

ความยากจนและเหลื่อมล้ำ

ของประเทศไทย ปี 2562

Poverty and Inequity Report

2019



สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม (กขส.)

คำนำ

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) โดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม ได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยขึ้น เพื่อนำเสนอสถานการณ์ และการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในด้านความยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย รวมทั้งการวิเคราะห์ลักษณะของปัญหา และนโยบายและโครงการสำคัญของภาครัฐในการแก้ไขปัญหา ดังกล่าว

รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2562 ฉบับนี้ จัดทำขึ้น โดยมีประเด็นการนำเสนอเพิ่มเติมจากการรายงานในปีก่อนหน้า คือ การวิเคราะห์สถานการณ์ของคนจนเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในด้านการมีงานทำ คุณภาพชีวิต การวิเคราะห์เพิ่มเติมในด้านระดับการศึกษา และการเข้าถึงสวัสดิการของภาครัฐ ขณะเดียวกัน ด้านสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำก็มีการนำเสนอเพิ่มเติมในส่วนของความเหลื่อมล้ำด้านที่ดิน และบทความพิเศษที่เป็นการนำข้อมูลจากฐานข้อมูลภาษีเงินได้มาประมวลผลเพื่อวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ให้มีมุมมองที่ชัดเจนมากขึ้น ซึ่งเป็นประเด็นที่สังคมให้ความสนใจ ทั้งนี้ รายงานฉบับนี้นำข้อมูลจากหลายแหล่งมาใช้ในการวิเคราะห์ โดยเฉพาะข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ และกรมสรรพากร กระทรวงการคลัง ซึ่ง สำนักงานฯ ขอขอบคุณไว้ ณ โอกาสนี้

ในการนี้ สำนักงานฯ ได้เผยแพร่รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2562 ฉบับนี้ผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานฯ (<http://www.nesdc.go.th>) เพื่อให้เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ สถาบันการศึกษา และประชาชนที่สนใจนำไปใช้ประโยชน์ตามความเหมาะสม รวมทั้งเป็นการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยสู่สาธารณชนต่อไป

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กันยายน 2563

สารบัญ

คำนำ	ก
สารบัญ	ข
สารบัญตาราง	ง
สารบัญภาพ	จ
บทสรุปผู้บริหาร	ซ
บทที่ 1 สถานการณ์ความยากจนของประเทศไทยปี 2562	1
1.1 ภาพรวมสถานการณ์ความยากจนด้านตัวเงิน	1
1.2 ความยากจนตามระดับความรุนแรง	3
1.3 ความยากจนระดับภาค เขตพื้นที่ และจังหวัด	6
1.4 ลักษณะทางประชากรของครัวเรือนยากจน	11
1.5 สถานภาพทางเศรษฐกิจของคนจน	13
1.6 การทำงานของคนจน	15
1.7 คนจนกับการศึกษา	16
1.8 คนจนกับการเข้าถึงสวัสดิการภาครัฐ	18
1.9 คุณภาพชีวิตของคนจน	22
1.10 ความยากจนในมิติอื่นที่ไม่ใช่รายได้	23
1.11 ความยากจนด้านตัวเงิน และไม่ใช้ตัวเงิน	25
1.12 ข้อสังเกตเกี่ยวกับปัญหาความยากจนของไทย	27
บทที่ 2 สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยปี 2562	30
2.1 ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้	30
2.2 ความเหลื่อมล้ำด้านรายจ่าย	34
2.3 ความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่ง	36
2.4 ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา	44
2.5 ความเหลื่อมล้ำด้านบริการสาธารณสุข	56
2.6 ความเหลื่อมล้ำด้านสวัสดิการสังคม	62
2.7 ความเหลื่อมล้ำด้านที่ดิน การเข้าถึงแหล่งทุน และโครงสร้างพื้นฐาน	68
2.8 ความเหลื่อมล้ำด้านกฎหมาย และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม	72
บทความพิเศษ: การนำข้อมูลจากฐานข้อมูลภาษีเงินได้ มาประกอบการวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของประเทศไทย	78
บทที่ 3 นโยบายในการแก้ไขปัญหาความยากจน และความเหลื่อมล้ำ ในปี 2562	90
3.1 การสร้างโอกาส อาชีพ และการมีรายได้	90
3.2 การบรรเทาภาระค่าครองชีพ/เพิ่มรายได้ของผู้มีรายได้น้อย ผู้ได้รับผลกระทบและเตรียมความพร้อมจากปัญหายั่งยืน	92

3.3 การกระจายการถือครองทรัพย์สิน	95
3.4 การสร้างโอกาสทางการศึกษา และบริการศึกษาที่มีคุณภาพ	97
3.5 การสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการสาธารณสุขอย่างทั่วถึง และมีคุณภาพ	99
3.6 การพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคม	100
3.7 การส่งเสริมการเข้าถึงเทคโนโลยี และการส่งเสริมการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐาน	103
3.8 การสร้างโอกาสการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม	104
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	106
4.1 บทสรุป	106
4.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	110
ตารางสถิติ (Statistical tables)	112
เอกสารอ้างอิง	121
ภาคผนวก	124
ภาคผนวก ก การจัดทำเส้นความยากจน (Poverty Line)	124
ภาคผนวก ข วิธีการจัดทำดัชนีความยากจนหลายมิติ (Multidimensional Poverty Index: MPI)	133

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1.1 ข้อมูลลักษณะของกลุ่มคนไม่จน คนเกือบจน คนจน และคนจนมาก ปี 2562	5
ตารางที่ 1.2 รายชื่อจังหวัดที่ติดอันดับ 10 จังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูงที่สุดหรือมีความยากจนหนาแน่นสูงที่สุด ในช่วงปี 2543-2562	11
ตารางที่ 1.3 ผู้ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2561-2562.....	20
ตารางที่ 1.4 เงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ (Social Pension for the elderly)	21
ตารางที่ 1.5 จำนวนผู้พิการที่ได้รับเงินสงเคราะห์.....	21
ตารางที่ 1.6 ร้อยละของครัวเรือนที่เข้าถึงบริการพื้นฐาน จำแนกกลุ่มครัวเรือนตามระดับรายจ่าย และเขตพื้นที่ ปี 2562 (บริการพื้นฐาน : ไฟฟ้าภายในบ้าน น้ำประปาภายในบ้าน โทรศัพท์พื้นฐาน).....	22
ตารางที่ 1.7 อัตราส่วนของแต่ละมิติและตัวชี้วัดที่ส่งผลต่อความยากจนหลายมิติ ปี 2562	24
ตารางที่ 2.1 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในการถือครองทรัพย์สิน ปี 2556 – 2562.....	38
ตารางที่ 2.2 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในการถือครองทรัพย์สินรวม และทรัพย์สินรวมสุทธิ ปี 2556 – 2562.....	43
ตารางที่ 2.3 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrolment rate) ในแต่ละระดับชั้น ปี 2553 – 2562	44
ตารางที่ 2.4 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ ในแต่ละระดับชั้น จำแนกตามภาค ปี 2561 – 2562	45
ตารางที่ 2.5 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrolment rate) ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (รวม ปวช.) จำแนก กลุ่มประชากรตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (Decile by expenditure) ปี 2552 – 2562	46
ตารางที่ 2.6 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrolment rate) ในระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) จำแนกกลุ่มประชากรตาม ระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (Decile by expenditure) ปี 2552 – 2562.....	46
ตารางที่ 2.7 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net Enrolment rate) จำแนกตามในเขตและนอกเขตเทศบาล ปี 2562	48
ตารางที่ 2.8 คะแนนเฉลี่ยการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านพื้นฐาน (O-NET) ปี 2562 ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 จำแนกตามสังกัด.....	52
ตารางที่ 2.9 คะแนนเฉลี่ยการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านพื้นฐาน (O-NET) ปี 2562 ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 จำแนกตามสังกัด.....	53
ตารางที่ 2.10 คะแนนเฉลี่ยการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านพื้นฐาน (O-NET) ปี 2562 ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3	54
ตารางที่ 2.11 คะแนนเฉลี่ยการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านพื้นฐาน (O-NET) ปี 2562 ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6.....	54
ตารางที่ 2.12 ความแตกต่างของระบบประกันสุขภาพของประเทศไทย 3 ระบบ.....	57
ตารางที่ 2.13 อัตราส่วนบุคลากรทางการแพทย์ต่อประชากร รายภาค ปี 2561	60
ตารางที่ 2.14 จังหวัดที่มีอัตราส่วนบุคลากรทางการแพทย์ต่อประชากรดีที่สุดในแต่ละอันดับ 10 อันดับ ปี 2561.....	61
ตารางที่ 2.15 อัตราส่วนครุภัณฑ์การแพทย์ที่สำคัญต่อประชากร ปี 2561 (คนต่อเครื่อง).....	61
ตารางที่ 2.16 มาตรการให้ความช่วยเหลือภายใต้โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ.....	64
ตารางที่ 2.17 สัดส่วนคนจนและการอนุมัติให้ความช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรม ปี 2562	76
ตารางที่ 3.1 การปรับขึ้นค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือ 19 สาขาอาชีพ	92
ตารางที่ 3.2 หลักเกณฑ์การจ่ายค่าชดเชยกรณีเลิกจ้าง.....	102

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1.1 เส้นความยากจน สัดส่วนคนจน และจำนวนคนจน ปี 2531 – 2562	2
ภาพที่ 1.2 สัดส่วนครัวเรือนยากจน และจำนวนครัวเรือนยากจน ปี 2531-2562	3
ภาพที่ 1.3 จำนวนและสัดส่วนประชากรที่มีรายจ่ายเพื่อบริโภคเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนต่ำกว่าเส้นความยากจนด้านอาหาร ปี 2531-2562	4
ภาพที่ 1.4 จำนวนและสัดส่วนคนจนน้อย คนจนมาก และคนเกือบจน ปี 2531 - 2562	4
ภาพที่ 1.5 ช่องว่างความยากจน และความรุนแรงของปัญหาความยากจน	6
ภาพที่ 1.6 การกระจายตัวของคนจนจำแนกรายภาค ปี 2531-2562	7
ภาพที่ 1.7 การกระจายตัวของคนจนจำแนกเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาล ปี 2531-2562	7
ภาพที่ 1.8 สัดส่วนคนจนในเขตเทศบาล (เมื่อวัดจากรายจ่ายเพื่อการบริโภค) จำแนกรายภาค ปี 2531-2562	8
ภาพที่ 1.9 สัดส่วนคนจนนอกเขตเทศบาล (เมื่อวัดจากรายจ่ายเพื่อการบริโภค) จำแนกรายภาค ปี 2531-2562	8
ภาพที่ 1.10 ความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ต่อหัวของประชากรกับสัดส่วนคนจนรายจังหวัด ปี 2561	9
ภาพที่ 1.11 แผนที่ความยากจน ปี 2562	10
ภาพที่ 1.12 อัตราการพึ่งพิง	12
ภาพที่ 1.13 สัดส่วนคนจนจำแนกตามกลุ่มอายุ ปี 2562	12
ภาพที่ 1.14 สัดส่วนคนจนจำแนกตามขนาดครัวเรือน ปี 2562	13
ภาพที่ 1.15 จำนวนครัวเรือนจำแนกตามลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2562	14
ภาพที่ 1.16 สัดส่วนครัวเรือนยากจนจำแนกตามลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2562	14
ภาพที่ 1.17 สัดส่วนคนจนจำแนกตามสถานภาพการทำงาน ปี 2562	15
ภาพที่ 1.18 สัดส่วนผู้มีงานทำที่ยากจน จำแนกตามสาขาเศรษฐกิจ ปี 2562	16
ภาพที่ 1.19 คนจนจำแนกตามระดับการศึกษา ปี 2562	17
ภาพที่ 1.20 สัดส่วนคนจนจำแนกตามระดับการศึกษา ปี 2562	17
ภาพที่ 1.21 รายได้เฉลี่ยจำแนกตามระดับการศึกษา ปี 2562	18
ภาพที่ 1.22 สัดส่วนเด็กยากจนที่กำลังเรียนหนังสือและได้รับทุนการศึกษาจากรัฐหรือเข้าร่วมกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา ปี 2558-2562	18
ภาพที่ 1.23 การเข้าถึงหลักประกันสุขภาพในกลุ่มคนจน ปี 2558-2562	19
ภาพที่ 1.24 รายจ่ายด้านสุขภาพของคนจน ปี 2558-2562 (บาทต่อคนต่อเดือน)	19
ภาพที่ 1.25 การเข้าถึงบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ จำแนกตามความยากจน ปี 2562	20
ภาพที่ 1.26 สัดส่วนคนยากจนที่เข้าถึงแหล่งทุน ปี 2558 – 2562	21
ภาพที่ 1.27 ค่าดัชนีความยากจนหลายมิติของประเทศไทย ปี 2556 – 2562	23
ภาพที่ 1.28 การเปรียบเทียบสัดส่วนคนยากจนหลายมิติ ความขัดสนโดยเฉลี่ย และค่าดัชนีความยากจนหลายมิติ จำแนกตามภูมิภาค ปี 2562	24
ภาพที่ 1.29 การเปรียบเทียบสัดส่วนคนยากจนหลายมิติ ความขัดสนโดยเฉลี่ย และค่าดัชนีความยากจนหลายมิติ จำแนกตามพื้นที่เขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาล ปี 2562	25
ภาพที่ 1.30 จำนวนคนยากจนทั้งจากด้านตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน ปี 2556 – 2562	26
ภาพที่ 2.1 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ จำแนกตามเขตการปกครอง ปี 2531 – 2562	30

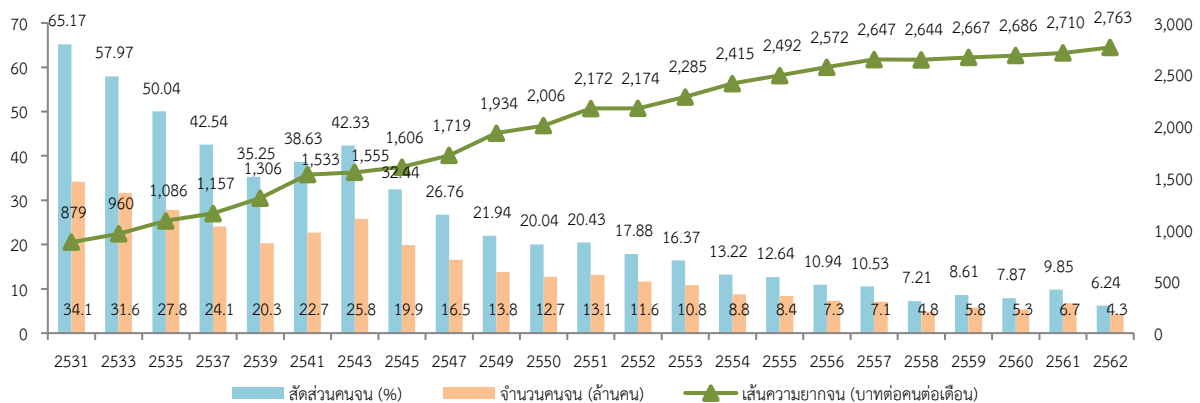
ภาพที่ 2.2 สัดส่วนรายได้ของประชากร จำแนกตามระดับรายได้ (decile by income) ปี 2533 – 2562.....	31
ภาพที่ 2.3 อัตราการเปลี่ยนแปลงของรายได้ที่แท้จริง จำแนกตามระดับรายได้ ปี 2531 – 2562.....	32
ภาพที่ 2.4 รายได้เฉลี่ยของประชากรที่มีระดับรายได้ร้อยละ 10 (decile by income) สูงที่สุดและต่ำที่สุด	32
ภาพที่ 2.5 สัดส่วนรายได้ที่เป็นตัวเงินของประชากรแต่ละกลุ่ม decile จำแนกตามประเภทของรายได้ ปี 2562	33
ภาพที่ 2.6 สัดส่วนรายได้ส่วนที่เป็นเงินช่วยเหลือจากภาครัฐต่อรายได้ทั้งหมดที่เป็นตัวเงิน จำแนกประชากรตามระดับรายได้ (Decile by income) ปี 2560-2562	34
ภาพที่ 2.7 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายจ่าย จำแนกตามเขตการปกครอง ปี 2531 – 2562.....	34
ภาพที่ 2.8 สัดส่วนการถือครองรายจ่ายของประชากรจำแนกตามระดับรายจ่ายร้อยละ 10 (decile by expenditure) ปี 2533 – 2562.....	35
ภาพที่ 2.9 รายจ่ายเฉลี่ยของประชากรจำแนกตามระดับรายจ่าย (decile by expenditure) ปี 2533 – 2562.....	35
ภาพที่ 2.10 สัดส่วนรายจ่ายของกลุ่มประชากร จำแนกตามประเภทการใช้จ่าย ปี 2562	36
ภาพที่ 2.11 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้และด้านการถือครองทรัพย์สิน ปี 2556 – 2562.....	37
ภาพที่ 2.12 มูลค่าเฉลี่ยและสัดส่วนการถือครองทรัพย์สินรวม จำแนกตามกลุ่มรายได้ ปี 2558 – 2562	38
ภาพที่ 2.13 สัดส่วนการถือครองทรัพย์สินรวม จำแนกตามกลุ่มรายได้ ปี 2556 – 2562.....	38
ภาพที่ 2.14 สัดส่วนการถือครองบ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย จำแนกตามกลุ่มรายได้ ปี 2556 – 2562.....	39
ภาพที่ 2.15 สัดส่วนการถือครองบ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประกอบธุรกิจ/เกษตร และอื่นๆ จำแนกตามกลุ่มรายได้ ปี 2556 – 2562.....	40
ภาพที่ 2.16 สัดส่วนการถือครองยานพาหนะ จำแนกตามกลุ่มรายได้ ปี 2556 – 2562.....	40
ภาพที่ 2.17 สัดส่วนการถือครองทรัพย์สินทางการเงิน จำแนกตามกลุ่มรายได้ ปี 2556 – 2562	41
ภาพที่ 2.18 สัดส่วนการถือครองทรัพย์สินทางการเงิน จำแนกตามกลุ่มรายได้ และรายประเภท ปี 2562	41
ภาพที่ 2.19 สัดส่วนหนี้สิน จำแนกตามกลุ่มรายได้ ปี 2556 – 2562.....	42
ภาพที่ 2.20 สัดส่วนหนี้สินที่เป็นหนี้ในระบบและนอกระบบ จำแนกตามกลุ่มรายได้ ปี 2556 – 2562	42
ภาพที่ 2.21 สัดส่วนการถือครองทรัพย์สินรวมสุทธิ จำแนกตามกลุ่มรายได้ ปี 2556 – 2562	43
ภาพที่ 2.22 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrolment rate) ในระดับมัธยมปลาย (รวม ปวช.) ในครัวเรือนที่ยากจนและไม่ยากจน ตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (Decile by expenditure) ปี 2562.....	47
ภาพที่ 2.23 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrolment rate) ในระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) ในครัวเรือนที่ยากจนและไม่ยากจน ตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (Decile by expenditure) ปี 2562.....	47
ภาพที่ 2.24 อัตราการเรียนต่อของนักเรียนอายุ 15 – 21 ปี จำแนกตามระดับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน	48
ภาพที่ 2.25 ค่าจ้างเฉลี่ยที่แรงงานได้รับต่อเดือน (บาท) จำแนกตามระดับการศึกษา ปี 2562.....	49
ภาพที่ 2.26 ร้อยละของเด็กอายุ 15 – 21 ปี ที่ไม่ได้อยู่ในระบบการศึกษาและไม่ได้ทำงาน	49
ภาพที่ 2.27 อัตราการเข้าถึงโครงการเงินกู้เพื่อการศึกษาของรัฐจำแนกกลุ่มประชากรตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (Decile by expenditure) ปี 2561 – 2562	50
ภาพที่ 2.28 โครงสร้างการใช้จ่ายด้านการศึกษาของเด็กจำแนกตามระดับรายจ่ายเฉลี่ยของครัวเรือน ปี 2562.....	51
ภาพที่ 2.29 ผลคะแนน PISA 2018 (ด้านการอ่าน) จำแนกตามฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม	55
ภาพที่ 2.30 ค่าดัชนีการจัดสรรทรัพยากร.....	56
ภาพที่ 2.31 ร้อยละความครอบคลุมสิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (Universal Health Coverage: UHC) ปีงบประมาณ 2545-2562 (ร้อยละ)	56
ภาพที่ 2.32 ความครอบคลุมสิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพ (ร้อยละ).....	57

ภาพที่ 2.33 ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพเฉลี่ยรายกลุ่มอายุ (บาทต่อคน) จำแนกกลุ่มประชากรตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (Quintile by expenditure) ปี 2560	58
ภาพที่ 2.34 ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของภาครัฐ เฉลี่ยรายกลุ่มอายุ (บาทต่อคน) จำแนกกลุ่มประชากรตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (Quintile by expenditure) ปี 2560	59
ภาพที่ 2.35 ร้อยละการเลือกใช้สถานบริการเมื่อป่วย (ผู้ป่วยนอก) ตามระดับรายได้เฉลี่ยต่อเดือนของครัวเรือน ปี 2560	60
ภาพที่ 2.36 มติคณะรัฐมนตรีต่อโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด	62
ภาพที่ 2.37 ผลการดำเนินงานโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ปี 2559 - 2562	63
ภาพที่ 2.38 สัดส่วนผู้ที่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ จำแนกกลุ่มประชากร 10 กลุ่มตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (decile by expenditure) ปี 2561 - 2562	64
ภาพที่ 2.39 สัดส่วนของผู้ที่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐต่อผู้ที่ได้รับบัตรทั้งหมด กลุ่มประชากร 5 กลุ่มตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (quintile by expenditure) ปี 2561 - 2562	65
ภาพที่ 2.40 จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ (คน) ปี 2552 - 2562	66
ภาพที่ 2.41 ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จำแนกเป็น 10 กลุ่มตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (decile by expenditure) ปี 2562	66
ภาพที่ 2.42 จำนวนผู้พิการที่ได้รับเบี้ยยังชีพ (คน) ปี 2553 - 2562	67
ภาพที่ 2.43 ผู้พิการที่ได้รับเบี้ยยังชีพผู้พิการ จำแนกเป็น 10 กลุ่มตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (decile by expenditure) ปี 2562	67
ภาพที่ 2.44 สัดส่วนการถือครองที่ดินของเกษตรกร จำแนกตามประเภทของการถือครอง และกลุ่มประชากรที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (decile by expenditure) ปี 2558 และ 2562	68
ภาพที่ 2.45 สัดส่วนการถือครองที่ดินของเกษตรกรที่มีที่ดินเป็นของตนเอง ปี 2562	69
ภาพที่ 2.46 สัดส่วนแหล่งเงินกู้รวม ปี 2562	70
ภาพที่ 2.47 อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในประเทศไทย ปี 2554-2562	70
ภาพที่ 2.48 สัดส่วนแหล่งเงินกู้ จำแนกตามกลุ่มประชากรตามระดับรายจ่าย (decile by expenditure) ปี 2562	71
ภาพที่ 2.49 สัดส่วนครัวเรือนที่เข้าถึงโทรศัพท์พื้นฐาน โทรศัพท์เคลื่อนที่ และอินเทอร์เน็ต จำแนกตามกลุ่มครัวเรือนตามระดับรายจ่าย ปี 2562	71
ภาพที่ 2.50 ดัชนีหลักนิติธรรมด้านการจำกัดอำนาจรัฐ สิทธิขั้นพื้นฐาน รัฐบาลโปร่งใส ความเป็นระเบียบและความมั่นคงของประเทศไทย ปี 2558-2563	72
ภาพที่ 2.51 ดัชนีหลักนิติธรรมด้านการบังคับใช้กฎหมาย (Regulatory Enforcement) ของประเทศไทย ปี 2558 - 2563	73
ภาพที่ 2.52 ดัชนีหลักนิติธรรมด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย ปี 2558-2563	74
ภาพที่ 2.53 ดัชนีหลักนิติธรรมด้านกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งของประเทศไทย ปี 2558-2563	74
ภาพที่ 2.54 การให้ความช่วยเหลือกองทุนยุติธรรม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562	75
ภาพที่ 2.55 ผลการดำเนินงานกองทุนยุติธรรม ปีงบประมาณ 2551-2562	76
ภาพที่ 2.56 ผลการดำเนินงานกองทุนยุติธรรม ปีงบประมาณ 2551-2562	76
ภาพที่ 3.1 โครงการประกันภัยข้าวนาปี และ โครงการประกันภัยข้าวโพดเลี้ยงสัตว์	95

บทสรุปผู้บริหาร

สถานการณ์ความยากจนในปี 2562 ปรับตัวในทิศทางที่ดีขึ้น โดยสัดส่วนคนจนลดลงจากร้อยละ 9.85 ในปี 2561 มาอยู่ที่ร้อยละ 6.24 ในปี 2562 หรือมีคนจนจำนวน 4.3 ล้านคน ลดลงจาก 6.7 ล้านคน ในปีก่อนหน้า ซึ่งเป็นผลจากการขยายตัวของเศรษฐกิจ และการขยายมาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยของภาครัฐ อาทิ โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และโครงการสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานรากตามแนวทางประชารัฐ ส่งผลให้คนจนมีรายได้เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าค่าเฉลี่ย สะท้อนถึงผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในรอบปี ตกกับคนยากจนมากขึ้น เมื่อพิจารณาเป็นระดับครัวเรือน ปี 2562 มีครัวเรือนยากจนทั้งสิ้น 1.31 ล้านครัวเรือน หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 5.04 ของครัวเรือนทั้งหมด ลดลงเมื่อเทียบกับ 1.85 ล้านครัวเรือน หรือร้อยละ 7.64 ในปี 2561

เส้นความยากจน สัดส่วนคนจน และจำนวนคนจน ปี 2531 – 2562



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

สัดส่วนความยากจนลดลงเกือบทุกจังหวัด เมื่อพิจารณาความยากจนในระดับจังหวัด พบว่า ในปี 2562 ปัญหาความยากจนลดลงเกือบทุกจังหวัด ยกเว้น 9 จังหวัดที่มีสัดส่วนคนยากจนเพิ่มขึ้น ซึ่งล้วนเป็นจังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนอยู่ในระดับต่ำ ขณะที่จังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูงสุด 10 อันดับ พบว่าสัดส่วนคนจนปรับลดลงมาก เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ต่อหัวของประชากร (GDP per capita) กับสัดส่วนคนจน พบว่า จังหวัดที่มีรายได้ต่อหัวต่ำ เป็นจังหวัดที่มีความยากจนสูง โดยความสัมพันธ์ของรายได้กับสัดส่วนคนจนมีแนวโน้มลดลง กล่าวคือ สัดส่วนคนจนจะลดลงมากเมื่อรายได้เพิ่มขึ้นในช่วงแรก และจะน้อยลงเมื่อรายได้เพิ่มขึ้นไปในระดับหนึ่ง ดังนั้น หากยกระดับเศรษฐกิจให้กับจังหวัดที่มีรายได้ต่อหัวต่ำ ก็จะช่วยแก้ปัญหาความยากจนให้กับจังหวัดนั้นได้เป็นอย่างมาก

เมื่อพิจารณาลักษณะทางประชากรและทางเศรษฐกิจของคนจน พบว่า **คนจนมีอัตราการพึ่งพิง (จำนวนเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี และผู้สูงอายุ ต่อวัยแรงงาน) สูงกว่าครัวเรือนไม่ยากจนอย่างชัดเจน** กล่าวคือ ปี 2562 วัยแรงงาน 1 คนในครัวเรือนยากจน ต้องรับผิดชอบในการดูแลเด็กและผู้สูงอายุ 1 คน เท่ากัน ขณะที่ในครัวเรือนไม่จน วัยแรงงาน 2 คน ดูแลผู้สูงอายุและเด็ก 1 คน โดยเมื่อจำแนกประชากรตามช่วงวัย พบว่า **เด็กและเยาวชนมีปัญหาความยากจน มากกว่ากลุ่มผู้สูงอายุและวัยแรงงาน** เนื่องจากวัยเด็กไม่สามารถสร้างรายได้ทางเศรษฐกิจได้ นอกจากนี้ ยังพบว่า **ครัวเรือนขนาดใหญ่ ครัวเรือนแออัด**

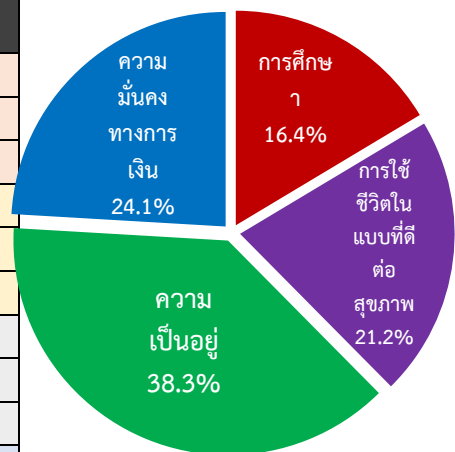
(ผู้สูงอายุอาศัยอยู่กับเด็ก) ไม่มีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการเกษตร และมีการศึกษาต่ำ ประสบปัญหาความยากจนมากที่สุด

คนจนเข้าถึงสวัสดิการของรัฐได้เพิ่มมากขึ้น โดยสามารถเข้าถึงสวัสดิการการรักษาพยาบาลครอบคลุมร้อยละ 96.89 โดยใช้สิทธิบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า (บัตรทอง) มากที่สุด ที่ร้อยละ 93.92 ในปี 2562 รองลงมาคือบัตรประกันสังคม ร้อยละ 2.08 และสิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลจากหน่วยงานราชการ/รัฐวิสาหกิจ ที่ร้อยละ 0.89 เช่นเดียวกับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่ครอบคลุมคนยากจนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 22.80 ในปี 2561 เป็นร้อยละ 46.05 ในปี 2562 ด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเบี้ยยังชีพคนพิการ พบว่า ในปี 2562 สามารถครอบคลุมผู้สูงอายุที่ยากจน และผู้พิการยากจนได้ถึงร้อยละ 87.46 ของผู้สูงอายุที่ยากจนทั้งหมด และร้อยละ 73.12 ของผู้พิการยากจนทั้งหมด ตามลำดับ ลดลงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับปี 2561

ความยากจนในมิติอื่นที่ไม่ใช่รายได้ หรือความยากจนหลายมิติในภาพรวมมีแนวโน้มลดลง โดยค่าดัชนีความยากจนหลายมิติของปี 2562 มีค่าเท่ากับ 0.051 มีสัดส่วนของคนจนหลายมิติ คิดเป็นร้อยละ 13.4 ของประชากรทั้งหมด (จำนวนคนยากจนหลายมิติ ประมาณ 9.3 ล้านคน) โดยคนจนมีค่าความขัดสนเฉลี่ยที่ร้อยละ 38.0 เมื่อจำแนกเป็นรายมิติ พบว่า มิติด้านความเป็นอยู่เป็นปัญหามากที่สุด รองลงมาได้แก่ มิติความมั่นคงทางการเงิน การใช้ชีวิตในแบบที่ดีต่อสุขภาพ และการศึกษา และหากพิจารณารายตัวชี้วัด พบว่า ตัวชี้วัดที่ส่งผลต่อความยากจนหลายมิติมากที่สุด 3 อันดับแรก คือ การขาดบำเหน็จ/บำนาญ การกำจัดขยะที่ไม่เหมาะสม และการเข้าไม่ถึงอินเทอร์เน็ต ตามลำดับ

อัตราส่วนของแต่ละมิติและตัวชี้วัดที่ส่งผลต่อความยากจนหลายมิติ ปี 2562

มิติ	ตัวชี้วัด ¹	อัตราส่วนการส่งผลต่อความยากจน (%)
การศึกษา (Education)	จำนวนปีที่ได้รับการศึกษา	11.3
	การเข้าเรียนล่าช้า	1.8
	การอยู่อาศัยร่วมกับพ่อแม่	3.3
การใช้ชีวิตในแบบที่ดีต่อสุขภาพ (Healthy Living)	น้ำดื่ม	9.0
	การดูแลตัวเอง	1.7
	ความขัดสนด้านอาหาร	10.5
ความเป็นอยู่ (Living Conditions)	การกำจัดขยะ	15.2
	การใช้อินเทอร์เน็ต	12.0
	การถือครองสินทรัพย์	11.2
ความมั่นคงทางการเงิน (Financial Security)	การออม	3.6
	ภาระทางการเงิน	4.8
	บำเหน็จ/บำนาญ	15.7



ที่มา: การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

เมื่อพิจารณาคณยากจนทั้งที่เป็นตัวเงินและที่ไม่เป็นตัวเงินร่วมกัน พบว่า ประเทศไทยจะมีคนจนรวมกัน 11.1 ล้านคน ในปี 2562 ลดลงจาก 13.8 ล้านคนในปี 2560 เมื่อแบ่งกลุ่มคนยากจนออกเป็น 3 กลุ่ม กล่าวคือ 1) กลุ่มคนจนด้านตัวเงินเพียงอย่างเดียว 2) กลุ่มคนยากจนด้านตัวเงินและคนยากจนหลายมิติ

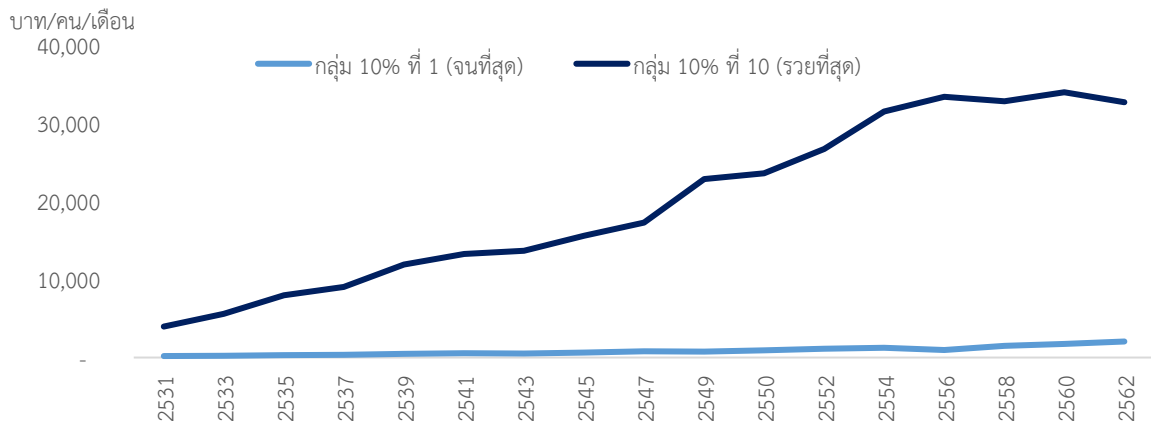
¹ รายละเอียดของตัวชี้วัดปรากฏอยู่ในภาคผนวก ก

และ 3) กลุ่มคนยากจนหลายมิติเพียงอย่างเดียว โดยในปี 2562 พบว่า คนยากจนด้านตัวเงินเพียงอย่างเดียวมีจำนวน 1.8 ล้านคน คนยากจนหลายมิติเพียงอย่างเดียวมีจำนวน 6.8 ล้านคน และคนยากจนทั้งทางด้านตัวเงินและหลายมิติจำนวน 2.5 ล้านคน ซึ่งคนยากจนกลุ่มนี้ เป็นกลุ่มคนที่ต้องให้ความสำคัญมากที่สุด เพราะนอกจากมีรายได้ไม่เพียงพอแล้ว ยังมีความขัดสนในด้านต่าง ๆ ที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตอีกด้วย โดยกลุ่มคนเหล่านี้ กว่าร้อยละ 33.5 เป็นกลุ่มผู้สูงอายุและเด็ก และส่วนใหญ่ร้อยละ 63.7 เป็นผู้ที่ย้ายอยู่เขตชนบท

สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำ

ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2549 เป็นต้นมา โดยค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคหรือค่าสัมประสิทธิ์จินี (Gini coefficient) ด้านรายได้ ในปี 2562 มีค่า 0.430 ลดลงจาก 0.452 ในปี 2560 สะท้อนความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ในระดับต่ำที่สุด นับตั้งแต่ปี 2531 สอดคล้องกับสัดส่วนรายได้ของประชากร จำแนกตามระดับรายได้ (decile by income) ที่มีแนวโน้มลดลงในระยะยาว โดยพบว่า กลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่ 1-8 (decile 1-8) มีส่วนแบ่งรายได้เพิ่มสูงขึ้นในระยะ 30 ปีที่ผ่านมา ขณะที่กลุ่มคนที่มีรายได้สูง หรือกลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่ 9-10 (decile 9-10) มีส่วนแบ่งรายได้ลดลงจากร้อยละ 56.97 ของรายได้รวมทั้งประเทศในปี 2531 เหลือร้อยละ 48.99 ของรายได้รวมทั้งประเทศปี 2562

รายได้เฉลี่ยของประชากรที่มีระดับรายได้ร้อยละ 10 (decile by income) สูงที่สุดและต่ำที่สุด



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

อย่างไรก็ดี ความแตกต่างด้านรายได้ระหว่างกลุ่มประชากรยังอยู่ในระดับสูง โดยเมื่อพิจารณารายได้เฉลี่ยของประชากรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำสุด (decile 1) และสูงสุด (decile 10) พบว่า ตั้งแต่ปี 2531 ความแตกต่างของรายได้เฉลี่ยของประชากรทั้งสองกลุ่มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีความแตกต่างกันมากที่สุดในปี 2556 หลังจากนั้น รายได้เฉลี่ยของกลุ่มคนรวย (decile 10) เริ่มมีระดับคงที่ ขณะที่รายได้เฉลี่ยของกลุ่มคนจน (decile 1) เพิ่มขึ้นต่อเนื่อง ทำให้ความแตกต่างของรายได้ระหว่างประชากรสองกลุ่มลดลงจาก 34.8 เท่าในปี 2556 เหลือ 15.9 เท่าในปี 2562 โดยประชากรกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่ำที่สุดมีรายได้เฉลี่ย 2,049 บาทต่อเดือน ขณะที่คนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูงสุดมีรายได้เฉลี่ยสูงถึง 32,663 บาทต่อเดือน ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบองค์ประกอบของรายได้ที่เป็นตัวเงินของประชากรระหว่างกลุ่มรายได้ (decile by income) พบว่า สัดส่วนรายได้จากการประกอบอาชีพ (ค่าจ้าง กำไรจากธุรกิจ และกำไรจากการเกษตร) จะเพิ่ม

สูงขึ้นตามระดับรายได้ที่สูงขึ้น ขณะที่รายได้ที่มาจากการช่วยเหลือ (เงินช่วยเหลือจากภาครัฐและเงินช่วยเหลือจากบุคคลอื่น) มีสัดส่วนสูงสุดในกลุ่มรายได้ต่ำ (decile 1) และลดลงเรื่อยๆ ตามระดับรายได้

ความเหลื่อมล้ำด้านรายจ่าย มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกับความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ โดยค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคหรือสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini coefficient) ด้านรายจ่าย อยู่ที่ 0.348 ในปี 2562 ลดลงจาก 0.362 ในปี 2561 เช่นเดียวกับสัดส่วนรายจ่ายของประชากรจำแนกตามระดับรายจ่าย (decile by expenditure) ที่กลุ่มประชากร decile 1-8 มีส่วนแบ่งรายจ่ายเพิ่มสูงขึ้น ขณะที่กลุ่มประชากร decile 9-10 มีสัดส่วนรายจ่ายต่อรายจ่ายรวมทั้งประเทศลดลงอย่างต่อเนื่อง จากร้อยละ 51.3 ของรายจ่ายรวมทั้งประเทศในปี 2533 เหลือร้อยละ 42.6 ในปี 2562 โดยเมื่อจำแนกค่าใช้จ่ายออกเป็น 3 หมวดหลักพบว่า ประชากรที่มีรายจ่ายต่ำจะมีสัดส่วนการบริโภคหมวดอาหารและเครื่องดื่มสูงสุด และมีสัดส่วนลดลงเรื่อยๆ ตามระดับรายจ่ายที่เพิ่มขึ้น สวนทางกับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคอื่น ๆ ขณะที่รายจ่ายค่ายาสูบมีสัดส่วนที่น้อยมากและใกล้เคียงกันในประชาชนทุกกลุ่ม

ความไม่เสมอภาคในการถือครองทรัพย์สินสุทธิลดลงเล็กน้อยแต่ยังอยู่ในระดับสูง มูลค่าทรัพย์สินรวมสุทธิเป็นมูลค่าทรัพย์สินรวมทั้งหมดหักด้วยมูลค่าหนี้สินทั้งหมด (ในระบบและนอกระบบ) โดยในปี 2562 มีค่าเท่ากับ 0.6442 ปรับตัวลดลงจาก 0.6453 และ 0.6651 ในปี 2560 และปี 2558 ตามลำดับ เป็นผลจากการที่กลุ่มผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนนอกระบบ ซึ่งมีความเสี่ยง ภาระและต้นทุนการชำระหนี้ที่มากกว่ากลุ่มผู้มีรายได้สูงที่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้ ประกอบกับความเหลื่อมล้ำในการถือครองทรัพย์สินรวมทั้งตัวอยู่ในระดับสูง ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านการถือครองทรัพย์สินรวมอยู่ที่ 0.6207 ในปี 2562 คงที่จากปี 2560 เมื่อพิจารณาแยกตามประเภททรัพย์สิน พบว่า ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคของการถือครองยานพาหนะและทรัพย์สินทางการเงินปรับตัวลดลงเล็กน้อยจาก 0.6874 และ 0.8056 ในปี 2560 มาอยู่ที่ 0.6837 และ 0.8004 ในปี 2562 ตามลำดับ ขณะที่การถือครองบ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประกอบธุรกิจ/เกษตรฯ เป็นประเภททรัพย์สินที่มีความไม่เสมอภาคมากที่สุด และมีแนวโน้มปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ความไม่เสมอภาคในการถือครองทรัพย์สินประเภทบ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประกอบธุรกิจ/เกษตรฯ และทรัพย์สินทางการเงิน ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำทางด้านการรายได้สูงขึ้นเพราะทรัพย์สินทั้งสองประเภทเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญในการสร้างผลตอบแทนที่มีอัตราการตอบแทน (Returns) ที่สูง ซึ่งจะทำให้รายได้เพิ่มสูงขึ้นและนำไปสู่กระบวนการสะสมความมั่งคั่งต่อไป

ความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสทางการศึกษาในภาพรวมมีทิศทางที่ดีขึ้น แต่ยังคงมีความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (รวม ปวช.) ขึ้นไป โดยเมื่อจำแนกประชากรเป็น 10 กลุ่มตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค พบว่า ในปี 2562 กลุ่มเด็กที่มีฐานะดีที่สุด (decile 10) มีอัตราการเข้าศึกษาต่อระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสูงกว่าเด็กที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำที่สุด (decile 1) ประมาณสองเท่า และความแตกต่างดังกล่าวเพิ่มขึ้นเป็น 13 เท่าเมื่อเป็นระดับปริญญาตรี ทั้งนี้ ระดับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือนมีผลต่อโอกาสการได้รับการศึกษาของเด็กในครัวเรือน ประกอบกับการเข้าถึงโครงการเงินกู้เพื่อการศึกษาของรัฐในกลุ่มครัวเรือนที่ยากจนที่ยังอยู่ในอัตราที่ต่ำ นอกจากนี้ **ความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพและการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษายังคงมีอยู่ในหลายมิติ** นอกเหนือจากปัญหาด้านคุณภาพการศึกษาในภาพรวมของประเทศไทยที่อยู่ในระดับที่ต่ำและมีแนวโน้มที่คุณภาพจะลดลงแล้ว ยังพบความเหลื่อมล้ำด้าน

คุณภาพการศึกษาระหว่างสังกัดโรงเรียน ขนาดโรงเรียน ภูมิภาค และระหว่างกลุ่มรายได้ของประชากร อีกทั้งยังมีความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาด้วย

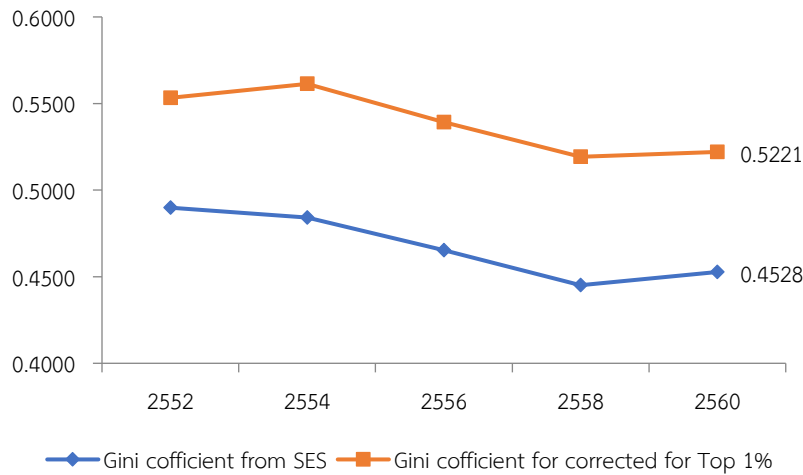
หลักประกันสุขภาพมีความครอบคลุมประชากรเกือบทั้งประเทศ แต่ยังคงมีความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพบริการที่ได้รับระหว่างหลักประกันคุณภาพ 3 ระบบและความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มประชากรจำแนกตามฐานะทางเศรษฐกิจ โดยเมื่อพิจารณาเฉพาะค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพที่รัฐให้การอุดหนุนช่วยเหลือพบว่า ในกลุ่มผู้มีรายจ่ายต่ำที่สุด (Quintile 1) จะได้รับการอุดหนุนค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพที่ลดลงตั้งแต่อายุ 85 ปีเป็นต้นไป สะท้อนถึงความสามารถในการเข้าถึงบริการและคุณภาพของบริการสาธารณสุขของประชากรกลุ่มนี้ที่จำกัด ขณะเดียวกัน ผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูง จะมีค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพที่จ่ายเอง (out-of-pocket expenditure) มากกว่าผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจด้อยกว่า ส่วนหนึ่งเกิดจากการเลือกใช้บริการเมื่อเจ็บป่วยที่แตกต่างกันตามระดับรายได้ กล่าวคือ ประชากรกลุ่มที่มีระดับรายได้ต่ำกว่ามีแนวโน้มที่จะเลือกใช้สถานพยาบาล (กรณีผู้ป่วยนอก) จากสถานีนอนมัย/ศูนย์สุขภาพชุมชน และโรงพยาบาลชุมชน มากกว่ากลุ่มที่มีระดับรายได้สูง ขณะที่กลุ่มรายได้สูงจะเปลี่ยนไปเลือกใช้สถานพยาบาลในกลุ่มโรงพยาบาลรัฐและโรงพยาบาลเอกชนแทน สะท้อนให้เห็นว่าผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่าจะยอมจ่ายมากขึ้นเพื่อให้ได้รับการด้านสุขภาพที่มีคุณภาพมากขึ้น นอกจากนี้ ยังมีความเหลื่อมล้ำด้านการจัดสรรทรัพยากรด้านสาธารณสุขระหว่างภูมิภาคด้วย

การจัดทำข้อมูลและวิเคราะห์สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ของไทยที่ผ่านมา อาศัยข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES) เป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ข้อมูลดังกล่าวมีข้อจำกัดในการครอบคลุมตัวอย่างประชากรที่ร่ำรวย รวมทั้งการให้ข้อมูลที่มีลักษณะเป็นไปโดยความสมัครใจทำให้ผู้ตอบแบบสอบถามอาจรอกตัวเลขรายได้หรือทรัพย์สินไม่ตรงตามความเป็นจริง ด้วยเหตุนี้ ในระดับสากลจึงได้มีการพัฒนาการวิเคราะห์สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้โดยการนำข้อมูลรายได้จากฐานข้อมูลภาษีเงินได้มาประกอบ เพื่อให้เห็นภาพสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ที่แม่นยำมากขึ้น ในการจัดทำรายงานฉบับนี้ สศช. จึงได้นำข้อมูลจากฐานข้อมูลภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (ภ.ง.ด. 90 และ ภ.ง.ด. 91) มาประมาณการส่วนแบ่งรายได้ของประชากรกลุ่มที่มีรายได้สูงที่สุด (Top 1% และ Top 10%) พร้อมทั้งคำนวณค่าสัมประสิทธิ์จินี (Gini coefficient) ใหม่ที่ได้นำส่วนแบ่งรายได้ของประชากรกลุ่มบนจากฐานข้อมูลภาษีมาประกอบด้วย

ผลการคำนวณ พบว่า ส่วนแบ่งรายได้ของกลุ่มผู้มีรายได้สูงปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2544 เป็นต้นมา จากนั้นจึงลดลงและเริ่มปรับตัวคงที่ในช่วงปี 2555 - 2561 สอดคล้องกับข้อมูลฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่ส่วนแบ่งรายได้ของกลุ่ม Top 1% เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องและสูงสุดที่ร้อยละ 17.5 ของรายได้ทั้งหมดของประเทศในปี 2554 จากนั้นจึงปรับตัวลดลงมาอยู่ที่ร้อยละ 14.4 ของรายได้ทั้งหมดของประเทศในปี 2561 และเมื่อคำนวณสัมประสิทธิ์จินีที่มีการนำข้อมูลข้างต้นมาประกอบ พบว่า ค่าสัมประสิทธิ์จินีหลังปรับปรุงตั้งแต่ ปี 2552 - 2560 เพิ่มสูงขึ้นจากเดิมอย่างชัดเจน โดยในปี 2560 ค่าสัมประสิทธิ์ฯ หลังปรับปรุงอยู่ที่ 0.5221 สูงกว่าค่าเดิมที่ได้จากข้อมูลสำรวจที่ 0.4528 สะท้อนว่า **ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ของไทยยังคงอยู่ในระดับสูง** นอกจากนี้ เมื่อนำข้อมูลภาษีมาใช้ในการวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำของโครงสร้างภาษี พบว่า มาตรการการหักค่าใช้จ่ายและการหักค่าลดหย่อน/บริจาคส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ของผู้ยื่นแบบภาษีฯ ในภาพรวมเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะในปี 2560 - 2561 ที่ค่าลดหย่อนปรับตัว

เพิ่มสูงขึ้นมากจากปี 2559 (การปรับโครงสร้างภาษี) ซึ่งเป็นการสะท้อนว่า กลไกหรือมาตรการรายจ่ายภาษี ยังคงไม่สามารถทำหน้าที่ในการกระจายรายได้และลดความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ได้อย่างที่ควรจะเป็น

ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคทางด้านรายได้ (Gini coefficient) ปี 2552 - 2560



ที่มา : ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม (กขส.) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

ช่องว่างการพัฒนาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ในปี 2562 รัฐบาลยังคงดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้พึ่งพาตนเองได้ ผ่านการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านการเศรษฐกิจและสังคมเป็นจำนวนมาก โดยการจัดสรรงบประมาณปี 2562 ด้านการศึกษา สาธารณสุข และการบริการชุมชนและสังคม คิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 39.7 ของงบประมาณทั้งหมด พร้อมทั้งมีการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ที่สำคัญ อาทิ โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ทั้งการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรฯ การเติมเงินเข้ากระเป๋าอิเล็กทรอนิกส์และการบรรเทาภาระค่าใช้จ่าย มาตรการบรรเทาค่าครองชีพสำหรับเกษตรกรรายย่อยและเกษตรกรผู้ประสบภัยแล้ง การจัดสรรที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยเพื่อผู้มีรายได้น้อย การดำเนินงานภายใต้กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) การขยายความครอบคลุมเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด จาก 0 – 3 ปี เป็น 0 – 6 ปี และขยายเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสมาชิกครัวเรือนจากเดิม ที่รายได้เฉลี่ยไม่เกิน 36,000 บาทต่อคนต่อปี เป็น 100,000 บาทต่อคนต่อปี อย่างไรก็ตาม ยังคงมีช่องว่างทางนโยบาย (Policy gaps) ที่หากมีการดำเนินนโยบายเพิ่มเติมก็อาจนำไปสู่การลดความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนี้

(1) การช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยของภาครัฐยังไม่สามารถจัดสรรไปยังคนจนได้อย่างครอบคลุม ปัจจุบัน แม้ว่าโครงการของรัฐในระยะหลังจะมุ่งเน้นการเจาะจงกลุ่มเป้าหมาย แต่ยังคงไม่สามารถระบุตัวคนจนได้ถูกต้องทั้งหมด ส่งผลให้งบประมาณถูกจัดสรรไปยังคนที่ไม่ยากจน (inclusion error) ในขณะที่ยังคงมีคนจนซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายไม่ได้รับความช่วยเหลือ (exclusive error) ขณะเดียวกัน ก็ยังมีโครงการอื่น ๆ ที่ภาครัฐต้องการช่วยเหลือคนจนแต่มีข้อจำกัดในการระบุกลุ่มเป้าหมาย เช่น การเข้าถึงกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ของครัวเรือนยากจน นอกจากนี้ ในภาพรวม ภาครัฐยังมีข้อจำกัดด้านการบูรณาการระหว่าง

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการบูรณาการและเชื่อมโยงฐานข้อมูลต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ ทำให้ไม่สามารถดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหาคความยากจนได้อย่างตรงกลุ่มเป้าหมาย

(2) เงินโอนช่วยเหลือจากภาครัฐไม่สามารถช่วยเหลือครัวเรือนยากจนให้พึ่งพาตนเองได้ แม้ว่าสวัสดิการที่รัฐจัดให้กับคนในประเทศมีส่วนช่วยลดปัญหาคความยากจนได้อย่างมีนัยสำคัญ แต่ยังมีคนยากจนและคนเกือบจนจำนวนมาก ที่มีรายได้ไม่เพียงพอและยังขัดสนในมิติต่าง ๆ ซึ่งภาครัฐจำเป็นต้องส่งเสริมกลไกในการสร้างอาชีพและรายได้ให้แก่ประชากรกลุ่มนี้อย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ ยังต้องคำนึงถึงความเป็นพลวัตของคความยากจน กล่าวคือ มีการเปลี่ยนแปลงสถานะได้ตลอดเวลา ทำให้สถานการณ์ทางเศรษฐกิจหรือปัจจัยภายนอก อาทิ ภัยพิบัติ โรคระบาด การเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม สามารถส่งผลกระทบต่อรายได้ทำให้คนไม่จนตกเป็นคนจนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มแรงงานนอกระบบที่ไม่มีหลักประกันความเสี่ยง

(3) ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ส่งผลให้เกิดความไม่เท่าเทียมในด้านของโอกาส และการเข้าถึงบริการสาธารณะต่าง ๆ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาคเป็นปัจจัยสำคัญของความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ซึ่งการอาศัยอยู่ในพื้นที่ที่แตกต่างกันส่งผลให้คนได้รับโอกาสการสร้างรายได้ และการบริการสาธารณะที่ไม่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้ การเชื่อมโยงเศรษฐกิจในพื้นที่ที่มีความเจริญกับพื้นที่ชนบทโดยรอบ จะเป็นกลไกที่สามารถแก้ไขปัญหาคความยากจน และยกระดับรายได้ของประชากรในพื้นที่ยากจนให้มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นได้ อย่างไรก็ดี นโยบายที่ผ่านมายังไม่เห็นผลเป็นรูปธรรมมากนัก

(4) การขาดการวิเคราะห์เชิงลึก ติดตามและประเมินผลของนโยบายการแก้ไขปัญหาคความยากจนและความเหลื่อมล้ำ แม้ว่าภาครัฐจะมีมาตรการช่วยเหลือคนจนหลายประการ แต่ในบางนโยบาย ยังสะท้อนว่าเป็นนโยบายที่ได้รับการออกแบบโดยไม่ได้ผ่านการวิเคราะห์ถึงพฤติกรรมและทัศนคติของครัวเรือนยากจน นอกจากนี้ แม้ว่าจะมีการประเมินผลแบบเต็มรูปแบบในโครงการสำคัญของรัฐ อาทิ เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด และโครงการภายใต้กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) แต่มาตรการสำคัญส่วนใหญ่ยังคงเป็นเพียงเป็นเพียงการประเมินผลจากปัจจัยนำเข้า เช่น จำนวนผู้เข้าร่วมโครงการ ไม่สามารถสะท้อนไปถึงการประเมินผลลัพธ์ และผลกระทบของนโยบายได้อย่างชัดเจน ทำให้ไม่สามารถนำมาปรับปรุงเพื่อนำไปสู่การออกแบบนโยบายที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศและมีประสิทธิภาพสูงสุดได้

จากช่องว่างทางนโยบายข้างต้น จะเห็นได้ว่าการแก้ไขปัญหาคความยากจนและความเหลื่อมล้ำจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

(1) การมีระบบข้อมูลเพื่อค้นหากลุ่มเป้าหมายที่ยากจน โดยต้องมุ่งเน้นการพัฒนาข้อมูลที่ครอบคลุมประชากรทั้งประเทศ โดยเฉพาะประชากรที่ยากจน กลุ่มเปราะบางต่าง ๆ และต้องมีความถูกต้องแม่นยำ และทันต่อสถานการณ์เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาคความยากจนได้อย่างตรงจุด นอกจากนี้ ยังควรให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาคความยากจนอย่างบูรณาการจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการเชื่อมโยงฐานข้อมูลของภาครัฐที่สำคัญต่อการช่วยเหลือคนจนให้สมบูรณ์ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาคความยากจนอย่างมีประสิทธิภาพ

(2) การจัดสวัสดิการและมาตรการช่วยเหลือให้กับคนจนอย่างเหมาะสมและแตกต่างตามลักษณะของคนจน โดยเฉพาะมาตรการที่ช่วยสร้างรายได้ให้กับคนจนอย่างยั่งยืน ซึ่งจำเป็นต้องสนับสนุนบทบาทภาคประชาสังคมและการบูรณาการความร่วมมือของภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่และในภูมิภาค ทั้งนี้ ภาครัฐอาจนำข้อมูลจากฐานข้อมูลคนจนมาประกอบการวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่แนวทางกระตุ้นการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคนจน รวมถึงทัศนคติในการใช้จ่าย การวางแผนการออม/การใช้จ่าย การลดภาระหนี้สิน การสร้างองค์ความรู้ พัฒนาทักษะอาชีพและรายได้ อย่างเหมาะสมต่อไป

(3) การกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น โดยยกระดับรายได้ให้กับจังหวัดที่มีรายได้ต่อหัวต่ำ ส่งเสริมการเชื่อมโยงของกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างพื้นที่ที่มีความเจริญกับพื้นที่ชนบทโดยรอบ ประกอบกับการจัดสรรงบประมาณระหว่างจังหวัดให้มีความสมดุลกันมากขึ้น และส่งเสริมให้ประชาชนติดตามตรวจสอบการทำงานของภาครัฐอย่างเป็นระบบ

(4) การบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาและสาธารณสุขให้มีความเท่าเทียมมากขึ้น โดยการวางแผนและบริหารจัดการทรัพยากรทางการศึกษาให้กับโรงเรียนที่ขาดแคลนเป็นพิเศษ รวมทั้งส่งเสริมระบบโรงเรียนพี่เลี้ยงเพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษา และการใช้ทรัพยากรร่วมกัน ในด้านสุขภาพ ภาครัฐควรลงทุนเพิ่มศักยภาพของระบบบริการสุขภาพโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนภูมิภาค รวมถึงการผลักดันดำเนินการปฏิรูประบบบริการสุขภาพปฐมภูมิและคลินิกหมอครอบครัวให้สมบูรณ์ นำไปสู่ระบบบริการสุขภาพที่มีประสิทธิภาพ สามารถให้บริการที่มีคุณภาพได้อย่างทั่วถึงต่อไป

(5) ขยายฐานภาษีและปรับโครงสร้างภาษีให้เป็นกลไกในการกระจายรายได้และลดความเหลื่อมล้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการขยายฐานภาษีให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มีความสามารถในการเสียภาษีเท่ากับผู้ที่เสียภาษีในปัจจุบัน การปรับโครงสร้างภาษีให้มีการพึงพิงภาษีทางอ้อมน้อยลง การทบทวนมาตรการทางด้านรายจ่ายภาษี (การหักค่าใช้จ่าย การลดหย่อนภาษี) ให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น รวมถึงการจัดเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สินมากขึ้นและในอัตราที่ช่วยให้เกิดการกระจายรายได้ที่เหมาะสม

(6) การติดตามและประเมินผลกระทบของนโยบาย ควรมีการประเมินผลมาตรการแก้ไขปัญหาค่าเงินเฟ้อและความเหลื่อมล้ำที่สำคัญอย่างเป็นระบบ เช่นเดียวกับโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด เพื่อสร้างหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ชัดเจน ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องวินิจฉัยข้อบกพร่องในการดำเนินงาน และช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายมองเห็นผลของการออกแบบนโยบายได้อย่างเป็นรูปธรรม นำไปสู่การปรับแต่งนโยบายให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อไป

บทที่ 1 สถานการณ์ความยากจนของประเทศไทยปี 2562

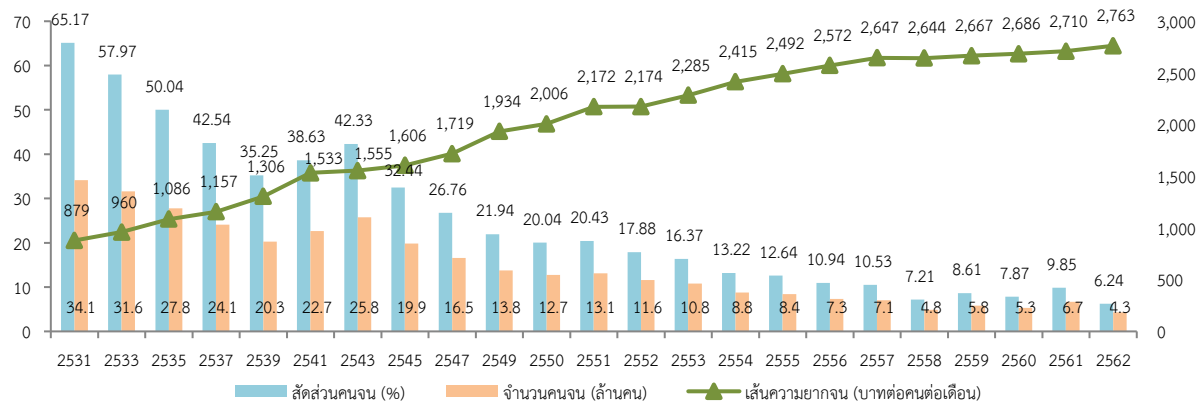
บทนี้จะนำเสนอสถานการณ์ความยากจนของประเทศไทยจากตัวชี้วัดความยากจน 2 รูปแบบ กล่าวคือ ความยากจนด้านตัวเงิน โดยพิจารณาคนจนจากผู้ที่มียาจำยต่ำกว่าเส้นความยากจน และความยากจนหลายมิติที่พิจารณาคนจนจากปัจจัยที่ไม่ใช่ด้านตัวเงิน ซึ่งการนำเสนอสถานการณ์ความยากจนทั้ง 2 รูปแบบจะครอบคลุมนิยามของคนจนได้กว้างขึ้น ขณะเดียวกันจะนำเสนอลักษณะต่าง ๆ ของคนยากจน และการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของความยากจนในปี 2562 เพื่อชี้ให้เห็นถึงประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญ และติดตามสถานการณ์อย่างต่อเนื่อง

1.1 ภาพรวมสถานการณ์ความยากจนด้านตัวเงิน

สถานการณ์ความยากจนในปี 2562 ปรับตัวในทิศทางที่ดีขึ้น โดยสัดส่วนคนจนลดลงจากร้อยละ 9.85 ในปี 2561 มาอยู่ที่ร้อยละ 6.24 ในปี 2562 หรือมีคนจนจำนวน 4.3 ล้านคน ลดลงจาก 6.7 ล้านคน ในปีก่อนหน้า ซึ่งเป็นผลจากการขยายตัวของเศรษฐกิจ และการขยายมาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยของภาครัฐ อาทิ โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และโครงการสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานรากตามแนวทางประชารัฐ เป็นต้น โดยส่งผลให้ภาพรวมคนไทยมีรายได้เพิ่มขึ้นเป็น 9,847 บาทต่อคนต่อเดือนจากปี 2560 ที่มีรายได้ 9,614 บาทต่อคนต่อเดือน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.42 ขณะที่ครัวเรือนยากจนมีรายได้เพิ่มขึ้นจาก 2,823 บาทต่อคนต่อเดือนในปี 2560 เป็น 3,016 บาทต่อคนต่อเดือนในปี 2562 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 6.81 ซึ่งการที่คนจนมีรายได้เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าค่าเฉลี่ย ชี้ให้เห็นว่าในช่วงเวลาดังกล่าวผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในรอบปี ตกกับคนยากจนมากขึ้น

นอกจากนี้สัดส่วนคนจนปี 2562 ที่ร้อยละ 6.24 ทำให้ประเทศไทยบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายในการแก้ปัญหาความยากจนตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ที่มีเป้าหมายให้สัดส่วนประชากรที่อยู่ใต้เส้นความยากจนลดลงเหลือร้อยละ 6.5 ณ สิ้นแผนพัฒนาฯ ในปี 2564 อีกด้วย สะท้อนถึงการประสบความสำเร็จในการลดปัญหาความยากจน และการให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาความยากจนของภาครัฐ อย่างไรก็ตาม แม้สัดส่วนคนจนในภาพรวมจะมีแนวโน้มลดลง แต่การรักษาระดับสัดส่วนคนจนให้อยู่ในระดับต่ำต่อไปจนสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ยังต้องติดตามสถานการณ์ต่อไป เนื่องจากในปี 2563 ประเทศไทยประสบกับภาวะวิกฤติโรค Covid-19 ที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ และการจ้างงานเป็นวงกว้าง และอาจส่งผลกระทบต่อเนื่องยาวนานจนทำให้สถานการณ์ความยากจนเลวร้ายยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นข้อจำกัดสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถบรรลุเป้าหมายในการลดสัดส่วนประชากรยากจนให้ต่อเนื่องถึงระยะสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ได้

ภาพที่ 1.1 เส้นความยากจน² สัดส่วนคนจน และจำนวนคนจน ปี 2531 – 2562



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

เส้นความยากจนทางการของประเทศไทย

แนวคิดในการคำนวณเส้นความยากจน

การจัดทำเส้นความยากจนทางการของประเทศไทยมีแนวคิดในการคำนวณหลัก คือ การหารายจ่ายเพื่อการบริโภคขั้นพื้นฐาน (ขั้นต่ำที่สุด) ของคนไทยที่ทำให้คนไทยสามารถดำรงชีพอยู่ได้ โดยแบ่งรายจ่ายออกเป็น 2 กลุ่ม คือ 1) รายจ่ายเพื่อการบริโภคสินค้าประเภทอาหาร โดยพิจารณาจากสารอาหารขั้นต่ำที่จำเป็นในการดำรงชีพ ของคนแต่ละเพศ และวัย และ 2) รายจ่ายเพื่อการบริโภคสินค้าอื่น ๆ ที่ไม่ใช่อาหาร โดยคิดจากการบริโภคสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ เช่น เสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม การเดินทาง ยารักษาโรค เป็นต้น ซึ่งรายจ่ายทั้ง 2 รายการจะมีการนำหลักการประหยัดต่อขนาดมาใช้ กล่าวคือ รายจ่ายบางรายการสามารถใช้ร่วมกันได้ภายในครัวเรือน เช่น ค่าสาธารณูปโภค เป็นต้น ขณะเดียวกัน รายจ่ายที่ครัวเรือนจ่ายในแต่ละพื้นที่จะมีราคาที่แตกต่างกันตามลักษณะของพื้นที่อีกด้วย โดยผลรวมของรายจ่ายขั้นพื้นฐานทั้ง 2 ส่วนของครัวเรือนจะถือเป็นเส้นความยากจนของครัวเรือนนั้น ๆ ดังนั้นแต่ละครัวเรือนจึงมีเส้นความยากจนของตนเอง ซึ่งจะแตกต่างกันตามขนาดของครัวเรือน และพื้นที่ ขึ้นอยู่กับราคาสินค้าในพื้นที่นั้น ๆ

การนำเสนอเส้นความยากจน

จากการที่เส้นความยากจนมีความแตกต่างกันในแต่ละครัวเรือนและพื้นที่ และเมื่อนำหลักการประหยัดต่อขนาดมาใช้ ทำให้ครัวเรือนเดี่ยวหรือครัวเรือนที่มีผู้อาศัยเพียงคนเดียวจะมีค่าใช้จ่ายในแต่ละด้านโดยเฉลี่ยต่อคนที่สูงกว่าครัวเรือนที่มีคนอาศัยเป็นจำนวนมาก ซึ่งทำให้การพิจารณาเส้นความยากจนและการนำเสนอเส้นความยากจนไปใช้ อาจต้องจำแนกตามขนาดของครัวเรือน หรือพื้นที่ให้ชัดเจน มากกว่าการพิจารณาโดยใช้ค่าเฉลี่ย ตัวอย่างเช่น การใช้เส้นความยากจนที่ 2,763 บาทต่อคน ในปี 2562 อาจพิจารณาในรูปแบบที่แตกต่างกันได้ กล่าวคือ ค่าเฉลี่ยของเส้นความยากจนของครัวเรือนที่อาศัยอยู่ด้วยกัน 2-3 คน ในเขตเทศบาลจะอยู่ที่ 6,931 บาท ขณะที่ค่าเฉลี่ยของเส้นความยากจนของครัวเรือนทั่วประเทศ จะอยู่ที่ 7,392 บาทต่อครัวเรือนต่อเดือน และอาจพิจารณาเส้นความยากจนของครัวเรือนที่มีสมาชิกคนเดียวได้เช่นกัน โดยมีค่าเฉลี่ยมีค่าเท่ากับ 3,858 บาทต่อคนต่อเดือน ซึ่งสูงกว่าเส้นความยากจนโดยเฉลี่ยที่นำเสนอในปัจจุบันถึง 1,000 บาท

ทั้งนี้ในต่างประเทศมีตัวอย่างประเทศที่ใช้เส้นความยากจนหลายค่า และแตกต่างกันตามพื้นที่ หรือขนาดของครัวเรือนนั้นอยู่หลายประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา มีการนำเสนอเส้นความยากจนสำหรับครอบครัวที่มีผู้ใหญ่ 2 คน อาศัยอยู่ด้วยเด็ก 2 คน โดยมีเส้นความยากจนในปี 2561 อยู่ที่ 24,250 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี ขณะเดียวกันมีเส้นความยากจนของคนที่อาศัยอยู่คนเดียวที่มีอายุต่ำกว่า 65 ปี อยู่ที่ 11,770 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี ขณะที่ประเทศอินเดีย มีการนำเสนอเส้นความยากจนแยกตามพื้นที่ คือ เส้นความยากจนในเมืองอยู่ที่ 538.60 รูปีต่อเดือน และในชนบทอยู่ที่ 356.35 รูปีต่อเดือน

² เส้นความยากจน (Poverty Line) สะท้อนค่าใช้จ่ายมาตรฐานขั้นต่ำที่คนจะดำรงชีวิตอยู่ได้ (Minimum Requirement) ในสังคม โดยคนที่ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพต่ำกว่าเส้นความยากจน จะถือว่าเป็นคนจน ทั้งนี้ในปี 2562 เส้นความยากจนมีมูลค่า 2,763 บาทต่อคนต่อเดือน เพิ่มขึ้นจาก 2,710 บาทต่อคนต่อเดือน ในปี 2561 โดยเส้นความยากจนที่เพิ่มขึ้นเกิดจาก เส้นความยากจนด้านอาหาร เพิ่มขึ้น 1,500 บาท/คนต่อเดือน เป็น 1,552 บาทต่อคนต่อเดือน ส่วนการบริโภคสินค้าจำเป็นที่ไม่ใช่อาหาร (Non Food Line) ค่อนข้างทรงตัว โดยเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยจาก 1,210 บาทต่อคนต่อเดือน เป็น 1,211 บาทต่อคนต่อเดือน ทั้งนี้เส้นความยากจน (Poverty Line) มีค่าสูงสุดในพื้นที่ กทม. ภาคกลาง ภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือ ตามลำดับ

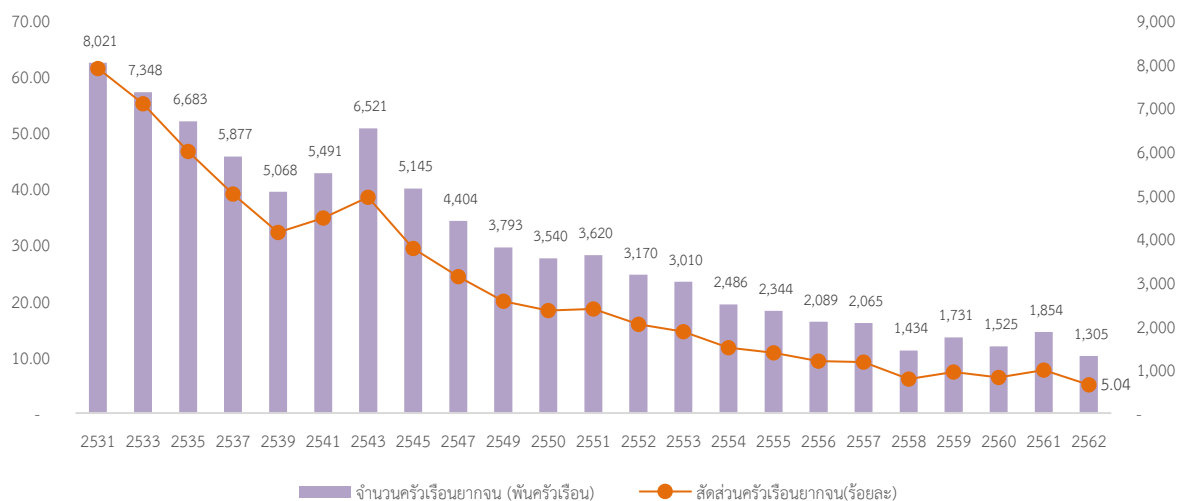
ซึ่งประเทศเหล่านี้ก็นำเกณฑ์เส้นความยากจนนี้มาใช้พิจารณาในการจัดทำนโยบายแก้ปัญหาความยากจนของประเทศที่ตอบโจทย์ของลักษณะทางประชากร และพื้นที่มากกว่าการกำหนดเส้นความยากจนไว้เพียงรูปแบบเดียว

ขนาดครัวเรือน	Municipal	Non-Municipal	รวม
1	4,074	3,457	3,858
2-3	7,318	6,420	6,931
4-5	11,597	10,020	10,833
มากกว่า 5 คน	15,831	13,918	14,766
Total	7,565	7,162	7,392

ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ครัวเรือนยากจนในปี 2562 มีจำนวนทั้งสิ้น 1.31 ล้านครัวเรือน หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 5.04 ของครัวเรือนทั้งหมด ลดลงเมื่อเทียบกับ 1.85 ล้านครัวเรือน หรือร้อยละ 7.64 ในปี 2561 ซึ่งแม้ว่าสถานการณ์ความยากจนจะมีความผันผวนในบางช่วงเวลา แต่มีแนวโน้มลดลงต่อเนื่องสะท้อนแนวโน้มที่ดีขึ้นของสถานการณ์ความยากจนของประเทศไทย

ภาพที่ 1.2 สัดส่วนครัวเรือนยากจน และจำนวนครัวเรือนยากจน ปี 2531-2562



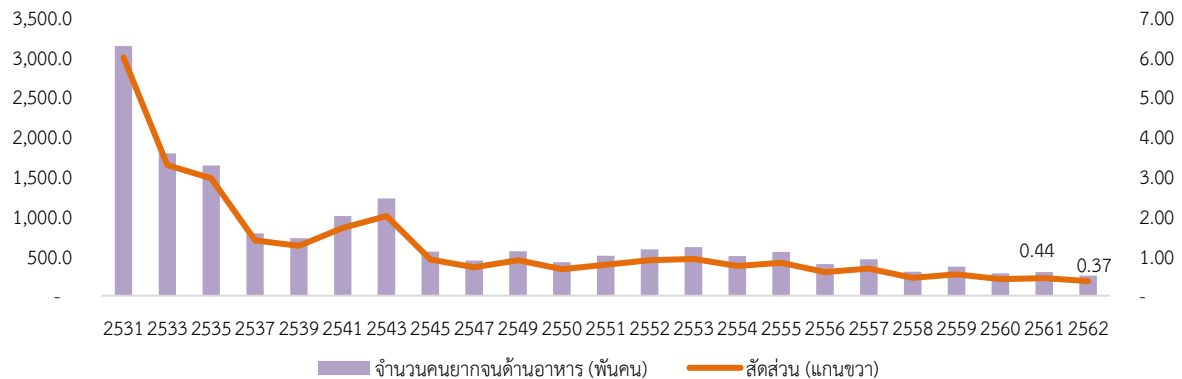
ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

1.2 ความยากจนตามระดับความรุนแรง

ความรุนแรงของปัญหาความยากจนลดลง เมื่อพิจารณาคนยากจนตามระดับความรุนแรงโดยแบ่งคนยากจนออกเป็น 2 กลุ่ม คือ คนยากจนมาก และคนยากจนน้อย พบว่า คนยากจนมาก (มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจนเกินกว่าร้อยละ 20) ซึ่งถือเป็นกลุ่มคนที่มีปัญหาความยากจนในด้านตัวเงินที่รุนแรง มีจำนวนทั้งสิ้น 1.28 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 29.50 ของคนยากจนทั้งหมด ลดลงจาก 2.65 ล้านคนในปี 2561 หรือลดลงร้อยละ 51.78 ขณะที่คนยากจนน้อย หรือคนยากจนที่มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคใกล้เคียงกับเส้นความยากจน พบว่า มีจำนวน 3.05 ล้านคน ลดลงจากปีก่อนที่มีจำนวน 4.04 ล้านคน หรือลดลงร้อยละ 24.43

เมื่อพิจารณาคนจนที่มีรายจ่ายเพื่อการบริโภคอาหารต่ำกว่าเส้นความยากจนด้านอาหาร ซึ่งชี้ให้เห็นถึงกลุ่มคนที่อาจบริโภคอาหารไม่เพียงพอต่อความต้องการสารอาหารขั้นต่ำ หรืออาจเป็นกลุ่มเสี่ยงที่มีปัญหาด้านโภชนาการ พบว่า ในปี 2562 มีประชากรที่มีรายจ่ายด้านอาหารต่ำกว่าเส้นความยากจนด้านอาหารจำนวนทั้งสิ้น 2.54 แสนคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 0.37 ลดจากร้อยละ 0.44 ในปี 2561

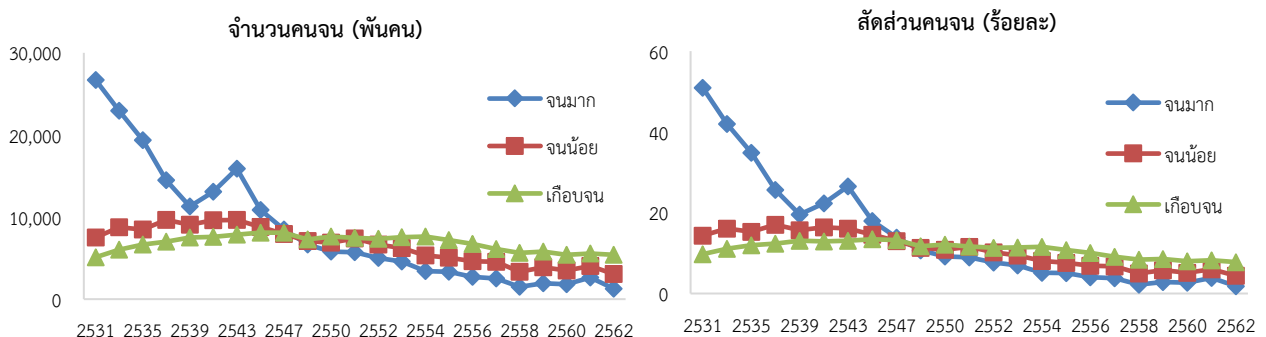
ภาพที่ 1.3 จำนวนและสัดส่วนประชากรที่มีรายจ่ายเพื่อบริโภคเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนต่ำกว่าเส้นความยากจนด้านอาหาร ปี 2531-2562



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

แม้ว่าคนยากจนจะลดลงทั้งกลุ่มคนยากจนน้อย และคนยากจนมาก แต่คนเกือบจนกลับมีอยู่เป็นจำนวนมาก เมื่อพิจารณาคนเกือบจนหรือกลุ่มประชากรที่ไม่ใช่คนยากจนแต่มีรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคใกล้เคียงกับเส้นความยากจน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าประชากรในกลุ่มนี้มีความเสี่ยงที่จะเป็นคนยากจนได้ง่าย หากมีปัญหามากกระทบ อาทิ การเจ็บป่วย การว่างงาน อุบัติภัย ฯลฯ ทั้งนี้ พบว่า ในปี 2562 คนเกือบจนมีจำนวนทั้งสิ้น 5.40 ล้านคน หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 7.79 ของประชากรทั้งประเทศ แม้ว่าจะมีจำนวนลดลงจากปีก่อนที่มีจำนวน 5.55 ล้านคน แต่ยังคงต้องเฝ้าระวังและมีมาตรการดูแลช่วยเหลือต่อเนื่องเพื่อไม่ให้คนกลุ่มนี้ตกไปเป็นกลุ่มคนจน โดยเฉพาะมาตรการส่งเสริมการมีงานทำและมีรายได้

ภาพที่ 1.4 จำนวนและสัดส่วนคนจนน้อย คนจนมาก และคนเกือบจน ปี 2531 - 2562



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

หมายเหตุ : จนคือ มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจน

จนมากคือ มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจนเกินกว่าร้อยละ 20

จนน้อยคือ มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจนไม่เกินร้อยละ 20

เกือบจนคือ มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคสูงกว่าเส้นความยากจนไม่เกินร้อยละ 20

ความแตกต่างของคน 4 กลุ่ม: คนไม่จน คนเกือบจน คนจน และคนจนมาก

จากการนำเสนอระดับความรุนแรงของความยากจนในตอนต้น ส่วนนี้จะชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างและความสอดคล้องของกลุ่มคนทั้ง 4 กลุ่ม กล่าวคือ กลุ่มคนไม่จนที่มีจำนวนทั้งสิ้น 64.99 ล้านคน กลุ่มคนเกือบจนมีจำนวนทั้งสิ้น 5.4 ล้านคน กลุ่มคนจนน้อยมีจำนวน 3.05 ล้านคน และกลุ่มคนจนมากมีจำนวนทั้งสิ้น 1.28 ล้านคน โดยยกตัวอย่างเพื่อเปรียบเทียบคนทั้ง 4 กลุ่มในมิติเกี่ยวกับความยากจนที่สำคัญ ได้แก่ มิติด้านประชากร รายได้ และการศึกษา โดยมีรายละเอียดดังนี้

ในมิติด้านประชากร พบว่า กลุ่มคนเกือบจน คนจนมาก และคนจนน้อยมีอัตราการพึ่งพิงในระดับสูง และแตกต่างจากกลุ่มคนไม่จนมาก โดยกลุ่มมีอัตราการพึ่งพิงสูงที่สุดคือ กลุ่มคนจนมากที่ร้อยละ 104.67 รองลงมาเป็น กลุ่มคนจนน้อย คนเกือบจน และกลุ่มคนไม่จนโดยมีอัตราการพึ่งพิงที่ร้อยละ 96.23 91.93 และ 60.18 ตามลำดับ ซึ่งเห็นว่าครัวเรือนจะมีปัญหาความยากจนมากขึ้นเมื่อมีการพึ่งพิงมาก

ในมิติรายได้ของคนทั้ง 4 กลุ่ม พบว่า กลุ่มคนไม่จนมีรายได้สูงสุดที่ 10,302 บาทต่อคนต่อเดือน สูงกว่าคนเกือบจนถึงกว่า 3 เท่า ขณะที่คนจนน้อย และคนเกือบจนมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนต่างกันไม่มากนัก ที่ 3,235 บาทต่อคนต่อเดือน และ 3,864 บาทต่อคนต่อเดือน ตามลำดับ สะท้อนถึงโอกาสที่ครัวเรือนเกือบจนจะเปลี่ยนสถานะมาเป็นคนจนได้ง่าย

ในมิติการศึกษา พบว่า ครัวเรือนเกือบจน ครัวเรือนจนน้อย และครัวเรือนจนมาก เป็นครัวเรือนที่ได้รับการศึกษาต่ำ โดยมีสัดส่วนประชากรที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า คิดเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 75 โดยคนเกือบจนมีสัดส่วนร้อยละ 75.77 คนจนน้อยร้อยละ 78.04 และคนจนมากร้อยละ 81.91 ขณะที่คนไม่จน พบว่ามีสัดส่วนผู้จบการศึกษาสูงสุดระดับประถมศึกษาและต่ำกว่าเพียงร้อยละ 53.40 เท่านั้น

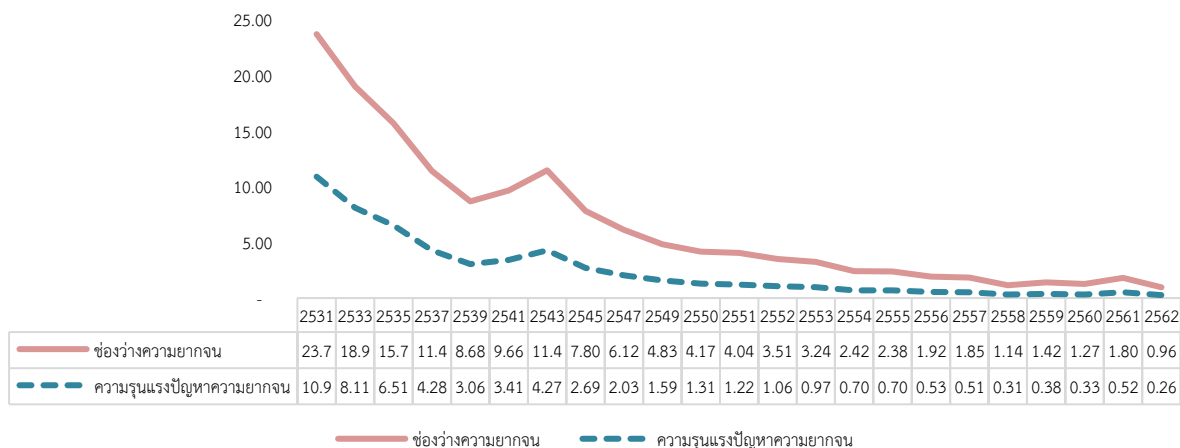
ตารางที่ 1.1 ข้อมูลลักษณะของกลุ่มคนไม่จน คนเกือบจน คนจน และคนจนมาก ปี 2562

	คนไม่จน	คนเกือบจน	คนจนน้อย	คนจนมาก
อัตราการพึ่งพิง	60.18	91.93	96.23	104.67
รายได้	10,302	3,864	3,235	
สัดส่วนประชากรที่จบการศึกษาสูงสุดระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า	53.40	75.77	78.04	81.91

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ช่องว่างความยากจน (Poverty gap) และระดับความรุนแรงของปัญหาความยากจนมีแนวโน้มลดลงต่อเนื่อง โดยช่องว่างความยากจนลดลงจาก 1.80 ในปี 2561 มาอยู่ที่ 0.96 ในปี 2562 ขณะที่ความรุนแรงของปัญหาความยากจน ลดลงจาก 0.52 มาอยู่ที่ 0.26 ในปี 2562 ซึ่งทั้ง 2 ตัวชี้วัดเป็นตัวชี้วัดที่สะท้อนว่าความรุนแรงของปัญหาความยากจนของไทยอยู่ในระดับใด ขณะเดียวกันช่องว่างความยากจนซึ่งคือระดับความแตกต่างของรายจ่ายของคนจนที่ต่ำกว่าเส้นความยากจนนั้น ยังสามารถนำมาใช้ระบุถึงงบประมาณที่รัฐอาจใช้ในการแก้ปัญหาความยากจนอย่างคร่าว ๆ ได้ กล่าวคือ ในปี 2562 ค่าเฉลี่ยของความแตกต่างของเส้นความยากจน และรายจ่ายของคนจนอยู่ที่ 382.53 บาทต่อคนต่อเดือน ซึ่งอาจกล่าวในเบื้องต้นได้ว่าหากรัฐบาลไม่ยากมีคนยากจนในประเทศ รัฐบาลสามารถจ่ายเงินอุดหนุนให้คนจนโดยตรงเฉลี่ยคนละ 382.53 บาท หรือใช้งบประมาณ 1,654.87 ล้านบาทต่อเดือนในการแก้ปัญหา อย่างไรก็ตามตัวเลขข้างต้นเป็นตัวเลขที่เกิดขึ้นจากการประมาณการเท่านั้น การแก้ปัญหาความยากจนที่ยั่งยืนจำเป็นต้องพิจารณาลักษณะต่าง ๆ ของคนจน เช่น โครงสร้างประชากร อาชีพและลักษณะการหารายได้ เพื่อใช้ประกอบการในการแก้ปัญหาให้กับแต่ละครัวเรือนได้อย่างตรงจุด และเหมาะสม

ภาพที่ 1.5 ช่องว่างความยากจน และความรุนแรงของปัญหาความยากจน



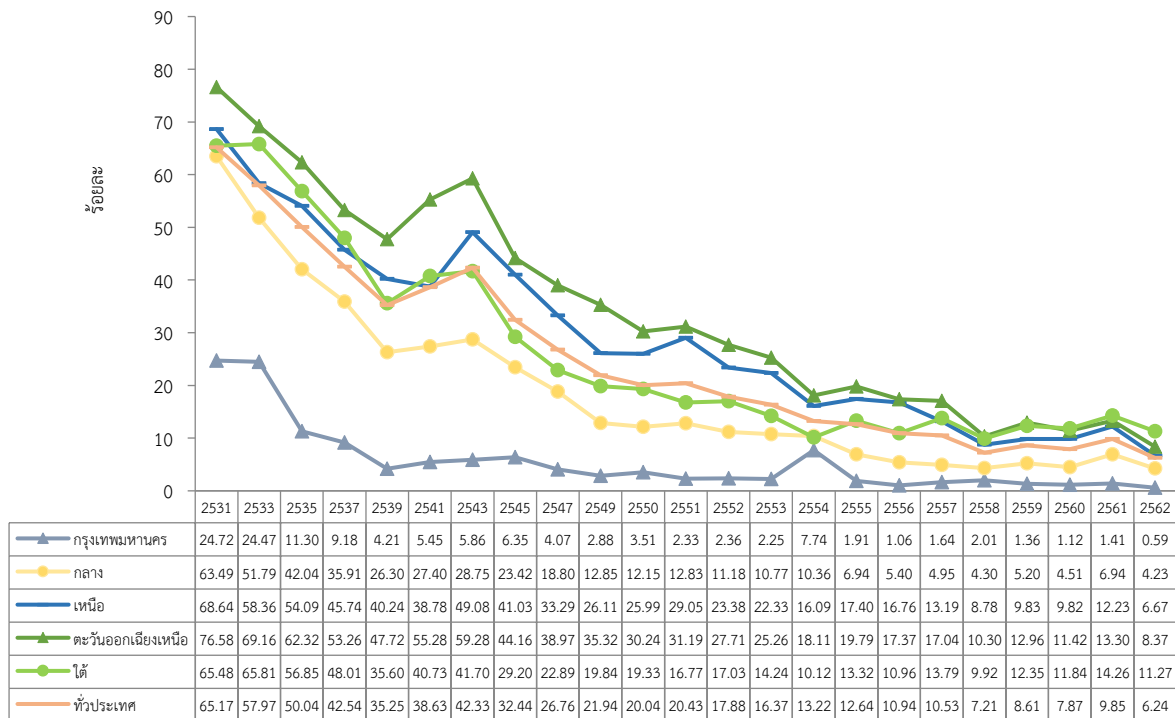
ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช. **หมายเหตุ** ช่องว่างความยากจน (Poverty gap ratio) หมายถึง ช่องว่างระหว่างรายจ่ายของคนที่ยังตกอยู่ใต้เส้นความยากจนกับเส้นความยากจนเพื่อบ่งชี้ว่าคนจนเหล่านี้มีระดับรายจ่ายต่ำกว่าเส้นความยากจนมากน้อยเพียงใด โดยเป็นการหาค่าเฉลี่ยร้อยละของช่องว่างระหว่างเส้นความยากจนกับรายจ่ายเฉลี่ยต่อคน ต่อเดือนของครัวเรือนยากจนคนจนที่มีรายจ่ายต่ำกว่าเส้นความยากจนมากก็จะมีความยากลำบากมากกว่าผู้ที่มียาจ่ายใกล้เส้นความยากจน

ความรุนแรงของปัญหาความยากจน (Severity of poverty) เป็นการวัดที่พิจารณาให้ความสำคัญกับกลุ่มคนจนที่มีปัญหาความยากจนรุนแรงหรือมีรายจ่ายต่ำกว่าเส้นความยากจนมากๆ เพื่อบ่งชี้ว่าการกระจายรายจ่ายในกลุ่มคนจนที่อยู่ใต้เส้นความยากจนโดยทำการถ่วงน้ำหนักมากให้กับค่าที่ต่ำกว่าเส้นความยากจนมากตัวชี้วัดนี้จะช่วยตรวจสอบติดตามความก้าวหน้าของสถานการณ์ของความยากจนที่สุดซึ่งแม้จะมีจำนวนน้อยแต่เป็นกลุ่มที่จะหลุดพ้นจากความยากจนได้ยากที่สุด

1.3 ความยากจนระดับภาค เขตพื้นที่ และจังหวัด

ภาพรวมสัดส่วนคนจนมีแนวโน้มลดลงในทุกภูมิภาค โดยในปี 2562 ภูมิภาคที่มีสัดส่วนคนจนสูงสุด 3 อันดับ คือ ภาคใต้ (ร้อยละ 11.27) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ร้อยละ 8.37) และภาคเหนือ (ร้อยละ 6.67) ตามลำดับ ซึ่งในอดีตภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภูมิภาคที่มีสัดส่วนคนจนสูงที่สุดตลอดระยะ 30 ปี จนกระทั่งในปี 2561 ภาคใต้กลับเป็นภูมิภาคที่มีสัดส่วนคนจนสูงที่สุด ซึ่งหากพิจารณาสถานการณ์ความยากจนในภาคใต้ พบว่า ครัวเรือนยากจนภาคใต้กว่าร้อยละ 40 เป็นครัวเรือนยากจนที่อยู่ในภาคการเกษตร ซึ่งตั้งแต่ปี 2555 ราคาผลผลิตทางการเกษตรที่สำคัญในภาคใต้ คือ ยางพารา มีราคาลดลงมาก โดยดัชนีราคาอย่างแผ่นดับชั้น 3 ในปี 2554 อยู่ในระดับสูงมากเท่ากับ 245.18 และในปีดังกล่าวสัดส่วนคนจนในภาคใต้ลดลงมาก แต่หลังจากนั้นราคาอย่างพาราได้ลดลงเรื่อยมา โดยในปี 2562 ดัชนีราคาอย่างแผ่นดับชั้น 3 ลดลงเหลือ 80.43 สัดส่วนคนจนยากจนภาคใต้ไม่ได้ปรับตัวลดลงอย่างชัดเจนมากนัก ซึ่งอาจเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญที่ทำให้ในปัจจุบันภาคใต้กลับมาเป็นภูมิภาคที่มีสัดส่วนคนจนสูงที่สุด

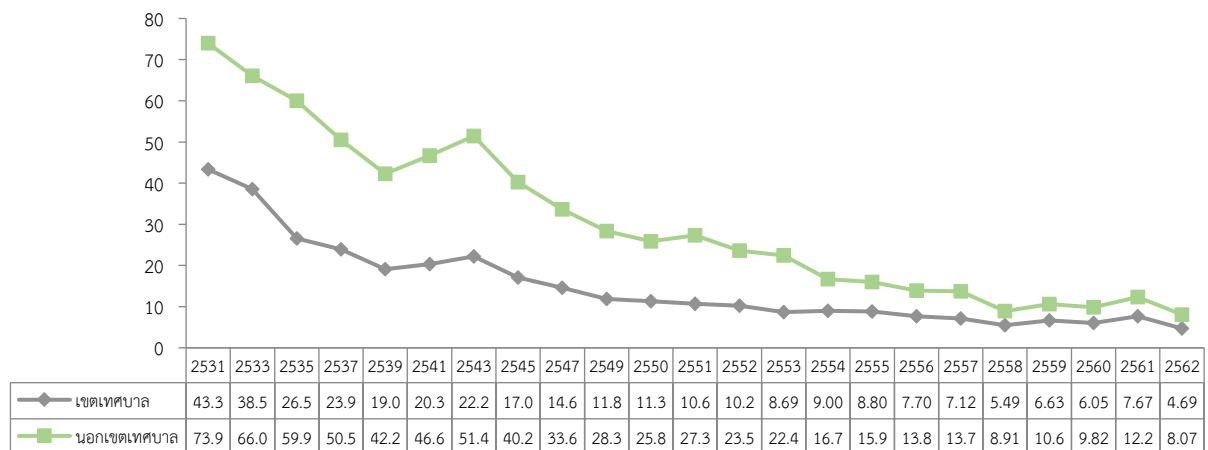
ภาพที่ 1.6 การกระจายตัวของคนจนจำแนกรายภาค ปี 2531-2562



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

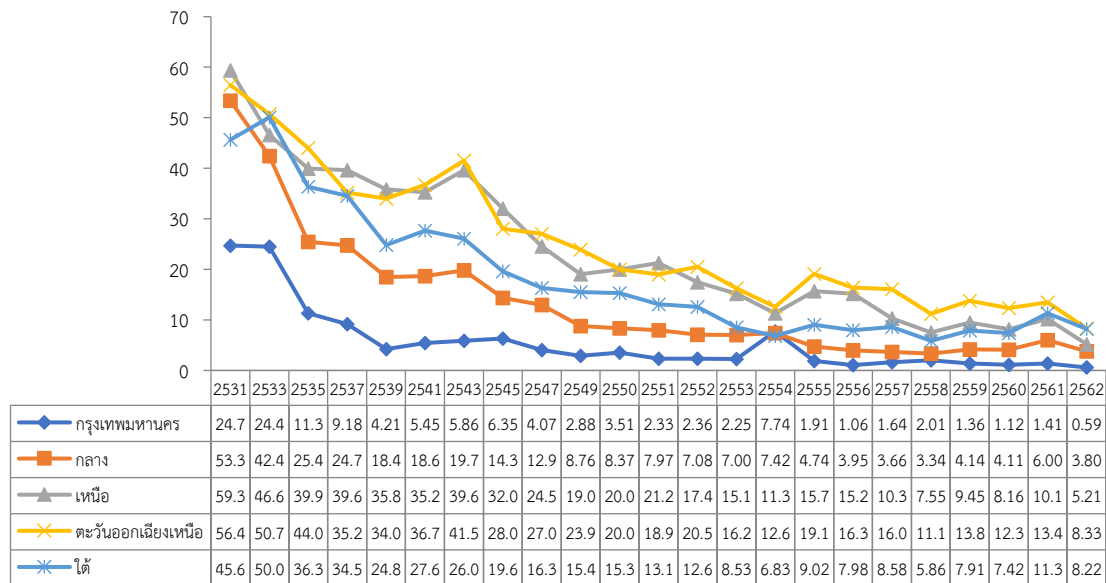
ปัญหาความยากจนในพื้นที่นอกเขตเทศบาลสูงกว่าในเขตเทศบาล ในปี 2562 นอกเขตเทศบาลมีสัดส่วนคนจนร้อยละ 8.07 ลดลงจาก 12.29 ในปี 2561 ขณะที่ในเขตเทศบาลมีสัดส่วนคนจน ร้อยละ 4.69 ลดลงจากร้อยละ 7.67 ในปี 2561 ซึ่งมีแนวโน้มลดลงมากตามการลดลงของคนจนในภาพรวม ทั้งนี้สาเหตุที่ความยากจนนอกเขตเทศบาลมีสัดส่วนสูงกว่าในเขตเทศบาลมาโดยตลอด ส่วนหนึ่งเกิดจากลักษณะของอาชีพ ซึ่งคนยากจนนอกเขตเทศบาลโดยมากทำงานในอาชีพที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม ส่งผลให้มีรายได้ที่ไม่แน่นอน อีกทั้งยังเป็นแรงงานนอกระบบ ทำให้มีความเสี่ยงต่อความมั่นคงด้านรายได้ ส่งผลให้นอกเขตเทศบาลมีการกระจุกตัวของคนจนสูงกว่าในเขตเทศบาล

ภาพที่ 1.7 การกระจายตัวของคนจนจำแนกเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาล ปี 2531-2562



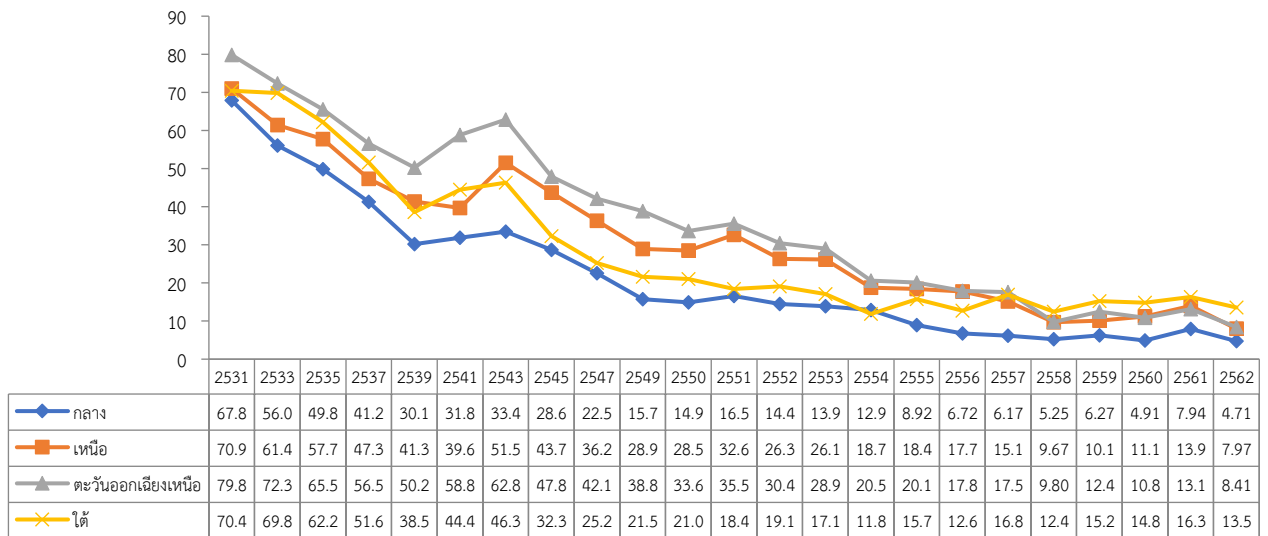
ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ภาพที่ 1.8 สัดส่วนคนจนในเขตเทศบาล (เมื่อวัดจากรายจ่ายเพื่อการบริโภค) จำแนกรายภาค ปี 2531-2562



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ภาพที่ 1.9 สัดส่วนคนจนนอกเขตเทศบาล (เมื่อวัดจากรายจ่ายเพื่อการบริโภค) จำแนกรายภาค ปี 2531-2562



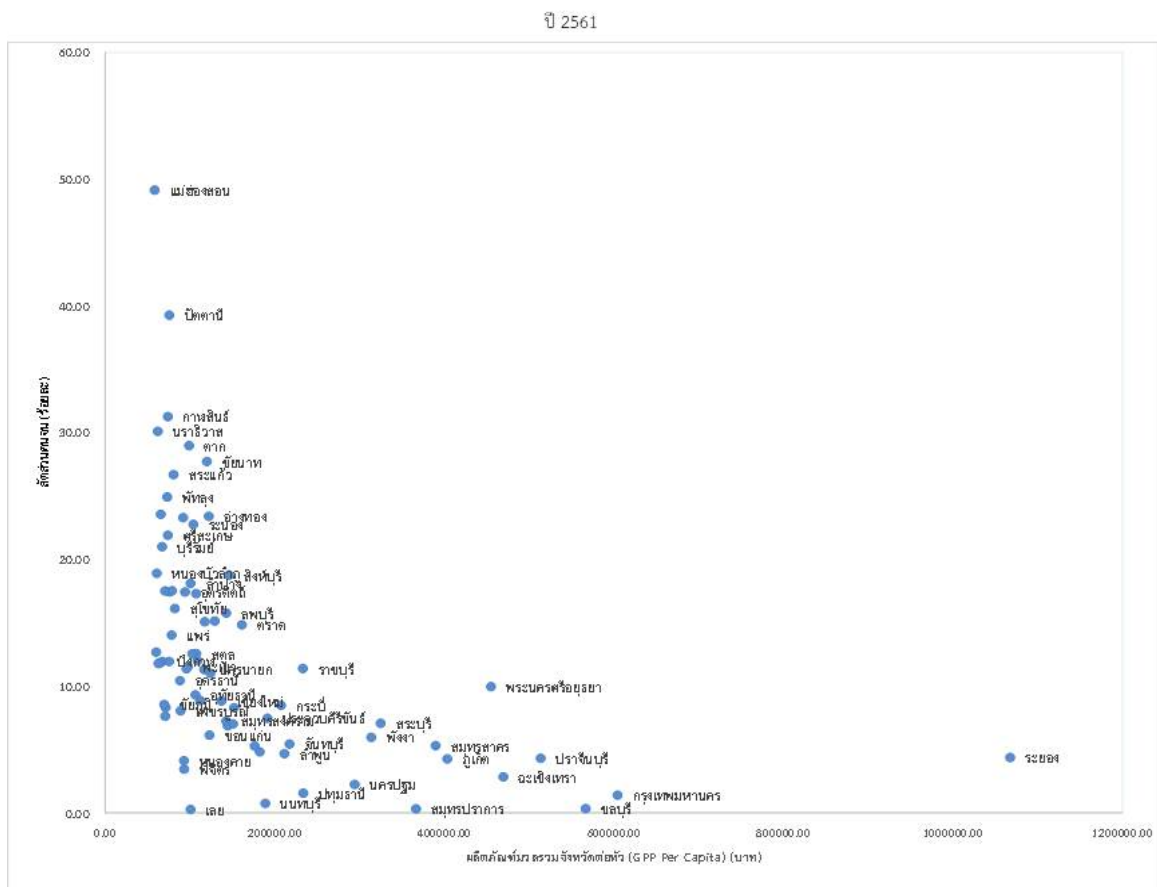
ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

สัดส่วนความยากจนลดลงเกือบทุกจังหวัด เมื่อพิจารณาความยากจนในระดับจังหวัด พบว่า ในปี 2562 ปัญหาความยากจนลดลงเกือบทุกจังหวัด ยกเว้น 9 จังหวัดที่มีสัดส่วนคนยากจนเพิ่มขึ้น ได้แก่ จังหวัดสมุทรปราการ จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี อุบลราชธานี นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี เลย และสตูล อย่างไรก็ตาม จังหวัดดังกล่าวเป็นจังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนอยู่ในระดับต่ำ กล่าวคือไม่เกินร้อยละ 16 ขณะที่จังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูงสุด 10 อันดับ พบว่าสัดส่วนคนจนปรับลดลงมาก โดยจังหวัดปัตตานีซึ่งเป็นจังหวัดยากจนที่สุดในประเทศไทยมีสัดส่วนคนจนเท่ากับร้อยละ 29.72 ในปี 2562 ซึ่งแม้ว่าจะมีปัญหาความยากจน

สูงสุด แต่สัดส่วนคนจนลดลงมากจากร้อยละ 39.27 ในปี 2561 รองลงมาได้แก่ จังหวัดนราธิวาส แม่ฮ่องสอน ตาก กาฬสินธุ์ สระแก้ว พัทลุง ชัยนาท อ่างทอง และระนอง ตามลำดับ

สำหรับจังหวัดที่มีปัญหาความยากจนน้อยที่สุด ได้แก่ นนทบุรี (ร้อยละ 0.24) รองลงมาคือ ปทุมธานี (ร้อยละ 0.24) ภูเก็ต (ร้อยละ 0.40) สมุทรปราการ (ร้อยละ 0.56) และ กทม. (ร้อยละ 0.59) ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าจังหวัดที่มีปัญหาความยากจนเรื้อรัง เป็นพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลศูนย์กลางความเจริญ มีเขตพื้นที่ติดกับชายแดน/ชายฝั่ง ได้แก่ แม่ฮ่องสอน ตาก ปัตตานี นราธิวาส ส่วนจังหวัดที่มีปัญหาความยากจนน้อย เป็นเมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ หรือมีพื้นที่ติดกับศูนย์กลางความเจริญ เช่น นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ ทั้งนี้เมื่อพิจารณา รายได้ต่อหัวของประชากร (GDP per capita) กับสัดส่วนคนจน จะพบว่า จังหวัดที่มีรายได้ต่อหัวต่ำ เป็นจังหวัดที่มีความยากจนสูง โดยความสัมพันธ์ของรายได้กับสัดส่วนคนจนมีแนวโน้มลดลง กล่าวคือ สัดส่วนคนจนจะลดลงมากเมื่อรายได้เพิ่มขึ้นในช่วงแรก และจะน้อยลงเมื่อรายได้เพิ่มขึ้นไปในระดับหนึ่ง ซึ่งชี้ให้เห็นว่าหากยกระดับเศรษฐกิจให้กับจังหวัดที่มีรายได้ต่อหัวต่ำ อาจช่วยแก้ปัญหาความยากจนให้กับจังหวัดนั้นอย่างมาก หรือการกระจายศูนย์กลางความเจริญไปยังเมืองหลักและเมืองรอง เพื่อให้เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน อาจเป็นกลไกที่สามารถแก้ไขปัญหาความยากจน และยกระดับรายได้ของประชากรในจังหวัดยากจนให้มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นได้

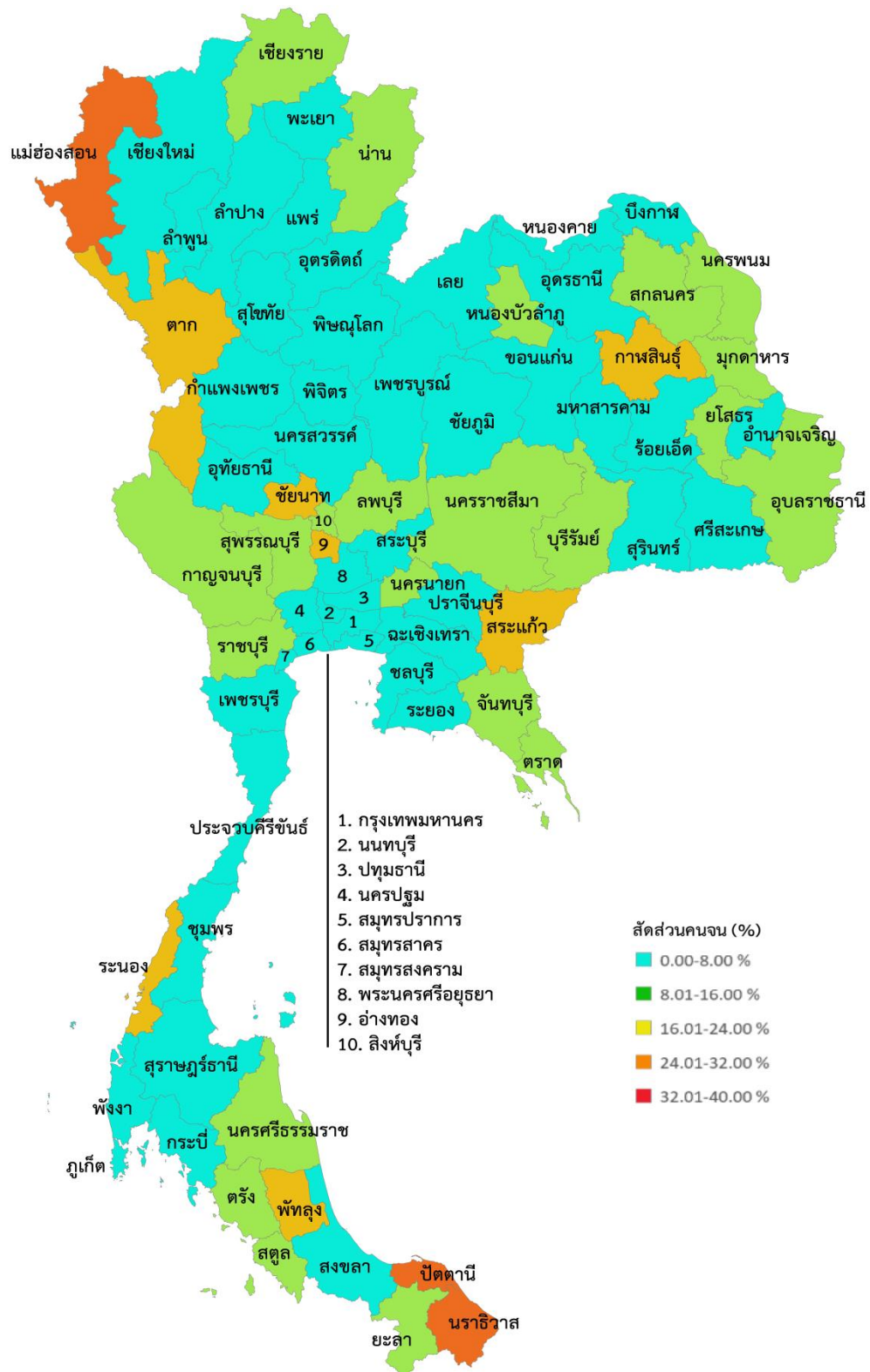
ภาพที่ 1.10 ความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ต่อหัวของประชากรกับสัดส่วนคนจนรายจังหวัด ปี 2561



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

หมายเหตุ: ใช้ข้อมูลปี 2561 เนื่องจากข้อมูล GPP ปีล่าสุดคือปี 2561

ภาพที่ 1.11 แผนที่ความยากจน ปี 2562



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ตารางที่ 1.2 รายชื่อจังหวัดที่ติดอันดับ 10 จังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูงที่สุดหรือมีความยากจนหนาแน่นสูงที่สุดในช่วงปี 2543-2562

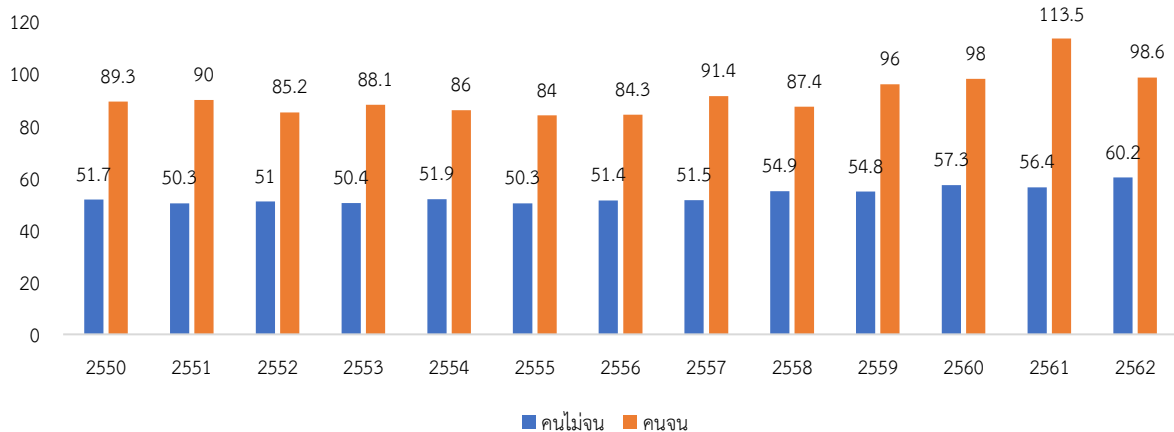
ปี พ.ศ.	ลำดับ1	ลำดับ2	ลำดับ3	ลำดับ4	ลำดับ5	ลำดับ6	ลำดับ7	ลำดับ8	ลำดับ9	ลำดับ10
2562	ปัตตานี (29.72)	นราธิวาส (25.53)	แม่ฮ่องสอน (25.26)	ตาก (21.13)	กาฬสินธุ์ (20.21)	สระแก้ว (18.74)	พัทลุง (18.67)	ชัยนาท (17.89)	อ่างทอง (17.32)	ระนอง (16.43)
2561	แม่ฮ่องสอน (49.13)	ปัตตานี (39.27)	กาฬสินธุ์ (31.26)	นราธิวาส (30.10)	ตาก (28.97)	ชัยนาท (27.72)	สระแก้ว (26.68)	พัทลุง (24.93)	อำนาจเจริญ (23.55)	อ่างทอง (23.40)
2560	ปัตตานี (34.20)	นราธิวาส (34.17)	แม่ฮ่องสอน (33.33)	กาฬสินธุ์ (32.96)	นครพนม (27.78)	ตาก (27.18)	ชัยนาท (26.21)	บุรีรัมย์ (20.99)	สระแก้ว (19.03)	พัทลุง (18.67)
2559	แม่ฮ่องสอน (39.21)	นราธิวาส (37.30)	ปัตตานี (35.98)	กาฬสินธุ์ (31.99)	นครพนม (30.24)	ชัยนาท (28.34)	ตาก (27.54)	บุรีรัมย์ (24.32)	อำนาจเจริญ (24.00)	น่าน (22.73)
2558	ปัตตานี (34.91)	แม่ฮ่องสอน (32.19)	ตาก (24.48)	บุรีรัมย์ (23.34)	ยะลา (21.34)	น่าน (21.01)	ชัยนาท (19.64)	นราธิวาส (19.50)	กาฬสินธุ์ (17.78)	กาญจนบุรี (17.63)
2557	แม่ฮ่องสอน (46.08)	นราธิวาส (45.13)	กาฬสินธุ์ (42.67)	ปัตตานี (39.15)	บุรีรัมย์ (39.13)	ตาก (36.53)	ยะลา (32.83)	น่าน (28.80)	เชียงราย (26.83)	นครพนม (24.89)
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)

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

1.4 ลักษณะทางประชากรของครัวเรือนยากจน

เมื่อพิจารณาลักษณะทางประชากรของคนจน พบว่า คนจนมีอัตราการพึ่งพิง (จำนวนเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี และผู้สูงอายุ ต่อวัยแรงงาน) สูงกว่าครัวเรือนไม่ยากจนมาโดยตลอด โดยในช่วง 3 ปีให้หลัง อัตราการพึ่งพิงของคนจนอยู่ในระดับสูงมาก โดยปี 2562 อัตราการพึ่งพิงของคนจนสูงถึงร้อยละ 98.6 หรือกล่าวได้ว่าในครัวเรือนยากจนวัยแรงงาน 1 คน ต้องรับผิดชอบในการดูแลเด็กและผู้สูงอายุ 1 คนเท่ากัน ขณะที่เมื่อเทียบกับคนไม่จน พบว่า วัยแรงงาน 2 คน ดูแลผู้สูงอายุและเด็ก 1 คน ซึ่งชี้ให้เห็นว่า คนจนมีภาระในการต้องหาเลี้ยงครอบครัวที่สูง

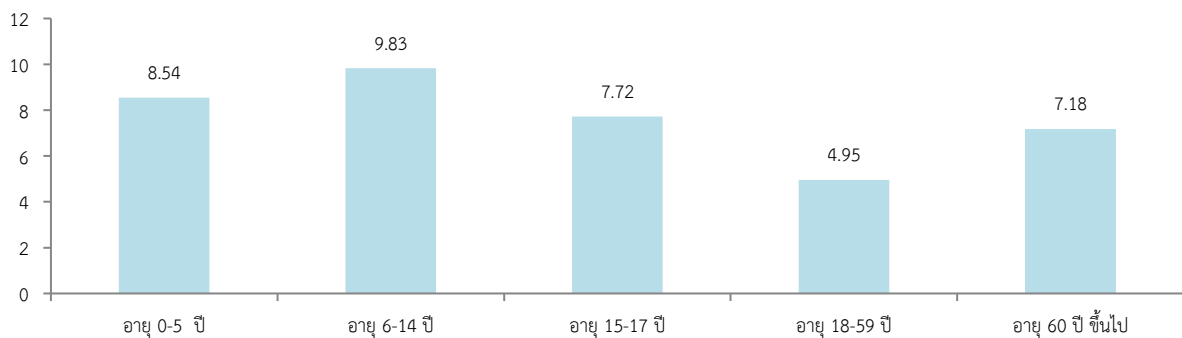
ภาพที่ 1.12 อัตราการพึ่งพิง



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

การพึ่งพิงที่สูงชี้ให้เห็นว่าคนยากจนส่วนมากคือกลุ่มเด็กและเยาวชน (6-14 ปี) ซึ่งเมื่อพิจารณาสัดส่วนคนจนจำแนกตามช่วงวัย พบว่า เด็กและเยาวชนมีปัญหาคายากจน มากกว่ากลุ่มผู้สูงอายุและวัยแรงงาน เนื่องจากวัยแรงงานมีความสามารถในการสร้างรายได้ทางเศรษฐกิจมากกว่า โดยวัยแรงงาน (อายุ 18-59 ปี) มีสัดส่วนคนจนที่ร้อยละ 4.95 ในปี 2562 ส่วนวัยผู้สูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) มีสัดส่วนคนจนที่ร้อยละ 7.18 เด็กอายุ 0-5 ปี มีสัดส่วนคนจนที่ร้อยละ 8.54 และเด็กอายุ 6-14 ปี มีสัดส่วนคนจนที่ร้อยละ 9.83 ซึ่งทุกกลุ่มมีสัดส่วนคนจนลดลงจากปีก่อนหน้า

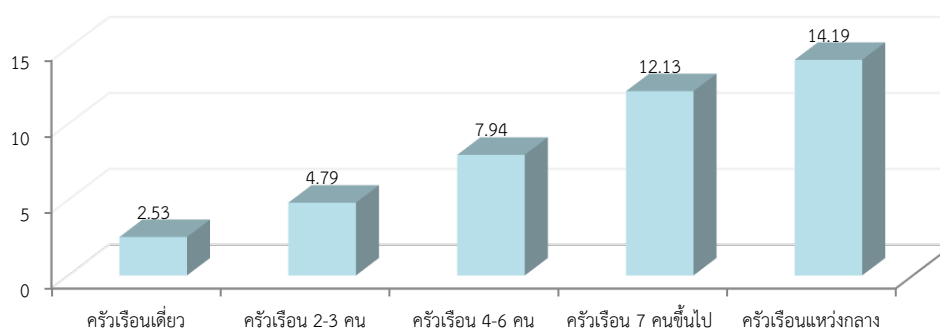
ภาพที่ 1.13 สัดส่วนคนจนจำแนกตามกลุ่มอายุ ปี 2562



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ครัวเรือนขนาดใหญ่มีปัญหาความยากจนมากกว่าครัวเรือนขนาดเล็ก โดยครัวเรือนที่มีสมาชิกในครัวเรือนตั้งแต่ 7 คนขึ้นไป มีสัดส่วนคนจนมากที่สุด ที่ร้อยละ 12.13 รองลงมาคือครัวเรือน 4-6 คน มีสัดส่วนคนจนร้อยละ 7.94 ส่วนครัวเรือนขนาดเล็กและครัวเรือนเดี่ยวมีสัดส่วนคนจนน้อย โดย ครัวเรือน 2-3 คนขึ้นไปมีสัดส่วนคนจนอยู่ที่ 4.79 และครัวเรือนเดี่ยวมีสัดส่วนคนจนอยู่ที่ 2.53 อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาประเภทครัวเรือนตามผู้ที่อาศัยในครัวเรือนพบว่า ครัวเรือนแหว่งกลาง (ผู้สูงอายุอาศัยอยู่กับเด็ก) มีสัดส่วนคนจนสูงสุดอยู่ที่ร้อยละ 14.19

ภาพที่ 1.14 สัดส่วนคนจนจำแนกตามขนาดครัวเรือน ปี 2562



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

1.5 สถานภาพทางเศรษฐกิจของคนจน

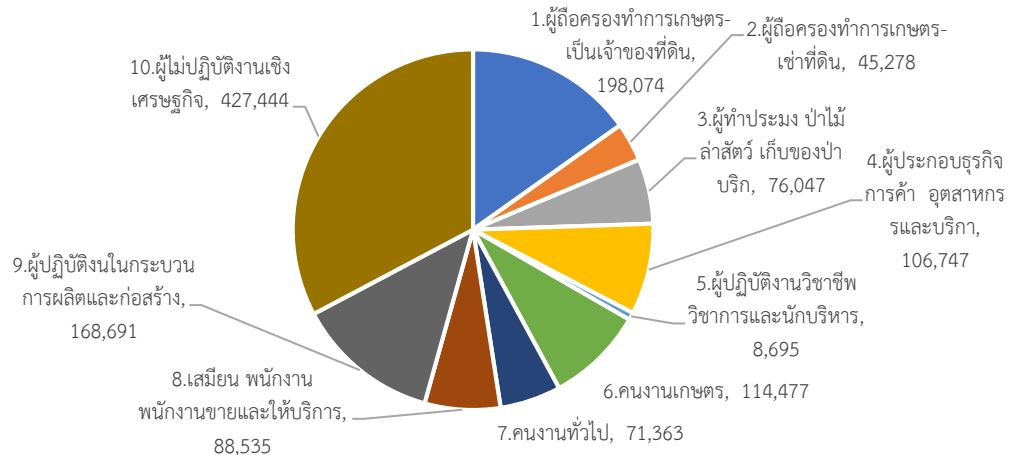
เมื่อพิจารณารายได้ รายจ่าย และหนี้สินของครัวเรือนยากจน พบว่า ครัวเรือนยากจนมีรายได้เฉลี่ย 9,994 บาทต่อครัวเรือนต่อเดือนในปี 2562 เพิ่มขึ้นจากปี 2560 ที่มีรายได้เฉลี่ยเท่ากับ 9,861 บาทต่อครัวเรือนต่อเดือน ขณะที่รายจ่ายของครัวเรือนยากจนอยู่ที่ 7,059 บาทต่อครัวเรือนต่อเดือนในปี 2562 เพิ่มขึ้นจากปี 2560 เช่นเดียวกัน โดยรายจ่ายของครัวเรือนยากจนปี 2560 อยู่ที่ 6,851 บาทต่อครัวเรือนต่อเดือน ทั้งนี้เมื่อเปรียบเทียบการเพิ่มขึ้นของรายได้และรายจ่ายของครัวเรือนยากจน พบว่า ระหว่างปี 2560-2562 ครัวเรือนยากจนมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นมากกว่ารายได้ โดยรายจ่ายเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.04 ขณะที่รายได้ของครัวเรือนยากจนเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 1.35 เท่านั้น

สถานการณ์หนี้สินของครัวเรือนยากจนดีขึ้น เมื่อพิจารณาหนี้สินของครัวเรือน พบว่า ภาพรวมครัวเรือนที่เป็นหนี้มีจำนวนทั้งสิ้น 11.3 ล้านครัวเรือนในปี 2562 คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 43.6 ของครัวเรือนทั้งหมด โดยครัวเรือนยากจนที่เป็นหนี้มีจำนวนทั้งสิ้น 0.5 ล้านครัวเรือน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 38.7 ของครัวเรือนยากจนทั้งหมด ลดลงจาก 0.74 ล้านครัวเรือนในปี 2560 ซึ่งครัวเรือนยากจนมีหนี้สินเฉลี่ย 89,208 บาทต่อครัวเรือน ลดลงจากปี 2560 ที่ครัวเรือนยากจนมีหนี้สิน 93,127 บาทต่อครัวเรือน ทั้งนี้ในปี 2562 สะท้อนให้เห็นถึงสถานการณ์หนี้สินของครัวเรือนยากจนที่ดีขึ้น ทั้งจำนวนครัวเรือนยากจนที่เป็นหนี้ และมูลค่าหนี้ของครัวเรือนยากจนที่ลดลง อย่างไรก็ตามหากพิจารณาการออมของครัวเรือนยากจนจากทรัพย์สินทางการเงินของครัวเรือน พบว่า ครัวเรือนยากจนที่มีเงินออมมีจำนวนทั้งสิ้น 1.16 ล้านครัวเรือน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 89.5 ของครัวเรือนยากจนทั้งหมด โดยครัวเรือนยากจนที่มีเงินอมน้อยกว่า 30,000 บาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 68.3 ของครัวเรือนยากจนทั้งหมด และครัวเรือนยากจนที่ไม่มีเงินออมเลยมีจำนวน 1.4 แสนครัวเรือน หรือคิดเป็นร้อยละ 10.5 ของครัวเรือนยากจนทั้งหมด ขณะที่ ครัวเรือนยากจนมีเงินออมเฉลี่ยที่ 23,412 บาทต่อครัวเรือน ซึ่งแม้ครัวเรือนยากจนส่วนใหญ่จะมีเงินออม แต่มีมูลค่าไม่สูงนัก ซึ่งอาจไม่สามารถรองรับผลกระทบที่ทำให้ครัวเรือนต้องขาดรายได้เป็นระยะเวลานานได้ ทั้งนี้เมื่อพิจารณาว่า ครัวเรือนยากจนจะสามารถรับผลกระทบจากการขาดรายได้เป็นเวลาเท่าใด พบว่า มูลค่าการออมต่อรายจ่ายของครัวเรือนยากจนอยู่ที่ 3.32 หรือกล่าวได้ว่าครัวเรือนยากจนสามารถนำเงินออมมาใช้จ่ายได้ประมาณ 3 เดือน

เมื่อพิจารณาคนจนจำแนกตามลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พบว่า **ครัวเรือนที่ไม่ปฏิบัติงานในเชิงเศรษฐกิจมีจำนวนครัวเรือนยากจนสูงสุด** ที่ 4.27 แสนครัวเรือน รองลงมาเป็นผู้ถือครองทำ

การเกษตรที่เป็นเจ้าของที่ดิน จำนวน 1.98 แสนครัวเรือน ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิตและก่อสร้าง 1.69 แสนครัวเรือน และคนงานเกษตร 1.14 แสนครัวเรือน โดยครัวเรือน 4 กลุ่มนี้คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 70 ของครัวเรือนยากจนทั้งหมด ทั้งนี้หากพิจารณาครัวเรือนยากจนที่ทำงานเกี่ยวข้องกับภาคเกษตรกรรม พบว่า มีจำนวนถึง 4.34 แสนคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 33.24 ของครัวเรือนยากจนทั้งหมด

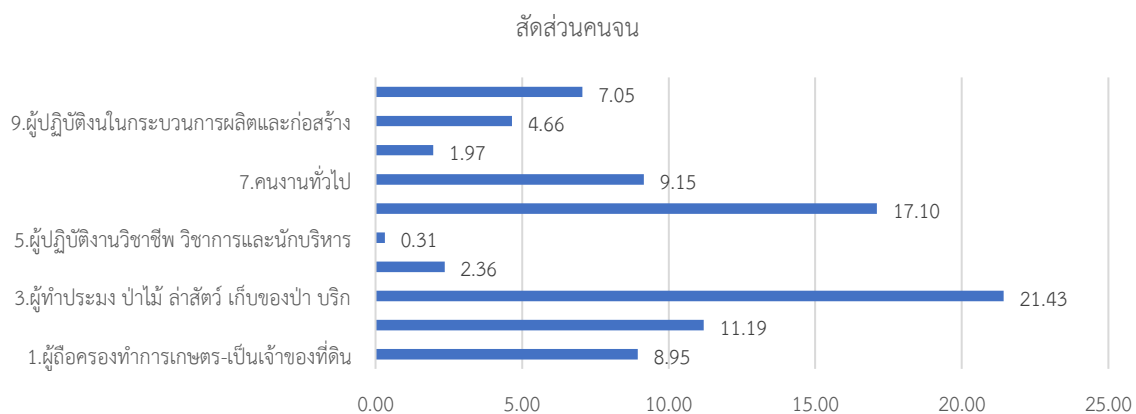
ภาพที่ 1.15 จำนวนครัวเรือนจำแนกตามลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2562



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

กลุ่มครัวเรือนที่ทำอาชีพเกี่ยวกับด้านการเกษตรมีปัญหาความยากจนมากที่สุด กล่าวคือ เมื่อพิจารณาสัดส่วนครัวเรือนยากจนในแต่ละกลุ่มลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ซึ่งชี้ให้เห็นว่าครัวเรือนในกลุ่มดังกล่าวมีปัญหาความยากจนในระดับใด พบว่า กลุ่มครัวเรือนที่ทำประมง ป่าไม้ ลำสัตว์ มีสัดส่วนคนจนสูงที่สุด ที่ร้อยละ 21.43 รองลงมาเป็นกลุ่มครัวเรือนคนงานเกษตร มีสัดส่วนร้อยละ 17.1 และอันดับ 3 เป็นกลุ่มผู้ถือครองทำการเกษตรที่เช่าที่ดิน ที่มีสัดส่วนคนจนร้อยละ 11.19

ภาพที่ 1.16 สัดส่วนครัวเรือนยากจนจำแนกตามลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2562

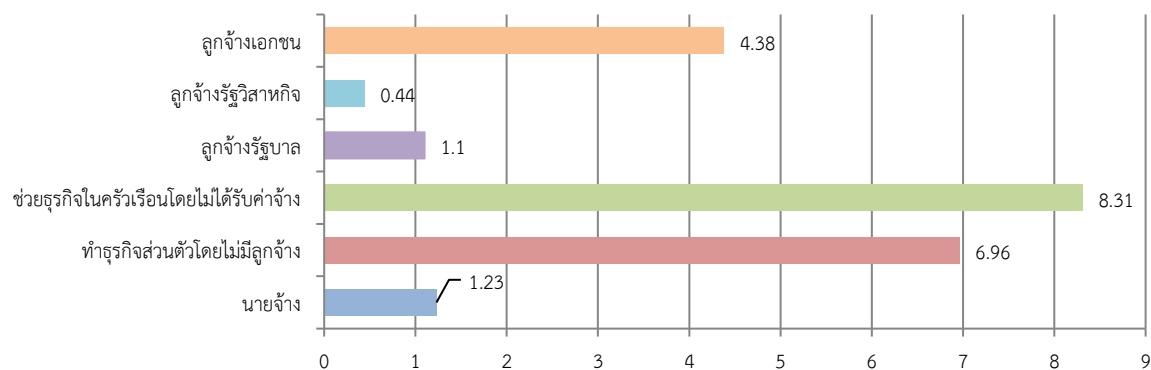


ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

1.6 การทำงานของคนจน

เมื่อพิจารณาความยากจนตามสถานภาพการทำงาน พบว่า ผู้มีงานทำในกลุ่มช่วยธุรกิจในครัวเรือน โดยไม่ได้รับค่าจ้างมีปัญหาความยากจนมากที่สุด โดยมีสัดส่วนคนจนร้อยละ 8.31 รองลงมาคือ ทำธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง มีสัดส่วนคนจนร้อยละ 6.96 และกลุ่มลูกจ้างภาคเอกชน มีสัดส่วนคนจนที่ร้อยละ 4.38 ทั้งนี้ นอกจากแรงงานกลุ่มช่วยธุรกิจในครัวเรือนโดยไม่ได้รับค่าจ้างและทำธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้างมีสัดส่วนคนจนสูงแล้ว แรงงานกลุ่มนี้ยังเป็นกลุ่มที่ไม่มีสวัสดิการแรงงานรองรับอีกด้วย

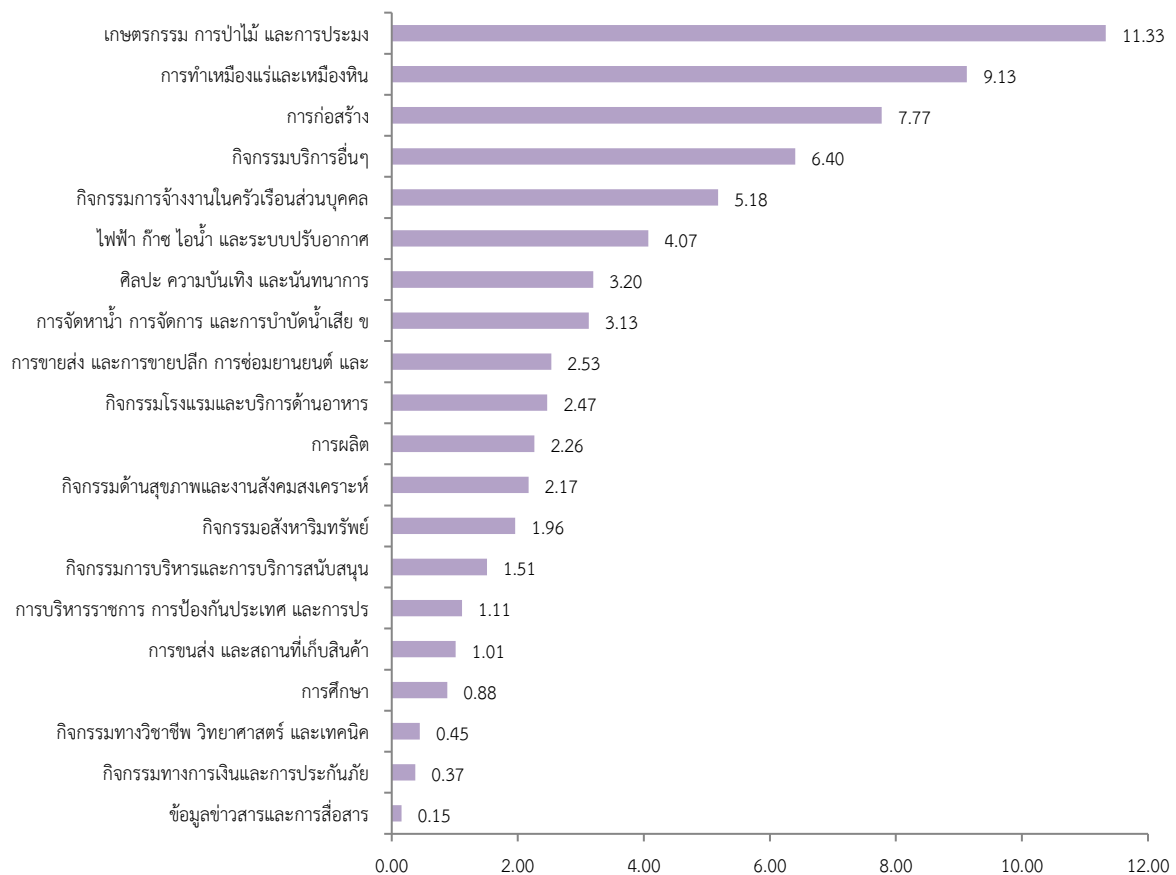
ภาพที่ 1.17 สัดส่วนคนจนจำแนกตามสถานภาพการทำงาน ปี 2562



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

เมื่อพิจารณาคณยากจนที่มีงานทำจำแนกตามสาขาเศรษฐกิจ พบว่า สาขาเกษตรกรรม การป่าไม้และการประมง มีสัดส่วนคนจนสูงสุดที่ร้อยละ 11.33 รองลงมาคือสาขาการทำเหมืองแร่และเหมืองหิน การก่อสร้าง กิจกรรมบริการอื่นๆ และกิจกรรมการจ้างงานในครัวเรือนส่วนบุคคล ที่ร้อยละ 9.13 7.77 6.40 และ 5.18 ตามลำดับ ซึ่งในปี 2561 สาขาทางเศรษฐกิจ 3 อันดับแรกคือ 1) เกษตรกรรม การป่าไม้ และการประมง 2) การก่อสร้าง 3) กิจกรรมบริการอื่นๆ ส่วนในปี 2562 คือ 1) เกษตรกรรม การป่าไม้ และการประมง 2) การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน 3) การก่อสร้าง โดยจะเห็นได้ว่าแรงงานที่ยากจนส่วนมากยังคงอยู่ในสาขาที่ใช้แรงงานเป็นหลัก

ภาพที่ 1.18 สัดส่วนผู้มีงานทำที่ยากจน จำแนกตามสาขาเศรษฐกิจ ปี 2562

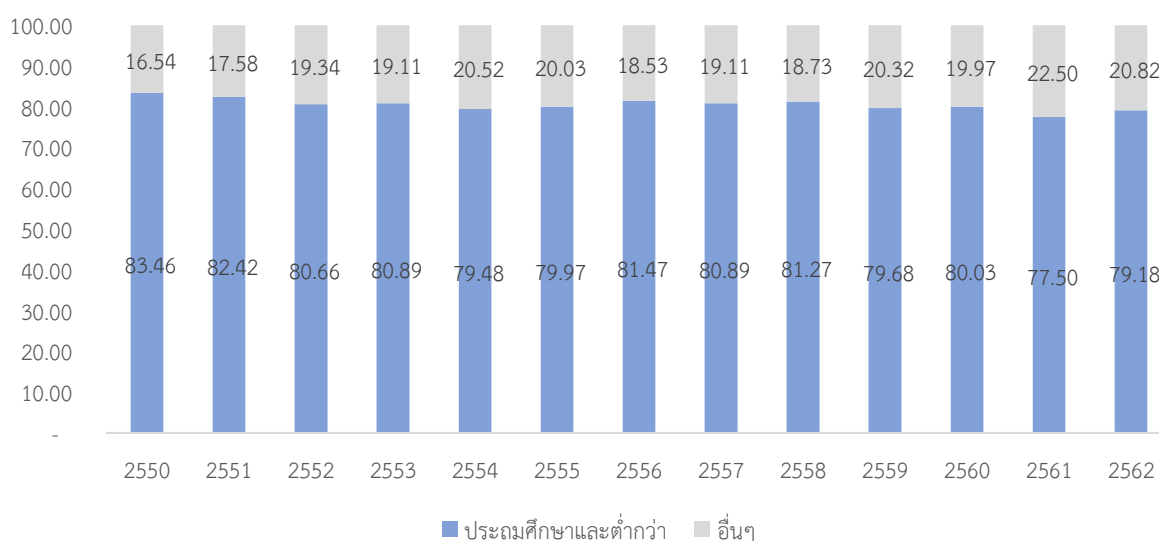


ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

1.7 คนจนกับการศึกษา

คนจนส่วนใหญ่มีการศึกษาน้อย โดยร้อยละ 79.18 ของคนจนมีการศึกษาในระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า ซึ่งแม้ว่าสัดส่วนคนจนที่มีการศึกษาน้อยจะลดลงอย่างต่อเนื่องแต่ยังคงคิดเป็นสัดส่วนที่สูง ทั้งนี้มีความเป็นไปได้ว่าโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาระดับที่สูงขึ้นของเด็กในครัวเรือนยากจนยังคงอยู่ในระดับต่ำ โดยเมื่อเปรียบเทียบโอกาสทางการศึกษาที่สูงขึ้นของคนจนเปรียบเทียบกับกลุ่มคนไม่จน พบว่า คนยากจนที่มีอายุตั้งแต่ 25 ปีขึ้นไป มีโอกาสจะได้รับการศึกษาในระดับที่สูงกว่าพ่อแม่ที่โดยเฉลี่ยจบการศึกษาในระดับประถมศึกษาเพียงร้อยละ 46.7 ในปี 2562 ขณะที่ประชากรอายุ 25 ปีขึ้นไปในครัวเรือนที่ไม่จน มีโอกาสได้รับการศึกษาสูงกว่าประถมศึกษา ถึงร้อยละ 79.1 ซึ่งชี้ให้เห็นถึงโอกาสที่แตกต่างกันในการได้รับการศึกษาในระดับสูงของครัวเรือนทั้ง 2 กลุ่ม

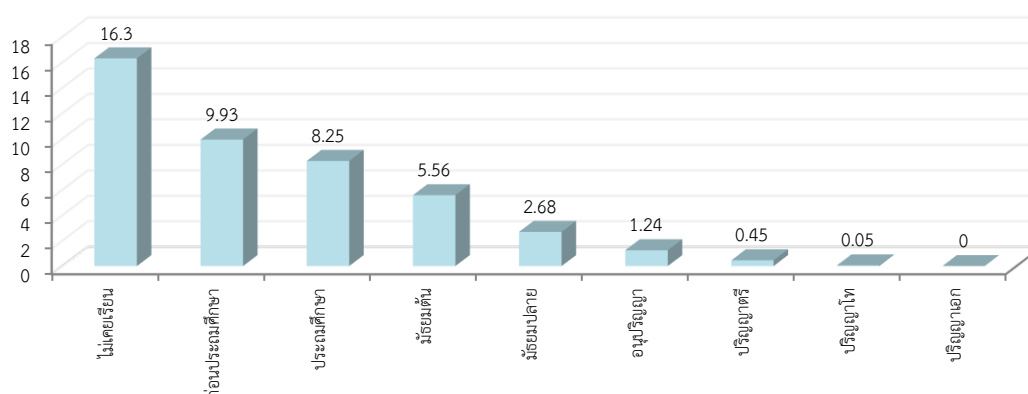
ภาพที่ 1.19 คนจนจำแนกตามระดับการศึกษา ปี 2562



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

กลุ่มการศึกษาน้อยมีปัญหาความยากจนมากที่สุด โดยเมื่อพิจารณาสัดส่วนคนจนจำแนกตามระดับการศึกษา เพื่อสะท้อนให้เห็นว่าการศึกษาระดับใดมีปัญหาความยากจนมากที่สุด พบว่า ในปี 2562 ประชากรที่ไม่ได้เรียนหนังสือมีสัดส่วนคนจนที่ร้อยละ 16.3 รองลงมาเป็นกลุ่มที่มีการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ร้อยละ 9.93 และระดับประถมศึกษา ร้อยละ 8.25 ขณะเดียวกันข้อมูลข้างต้นยังชี้ว่าการมีการศึกษาเพิ่มขึ้นทำให้ปัญหาความยากจนลดลง สะท้อนให้เห็นว่าการส่งเสริมโอกาสทางการศึกษา และการลงทุนด้านการศึกษา อาทิ การสนับสนุนทุนการศึกษา การกระจายโอกาสทางการศึกษา การสนับสนุนการศึกษาในกลุ่มเด็กนักเรียนที่ยากจนเป็นพิเศษ เป็นแนวทางที่สามารถลดปัญหาความยากจนในอนาคตได้

ภาพที่ 1.20 สัดส่วนคนจนจำแนกตามระดับการศึกษา ปี 2562

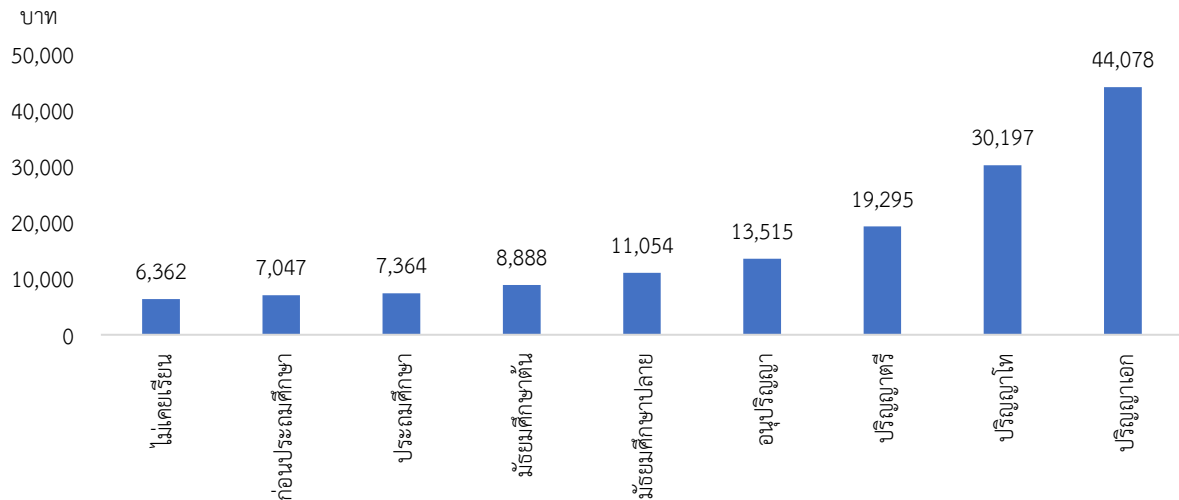


ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

สำหรับสาเหตุที่ทำให้การศึกษาสามารถแก้ปัญหาความยากจนได้นั้น ส่วนหนึ่งหากพิจารณารายได้ตามระดับการศึกษา พบว่า รายได้เฉลี่ยจะเพิ่มขึ้นตามระดับการศึกษาที่สูงขึ้น โดยในปี 2562 ผู้ที่มีรายได้เฉลี่ยสูงที่สุดมีการศึกษาระดับปริญญาเอกที่ 44,078 บาทต่อคนต่อเดือน รองลงมาคือระดับปริญญาโทที่ 30,197

บาทต่อคนต่อเดือน ส่วนระดับการศึกษาที่มีรายได้เฉลี่ยน้อยที่สุดคือ ไม่เคยเรียนหนังสือที่ 6,362 บาทต่อคนต่อเดือน ซึ่งแตกต่างจากระดับปริญญาเอกถึงกว่า 7 เท่า

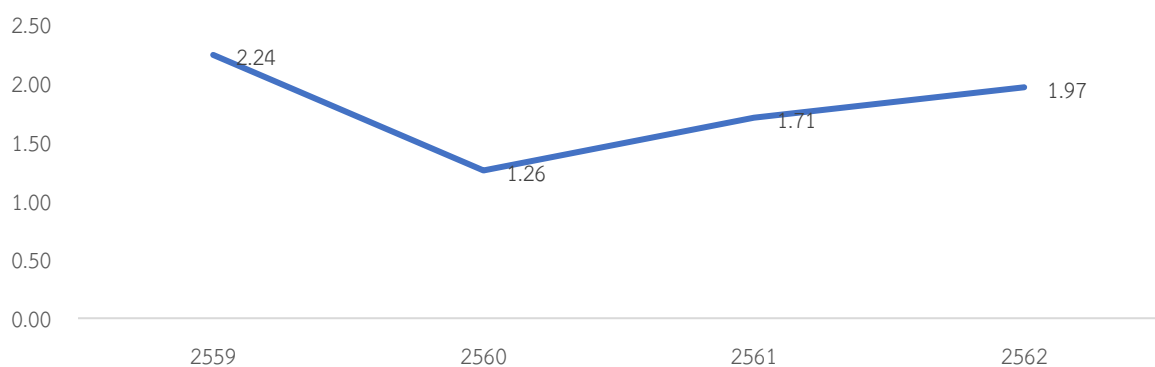
ภาพที่ 1.21 รายได้เฉลี่ยจำแนกตามระดับการศึกษา ปี 2562



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ทั้งนี้ อีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้คนจนมีโอกาสดำเนินการศึกษาระดับสูงขึ้นไป ได้แก่ การได้รับทุนการศึกษาและการเข้าร่วมกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา ซึ่งพบว่าเด็กยากจนที่กำลังเรียนหนังสือได้รับทุนการศึกษา หรือสามารถเข้าถึงโครงการกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาได้น้อย โดยคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 1.97 เท่านั้นในปี 2562 ซึ่งยังมีสัดส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับกลุ่มคนจนที่ไม่ได้รับทุนการศึกษา

ภาพที่ 1.22 สัดส่วนเด็กยากจนที่กำลังเรียนหนังสือและได้รับทุนการศึกษาจากรัฐหรือเข้าร่วมกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา ปี 2558-2562



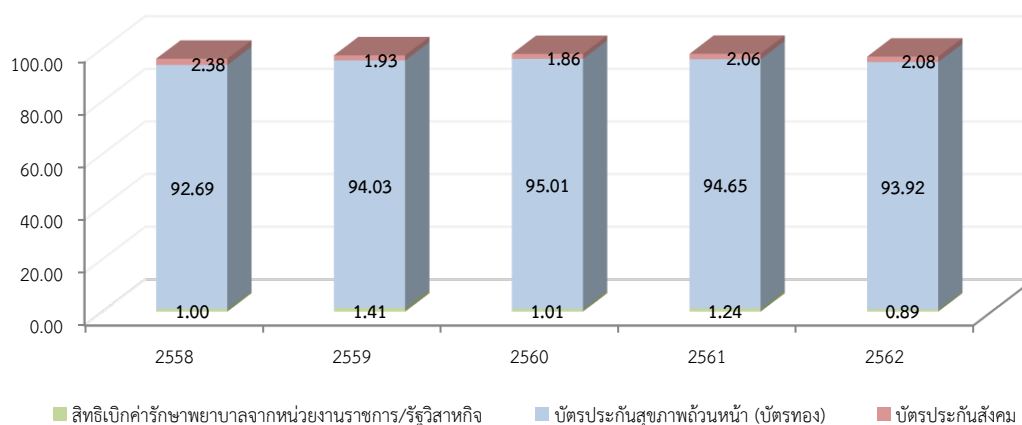
ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

1.8 คนจนกับการเข้าถึงสวัสดิการภาครัฐ

คนยากจนส่วนใหญ่เข้าถึงสวัสดิการการรักษาพยาบาลครอบคลุมร้อยละ 96.89 โดยใช้สิทธิบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า (บัตรทอง) มากที่สุด ที่ร้อยละ 93.92 ในปี 2562 รองลงมาคือบัตรประกันสังคม

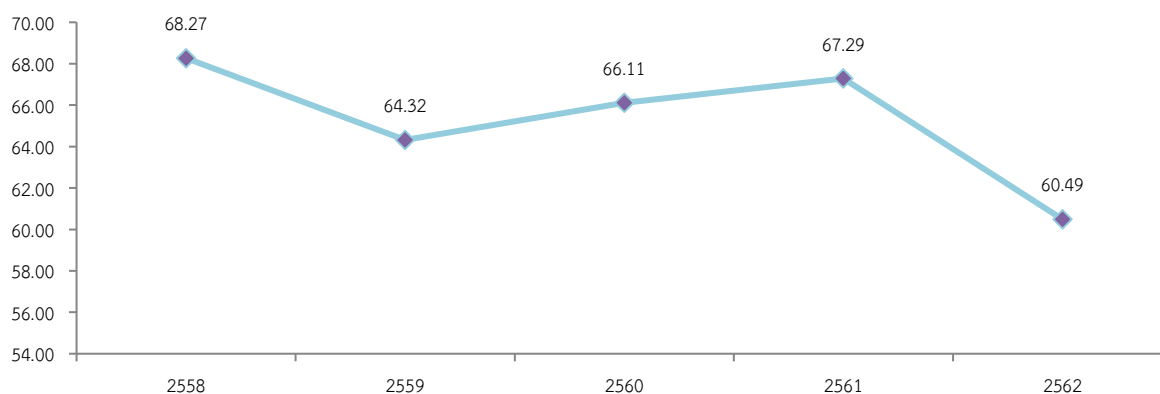
ร้อยละ 2.08 และสิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลจากหน่วยงานราชการ/รัฐวิสาหกิจ ที่ร้อยละ 0.89 โดยในภาพรวมพบว่า การเข้าถึงหลักประกันสุขภาพของกลุ่มคนจนมีแนวโน้มเข้าถึงเพิ่มขึ้น และเมื่อพิจารณารายจ่ายด้านสุขภาพ พบว่า รายจ่ายด้านสุขภาพในกลุ่มคนจนมีแนวโน้มลดลง โดยลดลงจากจำนวน 68.27 บาทต่อคนต่อเดือน ในปี 2558 เป็น 66.11 บาทต่อคนต่อเดือน ในปี 2560 กระทั่งมาอยู่ที่จำนวน 60.49 บาทต่อคนต่อเดือน ในปี 2562 ซึ่งรายจ่ายด้านสุขภาพที่ลดลง สอดคล้องกับการเข้าถึงสวัสดิการการรักษายาบาลที่มีแนวโน้มการเข้าถึงเพิ่มขึ้นในกลุ่มคนจน สะท้อนทิศทางที่ดีในการพัฒนาระบบสวัสดิการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ และแก้ไขปัญหาความยากจน

ภาพที่ 1.23 การเข้าถึงหลักประกันสุขภาพในกลุ่มคนจน ปี 2558-2562



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ภาพที่ 1.24 รายจ่ายด้านสุขภาพของคนจน ปี 2558-2562 (บาทต่อคนต่อเดือน)



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

คนยากจนได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 22.80 ในปี 2561 เป็น 46.05 ในปี 2562 อย่างไรก็ตามยังมีกลุ่มคนจนกว่าร้อยละ 53.95 ที่ยังไม่ได้รับบัตรสวัสดิการเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรทั้งหมด ซึ่งจำเป็นต้องค้นหากิจกรรมกลุ่มคนจนเป้าหมายเพื่อให้สามารถเข้าถึงบัตรสวัสดิการแห่งรัฐได้ครอบคลุมกลุ่มคนยากจนทั้งหมด

ตารางที่ 1.3 ผู้ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2561-2562

	ปี 2561		ปี 2562	
	สัดส่วนผู้ได้รับบัตรต่อผู้ได้รับบัตรทั้งหมด (%)	สัดส่วนผู้ได้รับบัตรต่อประชากรแต่ละกลุ่ม (%)	สัดส่วนผู้ได้รับบัตรต่อผู้ได้รับบัตรทั้งหมด (%)	สัดส่วนผู้ได้รับบัตรต่อประชากรแต่ละกลุ่ม (%)
คนไม่จน	84.47	13.55	88.97	21.91
คนจน	15.53	22.80	11.03	46.05
รวม	100.00	14.46	100.00	23.26

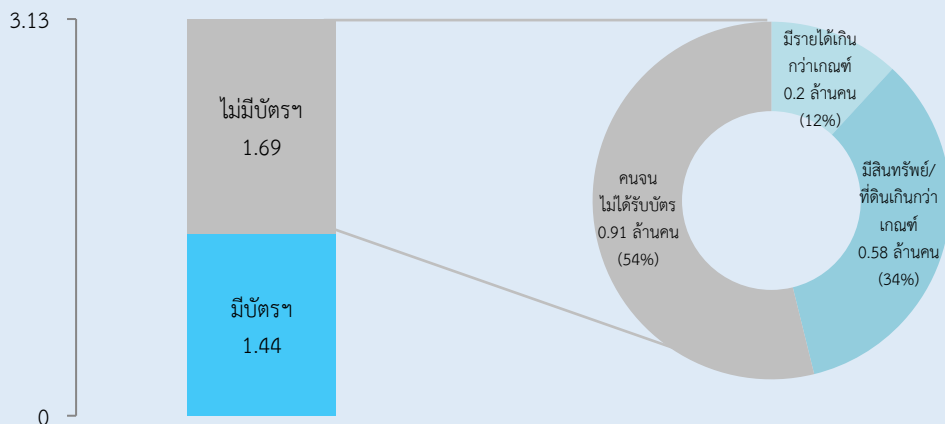
ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ตรวจสอบคนยากจนที่ไม่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

จากสถิติคนจนที่พิจารณาจากเส้นความยากจนที่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐได้นำเสนอข้างต้น เมื่อพิจารณาจากเงื่อนไขการได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ที่ต้องเป็นคนไทยที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป และมีรายได้ไม่น้อยกว่า 1 แสนบาทต่อปี และไม่มีทรัพย์สินทางการเงิน หรือที่ดินตามที่รัฐกำหนดนั้น จากการตรวจสอบข้อมูลจากการสำรวจ พบว่า มีคนยากจนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป จำนวน 3.13 ล้านคน โดยเป็นคนที่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐจำนวน 1.44 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 46.05 นั้น เมื่อพิจารณาคนยากจนที่เหลือที่ยังไม่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ พบว่า มีคนจนประมาณ 2 แสนคนที่มีความได้เฉลี่ยต่อเดือนสูงกว่า 8,334 บาท หรือมีรายได้เกิน 1 แสนบาทต่อปี ซึ่งไม่เข้าข่ายของการได้รับสิทธิ นอกจากนี้ยังมีคนจนที่มีความเป็นไปได้อาจมีทรัพย์สินทางการเงิน และที่ดินสูงกว่า 1 แสนบาท อีกกว่า 5.8 แสนคน คงเหลือกลุ่มที่เป็นคนจนที่ไม่ได้รับสิทธิบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ จำนวน 9.1 แสนคน ซึ่งในจำนวนนี้เป็นไปได้อาจมีที่อยู่อาศัย เกินกว่า 25 ตารางวา หรือมีห้องชุดขนาดมากกว่า 35 ตารางเมตร ซึ่งไม่สามารถตรวจสอบได้จากข้อมูลการสำรวจ

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาจากลักษณะที่อยู่อาศัยของคนกลุ่มนี้ พบว่า ประมาณ 4.2 หมื่นคนอาศัยในบ้านที่ไม่มั่นคง และไม่มีไฟฟ้าใช้ ซึ่งมีความเป็นไปได้ว่ากลุ่มนี้อาจเป็นกลุ่มคนจนตกหล่นที่ไม่ได้รับบัตร อีกทั้งกลุ่มที่เหลือยังต้องการตรวจสอบเพิ่มเติมว่าควรเป็นผู้ได้รับสิทธิหรือไม่

ภาพที่ 1.25 การเข้าถึงบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ จำแนกตามความยากจน ปี 2562



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

เมื่อพิจารณาการได้รับสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของผู้สูงอายุที่ยากจน พบว่า ผู้สูงอายุที่ยากจนได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุคิดเป็นสัดส่วนสูงกว่าร้อยละ 90 ตั้งแต่ ปี 2557 อย่างไรก็ตามในปี 2562 มีผู้สูงอายุที่ยากจนที่ได้รับเบี้ยยังชีพลดลงเล็กน้อย โดยมีจำนวน 9.89 แสนคน จากผู้สูงอายุยากจนทั้งหมด 1.13 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 87.46

ตารางที่ 1.4 เงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ (Social Pension for the elderly)

หน่วย : คน

	2557	2558	2559	2560	2561	2562
ผู้สูงอายุยากจนที่ได้รับเบี้ยยังชีพ	1,485,170	977,257	1,362,882	1,216,114	1,397,147	989,199
ผู้สูงอายุยากจนทั้งหมด	1,643,560	1,086,012	1,489,429	1,325,303	1,540,844	1,131,043
สัดส่วน (%)	90.4	90.0	91.5	91.8	90.7	87.46

ที่มา: การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

คนจนที่พิการในปี 2562 มีจำนวนทั้งสิ้น 2.63 แสนคน เป็นผู้ที่ได้รับเบี้ยยังชีพคนพิการจำนวน 1.93 แสนคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 73.12 โดยสัดส่วนคนจนที่พิการที่ได้รับเบี้ยยังชีพคนพิการมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แม้จะลดลงเล็กน้อยในปี 2562

ตารางที่ 1.5 จำนวนผู้พิการที่ได้รับเงินสงเคราะห์

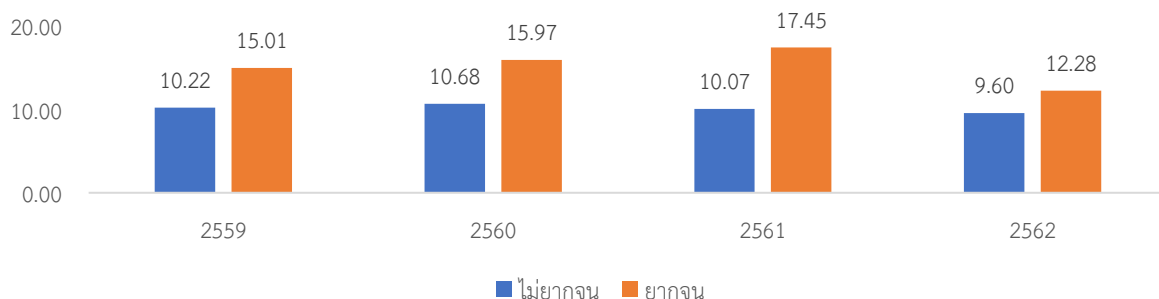
หน่วย : คน

	2557	2558	2559	2560	2561	2562
ผู้พิการที่ยากจนที่ได้รับเบี้ยยังชีพผู้พิการ	247,672	180,922	249,988	234,096	304,743	193,006
ผู้พิการที่ยากจนทั้งหมด	370,897	262,409	366,486	317,036	402,624	263,946
สัดส่วน (%)	66.8	68.9	68.2	73.8	75.7	73.12

ที่มา: การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ด้านความสามารถในการเข้าถึงแหล่งทุนของคนจน ในโครงการธนาคารประชาชนเพื่อผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย และกองทุนหมู่บ้าน พบว่า แรงงานยากจนเข้าถึงแหล่งทุนมากกว่าแรงงานที่ไม่จนแต่ยังมีสัดส่วนไม่สูงนัก ซึ่งแม้ว่าจะมีสัดส่วนที่ต่ำแต่ยังสูงกว่าแรงงานที่ไม่จนที่เข้าถึงแหล่งทุน สอดรับกับนโยบายการแก้ปัญหาความยากจนด้านการเพิ่มโอกาสการเข้าถึงแหล่งทุนในการประกอบอาชีพของรัฐบาล ซึ่งอาจเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยให้สัดส่วนคนจนลดลงในปี 2562

ภาพที่ 1.26 สัดส่วนคนยากจนที่เข้าถึงแหล่งทุน ปี 2558 – 2562



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาว่าสวัสดิการที่รัฐจัดหาให้กับคนในประเทศมีส่วนช่วยลดปัญหาความยากจนหรือไม่ จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พบว่า โดยเฉลี่ยครัวเรือนยากจนจะได้รับ

การช่วยเหลือจากรัฐคิดเป็นมูลค่าประมาณ 1,079 บาทต่อเดือน โดยหากตัดเงินช่วยเหลือดังกล่าวออกไปจะทำให้คนจนมีจำนวนเพิ่มขึ้น 2.9 ล้านคน หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 10.4 จากสถานการณ์ปกติที่มีสัดส่วนคนจนที่ร้อยละ 6.2 ชี้ให้เห็นว่าสวัสดิการของรัฐที่จัดทำให้ช่วยให้คนกลุ่มหนึ่งหลุดพ้นจากความยากจนได้

1.9 คุณภาพชีวิตของคนจน

ครัวเรือนยากจนส่วนใหญ่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดยในปี 2562 ครัวเรือนยากจนร้อยละ 78.72 หรือจำนวน 1.02 ล้านครัวเรือน มีที่อยู่อาศัยและที่ดินเป็นของตนเอง รองลงมาคือเช่าที่อยู่อาศัยจำนวน 8.7 หมื่นครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 6.67 และเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยบนพื้นที่สาธารณะอีกจำนวน 7.2 หมื่นครัวเรือน หรือร้อยละ 5.52 อย่างไรก็ตาม พบว่ายังมีครัวเรือนยากจนอีกจำนวน 7.5 หมื่นครัวเรือน หรือร้อยละ 5.76 ยังไม่มีที่อยู่อาศัย

ครัวเรือนยากจนเข้าถึงน้ำดื่มสะอาดเพิ่มขึ้น โดยในปี 2562 ครัวเรือนยากจนเข้าถึงน้ำดื่มสะอาด (น้ำจากขวด หรือเครื่องก่น้ำ น้ำประปาภายในบ้าน น้ำที่ผ่านกระบวนการต้มหรือกรอง) อยู่ที่ร้อยละ 72.29 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 69.85 ในปี 2561 ทั้งนี้ยังมีครัวเรือนยากจนอีกร้อยละ 27.71 ที่ยังเข้าไม่ถึงน้ำดื่มสะอาด ซึ่งภาครัฐจำเป็นต้องกระจายการเข้าถึงน้ำดื่มสะอาดให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ เพื่อให้สอดคล้องกับตัวชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืน

ตารางที่ 1.6 ร้อยละของครัวเรือนที่เข้าถึงบริการพื้นฐาน จำแนกกลุ่มครัวเรือนตามระดับรายจ่าย และเขตพื้นที่ ปี 2562 (บริการพื้นฐาน : ไฟฟ้าภายในบ้าน น้ำประปาภายในบ้าน โทรศัพท์พื้นฐาน)

	ครัวเรือนไม่ยากจน			ครัวเรือนยากจน		
	เทศบาล	นอกเขตเทศบาล	รวม	เทศบาล	นอกเขตเทศบาล	รวม
ไฟฟ้าภายในบ้าน	100.0	99.90	99.90	99.40	98.40	98.80
น้ำประปาภายในบ้าน	96.90	84.10	91.50	83.10	64.30	72.30
โทรศัพท์เคลื่อนที่ (ปุ่มกด)	24.28	41.96	31.72	49.26	57.25	53.86
โทรศัพท์เคลื่อนที่ (smart phone)	87.46	78.03	83.49	58.50	55.88	56.99
คอมพิวเตอร์	22.90	11.40	18.10	0.72	0.71	0.71
อินเทอร์เน็ต	65.73	54.41	60.87	1.30	1.98	1.60

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ครัวเรือนยากจนส่วนใหญ่เข้าถึงบริการพื้นฐาน (ไฟฟ้าภายในบ้าน น้ำประปาภายในบ้าน โทรศัพท์พื้นฐาน) โดยในปี 2562 ครัวเรือนยากจนร้อยละ 98.80 เข้าถึงไฟฟ้าภายในบ้าน รวมถึงน้ำประปาภายในบ้าน (ร้อยละ 72.30) ขณะที่โทรศัพท์เคลื่อนที่แบบปุ่มกด มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 53.86 และโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบสมาร์ทโฟน มีสัดส่วนร้อยละ 56.99 นอกจากนี้ยังพบว่า ครัวเรือนยากจนมีการเข้าถึงคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตในสัดส่วนที่น้อยมาก เมื่อเทียบกับครัวเรือนไม่ยากจน โดยครัวเรือนยากจนเข้าถึงคอมพิวเตอร์เพียงร้อยละ 0.71 และเข้าถึงอินเทอร์เน็ต ที่ร้อยละ 1.60 สะท้อนให้เห็นว่ายังมีครัวเรือนยากจนอีกจำนวนมากที่ไม่สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้ ซึ่งภาครัฐควรกระจายโอกาสการเข้าถึงให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ ทั้งพื้นที่เมืองและชนบท เนื่องจากเครือข่ายอินเทอร์เน็ตเป็นเครื่องมือสำคัญที่มีผลต่อการสร้างโอกาสทางการศึกษาและการ

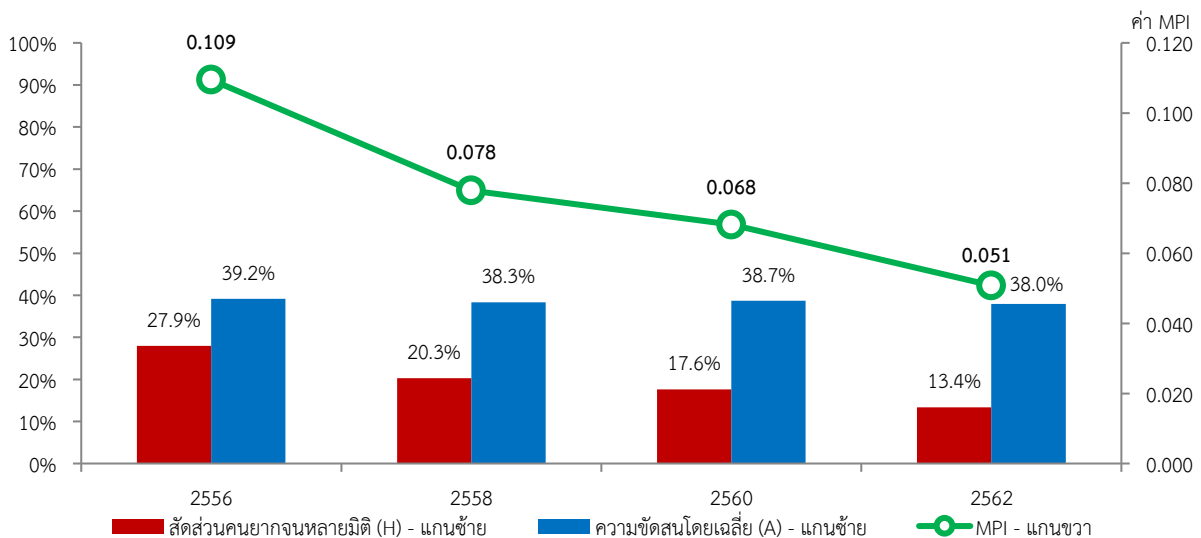
เรียนรู้ โดยเฉพาะกลุ่มเด็ก/เยาวชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกล อีกทั้งยังเป็นกลไกสำคัญในการให้ความช่วยเหลือของรัฐ เช่น การสมัครขอรับสวัสดิการหรือความช่วยเหลือต่าง ๆ

1.10 ความยากจนในมิติอื่นที่ไม่ใช่รายได้

นอกจากความยากจนที่พิจารณาจากเส้นความยากจนแล้ว ในส่วนนี้จะพิจารณาความยากจนจากมิติอื่น ๆ ที่ไม่ใช่รายได้ โดยความยากจนในมิติอื่น ๆ ที่ไม่ใช่จากด้านรายได้ สามารถพิจารณาได้จากดัชนีความยากจนหลายมิติ (Multi-dimensional Poverty Index: MPI) ซึ่งกำหนดมิติที่ส่งผลต่อความยากจนไว้ 4 ด้าน ได้แก่ 1) มิติด้านการศึกษา 2) มิติด้านการใช้ชีวิตในแบบที่ดีต่อสุขภาพ 3) มิติด้านความเป็นอยู่ และ 4) มิติด้านความมั่นคงทางการเงิน และใช้ตัวชี้วัดทั้งหมด 12 ตัวชี้วัด ดัชนีนี้สามารถพิจารณาความยากจนได้ทั้งในระดับของสัดส่วนคนจน และความรุนแรงของปัญหาความยากจน จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนในปี 2562 พบว่า สถานการณ์ความยากจนหลายมิติ เป็นดังนี้

ความยากจนหลายมิติในภาพรวมมีแนวโน้มลดลง โดยค่าดัชนีความยากจนหลายมิติของปี 2562 มีค่าเท่ากับ 0.051 มีสัดส่วนของคนจนหลายมิติต่อประชากรทั้งหมดที่ร้อยละ 13.4 (คิดเป็นจำนวนคนยากจนหลายมิติ ประมาณ 9.3 ล้านคน) โดยคนจนมีค่าความขัดสนเฉลี่ยที่ร้อยละ 38.0 (บ่งชี้ถึงระดับความรุนแรงของความยากจน หรือกล่าวได้ว่าคนยากจนหลายมิติในประเทศไทยมีความขัดสนหรือไม่ผ่านเกณฑ์ตัวชี้วัดเฉลี่ยประมาณ 4-5 ตัว จากทั้งหมด 12 ตัว)

ภาพที่ 1.27 ค่าดัชนีความยากจนหลายมิติของประเทศไทย ปี 2556 – 2562

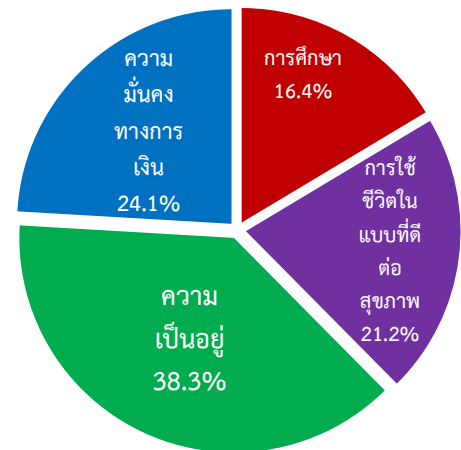


ที่มา: การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ความยากจนในมิติต่าง ๆ จากดัชนีความยากจนหลายมิติ พบว่ามิติด้านความเป็นอยู่เป็นปัญหามากที่สุด รองลงมาได้แก่ ความมั่นคงทางการเงิน การใช้ชีวิตในแบบที่ดีต่อสุขภาพ และการศึกษา และหากพิจารณารายตัวชี้วัด พบว่าตัวชี้วัดที่ส่งผลต่อความยากจนหลายมิติมากที่สุด 3 อันดับแรก คือ การขาดบำเหน็จ/บำนาญ การกำจัดขยะที่ไม่เหมาะสม และการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต ตามลำดับ

ตารางที่ 1.7 อัตราส่วนของแต่ละมิติและตัวชี้วัดที่ส่งผลต่อความยากจนหลายมิติ ปี 2562

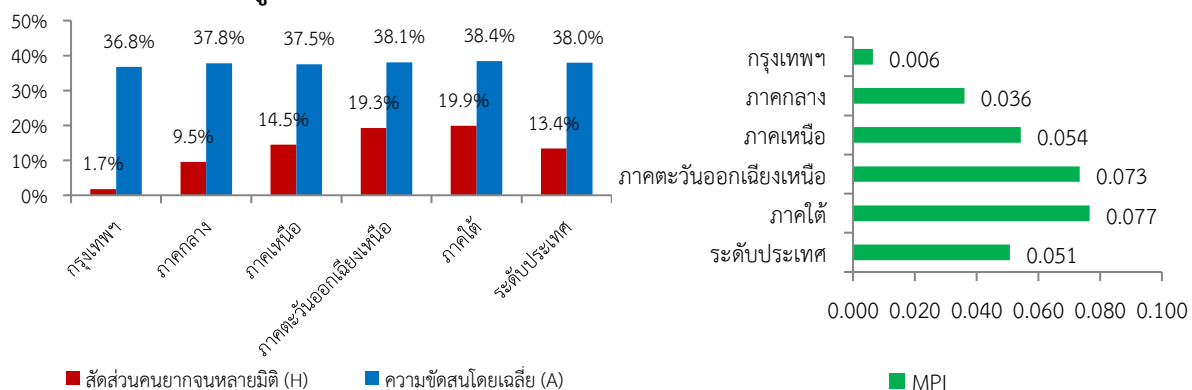
มิติ	ตัวชี้วัด ³	อัตราส่วนการส่งผลต่อความยากจน (%)
การศึกษา (Education)	จำนวนปีที่ได้รับการศึกษา	11.3
	การเข้าเรียนล่าช้า	1.8
	การอยู่อาศัยร่วมกับพ่อแม่	3.3
การใช้ชีวิตในแบบที่ดีต่อสุขภาพ (Healthy Living)	น้ำดื่ม	9.0
	การดูแลตัวเอง	1.7
	ความขัดสนด้านอาหาร	10.5
ความเป็นอยู่ (Living Conditions)	การกำจัดขยะ	15.2
	การใช้อินเทอร์เน็ต	12.0
	การถือครองสินทรัพย์	11.2
ความมั่นคงทางการเงิน (Financial Security)	การออม	3.6
	ภาระทางการเงิน	4.8
	บำนาญ/บำนาญ	15.7



ที่มา: การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ความยากจนหลายมิติในแต่ละพื้นที่ พบว่า ภาคใต้มีค่าดัชนีความยากจนหลายมิติมากที่สุด รองลงมาได้แก่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีค่าไม่แตกต่างกับภาคใต้มากนัก รวมถึงสัดส่วนคนยากจนหลายมิติของภาคใต้และภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน คือร้อยละ 19.9 และร้อยละ 19.3 ตามลำดับ ขณะที่ภาคกลางมีค่าดัชนีความยากจนหลายมิติน้อยที่สุด โดยมีสัดส่วนคนยากจนหลายมิติเพียงร้อยละ 1.7 ซึ่งความยากจนหลายมิติทั้งระดับพื้นที่เขต และระดับภูมิภาค มีการเรียงอันดับของความยากจนที่ตรงกับความยากจนที่วัดจากรายได้

ภาพที่ 1.28 การเปรียบเทียบสัดส่วนคนยากจนหลายมิติ ความขัดสนโดยเฉลี่ย และค่าดัชนีความยากจนหลายมิติ จำแนกตามภูมิภาค ปี 2562



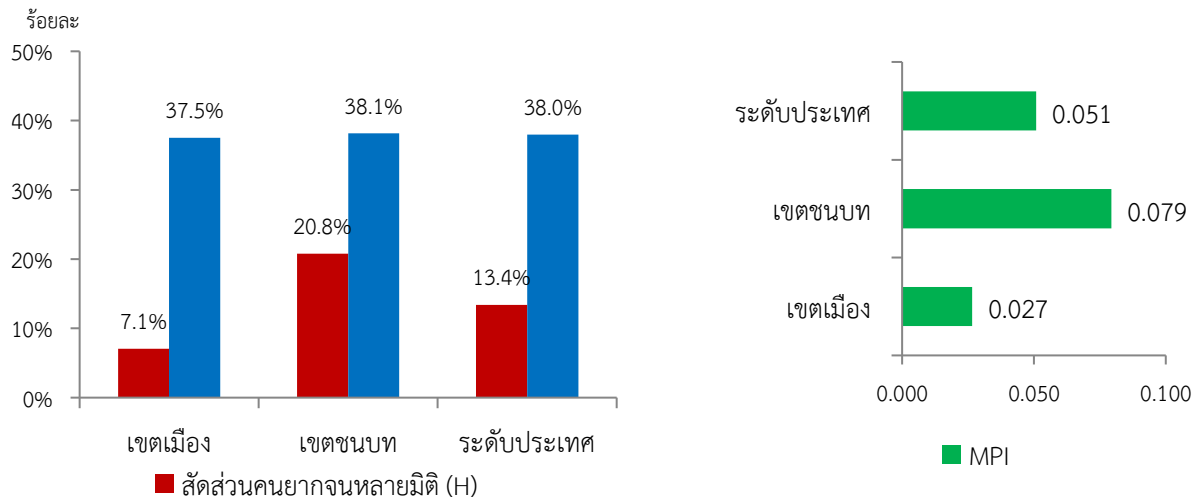
ที่มา: การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ค่าดัชนีความยากจนหลายมิติในเขตเทศบาลต่ำกว่าและนอกเขตเทศบาล โดยมีค่าเท่ากับ 0.027 และ 0.079 ตามลำดับ เนื่องจากสัดส่วนคนยากจนหลายมิตินอกเขตเทศบาล สูงกว่าในเขตเทศบาล โดยคนยากจนหลายมิตินอกเขตเทศบาล มีสัดส่วนร้อยละ 20.8 ขณะที่ในเขตเมืองมีเพียงร้อยละ 7.1 ในขณะที่ค่า

³ รายละเอียดของวิธีการคำนวณและตัวชี้วัดปรากฏอยู่ในภาคผนวก ข

ความขัดสนโดยเฉลี่ยไม่แตกต่างกันมาก อัตราส่วนการส่งผลต่อความยากจนเมื่อเปรียบเทียบระหว่างเขตเทศบาล นอกเขตเทศบาล และระดับประเทศ ในเชิงของมิตินั้น ไม่แตกต่างกันมาก โดยมิติที่ส่งผลให้เกิดความยากจนหลายมิติมากที่สุดคือ มิติความเป็นอยู่ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาแบบรายตัวชี้วัดพบว่าตัวชี้วัดที่มีอัตราส่วนส่งผลต่อความยากจนหลายมิติมากที่สุดในเขตเมืองคือ การมีบ้านเหม็น/บ้านอายุ ขณะที่ในเขตชนบทคือตัวชี้วัดด้านการกำจัดขยะ

ภาพที่ 1.29 การเปรียบเทียบสัดส่วนคนยากจนหลายมิติ ความขัดสนโดยเฉลี่ย และค่าดัชนีความยากจนหลายมิติ จำแนกตามพื้นที่เขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาล ปี 2562



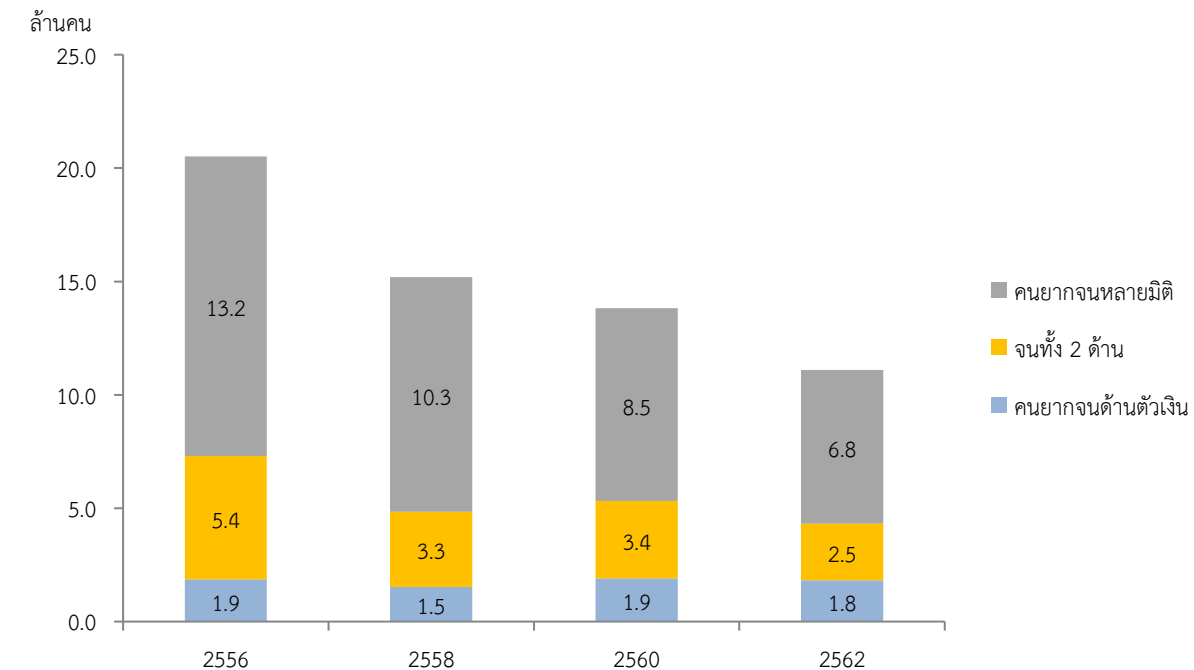
ที่มา: การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

จังหวัดที่มีสัดส่วนคนยากจนหลายมิติสูงสุด 5 จังหวัดที่ ได้แก่ นราธิวาส แม่ฮ่องสอน สุรินทร์ นครศรีธรรมราช และนครราชสีมา โดยนราธิวาสเป็นจังหวัดที่มีสัดส่วนคนยากจนหลายมิติมากที่สุด เช่นเดียวกับในปี 2560 อย่างไรก็ตาม สัดส่วนดังกล่าวลดลงอย่างชัดเจน จากร้อยละ 57.7 ในปี 2560 เป็นร้อยละ 43.7 ในปี 2562

1.11 ความยากจนด้านตัวเงิน และไม่ใช้ตัวเงิน

คนยากจนทั้งด้านตัวเงิน และความยากจนหลายมิติ เนื่องจากการวัดความยากจนด้านตัวเงินและความยากจนหลายมิติใช้ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนเหมือนกัน ทำให้สามารถพิจารณาคนยากจนจากทั้งสองด้านร่วมกันได้ โดยหากแบ่งกลุ่มคนยากจนออกเป็น 3 กลุ่ม กล่าวคือ 1) กลุ่มคนจนด้านตัวเงินเพียงอย่างเดียว 2) กลุ่มคนยากจนด้านตัวเงินและคนยากจนหลายมิติ และ 3) กลุ่มคนยากจนหลายมิติเพียงอย่างเดียว โดยในปี 2562 พบว่า คนยากจนด้านตัวเงินเพียงอย่างเดียวมีจำนวน 1.8 ล้านคน คนยากจนหลายมิติเพียงอย่างเดียวมีจำนวน 6.8 ล้านคน และคนยากจนทั้งทางด้านตัวเงินและหลายมิติจำนวน 2.5 ล้านคน ซึ่งคนยากจนกลุ่มนี้ เป็นกลุ่มคนที่ต้องให้ความสำคัญมากที่สุด เพราะนอกจากมีรายได้ไม่เพียงพอแล้ว ยังมีความขัดสนในด้านต่าง ๆ ที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตอีกด้วย โดยกลุ่มคนเหล่านี้ กว่าร้อยละ 33.5 เป็นกลุ่มผู้สูงอายุและเด็ก และส่วนใหญ่ร้อยละ 63.7 เป็นผู้ที่อาศัยอยู่เขตชนบท

ภาพที่ 1.30 จำนวนคนยากจนทั้งจากด้านตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน ปี 2556 – 2562



ที่มา: การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

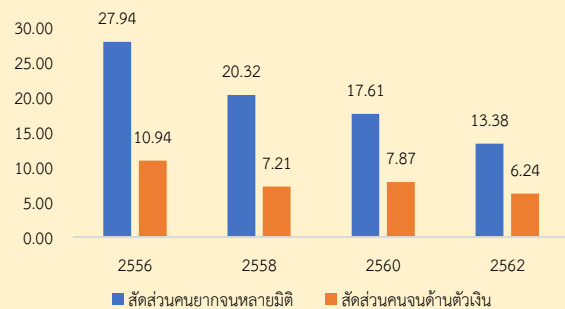
เมื่อพิจารณาแนวโน้มของกลุ่มคนยากจนทั้งแบบตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน พบว่า กลุ่มคนที่ยากจนหลายมิติเพียงอย่างเดียวลดลงอย่างมาก ในขณะเดียวกัน จำนวนคนที่ยากจนทั้ง 2 ด้าน มีแนวโน้มลดลงเช่นกัน โดยส่วนใหญ่เป็นเพราะการบริการของภาครัฐ และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เพิ่มขึ้น ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม จำนวนคนยากจนด้านตัวเงินอย่างเดียวยังคงทรงตัวเมื่อเทียบกับปีก่อน ๆ ที่ผ่านมา

ความสอดคล้องของความยากจนด้านตัวเงิน และความยากจนหลายมิติ

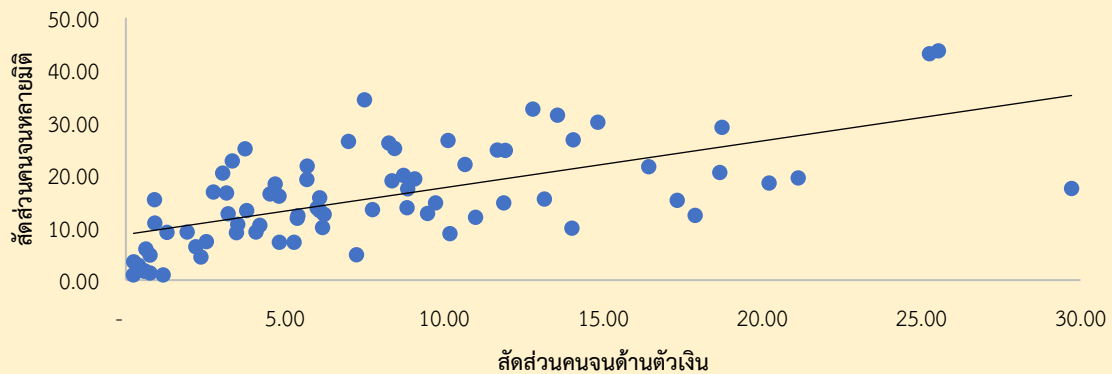
เมื่อพิจารณาสัดส่วนคนจนทั้งที่เป็นคนจนด้านตัวเงิน (คนจนวัดโดยเส้นความยากจน) และคนจนด้านอื่น ๆ ที่มีใช้ตัวเงิน (คนจนหลายมิติ) พบว่า ภาพรวมความยากจนทั้งสองประเภทมีแนวโน้มลดลง อย่างไรก็ตาม สัดส่วนคนจนด้านตัวเงินอยู่ในระดับต่ำกว่า สัดส่วนคนจนหลายมิติ ซึ่งชี้ให้เห็นว่าปัญหาความยากจนด้านตัวเงินอยู่ในระดับต่ำกว่า ความยากจนในมิติด้านคุณภาพชีวิต ขณะที่หากพิจารณาคุณลักษณะของคนจนทั้ง 2 กลุ่ม พบว่าเป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ ด้านการศึกษายังมีปัญหาคือ คนจนมีการศึกษาต่ำ และโอกาสของเด็กในครัวเรือนยากจนในการเข้าถึงการศึกษาระดับสูงขึ้นมีอยู่อย่างจำกัด ขณะเดียวกันคนจนด้านตัวเงินซึ่งเป็นผู้มีรายได้น้อย โอกาสในการออม หรือการมีทรัพย์สินทางการเงิน จึงเป็นไปได้ยาก และนอกจากนี้การที่คนจนส่วนใหญ่ทำงานในภาคเกษตร และนอกระบบทำให้ขาดสวัสดิการ โดยเฉพาะสวัสดิการ

ภายหลังเกษียณอายุ ทั้งนี้เมื่อพิจารณาความสอดคล้องในระดับพื้นที่ พบว่า ความยากจนทั้ง 2 ประเภท มีความสอดคล้องกันในระดับพื้นที่ โดยภาคใต้เป็นภาคที่มีปัญหาความยากจนทั้ง 2 ประเภทมากที่สุด ขณะที่ความยากจนในระดับจังหวัดยัง

เปรียบเทียบสัดส่วนคนจนด้านตัวเงิน และคนจนหลายมิติ



มีทิศทางไปในเดียวกันอีกด้วย ซึ่งให้เห็นว่าการพิจารณาความยากจนไม่ว่าจะด้วยตัวชี้วัดในรูปแบบใด สามารถสะท้อนถึงสถานการณ์และปัญหาได้ในระดับใกล้เคียงกัน



1.12 ข้อสังเกตเกี่ยวกับปัญหาความยากจนของไทย

จากสถานการณ์ความยากจนที่ได้นำเสนอข้างต้น แม้ว่าลักษณะเชิงโครงสร้างของความยากจนจะไม่แตกต่างจากในอดีตที่ผ่านมามากนัก กล่าวคือคนยากจนยังคงเป็นผู้ที่มีระดับการศึกษาต่ำ อยู่ในภาคการเกษตร ส่วนใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบ อาศัยอยู่ในครัวเรือนขนาดใหญ่ และอาจกล่าวได้ว่าการเข้าถึงสวัสดิการต่าง ๆ ที่รัฐจัดทำให้ในระดับหนึ่ง แต่หากพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างข้างต้น พบข้อสังเกตที่สำคัญ สรุปได้ดังนี้

(1) การสนับสนุนให้คนจนเข้าถึงสวัสดิการที่ควรได้ และมาตรการที่ช่วยยกระดับรายได้ รวมทั้งการพัฒนาทักษะจะช่วยให้คนจนมีโอกาสรุดพ้นจากความยากจนได้มาก ในระยะหลังสถานการณ์ความยากจนพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้นเพียงเล็กน้อย ขณะที่นโยบายต่าง ๆ ออกมาช่วยเหลืออย่างชัดเจน เช่น บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เป็นต้น กล่าวคือในระยะ 5 ปีหลัง ไม่พบทิศทางการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนของสัดส่วนคนจนโดยเป็นการเพิ่มขึ้นหรือลดลงตลอดช่วงเวลาดังกล่าว ซึ่งอาจตั้งเป็นคำถามสำคัญได้ 2 ประการ คือ 1) คนยากจนในกลุ่มนี้มีแนวโน้มเป็นคนยากจนเรื้อรังมากขึ้น จึงทำให้นโยบายต่าง ๆ ไม่ส่งผลให้คนกลุ่มนี้หลุดพ้นจากความยากจนได้ หรือ 2) คนยากจนที่มีอยู่อาจไม่เข้าถึงนโยบาย ซึ่งเมื่อพิจารณาการเข้าถึงนโยบายในด้านต่าง ๆ จะพบว่า ภาพรวมการมีหลักประกันด้านสาธารณสุข คนยากจนมีการเข้าถึงในสัดส่วนที่สูงกว่าร้อยละ 90 ซึ่งให้เห็นว่าคนจนได้รับความคุ้มครองที่ค่อนข้างครอบคลุม และเมื่อพิจารณาด้านการศึกษาซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยทำลายกับดักของความยากจน ภาพรวมพบว่า เด็กในครัวเรือนยากจนมีการศึกษาที่สูงขึ้น อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาคนจนที่เข้าถึงทุนการศึกษาซึ่งจะมีส่วนสำคัญที่ช่วยให้คนมีทักษะสูงขึ้นและมีรายได้มากขึ้นนั้น กลับพบว่า เด็กยากจนเข้าถึงเพียงร้อยละ 1.5 เท่านั้น ขณะที่การเข้าถึงแหล่งทุนซึ่งเป็นอีกองค์ประกอบที่ช่วยให้ครัวเรือนยากจนสามารถยกระดับรายได้ของตนเองให้หลุดพ้นจากความยากจนได้ ยังพบสถานการณ์ในทำนองเดียวกันว่า คนจนเพียงร้อยละ 10.58 ที่เข้าถึง ซึ่งการเข้าถึงความช่วยเหลือต่าง ๆ ของภาครัฐได้น้อยอาจเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้คนจนไม่สามารถยกระดับสถานะทางเศรษฐกิจของตนให้สูงขึ้นได้ นอกจากนี้นโยบายที่สำคัญอย่างหนึ่งซึ่งจะมีส่วนช่วยให้คนยากจนมีรายได้ที่สูงขึ้นคือ บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ซึ่งจากข้อมูลก็เป็นเช่นเดียวกับนโยบายอื่น ที่คนจนยังเข้าถึงได้น้อย โดยคนยากจนร้อยละ 46.05 ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ แม้จะเพิ่มขึ้นจากปีก่อน แต่ยังมีคนจนกว่าครึ่งที่ไม่ได้รับบัตรฯ ดังนั้นประเด็นด้านการจัดหาสวัสดิการที่ครอบคลุมคนจน และการส่งเสริมให้คนจนเข้าถึงช่องทางในการสร้างรายได้

ยกระดับทักษะ ควบคู่กับองค์ความรู้ในการประกอบอาชีพ จึงเป็นประเด็นสำคัญที่จะช่วยให้คนยากจนสามารถหลุดพ้นจากความยากจนได้ ซึ่งส่วนหนึ่งอาจหมายถึงรัฐต้องมีระบบข้อมูลที่แม่นยำและมีประสิทธิภาพในการหากกลุ่มคนจน เพื่อดึงให้คนจนเหล่านั้นเข้ามารับสวัสดิการ รวมทั้งให้ความช่วยเหลือเขาเหล่านั้นในมิติอื่น ๆ ได้ดียิ่งขึ้นต่อไป

(2) ปัญหาเชิงโครงสร้าง

(2.1) แรงงานภาคเกษตรยังเป็นกลุ่มคนจนกลุ่มใหญ่เช่นในอดีต โดยแรงงานภาคเกษตรกรรมที่ยากจนเพิ่มขึ้นจาก 1.6 ล้านคนในปี 2558 เป็น 2.0 ล้านคนในปี 2559 ซึ่งถือเป็นแรงงานกลุ่มใหญ่ที่สุด เช่นเดียวกับในปี 2562 ที่คนยากจนกว่าร้อยละ 60 ยังอยู่ในภาคเกษตร สถานการณ์ข้างต้นนำไปสู่ประเด็นปัญหาว่า สาเหตุใดที่ทำให้ภาคเกษตรกรรมมีคนยากจนอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งที่รัฐบาลเองมีนโยบายทั้งด้านการขยายที่ดินทำกิน สนับสนุนแหล่งเงินทุน รวมถึงมาตรการสนับสนุนอื่น ๆ อย่างต่อเนื่องตั้งแต่อดีต และจากข้อมูลยังพบว่า เกษตรกรกลุ่มดังกล่าว ไม่ได้เป็นเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน แต่ประเด็นปัญหาคือ การมีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอต่อการสร้างรายได้ให้พอยังชีพ เนื่องจากผลผลิตต่อไร่ต่ำ นอกจากนี้จากการศึกษาของธนาคารแห่งประเทศไทย ในหัวข้อ ภูมิทัศน์ภาคเกษตรไทย จะพลิกโฉมอย่างไรสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน? ชี้ว่าเกษตรกรไทยส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อย โดยกว่าร้อยละ 50 มีที่ดินน้อยกว่า 10 ไร่ และมีเกษตรกรเพียงร้อยละ 42 ที่สามารถเข้าถึงแหล่งน้ำ และแรงงานเกษตรเป็นผู้สูงวัย ซึ่งชี้ให้เห็นว่าปัญหาด้านการเกษตรไม่ใช่เฉพาะปัญหาของคนจน แต่เป็นปัญหาภาพรวมที่เกิดขึ้นทั้งสาขา แต่คนจนมีโอกาสน้อยกว่าในการสร้างรายได้จากอาชีพนี้ ดังนั้นการแก้ไขปัญหภาคเกษตรอาจต้องให้ความช่วยเหลือที่มากกว่าด้านการเงิน และเป็นปัญหาที่ต้องพิจารณาทั้งห่วงโซ่อุปทานเชิงโครงสร้าง อาทิ การจัดหาแหล่งน้ำ การส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีเพื่อทดแทนการใช้แรงงานคนในการผลิต และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารราคาและช่องทางการตลาด โดยเน้นกลุ่มคนจนที่มีปัญหามากกว่า เพื่อให้สามารถหลุดพ้นจากความยากจนได้

(2.2) การศึกษาน้อย รายได้น้อย แต่อัตราการพึ่งพิงสูง ทำให้โอกาสหลุดจากความยากจนได้ยาก จากสถานการณ์ที่พบว่าครัวเรือนยากจนเป็นครัวเรือนที่มีเด็กและคนชราอาศัยอยู่ร่วมกันเป็นจำนวนมาก หรือกล่าวได้ว่าเป็นครัวเรือนที่มีอัตราการพึ่งพิงสูง และยิ่งครัวเรือนดังกล่าวมีอัตราการพึ่งพิงสูงเท่าไร ก็ยังมีแนวโน้มเป็นครัวเรือนยากจนเพิ่มขึ้น ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของไทยในปัจจุบันที่เข้าสู่สังคมสูงวัย ทำให้วัยแรงงานซึ่งเป็นวัยที่ต้องหาเลี้ยงครอบครัวต้องรับผิดชอบในการหารายได้มาจุนเจือวัยเด็กและวัยสูงอายุเพิ่มขึ้น ซึ่งแนวโน้มที่ครัวเรือนยากจนมีวัยเด็กและวัยสูงอายุจำนวนมากทำให้วัยแรงงานในครัวเรือนดังกล่าวมีภาระมากกว่าครัวเรือนในกลุ่มอื่น แต่จากโครงสร้างอาชีพ และทักษะที่พบว่าวัยแรงงานในครัวเรือนยากจนนั้นยังมีการศึกษาน้อย และทำงานในอาชีพที่สร้างรายได้น้อย ทำให้การหลุดพ้นจากความยากจนด้วยภาระการพึ่งพิงสูงในระดับนี้เป็นไปได้ยาก ทั้งนี้ สำหรับคนยากจนในกลุ่มนี้นโยบายที่รัฐจัดทำให้ในรูปแบบทั่วไปอาจไม่เพียงพอ นอกจากครัวเรือนยากจนมีอัตราการพึ่งพิงสูงแล้วครัวเรือนยากจนส่วนหนึ่งยังเป็นครัวเรือนที่ไม่มีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ ซึ่งหมายถึง ครัวเรือนที่ไม่มีสมาชิกในครัวเรือนที่ทำงานหารายได้ ซึ่งรายได้ที่ครัวเรือนกลุ่มนี้นำมาจับจ่ายใช้สอย จะมาจากรายได้ที่ลูกหลานภายนอกครัวเรือนส่งกลับมาให้ และรายได้จากเงินช่วยเหลือของภาครัฐ เช่น เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ หรือผู้พิการ รวมถึงการขายทรัพย์สินที่สะสมมาเพื่อใช้จ่าย ซึ่งทำให้การแก้ปัญหาความยากจนอาจต้องมีแนวทาง

การจัดสรรสวัสดิการที่มากขึ้นให้กับกลุ่มครัวเรือนยากจนที่มีอัตราการพึ่งพิงสูง และไม่มีส่วนร่วมกับเศรษฐกิจให้มีรายได้เพียงพอในการดำรงชีพ เพื่อให้คนกลุ่มนี้สามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างเหมาะสม

(2.3) การเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้กับเด็กยากจนยังเป็นสิ่งที่ต้องให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่อง ซึ่งปัจจุบันรัฐธรรมนูญระบุให้รัฐจัดการศึกษาที่มีคุณภาพให้กับเด็กโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย อย่างไรก็ตามข้อเท็จจริงยังพบว่ามีเด็กยากจนจำนวนมากที่หลุดออกจากระบบการศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาในระดับพื้นฐาน และระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และตอนปลายที่มีเด็กยากจนหลุดออกไปจำนวนมากตั้งแต่การศึกษาในระดับนี้ ซึ่งในประเด็นด้านการให้โอกาสทางการศึกษากับเด็กยากจน หรือการคงเด็กยากจนให้อยู่ในระบบการศึกษาต่อไปอาจต้องพิจารณาปัจจัยอื่นมากกว่าการให้ทุนการศึกษา หรือการเรียนฟรี โดยต้องพิจารณาถึงความจำเป็นของครัวเรือนด้วย เนื่องจากแม้การศึกษาจะไม่เสียค่าใช้จ่าย แต่เด็กโดยเฉพาะเด็กยากจนยังต้องมีค่าใช้จ่ายด้านอื่นเพื่อไปโรงเรียน เช่น ค่าเสื้อผ้า ค่าเดินทาง หรือ ค่าอุปกรณ์การเรียนอื่น ซึ่งเป็นต้นทุนที่เพิ่มเข้ามาจากการศึกษาที่รัฐจัดหาให้ฟรี อีกทั้งสัดส่วนรายจ่ายด้านการศึกษาที่ครัวเรือนต้องรับภาระต่อรายได้ของครัวเรือนยากจนสูงกว่าครัวเรือนไม่ยากจนอีกด้วย ซึ่งชี้ให้เห็นว่าครัวเรือนยากจนต้องรับภาระหากต้องส่งบุตรหลานไปเรียนหนังสือ

(3) คนยากจนไม่มีหลักประกันความเสี่ยงในการขาดรายได้หากตกงาน โดยครัวเรือนยากจนส่วนใหญ่ทำงานในภาคการเกษตร และเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ ไม่มีนายจ้าง ทำให้ไม่สามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมตามมาตรา 33 ได้ ซึ่งแรงงานกลุ่มนี้สามารถสมัครได้เพียงมาตรา 40 ซึ่งจะไม่ได้รับสิทธิในการว่างงานและขาดรายได้ ทำให้ขาดหลักประกันมารองรับเมื่อเกิดปัญหาที่สุทธวิสัยหรือฉุกเฉิน และมีโอกาสสูงที่จะไม่ได้รับความช่วยเหลือ

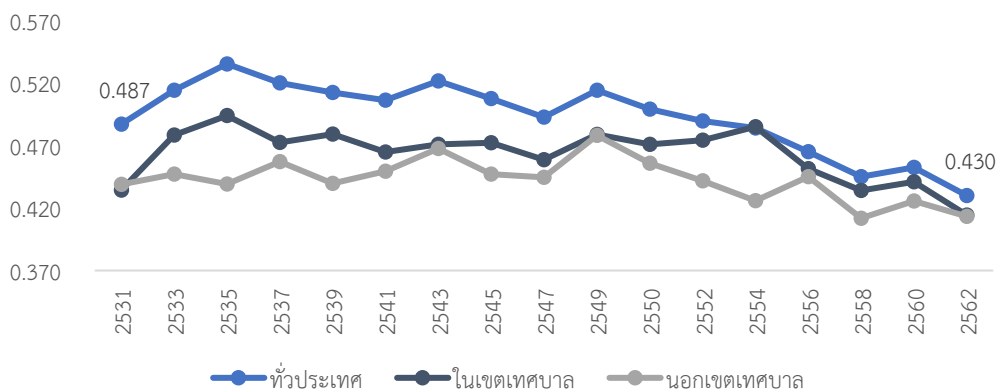
บทที่ 2 สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยปี 2562

ความเหลื่อมล้ำเป็นประเด็นการพัฒนาที่สำคัญของประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในปัจจุบันที่ความเหลื่อมล้ำได้รับความสนใจเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจโลกที่รวดเร็วจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ ส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำในหลายมิติ ทั้งด้านรายได้ ความมั่งคั่ง โอกาสการเข้าถึงและคุณภาพการศึกษา บริการสาธารณสุข การเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ โครงสร้างพื้นฐาน การเข้าถึงแหล่งเงินทุน การเข้าถึงทรัพยากรที่จำเป็น รวมถึงการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ซึ่งมีความแตกต่างกันในระดับพื้นที่และสถานะของครัวเรือน โดยในปี 2562 สรุปได้ ดังนี้

2.1 ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้

ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ มีแนวโน้มลดลงในระยะยาว โดยค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคหรือค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini coefficient) ด้านรายได้ มีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปี 2549 เป็นต้นมา โดยในปี 2562 มีค่า 0.430 ลดลงจาก 0.452 ในปี 2560 สะท้อนความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ในระดับต่ำที่สุด นับตั้งแต่ปี 2531 อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ค่าสัมประสิทธิ์จีนิของไทยยังถือว่าอยู่ในระดับสูง กล่าวคือ โดยเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศอาเซียน ประเทศไทยมีค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคหรือค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini coefficient) ด้านรายได้ปี 2558 สูงที่สุดในภูมิภาค (พิจารณาเฉพาะประเทศที่มีข้อมูลด้านรายได้) ขณะที่ในกลุ่ม OECD ส่วนใหญ่ที่มีค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคปี 2560 อยู่ระหว่าง 0.22 – 0.40 เมื่อพิจารณาความเหลื่อมล้ำจำแนกตามพื้นที่ พบว่าค่าสัมประสิทธิ์จีนิของทั้งในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาล มีแนวโน้มลดลงเมื่อเทียบกับปี 2560 โดยมีค่าเท่ากับ 0.415 และ 0.413 ตามลำดับ เช่นเดียวกับความเหลื่อมล้ำระดับภูมิภาคที่มีค่าสัมประสิทธิ์จีนิลดลงในทุกภูมิภาค เมื่อเปรียบเทียบระหว่างภูมิภาค พบว่า กรุงเทพมหานครและภาคกลาง มีความเหลื่อมล้ำน้อยที่สุด โดยมีค่าสัมประสิทธิ์จีนิเท่ากับ 0.339 และ 0.387 ขณะที่ภาคใต้และภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังคงเป็นภูมิภาคที่มีความรุนแรงของปัญหาการกระจายรายได้สูงที่สุด มีค่าสัมประสิทธิ์จีนิเท่ากับ 0.436 และ 0.444 ตามลำดับ

ภาพที่ 2.1 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ จำแนกตามเขตการปกครอง ปี 2531 – 2562

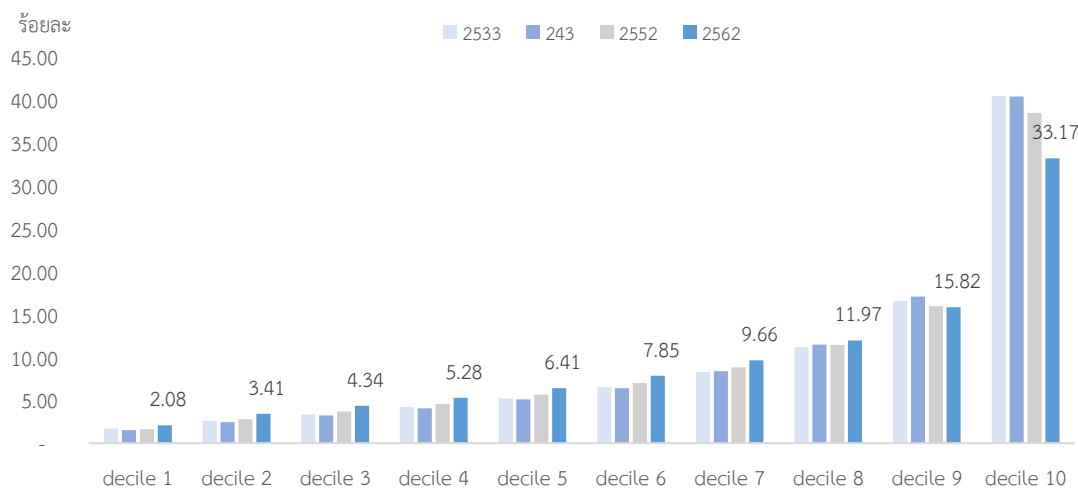


ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

นอกจากนี้ ภาพรวมการกระจายด้านรายได้ที่ดีขึ้นของประเทศไทย ยังสะท้อนได้จากการที่สัดส่วนรายได้ของประชากร จำแนกตามระดับรายได้ (decile by income) มีทิศทางที่สะท้อนความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ที่ลดลง โดย

พบว่า กลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่ 1-8 (decile 1-8) มีส่วนแบ่งรายได้เพิ่มสูงขึ้น ในระยะ 30 ปีที่ผ่านมา ขณะที่กลุ่มคนที่มีรายได้สูง หรือกลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่ 9-10 (decile 9-10) มีสัดส่วนรายได้ต่อรายได้รวมทั้งประเทศลดลงอย่างต่อเนื่อง จากปี 2533 ที่ประชากรกลุ่ม decile 9-10 มีรายได้รวมกันเกินกว่าครึ่งหนึ่งของรายได้รวมทั้งประเทศ (ร้อยละ 56.97 ของรายได้รวมทั้งประเทศ) ปัจจุบัน ปี 2562 ส่วนแบ่งดังกล่าวลดลงมาอยู่ที่ร้อยละ 48.99 ของรายได้รวมทั้งประเทศ อย่างไรก็ตาม ส่วนแบ่งรายได้ของประชากรกลุ่มที่มีรายได้สูงยังคงอยู่ในระดับที่สูงมาก โดยเฉพาะกลุ่ม decile 10 ที่ครอบครองรายได้ถึงร้อยละ 33.17 ของรายได้รวมทั้งประเทศ ขณะที่กลุ่มที่จนที่สุด (decile 1) มีสัดส่วนรายได้เพียงร้อยละ 2.08 ของรายได้รวมทั้งประเทศ

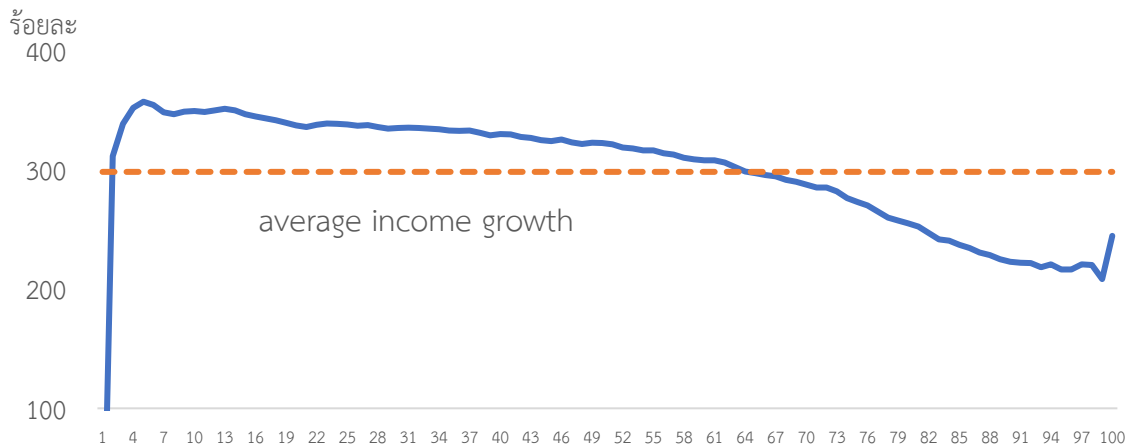
ภาพที่ 2.2 สัดส่วนรายได้ของประชากร จำแนกตามระดับรายได้ (decile by income) ปี 2533 – 2562



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดมากขึ้นโดยการแบ่งประชากรเป็น 100 กลุ่มตามระดับรายได้ (percentile by income) ดังแสดงในแผนภาพ 2.3 พบว่า อัตราการเปลี่ยนแปลงของรายได้ที่แท้จริงในช่วง 30 ปีของกลุ่มคนที่มีรายได้ต่ำถึงปานกลาง percentile 2 – 64 มีอัตราการเปลี่ยนแปลงของรายได้ที่แท้จริงสูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ ขณะที่อัตราการเปลี่ยนแปลงของรายได้ที่แท้จริงของกลุ่ม percentile 65 – 100 ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ สะท้อนถึงการโน้มเข้าหากันของรายได้ระหว่างกลุ่ม (income convergence) กล่าวคือ รายได้ของประชากรที่จนขยับเข้าใกล้รายได้ของประชากรที่รวย นำไปสู่การลดช่องว่างทางรายได้ระหว่างกลุ่มประชากรในระยะยาว อย่างไรก็ตาม กลุ่มคนที่จนที่สุด (percentile 1) กลับมีอัตราการเปลี่ยนแปลงของรายได้ที่แท้จริงติดลบ ขณะที่กลุ่มคนที่รวยที่สุด (percentile 100) แม้จะมีอัตราการเปลี่ยนแปลงของรายได้ที่แท้จริงต่ำกว่าค่าเฉลี่ย แต่ยังคงสูงกว่ากลุ่ม percentile 85 – 99 ซึ่งอาจทำให้การลดช่องว่างทางรายได้ไม่มากเท่าที่ควร

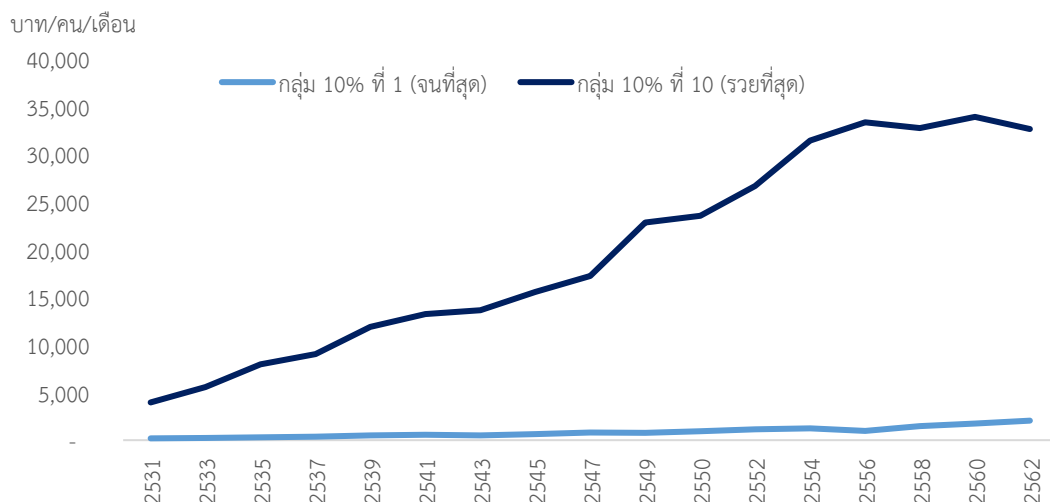
ภาพที่ 2.3 อัตราการเปลี่ยนแปลงของรายได้ที่แท้จริง จำแนกตามระดับรายได้ ปี 2531 – 2562



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

แม้ว่าในระยะยาว ความเหลื่อมล้ำมีแนวโน้มลดลง สะท้อนจากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคหรือค่าสัมประสิทธิ์จินี (Gini coefficient) ด้านรายได้ที่มีค่าลดลง แต่หากพิจารณาความแตกต่างของรายได้เฉลี่ยของประชากรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำสุด (decile 1) และสูงสุด (decile 10) พบว่า ตั้งแต่ปี 2531 ความแตกต่างของรายได้เฉลี่ยของประชากรทั้งสองกลุ่มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2556 เป็นปีที่ช่องว่างระหว่างรายได้เฉลี่ยของประชากรทั้งสองกลุ่มมีขนาดกว้างที่สุด ก่อนจะมีแนวโน้มลดลงจากการที่รายได้เฉลี่ยของกลุ่มคนรวย (decile 10) เริ่มคงที่ ขณะที่รายได้เฉลี่ยของกลุ่มคนจน (decile 1) เพิ่มขึ้นต่อเนื่อง ทำให้ความแตกต่างระหว่างรายได้เฉลี่ยของกลุ่มประชากร decile 10 เปรียบเทียบกับกลุ่มประชากร decile 1 ลดลงจาก 34.8 เท่าในปี 2556 เหลือ 15.9 เท่าในปี 2562 โดยประชากรกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่ำที่สุดมีรายได้เฉลี่ย 2,049 บาทต่อเดือน ขณะที่คนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูงที่สุดมีรายได้เฉลี่ยสูงถึง 32,663 บาทต่อเดือน

ภาพที่ 2.4 รายได้เฉลี่ยของประชากรที่มีระดับรายได้ร้อยละ 10 (decile by income) สูงที่สุดและต่ำที่สุด

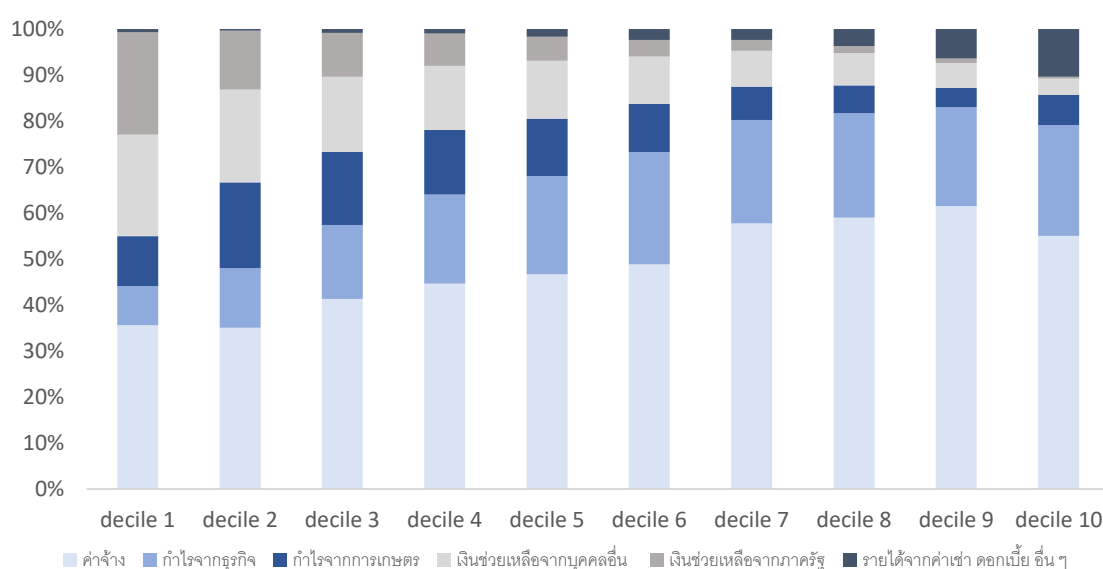


ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

เมื่อเปรียบเทียบองค์ประกอบของรายได้ที่เป็นตัวเงินของประชากรระหว่างกลุ่มรายได้ (decile by income) พบว่า สัดส่วนรายได้จากการประกอบอาชีพ (ค่าจ้าง กำไรจากธุรกิจ และกำไรจากการเกษตร) มีสัดส่วนต่ำในกลุ่ม

คนที่มียกระดับรายได้ต่ำที่สุด (decile 1) อยู่ที่ร้อยละ 55 และสัดส่วนรายได้จากการประกอบอาชีพเพิ่มสูงขึ้นตามระดับรายได้ที่สูงขึ้น โดยมีสัดส่วนสูงที่สุดในกลุ่มประชากรที่มีรายได้สูง decile 7 - decile 9 มีสัดส่วนถึงร้อยละ 87.7 หากพิจารณาสัดส่วนของรายได้แต่ละประเภทของแต่ละกลุ่มประชากร พบว่า ค่าจ้าง มีสัดส่วนที่สูงในกลุ่ม decile 7 - 9 กำไรจากธุรกิจมีสัดส่วนที่สูงในกลุ่มประชากร decile 6 และ decile 10 สำหรับกำไรจากการเกษตร กลุ่มประชากร decile 2 - 3 มีสัดส่วนรายได้ดังกล่าวสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับทุกกลุ่มประชากร ในทางกลับกัน สัดส่วนรายได้ที่มาจากความช่วยเหลือ (เงินช่วยเหลือจากภาครัฐและเงินช่วยเหลือจากบุคคลอื่น) มีสัดส่วนสูงสุดในกลุ่มรายได้ต่ำ (decile 1) และลดลงเรื่อยๆ ตามระดับรายได้ โดยกลุ่มคนที่มียกระดับรายได้ต่ำที่สุด (decile 1) มีสัดส่วนรายได้ที่มาจากความช่วยเหลือสูงถึงร้อยละ 44.3 แบ่งเป็นเงินช่วยเหลือจากภาครัฐร้อยละ 22.2 และเงินช่วยเหลือจากคนอื่นร้อยละ 22.1 ของรายได้ทั้งหมด ขณะที่สัดส่วนดังกล่าวอยู่ที่ร้อยละ 4 ในกลุ่มประชากรที่รวยที่สุด (decile 10) นอกจากนี้ องค์ประกอบรายได้ที่เป็นส่วนผลตอบแทนจากสินทรัพย์และอื่น ๆ (รายได้จากดอกเบี้ย ค่าเช่า และอื่น ๆ) มีสัดส่วนที่สูงในกลุ่มประชากรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูง โดยมีสัดส่วนสูงที่สุดในกลุ่มประชากรที่มีรายได้สูงสุด (decile 10) ที่ร้อยละ 10.4 เห็นได้ว่ากลุ่มประชากรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำ แม้รายได้เฉลี่ยจะเพิ่มสูงขึ้นทุกปีแต่จำเป็นต้องพึ่งพิงเงินช่วยเหลือในสัดส่วนที่สูง และมีสัดส่วนรายได้ที่เป็นผลตอบแทนจากการสะสมความมั่งคั่งต่ำ

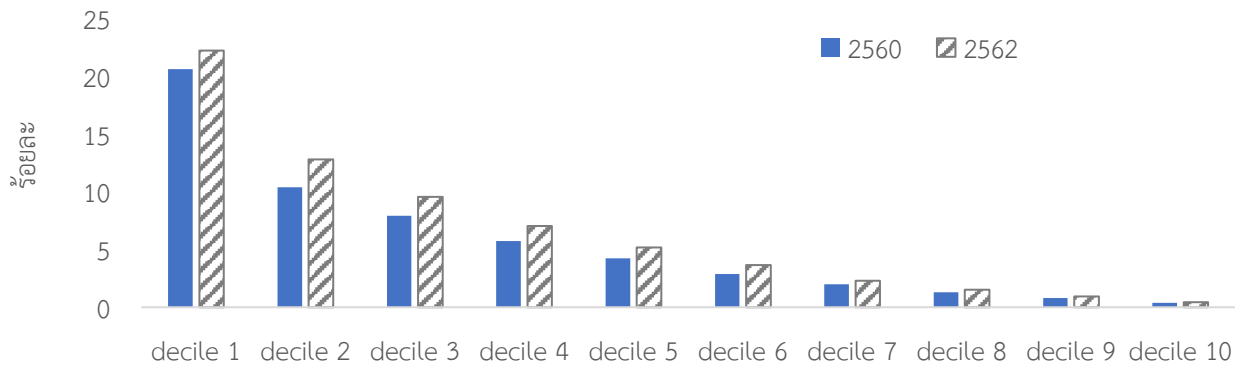
ภาพที่ 2.5 สัดส่วนรายได้ที่เป็นตัวเงินของประชากรแต่ละกลุ่ม decile จำแนกตามประเภทของรายได้ ปี 2562



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

สำหรับการช่วยเหลือจากภาครัฐ นโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ถือเป็นหนึ่งในนโยบายสำคัญที่มุ่งช่วยเหลือกลุ่มผู้มีรายได้น้อยแบบเจาะจงกลุ่มเป้าหมาย (targeting) เริ่มมีการดำเนินการตั้งแต่ช่วงปลายปี 2560 โดยเป็นการให้บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ แก่กลุ่มผู้มีรายได้น้อยทั้งประชาชนในภาคการเกษตรและนอกภาคการเกษตรที่ได้ลงทะเบียนกับโครงการและผ่านเกณฑ์ที่กำหนด เพื่อเป็นการลดปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ ผลการดำเนินงาน พบว่า ผู้ที่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเป็นประชากรกลุ่มเป้าหมาย โดยเป็นประชากรกลุ่มรายได้ต่ำที่สุด (decile 1) ถึงร้อยละ 53.0 ของผู้ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐทั้งหมด และเป็นกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำที่สุด (Bottom 40) คิดเป็นร้อยละ 79.5 ของผู้ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐทั้งหมด นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับปี 2560 และปี 2562 จะเห็นว่า สัดส่วนรายได้ที่เป็นเงินช่วยเหลือจากภาครัฐของประชากรกลุ่ม decile 1 - 6 มีสัดส่วนที่สูงขึ้น อย่างชัดเจน

ภาพที่ 2.6 สัดส่วนรายได้ส่วนที่เป็นเงินช่วยเหลือจากภาครัฐต่อรายได้ทั้งหมดที่เป็นตัวเงิน จำแนกประชากรตามระดับรายได้ (Decile by income) ปี 2560-2562

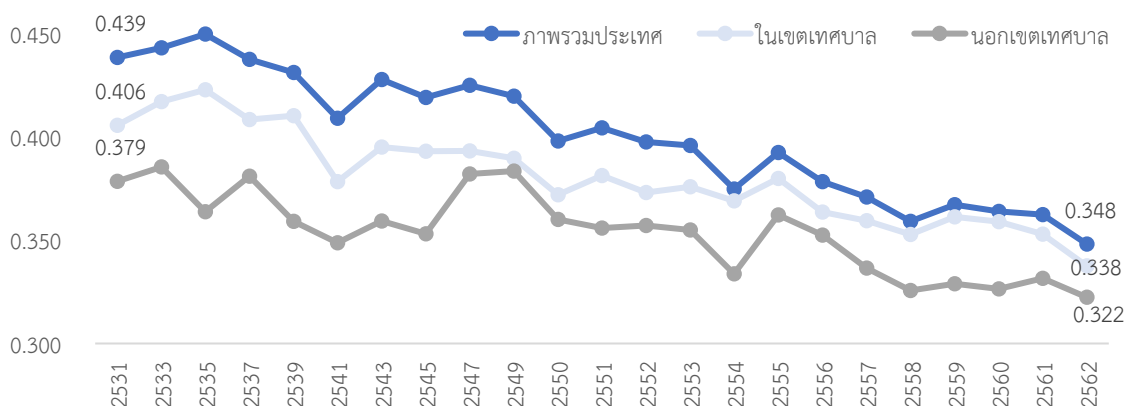


ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

2.2 ความเหลื่อมล้ำด้านรายจ่าย

ความเหลื่อมล้ำด้านรายจ่าย มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกับความเหลื่อมล้ำด้านรายได้โดยค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคหรือสัมประสิทธิ์จินี (Gini coefficient) ด้านรายจ่าย อยู่ที่ 0.348 ในปี 2562 ลดลงอย่างต่อเนื่องจาก 0.439 ในปี 2531 ในส่วนของความเหลื่อมล้ำด้านรายจ่ายเมื่อเปรียบเทียบระหว่างเขตการปกครองพบว่า ความเหลื่อมล้ำด้านรายจ่ายของประชากรทั้งในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาลมีแนวโน้มลดลง ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายจ่าย ปี 2562 เท่ากับ 0.358 และ 0.322 ลดลงจาก 0.406 และ 0.379 ในปี 2531 ตามลำดับ ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบความรุนแรงของปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายจ่ายระหว่างพื้นที่ พบว่า ความเหลื่อมล้ำในเขตเมือง (ในเขตเทศบาล) จะยังคงสูงกว่าในเขตชนบท (นอกเขตเทศบาล) สำหรับความแตกต่างของรายจ่ายเพื่อการบริโภคเฉลี่ยของกลุ่มประชากรที่รวยที่สุด (decile 10) ต่อกลุ่มประชากรที่จนที่สุด (decile 1) มีช่องว่างที่ลดลงจาก 13.89 เท่า เหลือ 8.42 เท่า ในช่วงปี 2531 - 2562 โดยในปี 2562 กลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่มีรายจ่ายสูงที่สุด (decile 10) มีค่าเฉลี่ยรายจ่ายเพื่อการบริโภคเท่ากับ 18,481 บาทต่อคนต่อเดือน ลดลงจากปี 2561 ร้อยละ 1 จาก 18,668 บาทต่อคนต่อเดือน ขณะที่กลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่มีรายจ่ายต่ำที่สุด (decile 1) มีค่าเฉลี่ยรายจ่ายเพื่อการบริโภคเท่ากับ 2,194 บาทต่อคนต่อเดือน เพิ่มขึ้นร้อยละ 8.52 จาก 2,022 บาทต่อคนต่อเดือน ในปี 2561

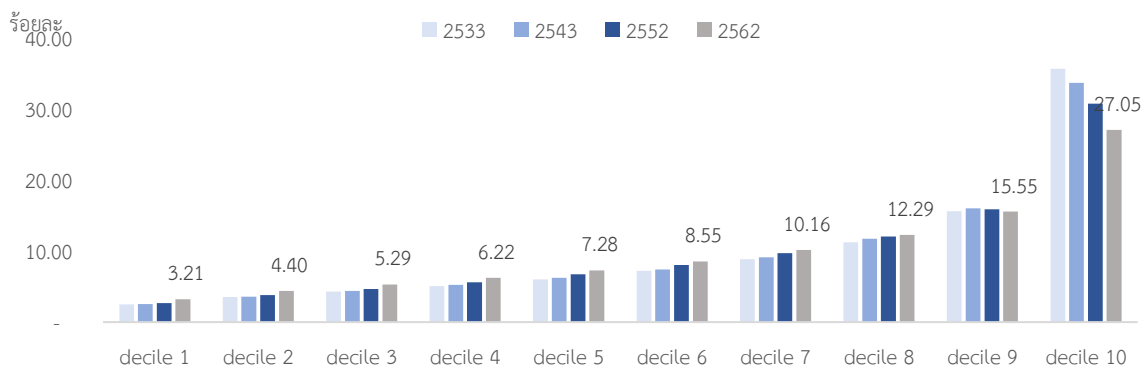
ภาพที่ 2.7 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายจ่าย จำแนกตามเขตการปกครอง ปี 2531 - 2562



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

เมื่อพิจารณาสัดส่วนรายจ่ายของประชากรจำแนกตามระดับรายจ่าย (decile by expenditure) พบว่า มีแนวโน้มที่ดีขึ้นสอดคล้องกับค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคหรือสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini coefficient) ด้านรายจ่ายที่ลดลง โดยกลุ่มประชากร decile 1-8 มีส่วนแบ่งรายจ่ายเพิ่มสูงขึ้น ในระยะ 30 ปีที่ผ่านมา ขณะที่กลุ่มประชากรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูงหรือกลุ่มประชากร decile 9-10 มีสัดส่วนรายจ่ายต่อรายจ่ายรวมทั้งประเทศลดลงอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ ในปี 2533 การถือครองรายจ่ายของกลุ่มประชากร decile 9-10 มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 51.3 มากกว่าครึ่งหนึ่งของรายจ่ายรวมทั้งประเทศ แต่ในปี 2562 สัดส่วนดังกล่าวได้ลดลงเหลือร้อยละ 42.6 อย่างไรก็ดี แม้จะเป็นทิศทางที่ดีขึ้น แต่ยังคงถือว่าเป็นสัดส่วนที่สูงมาก โดยเฉพาะกลุ่มประชากร decile 10 ที่มีสัดส่วนรายจ่ายสูงถึงร้อยละ 27.05 ของรายจ่ายรวมทั้งประเทศ เทียบเท่ากับสัดส่วนรายจ่ายรวมของประชากรครึ่งหนึ่งของประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำสุดหรือกลุ่มประชากร decile 1 – 5 ที่มีสัดส่วนรวมกันอยู่ที่ร้อยละ 26.4 เท่านั้น

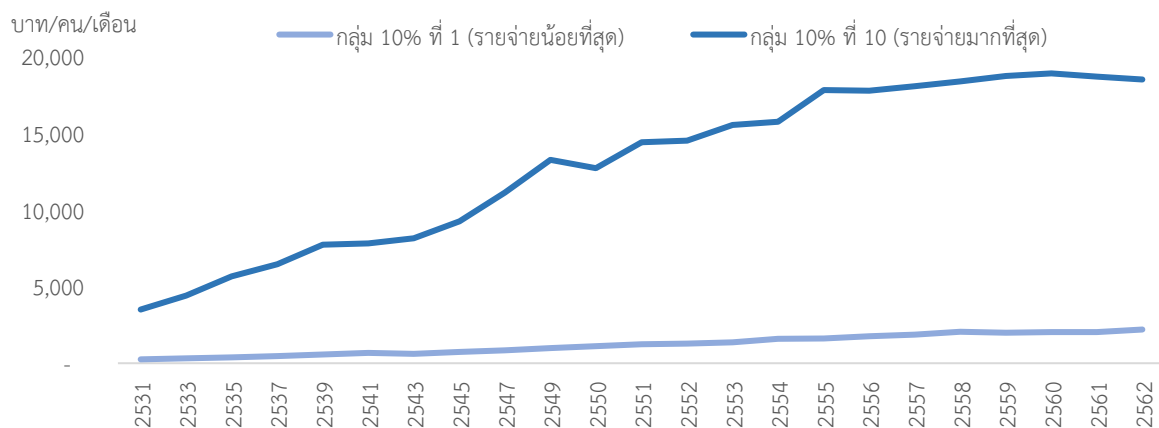
ภาพที่ 2.8 สัดส่วนการถือครองรายจ่ายของประชากรจำแนกตามระดับรายจ่ายร้อยละ 10 (decile by expenditure) ปี 2533 – 2562



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาความแตกต่างของรายจ่ายเฉลี่ยระหว่างกลุ่มคนที่มีรายจ่ายสูงที่สุด (decile 10) และต่ำที่สุด (decile 1) พบว่า มีความแตกต่างกันมากขึ้นเรื่อยๆ และมีลดลงเล็กน้อยในช่วงปี 2557 เป็นต้นมา โดยปี 2562 คนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่ำที่สุดมีรายจ่ายเพียง 2,194 บาทต่อเดือน ขณะที่คนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูงที่สุดมีรายจ่ายสูงถึง 18,481 บาทต่อเดือน ยังคงแตกต่างกันถึง 8.4 เท่า

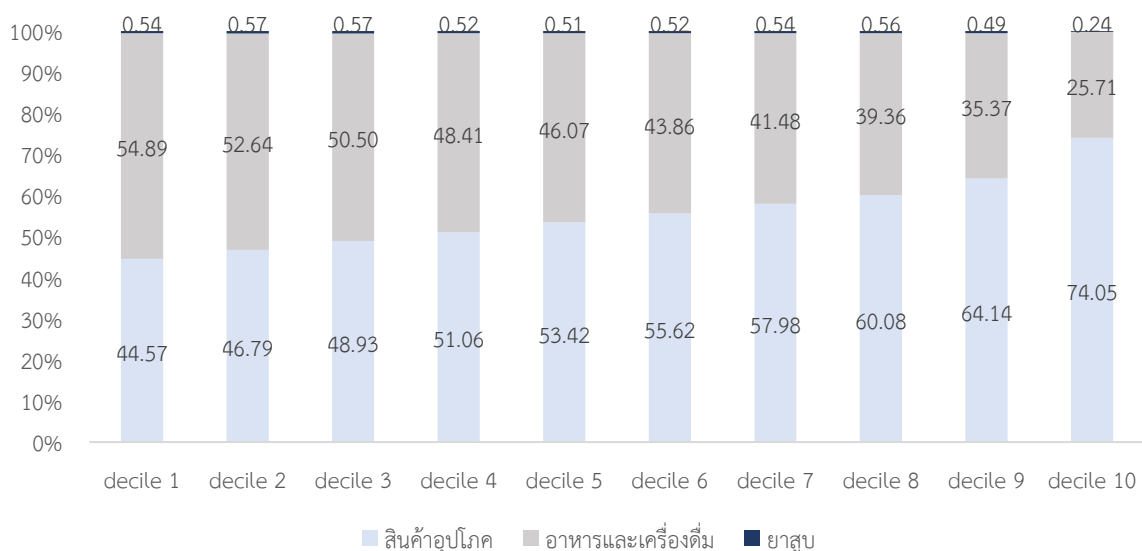
ภาพที่ 2.9 รายจ่ายเฉลี่ยของประชากรจำแนกตามระดับรายจ่าย (decile by expenditure) ปี 2533 – 2562



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

เมื่อพิจารณาโครงสร้างค่าใช้จ่ายของประชากร 10 กลุ่มรายจ่าย (decile by expenditure) พบว่า แบบแผนโครงสร้างค่าใช้จ่ายของแต่ละกลุ่มรายจ่ายยังคงไม่เปลี่ยนแปลงไปจากโครงสร้างปี 2560 กล่าวคือ เมื่อจำแนกหมวดรายจ่ายออกเป็น 3 หมวด ได้แก่ (1) สินค้าอุปโภค (2) อาหารและเครื่องดื่ม และ (3) ยาสูบ กลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่ 1 – 3 (decile 1–3) ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีรายได้น้อย มีสัดส่วนค่าใช้จ่ายในการบริโภคอาหารและเครื่องดื่มสูงที่สุด ถึงร้อยละ 54.98 ของรายจ่ายทั้งหมด ขณะที่กลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่ 4-10 (decile 4-10) มีสัดส่วนค่าใช้จ่ายในการบริโภคอาหารและเครื่องดื่มน้อยกว่าค่าใช้จ่ายเพื่อบริโภคสินค้าอุปโภคอื่นๆ โดยกลุ่มคนที่รวยที่สุด (decile 10) มีสัดส่วนค่าใช้จ่ายในการบริโภคอาหารและเครื่องดื่มเพียงร้อยละ 25.71 ของรายจ่ายทั้งหมด สำหรับสัดส่วนรายจ่ายค่ายาสูบมีสัดส่วนที่น้อยมากและใกล้เคียงกันในประชาชนทุกกลุ่มยกเว้นกลุ่มประชากร decile 10 สัดส่วนน้อยที่สุดที่ร้อยละ 0.24 การเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายแต่ละประเภทของกลุ่มประชากรทั้ง 10 กลุ่ม มีทิศทางใกล้เคียงกันคือ กลุ่ม decile 1 – 8 มีค่าใช้จ่ายในการอุปโภคและบริโภคอาหารและเครื่องดื่มเพิ่มขึ้น แต่สำหรับกลุ่ม decile 9 - 10 มีค่าใช้จ่ายในการบริโภคอาหารและเครื่องดื่มลดลง และทุกกลุ่มประชากรมีรายจ่ายที่ใช้ในการบริภคยาสูบลดลง

ภาพที่ 2.10 สัดส่วนรายจ่ายของกลุ่มประชากร จำแนกตามประเภทการใช้จ่าย ปี 2562



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

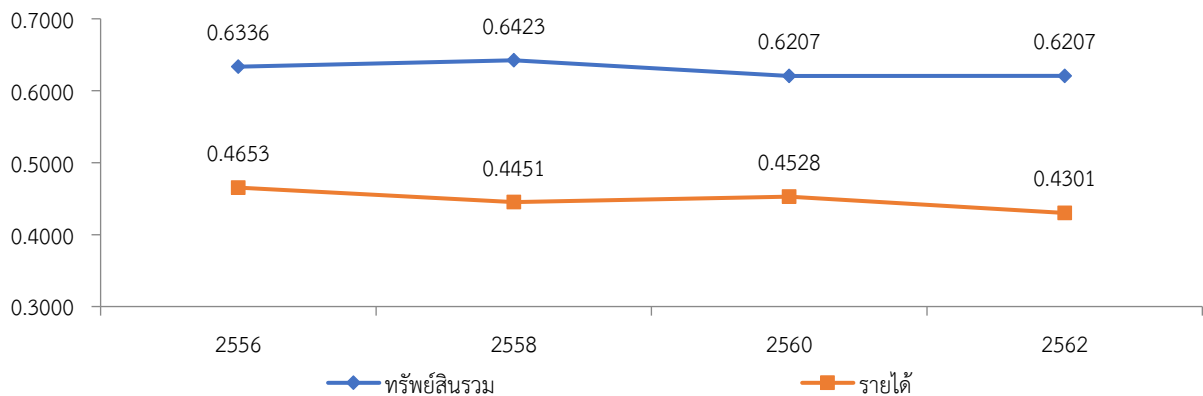
2.3 ความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่ง

ความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่งสามารถสะท้อนได้จากการกระจุกตัวของความมั่งคั่งในหลายรูปแบบหรือสินทรัพย์ในหลากหลายประเภท ไม่ว่าจะเป็นบ้าน ที่ดิน สินทรัพย์ทางการเงิน เครื่องประดับ ฯลฯ โดยการศึกษาความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่งในรายงานฉบับนี้เป็นการวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำในการถือครองทรัพย์สินต่าง ๆ ได้แก่ ทรัพย์สินประเภทบ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ทรัพย์สินประเภทบ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประกอบธุรกิจ/เกษตร และอื่นๆ ทรัพย์สินประเภทยานพาหนะ และทรัพย์สินประเภททรัพย์สินทางการเงิน โดยจำแนกการพิจารณาออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ (1) **ทรัพย์สินรวม (Asset)** เป็นการวิเคราะห์การถือครองทรัพย์สินทั้งหมดซึ่งเป็นผลรวมของทรัพย์สินต่าง ๆ ตามที่กล่าวข้างต้น (2) **ภาระหนี้สิน (Debt)** โดยพิจารณาจากยอดหนี้สินทั้งสิ้นและจำแนก

ออกเป็นการก่อหนี้ทั้งในระบบและนอกระบบ และ (3) **ทรัพย์สินสุทธิ (Net asset)** เป็นการนำเอาทรัพย์สินรวมหักด้วยหนี้สินเพื่อสะท้อนให้เห็นสถานะสุดท้ายของแต่ละคน⁴

2.3.1 ความเหลื่อมล้ำในการถือครองทรัพย์สินยังคงอยู่ในระดับสูง ในปี 2562 ความเหลื่อมล้ำในการถือครองทรัพย์สินของประเทศไทย วัดจากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคของการถือครองทรัพย์สินอยู่ที่ 0.6207 มีค่าคงที่เมื่อเปรียบเทียบกับปี 2560 โดยเมื่อเปรียบเทียบกับความเหลื่อมล้ำด้านรายได้จะเห็นว่า ระดับความเหลื่อมล้ำในการถือครองทรัพย์สินของไทยมีค่าสูงกว่าความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้มาโดยตลอด โดยเฉพาะในปี 2562 ที่ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ปรับตัวลดลงมาอยู่ที่ 0.4301 จาก 0.4528 ในปี 2560

ภาพที่ 2.11 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้และด้านการถือครองทรัพย์สิน ปี 2556 – 2562



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

เมื่อพิจารณาแยกตามประเภททรัพย์สิน พบว่า ในปี 2562 ความเหลื่อมล้ำในการถือครองทรัพย์สินประเภทบ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย และใช้ประกอบธุรกิจ/เกษตรฯ ปรับตัวเพิ่มขึ้นโดยมีค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคอยู่ที่ 0.6700 และ 0.8929 เพิ่มขึ้นจาก 0.6644 และ 0.8796 ในปี 2560 ตามลำดับ ในขณะที่ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคของการถือครองยานพาหนะและทรัพย์สินทางการเงินปรับตัวลดลงเล็กน้อยจาก 0.6874 และ 0.8056 ในปี 2560 มาอยู่ที่ 0.6837 และ 0.8004 ในปี 2562 ตามลำดับ ทั้งนี้ การถือครองบ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประกอบธุรกิจ/เกษตรฯ เป็นประเภททรัพย์สินที่มีความไม่เสมอภาคมากที่สุด และมีแนวโน้มปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกับทรัพย์สินทางการเงิน นอกจากนี้ ความไม่เสมอภาคในการถือครองทรัพย์สิน ประเภทบ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประกอบธุรกิจ/เกษตรฯ และทรัพย์สินทางการเงิน เช่น สินทรัพย์ทางการเงินเพื่อการออม สินทรัพย์ทางการเงินเพื่อการลงทุน เป็นต้น ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้สูงขึ้นเพราะทรัพย์สินทั้งสองประเภทเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญในการสร้างผลตอบแทนที่มีอัตราการตอบแทน (Returns) ที่สูง ซึ่งจะทำให้รายได้เพิ่มสูงขึ้นและนำไปสู่กระบวนการสะสมความมั่งคั่งต่อไป อาทิ กำไรจากการประกอบธุรกิจ ดอกเบี้ย เงินปันผล ส่วนต่างจากการลงทุนในตลาดทุน

⁴ การวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำในการถือครองสินทรัพย์ในปี 2562 ได้ปรับปรุงวิธีการคำนวณมูลค่าสินทรัพย์จากวิธีการเดิมในรายงานฉบับก่อน โดยการใช้มูลค่าการถือครองสินทรัพย์เฉลี่ยต่อคนแทนการใช้มูลค่าการถือครองสินทรัพย์ของครัวเรือน ในการประมวลผลค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคและการถือครองสินทรัพย์จำแนกตามกลุ่มรายได้ ดังนั้นข้อมูลในการประมวลผลของรายงานฉบับนี้จึงไม่สามารถนำไปเปรียบเทียบกับข้อมูลในส่วนของความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่งของไทยในรายงานฉบับก่อนได้

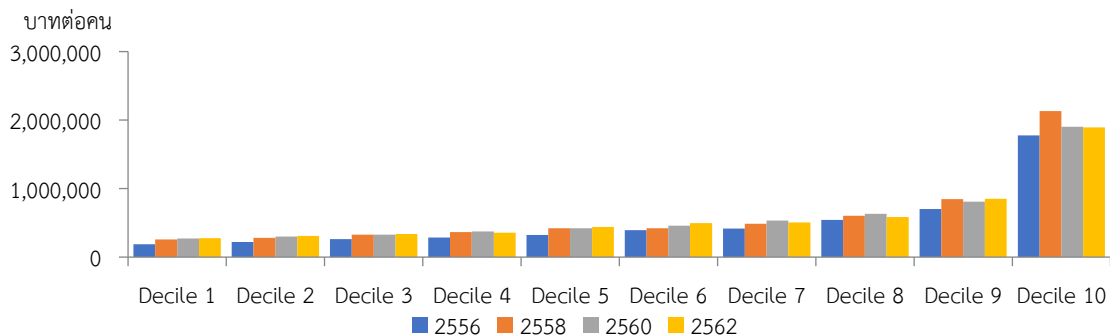
ตารางที่ 2.1 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในการถือครองทรัพย์สิน ปี 2556 – 2562

ประเภทสินทรัพย์	ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค			
	2556	2558	2560	2562
ทรัพย์สินรวม	0.6336	0.6423	0.6207	0.6207
- บ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย	0.6740	0.6814	0.6644	0.6700
- บ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประกอบธุรกิจ/เกษตร และอื่นๆ	0.8821	0.8937	0.8796	0.8929
- ยานพาหนะ	0.7039	0.6971	0.6874	0.6837
- ทรัพย์สินทางการเงิน	0.7966	0.7872	0.8056	0.8004

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

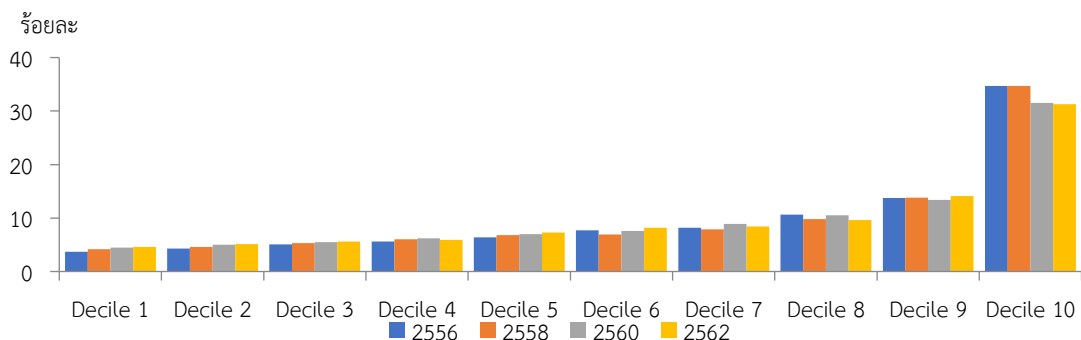
เมื่อจำแนกประชากรเป็น 10 กลุ่มรายได้ (decile by income) และแสดงการกระจายการถือครองทรัพย์สินรวม และทรัพย์สินประเภทต่าง ๆ พบว่า ในปี 2562 มูลค่าทรัพย์สินรวมเฉลี่ยของประชากรร้อยละ 10 ที่มีรายได้สูงที่สุด (decile 10) อยู่ที่ 1,892,995 บาท ลดลงจาก 1,901,056 บาท ในปี 2560 ในขณะที่มูลค่าทรัพย์สินรวมเฉลี่ยของประชากรร้อยละ 10 ที่มีรายได้ต่ำสุด (decile 1) อยู่ที่ 278,137 บาท เพิ่มขึ้นจาก 273,581 บาท ในปี 2560 นอกจากนี้ หากพิจารณาส่วนแบ่งมูลค่าทรัพย์สินรวมจะเห็นได้ว่า กลุ่มรายได้สูงที่สุด (decile 10) ยังคงมีส่วนแบ่งมูลค่าทรัพย์สินระดับสูงที่ร้อยละ 31.30 ของทรัพย์สินรวมทั้งประเทศในปี 2562 แม้ว่าจะปรับตัวลดลงจากร้อยละ 31.50 ปี 2560 ก็ตาม ขณะที่กลุ่มที่รายได้ต่ำสุด (decile 1) มีส่วนแบ่งมูลค่าทรัพย์สินรวมเพียงร้อยละ 4.60 ในปี 2562 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 4.53 ในปี 2560

ภาพที่ 2.12 มูลค่าเฉลี่ยและสัดส่วนการถือครองทรัพย์สินรวม จำแนกตามกลุ่มรายได้ ปี 2558 – 2562



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ภาพที่ 2.13 สัดส่วนการถือครองทรัพย์สินรวม จำแนกตามกลุ่มรายได้ ปี 2556 – 2562

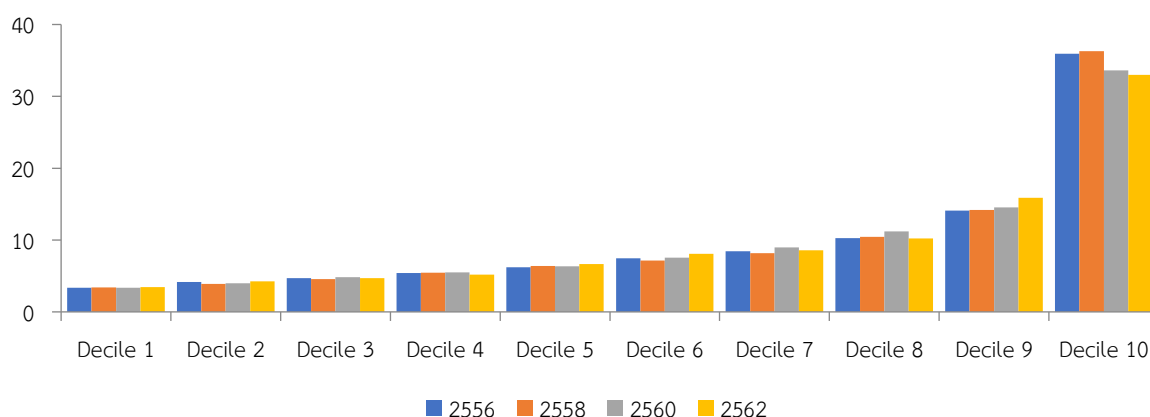


ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

หากพิจารณาการกระจายการถือครองทรัพย์สินเป็นรายประเภท ในช่วงปี 2556 – 2562 พบว่า

1) ทรัพย์สินประเภทบ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ในกลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่มีรายได้สูงสุด (decile 10) มีส่วนแบ่งมูลค่าทรัพย์สินเฉลี่ยร้อยละ 34.7 ของมูลค่าทรัพย์สินรวม (ปี 2556 – 2562) ในขณะที่กลุ่มที่มีรายได้น้อยที่สุด (decile 1) มีส่วนแบ่งมูลค่าทรัพย์สินเพียงร้อยละ 3.4 ของมูลค่าทรัพย์สินทั้งประเทศ ทำให้มีความแตกต่างระหว่างสองกลุ่มอยู่ที่ 10.2 เท่า แม้ว่าในช่วงปี 2556 – 2562 แนวโน้มส่วนแบ่งมูลค่าทรัพย์สินประเภทดังกล่าวของกลุ่มรายได้ที่ 10 จะค่อย ๆ ปรับตัวลดลง แต่ส่วนแบ่งมูลค่าทรัพย์สินของชั้นดังกล่าวยังคงสูงกว่ากลุ่มรายได้ที่ 1 – 9 ค่อนข้างมาก และเมื่อพิจารณาจากลักษณะการใช้งานของทรัพย์สินประเภทดังกล่าว พบว่า ในปี 2562 สัดส่วนมูลค่าทรัพย์สินประเภทบ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างร้อยละ 97.7 ถูกใช้เพื่อเป็นที่อยู่อาศัย ส่วนอีกร้อยละ 2.3 ใช้เพื่อเป็นบ้านพักชั่วคราว/บ้านพักตากอากาศ โดยในกลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่มีรายได้สูงสุด (decile 10) เป็นกลุ่มที่มีสัดส่วนการถือครองทรัพย์สินฯ เพื่อบ้านพักชั่วคราว/บ้านพักตากอากาศสูงสุด อยู่ที่ร้อยละ 63.9 ของทรัพย์สินฯ เพื่อบ้านพักชั่วคราว/บ้านพักตากอากาศทั้งหมด

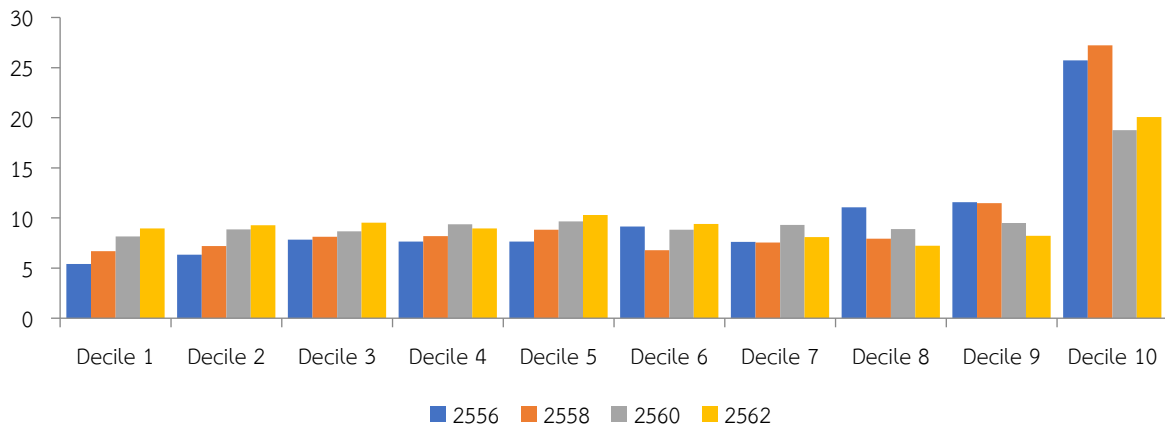
ภาพที่ 2.14 สัดส่วนการถือครองบ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย จำแนกตามกลุ่มรายได้ ปี 2556 – 2562



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

2) ทรัพย์สินประเภทบ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประกอบธุรกิจ/เกษตร และอื่นๆ กลุ่มรายได้ที่ 1 – 9 (decile 1-9) มีส่วนแบ่งมูลค่าทรัพย์สินประเภทบ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประกอบธุรกิจ/เกษตรฯ ค่อนข้างใกล้เคียงกัน ในขณะที่กลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่มีรายได้สูงสุด (decile 10) มีส่วนแบ่งมูลค่าทรัพย์สินดังกล่าวสูงกว่ากลุ่มรายได้อื่นอย่างชัดเจน โดยในช่วงปี 2556 – 2562 (สัดส่วนเฉลี่ยตั้งแต่ปี 2556 - 2562) ส่วนแบ่งมูลค่าทรัพย์สินของกลุ่มรายได้ที่ 10 อยู่ที่ร้อยละ 22.9 ขณะที่ส่วนแบ่งของกลุ่มรายได้ที่ 1 มีเพียงร้อยละ 7.3 นอกจากนี้ ความแตกต่างของส่วนแบ่งการถือครองทรัพย์สินดังกล่าวระหว่างกลุ่มรายได้ต่าง ๆ สอดคล้องกับโครงสร้างการกระจายรายได้ที่มาจากประกอบธุรกิจและรายได้ที่มาจากการทำงานเกษตร/การให้บริการเกษตรที่กระจุกตัวอยู่ในกลุ่มรายได้ที่ 10 เพราะการถือครองทรัพย์สินประเภทนี้นำไปสู่การสร้างรายได้ที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากการสะสมทุนของกลุ่มรายได้สูงจะทำให้มีปัจจัยการผลิตมากขึ้นและโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรหรือแหล่งทุนได้ง่ายขึ้น อาทิ การเข้าถึงสินเชื่อธนาคารในระบบมาตรการและความช่วยเหลือของภาครัฐ

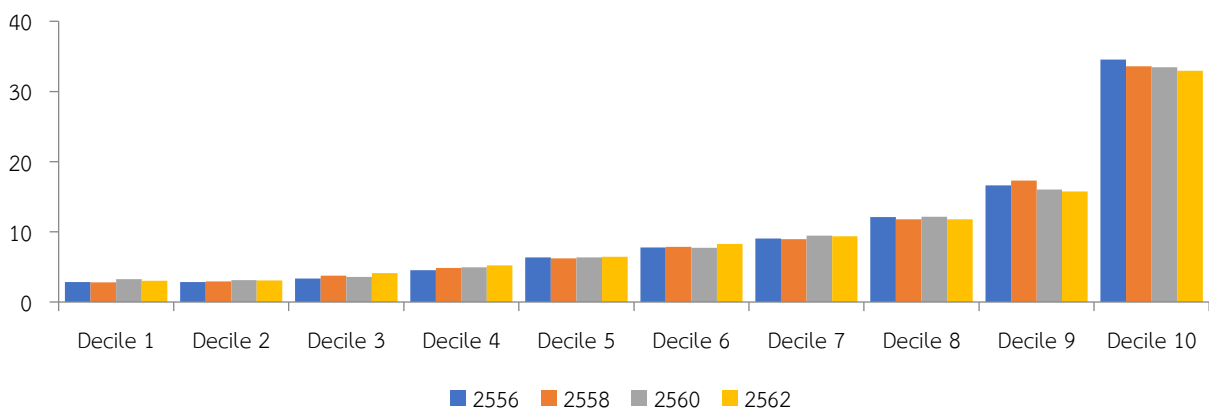
ภาพที่ 2.15 สัดส่วนการถือครองบ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประกอบธุรกิจ/เกษตร และอื่นๆ จำแนกตามกลุ่มรายได้ ปี 2556 – 2562



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

3) ทรัพย์สินประเภทยานพาหนะ กลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่มีรายได้สูงสุด (decile 10) มีแนวโน้มสัดส่วนการถือครองทรัพย์สินประเภทยานพาหนะลดลงเล็กน้อย จากเดิมที่ร้อยละ 33.6 และร้อยละ 33.4 ของการถือครองทรัพย์สินประเภทยานพาหนะทั่วประเทศในปี 2558 และปี 2560 ตามลำดับ มาอยู่ที่ร้อยละ 33.0 ในปี 2562

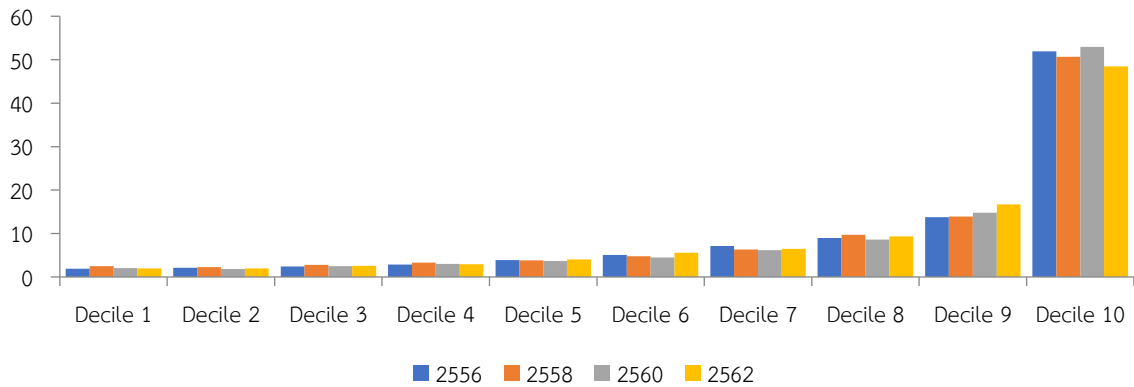
ภาพที่ 2.16 สัดส่วนการถือครองยานพาหนะ จำแนกตามกลุ่มรายได้ ปี 2556 – 2562



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

4) ทรัพย์สินประเภททรัพย์สินทางการเงิน กลุ่ม decile 10 ถือครองมูลค่าทรัพย์สินทางการเงินมากกว่าร้อยละ 50 ของมูลค่าทรัพย์สินทางการเงินทั้งหมด แม้ว่าแนวโน้มการถือครองทรัพย์สินของกลุ่มรายได้ที่ 10 จะค่อย ๆ ปรับตัวลดลงในช่วงปี 2556 เป็นต้นมา แต่การกระจุกตัวของการถือครองทรัพย์สินประเภทดังกล่าวยังคงอยู่ในระดับสูง โดยเมื่อพิจารณาลักษณะการถือครองทรัพย์สินทางการเงินในปี 2562 พบว่า ทรัพย์สินทางการเงินส่วนใหญ่ที่ทุกช่วงกลุ่มรายได้ถือครอง ได้แก่ สินทรัพย์ทางการเงินเพื่อการออม โดยมีสัดส่วนร้อยละ 70 – 80 ของทรัพย์สินทางการเงินทั้งหมด

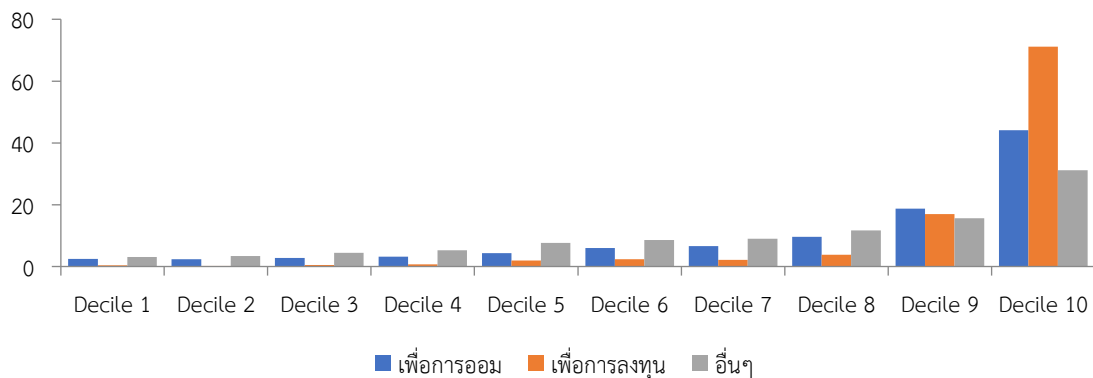
ภาพที่ 2.17 สัดส่วนการถือครองทรัพย์สินทางการเงิน จำแนกตามกลุ่มรายได้ ปี 2556 – 2562



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาทรัพย์สินทางการเงินแยกตามประเภท พบว่า การถือครองทรัพย์สินทางการเงินที่มีความไม่เสมอภาคมากที่สุด ได้แก่ สินทรัพย์ทางการเงินเพื่อการลงทุน โดยส่วนแบ่งการถือครองสินทรัพย์ทางการเงินเพื่อการลงทุนของกลุ่มรายได้ที่ 10 อยู่ที่ร้อยละ 71.1 ในขณะที่ประชากรร้อยละ 80 ของประเทศ (กลุ่มรายได้ที่ 1 - 8) ถือครองทรัพย์สินทางการเงินเพียงร้อยละ 11.9 ของทรัพย์สินทางการเงินทั้งหมด

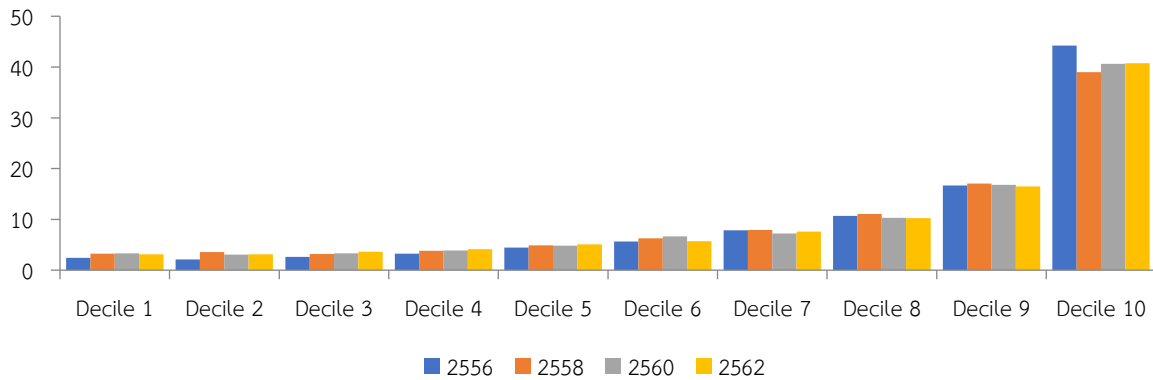
ภาพที่ 2.18 สัดส่วนการถือครองทรัพย์สินทางการเงิน จำแนกตามกลุ่มรายได้ และรายประเภท ปี 2562



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

2.3.2 ภาระหนี้สินจำแนกตามกลุ่มรายได้ ภาพรวมการกระจายหนี้สินในแต่ละกลุ่มรายได้ พบว่า กลุ่มรายได้ที่ 10 มีสัดส่วนการเป็นหนี้สูงกว่ากลุ่มรายได้อื่นอย่างชัดเจน โดยในช่วงปี 2556 – 2562 มีสัดส่วนการเป็นหนี้ร้อยละ 41.2 ของหนี้สินทั้งหมด ขณะที่สัดส่วนการเป็นหนี้ของกลุ่มรายได้ที่ 1 อยู่ร้อยละ 3.0 ในแง่หนึ่งความแตกต่างระหว่างส่วนแบ่งหนี้สินในแต่ละกลุ่มรายได้ อาจไม่ได้เป็นเครื่องบ่งชี้ถึงความเหลื่อมล้ำด้านรายได้หรือความมั่งคั่งของคนแต่ละกลุ่มอย่างชัดเจนนัก แต่ความแตกต่างระหว่างแหล่งที่มาของเงินกู้ยืมจะเป็นส่วนสำคัญในการแสดงให้เห็นโอกาสและภาระหรือต้นทุนในการเข้าถึงแหล่งเงินกู้ของกลุ่มรายได้ในแต่ละระดับ

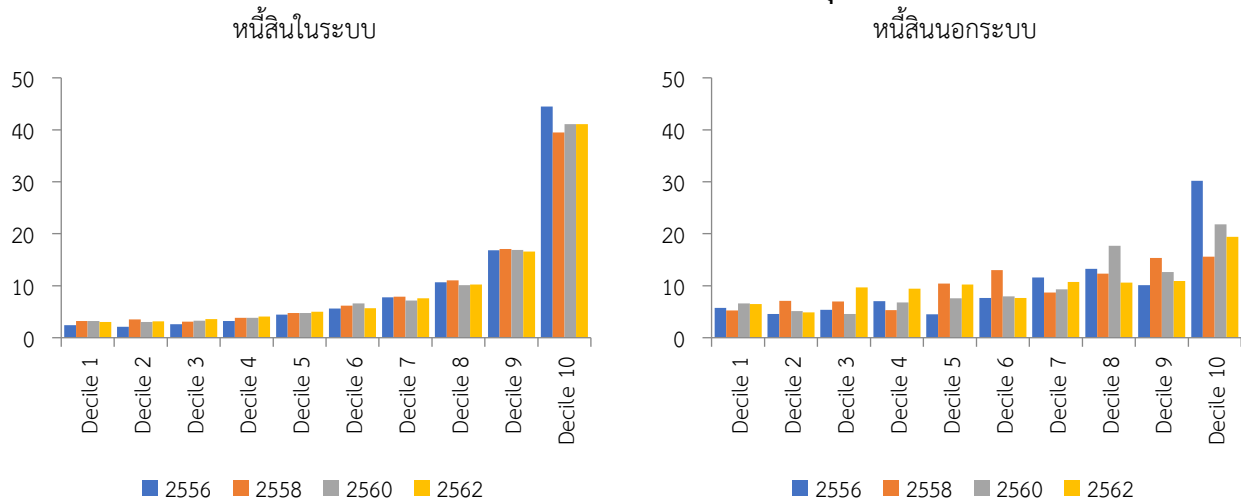
ภาพที่ 2.19 สัดส่วนหนี้สิน จำแนกตามกลุ่มรายได้ ปี 2556 – 2562



ที่มา : สํารวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ และประมวลผลโดย สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

กลุ่มรายได้ที่น้อยจะมีสัดส่วนของหนี้สินนอกระบบมากกว่าหนี้สินในระบบ แตกต่างจากกลุ่มรายได้ที่สูงที่มีสัดส่วนหนี้สินในระบบสูงกว่านอกระบบ สะท้อนให้เห็นความแตกต่างของการเข้าถึงหนี้สินระหว่างกลุ่มผู้มีรายได้สูงและผู้มีรายได้น้อยอย่างชัดเจน โดยการกู้ยืมในระบบจะสร้างภาระและต้นทุนให้แก่ผู้กู้ยืมน้อยกว่าหนี้สินนอกระบบเพราะอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าและความมั่นคงปลอดภัยจากการกระบวนการติดตามหนี้สินโดยเฉพาะหนี้สินนอกระบบที่มีความรุนแรงในการทวงคืนหนี้ นอกจากนี้ ความแตกต่างทางด้านรายได้ยังแสดงให้เห็นความแตกต่างของรูปแบบการก่อหนี้ในระบบและนอกระบบ กล่าวคือ กลุ่มผู้มีรายได้น้อย (กลุ่มรายได้ที่ 1 - 6) ประสบข้อจำกัดในการเข้าถึงสินเชื่อในระบบ ในขณะที่ระดับรายได้ไม่ได้เป็นข้อจำกัดต่อการเข้าถึงสินเชื่อนอกระบบ เนื่องจากกลุ่มผู้มีรายได้น้อยไม่ได้มีทางเลือกในการเข้าถึงสินเชื่อมากนักทำให้จำเป็นต้องเลือกการกู้ยืมนอกระบบแม้ว่าจะมีอัตราดอกเบี้ยสูงและความเสี่ยงสูงก็ตาม

ภาพที่ 2.20 สัดส่วนหนี้สินที่เป็นหนี้ในระบบและนอกระบบ จำแนกตามกลุ่มรายได้ ปี 2556 – 2562



ที่มา : สํารวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ และประมวลผลโดย สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

2.3.3 ความไม่เสมอภาคในการถือครองทรัพย์สินสุทธิ เมื่อนำมูลค่าหนี้สินทั้งหมด (ในระบบและนอกระบบ) หักออกจากมูลค่าทรัพย์สินรวมทั้งหมด จะได้มูลค่าทรัพย์สินรวมสุทธิ โดยค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคของการถือ

ครองทรัพย์สินรวมสุทธิในปี 2562 มีค่าเท่ากับ 0.6442 ปรับตัวลดลงจาก 0.6453 และ 0.6651 ในปี 2560 และปี 2558 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ความไม่เสมอภาคของการถือครองทรัพย์สินรวมสุทธิยังคงถือว่าอยู่ในระดับสูง

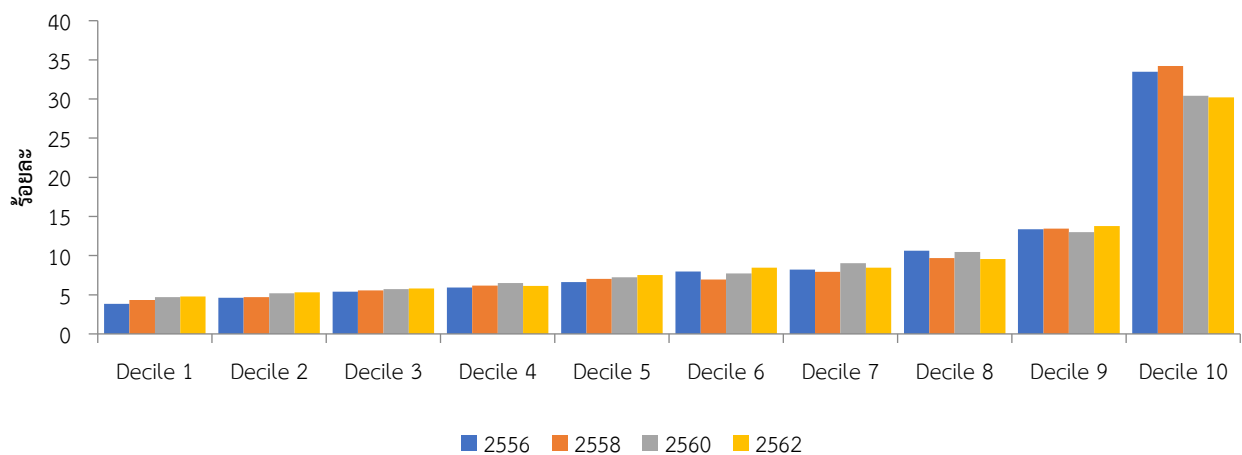
ตารางที่ 2.2 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในการถือครองทรัพย์สินรวม และทรัพย์สินรวมสุทธิ ปี 2556 – 2562

ประเภทสินทรัพย์	ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค			
	2556	2558	2560	2562
ทรัพย์สินรวมสุทธิ	0.6554	0.6651	0.6453	0.6442
ทรัพย์สินรวม	0.6336	0.6423	0.6207	0.6207
- บ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย	0.6740	0.6814	0.6644	0.6700
- บ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประกอบธุรกิจ/เกษตร และอื่นๆ	0.8821	0.8937	0.8796	0.8929
- ยานพาหนะ	0.7039	0.6971	0.6874	0.6837
- ทรัพย์สินทางการเงิน	0.7966	0.7872	0.8056	0.8004
รายได้	0.4653	0.4451	0.4528	0.4301

ที่มา : สํารวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ และประมวลผลโดย สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

มูลค่าทรัพย์สินสุทธิ (ทรัพย์สินรวมหักด้วยหนี้สิน) ยังคงกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มรายได้ที่ 10 โดยมีส่วนแบ่งประมาณ 1 ใน 3 ของทรัพย์สินรวมสุทธิของทั้งหมด ซึ่งเท่ากับส่วนแบ่งทรัพย์สินรวมสุทธิของกลุ่มคนรายได้น้อยอีกร้อยละ 60 ของทั้งประเทศ (กลุ่มรายได้ที่ 1 - 6) ความไม่เสมอภาคที่เพิ่มสูงขึ้นของการถือครองทรัพย์สินรวมสุทธิเมื่อเทียบกับทรัพย์สินรวมแสดงให้เห็นผลกระทบที่เกิดขึ้นจากสัดส่วนหนี้สินที่แตกต่างกันระหว่างกลุ่มรายได้ต่าง ๆ โดยเฉพาะในกลุ่มรายได้ที่ 10 ที่แม้ว่าจะมีสัดส่วนหนี้สินสูงกว่ากลุ่มรายได้อื่น แต่ส่วนใหญ่เป็นการก่อหนี้ในระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าการกู้ยืมนอกระบบทำให้ภาระการชำระหนี้ต่ำกว่ากลุ่มรายได้อื่นที่มีสัดส่วนการเป็นหนี้ในระบบสูงกว่า

ภาพที่ 2.21 สัดส่วนการถือครองทรัพย์สินรวมสุทธิ จำแนกตามกลุ่มรายได้ ปี 2556 – 2562



ที่มา : สํารวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ และประมวลผลโดย สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

2.4 ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา

ความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสทางการศึกษามีทิศทางที่ดีขึ้น โอกาสในการเข้าถึงการศึกษาตามช่วงวัยของนักเรียนใน 10 ปีที่ผ่านมามีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในระดับชั้นอนุบาลที่มีอัตราการเข้าเรียนสุทธิ ปี 2562 อยู่ที่ร้อยละ 78.1 เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 65.1 ในปี 2553 สะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินนโยบายของภาครัฐในด้านการส่งเสริมการพัฒนาของเด็กช่วงปฐมวัยมีประสิทธิภาพดีขึ้น ซึ่งช่วงปฐมวัยจะเป็นช่วงอายุที่มีความสำคัญที่จะส่งผลต่อพัฒนาการและการเรียนรู้ของเด็กในช่วงอายุต่อไป ขณะเดียวกัน อัตราการเข้าเรียนสุทธิระดับมัธยมปลาย (รวม ปวช.) ก็เพิ่มสูงขึ้นไปอยู่ที่ระดับร้อยละ 60 เช่นเดียวกับอัตราการเข้าเรียนระดับปริญญาตรีที่ค่อย ๆ ปรับตัวดีขึ้นสำหรับอัตราการเข้าเรียนสุทธิในระดับชั้นประถมศึกษา และมัธยมต้นซึ่งเป็นระดับการศึกษาภาคบังคับมีระดับคงที่

ตารางที่ 2.3 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrolment rate) ในแต่ละระดับชั้น ปี 2553 – 2562

ระดับการศึกษา	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562
อนุบาล	65.1	53.1	65.7	66.9	67.5	69.4	72.3	75.7	77.0	78.1
ประถมศึกษา	86.1	87.2	87.6	88.1	87.8	87.2	87.3	88.3	86.7	86.8
มัธยมต้น	69.9	69.6	67.6	67.0	68.1	66.4	67.4	68.2	68.6	66.4
มัธยมปลาย (รวม ปวช.)	57.6	55.9	55.1	57.7	57.1	57.7	58.4	57.8	58.4	60.3
ปริญญาตรี (รวม ปวส.)	23.1	21.9	28.5	29.7	25.5	24.9	27.8	29.1	26.9	28.1

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

หมายเหตุ

- : อัตราเข้าเรียนสุทธิระดับอนุบาล = จำนวนนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษาอายุ 3-5 ปี คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 3-5 ปี
- : อัตราเข้าเรียนสุทธิระดับประถมศึกษา = จำนวนนักเรียนระดับประถมศึกษาอายุ 6-11 ปี คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 6-11 ปี
- : อัตราเข้าเรียนสุทธิระดับมัธยมต้น = จำนวนนักเรียนระดับมัธยมต้นอายุ 12-14 ปี คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 12-14 ปี
- : อัตราเข้าเรียนสุทธิระดับมัธยมปลาย (รวม ปวช.) = จำนวนนักเรียนระดับมัธยมปลายและปวช.อายุ 15-17 ปี คูณ 100หาร ประชากรอายุ 15-17 ปี
- : อัตราเข้าเรียนสุทธิระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) = จำนวนนักเรียนระดับปริญญาตรีและปวส.อายุ 18-21 ปี คูณ 100หาร ประชากรอายุ 18-21 ปี

เมื่อพิจารณาอัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrolment rate) จำแนกตามภูมิภาค พบว่า ในปี 2562 มีความแตกต่างกันระหว่างภูมิภาคในช่วงชั้นเรียนระดับพื้นฐาน ได้แก่ ระดับอนุบาล โดยการเข้าถึงการศึกษาระดับอนุบาลในเขตกรุงเทพฯ มีอัตราการเข้าเรียนในระดับที่ต่ำที่สุดอยู่ที่เพียงร้อยละ 66.5 และลดลงจากปี 2561 ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 71.7 ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการที่เด็กในกรุงเทพฯ มีการเรียนที่บ้าน (Home School) มากขึ้น ขณะที่อัตราการเข้าเรียนระดับอนุบาลในภูมิภาคอื่นเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพิ่มขึ้นสูงถึงร้อยละ 85.0 เป็นผลจากการให้ความสำคัญในการเรียนระดับอนุบาลมากขึ้น จากนโยบายรัฐที่สนับสนุน และส่งเสริมการเข้าเรียนในระดับอนุบาล อย่างไรก็ตาม จากการประเมินคุณภาพภายนอกของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษารอบที่ 3 พบว่า สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย/ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในภาพรวมอยู่ยังคงอยู่ในระดับพอใช้เท่านั้น และมีหลายแห่งยังคงต้องได้รับการปรับปรุง/ปรับปรุงเร่งด่วน นอกจากนี้ ยังพบปัญหาคุณภาพครูและบุคลากรผู้ดูแลเด็ก ที่ยังเป็นอุปสรรคต่อการจัดการเรียนรู้ของเด็กปฐมวัยให้มีคุณภาพ อันจะเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการส่งต่อไปสู่ระดับประถมศึกษา ด้านอัตราการเข้าเรียนสุทธิในระดับประถมศึกษา พบว่า มีความใกล้เคียงกันระหว่างภูมิภาค โดยอัตราการเข้าเรียนเริ่มมีความแตกต่างในระดับชั้นตั้งแต่มัธยมศึกษาเป็นต้นไป กล่าวคือ อัตราการเข้าเรียนสุทธิของภาคใต้และภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะต่ำกว่าภูมิภาคอื่นอย่างชัดเจน สะท้อนการหลุดออกจากระบบการศึกษาในแต่ละระดับการศึกษาที่มากกว่าภูมิภาคอื่น ส่วนหนึ่งเป็นผลจากสภาพความยากจน ทำให้เด็กต้องหลุดออกจากระบบการศึกษาที่เร็วกว่าภูมิภาคอื่น สอดคล้องกับสถานการณ์ความยากจนที่พบว่าภาคใต้และภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนความยากจนมากที่สุด ขณะที่กรุงเทพฯ มีสัดส่วนการเข้าเรียนสูงกว่าภาคอื่นๆ ในทุกระดับของการศึกษา

ตารางที่ 2.4 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ ในแต่ละระดับชั้น จำแนกตามภาค ปี 2561 – 2562

ภาค	อนุบาล		ประถม		มัธยมต้น		มัธยมปลาย (รวม ปวช.)		ปริญญาตรี (รวม ปวส.)	
	2561	2562	2561	2562	2561	2562	2561	2562	2561	2562
กทม.	71.7	66.5	88.1	85.9	74.3	78.2	61.3	68.6	39.8	44.1
กลาง	70.1	72.3	86.8	88.1	72.4	66.9	61.5	61.6	26.9	26.4
เหนือ	77.1	80.2	86.9	86.4	70.1	66	60.8	59.1	28.3	31.9
ตะวันออกเฉียงเหนือ	83.5	85.0	86.8	87.0	66.9	64.2	57.8	60.1	21.3	23.9
ใต้	77.8	79.6	85.6	85.2	60.4	63.1	49.5	53.4	22.1	20.6
รวม	77	78.1	86.7	86.8	68.6	66.4	58.4	60.3	26.9	28.1

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

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

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

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

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

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

การเข้าถึงการศึกษาของประชากรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่างกันมีความแตกต่างชัดเจนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (รวม ปวช.) เมื่อจำแนกประชากรเป็น 10 กลุ่มตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคพบว่า ในปี 2562 กลุ่มเด็กที่มีฐานะดีที่สุด (decile 10) มีอัตราการเข้าศึกษาต่อระดับมัธยมศึกษาตอนปลายร้อยละ 76.3 สูงกว่าเด็กที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำที่สุด (decile 1) ประมาณสองเท่า โดยกลุ่มนักเรียนใน Decile 1 (จนที่สุด) มีการเข้าเรียนเพิ่มมากขึ้นในระยะยาว จากร้อยละ 38.3 ในปี 2552 เป็นร้อยละ 39.8 ในปี 2562 ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ซึ่งครอบคลุมถึงการศึกษาในชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย ประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) และ การศึกษานอกโรงเรียนและการศึกษาตามอัธยาศัย (กศน.) ทั้งโรงเรียนรัฐบาล โรงเรียนเอกชน และโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เด็กที่อยู่ในครัวเรือนยากจนสามารถเข้าถึงการศึกษาได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม อัตราการเข้าเรียนของกลุ่มเด็กที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำที่สุด (Decile 1) มีแนวโน้มลดลงต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2560 ที่ร้อยละ 40.8 มาอยู่ที่ร้อยละ 39.8 ในปี 2562

ตารางที่ 2.5 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrolment rate) ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (รวม ปวช.) จำแนกกลุ่มประชากรตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (Decile by expenditure) ปี 2552 – 2562

กลุ่มประชากรตามระดับรายจ่าย	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562
10% ที่ 1 จ่ายน้อยสุด	38.3	37.6	35.5	33.9	34.5	37.5	38.9	38.3	40.8	40.5	39.8
10% ที่ 2	44.1	43.7	48.7	41.1	51.2	45.9	49	51.5	45.7	46.1	53.5
10% ที่ 3	54	54.3	46.7	46.0	56.6	48.9	51.2	50.8	53.4	53.7	54.5
10% ที่ 4	51.4	55.1	47.3	54.2	54.2	56.2	56.7	59.5	57.8	55.7	54.8
10% ที่ 5	58.5	56.1	57.3	55.5	58.6	51.9	59.8	58.7	63.4	58.9	64.8
10% ที่ 6	59.9	56.8	62.6	57.7	61.6	60.9	60.5	59	58.8	59.6	68.9
10% ที่ 7	61.4	63.4	60.8	59.9	63.1	60	62.8	65.8	61.8	64	68.7
10% ที่ 8	70.4	66.4	67	68.7	61.2	66.4	65.1	63.7	65.2	69.7	65.6
10% ที่ 9	70.6	74.3	69.5	70.6	70	75.1	75.7	72.1	73.4	75.8	72.7
10% ที่ 10 (รวยที่สุด)	72.7	72.6	76.2	70.2	75.4	84.6	70.1	78.9	76.1	80.3	76.3
รวม	57.5	57.6	56.0	55.2	57.7	57.1	57.7	58.4	57.8	58.4	60.3

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

หมายเหตุ : อัตราเข้าเรียนสุทธิระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย=จำนวนนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายอายุ 15-17 ปี คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 15-17 ปี

ความเหลื่อมล้ำในการเข้าศึกษาต่อระดับปริญญาตรี ภาพรวมอัตราการเข้าศึกษาต่อระดับปริญญาตรีในปี 2562 เพิ่มขึ้นจากปี 2561 โดยอยู่ที่ร้อยละ 28.1 และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบตามกลุ่มประชากรตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค พบว่า อัตราการเข้าเรียนของ Decile 10 กับ Decile 1 ยังคงมีความแตกต่างกันมากถึงประมาณ 13 เท่า แต่มีแนวโน้มดีขึ้นในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (ปี 2552 อยู่ที่ 42 เท่า) โดยกลุ่มประชากร Decile 1 – 4 มีอัตราการเข้าเรียนต่อปริญญาตรีเพิ่มขึ้น สะท้อนให้เห็นถึงการเห็นความสำคัญของการเข้าถึงการศึกษาในระดับที่สูงเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่กลุ่มประชากร Decile 5 – 10 กลับมีแนวโน้มไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก

ตารางที่ 2.6 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrolment rate) ในระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) จำแนกกลุ่มประชากรตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (Decile by expenditure) ปี 2552 – 2562

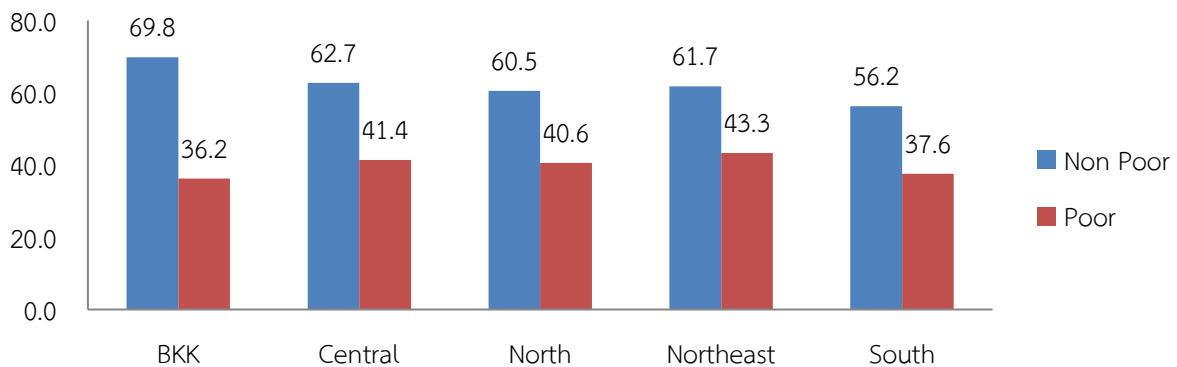
กลุ่มประชากรตามระดับรายจ่าย	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562
10% ที่ 1 (จนที่สุด)	1.4	2.6	2.4	4.0	3.5	3.6	3.6	4.2	3.8	4.2	5.3
10% ที่ 2	5.4	9.1	7.1	6.4	7.4	7.3	6.9	11.1	10.3	12.1	11
10% ที่ 3	6.3	10.2	8.2	8.6	9.2	6.0	10.7	13.6	15.3	7.6	10.8
10% ที่ 4	12.4	12.5	15.4	14.2	11.7	9.2	11.8	16.4	15.2	18.5	19.5
10% ที่ 5	15.1	17.7	15	15.1	16.9	15.7	17.7	18.4	19.6	18.8	20
10% ที่ 6	21.0	16.6	21.4	21.9	21.6	20.1	23.5	22.1	26.3	23.5	23.4
10% ที่ 7	26.2	25.4	25.0	30.9	31.3	31.1	28.2	29.9	29.1	23.0	30.6
10% ที่ 8	29.6	27.9	32.3	44.4	43.5	38	35.3	37	39.9	38.9	39.6
10% ที่ 9	43.8	45.1	42.8	53.1	53.1	52.9	46.7	51.3	52.7	46.9	54.4
10% ที่ 10 (รวยที่สุด)	59.3	51.7	45	66	67.3	60	62.8	65.8	65.6	63.1	65.8
รวม	23.9	23.1	21.9	28.5	29.7	25.5	24.9	27.8	29.1	26.9	28.1

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

หมายเหตุ : อัตราเข้าเรียนสุทธิระดับปริญญาตรี (รวมปวส.)=จำนวนนักเรียนระดับปริญญาตรีและปวส.อายุ 18-21ปี คูณ 100หารจำนวนประชากรอายุ 18-21 ปี

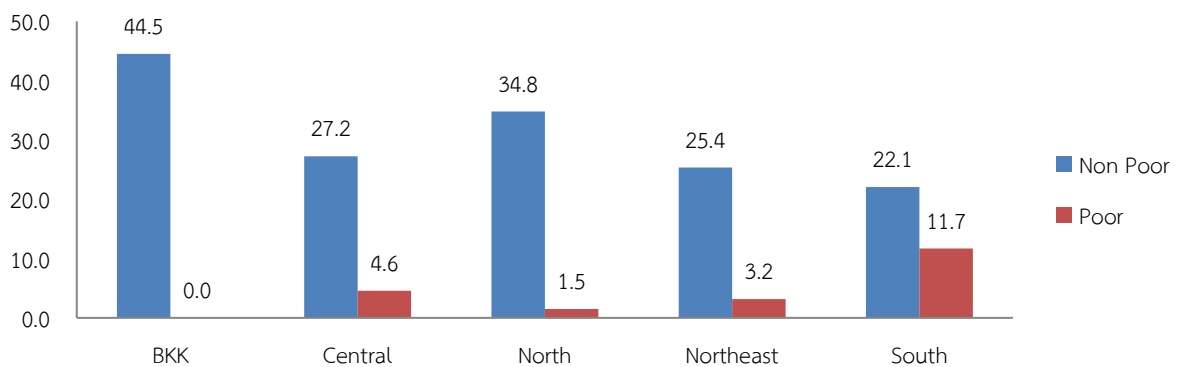
ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษาในระดับสูงของกลุ่มครัวเรือนที่ยากจนและไม่ยากจน ในปี 2562 ภาพรวมนักเรียนในกลุ่มครัวเรือนยากจนยังมีอัตราการเรียนต่อในระดับมัธยมปลายและปริญญาตรี ระดับที่ต่ำกว่านักเรียนในกลุ่มครัวเรือนที่ไม่ยากจนในทุกภูมิภาค โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครนักเรียนในกลุ่มครัวเรือนที่ยากจนมีอัตราการเข้าเรียนต่อระดับมัธยมปลายเพียงร้อยละ 36.2 ขณะที่นักเรียนในกลุ่มครัวเรือนที่ไม่ยากจนเข้าถึงร้อยละ 69.8 และระดับปริญญาตรีนักเรียนในกลุ่มครัวเรือนที่ยากจนมีอัตราการเข้าเรียนต่อร้อยละ 0 ขณะที่นักเรียนในกลุ่มครัวเรือนที่ไม่ยากจนมีอัตราการเข้าเรียนต่อเข้าถึงร้อยละ 44.5 สะท้อนให้เห็นความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษาในระดับสูงที่มีอยู่มาก

ภาพที่ 2.22 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrolment rate) ในระดับมัธยมปลาย (รวม ปวช.) ในครัวเรือนที่ยากจนและไม่ยากจนตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (Decile by expenditure) ปี 2562



ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ภาพที่ 2.23 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrolment rate) ในระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) ในครัวเรือนที่ยากจนและไม่ยากจนตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (Decile by expenditure) ปี 2562



ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ความเหลื่อมล้ำของการศึกษาในเขตและนอกเขตเทศบาล เมื่อพิจารณาการเข้าถึงการศึกษาของเด็กที่อาศัยอยู่ในเขตและนอกเขตเทศบาลในปี 2562 พบว่า ในช่วงการศึกษาภาคบังคับ (ชั้นอนุบาล ประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนต้น) เด็กมีสัดส่วนการเข้าถึงการศึกษาที่ไม่แตกต่างกันมากนัก แต่สัดส่วนการเข้าเรียนมีความแตกต่างกันมากขึ้นเมื่อเข้าสู่การศึกษาที่สูงขึ้น คือระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและอุดมศึกษาตามลำดับ โดยเด็กที่อยู่ในเขตเทศบาลจะมีสัดส่วนการเข้าเรียนสูงกว่าเด็กที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาล เกิดจากปัจจัยทางเศรษฐกิจที่เด็กที่อาศัยอยู่นอก

เขตเทศบาลมักอยู่ในกลุ่มครัวเรือนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำกว่า ประกอบกับการกระจุกตัวของจำนวนของโรงเรียนหรือสถานศึกษาในเขตเมือง ทำให้เด็กในพื้นที่นอกเขตเทศบาลมีโอกาสนในการเข้าถึงที่น้อยลง

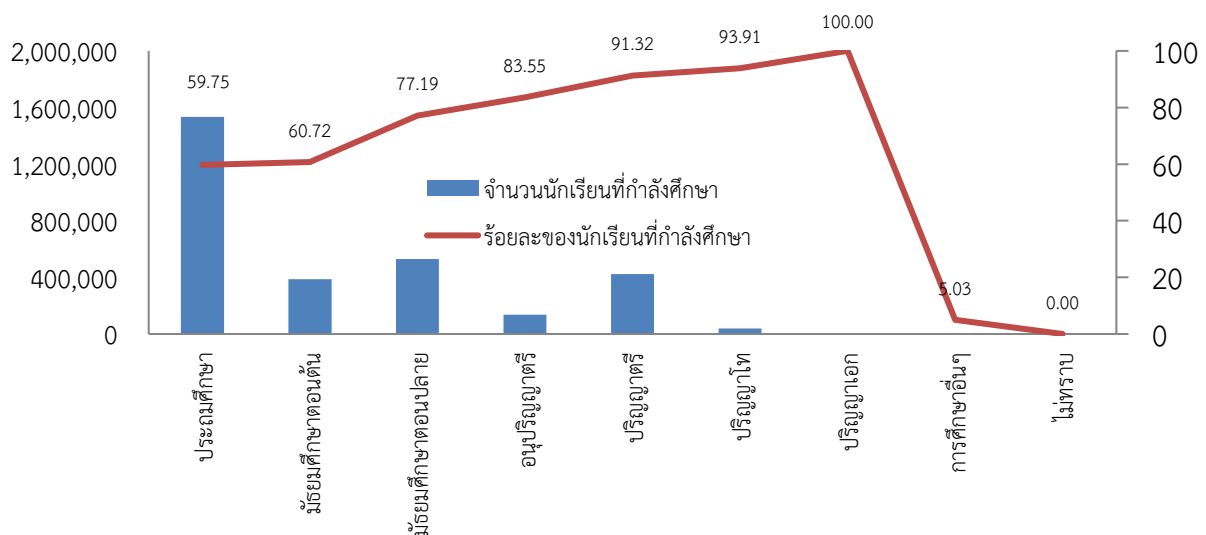
ตารางที่ 2.7 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net Enrolment rate) จำแนกตามในเขตและนอกเขตเทศบาล ปี 2562

ระดับการศึกษา	ในเขตเทศบาล	นอกเขตเทศบาล	รวม
อนุบาล	75.4	80.5	78.1
ประถมศึกษา	86.7	86.8	86.8
มัธยมต้น	66.9	66.1	66.4
มัธยมปลาย (รวม ปวช.)	64.4	56.2	60.3
ปริญญาตรี (รวม ปวส.)	34.8	18.8	28.1

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช

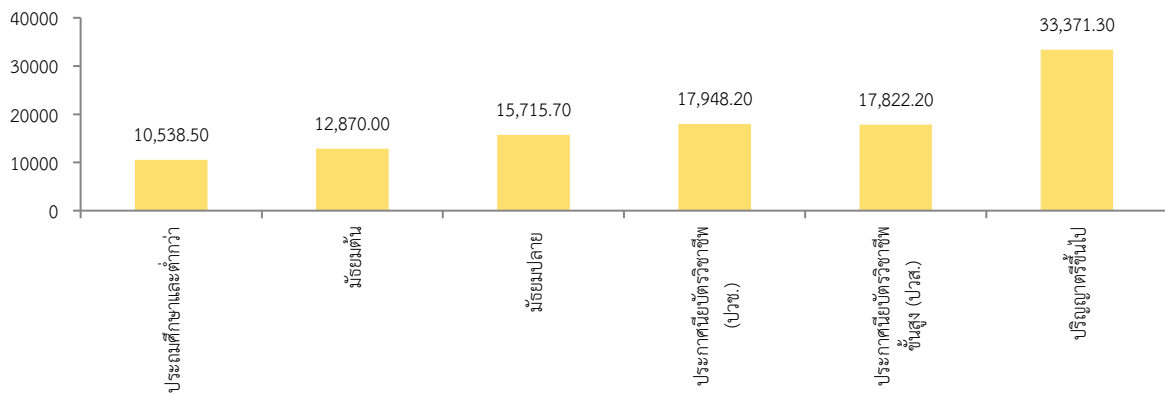
โอกาสในการได้รับการศึกษาของเด็กกับระดับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือนมีความสัมพันธ์กันโดยตรง กล่าวคือ ในปี 2562 หัวหน้าครัวเรือนส่วนใหญ่ของประเทศไทยที่มีบุตรอายุระหว่าง 15 – 21 ปี จบการศึกษาในระดับประถมศึกษามากที่สุด โดยมีจำนวนบุตรถึง 2.56 ล้านคน ขณะที่หัวหน้าครัวเรือนที่จบการศึกษาระดับปริญญาเอกมีจำนวนบุตรน้อยที่สุดประมาณ 500 คน อย่างไรก็ตาม พบว่า สัดส่วนกลุ่มเด็กที่หัวหน้าครัวเรือนจบการศึกษาระดับประถมศึกษา กลับได้เรียนต่อในระดับที่สูง (มัธยมปลายขึ้นไป) เพียงร้อยละ 59.75 ขณะที่กลุ่มที่หัวหน้าครัวเรือนจบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นได้เรียนต่อ ร้อยละ 60.72 ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายร้อยละ 77.19 ระดับอนุปริญญาร้อยละ 83.55 ระดับปริญญาตรีร้อยละ 91.35 ระดับปริญญาโทร้อยละ 93.91 และระดับปริญญาเอกได้เรียนต่อทุกคน (ร้อยละ 100) ซึ่งระดับการศึกษาที่สูงขึ้นส่งผลต่อระดับรายได้ของเด็กกลุ่มดังกล่าวด้วย

ภาพที่ 2.24 อัตราการเรียนต่อของนักเรียนอายุ 15 – 21 ปี จำแนกตามระดับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน



ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช

ภาพที่ 2.25 ค่าจ้างเฉลี่ยที่แรงงานได้รับต่อเดือน (บาท) จำแนกตามระดับการศึกษา ปี 2562

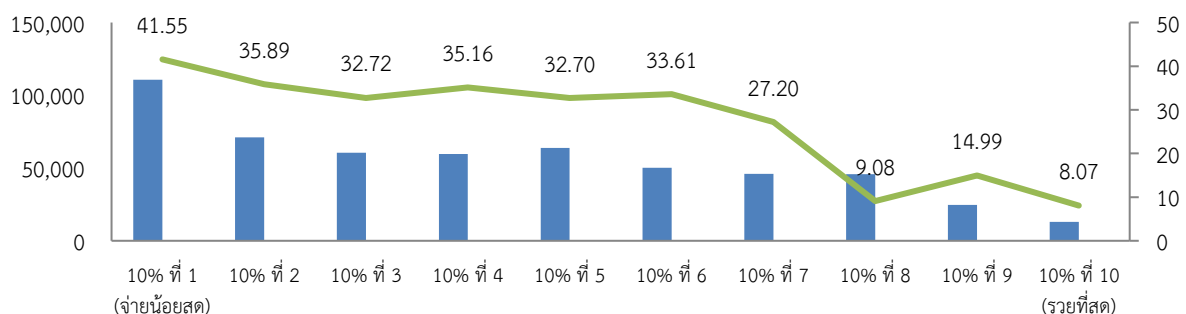


ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร 2562 ประมวลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม

การหลุดออกนอกระบบการศึกษาของเด็กจำนวนมากไม่ก่อให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจและสังคม

แม้ว่าการหลุดนอกระบบของเด็กจะมีสาเหตุที่สำคัญมาจากปัญหาความยากจน⁵ แต่จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนปี 2562 พบว่า กลุ่มเด็กอายุ 15 – 21 ปี ที่หลุดออกนอกระบบการศึกษาจำนวนมากกลับไม่ได้อยู่ในสถานะการมีงานทำ โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กในครัวเรือนยากจน (decile 1) ที่ร้อยละ 41.55 ของเด็กที่หลุดออกนอกระบบทั้งหมดใน decile 1 ไม่ได้มีงานทำ การหลุดออกนอกระบบการศึกษาที่ไม่ได้ก่อให้เกิดการจ้างงานยิ่งส่งผลกระทบต่อฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของเด็กกลุ่มดังกล่าว และหากปัญหาการหลุดออกจากระบบการศึกษาของเด็กและเยาวชนกลุ่มที่ไม่ได้มีสถานะอยู่ในการจ้างงาน การศึกษาหรือการฝึกอบรม หรืออาจกล่าวได้ว่าไม่ได้อยู่ในกิจกรรมสะสมทุนมนุษย์ (Not in Education, Employment or Training : NEETs) ยังคงมีจำนวนมากอย่างต่อเนื่องจะส่งผลต่อการขาดแคลนแรงงานในระยะยาว ขณะที่โครงสร้างประชากรกำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์พร้อมกับแนวโน้มอัตราเจริญพันธุ์ที่ต่ำลง ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องลดจำนวนเด็กหลุดออกนอกระบบและนำเด็กเหล่านี้กลับเข้าระบบการศึกษา ผ่านกลไกและความร่วมมือกันในการดำเนินงานอย่างจริงจัง เพื่อช่วยสร้างโอกาสให้แก่กลุ่มเด็กดังกล่าว ซึ่งไม่เพียงเป็นการสร้างโอกาสในอนาคตให้กับตัวเด็กเอง แต่ยังเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาศักยภาพและทรัพยากรมนุษย์ และการเพิ่มผลิตภาพในการพัฒนาประเทศต่อไป

ภาพที่ 2.26 ร้อยละของเด็กอายุ 15 – 21 ปี ที่ไม่ได้อยู่ในระบบการศึกษาและไม่ได้ทำงาน

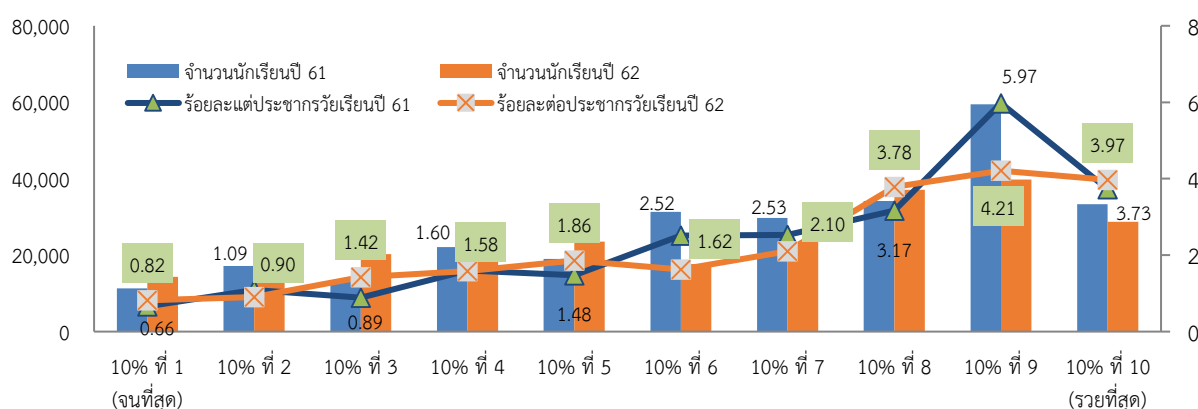


ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช

⁵ ที่มา : กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

โอกาสในการเข้าถึงโครงการเงินกู้เพื่อการศึกษาของรัฐ จากสถานการณ์โอกาสในการเข้าถึงการศึกษา จะเห็นได้ว่ากลุ่มเด็กในครัวเรือนที่ยากจนจะเข้าถึงการศึกษาในระดับสูงในอัตราที่ต่ำ และหากมาพิจารณาการเข้าถึงแหล่งเงินกู้เพื่อการศึกษาของรัฐที่มุ่งสร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาในระดับสูงอย่างเท่าเทียม ในปี 2562 พบว่านักเรียนในกลุ่มครัวเรือนที่ยากจนที่สุด (Decile 1) เข้าถึงแหล่งเงินกู้เพื่อการศึกษาของรัฐในอัตราที่ต่ำที่สุดคือร้อยละ 0.82 ขณะที่กลุ่มเด็กที่มีฐานะดีเกือบที่สุด (Decile 9) กลับมีอัตราการเข้าถึงโครงการเงินกู้เพื่อการศึกษาของรัฐที่สูงที่สุดคือร้อยละ 4.21 รองลงมาคือ กลุ่มเด็กที่มีฐานะดีที่สุด (Decile 10) ที่ร้อยละ 3.97 สาเหตุหนึ่งเนื่องมาจากจำนวนเด็กวัยเรียนในกลุ่มครัวเรือนที่ยากจนมีจำนวนมากกว่า ขณะที่อัตราการเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้นอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับเด็กในกลุ่มครัวเรือนที่รวย (โครงการเงินกู้เพื่อการศึกษาของรัฐให้กู้ตั้งแต่ ม.ปลาย/ปวช.ขึ้นไป) ดังนั้น ภาครัฐอาจจะต้องคำนึงถึงมาตรการในการพิจารณาให้กู้ยืมเงินแก่กลุ่มเด็กที่ยากจนตั้งแต่มัธยมศึกษาตอนต้นเพื่อจูงใจในการเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาวของกลุ่มเด็กดังกล่าว

ภาพที่ 2.27 อัตราการเข้าถึงโครงการเงินกู้เพื่อการศึกษาของรัฐจำแนกกลุ่มประชากรตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (Decile by expenditure) ปี 2561 – 2562

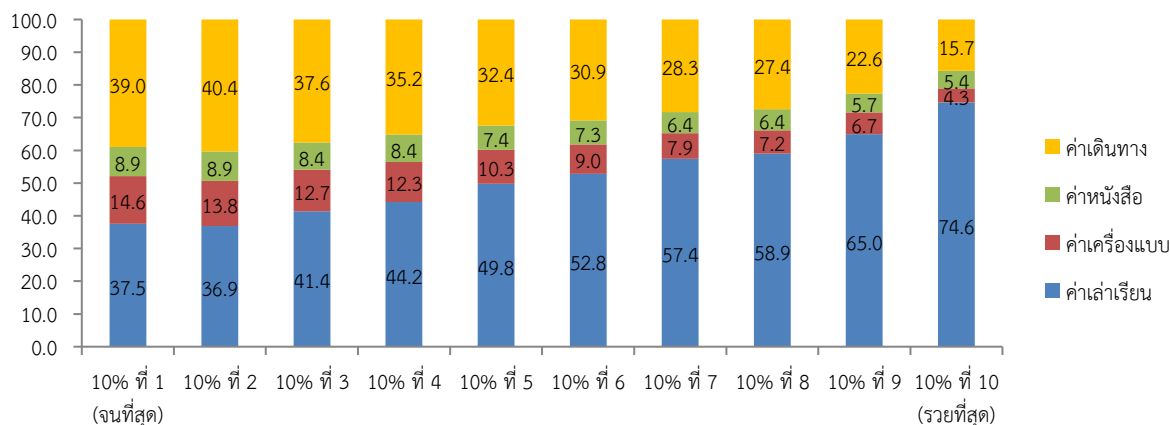


ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

โครงสร้างการใช้จ่ายด้านการศึกษาของเด็กจำแนกตามระดับรายจ่ายเฉลี่ยของครัวเรือน แม้ว่าประเทศไทยจะมีนโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อประชากรให้เข้าถึงการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย แต่ในความเป็นจริงยังมีค่าใช้จ่ายบางส่วนที่ครัวเรือนยังต้องรับผิดชอบ โดยจากข้อมูลสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนในปี 2562 พบว่า ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของครัวเรือน (รวมโรงเรียนของรัฐและเอกชน) ครัวเรือนมีค่าใช้จ่ายประเภทค่าเล่าเรียนเฉลี่ย 10,823 บาทต่อคนต่อปีการศึกษา ค่าเครื่องแบบ 1,399 บาทต่อคนต่อปีการศึกษา ค่าสมุดหนังสือ 1,177 บาทต่อคนต่อปีการศึกษา และค่าเดินทางไปเรียน 4,648 บาทต่อคนต่อปีการศึกษา ซึ่งเมื่อพิจารณาความแตกต่างระหว่างสถานะทางเศรษฐกิจของประชากร จะพบว่า ผู้มีรายได้น้อยมีต้นทุนการศึกษาที่สูงที่สุดคือ ค่าเดินทางไปเรียนโดยเด็กที่อยู่ในครัวเรือนที่มีค่าใช้จ่ายต่ำที่สุดร้อยละ 10 (decile 1) มีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเดินทางไปเรียนคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 39 ของค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาทั้งหมด ขณะที่ค่าเล่าเรียนของเด็กกลุ่มนี้คิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 37.50 ของค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาทั้งหมด ในทางตรงข้าม เด็กที่อยู่ในครัวเรือนที่มีค่าใช้จ่ายสูงที่สุดร้อยละ 10 (decile 10) หรือครัวเรือนร่ำรวย กลับมีค่าใช้จ่ายเป็นค่าเดินทางเพียงร้อยละ 15.70 ของค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาทั้งหมด แต่มีค่าใช้จ่ายที่เป็นค่าเล่าเรียนสูง อาทิ การเข้าเรียนในโรงเรียนเอกชน การเรียนพิเศษ ถึงร้อยละ 74.6 ของค่าใช้จ่ายด้าน

การศึกษาทั้งหมด ซึ่งชี้ให้เห็นว่าครัวเรือนร่ำรวยสามารถจัดสรรค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ไปเพื่อการเข้าถึงการศึกษาได้มากกว่าผู้มีรายได้น้อยที่ต้องจัดสรรค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ไปเพื่อการเดินทางไปโรงเรียน

ภาพที่ 2.28 โครงสร้างการใช้จ่ายด้านการศึกษาของเด็กจำแนกตามระดับรายจ่ายเฉลี่ยของครัวเรือน ปี 2562



ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพและการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษายังคงมีอยู่ในหลายมิติ นอกเหนือจากปัญหาด้านคุณภาพการศึกษาในภาพรวมของประเทศไทยที่อยู่ในระดับที่ต่ำและมีแนวโน้มที่คุณภาพจะลดลงแล้ว ยังพบความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพการศึกษาระหว่างสังกัดโรงเรียน ขนาดโรงเรียน ภูมิภาค และระหว่างกลุ่มรายได้ของประชากร อีกทั้งยังมีความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาด้วย

ความเหลื่อมล้ำทางคุณภาพการศึกษาจำแนกตามสังกัด ผลการวิเคราะห์คะแนนเฉลี่ยการทดสอบทางการศึกษาระดับชาตินัยพื้นฐาน (O-NET) ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ปี 2562 พบว่า โรงเรียนที่มีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งที่เน้นการส่งเสริมการเรียนรู้ด้านวิทยาศาสตร์ ได้แก่ **กลุ่มโรงเรียนจุฬาภรณ** มีคะแนนเฉลี่ยสูงที่สุดในทุกวิชา โดยมีคะแนนเฉลี่ยมากกว่า 50 คะแนนในทุกวิชา รองลงมาคือ **โรงเรียนสังกัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.)** เช่น **กลุ่มโรงเรียนสาธิต** โดยมีคะแนนเฉลี่ยน้อยกว่า 50 คะแนนเพียงวิชาเดียวคือวิชาวิทยาศาสตร์ ขณะที่โรงเรียนสังกัด **สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน** ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาอย่างทั่วถึง และการขยายโอกาสให้แก่กลุ่มเด็กด้อยโอกาสในการเข้าถึงการศึกษา ซึ่งมีจำนวนโรงเรียนและครอบคลุมนักเรียนมากที่สุด โดยโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา มีคะแนนเฉลี่ยในแต่ละวิชามากที่สุด รองลงมาคือโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน และโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา (กลุ่มโรงเรียนขยายโอกาส) ตามลำดับ โดยในแต่ละกลุ่มโรงเรียนความแตกต่างระหว่างโรงเรียนไม่มากนักประมาณ 1-6 คะแนนในแต่ละวิชา อย่างไรก็ตาม ทั้ง 3 กลุ่มโรงเรียนมีคะแนน O-NET เฉลี่ยเกิน 50 คะแนนเพียงวิชาเดียวคือวิชาภาษาไทย ซึ่งยังคงต้องพัฒนาคุณภาพในวิชาอื่นๆ ให้สามารถยกระดับให้ใกล้เคียงกับโรงเรียนในกลุ่มวิทยาศาสตร์มากขึ้นขณะที่กลุ่มโรงเรียนสังกัดสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ (พศ.) และโรงเรียนในสังกัดกองบัญชาการตำรวจชายแดน (ตชด.) เป็นกลุ่มที่มีคะแนนเฉลี่ยต่ำสุด เช่นเดียวกับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 โรงเรียนที่เน้นวิทยาศาสตร์มีคะแนนสูงที่สุดในทุกวิชา โดยเฉพาะ **โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์** ที่มีคะแนนระดับสูงมากในวิชาคณิตศาสตร์คะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ 95.66 คะแนน ขณะที่คะแนนเฉลี่ยทั้งประเทศอยู่ที่ 25.41 โดยในหลายๆ กลุ่มโรงเรียนมีคะแนนเฉลี่ยไม่ถึง 20 คะแนน อาทิ โรงเรียนสังกัดสถาบันพลศึกษา โรงเรียนสถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์ โรงเรียนสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ และโรงเรียนสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา (โรงเรียนขยายโอกาส) อย่างไรก็ตาม เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งโรงเรียน

แต่ละประเภทมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะกลุ่มโรงเรียนที่จัดตั้งมาด้วยวัตถุประสงค์พิเศษ อาทิ โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ กลุ่มโรงเรียนจุฬาภรณ ซึ่งเป็โรงเรียนที่เปิดสอนเฉพาะสายวิทยาศาสตร์เท่านั้นเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนนักวิจัย พัฒนาและนักประดิษฐ์คิดค้นทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศ และกลุ่มโรงเรียนสาธิตที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวิจัย พัฒนาการของเด็ก และเพื่อทดสอบหลักวิชาการประถมศึกษาของมหาวิทยาลัยที่โรงเรียนสาธิตสังกัด นำไปสู่การ ปรับปรุงหลักสูตรการเรียนการสอนที่เป็นมาตรฐานของประเทศต่อไป ดังนั้น อาจไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบกับ โรงเรียนในสังกัดอื่นได้ อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าในหลายกลุ่มโรงเรียนยังคงต้องพัฒนาคุณภาพการศึกษาเพื่อยกระดับ คุณภาพและลดช่องว่างทางคุณภาพการศึกษาระหว่างกลุ่มโรงเรียนลง

ตารางที่ 2.8 คะแนนเฉลี่ยการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติดั้ชั้นพื้นฐาน (O-NET) ปี 2562 ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 จำแนกตามสังกัด

สังกัด	ภาษาไทย		ภาษาอังกฤษ		คณิตศาสตร์		วิทยาศาสตร์	
	ผู้เข้าสอบ (N)	คะแนน เฉลี่ย	ผู้เข้าสอบ (N)	คะแนน เฉลี่ย	ผู้เข้าสอบ (N)	คะแนน เฉลี่ย	ผู้เข้าสอบ (N)	คะแนน เฉลี่ย
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้น พื้นฐาน	486,937	55.91	486,681	32.98	486,823	26.98	486,594	30.22
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา	359,066	57.39	358,847	34.54	358,954	28.59	358,764	30.7
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษา	127,871	51.77	127,834	28.61	127,869	22.49	127,830	28.87
สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษา เอกชน	102,053	53.81	102,007	36.02	102,042	27.14	102,019	29.98
สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา	112	48.71	110	28.31	112	21.79	110	28.49
กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม	5,083	71.1	5,083	59.45	5,081	52.99	5,084	40.06
สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ	3948	48.2	3,952	27.51	3,948	20.58	3,951	27.77
สำนักการศึกษาเมืองพัทยา	1,155	55.03	1,158	32.56	1,155	24.28	1,158	28.97
โหมสคูล	1	70	1	80	1	48	1	47.5
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	48845	51.13	48,826	29.5	48,834	22.96	48,822	28.68
สำนักการศึกษา	9534	53.03	9,530	30.15	9,534	22.79	9,528	28.74
สถาบันพลศึกษา	742	48.31	742	27.71	742	20.46	742	27.3
สถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์	959	54.74	957	29.5	959	21.76	957	28
สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ	6128	43.57	6,122	26.77	6,123	20.47	6,123	27.42
กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน	141	46.99	141	27.29	141	20.11	141	26.96
โรงเรียนจุฬาภรณราชวิทยาลัย	1187	79.99	1,187	63.23	1,187	81.21	1,187	50.95
รวมทุกสังกัด	665638	55.14	665,310	33.25	665,495	26.73	665,230	30.07

ที่มา : สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ

ตารางที่ 2.9 คะแนนเฉลี่ยการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านพื้นฐาน (O-NET) ปี 2562 ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6
จำแนกตามสังกัด

สังกัด	ภาษาไทย		สังคม		ภาษาอังกฤษ		คณิตศาสตร์		วิทยาศาสตร์	
	ผู้เข้าสอบ (N)	คะแนน เฉลี่ย	ผู้เข้าสอบ (N)	คะแนน เฉลี่ย	ผู้เข้าสอบ (N)	คะแนน เฉลี่ย	ผู้เข้าสอบ (N)	คะแนน เฉลี่ย	ผู้เข้าสอบ (N)	คะแนน เฉลี่ย
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	279,766	43.02	280,198	36.1	280,308	28.97	280,358	25.62	279,904	29.4
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มัธยมศึกษา	276,358	43.12	276,787	36.15	276,898	29.04	276,948	25.71	276,495	29.45
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษา	3,408	34.86	3,411	31.89	3,410	22.99	3,410	17.73	3,409	25.43
สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริม การศึกษาเอกชน	48,872	39.59	49,043	34.43	49,024	31.21	49,032	25.06	48,858	28.55
กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม	4,648	57.2	4,665	43.72	4,667	51.81	4,670	48.32	4,652	41.01
สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ	2,504	33.6	2,503	31.76	2,504	21.74	2,504	16.41	2,504	25.03
สำนักการศึกษาเมืองพัทยา	207	49.16	207	37.21	207	33.88	207	26.49	207	30.22
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	21,156	37	21,170	32.81	21,177	24.04	21,176	19.61	21,171	26.29
สำนักการศึกษา	889	38.66	888	33.42	890	26.35	890	20.96	889	26.28
สำนักพัฒนาสังคม	24	48.27	46	36.57	20	38.56	32	53.75	30	34.07
กรมยุทธศึกษาทหาร	508	44.09	510	39.62	509	45.63	509	68.06	509	39.61
สถาบันพลศึกษา	565	29.78	564	29.24	563	22.21	564	15.42	565	23.59
สถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์	760	35.04	762	31.6	762	22.39	762	16.23	761	24.28
สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ	2809	31.49	2,810	30.93	2,811	21.63	2,812	16.01	2809	24.05
เนันด้านวิทยาศาสตร์	2,017	64.98	2,016	48.75	2,017	52.03	2,017	66.08	2,017	53.75
โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์	236	74.53	235	56.88	236	76.11	236	95.66	236	79.67
โรงเรียนจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย	1,716	63.45	1,716	47.57	1,716	47.61	1,716	61.00	1,716	49.41
กำเนิดวิทย	65	70.75	65	50.46	65	81.23	65	92.85	65	75.25
รวมทุกสังกัด	362,944	42.21	363,601	35.70	363,678	29.20	363,752	25.41	363,095	29.20

ที่มา : สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ

ความเหลื่อมล้ำทางคุณภาพการศึกษาจำแนกตามขนาดของโรงเรียน ที่ตั้ง ภูมิภาค ผลการวิเคราะห์
คะแนนเฉลี่ยการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านพื้นฐาน (O-NET) ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ปี 2562 นักเรียนกลุ่มโรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษมีคะแนนเฉลี่ยสูงสุดในทุกวิชา รองลงมาคือโรงเรียนขนาดใหญ่ โรงเรียนขนาดกลาง และโรงเรียนขนาดเล็กตามลำดับ โดยกลุ่มขนาดใหญ่พิเศษมีคะแนนเฉลี่ยมากกว่ากลุ่มโรงเรียนขนาดเล็กเฉลี่ยวิชาละ 10 คะแนน และหากพิจารณาจากตำแหน่งที่ตั้งนักเรียนในเขตเทศบาลก็ยังคงมีคะแนนเฉลี่ยมากกว่านอกเขตเทศบาล ขณะที่นักเรียนในกรุงเทพมหานครมีคะแนนเฉลี่ยสูงสุดในทุกวิชา และนักเรียนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีคะแนนเฉลี่ยต่ำสุดในทุกวิชา รองลงมาคือภาคใต้ สอดคล้องกับผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านพื้นฐาน (O-NET) ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6

ตารางที่ 2.10 คะแนนเฉลี่ยการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านพื้นฐาน (O-NET) ปี 2562 ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3

รูปแบบการจำแนก	ภาษาไทย		ภาษาอังกฤษ		คณิตศาสตร์		วิทยาศาสตร์	
	ผู้เข้าสอบ (N)	คะแนน เฉลี่ย	ผู้เข้าสอบ (N)	คะแนน เฉลี่ย	ผู้เข้าสอบ (N)	คะแนน เฉลี่ย	ผู้เข้าสอบ (N)	คะแนน เฉลี่ย
ขนาดโรงเรียน								
เล็ก	92,814	50.67	92,753	28.41	92,791	22.14	92,756	28.57
กลาง	196,950	51.36	196,819	29.3	196,931	22.89	196,814	28.77
ใหญ่	151,552	54.05	151,504	31.93	151,524	24.96	151,497	29.39
ใหญ่พิเศษ	224,322	61.04	224,234	39.6	224,249	33.2	224,163	32.31
ที่ตั้ง								
ในเขตเทศบาล	248,582	58.43	248,446	37.71	248,494	30.89	248,384	31.5
นอกเขตเทศบาล	417,056	53.18	416,864	30.59	417,001	24.25	416,846	29.23
ภูมิภาค								
กรุงเทพมหานคร	65,171	60.03	65,130	41.9	65,142	33.25	65,095	32.25
กลาง	144,505	55.06	144,445	33.32	144,470	26.72	144,419	29.91
ตะวันออก	56,126	55.97	56,103	34.15	56,107	27.19	56,093	30.24
เหนือ	57,056	56.84	57,061	33.99	57,047	28.08	57,057	30.71
ตะวันออกเฉียงเหนือ	205,323	53.68	205,166	30.8	205,296	24.71	205,153	29.58
ใต้	101,963	53.73	101,947	32.06	101,937	25.8	101,958	29.6
ตะวันตก	35,494	54.95	35,458	32.07	35,496	26.29	35,455	29.69
ระดับประเทศ	665,638	55.14	665,310	33.25	665,495	26.73	665,230	30.07

ที่มา : สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ

ตารางที่ 2.11 คะแนนเฉลี่ยการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านพื้นฐาน (O-NET) ปี 2562 ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6

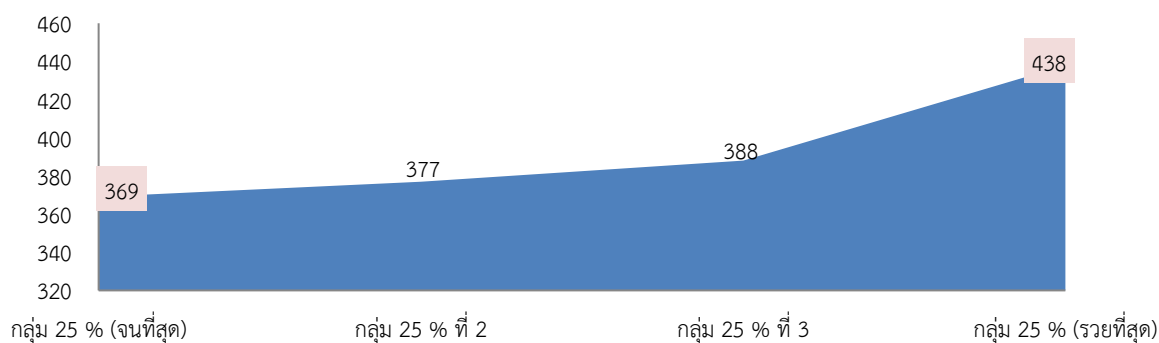
รูปแบบการจำแนก	ภาษาไทย		สังคม		ภาษาอังกฤษ		คณิตศาสตร์		วิทยาศาสตร์	
	ผู้เข้า สอบ (N)	คะแนน เฉลี่ย	ผู้เข้าสอบ (N)	คะแนน เฉลี่ย	ผู้เข้าสอบ (N)	คะแนน เฉลี่ย	ผู้เข้าสอบ (N)	คะแนน เฉลี่ย	ผู้เข้าสอบ (N)	คะแนน เฉลี่ย
ขนาดโรงเรียน										
เล็ก	22,734	34.39	22,768	31.53	22,733	22.76	22,765	17.6	22,748	25.35
กลาง	81,163	36.75	81,267	32.81	81,290	24.07	81,294	19.7	81,183	26.56
ใหญ่	85,377	39.78	85,535	34.37	85,575	26.33	85,582	22.33	85,415	27.58
ใหญ่พิเศษ	173,670	46.99	174,031	38.25	174,080	33.84	174,111	30.6	173,749	31.73
ที่ตั้ง										
ในเขตเทศบาล	156,931	46.37	157,428	37.94	157,442	34.13	157,489	30.56	157,003	31.65
นอกเขตเทศบาล	206,013	39.05	206,173	33.99	206,236	25.43	206,263	21.47	206,092	27.33
ภูมิภาค										
กรุงเทพมหานคร	42,663	48.68	42,969	39.17	42,938	40.05	42,939	34.63	42,670	33.35
กลาง	75,490	42.59	75,669	35.84	75,665	29.44	75,682	26.03	75,491	29.29
ตะวันออก	25,480	43.93	25,519	36.49	25,523	30.43	25,540	27.06	25,499	30.01
เหนือ	33,299	43.14	33,292	36.62	33,301	29.77	33,304	26.61	33,318	30.23
ตะวันออกเฉียงเหนือ	112,124	40.02	112,183	34.33	112,247	25.76	112,261	21.75	112,181	27.66
ใต้	57,533	40	57,589	34.75	57,614	27.04	57,636	23.47	57,572	28.21
ตะวันตก	16,355	41.91	16,380	35.66	16,390	27.73	16,390	25.16	16,364	28.69
ระดับประเทศ	362,944	42.21	363,601	35.7	363,678	29.2	363,752	25.41	363,095	29.2

ที่มา : สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ

หมายเหตุ : โรงเรียนขนาดเล็กสังกัด สพป. และ สข. จำนวนนักเรียน 1 - 120 คน สังกัด สพม. จำนวนนักเรียน 1 - 499 คน โรงเรียนขนาดกลางสังกัด สพป. และ สข. จำนวนนักเรียน 121 - 600 คน สังกัด สพม. จำนวนนักเรียน 500 - 1,499 คน โรงเรียนขนาดใหญ่สังกัด สพป. และ สข. จำนวนนักเรียน 601 - 1,500 คน สังกัด สพม. จำนวนนักเรียน 1,500 - 2,499 คน โรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษสังกัด สพป. และ สข. จำนวนนักเรียน 1,501 คนขึ้นไป สังกัด สพม. จำนวนนักเรียน 2,500 คนขึ้นไป

ความเหลื่อมล้ำทางคุณภาพการศึกษาจากโปรแกรมประเมินสมรรถนะนักเรียนมาตรฐานสากล (PISA 2018) คุณภาพการศึกษาจากผลคะแนน PISA โดยรวมสะท้อนให้เห็นว่าคุณภาพการศึกษาไทยยังเป็นประเด็นสำคัญต้องเร่งแก้ไข โดยคะแนน PISA มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาคะแนนตามกลุ่มโรงเรียน จะพบความเหลื่อมล้ำของคุณภาพการศึกษาในแต่ละกลุ่มโรงเรียนมีความแตกต่างกันมาก โดยกลุ่มโรงเรียนเน้นวิทยาศาสตร์มีคะแนนสูงในระดับเดียวกับกลุ่มประเทศบนสุดห้าอันดับแรก (Top 5) และกลุ่มโรงเรียนสาธิตของมหาวิทยาลัยมีคะแนนสูงกว่าค่าเฉลี่ย OECD ส่วนกลุ่มโรงเรียนอื่น ๆ ยังคงมีคะแนนต่ำกว่าค่าเฉลี่ย OECD สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาคุณภาพของครูผู้สอนในแต่ละกลุ่มโรงเรียนที่มีความแตกต่างกันมาก และหากพิจารณาจากฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมจากผลคะแนนด้านการอ่าน จะพบว่าคะแนนเฉลี่ยทั้งประเทศอยู่ที่ 393 คะแนน โดยนักเรียนในกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ดีที่สุด (กลุ่มประชากรร้อยละ 25 ที่มีฐานะที่ดีที่สุด) มีคะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ 438 คะแนน ซึ่งเป็นกลุ่มเดียวที่มีคะแนนเฉลี่ยสูงกว่าเกณฑ์พื้นฐานที่นักเรียนสามารถใช้ประโยชน์จากความรู้ได้ในชีวิตจริง (ระดับ B2 ขึ้นไป ตามเกณฑ์ OECD) ขณะที่กลุ่มที่เหลือไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐาน โดยกลุ่มที่รวยที่สุดและจนที่สุดมีคะแนนห่างกันถึง 69 คะแนน และกลุ่มที่รวยที่สุดกับกลุ่มรองลงมาก็ยังมีคะแนนห่างกันถึง 50 คะแนน

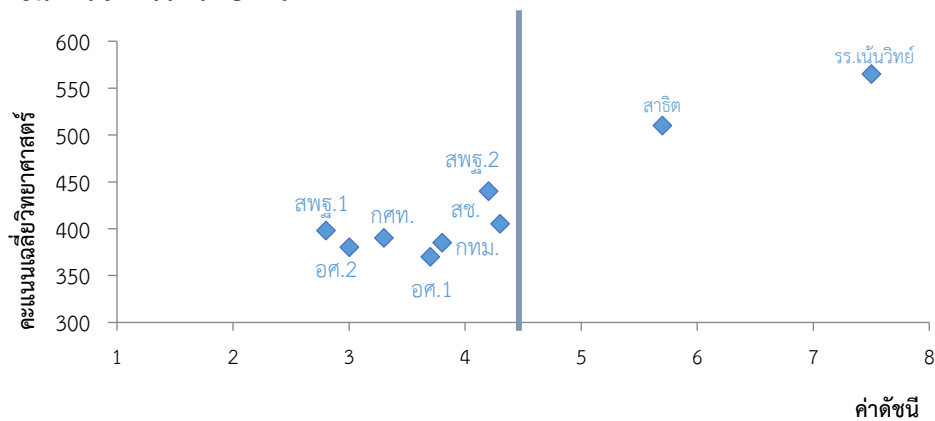
ภาพที่ 2.29 ผลคะแนน PISA 2018 (ด้านการอ่าน) จำแนกตามฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม



ที่มา : OECD PISA Result 2018 ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา ข้อค้นพบของ OECD จากการประเมินผ่านผลคะแนน PISA 2018 และการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา อาทิ วัสดุอุปกรณ์ครบครัน การได้เงินพิเศษสนับสนุนสำหรับการเรียนการสอน ครูผู้สอนมีคุณสมบัติสูงสุดตรงกับวิชาที่สอน ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการประเมินคุณภาพการศึกษาพบว่า **ประเทศไทยยังคงมีความเหลื่อมล้ำอย่างมากในการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาระหว่างกลุ่มโรงเรียน** อาทิ บุคลากรทางการศึกษาในภาพรวมของไทยขาดแคลนเพียงร้อยละ 3 โดยระดับมัธยมปลายมีการจัดสรรทรัพยากรที่เกินจำเป็นถึงร้อยละ 4 แต่ในระดับมัธยมต้นขาดแคลนบุคลากรทางการศึกษาถึงร้อยละ 31 ขณะที่การจัดสรรทรัพยากรและอุปกรณ์ทางการเรียนการสอนของไทยยังคงขาดแคลนอยู่ในระดับที่สูง โดยเฉพาะระดับมัธยมต้นขาดแคลนถึงร้อยละ 72 (เกือบทั้งหมดเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก) ซึ่งหากจำแนกตามกลุ่มโรงเรียน พบว่า โรงเรียนสาธิตและโรงเรียนที่เน้นวิทยาศาสตร์มีการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาในระดับที่สูงกว่าการจัดสรรทรัพยากรของกลุ่มประเทศ OECD สาเหตุหนึ่งเนื่องจากกลุ่มโรงเรียนที่จัดตั้งมาด้วยวัตถุประสงค์พิเศษในการส่งเสริมวิทยาศาสตร์เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนนักวิจัยพัฒนาและนักประดิษฐ์คิดค้นทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศ อย่างไรก็ตาม กลุ่มโรงเรียนสังกัด สพฐ. ยังมีความเหลื่อมล้ำในการกระจายทรัพยากรระหว่างกลุ่มโรงเรียนสังกัดเดียวกัน โดยโรงเรียนกลุ่ม สพฐ. 1 (โรงเรียนขยายโอกาส) ซึ่งเกือบทั้งหมดเป็นกลุ่มนักเรียนจากครัวเรือนยากจน มีค่าดัชนีการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาที่ต่ำที่สุดในประเทศ (ขาดแคลนครูที่สอนตรงสาขาวิชาและการจัดสรรทรัพยากรทางการเรียนการสอนที่เพียงพอ) ซึ่งส่งผลต่อผลคะแนน PISA ที่มีคะแนนเฉลี่ยต่ำตามไปด้วย

ภาพที่ 2.30 ค่าดัชนีการจัดสรรทรัพยากร



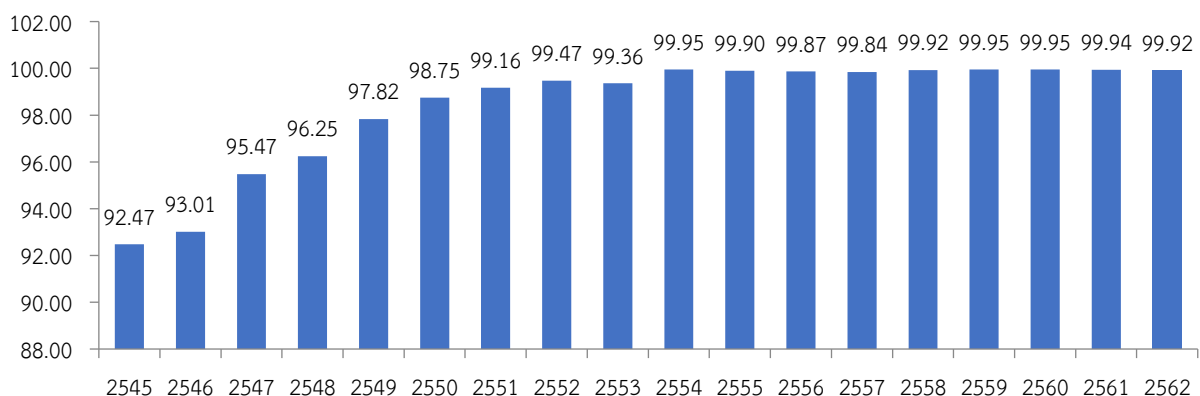
ที่มา: สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงศึกษาธิการ, OECD PISA Result 2015

หมายเหตุ: สพฐ.1 = โรงเรียน สพฐ. ที่มาจากโรงเรียนขยายโอกาสเดิม สพฐ.2 = โรงเรียน สพฐ. ในสังกัดกรมสามัญศึกษาเดิม สช. = โรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน กศพ. = โรงเรียนในสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สาคิต = โรงเรียนสาธิตของมหาวิทยาลัย อศ.1 = โรงเรียน/วิทยาลัยอาชีวศึกษาของเอกชน อศ.2 = วิทยาลัยอาชีวศึกษาของรัฐ กทม. = โรงเรียนในสังกัดสำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร เน้นวิทย์ = โรงเรียนที่เน้นวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์

2.5 ความเหลื่อมล้ำด้านบริการสาธารณสุข

หลักประกันสุขภาพมีความครอบคลุมประชากรเกือบทั้งประเทศ แต่ยังคงมีความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพบริการที่ได้รับระหว่างหลักประกันคุณภาพ 3 ระบบ โดยสถานการณ์การเข้าถึงระบบประกันสุขภาพมีแนวโน้มดีขึ้นนับตั้งแต่เริ่มดำเนินโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าในปี 2544 ทำให้ผู้มีรายได้น้อย แรงงานนอกระบบ ผู้สูงอายุ รวมถึงประชาชนทั่วไปที่ไม่เคยได้เข้าถึงระบบประกันสุขภาพ สามารถเข้าถึงระบบประกันสุขภาพได้อย่างเท่าเทียม ในปี 2562 ประชากรไทยร้อยละ 99.92 เข้าถึงระบบหลักประกันสุขภาพ ซึ่งครอบคลุมประชากรเกือบทั้งประเทศ โดยกลุ่มที่เหลือคือผู้ที่มิสิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่ยังไม่ได้ลงทะเบียนเลือกหน่วยบริการประจำในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า รวมถึงบุตรข้าราชการที่อายุมากกว่า 20 ปี หรือเด็กคลอดใหม่ที่ยังไม่ได้เลือกสิทธิ

ภาพที่ 2.31 ร้อยละความครอบคลุมสิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (Universal Health Coverage: UHC) ปีงบประมาณ 2545-2562 (ร้อยละ)

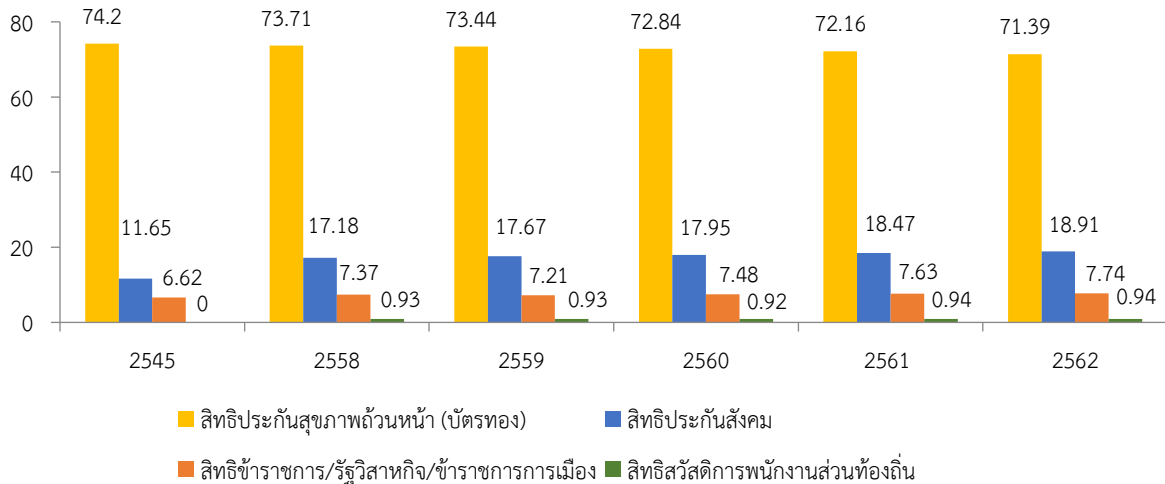


ที่มา: สปสช.

หมายเหตุ: สิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ประกอบด้วย สิทธิหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ , สิทธิประกันสังคม , สิทธิข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ/ข้าราชการการเมือง , สิทธิพนักงานส่วนท้องถิ่น , สิทธิอื่นๆ ได้แก่ สิทธิทหารผ่านศึก สิทธิครูเอกชน บุคคลที่มีปัญหาสถานะสิทธิ (ยังไม่สามารถพิสูจน์สัญชาติได้) และคนพิการสิทธิประกันสังคม

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประชาชนจะสามารถเข้าถึงหลักประกันสุขภาพได้ไม่ต่างกัน แต่ยังคงมีความแตกต่างของรายละเอียดหรือเงื่อนไขการใช้สิทธิต่าง ๆ ระหว่างระบบหลักประกันสุขภาพทั้ง 3 กองทุน คือ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) กองทุนประกันสังคม (สปส.) และกรมบัญชีกลางซึ่งดูแลสิทธิของข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ อาทิ แหล่งเงิน งบประมาณที่รัฐบาลอุดหนุน สิทธิประโยชน์ รูปแบบการจ่ายเงินให้แก่สถานพยาบาล การเข้าถึงบริการต่าง ๆ ส่งผลให้กลุ่มคนที่ใช้บริการในสถานพยาบาลแห่งเดียวกัน แต่มีสิทธิอยู่ในระบบหลักประกันต่างกัน ได้รับคุณภาพบริการที่ต่างกัน กลายเป็นความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพบริการสาธารณสุขระหว่างหลักประกันคุณภาพ 3 ระบบ

ภาพที่ 2.32 ความครอบคลุมสิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพ (ร้อยละ)



ที่มา: กระทรวงสาธารณสุข

ตารางที่ 2.12 ความแตกต่างของระบบประกันสุขภาพของประเทศไทย 3 ระบบ

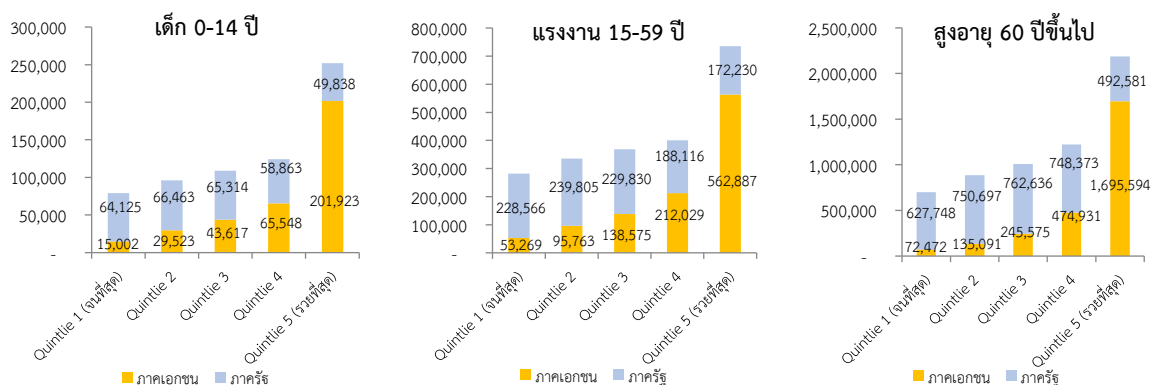
รายการ	ระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ	ระบบประกันสังคม	ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า
ลักษณะ	สวัสดิการ	ประกันภาคบังคับที่รัฐสนับสนุน	สวัสดิการ
กลุ่มเป้าหมาย	ข้าราชการ และบิดา มารดา คู่สมรส และบุตรไม่เกิน 3 คน	ลูกจ้างภาคเอกชน (ยกเว้นลูกจ้างภาคเกษตร)	ประชาชนทั่วไปที่ไม่มีสิทธิอื่น
แหล่งเงิน	งบประมาณรัฐ	สมทบจากรัฐ นายจ้าง และลูกจ้าง ปลายละร้อยละ 1.5 ของเงินเดือน	งบประมาณรัฐ อัตราเหมาจ่ายรายหัวต่อ
สิทธิประโยชน์	รอบด้านทั้งบริการผู้ป่วยนอก/ใน ทันตกรรม ค่ายาเวชภัณฑ์ ค่าอาหารและห้องพิเศษ ค่าคลอดบุตร	รอบด้านทั้งบริการผู้ป่วยนอก/ใน ทันตกรรม ค่ายา เวชภัณฑ์ ค่าอาหารและห้องสามัญ ขดเซยกรณีคลอดบุตร ตาย พิการ	รอบด้านทั้งบริการผู้ป่วยนอก/ใน ทันตกรรม ค่ายาเวชภัณฑ์ ค่าอาหารและห้องสามัญ ค่าคลอดบุตร ขดเซยตาม ม.41
ตรวจสอบสุขภาพ	ครอบคลุม	ไม่ครอบคลุม	ไม่ครอบคลุม
ผู้ให้บริการ	สถานพยาบาลรัฐเป็นหลัก (ส่วนใหญ่อยู่เขตเมืองและใช้บริการที่ รพ.ภาครัฐขนาดใหญ่) ใช้ รพ.เอกชนได้กรณีฉุกเฉินแบบผู้ป่วยใน แต่เบิกได้ไม่เกิน 3,000 บาท	รพ. รัฐและเอกชนคู่สัญญา และสถานพยาบาลในเครือข่าย	สถานพยาบาลรัฐและเอกชนคู่สัญญา และสถานพยาบาลในเครือข่าย

รายการ	ระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ	ระบบประกันสังคม	ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า
รูปแบบการจ่ายเงิน	- ผู้ป่วยนอก ตามปริมาณบริการและราคาที่เรียกเก็บย้อนหลัง สำหรับบริการผู้ป่วยในตามรายการป่วยในอัตราที่กำหนด (DRG) - การจ่ายเงินให้สถานพยาบาลเป็นปลายเปิด ทำให้สถานพยาบาลไม่ต้องระมัดระวังค่าใช้จ่าย และผู้มีสิทธิเองไม่สามารถควบคุมค่าใช้จ่ายได้	- เหมาจ่ายรายหัวรวมสำหรับผู้ป่วยนอกและใน และจ่ายเพิ่มเป็นรายการณี - การจ่ายเงินให้สถานพยาบาลเป็นลักษณะปลายปิด ทำให้ผู้ให้บริการต้องระมัดระวังในการให้บริการ	- เหมาจ่ายรายหัวสำหรับบริการส่งเสริม ป้องกัน และผู้ป่วยนอกสำหรับบริการผู้ป่วยใน จัดสรรบยอดรวมตามน้ำหนักสัมพัทธ์ DRG - การจ่ายเงินให้สถานพยาบาลเป็น ปลายปิด ทำให้ผู้ให้บริการต้องระมัดระวังในการให้บริการ
การเข้าถึงบริการ	มีสิทธิได้รับยาในบัญชียาหลัก ส่วนยานอกบัญชียาหลักขึ้นกับดุลยพินิจของแพทย์สามคน และบางกรณีที่เป็นยาที่มีราคาแพงมากจะต้องขออนุญาตก่อน	มีสิทธิเข้าถึงยาอย่างน้อยตามที่ประกาศในบัญชียาหลัก ส่วนยานอกบัญชียาหลักอยู่ในดุลยพินิจ และเป็นภาระค่าใช้จ่ายของสถานบริการ	มีสิทธิเช่นเดียวกับประกันสังคม แต่ไม่จำเป็นต้องรอให้ยาตัวนั้นได้รับการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นยาในบัญชียาหลัก เพียงแต่อนุกรรมการพัฒนายาบัญชียาหลักมีมติให้ถือว่ามียาสิทธิ

ที่มา: รายงานที่ดาร์ไอ ฉบับที่ 148 มกราคม 2562

ความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มประชากรจำแนกตามฐานะทางเศรษฐกิจ เมื่อจำแนกประชากรเป็น 5 กลุ่มตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (Quintile by expenditure) พบว่า ประชากรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูงที่สุด (Quintile 5) มีค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพสูงกว่าประชากรกลุ่มอื่น ๆ เป็นอย่างมากในทุกช่วงวัย โดยเป็นการใช้จ่ายโดยภาคเอกชนมากกว่าการใช้จ่ายโดยได้รับการอุดหนุนช่วยเหลือจากภาครัฐ ในขณะที่ประชากรกลุ่มอื่น ๆ (Quintile 1 ถึง Quintile 4) มีค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพรวมที่ใกล้เคียงกันโดยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามระดับฐานะทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูงกว่ามีค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพรวมมากกว่าผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจด้อยกว่า โดยประชากรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูงที่สุด (Quintile 5) มีค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพรวม มากกว่าประชากรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำที่สุด (Quintile 1) ในช่วงวัยเด็ก (อายุ 0-14 ปี) วัยแรงงาน (อายุ 15-59 ปี) และวัยสูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) คิดเป็นร้อยละ 218.2 160.8 และ 212.5 ตามลำดับ สะท้อนให้เห็นว่าผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่าจะยอมจ่ายมากขึ้นเพื่อให้ได้รับบริการด้านสุขภาพที่มีคุณภาพมากขึ้น

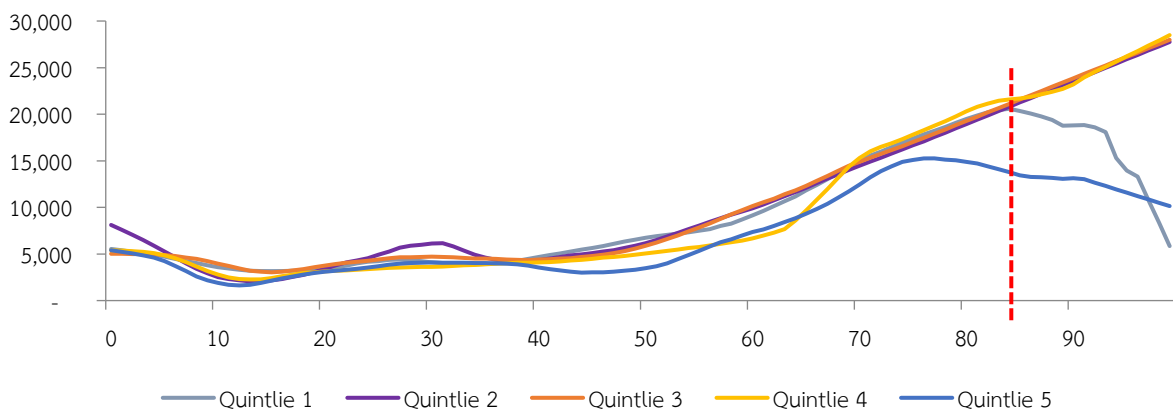
ภาพที่ 2.33 ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพเฉลี่ยรายกลุ่มอายุ (บาทต่อคน) จำแนกกลุ่มประชากรตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (Quintile by expenditure) ปี 2560



ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

เมื่อพิจารณาเฉพาะค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพที่รัฐให้การอุดหนุนช่วยเหลือ พบว่า รัฐให้การช่วยเหลือประชากรกลุ่ม Quintile 1 ถึง Quintile 4 ในระดับที่ใกล้เคียงกัน แต่ในกลุ่ม Quintile 1 อายุ 85 ปีขึ้นไป มีทิศทางที่ลดลงอย่างมาก ซึ่งส่งผลต่อความสามารถในการเข้าถึงบริการและคุณภาพของบริการสาธารณสุขของประชากรกลุ่มนี้ในวัยที่การดูแลด้านสุขภาพเป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้น ภาครัฐอาจจะต้องทบทวนการอุดหนุนช่วยเหลือในจุดนี้เพื่อส่งเสริมการเข้าถึงและลดความเหลื่อมล้ำด้านการเข้าถึงบริการสาธารณสุข อย่างไรก็ตาม การอุดหนุนค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของรัฐต่อประชากรกลุ่ม Quintile 5 ตั้งแต่อายุ 77 ปี ก็มีทิศทางที่ลดลง แต่ประชากรในกลุ่มนี้อาจจะไม่ได้รับผลกระทบมากนัก เนื่องจากมีความสามารถในการจ่ายอยู่แล้ว ก็จะเน้นไปที่การจ่ายโดยภาคเอกชนเอง

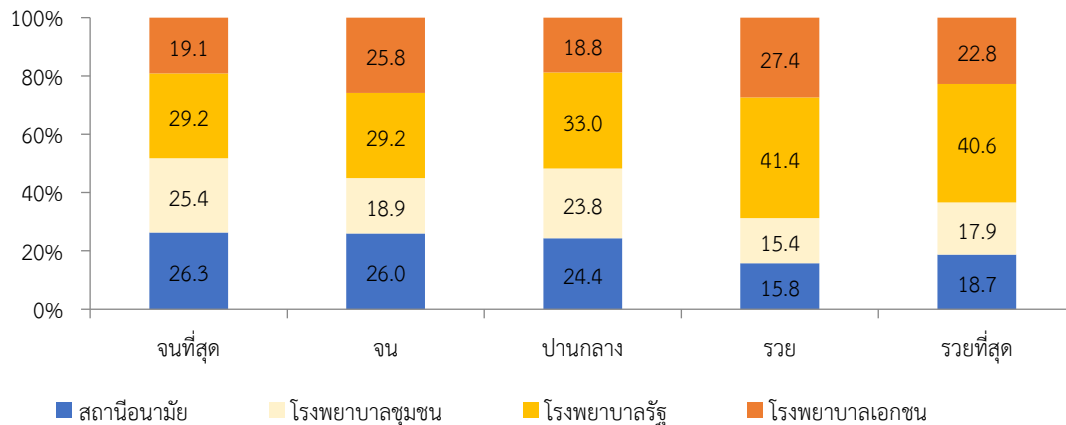
ภาพที่ 2.34 ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของภาครัฐ เฉลี่ยรายกลุ่มอายุ (บาทต่อคน) จำแนกกลุ่มประชากรตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (Quintile by expenditure) ปี 2560



ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สสช.

ระดับรายได้ของครัวเรือนเป็นปัจจัยสำคัญต่อการเลือกใช้สถานบริการเมื่อเจ็บป่วย จากรายงานการสำรวจอนามัยและสวัสดิการปี 2560 พบว่า ประชากรกลุ่มที่มีระดับรายได้ต่ำกว่ามีแนวโน้มที่จะเลือกใช้สถานพยาบาล (กรณีผู้ป่วยนอก) จากสถานอนามัย/ศูนย์สุขภาพชุมชน และโรงพยาบาลชุมชน มากกว่ากลุ่มที่มีระดับรายได้สูง โดยประชากรกลุ่มจนที่สุด จน และปานกลาง มีสัดส่วนในการเลือกใช้สถานอนามัยที่ไม่ต่างกันมาก อยู่ที่ร้อยละ 26.3 ร้อยละ 26.0 และร้อยละ 24.4 ตามลำดับ ขณะที่กลุ่มรวยถึงรวยที่สุดมีแนวโน้มเลือกใช้บริการสถานบริการกลุ่มนี้ลดลง คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 15.8 และร้อยละ 18.7 ตามลำดับ โดยจะเปลี่ยนไปเลือกใช้สถานพยาบาลในกลุ่มโรงพยาบาลรัฐและโรงพยาบาลเอกชนแทน สะท้อนให้เห็นความสามารถในการเข้าถึงคุณภาพบริการที่ต่างกัน กล่าวคือ กลุ่มที่มีรายได้ครัวเรือนมากกว่าจะมีทางเลือกในการใช้บริการมากกว่า ขณะที่กลุ่มที่มีรายได้น้อยมีตัวเลือกที่ลดลงจากเงื่อนไขต่าง ๆ อาทิ ระดับรายได้ที่อาจไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในการรักษา หรือการเกิดวิกฤตทางการเงินภายหลังจากการจ่ายค่ารักษาพยาบาล การขาดรายได้ระหว่างการเข้ารับการรักษา รวมถึงเกิดค่าใช้จ่ายในการเดินทางจากการต้องเดินทางไปสถานพยาบาลที่อยู่ไกลออกไป หรือค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่ตามมา อย่างไรก็ตาม ในภาพรวมของทุกกลุ่มระดับรายได้พบว่า ส่วนใหญ่เลือกใช้บริการโรงพยาบาลในสังกัดของรัฐมากกว่าสถานบริการกลุ่มอื่น ๆ โดยประชากรกลุ่มจนและกลุ่มจนที่สุดมีสัดส่วนใกล้เคียงกันที่ร้อยละ 29 และประชากรกลุ่มรวยและรวยที่สุดมีสัดส่วนใกล้เคียงกันที่ร้อยละ 40

ภาพที่ 2.35 ร้อยละการเลือกใช้สถานบริการเมื่อป่วย (ผู้ป่วยนอก) ตามระดับรายได้เฉลี่ยต่อเดือนของครัวเรือน ปี 2560



ที่มา: รายงานการสำรวจอนามัยและสวัสดิการ พ.ศ.2560 ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม, ศสช.

หมายเหตุ: สถานอนามัย = สถานอนามัย บวก ศูนย์บริการสาธารณสุข บวก ศูนย์สุขภาพชุมชน บวก รพ.สต.

โรงพยาบาลรัฐ = โรงพยาบาลทั่วไป บวก โรงพยาบาลศูนย์ บวก โรงพยาบาลของมหาวิทยาลัย บวก โรงพยาบาลสังกัดอื่นของรัฐ

โรงพยาบาลเอกชน = โรงพยาบาลเอกชน บวก คลินิกเอกชน

ความเหลื่อมล้ำด้านสาธารณสุขเป็นผลมาจากการจัดสรรทรัพยากร ซึ่งมีผลต่อความพร้อมด้านการบริการในแต่ละพื้นที่ จากรายงานข้อมูลทรัพยากรสาธารณสุขปี 2561 พบว่า บุคลากรทางการแพทย์ ได้แก่ แพทย์ ทันตแพทย์ เภสัชกร พยาบาลวิชาชีพ พยาบาลเทคนิค ต่างกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานครและจังหวัดหัวเมืองหลัก ได้แก่ ภูเก็ต สมุทรสาคร ขอนแก่น เชียงใหม่ สงขลา เป็นต้น โดยกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นพื้นที่ที่ประชากรมีรายได้สูงและมีสัดส่วนคนจนต่ำ เป็นพื้นที่เดียวที่มีอัตราส่วนบุคลากรทางการแพทย์ต่อประชากรต่ำกว่าอัตราส่วนโดยรวมของทั้งประเทศ สะท้อนความสามารถในการดูแลคนไข้ที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากแพทย์ 1 คน ดูแลประชากรเพียง 601 คนเท่านั้นเมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยประเทศที่แพทย์ 1 คนต้องดูแลประชากรถึง 1,771 คน ขณะที่พื้นที่อื่น ๆ มีอัตราส่วนในระดับที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภูมิภาคที่มีอัตราส่วนบุคลากรทางการแพทย์ที่ต่ำกว่าภูมิภาคอื่น ๆ ขณะที่จังหวัดที่มีอัตราส่วนแพทย์ต่อประชากรแย่ที่สุด ได้แก่ หนองบัวลำภู บึงกาฬ พครพนม ยโสธร กาฬสินธุ์ ศรีสะเกษ มีความขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์ โดยแพทย์ 1 คนต้องดูแลคนไข้มากกว่าแพทย์ในกรุงเทพมหานคร 6-8 เท่า สะท้อนให้เห็นความรับผิดชอบที่ล้นมือของแพทย์ ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดูแลผู้ป่วยแต่ละคน

ตารางที่ 2.13 อัตราส่วนบุคลากรทางการแพทย์ต่อประชากร รายภาค ปี 2561

ภาค	แพทย์	ทันตแพทย์	เภสัชกร	พยาบาลวิชาชีพ	พยาบาลเทคนิค
กรุงเทพมหานคร	1 : 601	1 : 5,381	1 : 2,112	1 : 168	1 : 1,173
ภาคกลาง	1 : 1,839	1 : 8,779	1 : 4,235	1 : 427	1 : 26,628
ภาคเหนือ	1 : 1,944	1 : 7,593	1 : 4,870	1 : 422	1 : 30,731
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1 : 2,719	1 : 10,941	1 : 6,472	1 : 533	1 : 19,161
ภาคใต้	1 : 2,115	1 : 7,665	1 : 4,906	1 : 390	1 : 26,992
รวมทั้งประเทศ	1 : 1,771	1 : 8,472	1 : 4,569	1 : 395	1 : 9,013

ที่มา: รายงานข้อมูลทรัพยากรสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม ศสช.

ตารางที่ 2.14 จังหวัดที่มีอัตราส่วนบุคลากรทางการแพทย์ต่อประชากรดีที่สุดและแย่มากที่สุด 10 อันดับ ปี 2561

จังหวัดที่มีอัตราส่วนแพทย์ต่อประชากรน้อยที่สุด		จังหวัดที่มีอัตราส่วนแพทย์ต่อประชากรมากที่สุด	
กรุงเทพมหานคร	1 : 601	หนองบัวลำภู	1 : 4,965
ภูเก็ต	1 : 901	บึงกาฬ	1 : 4,751
สมุทรสาคร	1 : 1,069	นครพนม	1 : 4,119
พิษณุโลก	1 : 1,086	ยโสธร	1 : 3,795
ขอนแก่น	1 : 1,151	กาฬสินธุ์	1 : 3,731
นครนายก	1 : 1,160	เพชรบูรณ์	1 : 3,719
เชียงใหม่	1 : 1,190	ศรีสะเกษ	1 : 3,697
สงขลา	1 : 1,206	พัทลุง	1 : 3,669
ชลบุรี	1 : 1,217	อำนาจเจริญ	1 : 3,666
ปทุมธานี	1 : 1,402	กำแพงเพชร	1 : 3,635

ที่มา: รายงานข้อมูลทรัพยากรสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

เช่นเดียวกับอัตราส่วนครุภัณฑ์การแพทย์ต่อประชากร ที่สะท้อนให้เห็นว่า ครุภัณฑ์การแพทย์ที่สำคัญ ได้แก่ เครื่อง CT scan เครื่อง MRI เครื่องสลายนิว เครื่องแกมมาไนท์ เครื่องอัลตราซาวด์ เครื่องล้างไต และรถพยาบาล ต่างกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานคร สะท้อนให้เห็นว่ากรุงเทพมหานครมีความพร้อมด้านสาธารณสุขมากกว่าพื้นที่อื่น ๆ และเมื่อเปรียบเทียบตามภูมิภาค พบว่า ภาคกลางมีอัตราส่วนครุภัณฑ์การแพทย์ต่อประชากรดีกว่าภูมิภาคอื่น ๆ โดยเฉพาะในเครื่อง CT scan เครื่องแกมมาไนท์ เครื่องอัลตราซาวด์ และเครื่องล้างไต ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งเนื่องจากโรงพยาบาลเอกชนและโรงพยาบาลในสังกัดรัฐที่มีความพร้อม ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ส่งผลให้คนในพื้นที่ดังกล่าวสามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพมากขึ้นได้ง่ายกว่า ขณะที่ภาคเหนือไม่มีเครื่องแกมมาไนท์ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภูมิภาคที่มีอัตราส่วนแย่มากที่สุดสำหรับครุภัณฑ์การแพทย์ที่สำคัญทุกประเภท

ตารางที่ 2.15 อัตราส่วนครุภัณฑ์การแพทย์ที่สำคัญต่อประชากร ปี 2561 (คนต่อเครื่อง)

จังหวัด	CT Scan	MRI	เครื่องสลายนิว	เครื่องแกมมาไนท์	เครื่องอัลตราซาวด์	เครื่องล้างไต	รถพยาบาล
กรุงเทพมหานคร	1: 46,850	1: 99,555	1: 92,918	1: 619,456	1: 5,931	1: 3,616	1: 10,660
ภาคกลาง	1: 103,247	1: 525,912	1: 275,888	1: 1,202,085	1: 13,076	1: 8,715	1: 12,896
ภาคเหนือ	1: 134,226	1: 556,078	1: 265,401	-	1: 13,885	1: 9,440	1: 10,914
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1: 154,635	1: 686,192	1: 477,351	1: 3,136,876	1: 15,518	1: 12,722	1: 14,446
ภาคใต้	1: 139,795	1: 520,348	1: 407,229	1: 4,683,132	1: 16,149	1: 12,991	1: 12,539

ที่มา: รายงานข้อมูลทรัพยากรสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

หมายเหตุ: เครื่องแกมมาไนท์ในภาคเหนือ เท่ากับ 0 เครื่อง

ความพร้อมด้านบริการสาธารณสุขของกรุงเทพมหานคร ทั้งด้านบุคลากรทางการแพทย์และครุภัณฑ์การแพทย์ที่สำคัญที่มากกว่าภูมิภาคอื่น ๆ ส่งผลให้ประชากรที่พอจะมีความสามารถในการจ่ายค่ารักษาพยาบาลได้ในภูมิภาคอื่น ๆ มีแนวโน้มที่จะเดินทางเข้ามารับการรักษากับสถานพยาบาลในเขตกรุงเทพมหานครและสถานพยาบาลอื่น ๆ ในภาคกลาง ขณะที่กลุ่มประชากรที่ไม่มีความสามารถในการจ่าย หรือมีข้อจำกัดในด้านอื่น ๆ มีแนวโน้มที่จะเลือกเข้ารับการรักษาที่สถานพยาบาลในพื้นที่ใกล้เคียงกับที่อยู่อาศัยที่มีความพร้อมไม่เทียบเท่า สอดคล้องกับข้อมูลร้อยละการเลือกใช้บริการเมื่อป่วย (ผู้ป่วยนอก) ตามระดับรายได้เฉลี่ยต่อเดือนของครัวเรือน (แผนภาพ 2.36)

2.6 ความเหลื่อมล้ำด้านสวัสดิการสังคม

สวัสดิการสังคมจากภาครัฐ เป็นกลไกที่ช่วยจัดการกับความเสี่ยงให้กับกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษ โดยเฉพาะกลุ่มคนยากจนและกลุ่มด้อยโอกาส ช่วยเพิ่มโอกาสความเท่าเทียมในการดำรงชีวิต ยกระดับคุณภาพชีวิตของกลุ่มเป้าหมายดังกล่าวให้เท่าเทียมกับคนอื่น นำไปสู่การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมในที่สุด โดยสวัสดิการสังคมที่สำคัญ ประกอบด้วย เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เบี้ยผู้สูงอายุ และเบี้ยผู้พิการ โดยจะนำเสนอสถานการณ์การเข้าถึงโครงการของกลุ่มเป้าหมาย เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงสวัสดิการให้ตรงกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริงต่อไป

2.6.1 โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2558 เห็นชอบหลักการโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด โดยให้เงินอุดหนุนแก่เด็กแรกเกิดที่อยู่ในครัวเรือนยากจนและครัวเรือนที่เสี่ยงต่อความยากจนที่เกิดขึ้นระหว่าง วันที่ 1 ตุลาคม 2558 ถึง 30 กันยายน 2559 รายละเอียด 400 บาท ต่อคน ต่อเดือน เป็นเวลา 1 ปี โดยรัฐจ่ายให้กับมารดา หรือบิดา หรือผู้ปกครองผู้ดูแลเด็กแรกเกิด ต่อมาเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2559 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้ขยายเวลาการให้เงินอุดหนุนเป็น 0-3 ปี เพิ่มเงินอุดหนุนเป็นเงิน 600 บาท ต่อคน ต่อปี ต่อมาเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2560 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบการยกเลิกเงื่อนไขผู้มีสิทธิที่ต้องไม่เป็นผู้อยู่ในระบบประกันสังคม และเริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ 2561 และเชื่อมโยงข้อมูลผู้มีรายได้น้อยตามโครงการ ลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการของรัฐ นำมาใช้เป็นเกณฑ์กำหนดคุณสมบัติผู้เข้าร่วมโครงการและปรับปรุงกระบวนการตรวจสอบและรับรองสิทธิ ต่อมาเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2562 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเห็นชอบขยายระยะเวลาให้เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กตั้งแต่แรกเกิด - 6 ปี และขยายฐานรายได้ของกลุ่มเป้าหมายไม่เกิน 100,000 บาท ต่อคน ต่อปี เริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ 2562 เป็นต้นไป

ภาพที่ 2.36 มติคณะรัฐมนตรีต่อโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด

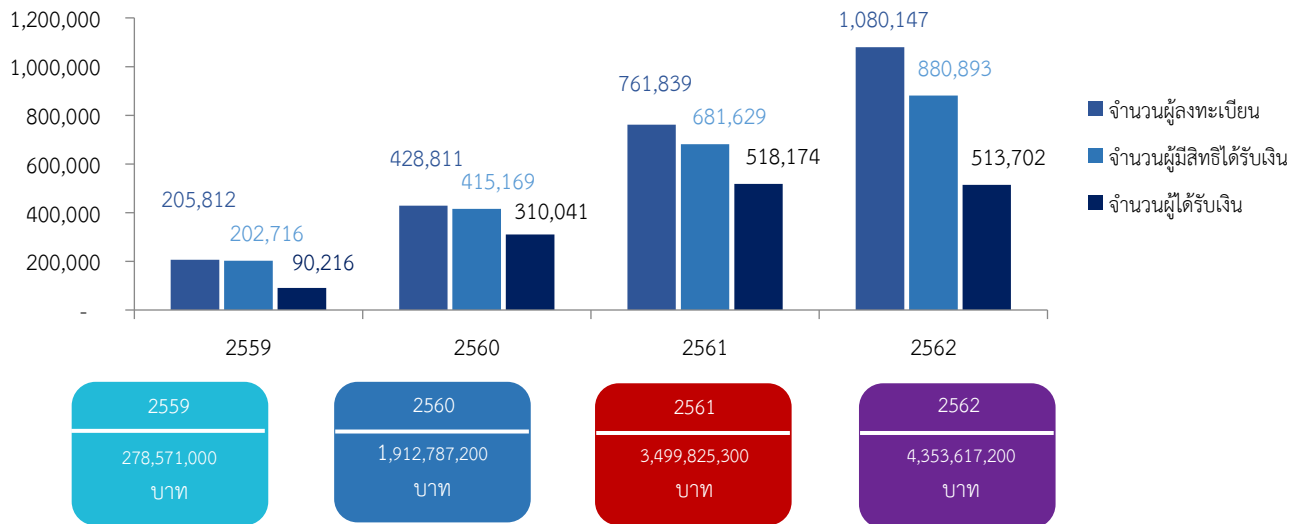
มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2558 - เด็กที่เกิดระหว่าง 1 ตุลาคม 2558 ถึง กันยายน 2559 - ให้เฉพาะผู้ที่อยู่นอกระบบประกันสังคม - ฐานรายได้ของกลุ่มเป้าหมาย เฉลี่ยไม่เกิน 36,000 บาทต่อปี - เงินอุดหนุนเงิน อายุ 0-1 ปี 400บาท ต่อคนต่อเดือน	มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2559 - เพิ่มเงินอุดหนุนจากรายละ 400 บาทต่อเดือน เป็น 600 บาทต่อเดือน - ขยายเวลาการให้เงินอุดหนุนจากเดิม 0-1 ปี เป็น 0-3 ปี - นำร่อง e-Payment โครงการจ่ายเงินสวัสดิการภาครัฐ
มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2560 - ให้ยกเลิกเงื่อนไขประกันสังคม - ให้เทียบข้อมูลผู้มีรายได้น้อย โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ - ปรับปรุงกระบวนการตรวจสอบและรองรับสถานะของครัวเรือน	มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2562 - ขยายระยะเวลาการให้เงินอุดหนุน ตั้งแต่แรกเกิด - 6 ปี - ขยายฐานรายได้ของกลุ่มเป้าหมาย ไม่เกิน 100,000 บาท ต่อคนต่อปี

ที่มา: ศูนย์ปฏิบัติการโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด

เด็กแรกเกิดในครัวเรือนยากจนและครัวเรือนที่เสี่ยงต่อความยากจนได้รับการดูแลเป็นจำนวนมากขึ้น ผลการดำเนินงานแรกเริ่มของการให้สวัสดิการในปี 2559 มีผู้ได้รับเงินจำนวน 90,216 คน ยอดผู้ได้รับเงินสะสมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี โดยในปี 2562 มียอดสะสมผู้ได้รับเงินจำนวน 513,702 คน สะท้อนให้เห็นถึงกลไกการดำเนินงานของโครงการเพื่อค้นหากลุ่มเป้าหมาย การรับรองสถานะของครัวเรือนที่มีรายได้น้อย ขั้นตอนการจ่ายเงินให้ผู้มีสิทธิรับเงิน และการติดตามพัฒนาการเด็กที่มีประสิทธิภาพ และตรงกับกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ การใช้ระบบสารสนเทศมาช่วยในการดำเนินงาน ส่งผลให้เกิดความรวดเร็วมากขึ้น โดยผู้ขอรับสิทธิสามารถตรวจสอบสถานะสิทธิได้ด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม ผลการประเมินโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) พบว่า ยังคงมีครัวเรือนยากจนที่เข้าไม่ถึงโครงการฯ นี้มากถึงร้อยละ 30 ของครัวเรือนยากจนทั้งหมด สะท้อนถึงช่องว่างที่ยังต้องดำเนินการเพื่อช่วยให้ครัวเรือนเหล่านี้เข้าถึงสวัสดิการได้ต่อไป

ภาพที่ 2.37 ผลการดำเนินงานโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ปี 2559 - 2562



ที่มา: ศูนย์ปฏิบัติการโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด

2.6.2 โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2559 รับทราบโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2559 โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีรายได้น้อยที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนด สามารถมาลงทะเบียน ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2559 และวันที่ 22 พฤศจิกายน 2559 เห็นชอบมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อย จากนั้นคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2560 เห็นชอบโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ พ.ศ.2560 โดยมีการปรับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงทะเบียนให้รัดกุมขึ้น แบ่งออกเป็น 2 ระยะ โดย ระยะแรก เป็นมาตรการให้ความช่วยเหลือในการลดค่าใช้จ่ายในครัวเรือนผ่านบัตรสวัสดิการประจำตัวผู้มีสิทธิ และระยะที่สอง เป็นมาตรการยกระดับคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการ ทั้งนี้ ผู้ที่ลงทะเบียนในครั้งที่ 1 ปี 2559 จะต้องมาลงทะเบียนเพื่อรับสิทธิอีกครั้ง โดยมีผู้มาลงทะเบียนทั้งสิ้น 14,176,170 คน ผ่านคุณสมบัติจำนวน 11,469,185 คน ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2561 กำหนดแนวทางเพิ่มเติมและได้มีการเปิดการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐเพิ่มเติมในกลุ่มผู้พิการ ผู้สูงอายุ ผู้ป่วยติดเตียง หรือผู้ที่ไม่สามารถเดินทางมาลงทะเบียนได้ในปี 2560 ซึ่งผลการลงทะเบียน มีผู้ลงทะเบียนเพิ่มเติมจำนวน 4.5 ล้านคน โดยมีผู้ผ่านคุณสมบัติและได้รับสิทธิ จำนวน 3.1 ล้านคน

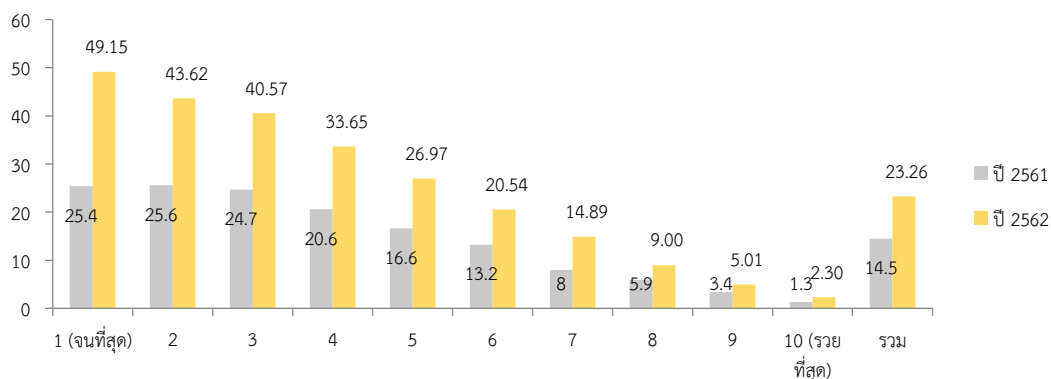
ตารางที่ 2.16 มาตรการให้ความช่วยเหลือภายใต้โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

สวัสดิการ	บาท/คน/เดือน	หน่วยงานหรือร้านค้าที่รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ
● ลดค่าใช้จ่ายในครัวเรือน		
1. วงเงินค่าซื้อสินค้าอุปโภคบริโภค		
1.1 ผู้ที่มีรายได้เกินกว่า 30,000 บาท/ปี	200	ร้านธงฟ้าประชารัฐ และร้านอื่น ๆ
1.2 ผู้ที่มีรายได้ไม่เกิน 30,000 บาท/ปี	300	ที่กระทรวงพาณิชย์กำหนด
2. วงเงินส่วนลดค่าก๊าซหุงต้ม (ต่อ 3 เดือน)	45	ร้านค้าก๊าซที่กระทรวงพลังงานกำหนด
● ลดค่าใช้จ่ายในการเดินทาง		
1. วงเงินค่าโดยสารรถ ขสมก./รถไฟฟ้า	500	รถเมล์ที่มีระบบ e-Ticket/รถไฟฟ้า
2. วงเงินค่าโดยสารรถ บขส.	500	สถานีรถ บขส.
3. วงเงินค่าโดยสารรถไฟ	500	สถานีรถไฟ

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

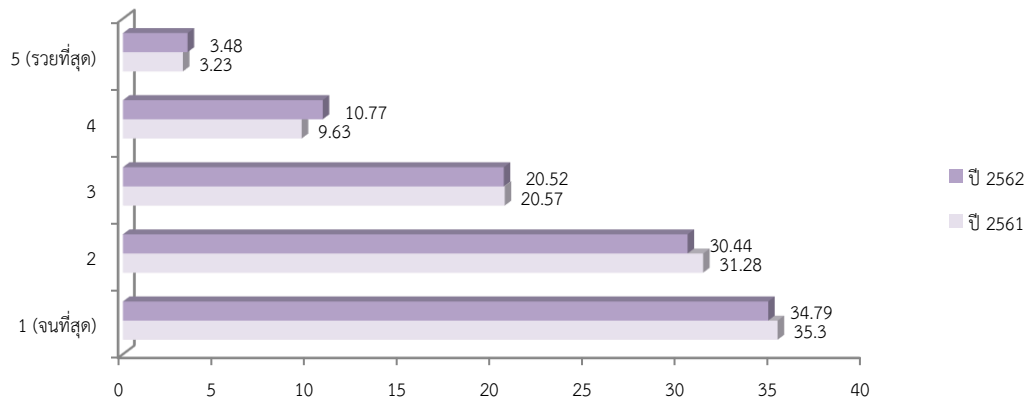
การเข้าถึงสวัสดิการของคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำเพิ่มสูงขึ้น แต่ยังพบว่าคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจปานกลางจนถึงสูงที่สุดร้อยละ 60 (Top 60) ยังได้รับสวัสดิการด้วย จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งจำแนกประชากรเป็น 10 กลุ่มตามรายจ่ายเพื่อการบริโภค (Decile by expenditure) พบว่า คนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำมีส่วนการได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่สูงกว่าผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูง และคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำที่สุด (decile 1) ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเพิ่มขึ้น โดยเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 25.4 ของประชากรในกลุ่ม decile 1 ทั้งหมดในปี 2561 เป็นร้อยละ 49.15 ในปี 2562 อย่างไรก็ตาม ยังพบว่า กลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจปานกลางจนถึงสูงที่สุด (กลุ่มประชากร Top 60) ก็ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐคิดเป็นร้อยละ 34.77 ของผู้ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐทั้งหมดในปี 2562 โดยเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 33.4 ในปี 2561 สะท้อนให้เห็นถึงช่องว่างของการคัดกรอง ที่อาจทำให้การให้ความช่วยเหลือไม่ตรงกับกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริง นำไปสู่การไม่สามารถลดความเหลื่อมล้ำได้อย่างแท้จริง

ภาพที่ 2.38 สัดส่วนผู้ที่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ จำแนกกลุ่มประชากร 10 กลุ่มตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (decile by expenditure) ปี 2561 – 2562



ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ภาพที่ 2.39 สัดส่วนของผู้ที่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐต่อผู้ที่ได้รับบัตรทั้งหมด กลุ่มประชากร 5 กลุ่มตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (quintile by expenditure) ปี 2561 – 2562



ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

รายงานการตรวจสอบการดำเนินงานโครงการประชารัฐสวัสดิการ ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

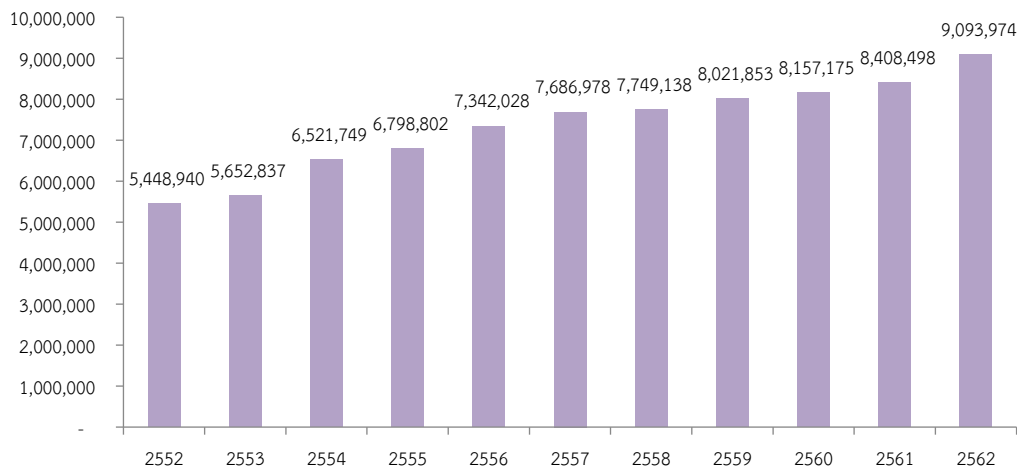
การดำเนินโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ยังไม่รัดกุมเหมาะสม ได้ฐานข้อมูลกลุ่มเป้าหมายที่ไม่ครบถ้วน ไม่ถูกต้อง และไม่เป็นปัจจุบัน ประกอบด้วย

1. หลักเกณฑ์คุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐยังมีจุดอ่อนหรือช่องว่างที่ทำให้ข้อมูลของผู้ผ่านคุณสมบัติเป็นไปอย่างไม่ถูกต้อง ไม่ครบถ้วน ทำให้เกิดช่องว่างที่คนมีฐานะพอจะช่วยเหลือตัวเองได้หรือไม่ได้เป็นผู้มีรายได้น้อยที่แท้จริงสามารถเข้ารับสิทธิตามโครงการได้ ในขณะที่พบว่ามีกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงบางส่วนยังตกหล่นไม่ได้รับสิทธิการลงทะเบียนหรือไม่ได้เป็นผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐตามโครงการ
2. ฐานข้อมูลผู้มีรายได้น้อยไม่ถูกต้อง ไม่ครบถ้วน ไม่เป็นปัจจุบัน โดยพบว่าฐานข้อมูลในระบบการจัดสวัสดิการสังคมของรัฐ (ระบบ E-Social Welfare) มีผู้ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่มีคุณสมบัติไม่ตรงตามเกณฑ์ที่กำหนดหรือการบันทึกข้อมูลอาจผิดพลาด ส่งผลต่อฐานข้อมูลที่ขาดความน่าเชื่อถือ ไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ด้านการบริหารนโยบายได้อย่างถูกต้อง ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินทางการเงินหรือการถือครองกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์เกินกว่าเกณฑ์ที่กำหนด ข้อมูลเกี่ยวกับสถานะส่วนบุคคลไม่ถูกต้องและไม่ครบถ้วน ข้อมูลผู้มีรายได้น้อยที่จัดเก็บตามโครงการโดยไม่มีการเชื่อมโยงเพื่อสอบทานกับหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการดูแลช่วยเหลือคนยากจนหรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาส

ที่มา: สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

2.6.3 เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแบบถ้วนหน้า ผู้สูงอายุซึ่งมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ สัญชาติไทย ไม่เป็นผู้ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่ได้จัดให้อย่างเป็นประจำ จะได้รับการช่วยเหลือเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนตลอดชีวิต โดยในปีงบประมาณ 2552 ผู้สูงอายุทุกคนจะได้รับเบี้ยยังชีพคนละ 500 บาท ต่อมาคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้กำหนดอัตราเบี้ยยังชีพแบบขั้นบันไดสำหรับผู้สูงอายุ เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2554 โดยเริ่มการจ่ายเบี้ยยังชีพแบบขั้นบันได ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2554 เป็นต้นไป โดยแบ่งตามช่วงอายุแบบขั้นบันได ประกอบด้วย อายุ 60 – 69 ปี จะได้รับเดือนละ 600 บาท อายุ 70 – 79 ปี จะได้รับเดือนละ 700 บาท อายุ 80 – 89 ปี จะได้รับเดือนละ 800 บาท อายุ 90 ปีขึ้นไป จะได้รับเดือนละ 1,000 บาท

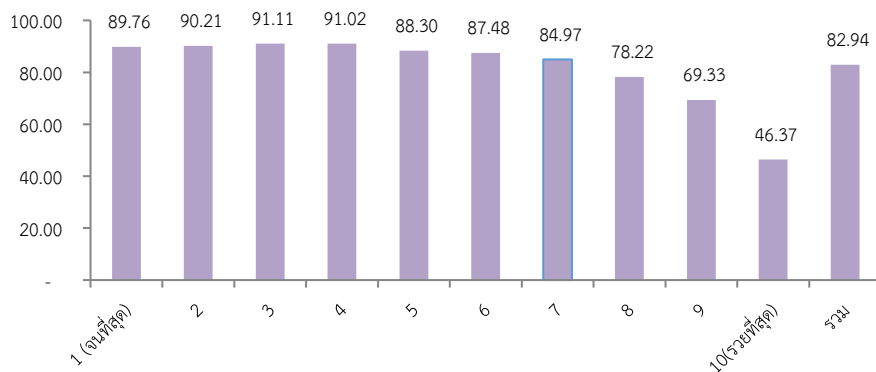
ภาพที่ 2.40 จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ (คน) ปี 2552 – 2562



ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสำนักพัฒนาสังคม กรุงเทพมหานคร และเทศบาลเมืองพัทยา

ผู้สูงอายุได้รับเบี้ยยังชีพเพิ่มขึ้นต่อเนื่องและผู้สูงอายุของกลุ่มคนยากจนและกลุ่มด้อยโอกาสสามารถเข้าถึงได้ในสัดส่วนสูง โดยในภาพรวมผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพในปี 2562 มีจำนวน 9.09 ล้านคน เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2552 เมื่อจำแนกประชากรเป็น 10 กลุ่มตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (decile by expenditure) พบว่า ผู้สูงอายุในกลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่มีรายจ่ายต่ำสุด (decile 1) ได้รับเบี้ยยังชีพหรือเข้าถึงสวัสดิการเบี้ยยังชีพอยู่ร้อยละ 89.76 มากกว่าค่าเฉลี่ยภาพรวมทั้งประเทศ ที่ร้อยละ 82.94 ขณะที่ผู้สูงอายุในกลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่มีรายจ่ายสูงที่สุด (decile 10) ได้รับเบี้ยยังชีพหรือเข้าถึงสวัสดิการเบี้ยยังชีพอยู่ร้อยละ 46.37

ภาพที่ 2.41 ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จำแนกเป็น 10 กลุ่มตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (decile by expenditure) ปี 2562

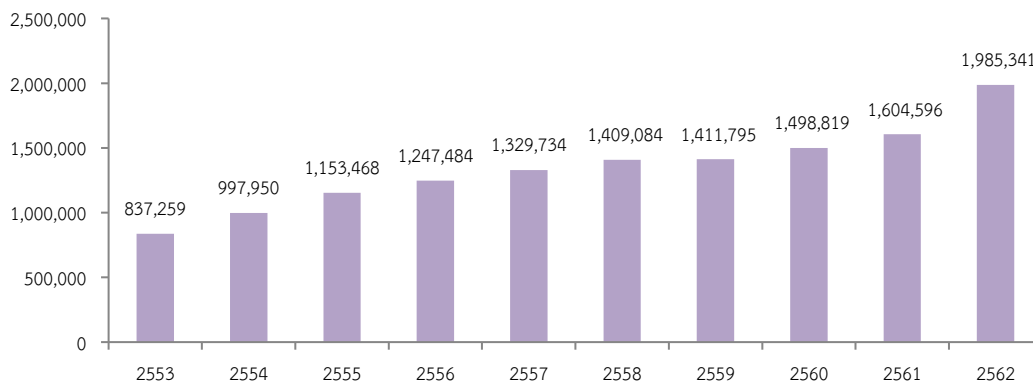


ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

2.6.4 เบี้ยยังชีพผู้พิการ คนพิการที่มีบัตรประจำตัวคนพิการ มีสิทธิได้รับสวัสดิการและความช่วยเหลือจากรัฐ เพื่อการฟื้นฟูสมรรถภาพ และพัฒนาตนเองได้เต็มศักยภาพ ให้มีขีดความสามารถที่พร้อมในการปรับตัวอยู่ในสังคมอย่างมีคุณค่า และมีความสุข โดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2557 อนุมัติเพิ่มเบี้ยความพิการให้แก่คนพิการจากเดิม 500 บาทต่อคนต่อเดือน เป็น 800 บาทต่อคนต่อเดือน โดยเริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2558 เป็นต้นไป ต่อมา มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2563 อนุมัติเพิ่มเบี้ยความพิการให้แก่คนพิการจาก 800 บาทต่อคนต่อเดือน เป็น 1,000 บาทต่อคนต่อเดือน โดยจะเริ่มจ่ายตั้งแต่ ตุลาคม 2563 เป็นต้นไป

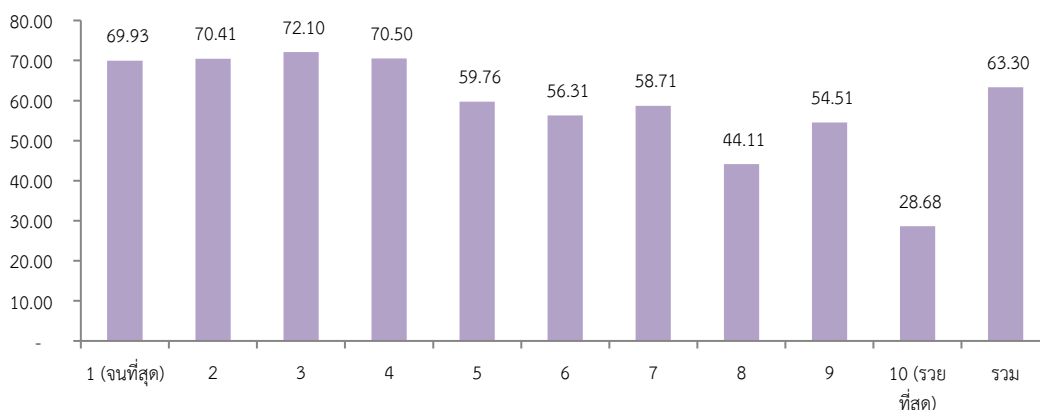
คนพิการได้รับเบี้ยยังชีพผู้พิการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและการเข้าถึงเบี้ยยังชีพผู้พิการของกลุ่มคนยากจนและกลุ่มด้อยโอกาสมีสัดส่วนที่สูง โดยผู้พิการที่ได้รับเบี้ยยังชีพในปี 2562 มีจำนวน 1.99 ล้านคน เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2553 ที่มีผู้พิการที่ได้รับเบี้ยยังชีพจำนวน 8.37 แสนคน ซึ่งเป็นปีที่รัฐบาลเริ่มจ่ายเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้พิการทุกคน เมื่อจำแนกผู้พิการออกเป็น 10 กลุ่มตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (decile by expenditure) พบว่า ผู้พิการในกลุ่มร้อยละ 10 ที่รายจ่ายต่ำที่สุด (decile 1) ได้รับเบี้ยยังชีพหรือเข้าถึงสวัสดิการเบี้ยยังชีพอยู่ที่ร้อยละ 69.93 ของผู้พิการใน decile นี้ทั้งหมด เป็นสัดส่วนที่มากกว่าค่าเฉลี่ยภาพรวมทั้งประเทศ ที่ร้อยละ 63.30 ขณะที่ผู้พิการในกลุ่มร้อยละ 10 ที่มีรายจ่ายสูงที่สุด (decile 10) ได้รับเบี้ยยังชีพหรือเข้าถึงสวัสดิการเบี้ยยังชีพอยู่ที่ร้อยละ 28.68 ของผู้พิการใน decile 10 ทั้งหมด สะท้อนถึงบทบาทของเบี้ยผู้พิการในการช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างกลุ่มประชากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลจากภาพที่ 2.43 มีผู้พิการที่ได้รับเบี้ยยังชีพ คิดเป็นร้อยละ 63.3 ของผู้พิการทั้งหมดในปี 2562 ซึ่งสะท้อนว่ายังคงมีผู้พิการที่ยังไม่ได้รับเบี้ยยังชีพฯ อยู่อีกเป็นจำนวนมาก จำเป็นต้องดำเนินการเชิงรุกเพื่อให้ผู้พิการเหล่านี้เข้าถึงสวัสดิการให้ครบถ้วนต่อไป

ภาพที่ 2.42 จำนวนผู้พิการที่ได้รับเบี้ยยังชีพ (คน) ปี 2553 – 2562



ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสำนักพัฒนาสังคม กรุงเทพมหานคร และเทศบาลเมืองพัทยา

ภาพที่ 2.43 ผู้พิการที่ได้รับเบี้ยยังชีพผู้พิการ จำแนกเป็น 10 กลุ่มตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (decile by expenditure) ปี 2562



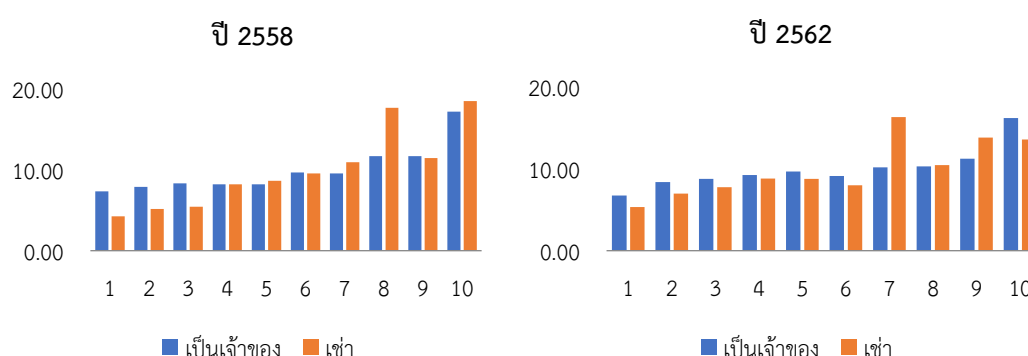
ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

2.7 ความเหลื่อมล้ำด้านที่ดิน การเข้าถึงแหล่งทุน และโครงสร้างพื้นฐาน

2.7.1 ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินอยู่ในระดับสูงและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินเป็นปัญหาที่ถูกฝังรากลึกมาอย่างยาวนานในสังคมไทย เนื่องจากที่ดินเป็นสินทรัพย์ประเภทหนึ่งที่คุณนิยมใช้ในการสะสมความมั่งคั่งและส่งต่อความมั่งคั่งนี้ไปสู่ลูกหลาน ขณะที่คนจนมักจะสูญเสียที่ดินไปกับการนำที่ดินไปค้ำประกันสินเชื่อ และไม่สามารถชำระคืนเงินกู้ได้ ทำให้ที่ดินหลุดมือไปสู่กลุ่มคนรวยหรือกลุ่มนายทุน ทำให้ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินมีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มมากขึ้น การศึกษาของ ดวงมณี เลาวกุล (2556) พบว่า ในปี 2555 ประชากรร้อยละ 50 ถือครองที่ดินเฉลี่ยน้อยกว่า 1 ไร่ ขณะที่กลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่มีการถือครองที่ดินสูงสุด (decile 10) ถือครองที่ดินกว่าร้อยละ 60 ของจำนวนที่ดินทั้งหมด ทำให้ความแตกต่างในการถือครองที่ดินของกลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่ถือครองที่ดินสูงสุด (decile 10) กับกลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่ถือครองที่ดินต่ำสุด (decile 1) แตกต่างกันถึง 853.64 เท่า สอดคล้องกับค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (GINI coefficient) ที่มีค่าสูงถึง 0.886 นอกจากนี้ การศึกษาของกลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นรัฐไร้พรมแดน องค์กรพัฒนาเอกชน ที่ได้ทำการวิจัยและเก็บข้อมูลการถือครองเอกสารสิทธิ์จากสำนักเทคโนโลยีสารสนเทศ กรมที่ดิน พบว่า 10 ตระกูลที่ครอบครองที่ดินมากที่สุดในประเทศไทย ครอบครองที่ดินรวมกันจำนวน 958,400 ไร่ จากปริมาณที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์ทั้งหมด 128 ล้านไร่⁶

สัดส่วนการถือครองที่ดินสำหรับการเกษตรเพิ่มขึ้นตามระดับฐานะทางเศรษฐกิจ จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2562 พบว่า ในภาพรวมครัวเรือนเกษตรถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นสัดส่วนใกล้เคียงกับเช่าที่ดิน และเมื่อจำแนกครัวเรือนเกษตรตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค พบว่า สัดส่วนการถือครองที่ดินมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามระดับรายจ่ายที่เพิ่มขึ้น และหากเปรียบเทียบสัดส่วนการถือครองที่ดินเกษตรของเกษตรกรร้อยละ 10 ที่มีรายจ่ายสูงที่สุด (decile 10) กับกลุ่มที่มีรายจ่ายต่ำที่สุด (decile 1) พบว่า เกษตรกรร้อยละ 10 ถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินมากกว่าเกษตรกรยากจน (decile 1) ถึง 2.40 เท่า ในปี 2562 โดยสัดส่วนการถือครองที่ดินเกษตรไม่เปลี่ยนแปลงมากนักเมื่อเทียบกับปี 2558

ภาพที่ 2.44 สัดส่วนการถือครองที่ดินของเกษตรกร จำแนกตามประเภทของการถือครอง และกลุ่มประชากรที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (decile by expenditure) ปี 2558 และ 2562

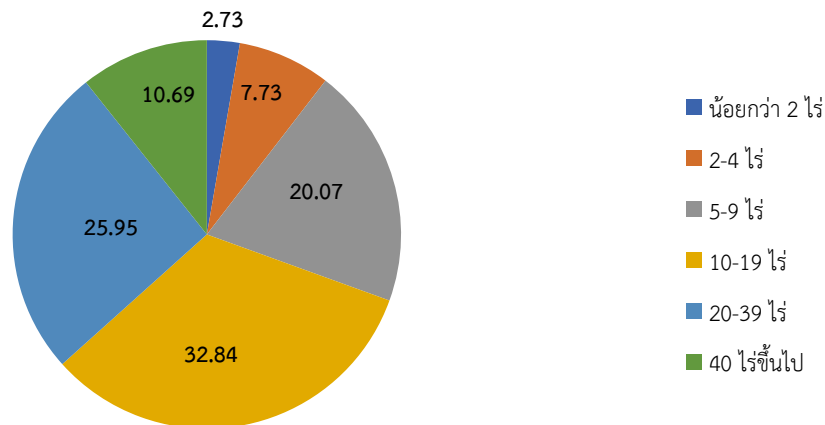


ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

⁶ เอกสารสิทธิ์ที่ดินในไทย ณ กันยายน 2561 รวม 128 ล้านไร่ ประกอบด้วย โฉนด 103 ล้านไร่ น.ส.3ก 14.53 ล้านไร่ น.ส.3 9.27 ล้านไร่ และ ใบจอง 1.39 ล้านไร่ (กรมที่ดิน, 2561)

หากพิจารณาการกระจายการถือครองที่ดินของเกษตรกรที่มีที่ดินเป็นของตนเอง พบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่ (ร้อยละ 32.84) ถือครองที่ดินจำนวน 10 – 19 ไร่ รองลงมาเป็น 20 – 39 ไร่ ที่มีสัดส่วนการถือครองร้อยละ 25.95 และมีเกษตรกรร้อยละ 10 ที่ถือครองที่ดินแปลงใหญ่ (มากกว่า 40 ไร่) นอกจากนี้ยังมีลูกจ้างภาคเกษตรที่ไม่เป็นเจ้าของที่ดินและไม่ได้เช่าที่ดินอีกร้อยละ 0.85 ของผู้ที่ทำงานในภาคเกษตรทั้งหมด ซึ่งในจำนวนนี้เป็นคนจนและกลุ่มเปราะบาง (bottom 40) กว่าร้อยละ 68 ซึ่งสะท้อนความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน เกษตรกรยากจนไม่สามารถเข้าถึงที่ดินได้

ภาพที่ 2.45 สัดส่วนการถือครองที่ดินของเกษตรกรที่มีที่ดินเป็นของตนเอง ปี 2562



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

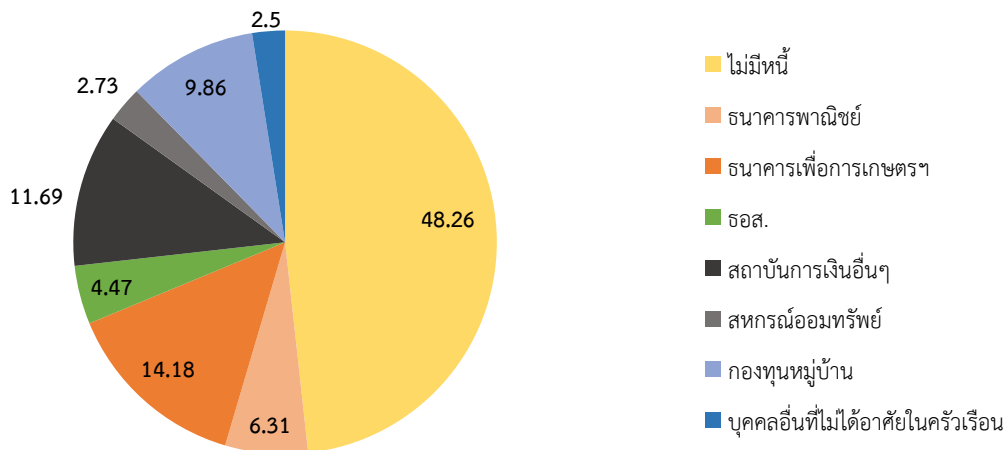
2.7.2 ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน เงินทุนถือเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้สามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างต่อเนื่อง ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนทำการสำรวจความสามารถในการกู้ยืมเงินของคนไทยในปี 2562 พบว่า มีประชาชนที่มีความต้องการกู้ยืมเงินแต่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ร้อยละ 8.58 ของประชากรทั้งหมด และในจำนวนนี้เป็นประชากรที่มีระดับรายจ่ายต่ำที่สุด (decile 1) กว่าร้อยละ 12 ซึ่งสะท้อนภาพความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของไทย ที่คนจนไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้

หากพิจารณาการเข้าถึงแหล่งเงินทุนจำแนกตามแหล่งเงินทุน พบว่า ในภาพรวมครัวเรือนทำการกู้ยืมเงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) มากที่สุด ที่ร้อยละ 14.18 รองลงมาเป็นสถาบันการเงินอื่น ๆ และกองทุนหมู่บ้าน ตามลำดับ มีประชาชนเพียงร้อยละ 6.31 ของคนที่กู้ยืมทั้งหมด ที่กู้ยืมเงินจากธนาคารพาณิชย์ ส่วนหนึ่งเกิดจากเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุมัติสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์มีความยุ่งยากมากกว่าสถาบันการเงินประเภทอื่น ๆ ธนาคารพาณิชย์มุ่งหวังผลกำไรสูงสุดและคาดหวังความเสี่ยงในการผิณฑ์ชำระหนี้ต่ำสุด ซึ่งแตกต่างกับธนาคารของรัฐที่มุ่งหวังผลประโยชน์ทางสังคมควบคู่ไปกับการดำเนินกิจการธนาคาร อย่างไรก็ตาม มีการศึกษาเพื่อลดข้อจำกัดในการเข้าถึงเงินทุนของธนาคารพาณิชย์⁷ พบว่า กิจการขนาดเล็กหรือครัวเรือนที่มีรายได้น้อย/ไม่สม่ำเสมอต้องเผชิญกับข้อจำกัดทางการเงินมากกว่ากิจการขนาดใหญ่ ที่มักได้รับอนุมัติสินเชื่อขนาดใหญ่และดอกเบี้ยที่ต่ำกว่า ทำให้กิจการขนาดเล็กหรือครัวเรือนมีต้นทุนในการกู้ยืมเงินมากกว่ากิจการ

⁷ เชาวน์ และคณะ (2557)

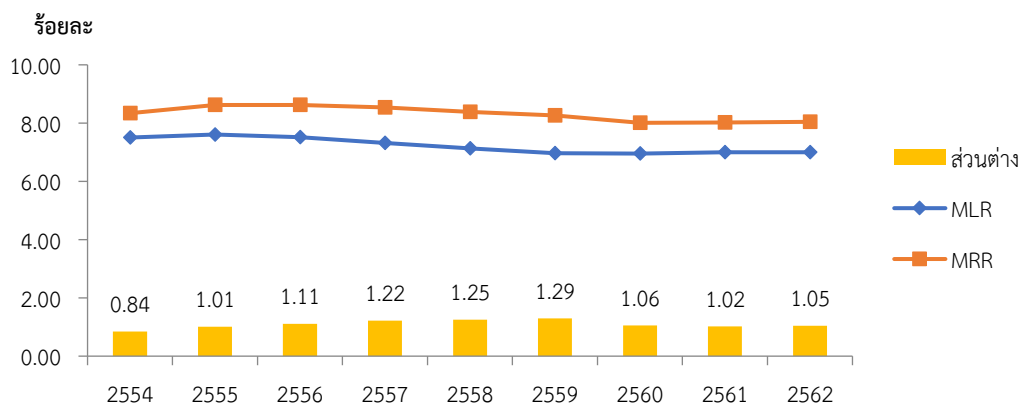
ขนาดใหญ่ ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำที่ส่งผลกระทบต่อ การเข้าถึงแหล่งเงินทุน ปัจจุบันมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสถาบันการเงิน เพื่อให้การดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์มีความยืดหยุ่น ประกอบกับการแข่งขันของธนาคารพาณิชย์ที่รุนแรงมากขึ้น ทำให้ธุรกิจขนาดเล็กและภาคครัวเรือนเข้าถึงเงินทุนจากธนาคารพาณิชย์เพิ่มมากขึ้นจากร้อยละ 5.81⁸ ในปี 2558 เป็นร้อยละ 6.31 ในปี 2562 และมีส่วนต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยสำหรับลูกค้ารายใหญ่ชั้นดี (Minimum Loan Rate: MLR) และอัตราดอกเบี้ยสำหรับลูกค้ารายย่อยชั้นดี (Minimum Retail Rate: MRR) ที่ลดลง

ภาพที่ 2.46 สัดส่วนแหล่งเงินกู้รวม ปี 2562



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ภาพที่ 2.47 อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในประเทศไทย ปี 2554-2562



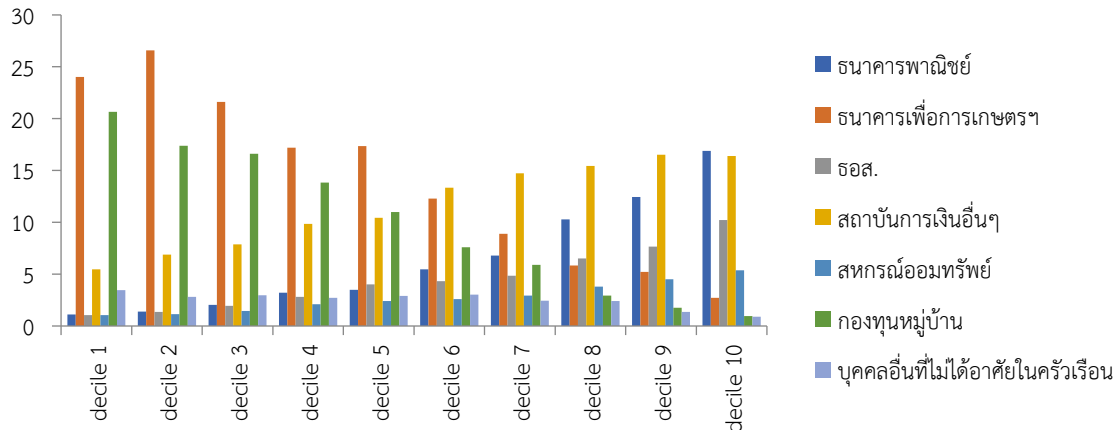
ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ความสามารถในการเข้าถึงแหล่งเงินกู้ของประชากรที่มีเศรษฐานะต่างกันยังไม่เท่าเทียมกัน ประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายจ่ายต่ำสุด (Bottom 40) มีแหล่งเงินกู้หลักคือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และกองทุนหมู่บ้าน และเข้าถึงแหล่งเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่น ๆ ได้ค่อนข้างต่ำ ในขณะที่กลุ่มประชากรร้อยละ 60 ที่มีรายได้สูง (Top 60) จะมีแหล่งเงินกู้หลักคือธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงิน

⁸ ข้อมูลแหล่งเงินกู้ของครัวเรือน จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ต่าง ๆ เนื่องจากธนาคารพาณิชย์มักพิจารณาสินเชื่อจากหลักประกันและความสามารถในการชำระหนี้ของผู้กู้เป็นหลัก ทำให้คนที่มีความมั่งคั่งทางรายได้ได้รับอนุมัติสินเชื่อได้ง่ายกว่ากลุ่มผู้มีรายได้น้อย

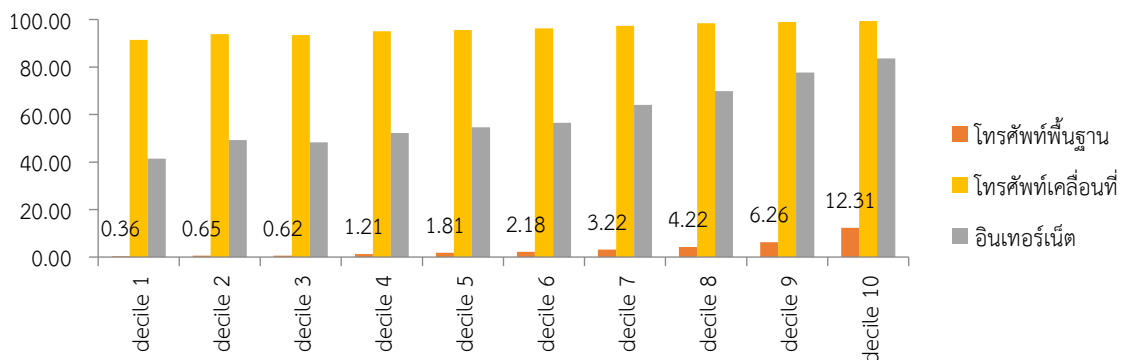
ภาพที่ 2.48 สัดส่วนแหล่งเงินทุน จำแนกตามกลุ่มประชากรตามระดับรายจ่าย (decile by expenditure) ปี 2562



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

2.7.3 ความเหลื่อมล้ำด้านโครงสร้างพื้นฐาน ในภาพรวมปี 2562 คนไทยเข้าถึงไฟฟ้าเกือบร้อยละ 100 ทั้งในเขตเมืองและชนบท ในขณะที่ครัวเรือนในชนบทเข้าถึงน้ำประปาได้ต่ำกว่าเขตเมือง โดยเฉพาะครัวเรือนยากจนในชนบทเข้าถึงน้ำประปาเพียงร้อยละ 87.52 เปรียบเทียบกับครัวเรือนยากจนในเขตเมืองที่สามารถเข้าถึงน้ำประปาได้ถึงร้อยละ 93.6 ด้านโทรศัพท์พื้นฐานและคอมพิวเตอร์มีสัดส่วนการเข้าถึงที่ลดลงอย่างต่อเนื่องทุกปี เนื่องจากแนวโน้มของเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป คนนิยมใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่และคอมพิวเตอร์โน้ตบุ๊กมากขึ้น โดยประชาชนทุกกลุ่มระดับรายจ่ายสามารถเข้าถึงโทรศัพท์เคลื่อนที่ได้มากกว่าร้อยละ 90 และมีสัดส่วนการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตที่เพิ่มมากขึ้นจากร้อยละ 16.48 ในปี 2561 เป็นร้อยละ 62.47 ในปี 2562 ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลจากมีการเพิ่มข้อคำถามในแบบสำรวจข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2562 เกี่ยวกับอินเทอร์เน็ต ทำให้ข้อมูลสะท้อนภาพความเป็นจริงมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ครัวเรือนที่ยากจนที่สุด (decile ที่ 1) สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้เพียงร้อยละ 41.39 สะท้อนถึงโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร องค์ความรู้ในการพัฒนาทักษะต่าง ๆ และโอกาสทางอาชีพที่น้อยกว่ากลุ่มครัวเรือนที่มีฐานะดี

ภาพที่ 2.49 สัดส่วนครัวเรือนที่เข้าถึงโทรศัพท์พื้นฐาน โทรศัพท์เคลื่อนที่ และอินเทอร์เน็ต จำแนกตามกลุ่มครัวเรือนตามระดับรายจ่าย ปี 2562

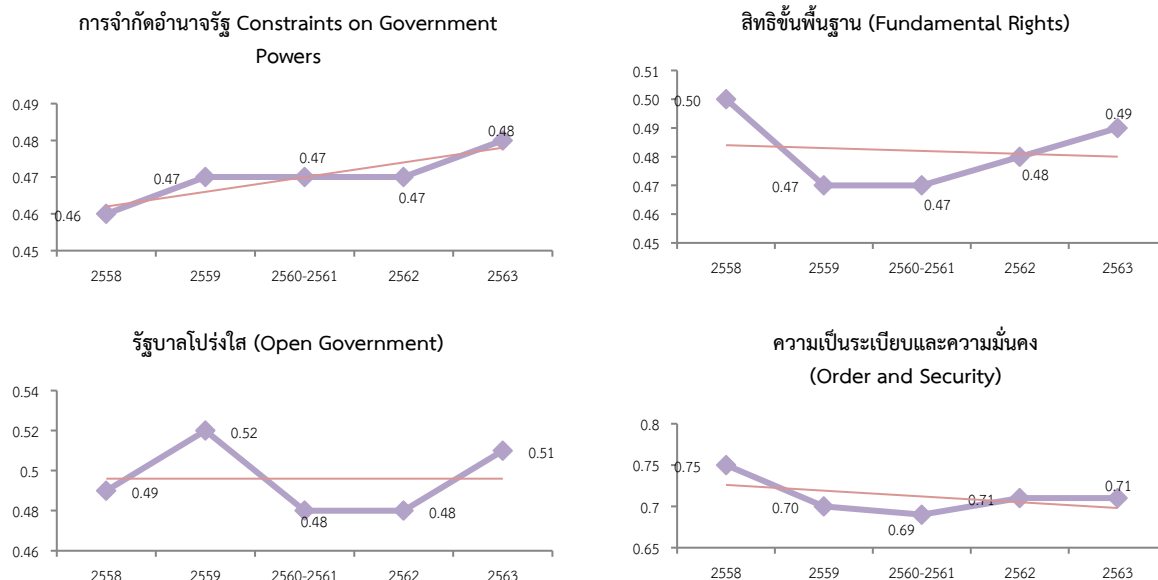


ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

2.8 ความเหลื่อมล้ำด้านกฎหมาย และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

2.8.1 ความเหลื่อมล้ำด้านกฎหมาย เป็นปัจจัยเชื่อมโยงกับความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยงานศึกษาของจุฬารัตน์ (2554) พบปัจจัยที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม ประกอบด้วย ตัวบทกฎหมายที่ไม่คำนึงถึงสภาพความไม่เท่าเทียมเรื่องฐานะบุคคล หลักเกณฑ์การประกันตัวยังไม่เอื้อต่อผู้มีรายได้น้อย โครงสร้างกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐมาก การรวมอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่องค์กรระดับสูง⁹ กระบวนการพิจารณาคดียืดเยื้อเอกสารเป็นหลัก ประชาชนขาดความเข้าใจในสิทธิ/กฎหมาย นอกจากนี้ รายงานสถานการณ์ความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรม โดยสำนักงานกิจการยุติธรรม ยังพบประเด็นความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ระบบอุปถัมภ์/เส้นสาย/พวกพ้อง/ผลประโยชน์ การดำเนินการสอบสวน/ฟ้องร้องล่าช้า ขาดกระบวนการเร่งรัดตรวจสอบและติดตาม มีปัญหาละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ปริมาณคดีมาก¹⁰ ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาคดี กระทั่งกับเสรีภาพผู้ต้องหาระหว่างพิจารณาคดี สะท้อนปัจจัยสำคัญของการประเมินสถานการณ์ด้านกระบวนการยุติธรรมที่เชื่อมโยงกับอำนาจรัฐ ความโปร่งใสของรัฐบาล สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน และการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งจากการประเมินสถานการณ์ตามดัชนีหลักนิติธรรมของประเทศไทย 5 ปีย้อนหลังพบว่า มีแนวโน้มดีขึ้นเฉพาะด้านการจำกัดอำนาจรัฐ (Constraints on Government Powers) เพิ่มขึ้นจาก 0.46 คะแนนในปี 2558 เป็น 0.48 คะแนนในปี 2563¹¹ ส่วนด้านความเป็นระเบียบและความมั่นคง (Order & Security) รัฐบาลโปร่งใส (Open Government) และสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights) ในปี 2563 มีคะแนนต่ำกว่าปี 2558 หรือ 2559 และห่างไกลกับเป้าหมายของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ที่กำหนดให้มีคะแนนไม่ต่ำกว่า 0.65 ภายในปี 2565

ภาพที่ 2.50 ดัชนีหลักนิติธรรมด้านการจำกัดอำนาจรัฐ สิทธิขั้นพื้นฐาน รัฐบาลโปร่งใส ความเป็นระเบียบและความมั่นคง ของประเทศไทย ปี 2558-2563



ที่มา : World Justice Project ,Rule of Law Index 2015, 2016, 2017-2018, 2019, 2020

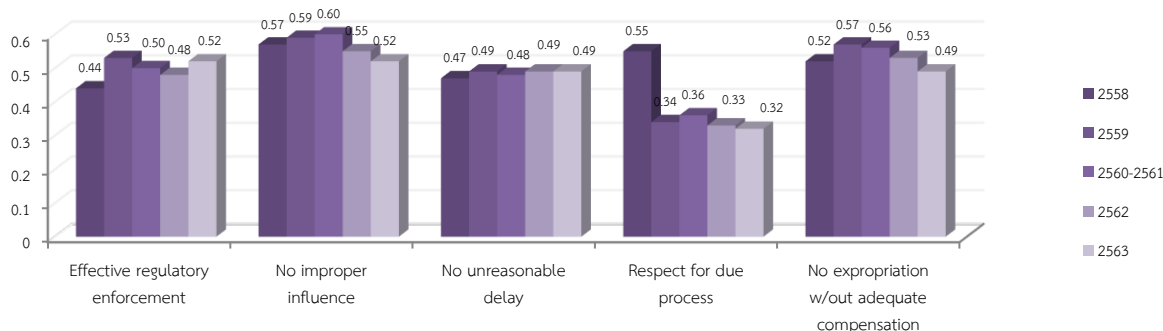
⁹ ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทย (2554) . ปาฐกถาเสาสหลักของแผ่นดิน ชุดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรม โดย รศ.จุฬารัตน์ เอื้ออานวย

¹⁰ รายงานผลการดำเนินงาน เรื่อง สถานการณ์ความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรม (2562). สำนักงานกิจการยุติธรรม, กระทรวงยุติธรรม.

¹¹ ข้อมูลดัชนีหลักนิติธรรม (Rule of Law Index) ปี 2563 จัดเก็บข้อมูลในช่วงเดือน พฤษภาคม-ตุลาคม พ.ศ. 2562

นอกจากนี้ ในด้านการบังคับใช้กฎหมาย (Regulatory Enforcement) มีคะแนนลดลงต่อเนื่องจาก 0.50 คะแนนในปี 2561 มาอยู่ที่ 0.48 คะแนนในปี 2562 และ 0.47 คะแนน ในปี 2563 เป็นผลจากปัญหาด้านการเคารพกระบวนการที่ถูกต้อง (Respect for due process) มีคะแนนน้อยที่สุด และลดลงต่อเนื่องจาก 0.36 คะแนนในปี 2561 มาอยู่ที่ 0.32 คะแนนในปี 2563 รวมถึงด้านการปลอดจากอิทธิพลที่ไม่เหมาะสม (No improper influence) มีคะแนนลดลงจาก 0.60 คะแนน มาอยู่ที่ 0.52 ในปี 2563 ทั้งนี้ ตัวชี้วัดด้านการบังคับใช้กฎหมาย สะท้อนสถานการณ์ด้านการอำนวยความสะดวกที่ควรมีความโปร่งใส สะดวก รวดเร็ว เสมอภาค ทัวทั้ง เป็นธรรม และปราศจากการเลือกปฏิบัติ ซึ่งยังต้องเร่งปรับปรุง/พัฒนาการบังคับใช้กฎหมายให้ดีขึ้น ทั้งในด้านประสิทธิภาพ อิทธิพลที่ไม่เหมาะสม ระยะเวลา ตลอดจนการเคารพกระบวนการทางกฎหมาย เพื่อยกระดับทิศทางการพัฒนาให้ดีขึ้น

ภาพที่ 2.51 ดัชนีหลักนิติธรรมด้านการบังคับใช้กฎหมาย (Regulatory Enforcement) ของประเทศไทย ปี 2558 – 2563



ที่มา : World Justice Project ,Rule of Law Index 2015, 2016, 2017-2018, 2019, 2020

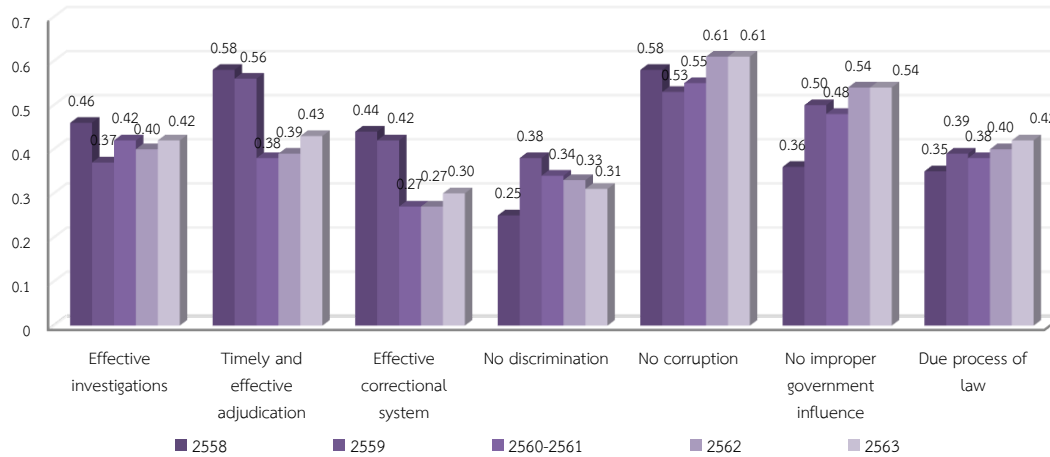
2.8.2 ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมยังคงเป็นประเด็นที่ต้องติดตาม โดยเฉพาะด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญา สะท้อนจากดัชนีหลักนิติธรรมด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice) ที่มีคะแนนน้อยที่สุด 5 ปีต่อเนื่อง โดยในภาพรวมดัชนีหลักนิติธรรม (Rule of Law Index) ของประเทศไทยมีคะแนนเพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากสองปีก่อนหน้า (0.50 คะแนน) เพิ่มขึ้นเป็น 0.51 คะแนนในปี 2563 จัดอยู่ในลำดับที่ 71 จาก 128 ประเทศ ปรับตัวในทิศทางที่ดีขึ้นจากลำดับที่ 76 ในปี 2562 และเมื่อเทียบกับลำดับกับประเทศในกลุ่มภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิกพบว่าคงที่อยู่ในลำดับ 10 จาก 15 ประเทศ ต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2559 โดยในปี 2563¹² มีคะแนนสูงสุดในด้านรัฐบาลโปร่งใส (Open Government) ที่ 0.51 คะแนน ทั้งนี้ ยังคงมีคะแนนน้อยที่สุดในด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice) แม้จะขยับเพิ่มจาก 0.40 ในปี 2561 เป็น 0.42 ในปี 2562 และ 0.43 ในปี 2563 แต่พบว่ายังคงอันดับด้านที่มีคะแนนน้อยที่สุดต่อเนื่องในระยะ 5 ปี

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณากระบวนการยุติธรรมทางอาญารายตัวชี้วัด ในระยะ 3 ปีย้อนหลัง พบว่ามีทิศทางดีขึ้นในด้านการปลอดจากคอร์รัปชัน (No corruption) การปลอดจากอิทธิพลที่ไม่เหมาะสมจากรัฐ (No improper government influence) กระบวนการที่ถูกต้องทางกฎหมาย (Due process of law) ระยะเวลาและประสิทธิภาพในการวินิจฉัยทางอาญา (Timely and effective adjudication) และประสิทธิภาพของระบบแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด (Effective correctional system) ทั้งนี้ ยังมีตัวชี้วัดที่มีคะแนนลดลงในทิศทางที่น่ากังวลคือ ด้านปราศจากการเลือกปฏิบัติ

¹² ข้อมูลดัชนีหลักนิติธรรม (Rule of Law Index) ปี 2563 จัดเก็บข้อมูลในช่วงเดือน พฤษภาคม-ตุลาคม พ.ศ. 2562

(No discrimination) ที่ลดลงต่อเนื่องจาก 0.34 คะแนน ในปี 2561 มาอยู่ที่ 0.33 คะแนน ในปี 2562 และ 0.31 คะแนน ในปี 2563 สะท้อนสภาพปัญหาการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ที่สะสมอย่างต่อเนื่องในกระบวนการยุติธรรม

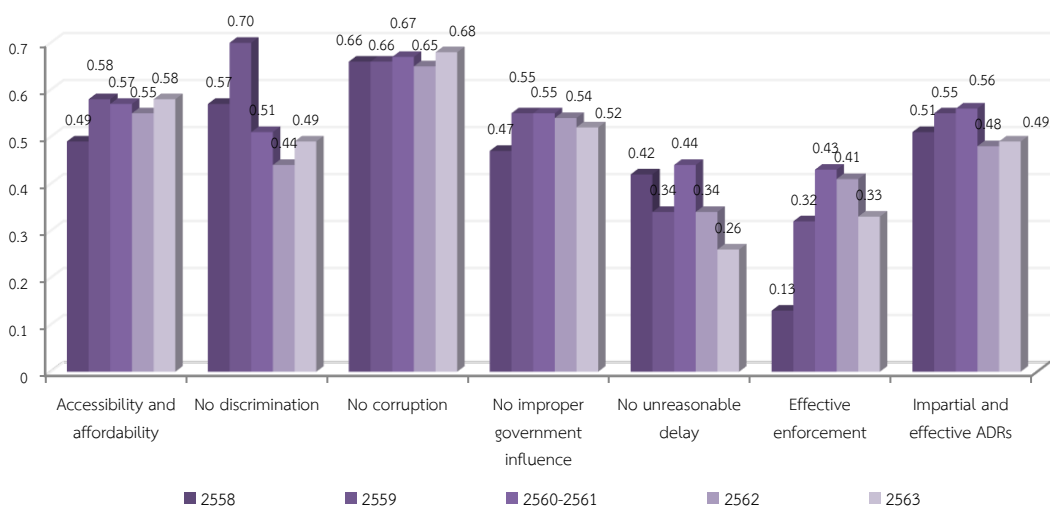
ภาพที่ 2.52 ดัชนีหลักนิติธรรมด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย ปี 2558-2563



ที่มา : World Justice Project, Rule of Law Index 2015, 2016, 2017-2018, 2019, 2020

กระบวนการยุติธรรมทางแพ่งมีคะแนนลดลง จาก 0.53 ในปี 2561 มาอยู่ที่ 0.49 คะแนนในปี 2562 และ 0.48 คะแนนในปี 2563 จากปัญหาด้านการบังคับใช้กระบวนการยุติธรรมทางแพ่งที่มีประสิทธิภาพ และความล่าช้าในการพิจารณาคดี สะท้อนผ่านดัชนีหลักนิติธรรมด้านกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งของประเทศไทย ที่มีคะแนนน้อยสุดในตัวชี้วัด **ความไม่ล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร (No unreasonable delay)** มีคะแนนลดลงจาก 0.34 ในปี 2562 มาอยู่ที่ 0.26 คะแนน ในปี 2563 รองลงมาคือตัวชี้วัดการบังคับใช้กระบวนการยุติธรรมทางแพ่งที่มีประสิทธิภาพ (Effective enforcement) คะแนนลดลงจาก 0.41 ในปี 2562 มาอยู่ที่ 0.33 ในปี 2563 ซึ่งระยะเวลาในการพิจารณาคดี กระบวนการดำเนินคดี ส่งผลกระทบต่อต้นทุนค่าใช้จ่าย ทำให้กลุ่มผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งได้ รวมถึงการขาดความรู้ความเข้าใจด้านกฎหมายและกระบวนการทางคดีแพ่ง อาทิ คดีเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หนี้เงินกู้ยืม เชื้อฉ้อฉลสัญญา ฯลฯ) เป็นต้น อาจส่งผลให้ประชาชนตกเป็นเหยื่อของกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งได้

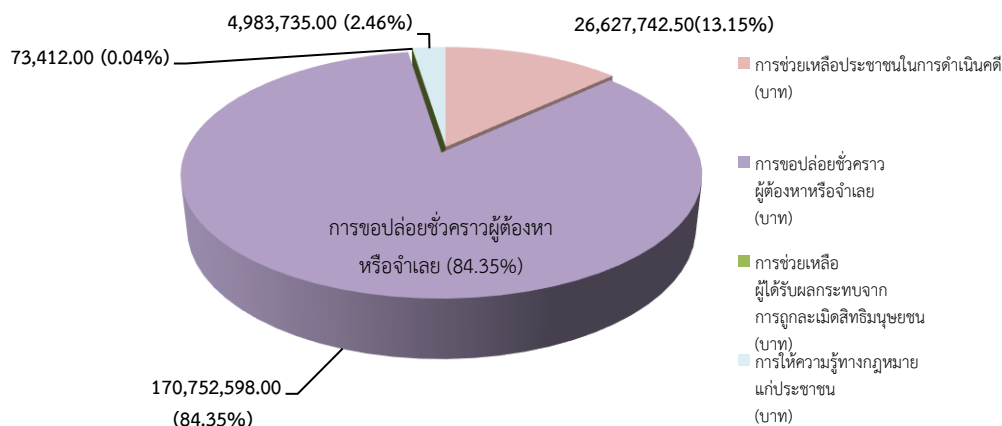
ภาพที่ 2.53 ดัชนีหลักนิติธรรมด้านกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งของประเทศไทย ปี 2558-2563



ที่มา : World Justice Project, Rule of Law Index 2015, 2016, 2017-2018, 2019, 2020

กระบวนการยุติธรรมมีค่าใช้จ่ายสูงในด้านการขอล้อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย ส่งผลให้ผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถเข้าถึงสิทธิการขอล้อยชั่วคราวในกระบวนการพิจารณาคดี เมื่อเปรียบเทียบระหว่างค่าใช้จ่ายการให้ความช่วยเหลือของกองทุนยุติธรรมทั้งหมด ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 เทียบกับจำนวนรายที่ได้รับความช่วยเหลือในภาพรวม มีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยอยู่ที่ 64,946.26 บาท/ราย แต่เมื่อพิจารณาแยกเฉพาะกรณีการขอล้อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย ซึ่งมีสัดส่วนค่าใช้จ่ายสูงที่สุด และเป็นปัญหาที่สะท้อนความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของผู้มีรายได้น้อย โดยพบว่า มีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยรายละ 176,579.73 บาท นอกจากนี้เมื่อรวมค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อคน (กรณีได้รับความช่วยเหลือในการดำเนินคดี+ขอล้อยชั่วคราว) จะมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยจำนวน 189,556.21 บาทต่อคน ซึ่งหากผู้ต้องหาหรือจำเลย ไม่สามารถเข้าถึงกองทุนยุติธรรม อาจส่งผลให้ถูกกักขังในระหว่างกระบวนการพิจารณาคดี ทั้งนี้ แม้ว่าสัดส่วนผู้ต้องขังระหว่างกักกัน กักขัง ใต้สวนหรือสอบสวน จะมีเพียงร้อยละ 9.87 (37,332 ราย) เมื่อเทียบกับจำนวนผู้ต้องขังทั้งหมด¹³ อย่างไรก็ตาม หากต้องถูกคุมขังย่อมส่งผลกระทบต่อทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในกลุ่มผู้ต้องขัง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากถูกตัดสินให้รับโทษจำคุก จะส่งผลให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจทั้งในส่วนของผู้ต้องขัง (รายได้) ครอบครัวผู้ต้องขัง (ค่าเดินทาง) และภาครัฐ (การดูแลผู้ต้องขังในทัณฑสถาน)

ภาพที่ 2.54 การให้ความช่วยเหลือกองทุนยุติธรรม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562



ที่มา : สำนักงานกองทุนยุติธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม (ข้อมูล ณ วันที่ 30 ก.ย. 2562)

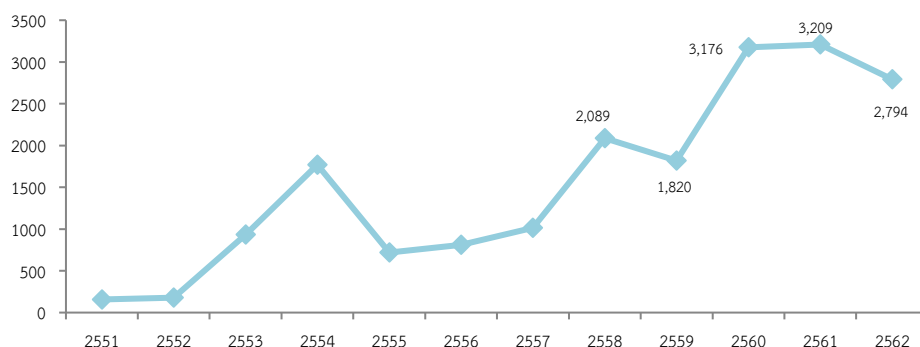
การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในกลุ่มผู้มีรายได้น้อย มีกองทุนยุติธรรมเป็นกลไกสำคัญในการให้ความช่วยเหลือ ทั้งนี้การอนุมัติให้ความช่วยเหลือ ไม่ได้แปรผันตามจังหวัดยากจน ผลการดำเนินงานกองทุนยุติธรรมในปีงบประมาณ 2562 พบว่า มีผู้ยื่นคำขอรับความช่วยเหลือจำนวน 5,989 ราย ลดลง 33.98% เมื่อเทียบกับปีงบประมาณ 2561 โดยเป็นการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีมากที่สุด รองลงมาเป็นการขอล้อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย การสนับสนุนในการให้ความรู้ทางกฎหมาย และการช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาสถิติการให้ความช่วยเหลือในภาพรวม พบว่าผู้ยื่นคำขอส่วนมากได้รับการอนุมัติให้ความช่วยเหลือ โดยในปีงบประมาณ 2551-2562 มีผู้ขอรับความช่วยเหลือจำนวนทั้งสิ้น 44,805 ราย ได้รับการอนุมัติจำนวน 18,885 ราย (42.15%) ไม่อนุมัติจำนวน 16,198 ราย (36.15%) ยุติเรื่องจำนวน 9,407 ราย (21.00%) และอยู่ระหว่างดำเนินการ จำนวน 315 ราย (0.70%) ทั้งนี้ ยังมีผู้ยื่นคำขอร้อยละ 36.15 ที่ไม่ได้รับอนุมัติให้ความช่วยเหลือเนื่องจากมีกระบวนการคัดกรองพยานเอกสาร หลักฐานประกอบการพิจารณา ฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ขอรับ

¹³ ข้อมูลจากรายงานสถิติผู้ต้องราชทัณฑ์ กรมราชทัณฑ์ (ข้อมูล ณ 15 มิ.ย. 2563)

ความช่วยเหลือ¹⁴ ซึ่งอาจส่งผลให้ผู้ขอรับความช่วยเหลือที่ขาดพยานหลักฐาน หรือมีพฤติการณ์เป็นผู้กระทำความผิด ไม่ได้รับอนุมัติให้ได้รับความช่วยเหลือ อย่างไรก็ตาม ควรเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริง พยาน เอกสาร หลักฐานประกอบการพิจารณา รวมถึงพิจารณาเงื่อนไข ข้อจำกัดการอนุมัติให้ความช่วยเหลือของแต่ละพื้นที่ เพิ่มเติม ตลอดจนให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรมในกลุ่มประชาชน เพื่อพัฒนาช่องทางและเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงกองทุนยุติธรรมให้ครอบคลุมและทั่วถึงมากยิ่งขึ้น

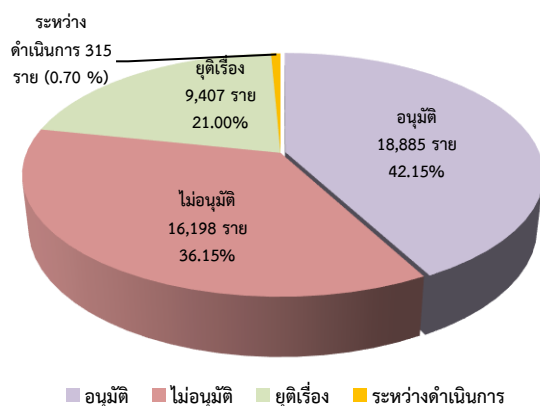
ภาพที่ 2.55 ผลการดำเนินงานกองทุนยุติธรรม ปีงบประมาณ 2551-2562

การอนุมัติให้ความช่วยเหลือผ่านกองทุนยุติธรรม ปี 2551-2562 (ราย)



ที่มา : สำนักงานกองทุนยุติธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม และข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ภาพที่ 2.56 ผลการดำเนินงานกองทุนยุติธรรม ปีงบประมาณ 2551-2562



ตารางที่ 2.17 สัดส่วนคนจนและการอนุมัติให้ความช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรม ปี 2562

อันดับ	จังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูงที่สุด	จังหวัดที่ได้รับอนุมัติให้ความช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรมมากที่สุด
1	ปัตตานี (29.72%)	กรุงเทพฯ (409 ราย)
2	นราธิวาส (25.53%)	กาฬสินธุ์ (237 ราย)
3	แม่ฮ่องสอน (25.26%)	เชียงราย (136 ราย)
4	ตาก (21.13%)	ชัยนาท (107 ราย)
5	กาฬสินธุ์ (20.21%)	สุพรรณบุรี (94 ราย)

ที่มา : สำนักงานกองทุนยุติธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม และข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

เมื่อพิจารณาการอนุมัติให้ความช่วยเหลือรายจังหวัด พบว่า จังหวัดที่มีการอนุมัติให้ความช่วยเหลือผ่านกองทุนยุติธรรมมากที่สุด 5 อันดับแรก คือ กรุงเทพฯ (409 ราย) กาฬสินธุ์ (237 ราย) เชียงราย (136 ราย) ชัยนาท (107 ราย) และสุพรรณบุรี (94 ราย) ซึ่งกาฬสินธุ์ เป็นจังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูงเป็นอันดับ 5 ของประเทศในปี 2562

¹⁴ สามารถดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี พ.ศ. 2559

และมีสัดส่วนการอนุมัติให้ความช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรมสูงถึงร้อยละ 85.3 เมื่อเทียบกับจำนวนผู้ยื่นคำขอรับความช่วยเหลือ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในภาพรวม พบว่า การอนุมัติให้ความช่วยเหลือกองทุนยุติธรรม ไม่ได้แปรผันตามสัดส่วนคนจนของจังหวัด แต่ขึ้นอยู่กับปริมาณคดี(การยื่นคำร้อง) และหลักเกณฑ์การอนุมัติให้ความช่วยเหลือ ประกอบด้วย พฤติการณ์และข้อเท็จจริงของผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุน ฐานะของผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุน และโอกาสที่ผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนจะได้รับความช่วยเหลือหรือบรรเทาความเสียหายตามกฎหมายอื่น

บทความพิเศษ: การนำข้อมูลจากฐานข้อมูลภาษีเงินได้ มาประกอบการวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของประเทศไทย

ในช่วงที่ผ่านมาการวิเคราะห์สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ของไทยอาศัยข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES) ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติเป็นหลัก อย่างไรก็ตามการศึกษาและงานวิจัยเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ในช่วงหลังมักมีข้อโต้แย้งว่า การวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้โดยอาศัยข้อมูลจากการสำรวจอาจเกิดข้อผิดพลาดได้เนื่องจากส่วนใหญ่ข้อมูลจากการสำรวจมักไม่ครอบคลุมตัวอย่างประชากรที่ร่ำรวย รวมทั้งการให้ข้อมูลที่มีลักษณะเป็นไปโดยความสมัครใจทำให้ผู้ตอบแบบสอบถามอาจกรอกตัวเลขรายได้หรือทรัพย์สินไม่ตรงตามความเป็นจริง ดังนั้นการนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์ในระดับมหภาค (Macro) จึงอาจไม่ครอบคลุมรายได้ประเภทต่าง ๆ อย่างครบถ้วน และไม่สามารถสะท้อนรายได้ของกลุ่มคนร่ำรวยได้อย่างที่ควรจะเป็น ด้วยเหตุนี้การวิเคราะห์สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ในช่วงหลังจึงได้เริ่มนำข้อมูลรายได้จากฐานข้อมูลภาษีเงินได้มาช่วยในการวิเคราะห์สถานการณ์มากขึ้น โดยนำมาประกอบการวิเคราะห์สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำใน 2 ส่วน ได้แก่ (1) ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ โดยการนำข้อมูลจากฐานข้อมูลภาษีเงินได้มาประกอบการประเมินส่วนแบ่งรายได้ของกลุ่มผู้มีรายได้สูง กล่าวคือ กลุ่มประชากรร้อยละ 1 ที่มีรายได้สูงสุด (Top 1 %) กลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่มีรายได้สูงสุด (Top 10%) และ (2) ความเหลื่อมล้ำด้านโครงสร้างภาษี ประกอบด้วย ความเหลื่อมล้ำในการจ่ายภาษีของกลุ่มผู้มีรายได้ในแต่ละช่วงชั้น ผลกระทบต่อรายจ่ายภาษีของรัฐ (Tax expenditure) และความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มรายได้ในด้านค่าลดหย่อน

ฐานข้อมูลภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นข้อมูลรายได้ของบุคคลที่ปรากฏในแบบฟอร์มภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (ภ.ง.ด. 90 และ ภ.ง.ด. 91) โดยจำแนกตามชั้นรายได้ของผู้เสียภาษีเริ่มจากรายได้ต่ำที่สุดไปยักรายได้ที่สูงขึ้นไป รวม 21 ชั้นรายได้ ตามวิธีคำนวณในงานวิจัยของ กุศล เลี้ยวสกุล (2563) และระบุจำนวนหน่วยภาษี (Tax units) ของรายได้รวมและรายได้แต่ละกลุ่ม¹⁵ ซึ่งข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์ครั้งนี้ได้รับความอนุเคราะห์จากกรมสรรพากร กระทรวงการคลัง ในการสนับสนุนข้อมูลดังกล่าวตั้งแต่ปี 2544 – 2561 โดยในปี 2561 พบว่า ผู้ยื่นแบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา มีจำนวนทั้งสิ้น 11,112,910 ราย แบ่งเป็น (1) ผู้ยื่นแบบ ภ.ง.ด. 90 (มีรายได้มากกว่า 1 แหล่ง) จำนวน 2,713,295 ราย และ (2) ผู้ยื่นแบบ ภ.ง.ด. 91 (มีรายได้จาก 1 แหล่ง) จำนวน 8,399,615 ราย

A. ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้จากฐานข้อมูลภาษีเงินได้

กลุ่มผู้มีรายได้สูงจากฐานข้อมูลภาษี ทั้งกลุ่ม Top 1% และกลุ่ม Top 10% มีรายได้และส่วนแบ่งรายได้สูงกว่ากลุ่มเดียวกันจากข้อมูลการสำรวจ โดยในปี 2561 กลุ่มประชากรร้อยละ 1 ที่มีรายได้สูงสุด (Top 1%) มีรายได้มากกว่า 3 ล้านบาทต่อคนต่อปี และมีรายได้รวมอยู่ที่ 731,833 ล้านบาท หรือคิดเป็นส่วนแบ่งรายได้ประมาณร้อยละ 14.5 ของรายได้รวมของผู้ยื่นภาษีทั้งหมด ขณะที่กลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่มีรายได้สูงสุด (Top 10%) มีรายได้ต่อรายสูงกว่า 750,000 บาทต่อคนต่อปี โดยมีรายได้รวมอยู่ที่ 2,330,915 ล้านบาท หรือคิดเป็นส่วนแบ่งรายได้ร้อยละ 46.1 ซึ่งรายได้เฉลี่ยของกลุ่มที่มีรายได้มากกว่า 3 ล้านบาทต่อปี (Top 1%) อยู่ที่ 6,297,291 ล้านบาทต่อปี และกลุ่มที่มีรายได้สูงกว่า 750,000 ล้านบาทต่อปี (Top 10%) อยู่ที่ 1,630,206 ล้านบาทต่อปี

¹⁵ ในกรณีของประเทศไทยการยื่นแบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของคู่สมรสสามารถเลือกยื่นได้ทั้งแบบยื่นรวมกันหรือยื่นแยกกันทำให้หน่วยภาษี 1 หน่วย อาจเป็นบุคคล 1 คน หรือ 2 คนได้ อย่างไรก็ตามส่วนใหญ่คู่สมรสที่มีรายได้อยู่ในฐานเดียวกันจึงมักเลือกยื่นภาษีแยกกันเพื่อประหยัดการจ่ายภาษีเพราะการยื่นรวมกันจะทำให้รายได้สุทธิสูงขึ้นและเข้าสู่ฐานภาษีที่สูง

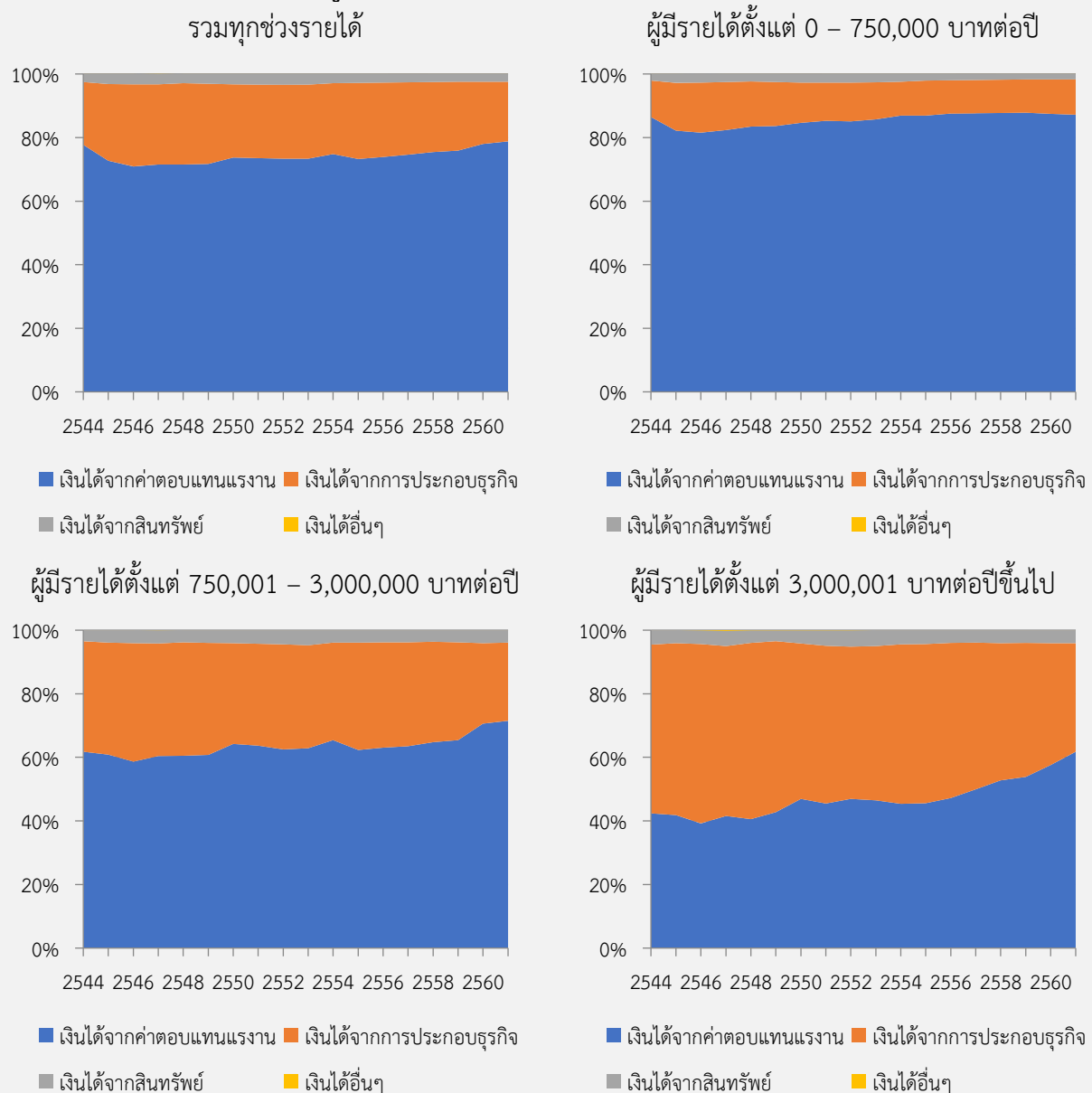
ตารางที่ A.1 จำนวนและรายได้รวมของผู้ยื่นแบบแสดงรายได้จำแนกตามชั้นรายได้ ในปี 2561

ชั้นรายได้ (บาทต่อปี)	หน่วยภาษี		รายได้รวม		รายได้เฉลี่ยต่อราย บาทต่อปี
	จำนวน (ราย)	สัดส่วน (ร้อยละ)	จำนวน (ล้านบาท)	สัดส่วน (ร้อยละ)	
0 - 100,000	1,369,075	12.3	70,420	1.4	51,436
100,001 - 150,000	1,163,511	10.5	146,347	2.9	125,780
150,001 - 200,000	1,319,399	11.9	231,703	4.6	175,613
200,001 - 300,000	2,063,376	18.6	513,683	10.2	248,953
300,001 - 400,000	1,447,149	13.0	505,048	10.0	348,995
400,001 - 500,000	964,896	8.7	431,275	8.5	446,965
500,001 - 750,000	1,355,676	12.2	822,411	16.3	606,643
750,001 - 1,000,000	587,572	5.3	502,278	9.9	854,837
1,000,001 - 1,500,000	438,883	3.9	529,437	10.5	1,206,328
1,500,001 - 2,000,000	175,204	1.6	299,431	5.9	1,709,041
2,000,001 - 3,000,000	111,955	1.0	267,935	5.3	2,393,242
3,000,001 - 4,000,000	44,502	0.4	152,468	3.0	3,426,083
4,000,001 - 5,000,000	24,133	0.2	107,090	2.1	4,437,500
5,000,001 - 6,000,000	14,340	0.1	77,722	1.5	5,419,967
6,000,001 - 7,000,000	9,160	0.1	58,262	1.2	6,360,500
7,000,001 - 8,000,000	6,119	0.1	45,178	0.9	7,383,297
8,000,001 - 9,000,000	4,117	0.0	34,260	0.7	8,321,577
9,000,001 - 10,000,000	2,863	0.0	26,720	0.5	9,332,963
10,000,001 - 15,000,000	5,975	0.1	70,100	1.4	11,732,186
15,000,001 - 20,000,000	2,122	0.0	35,794	0.7	16,868,153
20,000,001 ขึ้นไป	2,883	0.0	124,239	2.5	43,093,496
รวมทุกช่วงรายได้	11,112,910	100.0	5,051,802	100.0	454,589

ที่มา: กรมสรรพากร กระทรวงการคลัง

ในด้านโครงสร้างรายได้ของหน่วยภาษี พบว่า แหล่งเงินได้หลักของผู้ยื่นแบบเงินได้มาจากค่าตอบแทนแรงงาน เป็นสำคัญ อาทิ เงินเดือน ค่าจ้าง เบี้ยประชุม เงินได้จากวิชาชีพอิสระ โดยตั้งแต่ปี 2544 – 2561 เงินได้จากค่าตอบแทนแรงงานมีสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 70 ของรายได้ทั้งหมด รองลงมาเป็นเงินได้จากการประกอบธุรกิจ (สัดส่วนประมาณ ร้อยละ 20) อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มผู้มีรายได้น้อย (ผู้มีรายได้ตั้งแต่ 0 – 750,000 บาทต่อปี) กับกลุ่มผู้มีรายได้สูง (ผู้มีรายได้ตั้งแต่ 3,000,001 บาทต่อปีขึ้นไป) พบว่า สัดส่วนเงินได้ที่มาจากการประกอบธุรกิจและสินทรัพย์ปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน สะท้อนให้เห็นว่า **รายได้ที่มาจากประกอบธุรกิจและสินทรัพย์มีส่วนสำคัญที่ทำให้กลุ่มผู้มีรายได้สูงยังคงสถานะอยู่ในกลุ่ม Top 1% หรือกลุ่ม Top 10%** โดยในตลอดช่วง 18 ปีที่ผ่านมา (ปี 2544 – 2561) รายได้จากการประกอบธุรกิจและสินทรัพย์เฉลี่ยต่อคนของกลุ่มผู้มีรายได้สูงมีค่าสูงกว่ากลุ่มผู้มีรายได้น้อยอยู่ที่ 122.7 เท่า และ 57.5 เท่า ตามลำดับ ขณะที่รายได้จากค่าตอบแทนแรงงานเฉลี่ยต่อคนของกลุ่มผู้มีรายได้สูงมีค่าสูงกว่ากลุ่มผู้มีรายได้น้อยเพียง 16.5 เท่า

ภาพที่ A.1 โครงสร้างรายได้ของผู้ยื่นแบบ ภ.ง.ด. 90 และ ภ.ง.ด. 91 ตั้งแต่ปี 2544 - 2561



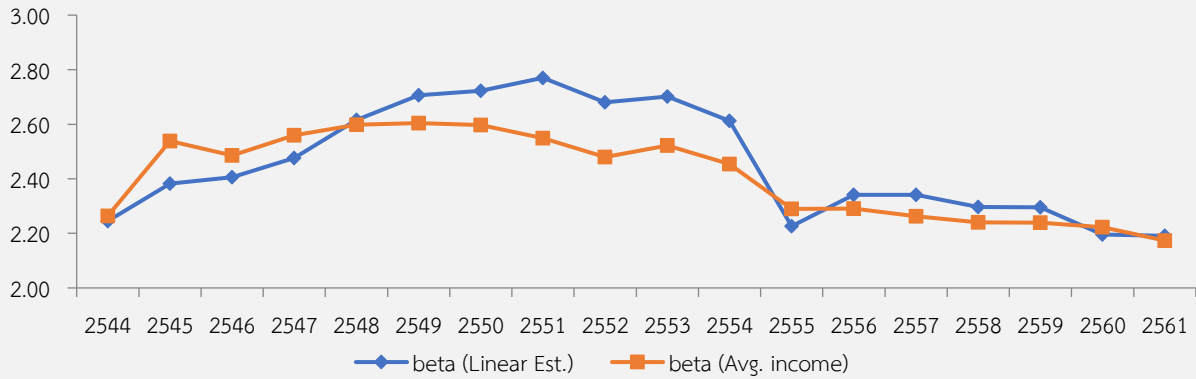
ที่มา: กรมสรรพากร

วิธีการหนึ่งในการวิเคราะห์ส่วนแบ่งรายได้ของคนรวย (ไม่ว่าจะเป็น Top 1%, Top 5% หรือ Top 10%) เป็นการอาศัยค่าพารามิเตอร์ β (Inverted Pareto coefficient) ในการสะท้อนส่วนแบ่งรายได้ของกลุ่มผู้มีรายได้สูง โดยจะใช้ข้อมูลจำนวนหน่วยภาษีและรายได้ของผู้เสียภาษีในแต่ละชั้นรายได้ในการประมวลผล ซึ่งการวิเคราะห์ส่วนแบ่งรายได้ครั้งนี้จะประมาณการค่าพารามิเตอร์ทั้งหมด 2 รูปแบบ ได้แก่ (1) การหาค่าจากระบบสมการเส้นตรง (Linear Estimation) และ (2) สัดส่วนรายได้เฉลี่ยของผู้มีรายได้สูง (Average income) โดยค่าพารามิเตอร์ β จะทำหน้าที่ในการบ่งบอกรูปแบบการกระจายตัวของข้อมูลรายได้ ถ้าหากค่า β สูงขึ้น แสดงว่า มีผู้มีรายได้สูงจำนวนมากขึ้น

ทั้งนี้ การศึกษาของ Atkinson และคณะ (2011) พบว่า โดยทั่วไปค่า β จะอยู่ระหว่าง 1.5 ถึง 3.0 และหากมีค่าอยู่ระหว่าง 1.5 - 1.8 ถือว่าความเหลื่อมล้ำอยู่ในระดับต่ำ แต่ถ้าค่า β มากกว่า 2.5 ขึ้นไป ถือว่าความเหลื่อมล้ำอยู่ใน

ระดับสูงมากเพราะสะท้อนว่ากลุ่มประชากรร้อยละ 1 ที่รวยที่สุดของประเทศ (Top 1%) มีส่วนแบ่งรายได้ถึงประมาณร้อยละ 15.0 – 20.0 ของรายได้รวมทั้งประเทศ

ภาพที่ A.2 ค่าพารามิเตอร์ β ที่ได้จากการประมาณค่า ปี 2544 - 2561



ที่มา : ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม (กขส.) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

ค่าพารามิเตอร์ที่ได้จากการประมาณการทั้งสองรูปแบบ มีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่ค่อนข้างใกล้เคียงกัน ซึ่งความสอดคล้องกันของค่าพารามิเตอร์จากทั้งสองรูปแบบแสดงให้เห็นว่าการนำข้อมูลภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามาใช้ในการประเมินส่วนแบ่งรายได้ของกลุ่มผู้มีรายได้สูงมีความเหมาะสม ทั้งนี้ ผลการประมาณการค่าพารามิเตอร์ในช่วงปี 2544 – 2561 พบว่า ในช่วงแรกตั้งแต่ปี 2544 จนถึงช่วงปี 2551 ค่าพารามิเตอร์จะค่อย ๆ ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจากนั้น ในช่วงปี 2552 จนถึงปี 2561 จึงปรับตัวลดลงและเริ่มคงที่ โดยค่าพารามิเตอร์สูงสุดเท่ากับ 2.77 ในปี 2551 (แบบระบบสมการเส้นตรง) และเท่ากับ 2.60 ในปี 2549 (แบบสัดส่วนรายได้เฉลี่ยของผู้มีรายได้สูง) กล่าวได้ว่า ส่วนแบ่งรายได้ของกลุ่มผู้มีรายได้สูงจะค่อย ๆ ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2544 เป็นต้นมา จากนั้นจึงลดลงและเริ่มปรับตัวคงที่ในช่วงปี 2555 - 2561 สอดคล้องกับข้อมูลฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่ส่วนแบ่งรายได้ของกลุ่ม Top 1% ที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องและสูงสุดที่ร้อยละ 17.5 ของรายได้ทั้งหมดของประเทศในปี 2554 และปรับตัวลดลงมาอยู่ที่ร้อยละ 14.4 ของรายได้ทั้งหมดของประเทศในปี 2561

นอกจากนี้ ค่าพารามิเตอร์ดังกล่าวยังสามารถนำมาใช้ในการปรับปรุงค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ได้¹⁶ โดยเป็นการปรับค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคทางด้านรายได้จากจุดอ่อนของข้อมูลจากการสำรวจที่ไม่สามารถครอบคลุมกลุ่มคนที่มีรายได้สูงโดยการผนวกกลุ่มผู้มีรายได้สูง Top 1% จากข้อมูลฐานภาษีเข้า

¹⁶ ในปัจจุบันการศึกษาเกี่ยวกับการปรับปรุงค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคทางด้านรายได้หรือแม้แต่งานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับรายได้ของกลุ่มผู้มีรายได้สูง (กลุ่ม Top 1% หรือ Top 10%) แพร่หลายมากขึ้น เนื่องจากปัญหาความไม่ครอบคลุมของกลุ่มตัวอย่างที่มีรายได้สูงในฐานข้อมูลการสำรวจต่าง ๆ งานศึกษาชิ้นหนึ่งของวิมุต วานิชเจริญธรรม (2560) ได้นำเสนอการคำนวณค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคทางด้านรายได้ของไทยโดยนำข้อมูลจากฐานข้อมูลภาษีเงินได้มาใช้ในการปรับค่าสัมประสิทธิ์ให้มีความแม่นยำและสอดคล้องกับความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น โดยจากแนวคิดของ Alvaredo F. ในปี 2011 เสนอว่า ค่าสัมประสิทธิ์ที่ปรับจากข้อมูลฐานภาษีมีค่าเท่ากับ

$$G = \frac{\beta - 1}{\beta + 1} PS + G^*(1 - P)(1 - S) + S - P$$

โดย G เท่ากับ ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคทางด้านรายได้ที่ปรับแล้ว

G^* เท่ากับ ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคทางด้านรายได้ที่มาจาก การสำรวจ

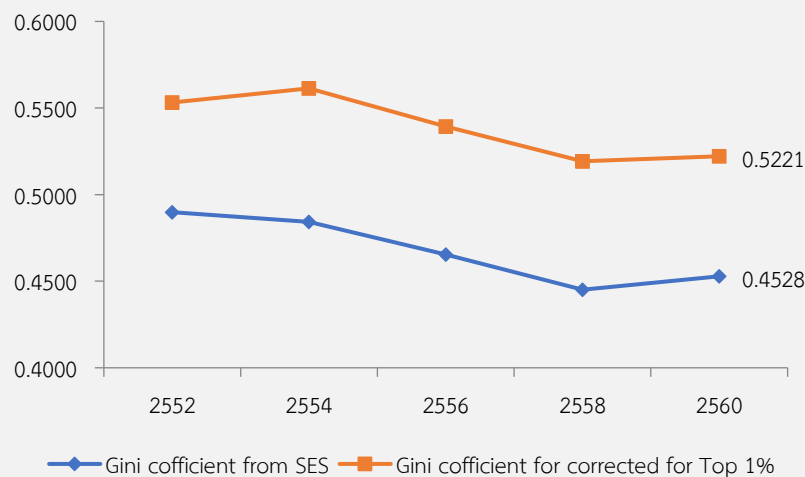
β เท่ากับ ค่าพารามิเตอร์ Inverted Pareto coefficient

P เท่ากับ สัดส่วนประชากรของกลุ่มผู้มีรายได้สูง

S เท่ากับ ส่วนแบ่งรายได้ของกลุ่มผู้มีรายได้สูง

กับข้อมูลรายได้ของประชากรกลุ่มที่เหลือจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน ผลการคำนวณ พบว่า ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคทางด้านรายได้หลังปรับปรุงตั้งแต่ ปี 2552 – 2560 เพิ่มขึ้นจากเดิมอย่างชัดเจน โดย ในปี 2560 ค่าสัมประสิทธิ์หลังปรับปรุงอยู่ที่ 0.5221 สูงกว่าค่าเดิมที่ได้จากข้อมูลสำรวจที่ 0.4528 สะท้อนว่า **ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ของไทยยังคงอยู่ในระดับสูง แม้ว่าหากวัดจากข้อมูลสำรวจจะฉายภาพให้เห็นแนวโน้มและระดับความเหลื่อมล้ำในทิศทางที่ดีขึ้นก็ตาม แต่เมื่อนำข้อมูลภาษีมาประกอบ ดังแผนภาพ A.3 จะพบว่า ความแตกต่างระหว่างกลุ่มผู้มีรายได้สูง Top 1% กับกลุ่มชั้นรายได้อื่นยังคงกว้างถึงแม้ว่ากลุ่มผู้มีรายได้น้อยจะมีแนวโน้มการปรับตัวของรายได้ที่ดีขึ้นและเข้าหากกลุ่มผู้มีรายได้สูงมากขึ้น (Convergence)**

ภาพที่ A.3 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคทางด้านรายได้ (Gini coefficient) ปี 2552 - 2560



ที่มา : ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม (กขส.) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

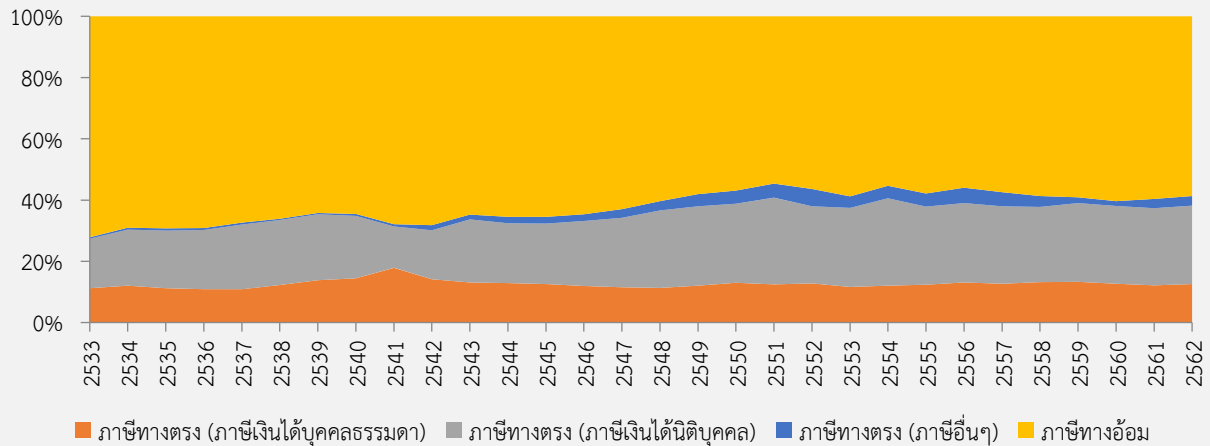
การวิเคราะห์สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำที่ชี้ให้เห็นลักษณะและอิทธิพลของกลุ่มผู้มีรายได้สูงข้างต้นสอดคล้องกับแนวโน้มการศึกษาความเหลื่อมล้ำทั้งของต่างประเทศและของไทยในช่วงหลังที่มุ่งเน้นการฉายภาพความเหลื่อมล้ำที่ยังคงอยู่ในระดับสูง โดยเฉพาะการกระจุกตัวของรายได้ในกลุ่มผู้มีรายได้สูง อาทิ “Top Income in the UK over the 20th Century” ของ Atkinson, A. B. (2005) “Income Inequality in France, 1901 - 1998” ของ Piketty, T. (2003) “Top income shares and inequality: Evidences from Thailand” ของ Vimut Vanitcharearnthum (2017) “การประเมินส่วนแบ่งรายได้ของกลุ่มผู้มีรายได้สูงในประเทศไทยโดยใช้อ้างอิงข้อมูลภาษีเงินได้” ของ กุศล เลี้ยวสกุล (2563) เป็นต้น

B. ความเหลื่อมล้ำทางด้านโครงสร้างภาษี

ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมาโครงสร้างการจัดเก็บภาษีของประเทศไทยส่วนใหญ่ยังคงเป็นภาษีทางอ้อมเป็นหลัก แม้ว่าบทบาทของภาษีทางตรงจะค่อย ๆ ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นก็ตาม โดยสัดส่วนภาษีทางตรงปรับเพิ่มอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 27.9 ของรายได้ภาษีทั้งหมด ในปี 2533 มาอยู่ที่ระดับร้อยละ 41.3 ในปี 2562 ขณะที่สัดส่วนภาษีทางอ้อมลดลงจากร้อยละ 72.1 ของรายได้ภาษีทั้งหมด ในปี 2533 มาอยู่ที่ร้อยละ 58.7 ในปี 2562 ซึ่งเป็นภาษีที่จัดเก็บจากฐานการบริโภคเป็นหลักโดยเฉพาะภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิต ในแง่นี้แสดงให้เห็นว่า โครงสร้างการจัดเก็บภาษีของไทยยังคงไม่สามารถทำหน้าที่ในการลดระดับความเหลื่อมล้ำและกระจายรายได้ได้ดีนัก เพราะการจัดเก็บภาษีทางอ้อมเป็น

การเก็บจากระดับการบริโภคของประชาชนเป็นหลักแตกต่างจากภาษีทางตรงที่จัดเก็บจากฐานรายได้ซึ่งคนที่มีรายได้สูงจะมีแนวโน้มที่จะเสียภาษีสูง

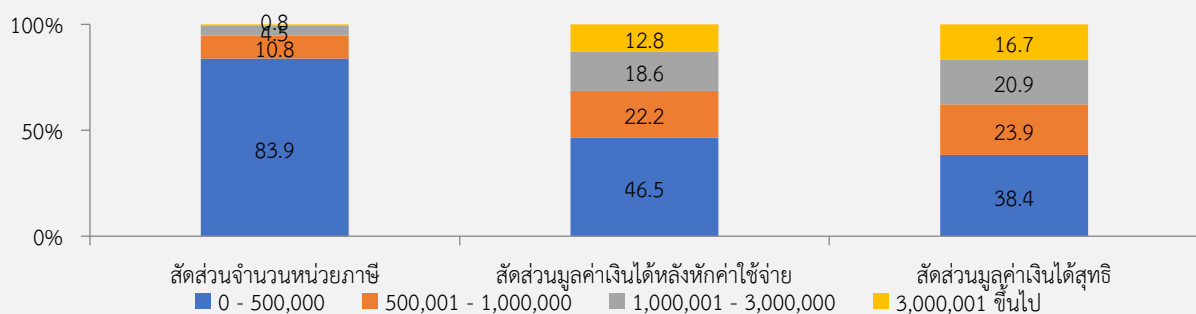
ภาพที่ B.1 สัดส่วนมูลค่าภาษีทางตรง ภาษีทางอ้อม และภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ปี 2533 – 2562



ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.)

เมื่อพิจารณาความเหลื่อมทางด้านรายได้ของผู้ที่อยู่ในระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ในช่วงปี 2544 – 2561 (ตัวเลขเฉลี่ยในช่วงปี 2544 - 2561) พบว่า ความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้ยื่นแบบภาษีฯ ยังคงอยู่ในระดับสูง โดยกลุ่มผู้ยื่นแบบร้อยละ 0.8 ที่รวยที่สุด หรือประมาณ 75,899 ราย มีส่วนแบ่งรายได้หลังหักค่าใช้จ่ายอยู่ที่ร้อยละ 12.8 ของรายได้หลังหักค่าใช้จ่ายทั้งหมด และมีส่วนแบ่งเงินได้สุทธิอยู่ที่ร้อยละ 16.7 ของรายได้สุทธิในฐานภาษีทั้งหมด ขณะที่ผู้ยื่นภาษีส่วนใหญ่มีเงินได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายไม่เกิน 500,000 บาทต่อปี คิดเป็นร้อยละ 83.9 ของผู้ยื่นภาษีทั้งหมดมีส่วนแบ่งเงินได้หลังหักค่าใช้จ่ายและเงินได้สุทธิเพียงร้อยละ 46.5 และร้อยละ 38.4 ตามลำดับ

ภาพที่ B.2 ส่วนแบ่งเงินได้หลังหักค่าใช้จ่าย/เงินได้สุทธิของผู้ยื่นแบบเงินได้บุคคลธรรมดาจำแนกตามชั้นรายได้ ปี 2544 - 2561



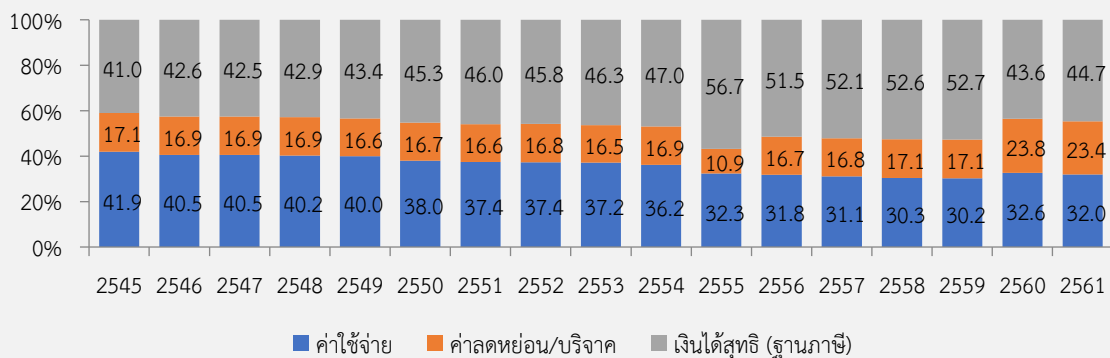
ที่มา : กรมสรรพากร และประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม (กขส.) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

โครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจัดเก็บตามหลักความสามารถในการเสียภาษี (Ability to pay) โดยมีลักษณะเป็นอัตราก้าวหน้า ใครมีความสามารถหรือรายได้มากจะเสียภาษีมากกว่าผู้มีความสามารถและรายได้น้อย ซึ่งการคำนวณภาษีที่ต้องเสียจะคำนวณจากเงินได้สุทธิ โดยคำนึงถึงการกระจายรายได้และความเป็นธรรมทั้งแนวตั้งและแนวนอนเป็นสำคัญ

$$\text{เงินได้สุทธิที่ต้องเสียภาษี} = \text{เงินได้พึงประเมิน (เงินได้ก่อนหักค่าใช้จ่าย)} - \text{ค่าใช้จ่าย} - \text{ค่าลดหย่อน/บริจาค} + \text{เครดิตภาษี}$$

จากแผนภาพ B.3 ด้านล่าง พบว่า ในภาพรวมค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อน/บริจาค¹⁷ ช่วยแบ่งเบาภาระภาษีของผู้เสียภาษีได้เป็นอย่างมาก โดยมีสัดส่วนเกินกว่าครึ่งหนึ่งของเงินได้พึงประเมินหรือรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายของผู้ยื่นแบบฯ ทำให้เหลือเงินได้สุทธิที่ต้องเสียภาษีต่ำกว่าเงินได้พึงประเมินอย่างมีนัยสำคัญ โดยค่าใช้จ่ายมีสัดส่วนประมาณ 1 ใน 3 ของเงินได้พึงประเมิน ส่วนค่าลดหย่อนมีสัดส่วนประมาณ 1 ใน 4 ของเงินได้พึงประเมิน เมื่อพิจารณาแนวโน้มในช่วงปี 2545 – 2561 พบว่า การใช้สิทธิประโยชน์การหักค่าใช้จ่ายของผู้เสียภาษีมีแนวโน้มค่อย ๆ ลดลงจากช่วงปี 2545 เป็นต้นมา ในขณะที่การใช้สิทธิประโยชน์จากค่าลดหย่อนกลับปรับตัวเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะในช่วงปี 2560 - 2561 ที่เพิ่มสูงขึ้นจากปีก่อนอย่างชัดเจน

ภาพที่ B.3 โครงสร้างเงินได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายของผู้ยื่นแบบเงินได้บุคคลธรรมดา ปี 2545 - 2561



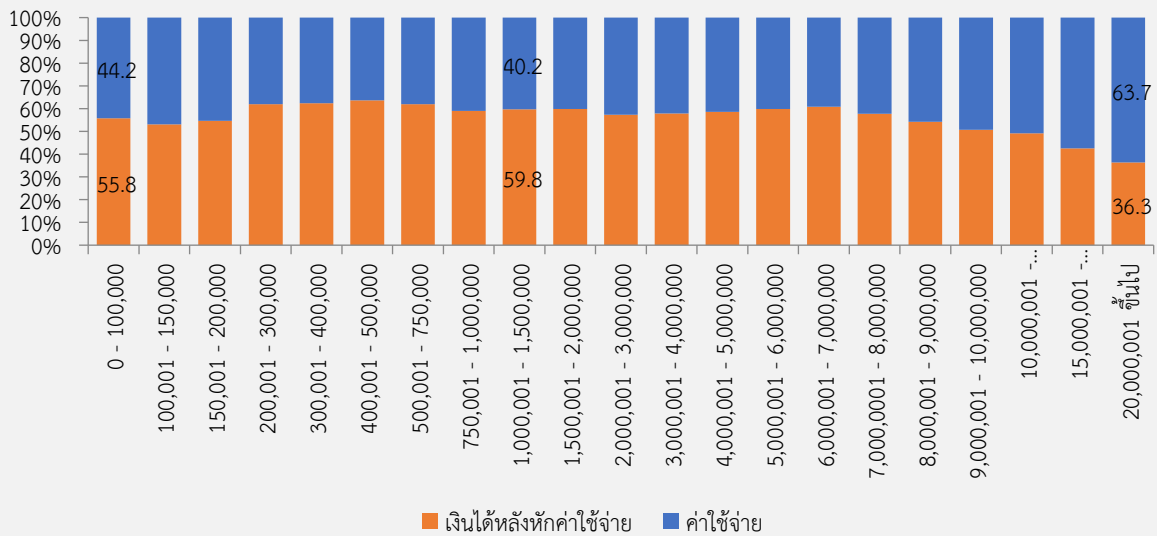
ที่มา : กรมสรรพากร และประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม (กขส.) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

1.B.1. การใช้สิทธิประโยชน์จากการหักค่าใช้จ่าย

เมื่อจำแนกผู้เสียภาษีออกตามเงินได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายออกเป็นช่วง 21 ช่วง พบว่า กลุ่มที่ใช้สิทธิประโยชน์จากการหักค่าใช้จ่ายที่มีสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 50 ของเงินได้พึงประเมิน ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่มีรายได้ 15 ล้านบาทขึ้นไป โดยรายได้ส่วนใหญ่ที่ได้รับประโยชน์จากการหักค่าใช้จ่ายจะเป็นเงินได้ประเภทเงินเดือน ค่าจ้าง เงินได้จากวิชาชีพ เงินได้จากการประกอบธุรกิจ ซึ่งสอดคล้องกับโครงสร้างรายได้ของกลุ่มผู้มีรายได้สูง (มากกว่า 3 ล้านบาทขึ้นไป) ที่มีสัดส่วนรายได้จากการประกอบธุรกิจมากกว่ากลุ่มผู้มีรายได้น้อย ขณะที่การหักค่าใช้จ่ายจากเงินเดือนและค่าจ้างในทุกช่วงรายได้ค่อนข้างได้รับประโยชน์ที่ใกล้เคียงกันเพราะมีการกำหนดเพดานของการหักค่าใช้จ่ายไว้ที่ไม่เกิน 100,000 บาทต่อราย

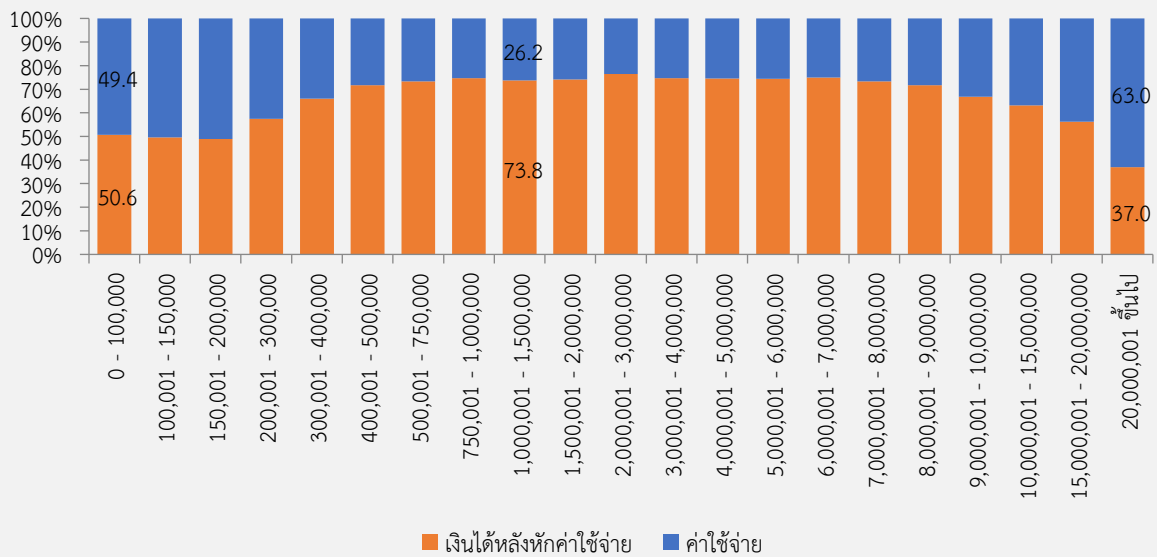
¹⁷ ค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อน/บริจาค เป็นสิทธิประโยชน์ทางภาษีประเภทหนึ่ง โดยค่าใช้จ่ายเป็นการหักเป็นต้นทุนในการทำงาน เพื่อให้ได้เงินได้หรือรายได้สุทธิมาโดยอัตรากการหักค่าใช้จ่ายมากหรือน้อยจะขึ้นอยู่กับประเภทของเงินได้แต่ละแบบ ซึ่งการหักค่าใช้จ่ายมี 2 แบบ ได้แก่ แบบเหมา และแบบหักตามจริง ส่วนค่าลดหย่อนเป็นการสิทธิประโยชน์ที่ช่วยให้เสียภาษีน้อยลงหรืออาจช่วยให้ได้เงินคืนภาษีเพิ่มขึ้น ซึ่งการหักลดหย่อนส่วนใหญ่จะขึ้นอยู่กับสถานโดยรวมของผู้เสียภาษีและจะไม่เกี่ยวข้องกับประเภทของเงินได้

ภาพที่ B.4 โครงสร้างเงินได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายของผู้ยื่นแบบเงินได้บุคคลธรรมดา ปี 2545



ที่มา : กรมสรรพากร และประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม (กขส.) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

ภาพที่ B.5 โครงสร้างเงินได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายของผู้ยื่นแบบเงินได้บุคคลธรรมดา ปี 2561



ที่มา : กรมสรรพากร และประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม (กขส.) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

ในช่วง 16 ปีที่ผ่านมา (ปี 2545 - 2561) โครงสร้างการใช้สิทธิประโยชน์จากการหักค่าใช้จ่ายค่อนข้างเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยเฉพาะในกลุ่มช่วงรายได้ 200,001 – 20,000,000 ล้านบาท โดยในปี 2561 กลุ่มดังกล่าวมีสัดส่วนการหักค่าใช้จ่ายลดลงเกือบ 1 เท่าจากในปี 2545 สะท้อนว่า ในปัจจุบันสิทธิประโยชน์จากการหักค่าใช้จ่ายที่กลุ่มรายได้ 200,001 – 20,000,000 ล้านบาท ได้รับลดน้อยจากอดีตเป็นอย่างมาก ในขณะที่กลุ่มผู้มีรายได้สูงมากกว่า 20 ล้านบาทขึ้นไป และกลุ่มผู้มีรายได้ต่ำกว่า 2 แสนบาท ยังคงได้รับสิทธิประโยชน์ไม่ต่างจากเดิม ส่วนหนึ่งเป็นผลจากโครงสร้างรายได้ของกลุ่มรายได้ 200,001 – 20,000,000 ล้านบาท เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมค่อนข้างมากเพราะสัดส่วนรายได้ที่มาจากการประกอบธุรกิจลดลงไปประมาณ 1 เท่า ซึ่งรายได้จากการประกอบธุรกิจเป็นรายได้ประเภทที่ได้รับสิทธิประโยชน์ในการหักมากกว่ารายได้ประเภทอื่น (ในรูปมูลค่า)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในกลุ่มผู้มีรายได้ต่ำ (ต่ำกว่า 2 แสนบาท) และกลุ่มผู้มีรายได้สูง (มากกว่า 20 ล้านบาทขึ้นไป) จะยังคงได้รับประโยชน์จากการหักค่าใช้จ่ายไม่เปลี่ยนแปลงไปจากอดีตมากนัก แต่ประเภทค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการหักจากเงินได้พึงประเมินค่อนข้างแตกต่างกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ กลุ่มผู้มีรายได้ต่ำส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์จากการหักค่าใช้จ่ายจากรายได้ประเภทเงินเดือน ค่าจ้าง ฯลฯ เป็นหลัก ประมาณร้อยละ 40 – 50 ของรายได้พึงประเมิน ขณะที่กลุ่มผู้มีรายได้สูงจะได้รับประโยชน์การหักค่าใช้จ่ายจากรายได้จากการประกอบธุรกิจ ซึ่งค่าใช้จ่ายที่มาจากรายได้ประเภทเงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ ฯลฯ (มาตรา 40 (1) และ (2)) จะมีการกำหนดเพดานของจำนวนเงินที่สามารถหักได้ ทำให้เมื่อรายได้สูงถึงระดับหนึ่งมูลค่าการหักรายการดังกล่าวในแต่ละชั้นรายได้จะไม่แตกต่างกันมากนัก ขณะที่ค่าใช้จ่ายที่มาจากรายได้ประเภทธุรกิจ การพาณิชย์ การเกษตร การอุตสาหกรรม ฯลฯ (มาตรา 40 (8)) ไม่ได้มีการกำหนดเพดานไว้ โดยสามารถเลือกหักแบบเหมาร้อยละ 60 หรือหักตามจริงได้¹⁸

การใช้สิทธิประโยชน์การหักค่าใช้จ่ายของเงินได้พึงประเมินเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่สามารถช่วยภาครัฐในการบริหารจัดการหรือทำหน้าที่ในการช่วยกระจายความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ แม้กระนั้นก็ตาม ค่าใช้จ่ายในการหักรายได้ยังมีลักษณะที่ค่อนข้างแปรผันตามรายได้เพราะเป็นค่าใช้จ่ายที่คิดจากต้นทุนในการได้มาของรายได้แต่ละประเภท ซึ่งการให้ผู้นั้นสามารถหักค่าใช้จ่ายที่น้อยเกินไปย่อมส่งผลกระทบต่อภาระระดับแรงจูงใจในการทำงานและหารายได้ของประชาชน แต่ในทางกลับกันการให้สิทธิประโยชน์การหักค่าใช้จ่ายที่สูงเกินไปและไม่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงย่อมส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากขึ้นจากช่องว่างและโอกาสในการเข้าถึงใช้สิทธิประโยชน์ที่มีความซับซ้อน

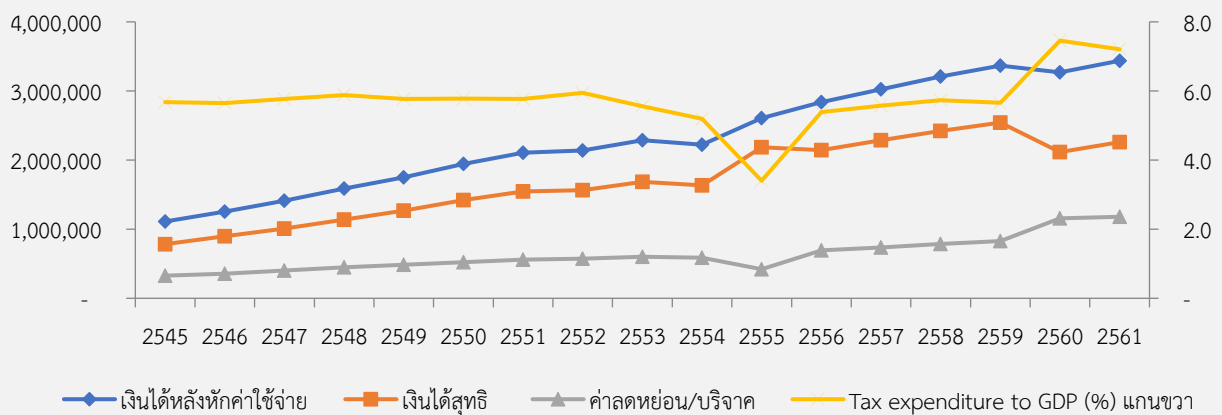
1.B.2. การใช้สิทธิประโยชน์จากการหักค่าลดหย่อน/บริจาค

รายจ่ายภาษี (Tax expenditure) คือ รายได้ของรัฐที่ลดลงเนื่องจากการให้สิทธิประโยชน์ หรือ ดำเนินการมาตรการต่าง ๆ ผ่านระบบภาษี เช่น ค่าลดหย่อน การลดอัตราภาษีเป็นกรณีพิเศษ เป็นต้น ซึ่งในบางประเทศอาจพิจารณาการหักค่าใช้จ่ายเป็นส่วนหนึ่งของรายจ่ายภาษีเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ในการวิเคราะห์ครั้งนี้จะไม่รวมการหักค่าใช้จ่ายเป็นรายจ่ายภาษีเช่นเดียวประเทศสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย เพื่อแยกให้เห็นผลกระทบจากการหักค่าใช้จ่ายและรายจ่ายภาษีอย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น

ภาพรวมรายจ่ายภาษีของประเทศไทยปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะในช่วงปี 2560 – 2561 โดยในปี 2561 มูลค่าค่าลดหย่อน/บริจาคอยู่ที่ 1,179,646 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 7.2 ต่อ GDP ทำให้เงินได้สุทธิคงเหลืออยู่ที่ 2,257,853 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 13.8 ต่อ GDP ซึ่งการปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นของค่าลดหย่อนในช่วงปี 2560 เป็นผลมาจากการปรับโครงสร้างภาษีในปี 2560 โดยการปรับปรุงการหักค่าลดหย่อนเพิ่มขึ้น เช่น ค่าลดหย่อนสำหรับผู้มีเงินได้จากเดิม 30,000 บาท เป็น 60,000 บาท ค่าลดหย่อนสำหรับคู่สมรสของผู้มีเงินได้จากเดิม 30,000 บาท เป็น 60,000 บาท ค่าลดหย่อนสำหรับบุตรจากเดิม 15,000 – 17,000 บาท เป็น 30,000 บาท และหากเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายสามารถหักได้ไม่จำกัดจำนวน แต่หากเป็นบุตรบุญธรรม หรือมีทั้งบุตรบุญธรรมและบุตรชอบด้วยกฎหมายจะหักได้สูงสุดไม่เกิน 3 คน เป็นต้น

¹⁸ บางประเภทอาจหักได้เพียงร้อยละ 50 ขึ้นอยู่กับที่กฎหมายกำหนด อาทิ การขายอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นมรดก

ภาพที่ B.6 มูลค่าเงินได้หลังหักค่าใช้จ่าย เงินได้สุทธิ และค่าลดหย่อน/บริจาค ปี 2544 - 2561



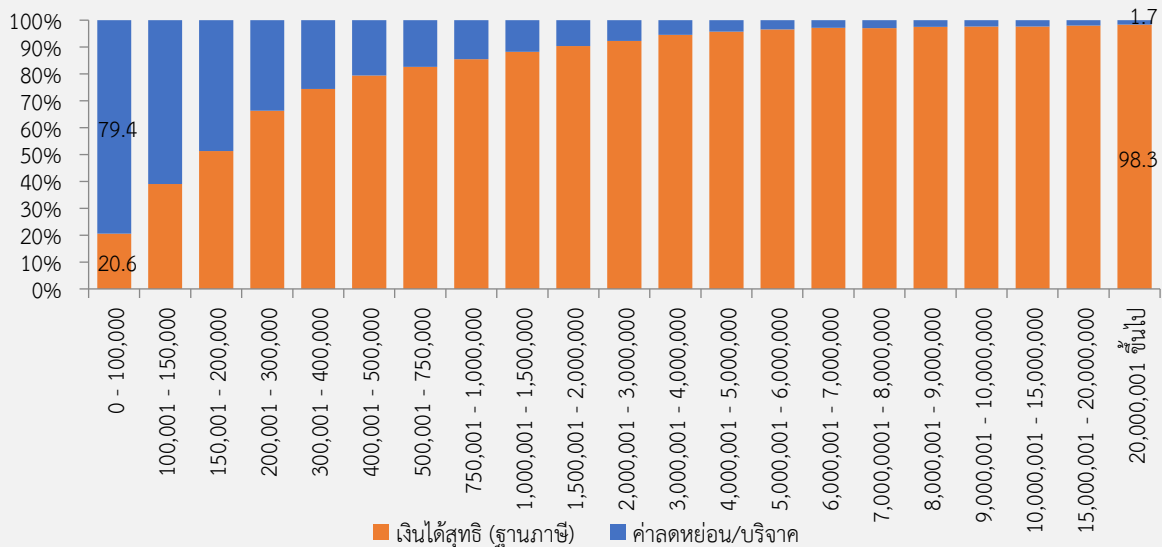
ที่มา : กรมสรรพากร และประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม (กขส.) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

โดยส่วนสำคัญของรายจ่ายภาษีส่วนใหญ่เป็นการลดหย่อนส่วนตัวและครอบครัว เช่น ค่าลดหย่อนส่วนตัว บุตร บิดา มารดา เป็นต้น ซึ่งมีส่วนแบ่งประมาณร้อยละ 40 – 50 ของค่าลดหย่อนทั้งหมด¹⁹ อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิหักลดหย่อนโดยรวมยังคงมีความแตกต่างกันทั้งในมิติช่วงชั้นรายได้และประเภทของค่าลดหย่อนในแต่ละประเภท โดยผู้ได้รับประโยชน์จากค่าลดหย่อนส่วนบุคคลในแต่ละกลุ่มรายได้ไม่แตกต่างกันมากนัก เนื่องจากในทุกช่วงชั้นรายได้จะได้รับประโยชน์จากค่าลดหย่อนส่วนบุคคลในเกณฑ์ที่เท่ากัน (จำกัดเพดานค่าลดหย่อน) แต่จะแตกต่างกันตามจำนวนบุตร บิดา และมารดาที่นำมาใช้สิทธิในการลดหย่อนภาษีเท่านั้น ในขณะที่การลดหย่อนประเภทอื่นจะมีปัจจัยความแตกต่างของระดับรายได้เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย อาทิ การลดหย่อนเพื่อสร้างระบบโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม (เช่น เบี้ยประกันชีวิต กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนการออม เป็นต้น) การลดหย่อนเพื่อการลงทุน (การลงทุนในกองทุนรวมหุ้นระยะยาว (LTF)) ซึ่งส่วนใหญ่ผู้ที่ได้รับประโยชน์มักเป็นกลุ่มผู้มีรายได้สูงที่มีทางเลือกในการลงทุนทางการเงินในหลายรูปแบบ

ในช่วงตั้งแต่ปี 2545 – 2561 ผู้ยื่นแบบเสียภาษีในทุกช่วงชั้นรายได้มีแนวโน้มในการใช้สิทธิประโยชน์จากการหักค่าลดหย่อน/บริจาคเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะในช่วงรายได้ 0 – 300,000 บาท ที่มีการใช้สิทธิหักค่าลดหย่อนมากกว่าร้อยละ 50 ของเงินได้หลังหักค่าใช้จ่าย โดยในปี 2545 กลุ่มคนที่มีรายได้มากกว่า 20 ล้านบาทขึ้นไปใช้สิทธิประโยชน์จากการหักค่าลดหย่อนเพียงร้อยละ 1.7 ของเงินได้หลังหักค่าใช้จ่าย หรือคิดเป็นมูลค่ารายจ่ายภาษี 304 ล้านบาท ในขณะที่กลุ่มผู้มีรายได้ไม่เกิน 1 แสนบาท ใช้สิทธิค่าลดหย่อนคิดเป็นร้อยละ 79.4 ของเงินได้หลังหักค่าใช้จ่าย หรือมีมูลค่ารายจ่ายภาษี 61,158 ล้านบาท

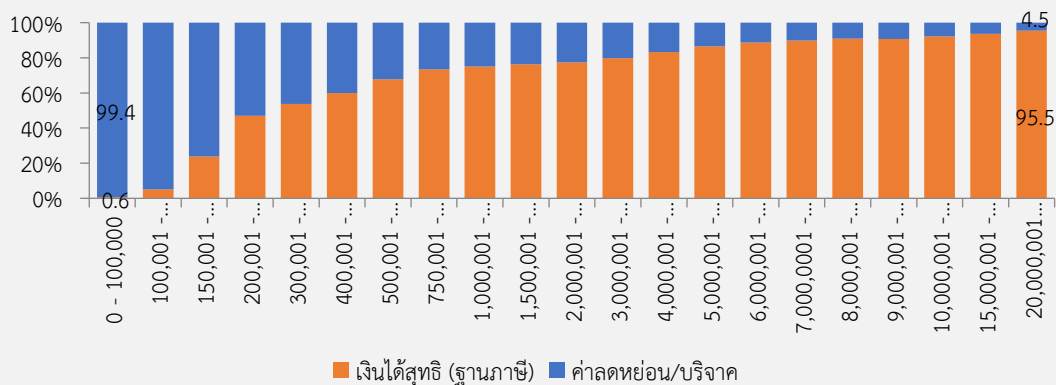
¹⁹ อธิภัทร มุทิตาเจริญ และผาสุก พงษ์ไพจิตร, การวิเคราะห์รายจ่ายภาษีสำหรับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา, โครงการวิจัยเรื่อง “แนวทางการปฏิรูปภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและวิเคราะห์การกระจายรายได้ของผู้มีเงินได้พึงประเมิน”, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว), 2560

ภาพที่ B.7 โครงสร้างเงินได้หลังหักค่าใช้จ่ายของผู้ยื่นแบบเงินได้บุคคลธรรมดา ปี 2545



ที่มา : กรมสรรพากร และประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม (กขส.) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

ภาพที่ B.8 โครงสร้างเงินได้หลังหักค่าใช้จ่ายของผู้ยื่นแบบเงินได้บุคคลธรรมดา ปี 2561



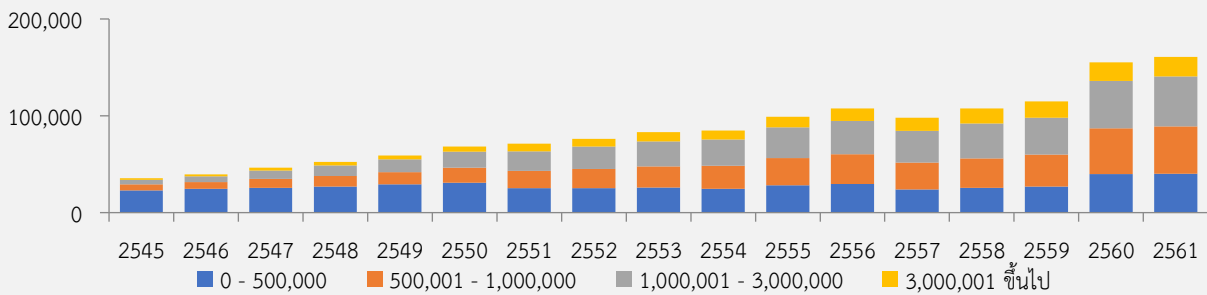
ที่มา : กรมสรรพากร และประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม (กขส.) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

เมื่อเปรียบเทียบโครงสร้างการหักค่าลดหย่อนระหว่างปี 2545 และ 2561 พบว่า การปรับตัวเพิ่มขึ้นของการใช้สิทธิประโยชน์จากการหักค่าลดหย่อน/บริจาคในปี 2561 เป็นการปรับเพิ่มขึ้นในทุกช่วงชั้นรายได้ อย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งทำให้ภาระภาษีของผู้ยื่นแบบในแต่ละช่วงรายได้ลดลง เพราะมีเงินได้สุทธิที่นำไปใช้ในการคำนวณภาษีลดลง โดยสัดส่วนการใช้สิทธิค่าลดหย่อนของกลุ่มผู้มีรายได้มากกว่า 20 ล้านบาทขึ้นไปอยู่ที่ร้อยละ 4.5 ของเงินได้หลังหักค่าใช้จ่าย หรือคิดเป็นมูลค่า 2,084 ล้านบาท ขณะที่สัดส่วนของกลุ่มผู้มีรายได้ต่ำกว่า 1 ล้านบาทอยู่ที่ร้อยละ 99.4 คิดเป็นมูลค่า 35,425 ล้านบาท

แนวโน้มการใช้สิทธิประโยชน์จากการหักค่าลดหย่อนที่สูงขึ้นส่งผลให้รายได้ของภาครัฐลดลงกว่าที่ควรจะเป็น และทำให้ทรัพยากรของภาครัฐในการยกระดับรายได้ ลดความเหลื่อมล้ำ และดำเนินนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ลดลงเช่นกัน โดยจากการคาดการณ์การสูญเสียรายได้จากการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่มาจากการลดหย่อน/บริจาคของไทยในช่วงปี 2545 – 2561 พบว่า **แนวโน้มมูลค่าความสูญเสียรายได้จากการใช้มาตรการค่า**

หย่อน/บริจาคปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเป็นผลมาจากการค่าลดหย่อน/บริจาคที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งการสูญเสียรายได้จากการจัดเก็บภาษีจากกลุ่มที่มีรายได้สูงมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องเพราะค่าลดหย่อน/บริจาคทำให้ฐานภาษีของกลุ่มผู้มีรายได้สูงแคบลงและอัตราภาษีลดลง ส่งผลให้การดำเนินมาตรการเพื่อดึงดูดทรัพยากรจากกลุ่มผู้มีรายได้สูงและกระจายไปยังกลุ่มผู้มีรายได้น้อยเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

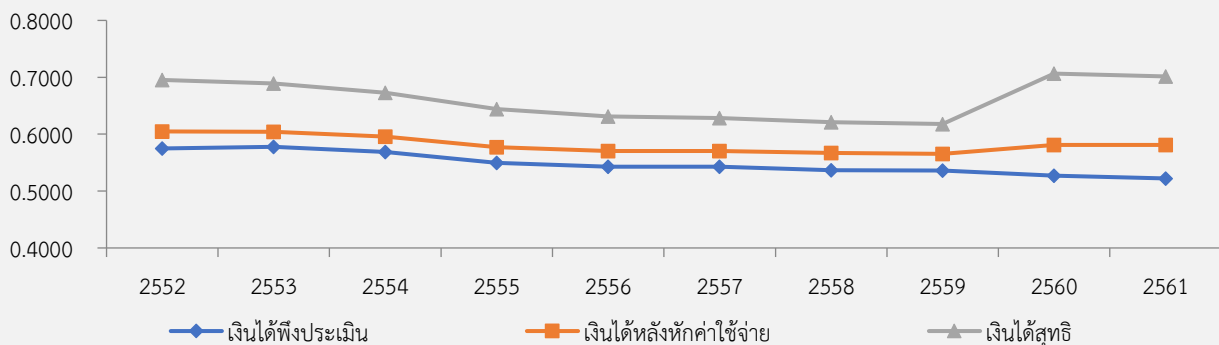
ภาพที่ B.9 คาคการณ์การสูญเสียการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากค่าลดหย่อน/บริจาคของผู้ยื่นแบบเงินได้บุคคลธรรมดา ปี 2545 - 2561



ที่มา : กรมสรรพากร และประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม (กขส.) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาบทบาทของเครื่องมือทางด้านภาษี โดยเฉพาะมาตรการรายจ่ายภาษีและการหักค่าใช้จ่าย ในการลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในประเทศไทย สะท้อนจากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคทางด้านรายได้ของผู้ยื่นแบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ในช่วงปี 2552 - 2561 พบว่า มาตรการทางด้านรายจ่ายภาษีส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ของผู้ยื่นแบบภาษีฯ ในภาพรวมเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะในปี 2560 - 2561 ที่ค่าลดหย่อนปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นมากจากปี 2559 (การปรับโครงสร้างภาษี) ขณะที่มาตรการด้านค่าใช้จ่ายส่งผลให้ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ปรับตัวเพิ่มขึ้นเล็กน้อย ในแง่หนึ่งแสดงให้เห็นว่า กลไกหรือมาตรการรายจ่ายภาษียังคงไม่สามารถทำหน้าที่ในการกระจายรายได้และลดความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ได้อย่างที่ควรจะเป็น ในทางกลับกันยังมีส่วนสำคัญในการทำให้ความแตกต่างระหว่างรายได้ของผู้ยื่นเสียภาษีเพิ่มสูงขึ้น

ภาพที่ B.10 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคทางด้านรายได้ของผู้ยื่นแบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ปี 2552 - 2561



ที่มา : กรมสรรพากร และประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม (กขส.) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

บทที่ 3 นโยบายในการแก้ไขปัญหาความยากจน และความเหลื่อมล้ำ ในปี 2562

3.1 การสร้างโอกาส อาชีพ และการมีรายได้

3.1.1 การส่งเสริมการมีงานทำของผู้สูงอายุและคนพิการ กระทรวงแรงงานดำเนินการส่งเสริมการมีงานทำและยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีของผู้สูงอายุโดยมีการเชื่อมโยงฐานข้อมูลผู้สูงอายุ บูรณาการความร่วมมือในระดับนโยบายและการขับเคลื่อนระดับพื้นที่ มุ่งเน้นการเพิ่มศักยภาพผู้สูงอายุและคนพิการเพื่อส่งเสริมการมีงานทำเป้าหมาย 110,000 คน ในปีงบประมาณ 2562 มีผลการดำเนินการแล้ว 204,241 คน รวมทั้งดำเนินงานโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการฝึกอบรมแรงงานผู้สูงอายุเพื่อเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพ จำนวน 9,654 คน การจัดหางานให้คนพิการมีงานทำ (มาตรา 33) จำนวน 2,288 คน การส่งเสริมการมีงานทำให้คนพิการ (มาตรา 35) จำนวน 14,397 คน ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2556 การส่งเสริมสวัสดิการเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานสูงอายุ และการขยายโอกาสในการรับสมัครผู้ประกันตนมาตรา 40 ตั้งแต่อายุ 60 ปีขึ้นไป เป็นต้น

3.1.2 การส่งเสริมการจ้างงานยุวแรงงาน กระทรวงแรงงานดำเนินการรวบรวมตำแหน่งงานว่าง พร้อมทั้งประสานสถาบันการศึกษาในการจัดเตรียมนักเรียนนักศึกษา มีการรับสมัครเข้าทำงาน และแนะแนวอาชีพให้นักเรียนและนักศึกษา เป้าหมาย 50,000 คน ในปี 2562 มีผลการดำเนินการ 64,260 คน

3.1.3 โครงการไทยนิยมยั่งยืน เป็นโครงการที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2561 ให้กระทรวงมหาดไทยบูรณาการการทำงานร่วมกันกับทุกกระทรวงและหน่วยงานในพื้นที่ทุกระดับ ตามแนวทางพระราชบัญญัติเพื่อพัฒนาแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจ มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน เสริมสร้างเศรษฐกิจฐานรากให้เข้มแข็งทำให้เกิดการสร้างงาน สร้างอาชีพสร้างรายได้ ลดความเหลื่อมล้ำ และพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับพี่น้องประชาชนทั่วประเทศ โดยมีโครงการสำคัญภายใต้แผนงานโครงการไทยนิยมยั่งยืน ได้แก่ (1) โครงการมาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ) (2) โครงการสร้างทักษะและส่งเสริมอาชีพด้านการเกษตร (3) โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากในพื้นที่ตามโครงการไทยนิยมยั่งยืน (โครงการหมู่บ้าน/ชุมชนสองแสนบาท) (4) โครงการชุมชนท่องเที่ยว OTOP นวัตวิถี และ (5) โครงการพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนอย่างยั่งยืนโดยศาสตร์พระราชาตามแนวทางพระราชรัฐ (กองทุนหมู่บ้าน) โดยมีการดำเนินงานครอบคลุมพื้นที่ 76 จังหวัด 878 อำเภอ และพื้นที่กรุงเทพมหานคร 50 เขต รวมทีมขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศตามโครงการไทยนิยมยั่งยืน จำนวน 7,663 ทีม ดำเนินการในพื้นที่หมู่บ้าน/ชุมชน และชุมชนในกรุงเทพมหานคร รวม 81,151 แห่ง

จากการประเมินโดยกระทรวงมหาดไทยร่วมกับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2562) ทำการเก็บข้อมูลในระหว่างวันที่ 28 กันยายน 2561 - 25 มกราคม 2562 โดยใช้แบบสอบถามจากทั่วประเทศ รวมถึงการลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์และระดมความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ พบว่า ประชาชนเห็นว่า มีการบูรณาการการขับเคลื่อนงานโครงการต่าง ๆ ที่มีเป้าหมายในการลงพื้นที่ในระดับหมู่บ้าน/ชุมชน ร่วมกันตามแนวทางพระราชรัฐของทีมนำ/ชุมชน อยู่ในระดับมาก ค่าเฉลี่ยร้อยละ 77.80 จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน อย่างไรก็ตาม ยังมีบางกรณีทีประชาชนเห็นว่ายังไม่มีมีการบูรณาการเท่าที่ควร เช่น โครงการเพิ่มทักษะอาชีพแก่เกษตรกร ผู้ลงทะเบียนบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ บางครั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประสานงาน ไปที่ประชาชนโดยตรงโดยไม่ประสานงานผ่านนายอำเภอ เมื่อประชาชน ไม่

เข้าใจและสอบถามมาอย่างต่อเนื่องว่าการอำเภอ เจ้าหน้าที่ไม่สามารถให้คำตอบแก่ประชาชนได้ สำหรับด้านการรับรู้และการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า ประชาชนร้อยละ 96.79 รับรู้การดำเนินงานโครงการไทยนิยม ยั่งยืน โดยประชาชนในชนบท ร้อยละ 96.84 รับรู้การดำเนินงานโครงการฯ ซึ่งมากกว่าประชาชนในเขตเมืองที่มีการรับรู้ร้อยละ 96.48 ขณะที่ประชาชนร้อยละ 92.09 มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเลือกโครงการต่าง ๆ โดยประชาชนในเขตชนบท ร้อยละ 92.47 มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งมากกว่าประชาชนในเขตเมืองที่มีส่วนร่วมฯ ที่ร้อยละ 89.82 สำหรับด้านการได้รับผลประโยชน์จากโครงการต่าง ๆ ภายใต้โครงการไทยนิยม ยั่งยืน พบว่า ประชาชนร้อยละ 92.24 ได้รับผลประโยชน์จากโครงการต่าง ๆ โดยประชาชนในเขตชนบท ร้อยละ 92.67 ได้รับผลประโยชน์ มากกว่าประชาชนในเขตเมืองที่ได้รับผลประโยชน์อยู่ที่ร้อยละ 89.61

3.1.4 โครงการตลาดประชารัฐ เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2560 โดยเน้นพัฒนาตลาดใหม่ ขยายพื้นที่ตลาดเดิม เพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ผู้มีรายได้น้อย ผู้ประกอบการหาบเร่แผงลอยและผู้ประกอบการที่เดือดร้อนจากการไม่มีสถานที่ค้าขาย โดยมีกลไกในการขับเคลื่อนผ่านโครงการ ดังนี้

(1) **ตลาดประชารัฐคนไทยยิ้มได้** ดำเนินการครอบคลุมใน 76 จังหวัด ตามสถานที่ อาทิ ในบริเวณสนามหน้าศาลากลางจังหวัด ที่ทำการอำเภอ และสถานที่เอกชน จำนวน 2,155 แห่ง และมีการขยายผลเพิ่มเติม โดยปีงบประมาณ 2562 ได้ดำเนินการจัดตลาดประชารัฐคนไทยยิ้มได้ไปแล้วทั้งสิ้นจำนวน 77,800 ครั้ง ทำให้เกษตรกร ผู้ผลิต ผู้ประกอบการ OTOP และกลุ่มอาชีพในชุมชนมีช่องทางการตลาดและสร้างรายได้ให้แก่ชุมชนเพิ่มขึ้น

(2) **ตลาดประชารัฐท้องถิ่นสุขใจ** ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน จำนวน 3,822 แห่ง ในปีงบประมาณ 2562 ได้ดำเนินการจัดคนลงพื้นที่ตลาดประชารัฐท้องถิ่นสุขใจแล้ว มีผู้ประกอบการร่วมจำหน่ายจำนวน 25,539 ราย มีรายได้สะสมรวมทั้งสิ้น 72.18 ล้านบาท ทำให้เกิดการพัฒนาและยกระดับตลาดมาตรฐานเกษตรปลอดภัย

(3) **ตลาดประชารัฐ กทม. คืบความสุข** ดำเนินการเปิดตลาดใหม่ 46 แห่ง ใน 24 สำนักงานเขตเพื่อจัดสรรพื้นที่ให้ผู้ประกอบการที่ลงทะเบียนได้ขายสินค้าในตลาด จำนวน 1,440 ราย

3.1.5 การปรับขึ้นค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือ 19 สาขาอาชีพ โดยเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2561 มีการเผยแพร่ประกาศคณะกรรมการค่าจ้างเรื่องอัตราค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือ (ฉบับที่ 8) ผ่านเว็บไซต์ราชกิจจานุเบกษา ให้มีการปรับปรุงอัตราค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือ เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสภาพข้อเท็จจริงในปัจจุบัน โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2562 เป็นต้นไป โดยมีรายละเอียดตามตารางด้านล่าง ดังนี้

ตารางที่ 3.1 การปรับขึ้นค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือ 19 สาขาอาชีพ

ที่	อาชีพ	อัตราค่าจ้างไม่น้อยกว่า (บาทต่อวัน)		
		ระดับ 1	ระดับ 2	ระดับ 3
1	ช่างสีรถยนต์	440	550	585
2	ช่างเคาะตัวถังรถยนต์	465	560	650
3	ช่างซ่อมรถยนต์	400	490	585
4	ช่างเย็บ	345	410	550
5	ช่างเครื่องประดับ (ประดับอัญมณี)	440	605	825
6	ช่างเครื่องเรือนไม้	370	425	480
7	ช่างบุครุภัณฑ์	355	410	465
8	ช่างสีเครื่องเรือน	385	495	-
9	ช่างบำรุงรักษารถยนต์	375	440	-
10	ช่างซ่อมเครื่องยนต์ดีเซล	400	490	585
11	ช่างเครื่องปรับอากาศรถยนต์ขนาดเล็ก	400	490	585
12	นักบริหารการขนส่งสินค้าทางถนน	460	550	-
13	ผู้ควบคุมรถยกสินค้าขนาดไม่เกิน 10 ตัน	400	475	-
14	ผู้ควบคุมสินค้าคลัง	385	465	-
15	ผู้ปฏิบัติการคลังสินค้า	375	455	-
16	พนักงานเตรียมวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมเฟอร์นิเจอร์ไม้จริง	350	380	-
17	พนักงานผลิตชิ้นส่วนเฟอร์นิเจอร์ไม้จริงด้วยเครื่องจักรอัตโนมัติ	395	455	-
18	พนักงานประกอบเฟอร์นิเจอร์ไม้จริง	365	415	-
19	ช่างทำสีเฟอร์นิเจอร์ไม้จริง	375	415	-

ที่มา: ประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือ (ฉบับที่ 8)

3.2 การบรรเทาภาระค่าครองชีพ/เพิ่มรายได้ของผู้มีรายได้น้อย ผู้ได้รับผลกระทบและเตรียมความพร้อมจากปัญหาภัยพิบัติ

3.2.1 มาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐระยะที่ 2 และการเติมเงินเข้ากระเป๋าเงินอิเล็กทรอนิกส์ผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ณ วันที่ 15 มกราคม 2562 คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบความคืบหน้าการดำเนินมาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (มาตรการฯ) และให้ความเห็นชอบการดำเนินการมาตรการฯ และการเติมเงินเข้ากระเป๋าเงินอิเล็กทรอนิกส์ในบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ความคืบหน้าการดำเนินมาตรการฯ ผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเข้าร่วมมาตรการฯ จำนวน 4,145,397 ราย ซึ่งได้รับการพัฒนาแล้วจำนวน 3,267,941 ราย และจากผลการติดตามความคืบหน้าการพัฒนาตนเองของผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ข้อมูล ณ สิ้นปีงบประมาณ 2561 สามารถติดตามได้จำนวน 2,607,195 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 80 ของผู้ที่พัฒนาแล้วสรุปได้ ดังนี้ (1) มีผู้มีรายได้เพิ่มขึ้นมากกว่า 30,000 บาทต่อปี หรือเป็นผู้พ้นจากเส้นความยากจนมีจำนวน 1,012,727 ราย จากเดิมเป็นผู้ที่มีรายได้ไม่เกิน 30,000 บาทต่อปี อย่างไรก็ตาม ยังมีผู้ที่มีรายได้ไม่เกิน 30,000 บาทต่อปี คงเหลือ 1,040,842 ราย (ก่อนพัฒนามีจำนวน 2,053,569 ราย) (2) มีผู้มีรายได้มากกว่า 100,000 บาทต่อปี จำนวน 115,116 ราย (ก่อนพัฒนามีจำนวน 0 ราย)

การเติมเงินเข้ากระเป๋าสตางค์อิเล็กทรอนิกส์ มาตรการระยะที่ 2 จากผลของการดำเนินมาตรการฯ ที่ช่วยให้ผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐหลุดพ้นจากเส้นความยากจน หรือมีรายได้มากกว่า 30,000 บาทต่อปี กระทรวงการคลัง จึงเสนอขยายเวลาการดำเนินมาตรการฯ ต่อไปอีก 6 เดือน ตั้งแต่เดือนมกราคม ถึง มิถุนายน 2562 โดยการเติมเงินรายเดือนเข้ากระเป๋าสตางค์อิเล็กทรอนิกส์ (e-Money) ในบัตรสวัสดิการแห่งรัฐซึ่งผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่มีรายได้ไม่เกิน 30,000 บาทต่อปีในปี 2559 จะได้รับเงินจำนวน 200 บาทต่อคนต่อเดือน และผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่มีรายได้สูงกว่า 30,000 บาทต่อปีในปี 2559 จะได้รับเงินจำนวน 100 บาทต่อคนต่อเดือน

3.2.2 มาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยเพิ่มเติมผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ จากมาตรการที่มีอยู่ ดังนี้

(1) **มาตรการบรรเทาภาระค่าไฟฟ้าและค่าน้ำประปา** ช่วยเหลือค่าไฟฟ้าไม่เกินเดือนละ 230 บาทต่อครัวเรือน และค่าน้ำประปาไม่เกินเดือนละ 100 บาทต่อครัวเรือน มีผลตั้งแต่เดือนธันวาคม 2561 ถึงเดือนกันยายน 2562 ระยะเวลา 10 เดือน หลังจากนั้นมีการขยายระยะเวลามาตรการบรรเทาภาระค่าไฟฟ้าและค่าประปาต่อไปอีก 1 ปี (มติ ครม. วันที่ 1 ตุลาคม 2562) โดยให้สิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน 2563 รวมระยะเวลาทั้งสิ้น 1 ปี 10 เดือน โดยมีกลุ่มเป้าหมายเป็นผู้ผ่านคุณสมบัติลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐจำนวน 11.4 ล้านคน และลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐเพิ่มเติมภายใต้โครงการไทยนิยมยั่งยืนอีก 3.1 ล้านคน รวมทั้งสิ้น 14.5 ล้านคน ซึ่งทั้งหมดผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐคิดเป็นครัวเรือนประมาณ 8.2 ล้านครัวเรือน ทั้งนี้ 1 ครัวเรือนใช้ได้เพียง 1 สิทธิเท่านั้น โดยผลการเบิกจ่าย ณ วันที่ 30 กันยายน 2562 รวม 384.78 ล้านบาท

(2) **มาตรการช่วยเหลือค่าเดินทางไปรักษาพยาบาลแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย** เพื่อบรรเทาค่าใช้จ่ายในการเดินทางรับยาและค่าใช้จ่ายอื่นๆ เกี่ยวกับสุขภาพ จำนวน 1,000 บาทต่อคน (ได้รับครั้งเดียว) โดยต้องเป็นผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐและผู้ลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐเพิ่มเติมภายใต้โครงการไทยนิยมยั่งยืน โดยมีอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป ระหว่างเดือนธันวาคม 2561 ถึงเดือนกันยายน 2562 จำนวน 3.5 ล้านคน มีผลการเบิกจ่าย ณ วันที่ 30 กันยายน 2562 รวม 3,295.85 ล้านบาท

(3) **มาตรการช่วยเหลือค่าเช่าบ้านแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย** เป็นจำนวน 400 บาทต่อคนต่อเดือน ระหว่างเดือนธันวาคม 2561 ถึงเดือนกันยายน 2562 โดยต้องเป็นผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐและผู้ลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐเพิ่มเติมภายใต้โครงการไทยนิยมยั่งยืน โดยมีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ระหว่างเดือนธันวาคม 2561 ถึงเดือนกันยายน 2562 และเช่าที่อยู่อาศัยและรวมถึงผู้สูงอายุที่ไม่มีที่อยู่อาศัยด้วย (ตามข้อมูลการลงทะเบียนของผู้มีรายได้น้อย) ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 2.3 แสนคน ณ เดือนกันยายน 2562 โดยมีผลการเบิกจ่าย ณ วันที่ 30 กันยายน 2562 รวม 836.61 ล้านบาท

(4) **มาตรการช่วยเหลือค่าอินเทอร์เน็ตครัวเรือนผู้มีรายได้น้อย** เพื่อช่วยลดความเหลื่อมล้ำ กระจายความเจริญสู่ชนบท ให้ครอบคลุมทั้งหมู่บ้านในพื้นที่ชนบท ครัวเรือน และประชาชนในชายขอบ ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยที่อยู่ภายใต้โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐปี 2560 โดยสำนักงาน กสทช. จะสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการใช้บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง ประมาณ 400,000 ครัวเรือน หรือครอบคลุมประชากรประมาณ 1.2 ล้านคน ในอัตราค่าบริการ 200 บาทต่อเดือนต่อครัวเรือน เป็นระยะเวลา 3 ปี โดยเริ่มให้บริการตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2562 และสิ้นสุดในเดือนเมษายน 2565

(5) มาตรการสนับสนุนค่าใช้จ่ายช่วงปลายปี 2561 ให้แก่ผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ สำหรับซื้อสินค้าและบริการเพิ่มเติมในเดือนธันวาคม 2561 จำนวน 500 บาทต่อคน (ได้รับครั้งเดียว) เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้มีรายได้น้อย

3.2.3 มาตรการลดภาระค่าก๊าซหุงต้ม โดยประชาชนจะได้ส่วนลดค่าก๊าซหุงต้มครัวเรือนละ 100 บาท จำนวน 100,000 ครัวเรือน โดยแบ่งเป็นในส่วนของผู้มีรายได้น้อยที่ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐจำนวน 88,000 ครัวเรือน ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2562-ถึงธันวาคม 2562 เป็นระยะเวลา 3 เดือน โดยต้องซื้อก๊าซหุงต้มจากร้านค้าก๊าซที่ลงทะเบียนกับกรมบัญชีกลาง

3.2.4 มาตรการขยายเวลาการลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม พระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ 684) พ.ศ. 2562 กำหนดให้ขยายเวลาลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มให้คงจัดเก็บในอัตราร้อยละ 7 (รวมภาษีท้องถิ่น) ไปอีก 1 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2562 - 30 กันยายน 2563 เพื่อช่วยลดภาระค่าครองชีพของประชาชนและสร้างความเชื่อมั่นในการประกอบธุรกิจให้กับภาคเอกชนอันจะทำให้ระบบเศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งเพื่อสนับสนุนเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

3.2.5 มาตรการเพื่อบรรเทาค่าครองชีพ สำหรับเกษตรกรรายย่อยและเกษตรกรผู้ประสพภัยแล้ง ปี 2562

(1) **โครงการลดดอกเบี้ยเงินกู้** โดยเกษตรกรลูกค้าธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ที่ประสบภัยแล้งได้รับสิทธิจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้เหลือร้อยละ 0.1 ต่อปี สำหรับต้นเงินกู้ที่ไม่เกิน 300,000 บาท เป็นระยะเวลา 1 ปี (1 สิงหาคม 2562 - 31 กรกฎาคม 2563)

(2) **โครงการพักชำระหนี้ให้กับเกษตรกร** ที่เป็นลูกค้า ธ.ก.ส. ที่ได้รับผลกระทบจากภัยแล้ง โดยขยายเวลาชำระหนี้เดิมเป็นระยะเวลา 2 ปีนับจากงวดชำระเดิม แต่ไม่เกินวันที่ 31 กรกฎาคม 2564 นอกจากนี้ ธ.ก.ส. มีมาตรการสินเชื่อผ่อนปรนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรลูกค้า ธ.ก.ส. ให้มีเงินทุนสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายหรือค่าลงทุนเพื่อฟื้นฟูการประกอบอาชีพ และเป็นค่าสร้างหรือซ่อมแซมที่อยู่อาศัยหรือโรงเรือนการเกษตร รวมถึงฟื้นฟูการผลิตที่ได้รับเสียหายจากภัยธรรมชาติหรือภัยพิบัติวงเงินรวม 55,000 ล้านบาท

(3) **โครงการสนับสนุนต้นทุนการผลิตให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวนาปี** ปีการผลิต 2562/63 เกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวปี 2562 กับกรมส่งเสริมการเกษตร ให้ได้รับเงินช่วยเหลือไร่ละ 500 บาท ครัวเรือนละไม่เกิน 20 ไร่ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนและลดต้นทุนการผลิตให้เกษตรกร โดย ณ วันที่ 30 กันยายน 2562 จ่ายเงินให้เกษตรกรแล้ว 2,611,595 ครัวเรือน เป็นเงิน 15,924.26 ล้านบาท

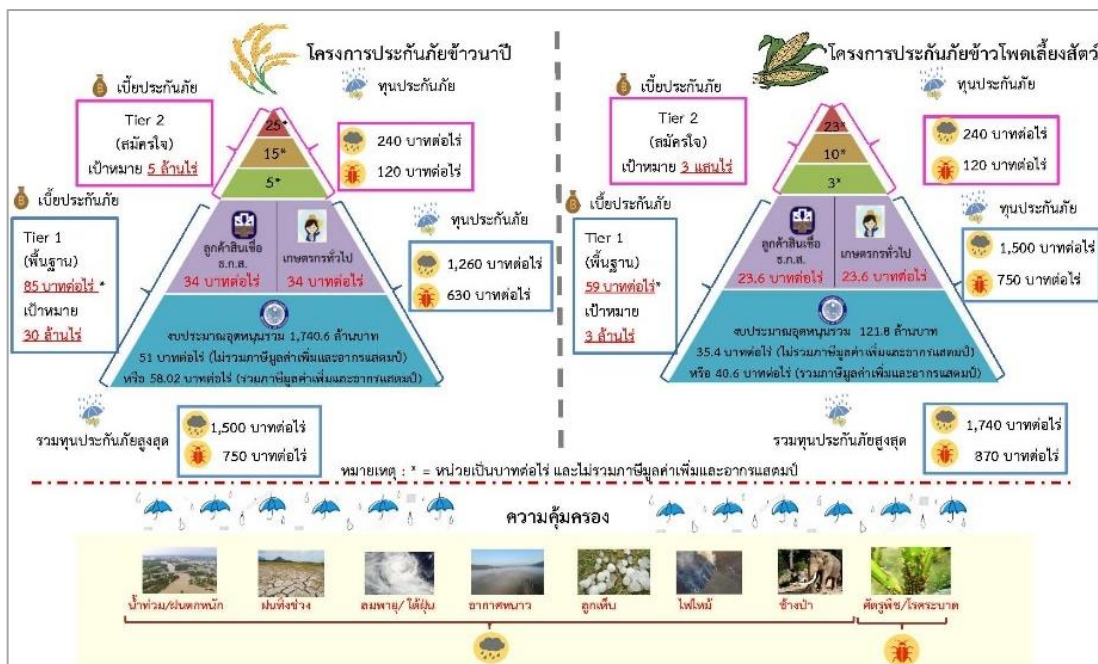
3.2.6 โครงการประกันภัยข้าวนาปีและโครงการประกันภัยข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปีการผลิต 2562 เพื่อให้เกษตรกรมีเครื่องมือในการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ โดยมีรายละเอียดของทั้ง 2 โครงการ ดังนี้

(1) **โครงการประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต 2562** มาจากการพัฒนาโครงการประกันภัยปี 2561 โดยมีรายละเอียดสำคัญ 3 เรื่อง ดังนี้ (1) โครงการประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต 2562 ได้เพิ่มความคุ้มครอง “ภัยข้างป่า” ทำให้สามารถคุ้มครองความเสี่ยงภัยให้กับเกษตรกรได้ถึง 8 ประเภท จากเดิมที่ครอบคลุมเฉพาะท่วมหรือฝนตกหนัก

ภัยแล้ง ฝนแล้งหรือฝนทิ้งช่วง ลมพายุหรือพายุไต้ฝุ่น ภัยอากาศหนาวหรือน้ำค้างแข็ง ลูกเห็บ ไฟไหม้และภัยแมลง ศัตรูพืชหรือโรคระบาด (2) โครงการประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต 2562 มีอัตราค่าเบี้ยประกันภัย 85 บาทต่อไร่ (ไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่มและอากรแสตมป์) ลดจากโครงการประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต 2561 ที่มีอัตราค่าเบี้ยประกันภัย 90 บาทต่อไร่ และ (3) โครงการประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต 2562 มีหลักเกณฑ์ให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการจ่ายค่าเบี้ยประกันภัยโดยสามารถซื้อหรือทำประกันภัยเพิ่มเติม (ส่วนที่ 2 หรือ Tier 2) เพื่อให้ได้รับความคุ้มครองมากขึ้นจากส่วนที่ภาครัฐให้การอุดหนุน (ส่วนที่ 1 หรือ Tier 1) โดยผลการดำเนินงาน ณ สิ้นปีงบประมาณ (สิ้นสุดการจำหน่ายกรมธรรม์ เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2562) มีพื้นที่เข้าร่วมโครงการฯ ปีการผลิต 2562 ในการรับประกันภัยส่วนที่ 1 จำนวน 28 ล้านไร่ และการรับประกันภัยส่วนที่ 2 จำนวน 2.43 ล้านไร่ มีค่าเบี้ยประกันภัยรวมจำนวน 2,592.55 ล้านบาท ทั้งนี้ สามารถสรุปหลักการและรายละเอียดของโครงการตามรูปข้างล่าง ดังนี้

(2) โครงการประกันภัยข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปีการผลิต 2562 เป็นการดำเนินโครงการประกันภัยปีแรก ให้แก่เกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ มีการอุดหนุนค่าเบี้ยประกันภัยจากภาครัฐ และมีหลักการให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการจ่ายค่าเบี้ยประกันภัยโดยสามารถซื้อหรือทำประกันภัยเพิ่มเติม เพื่อให้ได้รับความคุ้มครองมากขึ้นในรูปแบบเดียวกันกับโครงการประกันภัยข้าวนาปี ทั้งนี้ สามารถสรุปหลักการและรายละเอียดของโครงการตามรูปข้างล่าง

ภาพที่ 3.1 โครงการประกันภัยข้าวนาปี และ โครงการประกันภัยข้าวโพดเลี้ยงสัตว์



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

3.3 การกระจายการถือครองทรัพย์สิน

3.3.1 การจัดสรรที่ดินทำกิน

(1) การจัดสรรที่ดินทำกินให้เกษตรกร โดยสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จัดหาที่ดินกระจายสิทธิที่ดิน และจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินไม่เพียงพอต่อการครองชีพ โดยการมอบสิทธิ

เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ภายใต้กิจกรรมการจัดที่ดิน มีเป้าหมายจัดที่ดินให้กับเกษตรกรจำนวน 63,000 ราย และมีพื้นที่ที่ได้รับการตรวจสอบการถือครองที่ดิน จำนวน 4.80 ล้านไร่ โดยการดำเนินงานในปีงบประมาณ 2562 ส.ป.ก. ได้ดำเนินการมอบหนังสืออนุญาตเข้าทำประโยชน์ (ส.ป.ก. 4-01) ให้กับเกษตรกรจำนวนทั้งสิ้น 52,761 ราย โดยเป็นการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรให้กับเกษตรกร 40,964 ราย และจัดที่ดินชุมชนให้กับเกษตรกร 11,797 ราย (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2562)

(2) **การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน** ของคณะอนุกรรมการจัดที่ดินภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ในปีงบประมาณ 2562 มีดำเนินการจัดที่ดินให้แก่ประชาชน จำนวน 17,579 ราย 21,586 แปลง รวม 118,577 ไร่

3.3.2 การพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาส

(1) **โครงการบ้านธนารักษ์ประชารัฐ** เป็นการดำเนินการตามนโยบายเพื่อแก้ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของประชาชน จัดให้ประชาชนที่บุกรุกที่ราชพัสดุได้รับสิทธิเช่าเพื่ออยู่อาศัยและประกอบกิจการเกษตร และส่งเสริมให้ประชาชนมีความมั่นคงในด้านการมีที่ทำกินและที่อยู่อาศัย โดยปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 มีเป้าหมายโครงการในการจัดให้เช่า 3,500 ราย และจัดทำแผนที่ 4,000 ราย โดยมีผลการดำเนินการในการจัดให้เช่ารวมแล้ว 3,688 ราย และจัดทำแผนที่ 5,595 ราย

(2) นอกจากนี้ มติที่ประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 29 ธันวาคม 2562 เห็นชอบให้ปรับปรุงเงื่อนไขคุณสมบัติผู้มีสิทธิเข้าร่วมโครงการบ้านธนารักษ์ประชารัฐในส่วนของโครงการเช่าระยะยาวให้เปิดกว้างมากขึ้น จากเดิมต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนที่ปัจจุบันไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัย เป็น (1) ประชาชนผู้ได้รับสิทธิในบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (2) ประชาชนที่มีรายได้ไม่เกิน 35,000 บาทต่อคนต่อเดือน (Gross Income) (3) ประชาชนทั่วไป เพื่อเป็นการแก้ปัญหาจากการดำเนินงานที่ผ่านมาที่มีผู้เข้าร่วมโครงการและผ่านคุณสมบัติน้อยกว่าเป้าหมายที่กำหนด ทั้งนี้ไม่บังคับใช้กับผู้ขอเข้าร่วมโครงการก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะเห็นชอบตามการปรับปรุงเงื่อนไข

(3) **โครงการแก้ปัญหาชุมชนแออัด “บ้านมั่นคง”** เป็นโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย และเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เพื่อเป็นการสร้างความมั่นคงทั้งด้านที่ดินและที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย ส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและแก้ปัญหาสภาพแวดล้อมในชุมชนให้น่าอยู่ โดยได้ดำเนินโครงการในพื้นที่ชุมชนแออัดที่อยู่ในที่ราชพัสดุและชุมชนแออัดริมคลอง ซึ่งเป็นคลองในที่ราชพัสดุตั้งแต่ก่อนปี 2559 จนถึงปัจจุบัน สำหรับปี 2563 เป็นต้นไปจะเริ่มดำเนินโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ชุมชนในพื้นที่คลองเปรมประชากร ร่วมกับหน่วยงานภาคีที่เกี่ยวข้องต่อไป โดยผลการดำเนินการปี 2562 สามารถพัฒนาที่อยู่อาศัยได้ 1,395 ครัวเรือนต่อหลัง หรือรองรับประชาชนได้ 6,159 คน

(4) **โครงการสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยแห่งรัฐ (โครงการบ้านล้านหลัง)** โดยธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) จะสนับสนุนสินเชื่อที่อยู่อาศัยในเงื่อนไขผ่อนปรน รายละไม่เกิน 1 ล้านบาท ด้วยดอกเบี้ยต่ำร้อยละ 3 เป็นเวลานานสูงสุด 5 ปี กรอบวงเงินโครงการรวม 50,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นการเพิ่มโอกาสให้ประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยและผู้มีรายได้น้อยหรืออาชีพอิสระสามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง และลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม หลังการเปิดให้ประชาชนจองสิทธิพบว่า ประชาชนให้ความสนใจอย่างมากทำให้ยอดการยื่นจองสิทธิสินเชื่อสูงเกินกว่ากรอบวงเงินสินเชื่อที่ธอส. ได้กำหนดไว้ สะท้อนให้เห็นว่าโครงการบ้านล้านหลังสามารถตอบสนอง

ความต้องการของกลุ่มผู้มีรายได้ต่ำที่ต้องการมีบ้านเป็นของตนเอง ดังนั้น เพื่อให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของโครงการ จึงมีมติที่ประชุมคณะกรรมการในวันที่ 12 มีนาคม 2562 เห็นชอบตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ให้ปรับกรอบการดำเนินโครงการฯ ดังนี้ (1) กรอบวงเงินกู้ โดยกลุ่มรายได้ต่อคนไม่เกิน 25,000 บาทต่อเดือน ปรับเพิ่มกรอบวงเงินใหม่เป็น 40,000 ล้านบาท จากเดิม 20,000 ล้านบาท และกลุ่มรายได้ต่อคนเกินกว่า 25,000 บาทต่อเดือน ปรับลดกรอบวงเงินใหม่เป็น 10,000 ล้านบาท จากเดิม 30,000 ล้านบาท (2) กรอบระยะเวลาดำเนินการ จะสิ้นสุดการทำนิติกรรม เมื่อ ธอส. ให้สินเชื่อเต็มตามกรอบวงเงินคือ 50,000 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 30 ธันวาคม 2564 จากเดิมที่จะสิ้นสุดการทำนิติกรรมภายในวันที่ 30 ธันวาคม 2562 โดยผลการดำเนินโครงการ ณ วันที่ 23 พฤษภาคม 2562 มีการอนุมัติสินเชื่อแล้ว 6,300 คน เป็นเงินกู้ 4,300 ล้านบาท เฉลี่ยคนละ 800,000 บาท ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มาจากผู้จองสิทธิ์ทั้งหมด 127,000 ราย

นอกจากนี้ มติที่ประชุมคณะกรรมการในวันที่ 16 มิถุนายน 2563 เห็นชอบปรับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขกรณีลูกค้ารายย่อย (Post Finance) โดยปรับเพิ่มราคาซื้อขาย และวงเงินกู้ที่อยู่อาศัยเป็นรายละไม่เกิน 1.2 ล้านบาท จากเดิม 1 ล้านบาท เพื่อให้เหมาะสมกับราคาซื้อขายของอสังหาริมทรัพย์ในปัจจุบัน เพิ่มโอกาสให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี ลดความเหลื่อมล้ำในสังคม รวมถึงกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านภาคอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้ โครงการฯ กำหนดกรอบวงเงินสินเชื่อที่อยู่อาศัยสำหรับลูกค้ารายย่อย จำนวน 50,000 ล้านบาท อัตราดอกเบี้ยแบ่งเป็น กรณีรายได้ไม่เกิน 25,000 บาทต่อเดือน ปีที่ 1 ถึง ปีที่ 5 อัตราดอกเบี้ยคงที่ร้อยละ 3 ต่อปี ฟรีค่าธรรมเนียมได้แก่ ค่าธรรมเนียมการยื่นกู้ ค่าประเมินราคาหลักประกัน ค่าจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม และค่าจดทะเบียนนิติกรรม จำนอง ส่วนกรณีรายได้เกิน 25,000 บาทต่อเดือน อัตราดอกเบี้ยปีที่ 1 ถึง ปีที่ 3 คงที่ร้อยละ 3 ต่อปี กรณีการกู้ 1.2 ล้านบาท จะผ่อนชำระเริ่มต้นเพียง 4,500 บาทต่อเดือน โดย ณ วันที่ 15 มิถุนายน 2563 พบว่า มีผู้ติดต่อยื่นคำขอแล้วจำนวน 29,813 ราย วงเงิน 21,970 ล้านบาท และ ธอส. อนุมัติสินเชื่อแล้วทั้งสิ้น 28,278 ราย วงเงินกู้ 20,106 ล้านบาท

3.4 การสร้างโอกาสทางการศึกษา และบริการศึกษาที่มีคุณภาพ

3.4.1 กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) เพื่อช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสให้ได้รับโอกาสในการศึกษาพัฒนาตามศักยภาพและเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ รวมถึงครูและหน่วยจัดการเรียนรู้ทั้งในและนอกระบบ ได้รับการพัฒนาคุณภาพทั่วถึง ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 กสศ.มีการดำเนินโครงการที่สำคัญ ดังนี้

(1) โครงการจัดสรรเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนพิเศษแบบมีเงื่อนไข หรือทุนเสมอภาค โดยนักเรียนต้องรักษาอัตราการมาเรียนสูงกว่าร้อยละ 80 ของเวลาเรียนทั้งหมด จะได้รับการสนับสนุนค่าครองชีพ ค่าเดินทาง และค่าอาหาร และกิจกรรมพัฒนานักเรียนให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและความต้องการตามศักยภาพเป็นรายบุคคล จากเงินอุดหนุนจำนวน 1,600 บาท/คน/ปีเพิ่มเป็นจำนวน 3,000 บาท/คน/ปี และได้ขยายกลุ่มเป้าหมายจากนักเรียนสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานสู่โรงเรียนในสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และโรงเรียนสังกัดตำรวจตระเวนชายแดน รวมถึงขยายการช่วยเหลือตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เพื่อให้เด็กยากจนได้มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาและเป็นการป้องกันการหลุดออกนอกระบบการศึกษา ก่อนวัยอันควร ซึ่งสามารถช่วยเหลือนักเรียนทุนเสมอภาค 3 สังกัด จำนวน 711,536 คน ครอบคลุมสถานศึกษาจำนวน 27,805 แห่งทั่วประเทศ ซึ่งในจำนวนนี้เป็นเด็กที่มีความพิการด้อยโอกาส จำนวน 69,104 คน

(2) **โครงการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่เพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา** สํารวจและค้นพบเด็กและเยาวชนนอกระบบการศึกษาจำนวน 49,474 คน จากพื้นที่ 897 ตำบล 115 อำเภอ ใน 20 จังหวัดเป้าหมาย โดยขณะนี้ อยู่ระหว่างการจัดทำแผนการช่วยเหลือรายบุคคลโดยทีมสหวิชาชีพที่คณะทำงานจังหวัดได้ตั้งขึ้น โดย กสศ. จะสนับสนุนงบประมาณ 4,000 บาทต่อคน เพื่อสนับสนุนกระบวนการฟื้นฟูเยียวยาและเตรียมความพร้อมให้กลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งเป็นค่าใช้จ่ายสนับสนุนสถานศึกษาหรือหน่วยฝึกอาชีพ เพื่อรับกลุ่มเป้าหมายกลับเข้าศึกษาต่อ หรือจัดให้มีการพัฒนาทักษะอาชีพตามเป้าหมายภายในเดือนกันยายน 2563

(3) **โครงการพัฒนาสถาบันต้นแบบด้านการพัฒนาคุณภาพเด็กปฐมวัยเพื่อสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา** โดยร่วมมือกับ 20 จังหวัด ในการสำรวจและค้นพบเด็กปฐมวัยจำนวน 21,136 คน ที่อยู่ในเกณฑ์ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ของ กสศ. เพื่อให้ได้รับการดูแลในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะจัดสรรเงินอุดหนุนเพิ่มเติมจากส่วนที่รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้จัดสรรงบประมาณไว้ เพื่อดูแลและพัฒนาเด็กปฐมวัยอย่างเหมาะสมเป็นรายบุคคล นอกจากนี้ยังมีการพัฒนาศักยภาพของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการแล้ว 300 ศูนย์ ใน 17 จังหวัดให้ได้ตามมาตรฐานสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยแห่งชาติ พ.ศ. 2561

(4) **โครงการสร้างโอกาสทางการศึกษาสำหรับนักเรียนในพื้นที่ห่างไกลเป็นครูรุ่นใหม่เพื่อพัฒนาคุณภาพโรงเรียนของชุมชน (ครูรัก(ษ์)ถิ่น)** ผ่านความร่วมมือกับ 5 หน่วยงานหลักในระดับนโยบาย ประกอบด้วย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการอุดมศึกษาวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา ร่วมผลิตและพัฒนาครูรัก(ษ์)ถิ่นในสาขาที่มีความต้องการและจำเป็นเร่งด่วน 2 สาขา คือสาขาวิชาประถมศึกษาและสาขาวิชาปฐมวัย โดยมีบันทึกข้อตกลงระหว่าง 11 มหาวิทยาลัยที่ได้รับคัดเลือกโดยมีเป้าหมายรุ่นละ 300 คน ผลิตจำนวน 5 รุ่น ในระยะเวลา 5 ปี (ปีการศึกษา 2563 - 2581) รวมทั้งหมด 1,500 คน นอกจากนี้ยังมีการวางแผนค้นหาและคัดกรองนักเรียนยากจนด้อยโอกาสในพื้นที่ห่างไกล จำนวน 328 คน ในพื้นที่เขตตำบลที่เป็นที่ตั้งของโรงเรียนที่มีอัตราบรรจุข้าราชการครูในปี 2567 ครอบคลุม 45 จังหวัด

3.4.2 การดำเนินโครงการกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) เป็นการให้กู้ยืมเงินแก่นักเรียนหรือนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์เพื่อเป็นค่าเล่าเรียน ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และค่าใช้จ่ายที่เป็นในการครองชีพระหว่างศึกษา เพื่อเป็นการเพิ่มโอกาสในการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มนักเรียนในครัวเรือนที่ยากจน โดยในปีงบประมาณ 2562 ได้จัดสรรเงินให้แก่ นักเรียนจำนวน 538,398 คน รวมเป็นเงิน 26,397.32 ล้านบาท

3.4.3 การจัดตั้งพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา (Education Sandbox) ตามการประกาศพระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2562 เพื่อพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานและให้มีการบริหารจัดการการศึกษารูปแบบใหม่ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ คือ (1) คิดค้นและพัฒนานวัตกรรมการศึกษาเพื่อเพิ่มผลสัมฤทธิ์ในการเรียนรู้ของนักเรียน รวมทั้งขยายผลสู่ระดับประเทศ (2) ลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษา (3) กระจายอำนาจและให้อิสระแก่หน่วยงานทางการศึกษาและสถานศึกษานำร่องในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา ให้มีความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (4) สร้างและพัฒนากลไกในการจัดการศึกษา ร่วมกันระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา ปัจจุบันกระทรวงศึกษาธิการได้จัดตั้งพื้นที่นวัตกรรมศึกษานำร่อง จำนวน 6 พื้นที่ ใน 6 ภูมิภาค ได้แก่ พื้นที่จังหวัด

สตูล ระยอง เชียงใหม่ กาญจนบุรี สระเกษ และจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยครอบคลุมทั้งหมด 8 จังหวัด มีโรงเรียนที่เข้าร่วมรวม 266 โรง และมี 20 นวัตกรรมที่ใช้ในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา

3.4.4 พระราชบัญญัติการพัฒนาเด็กปฐมวัย พ.ศ. 2562 เป็นการยกระดับคุณภาพการศึกษาโดยเริ่มตั้งแต่ระดับปฐมวัย เพื่อสร้างหลักประกันให้เด็กเล็กได้รับการดูแลพัฒนาการอย่างเหมาะสมและมุ่งเน้นให้เกิดความเท่าเทียมกัน โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติ วันที่ 24 ตุลาคม 2561 เห็นชอบหลักการร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาเด็กปฐมวัย พ.ศ. 2562 และได้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2562 โดยมีสาระสำคัญ คือ การกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาเด็กปฐมวัย โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาเด็กปฐมวัย มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่เป็นหน่วยงานของรัฐแต่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งกำหนดให้มีระบบการพัฒนาเด็กปฐมวัย แบ่งเป็น 4 ช่วง ครอบคลุมตั้งแต่ช่วงก่อนคลอด แรกเกิด ช่วงอายุ 3-6 ปี และช่วงอายุ 6-8 ปี หรือวัยรอยต่อกับประถมศึกษา พร้อมกำหนดหน้าที่ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีบริการและสวัสดิการด้านสาธารณสุข ด้านการศึกษา และด้านสังคมอย่างมีคุณภาพแก่เด็กปฐมวัย สตรีมีครรภ์ และบุคคลในครอบครัวของเด็กปฐมวัยอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกันโดยไม่เรียกเก็บค่าใช้จ่าย

3.5 การสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการสาธารณสุขอย่างทั่วถึง และมีคุณภาพ

3.5.1 การสร้างระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เพื่อการจัดบริการสาธารณสุขและระบบคุ้มครองทางสังคมให้ครอบคลุมประชากรทุกกลุ่มอย่างเหมาะสม รวมถึงยกระดับระบบหลักประกันสุขภาพให้ครอบคลุมทุกคนอย่างเท่าเทียมโดยเฉพาะบุคคลด้อยโอกาสกลุ่มต่างๆ โดยในปีงบประมาณ 2562 กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติภายใต้การดูแลสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้มีการพัฒนาและปรับปรุงการบริหารจัดการ อาทิเช่น การเพิ่มรายการจ่ายตามผลงานจริงเพื่อเพิ่มการเข้าถึงบริการในหญิงตั้งครรภ์เป็น 8 รายการ การปรับปรุงประสิทธิภาพบริหารจัดการงบกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ตามประกาศฉบับใหม่ นอกจากนี้มีการปรับสิทธิประโยชน์เพื่อให้เกิดการเข้าถึงการดูแลสุขภาพที่มีมาตรฐานและคุณภาพยิ่งขึ้น อาทิ การเพิ่มสิทธิประโยชน์วัคซีนรวมป้องกัน 5 โรค ประกอบด้วย คอตีบ ไอกรณ บาดทะยัก เยื่อหุ้มสมองอักเสบ และไวรัสตับอักเสบบี และการเพิ่มรายการยาที่มีความจำเป็นแต่มีราคาแพง

การสร้างความครอบคลุมผู้มีสิทธิในระบบประกันสุขภาพ (Universal Health Coverage : UHC)

จำนวนผู้ลงทะเบียนสิทธิในหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจำนวน 47.52 ล้านคน ครอบคลุมสิทธิหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (Universal Coverage Scheme: UCS) ร้อยละ 99.88 และมีหน่วยบริการที่ขึ้นทะเบียนให้บริการในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจำนวน 12,234 แห่ง โดยมีผลการดำเนินงาน ดังนี้ ด้านการเข้าถึงบริการในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 มีดังนี้ 1) บริการทางการแพทย์เหมาจ่ายรายหัว ผู้ป่วยนอกจำนวน 182,688,049 ครั้ง (ร้อยละ 111.59) ผู้ป่วยใน 6,299,512 ครั้ง (ร้อยละ 100.81) 2) บริการผู้ติดเชื้อเอชไอวี และผู้ป่วยเอดส์ได้รับการดูแลรักษาด้วยยาต้านไวรัสอย่างต่อเนื่อง จำนวน 271,704 ราย 3) กลุ่มเสี่ยงที่ได้รับการส่งเสริมและป้องกันการติดเชื้อเอชไอวี จำนวน 59,850 ราย 4) บริการผู้ป่วยไตวายเรื้อรังเข้ารับบริการบำบัดทดแทนไตจำนวน 60,210 ราย 5) บริการตรวจคัดกรองภาวะแทรกซ้อนผู้ป่วยโรคเบาหวานและความดันโลหิตสูง จำนวน 4,137,000 ราย 6) ผู้ป่วยจิตเวชเรื้อรังที่ได้รับการบริการในชุมชน จำนวน 11,380 ราย และ 7) จัดสรรงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดหาบริการสาธารณสุขในการดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงให้สอดคล้องกับแผนการดูแลรายบุคคล จำนวน 219,518 ราย (545.52 ล้านบาท)

3.5.2 โครงการเจ็บป่วยฉุกเฉินวิกฤตมีสิทธิทุกที่ (Universal Coverage Emergency Patients: UCEP) ที่ผู้ป่วยฉุกเฉินวิกฤตสามารถพบกั้ตรประชาชนใบเตียวรักษาได้ทุกโรงพยาบาลทั้งรัฐและเอกชนทั่วประเทศ (72 ชั่วโมงแรก) เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มสามารถเข้ารับการรักษาในภาวะวิกฤตฉุกเฉินอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน

3.5.3 การปฏิรูประบบบริการสุขภาพปฐมภูมิและคลินิกหมอครอบครัว (Primary Care Cluster: PCC) เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการปฐมภูมิ หรือบริการขั้นพื้นฐานที่คลินิกหมอครอบครัวใกล้บ้าน ให้ได้รับบริการสะดวกรวดเร็ว ลดความแออัดในโรงพยาบาลใหญ่ โดยเฉพาะพื้นที่เขตเมืองมีเป้าหมายดำเนินการทั้งสิ้น 110 แห่ง ทั้งนี้ ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาประชาชนมีความเชื่อมั่นในการเข้ารับบริการที่คลินิกหมอครอบครัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 17.92 รวมทั้งได้ให้การดูแลผู้ป่วยติดบ้านติดเตียงที่บ้านเพิ่มขึ้นถึง 2 เท่า ในปี 2561 และมีการวางแผนสุขภาพรายบุคคลทำให้ผู้ป่วยโรคเบาหวานและความดันโลหิตสูงสามารถควบคุมโรคได้ดีขึ้น

3.6 การพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคม

3.6.1 โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด มุ่งเน้นการส่งเสริมสวัสดิการพื้นฐานและเป็นหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานแก่เด็กแรกเกิดให้ได้รับการเลี้ยงดูที่มีคุณภาพ ผ่านการสนับสนุนเงินอุดหนุนแก่เด็กในครอบครัวยากจนหรือเสี่ยงต่อความยากจนเป็นรายเดือน จำนวน 600 บาทต่อเดือน โดยได้มีการขยายความครอบคลุมเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด จาก 0 – 3 ปี เป็น 0 – 6 ปี และขยายเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสมาชิกครัวเรือนจากเดิม ที่รายได้เฉลี่ยไม่เกิน 36,000 บาทต่อคนต่อปี เป็น 100,000 บาทต่อคนต่อปี ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2562 ผลการดำเนินงานโครงการฯ ในปีงบประมาณ 2562 มีผู้มาลงทะเบียนขอรับสิทธิเข้าร่วมโครงการจำนวน 1,081,147 คน เป็นผู้มีสิทธิรับเงินจำนวน 880,8963 คน และมีดำเนินการจ่ายเป็นเงิน 4,353,617,200 บาท (ข้อมูล ณ วันที่ 8 พฤษภาคม 2563)

3.6.2 การสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุ ในปีงบประมาณ 2562 จัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับโครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุ 66,644.65 ล้านบาท โดยผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ที่ลงทะเบียนรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจะได้รับเงินเป็นประจำทุกเดือน คนละ 600 - 1,000 บาทต่อเดือน จำนวนรวมทั้งสิ้น 8,272,563 คน เป็นการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและเอื้อต่อการดำรงชีวิตในสังคมสูงวัย

3.6.3 การสนับสนุนการเสริมสร้างสวัสดิการทางสังคมให้แก่คนพิการหรือทุพพลภาพ ในปีงบประมาณ 2562 จัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับโครงการสนับสนุนการเสริมสร้างสวัสดิการทางสังคมให้แก่คนพิการหรือทุพพลภาพ โดยผู้พิการที่ลงทะเบียนรับเงินเบี้ยความพิการ ได้รับเงินเป็นประจำทุกเดือนคนละ 800บาทต่อเดือน รวมงบประมาณทั้งสิ้น 18,196 ล้านบาท ทำให้ผู้พิการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ลดความเหลื่อมล้ำ และเอื้อต่อการดำรงชีวิต

3.6.4 โครงการบูรณาการฐานข้อมูลสวัสดิการสังคม เป็นโครงการที่จัดทำขึ้นเพื่อให้ภาครัฐมีฐานข้อมูลกลางในการดูแลให้ความช่วยเหลือด้านสวัสดิการสังคมแก่ประชาชนทุกกลุ่มและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น เพื่อบูรณาการจา้ระบบการแจ้งสิทธิ การตรวจสอบสิทธิสวัสดิการสังคม การประเมินและตรวจสอบการใช้สิทธิสวัสดิการสังคมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งกรมบัญชีกลางได้ดำเนินการจ่ายเงินสวัสดิการสังคมผ่านบัตร โดยมีผลการดำเนินการ ดังนี้ การเปิดให้ลงทะเบียนบัตรสวัสดิการแห่งรัฐปี 2560 มีการลงทะเบียนจำนวน 2 รอบ และมีผู้ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

แล้วจำนวน 14,176,464 ราย แบ่งเป็น ในรอบที่ 1 โครงการประชารัฐสวัสดิการการให้ความช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ มีผู้มีสิทธิบัตรแล้ว 11,103,785 ใบ (ข้อมูล ณ วันที่ 31 ต.ค. 2561) และในรอบที่ 2 การลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐเพิ่มเติม ภายใต้โครงการไทยนิยมยั่งยืน มีผู้มีสิทธิบัตรแล้ว 3,072,679 ใบ (ข้อมูล ณ วันที่ 30 ก.ย. 2562) นอกจากนี้ยังมีการดำเนินการจ่ายเงินสวัสดิการสังคมด้วยพร้อมเพย์จำนวน 10 สวัสดิการ ประกอบด้วย (1) เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด (2) เงินช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (3) เบี้ยความพิการ (กรุงเทพมหานคร) (4) เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ(กรุงเทพมหานคร) (5) เบี้ยความพิการ (เมืองพัทยา) (6) เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (เมืองพัทยา) (7) เบี้ยความพิการ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) (8) เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นนาร่องจังหวัดสิงห์บุรี) (9) เงินเดือนทหารกองประจำการ และ (10) เงินค่าป่วยการอาสาสมัครประจำหมู่บ้าน (อสม.) ซึ่งได้จ่ายเงินตั้งแต่ตุลาคม 2561 - 30 กันยายน 2562 รวมทั้งสิ้น 33,425.62 ล้านบาท ซึ่งจะขยายไปยังสวัสดิการอื่น ๆ ต่อไป

3.6.5 โครงการ “หนึ่งตำบล หนึ่งหมู่บ้าน ประกันสังคมถ้วนหน้า” ได้ผลักดันให้แรงงานอิสระเข้าถึงหลักประกันทางสังคมเพื่อสร้างความเป็นธรรมและเท่าเทียมแก่แรงงานทุกภาคส่วน โดยกำหนดเป้าหมายไว้ว่าภายในระยะเวลา 5 ปี (ปี 2561-2565) จะมีผู้ประกันตนตามมาตรา 40 เพิ่มขึ้นจำนวน 5 ล้านคน ทั้งนี้ จะดำเนินการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้โครงการดังกล่าวพร้อมกันทั่วประเทศตั้งแต่ปี 2562 เป็นต้นไป

3.6.6 การขยายการบูรณาการภาคีเครือข่ายในการส่งเสริม ค้ำครอง และพัฒนาแรงงานนอกระบบ ให้มีอาชีพ มีรายได้ มีหลักประกันทางสังคม และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยมีเป้าหมาย 1,066,600 คน ซึ่งการดำเนินงานในปี 2562 สามารถดำเนินการได้เกินค่าเป้าหมาย ที่จำนวน 2,205,645 คน โดยมีกิจกรรมและโครงการที่เกี่ยวข้อง อาทิ โครงการบริหารจัดการแรงงาน นอกระบบ แรงงานสูงอายุ โครงการเตรียมความพร้อมแก่กำลังแรงงาน (ส่งเสริมการรับงาน ไปทำที่บ้าน และการเพิ่มอาชีพ เพิ่มรายได้) โครงการฝึกอบรมแรงงานนอกระบบให้มีทักษะในการประกอบอาชีพ การตรวจแรงงานนอกระบบเพื่อกำกับดูแลผู้จ้างงาน ผู้รับงานไปทำที่บ้าน นายจ้าง ลูกจ้างทำงานบ้าน และลูกจ้างงานเกษตรกรรมให้ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน อย่างเคร่งครัด เป็นต้น

3.6.7 การคุ้มครองแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ฉบับที่ 7 พ.ศ.2562 โดยมีผลบังคับใช้ในวันที่ 5 พฤษภาคม 2562 เป็นต้นไป ซึ่งมีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อกำหนดสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายของนายจ้างและลูกจ้างหลายประการ เพื่อเป็นการยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองลูกจ้างให้สูงขึ้นและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมของกลุ่มบุคคลผู้ใช้แรงงานและเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงและคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ลูกจ้าง โดยมี 7 สิทธิ ดังนี้

(1) อัตราค่าชดเชยกรณีเลิกจ้าง เพิ่มอัตราค่าชดเชยกรณีเลิกจ้างให้กับลูกจ้างที่ทำงานครบ 20 ปีขึ้นไป เป็น 400 วัน จากเดิม 300 วัน โดยจะได้รับค่าชดเชยไม่น้อยกว่า 75% ของค่าจ้างในวันทำงาน โดยมีหลักเกณฑ์การจ่ายค่าชดเชยเลิกจ้าง ดังนี้

ตารางที่ 3.2 หลักเกณฑ์การจ่ายค่าชดเชยกรณีเลิกจ้าง

ระยะเวลาการจ้าง (อายุงาน)	อัตราค่าชดเชย
120 วัน แต่ไม่เกิน 1 ปี	30 วัน
1 ปี แต่ไม่เกิน 3 ปี	90 วัน
3 ปี แต่ไม่เกิน 6 ปี	180 วัน
6 ปี แต่ไม่เกิน 10 ปี	240 วัน
10 ปี แต่ไม่เกิน 20 ปี	300 วัน
ตั้งแต่ 20 ปี ขึ้นไป	400 วัน

ที่มา: พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562

(2) **กรณีนายจ้างผิดนัดไม่จ่ายค่าตอบแทน** กำหนดให้นายจ้างต้องเสียดอกเบี้ยให้ลูกจ้างร้อยละ 15 ต่อปีตามระยะเวลาที่ผิดนัด โดยครอบคลุมทั้งกรณีนายจ้างไม่คืนหลักประกันที่เป็นเงิน ไม่จ่ายเงินกรณีเลิกสัญญาจ้างโดยไม่แจ้งล่วงหน้า ไม่จ่ายค่าล่วงเวลา ค่าทำงานวันหยุด หรือเงินชดเชยกรณีหยุดกิจการ

(3) **กรณีเปลี่ยนนายจ้าง** หากมีการเปลี่ยนแปลงตัวนายจ้างหรือเปลี่ยนนิติบุคคล จะต้องได้รับความยินยอมจากลูกจ้างด้วย และนายจ้างใหม่จะต้องให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ตามเดิมกับที่ลูกจ้างเคยได้รับ

(4) **กรณีย้ายสถานประกอบการ** นายจ้างต้องติดประกาศให้ลูกจ้างทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 30 วันก่อนย้ายสถานประกอบการ หากไม่ประกาศ นายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยพิเศษให้ลูกจ้างจำนวน 30 วัน นอกจากนี้ หากลูกจ้างไม่ต้องการย้ายไปทำงานที่ใหม่ สามารถแจ้งให้นายจ้างทราบเป็นหนังสือภายใน 30 วันที่ประกาศ โดยจะมีสิทธิได้รับเงินชดเชยพิเศษสูงสุด 400 วัน ตามหลักเกณฑ์การจ่ายค่าชดเชยเลิกจ้าง

(5) **กรณีลาพัก** เพิ่มสิทธิให้ลูกจ้างสามารถลาพักธุระอันจำเป็น ได้ปีละไม่น้อยกว่า 3 วันทำงาน โดยที่ยังได้รับค่าจ้างตามปกติ

(6) **กรณีลาคลอดบุตร** เพิ่มสิทธิให้ลูกจ้างหญิงที่ตั้งครรภ์ สามารถลาเพื่อคลอดบุตรได้ไม่เกิน 98 วัน (จากเดิมลาได้ 90 วัน) ซึ่งรวมถึงวันลาเพื่อตรวจครรภ์ก่อนคลอดบุตรและให้นับรวมวันหยุดที่มีระหว่างวันลาด้วย โดยลูกจ้างจะได้รับค่าจ้างระหว่างลาคลอดบุตรจากประกันสังคม 45 วัน และจากนายจ้างอีกไม่เกิน 45 วัน

(7) **ความเท่าเทียมกันทางเพศของแรงงาน** นายจ้างต้องกำหนดค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุดให้กับลูกจ้างชายหรือหญิงในอัตราที่เท่าเทียมกัน หากมีคุณภาพและปริมาณงานที่เท่ากัน

3.6.8 การคืนสิทธิผู้ประกันตนมาตรา 39 โดยสำนักงานประกันสังคม (สปส.) ดำเนินการให้ความคุ้มครองประกันสังคม เพื่อให้ประชาชนมีหลักประกันที่มั่นคง จากปัญหาผู้ประกันตนมาตรา 39 สิ้นสภาพการได้รับการคุ้มครองประกันสังคม เนื่องจากขาดส่งเงินสมทบ 3 เดือนติดต่อกัน หรือภายในระยะเวลา 12 เดือน ส่งเงินสมทบมาแล้วไม่ครบ 9 เดือน โดย สปส. จึงจัดให้มีพระราชบัญญัติการกลับเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. 2561 เพื่อคืนสิทธิให้กับผู้ประกันตนมาตรา 39 ที่สิ้นสภาพจำนวน 777,228 คน จากการขาดส่งเงินสมทบ และเป็นการเปิดโอกาสให้ได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคมอีกครั้งภายใต้สิทธิประโยชน์ 6 กรณี ได้แก่ เจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ ตาย สงเคราะห์บุตร และชรา

ภาพ ตามกฎหมายประกันสังคม โดยให้ผู้มีสิทธิยื่นคำขอกลับเป็นผู้ประกันตน ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ 20 เมษายน 2561 ถึง 19 เมษายน 2562 ทั้งนี้ มีผู้ประกันตนมาตรา 39 ที่ได้รับการคืนสิทธิกลับเข้าสู่ระบบประกันสังคมแล้ว จำนวน 385,232 ราย คิดเป็นร้อยละ 49.56

3.6.9 การพัฒนาและปรับปรุงสิทธิประโยชน์ประกันสังคม โดยกระทรวงแรงงานได้ปรับปรุงการสร้างหลักประกันความมั่นคงและคุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้นให้แก่แรงงาน ดังนี้

(1) การปรับปรุงสิทธิบริการทางการแพทย์ มี 6 เรื่อง ได้แก่ (1) เพิ่มค่าบริการทางการแพทย์สำหรับผู้ทุพพลภาพกรณีบำบัดทดแทนไต (2) เพิ่มสิทธิประโยชน์กรณีผู้ประกันตนจำเป็นต้องนอนรักษาตัวในสถานพยาบาลเกิน 180 วัน (3) เพิ่มสิทธิประโยชน์กรณีรักษาโรคมะเร็ง (4) เพิ่มสิทธิประโยชน์โดยจ่ายค่าบริการทางการแพทย์ กรณีเข้ารับการรักษาตัววันเดียวกลับ และ (6) ส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคของผู้ประกันตนในระบบประกันสังคม เป้าหมาย 5,000,000 คน ปีงบประมาณ 2562 มีผลการดำเนินการ 1,017,110 คน

(2) พัฒนาและปรับปรุงสิทธิประโยชน์ มี 2 เรื่อง ได้แก่ (1) ปรับปรุงสิทธิประโยชน์ กรณีสงเคราะห์บุตร ให้ผู้ประกันตนที่สิ้นสภาพให้ได้รับสิทธิประโยชน์ไปอีก 6 เดือน (2) ปรับปรุงมาตรฐานระบบประกันสังคมให้สอดคล้องกับมาตรฐานตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 102 ว่าด้วยการประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) โดยอยู่ระหว่างดำเนินการยกร่างกฎหมายเสนอคณะทำงาน รัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ คณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายและรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง

3.7 การส่งเสริมการเข้าถึงเทคโนโลยี และการส่งเสริมการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐาน

3.7.1 โครงการเครือข่ายเน็ตอาสาประชารัฐ มีวัตถุประสงค์สำคัญในการยกระดับโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมให้กับประชาชนในทุกพื้นที่ของประเทศ โดยโครงการแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 โครงการเน็ตประชารัฐ รับผิดชอบโดยกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (ดีอี) ส่วนที่ 2 โครงการเน็ตชายขอบ (ทุรกันดาร) และ ส่วนที่ 3 โครงการเน็ตห่างไกล (ชนบท) ซึ่งส่วนที่ 2 และ 3 รับผิดชอบโดยสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) และปัจจุบันมีภาพรวมการดำเนินงานติดตั้งอินเทอร์เน็ตรวมทั้งสิ้น 44,352 หมู่บ้าน แบ่งเป็น

- (1) โครงการเน็ตประชารัฐ จำนวน 24,700 หมู่บ้าน (ซึ่งแล้วเสร็จเมื่อ 19 ธันวาคม 2560)
- (2) โครงการเน็ตชายขอบ จำนวน 3,920 หมู่บ้าน และ
- (3) โครงการเน็ตห่างไกล จำนวน 15,732 หมู่บ้าน

นอกจากนี้ ในปี 2562 ได้มีการผลักดันโครงการโดยการสร้างบุคลากรในพื้นที่เพื่อเป็นตัวแทนอาสาสมัครจากหมู่บ้านในพื้นที่เน็ตประชารัฐในการทำหน้าที่วิทยากรแกนนำ เพื่อเป็นกลไกพัฒนาและส่งเสริมการใช้ดิจิทัลในหมู่บ้านเน็ตประชารัฐ ซึ่งได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปลายเดือนพฤศจิกายน 2561 เป็นต้นมา

3.7.2 การพัฒนาระบบไฟฟ้าและประปาให้ทั่วถึง

(1) การขยายระบบไฟฟ้าให้บ้านเรือนประชาชนรายใหม่และครัวเรือนห่างไกล ขยายเขตไฟฟ้าให้บ้านเรือนประชาชนที่ไม่มีไฟฟ้าใช้และบ้านเรือนประชาชนรายใหม่ ในพื้นที่ 74 จังหวัดทั่วประเทศจำนวน 1,987 ครัวเรือน รวมถึงการก่อสร้างขยายเขตระบบจำหน่ายไฟฟ้าสำหรับครัวเรือนห่างไกล จำนวน 1,489 ครัวเรือน เพื่อให้ประชาชนมีไฟฟ้าใช้อย่างทั่วถึง ลดการโยกย้ายเข้าสู่ตัวเมือง กระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาคและชนบท และลดการเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการ

(2) การขยายการให้บริการน้ำประปา ดำเนินโครงการวางท่อจ่ายน้ำ โดยการก่อสร้างในส่วนที่เป็นความร่วมมือระหว่างกรมประปาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วเสร็จระยะทางรวม 116.93 กิโลเมตร และในส่วนที่กรมประปาดำเนินการเองแล้วเสร็จ ระยะทางรวม 6.941 กิโลเมตร และมีการพัฒนาระบบประปาในส่วนภูมิภาคความท่อขยายเขตจำหน่ายน้ำ จำนวน 262 โครงการและปรับปรุงเส้นท่อ จำนวน 14 โครงการ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการน้ำประปาที่มีคุณภาพและได้มาตรฐานและสามารถใช้ในการอุปโภคบริโภคอย่างทั่วถึง

3.7.3 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ (National e-Payment Master Plan)

โครงการที่ 1 ระบบการชำระเงินแบบ Any ID และโครงการที่ 2 การขยายการใช้บัตร มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานการชำระเงินของประเทศไทยให้สะดวก รวดเร็ว และปลอดภัย และเป็นช่องทางในการจ่ายเงินสวัสดิการจากภาครัฐสู่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและเท่าเทียมกันทุกกลุ่ม รวมถึงการส่งเสริมการใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์ที่มีค่าธรรมเนียมต่ำแทนการใช้เงินสด โดยปัจจุบันมีผู้ลงทะเบียนพร้อมเพย์ทุกประเภทแล้วจำนวน 46.5 ล้านรายและมีปริมาณธุรกรรมทั้งสิ้น 1.1 พันล้านรายการ คิดเป็นมูลค่าธุรกรรมทั้งสิ้น 5.8 ล้านล้านบาท (ข้อมูล เดือนธันวาคม 2561) และได้มีการติดตั้งอุปกรณ์รับชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ (เครื่อง Electronic Data Capture : EDC) แล้วทั้งสิ้นจำนวน 768,103 เครื่อง

3.8 การสร้างโอกาสการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

โครงการกองทุนยุติธรรม ที่ช่วยเหลือให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเสมอภาคและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อย ผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ และผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรม ในการดำเนินคดี ในกรณีต่างๆ ได้แก่ การขอลปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย การช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมถึงการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน โดยผลการดำเนินงานในปีงบประมาณ 2562²⁰ พบว่า มีผู้ยื่นคำขอรับความช่วยเหลือจำนวน 6,106 ราย ลดลง 37.21% เมื่อเทียบกับปีงบประมาณ 2561 และในปี 2563 มีผู้ยื่นคำขอรับความช่วยเหลือแล้วจำนวน 4,470 ราย โดยเมื่อพิจารณา คำขอความช่วยเหลือแยกตามภารกิจ ข้อมูลตั้งแต่ 1 ตุลาคม ถึง 18 มิถุนายน 2563 เป็นการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีมากที่สุด รองลงมาเป็นการขอลปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยการสนับสนุนในการให้ความรู้ทางกฎหมายและการช่วยเหลือผู้ถูกละเมิด

²⁰ สำนักงานกองทุนยุติธรรม

จะเห็นได้ว่า รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม พร้อมทั้งมีการดำเนินงานเพิ่มเติม ทั้งการขยายความครอบคลุมของบริการพื้นฐาน และสวัสดิการของรัฐ การออกมาตรการใหม่ ๆ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำได้จากหลายมิติ และหลากหลายแนวทาง นำไปสู่เป้าหมายในการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม โดยในปี 2562 นโยบายที่สำคัญ ประกอบด้วย โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ทั้งการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรฯ การเติมเงินเข้ากระเป๋าอิเล็กทรอนิกส์และการบรรเทาภาระค่าใช้จ่าย มาตรการบรรเทาภาระค่าครองชีพสำหรับเกษตรกรรายย่อยและเกษตรกรผู้ประสบภัยแล้ง การจัดสรรที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยเพื่อผู้มีรายได้น้อย การดำเนินงานภายใต้กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) การขยายความครอบคลุมเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด จาก 0 – 3 ปี เป็น 0 – 6 ปี และขยายเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสมาชิกครัวเรือนจากเดิม ที่รายได้เฉลี่ยไม่เกิน 36,000 บาทต่อคนต่อปี เป็น 100,000 บาทต่อคนต่อปี อย่างไรก็ตาม ยังคงมีช่องว่างทางนโยบาย (Policy gaps) ซึ่งจะนำเสนอในบทต่อไป

บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

4.1 บทสรุป

ปี 2562 สถานการณ์ความยากจนในประเทศไทยโดยรวมดีขึ้น โดยมีคนจนจำนวน 4.3 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนคนจนร้อยละ 6.24 ของประชากรทั้งประเทศ ลดลงจาก 6.7 ล้านคน (สัดส่วนคนจนร้อยละ 9.85) ในปี 2561 นอกจากนี้ ครัวเรือนยากจนมีรายได้เฉลี่ยเพิ่มขึ้นเป็น 3,016 บาทต่อคนต่อเดือน จาก 2,823 บาทต่อคนต่อเดือนในปี 2560 คิดเป็นอัตราการขยายตัวร้อยละ 6.81 สูงกว่าอัตราการขยายตัวของรายได้เฉลี่ยทั่วประเทศ สะท้อนให้เห็นว่าผลประโยชน์ตกกับคนยากจนมากขึ้น ทั้งนี้ มีประเด็นความยากจนที่น่าสนใจดังนี้

ประเทศไทยบรรลุเป้าหมายการแก้ไขปัญหาความยากจนที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ซึ่งมีเป้าหมายให้สัดส่วนประชากรที่อยู่ใต้เส้นความยากจนลดลงเหลือร้อยละ 6.5 โดยสัดส่วนคนจนปี 2562 เท่ากับร้อยละ 6.24 ซึ่งเห็นถึงการประสบผลสำเร็จในการลดความยากจน และการให้ความสำคัญต่อการแก้ไขความยากจนของภาครัฐ

แม้ว่าคนยากจนจะลดลง แต่ยังมีคนเกือบจนอยู่มาก โดยในปี 2562 มีคนเกือบจนทั้งสิ้น 5.4 ล้านคน หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 7.79 ของประชากรทั้งหมด ถึงแม้ว่าจะลดลงจากปีก่อน แต่ยังคงเฝ้าระวังและมีมาตรการช่วยเหลืออย่างต่อเนื่อง เนื่องจากคนเกือบจนมีโอกาสเสี่ยงที่จะเป็นคนจนได้ง่าย

ภูมิภาคที่มีสัดส่วนคนจนมากที่สุด 3 อันดับคือ ภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือ ตามลำดับ โดยเมื่อพิจารณาเป็นรายจังหวัด พบว่า จังหวัดแม่ฮ่องสอน ตาก ปัตตานี นราธิวาส เป็นจังหวัดที่มีความยากจนสูงที่สุด

อัตราการพึ่งพิงของคนจนสูงถึงร้อยละ 98.6 หรือวัยแรงงานในครัวเรือนยากจน 1 คน ต้องรับผิดชอบเลี้ยงดูเด็กและผู้สูงอายุ 1 คนเท่ากัน สูงกว่าอัตราการพึ่งพิงของคนไม่จน (ร้อยละ 60.2) เกือบเท่าตัว และเมื่อพิจารณาสัดส่วนคนจนแยกตามช่วงวัย พบว่าเด็กและเยาวชนมีปัญหาความยากจนมากกว่ากลุ่มผู้สูงอายุและวัยแรงงาน

คนจนส่วนใหญ่มีการศึกษาต่ำ ทำงานในภาคเกษตรกรรม อาศัยอยู่ในครัวเรือนใหญ่ ทำให้มีรายได้น้อย และส่วนใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบ ซึ่งไม่ได้รับการดูแลภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน ทำให้โอกาสการเข้าถึงสวัสดิการจำกัด โดยมาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยของรัฐ เช่น บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ มีส่วนช่วยให้คนยากจนมีรายได้ที่สูงขึ้น แต่คนจนยังคงเข้าถึงความช่วยเหลือต่าง ๆ ของรัฐได้น้อย เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้คนจนไม่สามารถยกระดับสถานะทางเศรษฐกิจให้สูงขึ้น

ความยากจนหลายมิติ (Multi-dimensional Poverty Index: MPI) ในภาพรวมมีแนวโน้มลดลง โดยมีมิติด้านความเป็นอยู่เป็นปัญหามากที่สุด รองลงมาได้แก่ ความมั่นคงทางการเงิน การใช้ชีวิตในแบบที่ดีต่อสุขภาพ และการศึกษา ตามลำดับ เมื่อพิจารณาตามภูมิภาค พบว่า ภาคใต้มีค่าดัชนีความยากจนหลายมิติสูงที่สุด รองลงมา ได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และเมื่อพิจารณาตามเขตการปกครอง พบว่า ค่าความยากจนหลายมิติในเขตเทศบาลต่ำกว่านอกเขตเทศบาล สอดคล้องกับสถานการณ์ความยากจนที่เป็นตัวเงิน

ปี 2562 ภาพรวมสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้วัดโดยค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini coefficient) มีแนวโน้มลดลง โดยมีค่าสัมประสิทธิ์จีนิเท่ากับ 0.430 ในปี 2562 ลดลงจากปี 2560 ที่เท่ากับ 0.452 แต่เมื่อนำข้อมูลภาษีมาประกอบการประเมินส่วนแบ่งรายได้ของกลุ่มผู้มีรายได้สูง ค่าสัมประสิทธิ์จีนิในปี 2560 เท่ากับ 0.522 สูงกว่าค่าเดิมที่ได้จากข้อมูลสำรวจที่ 0.452 ความเหลื่อมล้ำด้านรายจ่ายมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกับความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ โดยมีค่าสัมประสิทธิ์จีนิเท่ากับ 0.348 ในปี 2562 ลดลงจาก 0.362 ในปี 2561 ทั้งนี้มีประเด็นความเหลื่อมล้ำที่น่าสนใจ ได้แก่

ความแตกต่างของรายได้เฉลี่ยของประชากรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำสุด (decile 1) และสูงสุด (decile 10) ลดลงจาก 34.8 เท่าในปี 2556 เหลือ 15.9 เท่าในปี 2562 และเมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนของรายได้แต่ละประเภทของประชากรแต่ละกลุ่ม พบว่า ค่าจ้างและกำไรจากธุรกิจมีสัดส่วนที่สูงในกลุ่มประชากรที่มีรายได้สูง (decile 6 – 10) ในทางกลับกัน สัดส่วนรายได้ที่มาจากการช่วยเหลือ ทั้งเงินช่วยเหลือจากภาครัฐและเงินช่วยเหลือจากบุคคลอื่นมีสัดส่วนที่สูงในกลุ่มประชากร decile 1 ซึ่งมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 44.3 ของรายได้ทั้งหมด

โครงสร้างการจัดภาษีของไทยยังคงไม่สามารถทำหน้าที่ในการลดระดับความเหลื่อมล้ำและกระจายรายได้ได้ดีนัก เนื่องจากการจัดเก็บภาษีทางอ้อมยังสูงกว่าการเก็บภาษีทางตรง แนวโน้มการใช้สิทธิประโยชน์จากการหักค่าลดหย่อน/บริจาคเพิ่มขึ้นส่งผลให้สูญเสียรายได้จากการจัดเก็บภาษีจากกลุ่มที่มีรายได้สูง สะท้อนว่าเครื่องมือทางด้านภาษียังไม่สามารถทำหน้าที่ในการกระจายรายได้ไปยังกลุ่มผู้มีรายได้น้อยได้มีประสิทธิภาพมากนัก

รายจ่ายเฉลี่ยระหว่างกลุ่มประชากรที่มีรายจ่ายสูงสุด (decile 10) และกลุ่มประชากรที่มีรายจ่ายต่ำสุด (decile 1) แตกต่างกันถึง 8.4 เท่า โดยกลุ่มที่มีรายจ่ายน้อย (decile 1 – 3) มีค่าใช้จ่ายด้านอาหารและเครื่องดื่มในสัดส่วนสูงที่สุด (มากกว่าร้อยละ 50 ของรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคทั้งหมด) ในขณะที่กลุ่มที่มีรายจ่ายสูงขึ้น (decile 4 – 10) มีสัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านสินค้าอุปโภคบริโภคสูงที่สุด ขณะที่สัดส่วนการบริโภคอาหารและเครื่องดื่มลดลงตามกลุ่มรายจ่ายที่สูงขึ้น

ความเหลื่อมล้ำในการถือครองทรัพย์สินยังอยู่ในระดับสูง ค่าสัมประสิทธิ์จีนิของการถือครองทรัพย์สินอยู่ที่ 0.621 ในปี 2562 เป็นค่าคงที่เมื่อเปรียบเทียบกับปี 2560 โดยกลุ่มที่มีรายได้สูงสุด (decile 10) ถือครองทรัพย์สินคิดเป็นร้อยละ 31.30 ของทรัพย์สินรวมทั้งประเทศในปี 2562 ในขณะที่กลุ่มที่มีรายได้น้อยสุด (decile 1) ถือครองทรัพย์สินเพียงร้อยละ 4.60 ในด้านภาระหนี้สิน ถึงแม้กลุ่มรายได้น้อยจะมีสัดส่วนการเป็นหนี้้น้อยกว่า แต่กลับมีสัดส่วนหนี้สินนอกระบบมากกว่ากลุ่มประชากรที่มีรายได้สูง สะท้อนให้เห็นความแตกต่างของการเข้าถึงแหล่งเงินทุนและภาระดอกเบี้ยเงินกู้ระหว่างกลุ่มประชากรที่รายได้สูงและกลุ่มรายได้น้อยอย่างชัดเจน

อัตราการเข้าเรียนสุทธิในระดับอนุบาลและมัธยมปลาย (รวม ปวช.) มีแนวโน้มสูงขึ้นอยู่ที่ร้อยละ 78.1 และร้อยละ 60 ตามลำดับในปี 2562 อย่างไรก็ดี กลุ่มครัวเรือนยากจนยังมีอัตราการเรียนต่อในระดับมัธยมปลายและปริญญาตรีต่ำกว่านักเรียนในกลุ่มครัวเรือนที่ไม่ยากจนเป็นจำนวนมากในทุกภูมิภาค และยังเข้าถึงโครงการกู้เงินเพื่อศึกษาน้อยเมื่อเทียบกับนักเรียนในครัวเรือนที่ฐานะดีกว่า นอกจากนี้ เรื่องความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพและการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษายังคงเป็นปัญหา

ถึงแม้ประชากรไทยร้อยละ 99.92 สามารถเข้าถึงหลักประกันสุขภาพ แต่ยังคงมีความแตกต่างด้านคุณภาพการบริการที่ได้รับระหว่างหลักประกันสุขภาพ 3 กองทุน นอกจากนี้ ความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรทรัพยากรมีผลต่อความพร้อมด้านบริการในแต่ละพื้นที่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีอัตราส่วนแพทย์ต่อประชากรแย่มากที่สุด โดยแพทย์ 1 คนต้องดูแลคนไข้มากกว่าแพทย์ในกรุงเทพมหานคร 6-8 เท่า

ผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงสวัสดิการได้มากขึ้น โดยกลุ่ม decile 1 ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเพิ่มขึ้น จากร้อยละ 25.4 ของประชากรในกลุ่ม decile 1 ทั้งหมดในปี 2561 เป็นร้อยละ 49.15 ในปี 2562 เด็กแรกเกิดในครัวเรือนยากจนและครัวเรือนที่เสี่ยงต่อความยากจนได้รับการดูแลมากขึ้น โดยผู้ได้รับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดเพิ่มจากจำนวน 90,216 คน ในปี 2559 เป็นจำนวน 513,702 คน ในปี 2562 นอกจากนี้ ผู้สูงอายุในกลุ่ม decile 1 เข้าถึงสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุถึงร้อยละ 89.76 ผู้พิการในกลุ่ม decile 1 เข้าถึงเบี้ยยังชีพผู้พิการถึงร้อยละ 69.93 ของผู้พิการในกลุ่ม decile 1 ทั้งหมด

ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินอยู่ในระดับสูง กลุ่มที่รวยที่สุดถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินมากกว่ากลุ่มที่จนที่สุดถึง 853.64 เท่า สำหรับในภาคเกษตร พบว่า เกษตรกรร้อยละ 10 ที่มีการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรมากที่สุด (decile 10) มีการถือครองที่ดินมากกว่าเกษตรกรรายากจน (decile 1) ถึง 2.4 เท่า นอกจากนี้ ร้อยละ 0.85 ของผู้ที่ทำงานในภาคเกษตรทั้งหมดเป็นลูกจ้างภาคเกษตรที่ไม่เป็นเจ้าของที่ดินและไม่ได้เช่าที่ดิน

การเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐาน ประกอบด้วย ไฟฟ้า น้ำประปาเพิ่มขึ้น ในขณะที่สัดส่วนการเข้าถึงโทรศัพท์พื้นฐานและคอมพิวเตอร์ลดลง เนื่องจากคนนิยมใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่และคอมพิวเตอร์โน้ตบุ๊กมากขึ้น ทั้งนี้ ยังมีความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต โดยครัวเรือนยากจนที่สุด (decile 1) สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตเพียงร้อยละ 41.39 เทียบกับสัดส่วนการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตของครัวเรือนร่ำรวยที่สุด (decile 10) ที่ร้อยละ 83.6 ในปี 2562

แม้ว่ากองทุนยุติธรรมเป็นกลไกสำคัญในการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรม แต่ด้านคดีอาญาพบความเหลื่อมล้ำในการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ในขณะที่คดีแพ่งมีปัญหาในด้านระยะเวลาในการพิจารณาตัดสินคดี กระบวนการดำเนินคดี ซึ่งจะส่งผลต่อต้นทุนค่าใช้จ่าย ทำให้ผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเท่าเทียมกับผู้มีรายได้สูง

รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้พึ่งพาตนเองได้ ผ่านการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านการเศรษฐกิจและสังคมเป็นจำนวนมาก ในปี 2562 การจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษา สาธารณสุข และการบริการชุมชนและสังคม คิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 39.7 ของงบประมาณทั้งหมด และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ยังคงมีช่องว่างทางนโยบาย (Policy gaps) ที่หากมีการดำเนินนโยบายเพิ่มเติมก็อาจนำไปสู่การลดความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนี้

(1) การช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยของภาครัฐยังไม่สามารถจัดสรรไปยังคนจนได้อย่างครอบคลุม ปัจจุบันแม้ว่าโครงการของรัฐในระยะหลังจะมุ่งเน้นการเจาะจงกลุ่มเป้าหมาย แต่ยังคงไม่สามารถระบุตัวคนจนได้ถูกต้องทั้งหมด ส่งผลให้งบประมาณถูกจัดสรรไปยังคนที่ไม่ยากจน (inclusion error) ในขณะที่ยังคงมีคนจนซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายไม่ได้รับความช่วยเหลือ (exclusive error) ยกตัวอย่าง กรณีโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ถึงแม้คนจน

จะได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเพิ่มขึ้น แต่ยังพบว่าคนที่มีฐานะเศรษฐกิจปานกลางจนถึงสูงที่สุด (กลุ่ม Top 60) ก็ได้รับบัตรสวัสดิการฯ ด้วย ซึ่งคนไม่จนที่ได้รับบัตรสวัสดิการมีจำนวนถึงร้อยละ 21.91 ของผู้ได้รับบัตรสวัสดิการฯ ทั้งหมด ในขณะที่ยังมีคนจนกว่าร้อยละ 53.95 ของคนจนทั้งประเทศที่ยังไม่ได้รับบัตรสวัสดิการฯ สะท้อนถึงช่องว่างในการคัดกรอง การตรวจสอบหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงทะเบียนเพื่อรับสวัสดิการของรัฐ ขณะเดียวกัน ก็ยังมีโครงการอื่น ๆ ที่ภาครัฐต้องการช่วยเหลือคนจนแต่มีข้อจำกัดในการระดมกลุ่มเป้าหมาย เช่น นักเรียนจากครัวเรือนที่ยากจนที่สุด มีอัตราการเข้าถึงกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) เพียงร้อยละ 0.82 ขณะที่กลุ่มเด็กที่มีฐานะดีเกือบที่สุด (decile 9) กลับมีอัตราการเข้าถึงกองทุน กยศ. ที่สูงที่สุดคือร้อยละ 4.21 ทั้งนี้ สาเหตุหนึ่งมาจากโครงการ กยศ. ให้กู้ตั้งแต่มัธยมปลาย/ปวช. ขึ้นไป แต่อัตราการเรียนต่อในระดับมัธยมปลายและปริญญาตรีของเด็กในครัวเรือนยากจนอยู่ในระดับที่ต่ำกว่านักเรียนในกลุ่มครัวเรือนที่ไม่ยากจน ซึ่งปัญหาการหลุดออกนอกระบบการศึกษา จะส่งผลให้เด็กเหล่านี้ถูกจำกัดโอกาสในการมีอาชีพและอนาคตที่ดี นับเป็นการสูญเสียโอกาสของประเทศไทยในการใช้ทรัพยากรมนุษย์เพื่อเพิ่มผลิตภาพในการพัฒนาประเทศต่อไป ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพัฒนาระบบเพื่อติดตามเด็กที่หลุดออกจากระบบการศึกษาเพื่อดึงเด็กกลุ่มนี้กลับเข้าสู่ระบบการศึกษาอีกครั้ง นอกจากนี้ ในภาพรวม ภาครัฐยังมีข้อจำกัดด้านการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการบูรณาการและเชื่อมโยงฐานข้อมูลต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ ทำให้ไม่สามารถดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหาคความยากจนได้อย่างตรงกลุ่มเป้าหมาย ทำให้งบประมาณถูกจัดสรรไปยังผู้ที่ไม่ต้องการความช่วยเหลือ ก่อให้เกิดการค่าใช้จ่ายสูงเกินความจำเป็น

(2) เงินโอนช่วยเหลือจากภาครัฐไม่สามารถช่วยเหลือครัวเรือนยากจนให้พึ่งพาตนเองได้ ในปี 2562 โดยเฉลี่ยครัวเรือนยากจนจะได้รับการช่วยเหลือจากภาครัฐคิดเป็นมูลค่าประมาณ 1,079 บาทต่อเดือน ซึ่งหากตัดเงินช่วยเหลือดังกล่าวออกไปจะทำให้มีคนจนเพิ่มสูงขึ้น 2.9 ล้านคน ดังนั้น สวัสดิการที่รัฐจัดหาให้กับคนในประเทศมีส่วนช่วยลดปัญหาความยากจนได้อย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะมีการให้ความช่วยเหลือต่างๆ อาทิ บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด เบี้ยคนพิการ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ แต่ยังมีสัดส่วนคนยากจนและคนเกือบจนจำนวนมาก ที่มีรายได้ไม่เพียงพอและยังขัดสนในมิติต่าง ๆ อาจกล่าวได้ว่า สวัสดิการที่รัฐจัดหาให้กับประชาชนเสริมสร้างคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นในระดับหนึ่ง แต่ไม่เพียงพอที่จะช่วยให้คนจนหลุดพ้นจากวงจรความยากจนได้ หากพิจารณาองค์ประกอบที่มาของรายได้ของประชาชนแต่ละกลุ่มรายได้ พบว่า ครัวเรือนยากจนยังจำเป็นต้องพึ่งพาเงินช่วยเหลือจากภาครัฐในสัดส่วนที่สูง หากต้องการจะช่วยให้คนจนหลุดพ้นจากวงจรความยากจน ภาครัฐจำเป็นต้องส่งเสริมกลไกในการสร้างอาชีพและรายได้ให้แก่ประชากรกลุ่มนี้อย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ ยังต้องคำนึงถึงความเป็นพลวัตของความยากจน กล่าวคือ มีการเปลี่ยนแปลงสถานะได้ตลอดเวลา ทำให้สถานการณ์ทางเศรษฐกิจหรือปัจจัยภายนอก อาทิ ภัยพิบัติ โรคระบาด การเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม สามารถส่งผลกระทบต่อรายได้ ทำให้คนไม่จนตกเป็นคนจนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มแรงงานนอกระบบที่ไม่มีหลักประกันความเสี่ยง

(3) ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ส่งผลให้เกิดความไม่เท่าเทียมในด้านของโอกาส และการเข้าถึงบริการสาธารณะต่าง ๆ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาคเป็นปัจจัยสำคัญของความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ซึ่งการอาศัยอยู่ในพื้นที่ที่แตกต่างกันส่งผลให้คนได้รับโอกาสการสร้างรายได้ และการบริการสาธารณะที่ไม่เท่าเทียมกัน การกระจุกตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจอยู่เพียงบางพื้นที่ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างครอบครัวจากการที่แรงงานในครัวเรือนภาคเกษตรในชนบทย้ายถิ่นฐานไปสู่ภาคเศรษฐกิจอื่นๆ ในเขตเมืองที่ได้ค่าตอบแทนสูงกว่า เกิดครอบครัวแห่งกลาง (skip generation family) จำนวนมากในสังคมไทย ทำให้เด็กไม่ได้อาศัยอยู่กับพ่อแม่ ส่งผลต่อพัฒนาการของเด็ก ซึ่งมีผลกระทบต่อการศึกษาและคุณภาพชีวิตของเด็กที่จะเติบโตเป็นกำลังแรงงานต่อไป นอกจากนี้ จังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูงมักเป็นพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลศูนย์กลางความเจริญ รายได้ต่อหัวต่ำ เข้าถึง

การศึกษา สาธารณสุข โครงสร้างพื้นฐานที่มีคุณภาพน้อยกว่าประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่มีความเจริญ สะท้อนจากคะแนนเฉลี่ยจากการสอบ O-NET และ PISA การจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาและทรัพยากรด้านสาธารณสุข (รวมถึงครุภัณฑ์ทางการแพทย์) ที่ยังคงแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดระหว่างพื้นที่ เป็นต้น ดังนั้น การเชื่อมโยงเศรษฐกิจในพื้นที่ที่มีความเจริญกับพื้นที่ชนบทโดยรอบ จะเป็นกลไกที่สามารถแก้ไขปัญหาความยากจน และยกระดับรายได้ของประชากรในพื้นที่ยากจนให้มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นได้ ซึ่งนโยบายที่ผ่านมายังไม่เห็นผลเป็นรูปธรรมมากนัก

(4) การขาดการวิเคราะห์เชิงลึก ติดตามและประเมินผลของนโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ แม้ว่าภาครัฐจะมีมาตรการช่วยเหลือคนจนหลายประการ แต่ในบางนโยบาย ยังสะท้อนว่าเป็นนโยบายที่ได้รับการออกแบบโดยไม่ได้ผ่านการวิเคราะห์ถึงพฤติกรรมและทัศนคติของครัวเรือนยากจน เช่น นโยบายการออม ที่อาจมีคำถามว่า ทำไมคนจนไม่ออมเงินหรือนำเงินไปลงทุนให้ลูกได้รับการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น โดยอาจไม่ได้คำนึงว่าคนจนมีทางเลือกในชีวิตจำกัด อาจไม่สามารถเลือกระหว่างออมเงินเพื่ออนาคตกับการนำมาใช้จ่ายในวันนี้ได้ นอกจากนี้ แม้ว่าจะมีการประเมินผลแบบเต็มรูปแบบในโครงการสำคัญของรัฐ อาทิ เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด และโครงการภายใต้กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) แต่มาตรการสำคัญส่วนใหญ่ยังคงเป็นเพียงเป็นเพียงการประเมินผลจากปัจจัยนำเข้า เช่น จำนวนผู้เข้าร่วมโครงการ ไม่สามารถสะท้อนไปถึงการประเมินผลลัพธ์ และผลกระทบของนโยบายได้อย่างชัดเจน ทำให้ไม่สามารถนำมาปรับปรุงเพื่อนำไปสู่การออกแบบนโยบายที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศและมีประสิทธิภาพสูงสุดได้

4.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จะเห็นได้ว่าปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำเป็นปัญหาในเชิงโครงสร้างและเชื่อมโยงหลายมิติ นอกจากนี้ การเข้าถึงมาตรการของรัฐ หรือการออกแบบนโยบายที่ไม่ได้คำนึงถึงพฤติกรรมของคนจนหรือกลุ่มเป้าหมาย ก็ทำให้การแก้ไขปัญหาความยากจนไม่สามารถบรรลุผลได้เต็มที่ ดังนั้น การแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

(1) การมีระบบข้อมูลเพื่อค้นหากลุ่มเป้าหมายที่ยากจน โดยต้องมุ่งเน้นการพัฒนาข้อมูลที่ครอบคลุมประชากรทั้งประเทศ โดยเฉพาะประชากรที่ยากจน กลุ่มเปราะบางต่าง ๆ และต้องมีความถูกต้อง แม่นยำ และทันต่อสถานการณ์เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาความยากจนได้อย่างตรงจุด นอกจากนี้ ยังควรให้ความสำคัญกับการแก้ไข ปัญหาความยากจนอย่างบูรณาการจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง การเพิ่มบทบาทของท้องถิ่นในการช่วยระบุนคนจน รวมถึงการเชื่อมโยงฐานข้อมูลของภาครัฐที่สำคัญต่อการช่วยเหลือคนจนให้สมบูรณ์ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังควรมีการทบทวนเงื่อนไข/คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าร่วมโครงการของรัฐให้ตรงกับกลุ่มเป้าหมายมากขึ้น เพื่อลดปัญหาการให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มที่ไม่ใช่เป้าหมายที่แท้จริง (inclusion errors)

(2) การจัดสวัสดิการและมาตรการช่วยเหลือให้กับคนจนอย่างเหมาะสมและแตกต่างตามลักษณะของคนจน โดยเฉพาะมาตรการที่ช่วยสร้างรายได้ให้กับคนจนอย่างยั่งยืน ซึ่งจำเป็นต้องสนับสนุนบทบาทภาคประชาสังคม และการบูรณาการความร่วมมือของภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่และในภูมิภาค เนื่องจากการแก้ปัญหาจากส่วนกลางเพียงอย่างเดียวอาจไม่สามารถสะท้อนปัญหา ความเข้าใจเกี่ยวกับพฤติกรรม วัฒนธรรม หรือความต้องการของคนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมความรู้สึกเป็นเจ้าของ สามารถดึงเอกลักษณ์และอัตลักษณ์เฉพาะพื้นที่มาเป็น

หัวใจในการพัฒนาเศรษฐกิจและสร้างรายได้ในพื้นที่ได้อย่างมั่นคงต่อไป ทั้งนี้ ภาครัฐอาจนำข้อมูลจากฐานข้อมูลคนจนมาประกอบการวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่แนวทางกระตุ้นการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคนจน รวมถึงทัศนคติในการใช้จ่าย การวางแผนการออม/การใช้จ่าย การลดภาระหนี้สิน การสร้างองค์ความรู้ พัฒนาทักษะอาชีพและรายได้ อย่างเหมาะสมต่อไป

(3) การกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น โดยยกระดับเศรษฐกิจให้กับจังหวัดที่มีรายได้ต่อหัวต่ำ ส่งเสริมการเชื่อมโยงของกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างพื้นที่ที่มีความเจริญกับพื้นที่ชนบทโดยรอบ กระตุ้นการลงทุนและการจ้างงานในพื้นที่เพื่อสร้างโอกาสการหารายได้นอกเหนือจากภาคเกษตร ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณระหว่างจังหวัดก็ควรมีความสมดุลกันมากขึ้น เพิ่มบทบาท อำนาจการบริหารและอำนาจทางการคลังแก่ท้องถิ่นในการพัฒนาพื้นที่ เปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละพื้นที่ตัดสินใจเลือกการพัฒนาด้วยตนเอง การเพิ่มช่องทางการสื่อสารของสมาชิกในชุมชนในการพูดคุยถึงปัญหาประเด็นสังคมที่ส่งผลต่อชีวิตของคนในชุมชน รวมทั้งการส่งเสริมให้ประชาชนติดตามตรวจสอบการทำงานของภาครัฐอย่างเป็นระบบ

(4) การบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา สาธารณสุขให้มีความเท่าเทียมมากขึ้น โดยการวางแผนและบริหารจัดการทรัพยากรทางการศึกษา เช่น วัสดุอุปกรณ์การเรียน สนับสนุนงบประมาณสำหรับการเรียนการสอน การจัดหาครูผู้สอนที่มีคุณวุฒิตรงกับวิชาที่สอนไปยังโรงเรียนที่ขาดแคลนเป็นพิเศษ รวมทั้งส่งเสริมระบบโรงเรียนพี่เลี้ยง ซึ่งเป็นการจับคู่ระหว่างโรงเรียนขนาดใหญ่ที่มีคุณภาพการศึกษาดีกับโรงเรียนขนาดเล็กเพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษา และการใช้ทรัพยากรร่วมกัน ในด้านสุขภาพ ภาครัฐควรลงทุนเพิ่มศักยภาพของระบบบริการสุขภาพโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนภูมิภาค ที่ยังมีการขาดแคลนบุคลากรและครุภัณฑ์การแพทย์อีกจำนวนมาก รวมถึงการผลักดันดำเนินการปฏิรูประบบบริการสุขภาพปฐมภูมิและคลินิกหมอครอบครัวให้สมบูรณ์ นำไปสู่ระบบบริการสุขภาพที่มีประสิทธิภาพ สามารถให้บริการที่มีคุณภาพได้อย่างทั่วถึงต่อไป

(5) ขยายฐานภาษีและปรับโครงสร้างภาษีให้เป็นกลไกในการกระจายรายได้และลดความเหลื่อมล้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เครื่องมือทางด้านภาษี ถือเป็นหนึ่งในเครื่องมือหลักที่มีบทบาทโดยตรงในการช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ ดังนั้น จึงควรมีการปรับปรุงให้เครื่องมือทางภาษีสามารถทำหน้าที่ในการกระจายรายได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยการขยายฐานภาษีให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มีความสามารถในการเสียภาษีเท่ากับผู้ที่เสียภาษีในปัจจุบัน การปรับโครงสร้างภาษีให้มีการพึงพิงภาษีทางอ้อมน้อยลง การทบทวนมาตรการทางด้านรายจ่ายภาษี (การหักค่าใช้จ่าย การลดหย่อนภาษี) ให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น รวมถึงการจัดเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สินมากขึ้นและในอัตราที่ช่วยให้เกิดการกระจายรายได้ที่เหมาะสม เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีมรดก ภาษีกำไรส่วนเกินทุน (Capital gains tax) เพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐและดึงดูดทรัพยากรจากกลุ่มผู้มีรายได้สูง กระจายไปยังกลุ่มผู้มีรายได้น้อยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(6) การติดตามและประเมินผลกระทบของนโยบาย ควรมีการประเมินผลมาตรการแก้ไขปัญหาคะแนนยากจนและความเหลื่อมล้ำที่สำคัญอย่างเป็นระบบ เช่นเดียวกับโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด เพื่อให้สามารถประเมินได้ว่ามาตรการนั้น ๆ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงใด โดยยึดจุดประสงค์ของโครงการเป็นที่ตั้ง การประเมินจะช่วยสร้างหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ชัดเจน ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องวินิจฉัยข้อบกพร่องในการดำเนินงาน และช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายมองเห็นผลของการออกแบบนโยบายได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งจะเป็ประโยชน์ในการปรับแต่งนโยบายให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อไป

ตารางสถิติ (Statistical tables)

ตาราง 1 : เส้นความยากจน สัดส่วนและจำนวน คนจน จนน้อย และเกือบจน (ด้านรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค) ปี 2533-2562

ปี พ.ศ.	เส้นความยากจน (บาท/คน/เดือน)	สูงกว่าเส้นความ ยากจนไม่เกิน 20% (บาท/คน/เดือน)	สัดส่วน คนจน (ร้อยละ)	สัดส่วนคน เกือบจน/กลุ่ม เสี่ยง (ร้อยละ)	จำนวน คนจน (พันคน)	จำนวนคน เกือบจน/กลุ่ม เสี่ยง (พันคน)	จำนวน ประชากร (พันคน)
2533	960	1,153	57.97	11.11	31,623	6,060	54,549
2535	1,086	1,304	50.04	11.98	27,796	6,655	55,550
2537	1,157	1,388	42.54	12.35	24,070	6,990	56,581
2539	1,306	1,567	35.25	13.04	20,286	7,508	57,557
2541	1,533	1,840	38.63	12.81	22,668	7,518	58,673
2543	1,555	1,866	42.33	13.14	25,788	8,003	60,916
2545	1,606	1,927	32.44	13.41	19,859	8,210	61,214
2547	1,719	2,063	26.76	13.25	16,549	8,196	61,840
2549	1,934	2,321	21.94	11.70	13,780	7,353	62,820
2550	2,006	2,408	20.04	12.09	12,718	7,670	63,452
2551	2,172	2,606	20.43	11.62	13,116	7,456	64,186
2552	2,174	2,609	17.88	11.31	11,624	7,353	65,027
2553	2,285	2,742	16.37	11.43	10,801	7,545	65,982
2554	2,415	2,898	13.22	11.52	8,752	7,630	66,214
2555	2,492	2,990	12.64	10.83	8,402	7,202	66,492
2556	2,572	3,086	10.94	10.08	7,305	6,727	66,755
2557	2,647	3,177	10.53	9.10	7,057	6,097	67,003
2558	2,644	3,173	7.21	8.38	4,847	5,634	67,236
2559	2,667	3,200	8.61	8.58	5,810	5,790	67,455
2560	2,686	3,223	7.87	7.99	5,325	5,404	67,654
2561	2,710	3,252	9.85	8.20	6,683	5,550	67,831
2562	2,763	3,316	6.24	7.79	4,326	5,399	69,315

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

หมายเหตุ : จน คือ มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจน
 จนน้อย คือ มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจนไม่เกิน 20%
 เกือบจน คือ มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคสูงกว่าเส้นความยากจนไม่เกิน 20%

ตาราง 2 สัดส่วนและจำนวน คนจน จนมาก จนน้อย และเกือบจน (วัดจากรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค)

ปี พ.ศ.	สัดส่วนคนจน(%)				จำนวนคนจน (พันคน)				ร้อยละต่อจำนวนคนจนทั้งหมด	
	จน	จนมาก	จนน้อย	เกือบจน	จน	จนมาก	จนน้อย	เกือบจน	จนมาก	จนน้อย
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
2557	10.53	3.77	6.76	9.10	7,057	2,528	4,530	6,097	35.8	64.2
2558	7.21	2.24	4.97	8.38	4,847	1,506	3,341	5,634	31.1	68.9
2559	8.61	2.88	5.74	8.58	5,810	1,940	3,870	5,790	33.4	66.6
2560	7.87	2.69	5.18	7.99	5,325	1,821	3,503	5,404	34.2	65.8
2561	9.85	3.90	6.00	8.20	6,683	2,646	4,036	5,550	39.6	60.4
2562	6.24	1.84	4.40	7.79	4,326	1,276	3,050	5,399	29.5	70.5

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

หมายเหตุ : จนคือมีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจน

จนมากคือ มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจนเกินกว่า 20%

จนน้อยคือ มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจนไม่เกิน 20%

เกือบจนคือ มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคสูงกว่าเส้นความยากจนไม่เกิน 20%

ตาราง 3 เส้นความยากจน สัดส่วนคนจน จำนวนคนจนและโครงสร้างของคนจนจำแนกตามเขตพื้นที่ ปี 2533-2562

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
2533	1,220	852	960	38.53	66.08	57.97	6,184	25,439	31,623	19.56	80.44	100
2535	1,353	974	1,086	26.53	59.97	50.04	4,376	23,420	27,796	15.74	84.26	100
2537	1,457	1,028	1,157	23.93	50.51	42.54	4,060	20,010	24,070	16.87	83.13	100
2539	1,638	1,162	1,306	19.09	42.25	35.25	3,321	16,965	20,286	16.37	83.63	100
2541	1,882	1,380	1,533	20.34	46.68	38.63	3,646	19,022	22,668	16.08	83.92	100
2543	1,911	1,394	1,555	22.21	51.43	42.33	4,214	21,574	25,788	16.34	83.66	100
2545	1,953	1,430	1,606	17.03	40.22	32.44	3,498	16,361	19,859	17.62	82.38	100
2547	2,061	1,526	1,719	14.60	33.62	26.76	3,256	13,293	16,549	19.67	80.33	100
2549	2,258	1,731	1,934	11.83	28.31	21.94	2,873	10,906	13,780	20.85	79.15	100
2550	2,314	1,801	2,006	11.34	25.85	20.04	2,880	9,839	12,718	22.64	77.36	100
2551	2,459	1,970	2,172	10.69	27.31	20.43	2,839	10,278	13,116	21.64	78.36	100
2552	2,452	1,967	2,174	10.23	23.59	17.88	2,844	8,780	11,624	24.46	75.54	100
2553	2,546	2,078	2,285	8.69	22.44	16.37	2,532	8,269	10,801	23.44	76.56	100
2554	2,677	2,198	2,415	9.00	16.71	13.22	2,701	6,051	8,752	30.86	69.14	100
2555	2,755	2,263	2,492	8.80	15.96	12.64	2,720	5,682	8,402	32.37	67.63	100
2556	2,827	2,341	2,572	7.70	13.89	10.94	2,443	4,863	7,305	33.44	66.56	100
2557	2,896	2,412	2,647	7.12	13.76	10.53	2,319	4,739	7,057	32.86	67.14	100
2558	2,892	2,399	2,644	5.49	8.91	7.21	1,833	3,014	4,847	37.81	62.19	100
2559	2,902	2,425	2,667	6.63	10.65	8.61	2,269	3,541	5,810	39.06	60.94	100
2560	2,918	2,436	2,686	6.05	9.82	7.87	2,119	3,206	5,325	39.80	60.20	100
2561	2,942	2,450	2,710	7.67	12.29	9.85	2,745	3,937	6,683	41.07	58.91	100
2562	2,987	2,499	2,763	4.69	8.07	6.24	1,758	2,569	4,326	40.63	59.37	100

ที่มา :ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

หมายเหตุ : เส้นความยากจน (Poverty line) เป็นเครื่องมือสำหรับใช้วัดภาวะความยากจน โดยคำนวณจากต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของปัจเจกบุคคลในการได้มาซึ่งอาหารและสินค้าบริการที่จำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต

ตาราง 4: ตัวชี้วัดความยากจนและการกระจายรายได้ ทัวราชอาณาจักร ปี 2549-2562

ตัวชี้วัด	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562
ช่องว่างความยากจน	4.83	4.17	4.04	3.51	3.24	2.42	2.38	1.92	1.85	1.14	1.42	1.27	1.80	0.96
ความรุนแรงปัญหาความยากจน	1.59	1.31	1.22	1.06	0.97	0.70	0.70	0.53	0.51	0.31	0.38	0.33	0.52	0.26
เส้นความยากจน (บาท/คน/เดือน)	1,934	2,006	2,172	2,174	2,285	2,415	2,492	2,572	2,647	2,644	2,667	2,686	2,710	2,763
สัดส่วนคนจน (ร้อยละ)	21.94	20.04	20.43	17.88	16.37	13.22	12.64	10.94	10.53	7.21	8.61	7.87	9.85	6.24
จำนวนคนจน (ล้านคน)	13.8	12.7	13.1	11.6	10.8	8.8	8.4	7.3	7.1	4.8	5.8	5.3	6.7	4.3
สัดส่วนครัวเรือนยากจน (ร้อยละ)	19.92	18.26	18.54	15.81	14.50	11.64	10.74	9.24	9.10	6.07	7.33	6.34	7.64	5.04
จำนวนครัวเรือนยากจน (พันครัวเรือน)	3,793	3,540	3,620	3,170	3,010	2,486	2,344	2,089	2,065	1,434	1,731	1,525	1,854	1,305
สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ของรายได้"	0.514	0.499	na.	0.490	na.	0.484	na.	0.465	na.	0.445	na.	0.453	na.	0.430
สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ของรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค	0.420	0.398	0.405	0.398	0.396	0.375	0.393	0.378	0.371	0.359	0.367	0.364	0.362	0.348
ความเหลื่อมล้ำในรายได้กลุ่มรายสุด 20% สุดท้ายต่อกลุ่มจนสุด 20% แรก (เท่า)	14.83	13.06	na.	12.30	na.	11.81	na.	12.64	na.	10.31	na.	10.16	na.	8.92
ความเหลื่อมล้ำในรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคกลุ่มรายจ่ายมากที่สุด 20% สุดท้าย ต่อกลุ่มรายจ่ายน้อยสุด 20% แรก (เท่า)	8.11	7.21	7.41	7.18	7.09	6.26	6.97	6.51	6.30	5.85	6.13	6.08	6.05	5.59
ประชากรทั่วประเทศ (ล้านคน)	62.8	63.5	64.2	65.0	66.0	66.2	66.5	66.8	67.0	67.2	67.5	67.7	67.8	69.3
จำนวนครัวเรือนทั้งหมด (พันครัวเรือน)	19,043	19,384	19,526	20,058	20,764	21,346	21,821	22,601	22,696	23,639	23,614	24,052	24,250	25,907

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนสำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช. ตั้งแต่ปี 2549 เป็นต้นไป ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน มีการบันทึก

ข้อมูลรายได้ติดลบหรือขาดทุน : na. ไม่มีข้อมูล

หมายเหตุ : ช่องว่างความยากจน (Poverty Gap Ratio) หมายถึง ช่องว่างระหว่างรายจ่ายของคนที่ยังตกอยู่ใต้เส้นความยากจนกับเส้นความยากจน เพื่อป้องกันว่าคนจนเหล่านี้มีระดับรายจ่ายต่ำกว่าเส้นความยากจนมากน้อยเพียงใด โดยเป็นการหาค่าเฉลี่ยร้อยละของช่องว่างระหว่างเส้นความยากจนกับรายจ่ายเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนของครัวเรือนยากจน คนจนที่มีรายจ่ายต่ำกว่าเส้นความยากจนมากก็จะมีค่าความยากลำบากมากกว่าผู้ที่มียาจ่ายใกล้เคียงเส้นความยากจน

เส้นความยากจน (Poverty line) เป็นเครื่องมือสำหรับใช้วัดภาวะความยากจน โดยคำนวณจากต้นทุนหรือมูลค่าในการได้มาซึ่งอาหาร (Food) และสินค้าบริการในหมวดที่ไม่ใช่อาหาร (Non-food) ที่เป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตขั้นต่ำของปัจเจกบุคคลเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในสังคม

จำนวนคนจน หมายถึงจำนวนประชากรที่มีรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนต่ำกว่าเส้นความยากจน

ค่าสัมประสิทธิ์ จีนิ (Gini coefficient) เป็นเครื่องมือในการวัดความไม่เท่าเทียมในรูปของสัดส่วน (Gini ratio) ซึ่งค่าอยู่ระหว่าง 0 กับ 1 ยิ่งค่าเข้าใกล้ 1 มากเท่าไร แสดงว่าความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ยิ่งมีมากขึ้น โดยคำนวณจากการใช้ค่าของพื้นที่ระหว่าง Lorenz curve ของการกระจายรายได้กับเส้นการกระจายรายได้สมบูรณ์เป็นตัวตั้ง และค่าของพื้นที่ใต้เส้นการกระจายรายได้สมบูรณ์ทั้งหมดเป็นตัวหาร

ตาราง 5 : รายได้เฉลี่ยต่อคนต่อเดือน จำแนกตามกลุ่มประชากรตามระดับรายได้ทั่วประเทศ (Decile by Income) ปี 2535-2562

กลุ่มประชากรตามระดับรายได้	2535	2537	2539	2541	2543	2545	2547	2549	2550	2552	2554	2556	2558	2560	2562
รายได้เฉลี่ยของประชากร (บาท/คน/เดือน)															
กลุ่ม 10% ที่ 1 (จนที่สุด)	288	352	483	563	510	635	787	763	939	1,123	1,246	957	1,484	1,759	2,049
กลุ่ม 10% ที่ 2	454	549	762	881	826	1,015	1,230	1,403	1,610	1,945	2,442	2,811	3,126	3,080	3,363
กลุ่ม 10% ที่ 3	586	720	994	1,154	1,089	1,340	1,603	1,911	2,126	2,543	3,105	3,652	3,951	3,948	4,266
กลุ่ม 10% ที่ 4	737	909	1,256	1,446	1,373	1,691	2,011	2,446	2,697	3,186	3,815	4,505	4,851	4,844	5,206
กลุ่ม 10% ที่ 5	921	1,145	1,565	1,788	1,724	2,109	2,503	3,082	3,376	3,917	4,620	5,500	5,887	5,929	6,314
กลุ่ม 10% ที่ 6	1,160	1,443	1,959	2,237	2,169	2,644	3,108	3,869	4,224	4,862	5,624	6,705	7,153	7,245	7,736
กลุ่ม 10% ที่ 7	1,489	1,859	2,525	2,847	2,831	3,387	3,931	4,951	5,371	6,135	6,930	8,285	8,730	8,919	9,491
กลุ่ม 10% ที่ 8	2,052	2,503	3,406	3,802	3,884	4,544	5,228	6,561	6,968	7,934	8,748	10,554	10,926	11,268	11,804
กลุ่ม 10% ที่ 9	3,100	3,660	4,935	5,580	5,775	6,495	7,397	9,284	9,741	11,068	12,098	14,286	14,768	15,219	15,576
กลุ่ม 10% ที่ 10 (รวยที่สุด)	7,947	9,021	11,890	13,250	13,646	15,564	17,247	22,835	23,564	26,673	31,449	33,351	32,759	33,933	32,663
รวม	1,874	2,217	2,978	3,356	3,383	3,942	4,505	5,710	6,061	6,939	8,007	9,061	9,363	9,614	9,847

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

หมายเหตุ : รายได้ หมายถึง รายได้ประจำ ที่ไม่รวมรายรับอื่นๆ (เช่น เงินทุนการศึกษา มรดก พินัยกรรม ของขวัญ ประกันสุขภาพ ประกันภัยและประกันชีวิต/ประกันสังคม เงินถูกสลาก เงินรางวัล ค่านายหน้า และเงินได้จากการพนัน เป็นต้น)

ตาราง 6 : สัดส่วนคนจน เมื่อวัดด้านรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค จำแนกตามจังหวัด ปี 2549-2562

ภาค	จังหวัด	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562
กรุงเทพมหานคร	กรุงเทพมหานคร	2.88	3.51	2.33	2.36	2.25	7.74	1.91	1.06	1.64	2.01	1.36	1.12	1.41	0.59
	รวม	2.88	3.51	2.33	2.36	2.25	7.74	1.91	1.06	1.64	2.01	1.36	1.12	1.41	0.59
ภาคกลาง	นครปฐม	3.51	4.34	6.22	3.93	7.05	6.69	5.28	0.81	0.32	1.46	1.57	1.60	2.23	0.63
	นนทบุรี	2.26	1.25	0.99	2.15	1.33	1.20	0.65	0.83	0.19	0.62	0.70	0.75	0.75	0.24
	ปทุมธานี	2.95	2.93	1.54	4.72	0.94	3.64	0.16	0.11	0.11	0.26	0.11	0.00	1.56	0.24
	สมุทรปราการ	3.64	2.90	4.52	4.19	1.52	1.86	0.88	1.04	1.02	0.37	0.29	0.04	0.33	0.56
	สมุทรสาคร	16.44	9.29	14.85	7.31	8.98	3.43	5.99	5.04	3.11	1.05	2.00	0.51	5.31	0.75
	ชัยนาท	18.58	21.84	27.21	18.29	16.69	9.98	21.80	13.21	22.78	19.64	28.34	26.21	27.72	17.89
	พระนครศรีอยุธยา	6.57	6.38	9.67	7.08	5.57	6.87	3.86	1.60	2.74	2.04	3.36	2.49	9.96	2.19
	ลพบุรี	19.50	17.38	21.41	20.46	25.38	21.70	12.22	8.81	12.32	7.83	10.52	10.37	15.76	10.13
	สระบุรี	11.81	11.97	12.25	12.85	13.64	8.27	4.54	6.10	6.03	4.97	3.57	1.56	7.07	0.90
	สิงห์บุรี	20.67	14.49	22.15	14.72	22.42	9.46	8.89	2.87	6.02	6.08	9.92	10.05	18.76	9.08
	อ่างทอง	20.10	25.86	28.01	13.34	16.74	14.33	9.59	8.78	13.76	14.52	14.54	16.48	23.40	17.32
	จันทบุรี	10.56	8.99	13.36	10.35	10.36	11.85	13.89	13.00	8.66	3.69	3.69	6.12	5.43	8.85
	ฉะเชิงเทรา	13.97	8.29	12.51	9.56	12.58	7.95	3.10	1.84	3.77	2.44	4.53	0.97	2.84	5.38
	ชลบุรี	2.77	1.65	2.10	1.54	2.07	2.43	0.08	0.08	0.39	0.61	0.03	2.12	0.34	1.17
	ตราด	26.78	24.67	30.16	24.97	26.57	19.98	20.60	17.47	11.05	11.37	14.01	8.12	14.83	9.73
	นครนายก	14.72	17.03	23.98	20.25	22.22	12.24	11.96	12.38	9.18	7.55	8.25	4.49	11.31	8.36
	ปราจีนบุรี	9.66	6.16	11.70	10.41	7.87	14.78	8.02	8.25	5.77	1.68	10.91	6.20	4.30	3.52
	ระยอง	6.84	2.43	4.54	6.13	3.58	3.62	2.12	2.81	0.32	0.54	2.17	1.88	4.37	0.76
	สระแก้ว	56.26	48.22	46.25	41.73	40.70	26.91	15.25	13.42	12.52	11.04	15.62	19.03	26.68	18.74
	ราชบุรี	21.20	22.01	15.99	21.08	18.84	30.10	16.79	14.79	9.27	13.62	9.03	8.51	11.39	10.99
	กาญจนบุรี	28.15	34.98	19.84	16.37	15.27	32.19	17.82	13.04	17.53	17.63	14.07	11.37	15.14	8.26
	สุพรรณบุรี	19.47	24.44	28.58	30.48	24.77	26.76	24.31	13.34	12.70	8.88	12.72	10.53	17.30	11.67
	สมุทรสงคราม	25.80	28.75	12.77	1.64	11.55	6.74	2.25	4.83	2.25	2.57	3.62	3.24	7.25	6.09

ภาค	จังหวัด	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562
	เพชรบุรี	14.33	18.55	24.76	16.92	12.19	8.35	7.97	7.81	2.44	3.03	5.13	4.24	6.86	6.23
	ประจวบคีรีขันธ์	17.11	18.86	17.65	15.85	25.82	12.84	7.02	8.45	4.21	6.38	10.71	6.22	7.47	3.16
	รวม	12.85	12.15	12.83	11.18	10.77	10.36	6.94	5.40	4.95	4.30	5.20	4.51	6.94	4.23
ภาคเหนือ	เชียงใหม่	18.21	16.45	15.50	10.91	9.27	7.85	17.51	21.61	6.74	5.17	6.67	6.43	8.84	4.82
	ลำพูน	13.11	11.23	15.27	11.25	12.53	9.58	6.77	4.99	8.11	6.11	4.53	3.14	4.67	3.47
	ลำปาง	24.35	29.62	30.73	32.80	28.17	12.42	17.26	16.00	10.84	9.88	13.09	8.64	18.11	5.29
	อุตรดิตถ์	19.33	25.85	32.84	34.67	30.69	18.33	24.07	17.83	10.88	8.46	12.27	10.46	17.43	6.09
	แพร่	24.80	26.07	27.18	25.43	19.44	13.13	19.52	15.95	13.11	9.05	10.33	16.00	14.03	7.25
	น่าน	33.27	31.51	31.42	25.32	29.16	18.89	21.00	23.79	28.80	21.01	22.73	17.89	17.44	9.48
	พะเยา	27.52	23.14	31.73	24.60	22.80	11.12	16.41	22.02	16.52	10.71	11.87	13.52	11.56	6.18
	เชียงราย	32.83	23.44	38.14	28.84	25.39	17.74	24.58	22.20	26.83	17.22	15.78	11.79	11.37	8.83
	แม่ฮ่องสอน	69.55	74.40	70.39	74.39	70.39	58.85	63.17	65.16	46.08	32.19	39.21	33.33	49.13	25.26
	นครสวรรค์	33.37	29.95	37.13	25.15	22.10	13.36	17.34	13.21	9.62	2.78	8.47	8.31	11.01	4.69
	อุทัยธานี	26.77	33.60	34.70	17.48	20.44	24.11	13.28	18.58	11.24	3.85	6.08	7.55	9.30	3.75
	กำแพงเพชร	11.74	12.12	15.55	15.02	14.72	13.96	14.34	8.69	5.71	4.32	2.04	5.11	7.03	3.35
	ตาก	35.95	37.08	39.70	37.61	45.87	43.50	35.93	34.00	36.53	24.48	27.54	27.18	28.97	21.13
	สุโขทัย	31.29	41.53	35.71	25.84	25.75	13.40	9.25	17.11	15.59	7.43	9.07	15.37	16.12	7.75
	พิษณุโลก	21.82	20.80	26.02	18.92	20.07	13.58	10.77	5.17	9.11	5.15	3.95	5.02	8.87	4.81
	พิจิตร	15.32	22.89	13.62	9.07	5.51	6.82	3.89	1.21	1.21	3.16	1.78	2.93	3.45	0.91
	เพชรบูรณ์	32.56	30.98	35.60	27.70	29.36	23.25	11.05	10.88	4.39	4.14	3.49	5.55	8.05	5.70
	รวม	26.11	25.99	29.05	23.38	22.33	16.09	17.40	16.76	13.19	8.78	9.83	9.82	12.23	6.67
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	นครราชสีมา	31.37	24.97	23.63	16.44	22.20	14.64	16.05	17.43	17.06	11.55	8.97	13.58	15.08	13.57
	บุรีรัมย์	54.53	47.29	42.84	47.18	32.82	33.67	31.61	25.35	39.13	23.34	24.32	20.99	21.01	14.06
	สุรินทร์	34.15	35.90	32.79	25.52	17.03	25.90	18.42	10.82	14.40	9.79	9.37	13.53	17.51	7.50
	ศรีสะเกษ	43.19	48.93	54.87	58.73	55.79	35.89	36.07	19.32	13.47	3.01	10.80	8.37	21.91	6.99
	อุบลราชธานี	49.29	36.61	26.83	20.04	21.47	7.39	10.44	24.25	13.26	11.54	13.69	10.60	8.31	11.92
	ยโสธร	32.39	32.37	27.07	35.70	26.21	32.45	23.21	20.49	14.64	17.32	16.73	15.29	12.68	10.19

ภาค	จังหวัด	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562
	ชัยภูมิ	42.39	39.74	39.63	35.88	26.88	23.74	16.32	15.83	9.48	5.64	5.74	3.32	8.55	3.04
	อำนาจเจริญ	31.52	25.93	29.86	21.89	19.06	14.80	22.12	19.34	17.67	14.26	24.00	14.12	23.55	4.53
	บึงกาฬ							3.87	3.01	4.12	2.34	7.61	5.60	11.94	1.29
	หนองบัวลำภู	30.78	27.64	22.39	24.77	19.58	13.95	30.18	27.38	16.17	9.71	10.09	11.82	18.91	13.16
	ขอนแก่น	31.89	20.09	14.00	15.88	16.26	9.31	11.05	7.32	12.54	5.38	9.67	1.82	6.14	2.35
	อุดรธานี	27.00	14.02	23.32	19.72	8.12	11.00	9.96	7.22	9.35	4.56	12.10	8.33	10.45	4.09
	เลย	26.35	24.87	27.87	31.39	25.83	14.16	10.37	6.61	10.01	9.64	4.01	3.59	0.28	4.21
	หนองคาย	21.47	16.57	23.73	13.36	14.90	7.99	9.44	8.99	6.49	4.26	3.77	3.55	4.11	1.93
	มหาสารคาม	26.40	22.22	33.98	30.60	22.45	12.36	20.32	17.53	17.03	9.94	14.68	11.24	11.95	3.79
	ร้อยเอ็ด	32.07	26.48	31.86	22.34	20.55	9.42	11.65	12.59	8.64	2.79	5.25	7.55	7.63	2.53
	กาฬสินธุ์	40.79	40.23	57.00	51.18	51.64	28.55	39.80	31.03	42.67	17.78	31.99	32.96	31.26	20.21
	สกลนคร	27.60	27.60	28.18	22.29	28.90	24.41	34.25	22.46	23.58	17.19	13.81	7.95	11.81	8.45
	นครพนม	36.73	34.18	40.82	37.06	46.41	32.11	35.28	31.13	24.89	16.64	30.24	27.78	17.52	11.87
	มุกดาหาร	21.05	25.81	26.91	21.16	17.90	9.97	30.80	29.26	23.78	12.76	20.12	14.13	11.79	10.66
	รวม	35.32	30.24	31.19	27.71	25.26	18.11	19.79	17.37	17.04	10.30	12.96	11.42	13.30	8.37
ภาคใต้	นครศรีธรรมราช	17.70	19.20	14.86	10.36	10.67	11.24	10.87	9.91	11.53	11.87	8.08	14.19	12.01	12.79
	กระบี่	20.27	17.79	21.33	8.33	13.34	5.32	9.93	8.47	4.70	3.10	6.35	5.03	8.49	5.69
	พังงา	1.74	1.16	2.05	6.11	1.40	4.61	6.72	2.45	2.32	7.89	5.12	3.41	5.96	2.75
	ภูเก็ต	0.93	0.30	0.09	-	0.60	5.79	1.41	-	0.72	0.63	0.52	0.07	4.26	0.40
	สุราษฎร์ธานี	9.42	11.37	3.33	5.40	3.84	4.14	1.01	1.39	2.65	2.23	1.35	2.74	4.82	5.41
	ระนอง	13.35	16.60	16.55	12.32	14.48	9.20	19.66	15.31	15.85	12.06	16.62	6.90	22.76	16.43
	ชุมพร	14.83	12.30	17.07	7.54	3.64	2.96	3.80	3.12	4.95	5.85	5.37	4.27	5.27	3.21
	สงขลา	10.75	10.64	7.79	8.22	8.20	3.17	3.73	1.49	5.94	2.11	8.22	3.10	8.29	6.01
	สตูล	28.34	19.30	10.75	17.81	10.93	11.48	3.26	5.10	6.87	7.71	5.81	10.23	12.56	14.83
	ตรัง	8.56	11.40	10.66	13.31	15.67	8.23	11.77	9.21	11.08	7.39	15.93	11.69	12.55	8.73
	พัทลุง	14.89	17.19	19.63	19.38	10.73	8.42	17.96	15.24	17.71	13.06	14.02	18.67	24.93	8.67
	ปัตตานี	43.38	44.99	51.07	49.65	54.26	33.39	46.80	37.44	39.15	34.91	35.98	34.20	39.27	29.72

ภาค	จังหวัด	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562
	ยะลา	24.24	28.27	29.45	38.66	22.63	13.38	21.93	22.42	32.83	21.04	21.24	13.11	23.28	14.01
	นราธิวาส	66.20	53.40	40.13	54.94	35.24	24.73	42.73	35.31	45.13	19.50	37.30	34.17	30.10	25.53
	รวม	19.84	19.33	16.77	17.03	14.24	10.12	13.32	10.96	13.79	9.92	12.35	11.84	14.26	11.27
ทั่วประเทศ		21.94	20.04	20.43	17.88	16.37	13.22	12.64	10.94	10.53	7.21	8.61	7.87	9.85	6.24

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

เอกสารอ้างอิง

กรุงเทพธุรกิจ. (2563). *กรมเพิ่มราคาบ้านล้านหลังเป็น1.2ล้านบาท*. เข้าถึงได้จาก

<https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/885373>.

กระทรวงการคลัง. (2563). *รายงานประจำปีกระทรวงการคลัง ประจำปีงบประมาณ 2562*.

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2562). *รายงานผลการดำเนินงานที่สำคัญของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปีงบประมาณ 2562 (ผลงาน รอบ 12 เดือน : ต.ค. 61 ก.ย. 62)*

กระทรวงมหาดไทย. (2563). *รายงานผลการดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทย ในรอบปีงบประมาณ พ.ศ.2562*.

กระทรวงมหาดไทยและสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (2562). *รายงานสรุปฉบับผู้บริหาร (Executive Summary) โครงการประเมินผลการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศตามโครงการไทยนิยม ยั่งยืน*.

กระทรวงแรงงาน. (2561). *ประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือ (ฉบับที่ 8)*.

_____. (2563). *รายงานประจำปี 2562*.

กระทรวงสาธารณสุข. (2561). *รายงานข้อมูลทรัพยากรสาธารณสุข ประจำปี 2561*

_____. (2562). *ความครอบคลุมสิทธิหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของประเทศไทย รายงานการสร้างระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ 2562*

กรมกิจการเด็กและเยาวชน. (2563). *สถิติการดำเนินงานโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด*.

กรมที่ดิน. (2561). *รายงานประจำปี 2561*. กรุงเทพฯ.

กุศล เลี้ยวสกุล. (2563). *การประเมินส่วนแบ่งรายได้ของกลุ่มผู้มีรายได้สูงในประเทศไทยโดยใช้ฐานข้อมูลภาษีเงินได้. โครงการวิจัยเสนอต่อ ฝ่ายชุมชนและสังคม สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.)*.

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2562). *การหลุดออกนอกระบบการศึกษาของเด็ก, สืบค้นจาก*

<https://www.eef.or.th/>

_____. (2563). *รายงานประจำปี 2562*.

เชาว์ เก่งชน, พิมลวรรณ มหัจฉริยวงศ์ และ ธัญญลักษณ์ วัชรชัยสุรพล. (2557). *การลดข้อจำกัดในการเข้าถึงเงินทุนในระบบธนาคารพาณิชย์ไทย. สัมมนาวิชาการประจำปี 2557 BOT Symposium 2014*. กรุงเทพฯ.

ดวงมณี เลาวกุล. (2556). *การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย ในรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ “สู่สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่ง และโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป”*. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ทีดีอาร์ไอ. (2562). *กลไกกลางเพื่อการบูรณาการระบบหลักประกันสุขภาพของประเทศไทย รายงานที่ทีดีอาร์ไอ ฉบับที่ 148 มกราคม 2562*

- ธาดา ราชกิจ. (2562). พ.ร.บ. *คุ้มครองแรงงานฉบับใหม่ เพิ่มสิทธิประโยชน์อะไรให้แก่ลูกจ้างบ้าง*. เข้าถึงได้จาก <https://th.hrnote.asia/personnel-management/190515-newlaborprotection/> (สืบค้นเมื่อ 15 มิถุนายน 2563).
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. (2560). *โครงการวิจัยเรื่อง “แนวทางการปฏิรูปภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและวิเคราะห์การกระจายรายได้ของผู้มีเงินได้พึงประเมิน”*. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- _____. (2556). *โครงการวิจัยเรื่อง “สู่สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่ง และโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป”*. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ศูนย์ข้อมูลอสังหาริมทรัพย์. (2562). *ปรับเกณฑ์บ้านนรภัฏประชารัฐ*. เข้าถึงได้จาก <https://www.reic.or.th/News/RealEstate/439248> (สืบค้นเมื่อ 18 มิถุนายน 2563).
- สุจริต คุณธนกุลวงศ์ และ โชคชัย สุทธิธรรมจิต. (2562). *การวิเคราะห์สมดุลน้ำ การจัดทำบัญชีสมดุลน้ำและผลิตภาพจากน้ำ ในโครงการวิเคราะห์สถานะของความมั่นคงด้านน้ำ ผลิตภาพจากน้ำ และภัยพิบัติเพื่อใช้ในการจัดทำแผนแม่บทโดยเฉพาะด้านน้ำ*. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ. (2562). *รายงานผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาตินำพื้นฐาน ปี 2562 (O-NET 2562)*
- สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.). (2562). *ผลคะแนน PISA 2018*, สืบค้นจาก <http://www.ipst.ac.th/> และ <https://pisathailand.ipst.ac.th/>
- สำนักงานกิจการยุติธรรม. (2562). *รายงานผลการดำเนินงานเรื่อง : สถานการณ์ความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรม. กระทรวงยุติธรรม.*
- สำนักงานกองทุนยุติธรรม. (2562). *รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 กองทุนยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม.*
- _____. (2563). *สถิติการดำเนินงานกองทุนยุติธรรม.*
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2563). *รายงานประจำปี 2562.*
- สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ. (2558). *รายงานการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่อง “ผลกระทบและแนวทางการแก้ไขความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย” ระหว่างวันที่ 27-28 สิงหาคม พ.ศ.2558.*
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2560). *การสำรวจอนามัยและสวัสดิการ พ.ศ. 2560*
- _____. (2562). *การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน*
- _____. (2562). *การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร*
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2563). *ข้อมูลสถิติผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาล ประจำปี 2554 – 2563.*
- _____. (2562). *โครงการประกันภัยข้าวนาปีและโครงการประกันภัยข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ปีการผลิต 2562. ข้าวกระทรวงการคลัง โดย สำนักนโยบายระบบการคุ้มครองผลประโยชน์ทางการเงิน.*
- สำนักงานหลักประกันสุขภาพ. (2563). *รายงานการสร้างระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติประจำปีงบประมาณ 2562.*
- สถนี อาชวานันทกุล. (2554). *ความเหลื่อมล้ำฉบับพกพา (หน้า 151-153) . สำนักงานปฏิรูป (สปร.).*

- อภิรดี โพธิ์พร้อม และคณะ. (2550). โครงการวิจัยเรื่อง “ปัญหาความไม่เสมอภาคในกระบวนการยุติธรรมที่ประชาชนได้รับ”. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- Atkinson, A. B., Piketty, T., & Saez, E. (2011). Top incomes in the long run of history. *Journal of economic literature*, 49(1), pp. 3-71.
- Piketty, T. (2003). Income inequality in France, 1901-1998. *Journal of Contemporary Asia*, 46(3), pp. 405-424.
- Thanasak Jenmana. (2018). *Income Inequality, Political Instability, and the Thai Democratic Struggle*. Master in Analysis and Policy in Economics (APE), The Paris School of Economics.
- OECD (2019a), PISA (2018). *Results (Volume I): What Students Know and Can Do*, PISA, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5f07c754-en>
- _____, PISA (2018). *Results (Volume II): Where All Students Can Succeed*, PISA, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b5fd1b8f-en>
- _____, PISA (2018). *Results (Volume III): What School Life Means for Students' Lives*, PISA, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/acd78851-en>
- _____, (2018). *Thailand - Country Note - PISA 2018 Results*, PISA, Paris.
- _____, (2019). How does PISA define and measure reading literacy?, *PISA in Focus*, No. 101, OECD Publishing, Paris, (Online), <https://doi.org/10.1787/efc4d0fe-en>, Retrieved October 22, 2019.
- Vimut Vanitcharearnthum. (2017). *Top income shares and inequality: Evidences from Thailand*. Kasetsart Journal of Social Sciences xxx (2017). pp. 1-7.
- World Justice Project. (2015). Rule of Law Index 2015.
- _____. (2016). Rule of Law Index 2016.
- _____. (2017-2018). Rule of Law Index 2017-2018.
- _____. (2019). Rule of Law Index 2019.
- _____. (2020). Rule of Law Index 2020.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก การจัดทำเส้นความยากจน (Poverty Line)

การศึกษาวิเคราะห์ประเด็นเรื่องความยากจนในประเทศไทย เริ่มได้รับความสนใจในวงวิชาการตั้งแต่ปี 2517 เป็นต้นมา โดยงานศึกษาที่ได้รับการกล่าวถึงและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป คืองานศึกษาของเอื้อย มีสุข ที่ทำร่วมกับธนาคารโลก โดยเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของการพัฒนาตัวชี้วัดความยากจน และเป็นเครื่องมือในการหาขนาดของความยากจนอย่างเป็นรูปธรรม แม้ว่าในระยะหลังวิธีการศึกษาดังกล่าวจะได้รับคำวิจารณ์ว่ายังมีข้อบกพร่องอยู่หลายจุด แต่การพัฒนาตัวชี้วัดในระยะต่อมาก็ยังคงยึดหลักการและแนวคิดของธนาคารโลกเป็นสำคัญ โดยเฉพาะประเด็นการมีรายได้ที่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการบริโภคอาหารที่จำเป็นต่อการมีชีวิตรอดต่อมาผู้เสนอแนวคิดในการคำนวณเส้นความยากจนใหม่ คือ ศ. ดร. เมธี ครองแก้ว และ Prof. Nanak Kakwani ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ชื่อเดิมในขณะนั้น) จึงได้พัฒนาการคำนวณเส้นความยากจนใหม่ ด้วยการเพิ่มเติมเทคนิคการคำนวณที่ละเอียดรอบคอบมากขึ้น จึงกระทั่งในปี 2545 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ภายใต้การให้คำปรึกษาของ Prof. Nanak Kakwani จึงได้มีการปรับปรุงแนวคิดในการคำนวณเส้นความยากจนแนวใหม่ โดยเป็นการคำนวณเส้นความยากจนด้านอาหารและเส้นความยากจนในหมวดที่ไม่ใช่อาหารออกจากกันอย่างชัดเจน รวมทั้งให้ความสำคัญกับการประหยัดจากขนาดของภายในครัวเรือน ซึ่งวิธีการคำนวณเส้นความยากจนดังกล่าวจึงถูกนำมาใช้อย่างเป็นทางการจนถึงปัจจุบัน²¹

1. แนวคิดและเทคนิควิธีการจัดทำเส้นความยากจนใหม่²²

การจัดทำเส้นความยากจนเพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาและจำแนกคนที่จนกับคนที่ไม่จนออกจากกันจะอาศัยแนวคิดพื้นฐานจากทฤษฎีอรรถประโยชน์สูงสุดของผู้บริโภค (Utility Theory) โดยเส้นความยากจนจะสะท้อนมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำ (minimum standard of living) ของสังคม สมมติให้มาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำเท่ากับระดับอรรถประโยชน์ขั้นต่ำ คือ u^* คนที่มีอรรถประโยชน์ต่ำกว่า u^* จึงเป็นคนจน และความต้องการแคลอรีของแต่ละบุคคลจะขึ้นอยู่กับอายุและเพศเป็นหลัก ส่งผลให้ความต้องการอาหารของแต่ละบุคคลแตกต่างกัน นอกจากนี้ ในส่วนของความต้องการบริโภคสินค้าในหมวดที่ไม่ใช่อาหารยังขึ้นอยู่กับพื้นที่ (ภาคและเขต) ที่อาศัยอยู่ ทำให้ฟังก์ชันอรรถประโยชน์ (utility function) แตกต่างกัน

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

โดยที่ q_f และ q_n หมายถึงปริมาณอาหารและสินค้าในหมวดที่ไม่ใช่อาหารที่บริโภค
 r หมายถึง ความต้องการสารอาหาร (แคลอรี) ของแต่ละบุคคล

²¹ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2556), โครงการศึกษาประเด็นเชิงนโยบายด้านความยากจนและการกระจายรายได้, หน้า 6 - 7.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 80 - 86.

n หมายถึง ความต้องการสินค้าในหมวดที่ไม่ใช่อาหาร

สมมติว่า p_f และ p_n คือ ราคาของอาหารและสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร เราสามารถ maximize utility function โดย

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

ในกรณีที่งบประมาณจำกัด จะได้

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

เมื่อ x หมายถึงรายจ่ายหรือรายได้รวม ซึ่งผู้บริโภคสามารถใช้จับจ่ายใช้สอยได้

เมื่อ maximization จะได้ food and non-food demand functions

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

และ

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

สมการข้างต้น คือ Marshallian demand functions (Marshall 1930) ถ้าแทนค่า (4) และ (5) ใน (3) จะได้ cost function

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

คือต้นทุนต่ำสุดที่บุคคลใช้เพื่อให้ได้รับอรรถประโยชน์ u

แทนสมการ (6) ใน สมการ (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

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

สมการ (9) และ (10) คือ เส้นความยากจนด้านอาหารและเส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร ณ จุดที่แต่ละบุคคลได้รับอรรถประโยชน์ที่ระดับ u^* ซึ่งแต่ละบุคคลจะมีเส้นความยากจนที่แตกต่างกัน ขึ้นกับความต้องการแคลอรีและความต้องการบริโภคสินค้าในหมวดที่ไม่ใช่อาหาร เส้นความยากจนรวม คือ ผลรวมของเส้นความยากจนด้านอาหารและเส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร

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

สมมติว่า c คือสูตรแปลงปริมาณอาหาร (q_f) เป็นปริมาณแคลอรี ดังนั้น $c \cdot q_f$ คือแคลอรีที่ได้รับจากตะกร้าอาหาร q_f ซึ่งจะเท่ากับความต้องการแคลอรี (r) จากสมการ (9) จะได้

$$c \cdot g_f(u^*, r p_f, n p_n) = 1 \quad (11)$$

กำหนดให้ r, p_f, n, p_n คงที่ ดังนั้น

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

เนื่องจากเส้นความยากจนด้านอาหารสามารถเขียนให้อยู่ในรูปของความต้องการแคลอรีและ calorie cost (ซึ่งก็คือค่าใช้จ่ายในการซื้ออาหาร 1 แคลอรี) ดังนั้นสมการ (12) สามารถเขียนใหม่ได้ดังนี้

$$c \text{ cost} = p_f g_f(u^*) \quad (13)$$

หมายความว่า calorie cost ขึ้นอยู่กับ 2 ปัจจัย คือ ราคาอาหาร และอรรถประโยชน์ (u^*) หมายถึง ต้นทุนอาหารที่แท้จริง (real calorie cost) หลังจากปรับราคาจะเท่ากับ

$$c \text{ cost}^* = g_f(u^*) \quad (14)$$

เนื่องจาก $g_f(u^*)$ เป็น monotonically increasing function ของ u^* มินิยว่าสมการ (14) เป็น monotonically increasing function ของ u^* ซึ่งตรงกับ Lemma 1 (Lemma 1: ถ้าคนสองคนมีต้นทุนอาหารที่แท้จริงเท่ากัน ณ จุดที่ทั้งคู่ได้รับสารอาหารที่เหมาะสม หมายความว่าทั้งคู่ได้รับอรรถประโยชน์เท่ากัน) หมายความว่าเราสามารถกำหนดมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำ u^* โดยใช้ต้นทุนอาหารที่แท้จริง (real calorie cost) ซึ่งต้นทุนอาหารที่แท้จริงคำนวณได้จากผู้ที่มียาได้ 20% ล่าง (bottom quintile: quintile1)

1.1. เส้นความยากจนด้านอาหาร

การคำนวณเส้นความยากจนด้านอาหารควรมีการปรับปรุงทุก 10 ปี เพื่อให้สามารถสะท้อนแบบแผนการบริโภคที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างชัดเจน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงแบบแผนการบริโภคจะมีผลต่อการคำนวณดัชนีราคาสินค้ารายพื้นที่ (spatial price indices: SPI) และต้นทุนสารอาหาร โดยในการส่วนของการกำหนดความต้องการสารอาหารขั้นต่ำของคนไทยนั้น กองโภชนาการ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุขได้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อร่วมกันกำหนดความต้องการสารอาหารขั้นต่ำของคนไทย และพบว่าแนวโน้มคนไทยมีความต้องการแคลอรีน้อยลง แต่ต้องการโปรตีนมากขึ้น ซึ่งข้อมูลความต้องการสารอาหารขั้นต่ำดังกล่าวจะกลายเป็นข้อมูลสำคัญสำหรับการคำนวณเส้นความยากจนด้านอาหาร

ทั้งนี้ การคำนวณเส้นความยากจนด้านอาหารจะอาศัยทฤษฎีการบริโภคตามที่ได้พิสูจน์มาแล้วข้างต้นว่า ควรเป็นรูปแบบการบริโภคที่ทุกคนได้รับอรรถประโยชน์เท่ากัน ไม่ว่าจะอาศัยอยู่ในภูมิภาคใด หรืออยู่ในเขตเมืองหรือชนบท

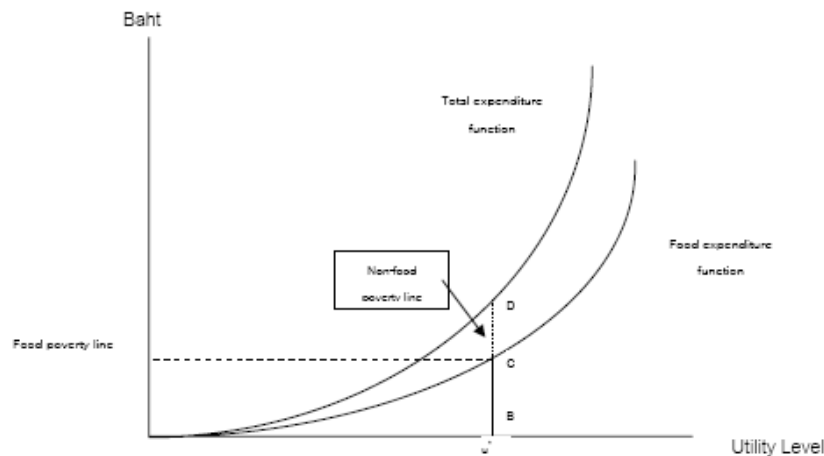
นอกจากนี้ ทฤษฎีอรรถประโยชน์นี้ได้รับการพิสูจน์แล้วว่า อรรถประโยชน์ที่ผู้บริโภคได้รับเป็น monotonic increasing function ของต้นทุนสารอาหาร ดังนั้นคนที่มีรูปแบบการบริโภคที่แตกต่างกันย่อมมีต้นทุนสารอาหารที่ต่างกัน (หมายถึงผู้ที่บริโภคอาหารราคาแพงย่อมต้องจ่ายเงินมากกว่า) ดังนั้นการกำหนดต้นทุนสารอาหารจะทำให้เราสามารถกำหนดระดับอรรถประโยชน์สำหรับรูปแบบการบริโภคที่แตกต่างกันได้ โดยได้รับอรรถประโยชน์เท่ากันถึงแม้จะอยู่คนละพื้นที่และมีรูปแบบการบริโภคแตกต่างกัน

ด้วยเหตุนี้ เส้นความยากจนด้านอาหาร จึงถูกกำหนดโดยต้นทุนสารอาหารและต้นทุนโปรตีน (calorie cost and protein cost) ของประชากร 10% ที่จนที่สุด โดยที่ต้นทุนสารอาหารนี้คำนวณโดยใช้ราคาในแต่ละภูมิภาคและเขตของอาหารแต่ละรายการ ก่อนที่จะถ่วงน้ำหนักด้วยสัดส่วนประชากรเพื่อคำนวณหาต้นทุนเฉลี่ยระดับประเทศและใช้ดัชนีราคาอาหารรายพื้นที่ (SPI) เป็นตัวปรับความแตกต่างของพื้นที่ (ภาค/เขต) อีกครั้ง

1.2. เส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร

แนวคิดในการคำนวณเส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหารตามแผนภาพด้านล่าง ซึ่งแสดงความสัมพันธ์ระหว่างอรรถประโยชน์กับค่าใช้จ่ายด้านอาหาร และค่าใช้จ่ายรวม โดยเมื่อกำหนดเส้นความยากจนด้านอาหาร (จุด C บนเส้นค่าใช้จ่ายด้านอาหาร) บุคคลจะได้อรรถประโยชน์เท่ากับ u^* ที่จุด B อรรถประโยชน์ที่จุดนี้ เราสามารถคำนวณหาค่าใช้จ่ายรวมได้ (จุด D) ซึ่งสะท้อนถึงเส้นความยากจนรวม (BD) ที่มีความคงเส้นคงวาระหว่างเส้นความยากจนด้านอาหาร (BC) และเส้นความยากจนหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร (CD)

แผนภาพ ก.1 แนวคิดในการคำนวณเส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร



ในการนำแนวคิดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ มีขั้นตอนในการคำนวณ ดังนี้ (1) คำนวณหา food welfare เท่ากับ ค่าใช้จ่ายด้านอาหารต่อหัวของครัวเรือนหารเส้นความยากจนด้านอาหารคูณ 100 ถ้า food welfare มีค่าเท่ากับ 100 หมายความว่า ค่าใช้จ่ายด้านอาหารต่อหัวของครัวเรือนเท่ากับเส้นความยากจนด้านอาหาร (2) เลือกครัวเรือนที่มีค่า food welfare อยู่ระหว่าง 90-110 และ (3) หาค่าเฉลี่ยของ ค่าใช้จ่ายในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหารของกลุ่มที่มี food welfare อยู่ระหว่าง 90-110 จะได้เส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร

โดยแบ่งกลุ่มหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหารขั้นพื้นฐาน สามารถจำแนกออกเป็น 9 กลุ่ม ดังนี้ (1) ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย (2) ค่าใช้จ่ายในครัวเรือน (3) ค่าจ้างบุคคลที่ให้บริการครัวเรือน (4) ค่าเสื้อผ้า (5) ค่ารองเท้า (6) ค่าใช้จ่ายส่วนบุคคล (7) ค่ารักษาพยาบาล (8) ค่าเดินทางและการสื่อสาร และ (9) ค่าใช้จ่ายการศึกษา

1.3. การประหยัดจากขนาด (Economy of scale)

การอาศัยอยู่ร่วมกันในครัวเรือนจะส่งผลให้ผลของการประหยัดจากขนาดขึ้น โดยค่าใช้จ่ายบางรายการที่สามารถใช้ร่วมกันได้โดยไม่ทำให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นมาก เช่น ค่าแสงสว่าง การอยู่คนเดียวหรืออยู่สองคน อาจมีค่าใช้จ่ายเท่า ๆ กันได้ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม อาจมีค่าใช้จ่ายบางรายการที่ไม่สามารถใช้ร่วมกันได้ เช่น ค่ารักษาพยาบาล เป็นต้น หรือใช้ร่วมกันได้น้อย เช่น ค่าเสื้อผ้าและรองเท้า เป็นต้น แต่ถ้าเราสามารถยอมให้ค่าใช้จ่ายบางหมวดสามารถใช้ร่วมกันได้ จะทำให้เส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหารจะเป็นผลรวมของ

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

เมื่อ $MNFPL_n$ คือ ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยของสินค้าที่ไม่ใช่อาหารหมวด j โดยที่ j หมายถึง สินค้าหมวด 1 – 9 (ตามที่กล่าวข้างต้น) กำหนดขนาดของการประหยัดจากขนาดให้แต่ละหมวดสินค้า (economy of scale parameter)

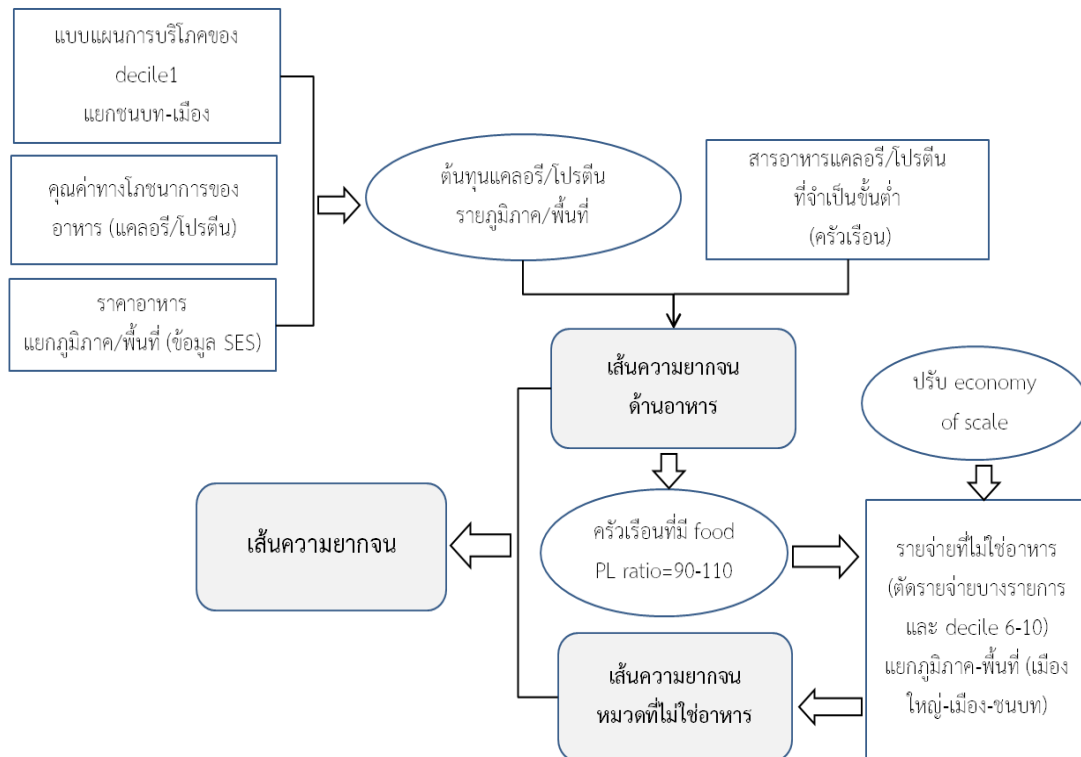
$$NFPL_{hm} = k * MNFPL_n * HS_h^{(\theta_n-1)}$$

ถ้า θ_n เท่ากับ 1 หมายความว่า สินค้าหมวด j เป็นสินค้าที่ไม่สามารถใช้ร่วมกันได้ แต่ถ้า θ_n เท่ากับ 0 หมายความว่า สินค้าหมวดดังกล่าวเป็นสินค้าที่ใช้ร่วมกันได้อย่างสมบูรณ์ โดยที่จำนวนผู้ใช้ไม่มีผลทำให้ต้นทุนเพิ่มขึ้น ค่า k เป็นค่าคงที่ ดังนั้น ค่าเฉลี่ยของ $NFPL_{hm}$ เท่ากับค่าเฉลี่ยของ $MNFPL_{jn}$ ซึ่งหมายความว่า การยอมให้มีการประหยัดจากขนาดในแต่ละครัวเรือน ไม่มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงค่าเฉลี่ยของประชากร

2. วิธีการคำนวณเส้นความยากจนใหม่ (Poverty line)

ขั้นตอนการคำนวณเส้นความยากจนใหม่จะเริ่มจากการคำนวณเส้นความยากจนด้านอาหาร จากนั้นจึงคำนวณเส้นความยากจนในหมวดที่ไม่ใช่อาหาร และนำค่าทั้งสองส่วนรวมกันเป็นเส้นความยากจนใหม่ โดยมีรายละเอียดขั้นตอนการคำนวณสามารถอธิบายได้ ดังนี้

แผนภาพ ก.2 ขั้นตอนและเทคนิคการคำนวณเส้นความยากจนใหม่



การคำนวณเส้นความยากจนด้านอาหาร

(1) ใช้แบบแผนการบริโภคอาหารของคนที่อยู่ใน decile 1 หรือ 10% ของประชากรที่จนที่สุดจากการจัดลำดับด้วยรายจ่ายบริโภคต่อหัว (per capita consumption expenditure) โดยแยกเป็นแบบแผนการบริโภคของคนเมืองและคนชนบท (Q_{ai}) เพื่อใช้เป็นตะกร้าอาหารสำหรับคำนวณต้นทุนสารอาหาร โดยที่ a หมายถึง เขตเมืองและเขตชนบท i หมายถึง รายการอาหาร

(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 $\times$ ปริมาณแคลอรี/โปรตีนที่ได้จากอาหารแต่ละรายการ)

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

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

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

หรือ

Calories cost = ผลรวมของรายจ่ายอาหารทุกรายการในแต่ละพื้นที่ $\times$ 1,000 / calories obtained_a

Protein cost = ผลรวมรายจ่ายอาหารทุกรายการในแต่ละพื้นที่ $\times$ 100 / protein obtained_a

(4) คำนวณปริมาณแคลอรีและโปรตีนขั้นต่ำที่จำเป็นสำหรับสมาชิกในครัวเรือน และหาค่าเฉลี่ยต่อหัว (p_{cal_h} และ p_{pro_h}) โดยใช้ข้อมูลความต้องการพลังงานและโปรตีนสำหรับแต่ละช่วงอายุและเพศ ($cal_require$ และ $pro_require$) มาคำนวณหาปริมาณแคลอรีและโปรตีนที่แต่ละครัวเรือนควรจะได้รับในแต่ละวัน และเมื่อหารด้วยจำนวนสมาชิกในครัวเรือน (n) จะได้ปริมาณพลังงาน (แคลอรี) และโปรตีนเฉลี่ยต่อหัวของแต่ละครัวเรือน

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

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

(5) คำนวณจำนวนเงินที่ครัวเรือนต้องใช้เพื่อให้ได้แคลอรีหรือโปรตีนใน 1 เดือน (30 วัน)

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

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

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) เปรียบเทียบเส้นความยากจนด้านอาหารของครัวเรือนที่คำนวณโดยใช้ความต้องการด้านแคลอรีและโปรตีน (calorie-base and protein-base) และเลือกค่าที่สูงกว่าสำหรับใช้เป็นเส้นความยากจนด้านอาหารของครัวเรือน เส้นความยากจนด้านอาหารของแต่ละครัวเรือนที่คำนวณได้นี้ แสดงว่าครัวเรือนสามารถได้รับทั้งแคลอรีและโปรตีนตามปริมาณขั้นต่ำที่ครัวเรือนควรจะได้รับ

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

การคำนวณเส้นความยากจนในหมวดที่ไม่ใช่อาหาร (non-food poverty line)

การคำนวณเส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหารยังคงยึดทฤษฎีเรื่องอรรถประโยชน์ โดยมีขั้นตอน ดังนี้

(1) คำนวณหา Poverty Line food ratio (PL food) ซึ่งเท่ากับ ค่าใช้จ่ายด้านอาหารต่อหัวของครัวเรือนหาร เส้นความยากจนด้านอาหารคูณ 100 ถ้า PL food มีค่าเท่ากับ 100 หมายความว่า ค่าใช้จ่ายด้านอาหารต่อหัวของครัวเรือนเท่ากับเส้นความยากจนด้านอาหาร แต่เนื่องจากจำนวนครัวเรือนที่จะเป็นตัวแทนดังกล่าวอาจมีจำนวนน้อยเกินไป เพื่อให้ได้ตัวแทนที่ดีกว่าจึงใช้วิธีคำนวณหาเลือกครัวเรือนที่มีค่า PL food อยู่ระหว่าง 90-110

$$PL\ food_h = \frac{FExp_h}{Fline_h} * 100$$

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

(3) หาค่าเฉลี่ยของค่าใช้จ่ายในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหารของกลุ่มที่เหลือ แยกเป็น 9 พื้นที่ โดยที่พื้นที่กรุงเทพฯ จะรวมเมืองใหญ่ ได้แก่ สมุทรปราการ เชียงใหม่ ภูเก็ต และตรัง เพื่อให้มีจำนวนตัวอย่างมากเพียงพอในการเป็นตัวแทนการคำนวณรายจ่ายที่ไม่ใช่อาหารของคนกรุงเทพฯ จะได้รายจ่ายในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหารเฉลี่ยต่อหัว (per capita non-food expenditure) ของครัวเรือนกลุ่มดังกล่าวจำแนกตามพื้นที่ โดยแบ่งกลุ่มสินค้าที่ไม่ใช่อาหารออกเป็น 9 กลุ่ม ได้แก่ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย ค่าใช้จ่ายในครัวเรือน ค่าจ้างบุคคลที่ให้บริการครัวเรือน ค่าเสื้อผ้า ค่ารองเท้า ค่าใช้จ่ายส่วนบุคคล ค่ารักษาพยาบาล ค่าเดินทางและการสื่อสาร ค่าใช้จ่ายการศึกษา

$$NF_{rj} = \sum_{h \text{ in } r} NF_{hj} / I_r ,$$

โดยที่ NF_{rj} เป็นค่าเฉลี่ยเฉพาะครัวเรือนในพื้นที่ r NF_{hj} เป็นรายจ่ายต่อสินค้าหมวด j ของครัวเรือน h และ I_r แทนจำนวนประชากรในพื้นที่ r

(4) คำนวณค่าใช้จ่ายในหมวดที่ไม่ใช่อาหารของแต่ละครัวเรือน โดยใช้ค่าเฉลี่ยของค่าใช้จ่ายในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหารทั้ง 9 กลุ่ม และแยกตามพื้นที่ และปรับการประหยัดจากขนาด (Economy of scale) ดังนี้

$$NFPL_{hj} = k * NF_{rj} * HS_h^{(\theta_j-1)},$$

(5) หาผลรวมของรายจ่ายหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหารทั้ง 9 หมวด จะได้เส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหารของครัวเรือน (non-food poverty)

$$NFline_h = \sum_{j=1}^9 NFPL_{hj}$$

เส้นความยากจนของครัวเรือน คือ ผลรวมของเส้นความยากจนด้านอาหาร และเส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร

$$PovLine_h = Fline_h + NFline_h$$

ภาคผนวก ข วิธีการจัดทำดัชนีความยากจนหลายมิติ (Multidimensional Poverty Index: MPI)

1. วิธีการและข้อมูลที่ใช้ในการคำนวณดัชนีความยากจนหลายมิติ

ดัชนีความยากจนหลายมิติ ประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ (1) อัตราการเกิดคนจน (Incidence) หรือสัดส่วนของคนจนหลายมิติต่อประชากรทั้งหมด และ (2) ระดับความรุนแรงของปัญหาความยากจน (Intensity of poverty) หรือค่าเฉลี่ยตัวชี้วัดความยากจนของหน่วยการวิเคราะห์ที่เป็นคนยากจนหลายมิติ²³ โดยขั้นตอนการคำนวณดัชนีความยากจนหลายมติดังกล่าวสามารถจำแนกออกเป็น 10 ขั้นตอน ได้แก่

ตาราง ข.1 ขั้นตอนการประมวลผลดัชนีความยากจนหลายมิติ (MPI) ของประเทศไทย²⁴

ขั้นตอน	การดำเนินการ
1. เลือกข้อมูล	เลือกแหล่งข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการจัดทำดัชนีความยากจนหลายมิติ (MPI) โดยข้อมูลที่จะนำมาใช้ต้องมาจากแหล่งข้อมูลหรือการสำรวจชุดเดียวกัน เพราะการใช้ข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่แตกต่างกันจะมีวิธีการจัดเก็บรวบรวมข้อมูล การเลือกกลุ่มตัวอย่าง และลักษณะคำถามที่ใช้แตกต่างกัน ทำให้ข้อมูลขาดความสอดคล้องและเป็นเอกภาพ (Consistency and unity) กรณีของประเทศไทย เลือกใช้ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนไทย (Household Socio-Economic Survey: SES) จัดทำโดย สำนักงานสถิติแห่งชาติ
2. เลือกหน่วยสำหรับการวิเคราะห์ข้อมูล (Unit of identification)	เลือกหน่วยสำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลระหว่าง (1) หน่วยบุคคล และ (2) หน่วยครัวเรือน โดยจะต้องเลือกให้สอดคล้องกับแหล่งข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการจัดทำ ซึ่งแต่ละแบบมีข้อดีและข้อเสียแตกต่างกัน ดังนี้ (1) หน่วยบุคคล สามารถวิเคราะห์หรือประมวลผลได้หลายรูปแบบและระดับ เช่น เพศ อายุ อาชีพ เป็นต้น แต่การกำหนดตัวชี้วัดให้ครอบคลุมทุกช่วงอายุเป็นไปได้ยาก เพราะตัวชี้วัดบางรายการอาจเหมาะสมกับช่วงกลุ่มอายุหนึ่งเท่านั้น (2) หน่วยครัวเรือน เก็บรวบรวมข้อมูลและกำหนดตัวชี้วัดได้ง่ายกว่าแบบบุคคล แต่อาจทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนในการคำนวณได้ง่าย

²³ กรณีหน่วยสำหรับการวิเคราะห์เป็นครัวเรือน (Household) จะเป็นค่าเฉลี่ยแบบถ่วงน้ำหนัก (Weighted average) โดยถ่วงน้ำหนักจากจำนวนสมาชิกในแต่ละครัวเรือน ในขณะที่ หากหน่วยสำหรับการวิเคราะห์เป็นบุคคล (Person) จะเป็นค่าเฉลี่ยทั่วไปแบบไม่ถ่วงน้ำหนัก (Unweight Simple Average)

²⁴ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2562), “ภาคผนวก 1 วิธีการจัดทำ MPI และสรุปขั้นตอนการคำนวณดัชนีความยากจนหลายมิติ”, รายงานความยากจนหลายมิติของประเทศไทย, หน้าที่ 31 – 38.

ขั้นตอน	การดำเนินการ
	โดยเฉพาะสถานะความขัดสนของสมาชิกหนึ่งคนที่อาจส่งผลกระทบต่อสมาชิกคนอื่นภายในครัวเรือน (One household member' deprivation has on other) ทำให้ข้อมูลอาจสูงและ/หรือต่ำกว่าความเป็นจริง <u>กรณีของประเทศไทย</u> ใช้หน่วยการวิเคราะห์แบบหน่วยครัวเรือน
3. เลือกมิติและตัวชี้วัดที่ใช้ในการคำนวณ	การกำหนดมิติและตัวชี้วัดไม่ได้มีรูปแบบมาตรฐานที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน เพราะการกำหนดดังกล่าวต้องพิจารณาให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทในแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตาม ส่วนใหญ่มักพิจารณาในมิติสำคัญ ได้แก่ สุขภาพ การศึกษา การทำงาน ที่อยู่อาศัย มาตรฐานการดำรงชีวิต บริการขั้นพื้นฐาน สภาพแวดล้อม ระบบประกันสังคม ความมั่นคงทางอาหาร การเลือกตัวชี้วัด (Indicators) เป็นการกำหนดเครื่องชี้เพื่อใช้ในการจำแนกบุคคล หรือครัวเรือนต่าง ๆ ว่าใครเป็น กลุ่มขัดสน (Deprived) หรือกลุ่มไม่ขัดสน (Not deprived) โดยตัวชี้วัดที่นำมาใช้จะต้องเป็นตัวแทนที่เหมาะสมในการสะท้อนลักษณะในแต่ละมิติได้อย่างชัดเจน ตัวอย่างดัชนีความยากจนหลากหลายมิติโลก (Global MPI) เลือกใช้ตัวชี้วัดทั้งหมด 10 ตัว ใน 3 มิติ ได้แก่ (1) มิติสุขภาพ ได้แก่ โภชนาการและการอยู่รอดของทารก (2) มิติการศึกษา ได้แก่ อัตราการเข้าเรียน และจำนวนปีที่เรียน และ (3) มิติมาตรฐานความเป็นอยู่ ได้แก่ สินทรัพย์ พื้นของที่อยู่อาศัย การใช้ไฟฟ้า แหล่งน้ำดื่ม ส้วม และเชื้อเพลิง <u>กรณีของประเทศไทย</u> กำหนดให้ดัชนีความยากจนหลากหลายมิติ มีทั้งหมด 12 ตัวชี้วัด จำแนกเป็น 4 มิติ
4. เลือกหลักเกณฑ์การพิจารณาความขัดสน (The indicators' deprivation cut-offs)	กำหนดหลักเกณฑ์ของแต่ละตัวชี้วัดเพื่อจำแนกว่าหน่วยบุคคลหรือหน่วยครัวเรือนใดอยู่ในกลุ่มขัดสนหรือไม่ขัดสน (Deprivation cut-off) โดยหากตัวชี้วัดหนึ่งของหน่วยบุคคลหรือครัวเรือนหนึ่งมีค่าต่ำกว่าหลักเกณฑ์จะถือว่า หน่วยบุคคลหรือครัวเรือนดังกล่าว อยู่ในฐานะขัดสน (กำหนดค่าเท่ากับ 1) แต่ถ้าสูงกว่าจะไม่ขัดสน (กำหนดค่าเท่ากับ 0) หลักเกณฑ์การพิจารณาความขัดสนในระดับประเทศสามารถกำหนดได้ตามความเหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะของแต่ละประเทศ โดยอาจดำเนินการผ่านการพิจารณาและ/หรือประชุมหารือของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องในแต่ละมิติ

ขั้นตอน	การดำเนินการ																								
	ตัวอย่างการกำหนดหลักเกณฑ์ความขัดสน เช่น ในประเทศเยอรมนี กำหนดหลักเกณฑ์ความขัดสนด้านการศึกษาไว้ 2 ส่วน ได้แก่ (1) ไม่สำเร็จ การศึกษาระดับประถมศึกษา หรือ สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษา แต่ ไม่ได้รับการรับรองคุณสมบัติทางอาชีพ (Vocational qualifications) และ (2) มีหนังสืออยู่ในครัวเรือนน้อยกว่า 10 เล่ม ซึ่งหากหน่วยบุคคล หรือครัวเรือนใดไม่ผ่านเกณฑ์ดังกล่าวจะถือว่าอยู่ในกลุ่มขัดสน																								
5. การจำแนกหน่วยสำหรับการ วิเคราะห์ตามหลักเกณฑ์การ พิจารณาความขัดสน	ขั้นตอนนี้ต่อเนื่องจากขั้นตอนที่ 4 โดยจะนำหน่วยบุคคลหรือครัวเรือน ทั้งหมดมาจำแนกว่า หน่วยใดจัดอยู่ในกลุ่มขัดสนหรือกลุ่มไม่ขัดสน ซึ่งจะ พิจารณาเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ในแต่ละตัวชี้วัด (ตาม ขั้นตอนที่ 4) โดยหากขัดสนจะมีค่าเท่ากับ 1 และหากไม่ขัดสนจะมีค่าเท่ากับ 0 ตัวอย่างการพิจารณา ดังนี้ ตัวอย่างการจำแนกหน่วยครัวเรือน <table><tr><th rowspan="2">ตัวชี้วัด</th><th colspan="4">ครัวเรือนที่</th></tr><tr><th>1</th><th>2</th><th>3</th><th>4</th></tr><tr><td colspan="5">สุขภาพ</td></tr><tr><td>1. มีสมาชิกอย่างน้อย 1 คน ทุกโภชนาการ</td><td>0</td><td>0</td><td>1</td><td>0</td></tr><tr><td>2. มีเด็กอย่างน้อย 1 คนเสียชีวิต</td><td>1</td><td>1</td><td>0</td><td>1</td></tr></table>	ตัวชี้วัด	ครัวเรือนที่				1	2	3	4	สุขภาพ					1. มีสมาชิกอย่างน้อย 1 คน ทุกโภชนาการ	0	0	1	0	2. มีเด็กอย่างน้อย 1 คนเสียชีวิต	1	1	0	1
ตัวชี้วัด	ครัวเรือนที่																								
	1	2	3	4																					
สุขภาพ																									
1. มีสมาชิกอย่างน้อย 1 คน ทุกโภชนาการ	0	0	1	0																					
2. มีเด็กอย่างน้อย 1 คนเสียชีวิต	1	1	0	1																					
6. เลือกน้ำหนักของตัวชี้วัดแต่ละตัว	โดยทั่วไปมักจะกำหนดให้น้ำหนักของแต่ละมิติมีค่าเท่ากัน เช่น ดัชนีความ ยากจนหลายมิติระดับโลก จำแนกออกเป็น 3 มิติ ได้แก่ สุขภาพ การศึกษา และมาตรฐานการดำรงชีวิต และกำหนดให้ทุกมิติมีน้ำหนักเท่ากัน (1/3 หรือร้อยละ 0.33) ขณะที่น้ำหนักของตัวชี้วัดในแต่ละมิติ จะขึ้นอยู่กับ จำนวนตัวชี้วัดในมิตินั้น ๆ ตามสูตร ดังนี้ น้ำหนักแต่ละตัวชี้วัด = น้ำหนักมิติ/จำนวนตัวชี้วัด อย่างไรก็ตาม อาจกำหนดให้แต่ละตัวชี้วัดในมิติเดียวกันมีน้ำหนักไม่เท่ากัน ได้ หากเห็นว่า แต่ละตัวชี้วัดมีความสำคัญไม่เท่ากัน แต่ข้อควรระวังคือ จะต้องดำเนินการอย่างระมัดระวังและมีเหตุผลสนับสนุนที่เพียงพอ เพราะ ต้องอธิบายให้เห็นอย่างชัดเจนว่าเหตุใดตัวชี้วัดหนึ่งถึงมีความสำคัญ มากกว่าตัวชี้วัดอื่น <u>กรณีของประเทศไทย</u> กำหนดให้ทุกมิติมีน้ำหนักเท่ากัน เช่นเดียวกับ ตัวชี้วัดต่าง ๆ ที่มีน้ำหนักเท่ากัน																								

ขั้นตอน	การดำเนินการ
7. การกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาความยากจน (The poverty cut-off to identify the poor)	เป็นการกำหนดเงื่อนไขเพื่อระบุว่า หน่วยบุคคลหรือครัวเรือนใดถูกจัดอยู่ในกลุ่มยากจน (Poor) หรือกลุ่มไม่ยากจน (Non poor) โดยพิจารณาจากความขัดสนในทุกมิติและทุกตัวชี้วัด จำแนกเป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การคำนวณคะแนนความขัดสนของครัวเรือนหรือบุคคล เป็นการคำนวณผลรวมของสถานะความขัดสนในแต่ละตัวชี้วัดแบบถ่วงน้ำหนัก โดยได้จากสูตร ดังนี้ $c_j = \sum_{i=1}^d w_i I_{ji}$ เมื่อกำหนดให้ c_j คือ คะแนนความขัดสนในทุกมิติของหน่วยสำหรับการวิเคราะห์ j w_i คือ น้ำหนักของตัวชี้วัด i I_{ji} คือ สถานะของหน่วยสำหรับการวิเคราะห์ j ตามตัวชี้วัด i i คือ ตัวชี้วัด ($i = 1, 2, 3, \dots, d$) (2) การกำหนดหลักเกณฑ์ความยากจน (Poverty cut-off) ของครัวเรือนหรือบุคคล เพื่อใช้เปรียบเทียบกับคะแนนความขัดสน (c_j) และจำแนกว่า หน่วยบุคคลหรือครัวเรือนใดจัดอยู่ในกลุ่มยากจนหลากหลายมิติหรือไม่ โดยกำหนดให้แทนด้วย k ดังนั้น หากคะแนนความขัดสนมากกว่าหรือเท่ากับหลักเกณฑ์ความยากจน หน่วยบุคคลหรือครัวเรือนจะถูกจัดอยู่ในกลุ่มยากจนหลากหลายมิติ ($c_j \geq k$) <u>กรณีของประเทศไทย</u> กำหนดให้หลักเกณฑ์ความยากจน (poverty cut-off) เท่ากับร้อยละ 26 หรือ $k = 26$
8. คำนวณสัดส่วนคนยากจนหลายมิติต่อประชากรทั้งหมด (Headcount ratio)	เป็นการคำนวณสัดส่วนของคนจนหลายมิติต่อจำนวนประชากรทั้งหมด โดยคำนวณจากสูตร $H = \frac{q}{n}$ เมื่อกำหนดให้ H คือ สัดส่วนคนยากจนหลายมิติต่อประชากรทั้งหมด (Multidimensional headcount ratio) q คือ จำนวนคนยากจนหลายมิติ n คือ จำนวนประชากรทั้งหมด

ขั้นตอน	การดำเนินการ
9. คำนวณระดับความรุนแรงของปัญหาความยากจน (Intensity of poverty)	เป็นการคำนวณระดับความรุนแรงของความยากจนหลายมิติ และยังชี้ให้เห็นลักษณะความยากจนว่า ชัดเจนในมิติใดบ้างและเป็นจำนวนเท่าใด โดยคำนวณได้จาก $A = \frac{\sum_{i=1}^n c_i(k)}{q}$ เมื่อกำหนดให้ A คือ ระดับความรุนแรงของปัญหาความยากจนหลากหลายมิติ (Intensity) $c_i(k)$ คือ คะแนนความชัดเจนในทุกมิติที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มยากจน q คือ จำนวนคนยากจนหลายมิติ n คือ จำนวนประชากรทั้งหมด
10. ประมวลผลดัชนีความยากจนหลายมิติ (Computing the MPI)	เป็นการนำข้อมูลทั้งสองส่วนมาคำนวณดัชนีความยากจนหลากหลายมิติ (MPI) ดังนี้ $MPI = H \times A$ เมื่อกำหนดให้ MPI คือ ดัชนีความยากจนหลายมิติ H คือ สัดส่วนคนยากจนหลายมิติต่อประชากรทั้งหมด A คือ ระดับความรุนแรงของปัญหาความยากจน หลายมิติ

การจัดทำดัชนีความยากจนหลายมิติในระดับประเทศของประเทศไทยได้อาศัยกระบวนการปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างหน่วยงานและผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ ทั้งในด้านเทคนิคการจัดทำดัชนีความยากจนหลายมิติและด้านข้อมูลตัวชี้วัดในมิติต่าง ๆ รวมถึงการร่วมกันพิจารณาคัดเลือกตัวชี้วัดและกำหนดมิติในการสะท้อนความยากจนในมิติที่ไม่ใช่ตัวเงินของประเทศไทยให้เกิดความชัดเจนและครอบคลุม โดยรายละเอียดมิติตัวชี้วัด และเงื่อนไขความชัดเจนสามารถแสดงได้ตามตาราง ข.2 ด้านล่าง

ตาราง ข.2 สรุปมิติ ตัวชี้วัด เกณฑ์ความขัดสน และน้ำหนักของตัวชี้วัด²⁵

มิติ	ตัวชี้วัด	เกณฑ์ความขัดสน (ขัดสนถ้า ...)	น้ำหนัก
1. การศึกษา (Education)	1)จำนวนปีที่ได้รับการศึกษา	มีสมาชิกในครัวเรือนอย่างน้อย 1 คน : (1) อายุ 15 – 29 ปี และจบต่ำกว่ามัธยมศึกษาปีที่ 3 (9 ปี) หรือ (2) อายุ 30 – 59 ปี และจบต่ำกว่าประถมศึกษาปีที่ 6 (6 ปี)	1/12
	2)การเข้าเรียนล่าช้า	ครัวเรือนที่มีเด็กอายุ 6 – 17 ปี อย่างน้อย 1 คน ที่ไม่ได้เรียน หรือเรียนล่าช้ากว่าที่ควรเกิน 2 ปีขึ้นไป ยกเว้นว่างจนม. 3	1/12
	3)การอยู่อาศัยร่วมกับพ่อแม่	ครัวเรือนที่มีเด็กอายุ 0 – 6 ปี อย่างน้อย 1 คน ที่ไม่ได้อาศัยอยู่กับพ่อและ/หรือแม่ (ในกรณีที่พ่อและ/หรือแม่ยังมีชีวิตอยู่)	1/12
2. การใช้ชีวิตใน แบบที่ดีต่อ สุขภาพ (Healthy living)	4)น้ำดื่ม	ครัวเรือนดื่มน้ำจาก (1) บ่อบาดาลภายในบ้าน หรือ (2) บ่อบาดาลภายนอกบ้าน หรือ (3) แม่น้ำ/ ลำธาร/ คลอง/ น้ำตก/ ภูเขา หรือ (4) น้ำฝน หรือ (5) แหล่งอื่น ๆ	1/12
	5)การดูแลตัวเอง	ครัวเรือนที่สมาชิกอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป อย่างน้อย 1 คน ไม่สามารถดูแลตนเองในชีวิตประจำวันได้ โดยไม่มีผู้ช่วยเหลือ และไม่สามารถเดินทางไปนอกเขตพื้นที่อยู่อาศัยได้ โดยไม่ต้องมีผู้ดูแล	1/12
	6)ความขัดสนด้านอาหาร	ครัวเรือนที่มีค่าใช้จ่ายด้านอาหาร ต่ำกว่าเส้นความยากจนด้านอาหาร ซึ่งคำนวณจาก ปริมาณสารอาหาร (แคลอรี) ขั้นต่ำที่คนแต่ละช่วงอายุ และเพศ มีความต้องการต่อวัน	1/12
3. ความเป็นอยู่ (Living conditions)	7)การกำจัดขยะ	ครัวเรือนใช้วิธีการกำจัดขยะโดย (1) การเผา หรือ (2) การฝังกลบ หรือ (3) การทิ้งลงแม่น้ำ ลำคลอง หรือ (4) การทิ้งตามที่ว่าง ที่สาธารณะ หรือ (5) อื่น ๆ	1/12
	8)การใช้อินเทอร์เน็ต	ครัวเรือนที่สมาชิกไม่มีการใช้อินเทอร์เน็ตเลย	1/12
	9)การถือครองสินทรัพย์	ไม่ได้เป็นเจ้าของสิ่งของชิ้นเล็กอย่างน้อย 4 ชิ้น และไม่มีของชิ้นใหญ่อย่างน้อย 1 ชิ้น	1/12
4. ความมั่นคง ทางการเงิน (Financial security)	10) การออม	ครัวเรือนไม่มีสินทรัพย์ทางการเงินเพื่อเก็บออม	1/12
	11) ภาระทางการเงิน	ในรอบ 12 เดือนที่ผ่านมา ครัวเรือนมีปัญหาในการจ่ายค่าเช่าบ้าน ค่าน้ำ ค่าไฟ หรือค่าเล่าเรียน	1/12
	12) บำเหน็จ/บำนาญ	ครัวเรือนมีสมาชิกอย่างน้อย 1 คน ที่อายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป และไม่มีเงินบำเหน็จ บำนาญ เบี้ยหวัด และเงินสงเคราะห์ต่าง ๆ	1/12

ที่มา : กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม, สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

²⁵ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2562), “รายงานความยากจนหลายมิติของประเทศไทย”, หน้า 9.



กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

962 ถนนกรุงเกษม เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย กรุงเทพมหานคร 10100

โทรศัพท์ 0 2628 2847 โทรสาร 0 2628 2846

www.nesdc.go.th



กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม

<http://social.nesdc.go.th>