รายงานวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย ปี 2564

POVERTY AND INEQUALITY REPORT 2021

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม

คำนำ

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้จัดทำรายงานวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยขึ้น เพื่อนำเสนอสถานการณ์ และการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในด้านความยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย รวมทั้งการวิเคราะห์ลักษณะของปัญหา โครงการสำคัญของภาครัฐในการแก้ไขปัญหา ช่องว่างการดำเนินนโยบาย ตลอดจนข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2553 ถึงปี 2564

รายงานวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย ปี 2564 ได้เพิ่มการวิเคราะห์ความยากจนในมิติอื่นที่มิใช่รายได้ โดยพิจารณามิติที่ส่งผลต่อความยากจน ได้แก่ การศึกษา การใช้ชีวิตในแบบที่ดีต่อสุขภาพ ความเป็นอยู่ และความมั่นคงทางการเงิน เพื่อให้สามารถสะท้อนสถานการณ์ความยากจนได้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

สำนักงานฯ ได้เผยแพร่รายงานวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย ปี 2564 ผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานฯ (http://www.nesdc.go.th) เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐ สถาบันการศึกษา และประชาชนที่สนใจนำไปใช้ประโยชน์ตามความเหมาะสม รวมทั้งเป็นการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยสู่สาธารณชนต่อไป

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กันยายน 2565

สารบัญ

คำนำ ก
สารบัญ ข
สารบัญตาราง ง
สารบัญรูปภาพ จ
บทสรุปผู้บริหาร ญ
บทที่ 1 สถานการณ์ความยากจน ปี 2564 1
1.1 ภาพรวมสถานการณ์ความยากจนด้านตัวเงิน 1
1.2 ความยากจนตามระดับความรุนแรง 4
.13 ความยากจนจำแนกตามภาคและเขตพื้นที่ 5
1.4 ลักษณะทางประชากรของครัวเรือนยากจน และคนยากจน 10
1.5 สภาพเศรษฐกิจของครัวเรือนยากจนและคนยากจน 12
1.6 การทำงานของคนจน 14
1.7 คนจนกับการศึกษา 16
1.8 คุณภาพชีวิตของคนจนกับการเข้าถึงสวัสดิการ บริการภาครัฐ 20
1.9 ความยากจนมิติอื่นที่ไม่ใช่ด้านรายได้ 24
1.10 ความยากจนด้านตัวเงินและไม่ใช่ตัวเงิน 26
บทที่ 2 สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำ ปี 2564 28
2.1 ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ 28
2.2 ความเหลื่อมล้ำด้านรายจ่าย 37
2.3 ความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่ง 41
2.4 ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา 48
2.5 ความเหลื่อมล้ำด้านบริการสาธารณสุข 62
2.6 ความเหลื่อมล้ำด้านสวัสดิการสังคม 66
2.7 ความเหลื่อมล้ำด้านการเข้าถึงที่ดิน แหล่งเงินทุน และโครงสร้างพื้นฐาน 77
2.8 ความเหลื่อมล้ำด้านกฎหมายและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม 86
บทที่ 3 นโยบายและช่องว่างการดำเนินนโยบาย ในการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ 95
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ 109
4.1 บทสรุป 109
4.2 ข้อเสนอแนะ 111

ตารางสถิติ (Statistical tables) 115
ตารางข้อมูลความยากจนและความเหลื่อมล้ำ 115
ข้อมูลการกระจายรายได้ 130
ภาคผนวก 138
ภาคผนวก ก: การจัดทำเส้นความยากจน (Poverty Line) 138
การคำนวณเส้นความยากจนด้านอาหาร 143
การคำนวณเส้นความยากจนในหมวดที่ไม่ใช่อาหาร (non-food poverty line) 145
ภาคผนวก ข: วิธีการจัดทำความยากจนหลายมิติ (Multidimensional Poverty Index) 147

สารบัญตาราง

ตาราง 1.1 แผนงาน โครงการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 ปี 2564 ___ 2
ตาราง 1.2 จังหวัดยากจนเรื้อรัง _____ 8
ตาราง 1.3 รายชื่อจังหวัดที่ติดอันดับ 10 จังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูงที่สุดหรือมีความยากจนหนาแน่นสูงที่สุดในช่วงปี 2543 - 2564 _____ 10
ตาราง 1.4 ความน่าจะเป็นของระดับการศึกษาของสมาชิกในครัวเรือนจำแนกตามระดับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือนที่ยากจน _____ 18
ตาราง 1.5 สัดส่วนผู้ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2561 – 2564 _____ 21
ตาราง 1.6 เงินสงเคราะห์เพื่อยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ ปี 2554 – 2564 _____ 22
ตาราง 1.7 จำนวนผู้พิการที่ได้รับเงินสงเคราะห์ ปี 2564 – 2554 _____ 23
ตาราง 1.8 ร้อยละของครัวเรือนที่เข้าถึงบริการพื้นฐาน จำแนกกลุ่มครัวเรือนตามระดับรายจ่าย และเขตพื้นที่ ปี 2564 _____ 23
ตาราง 2.1 ความแตกต่างของระบบประกันสุขภาพของประเทศไทย 3 ระบบ _____ 63
ตาราง 2.2 จำนวนประชากรต่อบุคลากรทางการแพทย์ 1 คน จำแนกตามประเภทของบุคลากรทางการแพทย์และรายภาค ปี 2563 – 2564 _____ 65
ตาราง 2.3 สัมประสิทธิ์การแปรผัน (Coefficient of Variation:CV) ของสัดส่วนบุคลากรทางการแพทย์ต่อประชากรระหว่างพื้นที่ _____ 65
ตาราง 2.4 จังหวัดที่มีอัตราส่วนบุคลากรทางการแพทย์ต่อประชากรดีที่สุดและแย่ที่สุด 10 อันดับ ปี 2564 __ 65
ตาราง 2.5 อัตราส่วนครุภัณฑ์การแพทย์ที่สำคัญต่อประชากรปี 2563 และ ปี 2564 _____ 66
ตาราง 3.1 นโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ ปี 2564 _____ 96
ตาราง 3.2 ความครอบคลุมของระบบบำนาญที่จัดการโดยภาครัฐในประเทศไทย _____ 104

สารบัญรูปภาพ

ภาพที่ 1.1 เส้นความยากจน สัดส่วนคนจน และจำนวนคนจน ตั้งแต่ปี 2531 - 2564 1
ภาพที่ 1.2 สัดส่วนครัวเรือนยากจน และจำนวนครัวเรือนยากจน ปี 2531 - 2564 2
ภาพที่ 1.3 จำนวนและสัดส่วนคนจน ระดับความรุนแรง ปี 2554 – 2564 4
ภาพที่ 1.4 ช่องว่างความยากจน และความรุนแรงของปัญหาความยากจน 4
ภาพที่ 1.5 สัดส่วนคนจนจำแนกรายภาค ปี 2531 - 2564 5
ภาพที่ 1.6 การกระจายตัวของคนจนจำแนกรายภาค ปี 2564 6
ภาพที่ 1.7 GPP per capita จำแนกรายภาค ปี 2563 6
ภาพที่ 1.8 สัดส่วนคนจน จำแนกตามพื้นที่ในเขตเทศบาลและนอกเทศบาล ปี 2531 - 2564 7
ภาพที่ 1.9 สัดส่วนคนจนในเขตเทศบาล จำแนกรายภาค (เมื่อวัดจากรายจ่ายเพื่อการบริโภค) ปี 2531 - 2564 7
ภาพที่ 1.10 สัดส่วนคนจนนอกเขตเทศบาลจำแนกรายภาค (เมื่อวัดจากรายจ่ายเพื่อการบริโภค) ปี 2531 - 2564 7
ภาพที่ 1.11 ความสัมพันธ์ของปัญหาความยากจนกับรายได้ต่อหัวของประชากร ปี 2564 8
ภาพที่ 1.12 แผนที่ความยากจน ปี 2563 - 2564 9
ภาพที่ 1.13 อัตราการพึ่งพิง 11
ภาพที่ 1.14 สัดส่วนคนจนจำแนกตามกลุ่มอายุ ปี 2564 11
ภาพที่ 1.15 โครงสร้างอายุของคนยากจน 11
ภาพที่ 1.16 สัดส่วนคนจนจำแนกตามขนาดครัวเรือน ปี 2564 12
ภาพที่ 1.17 รายได้และรายจ่ายของครัวเรือนยากจน ปี 2556 – 2564 13
ภาพที่ 1.18 โครงสร้างหนี้สินของครัวเรือนยากจน ปี 2564 13
ภาพที่ 1.19 จำนวนครัวเรือนยากจนแบ่งตามชั้นทางเศรษฐกิจของครัวเรือน ปี 2554 - 2564 14
ภาพที่ 1.20 สัดส่วนคนจนจำแนกตามสถานภาพทำงาน ปี 2564 15
ภาพที่ 1.21 การทำงานของผู้มีงานทำที่ยากจน จำแนกตามโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ปี 2563 – 2564 15
ภาพที่ 1.22 สัดส่วนคนจน (อายุมากกว่า 6 ปีขึ้นไป) จำแนกประชากรตามระดับการศึกษา ปี 2564 16
ภาพที่ 1.23 โครงสร้างของคนจนตามระดับการศึกษา (อายุมากกว่า 6 ปีขึ้นไป) ปี 2564 17
ภาพที่ 1.24 อัตราการเข้าเรียนสุทธิของเด็กยากจน ปี 2563 – 2564 17
ภาพที่ 1.25 อัตราการเรียนต่อของนักเรียนอายุ 15-21 ปี จำแนกตามตามระดับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน ปี 2564 18
ภาพที่ 1.26 ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาแต่ละประเภทของเด็กยากจน จำแนกตามระดับการศึกษา ปี 2564 19

ภาพที่ 1.27 สัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาแต่ละประเภทของเด็กยากจน จำแนกตามระดับการศึกษา 19

ภาพที่ 1.28 สัดส่วนเด็กยากจนที่กำลังเรียนหนังสือและได้รับทุนการศึกษาจากรัฐหรือเข้าถึงโครงการเงินกู้เพื่อการศึกษา ปี 2554 – 2564 20

ภาพที่ 1.29 คนจนที่มีสิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลอย่างใดอย่างหนึ่ง ปี 2564 20

ภาพที่ 1.30 สัดส่วนคนจนที่เข้าถึงสวัสดิการการรักษาพยาบาลประเภทต่างๆ ปี 2554 – 2564 21

ภาพที่ 1.31 สัดส่วนเงินสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และเงินช่วยเหลืออื่น ๆ จากรัฐต่อรายได้รวมของครัวเรือนผู้สูงอายุที่อาศัยในครัวเรือนเพียงคนเดียว จำแนกตามกลุ่มอายุ 22

ภาพที่ 1.32 สัดส่วนครัวเรือนยากจนที่มีผู้พิการและไม่มีผู้พิการเป็นสมาชิกในครัวเรือน ปี 2564 22

ภาพที่ 1.33 ดัชนีความยากจนหลายมิติของประเทศไทย ปี 2556 - 2564 24

ภาพที่ 1.34 อัตราส่วนการส่งผลต่อความยากจนของแต่ละตัวชี้วัดและมิติ 25

ภาพที่ 1.35 การเปรียบเทียบสัดส่วนความยากจนหลายมิติ ความรุนแรงของความยากจน และค่าดัชนีความยากจนหลายมิติ จำแนกตามภูมิภาค 25

ภาพที่ 1.36 การเปรียบเทียบสัดส่วนความยากจนหลายมิติ ความรุนแรงของความยากจน และค่าดัชนีความยากจนหลายมิติ จำแนกตามพื้นที่ใน/นอกเขตเทศบาล 26

ภาพที่ 1.37 จำนวนคนยากจนทั้งด้านตัวเงินและไม่ใช่ตัวเงิน ปี 2556 - 2564 26

ภาพที่ 2.1 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ ปี 2531 – 2564 28

ภาพที่ 2.2 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ จำแนกตามเขตการปกครอง และภูมิภาค ปี 2531 – 2564 29

ภาพที่ 2.3 ส่วนแบ่งรายได้ของประชากร จำแนกตามระดับรายได้ (decile by income) ปี 2533 – 2564 31

ภาพที่ 2.4 อัตราการเปลี่ยนแปลงของรายได้ที่แท้จริง จำแนกตามระดับรายได้ ปี 2531 – 2564 32

ภาพที่ 2.5 รายได้เฉลี่ยของประชากรที่มีระดับรายได้ร้อยละ 10 (Decile by income) สูงที่สุดและต่ำที่สุด 32

ภาพที่ 2.6 อัตราการขยายตัวของรายได้จากการทำงานและรายได้ที่เป็นตัวเงิน จำแนกตาม กลุ่ม Decile ปี 2564 33

ภาพที่ 2.7 สัดส่วนรายได้ที่เป็นตัวเงินของประชากรแต่ละกลุ่ม decile จำแนกตามประเภทของรายได้ ปี 2564 34

ภาพที่ 2.8 สัดส่วนรายได้ส่วนที่เป็นเงินช่วยเหลือจากภาครัฐต่อรายได้ที่เป็นตัวเงินทั้งหมด จำแนกประชากรตามระดับรายได้ (Decile by income) ปี 2560 - 2564 34

ภาพที่ 2.9 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายจ่าย จำแนกตามเขตการปกครอง ปี 2533 – 2564 37

ภาพที่ 2.10 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค ด้านรายจ่าย จำแนกตามภูมิภาค ปี 2533 – 2564 37

ภาพที่ 2.11 รายจ่ายเฉลี่ยของกลุ่มประชากร decile 1 และกลุ่มประชากร decile 10 ปี 2535-2564 38

ภาพที่ 2.12 สัดส่วนการถือครองรายจ่ายของประชากร จำแนกตามระดับรายจ่ายร้อยละ 10 (Decile by expenditure) ปี 2535–2564 38

ภาพที่ 2.13 มูลค่าสินทรัพย์ทางการเงินของกลุ่มประชากร decile 1 และกลุ่มประชากร decile 10 ปี 2564 39
ภาพที่ 2.14 สัดส่วนรายจ่ายของกลุ่มประชากร จำแนกตามประเภทการใช้จ่าย ปี 2564 39
ภาพที่ 2.15 องค์ประกอบการขยายตัวของรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (Contribution to growth) 40
ภาพที่ 2.16 อัตราการขยายตัวของค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภคสินค้าอุปโภคอื่น ๆ ปี 2564 40
ภาพที่ 2.17 อัตราการขยายตัวของค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภคสินค้าอุปโภคอื่น ๆ จำแนกตามกลุ่มประชากร ปี 2564 41
ภาพที่ 2.18 ความเหลื่อมล้ำทางด้านความมั่งคั่งของประเทศไทย ปี 2556 – 2564 42
ภาพที่ 2.19 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในการถือครองทรัพย์สิน จำแนกตามประเภท ปี 2556 – 2564 43
ภาพที่ 2.20 การกระจายตัวของการถือครองทรัพย์สินรวม จำแนกตามกลุ่มรายได้ ปี 2556 – 2564 44
ภาพที่ 2.21 ส่วนแบ่งมูลค่าการถือครองทรัพย์สินในแต่ละประเภท จำแนกตามกลุ่มรายได้ ปี 2556 – 2564 45
ภาพที่ 2.22 ส่วนแบ่งการถือครองทรัพย์สินทางการเงิน จำแนกตามกลุ่มรายได้ และรายประเภท ปี 2564 46
ภาพที่ 2.23 ส่วนแบ่งหนี้สิน จำแนกตามกลุ่มรายได้ ปี 2556 – 2564 46
ภาพที่ 2.24 ส่วนแบ่งหนี้สินในระบบและนอกระบบ จำแนกตามกลุ่มรายได้ ปี 2556 – 2564 47
ภาพที่ 2.25 ความไม่เสมอภาคในการถือครองทรัพย์สินรวม และทรัพย์รวมสุทธิ ปี 2556 – 2564 47
ภาพที่ 2.26 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrolment rate) ในแต่ละระดับชั้น ปี 2553 – 2564 48
ภาพที่ 2.27 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ ในแต่ละระดับชั้น จำแนกตามภาค ปี 2563 – 2564 49
ภาพที่ 2.28 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrolment rate) ในระดับมัธยมปลาย (รวม ปวช.) จำแนกกลุ่มประชากรตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (Decile by expenditure) ปี 2552 – 2564 50
ภาพที่ 2.29 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrolment rate) ในระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) จำแนกกลุ่มประชากรตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (Decile by expenditure) ปี 2552 – 2564 51
ภาพที่ 2.30 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net Enrolment rate) จำแนกตามในเขตและนอกเขตเทศบาล ปี 2564 51
ภาพที่ 2.31 โครงสร้างการใช้จ่ายด้านการศึกษาของเด็กจำแนกตามระดับรายจ่ายเฉลี่ยของครัวเรือน ปี 2564 52
ภาพที่ 2.32 อัตราการเข้าถึงโครงการเงินกู้เพื่อการศึกษาของรัฐจำแนกกลุ่มประชากรตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (Decile by expenditure) ปี 2563 – 2564 53
ภาพที่ 2.33 ร้อยละของเด็กอายุ 15 – 21 ปี ที่ไม่ได้อยู่ในระบบการศึกษาและไม่ได้ทำงาน ปี 2564 54
ภาพที่ 2.34 คะแนนเฉลี่ยการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 จำแนกตามสังกัด 55

ภาพที่ 2.35 คะแนนเฉลี่ยการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 จำแนกตามสังกัด 56

ภาพที่ 2.36 คะแนนเฉลี่ยการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ปี 2564 จำแนกตามขนาดโรงเรียน ที่ตั้งและภูมิภาค 58

ภาพที่ 2.37 คะแนนเฉลี่ยการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ปี 2564 จำแนกตามขนาดโรงเรียน ที่ตั้งและภูมิภาค 58

ภาพที่ 2.38 จำนวนโทรทัศน์เฉลี่ยต่อครัวเรือนและร้อยละครัวเรือนที่มีประชากรวัยเรียน (3 - 17 ปี) ที่มีโทรทัศน์ ปี 2564 60

ภาพที่ 2.39 ร้อยละครัวเรือนที่มีประชากรวัยเรียน (3 – 17 ปี) และมีคอมพิวเตอร์เข้าถึงอินเทอร์เน็ต จำแนกตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค ปี 2564 60

ภาพที่ 2.40 จำนวนสมาร์ทโฟนเฉลี่ยต่อครัวเรือนและร้อยละครัวเรือนที่มีประชากรวัยเรียน (3 - 17 ปี) และมีสมาร์ทโฟน ปี 2564 61

ภาพที่ 2.41 ร้อยละของครัวเรือนที่มีประชากรวัยเรียน (3 - 17 ปี) มากกว่าอุปกรณ์การเรียน (โทรทัศน์ คอมพิวเตอร์ และสมาร์ทโฟน) ปี 2564 62

ภาพที่ 2.42 ความครอบคลุมสิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (Universal Health Coverage) ปีงบประมาณ 2555 - 2564 63

ภาพที่ 2.43 ความครอบคลุมสิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพ 63

ภาพที่ 2.44 จำนวนบุคลากรทางการแพทย์ 65

ภาพที่ 2.45 สัดส่วนของประชากรที่ได้รับความคุ้มครองตามระบบและมาตรการการคุ้มครองทางสังคม จำแนกตามกลุ่มประชากร ปี 2020 (หรือปีข้อมูลล่าสุด) 67

ภาพที่ 2.46 รายจ่ายภาครัฐด้านการคุ้มครองทางสังคมไม่รวมสุขภาพ (ร้อยละของ GDP) แยกตามประเทศ 68

ภาพที่ 2.47 จำนวนเด็กอายุ 0 - 17 ปีที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง จำแนกเป็น 10 กลุ่มตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค 68

ภาพที่ 2.48 ผลการดำเนินงานโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ปี 2559 – 2564 70

ภาพที่ 2.49 การเข้าถึงโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ปี 2564 70

ภาพที่ 2.50 สัดส่วนประชากรวัยทำงาน (อายุ 15 - 59 ปี) ที่ได้รับการคุ้มครองด้านการรักษาพยาบาล จำแนกตามสิทธิการคุ้มครอง 71

ภาพที่ 2.51 สัดส่วนประชากรวัยทำงานที่ได้รับการคุ้มครองด้านการรักษาพยาบาล จำแนกเป็น 10 กลุ่ม ตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค 71

ภาพที่ 2.52 สัดส่วนแรงงานที่ไม่ได้รับการคุ้มครองจากโครงการร่วมจ่ายสมทบ จำแนกเป็น 10 กลุ่ม ตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค ปี 2564 72

ภาพที่ 2.53 สัดส่วนแรงงาน (อายุ 18-59 ปี) ที่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐจำแนกตามสถานภาพการทำงาน 73

ภาพที่ 2.54 ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จำแนกเป็น 10 กลุ่ม ตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค ปี 2563 - 2564 74

ภาพที่ 2.55 มูลค่ารายได้ที่เป็นบำเหน็จ บำนาญฯ เงินช่วยเหลือจากบุคคลอื่นและจากภาครัฐ จำแนกเป็น 10 กลุ่มตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค ปี 2564 74

ภาพที่ 2.56 จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยผู้สูงอายุ และงบประมาณเบี้ยผู้สูงอายุ ปี 2544 – 2564 75

ภาพที่ 2.57 สัดส่วนเด็กพิการที่ได้รับเบี้ยความพิการ ปี 2564 จำแนกเป็น 10 กลุ่มตามรายจ่ายเพื่อ การอุปโภคบริโภค 76

ภาพที่ 2.58 สัดส่วนคนพิการอายุ 18 ปีขึ้นไปที่ได้รับเบี้ยยังชีพผู้พิการ จำแนกเป็น 10 กลุ่มตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค ปี 2564 77

ภาพที่ 2.59 สัดส่วนการถือครองที่ดินของเกษตรกรที่มีที่ดินเป็นของตนเอง ปี 2562 และ 2564 78

ภาพที่ 2.60 สัดส่วนการถือครองที่ดินของเกษตรกร จำแนกตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (decile by expenditure) ปี 2564 78

ภาพที่ 2.61 สัดส่วนแหล่งเงินกู้ จำแนกตามกลุ่มประชากรตามระดับรายจ่าย (decile by expenditure) ปี 2564 83

ภาพที่ 2.62 สัดส่วนแหล่งเงินกู้รวม ปี 2562 และ ปี 2564 83

ภาพที่ 2.63 ร้อยละของครัวเรือนที่เข้าถึงบริการพื้นฐาน จำแนกกลุ่มครัวเรือนตามระดับรายจ่าย ปี 2564 (บริการพื้นฐาน : ไฟฟ้าภายในบ้าน น้ำประปาภายในบ้าน) 84

ภาพที่ 2.64 สัดส่วนครัวเรือนที่เข้าถึงโทรศัพท์เคลื่อนที่ จำแนกกลุ่มครัวเรือนตามระดับรายจ่าย ปี 2562 – 2564 84

ภาพที่ 2.65 สัดส่วนครัวเรือนที่เข้าถึงอินเทอร์เน็ต จำแนกตามระดับรายจ่าย ปี 2562 – 2564 85

ภาพที่ 2.66 ค่าสมาชิกและค่าบริการใช้อินเทอร์เน็ต จำแนกตามระดับรายจ่าย ปี 2562 – 2564 85

ภาพที่ 2.67 ดัชนีหลักนิติธรรมด้านการบังคับใช้กฎหมาย (Regulatory Enforcement) การจำกัดอำนาจรัฐ (Constraints on Government Powers) กระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice) และกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง (Civil Justice) ของประเทศไทย ปี 2559 - 2564 87

ภาพที่ 2.68 ดัชนีหลักนิติธรรมด้านกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งของประเทศไทย ปี 2559 - 2564 88

ภาพที่ 2.69 ดัชนีหลักนิติธรรมด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย ปี 2559 - 2564 89

ภาพที่ 2.70 การให้ความช่วยเหลือประชาชนของกองทุนยุติธรรม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 91

ภาพที่ 2.71 ปริมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลทั่วราชอาณาจักร ย้อนหลัง 10 ปี ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2564 92

ภาพที่ 2.72 สัดส่วนคดีคงค้างต่อคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลทั่วราชอาณาจักร ย้อนหลัง 10 ปี ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2564 92

ภาพที่ 2.73 สัดส่วนการอนุมัติให้ความช่วยเหลือกองทุนยุติธรรม ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 - 2564 93

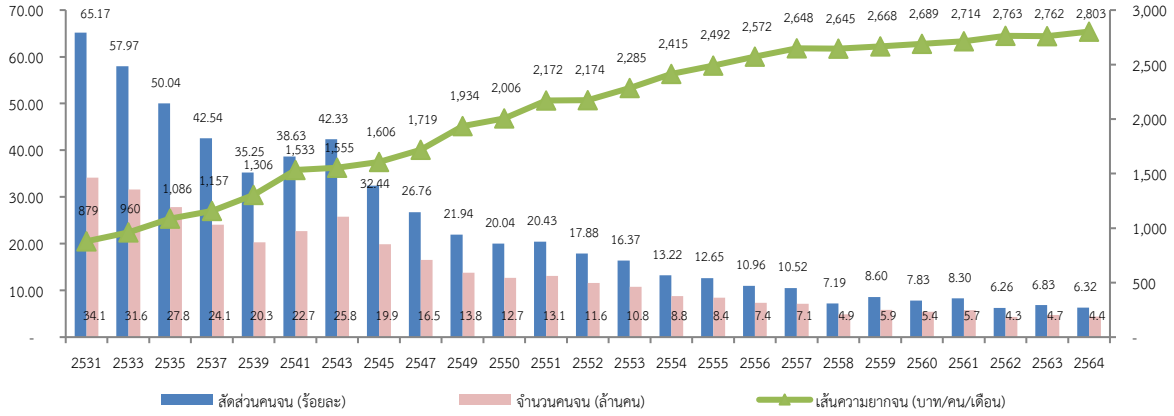
ภาพที่ 3.1 ความครอบคลุมของระบบบำนาญที่จัดการโดยภาครัฐในประเทศไทย 104

บทสรุปผู้บริหาร

สถานการณ์ความยากจน

สถานการณ์ความยากจนในปี 2564 ปรับตัวดีขึ้น คนยากจนมีจำนวนทั้งสิ้น 4.4 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนคนยากจนที่ร้อยละ 6.32 ลดลงจากปีก่อนที่มีสัดส่วนคนยากจนร้อยละ 6.83 ขณะที่เมื่อพิจารณาจำนวนครัวเรือนยากจน พบว่า **ในปี 2564 ครัวเรือนยากจนมีจำนวนทั้งสิ้น 1.24 ล้านครัวเรือน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 4.79 ของครัวเรือนทั้งหมด ลดลงเมื่อเทียบกับปี 2563 ที่มีจำนวนครัวเรือนยากจนประมาณ 1.40 ล้านครัวเรือน** สำหรับสาเหตุสำคัญที่สถานการณ์ความยากจนปรับตัวดีขึ้น เป็นผลมาจากในช่วงปี 2563 - 2564 ที่รัฐบาลมีการดำเนินมาตรการเพื่อช่วยเหลือ และบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัญหาวิกฤตการแพร่ระบาดของโควิด–19 อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะกับกลุ่มคนยากจนและผู้มีรายได้น้อย

เส้นความยากจน สัดส่วนคนจน และจำนวนคนจน ตั้งแต่ปี 2531 – 2564



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

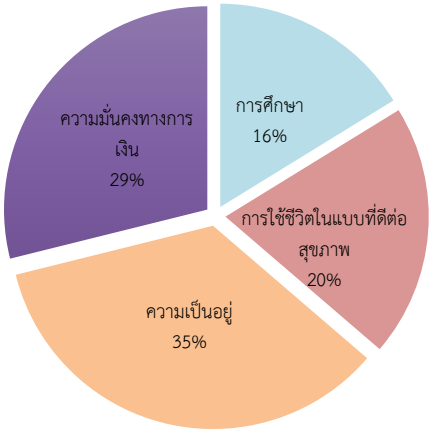
เมื่อพิจารณาในด้านมิติพื้นที่และเศรษฐกิจของคนจน พบว่า **ภาคใต้มีปัญหาความยากจนรุนแรงที่สุด โดยภาคใต้มีสัดส่วนคนจนสูงสุดที่ร้อยละ 10.9 ขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำนวนคนจนมากที่สุด** โดยเป็นภูมิภาคที่มีรายได้ต่อหัวต่ำสุดมาโดยตลอด ซึ่งจังหวัดที่มีรายได้ต่อหัวของประชากรต่ำมีโอกาสที่จะมีปัญหาความยากจนมากกว่าจังหวัดที่มีรายได้ต่อหัวสูง สะท้อนถึงการพัฒนาของพื้นที่ที่มีผลสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน **คนจนมีอัตราการพึ่งพิง (จำนวนเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี และผู้สูงอายุต่อวัยแรงงาน) สูงกว่าครัวเรือนไม่ยากจนอย่างชัดเจนและครัวเรือนขนาดใหญ่จะมีปัญหาความยากจนมากกว่าครัวเรือนขนาดเล็ก** นอกจากนี้ ยังพบว่า ในอดีตครัวเรือนเกษตรมักเป็นครัวเรือนยากจน แต่ปัจจุบันครัวเรือนยากจนส่วนใหญ่เป็นครัวเรือนไม่มีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 33.99 ของครัวเรือนยากจนทั้งหมด ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรสู่สังคมสูงวัย ซึ่งพบว่าผู้สูงวัยไม่สามารถหารายได้และเข้าไม่ถึงหลักประกันรายได้หลังเกษียณ

คนจนเข้าถึงสวัสดิการของรัฐเพิ่มมากขึ้น โดยสัดส่วนคนจนมีสิทธิในการเบิกค่าใช้จ่ายการรักษาพยาบาลครอบคลุมร้อยละ 97.83 ซึ่งสิทธิบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้าเป็นประเภทของสิทธิที่คนจนเข้าถึงได้มากที่สุด คนยากจนที่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง จากร้อยละ 35.16 ในปี 2561 เป็นร้อยละ 49.72 ในปี 2564 เช่นเดียวกับผู้สูงอายุและผู้พิการที่ยากจน ที่มีสัดส่วนการได้รับเบี้ยยังชีพเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 90.5 และร้อยละ 76.76 ในปี 2563 เป็นร้อยละ 93.7 และร้อยละ 77.88 ในปี 2564

ตามลำดับ **สำหรับการเข้าถึงบริการพื้นฐาน** คนจนส่วนใหญ่เข้าถึงไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์เคลื่อนที่ และอินเทอร์เน็ตเพิ่มขึ้น โดยมีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 99.08 ร้อยละ 82.2 ร้อยละ 73.89 และร้อยละ 67.71 ในปี 2564

ความยากจนมิติอื่นที่ไม่ใช่รายได้มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ปี 2564 มีค่าดัชนีความยากจนหลายมิติอยู่ที่ 0.044 หรือมีจำนวนคนยากจนหลายมิติ 8.10 ล้านคน ลดลงจากปี 2562 ที่มีสัดส่วนคนยากจนหลายมิติอยู่ที่ร้อยละ 13.4 เมื่อจำแนกเป็นรายมิติ พบว่า มิติด้านความเป็นอยู่มีความขัดสนมากที่สุด ที่ร้อยละ 35 และมิติที่ส่งผลต่อความยากจนหลายมิติน้อยที่สุดคือ มิติการศึกษา ที่ร้อยละ 16 ทั้งนี้ ความยากจนหลายมิติในระดับภูมิภาคมีความแตกต่างจากความยากจนด้านตัวเงิน ภาคที่มีปัญหาความยากจนหลายมิติสูงที่สุดคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รองลงมาเป็นภาคใต้ ขณะที่สัดส่วนคนจนด้านตัวเงินพบว่า ภาคใต้เป็นภาคที่มีสัดส่วนคนจนสูงที่สุด สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่แตกต่างกันในระดับภาค

อัตราส่วนของแต่ละมิติและตัวชี้วัดที่ส่งผลต่อความยากจนหลายมิติ ปี 2564



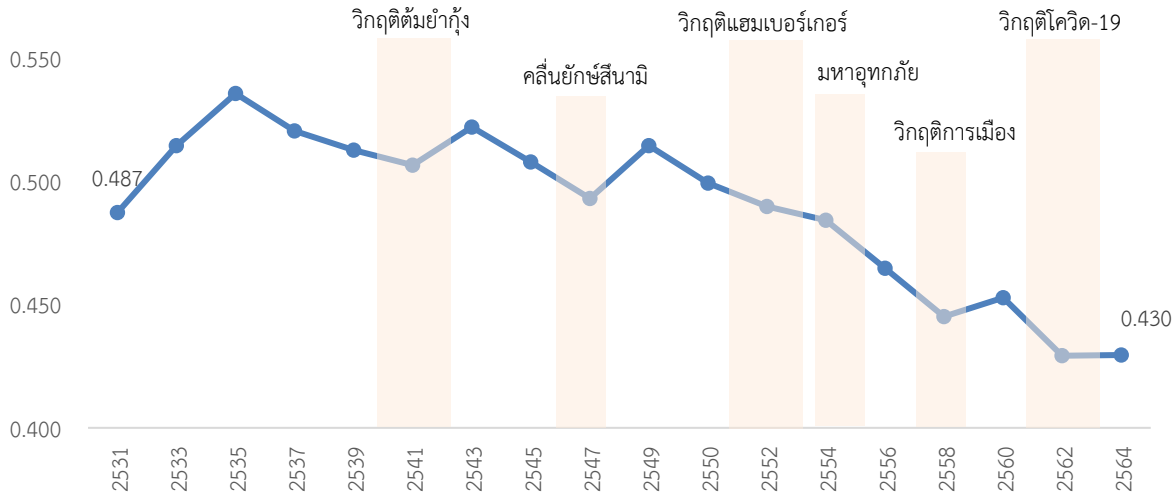
มิติ	ตัวชี้วัด	อัตราส่วนการส่งผลต่อความยากจนหลายมิติ (ร้อยละ)
การศึกษา (Education)	จำนวนปีที่ได้รับการศึกษา	11.3
	การเข้าเรียนล่าช้า	2.0
	การอยู่อาศัยร่วมกับพ่อแม่	2.9
การใช้ชีวิตในแบบที่ดีต่อสุขภาพ (Healthy Living)	น้ำดื่ม	6.5
	การดูแลตัวเอง	1.9
	ความขัดสนด้านอาหาร	11.7
ความเป็นอยู่ (Living Conditions)	การกำจัดขยะ	14.4
	การใช้อินเทอร์เน็ต	7.8
	การถือครองสินทรัพย์	12.6
ความมั่นคงทางการเงิน (Financial Security)	การออม	4.2
	ภาระทางการเงิน	8.1
	บำเหน็จ/บำนาญ	16.6

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำ

ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ปรับตัวเพิ่มขึ้น โดยค่าสัมประสิทธิ์จีนีอยู่ที่ 0.430 ปรับตัวเพิ่มขึ้นจาก 0.429 ในปี 2562 กลุ่มคนที่มีเศรษฐานะดีที่สุด (decile 10) มีส่วนแบ่งรายได้เพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 33.17 ของรายได้รวมทั้งประเทศ ในปี 2562 เป็นร้อยละ 33.43 หรือคิดเป็นส่วนแบ่งรายได้สูงกว่ากลุ่มที่มีเศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) ถึง 16.4 เท่า เมื่อพิจารณาโครงสร้างแหล่งที่มาของรายได้ที่เป็นตัวเงินในแต่ละกลุ่มรายได้ พบว่าโครงสร้างรายได้ของประชากรกลุ่มที่มีเศรษฐานะดีที่สุด (decile 10) และกลุ่มที่มีเศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) แตกต่างกันอย่างชัดเจน โดยครึ่งหนึ่งของรายได้ในกลุ่มที่มีเศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) มาจากเงินโอน ซึ่งแบ่งเป็นเงินช่วยเหลือจากภาครัฐร้อยละ 30.0 และเงินช่วยเหลือจากบุคคลอื่นร้อยละ 21.0 ขณะที่รายได้จากการทำงานอยู่ที่ร้อยละ 48.5 ตรงข้ามกับกลุ่มคนที่มีเศรษฐานะดีที่สุด (decile 10) ที่มีรายได้หลักมาจากการทำงานอยู่ที่ร้อยละ 83.1 สะท้อนให้เห็นถึงความไม่แน่นอนของรายได้ในกลุ่มประชากรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำที่พึ่งพิงรายได้จากเงินโอนในระดับสูง แตกต่างจากกลุ่มประชากรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูงที่มีรายได้หลักมาจากการทำงาน

ค่าประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ ปี 2531-2564



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำด้านรายจ่ายโดยรวมมีแนวโน้มคงที่ โดยค่าสัมประสิทธิ์จีนี ในปี 2564 อยู่ที่ 0.350 ช่องว่างของความแตกต่างของรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ยของกลุ่มคนที่มีเศรษฐานะดีที่สุด (decile 10) กับกลุ่มที่มีเศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) ลดลงเพียงเล็กน้อยเท่านั้นจาก 8.62 เท่า ในปี 2563 เป็น 8.61 เท่าในปี 2564 ถึงแม้กลุ่มประชากรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำมีส่วนแบ่งรายจ่ายเพิ่มขึ้น แต่ค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายทางด้านอาหารเป็นหลัก ทำให้ขาดความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้จ่ายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป ในด้านความมั่งคั่ง **แม้ว่าความเหลื่อมล้ำในการถือครองทรัพย์สินรวมจะปรับตัวลดลงเล็กน้อย แต่ยังคงอยู่ในระดับสูง** โดยในปี 2564 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคของการถือครองทรัพย์สินอยู่ที่ 0.620 ปรับตัวลดลงจาก 0.621 ในปี 2562 โดยความเหลื่อมล้ำในการถือครองสิ่งปลูกสร้างเพื่อธุรกิจ/เกษตร และทรัพย์สินทางการเงินยังคงสูงกว่าทรัพย์สินประเภทอื่นอย่างมีนัยสำคัญ และอาจส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ เนื่องจากทรัพย์สินทั้งสองประเภท เป็นปัจจัยการผลิตสำคัญที่สามารถสร้างผลตอบแทนที่มีอัตราการตอบแทนสูง และเชื่อมโยงกับกระบวนการสะสมความมั่งคั่งและเอื้อให้ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้เพิ่มขึ้นต่อไป

ภาพรวมความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสทางการศึกษามีทิศทางที่ดีขึ้นในเกือบทุกระดับชั้น กลุ่มเด็กที่มีเศรษฐานะดีที่สุด (decile 10) มีอัตราการเข้าศึกษาต่อระดับมัธยมศึกษาตอนปลายร้อยละ 80.9 สูงกว่ากลุ่มเด็กที่มีเศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) ประมาณ 1.6 เท่า แม้ว่าจะมีทิศทางที่ดีขึ้นต่อเนื่องจากสองปีก่อนหน้า แต่สถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ทำให้มีนักเรียนตกหล่น/ออกกลางคันจำนวน 28,793 คน โดยอยู่ในระดับอนุบาล-ประถมศึกษาร้อยละ 49.0 และอยู่ในระดับมัธยมศึกษาร้อยละ 51.1 นอกจากนี้ยังส่งผลให้เกิดปัญหาภาวะสูญเสียการเรียนรู้ (Learning Loss) โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กเล็ก **ความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพและการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษายังคงมีอยู่ในหลายมิติ** คุณภาพการศึกษามีความเชื่อมโยงกับขนาดโรงเรียน ที่ตั้ง และภูมิภาค โดยโรงเรียนขนาดใหญ่มีคะแนนผลการทดสอบทางการศึกษาสูงกว่าโรงเรียนขนาดเล็ก และโรงเรียนในพื้นที่กรุงเทพมหานครมีคะแนนผลการทดสอบสูงกว่าภูมิภาคอื่น สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากนโยบายของรัฐทั้งด้านงบประมาณและบุคลากร จัดสรรตามขนาดโรงเรียน จึงเอื้อต่อโรงเรียนขนาดใหญ่มากกว่าโรงเรียนขนาดเล็ก

การเข้าถึงหลักประกันสุขภาพมีความครอบคลุมประชากรมากกว่าร้อยละ 99 แต่ยังมีความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพบริการระหว่างพื้นที่ จากการกระจุกตัวของบุคลากรทางการแพทย์ในเมืองหลวงและเมืองใหญ่ การเข้าถึงสวัสดิการทางสังคม ได้แก่ เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และเบี้ยยังชีพผู้พิการ มีความครอบคลุมเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำได้รับประโยชน์มากกว่ากลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูง แต่ยังคงมีปัญหาการตกหล่น ในด้านโครงสร้างพื้นฐาน พบว่า การเข้าถึงบริการไฟฟ้าและน้ำประปาครอบคลุมครัวเรือนเกือบทั้งประเทศ ครัวเรือนกลุ่มที่เศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) สามารถเข้าถึงน้ำประปาอยู่ที่ร้อยละ 90.27 ส่วนการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตของกลุ่มครัวเรือนที่เศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องมาอยู่ที่ร้อยละ 68.29 ในปี 2564 จากร้อยละ 53.92 ในปี 2563 และด้านการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม สัดส่วนการอนุมัติให้ความช่วยเหลือผ่านกองทุนยุติธรรมเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 39.88 ในปี 2563 เป็นร้อยละ 53.71 ในปี 2564 ซึ่งมีสัดส่วนสูงสุดในรอบ 10 ปี และเป็นทิศทางที่ดีในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของกลุ่มผู้มีรายได้น้อย

ช่องว่างการดำเนินนโยบายในการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ

ในปี 2564 การดำเนินนโยบายต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ ส่วนใหญ่เป็นมาตรการที่มุ่งเน้นการช่วยเหลือและเยียวยาประชาชนในกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 เป็นหลัก รวมถึงการดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนปฏิรูปประเทศ อย่างไรก็ตาม ภายใต้การดำเนินการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นช่องว่างเชิงนโยบาย (policy gaps) ที่ชี้ให้เห็นความจำเป็นในการยกระดับแนวทางการพัฒนาและการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อนำไปสู่การลดความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำให้มีประสิทธิภาพและสอดรับกับสถานการณ์ยิ่งขึ้น ดังนี้

1) **นโยบายลดความยากจน/ความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยในปัจจุบันเน้นแก้ปัญหาที่ตัวบุคคล** ซึ่งสาเหตุที่แท้จริงของความยากจนและความเหลื่อมล้ำ ไม่ได้อยู่ที่คุณลักษณะหรือสถานการณ์ส่วนบุคคลเพียงลำพัง หากส่วนหนึ่งเป็นผลจากโครงสร้างอันไม่เป็นธรรมของสังคม ดังนั้นรัฐจำเป็นต้องมีนโยบาย/กฎหมายที่ช่วยเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจที่ไม่เท่าเทียมทางสังคม เพื่อเสริมพลังให้กับกลุ่มเปราะบางทางเศรษฐกิจหรือกลุ่มคนยากจนควบคู่กันไปด้วย โดยประเด็นที่ควรพิจารณาเพิ่มเติม ได้แก่

(1) **เงินช่วยเหลือจากภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการรักษาระดับความเป็นอยู่ให้กับกลุ่มคนที่มีรายได้น้อย แต่เป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุและไม่ยั่งยืน** หากพิจารณาปัจจัยความเหลื่อมล้ำด้านรายได้จะพบว่า รายได้ที่เพิ่มขึ้นของกลุ่มที่มีรายได้น้อยเป็นการเพิ่มขึ้นของเงินช่วยเหลือจากภาครัฐและบุคคลอื่นไม่ได้มาจากผลิตภาพของแรงงาน ซึ่งแม้จะมีรายได้เพิ่มขึ้น แต่ไม่มีเงินเพียงพอให้สะสมความมั่งคั่ง รวมทั้งมีการก่อหนี้เพิ่มขึ้น สะท้อนให้เห็นถึงความไม่แน่นอนของรายได้ในกลุ่มที่มีรายได้น้อยที่พึ่งพิงรายได้จากเงินโอนในระดับสูง

(2) **การให้ความสำคัญกับการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจควบคู่กันไปด้วย** ส่งผลให้เด็กจากครัวเรือนยากจนไม่สามารถก้าวข้ามกับดักความยากจนข้ามรุ่นได้ ดังนั้นควรพัฒนาการศึกษาให้มีคุณภาพ ได้มาตรฐาน รวมถึงปรับระบบการศึกษาให้มีความยืดหยุ่นเพื่อให้นักเรียนสามารถเรียนและทำงานได้ ควบคู่กับการให้เงินอุดหนุนนักเรียนยากจนพิเศษ เพื่อเป็นปัจจัยสนับสนุนการคงอยู่ในระบบการศึกษา รวมถึงพัฒนาพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อให้ครอบครัวสามารถยกระดับทางเศรษฐกิจได้

(3) **การจัดสรรงบประมาณของรัฐให้แก่สถานศึกษาแบบเดิมไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา** การวัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้ของนักเรียน ผ่านคะแนน

ผลทดสอบทางการศึกษา (O-NET) ในปี 2564 สะท้อนชัดถึงข้อจำกัดของแนวทางการใช้จ่ายและจัดสรรแบบเดิม ที่มีความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างโรงเรียนที่มีขนาดต่างกัน

(4) **การให้บริการสาธารณสุขยังขาดมาตรฐานกลางระหว่างหลักประกันสุขภาพทั้ง 3 ระบบ** แม้ว่าประเทศไทยจะมีสวัสดิการด้านสุขภาพที่ครอบคลุมประชากรได้ถึงร้อยละ 99.57 ของประชากรทั้งประเทศ แต่ยังไม่มีการกำหนดมาตรฐานกลางที่เป็นสวัสดิการสุขภาพพื้นฐานที่หลักประกันสุขภาพทั้ง 3 ระบบควรมีเพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนทั้งหมด ไม่ว่าจะอยู่ในระบบใด ก็จะได้รับสวัสดิการด้านสุขภาพขั้นพื้นฐานที่เพียงพอต่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีได้

(5) **การออกแบบระบบการจัดการรายได้ยามชราของภาครัฐยังขาดการบูรณาการและขาดความยืดหยุ่น** โดยกองทุนบำเหน็จบำนาญต่าง ๆ ในปัจจุบันยังมีลักษณะแยกส่วน ได้รับการออกแบบเสมือนว่ากลุ่มแรงงานในแต่ละระบบจะอยู่ในระบบเดิมตลอดช่วงชีวิตการทำงาน ไม่สามารถย้ายโอนสิทธิระหว่างกองทุนบำเหน็จบำนาญต่าง ๆ ได้ ทำให้แรงงานที่มีการโยกย้ายระหว่างระบบต้องเริ่มสมทบกับกองทุนฯ ใหม่ ซึ่งหากระยะเวลาส่งสมทบไม่ยาวเพียงพอ ก็มีแนวโน้มจะได้รับรายได้ในวัยเกษียณที่ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต

(6) **การกระจายอำนาจของไทยไม่ได้ถ่ายโอนไปสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง** ปัจจุบันยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะว่าภารกิจใดที่เป็นของรัฐบาลหรือส่วนราชการ ภารกิจใดเป็นของ อปท. และภารกิจใดที่จะต้องร่วมทำกัน ทำให้เกิดความซับซ้อนในการดำเนินงาน นอกจากนี้ เงินอุดหนุนจากส่วนกลางได้ถูกกำหนดวัตถุประสงค์ค่าใช้จ่ายไว้แล้ว ทำให้ อปท. ขาดอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณ การใช้งบประมาณยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

(7) **ระบบภาษีของไทยยังขาดความเป็นธรรม** ระบบภาษียังคงมีข้อจำกัดหลายประการที่ทำให้ไม่สามารถมีบทบาทในการส่งเสริมให้เกิดการกระจายรายได้ และส่งผลให้รัฐสูญเสียรายได้จำนวนมาก ระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่จัดเก็บแบบแยกส่วนตามแหล่งที่มาของรายได้ในอัตราต่างกัน (multiple income tax system) ส่งผลให้ผู้ที่มีรายได้เท่ากันแต่ที่มาของรายได้ต่างกันเสียภาษีในอัตราต่างกัน

2) **นโยบายการคุ้มครองทางสังคมในภาพรวมยังขาดการพัฒนาเชิงระบบ** โดยมีประเด็นสำคัญ ดังนี้

(1) **การขาดยุทธศาสตร์การคุ้มครองทางสังคมในภาพรวมของประเทศ** การคุ้มครองทางสังคมมีการดำเนินงานแยกส่วนกัน ยังขาดหน่วยงานเจ้าภาพที่ดูนโยบายการคุ้มครองทางสังคมในภาพรวมใหญ่ของประเทศ ส่งผลให้เกิดความทับซ้อนระหว่างโครงการ/มาตรการ ขณะที่ยังมีกลุ่มประชากรที่ตกหล่นไม่ได้รับการคุ้มครองจากสวัสดิการ

(2) **การขาดการบูรณาการฐานข้อมูล** เนื่องจากข้อมูลจำนวนมากมีความซับซ้อน ถูกจัดเก็บอยู่ในหลายหน่วยงานที่มีมาตรฐานต่างกัน และมีกฎระเบียบที่จำกัดต่อการบูรณาการฐานข้อมูลในเชิงปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังขาดการรวบรวมข้อมูลสิทธิประโยชน์ด้านสวัสดิการสังคมของประชาชนไว้ที่เว็บไซต์เดียวกัน (single portal) ซึ่งจะช่วยให้เห็นความซ้ำซ้อน และช่องว่างของสวัสดิการได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น นำไปสู่การสร้างความเป็นเอกภาพ และเพิ่มประสิทธิภาพการเข้าถึงข้อมูลต่อไป

(3) **การขาดการประเมินผลกระทบของนโยบายส่งผลให้รัฐไม่สามารถจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ** รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายเพื่อลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำเป็นจำนวนมาก แต่ปัจจุบันยังไม่มีการประเมินผลกระทบโครงการของรัฐบาลที่มุ่งแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนว่ามีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด ทำให้ขาดข้อมูลหลักฐานเชิงประจักษ์เพื่อปรับปรุงนโยบายและสนับสนุนการจัดสรรงบประมาณไปให้โครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนกว่าและมีประสิทธิภาพสูงกว่าได้

จากช่องว่างทางนโยบายข้างต้น จะเห็นได้ว่าปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างและเชื่อมโยงหลายมิติ ดังนั้น การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับนโยบายหรือมาตรการทั้งมาตรการเฉพาะหน้าในระยะสั้น รวมถึงนโยบาย/มาตรการการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง เพื่อให้ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเปราะบาง ได้รับการเสริมอำนาจทางสังคมและเศรษฐกิจ ดังนี้

(1) **ด้านการศึกษาและทำงานของคนจน** โดยการ*จัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาในลักษณะเสมอภาค* ปฏิรูประบบการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งไม่ใช่การจัดสรรด้วยสูตรเดียวกันทั้งประเทศ แต่ควรนำข้อมูลความจำเป็นของผู้เรียนและสถานศึกษา รวมถึงบริบทของพื้นที่ มาคำนวณอยู่ในสูตรฯ ด้วย *การยกระดับทักษะกำลังแรงงาน* ให้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงและพร้อมรับมือกับบริบทใหม่ ผ่านกลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐ สถานประกอบการ และสถาบันการศึกษา ในการเชื่อมโยงระบบการศึกษากับความต้องการของตลาด โดยภาครัฐทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการกำกับและดูแลมาตรฐานและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ที่ต้องการฝึกอบรม *สนับสนุนให้แรงงานทุกคนมีสภาพการทำงานที่เป็นธรรม และได้รับค่าจ้างที่สอดคล้องกับสมรรถนะและค่าครองชีพ* โดยเป็นค่าจ้างที่สามารถเติมเต็มความต้องการขั้นพื้นฐานของแรงงานและครอบครัว และสภาพการทำงานที่เป็นธรรมต้องเปิดโอกาสให้แรงงานมีช่องทางและเวลาว่างเพียงพอที่จะพัฒนาความรู้ความสามารถ ดูแลสมาชิกในครอบครัว ตลอดจนมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้

(2) **ด้านสวัสดิการ การใช้ชีวิตในแบบที่ดีต่อสุขภาพ และความเป็นอยู่** *การเชื่อมฐานข้อมูลสวัสดิการและพัฒนาช่องทางในการสื่อสารข้อมูลสิทธิ* โดยให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับการประเมินผลกระทบที่ได้จากโครงการต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงแก้ไขโครงการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในระยะยาว ผลักดันให้*ทุกกองทุนภายใต้ระบบหลักประกันสุขภาพมีมาตรฐานกลาง* ที่เป็นธรรมในการเข้าถึง และการจัดบริการที่มีคุณภาพระหว่างกลุ่มประชากร *การออกแบบระบบการจัดการรายได้ยามชราของภาครัฐแบบบูรณาการ* โดยปรับระบบบำนาญให้สอดคล้องกับโครงสร้างและพลวัตรของตลาดแรงงานไทย รวมถึงปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์ เพื่อให้ระบบบำนาญเป็นธรรม และเกิดประโยชน์สูงสุดในการกระจายรายได้ *การสนับสนุนนโยบายและมาตรการภาษีที่เป็นธรรม* เพื่อเพิ่มรายได้ให้รัฐนำไปลงทุนพัฒนางานสวัสดิการสังคม อาทิ การปรับระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา จากแบบแยกส่วนให้เป็นแบบบูรณาการ การยกเลิกการลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่ไม่จำเป็น ที่มักเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มผู้มีรายได้สูงมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ การยกเว้นภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแต่พอสมควร *การปรับนโยบายที่อยู่อาศัยให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของผู้มีรายได้น้อย* โดยให้ความสำคัญกับการอุดหนุนประชาชนให้เข้าถึงที่อยู่อาศัยแบบเช่า ในราคาสมเหตุสมผล คุณภาพได้มาตรฐาน และมีความมั่นคง

(3) **การปฏิรูปกฎหมายการกระจายอำนาจ** อาทิ (1) กำหนดให้บริการสาธารณะพื้นที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกเรื่อง ยกเว้นความมั่นคงในราชอาณาจักร ระบบเงินตรา และการต่างประเทศ โดยส่วนกลางและภูมิภาคมีหน้าที่เข้ามาเสริม เมื่อท้องถิ่นขาดศักยภาพ และ (2) กำหนดให้มีการจัดสรรรายได้ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นที่เป็นธรรมมากกว่าปัจจุบัน รวมทั้งเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีโอกาสหารายได้ด้วยวิธีการอื่น เช่น การออกพันธบัตร

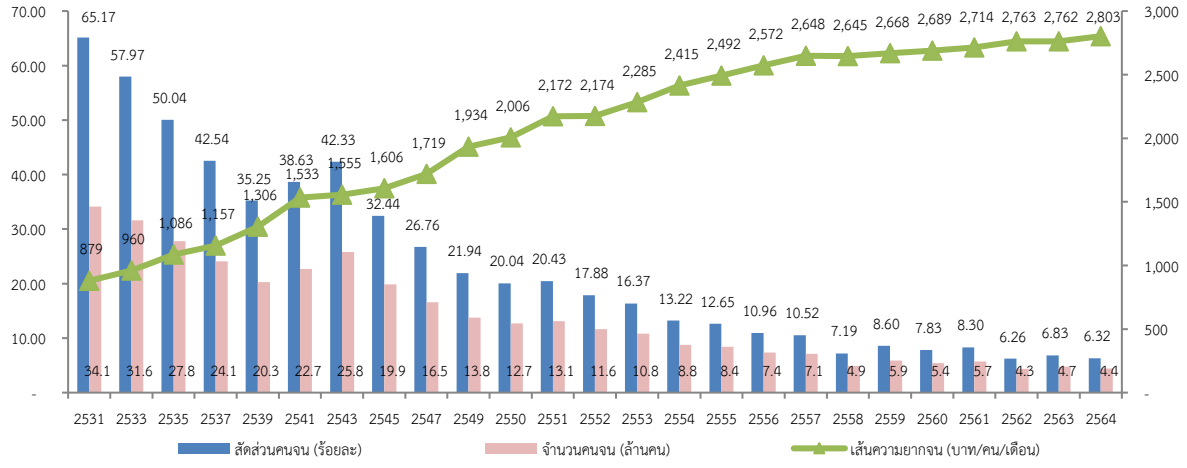
บทที่ 1 สถานการณ์ความยากจน ปี 2564

ภาพรวมสถานการณ์ความยากจนของประเทศไทยทั้งความยากจนในมิติด้านตัวเงิน และความยากจนในมิติอื่น โดยใช้เส้นความยากจน (Poverty line) เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนด้านตัวเงิน และใช้ดัชนีความยากจนหลายมิติ (Multi-dimensional Poverty Index) เป็นเครื่องมือในการวัดความยากจนในมิติอื่นนอกเหนือจากตัวเงิน โดยการนำเสนอจะจำแนกให้เห็นถึงความแตกต่างตามบริบทของพื้นที่ และลักษณะทางประชากรของครัวเรือนยากจน รวมทั้งการเข้าถึงบริการสาธารณะและสวัสดิการที่รัฐจัดให้ เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงสถานการณ์ได้อย่างรอบด้านมากที่สุด

1.1 ภาพรวมสถานการณ์ความยากจนด้านตัวเงิน

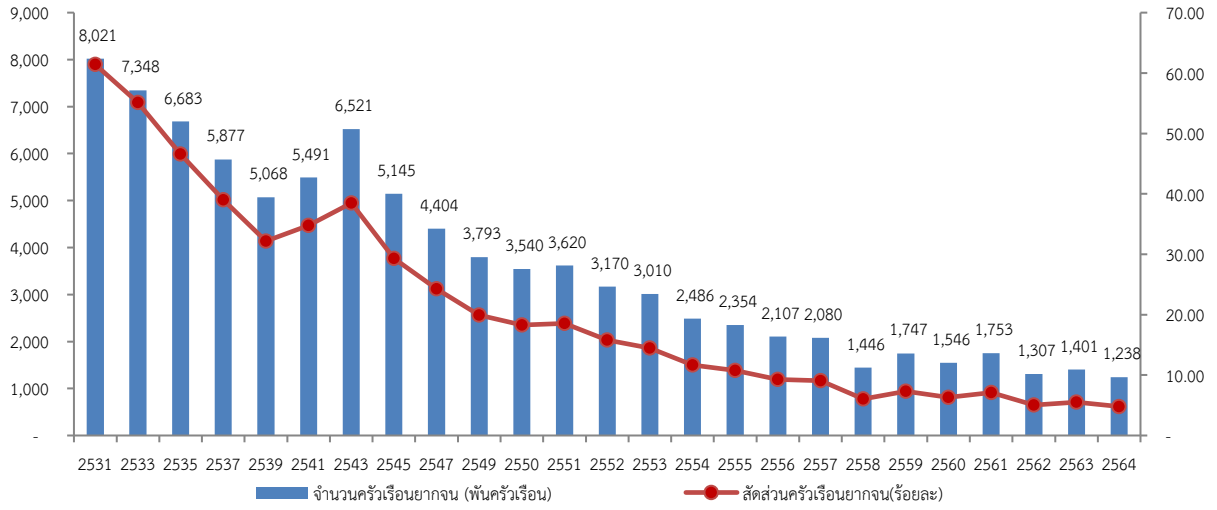
สถานการณ์ความยากจนในปี 2564 ปรับตัวดีขึ้น คนจนมีจำนวนทั้งสิ้น 4.4 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนคนจนที่ร้อยละ 6.32 ลดลงจากปีก่อนที่มีสัดส่วนคนจนร้อยละ 6.83 ขณะที่เมื่อพิจารณาจำนวนครัวเรือนยากจน พบว่า ในปี 2564 ครัวเรือนยากจนมีจำนวนทั้งสิ้น 1.24 ล้านครัวเรือน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 4.79 ของครัวเรือนทั้งหมด ลดลงเมื่อเทียบกับปี 2563 ที่มีจำนวนครัวเรือนยากจนประมาณ 1.40 ล้านครัวเรือน สาเหตุสำคัญที่สถานการณ์ความยากจนปรับตัวดีขึ้น เป็นผลมาจากในช่วงปี 2563 - 2564 ที่ประเทศไทยประสบกับปัญหาวิกฤตการแพร่ระบาดของโควิด–19 ซึ่งกระทบต่อเศรษฐกิจ การจ้างงาน และวิถีชีวิตของบุคคล รัฐบาลจึงมีการดำเนินมาตรการเพื่อช่วยเหลือ และบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะกับกลุ่มคนจนและผู้มีรายได้น้อย โดยตลอดปี 2564 มีโครงการช่วยเหลือประชาชนที่สำคัญ อาทิ โครงการเพิ่มกำลังซื้อผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐระยะที่ 2 และ 3 ที่ให้ความช่วยเหลือผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ระหว่างเดือนมกราคม – มีนาคม 2564 และเดือนกรกฎาคม – ธันวาคม 2564 โครงการ ม.33 เรารักกัน ระหว่างเดือนมีนาคม – มิถุนายน 2564 โครงการเยียวยานายจ้างและผู้ประกันตนมาตรา 33 39 และ 40 ในกิจการที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการของรัฐ และในพื้นที่ควบคุมสูงสุดและเข้มงวด รวมทั้งโครงการบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายในด้านต่าง ๆ อาทิ โครงการบรรเทาภาระค่าสาธารณูปโภคไฟฟ้า และ ประปา เป็นต้น ซึ่งมีส่วนช่วยบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายให้กับครัวเรือนได้อย่างมาก

ภาพที่ 1.1 เส้นความยากจน สัดส่วนคนจน และจำนวนคนจน ตั้งแต่ปี 2531 - 2564



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ภาพที่ 1.2 สัดส่วนครัวเรือนยากจน และจำนวนครัวเรือนยากจน ปี 2531 - 2564



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ตาราง 1.1 แผนงาน โครงการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 ปี 2564

กลุ่มเป้าหมาย/ชื่อโครงการพ	วงเงินอนุมัติ (ล้านบาท)	กลุ่มเป้าหมาย	รูปแบบการให้ความช่วยเหลือ (บาท/ราย)	ผู้ได้รับประโยชน์ (ราย)
การให้ความช่วยเหลือประชาชนทั่วไป	**96,624.2506**			**18,860,237**
โครงการเราชนะ (กุมภาพันธ์ - มิถุนายน 2564)	273,482.0000	ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ/ผู้มีบัตรสวัสดิการ	9,000 7,400 - 7,600	32,866,393
โครงการ ม 33 เรารักกัน ของสำนักงานประกันสังคม (มีนาคม - มิถุนายน 2564)	48,841.4700	ผู้ประกันตน ม 33	6,000	8,067,592
โครงการเพิ่มกำลังซื้อให้แก่ผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษ (กรกฎาคม - ธันวาคม 2564)	3,000.0000	กลุ่มเปราะบาง	200 บาท (6 เดือน)	962,008
โครงการเยียวยานายจ้างและผู้ประกันตนมาตรา 33 ในกิจการที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการของรัฐ ในพื้นที่ควบคุมสูงสุดและเข้มงวด 29 จังหวัด (สิงหาคม 2564)	17,912.6200	นายจ้าง 226,394 ราย และผู้ประกันตน 3,877,936 ราย	นายจ้าง 3,000 บาทต่อจำนวนลูกจ้าง/ลูกจ้าง 2,500 บาท	3,295,706
โครงการเยียวยานายจ้างและผู้ประกันตนมาตรา 33 ในกิจการที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการของรัฐในพื้นที่ควบคุมสูงสุด	16,103.3280	ผู้ประกันตนมาตรา 33	นายจ้าง 3,000 บาทต่อจำนวนลูกจ้าง/ลูกจ้าง 2,500 บาท	3,456,890
โครงการเยียวยาผู้ประกันตนมาตรา 39 และมาตรา 40 ที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการของรัฐ ในพื้นที่ควบคุมสูงสุดและเข้มงวด	77,785.0600	ผู้ประกันตนมาตรา 39 และ 40	5,000/เดือน	13,570,020
โครงการเพิ่มกำลังซื้อให้แก่ผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษ เพิ่มเติม (พฤศจิกายน - ธันวาคม 2565) เพิ่มเดือนละ 300 บาท/เดือน และระยะที่ 2 (กุมภาพันธ์ – เมษายน 2565) 200 บาท/เดือน	2,735.8626	กลุ่มเปราะบาง	1,600	962,008
การให้ความช่วยเหลือกลุ่มผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ				
โครงการเพิ่มกำลังซื้อให้แก่ผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ระยะที่ 2 (มกราคม - มีนาคม 2564)	20,635.4925	กลุ่มผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ	1,500	13,594,822
โครงการเพิ่มกำลังซื้อให้แก่ผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ระยะที่ 3 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2564) ระยะที่ 4 (กุมภาพันธ์ – เมษายน 2565)	16,380.1908		1,200	13,379,965
โครงการเพิ่มกำลังซื้อให้แก่ผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เพิ่มเติมระยะที่ 3 เพิ่มเติม (พฤศจิกายน - ธันวาคม 2565) เพิ่มเดือนละ 300 บาท/เดือน และ ระยะที่ 4 (กุมภาพันธ์ – เมษายน 2565)	16,193.1006		1,600	13,379,965

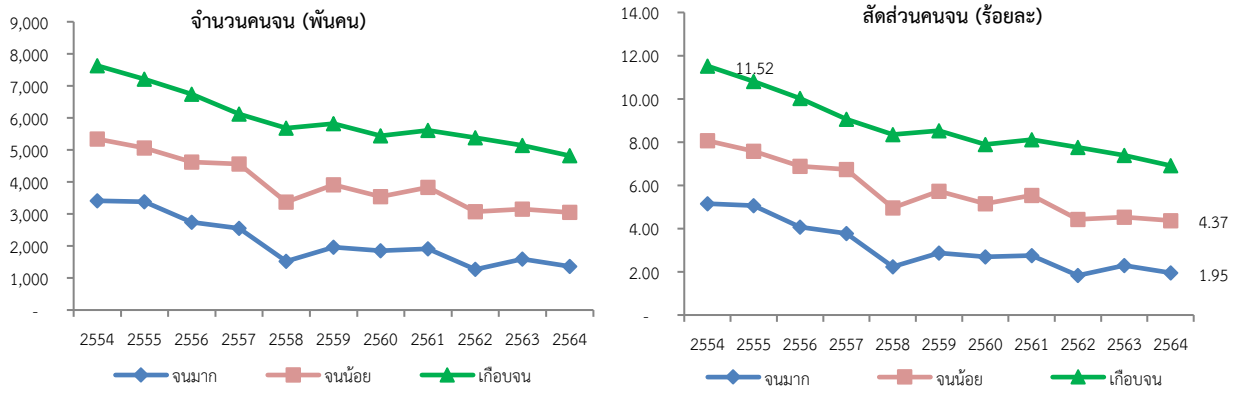
กลุ่มเป้าหมาย/ชื่อโครงการพ	วงเงินอนุมัติ (ล้านบาท)	กลุ่มเป้าหมาย	รูปแบบการให้ความช่วยเหลือ (บาท/ราย)	ผู้ได้รับประโยชน์ (ราย)
บรรเทาภาระค่าใช้จ่ายของประชาชน	**46,640.4720**			**41,307,506**
มาตรการบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ระลอกใหม่ (ด้านไฟฟ้าและด้านประปา) รอบเดือนกุมภาพันธ์ – มีนาคม 2564	4,512.7500	บ้านพัก ที่อยู่อาศัย และกิจการธุรกิจขนาดเล็ก	ส่วนลดค่าใช้จ่าย	29.69 ล้านครัวเรือน
มาตรการบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ระลอกใหม่ (ด้านไฟฟ้าและด้านประปา) รอบเดือนเมษายน – พฤษภาคม 2564	7,769.8300		5,000	28.61 ล้านครัวเรือน
โครงการให้ความช่วยเหลือบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาในช่วงการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19	23,869.3220	กลุ่มนักเรียนภายใต้สังกัด ศธ.	ส่วนลดค่าธรรมเนียมการศึกษา	11,424,724*
โครงการมาตรการลดภาระค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของนิสิต นักศึกษาในสถาบัน อุดมศึกษาภาครัฐและเอกชน	10,000.0000	กลุ่มนิสิต นักศึกษา ภายใต้สังกัด อว.	เงินอุดหนุนรายละ 2,000 บาท	1,519,568
โครงการมาตรการบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 (ด้านไฟฟ้า) ระลอกเดือนกรกฎาคม 2564	2,047.4100	บ้านพัก ที่อยู่อาศัย และกิจการธุรกิจขนาดเล็ก	ส่วนลดค่าไฟฟ้าและประปา	3,100,000
โครงการมาตรการลดภาระค่าใช้จ่ายสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน (ด้านไฟฟ้า) ให้แก่ประชาชนและภาคธุรกิจ	10,293.0000			18,310,000
โครงการมาตรการลดค่าน้ำประปาเพื่อช่วยเหลือประชาชน	159.0800			2,303,214
โครงการมาตรการบรรเทาผลกระทบจากโรคโควิด-19 เพิ่มเติม 2564 ลดค่าน้ำประปาร้อยละ 10 เฉพาะบ้านที่อยู่อาศัยและกิจการขนาดเล็กเป็นระยะเวลา 2 เดือน สำหรับใบแจ้งค่าน้ำประปาประจำเดือนสิงหาคมและกันยายน 2564	271.6600			4,650,000
การให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการทุกสาขาอาชีพ	**914.0950**			**124,861**
โครงการช่วยเหลือกลุ่มอาชีพผู้ขับรถยนต์รับจ้าง (รถแท็กซี่) และรถจักรยานยนต์สาธารณะที่มีอายุเกิน 65 ปี ที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19)	166.9400	ผู้ประกอบการแท็กซี่	5,000/เดือน	8,077
โครงการเยียวยาผู้ประกันตน ในกิจการสถานบันเทิง และผู้ประกอบอาชีพอิสระที่ทำงานเกี่ยวข้องกับสถานบันเทิงที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการของรัฐ	747.1550	ผู้ประกอบการสถานบันเทิง และผู้ประกอบการอิสระ	5,000/เดือน	116,784

การที่รัฐมีมาตรการช่วยเหลือเยียวยากลุ่มเปราะบางและผู้มีรายได้น้อย รวมถึงการช่วยเหลือของบุคคลและหน่วยงานต่างๆ ทำให้คนยากจนมีรายได้เพิ่มขึ้น โดยปี 2564 คนจนมีรายได้เฉลี่ย 3,119 บาทต่อคนต่อเดือน เพิ่มขึ้นจากปี 2562 ร้อยละ 3.51 เป็นการเพิ่มขึ้นของรายได้ที่ไม่เป็นตัวเงิน เช่น สินค้า และอาหารที่ได้รับมาโดยไม่ต้องซื้อร้อยละ 15.5 และเงินช่วยเหลือจากบุคคลอื่น และรัฐ ที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 10.6 และ 32.1 ตามลำดับ ขณะที่รายได้ที่เป็นตัวเงิน (รายได้จากค่าจ้างเงินเดือน และกำไรจากการประกอบธุรกิจ) มีมูลค่าลดลงร้อยละ 12.9 และ 5.5

1.2 ความยากจนตามระดับความรุนแรง

เมื่อพิจารณาความยากจนตามระดับความรุนแรง พบว่า ในปี 2564 **คนจนมาก**[1] ถือเป็นกลุ่มคนที่มีปัญหาความยากจนในด้านตัวเงินที่รุนแรง มีจำนวนทั้งสิ้น 1.36 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 1.95 ของประชากรทั้งประเทศ ลดลงจากจำนวน 1.60 ล้านคน หรือร้อยละ 2.30 ของประชากรทั้งประเทศในปี 2563 ขณะที่ **คนจนน้อย**[2] มีจำนวน 3.05 ล้านคน (ร้อยละ 4.37 ของประชากรทั้งประเทศ) ลดลงจาก 3.15 ล้านคน (ร้อยละ 4.53 ของประชากรทั้งประเทศ) ในปี 2563 สำหรับ **คนเกือบจน**[3] เป็นกลุ่มประชากรที่มีความเสี่ยงที่จะเป็นคนจนได้ง่าย พบว่า มีจำนวนทั้งสิ้น 4.82 ล้านคน หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 6.91 ของประชากรทั้งประเทศ ซึ่งลดลงจากจำนวน 5.14 ล้านคน หรือร้อยละ 7.39 ในปี 2563

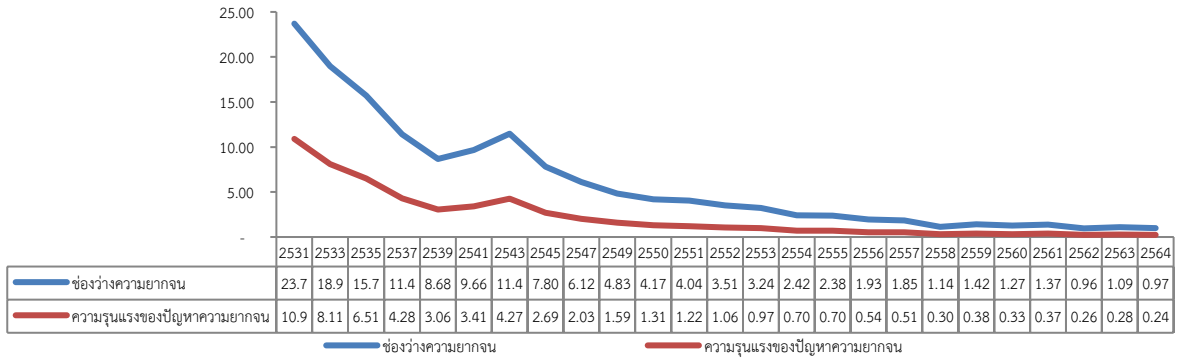
ภาพที่ 1.3 จำนวนและสัดส่วนคนจน ระดับความรุนแรง ปี 2554 – 2564



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

จากสถานการณ์ข้างต้นที่ชี้ว่าคนจนที่มีความรุนแรงของปัญหาความยากจนลดลง สอดคล้องกับตัวชี้วัดช่องว่างความยากจน (Poverty gap) และระดับความรุนแรงของปัญหาความยากจนที่ปรับตัวดีขึ้นด้วยโดยช่องว่างความยากจน หรือ ระดับความแตกต่างของรายจ่ายของคนจนที่ต่ำกว่าเส้นความยากจน ลดลงจาก 1.09 ในปี 2563 เป็น 0.97 ในปี 2564 ขณะที่ความรุนแรงของปัญหาความยากจน ลดลงจาก 0.28 ในปี 2563 เป็น 0.24 ในปี 2564

ภาพที่ 1.4 ช่องว่างความยากจน และความรุนแรงของปัญหาความยากจน



	2531	2533	2535	2537	2539	2541	2543	2545	2547	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	2564
ช่องว่างความยากจน	23.7	18.9	15.7	11.4	8.68	9.66	11.4	7.80	6.12	4.83	4.17	4.04	3.51	3.24	2.42	2.38	1.93	1.85	1.14	1.42	1.27	1.37	0.96	1.09	0.97
ความรุนแรงของปัญหาความยากจน	10.9	8.11	6.51	4.28	3.06	3.41	4.27	2.69	2.03	1.59	1.31	1.22	1.06	0.97	0.70	0.70	0.54	0.51	0.30	0.38	0.33	0.37	0.26	0.28	0.24

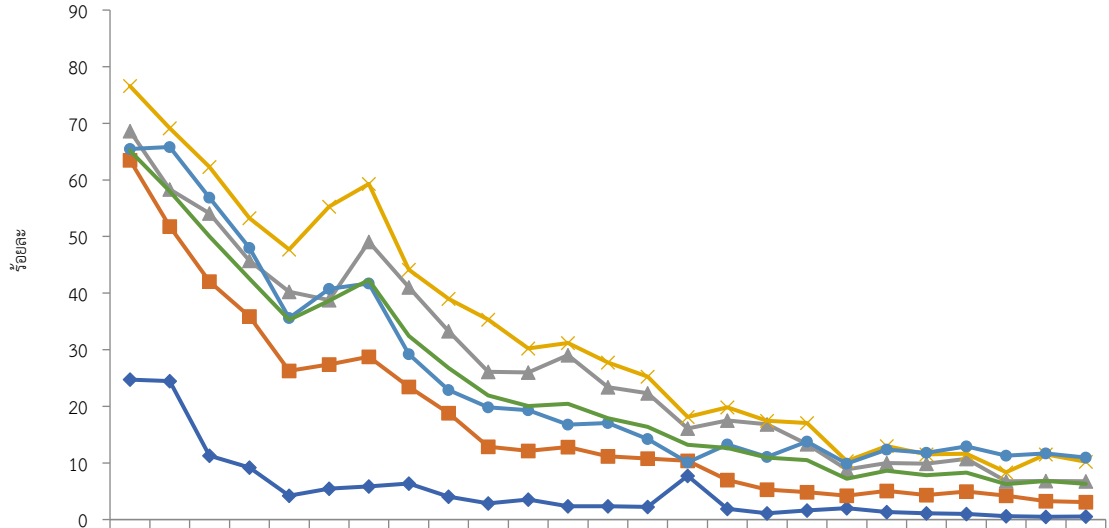
ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

[1] คนจนมากคือ มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจนเกินกว่าร้อยละ 20
[2] คนจนน้อยคือ มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจนไม่เกินร้อยละ 20
[3] คนเกือบจนคือ มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคสูงกว่าเส้นความยากจนไม่เกินร้อยละ 20

.13 ความยากจนจำแนกตามภาคและเขตพื้นที่

ภูมิภาคที่มีปัญหาความยากจนรุนแรงที่สุด คือ ภาคใต้ แต่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีคนจนมากที่สุด โดยภาคใต้มีสัดส่วนคนจนสูงสุดที่ร้อยละ 10.94 รองลงมาเป็นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือที่ร้อยละ 10.20 และร้อยละ 6.77 ของประชากรแต่ละภาค ตามลำดับ สาเหตุที่ภาคใต้มีปัญหาความยากจนสูงสุด เกิดจากสถานการณ์ความรุนแรงจากพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดน (ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส) ประกอบกับภาคใต้พึ่งพารายได้จากภาคการท่องเที่ยวเป็นหลัก ซึ่งในช่วงปี 2563 - 2564 นักท่องเที่ยวยังไม่สามารถเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศได้มากนัก เมื่อพิจารณาจากจำนวนคนจน พบว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่มีจำนวนคนจนสูงสุด รองลงมาเป็นภาคใต้ ภาคเหนือ ภาคกลาง และ กรุงเทพมหานคร ตามลำดับ ความแตกต่างดังกล่าวสอดคล้องกับรายได้ต่อหัวจำแนกรายภาค ซึ่งพบว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่มีรายได้ต่อหัวต่ำสุดมาโดยตลอด ส่วนหนึ่งเนื่องจากแรงงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือส่วนใหญ่ทำงานในภาคเกษตรกรรม ซึ่งมีผลิตภาพแรงงานต่ำ

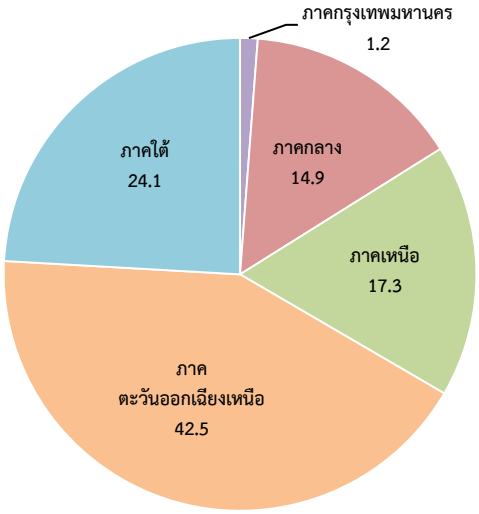
ภาพที่ 1.5 สัดส่วนคนจนจำแนกรายภาค ปี 2531 - 2564



	2531	2533	2535	2537	2539	2541	2543	2545	2547	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	2564
กรุงเทพมหานคร	24.7	24.4	11.3	9.18	4.21	5.45	5.86	6.35	4.07	2.88	3.51	2.33	2.36	2.25	7.74	1.91	1.13	1.64	2.01	1.36	1.12	0.99	0.58	0.49	0.57
กลาง	63.4	51.7	42.0	35.9	26.3	27.4	28.7	23.4	18.8	12.8	12.1	12.8	11.1	10.7	10.3	6.96	5.31	4.85	4.22	5.04	4.35	4.97	4.22	3.24	3.08
เหนือ	68.6	58.3	54.0	45.7	40.2	38.7	49.0	41.0	33.2	26.1	25.9	29.0	23.3	22.3	16.0	17.4	16.8	13.3	8.84	9.98	9.90	10.7	6.78	6.84	6.77
ตะวันออกเฉียงเหนือ	76.5	69.1	62.3	53.2	47.7	55.2	59.2	44.1	38.9	35.3	30.2	31.1	27.7	25.2	18.1	19.8	17.4	17.0	10.3	13.0	11.5	11.6	8.36	11.5	10.2
ใต้	65.4	65.8	56.8	48.0	35.6	40.7	41.7	29.2	22.8	19.8	19.3	16.7	17.0	14.2	10.1	13.2	11.0	13.7	9.88	12.3	11.8	12.9	11.3	11.6	10.9
ทั่วประเทศ	65.1	57.9	50.0	42.5	35.2	38.6	42.3	32.4	26.7	21.9	20.0	20.4	17.8	16.3	13.2	12.6	10.9	10.5	7.19	8.60	7.83	8.30	6.26	6.83	6.32

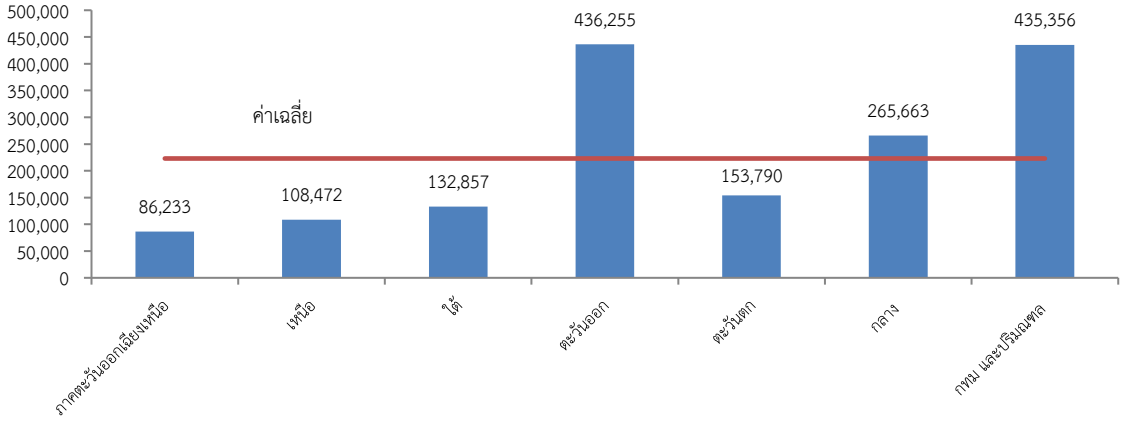
ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ภาพที่ 1.6 การกระจายตัวของคนจนจำแนกรายภาค ปี 2564 (หน่วยละ : ร้อยละ)



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

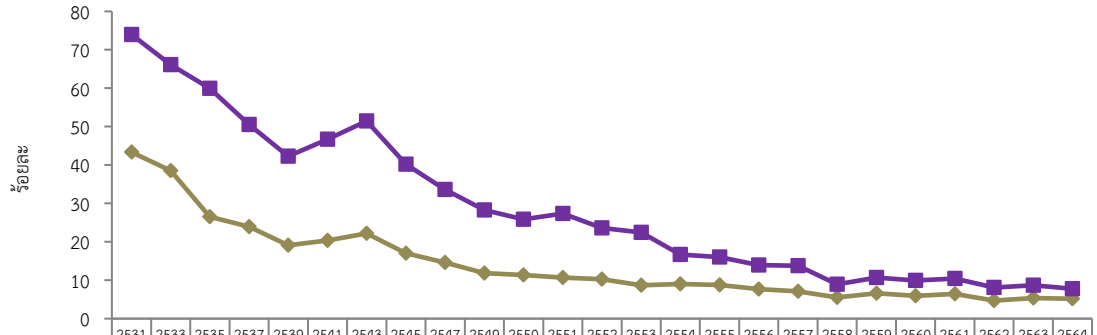
ภาพที่ 1.7 GPP per capita จำแนกรายภาค ปี 2563 (บาทต่อปี)



ที่มา : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

คนจนนอกเขตเทศบาลมีสัดส่วนสูงกว่าในเขตเทศบาล โดยนอกเขตเทศบาลมีสัดส่วนคนจนร้อยละ 7.77 ลดลงจากร้อยละ 8.66 ในปี 2563 ขณะที่ ในเขตเทศบาลมีสัดส่วนคนจนร้อยละ 5.19 ลดลงจากร้อยละ 5.35 ในปี 2563 ซึ่งมีแนวโน้มลดลงตามการลดลงของคนจนในภาพรวม ทั้งนี้ สาเหตุของความยากจนนอกเขตเทศบาลมีสัดส่วนสูงกว่าในเขตเทศบาล เนื่องจากนอกเขตเทศบาลมีโอกาสในการสร้างรายได้ได้น้อยกว่า กล่าวคือ ความหลากหลายของอาชีพในพื้นที่นอกเขตเทศบาลคิดเป็น 2 ใน 3 ของความหลากหลายของอาชีพของพื้นที่ในเขตเทศบาล อีกทั้งยังมีความแตกต่างด้านโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคที่มีคุณภาพ อาทิ การเข้าถึงไฟฟ้า น้ำประปาที่สะอาด ระบบคมนาคมขนส่ง รวมทั้งสถานพยาบาล สถานศึกษาส่วนใหญ่ยังกระจุกตัวอยู่ในเขตเทศบาลเป็นหลัก

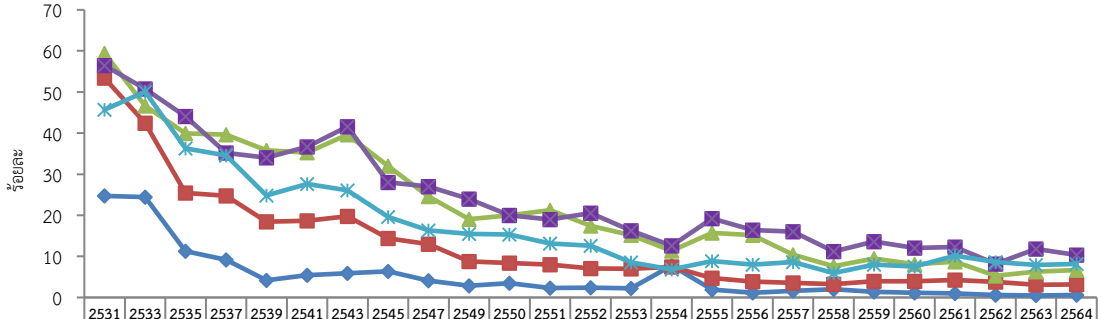
ภาพที่ 1.8 สัดส่วนคนจน จำแนกตามพื้นที่ในเขตเทศบาลและนอกเทศบาล ปี 2531 - 2564



	2531	2533	2535	2537	2539	2541	2543	2545	2547	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	2564
ในเขตเทศบาล	43.3	38.5	26.5	23.9	19.0	20.3	22.2	17.0	14.6	11.8	11.3	10.6	10.2	8.69	9.00	8.79	7.70	7.12	5.48	6.57	5.92	6.46	4.69	5.35	5.19
นอกเขตเทศบาล	73.9	66.0	59.9	50.5	42.2	46.6	51.4	40.2	33.6	28.3	25.8	27.3	23.5	22.4	16.7	15.9	13.9	13.7	8.89	10.7	9.92	10.4	8.11	8.66	7.77

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

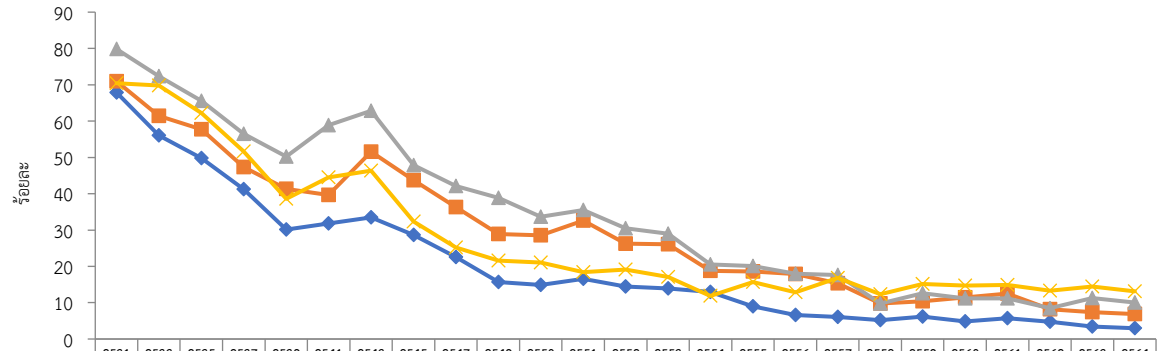
ภาพที่ 1.9 สัดส่วนคนจนในเขตเทศบาล จำแนกรายภาค (เมื่อวัดจากรายจ่ายเพื่อการบริโภค) ปี 2531 - 2564



	2531	2533	2535	2537	2539	2541	2543	2545	2547	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	2564
กรุงเทพมหานคร	24.7	24.4	11.3	9.18	4.21	5.45	5.86	6.35	4.07	2.88	3.51	2.33	2.36	2.25	7.74	1.91	1.13	1.64	2.01	1.36	1.12	0.99	0.58	0.49	0.57
กลาง	53.3	42.4	25.4	24.7	18.4	18.6	19.7	14.3	12.9	8.76	8.37	7.97	7.08	7.00	7.42	4.72	3.90	3.57	3.22	3.97	3.93	4.29	3.77	3.09	3.17
เหนือ	59.3	46.6	39.9	39.6	35.8	35.2	39.6	32.0	24.5	19.0	20.0	21.2	17.4	15.1	11.3	15.6	15.1	10.4	7.59	9.47	8.04	8.71	5.28	6.25	6.67
ตะวันออกเฉียงเหนือ	56.4	50.7	44.0	35.2	34.0	36.7	41.5	28.0	27.0	23.9	20.0	18.9	20.5	16.2	12.6	19.1	16.3	16.0	11.1	13.6	12.0	12.3	8.19	11.7	10.3
ใต้	45.6	50.0	36.3	34.5	24.8	27.6	26.0	19.6	16.3	15.4	15.3	13.1	12.6	8.53	6.83	8.86	7.99	8.58	5.94	8.00	7.51	10.1	8.59	7.95	8.17

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ภาพที่ 1.10 สัดส่วนคนจนนอกเขตเทศบาลจำแนกรายภาค (เมื่อวัดจากรายจ่ายเพื่อการบริโภค) ปี 2531 - 2564

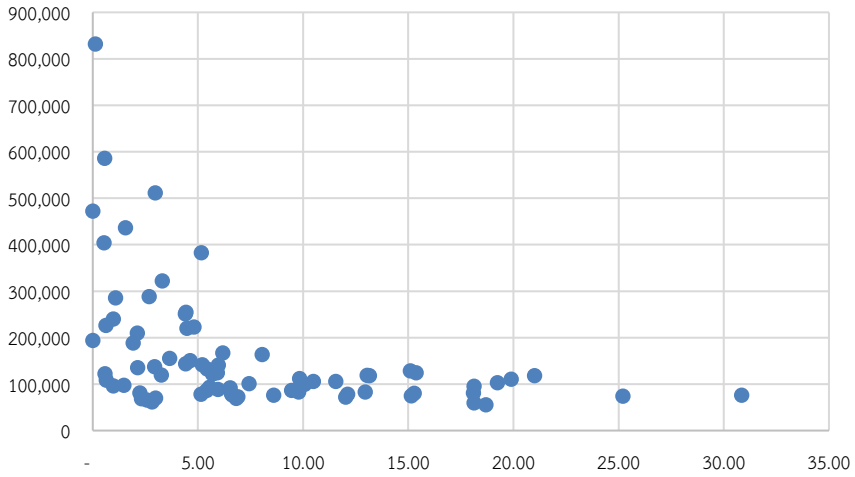


	2531	2533	2535	2537	2539	2541	2543	2545	2547	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	2564
กลาง	67.89	56.07	49.82	41.28	30.17	31.84	33.49	28.66	22.52	15.70	14.92	16.54	14.47	13.92	12.92	8.98	6.63	6.09	5.21	6.14	4.81	5.71	4.74	3.42	2.97
เหนือ	70.98	61.42	57.75	47.32	41.37	39.69	51.53	43.72	36.28	28.90	28.53	32.61	26.30	26.13	18.79	18.58	17.90	15.31	9.75	10.38	11.43	12.53	8.15	7.40	6.87
ตะวันออกเฉียงเหนือ	79.84	72.32	65.55	56.53	50.26	58.84	62.84	47.89	42.14	38.82	33.63	35.53	30.47	28.98	20.57	20.09	17.95	17.64	9.81	12.60	11.18	11.17	8.49	11.27	10.09
ใต้	70.43	69.81	62.22	51.64	38.59	44.48	46.35	32.32	25.23	21.58	21.02	18.40	19.12	17.11	11.86	15.71	12.84	16.86	12.36	15.17	14.76	14.87	13.30	14.47	13.11

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

จังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูงสุด 10 อันดับแรกในปี 2564 ได้แก่ ปัตตานี กาฬสินธุ์ แม่ฮ่องสอน นครราชสีมา ระนอง ยะลา นราธิวาส พะเยา หนองบัวลำภู และศรีสะเกษ ตามลำดับ โดยจังหวัดปัตตานีมีสัดส่วนคนจนติดในอันดับสูงสุด 10 อันดับแรกตั้งแต่ปี 2549 และต่อเนื่องมาจนถึงปี 2564 (16 ปี ติดต่อกัน) โดยมีสัดส่วนคนจนลดลงจากร้อยละ 44.20 ในปี 2563 เป็นร้อยละ 30.85 ในปี 2564 **ขณะที่ อีก 9 จังหวัดที่มีปัญหาความยากจนเรื้อรัง** (อยู่ใน 10 อันดับแรกที่มีสัดส่วนคนจนสูงสุดมากกว่า 12 ปีจาก 22 ปี) ประกอบด้วย จังหวัดแม่ฮ่องสอน นราธิวาส กาฬสินธุ์ ปัตตานี ตาก บุรีรัมย์ นครพนม ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ของปัญหาความยากจนในแต่ละจังหวัดกับรายได้ของประชากร พบว่าจังหวัดที่มีรายได้ต่อหัวของประชากรต่ำมีโอกาสที่จะมีปัญหาความยากจนมากกว่าจังหวัดที่มีรายได้ต่อหัวสูง สะท้อนถึงการพัฒนาของพื้นที่ที่มีผลสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน

ภาพที่ 1.11 ความสัมพันธ์ของปัญหาความยากจนกับรายได้ต่อหัวของประชากร ปี 2564



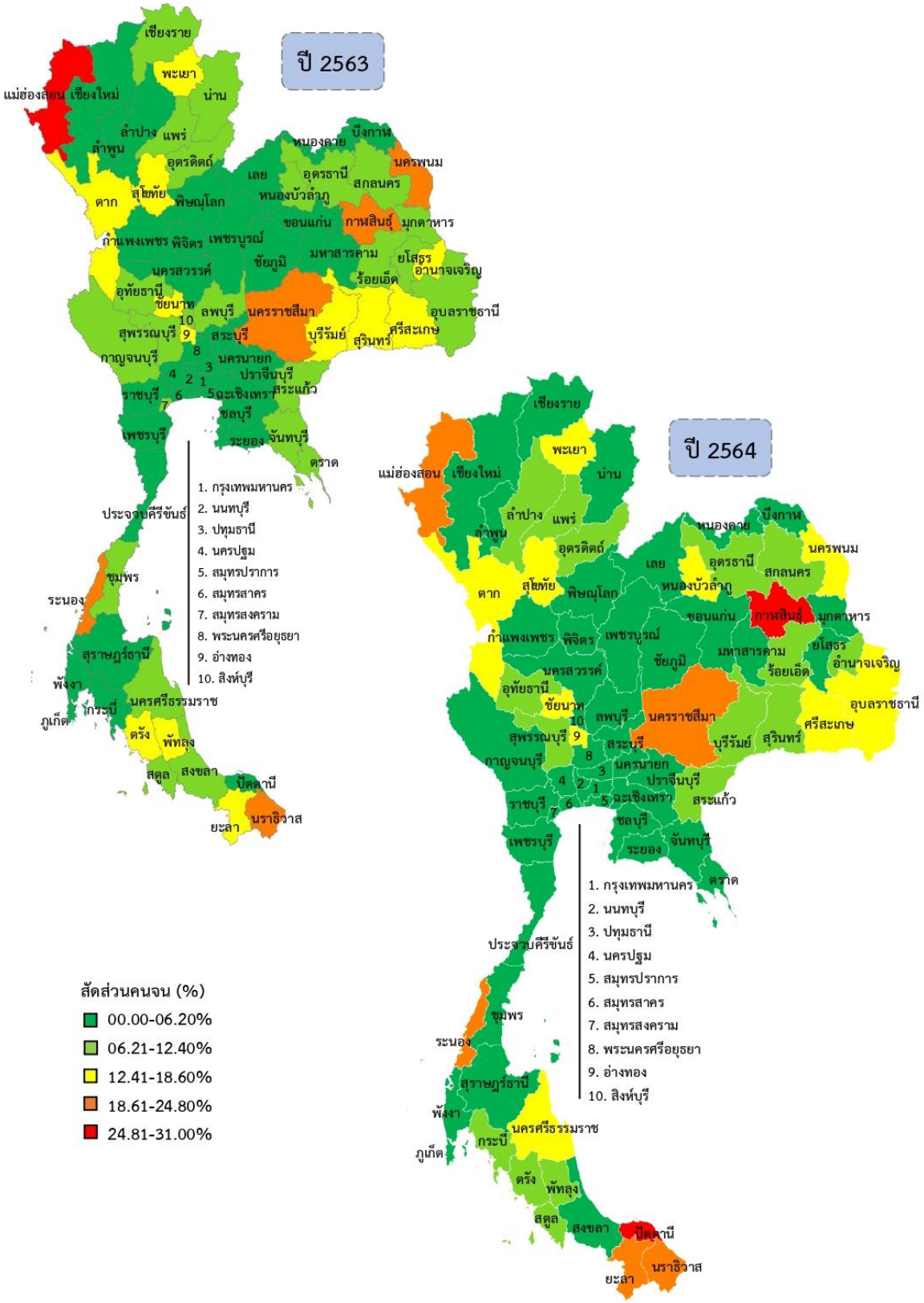
ที่มา : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตาราง 1.2 จังหวัดยากจนเรื้อรัง

รายชื่อจังหวัดที่ติดอันดับ 1 ใน 10 จังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูงสุดในปี 2564	ความถี่ในการติดลำดับในช่วงปี 2543-2564 หรือในรอบ 22 ปี (ปีหรือครั้ง)
แม่ฮ่องสอน	19
นราธิวาส	18
กาฬสินธุ์	17
ปัตตานี ตาก	16
บุรีรัมย์	14
นครพนม	12
ศรีสะเกษ สระแก้ว	10
ยะลา	6

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ภาพที่ 1.12 แผนที่ความยากจน ปี 2563 - 2564



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ตาราง 1.3 รายชื่อจังหวัดที่ติดอันดับ 10 จังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูงที่สุดหรือมีความยากจนหนาแน่นสูงที่สุด ในช่วงปี 2543 - 2564

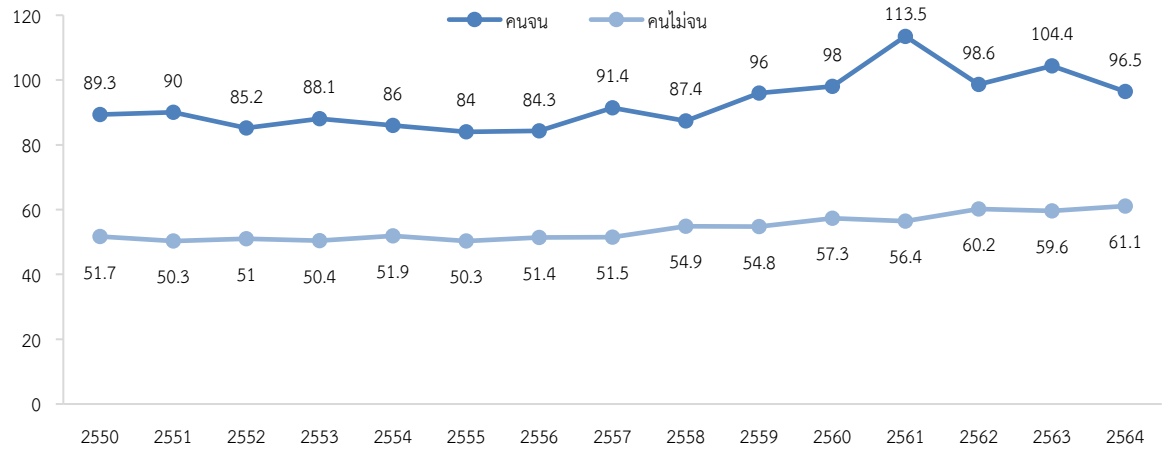
ปี พ.ศ.	ลำดับ 1	ลำดับ 2	ลำดับ 3	ลำดับ 4	ลำดับ 5	ลำดับ 6	ลำดับ 7	ลำดับ 8	ลำดับ 9	ลำดับ 10
2564	ปัตตานี (30.85)	กาฬสินธุ์ (25.20)	แม่ฮ่องสอน (24.59)	นครราชสีมา (21.01)	ระนอง (19.90)	ยะลา (19.25)	นราธิวาส (18.69)	พะเยา (18.13)	หนองบัวลำภู (18.12)	ศรีสะเกษ (18.10)
2563	ปัตตานี (44.20)	แม่ฮ่องสอน (29.59)	นราธิวาส (24.99)	กาฬสินธุ์ (23.14)	ระนอง (21.94)	นครราชสีมา (21.20)	นครพนม (19.65)	ตาก (18.65)	ยะลา (17.39)	ศรีสะเกษ (16.72)
2562	ปัตตานี (29.86)	นราธิวาส (25.76)	แม่ฮ่องสอน (24.53)	ตาก (21.25)	กาฬสินธุ์ (19.86)	พัทลุง (18.96)	สระแก้ว (18.74)	ชัยนาท (17.89)	อ่างทอง (17.32)	ระนอง (16.88)
2561	แม่ฮ่องสอน (46.54)	ปัตตานี (33.22)	ตาก (29.60)	กาฬสินธุ์ (28.60)	พัทลุง (26.98)	นราธิวาส (26.74)	ชัยนาท (26.12)	ยะลา (21.52)	บุรีรัมย์ (21.03)	ระนอง (20.75)
2560	ปัตตานี (34.55)	นราธิวาส (34.48)	แม่ฮ่องสอน (33.01)	กาฬสินธุ์ (32.87)	นครพนม (29.47)	ตาก (27.16)	ชัยนาท (26.21)	บุรีรัมย์ (20.99)	พัทลุง (20.30)	สระแก้ว (19.00)
2559	แม่ฮ่องสอน (38.61)	นราธิวาส (37.44)	ปัตตานี (36.21)	กาฬสินธุ์ (31.68)	นครพนม (30.60)	ชัยนาท (28.34)	ตาก (27.44)	บุรีรัมย์ (24.32)	อำนาจเจริญ (24.00)	น่าน (23.53)
2558	ปัตตานี (35.01)	แม่ฮ่องสอน (31.88)	ตาก (24.60)	บุรีรัมย์ (23.34)	น่าน (21.71)	ยะลา (20.91)	ชัยนาท (19.64)	นราธิวาส (19.55)	กาญจนบุรี (17.79)	กาฬสินธุ์ (17.66)
2557	แม่ฮ่องสอน (45.74)	นราธิวาส (45.20)	กาฬสินธุ์ (42.80)	ปัตตานี (39.20)	บุรีรัมย์ (39.13)	ตาก (36.59)	ยะลา (32.39)	น่าน (29.29)	เชียงราย (26.68)	นครพนม (25.05)
2556	แม่ฮ่องสอน (65.34)	ปัตตานี (37.95)	นราธิวาส (35.30)	ตาก (34.06)	นครพนม (31.51)	กาฬสินธุ์ (30.84)	มุกดาหาร (29.52)	หนองบัวลำภู (27.38)	บุรีรัมย์ (25.45)	อุบลราชธานี (24.25)
2555	แม่ฮ่องสอน (62.95)	ปัตตานี (46.80)	นราธิวาส (42.73)	กาฬสินธุ์ (39.97)	ศรีสะเกษ (36.18)	ตาก (35.93)	นครพนม (34.93)	สกลนคร (34.25)	บุรีรัมย์ (31.61)	มุกดาหาร (30.63)
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)	อุตรดิตถ์ (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)	กาฬสินธุ์ (49.36)	บุรีรัมย์ (49.26)	สกลนคร (48.04)	นราธิวาส (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 และคนยากจน

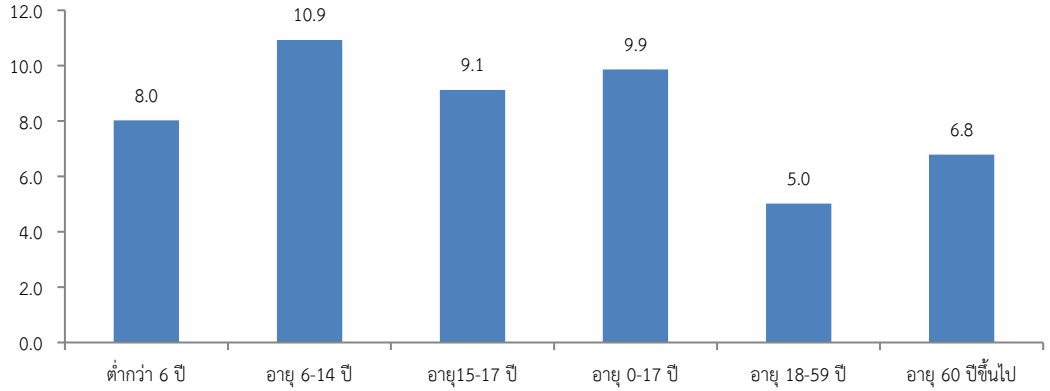
ครัวเรือนยากจนมีอัตราการพึ่งพิงสูง ปี 2564 อัตราการพึ่งพิง (จำนวนเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี และผู้สูงอายุต่อวัยแรงงาน) ของคนจนอยู่ที่ร้อยละ 96.5 ลดลงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับปี 2563 ที่อยู่ที่ร้อยละ 104.4 หรือหมายถึงในครัวเรือนยากจนวัยแรงงานอายุ 15 - 59 ปี 1 คน ต้องรับภาระในการดูแลวัยเด็กและวัยสูงอายุอีก 1 คน เมื่อเทียบกับครัวเรือนไม่ยากจนที่ วัยแรงงาน 1 คน ต้องดูแลวัยเด็กและวัยสูงอายุเพียง 0.6 คนเท่านั้น สะท้อนให้เห็นว่าครัวเรือนยากจนมีภาระมากกว่าครัวเรือนไม่ยากจนมาก ขณะที่ เมื่อพิจารณาสัดส่วนคนจนจำแนกตามกลุ่มอายุ พบว่าทุกช่วงวัยมีปัญหาความยากจนลดลงจากปีก่อนหน้า แต่กลุ่มประชากรในช่วงอายุ 6 – 14 ปี ยังคงเป็นประชากรกลุ่มที่มีปัญหาความยากจนมากที่สุดที่ร้อยละ 10.9 ขณะที่อายุ 18 – 59 ปี มีสัดส่วนคนจนน้อยสุดที่ร้อยละ 5.0

ภาพที่ 1.13 อัตราการพึ่งพิง



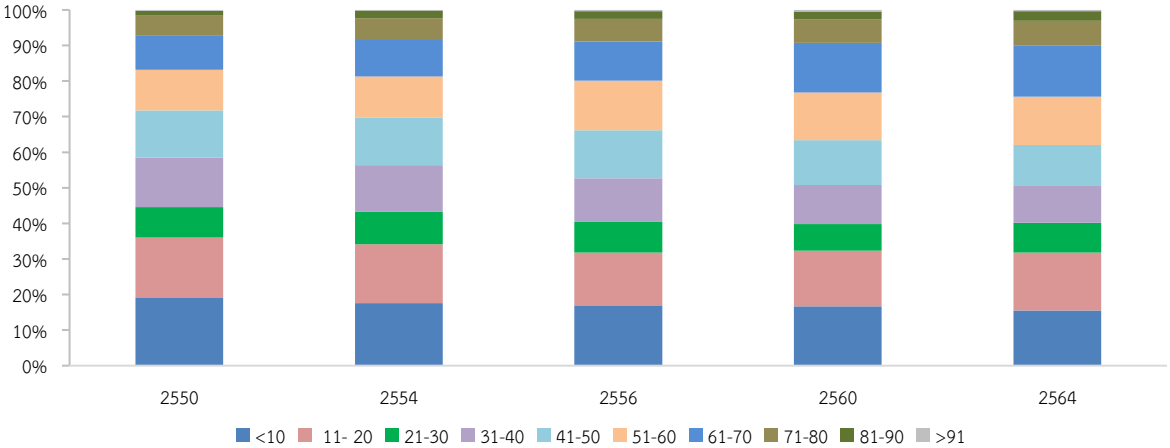
ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ภาพที่ 1.14 สัดส่วนคนจนจำแนกตามกลุ่มอายุ ปี 2564 (หน่วย : ร้อยละ)



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

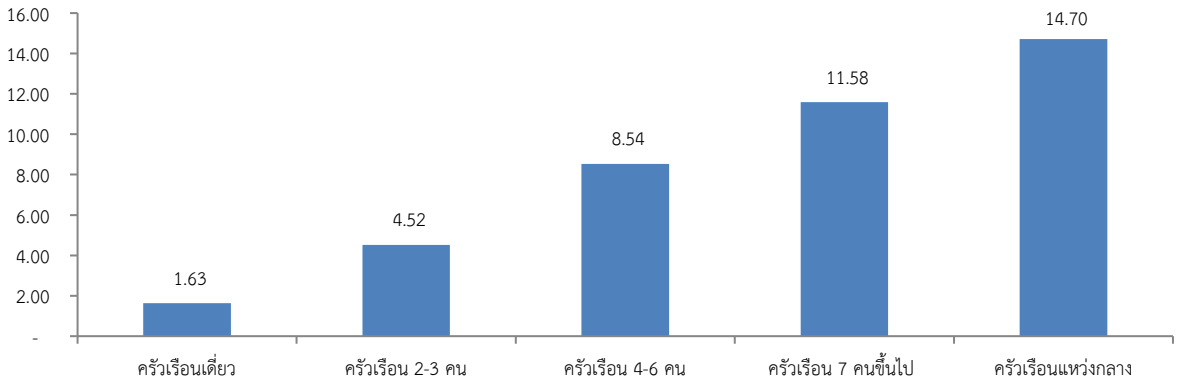
ภาพที่ 1.15 โครงสร้างอายุของคนยากจน (หน่วย : ร้อยละ)



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

เมื่อพิจารณาลักษณะของครัวเรือนยากจน พบว่า **สัดส่วนคนจนเพิ่มขึ้นตามขนาดจำนวนสมาชิกในครัวเรือน** โดยครัวเรือนขนาด 7 คนขึ้นไป มีสัดส่วนเป็นครัวเรือนยากจนสูงกว่าครัวเรือนเดี่ยว 7 เท่า นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาในครัวเรือนที่มีลักษณะเป็นครัวเรือนแหว่งกลาง (ผู้สูงอายุอาศัยอยู่กับเด็ก) จะพบว่ามีสัดส่วนการเป็นครัวเรือนยากจนมากกว่าครัวเรือนประเภทอื่น ๆ ซึ่งสัดส่วนมากถึงร้อยละ 14.70 เนื่องจากครัวเรือนลักษณะนี้ขาดวัยแรงงานที่เป็นกำลังหลักในการหารายได้เลี้ยงครอบครัว ขณะที่ผู้สูงอายุมักจะหารายได้ได้น้อยหรือหาได้ลดลง แต่ต้องดูแลรับผิดชอบทั้งค่าใช้จ่ายของตนเองและของเด็ก

ภาพที่ 1.16 สัดส่วนคนจนจำแนกตามขนาดครัวเรือน ปี 2564 (หน่วยละ : ร้อยละ)



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

1.5 สภาพเศรษฐกิจของครัวเรือนยากจนและคนยากจน

ครัวเรือนยากจนมีรายได้เพิ่มขึ้นแม้ว่าจะได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโควิด–19 โดยครัวเรือนยากจนมีรายได้เฉลี่ย 11,088 บาทต่อครัวเรือนต่อเดือน[4] เพิ่มขึ้นจากปี 2562 ร้อยละ 10.9 ซึ่ง**รายได้ที่เป็นตัวเงิน** มีมูลค่าเท่ากับ 8,293 บาทต่อครัวเรือนต่อเดือน เพิ่มขึ้นจากปี 2562 ที่อยู่ที่ 7,739 บาทต่อครัวเรือนเดือน โดยเป็นการเพิ่มขึ้นจากเงินสงเคราะห์และเงินช่วยเหลืออื่น ๆ จากรัฐ ร้อยละ 41.64 ขณะที่ครัวเรือนได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 ทำให้รายได้จากค่าจ้างและเงินเดือนลดลงร้อยละ 6.57 จากปี 2562

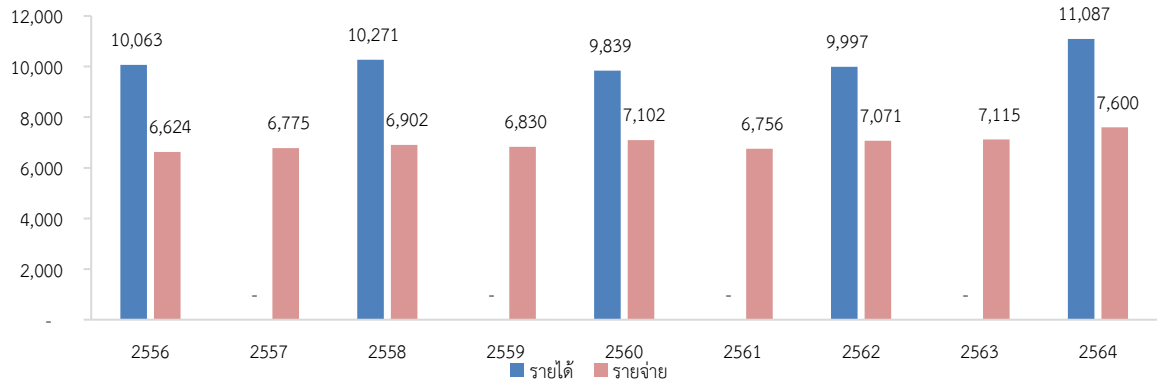
ครัวเรือนยากจนมีค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ยอยู่ที่ 7,600 บาทต่อครัวเรือนต่อเดือน[5] เพิ่มขึ้นจากปี 2563 ร้อยละ 6.82 โดยรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นมาก ได้แก่ ค่าใช้จ่ายด้านที่อยู่อาศัย โดยเพิ่มขึ้นร้อยละ 11.10 นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาค่าใช้จ่ายเพื่อการชำระหนี้ พบว่า ปี 2564 ครัวเรือนมีค่าใช้จ่ายในการชำระหนี้เฉลี่ยเท่ากับ 1,079 บาทต่อครัวเรือนต่อเดือน เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยจาก 1,032 บาทต่อเดือน ในปี 2562 ส่วนหนึ่งเนื่องจากภาครัฐได้มีมาตรการในการชะลอการชำระหนี้โดยเฉพาะให้แก่กลุ่มเกษตรกร ซึ่งถือเป็นแรงงานกลุ่มใหญ่ของคนจน

1 ใน 5 ของครัวเรือนยากจนมีรายได้ไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่าย โดยเมื่อเปรียบเทียบรายได้กับค่าใช้จ่ายของครัวเรือนยากจน พบว่า ครัวเรือนยากจน 2.32 แสนครัวเรือน มีรายได้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 18.77 ของครัวเรือนยากจนทั้งหมด ขณะที่เมื่อหักค่าใช้จ่ายเพื่อการชำระหนี้ จะทำให้จำนวนครัวเรือนยากจนที่มีรายได้ไม่พอเพิ่มขึ้นเป็น 3.38 แสนครัวเรือน หรือคิดเป็นร้อยละ 27.31 ของครัวเรือนยากจนทั้งหมด

[4] คิดเป็น 3,119 บาทต่อคนต่อเดือน โดยเพิ่มขึ้นจากปี 2562 ร้อยละ 3.51

[5] คิดเป็น 2,136 บาทต่อคนต่อเดือน โดยเพิ่มขึ้นจากปี 2562 ร้อยละ 0.24 และร้อยละ 1.74 จากปี 2563

ภาพที่ 1.17 รายได้และรายจ่ายของครัวเรือนยากจน ปี 2556 – 2564 (หน่วย : บาท)

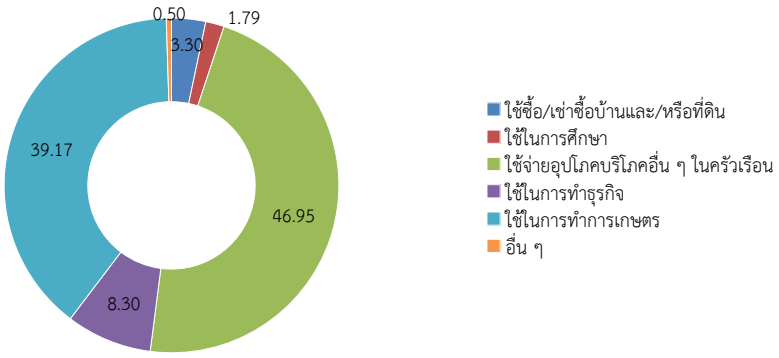


ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

หมายเหตุ : ข้อมูลรายได้มีการสำรวจเฉพาะในปีคู่

ครัวเรือนยากจนเป็นหนี้เพิ่มขึ้น และมีมูลค่าหนี้สูงขึ้น โดยในปี 2564 ครัวเรือนยากจนที่เป็นหนี้มีจำนวนทั้งสิ้น 5.98 แสนครัวเรือน หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 48.34 ของครัวเรือนยากจนทั้งหมด เพิ่มขึ้นจากปี 2562 ร้อยละ 18.87 โดยมีหนี้สินเฉลี่ยที่ 121,224 บาทต่อครัวเรือน เพิ่มขึ้นอย่างมากจากปี 2562 ที่ 90,036 บาทต่อครัวเรือน แบ่งเป็นหนี้ในระบบ 116,234 บาทต่อครัวเรือน และหนี้นอกระบบ 4,990 บาทต่อครัวเรือน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหนี้นอกระบบจะมีมูลค่าน้อย แต่เมื่อพิจารณาจำนวนครัวเรือนยากจนที่เป็นหนี้นอกระบบ พบว่า มีจำนวนเพิ่มขึ้นจาก 6.1 หมื่นครัวเรือนในปี 2562 เพิ่มเป็น 8.1 หมื่นครัวเรือนในปี 2564 สะท้อนให้เห็นว่าครัวเรือนยากจนมีปัญหาเรื่องหนี้สินมากขึ้น นอกจากนี้หากพิจารณาโครงสร้างหนี้สินของครัวเรือนยากจนยังพบด้วยว่า โดยเฉลี่ยครัวเรือนยากจนส่วนใหญ่เป็นหนี้เพื่อการอุปโภคบริโภคร้อยละ 46.95 ของหนี้ในกลุ่มครัวเรือนยากจนทั้งหมด รองลงมาเป็นหนี้ที่เกษตรกรกู้มาเพื่อทำการเกษตร คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 39.17 ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี 2562 ชี้ให้เห็นว่าครัวเรือนยากจนยังมีปัญหาของหนี้เพื่อการเกษตร

ภาพที่ 1.18 โครงสร้างหนี้สินของครัวเรือนยากจน ปี 2564



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

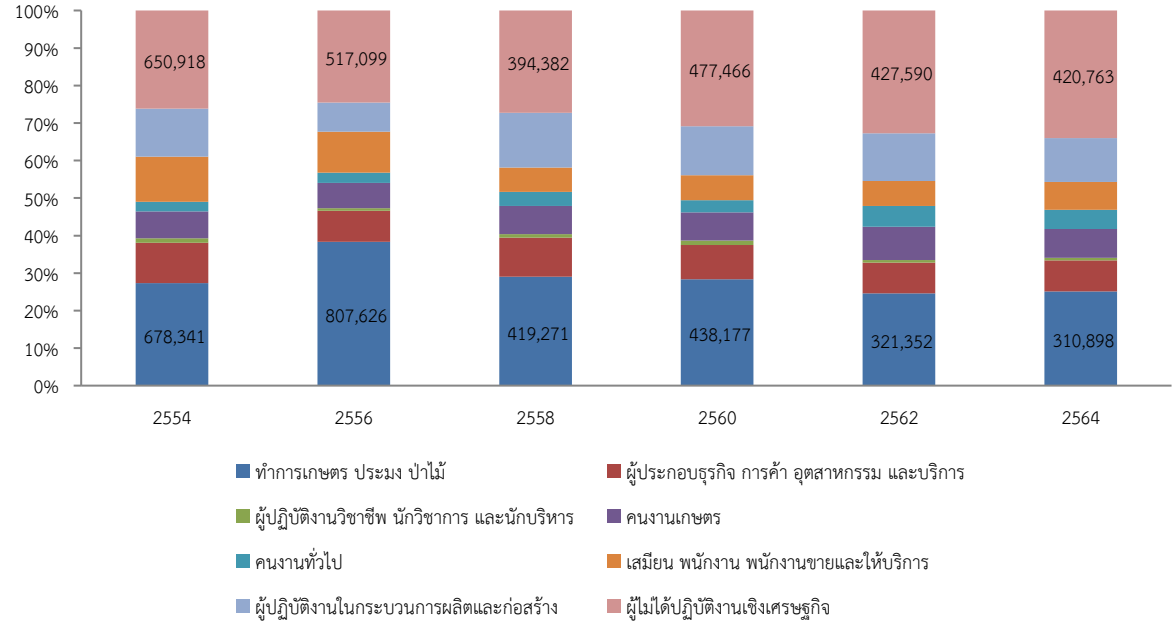
สำหรับ**สถานการณ์ด้านทรัพย์สินของครัวเรือนยากจนในประเทศไทย** พบว่า ภาพรวมครัวเรือนยากจนมีทรัพย์สิน 759,692 บาทต่อครัวเรือน ต่ำกว่าครัวเรือนที่ไม่จน 2.45 เท่า และเพิ่มขึ้นจากปี 2562 ร้อยละ 13.10 จากมูลค่าบ้านและที่ดินที่ปรับตัวเพิ่มขึ้น ขณะที่สินทรัพย์ทางการเงินเพื่อการออมของครัวเรือนยากจนปรับตัวลดลง โดยปี 2564 ครัวเรือนยากจนที่มีทรัพย์สินทางการเงินเพื่อการออมมีจำนวน 1.07 ล้านครัวเรือน จากครัวเรือนยากจนทั้งสิ้น 1.24 ล้านครัวเรือน อย่างไรก็ตาม ครัวเรือนยากจนที่มีทรัพย์สินดังกล่าวลดลงจาก1.14 ล้านครัวเรือนในปี 2562 ขณะเดียวกันครัวเรือนยากจนยังมีเงินออมลดลงด้วย โดยมีเงินออม

เฉลี่ยอยู่ที่ 20,648 บาทต่อครัวเรือน ลดลงจากปี 2562 ร้อยละ 4.06 ส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากผลกระทบของการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ที่ส่งผลให้ครัวเรือนมีภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น จึงต้องนำเงินออมออกมาใช้จ่ายทดแทนรายได้ที่สูญเสียไป

1.6 การทำงานของคนจน

ครัวเรือนยากจนส่วนใหญ่เป็นครัวเรือนไม่มีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ (ครัวเรือนที่มีรายได้หลักจากแหล่งอื่นที่ไม่ใช่การทำงาน) ซึ่งในปี 2564 มีจำนวน 4.2 แสนครัวเรือน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 33.99 ของครัวเรือนยากจนทั้งหมด รองลงมาเป็นครัวเรือนเกษตร จำนวน 3.1 แสนครัวเรือน หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 25.11 ทั้งนี้เมื่อพิจารณาโครงสร้างครัวเรือนยากจน พบว่า ในอดีตครัวเรือนเกษตรมักเป็นครัวเรือนยากจน แต่ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นครัวเรือนที่ไม่มีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรสังคมสูงวัย ซึ่งผู้สูงวัยไม่สามารถหารายได้ และเข้าไม่ถึงหลักประกันรายได้หลังเกษียณ

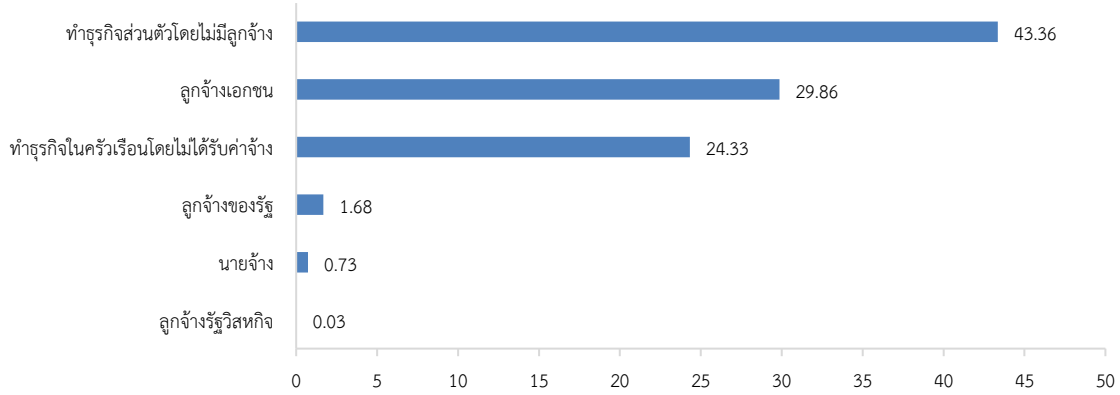
ภาพที่ 1.19 จำนวนครัวเรือนยากจนแบ่งตามชั้นทางเศรษฐกิจของครัวเรือน ปี 2554 - 2564



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ผู้มีงานทำที่เป็นคนจนมีจำนวนทั้งสิ้น 2.18 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนคนจนร้อยละ 5.42 ของผู้มีงานทำทั้งหมด ลดลงจากปี 2563 ร้อยละ 9.46 โดยส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระ (ประกอบธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง และช่วยธุรกิจในครัวเรือนโดยที่ไม่ได้รับค่าจ้าง) คิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 67.69 ของผู้มีงานทำที่ยากจนทั้งหมด รองลงมาคนจนเป็นลูกจ้างเอกชน ที่ร้อยละ 29.86 ทั้งนี้ ผู้ประกอบอาชีพอิสระที่ยากจน ได้รับสิทธิการรักษาพยาบาลจากประกันสังคมเพียงร้อยละ 0.28 สะท้อนว่ายังมีแรงงานที่เป็นคนจนจำนวนมากที่ไม่มีสวัสดิการรองรับ ทำให้เมื่อได้รับผลกระทบจากปัจจัยต่าง ๆ แรงงานกลุ่มนี้จะไม่มีหลักประกันจากการทำงาน และสวัสดิการช่วยเหลือต่าง ๆ โดยเฉพาะในกรณีที่มีวิกฤตเกิดขึ้น ซึ่งหากสามารถจูงใจแรงงานกลุ่มนี้ให้สมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนจะช่วยลดความเสี่ยง บรรเทาภาระค่าใช้จ่าย และสร้างความมั่นคงด้านรายได้และการทำงานให้คนกลุ่มนี้ได้มากขึ้น

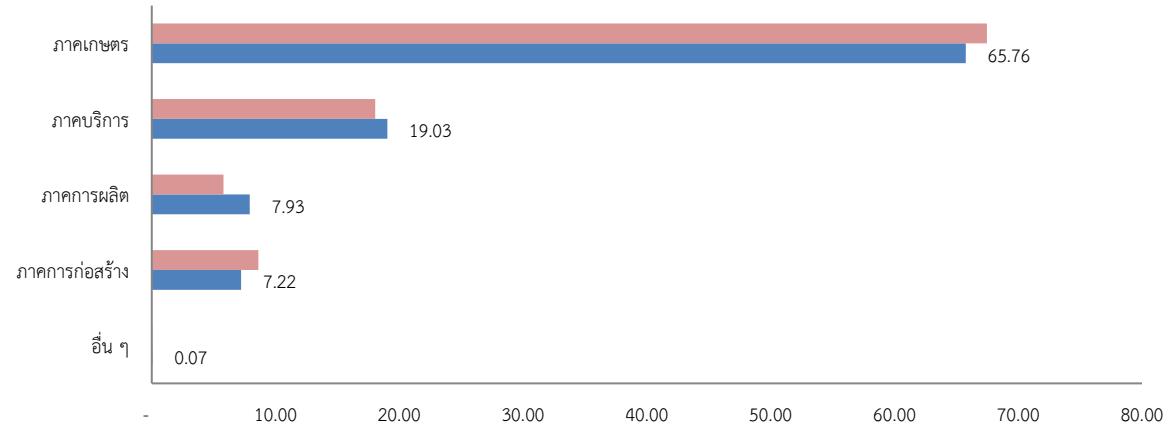
ภาพที่ 1.20 สัดส่วนคนจนจำแนกตามสถานภาพทำงาน ปี 2564 (หน่วย : ร้อยละ)



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ภาคเกษตรกรรมเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีปัญหาความยากจนสูงที่สุด โดยสัดส่วนแรงงานยากจนในภาคเกษตรกรรมสูงถึงร้อยละ 11.43 ในปี 2564 ขณะเดียวกัน ยังเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีจำนวนคนจนทำงานอยู่เป็นจำนวนมากถึงร้อยละ 65.76 อย่างไรก็ดี สัดส่วนดังกล่าวลดลงจากปี 2563 ที่มีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 67.47 ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลจากจำนวนคนจนที่มีงานทำโดยรวมลดลง รวมถึงแรงงานในภาคเกษตรบางส่วนอาจกลับไปทำงานในสาขาเดิมที่เคยทำในช่วงก่อนที่มีการแพร่ระบาดของโควิด-19 อาทิ ภาคบริการและภาคการผลิต ซึ่งมีสัดส่วนของคนจนที่ทำงานอยู่ในภาคนี้ร้อยละ 19.03 และ 7.93 เพิ่มขึ้นจากปีก่อนที่อยู่ที่ร้อยละ 18.05 และ 5.79 ตามลำดับ ขณะที่ภาคก่อสร้างมีสัดส่วนของคนจนที่ทำงานอยู่คิดเป็นร้อยละ 7.22

ภาพที่ 1.21 การทำงานของผู้มีงานทำที่ยากจน จำแนกตามโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ปี 2563 – 2564 (หน่วย : ร้อยละ)



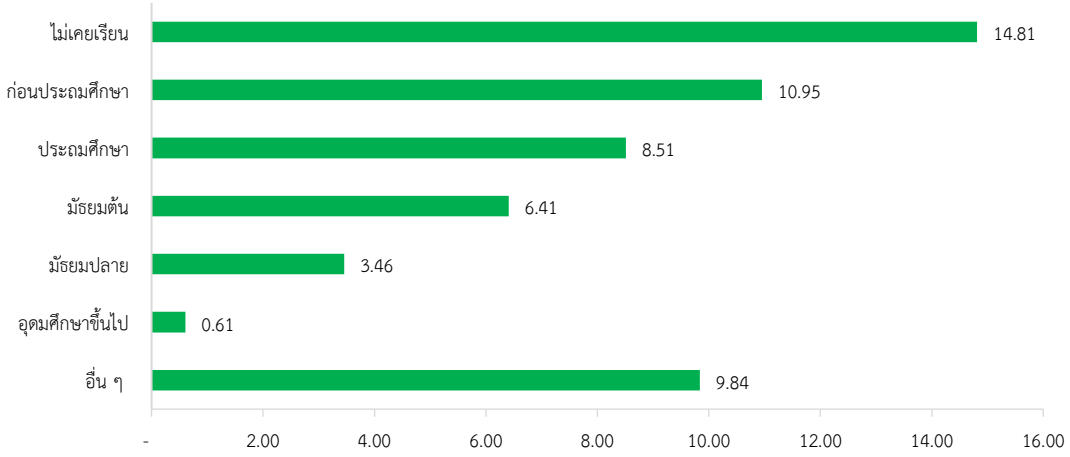
ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

การที่คนจนส่วนใหญ่ทำงานในภาคเกษตรกรรมมาโดยตลอด ชี้ว่าปัจจุบันการแก้ไขปัญหาในภาคเกษตรกรรมยังอาจไม่ตรงจุด ซึ่งเกษตรกรไทยยังมีปัญหาหลายด้าน ทั้งในด้านการผลิต ไปจนถึงการขาย อาทิ การขาดแคลนที่ดินทำกิน การเข้าไม่ถึงระบบชลประทาน ปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำไม่คุ้มค่ากับต้นทุนการผลิต รวมทั้งองค์ความรู้ในด้านต่าง ๆ

1.7 คนจนกับการศึกษา

กลุ่มประชากรที่มีการศึกษาน้อยมีปัญหาความยากจนมากที่สุด โดยเมื่อพิจารณาสัดส่วนคนจนต่อประชากรทั้งหมดที่มีอายุ 6 ปีขึ้นไป จำแนกตามระดับการศึกษา พบว่า ในปี 2564 ประชากรที่ไม่ได้เรียนหนังสือมีสัดส่วนคนจนที่ร้อยละ 14.81 รองลงมาเป็นกลุ่มที่มีการศึกษาก่อนประถมศึกษาร้อยละ 10.95 และระดับประถมศึกษาร้อยละ 8.51 ขณะที่กลุ่มที่มีระดับการศึกษาสูงหรือระดับอุดมศึกษาขึ้นไป มีสัดส่วนคนจนต่ำกว่าร้อยละ 1.0 สะท้อนให้เห็นว่า การศึกษาที่สูงขึ้นยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยแก้ไขปัญหาความยากจน ซึ่งต้องมีการส่งเสริมโอกาสทางการศึกษา และการลงทุนด้านการศึกษาอย่างต่อเนื่อง อาทิ การกระจายโอกาสทางการศึกษา การสนับสนุนทุนการศึกษาหรืออุปกรณ์การเรียน

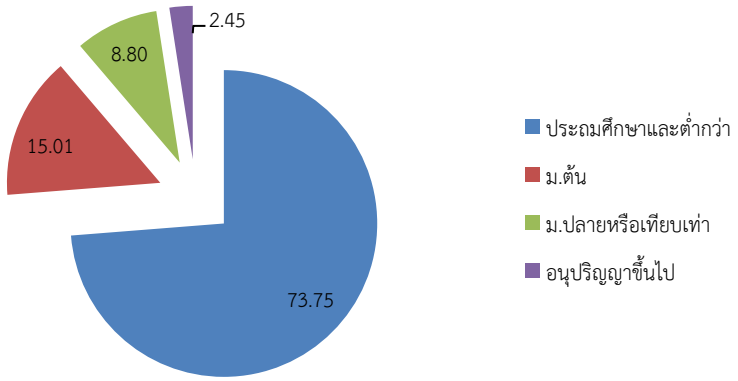
ภาพที่ 1.22 สัดส่วนคนจน (อายุมากกว่า 6 ปีขึ้นไป) จำแนกประชากรตามระดับการศึกษา ปี 2564 (หน่วย : ร้อยละ)



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

เมื่อพิจารณาโครงสร้างการศึกษาของคนจน พบว่า **ภาพรวมคนจนมีการศึกษาในระดับต่ำ** โดยคนจนในกลุ่มที่ไม่ได้อยู่ระหว่างศึกษาซึ่งมีจำนวน 3.30 ล้านคน แบ่งเป็นผู้ที่ไม่เคยเรียนหนังสือมาก่อน 0.49 ล้านคน และผู้ที่ไม่ได้เรียนหนังสือแล้วจำนวน 2.81 ล้านคน ทั้งนี้ พบว่า ร้อยละ 73.75 เป็นกลุ่มที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า รองลงมาเป็นผู้ที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ที่ร้อยละ 15.01 อย่างไรก็ตาม การมีระดับการศึกษาที่สูงขึ้นเพียงอย่างเดียวอาจไม่ทำให้ครัวเรือนหลุดพ้นจากความยากจนได้ ต้องมีองค์ประกอบอื่นเพื่อให้ความช่วยเหลือ หรืออำนวยความสะดวกให้คนจนสามารถหารายได้ได้มากขึ้น ซึ่งจะช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของคนจนให้หลุดพ้นจากปัญหาความยากจนได้

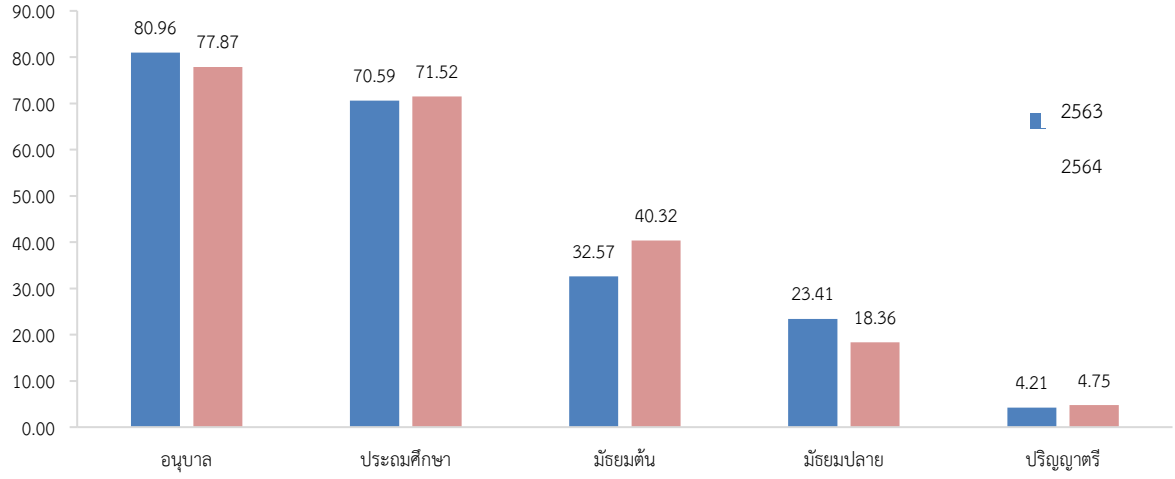
ภาพที่ 1.23 โครงสร้างของคนจนตามระดับการศึกษา (อายุมากกว่า 6 ปีขึ้นไป) ปี 2564
(หน่วย : ร้อยละ)



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.
หมายเหตุ : *ประถมศึกษาหรือต่ำกว่า รวมถึงการศึกษาอื่นและไม่ทราบ

เมื่อพิจารณาเด็กยากจนที่อยู่ในวัยเรียน พบว่า เด็กอายุ 3-21 ปี ที่ยากจนซึ่งมีจำนวน 1.32 ล้านคน เป็นผู้ที่ไม่เคยเรียนหนังสือร้อยละ 3.84 และปัจจุบันไม่ได้เรียนหนังสือร้อยละ 12.59 โดยเมื่อพิจารณาอัตราการเรียนสุทธิ พบว่า เด็กยากจนมีการเข้าเรียนต่ำลงตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น โดยระดับประถมศึกษามีอัตราการเข้าเรียนสุทธิร้อยละ 71.52 ลดลงเหลือร้อยละ 40.32 ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และลดลงเหลือเพียงร้อยละ 4.75 ในระดับปริญญาตรี ซึ่งสะท้อนว่าเด็กยากจนมีโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาระดับสูงที่ต่ำมาก

ภาพที่ 1.24 อัตราการเข้าเรียนสุทธิของเด็กยากจน ปี 2563 – 2564
(หน่วย : ร้อยละ)



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

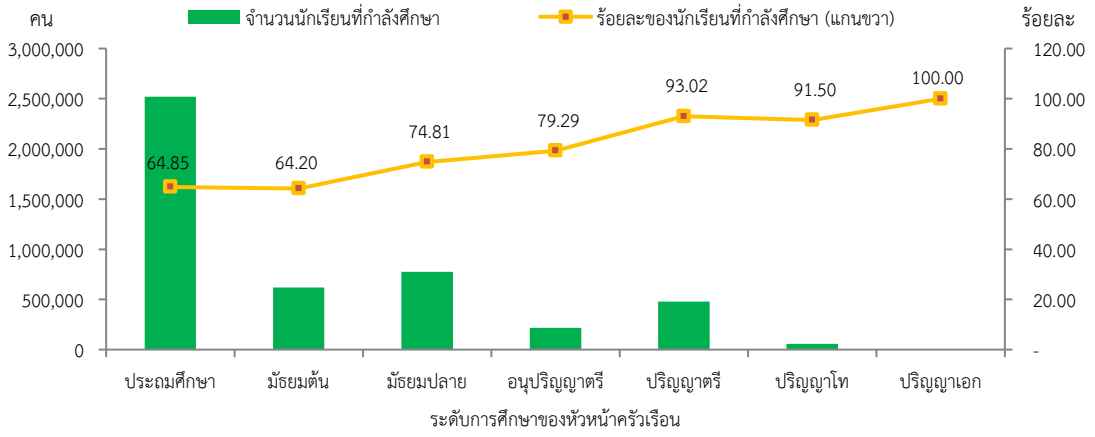
นอกจากนี้ **หากพิจารณาการได้รับการศึกษาที่สูงขึ้นเมื่อเทียบกับระดับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน** พบว่า ปัจจุบัน เด็กในครัวเรือนยากจนมีโอกาสที่จะได้รับการศึกษาที่สูงกว่าหัวหน้าครัวเรือนต่ำมาก กล่าวคือ หากหัวหน้าครัวเรือนมีการศึกษาระดับต่ำกว่าประถมศึกษา โอกาสที่การศึกษาของสมาชิกในครัวเรือนจะสูงกว่ามัธยมศึกษาตอนต้นมีเพียง ร้อยละ 3 เท่านั้น ขณะที่หากหัวหน้าครัวเรือนมีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น หรือตอนปลาย สมาชิกในครัวเรือนมีโอกาสมีการศึกษาที่ต่ำกว่าถึงร้อยละ 37 และ 49 ตามลำดับ สะท้อนให้เห็นว่าโอกาสที่ครัวเรือนยากจนจะหลุดพ้นจากปัญหาในรุ่นต่อไปมีอยู่อย่างจำกัด

ตาราง 1.4 ความน่าจะเป็นของระดับการศึกษาของสมาชิกในครัวเรือนจำแนกตามระดับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือนที่ยากจน

การศึกษาของหัวหน้าครัวเรือนที่ยากจน	การศึกษาของสมาชิกในครัวเรือนยากจนที่ไม่ได้เรียนแล้ว					
	ต่ำกว่าประถมศึกษา	ประถมศึกษา	มัธยมศึกษาตอนต้น	ม.ปลาย	ปวส.	ปริญญาตรีขึ้นไป
ต่ำกว่าประถมศึกษา	0.69	0.22	0.05	0.03	0.00	0.00
ประถมศึกษา	0.07	0.74	0.11	0.06	0.01	0.01
มัธยมศึกษาตอนต้น	0.12	0.25	0.53	0.10	0.01	0.00
ม.ปลาย	0.12	0.24	0.13	0.48	0.02	0.02
ปวส.	0.00	0.22	0.09	0.12	0.52	0.05
ปริญญาตรีขึ้นไป	0.05	0.08	0.00	0.13	0.24	0.51

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

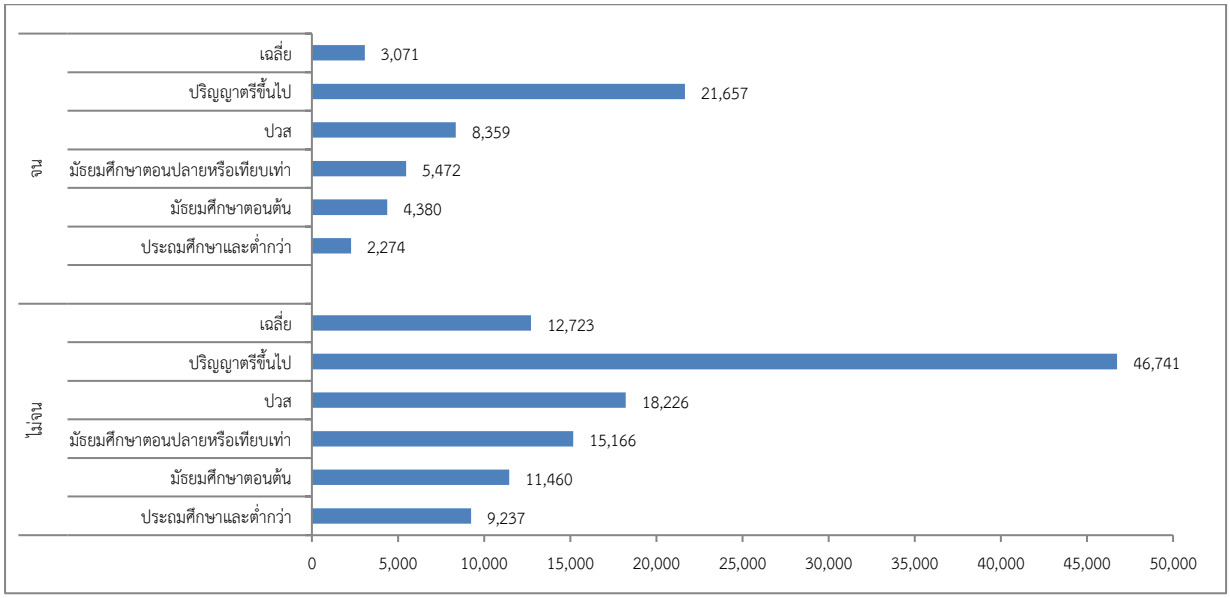
ภาพที่ 1.25 อัตราการเรียนต่อของนักเรียนอายุ 15-21 ปี จำแนกตามตามระดับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน ปี 2564 (หน่วย : ร้อยละ)



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

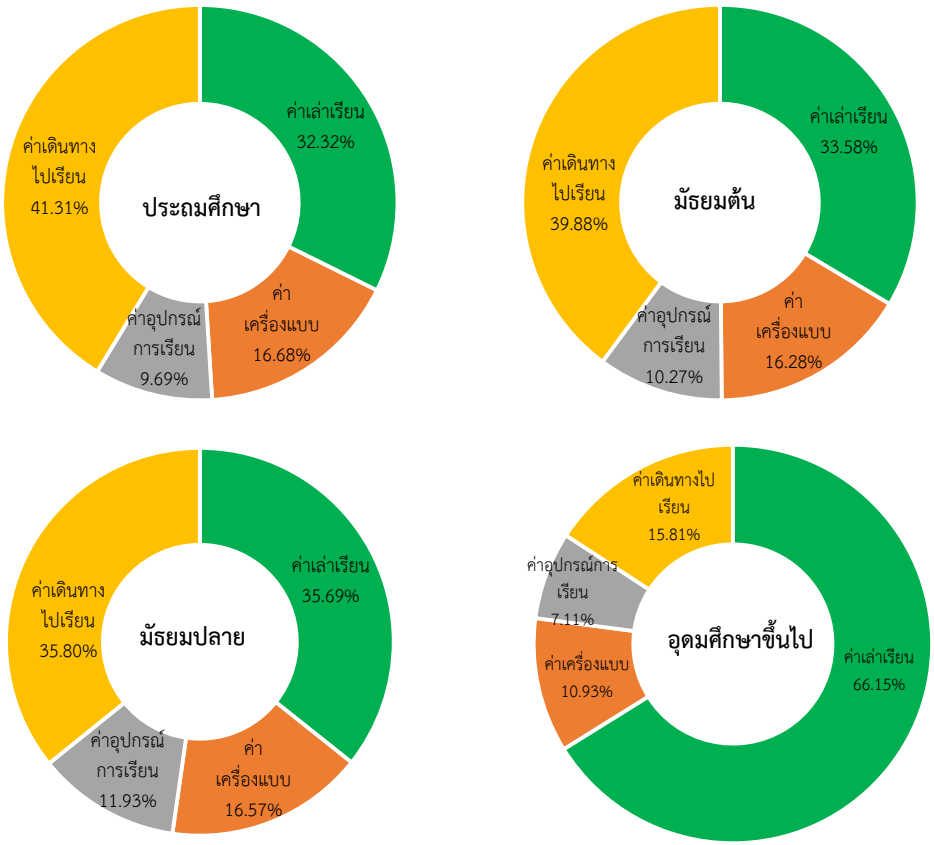
แม้ว่าจะมีนโยบายเรียนฟรีแต่เด็กยากจนยังต้องมีค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาอยู่ โดยในปีการศึกษาที่ผ่านมาเด็กยากจนต้องมีค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาเฉลี่ยที่ 3,071 บาทต่อนักเรียน 1 คน ใกล้เคียงกับค่าใช้จ่ายในปีก่อนหน้า แต่สูงกว่าช่วงก่อนการแพร่ระบาดของโควิด-19 โดยเมื่อพิจารณาโครงสร้างค่าใช้จ่ายจำแนกตามระดับการศึกษาพบว่า นักเรียนที่เรียนในระดับประถมศึกษามีสัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านการเดินทางไปเรียนสูงที่สุดกว่าร้อยละ 41 ของรายจ่ายด้านการศึกษาทั้งหมด เนื่องจากครัวเรือนยากจนส่วนใหญ่มักอยู่อาศัยในพื้นที่ห่างไกล รองลงมาเป็นค่าเล่าเรียน ค่าเครื่องแบบ และค่าอุปกรณ์การเรียน ตามลำดับ สะท้อนให้เห็นว่าแม้ภาครัฐจะมีการดำเนินนโยบายการจัดการศึกษาฟรีจนถึงระดับมัธยมปลายแต่ครัวเรือนยากจนยังคงมีค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เกี่ยวกับด้านการศึกษาจำนวนมากที่ต้องแบกรับภาระ โดยเฉพาะการศึกษาในระดับอุดมศึกษาซึ่งครัวเรือนยากจนต้องมีรายจ่ายสูงถึง 21,657 บาทต่อนักเรียน 1 คน ชี้ให้เห็นว่าค่าเล่าเรียนในระดับอุดมศึกษาที่สูงมากเป็นอุปสรรคหลักของการเรียนต่อในระดับสูงของครัวเรือนยากจน

ภาพที่ 1.26 ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาแต่ละประเภทของเด็กยากจน จำแนกตามระดับการศึกษา ปี 2564 (หน่วย : บาทต่อนักเรียน 1 คน)



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

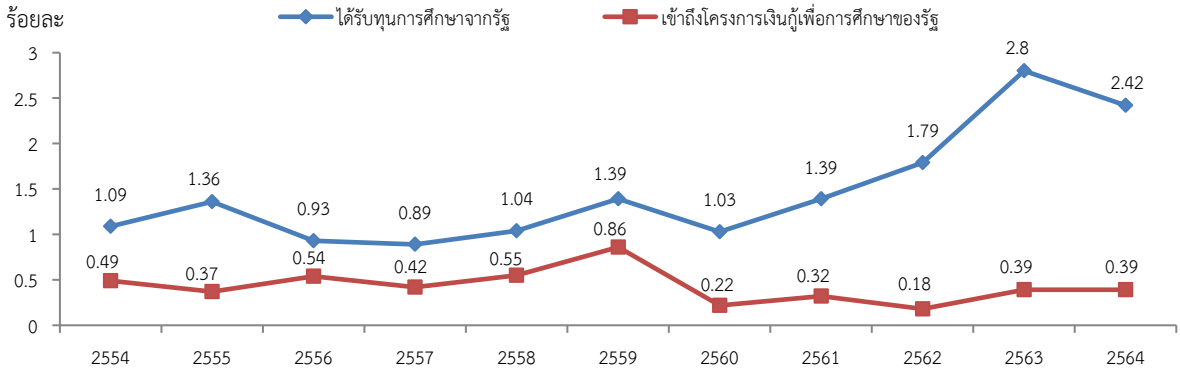
ภาพที่ 1.27 สัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาแต่ละประเภทของเด็กยากจน จำแนกตามระดับการศึกษา (หน่วย : ร้อยละ)



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

เด็กยากจนเข้าถึงทุนการศึกษาได้น้อย กล่าวคือ ในปี 2564 เด็กยากจนที่กำลังเรียนหนังสือที่ได้รับทุนการศึกษาจากรัฐ หรือเข้าถึงโครงการเงินกู้เพื่อการศึกษามีสัดส่วนที่ต่ำเพียงร้อยละ 2.42 ของเด็กยากจนทั้งหมด เช่นเดียวกับโครงการเงินกู้เพื่อการศึกษา (กยศ.) ที่มีเพียงร้อยละ 0.39 สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดในการเข้าถึงการศึกษาของเด็กยากจน และประสิทธิภาพในการการคัดกรองผู้มีสิทธิในการกู้ยืม

ภาพที่ 1.28 สัดส่วนเด็กยากจนที่กำลังเรียนหนังสือและได้รับทุนการศึกษาจากรัฐหรือเข้าถึงโครงการเงินกู้เพื่อการศึกษา ปี 2554 – 2564



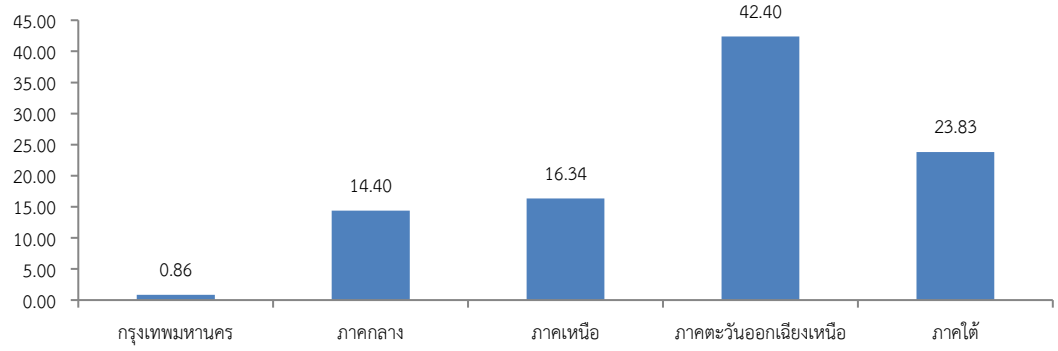
ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

1.8 คุณภาพชีวิตของคนจนกับการเข้าถึงสวัสดิการบริการภาครัฐ

สวัสดิการและบริการพื้นฐานของภาครัฐ อาทิ สิทธิการรักษาพยาบาล บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุคนพิการ การเข้าถึงระบบสาธารณูปโภค มีส่วนช่วยเหลือและยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในสังคม โดยเมื่อทุกคนได้รับสวัสดิการเพียงพอกับความต้องการ การบริการขั้นพื้นฐานอย่างครอบคลุมและมีคุณภาพจะช่วยลดปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำให้ดีขึ้น สถานการณ์การเข้าถึงสวัสดิการภาครัฐของคนจน มีดังนี้

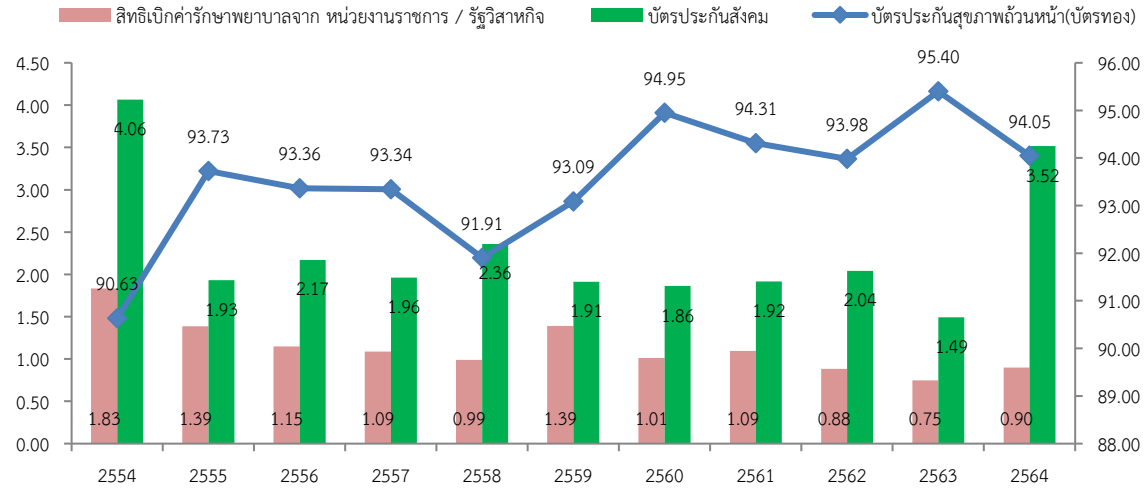
คนจนส่วนใหญ่สามารถเข้าถึงสวัสดิการการรักษาพยาบาลได้ โดยเมื่อพิจารณาสัดส่วนคนจนที่มีสิทธิในการเบิกค่าใช้จ่ายการรักษาพยาบาล ในปี 2564 มีสัดส่วนคนจนที่ได้รับสิทธิ์ครอบคลุมถึงร้อยละ 97.83 อย่างไรก็ตาม ยังมีความแตกต่างของคุณภาพการให้บริการในระดับพื้นที่ ซึ่งทำให้คนยากจนได้รับบริการที่มีคุณภาพที่ไม่เท่าเทียมกันโดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกล

ภาพที่ 1.29 คนจนที่มีสิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลอย่างใดอย่างหนึ่ง ปี 2564 (หน่วย : ร้อยละ)



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ภาพที่ 1.30 สัดส่วนคนจนที่เข้าถึงสวัสดิการการรักษาพยาบาลประเภทต่างๆ ปี 2554 – 2564 (หน่วย : ร้อยละ)



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

คนจนที่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง จากร้อยละ 35.16 ในปี 2561 เป็นร้อยละ 49.72 ในปี 2564 อย่างไรก็ตาม ยังมีกลุ่มคนจนถึงร้อยละ 50.28 ที่ยังไม่สามารถเข้าถึงบัตรสวัสดิการแห่งรัฐได้ ส่วนหนึ่งเกิดจากยังไม่มีการติดตามสถานะของผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ อย่างไรก็ตามในระยะถัดไป กระทรวงการคลังอยู่ระหว่างดำเนินโครงการลงทะเบียนผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐรอบใหม่ ซึ่งมีการปรับรูปแบบการให้สวัสดิการโดยพิจารณาจากรายได้ครอบครัว แทนรายได้ของแต่ละบุคคล อีกทั้งยังมีแนวทางในการติดตามและปรับปรุงสิทธิทุกปี ซึ่งจะช่วยเหลือกลุ่มคนจนและผู้มีรายได้น้อยได้ตรงตามเป้าหมายของโครงการมากขึ้น

ตาราง 1.5 สัดส่วนผู้ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2561 – 2564 (หน่วย : ร้อยละ)

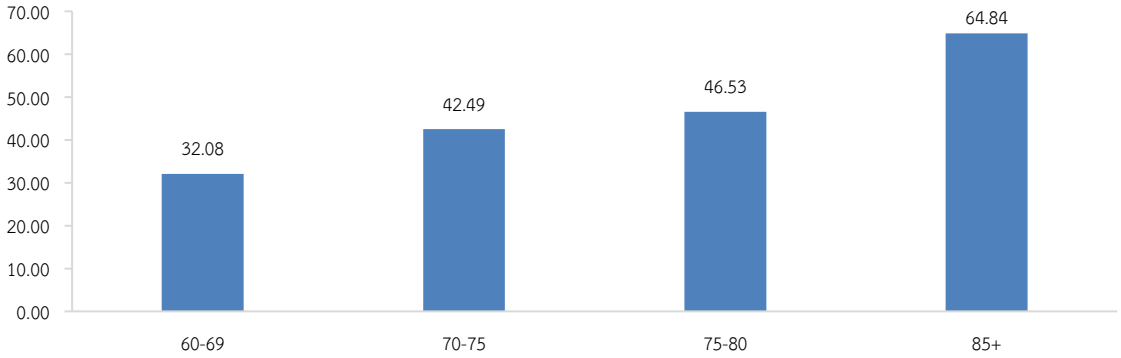
	2561	2562	2563	2564
สัดส่วนคนจนที่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ	35.16	46.17	51.24	49.72

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

สัดส่วนผู้สูงอายุยากจนที่ได้รับสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมีแนวโน้มสูงขึ้น โดยในปี 2564 มีผู้สูงอายุยากจนที่ได้รับเบี้ยยังชีพจำนวน 1.05 ล้านคน จากผู้สูงอายุยากจนทั้งหมด 1.12 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 93.7 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 89.8 เมื่อปี 2558 ทั้งนี้ การได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐส่งผลให้ผู้สูงอายุในครัวเรือนยากจนมีรายได้เพิ่มขึ้น กล่าวคือ เมื่อพิจารณารายได้และค่าใช้จ่ายของครัวเรือนสูงอายุ ที่อาศัยอยู่คนเดียวในครัวเรือน (เพื่อตัดผลกระทบจากความแตกต่างของจำนวนสมาชิกในครัวเรือนซึ่งจะกระทบต่อรายได้ รายจ่ายของครัวเรือนนั้น ๆ) พบว่า ผู้สูงอายุยากจนที่ได้รับเบี้ยยังชีพ มีรายได้มากกว่า ผู้สูงอายุยากจนที่ไม่ได้รับเบี้ยยังชีพ กล่าวคือ ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพมีรายได้เท่ากับ 3,777 บาทต่อคนต่อเดือน ขณะที่ กลุ่มผู้สูงอายุยากจนที่ไม่ได้รับเบี้ยยังชีพมีรายได้ 3,390 บาทต่อคนต่อเดือน ทั้งนี้แม้จะมีความแตกต่างเพียงเล็กน้อย แต่เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างรายได้จะพบว่า รายได้จากเงินสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และเงินช่วยเหลืออื่น ๆ จากรัฐ เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของกลุ่มผู้สูงอายุที่ยากจน โดยในกลุ่มผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 – 69 ปี เงินสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และเงินช่วยเหลืออื่น ๆ จากรัฐคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 32.08 ของรายได้ทั้งหมด และสัดส่วนดังกล่าวจะเพิ่มขึ้นเมื่อผู้สูงอายุมีอายุมากขึ้น โดยกลุ่มอายุ 85 ปี ขึ้นไป รายได้ในส่วนนี้คิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 64.84 ข้อมูลข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของมาตรการนี้ในการช่วยเหลือ

กลุ่มผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตาม มาตรการนี้จะมีส่วนสำคัญในกรณีที่ผู้สูงอายุขาดหลักประกันด้านรายได้ตั้งแต่วัยแรงงาน ซึ่งหากมีการเตรียมความพร้อมตั้งแต่ต้น การจ่ายเบี้ยยังชีพอาจไม่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการต่อไปในอนาคต

ภาพที่ 1.31 สัดส่วนเงินสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และเงินช่วยเหลืออื่น ๆ จากรัฐต่อรายได้รวมของครัวเรือนผู้สูงอายุที่อาศัยในครัวเรือนเพียงคนเดียว จำแนกตามกลุ่มอายุ (หน่วย : ร้อยละ)



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

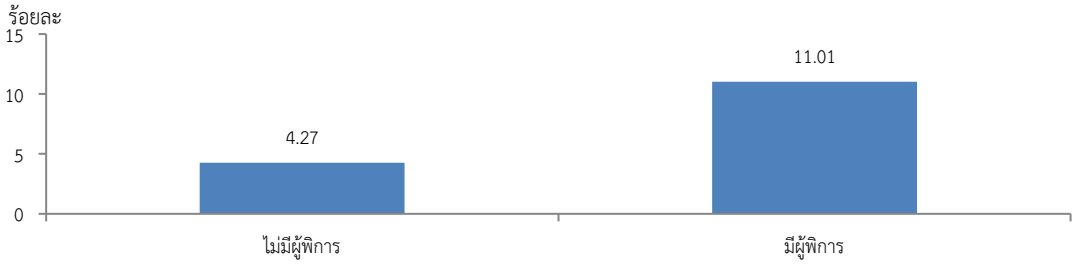
ตาราง 1.6 เงินสงเคราะห์เพื่อยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ ปี 2554 – 2564 (หน่วย : ล้านบาท)

หน่วย : คน	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	2564
ผู้สูงอายุยากจนที่ได้รับเบี้ยยังชีพ	1.56	1.51	1.39	1.49	0.98	1.37	1.23	1.43	0.99	1.18	1.05
ผู้สูงอายุยากจนทั้งหมด	1.75	1.68	1.57	1.65	1.09	1.50	1.34	1.57	1.13	1.31	1.12
สัดส่วน (%)	89.2	90.0	88.8	90.3	89.8	91.5	91.7	91.3	87.4	90.5	93.7

ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

สัดส่วนผู้พิการที่ยากจนที่ได้รับเบี้ยยังชีพผู้พิการมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยในปี 2564 มีจำนวนคนพิการทั้งสิ้น 2.67 แสนคน เป็นผู้ที่ได้รับเบี้ยยังชีพคนพิการจำนวน 2.08 แสนคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 77.88 โดยมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างมาก เมื่อเทียบกับปี 2554 ที่มีสัดส่วนผู้ได้รับเบี้ยยังชีพคนพิการเพียงร้อยละ 54.23 ทั้งนี้ การเป็นผู้พิการนอกจากทำให้ไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มศักยภาพแล้ว บางส่วนโดยเฉพาะในกลุ่มผู้พิการทางสมอง และทางร่างกายที่ไม่สามารถช่วยตนเองได้ ยังทำให้สมาชิกในครัวเรือนดังกล่าวต้องช่วยเหลือและดูแล ซึ่งอาจทำให้ผู้ดูแลไม่สามารถทำงานหารายได้มาช่วยเหลือครัวเรือนได้อีกด้วย โดยเฉพาะในกลุ่มครัวเรือนยากจน ซึ่งพบว่า ครัวเรือนที่มีผู้พิการ มีสัดส่วนครัวเรือนยากจนถึงร้อยละ 11.01 ขณะที่ครัวเรือนไม่มีผู้พิการเป็นสมาชิกในครัวเรือน มีสัดส่วนครัวเรือนยากจนเพียงร้อยละ 4.27

ภาพที่ 1.32 สัดส่วนครัวเรือนยากจนที่มีผู้พิการและไม่มีผู้พิการเป็นสมาชิกในครัวเรือน ปี 2564



ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ตาราง 1.7 จำนวนผู้พิการที่ได้รับเงินสงเคราะห์ ปี 2564 – 2554 (หน่วย : แสนคน)

หน่วย : คน	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	2564
ผู้พิการที่ยากจนที่ได้รับเบี้ยยังชีพผู้พิการ	1.95	2.19	2.17	2.50	1.81	2.52	2.35	2.96	1.97	2.37	2.08
ผู้พิการที่ยากจนทั้งหมด	3.59	3.73	3.27	3.73	2.62	3.70	3.19	3.97	2.69	3.09	2.67
สัดส่วน (%)	54.23	58.64	66.54	66.81	69.07	68.07	73.59	74.53	73.35	76.76	77.88

ที่มา: การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ครัวเรือนยากจนส่วนใหญ่เข้าถึงบริการพื้นฐาน ได้แก่ ไฟฟ้าภายในบ้าน น้ำประปาภายในบ้าน โทรศัพท์เคลื่อนที่ โดยในปี 2564 ครัวเรือนยากจนร้อยละ 99.08 เข้าถึงไฟฟ้าภายในบ้าน เพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากปีก่อนหน้า เช่นเดียวกับการเข้าถึงน้ำประปาภายในบ้าน และโทรศัพท์เคลื่อนที่ (สมาร์ทโฟน) ที่ร้อยละ 82.2 และ 73.89 ตามลำดับ นอกจากนี้ ในปี 2564 ครัวเรือนยากจนมีการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตร้อยละ 67.71 เพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดจากร้อยละ 45.37 เมื่อปีก่อนหน้า ซึ่งอาจเป็นผลมาจากความจำเป็นที่ต้องใช้อินเทอร์เน็ตในการทำงาน หรือลงทะเบียนรับสิทธิและสวัสดิการช่วยเหลือจากภาครัฐ ในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด-19 ในขณะที่ การเข้าถึงคอมพิวเตอร์เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 0.8 ในปี 2563 เป็นร้อยละ 1.91 ในปี 2564 ที่ผ่านมาภาครัฐมีการสนับสนุนให้เกิดการขยายเครือข่ายอินเทอร์เน็ตให้ครอบคลุมพื้นที่มากขึ้น ทำให้มีคนไทยมีโอกาสเข้าถึงอินเทอร์เน็ตมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ภาครัฐจำเป็นจะต้องมีการกำกับ/ควบคุมให้การกำหนดค่าใช้บริการของบริษัทผู้ประกอบการเครือข่ายอินเทอร์เน็ตให้มีความเป็นธรรม เพื่อไม่ให้เป็นภาระกับผู้รับบริการ

ตาราง 1.8 ร้อยละของครัวเรือนที่เข้าถึงบริการพื้นฐาน จำแนกกลุ่มครัวเรือนตามระดับรายจ่าย และเขตพื้นที่ ปี 2564

	ครัวเรือนไม่ยากจน			ครัวเรือนยากจน		
	เทศบาล	นอกเขตเทศบาล	รวม	เทศบาล	นอกเขตเทศบาล	รวม
ไฟฟ้าภายในบ้าน	99.95	99.92	99.94	99.24	98.93	99.08
น้ำประปา	94.51	85.55	90.93	87.26	77.36	82.20
โทรศัพท์เคลื่อนที่ (ปุ่มกด)	14.67	25.87	19.14	40.45	40.47	40.46
โทรศัพท์เคลื่อนที่ (สมาร์ทโฟน)	92.43	85.99	89.86	73.98	73.81	73.89
คอมพิวเตอร์	23.63	13.81	19.71	2.00	1.83	1.91
อินเทอร์เน็ต	89.17	80.99	85.90	65.96	69.39	67.71

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ครัวเรือนยากจนส่วนใหญ่มีที่อยู่อาศัยและที่ดินเป็นของตนเอง โดยในปี 2564 ครัวเรือนยากจนที่มีที่อยู่อาศัยและที่ดินเป็นของตนเอง จำนวน 1.03 ล้านครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 83.28 ซึ่งมีจำนวนไม่แตกต่างจากปีก่อนหน้า รองลงมา คือ ครัวเรือนยากจนที่เช่าที่อยู่อาศัย มีจำนวน 1.44 หมื่นครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 1.16 มีจำนวนลดลงจากปี 2563 ที่มีจำนวน 7.5 หมื่นครัวเรือน ในขณะที่มีครัวเรือนยากจนที่เป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยบนพื้นที่สาธารณะ มีจำนวนเพิ่มขึ้น จาก 4.6 หมื่นครัวเรือนในปี 2563 เป็น 4.8 หมื่นครัวเรือน ในปี 2564 หรือคิดเป็นร้อยละ 3.91 จากข้อมูลดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่า ครัวเรือนยากจนมีแนวโน้มเข้าไปอยู่อาศัยในพื้นที่สาธารณะมากขึ้น นอกจากนี้ ยังพบว่า มีครัวเรือนยากจนอีกจำนวนมาก ที่อยู่อาศัยโดยไม่ได้เป็นเจ้าของ หรือไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง จำนวน 1.44 แสนครัวเรือน หรือร้อยละ 11.65 ซึ่งเพิ่มขึ้นเกือบ 4 เท่าตัว จากปี 2563 ที่มีจำนวน 4.6 หมื่นครัวเรือน ดังนั้น ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยของคนจนจึงยังเป็นเรื่องท้าทายที่ต้องเร่งแก้ไข สำหรับในเรื่องการเข้าถึงน้ำดื่มสะอาด พบว่า **ครัวเรือนยากจนเข้าถึงน้ำดื่ม**

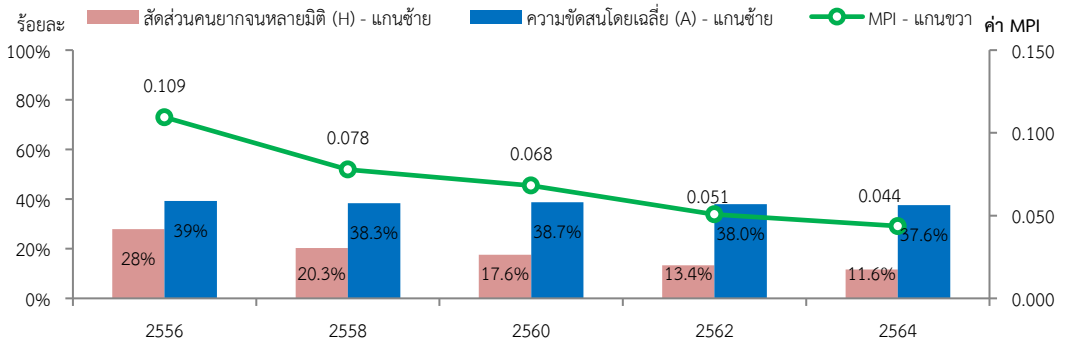
สะอาดเพิ่มขึ้น โดยในปี 2564 ครัวเรือนยากจนเข้าถึงน้ำดื่มสะอาด (น้ำจากขวด น้ำประปาภายในบ้าน และน้ำที่ผ่านกระบวนการต้มหรือกรอง) อยู่ที่ร้อยละ 79.94 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 75.35 ในปี 2563 อย่างไรก็ตาม ยังมีครัวเรือนยากจนอีกร้อยละ 20.06 ที่ยังเข้าไม่ถึงน้ำดื่มสะอาด แม้ว่าคนไทยจะสามารถเข้าถึงแหล่งน้ำสำหรับใช้บริโภคได้ในอัตราสูง แต่การควบคุมคุณภาพน้ำให้ได้มาตรฐานเพื่อการบริโภคพบว่า ยังจำกัดอยู่ในพื้นที่ที่มีระบบประปาเป็นหลัก โดยแหล่งน้ำที่ประชาชนในพื้นที่ห่างไกลใช้บริโภค เช่น น้ำฝน น้ำบาดาล น้ำบ่อตื้น และน้ำประปาภูเขา ยังมีการปนเปื้อนของแบคทีเรียและสารเคมี ดังนั้น การให้ความรู้ เพื่อปรับปรุงคุณภาพน้ำให้เหมาะสมก่อนนำมาบริโภคจึงเป็นเรื่องสำคัญ ควบคู่กับการพัฒนาระบบประปาที่ได้มาตรฐานให้ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศไทย

1.9 ความยากจนมิติอื่นที่ไม่ใช่ด้านรายได้

ความยากจนในมิติอื่นไม่ใช่รายได้ สามารถพิจารณาได้จากดัชนีความยากจนหลายมิติ (Multidimensional Poverty Index: MPI) ซึ่งกำหนดมิติที่ส่งผลต่อความยากจนไว้ 4 ด้าน ได้แก่ 1) มิติด้านการศึกษา 2) มิติด้านการใช้ชีวิตในแบบที่ดีต่อสุขภาพ 3) มิติด้านความเป็นอยู่ และ 4) มิติด้านความมั่นคงทางการเงิน และใช้ตัวชี้วัดทั้งหมด 12 ตัวชี้วัด โดยแบ่งเป็นการพิจารณาสัดส่วนคนจน และความรุนแรงของปัญหาความยากจน ที่ได้จากการคำนวณโดยใช้ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนในปี 2564 พบว่า สถานการณ์ความยากจนหลายมิติ เป็นดังนี้

ความยากจนหลายมิติของประเทศลดลงอย่างต่อเนื่อง ปี 2564 มีค่าดัชนีความยากจนหลายมิติอยู่ที่ 0.044 โดยมีสัดส่วนคนจนหลายมิติอยู่ที่ร้อยละ 11.6 หรือมีจำนวนคนจนหลายมิติ 8.10 ล้านคน ลดลงจากปี 2562 ที่มีสัดส่วนคนจนหลายมิติอยู่ที่ร้อยละ 13.4 สำหรับความรุนแรงของปัญหาความยากจน (ร้อยละของความขัดสนของครัวเรือนยากจน) อยู่ร้อยละ 37.6 ลดลงจากร้อยละ 38.0 จากปี 2562

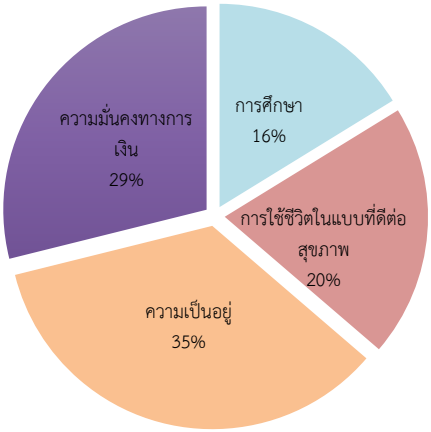
ภาพที่ 1.33 ดัชนีความยากจนหลายมิติของประเทศไทย ปี 2556 - 2564



ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความยากจนหลายมิติสูงที่สุด ได้แก่ มิติด้านความเป็นอยู่ ที่ร้อยละ 35 และมิติที่ส่งผลต่อความยากจนหลายมิติน้อยที่สุด ได้แก่ มิติการศึกษา ที่ร้อยละ 16 สำหรับตัวชี้วัดที่คนจนหลายมิติมีความขัดสนมากที่สุด 3 อันดับแรก คือ การไม่มีบำเหน็จ/บำนาญ ที่ร้อยละ 16.6 รองลงมาเป็นเรื่องของการกำจัดขยะที่ไม่เหมาะสม คิดเป็นร้อยละ 14.4 การถือครองสินทรัพย์หรือการที่ครัวเรือนไม่ได้เป็นเจ้าของสิ่งของชิ้นเล็กอย่างน้อย 4 ชิ้น และไม่มีของชิ้นใหญ่อย่างน้อย 1 ชิ้น ที่ร้อยละ 12.6 และสำหรับปัจจัยที่ส่งผลต่อความยากจนหลายมิติน้อยที่สุด 3 อันดับ ได้แก่ การเข้าเรียนล่าช้า การอยู่อาศัยร่วมกับพ่อแม่ และการออม

ภาพที่ 1.34 อัตราส่วนการส่งผลต่อความยากจนของแต่ละตัวชี้วัดและมิติ (หน่วย : ร้อยละ)

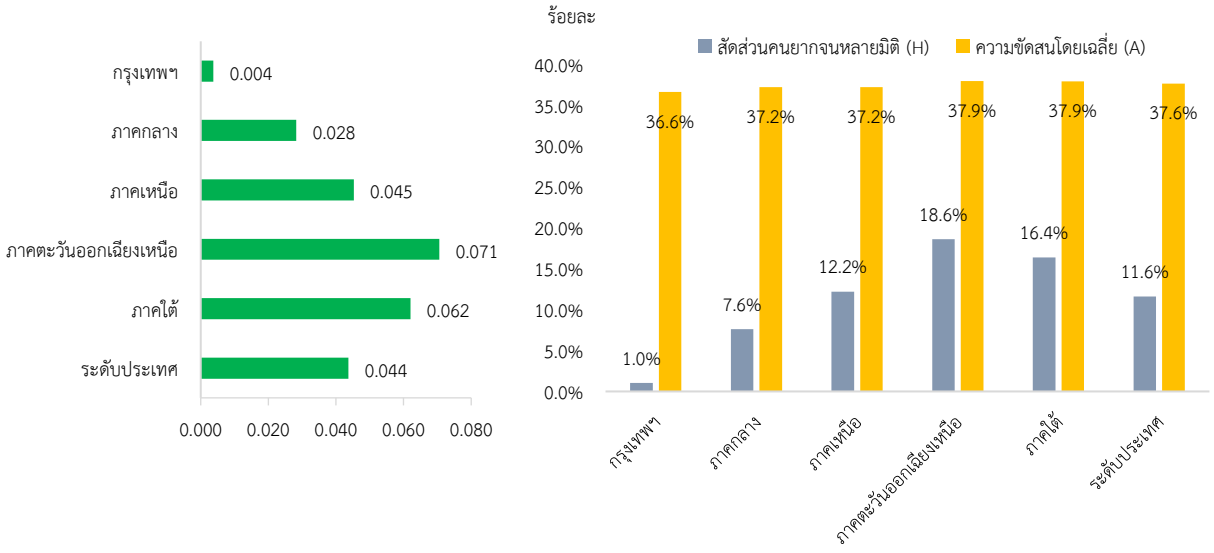


มิติ	ตัวชี้วัด	อัตราส่วนการส่งผลต่อความยากจนหลายมิติ (ร้อยละ)
การศึกษา (Education)	จำนวนปีที่ได้รับการศึกษา	11.3
	การเข้าเรียนล่าช้า	2.0
	การอยู่อาศัยร่วมกับพ่อแม่	2.9
การใช้ชีวิตในแบบที่ดีต่อสุขภาพ (Healthy Living)	น้ำดื่ม	6.5
	การดูแลตัวเอง	1.9
	ความขัดสนด้านอาหาร	11.7
ความเป็นอยู่ (Living Conditions)	การกำจัดขยะ	14.4
	การใช้อินเทอร์เน็ต	7.8
	การถือครองสินทรัพย์	12.6
ความมั่นคงทางการเงิน (Financial Security)	การออม	4.2
	ภาระทางการเงิน	8.1
	บำเหน็จ/บำนาญ	16.6

ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ความยากจนหลายมิติในระดับภูมิภาคแตกต่างจากความยากจนด้านตัวเงิน โดยภาคที่มีปัญหาความยากจนหลายมิติสูงที่สุดคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รองลงมาเป็นภาคใต้ ขณะที่สัดส่วนคนจนด้านตัวเงินพบว่า ภาคใต้เป็นภาคที่มีสัดส่วนคนจนสูงที่สุด สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่แตกต่างกันในระดับภาค โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือต้องให้ความสำคัญกับคุณภาพชีวิต ขณะที่ภาคใต้ต้องให้ความสำคัญในด้านตัวเงิน ทั้งนี้รายละเอียดความยากจนหลายมิติจำแนกตามภูมิภาคเป็นดังนี้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีดัชนีความยากจนหลายมิติสูงที่สุด เท่ากับ 0.071 รองลงมาเป็นภาคใต้ 0.062 โดยมีกรุงเทพมหานครเป็นพื้นที่ที่มีดัชนีความยากจนหลายมิติต่ำที่สุด เท่ากับ 0.004 สอดคล้องกันกับสัดส่วนคนจนหลายมิติที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนสูงที่สุด ร้อยละ 18.6 และกรุงเทพมหานครมีสัดส่วนคนจนหลายมิติต่ำที่สุดเพียงร้อยละ 1.0 แต่สำหรับความรุนแรงของความยากจนหรือความขัดสนโดยเฉลี่ย พบว่า แต่ละภูมิภาคมีความแตกต่างกันเพียงเล็กน้อยที่มีอัตราการขัดสนอยู่ที่ระหว่างร้อยละ 36.6 – 37.9

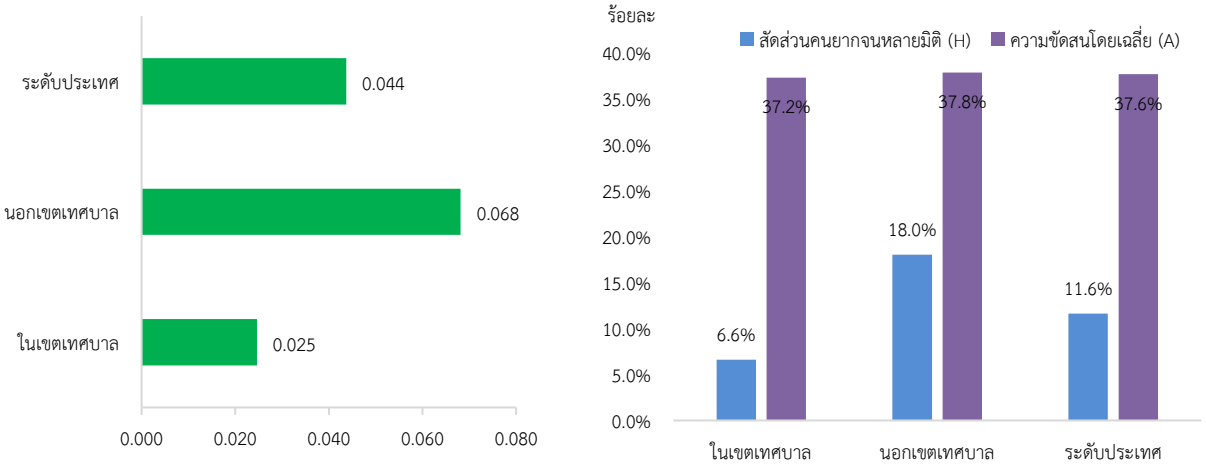
ภาพที่ 1.35 การเปรียบเทียบสัดส่วนความยากจนหลายมิติ ความรุนแรงของความยากจน และค่าดัชนีความยากจนหลายมิติ จำแนกตามภูมิภาค



ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

เช่นเดียวกับความยากจนด้านตัวเงิน **ความยากจนหลายมิติในเขตเทศบาลต่ำกว่านอกเขตเทศบาล** กล่าวคือ ดัชนีความยากจนหลายมิติ (MPI) นอกเขตเทศบาลเท่ากับ 0.068 สูงกว่าในเขตเทศบาลที่ 0.025 และภาพรวมของประเทศที่ 0.044 โดยสัดส่วนคนจนหลายมิติของทั้ง 2 กลุ่ม มีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก โดยนอกเขตเทศบาลมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 18.0 แต่สำหรับในเขตเทศบาลอยู่ที่ร้อยละ 6.6 แต่ในด้านของความขัดสนโดยเฉลี่ยนั้นไม่แตกต่างกันมาก ในเขตเทศบาลมีความขัดสนอยู่ที่ร้อยละ 37.2 และนอกเขตเทศบาลมีความขัดสนอยู่ที่ร้อยละ 37.8

ภาพที่ 1.36 การเปรียบเทียบสัดส่วนความยากจนหลายมิติ ความรุนแรงของความยากจน และค่าดัชนีความยากจนหลายมิติ จำแนกตามพื้นที่ใน/นอกเขตเทศบาล

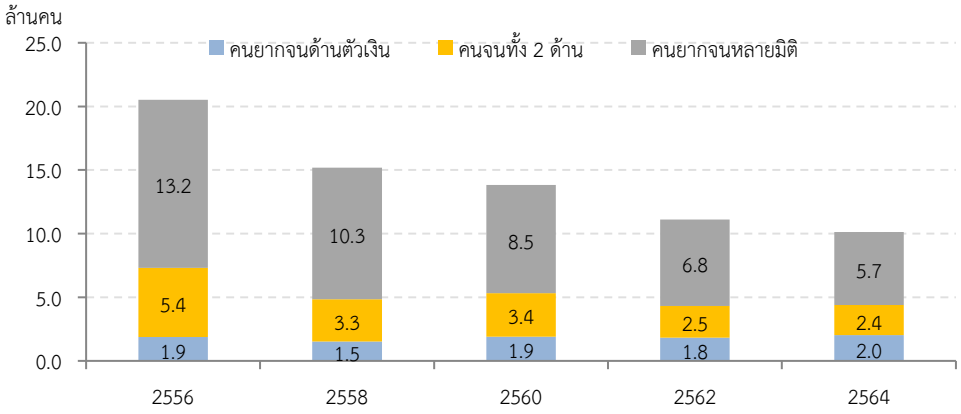


ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

1.10 ความยากจนด้านตัวเงินและไม่ใช่ตัวเงิน

เมื่อพิจารณาความยากจนรวม ทั้งด้านการเงินจากเส้นความยากจน และความยากจนที่ไม่ใช่ตัวเงินจากดัชนีความยากจนหลายมิติ พบว่า คนจนทั้งประเทศโดยใช้เกณฑ์ความยากจนหลายมิติและความยากจนด้านตัวเงิน พบว่า ปี 2564 มีคนจนทั้งสิ้น 10.1 ล้านคน ลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2556 แบ่งเป็น คนจนหลายมิติอย่างเดียว 5.7 ล้านคน คนจนด้านตัวเงิน 2.0 ล้านคน และคนจนทั้ง 2 ด้าน มีจำนวน 2.4 ล้านคน

ภาพที่ 1.37 จำนวนคนยากจนทั้งด้านตัวเงินและไม่ใช่ตัวเงิน ปี 2556 - 2564



ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

RAMADA

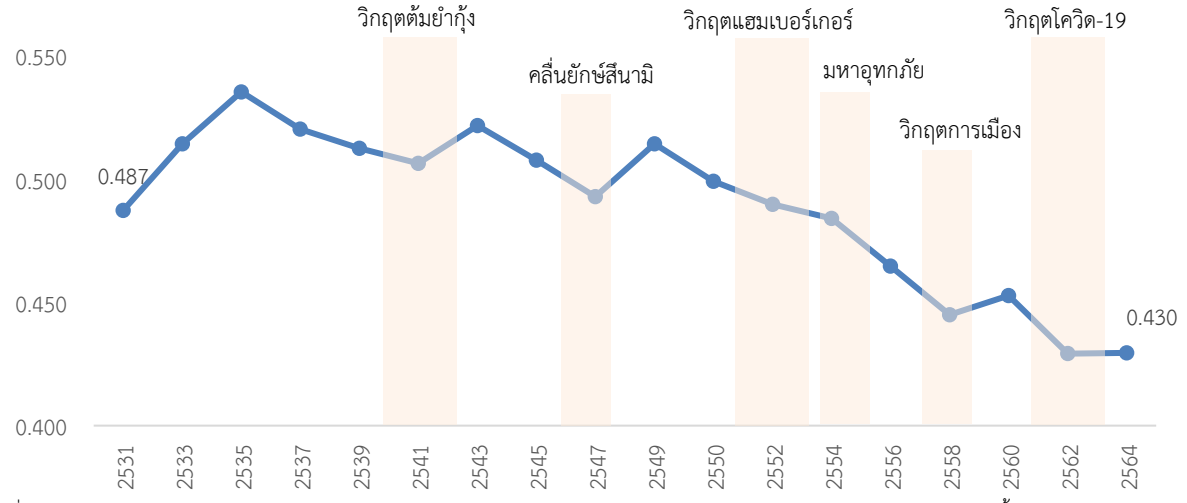
บทที่ 2 สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำ ปี 2564

ความเหลื่อมล้ำเป็นประเด็นการพัฒนาที่สำคัญของประเทศไทย แม้ว่าการพัฒนาในระยะที่ผ่านมา จะมีความก้าวหน้าในการลดสัดส่วนความยากจน แต่ในด้านความเหลื่อมล้ำยังไม่สามารถลดลงได้อย่างมีนัยสำคัญ ประกอบกับปี 2564 ยังคงเผชิญสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในภาพรวม โดยเฉพาะผลกระทบที่เกิดกับกลุ่มเปราะบางและผู้มีรายได้น้อย โดยสามารถสะท้อนผ่านสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำของไทยในปี 2564 ทั้งในด้านรายได้ รายจ่าย ความมั่งคั่ง การศึกษา บริการสาธารณสุข สวัสดิการสังคม การเข้าถึงที่ดิน แหล่งเงินทุน และโครงสร้างพื้นฐาน รวมถึงการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ได้ดังนี้

2.1 ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้

ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของประเทศไทย ในปี 2564 ปรับตัวเพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากปีก่อนหน้า โดยค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคหรือค่าสัมประสิทธิ์จีนี (Gini coefficient) ด้านรายได้ ในปี 2564 มีค่าอยู่ที่ 0.430 เพิ่มขึ้นจาก 0.429 ในปี 2562 ซึ่งข้อสังเกตหนึ่งสำคัญประการหนึ่ง คือ ความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยจะมีแนวโน้มปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นในช่วงหลังจากการเกิดวิกฤตต่าง ๆ โดยเฉพาะวิกฤตการณ์ที่ส่งผลกระทบเป็นวงกว้างและครอบคลุมประชากรในทุกกลุ่มชั้นรายได้ กล่าวคือ ในช่วงที่มีการเกิดวิกฤตต่าง ๆ ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ของไทยจะปรับตัวลดลงทันที (ในขณะที่เกิดวิกฤต) เพราะผลกระทบจากการเกิดวิกฤตส่งผ่านไปยังทุกคนในทุกชั้นรายได้ ซึ่งในกลุ่มคนที่มีรายได้สูงจะได้รับผลกระทบมากกว่ากลุ่มคนที่มีรายได้น้อยโดยเปรียบเทียบ หลังจากนั้นความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้จะค่อย ๆ ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากกลุ่มที่มีรายได้สูงมีความสามารถและโอกาสในฟื้นตัวและรักษาระดับรายได้ให้กลับมาใกล้เคียงเดิมได้ง่ายกว่า ขณะที่กลุ่มคนที่มีรายได้น้อยไม่สามารถรักษาระดับรายได้ให้ใกล้เคียงเดิมได้ ทำให้ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ถ่างกว้างยิ่งขึ้น

ภาพที่ 2.1 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ ปี 2531 – 2564

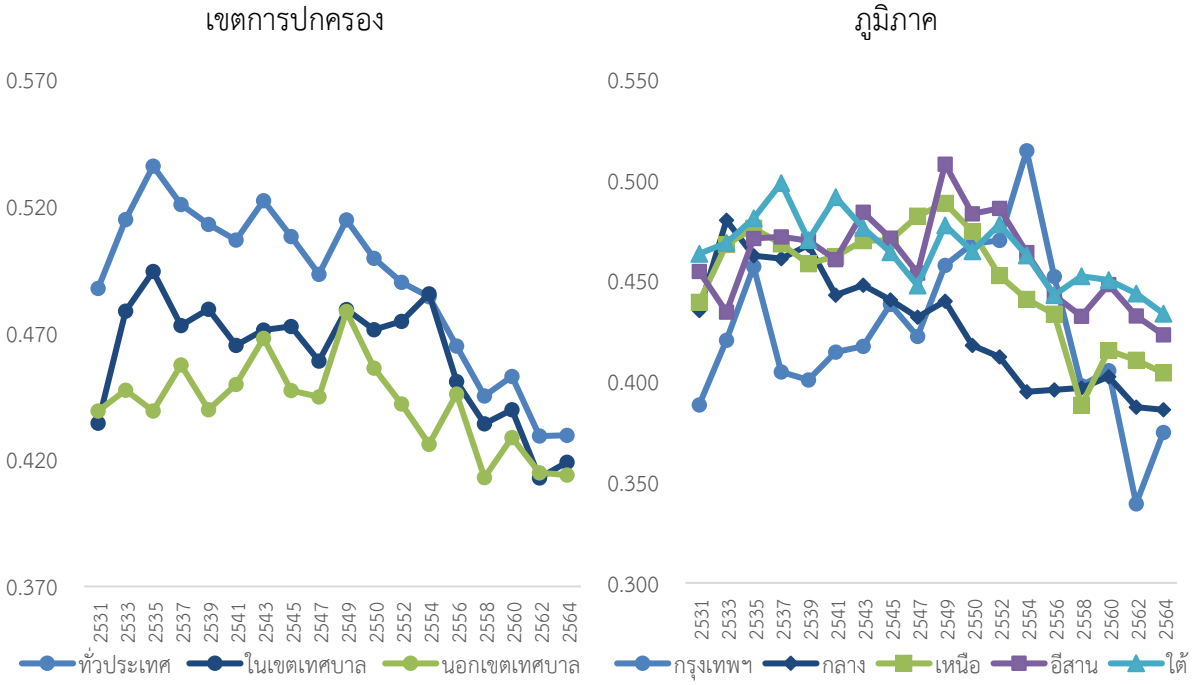


ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

เมื่อพิจารณาความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้โดยจำแนกตามพื้นที่ พบว่า ค่าสัมประสิทธิ์จีนีของพื้นที่ในเขตเทศบาลปรับตัวเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่ค่าสัมประสิทธิ์จีนีของนอกเขตเทศบาลกลับปรับตัวลดลง โดยในปี 2564 มีค่าสัมประสิทธิ์จีนี เท่ากับ 0.419 และ 0.414 ตามลำดับ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากคนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เขตเทศบาลมีกลุ่มคนรวยค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับนอกเขตเทศบาล ทำให้มีการฟื้นตัวของรายได้ดีกว่ากลุ่มคนนอกเขตเทศบาล ในด้านความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ของแต่ละภูมิภาค พบว่า เกือบทุกภูมิภาคความเหลื่อมล้ำ

ปรับตัวลดลง มีเพียงกรุงเทพมหานครเท่านั้นที่ความเหลื่อมล้ำเพิ่มสูงขึ้นมาก โดยในปี 2564 ภูมิภาคที่มีค่าสัมประสิทธิ์จีนีสูงที่สุด ได้แก่ ภาคใต้ มีค่าสัมประสิทธิ์จีนี เท่ากับ 0.434 ลดลงจาก 0.444 ในปี 2562 เช่นเดียวกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคกลางที่ปรับตัวลดลงจาก 0.432 0.411 และ 0.387 มาอยู่ที่ 0.423 0.404 และ 0.386 ในปี 2564 ตามลำดับ ส่วนกรุงเทพมหานครความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ในปี 2564 อยู่ที่ 0.375 เพิ่มสูงขึ้นจาก 0.339 ในปี 2562 คิดเป็นการปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 10.4

ภาพที่ 2.2 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ จำแนกตามเขตการปกครอง และภูมิภาค ปี 2531 – 2564



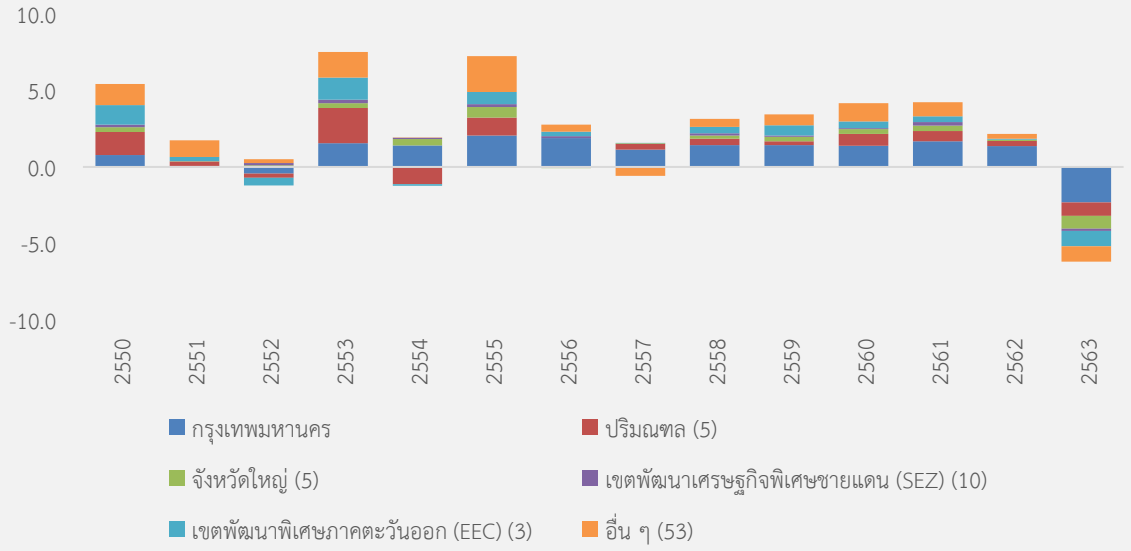
ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ในมิติรายได้ของประเทศไทย

การพัฒนาเชิงพื้นที่เป็นกลไกสำคัญในกระบวนการพัฒนาประเทศของไทย โดยการกำหนดนโยบายการพัฒนาและกระจายทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาพื้นที่หรือจังหวัดมีส่วนสำคัญต่อผลลัพธ์การพัฒนาของประเทศอย่างชัดเจน สะท้อนได้จากสัดส่วนการพึ่งพิงการเติบโตทางเศรษฐกิจ (Contribution to growth) จำแนกตามกลุ่มจังหวัด[6] จะเห็นได้ว่า แรงขับเคลื่อนการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยกระจุกตัวในบางจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเท่านั้น โดยในช่วงที่ผ่านมา กรุงเทพมหานคร ปริมณฑล จังหวัดใหญ่ และ EEC (14 จังหวัด จาก 77 จังหวัด) มีสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 80 ของอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของทั้งประเทศ ซึ่งแสดงให้เห็นการเจริญเติบโตที่กระจุกตัวในบางจังหวัดที่ค่อนข้างสูง โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งการพึ่งพาการเจริญเติบในบางจังหวัดในฐานะกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศ ทำให้มีโอกาสหรือความเสี่ยงเป็นอย่างมากต่อความมีเสถียรภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

[6] จำแนกออกเป็น 6 กลุ่ม ได้แก่ (1) กรุงเทพมหานคร (2) ปริมณฑล คือ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร และนครปฐม (3) จังหวัดใหญ่ คือ ขอนแก่น นครราชสีมา เชียงใหม่ พิษณุโลก และภูเก็ต (4) เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (SEZ) คือ หนองคาย มุกดาหาร นครพนม เชียงราย ตาก สงขลา นราธิวาส ตราด สระแก้ว และกาญจนบุรี (5) เขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC) คือ ชลบุรี ฉะเชิงเทรา และระยอง และ (6) จังหวัดอื่น ๆ นอกเหนือจาก 5 กลุ่มข้างต้น อีก 53 จังหวัด

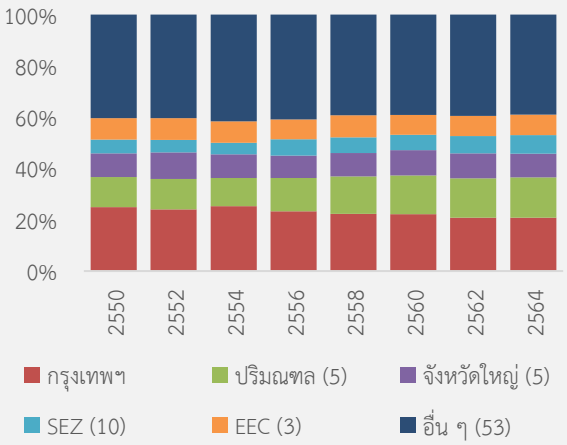
สัดส่วนการพึ่งพาการเติบโตทางเศรษฐกิจ (Contribution to growth) จำแนกตามกลุ่มจังหวัด



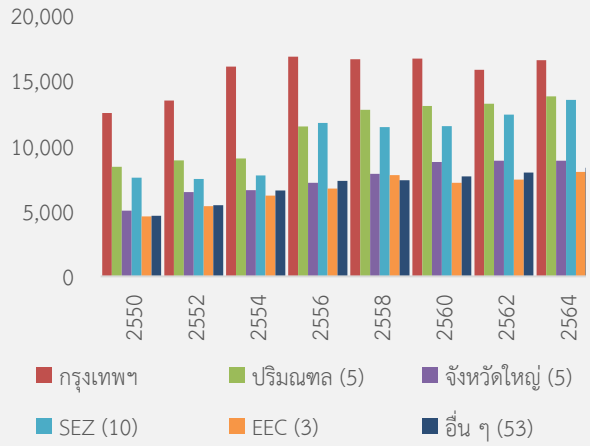
ที่มา : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

รูปแบบการพัฒนาประเทศที่มีการกระจุกตัวในบางพื้นที่นำไปสู่การจัดสรรและดึงดูดทรัพยากรสำหรับการพัฒนาประเทศที่กระจุกตัวในพื้นที่ดังกล่าวเช่นกัน ทำให้ความเจริญเกิดขึ้นในบางพื้นที่สูงกว่าพื้นที่อื่นอย่างชัดเจน และส่งผลให้ระดับการพัฒนาในพื้นที่ที่ถูกให้ความสำคัญอยู่ในระดับสูง ตัวอย่างหนึ่งของผลลัพธ์การพัฒนาประเทศ คือ รายได้ของคนในพื้นที่หรือจังหวัด โดยส่วนแบ่งรายได้ของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล อยู่ที่ประมาณ 1 ใน 3 ของรายได้ทั้งหมดของประเทศ ซึ่งเป็นตัวชี้วัดสำคัญที่สะท้อนให้เห็นการกระจุกตัวของรายได้ในบางจังหวัดที่มีความเจริญสูง

โครงสร้างส่วนแบ่งรายได้ประจำ



รายได้ประจำเฉลี่ยต่อเดือนต่อคน



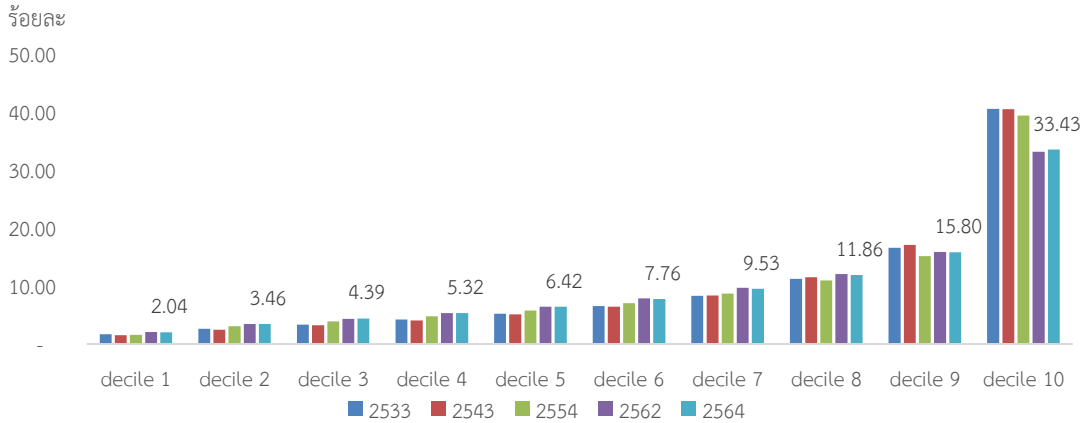
ที่มา : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

สถานการณ์ความแตกต่างของรายได้ข้างต้นสอดคล้องกับระดับรายได้ประจำของคนในกลุ่มจังหวัดต่าง ๆ โดยแม้ว่าแนวโน้มรายได้ประจำของกลุ่มจังหวัดต่าง ๆ จะปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ระดับรายได้ของกรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (SEZ) จะสูงขึ้นกว่าจังหวัดอื่นอย่างชัดเจนและมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะนับตั้งแต่ปี 2556 เป็นต้นมา ความแตกต่างของระดับรายได้ระหว่างกลุ่มจังหวัดเป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยตอกย้ำให้เห็นถึงผลลัพธ์ของความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ระหว่างพื้นที่ที่สัมพันธ์และเชื่อมโยงกับการเข้าถึงทรัพยากรการพัฒนาต่าง ๆ

กล่าวได้ว่า **การพัฒนาเชิงพื้นที่ในลักษณะที่กระจุกตัวในบางจังหวัดโดยเฉพาะกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (SEZ) สะท้อนให้เห็นว่า ประเทศไทยมีเมืองโตเดี่ยวและกระจุกตัวสูง ส่งผลให้ความเจริญขยายตัวออกไปได้อย่างจำกัด และเกิดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่อย่างชัดเจน โดยผลลัพธ์สำคัญประการหนึ่งคือ ระดับรายได้และส่วนแบ่งของรายได้ระหว่างกลุ่มจังหวัดที่แตกต่างกันมาก**

ในแง่ของส่วนแบ่งรายได้ของประชากร จำแนกตามระดับรายได้ (decile by income) พบว่า แม้ว่าตลอดช่วง 30 ปีที่ผ่านมา จะมีแนวโน้มการปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่อง แต่ในปี 2564 ส่วนแบ่งรายได้ของกลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่มีรายได้สูงสุด (decile 10) มีส่วนแบ่งรายได้เพิ่มสูงขึ้นจากปีก่อน โดยมีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 33.43 ของรายได้รวมทั้งประเทศ เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 33.08 ในปีที่ผ่านมา หรือคิดเป็นส่วนแบ่งรายได้สูงกว่ากลุ่มคนจนที่สุดถึง 16.4 เท่า ในขณะที่กลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่มีรายได้ต่ำสุด (decile 1) มีส่วนแบ่งของรายได้ลดลงมาอยู่ที่ร้อยละ 2.04 จากร้อยละ 2.09 จะเห็นได้ว่า ทิศทางความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ที่ผ่านมาอาจมีแนวโน้มที่ดีขึ้นโดยเฉพาะส่วนแบ่งรายได้ของประชากรในกลุ่มชั้นรายได้ต่าง ๆ ที่กลุ่มประชากรที่มีรายได้สูงสุด (decile 10) มีแนวโน้มโน้มเข้าหากลุ่มที่มีรายได้ต่ำสุด (decile 1) มากยิ่งขึ้น แต่สิ่งหนึ่งที่สะท้อนจากสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในปัจจุบัน คือ ความเปราะบางและปัญหาความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ กล่าวคือ ในปัจจุบันสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้น ไม่ว่าจะพิจารณาจากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคและส่วนแบ่งรายได้ของคนในแต่ละกลุ่ม โดยเป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงภายหลังจากการเริ่มวิกฤติการแพร่ระบาดของโควิด-19 และผู้คนเริ่มปรับตัวและการดำรงชีวิตได้แล้ว (ระยะเวลา 2 ปี นับตั้งแต่เดือนธันวาคม 2562) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการขาดความยืดหยุ่น (Resilience) และต้นทุนที่เข้มแข็ง โดยเฉพาะในกลุ่มคนที่มีรายได้น้อย ทำให้ผลกระทบที่เกิดขึ้นนำไปสู่ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ที่เป็นผลจากความสามารถในการปรับตัวและรองรับสถานการณ์ที่ไม่คาดคิด (Shock)

ภาพที่ 2.3 ส่วนแบ่งรายได้ของประชากร จำแนกตามระดับรายได้ (decile by income) ปี 2533 – 2564

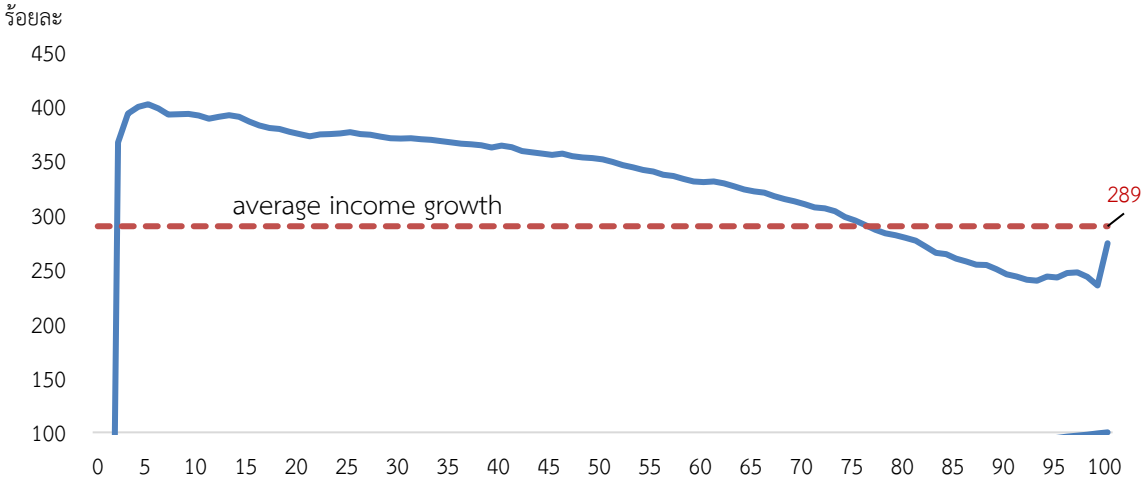


ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

หากพิจารณาความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้โดยจำแนกประชากรออกเป็น 100 กลุ่มตามระดับรายได้ (percentile by income) พบว่า ในระดับภาพรวมตลอดช่วง 30 ปีที่ผ่านมา (ปี 2531 - 2564) รายได้ที่แท้จริงของคนในกลุ่มประชากรที่มีรายได้สูงและต่ำ (percentile ที่สูงและต่ำ) มีแนวโน้มโน้มเข้าหากันมากขึ้น โดยอัตราการขยายตัวของรายได้ที่แท้จริง (หักอิทธิพลของเงินเฟ้อออก) ของคน percentile ที่ 2 – 76 มีค่าสูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ ในขณะที่อัตราการขยายตัวของรายได้ในกลุ่ม percentile ที่ 77 – 100 มีค่าต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างของระดับรายได้ที่แท้จริงระหว่างประชากรกลุ่มรายได้น้อย

percentile ที่ 1 – 10 และประชากรที่รวยที่สุด (percentile 100) ยังคงอยู่ในระดับสูง โดยรายได้ที่แท้จริงของคน percentile ที่ 1 – 10 เฉลี่ยประมาณ 2,096 บาทต่อคนต่อเดือน ในขณะที่รายได้ที่แท้จริงของคน percentile ที่ 100 อยู่ที่ 89,784 บาทต่อคนต่อเดือน หรือคิดเป็น 42.8 เท่า ทำให้แม้ว่าอัตราการขยายตัวจะอยู่ในระดับสูง (สำหรับกลุ่มประชากรที่มีรายได้น้อย) และมีแนวโน้มโน้มเข้าหากัน แต่ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ของประเทศอาจไม่สามารถลดลงได้อย่างชัดเจนมากนัก เพราะอัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ที่ไม่สูงในกลุ่มคนรวยจะมีมูลค่าสูงกว่ามูลค่ารายได้ที่เพิ่มขึ้นในกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ทำให้การลดช่องว่างระหว่างกลุ่มคนเป็นไปได้อย่างจำกัด

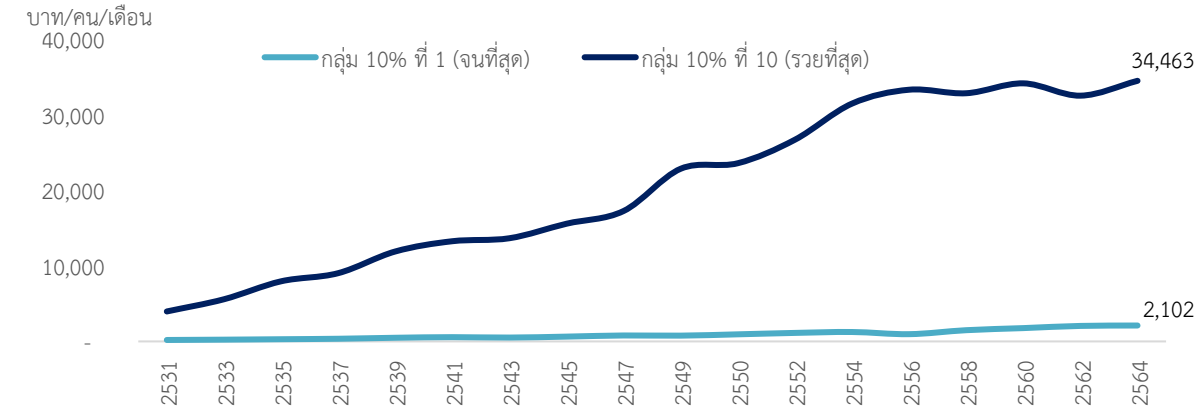
ภาพที่ 2.4 อัตราการเปลี่ยนแปลงของรายได้ที่แท้จริง จำแนกตามระดับรายได้ ปี 2531 – 2564



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ลักษณะดังกล่าวจะเห็นได้อย่างชัดเจนจากแผนภาพด้านล่าง โดยหากเปรียบเทียบรายได้เฉลี่ยของกลุ่มประชากรที่มีเศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) และเศรษฐานะดีที่สุด (decile 10) พบว่า ความแตกต่างของรายได้เฉลี่ยของประชากรทั้งสองกลุ่มมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2560 เป็นช่วงที่ความแตกต่างระหว่างรายได้เฉลี่ยของประชากรทั้งสองกลุ่มมีค่าสูงสุด จากนั้นจึงปรับตัวลดลงในปี 2562 (ก่อนเกิดสถานการณ์แพร่ระบาดของโควิค-19) และกลับมาเพิ่มสูงขึ้นอีกครั้งในปี 2564 เนื่องจากความสามารถและศักยภาพในการปรับตัวของกลุ่มประชากรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูงสุดทำให้ระดับรายได้เพิ่มสูงขึ้น ขณะที่ประชากรกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำสุดค่อนข้างทรงตัว โดยในปี 2564 ประชากรกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่ำที่สุดมีรายได้เฉลี่ย 2,102 บาทต่อเดือน ขณะที่กลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูงที่สุดมีรายได้เฉลี่ยสูงถึง 34,463 บาทต่อเดือน

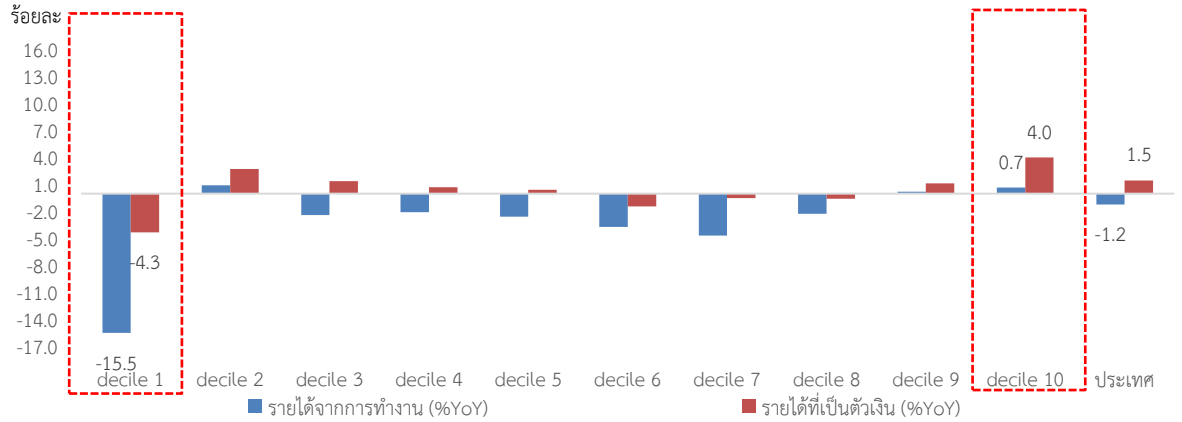
ภาพที่ 2.5 รายได้เฉลี่ยของประชากรที่มีระดับรายได้ร้อยละ 10 (Decile by income) สูงที่สุดและต่ำที่สุด



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาอัตราการขยายตัวของรายได้จากการทำงานและรายได้ที่เป็นตัวเงิน[7] ของประชากรในกลุ่มฐานะทางเศรษฐกิจต่าง ๆ สะท้อนว่า ในปี 2564 การปรับตัวเพิ่มขึ้นของรายได้จากการทำงานและรายได้ที่เป็นตัวเงินเมื่อเทียบกับปี 2562 จะเกิดขึ้นอย่างชัดเจนในกลุ่มประชากร decile ที่ 10 แตกต่างจากภาพรวมระดับประเทศที่การฟื้นตัวของรายได้จากการทำงานยังคงติดลบและรายได้ที่เป็นตัวเงินที่ขยายตัวเพียงเล็กน้อย ทั้งนี้ สถานการณ์ความแตกต่างดังกล่าวยังแสดงให้เห็นทิศทางความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ที่ไม่ดีนักเมื่อเทียบกับประชากรกลุ่ม decile ที่ 1 ซึ่งอัตราการขยายตัวของรายได้จากการทำงานและรายได้ที่เป็นตัวเงินในปี 2564 ติดลบในระดับสูง ลักษณะเช่นนี้ย้ำให้เห็นการฟื้นตัวของรายได้และความสามารถในการรับมือกับสถานการณ์วิกฤติต่าง ๆ ของประชากรกลุ่ม decile ที่ 10 ที่มีมากกว่าประชากรกลุ่ม decile 1 ซึ่งนำไปสู่การเพิ่มสูงขึ้นของระดับความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย

ภาพที่ 2.6 อัตราการขยายตัวของรายได้จากการทำงานและรายได้ที่เป็นตัวเงิน จำแนกตาม กลุ่ม Decile ปี 2564



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

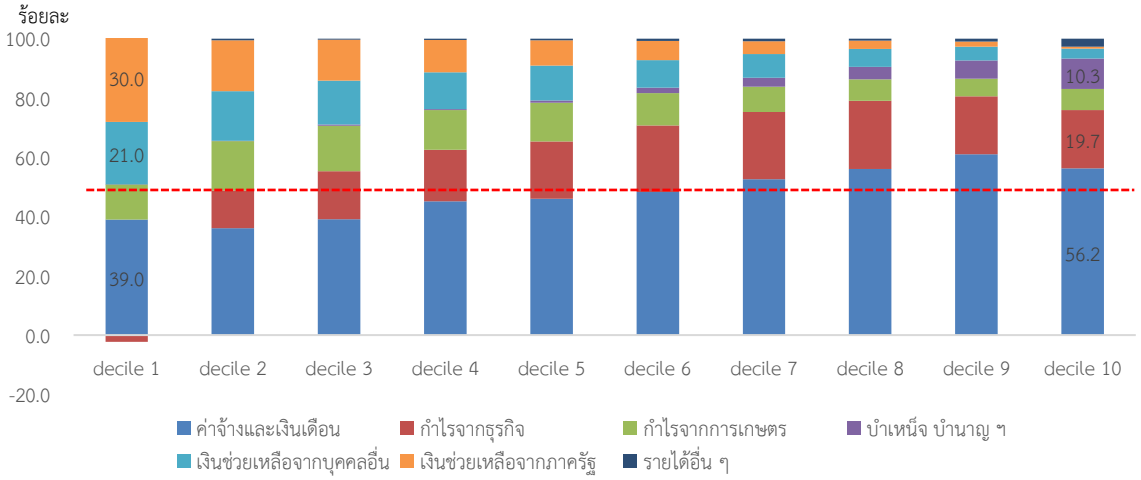
หากวิเคราะห์โครงสร้างแหล่งที่มาของรายได้ที่เป็นตัวเงินในแต่ละกลุ่มรายได้ (decile by income) พบว่า รายได้หลักของแต่ละกลุ่ม decile มาจากรายได้จากการทำงานเป็นหลัก (ค่าจ้างและเงินเดือน กำไรจากธุรกิจ และกำไรจากการเกษตร) โดยมีสัดส่วนระหว่างร้อยละ 48.5 – 86.5 ซึ่งจะมีสัดส่วนสูงมากขึ้นเมื่ออยู่ในกลุ่ม decile ที่สูงขึ้น (ยิ่งรวยมากขึ้นจะมีสัดส่วนรายได้จากการทำงานมากขึ้น) เช่นเดียวกับรายได้ที่มาจากบำเหน็จ บำนาญฯ ที่สัดส่วนมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นตามระดับรายได้ที่สูงขึ้น โดยมีสัดส่วนสูงที่สุดในกลุ่ม decile 10 ที่ร้อยละ 10.3 ของรายได้ที่เป็นตัวเงินทั้งหมด ส่วนรายได้ที่มาจากเงินโอน (เงินช่วยเหลือจากภาครัฐ และเงินช่วยเหลือจากบุคคลอื่น) ค่อนข้างมีสัดส่วนสูงในกลุ่มคนที่มีรายได้น้อย (decile 1 - 3) อยู่ระหว่างร้อยละ 28.6 – 51.0 ของรายได้ที่เป็นตัวเงินทั้งหมด และจะค่อย ๆ ปรับตัวลดลงเมื่อระดับรายได้สูงขึ้น

จะเห็นได้ว่า โครงสร้างรายได้ของประชากรกลุ่ม decile 1 และ 10 ค่อนข้างแตกต่างกันอย่างชัดเจน โดยครึ่งหนึ่งของรายได้ในกลุ่ม decile 1 มาจากเงินโอนที่เป็นเงินช่วยเหลือจากภาครัฐร้อยละ 30.0 และเงินช่วยเหลือจากบุคคลอื่นร้อยละ 21.0 ขณะที่รายได้จากการทำงานอยู่ที่ร้อยละ 48.5 ตรงข้ามกับประชากรกลุ่ม decile 10 ที่มีรายได้หลักมาจากการทำงานอยู่ที่ร้อยละ 83.1 จำแนกเป็นค่าจ้างและเงินเดือนร้อยละ 56.2 กำไรจากธุรกิจร้อยละ 19.7 และกำไรจากการเกษตรร้อยละ 7.1 ส่วนรายได้จากเงินโอนมีเพียงร้อยละ 4.0

[7] การพิจารณารายได้จากการทำงานและรายได้ที่เป็นตัวเงินจะอาศัยการจำแนกตามนิยามและคุ้มรวม (coverage) ของการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES) โดยรายได้จากการทำงาน ประกอบด้วย (1) ค่าจ้างและเงินเดือน (2) กำไรสุทธิจากการประกอบธุรกิจ และ (3) กำไรสุทธิจากการประกอบการเกษตร ส่วนรายได้ที่เป็นตัวเงิน ประกอบด้วย (1) ค่าจ้างและเงินเดือน (2) กำไรสุทธิจากการประกอบธุรกิจ (3) กำไรสุทธิจากการประกอบการเกษตร (4) บำเหน็จ บำนาญ เบี้ยหวัด และเงินสงเคราะห์ต่าง ๆ (5) เงินชดเชย และ/หรือ เงินทดแทนจากการออกจากงาน (6) เงินช่วยเหลือที่ได้รับจากบุคคลอื่นนอกครัวเรือน (7) เงินสงเคราะห์ผู้สูงอายุและผู้พิการ รวมทั้งเงินช่วยเหลืออื่นๆ จากรัฐและองค์กรต่าง ๆ (8) รายรับจากการให้เช่าห้อง/ที่ดิน และสินทรัพย์อื่น ๆ รวมทั้งค่าลิขสิทธิ์ และสิทธิบัตรต่าง ๆ (9) ดอกเบี้ยเงินฝาก พันธบัตร เงินปันผลจากหุ้น และการลงทุนอื่น ๆ และ (10) ดอกเบี้ยแชร์ และการให้กู้ยืมเงินแก่เอกชน

ของรายได้ที่เป็นตัวเงินทั้งหมด ในแง่หนึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความไม่แน่นอน (Uncertainty) ของรายได้ในกลุ่ม decile 1 ที่พึ่งพิงรายได้จากเงินโอนในระดับสูง แตกต่างจากกลุ่ม decile 10 ที่มีรายได้หลักมาจากการทำงาน รวมทั้งส่วนหนึ่งมาจากบำเหน็จ บำนาญ เบี้ยหวัด และเงินสงเคราะห์ต่าง ๆ ซึ่งสะท้อนความมั่นคงและแน่นอนของรายได้ที่เป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งในการช่วยยกระดับรายได้และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชากรในกลุ่มดังกล่าว

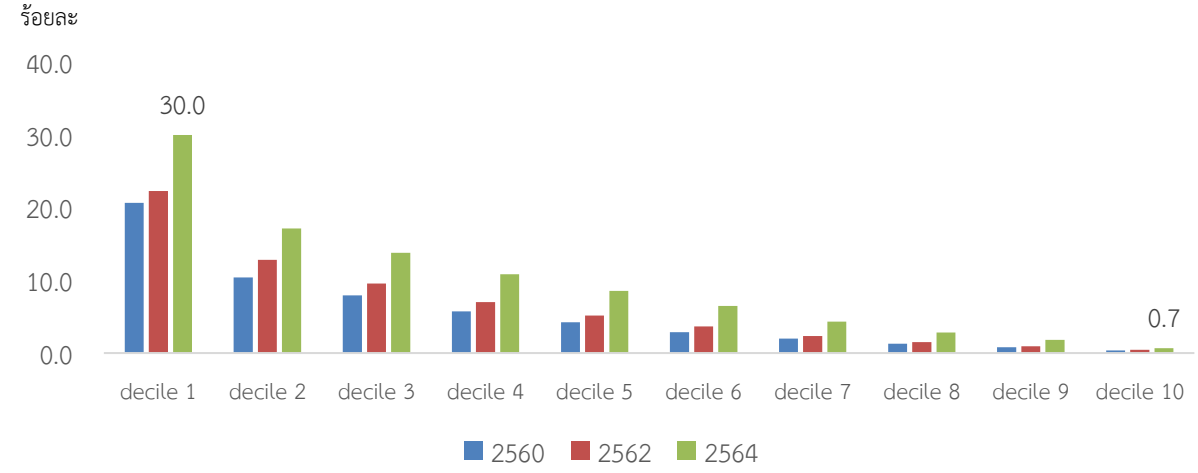
ภาพที่ 2.7 สัดส่วนรายได้ที่เป็นตัวเงินของประชากรแต่ละกลุ่ม decile จำแนกตามประเภทของรายได้ ปี 2564



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ในปี 2564 ด้านเงินช่วยเหลือจากภาครัฐ พบว่า สัดส่วนรายได้จากเงินช่วยเหลือของภาครัฐปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นจากปี 2562 อย่างชัดเจนในทุกกลุ่มรายได้ สอดคล้องกับมาตรการช่วยเหลือของภาครัฐต่าง ๆ ในช่วงปี 2564 ที่มุ่งช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 โดยเฉพาะในกลุ่ม decile 1 มีสัดส่วนรายได้จากเงินช่วยเหลือภาครัฐสูงที่สุด อยู่ที่ร้อยละ 30.0 ของรายได้ที่เป็นตัวเงินทั้งหมด เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 22.3 ในปีก่อนหน้า นอกจากนี้ แนวโน้มสัดส่วนรายได้จากเงินช่วยเหลือของภาครัฐจะค่อย ๆ ปรับตัวลดลงตามระดับรายได้ที่สูงขึ้น แสดงให้เห็นว่า บทบาทของเงินช่วยเหลือจากภาครัฐมีส่วนสำคัญในการช่วยเหลือและรักษาระดับความเป็นอยู่ให้กับกลุ่มคนที่มีรายได้น้อย (decile 1 - 2)

ภาพที่ 2.8 สัดส่วนรายได้ส่วนที่เป็นเงินช่วยเหลือจากภาครัฐต่อรายได้ที่เป็นตัวเงินทั้งหมด จำแนกประชากรตามระดับรายได้ (Decile by income) ปี 2560 - 2564



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

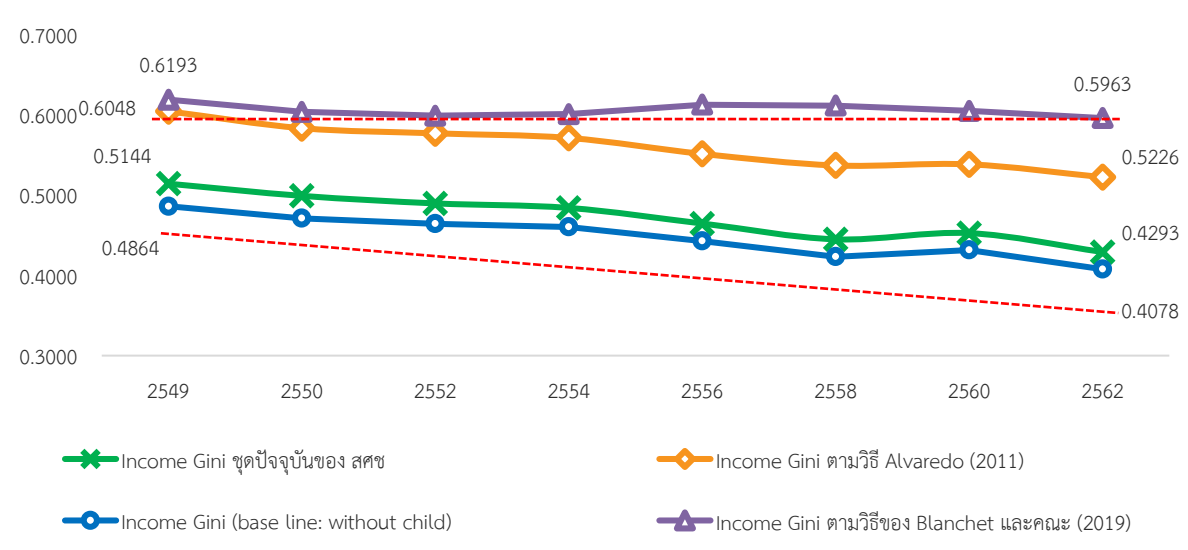
สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ของประเทศไทยผ่านมุมมองจากการประยุกต์ใช้ข้อมูลจากฐานข้อมูลภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ได้เกิดการตั้งคำถามจากสาธารณะเกี่ยวกับความสอดคล้องกันระหว่างภาพความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และข้อมูลชุดต่าง ๆ ที่มีการเผยแพร่ออกมา อาทิ รายงาน Global Wealth Report ของ Credit Suisse รายงานเกี่ยวกับสถานการณ์ความยากจนและเหลื่อมล้ำของ Oxfam โดยข้อมูลความเหลื่อมล้ำของ สศช. อาศัยข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (Household Socio-Economic Survey: SES) ที่จัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) เป็นหลัก ซึ่งมีความครอบคลุมและต่อเนื่องมากเมื่อเปรียบเทียบกับข้อมูลชุดอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลจากการสำรวจครัวเรือน มักมีข้อจำกัดในการเข้าถึงตัวอย่างที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดี (Undersampling) และกลุ่มตัวอย่างอาจบอกข้อมูลรายได้ต่ำกว่าความจริง (Underreporting) ด้วยเหตุนี้ งานศึกษาด้านความเหลื่อมล้ำทางรายได้จึงได้พยายามพัฒนาและปรับปรุงวิธีการประมวลผลข้อมูลให้สามารถสะท้อนภาพได้อย่างสอดคล้องกับความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น โดยแนวทางหนึ่งที่นิยมและได้รับการยอมรับในการพัฒนาและปรับปรุงข้อมูลจากการสำรวจ คือ การนำข้อมูลรายได้จากฐานข้อมูลภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามาช่วยในการปรับปรุงข้อมูลให้มีประสิทธิภาพในการสะท้อนความเหลื่อมล้ำให้ได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น

ในปี 2562 สศช. ได้พัฒนาการวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้โดยการนำข้อมูลรายได้จากฐานข้อมูลภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามาประกอบการวิเคราะห์และจัดทำเป็น “บทความพิเศษการนำข้อมูลจากฐานข้อมูลภาษีเงินได้มาประกอบการวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของประเทศไทย” โดยอาศัยการประยุกต์ใช้แนวคิดของ Facundo Alvaredo (2011) ในการนำฐานข้อมูลภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามาคำนวณส่วนแบ่งรายได้ของกลุ่มคนรวย (Top 1%) และนำไปรวมกับค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคทางด้านรายได้ที่มาจากข้อมูลการสำรวจ อย่างไรก็ตาม วิธีการดังกล่าวมีข้อจำกัดในการนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ ทำให้สำนักงานฯ ได้ทำการศึกษาเพิ่มเติมโดยอาศัยแนวคิดของ Thomas Blanchet และคณะ (2019) ที่ใช้วิธีการปรับน้ำหนักของตัวอย่างในการสำรวจด้วยข้อมูลภาษีเงินได้ (ในระดับหน่วยการสำรวจ หรือ Micro data) รวมถึงได้นำข้อมูลบัญชีประชาชาติมาประกอบการคำนวณ ซึ่งจะทำให้การวิเคราะห์สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำของประเทศสามารถดำเนินการได้อย่างหลากหลายและเชื่อมโยงไปยังประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้อย่างชัดเจน

ผลการศึกษาในเบื้องต้น พบว่า ตลอดช่วงระยะเวลา 15 ปี ที่ผ่านมา แนวโน้มความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ของประเทศไทยลดลงเพียงเล็กน้อย โดยค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคทางด้านรายได้ ในปี 2549 อยู่ที่ 0.6193 ปรับตัวลดลงเป็น 0.5963 ในปี 2562 แตกต่างจากการวิเคราะห์สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ของไทยด้วยวิธีปัจจุบันและวิธีของ Alvaredo (2011) นอกจากนี้ ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ของคนในแต่ละภูมิภาคแสดงให้เห็นความแตกต่างค่อนข้างชัดเจนระหว่างผลการศึกษาที่ได้จากข้อมูลชุดเดิม (Alvaredo, 2011) และข้อมูลชุดใหม่ (Blanchet และคณะ, 2019) โดยความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ภายหลังจากการปรับปรุงข้อมูลของภาคใต้ ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีแนวโน้มปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดช่วงปี 2549 – 2562 ในขณะที่ข้อมูลชุดเดิมแสดงภาพการเปลี่ยนแปลงของความเหลื่อมล้ำในทิศทางที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคทางด้านรายได้ ปี 2549 – 2562



ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สศช. และ กรมสรรพากร ประมวลผลโดย สศช.

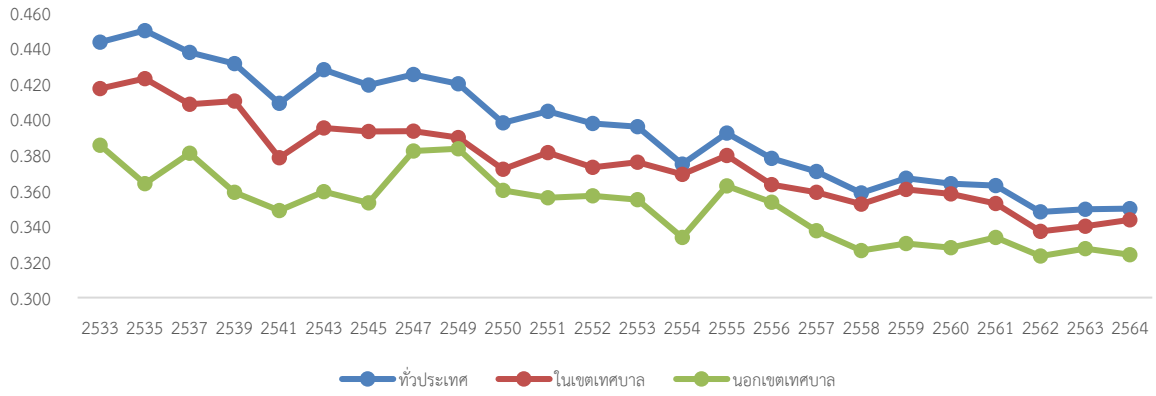
อย่างไรก็ตาม การนำแนวคิดของ Thomas Blanchet และคณะ (2019) มาประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงข้อมูลจากการสำรวจมี**ข้อสังเกตที่สำคัญ**ในการนำชุดข้อมูลดังกล่าวไปใช้ กล่าวคือ การวิเคราะห์ของ Blanchet และคณะ (2019) เป็นการวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ระหว่างบุคคลของประเทศไทย โดยพิจารณาเฉพาะประชากรของประเทศที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป เพราะพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดห้ามไม่ให้นายจ้างจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี เข้าทำงานเป็นลูกจ้างในงานทั่วไปและงานเกษตรกรรม ฯลฯ ซึ่งทำให้วัยเด็กยังไม่สามารถมีรายได้จากแรงงานได้ ขณะที่ข้อมูลชุดปัจจุบันที่ สศช. จัดทำและเผยแพร่ในรายงานวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและเหลื่อมล้ำของประเทศไทยเป็นประจำ และข้อมูลที่จัดทำตามวิธีของ Alvaredo (2011) เป็นการคำนวณจากประชากรทั้งหมดของประเทศไทย ซึ่งครอบคลุมประชากรในวัยเด็ก วัยทำงาน และวัยสูงอายุ นอกจากนี้ การคำนวณตามแนวคิดของ Blanchet และคณะ (2019) ยังมีข้อจำกัด ได้แก่ (1) ผลการปรับปรุงข้อมูลทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของตัวอย่างเป็นจำนวนมาก โดยกระบวนการปรับปรุงน้ำหนักของตัวอย่างจากการสำรวจจะมีการสร้างตัวอย่างจำลอง (proxy) ของกลุ่มตัวอย่างที่มีรายได้สูงขึ้น ต้องพึงระมัดระวังในการวิเคราะห์ข้อมูลอื่น ๆ ที่อาจส่งผลต่อความคาดเคลื่อนของระบบข้อมูลทั้งหมด (2) ข้อจำกัดด้านความครอบคลุมของฐานข้อมูลภาษีอาจส่งผลต่อการนำข้อมูลหลังปรับปรุงมาใช้วิเคราะห์สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับการยื่นแบบเสียภาษีที่ผู้เสียภาษีสามารถยื่นรวมกับคู่สมรสได้ รวมทั้งประเด็นเกี่ยวกับระดับรายได้จากทรัพย์สินและรายได้จากกลุ่มที่ประกอบอาชีพอิสระหรือไม่ได้รับเงินเดือนที่ชัดเจน มักมีการรายงานต่ำกว่าความเป็นจริง และ (3) ระบบการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของประเทศไทยเป็นแบบแยกส่วน ไม่ได้มีการนำรายได้ประเภทต่าง ๆ มารวมกันเพื่อคำนวณภาษี ทำให้การปรับปรุงข้อมูลจากการสำรวจและการนำมาใช้วิเคราะห์สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำไม่สอดคล้องกับรูปแบบการคำนวณภาษีของประเทศไทยมากนัก

ทั้งนี้ สศช. จะนำผลการศึกษาไปสู่การประชุมเชิงปฏิบัติการ (focus group) เพื่อระดมความคิดเห็นจากหน่วยงานและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ก่อนการนำเสนอสู่สาธารณะ เพื่อนำไปสู่การต่อยอดและใช้ประโยชน์อย่างหลากหลายต่อไป

2.2 ความเหลื่อมล้ำด้านรายจ่าย

2.2.1 ความเหลื่อมล้ำด้านรายจ่ายโดยรวมมีแนวโน้มคงที่ โดยค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคหรือสัมประสิทธิ์จีนี (Gini coefficient) ด้านรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค ในปี 2564 อยู่ที่ 0.350 ใกล้เคียงกับปี 2563 และเมื่อพิจารณาจากความเหลื่อมล้ำด้านรายจ่ายระหว่างเขตการปกครอง พบว่าความเหลื่อมล้ำด้านรายจ่ายของประชากรในเขตเทศบาลเพิ่มขึ้นเล็กน้อย โดยค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในปี 2564 มีค่าเท่ากับ 0.344 เพิ่มขึ้นจาก 0.340 ขณะที่ความเหลื่อมล้ำด้านรายจ่ายของประชากรนอกเขตเทศบาลลดลงจาก 0.327 ในปี 2563 อยู่ที่ 0.324 ในปี 2564 สะท้อนให้เห็นว่า ความรุนแรงของปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายจ่ายในพื้นที่เขตเทศบาลยังคงสูงกว่าในพื้นที่นอกเขตเทศบาล

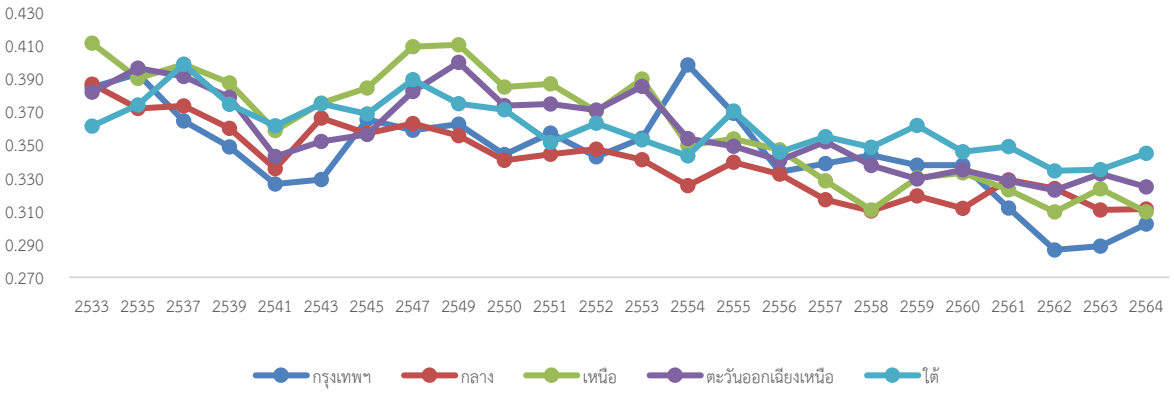
ภาพที่ 2.9 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายจ่าย จำแนกตามเขตการปกครอง ปี 2533 – 2564



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

2.2.2 แนวโน้มความเหลื่อมล้ำด้านรายจ่ายในระดับภูมิภาคมีความแตกต่างกัน ในปี 2564 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค ของภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ ภาคกลาง และกรุงเทพมหานคร เท่ากับ 0.345 0.324 0.309 0.311 และ 0.302 ตามลำดับ ความเหลื่อมล้ำด้านรายจ่ายของกรุงเทพมหานครและภาคใต้เพิ่มสูงขึ้นจากปีก่อนหน้าอย่างชัดเจน ในทางกลับกันความเหลื่อมล้ำในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือลดลง ยกเว้นเพียงภาคกลางที่ความเหลื่อมล้ำยังคงทรงตัว ส่วนหนึ่งเป็นเพราะกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำกว่า (decile 1 – 3) ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนการถือครองรายจ่ายเพิ่มขึ้น ขณะที่รายจ่ายสำหรับกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี (decile 9 – 10) เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย ทำให้ช่องว่างด้านรายจ่ายระหว่างกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีและต่ำกว่าลดลง

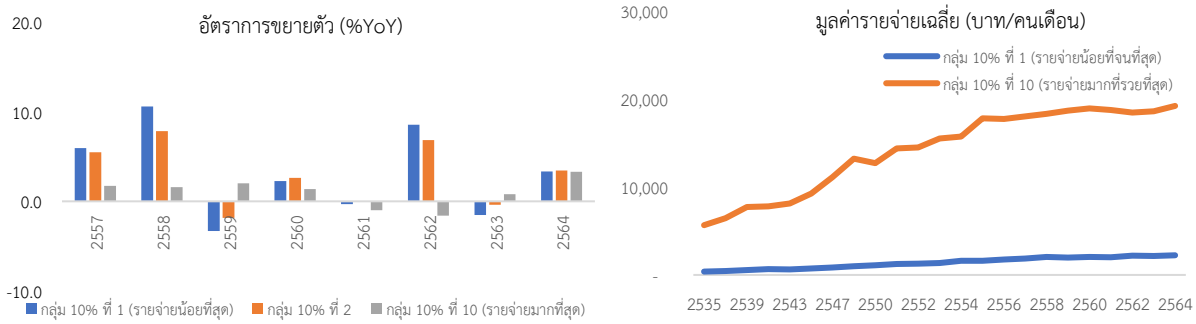
ภาพที่ 2.10 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค ด้านรายจ่าย จำแนกตามภูมิภาค ปี 2533 – 2564



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

2.2.3 การลดช่องว่างระหว่างคุณภาพชีวิตของกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีกับกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่าอาจไม่ได้เป็นไปในทิศทางที่ดีมากนัก เมื่อพิจารณารายจ่ายเฉลี่ยของประชากรจำแนกตามระดับรายจ่าย พบว่า ความแตกต่างของรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ยของกลุ่มที่เศรษฐานะดีที่สุด (decile 10) ต่อกลุ่มประชากรเศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ช่องว่างของความแตกต่างดังกล่าวไม่เปลี่ยนแปลงมากนักและยังคงอยู่ในระดับสูง โดยในปี 2564 พบว่า ช่องว่างของรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคระหว่างกลุ่มประชากร decile 1 และกลุ่มประชากร decile 10 ลดลงจาก 8.62 เท่าในปี 2563 เป็น 8.61 เท่าในปี 2564 กลุ่มประชากรที่เศรษฐานะดีที่สุด (decile 10) มีรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ยเท่ากับ 19,227 บาทต่อคนต่อเดือน เพิ่มขึ้นร้อยละ 3.30 จากปี 2563 ในขณะที่กลุ่มประชากรที่เศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) มีรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ยเท่ากับ 2,233 บาทต่อคนต่อเดือน เพิ่มขึ้นร้อยละ 3.34 จากปีก่อนหน้า

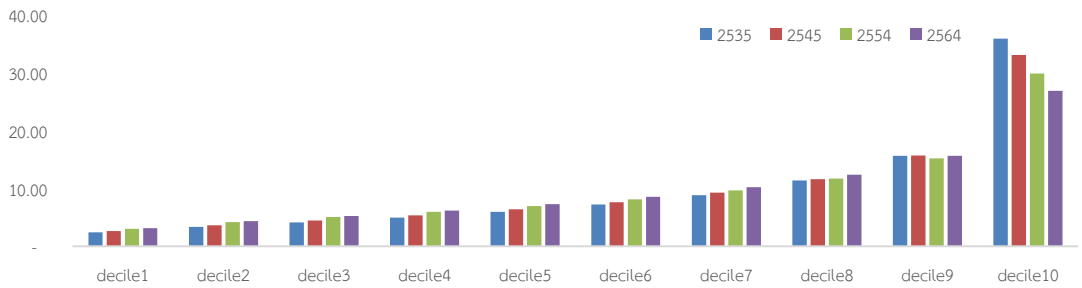
ภาพที่ 2.11 รายจ่ายเฉลี่ยของกลุ่มประชากร decile 1 และกลุ่มประชากร decile 10 ปี 2535-2564



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

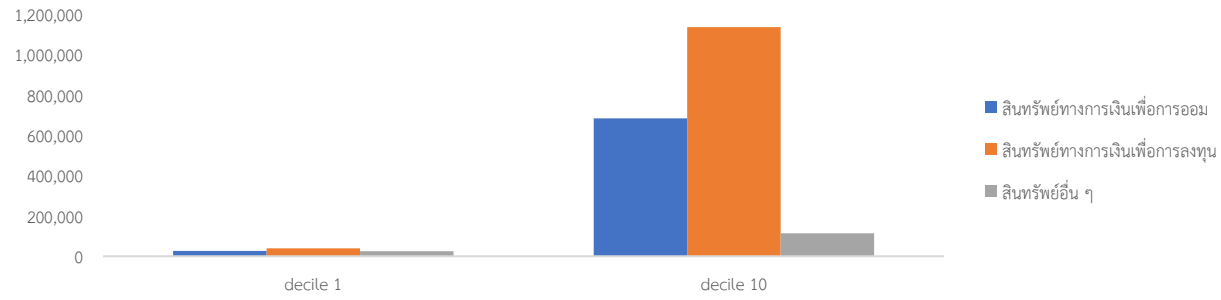
แม้ว่าในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา สัดส่วนรายจ่ายของประชากรจำแนกตามระดับรายจ่ายของประเทศไทยมีแนวโน้มในทิศทางที่ดีขึ้น โดยกลุ่มประชากร decile 1 - 8 มีส่วนแบ่งรายจ่ายเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องในขณะที่กลุ่มประชากร decile 10 มีสัดส่วนรายจ่ายต่อรายจ่ายรวมทั้งประเทศลดลง อย่างไรก็ตาม การปรับตัวลดลงของสัดส่วนรายจ่ายของกลุ่มประชากรที่มีรายได้สูงเป็นเพียงการปรับเปลี่ยนจากรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคไปสู่การสร้างสินทรัพย์ทางการเงินหรือการออมเงินเท่านั้น ในทางกลับกันกลุ่มประชากรที่มีรายได้น้อยมีรายได้ไม่เพียงพอสำหรับการออมเงินหรือลงทุนกับสินทรัพย์ ในปี 2564 กลุ่มประชากรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีที่สุด (decile 10) มีสัดส่วนและระดับการถือครองทรัพย์สินทางการเงินที่ค่อนข้างสูง โดยมีสัดส่วนสูงกว่ากลุ่มที่เศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) ถึง 27 เท่า ในด้านการออมเงิน กลุ่ม decile 1 มีสัดส่วนเงินออมเพียงร้อยละ 1.57 เท่านั้น ในทางกลับกัน กลุ่ม decile 10 มีสัดส่วนเงินออมสูงถึงร้อยละ 41.16 ซึ่งเงินออมส่วนหนึ่งอาจถูกนำไปลงทุนในสินทรัพย์เพื่อสะสมความมั่งคั่ง

ภาพที่ 2.12 สัดส่วนการถือครองรายจ่ายของประชากร จำแนกตามระดับรายจ่ายร้อยละ 10 (Decile by expenditure) ปี 2535–2564



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

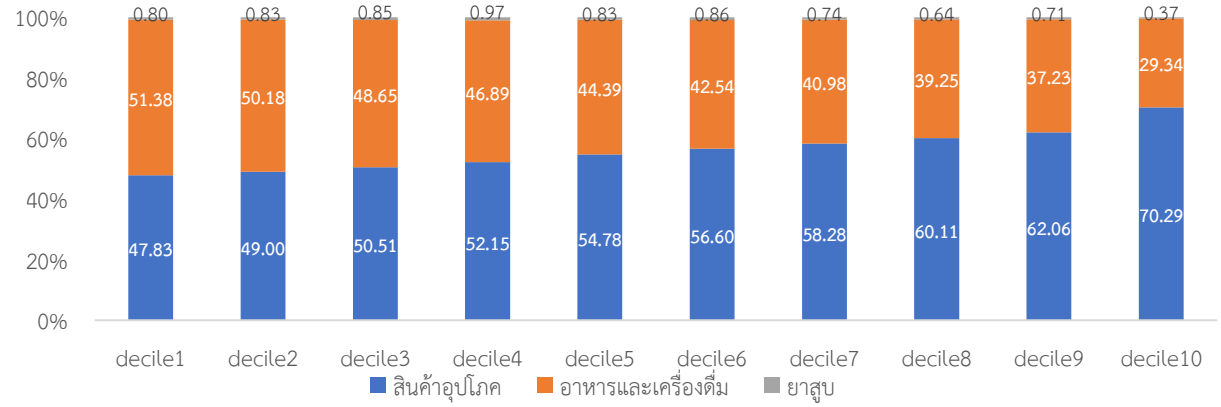
ภาพที่ 2.13 มูลค่าสินทรัพย์ทางการเงินของกลุ่มประชากร decile 1 และกลุ่มประชากร decile 10 ปี 2564



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ถึงแม้กลุ่มประชากรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำมีส่วนแบ่งรายจ่ายเพิ่มขึ้น แต่ค่าใช้จ่ายมากกว่าครึ่งหนึ่งต้องนำไปใช้เพื่อการบริโภคอาหารและเครื่องดื่มที่มีความจำเป็นสูง เมื่อพิจารณาโครงสร้างค่าใช้จ่ายของประชากร 10 กลุ่มรายจ่าย โดยจำแนกหมวดรายจ่ายออกเป็น 3 หมวด ได้แก่ (1) สินค้าอุปโภค (2) อาหารและเครื่องดื่ม และ (3) ยาสูบ พบว่า ในปี 2564 กลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่ 1 - 2 (decile 1 - 2) ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีรายได้น้อย มีสัดส่วนการบริโภคอาหารและเครื่องดื่มสูงถึงร้อยละ 50.78 ของรายจ่ายทั้งหมด ซึ่งสภาวะดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดของครัวเรือนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำในการรับมือกับการเกิดวิกฤติได้ต่ำกว่าครัวเรือนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี เพราะรายจ่ายส่วนใหญ่ของครัวเรือนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำเป็นค่าใช้จ่ายทางด้านอาหารเป็นหลัก ทำให้ขาดความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้จ่ายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การลงทุนทางการศึกษาและการรักษาพยาบาล เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น ขณะที่กลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่ 3 - 10 (decile 3 - 10) มีสัดส่วนค่าใช้จ่ายในการบริโภคอาหารและเครื่องดื่มน้อยกว่าค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภคสินค้าอุปโภคอื่น ๆ และกลุ่มประชากรที่มีเศรษฐานะดีที่สุด (decile 10) มีสัดส่วนค่าใช้จ่ายในการบริโภคอาหารและเครื่องดื่มเพียงร้อยละ 29.34 ของรายจ่ายทั้งหมด

ภาพที่ 2.14 สัดส่วนรายจ่ายของกลุ่มประชากร จำแนกตามประเภทการใช้จ่าย ปี 2564

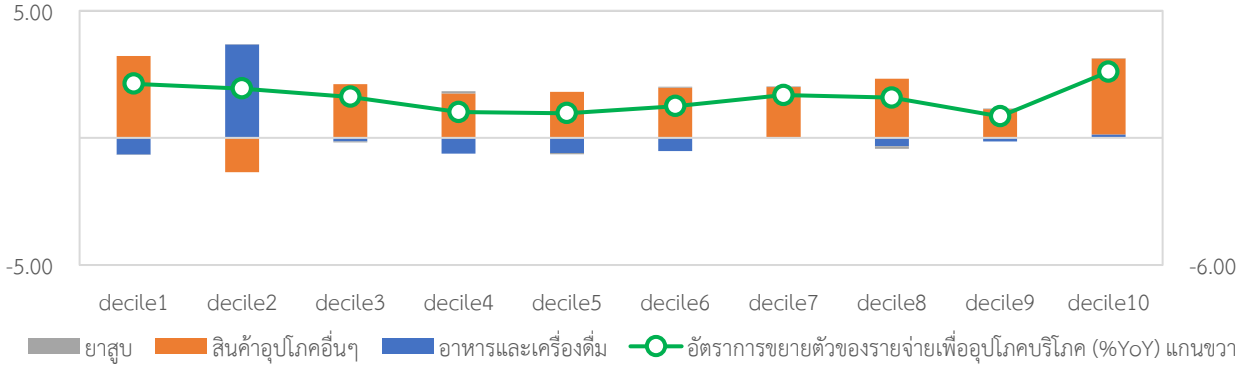


ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

2.2.4 สถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ในปี 2564 ส่งผลให้รายได้ของครัวเรือนปรับลดลง ขณะที่รายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเพิ่มขึ้น เนื่องจากการบริโภคเป็นสิ่งจำเป็นต่อการดำรงชีพ แม้ในเวลาที่รายได้ของครัวเรือนลดลง ครัวเรือนยังต้องใช้เงินเพื่อการบริโภคสินค้าจำเป็น โดยเฉพาะในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด-19 ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินชีวิตประจำวันยิ่งเพิ่มสูงขึ้น เช่น ค่าเวชภัณฑ์สำหรับ

การป้องกันต่าง ๆ ค่าใช้จ่ายเพื่อการเดินทางและการสื่อสาร และค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา ในปี 2564 ค่าใช้จ่ายด้านสินค้าอุปโภคอื่น ๆ ของทุกกลุ่มประชากรปรับตัวเพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้า ค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภคสินค้าอุปโภคอื่น ๆ ของกลุ่มประชากร decile 1 และกลุ่มประชากร decile 10 ขยายตัวร้อยละ 7.02 และร้อยละ 4.28 ตามลำดับ แม้ว่าค่าใช้จ่ายในการบริโภคอาหารและเครื่องดื่มของกลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่ 1 และที่ 2 (decile 1 และ decile 2) ปรับตัวลดลงร้อยละ 1.23 และร้อยละ 0.49 ตามลำดับ สะท้อนให้เห็นว่า ครัวเรือนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำต้องปรับลดบริโภคสินค้าจำเป็น เช่น อาหารและเครื่องดื่ม

ภาพที่ 2.15 องค์ประกอบการขยายตัวของรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (Contribution to growth)

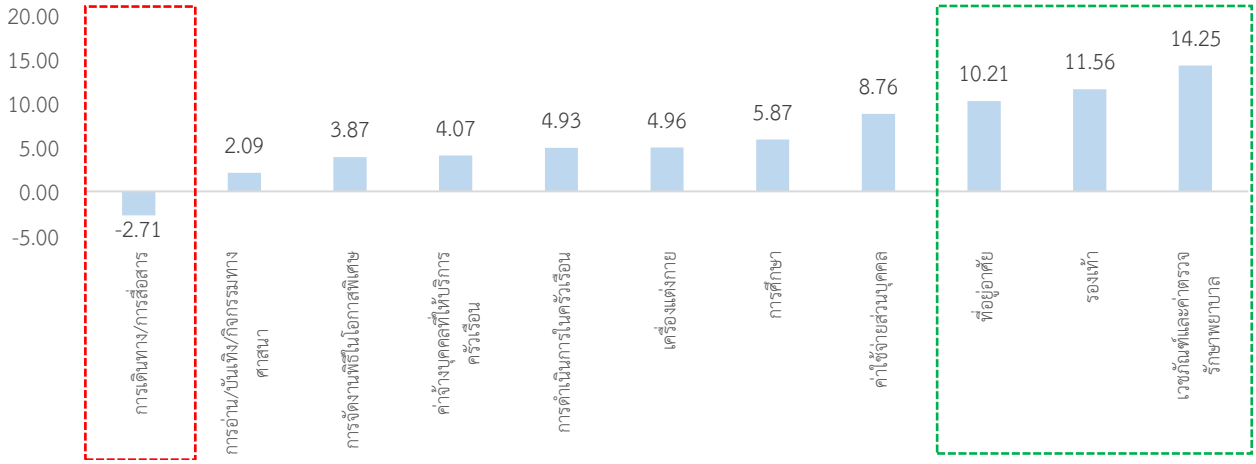


ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ทั้งนี้ หากพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคจำแนกตามประเภทรายจ่ายในปี 2564 พบว่า

1) ในภาพรวมครัวเรือนมีอัตราการขยายตัวของการใช้จ่ายด้านเวชภัณฑ์และการรักษาพยาบาลรองเท้า และที่อยู่อาศัยมากที่สุด ในปี 2564 รายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเกือบทุกประเภทขยายตัวขึ้น ค่าใช้จ่ายด้านเวชภัณฑ์และค่าตรวจรักษาพยาบาลปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นตามการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการบริโภคให้สอดคล้องกับช่วงที่เกิดการแพร่ระบาดของโควิด-19 โดยค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นร้อยละ 14.25 ในทางกลับกัน ค่าใช้จ่ายด้านการเดินทางและการสื่อสารปรับตัวลดลงร้อยละ 2.71 เป็นผลจากมาตรการล็อกดาวน์เพื่อจำกัดการเดินทาง การปรับเปลี่ยนเป็นการทำงานที่บ้าน (Work from home) และลดการเดินทางที่ไม่จำเป็น

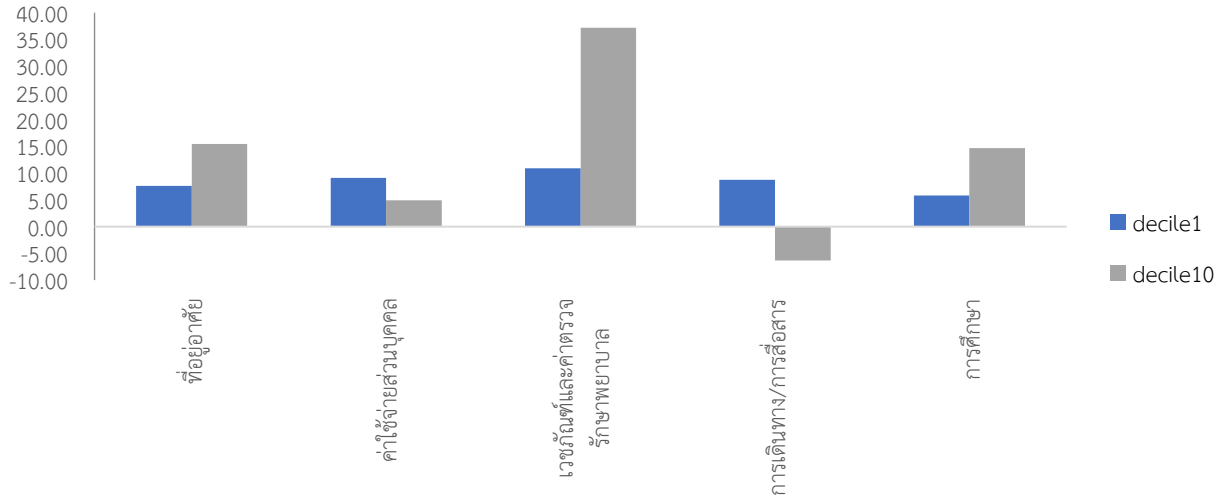
ภาพที่ 2.16 อัตราการขยายตัวของค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภคสินค้าอุปโภคอื่น ๆ ปี 2564 (ร้อยละ)



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

2) แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของค่าใช้จ่ายในกลุ่มสินค้าและบริการที่ไม่ใช่อาหารและเครื่องดื่มของกลุ่มประชากรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีและกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ต้นทุนค่าใช้จ่ายของในการดำเนินชีวิตประจำวันของทุกกลุ่มประชากรมีทิศทางเพิ่มสูงขึ้น เช่น ค่าใช้จ่ายด้านเวชภัณฑ์และการตรวจรักษาพยาบาลของกลุ่ม decile 1 และ decile 10 เพิ่มขึ้นร้อยละ 10.92 และร้อยละ 37.17 ตามลำดับ ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.84 และร้อยละ 14.69 เป็นต้น อย่างไรก็ตาม กลุ่มประชากรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีมีค่าใช้จ่ายด้านการเดินทางและการสื่อสารเพิ่มขึ้น ขณะที่กลุ่มประชากรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีปรับตัวลดลง โดยค่าใช้จ่ายด้านการเดินทางและการสื่อสาร[8] ของกลุ่ม decile 1 เพิ่มขึ้นร้อยละ 8.78 เนื่องจากลักษณะการประกอบอาชีพส่วนใหญ่ไม่สามารถปรับมาทำงานจากที่บ้านได้ ทำให้ยังคงมีค่าใช้จ่ายในการเดินทางตามปกติ ขณะเดียวกันก็มีค่าใช้จ่ายด้านการสื่อสารเพิ่มขึ้น เช่น ค่าใช้บริการโทรศัพท์ ค่าบริการอินเทอร์เน็ต เป็นต้น ในทางกลับกันกลุ่มประชากรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีมีแนวโน้มค่าใช้จ่ายด้านการเดินทางและการสื่อสารลดลงร้อยละ 6.31 โดยส่วนหนึ่งเนื่องจากการปรับตัวมาทำงานจากที่บ้านและปรับลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางลง

ภาพที่ 2.17 อัตราการขยายตัวของค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภคสินค้าอุปโภคอื่น ๆ จำแนกตามกลุ่มประชากร ปี 2564 (ร้อยละ)



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

2.3 ความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่ง

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา แนวโน้มความเหลื่อมล้ำทางด้านความมั่งคั่งของไทยค่อนข้างอยู่ในระดับทรงตัว แตกต่างจากความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ที่มีแนวโน้มลดลงต่อเนื่องอย่างช้า ๆ โดยการวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำทางด้านความมั่งคั่งในส่วนที่จะกล่าวต่อไป จะพิจารณาจากมูลค่าสินทรัพย์ที่แต่ละบุคคลถือครองเฉลี่ยต่อคน และทรัพย์สินประเภท (1) บ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย (2) บ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประกอบธุรกิจ/เกษตร และอื่น ๆ (3) ยานพาหนะ และ (4) ทรัพย์สินทางการเงิน ซึ่งสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางด้านความมั่งคั่งของประเทศไทยในปี 2564 มีลักษณะสำคัญ ดังนี้

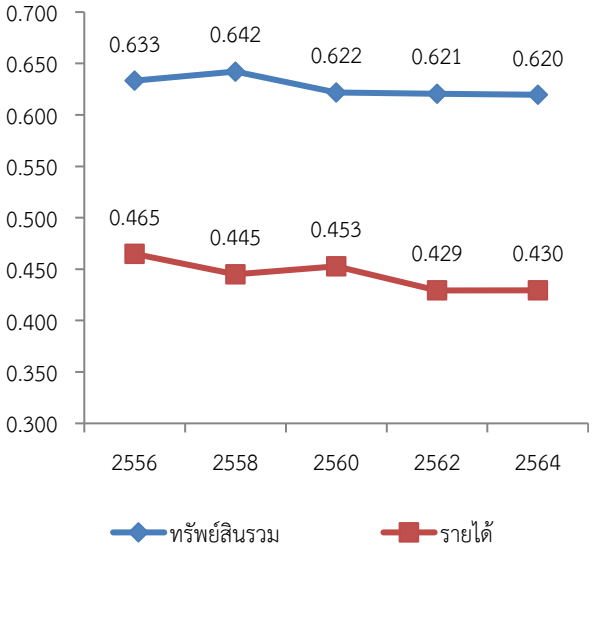
[8] ค่าเดินทางและการสื่อสาร ได้แก่ การเดินทางตามปกติ การเดินทางในโอกาสพิเศษ และการสื่อสาร แต่ไม่รวมค่าซื้อยานพาหนะ และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับยานพาหนะ

2.3.1 ความเหลื่อมล้ำในการถือครองทรัพย์สินรวม

ในปี 2564 แม้ว่าความเหลื่อมล้ำในการถือครองทรัพย์สินรวมปรับตัวลดลงเล็กน้อย แต่ยังคงอยู่ในระดับสูง โดยในปี 2564 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคของการถือครองทรัพย์สินอยู่ที่ 0.620 ปรับตัวลดลงจาก 0.621 ในปี 2562 ซึ่งระดับความเหลื่อมล้ำในการถือครองทรัพย์สินจะมีค่าสูงกว่าความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ประมาณ 0.168 – 0.197 สะท้อนว่า ความรุนแรงของปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านทรัพย์สินอยู่ในระดับที่สูงกว่าความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ แนวโน้มทิศทางการปรับตัวลดลงอย่างช้า ๆ ของความเหลื่อมล้ำยังสอดคล้องกับรายงานแนวโน้มสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางด้านความมั่งคั่งของ The Global wealth report 2021 ที่เผยแพร่โดย Credit Suisse Research Institute พบว่าในช่วงปี 2557 – 2563 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคของความมั่งคั่งของประเทศไทยมีแนวโน้มค่อย ๆ ปรับตัวลดลง แม้ว่าจะเพิ่มขึ้นในปี 2561 ก็ตาม

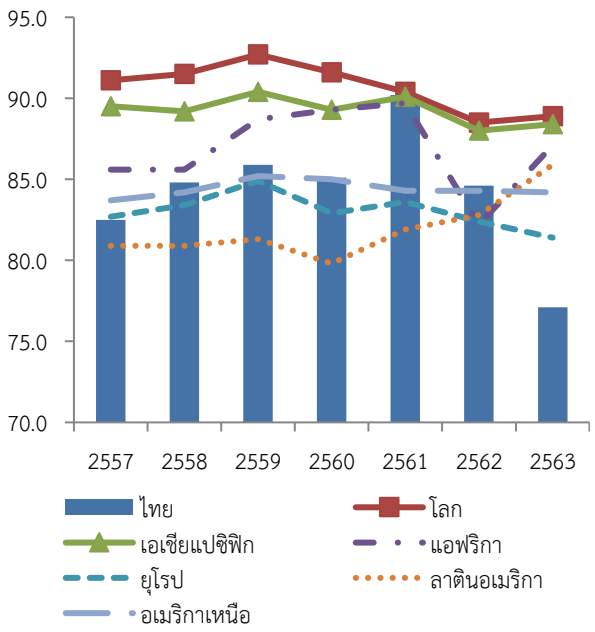
ภาพที่ 2.18 ความเหลื่อมล้ำทางด้านความมั่งคั่งของประเทศไทย ปี 2556 – 2564

ค่าสัมประสิทธิความไม่เสมอภาคด้านรายได้และด้านการถือครองทรัพย์สินรวม ปี 2556 – 2564 (สศช.)



ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ค่าสัมประสิทธิความไม่เสมอภาคของความมั่งคั่ง ปี 2557 – 2563 (Credit Suisse)

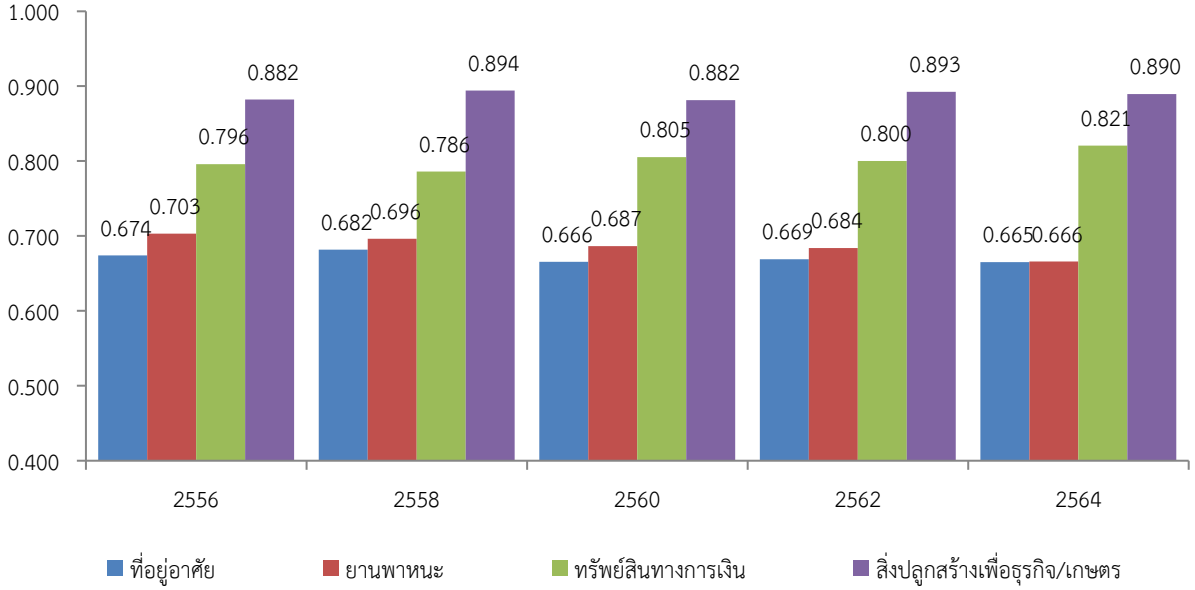


ที่มา : The Global wealth report 2021

ความเหลื่อมล้ำในการถือครองทรัพย์สินแต่ละประเภท ได้แก่ ที่อยู่อาศัย สิ่งปลูกสร้างเพื่อธุรกิจ/เกษตร ยานพาหนะ และทรัพย์สินทางการเงิน มีแนวโน้มค่อนข้างใกล้เคียงในอดีตที่ผ่านมา โดยความเหลื่อมล้ำในการถือครองทรัพย์สินประเภทที่อยู่อาศัยและยานพาหนะมีแนวโน้มปรับตัวลดลงอย่างช้า ๆ ตรงข้ามกับสิ่งปลูกสร้างเพื่อธุรกิจ/เกษตรและทรัพย์สินทางการเงินที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น โดยในปี 2564 ความเหลื่อมล้ำของการถือครองที่อยู่อาศัย สิ่งปลูกสร้างเพื่อธุรกิจ/เกษตร และยานพาหนะ ปรับตัวลดลงมาอยู่ที่ 0.665 0.890 และ 0.666 ตามลำดับ ในขณะที่ความเหลื่อมล้ำของทรัพย์สินทางการเงินเพิ่มขึ้นมาอยู่ที่ 0.821 ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากผลกระทบของการแพร่ระบาดของโควิด-19 ทำให้ประชากรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี (decile 10) ปรับเปลี่ยนมาถือครองทรัพย์สินทางการเงินมากขึ้นเพราะความไม่แน่นอนและระดับความเชื่อมั่นต่อสถานการณ์เศรษฐกิจที่เกิดขึ้น โดยสังเกตได้จากมูลค่าการถือครองทรัพย์สินทางการเงินเฉลี่ยของกลุ่ม decile ที่ 10 ที่ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นมากจากปี 2562 อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากโครงสร้างความเหลื่อมล้ำ

ของการถือครองทรัพย์สิน พบว่า ตลอดช่วงปี 2556 – 2564 โครงสร้างปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองทรัพย์สินไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยความเหลื่อมล้ำในการถือครองสิ่งปลูกสร้างเพื่อธุรกิจ/เกษตร และทรัพย์สินทางการเงินยังคงสูงกว่าทรัพย์สินประเภทอื่นอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากทรัพย์สินทั้งสองประเภทเป็นปัจจัยการผลิตสำคัญที่สามารถสร้างผลตอบแทน ที่มีอัตราการตอบแทนสูง และเชื่อมโยงกับกระบวนการสะสมความมั่งคั่งและเอื้อให้ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้เพิ่มขึ้นต่อไป

ภาพที่ 2.19 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในการถือครองทรัพย์สิน จำแนกตามประเภท ปี 2556 – 2564

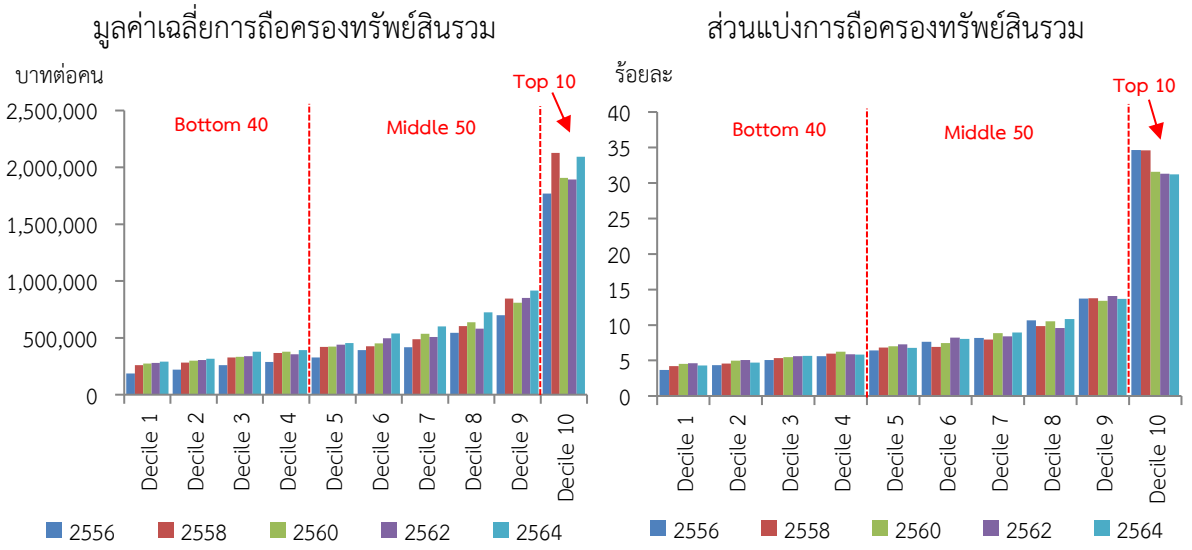


ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

เมื่อจำแนกประชากรออกเป็น 10 กลุ่มรายได้[9] (decile by income) พบว่า ในปี 2564 มูลค่าทรัพย์สินรวมเฉลี่ยของประชากรในทุกกลุ่มรายได้ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นจากปีก่อนหน้า โดยกลุ่ม Middle 50 (decile 5 - 9) เป็นกลุ่มที่มีอัตราการขยายตัวของมูลค่าทรัพย์สินรวมสูงสุดอยู่ที่ร้อยละ 12.4 ส่วนกลุ่ม Top 10 (decile 10) มีระดับอัตราการขยายตัวรองลงมาอยู่ที่ร้อยละ 10.5 และกลุ่ม Bottom 40 (decile 1 - 4) มีอัตราการขยายตัวอยู่ที่ร้อยละ 7.4 จะเห็นได้ว่า แม้ว่าอัตราการขยายตัวของมูลค่าทรัพย์สินรวมเฉลี่ยในกลุ่ม Middle 50 จะอยู่ในระดับสูงและมากกว่ากลุ่ม Top 10 ซึ่งส่งผลให้แนวโน้มภาพรวมความเหลื่อมล้ำของการถือครองทรัพย์สินดีขึ้น แต่หากพิจารณาจากมูลค่าทรัพย์สินรวมเฉลี่ยของกลุ่ม Top 10 กลับแสดงให้เห็นถึงระดับความแตกต่างที่ค่อนข้างสูง โดยมูลค่าทรัพย์สินรวมเฉลี่ยของกลุ่ม Top 10 อยู่ที่ 2,093,063 บาทต่อคน ในขณะที่ กลุ่ม Bottom 40 และกลุ่ม Middle 50 อยู่ที่ 344,354 บาทต่อคน และ 646,755 บาทต่อคน หรือสูงกว่า 6.1 เท่า และ 3.2 เท่า ตามลำดับ ในด้านส่วนแบ่งมูลค่าทรัพย์สินรวม (ภาพที่ 2.19 ด้านขวา) จะเห็นได้ว่า ส่วนแบ่งมูลค่าทรัพย์สินรวมของกลุ่ม Top 10 ปรับตัวลดลงเล็กน้อย มาอยู่ที่ร้อยละ 31.2 ของทรัพย์สินรวมทั้งประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม ส่วนแบ่งมูลค่าทรัพย์สินรวมของกลุ่ม Bottom 40 กลับลดลง ต่างจากกลุ่ม Middle 50 ที่เพิ่มสูงขึ้นมาก สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลให้ช่องว่างระหว่างกลุ่ม Bottom 40 และกลุ่ม Top 10 ในปี 2564 เพิ่มสูงขึ้น

[9] การวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำทางด้านการถือครองทรัพย์สินจะจำแนกประชากรออกเป็น 10 กลุ่ม ตามรายได้เฉลี่ยต่อคน (decile by income) แทนการแบ่งกลุ่มตามมูลค่าทรัพย์สินที่ถือครองเฉลี่ย เพราะการวิเคราะห์ต้องการชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงระหว่างความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้และมิติทางด้านการถือครองทรัพย์สินของแต่ละบุคคล

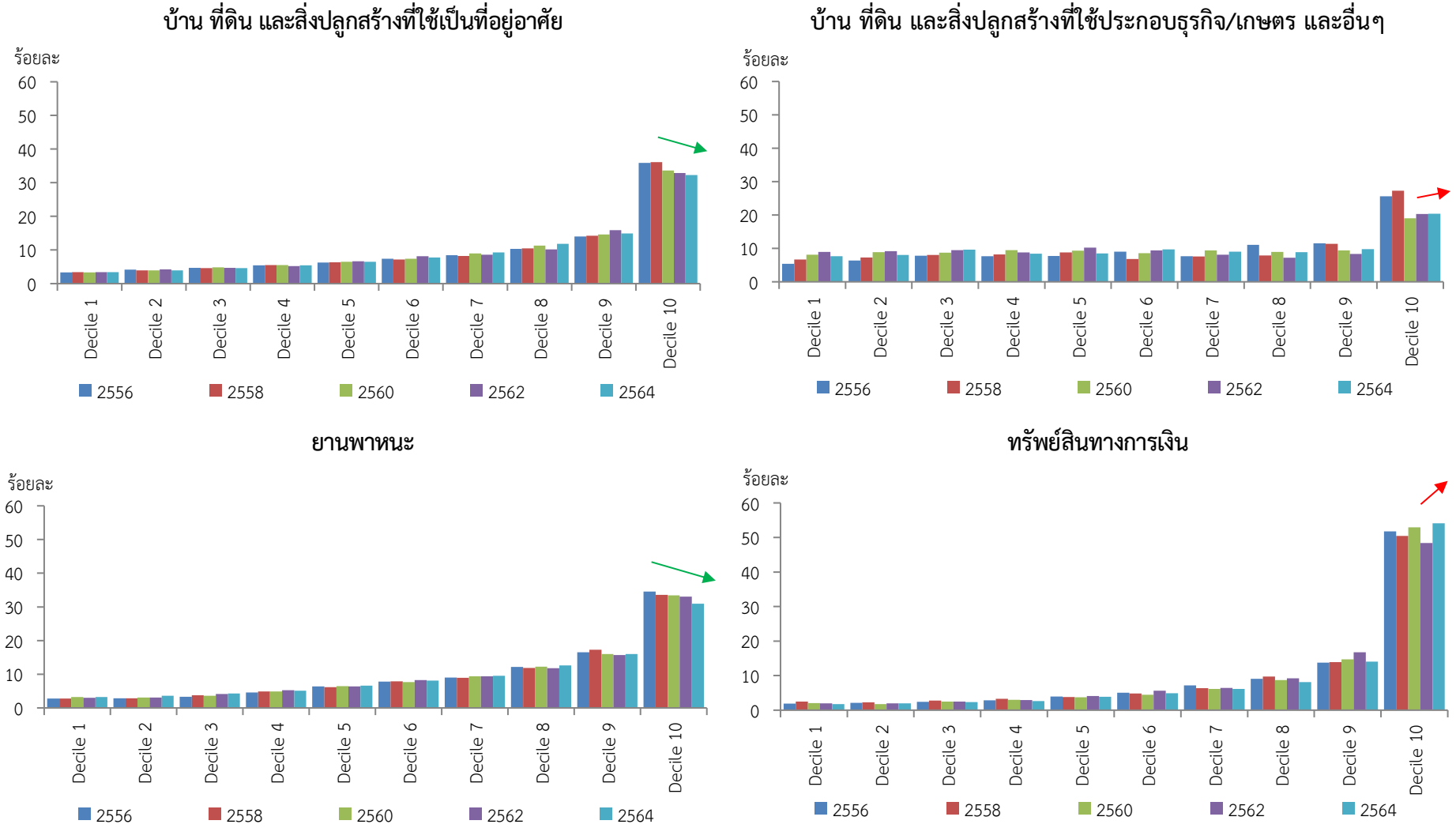
ภาพที่ 2.20 การกระจายตัวของการถือครองทรัพย์สินรวม จำแนกตามกลุ่มรายได้ ปี 2556 – 2564



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

หากพิจารณาการกระจายตัวของการถือครองทรัพย์สินเป็นรายประเภททรัพย์สิน พบว่า (1) **บ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย** ส่วนแบ่งมูลค่าทรัพย์สินเฉลี่ยประเภทดังกล่าวของกลุ่ม decile 10 (รายได้สูง) ในปี 2564 ปรับตัวลดลงเล็กน้อยจากปี 2562 มาอยู่ที่ร้อยละ 32.3 ของมูลค่าทรัพย์สินรวม ขณะที่กลุ่ม decile 1 ส่วนแบ่งใกล้เคียงปีก่อนหน้า ทำให้ช่องว่างระหว่างทั้งสองกลุ่มแคบลง สอดคล้องกับค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคที่ปรับตัวลดลงเช่นกัน แต่อย่างไรก็ตาม ส่วนแบ่งมูลค่าทรัพย์สินเฉลี่ยของกลุ่ม decile 10 ยังคงอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูง โดยมีสัดส่วนสูงถึง 1 ใน 3 ของมูลค่าทรัพย์สินรวมทั้งประเทศ นอกจากนี้ ในกลุ่ม decile 10 มีส่วนแบ่งมูลค่าทรัพย์สินของบ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยมากกว่าครึ่งหนึ่งของทรัพย์สินรวมทั้งหมด ซึ่งในปี 2564 ส่วนแบ่งมูลค่าทรัพย์สินร้อยละ 54.1 ถูกใช้เพื่อเป็นที่อยู่อาศัย และอีกร้อยละ 45.9 ใช้เพื่อเป็นบ้านพักชั่วคราว/บ้านพักตากอากาศ (2) **บ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประกอบธุรกิจ/เกษตร และอื่น ๆ** แม้ว่าในระดับภาพรวมแนวโน้มช่องว่างของส่วนแบ่งมูลค่าทรัพย์สินเฉลี่ยระหว่างกลุ่ม decile 10 และ decile 1 จะใกล้เคียงกันมากขึ้น แต่จะเห็นได้ว่า ในกลุ่ม decile 1 – 9 ค่อนข้างมีส่วนแบ่งมูลค่าทรัพย์สินเฉลี่ยใกล้เคียงกัน ต่างจากกลุ่ม decile 10 ที่มีส่วนแบ่งมูลค่าทรัพย์สินดังกล่าวสูงกว่าอย่างชัดเจน โดยในช่วงปี 2556 – 2564 มีส่วนแบ่งอยู่ระหว่างร้อยละ 19.1 – 27.3 (3) **ยานพาหนะ** เป็นทรัพย์สินประเภทที่มีทิศทางความเหลื่อมล้ำที่ดี โดยความเหลื่อมล้ำปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ช่วงปี 2556 เป็นต้นมา ไม่ว่าจะพิจารณาจากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคหรือส่วนแบ่งมูลค่าทรัพย์สินระหว่างประชากรในแต่ละกลุ่ม ซึ่งกลุ่ม decile 10 มีแนวโน้มส่วนแบ่งการถือครองทรัพย์สินลดลงจากเดิมเล็กน้อยจากร้อยละ 34.5 ในปี 2556 มาอยู่ที่ร้อยละ 31.0 ในปี 2564 ขณะที่ กลุ่ม decile 1 ส่วนแบ่งมูลค่าทรัพย์สินปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 2.8 มาอยู่ที่ร้อยละ 3.3 ในปี 2564 และ (4) **ทรัพย์สินทางการเงิน** การถือครองทรัพย์สินทางการเงินในแต่ละกลุ่มประชากรค่อนข้างแตกต่างกันอย่างชัดเจน โดยกลุ่ม decile 10 มีส่วนแบ่งของมูลค่าทรัพย์สินทางการเงินมากกว่าครึ่งหนึ่งของมูลค่าทรัพย์สินทางการเงินทั้งประเทศ ซึ่งในปี 2564 ส่วนแบ่งทรัพย์สินอยู่ที่ร้อยละ 54.1 ปรับเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 48.4 ในปี 2562 หรือสูงกว่าทรัพย์สินของกลุ่ม decile 1 อยู่ 30.2 เท่า และส่วนใหญ่ร้อยละ 78.6 เป็นทรัพย์สินทางการเงินเพื่อการออม

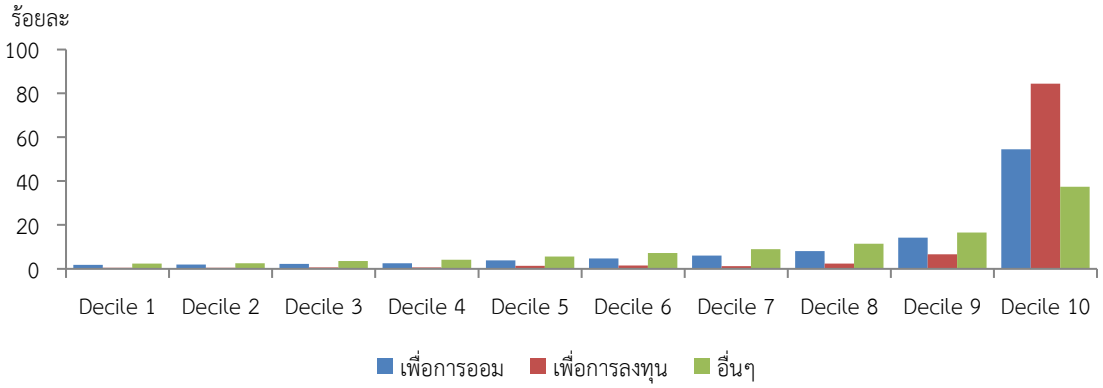
ภาพที่ 2.21 ส่วนแบ่งมูลค่าการถือครองทรัพย์สินในแต่ละประเภท จำแนกตามกลุ่มรายได้ ปี 2556 – 2564



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ข้อสังเกตสำคัญประการหนึ่งคือ หากพิจารณาจากประเภทของทรัพย์สินทางการเงิน (เพื่อการออม เพื่อการลงทุน และอื่น ๆ) พบว่า ทรัพย์สินทางการเงินเพื่อการลงทุนเป็นประเภททรัพย์สินที่มีความเหลื่อมล้ำในการถือครองมากที่สุด โดยส่วนแบ่งของมูลค่าทรัพย์สินทางการเงินเพื่อการลงทุนในกลุ่ม decile 10 อยู่ที่ร้อยละ 84.5 ของทรัพย์สินทางการเงินเพื่อการลงทุนทั้งหมด ในขณะที่ประชากรอีกร้อยละ 90 ของประเทศ (กลุ่ม decile 1 - 9) มีส่วนแบ่งของมูลค่าทรัพย์สินเพียงร้อยละ 15.5 เท่านั้น

ภาพที่ 2.22 ส่วนแบ่งการถือครองทรัพย์สินทางการเงิน จำแนกตามกลุ่มรายได้ และรายประเภท ปี 2564

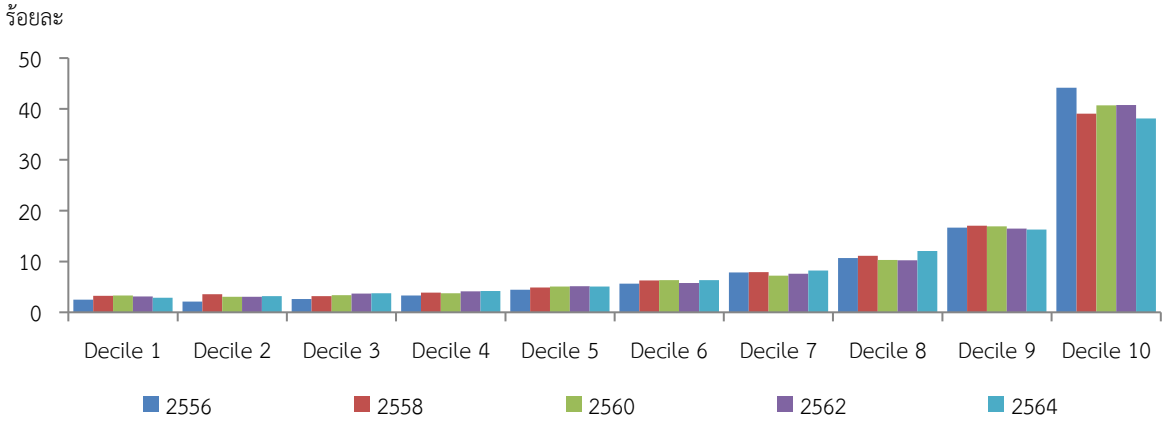


ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

2.3.2 ความเหลื่อมล้ำในการถือครองทรัพย์สินรวมสุทธิ

ในส่วนของความเหลื่อมล้ำในการถือครองทรัพย์สินรวมสุทธิ จะพิจารณาจากการนำมูลค่าหนี้สินทั้งหมด (ในระบบและนอกระบบ) หักออกจากมูลค่าทรัพย์สินรวมทั้งหมดเพื่อให้ได้มูลค่าทรัพย์สินรวมสุทธิ ซึ่งจะช่วยสะท้อนภาพความเหลื่อมล้ำทางด้านการถือครองทรัพย์สินในอีกมิติหนึ่ง โดยในส่วนของภาระหนี้สินจำแนกตามกลุ่มรายได้ พบว่า หนี้สินส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในกลุ่ม decile 10 และสูงกว่ากลุ่มรายได้อื่นอย่างชัดเจน โดยในปี 2564 ส่วนแบ่งหนี้สินของกลุ่ม decile 10 อยู่ที่ร้อยละ 38.2 ของหนี้สินทั้งหมด ปรับตัวลดลงจากร้อยละ 40.8 จากปีก่อนหน้า เช่นเดียวกับกลุ่ม decile 1 ที่ส่วนแบ่งหนี้สินลดลงมาอยู่ที่ร้อยละ 2.9

ภาพที่ 2.23 ส่วนแบ่งหนี้สิน จำแนกตามกลุ่มรายได้ ปี 2556 – 2564

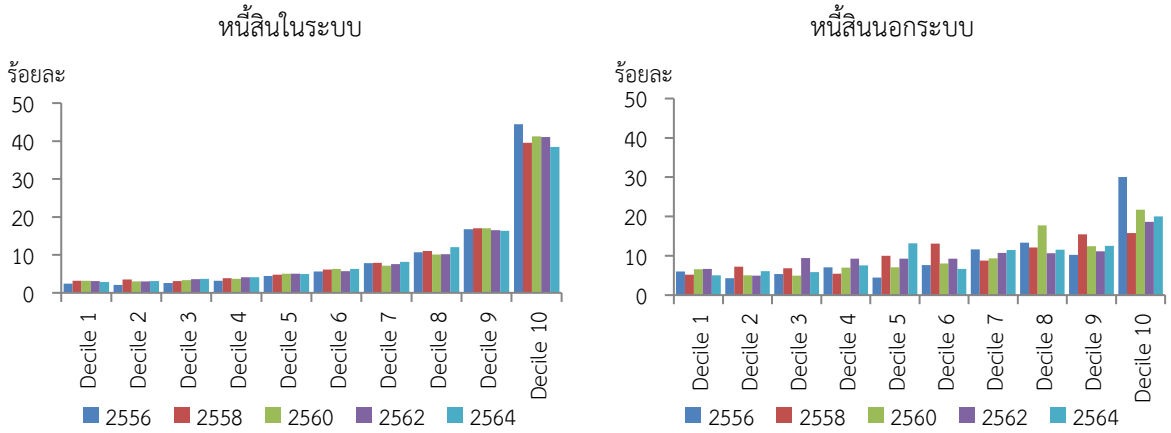


ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

เมื่อจำแนกส่วนแบ่งหนี้สินของประชากร ตามประเภทของหนี้สิน (ในระบบและนอกระบบ) พบว่า ส่วนแบ่งหนี้สินในระบบของประชากรในกลุ่มรายได้ต่าง ๆ แตกต่างกันอย่างชัดเจน โดยส่วนใหญ่ส่วนแบ่งหนี้สินจะอยู่ในกลุ่ม decile ที่ 10 เป็นหลัก แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของการเข้าถึงโอกาสทางการเงินระหว่างกลุ่มผู้มีรายได้สูงและผู้มีรายได้น้อยอย่างชัดเจน ซึ่งการกู้ยืมในระบบจะมีต้นทุนในการกู้ยืมน้อยกว่า

หนี้สินนอกระบบเพราะระดับอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่า ในขณะที่สถานการณ์ของหนี้สินนอกระบบ กลับชี้ให้เห็นว่าส่วนแบ่งหนี้สินนอกระบบของแต่ละกลุ่มรายได้ไม่ได้แตกต่างกันมากนัก แปลว่า ประชากรในแต่ละกลุ่มค่อนข้างมีโอกาสในการเข้าถึงหนี้นอกระบบได้อย่างใกล้เคียงกัน อย่างไรก็ตาม ในปี 2564 ส่วนแบ่งหนี้สินนอกระบบของกลุ่ม decile 7 – 10 ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นจากปีก่อนหน้า ส่วนกลุ่ม decile 1 กลับลดลง

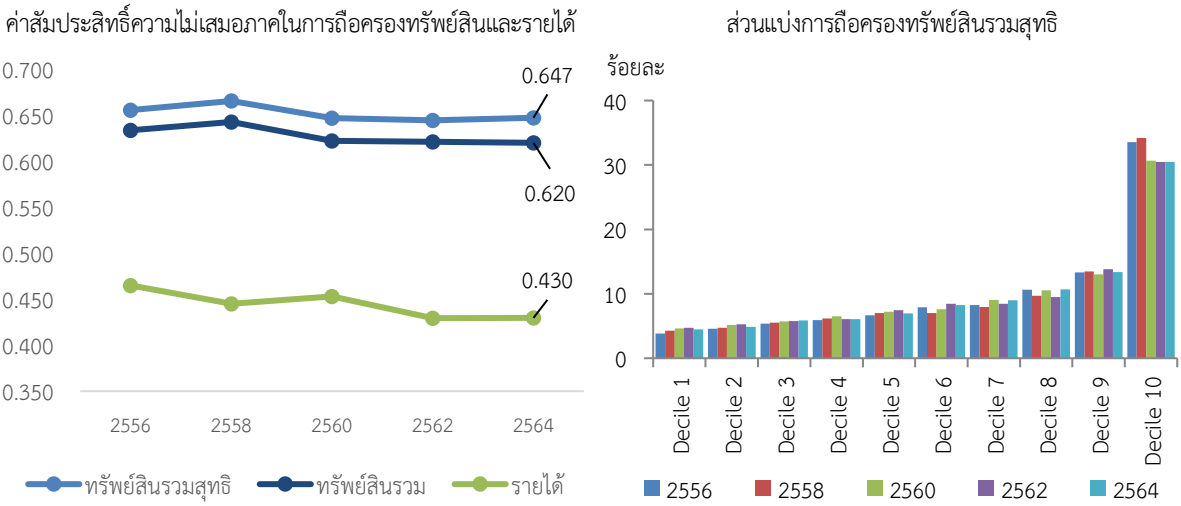
ภาพที่ 2.24 ส่วนแบ่งหนี้สินในระบบและนอกระบบ จำแนกตามกลุ่มรายได้ ปี 2556 – 2564



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

จากข้อมูลหนี้สินข้างต้นเมื่อนำมาพิจารณาความไม่เสมอภาคในการถือครองทรัพย์สินรวมสุทธิ พบว่าค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคของการถือครองทรัพย์สินรวมสุทธิในปี 2564 เพิ่มสูงขึ้นจากปีก่อน โดยมีค่าเท่ากับ 0.647 จาก 0.644 ในปี 2562 ตรงข้ามกับความเหลื่อมล้ำของทรัพย์สินรวมที่ปรับตัวลดลงเล็กน้อย รวมถึงระดับของความเหลื่อมล้ำของการถือครองทรัพย์รวมสุทธิยังคงสูงกว่าความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้และทรัพย์สินรวมอย่างชัดเจน และถือว่าอยู่ในระดับสูง

ภาพที่ 2.25 ความไม่เสมอภาคในการถือครองทรัพย์สินรวม และทรัพย์รวมสุทธิ ปี 2556 – 2564



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

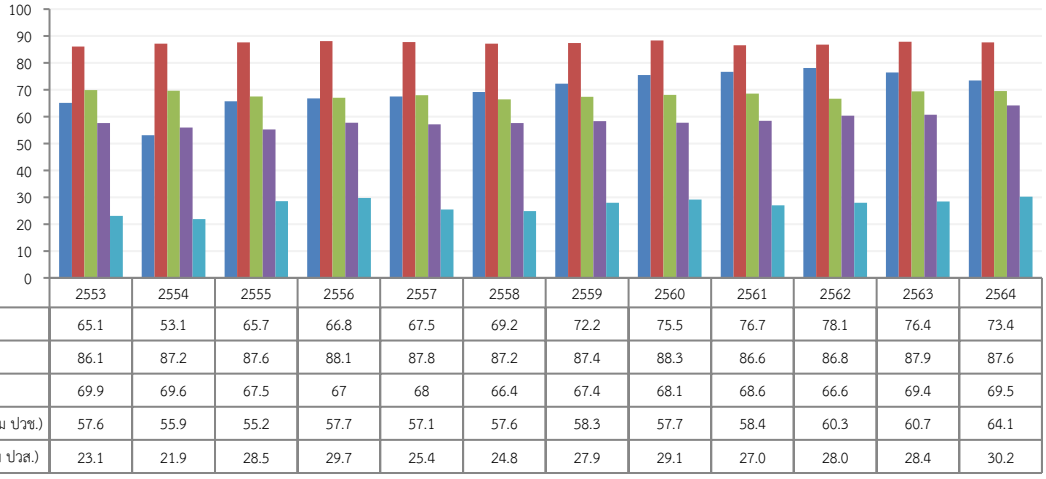
ในด้านความแตกต่างของส่วนแบ่งของมูลค่าทรัพย์สินรวมสุทธิ (ทรัพย์สินรวมหักด้วยหนี้สิน) ยังคงฉายภาพให้เห็นกระจุกตัวของส่วนแบ่งมูลค่าทรัพย์สินในกลุ่ม decile 10 อย่างชัดเจน โดยในช่วงปี 2556 – 2564 ส่วนแบ่งของกลุ่มดังกล่าวอยู่ระหว่างร้อยละ 30.5 – 34.2 ใกล้เคียงกับส่วนแบ่งของมูลค่าทรัพย์สินรวมสุทธิของกลุ่ม decile 1 – 6 แต่อย่างไรก็ตาม แนวโน้มในระยะยาวความแตกต่างของส่วนแบ่งระหว่างกลุ่มต่าง ๆ จะใกล้เคียงกันมากขึ้น (ภาพที่ 2.24 ด้านขวา) โดยเฉพาะการปรับตัวเพิ่มขึ้นของส่วนแบ่งในกลุ่ม decile 1 – 6

ที่ทำให้ช่องว่างระหว่างกลุ่มรายได้แคบลง แต่อาจต้องคำนึงถึงปัจจัยทางด้านอื่น ๆ ประกอบด้วยเนื่องจากการพิจารณาจากการถือครองทรัพย์สินรวมสุทธิจะเป็นการนำเอาอิทธิพลของหนี้สินเข้ามาเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการวิเคราะห์สถานการณ์ของความเหลื่อมล้ำทางด้านความมั่งคั่งในท้ายที่สุด

2.4 ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา

2.4.1 ความเหลื่อมล้ำด้านการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาในปี 2564 มีทิศทางที่ดีขึ้นในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย และปริญญาตรี ซึ่งมีอัตราการเข้าเรียนเพิ่มขึ้นต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2561 และเพิ่มสูงสุดในระยะ 12 ปี โดยอัตราการเข้าเรียนสุทธิในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (รวม ปวช.) อยู่ที่ร้อยละ 64.1 เพิ่มจาก 60.7 ในปี 2563 และระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) มีอัตราการเข้าเรียนสุทธิอยู่ที่ร้อยละ 30.2 เพิ่มจาก 28.4 ในปี 2563 เป็นผลจากอัตราการเข้าเรียนที่เพิ่มขึ้นในเกือบทุกภูมิภาคโดยเฉพาะภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ส่วนหนึ่งจากการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาด้วยการสนับสนุนเงินอุดหนุนเพิ่มเติมแก่นักเรียนยากจนพิเศษในระยะการแพร่ระบาดของโควิด-19 โดยกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ซึ่งช่วยให้นักเรียนได้เรียนต่อในภาคเรียนที่ 1/2564 กว่าร้อยละ 82.2[10] และโครงการเงินกู้เพื่อการศึกษาของรัฐที่นักเรียนในกลุ่มครัวเรือนยากจนที่เศรษฐานะต่ำที่สุด (Decile 1) เข้าถึงแหล่งเงินกู้เพิ่มขึ้นจากปี 2563 ขณะที่การศึกษาระดับอนุบาล มีอัตราการเข้าเรียนลดลงต่อเนื่องจากร้อยละ 78.1 ในปี 2562 มาอยู่ที่ร้อยละ 73.4 ในปี 2564 ซึ่งจำเป็นต้องเฝ้าระวังเนื่องจากเป็นช่วงวัยที่มีความสำคัญต่อการส่งเสริมพัฒนาการเพื่อการเรียนรู้ในระยะต่อไป สำหรับอัตราการเข้าเรียนสุทธิในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น ไม่ได้มีความเปลี่ยนแปลงจากปี 2563 มากนัก โดยอัตราการเข้าเรียนจะลดลงตามระดับการศึกษาที่สูงขึ้น

ภาพที่ 2.26 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrolment rate) ในแต่ละระดับชั้น ปี 2553 – 2564



	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	2564
อนุบาล	65.1	53.1	65.7	66.8	67.5	69.2	72.2	75.5	76.7	78.1	76.4	73.4
ประถมศึกษา	86.1	87.2	87.6	88.1	87.8	87.2	87.4	88.3	86.6	86.8	87.9	87.6
มัธยมต้น	69.9	69.6	67.5	67	68	66.4	67.4	68.1	68.6	66.6	69.4	69.5
มัธยมปลาย (รวม ปวช.)	57.6	55.9	55.2	57.7	57.1	57.6	58.3	57.7	58.4	60.3	60.7	64.1
ปริญญาตรี (รวม ปวส.)	23.1	21.9	28.5	29.7	25.4	24.8	27.9	29.1	27.0	28.0	28.4	30.2

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

หมายเหตุ

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

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

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

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

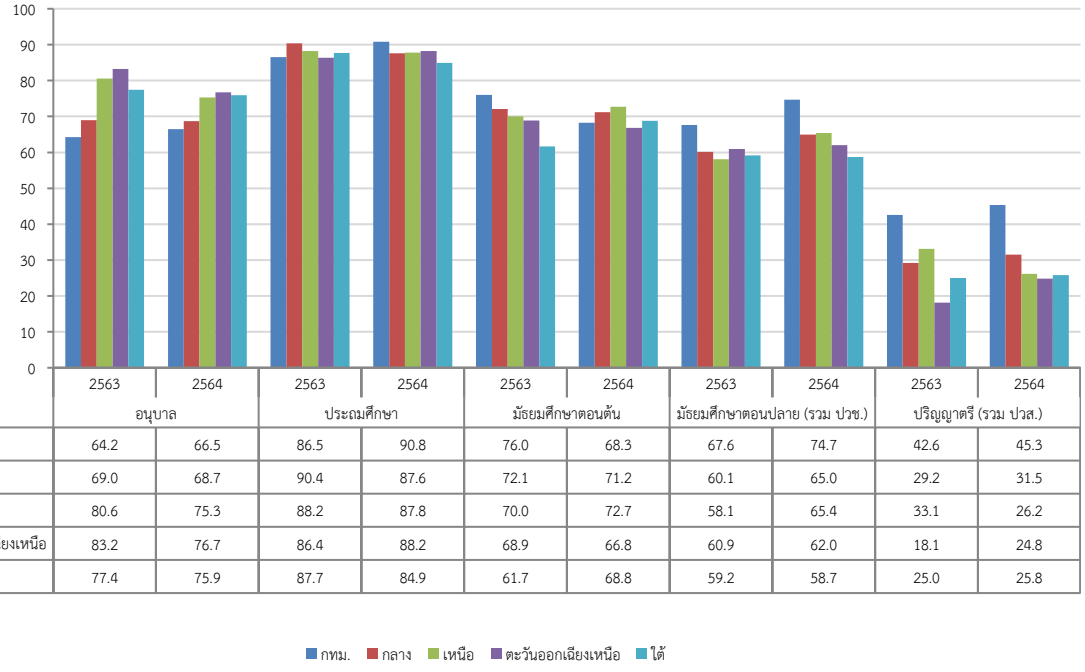
: อัตราเข้าเรียนสุทธิระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) = จำนวนนักเรียนระดับปริญญาตรีและปวส.อายุ 18-21 ปี คูณ 100 หาร ประชากรอายุ 18-21 ปี

[10] รายงานประจำปี 2564 กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

2.4.2 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrolment rate) มีความแตกต่างระหว่างภูมิภาคลดลง

โดยการศึกษาในระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) แม้จะมีความแตกต่างระหว่างภูมิภาคมากที่สุดแต่มีความแตกต่างลดลงเมื่อเทียบกับปีก่อนหน้า ซึ่งกรุงเทพมหานครยังคงมีอัตราการเข้าเรียนสุทธิระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) สูงที่สุด ขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีอัตราการเข้าเรียนสุทธิในระดับต่ำที่สุด ต่างกัน 1.8 เท่า สำหรับอัตราการเข้าเรียนสุทธิในระดับอนุบาล และมัธยมศึกษาตอนต้น พบว่า มีความแตกต่างระหว่างภูมิภาคน้อยลงและมีการปรับตัวไปในทิศทางที่ดีขึ้น ทั้งนี้ อัตราการเข้าเรียนเริ่มมีความแตกต่างในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย (รวม ปวช.) โดยอัตราการเข้าเรียนสุทธิมีความแตกต่างระหว่างภูมิภาคชัดเจนขึ้น เขตกรุงเทพมหานคร มีอัตราการเข้าเรียนสุทธิสูงกว่าภูมิภาคอื่นอย่างชัดเจน ขณะที่ภาคใต้ที่มีอัตราการเข้าเรียนสุทธิในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (รวม ปวช.) ต่ำที่สุดที่ร้อยละ 58.7 สะท้อนปัญหาการหลุดออกนอกระบบการศึกษาที่สูงกว่าภูมิภาคอื่น ส่วนหนึ่งเป็นผลจากปัญหาความยากจน สอดคล้องกับสถานการณ์ความยากจนที่พบว่าภาคใต้มีสัดส่วนคนจนสูงที่สุด โดยเฉพาะกลุ่มคนจนมาก (รายจ่ายต่ำกว่าเส้นยากจนเกิน 20%) ส่วนอัตราการเข้าเรียนสุทธิในระดับประถมศึกษามีความแตกต่างระหว่างภูมิภาคเพียงเล็กน้อย

ภาพที่ 2.27 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ ในแต่ละระดับชั้น จำแนกตามภาค ปี 2563 – 2564



	2563	2564	2563	2564	2563	2564	2563	2564	2563	2564
	อนุบาล		ประถมศึกษา		มัธยมศึกษาตอนต้น		มัธยมศึกษาตอนปลาย (รวม ปวช.)		ปริญญาตรี (รวม ปวส.)	
กทม.	64.2	66.5	86.5	90.8	76.0	68.3	67.6	74.7	42.6	45.3
กลาง	69.0	68.7	90.4	87.6	72.1	71.2	60.1	65.0	29.2	31.5
เหนือ	80.6	75.3	88.2	87.8	70.0	72.7	58.1	65.4	33.1	26.2
ตะวันออกเฉียงเหนือ	83.2	76.7	86.4	88.2	68.9	66.8	60.9	62.0	18.1	24.8
ใต้	77.4	75.9	87.7	84.9	61.7	68.8	59.2	58.7	25.0	25.8

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

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

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

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

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

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

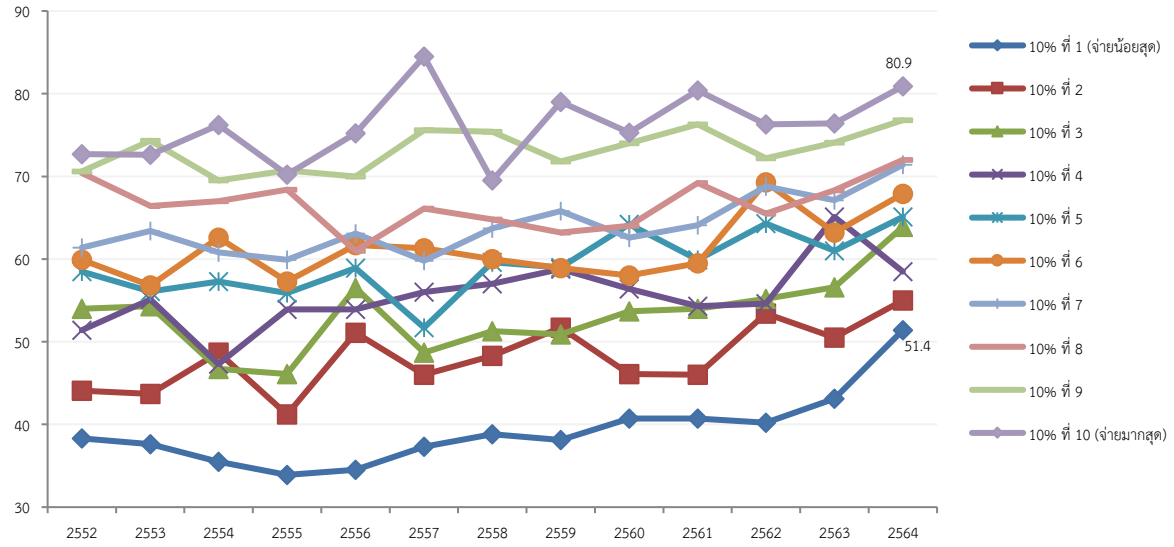
2.4.3 โอกาสในการเข้าศึกษาต่อในระดับต่าง ๆ จำแนกตามฐานะทางเศรษฐกิจ

(1) การเข้าถึงการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (รวม ปวช.) มีทิศทางที่ดีขึ้น

เมื่อจำแนกประชากรเป็น 10 กลุ่มตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค พบว่า ในปี 2564 กลุ่มเด็กที่เศรษฐานะดีที่สุด (decile 10) มีอัตราการเข้าศึกษาต่อระดับมัธยมศึกษาตอนปลายร้อยละ 80.9 สูงกว่ากลุ่มเด็กที่เศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) ประมาณ 1.6 เท่า ซึ่งมีทิศทางที่ดีขึ้นต่อเนื่องจากสองปีก่อนหน้า เป็นผลมาจากกลุ่มเด็กที่มี

เศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) เข้าถึงโอกาสทางการศึกษาได้มากขึ้น จากร้อยละ 39.8 ในปี 2562 เป็น 42.7 ในปี 2563 และ 51.4 ในปี 2564 ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความต่อเนื่องของนโยบายเรียนฟรี 15 ปี รวมถึงโครงการเงินกู้เพื่อการศึกษาของรัฐ ที่ส่งเสริมการเข้าถึงการศึกษาของเด็กที่อยู่ในครัวเรือนยากจน

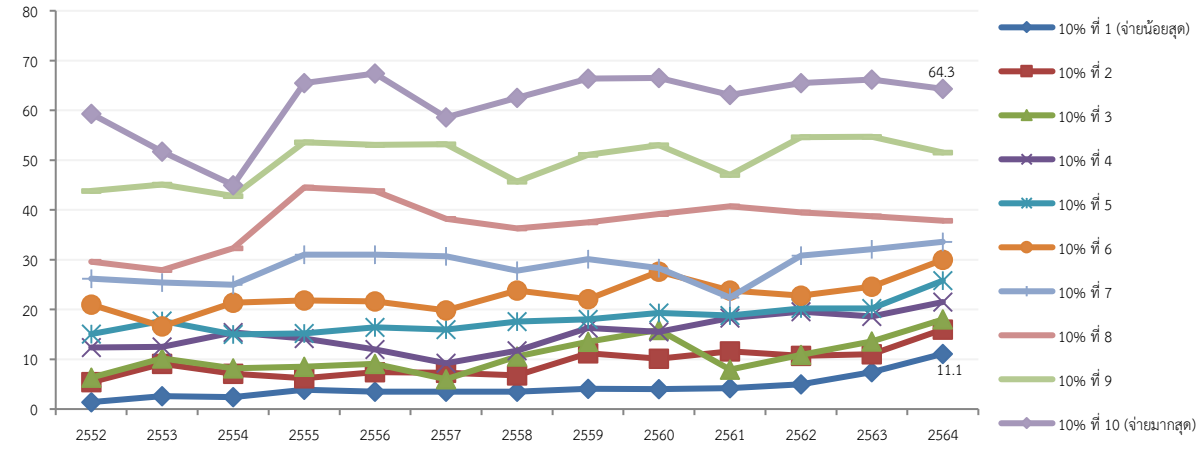
ภาพที่ 2.28 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrolment rate) ในระดับมัธยมปลาย (รวม ปวช.) จำแนกกลุ่มประชากรตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (Decile by expenditure) ปี 2552 – 2564



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.
หมายเหตุ อัตราเข้าเรียนสุทธิระดับมัธยมปลาย=จำนวนนักเรียนระดับมัธยมปลายอายุ 15-17 ปี คูณ 100 หาร จำนวนประชากรอายุ 15-17 ปี

(2) อัตราการเข้าศึกษาต่อระดับปริญญาตรีในปี 2564 โดยรวมยังอยู่ในระดับต่ำแต่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น จากร้อยละร้อยละ 28.4 ในปี 2563 เป็น 30.2 ในปี 2564 และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบตามกลุ่มประชากรตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค พบว่า อัตราการเข้าเรียนของกลุ่มที่เศรษฐานะดีที่สุด (decile 10) กับกลุ่มที่เศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) มีความแตกต่างลดลงจาก 8.9 เท่า ในปี 2563 เหลือเพียง 5.8 เท่าในปี 2564 โดยอัตราการเข้าเรียนต่อปริญญาตรีของกลุ่ม Decile 1 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น จากร้อยละ 7.4 ในปี 2563 มาเป็นร้อยละ 11.1 ในปี 2564 และ Decile 2 - Decile 7 ปรับตัวเพิ่มขึ้นเช่นกัน ขณะที่กลุ่มประชากร Decile 8 - Decile 10 มีอัตราการเข้าเรียนสุทธิลดลง แต่ยังคงเป็นกลุ่มประชากรที่เข้าถึงโอกาสทางการศึกษาในระดับปริญญาตรีสูงกว่ากลุ่มอื่น โดยเฉพาะ Decile 9 - Decile 10 เข้าถึงการศึกษาได้มากกว่าร้อยละ 50 อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาอัตราการเข้าเรียนสุทธิในระยะ 12 ปี พบว่ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในทุกกลุ่มประชากร ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการขยายตัวของมหาวิทยาลัยตามภูมิภาค ส่งผลให้โอกาสในการเข้าถึงการศึกษาเพิ่มขึ้น รวมถึงการส่งเสริมการเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้นของภาครัฐผ่านการสนับสนุนทุนการศึกษา การให้กู้ยืมผ่านกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา ตลอดจนค่านิยมในการเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้นของสังคมไทย

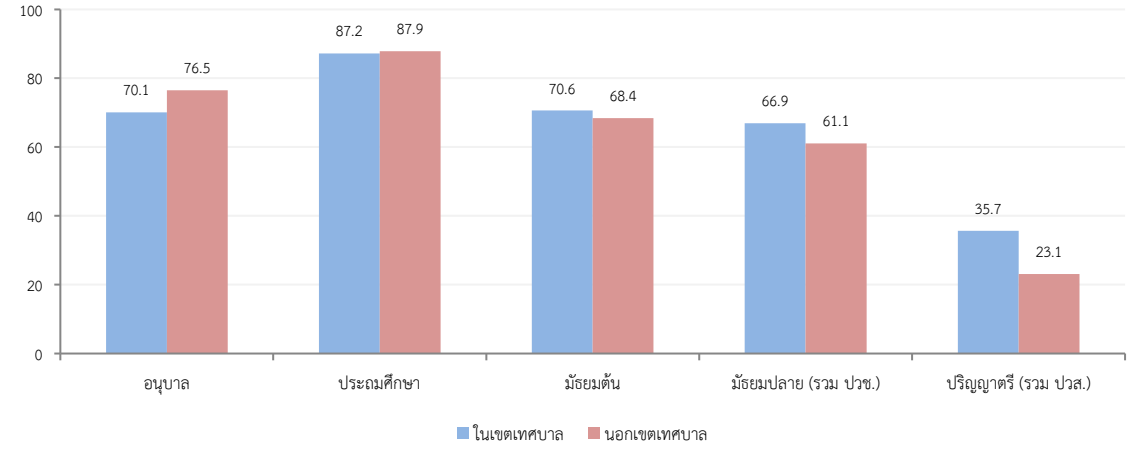
ภาพที่ 2.29 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrolment rate) ในระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) จำแนกกลุ่มประชากรตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (Decile by expenditure) ปี 2552 – 2564



ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช

2.4.4 การเข้าถึงการศึกษาในเขตและนอกเขตเทศบาลแตกต่างกันน้อยลง เมื่อพิจารณาการเข้าถึงการศึกษาของเด็กที่อาศัยอยู่ในเขตและนอกเขตเทศบาลในปี 2564 พบว่า สัดส่วนการเข้าเรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานของนักเรียนสองพื้นที่มีความแตกต่างกันน้อยลงเมื่อเทียบกับปี 2563 โดยการศึกษาในระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) เป็นระดับที่สัดส่วนการเข้าเรียนมีความแตกต่างกันชัดเจน โดยต่างกัน 1.5 เท่า เมื่อพิจารณาในแต่ละระดับการศึกษา พบว่า การเข้าถึงการศึกษาในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และปริญญาตรี (รวม ปวส.) ของเด็กที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลมีทิศทางที่ดีขึ้น แต่โดยรวมแล้วเด็กที่อยู่ในเขตเทศบาลจะมีสัดส่วนการเข้าเรียนสูงกว่าเด็กที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาล เนื่องจากปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมซึ่งเด็กที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลมักอยู่ในกลุ่มครัวเรือนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจด้อยกว่า ไม่สามารถรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาได้ อาทิ ค่าเล่าเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน ประกอบกับการกระจุกตัวของสถานศึกษาในเขตเทศบาล ทำให้นักเรียนที่อยู่นอกเขตเทศบาลหรือในพื้นที่ห่างไกล ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ส่งผลให้มีโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่น้อยลงและเสี่ยงต่อการหลุดออกนอกระบบการศึกษามากขึ้น

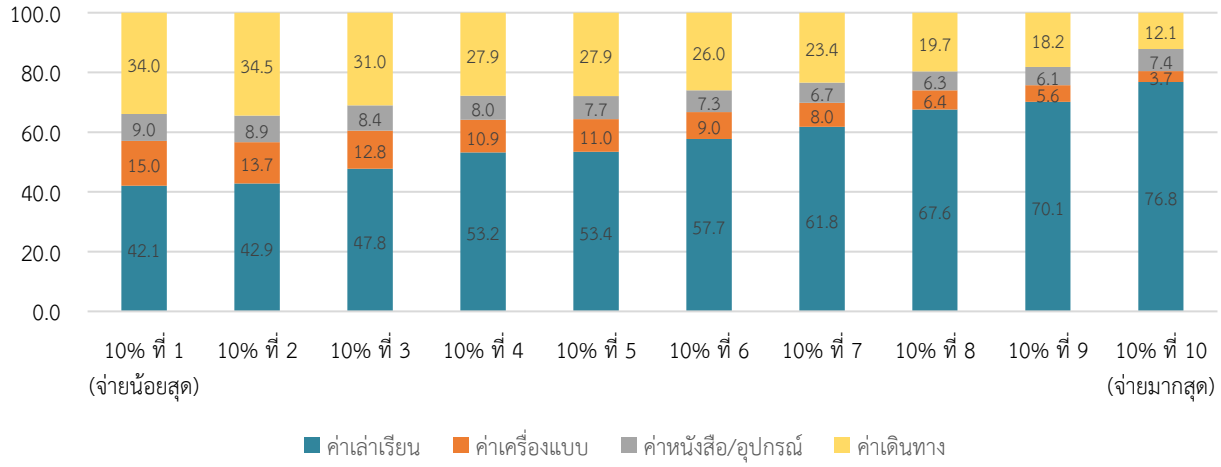
ภาพที่ 2.30 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net Enrolment rate) จำแนกตามในเขตและนอกเขตเทศบาล ปี 2564



ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช

2.4.5 โครงสร้างการใช้จ่ายด้านการศึกษาของเด็กจำแนกตามระดับรายจ่ายเฉลี่ยของครัวเรือน ปี 2564 จากข้อมูลสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนในปี 2564 พบว่า สัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของครัวเรือน (รวมโรงเรียนของรัฐและเอกชน) สูงขึ้นจากปี 2563 ส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายด้านค่าเล่าเรียนเฉลี่ย 12,555 บาทต่อคนต่อปี เพิ่มจาก 11,181 บาทต่อคนต่อปี ในปีก่อนหน้า รองลงมาเป็นค่าเดินทาง เฉลี่ย 3,957 บาทต่อคนต่อปี ค่าเครื่องแบบ เฉลี่ย 1,391 บาทต่อคนต่อปี และค่าสมุดหนังสือ/อุปกรณ์การเรียน เฉลี่ย 1,390 บาทต่อคนต่อปีเมื่อพิจารณาความแตกต่างระหว่างสถานะทางเศรษฐกิจของประชากร จะพบว่า ครัวเรือนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจดีจะสามารถจัดสรรค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายด้านค่าเล่าเรียน โดยกลุ่มครัวเรือนที่มีเศรษฐานะดีที่สุด (decile 10) มีรายจ่ายด้านการศึกษาโดยรวมถึง 60,133 บาท ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายในการเล่าเรียนมากที่สุดถึง 46,176 บาท หรือร้อยละ 76.8 เพิ่มจาก 75.5 ในปี 2563 ซึ่งอาจสะท้อนถึงการจ่ายเพื่อให้ได้การศึกษาที่มีคุณภาพมากขึ้น อาทิ การเข้าเรียนในโรงเรียนเอกชน การเรียนพิเศษเพิ่มเติม นอกเหนือจากการศึกษาในระบบปกติ นอกจากนี้ ในปี 2564 พบว่า ครัวเรือนที่เศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) มีรายจ่ายด้านการศึกษาโดยรวม 6,335 บาท โดยมีสัดส่วนรายจ่ายเกี่ยวกับค่าเล่าเรียนมากที่สุด ร้อยละ 42.1 รองลงมาเป็นค่าเดินทาง ร้อยละ 34.0 ลดลงจากปี 2563 ที่ 38.2 ค่าเครื่องแบบ ร้อยละ 15.0 และค่าหนังสือ อุปกรณ์การเรียน ร้อยละ 9.0 ลดลงจากร้อยละ 9.6 ในปีก่อนหน้า ส่วนหนึ่งอาจมีสาเหตุมาจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 ที่ทำให้ต้องปิดสถานศึกษาและจัดการเรียนการสอนในรูปแบบออนไลน์แทน ทำให้ค่าใช้จ่ายด้านหนังสือเรียนและค่าเดินทางลดลง นอกจากนี้เมื่อพิจารณาตามเศรษฐานะของครัวเรือนยังพบว่า ค่าเล่าเรียนจะเพิ่มขึ้นตามเศรษฐานะที่สูงขึ้น ส่วนค่าเดินทางจะลดลง ซึ่งจะเห็นได้ว่าแม้รัฐบาลมีนโยบายอุดหนุนค่าใช้จ่ายรายหัว ผ่านโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่อนุบาลจนถึงการศึกษาขั้นพื้นฐาน (เรียนฟรี 15 ปี) แต่ครัวเรือนยังคงมีภาระค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาจำนวนมาก อาทิ ค่าเล่าเรียน ค่าเครื่องแบบ ค่าหนังสือเรียนและอุปกรณ์การเรียน ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปเรียน นอกจากนี้ยังมีค่าใช้จ่ายเพิ่มจากการสมัครเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้น โดยเฉพาะการคัดเลือกเข้าสถาบันอุดมศึกษา TCAS ที่ไม่เอื้อต่อกลุ่มประชากรที่มีรายได้น้อย เนื่องจากมีกระบวนการคัดเลือกถึง 4 รอบ แต่ละรอบต้องเสียค่าธรรมเนียมในการสมัครสอบ (ค่าสมัครสอบวิชาสามัญวิชาละ 100 บาท) รวมถึงในรอบการสอบแอดมิดชันการเลือกอันดับของคณะและมหาวิทยาลัยจะมีค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น หากมีการเลือกอันดับที่เพิ่มขึ้น (ค่าสมัคร 150 – 900 บาท เลือกได้สูงสุด 10 อันดับ) ซึ่งอาจเป็นปัจจัยที่เพิ่มต้นทุนในการเข้าถึงการศึกษาของนักเรียนโดยเฉพาะการเข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาตรี

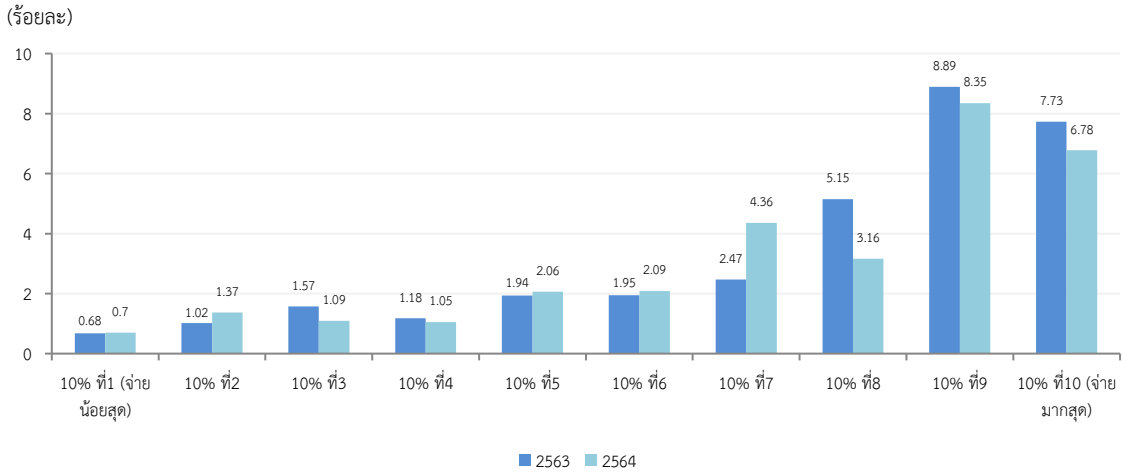
ภาพที่ 2.31 โครงสร้างการใช้จ่ายด้านการศึกษาของเด็กจำแนกตามระดับรายจ่ายเฉลี่ยของครัวเรือน ปี 2564



ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

2.4.6 โอกาสในการเข้าถึงโครงการเงินกู้เพื่อการศึกษาของรัฐ ในปี 2564 พบว่า นักเรียนในกลุ่มครัวเรือนเศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) เข้าถึงแหล่งเงินกู้เพื่อการศึกษาของรัฐเพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากร้อยละ 0.68 ในปี 2563 เป็น 0.70 ในปี 2564 อย่างไรก็ตาม ยังคงเป็นอัตราที่ต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับกลุ่มอื่น โดยกลุ่มนักเรียนที่เศรษฐานะดีเกือบที่สุด (Decile 9) กลับมีอัตราการเข้าถึงโครงการเงินกู้เพื่อการศึกษาของรัฐที่สูงที่สุดคือร้อยละ 8.35 ลดลงจากปี 2563 ที่ร้อยละ 8.89 รองลงมาคือกลุ่มเด็กที่มีเศรษฐานะดีที่สุด (Decile 10) ที่ร้อยละ 6.78 ลดลงจากร้อยละ 7.73 สาเหตุหนึ่งเนื่องมาจากนักเรียนในกลุ่มครัวเรือนที่มีเศรษฐานะดีที่สุดมีอัตราการเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้นอยู่ในระดับที่สูงกว่านักเรียนในกลุ่มครัวเรือนที่มีเศรษฐานะต่ำที่สุด ทำให้เข้าถึงโครงการเงินกู้ได้มากกว่า ซึ่งโครงการเงินกู้เพื่อการศึกษาของรัฐให้กู้ตั้งแต่ ม.ปลาย/ปวช.ขึ้นไป ดังนั้น หากภาครัฐต้องการสร้างแรงจูงใจในการเรียนต่อระดับที่สูงขึ้น อาจต้องพิจารณามาตรการให้กู้ยืมเงินแก่กลุ่มเด็กที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำ ตั้งแต่ก่อนจบมัธยมศึกษาตอนต้น หรือพิจารณาการจัดสรรเงินกู้ยืม จัดสรรทุนการศึกษา ให้กับนักเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เพื่อลดปัญหาการหลุดออกนอกระบบการศึกษา และเพิ่มโอกาสการเรียนต่อระดับที่สูงขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมได้ในระยะยาว

ภาพที่ 2.32 อัตราการเข้าถึงโครงการเงินกู้เพื่อการศึกษาของรัฐจำแนกกลุ่มประชากรตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (Decile by expenditure) ปี 2563 – 2564



ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

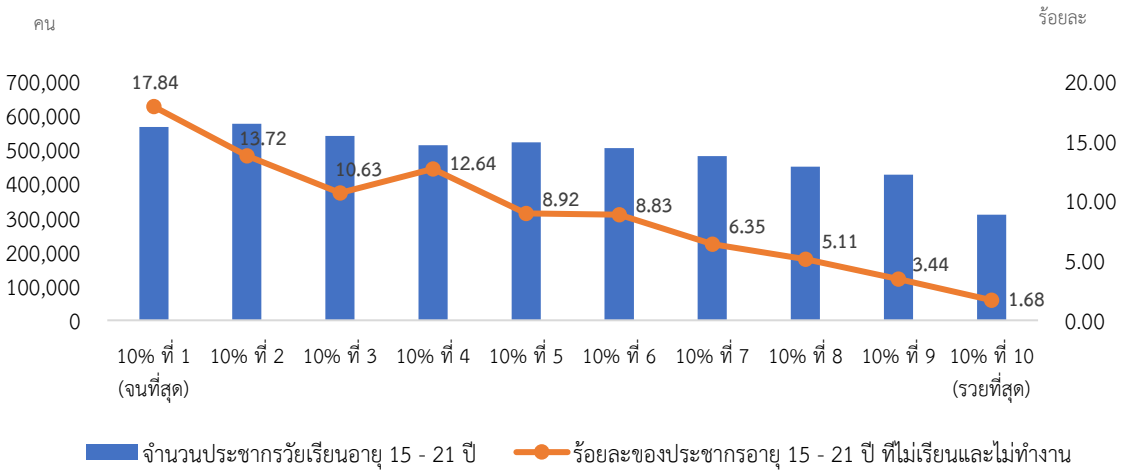
2.4.7 การหลุดออกนอกระบบการศึกษาเป็นอุปสรรคสำคัญต่อโอกาสการเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้น ส่งผลต่อเนื่องถึงความสามารถในการสร้างรายได้ทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในปี 2564 ซึ่งยังคงเผชิญกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ทำให้มีนักเรียนตกหล่น/ออกกลางคันจำนวนมาก จากฐานข้อมูลสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) และกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.)[11] พบว่า มีนักเรียนตกหล่น/ออกกลางคัน จำนวน 28,793 คน โดยอยู่ในระดับอนุบาล-ประถมศึกษา จำนวน 14,109 คน (49.0%) และอยู่ในระดับมัธยมศึกษา จำนวน 14,684 คน (51.1%) ทั้งนี้จากการสำรวจสาเหตุการไม่เรียนต่อ พบว่า เกิดจากปัญหาความจำเป็นในครอบครัว นักเรียนต้องไปช่วยผู้ปกครองทำงานเพื่อหารายได้ มีรายได้ไม่เพียงพอ ไม่มีเงินค่าเล่าเรียน โดยมีนักเรียนในสังกัด สพฐ. บางส่วน (17.5%) ไม่เรียนต่อเนื่องจากจบการศึกษาภาคบังคับแล้วไม่ประสงค์จะเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้น[12] ซึ่งหากเด็กกลุ่มดังกล่าว ไม่สามารถกลับเข้าสู่ระบบการศึกษา หรือออกจากระบบการศึกษาแล้วไม่ได้เข้าสู่ระบบการทำงานหรือเป็นผู้ไม่มีส่วนร่วม

[11] สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) (ข้อมูล ณ 10 พ.ย. 2564) และกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) (ข้อมูล ณ 14 พ.ค. 2564)

[12] การสำรวจสาเหตุการไม่เรียนต่อของนักเรียนทุนเสมอภาคกลุ่มรอยต่อ (กลุ่มตัวอย่างจำนวน 5,654 คน) จาก กสศ. และการสำรวจสาเหตุการตกหล่น/ออกกลางคัน จาก สพฐ. ผ่านโครงการพาน้องกลับมาเรียน

ทางเศรษฐกิจ จะเป็นความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาที่ส่งต่อถึงปัญหาความยากจนได้ จากข้อมูลสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน (SES) ปี 2564 พบว่าการหลุดออกนอกระบบการศึกษาของเด็กจำนวนมากไม่ก่อให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากเด็กหลุดออกนอกระบบแล้วไม่ได้อยู่ในสถานการณ์มีงานทำ โดยพบว่ามีเด็กอายุ 15 – 21 ปี ที่ไม่ได้อยู่ในระบบการศึกษาและไม่ได้ทำงาน โดยเด็กในครัวเรือนยากจนที่สุด (decile 1) มีสัดส่วนเด็กกลุ่มนี้ถึงร้อยละ 17.84 ของประชากรวัยเรียนหรือประมาณ 100,000 คน ส่วนใหญ่ออกจากระบบการศึกษาไปเป็นแม่บ้าน กำลังหางาน และบางส่วนไม่เต็มใจจะทำงาน รวมถึงอยู่ในภาวะป่วยหรือพิการ อย่างไรก็ตาม พบว่ามีสัดส่วนลดลงจากร้อยละ 21.74 หรือประมาณ 120,000 คน ในปี 2563

ภาพที่ 2.33 ร้อยละของเด็กอายุ 15 – 21 ปี ที่ไม่ได้อยู่ในระบบการศึกษาและไม่ได้ทำงาน ปี 2564



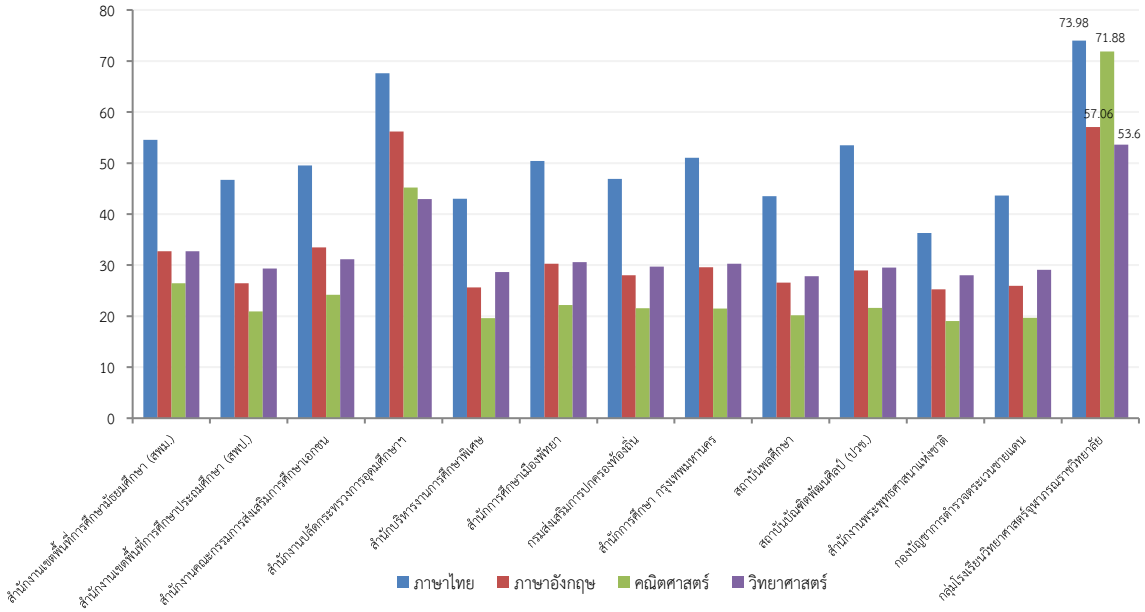
ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช

2.4.8 ความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพการศึกษา ในภาพรวมคะแนนเฉลี่ยผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ปี 2564 ของนักเรียนไทย มีคะแนนลดลงในทุกระดับชั้น โดยมีคะแนนเฉลี่ยลดลงตามระดับการศึกษาที่สูงขึ้น ระดับประถมศึกษาปีที่ 6 มีคะแนนเฉลี่ยลดลงจาก 42.13 คะแนน มาอยู่ที่ 40.19 คะแนนในปี 2564 ระดับมัธยมศึกษาปีที่ 3 มีคะแนนเฉลี่ยลดลงจาก 36.03 มาอยู่ที่ 34.57 คะแนนในปี 2564 และระดับมัธยมศึกษาปีที่ 6 มีคะแนนเฉลี่ยลดลงจาก 33.78 เป็น 31.57 คะแนนในปี 2564 ซึ่งผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษายังคงอยู่ในระดับต่ำโดยค่าเฉลี่ยคะแนนรวมในแต่ละระดับชั้นต่ำกว่าร้อยละ 50 สาเหตุที่คุณภาพการศึกษาลดลง ส่วนหนึ่งเกิดจากการปิดเรียนในระยะการแพร่ระบาดของโควิด–19 ทำให้สถานศึกษาต้องปรับรูปแบบการเรียนการสอน ครูผู้สอนและผู้เรียนต้องปรับตัวสำหรับการเรียนรู้ ส่งผลให้คะแนนผลการทดสอบปรับตัวลดลง โดยเฉพาะในรายวิชาคณิตศาสตร์ ซึ่งจากวิธีการสอนคณิตศาสตร์ที่ช่วยให้ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่สูงขึ้น คือรูปแบบการสอนที่มุ่งเน้นให้นักเรียนเกิดการเรียนรู้ตามจุดมุ่งหมายของการเรียน เน้นทักษะการคิดคำนวณ มีกระบวนการกลุ่มเพื่อเรียนรู้ร่วมกัน มีทักษะการแก้ปัญหาและการนำไปใช้ในชีวิตประจำวัน เช่น จากคู่มือการสอนของสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.) ให้สอนเนื้อหาใหม่โดยทบทวนต่อยอดจากความรู้เดิม ใช้สื่อประกอบ รูปภาพ สัญลักษณ์ กิจกรรมเพลง รวมถึงการทำแบบฝึกหัด ซึ่งการเรียนในห้องเรียนช่วยสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการเรียนรู้ได้มากกว่า เป็นต้น

(1) **คุณภาพการศึกษามีความเหลื่อมล้ำระหว่างสังกัดโรงเรียน** หากจำแนกผลคะแนน O-NET ตามสังกัดโรงเรียนจะพบว่า ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ปี 2563 โรงเรียนที่มีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งที่เน้นการส่งเสริมการเรียนด้านวิทยาศาสตร์ ได้แก่ **โรงเรียนจุฬาภรณราชวิทยาลัยมีคะแนนเฉลี่ยสูงสุดในทุกวิชา**

โดยมีคะแนนเฉลี่ยมากกว่า 50 คะแนนในทุกวิชา โดยมีคะแนนเพิ่มขึ้นในวิชาคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ รองลงมาคือโรงเรียนสังกัดกระทรวงการอุดมศึกษาวิทยาศาสตร์วิจัยและนวัตกรรม (กลุ่มโรงเรียนสาธิต) ซึ่งมีคะแนนเฉลี่ยที่ลดลงจากปีก่อนหน้า โดยมีคะแนนเฉลี่ยวิชาคณิตศาสตร์ลดลงจนต่ำกว่าร้อยละ 50 (45.22 คะแนน) ขณะที่โรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาอย่างเท่าเทียม มีโรงเรียนครอบคลุมนักเรียนมากที่สุด โดยคะแนนเฉลี่ยของโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน รายวิชาที่มีคะแนนเฉลี่ยสูงที่สุดคือ วิชาภาษาไทย (52.13 คะแนน) รองลงมาคือ วิทยาศาสตร์ (31.67 คะแนน) ภาษาอังกฤษ (30.79 คะแนน) และคณิตศาสตร์ (24.75 คะแนน) ทั้งนี้ ยังคงต้องพัฒนาคุณภาพในวิชาอื่นๆ ให้สามารถยกระดับให้ใกล้เคียงกับโรงเรียนในกลุ่มวิทยาศาสตร์มากขึ้น ขณะที่กลุ่มโรงเรียนสังกัดสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ โรงเรียนสังกัดสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ และโรงเรียนสังกัดกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนเป็นกลุ่มที่มีคะแนนเฉลี่ยต่ำสุด โดยมีคะแนนเฉลี่ยใน 3 วิชาหลัก คือ วิชาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และภาษาอังกฤษ ต่ำกว่า 30 คะแนน สอดคล้องกับผลการทดสอบ PISA ที่สะท้อนว่ายังคงมีเด็กไทยจำนวนมากที่มีความสามารถด้านการอ่านคณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ที่ต่ำกว่าระดับที่นำมาใช้ในชีวิตประจำวันได้จริง ซึ่งเป็นประเด็นที่ต้องเร่งพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ดีขึ้นต่อไป

ภาพที่ 2.34 คะแนนเฉลี่ยการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 จำแนกตามสังกัด

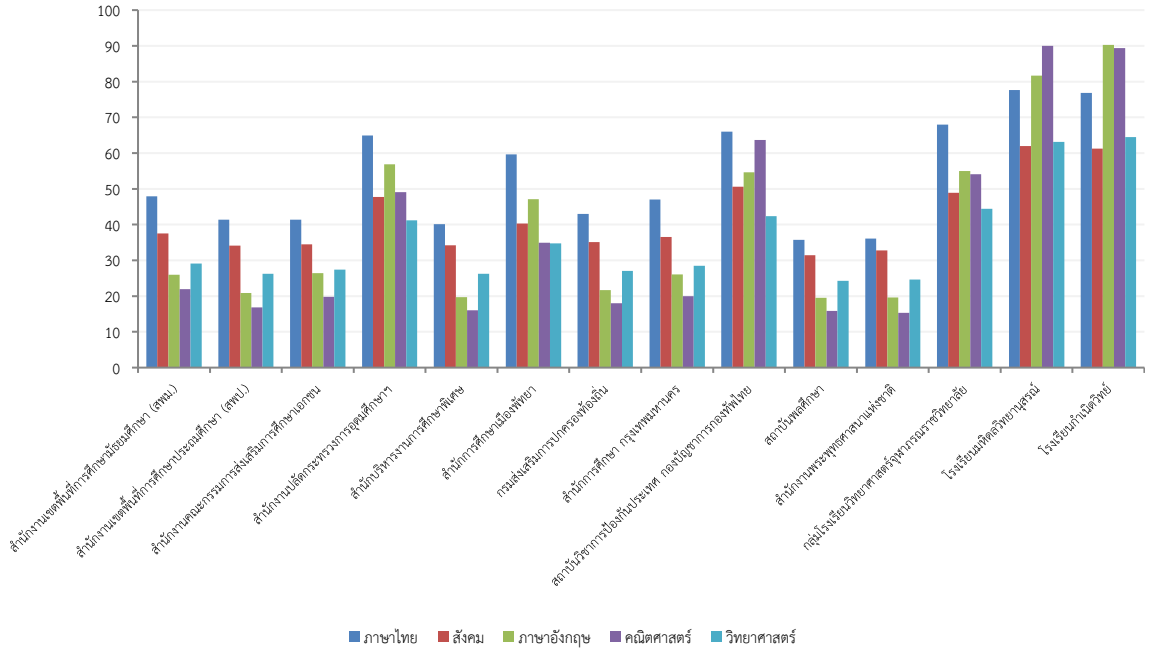


ที่มา : สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ

(2) **ผลคะแนน O-NET ระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ในภาพรวมปี 2564 มีทิศทางที่ดีขึ้นในวิชาภาษาไทย** โดยเพิ่มจาก 44.36 คะแนน เป็น 46.40 คะแนน วิชาสังคมจาก 35.93 คะแนน เป็น 36.87 คะแนน ส่วนวิชาภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์มีคะแนนเฉลี่ยลดลง โดยวิชาภาษาอังกฤษลดลงจาก 29.94 เป็น 25.56 คะแนน วิชาคณิตศาสตร์จาก 26.04 เป็น 21.28 คะแนน และวิชาวิทยาศาสตร์จาก 32.68 เป็น 28.65 คะแนน และผลคะแนนตามกลุ่มโรงเรียนเป็นลักษณะเดียวกับผลการสอบของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 กล่าวคือ กลุ่มโรงเรียนที่เน้นวิทยาศาสตร์ ได้แก่ โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์มีคะแนนสูงที่สุดในทุกวิชา รองลงมาคือโรงเรียนกำเนิดวิทย์ และโรงเรียนจุฬาภรณราชวิทยาลัย ตามลำดับ ขณะที่กลุ่มโรงเรียนอื่น ๆ มีผลคะแนนเฉลี่ยในแต่ละวิชาเพิ่มสูงขึ้นจากปีที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม กลุ่มโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขต

พื้นที่การศึกษาประถมศึกษา สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ โรงเรียนสังกัดสถาบันพลศึกษา โรงเรียนสถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์ และโรงเรียนสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ยังคงมีผลคะแนนเฉลี่ยวิชาคณิตศาสตร์ในระดับที่ต่ำมากหรือไม่ถึง 20 คะแนน ซึ่งยังคงต้องเร่งพัฒนาคุณภาพการศึกษาเพื่อยกระดับคุณภาพและลดช่องว่างทางคุณภาพการศึกษาระหว่างกลุ่มโรงเรียนลงต่อไป

ภาพที่ 2.35 คะแนนเฉลี่ยการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 จำแนกตามสังกัด



ที่มา : สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ

(3) **ความเหลื่อมล้ำทางคุณภาพการศึกษาจำแนกตามขนาดของโรงเรียน ที่ตั้ง ภูมิภาค**

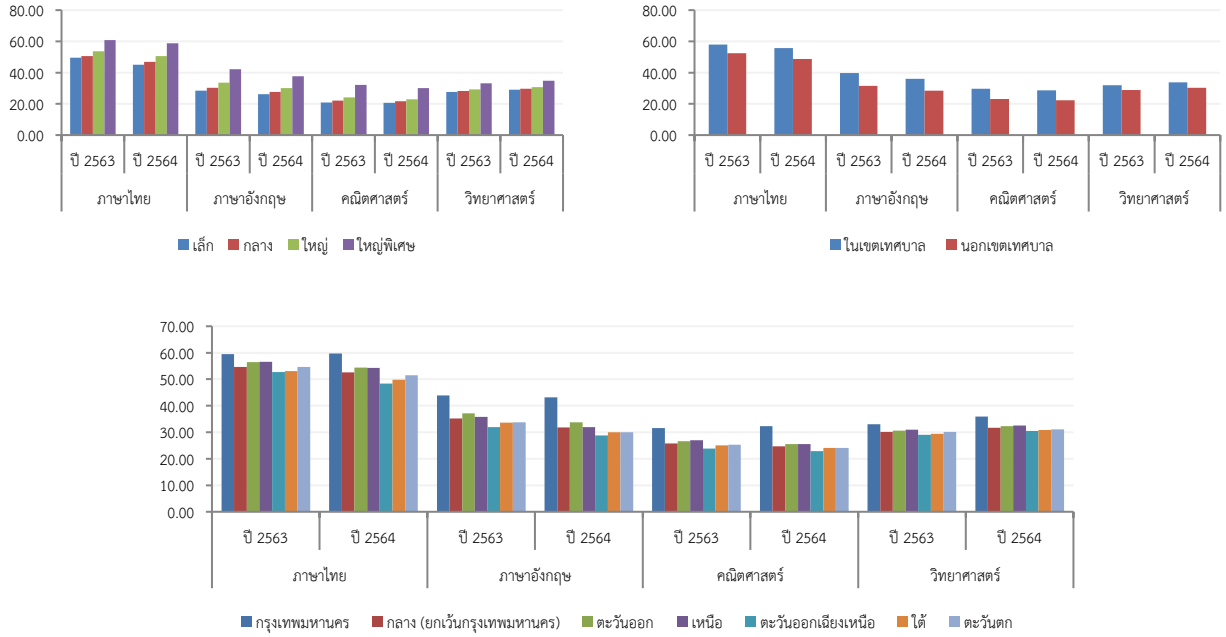
ผลการวิเคราะห์คะแนนเฉลี่ยการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ปี 2564 เมื่อพิจารณาตามขนาดโรงเรียน พบว่า โรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษมีคะแนนเฉลี่ยสูงสุดในทุกวิชา รองลงมาคือโรงเรียนขนาดใหญ่ โรงเรียนขนาดกลาง และโรงเรียนขนาดเล็ก ตามลำดับ และหากพิจารณาจากตำแหน่งที่ตั้งจะพบว่า นักเรียนโรงเรียนในเขตเทศบาลมีคะแนนเฉลี่ยสูงกว่านักเรียนโรงเรียนนอกเขตเทศบาล ขณะที่นักเรียนโรงเรียนในเขตกรุงเทพมหานครมีคะแนนเฉลี่ยสูงที่สุดในทุกรายวิชา และนักเรียนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีคะแนนเฉลี่ยต่ำสุดทุกวิชา ขณะที่ผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 โรงเรียนในเขตกรุงเทพมหานครมีคะแนนเฉลี่ยสูงที่สุดในทุกรายวิชา แต่ภูมิภาคที่มีคะแนนเฉลี่ยต่ำสุดในรายวิชาภาษาไทย สังคม และวิทยาศาสตร์ คือ ภาคใต้ ส่วนคะแนนเฉลี่ยต่ำสุดในรายวิชาภาษาอังกฤษและคณิตศาสตร์ คือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งจะเห็นได้ว่า คุณภาพการศึกษามีความเชื่อมโยงกับขนาดโรงเรียน ที่ตั้ง และภูมิภาค โดยโรงเรียนขนาดใหญ่มีคะแนนผลการทดสอบทางการศึกษาสูงกว่าโรงเรียนขนาดเล็ก และโรงเรียนในพื้นที่กรุงเทพมหานครมีคะแนนผลการทดสอบสูงกว่าภูมิภาคอื่น สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากนโยบายของรัฐทั้งด้านงบประมาณและบุคลากร จัดสรรตามขนาดโรงเรียน จึงเอื้อต่อโรงเรียนขนาดใหญ่มากกว่าโรงเรียนขนาดเล็ก ทำให้โรงเรียนขนาดเล็กซึ่งเกือบทั้งหมดอยู่ในชนบทห่างไกลความเจริญ มีปัญหาด้านการขาดงบประมาณ กำลังคน วัสดุอุปกรณ์และความพร้อมในหลายด้าน จึงไม่สามารถแข่งขันกับโรงเรียนขนาดใหญ่ของรัฐและเอกชนได้ ประกอบกับผู้ปกครองที่มีความพร้อมมักจะส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนขนาดใหญ่ ซึ่งส่วนมากตั้งอยู่ในเขตเทศบาล เด็กที่ต้องอยู่ในโรงเรียนขนาดเล็กจึงเป็นเด็ก

ด้อยโอกาสที่ผู้ปกครองขาดความพร้อม[13] และเมื่อพิจารณาอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามเกณฑ์อัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา สังกัดคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ณ 23 ธันวาคม 2563) พบว่า อัตรากำลังครูขึ้นอยู่กับจำนวนนักเรียนในสถานศึกษาเป็นหลัก โดยเฉพาะการกำหนดอัตรากำลังของสายงานการสอน ขึ้นอยู่กับจำนวนห้องเรียนแต่ละระดับการศึกษา (ระดับมัธยมศึกษากำหนดนักเรียนไม่เกิน 35 คนต่อห้อง) คูณด้วยชั่วโมงเรียนตามหลักสูตรต่อสัปดาห์ (ม.ต้น 30 ชั่วโมง / ม.ปลาย 35 ชั่วโมง) และหารด้วยชั่วโมงการปฏิบัติงานของครู 1 คนต่อสัปดาห์ (20 ชั่วโมง) ดังนั้นโรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษ ที่มีนักเรียนตั้งแต่ 2,500 คนขึ้นไป จะได้รับการจัดสรรอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสูงกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ (จำนวนนักเรียน 1,500 – 2,499 คน) โรงเรียนขนาดกลาง (จำนวนนักเรียน 500 – 1,499 คน) และโรงเรียนขนาดเล็ก (จำนวนนักเรียน 1 - 499 คน) ขณะที่รายวิชาที่เปิดสอนไม่ได้ลดลงตามขนาดโรงเรียน (รายวิชาพื้นฐานระดับ ม.ปลาย 8 วิชา ได้แก่ ภาษาไทย คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาอังกฤษ สังคมศึกษา สุขศึกษาและพลศึกษา ศิลปศึกษา และการงานอาชีพ/เทคโนโลยี) รวมถึงรายวิชาเพิ่มเติม เช่น ฟิสิกส์ เคมี ชีววิทยา เป็นต้น จึงส่งผลให้โรงเรียนขนาดใหญ่และใหญ่พิเศษ สามารถจัดสรรครูได้เพียงพอกับรายวิชาที่เปิดสอน สะท้อนได้จาก โรงเรียนมัธยมศึกษาในพื้นที่กรุงเทพมหานคร จากข้อมูลโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษากรุงเทพมหานคร เขต 1 และ เขต 2 พบว่า มีโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาจำนวน 119 โรงเรียน ส่วนมาก เป็นโรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษ (41 โรงเรียน) ขนาดใหญ่ (33 โรงเรียน) ขนาดกลาง (24 โรงเรียน) และขนาดเล็ก (21 โรงเรียน) ขณะที่โรงเรียนในพื้นที่ต่างจังหวัด ส่วนมากเป็นโรงเรียนขนาดเล็กและขนาดกลาง ดังนั้นโรงเรียนในกรุงเทพมหานครจึงสามารถจัดสรรอัตรากำลังครูได้มากกว่า ยกตัวอย่างเช่น ครูในโรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษ นักเรียน 2,500 คน สามารจัดสรรครูได้ประมาณ 125 คน[14] หากเฉลี่ยตามรายวิชาพื้นฐาน 8 วิชา จะมีครูประมาณ 15 คนต่อรายวิชา ขณะที่โรงเรียนขนาดเล็ก นักเรียนจำนวน 499 คน สามารจัดสรรครูได้จำนวน 25 คน เฉลี่ยครูรายวิชาละ 3 คนโดยประมาณ เป็นต้น นอกจากนี้ โรงเรียนขนาดกลางขึ้นไป สามารถจัดสรรบุคลากรสายงานสนับสนุนเพิ่มเติมได้จำนวน 2 - 4 คน เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระงานด้านการสนับสนุนทางการศึกษา ทำให้ครูสามารถทุ่มเทกับการสอนในห้องเรียนได้มากขึ้น ดังนั้นปัจจัยด้านบุคลากรจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลให้คุณภาพการศึกษาจากคะแนนเฉลี่ยการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) มีความแตกต่างกันตามขนาดโรงเรียน

[13] อิทธิพล พลเหี้ยมหาญ. (2562). บทความทางวิชาการ “โรงเรียนมัธยมขนาดเล็ก ปัญหาใหญ่ของการศึกษาไทย”. วารสารสถาบันวิจัยพิมลธรรม .ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2562).

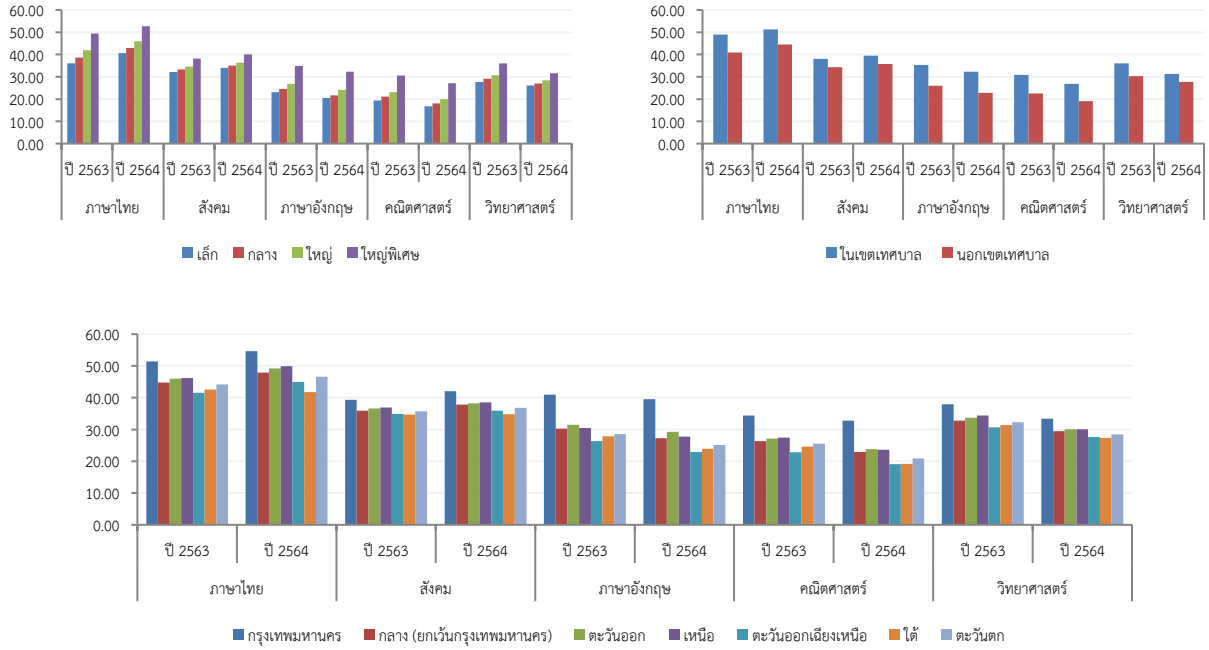
[14] อัตรากำลังของสายงานการสอน = จำนวนห้องเรียนแต่ละระดับการศึกษา (ระดับมัธยมศึกษากำหนดนักเรียนไม่เกิน 35 คนต่อห้อง) คูณด้วยชั่วโมงเรียนตามหลักสูตรต่อสัปดาห์ (35 ชั่วโมง) และหารด้วยชั่วโมงการปฏิบัติงานของครู 1 คนต่อสัปดาห์ (20 ชั่วโมง)

ภาพที่ 2.36 คะแนนเฉลี่ยการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ปี 2564 จำแนกตามขนาดโรงเรียน ที่ตั้งและภูมิภาค



ที่มา : สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ

ภาพที่ 2.37 คะแนนเฉลี่ยการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ปี 2564 จำแนกตามขนาดโรงเรียน ที่ตั้งและภูมิภาค



ที่มา : สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ

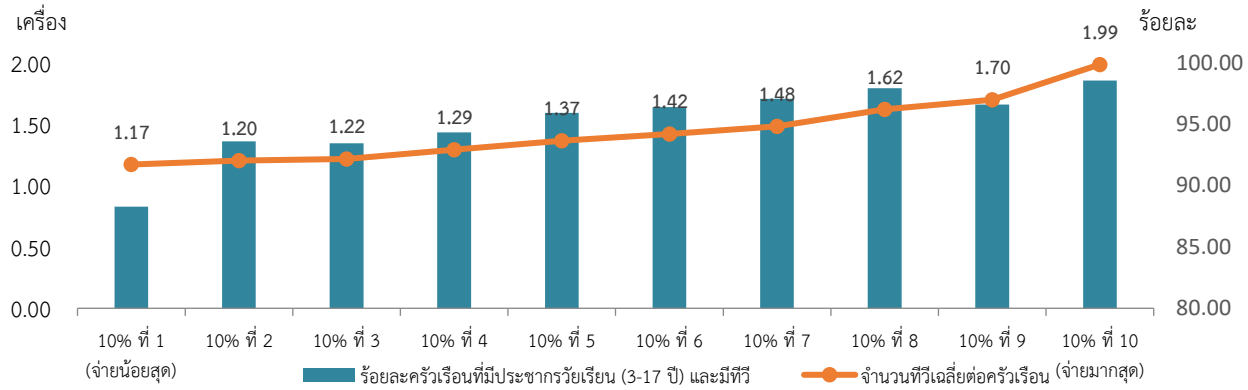
หมายเหตุ : โรงเรียนขนาดเล็กสังกัด สพป. และ สช. จำนวนนักเรียน 1 - 120 คน สังกัด สพม. จำนวนนักเรียน 1 - 499 คนโรงเรียนขนาดกลางสังกัด สพป. และ สช. จำนวนนักเรียน 121 - 600 คน สังกัด สพม. จำนวนนักเรียน 500 - 1,499 คนโรงเรียนขนาดใหญ่สังกัด สพป. และ สช. จำนวนนักเรียน 601 - 1,500 คน สังกัด สพม. จำนวนนักเรียน 1,500 - 2,499 คนโรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษสังกัด สพป. และ สช. จำนวนนักเรียน 1,501 คนขึ้นไป สังกัด สพม. จำนวนนักเรียน 2,500 คนขึ้นไป

2.4.9 ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 แม้ว่าความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาจะมีทิศทางที่ดีขึ้น และอัตราการเข้าเรียนของนักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายและปริญญาตรีจะเพิ่มขึ้น แต่ยังมีกลุ่มเด็กที่ตกหล่นจากระบบการศึกษา โดยเฉพาะนักเรียนในครัวเรือนที่มีเศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) ซึ่งนอกจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการหลุดออกนอกระบบการศึกษา ยังส่งผลกระทบด้านคุณภาพการศึกษา เนื่องจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 ทำให้สถานศึกษาต้องปิดโรงเรียน ส่งผลให้การเรียนการสอนในห้องเรียนไม่สามารถทำได้ ประสิทธิภาพในการเรียนรู้ลดลง สะท้อนได้จากคะแนนเฉลี่ยผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-Net) ที่มีคะแนนลดลงในทุกระดับชั้น นอกจากนี้ยังส่งผลให้เกิดปัญหาภาวะสูญเสียการเรียนรู้ (Learning Loss) โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กเล็ก โดยธนาคารโลกประเมินว่า การแพร่ระบาดของโควิด-19 ที่ทำให้สถานศึกษาต้องปิดโรงเรียนนั้น อาจทำให้เกิดการสูญเสียการเรียนรู้ของเด็ก ระหว่าง 3 – 9 เดือน ซึ่งในระยะยาวอาจทำให้เด็กคนหนึ่งสูญเสียความสามารถในการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจในช่วงชีวิตสูงถึง 6,472 – 25,689 ดอลลาร์ สรอ. (คิดเป็น 217,000 – 864,000 บาท)[15] ซึ่งการปิดเรียนส่งผลให้นักเรียนต้องเรียนรู้ผ่านแพลตฟอร์มการเรียนรู้อื่น อาทิ การเรียนการสอนผ่านระบบออนไลน์ และการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม (DLTV) โดยสามารถเรียนรู้ได้ผ่าน 3 ช่องทางคือ (1) โทรทัศน์ช่อง DLTV (2) ผ่านเว็บไซต์ DLTV และ (3) แอปพลิเคชัน DLTV เพื่อชดเชยการเรียนการสอนในห้องเรียน อย่างไรก็ตาม ยังคงมีข้อจำกัดสำหรับนักเรียนในครัวเรือนยากจน ด้านการเข้าถึงอุปกรณ์ที่ใช้ในการเรียนรู้ เช่น โทรทัศน์ คอมพิวเตอร์และสมาร์ทโฟนที่สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้ โดยจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2564 ชี้ให้เห็นว่า ครัวเรือนที่มีเศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) มีแนวโน้มที่ต้องรับภาระจากการดำเนินนโยบายการเรียนรู้ผ่านแพลตฟอร์มการเรียนรู้ต่าง ๆ มากกว่ากลุ่มครัวเรือนที่มีเศรษฐานะดีที่สุด (decile 10) ดังนี้

(1) **ครัวเรือนที่มีเศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) มีแนวโน้มรับภาระในการจัดหาอุปกรณ์มากกว่ากลุ่มครัวเรือนที่มีเศรษฐานะดีที่สุด (decile 10)** เมื่อพิจารณาด้านการเข้าถึงการเรียนผ่านอุปกรณ์การเรียนรู้นอกห้องเรียน พบว่า การเข้าถึงการเรียนผ่านโทรทัศน์ มีค่าเฉลี่ยการมีโทรทัศน์ของครัวเรือนที่มีประชากรวัยเรียน (3-17 ปี) อยู่ที่ 1.37 เครื่องต่อครัวเรือน และมีครัวเรือนที่มีประชากรวัยเรียนและมีโทรทัศน์อยู่ที่ร้อยละ 94.27 โดยหากจำแนกตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค ครัวเรือนที่เศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) มีประชากรวัยเรียน (3–17 ปี) มีโทรทัศน์เฉลี่ย 1.17 เครื่องต่อครัวเรือน และมีครัวเรือนที่มีประชากรวัยเรียนและโทรทัศน์ถึงร้อยละ 88.28 โดยครัวเรือนที่เศรษฐานะดีที่สุด (decile 10) ที่มีประชากรวัยเรียน (3 – 17 ปี) มีโทรทัศน์เฉลี่ย 1.99 เครื่องต่อครัวเรือน และมีครัวเรือนที่มีโทรทัศน์ถึงร้อยละ 98.57

[15] ที่มา: World Bank, *"Simulating the Potential Impacts of COVID-19 School Closures on Schooling and Learning Outcomes: A Set of Global Estimates"*, June 2020

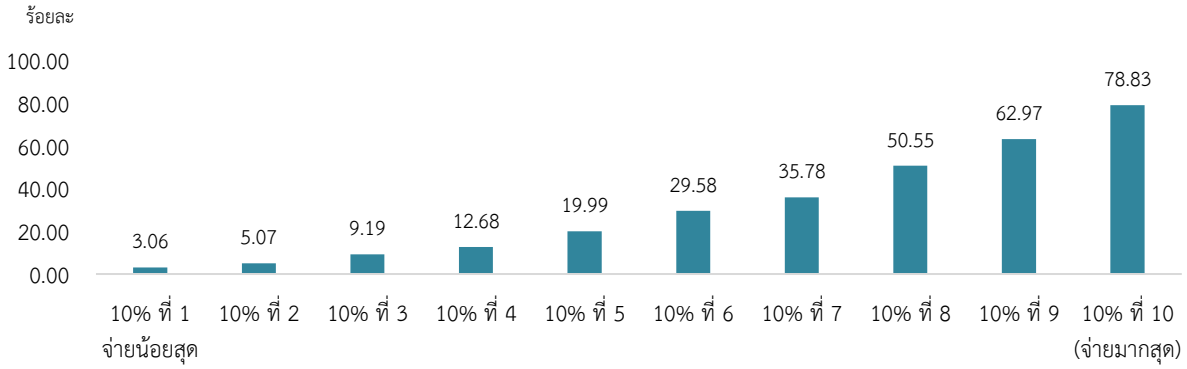
ภาพที่ 2.38 จำนวนโทรทัศน์เฉลี่ยต่อครัวเรือนและร้อยละครัวเรือนที่มีประชากรวัยเรียน (3 - 17 ปี) ที่มีโทรทัศน์ ปี 2564



ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

(2) **ครัวเรือนที่มีเศรษฐานะต่ำที่สุด(decile 1) เข้าถึงการเรียนผ่านคอมพิวเตอร์ที่เข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้น้อย** โดยในภาพรวมครัวเรือนที่มีประชากรวัยเรียน (3-17 ปี) ที่มีคอมพิวเตอร์ที่เข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้มีเพียงร้อยละ 22.13 เพิ่มขึ้นจาก 19.71 ในปี 2563 และหากพิจารณาแยกตามกลุ่มครัวเรือนตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค จะพบว่ากลุ่มครัวเรือนที่มีเศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) มีคอมพิวเตอร์ที่เข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้เพียงร้อยละ 3.06 ขณะที่กลุ่มครัวเรือนที่มีเศรษฐานะดีที่สุด (decile 10) มีคอมพิวเตอร์ที่เข้าถึงอินเทอร์เน็ตสูงถึงร้อยละ 78.83 ซึ่งจะเห็นได้ว่าการส่งเสริมการเรียนผ่านคอมพิวเตอร์เพียงอย่างเดียวจะไม่สะท้อนบริบทของสังคมไทยมากนัก เนื่องจากมีความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงของแต่ละกลุ่มครัวเรือนตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคอย่างมาก

ภาพที่ 2.39 ร้อยละครัวเรือนที่มีประชากรวัยเรียน (3 – 17 ปี) และมีคอมพิวเตอร์เข้าถึงอินเทอร์เน็ต จำแนกตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค ปี 2564

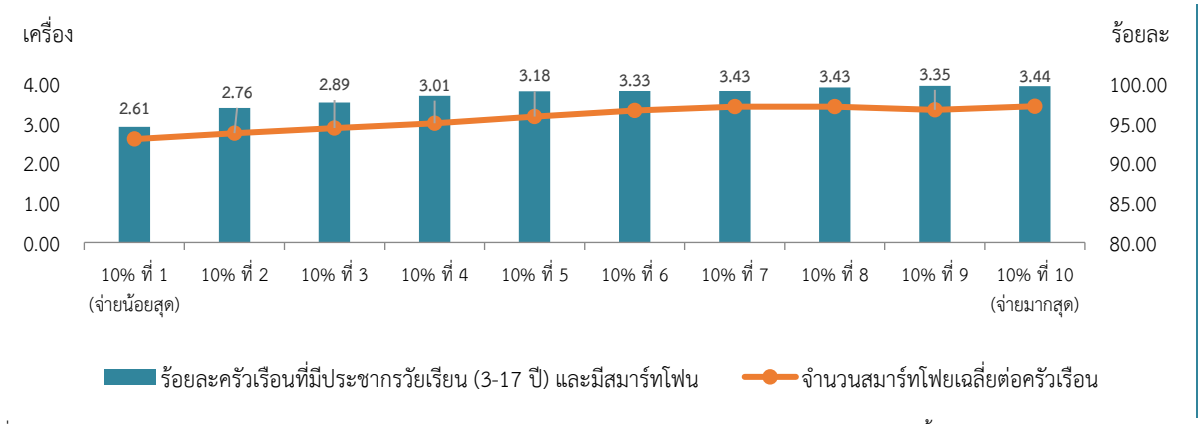


ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

(3) **ประชากรวัยเรียนเข้าถึงการเรียนผ่านสมาร์ทโฟนเพิ่มขึ้น** โดยครัวเรือนที่มีประชากรวัยเรียน (3-17 ปี) มีสมาร์ทโฟนเฉลี่ย 3.04 เครื่องต่อครัวเรือน เพิ่มจาก 2.64 เครื่องต่อครัวเรือนในปี 2563 และมีครัวเรือนที่มีประชากรวัยเรียนและมีสมาร์ทโฟนร้อยละ 97.91 เพิ่มจากร้อยละ 96.30 ในปี 2563 โดยหากพิจารณาแยกตามกลุ่มครัวเรือนตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค จะพบว่ากลุ่มครัวเรือนที่มีเศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) มีสมาร์ทโฟนเฉลี่ยครัวเรือนละ 2.61 เครื่อง และมีครัวเรือนที่มีสมาร์ทโฟนร้อยละ 94.59 โดยการมีสมาร์ทโฟนเฉลี่ยครัวเรือนจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ตามเศรษฐานะที่เพิ่มขึ้น กลุ่มครัวเรือนที่มีเศรษฐานะดี

ที่สุด (decile 10) มีสมาร์ทโฟนเฉลี่ย 3.44 เครื่องต่อครัวเรือน และมีครัวเรือนที่มีสมาร์ทโฟนถึงร้อยละ 99.73 ซึ่งสมาร์ทโฟนเป็นอุปกรณ์ที่มีความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการเรียนนอกห้องเรียนน้อยที่สุด

ภาพที่ 2.40 จำนวนสมาร์ทโฟนเฉลี่ยต่อครัวเรือนและร้อยละครัวเรือนที่มีประชากรวัยเรียน (3 - 17 ปี) และมีสมาร์ทโฟน ปี 2564



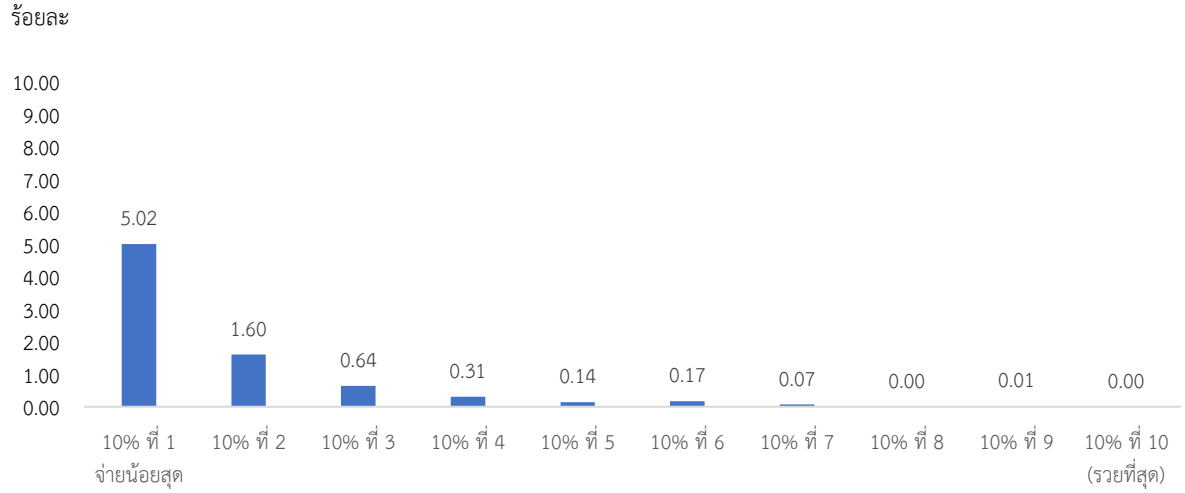
ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

เด็กวัยเรียนในครัวเรือนยากจนมีอุปกรณ์การเรียนรู้ไม่เพียงพอ หากพิจารณาจากการมีอุปกรณ์ในการเรียนรู้นอกห้องเรียนทั้งหมด ได้แก่ โทรทัศน์ คอมพิวเตอร์ที่เข้าถึงอินเทอร์เน็ต และสมาร์ทโฟน เปรียบเทียบระหว่างกลุ่มประชากรวัยเรียนจำแนกตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค พบว่ากลุ่มครัวเรือนที่มีเศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) มีครัวเรือนที่มีเด็กวัยเรียนมากกว่าอุปกรณ์การเรียนอยู่ถึงร้อยละ 5.02 ลดลงจาก 6.84 ในปี 2563 หรือมีเด็กตกหล่นในการเรียนรู้นอกห้องเรียนประมาณ 84,000 คน และกลุ่มครัวเรือน Decile 2 มีครัวเรือนที่มีเด็กวัยเรียนมากกว่าอุปกรณ์การเรียนร้อยละ 1.60 หรือประมาณ 31,000 คน ขณะที่กลุ่มครัวเรือนอื่น ๆ มีประชากรวัยเรียนมากกว่าอุปกรณ์การเรียนน้อยกว่าร้อยละ 1 และบางกลุ่มครัวเรือนมีอุปกรณ์การเรียนมากกว่าเด็กวัยเรียน (Decile 8 และ Decile 10) นอกจากปัญหาเรื่องการเข้าถึงอุปกรณ์การเรียนโดยเฉพาะในกลุ่มครัวเรือนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำแล้ว ยังคงมีปัญหาที่อื่น ๆ ที่ต้องพัฒนาต่อไป อาทิ สัญญาณอินเทอร์เน็ตที่มีคุณภาพและเสถียร อุปกรณ์การเรียนรู้ รูปแบบการเรียนการสอน ความพร้อมของผู้เรียน และครูผู้สอน

จากการสำรวจสภาพปัญหาด้านการเรียนการสอน โดยกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) ทำการสำรวจครูและบุคลากรทางการศึกษา จำนวน 1,030 คน ในทุกภูมิภาคทั่วประเทศ พบว่ามีปัญหาความไม่พร้อมใน 4 ด้าน คือ ความไม่พร้อมและข้อจำกัดของผู้เรียน อุปกรณ์การเรียนการสอนออนไลน์ เทคโนโลยีจัดการเรียนการสอน และความไม่พร้อมด้านรูปแบบการเรียนการสอนที่เหมาะสมกับสถานการณ์ โดยส่วนใหญ่พบว่ามีปัญหาการเรียนรู้ถดถอยอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งระดับประถมศึกษาเป็นช่วงชั้นที่มีปัญหาภาวะถดถอยมากที่สุด โดยสาเหตุหลักคือ การขาดแคลนอุปกรณ์ รองลงมาคือไม่มีสมาธิในการเรียนออนไลน์ รวมถึงเกิดจากการที่ผู้ปกครองไม่มีเวลาติดตามการเรียน ส่งผลให้เกิดปัญหาการพัฒนาทักษะที่มีความจำเป็นต่อเด็ก (soft skill) อาทิ การเรียนรู้ในลักษณะการเรียนรู้ร่วมกัน การมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกัน การทำงานเป็นทีม ทักษะด้านอารมณ์และสังคม และมีฐานะยากจน นอกจากนี้จากการประเมินการใช้เทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้ทางไกลในประเทศไทย โดยองค์การยูนิเซฟประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) และมหาวิทยาลัยไซเบอร์ไทย พบว่า การเรียนรู้ทางไกลเกิดขึ้นในระดับประถมศึกษาร้อยละ 59 ระดับมัธยมศึกษา ร้อยละ 61 และเกิดขึ้นกับครู ร้อยละ 70 ซึ่งเมื่อพิจารณาด้านประโยชน์จากการใช้งานนักเรียนและครูผู้สอนมีความเห็นตรงกันว่าการเรียนรู้ทางไกลเป็นเรื่องสำคัญในการฟื้นฟูการเรียนรู้ เพื่อแก้ไข

ปัญหาด้านคุณภาพและผลลัพธ์การเรียนของเด็ก ดังนั้น นอกจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 จะกระทบต่อการหลุดออกนอกระบบการศึกษา ยังส่งผลกระทบต่อความสามารถในการเรียนรู้และทักษะความรู้ของนักเรียนในระบบ โดยเฉพาะนักเรียนในกลุ่มครัวเรือนที่มีเศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) ที่ตกหล่นจากการเรียนรู้นอกห้องเรียน ซึ่งการพิจารณาแนวทางในการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ ควรวางกรอบแนวทางให้ชัดเจนทั้งในด้านโอกาสในการเข้าถึงการศึกษา (learning access) คุณภาพการศึกษา (learning quality) และภาวะสูญเสียการเรียนรู้ (learning loss) เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้ครอบคลุมและชัดเจนมากยิ่งขึ้น เช่น การพัฒนาเครื่องมือการสอนออนไลน์ที่มีประสิทธิภาพ การจัดการศึกษาจากการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม ในการแก้ปัญหาด้านโอกาสทางการศึกษา หรือการเพิ่มสมรรถนะด้านการเรียนรู้ การออกแบบกระบวนการการจัดการเรียนรู้ที่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียน ในการเพิ่มคุณภาพการศึกษา หรือการพัฒนารูปแบบโปรแกรมสอนซ่อมเสริมรายกลุ่มเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาภาวะสูญเสียการเรียนรู้ (learning loss) เป็นต้น

ภาพที่ 2.41 ร้อยละของครัวเรือนที่มีประชากรวัยเรียน (3 - 17 ปี) มากกว่าอุปกรณ์การเรียน (โทรทัศน์ คอมพิวเตอร์ และสมาร์ทโฟน) ปี 2564

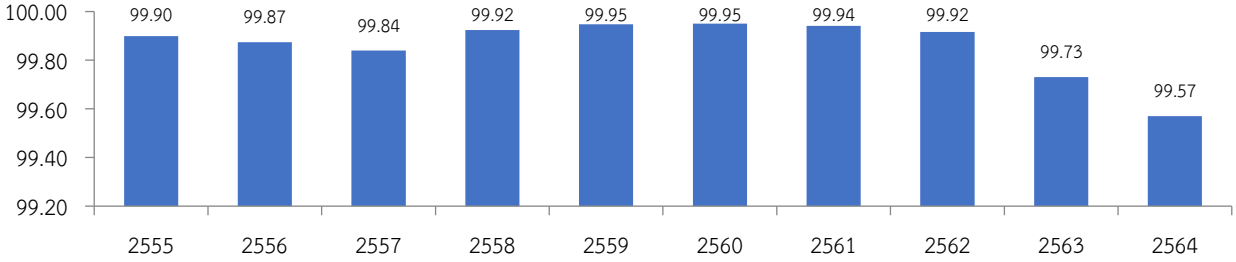


ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

2.5 ความเหลื่อมล้ำด้านบริการสาธารณสุข

2.5.1 การเข้าถึงหลักประกันสุขภาพมีความครอบคลุมประชากรมากกว่าร้อยละ 99 โดยในปี 2564 พบว่า ประชาชนเข้าถึงหลักประกันสุขภาพอยู่ที่ร้อยละ 99.57 แม้ว่าแนวโน้มการเข้าถึงหลักประกันสุขภาพมีอัตราลดลงเล็กน้อยจากปี 2562 และปี 2563 ที่ร้อยละ 99.92 และร้อยละ 99.73 ตามลำดับ แต่เป็นอัตราที่ลดลงจากบุคคลที่ยังไม่ลงทะเบียนสิทธิตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ บุคคลที่ไม่อยู่ในทะเบียนบ้าน (รอยืนยันสิทธิ์) และคนไทยในต่างประเทศ จำนวน 290,241 คน คิดเป็นร้อยละ 0.44 โดยแบ่งการเข้าถึงสิทธิหลักประกันสุขภาพหลักเป็น 5 ประเภท ได้แก่ ผู้เข้าถึงสิทธิประกันสุขภาพถ้วนหน้า (บัตรทอง) ร้อยละ 71.44 ผู้เข้าถึงสิทธิประกันสังคม ร้อยละ 18.73 ผู้เข้าถึงสิทธิข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ/ข้าราชการการเมือง ร้อยละ 7.92 ผู้เข้าถึงสิทธิสวัสดิการพนักงานส่วนท้องถิ่น ร้อยละ 0.95 และสิทธิอื่นๆ ร้อยละ 0.95 สะท้อนให้เห็นว่าประชาชนเกือบทั้งประเทศสามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขอย่างครอบคลุม และส่วนใหญ่อยู่ภายใต้สิทธิประกันสุขภาพถ้วนหน้า (บัตรทอง)

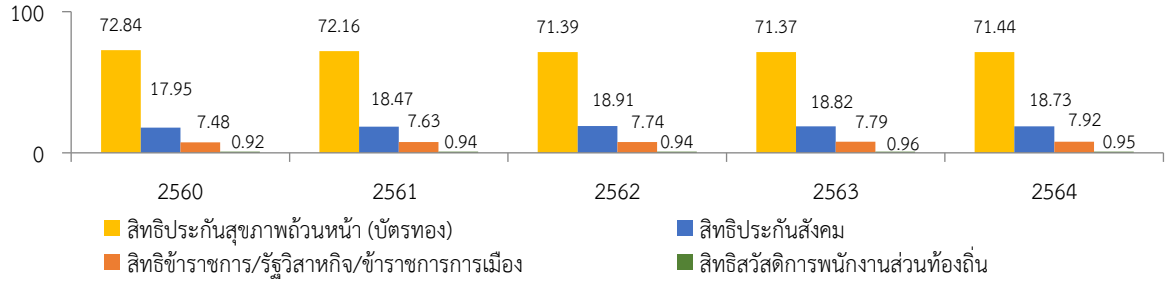
ภาพที่ 2.42 ความครอบคลุมสิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (Universal Health Coverage) ปีงบประมาณ 2555 - 2564 (ร้อยละ)



ที่มา: สำนักบริหารสารสนเทศการประกัน สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

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

ภาพที่ 2.43 ความครอบคลุมสิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพ (ร้อยละ)



ที่มา: สำนักบริหารสารสนเทศการประกัน สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

ตาราง 2.1 ความแตกต่างของระบบประกันสุขภาพของประเทศไทย 3 ระบบ

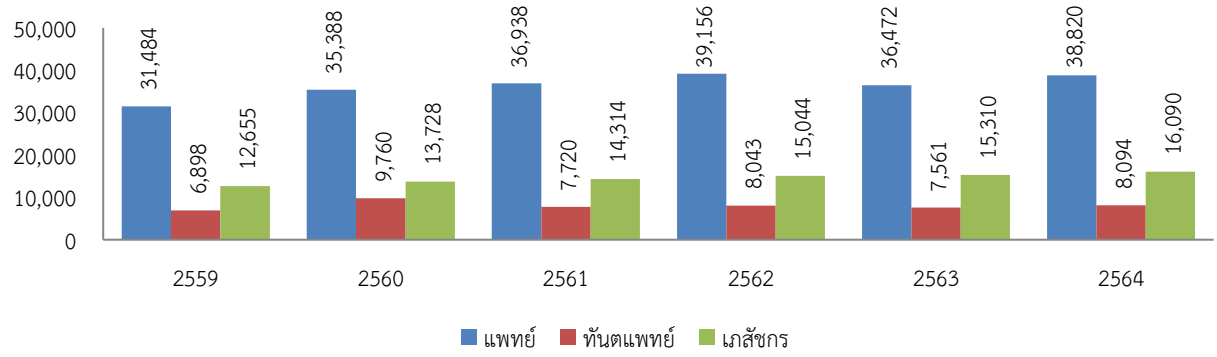
รายการ	ระบบสวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการ	ระบบประกันสังคม	ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า
ลักษณะ	สวัสดิการ	ประกันภาคบังคับที่รัฐสนับสนุน	สวัสดิการ
กลุ่มเป้าหมาย	ข้าราชการ และบิดา มารดา คู่สมรส และบุตร	ลูกจ้างภาคเอกชน (ยกเว้นลูกจ้างภาคเกษตร)	ประชาชนทั่วไปที่ไม่มีสิทธิอื่น
แหล่งเงิน	งบประมาณรัฐ	สมทบจากรัฐ นายจ้าง และลูกจ้าง ฝ่ายละร้อยละ 1.5 ของเงินเดือน	งบประมาณรัฐ อัตราเหมาจ่ายรายหัวต่อปี
สิทธิประโยชน์	รอบด้านทั้งบริการผู้ป่วยนอก/ใน ทันตกรรม ค่ายาเวชภัณฑ์ ค่าอาหารและห้องพิเศษ ค่าคลอดบุตร	รอบด้านทั้งบริการผู้ป่วยนอก/ใน ทันตกรรม ค่ายา เวชภัณฑ์ ค่าอาหารและห้องสามัญ ชดเชยกรณีคลอดบุตร ตายพิการ	รอบด้านทั้งบริการผู้ป่วยนอก/ใน ทันตกรรม ค่ายาเวชภัณฑ์ ค่าอาหารและห้องสามัญ ค่าคลอดบุตร
ผู้ให้บริการหลัก	สถานพยาบาลรัฐเป็นหลัก (ส่วนใหญ่อยู่เขตเมืองและใช้บริการที่ รพ.ภาครัฐ)	รพ. รัฐและเอกชนคู่สัญญา และสถานพยาบาลในเครือข่าย	สถานพยาบาลรัฐและเอกชนคู่สัญญา และสถานพยาบาลในเครือข่าย
รูปแบบการจ่ายเงิน	• ผู้ป่วยนอก ตามปริมาณบริการและราคาที่เรียกเก็บย้อนหลัง สำหรับบริการผู้ป่วยในตามรายการป่วยในอัตราที่กำหนด (DRG)	• เหมาจ่ายรายหัวรวมสำหรับผู้ป่วยนอก • ผู้ป่วยในจัดสรรงบยอดรวมตามน้ำหนักสัมพัทธ์ DRG • การจ่ายเงินให้สถานพยาบาลเป็นลักษณะปลายปิด ทำให้ผู้ให้บริการต้องระมัดระวังในการให้บริการ	

รายการ	ระบบสวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการ	ระบบประกันสังคม	ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า
	• การจ่ายเงินให้สถานพยาบาลเป็นปลายเปิด ทำให้สถานพยาบาลไม่ต้องระมัดระวังค่าใช้จ่าย และผู้มีสิทธิเองไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย ส่งผลให้ไม่สามารถควบคุมค่าใช้จ่ายได้		
การเข้าถึงบริการ	มีสิทธิได้รับยาในบัญชียาหลัก ส่วนยานอกบัญชียาหลักขึ้นกับดุลยพินิจของแพทย์สามคน และบางกรณีที่เป็นยาที่มี ราคาแพงมากจะต้องขออนุญาตก่อน	มีสิทธิได้รับยาในบัญชียาหลัก ส่วนยานอกบัญชียาหลักขึ้นกับดุลยพินิจและเป็นภาระค่าใช้จ่ายของสถานพยาบาล	ได้รับยาในบัญชียาหลัก และยาที่คณะอนุกรรมการพัฒนาบัญชียาหลักมีมติให้ครอบคลุม

ที่มา: รายงานทีดีอาร์ไอ ฉบับที่ 148 (มกราคม 2562) ปรับปรุงล่าสุดเมื่อ 19 มีนาคม 2562 โดยปรับปรุงจากเอกสาร ร่างยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการเงินการคลังด้านสุขภาพแห่งชาติ

2.5.2 ความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพบริการระหว่างพื้นที่จากการกระจุกตัวของบุคลากรทางการแพทย์ในเมืองหลวงและเมืองใหญ่ แม้ว่าบุคลากรทางการแพทย์ ได้แก่ แพทย์ ทันตแพทย์ เภสัชกร และพยาบาลวิชาชีพ จะมีจำนวนเพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี 2559 จากที่มีจำนวนแพทย์ 31,484 คน ทันตแพทย์ 6,898 คน เภสัชกร 12,655 คน และพยาบาลวิชาชีพ 153,536 คน จนถึงปี 2564 ที่บุคลากรทางการแพทย์เพิ่มขึ้น โดยมีจำนวนแพทย์ 38,820 คน ทันตแพทย์ 8,094 คน เภสัชกร 16,090 คน และพยาบาลวิชาชีพ 184,840 คน แต่เมื่อพิจารณาการกระจายตัวของบุคลากรทางการแพทย์ พบว่า แม้ว่าบุคลากรทางการแพทย์ 1 คนในแต่ละพื้นที่ต้องดูแลประชากรน้อยลงในปี 2564 เมื่อเทียบกับปี 2563 สะท้อนให้เห็นถึงนโยบายของภาครัฐที่ให้ความสำคัญต่อการผลิตบุคลากรทางการแพทย์ แต่ยังมีความแตกต่างระหว่างภูมิภาคอย่างชัดเจน โดยในปี 2563 – 2564 กรุงเทพมหานครเป็นพื้นที่ที่มีสัดส่วนประชากรต่อแพทย์ดีที่สุด เป็นพื้นที่เดียวที่มีอัตราส่วนบุคลากรทางการแพทย์ต่อประชากรต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของทั้งประเทศ และมีแนวโน้มลดลง โดยในปี 2564 แพทย์ 1 คน ดูแลประชากร 515 คน เมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยประเทศที่แพทย์ 1 คนดูแลประชากร 1,680 คน ขณะที่พื้นที่ในภูมิภาคอื่นๆ มีอัตราส่วนในระดับที่ใกล้เคียงกัน ยกเว้นภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภูมิภาคที่มีอัตราส่วนจำนวนประชากรต่อบุคลากรทางการแพทย์ 1 คน สูงกว่าภูมิภาคอื่น ๆ อย่างชัดเจน แต่อัตราส่วนบุคลากรทางการแพทย์ต่อประชากรของพื้นที่ในภูมิภาคมีแนวโน้มลดลง ในปี 2564 เมื่อเทียบกับปี 2563 โดยจังหวัดที่มีสัดส่วนประชากรต่อแพทย์แย่ที่สุดคือ จังหวัดบึงกาฬ ที่มีสัดส่วนประชากรต่อแพทย์อยู่ที่ 6,018 : 1 นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาความแตกต่างของสัดส่วนบุคลากรทางการแพทย์ต่อประชากรระหว่างพื้นที่โดยวัดจากค่าสัมประสิทธิ์ของความแปรปรวนของสัดส่วนประชากรต่อแพทย์ 1 คนในแต่ละภูมิภาค พบว่า ความแตกต่างระหว่างพื้นที่เพิ่มสูงขึ้น โดยสูงสุดในปี 2562 มีค่าเท่ากับ 0.44 และลดลงในปี 2563 และ 2564 ที่มีค่าเท่ากันคือ 0.41 ทั้งนี้ ค่าสัมประสิทธิ์ของความแปรปรวนของสัดส่วนบุคลากรทางการแพทย์ ประเภทอื่นๆ ทั้งทันตแพทย์ เภสัชกร และพยาบาลวิชาชีพ ก็มีการปรับตัวขึ้นในระดับที่แกว่งไปมาเล็กน้อย สะท้อนจากการกระจุกตัวของบุคลากรทางการแพทย์ในเมืองใหญ่ โดยจังหวัดที่มีอัตราส่วนแพทย์ต่อประชากรดีที่สุด (10 อันดับแรก) จะอยู่ใกล้กับกรุงเทพมหานคร และเมืองใหญ่ ได้แก่ ภูเก็ต สมุทรสาคร ชลบุรี พิษณุโลก เชียงใหม่ สงขลา ขอนแก่น ปทุมธานี และนครนายก ในทางตรงข้ามจังหวัดที่อยู่ห่างไกล เช่น บึงกาฬ หนองบัวลำภู กาฬสินธุ์ ยโสธร เพชรบูรณ์ ชัยภูมิ นครพนม กำแพงเพชร ศรีสะเกษ และนราธิวาส ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีอัตราส่วนจำนวนประชากรต่อแพทย์ 1 คนที่สูงที่สุด (10 อันดับแรก) ชี้ให้เห็นถึงโอกาสในการเข้าถึงการรักษาที่มีคุณภาพของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตภูมิภาค และจังหวัดที่ห่างไกลยังมีความแตกต่างจากเขตเมืองหลวงและเมืองใหญ่ซึ่งอาจรวมไปถึงความเหลื่อมล้ำทางคุณภาพการบริการด้วย

ภาพที่ 2.44 จำนวนบุคลากรทางการแพทย์ (คน)



ที่มา: รายงานข้อมูลทรัพยากรสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข

ตาราง 2.2 จำนวนประชากรต่อบุคลากรทางการแพทย์ 1 คน จำแนกตามประเภทของบุคลากรทางการแพทย์และรายภาค ปี 2563 – 2564

ภาค	2563				2564			
	แพทย์	ทันตแพทย์	เภสัชกร	พยาบาลวิชาชีพ	แพทย์	ทันตแพทย์	เภสัชกร	พยาบาลวิชาชีพ
กรุงเทพมหานคร	1 : 548	1 : 5,104	1 : 1,846	1 : 148	1 : 515	1 : 5,351	1 : 1,727	1 : 145
กลาง	1 : 1,798	1 : 8,660	1 : 3,984	1 : 399	1 : 1,723	1 : 8,207	1 : 3,727	1 : 375
เหนือ	1 : 2,094	1 : 7,465	1 : 4,533	1 : 401	1 : 1,944	1 : 6,732	1 : 4,344	1 : 382
ตะวันออกเฉียงเหนือ	1 : 2,951	1 : 11,609	1 : 6,217	1 : 510	1 : 2,761	1 : 10,346	1 : 5,938	1 : 471
ภาคใต้	1 : 2,358	1 : 8,743	1 : 4,775	1 : 384	1 : 2,081	1 : 7,973	1 : 4,616	1 : 371
รวมทั้งประเทศ	1 : 1,794	1 : 8,652	1 : 4,273	1 : 371	1 : 1,680	1 : 8,057	1 : 4,053	1 : 353

ที่มา: รายงานข้อมูลทรัพยากรสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข

ตาราง 2.3 สัมประสิทธิ์การแปรผัน (Coefficient of Variation:CV) ของสัดส่วนบุคลากรทางการแพทย์ต่อประชากรระหว่างพื้นที่

ความแตกต่างของสัดส่วนบุคลากรทางการแพทย์ ต่อประชากรระหว่างพื้นที่	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	2564
CV ของสัดส่วนประชากรต่อแพทย์ 1 คน	0.40	0.38	0.40	0.38	0.39	0.38	0.38	0.44	0.41	0.41
CV ของสัดส่วนประชากรต่อทันตแพทย์ 1 คน	0.28	0.40	0.25	0.25	0.28	0.38	0.22	0.24	0.25	0.22
CV ของสัดส่วนประชากรต่อเภสัชกร 1 คน	0.35	0.34	0.30	0.30	0.32	0.32	0.31	0.34	0.33	0.34
CV ของสัดส่วนประชากรต่อพยาบาลวิชาชีพ 1 คน	0.34	0.28	0.30	0.30	0.31	0.32	0.31	0.33	0.32	0.31

ที่มา: รายงานข้อมูลทรัพยากรสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ตาราง 2.4 จังหวัดที่มีอัตราส่วนบุคลากรทางการแพทย์ต่อประชากรดีที่สุดและแย่ที่สุด 10 อันดับ ปี 2564

จังหวัดที่มีอัตราส่วนแพทย์ต่อประชากรน้อยที่สุด ปี 2564		จังหวัดที่มีอัตราส่วนแพทย์ต่อประชากรมากที่สุด ปี 2564	
กรุงเทพมหานคร	1 : 515	บึงกาฬ	1 : 6018
ภูเก็ต	1 : 932	หนองบัวลำภู	1 : 4710
สมุทรสาคร	1 : 966	กาฬสินธุ์	1 : 4081
ชลบุรี	1 : 1127	ยโสธร	1 : 4073
พิษณุโลก	1 : 1135	เพชรบูรณ์	1 : 4059
เชียงใหม่	1 : 1144	ชัยภูมิ	1 : 4052
สงขลา	1 : 1151	นครพนม	1 : 4020
ขอนแก่น	1 : 1157	กำแพงเพชร	1 : 3998
ปทุมธานี	1 : 1245	ศรีสะเกษ	1 : 3864
นครนายก	1 : 1294	นราธิวาส	1 : 3766

ที่มา: รายงานข้อมูลทรัพยากรสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุขประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

เมื่อพิจารณาครุภัณฑ์การแพทย์ที่สำคัญ ได้แก่ เครื่อง CT scan เครื่อง MRI เครื่องอัลตราซาวด์ และรถพยาบาล พบว่า อัตราส่วนครุภัณฑ์การแพทย์ที่สำคัญต่อประชากรมีการกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานคร และเมื่อพิจารณาในเขตภูมิภาค พบว่า ภาคกลางมีอัตราส่วนครุภัณฑ์การแพทย์ที่สำคัญต่อประชากรสูงกว่าภูมิภาคอื่น ยกเว้น เครื่อง MRI ที่ภาคใต้มีอัตราส่วนครุภัณฑ์การแพทย์สูงกว่า อย่างไรก็ตาม แนวโน้มครุภัณฑ์การแพทย์ที่สำคัญต่อประชากรมีอัตราส่วนที่ลดลง

ตาราง 2.5 อัตราส่วนครุภัณฑ์การแพทย์ที่สำคัญต่อประชากรปี 2563 และปี 2564 (คนต่อเครื่อง)

ภาค ปี	CT scan		MRI		เครื่องอัลตร้าซาวด์		รถพยาบาล	
	2563	2564	2563	2564	2563	2564	2563	2564
กรุงเทพมหานคร	1 : 40,016	1 : 37,903	1 : 83,671	1 : 69,974	1 : 4,321	1 : 3,978	1 : 9,440	1 : 9,036
ภาคกลาง	1 : 95,460	1 : 90,491	1 : 404,568	1 : 378,052	1 : 11,366	1 : 10,547	1 : 12,512	1 : 11,708
ภาคเหนือ	1 : 120,914	1 : 113,124	1 : 429,917	1 : 372,214	1 : 12,232	1 : 11,550	1 : 10,505	1 : 10,104
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1 : 143,025	1 : 180,068	1 : 607,855	1 : 573,375	1 : 12,819	1 : 11,777	1 : 13,491	1 : 13,047
ภาคใต้	1 : 116,253	1 : 102,345	1 : 336,303	1 : 324,681	1 : 13,727	1 : 13,509	1 : 11,890	1 : 11,427

ที่มา: รายงานข้อมูลทรัพยากรสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุขประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

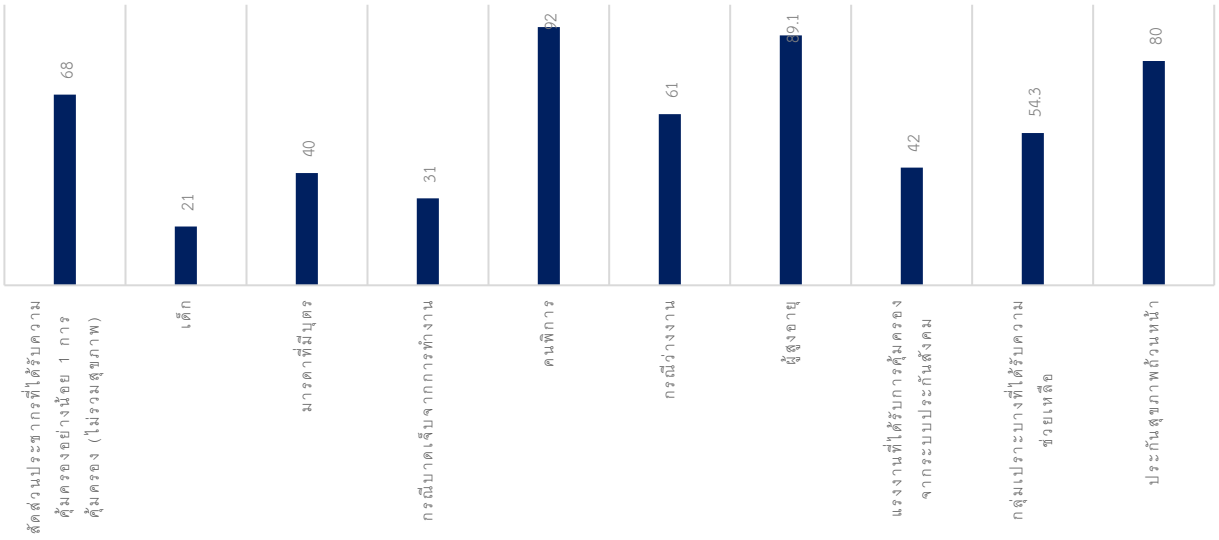
จะเห็นได้ว่า ประชากรมากกว่าร้อยละ 99 ของประเทศสามารถเข้าถึงหลักประกันสุขภาพ และจำนวนบุคลากรทางการแพทย์เพิ่มขึ้น ได้แก่ แพทย์ ทันตแพทย์ เภสัชกร และพยาบาลวิชาชีพ แนวโน้มบุคลากรทางการแพทย์ต่อประชากรมีอัตราส่วนลดลง และแนวโน้มครุภัณฑ์การแพทย์ที่สำคัญต่อประชากรมีอัตราส่วนที่ลดลง สะท้อนให้เห็นถึงนโยบายของภาครัฐที่ให้ความสำคัญต่อระบบสาธารณสุขของประเทศไทย แต่ยังพบความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพบริการระหว่างพื้นที่จากการกระจุกตัวของบุคลากรทางการแพทย์ครุภัณฑ์การแพทย์ โดยพบว่ากรุงเทพมหานคร เขตปริมณฑล และจังหวัดใหญ่ในภูมิภาค มีความพร้อมด้านสาธารณสุขทั้งบุคลากรทางการแพทย์และเครื่องมือแพทย์ ตรงกันข้ามในเขตภูมิภาค และจังหวัดที่ห่างไกลมีจำนวนบุคลากรทางการแพทย์และเครื่องมือแพทย์น้อยกว่า เกิดปัญหาในการรับภาระดูแลผู้ป่วยมากกว่าอาทิ ระยะเวลาตรวจที่มีอยู่อย่างจำกัด ย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพการตรวจรักษาอย่างแน่นอน กระทบต่อการเข้าถึงคุณภาพบริการที่ประชาชนจะได้รับอาจไม่ดีเท่าที่ควร นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางคุณภาพบริการของประชาชน

2.6 ความเหลื่อมล้ำด้านสวัสดิการสังคม

การคุ้มครองทางสังคมมีความสำคัญอย่างยิ่งในการคุ้มครองประชาชนจากภาวะความยากจนและความเปราะบาง โดยการสร้างหลักประกันและสนับสนุนให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตได้อย่างเหมาะสม หลังการแพร่ระบาดของโควิด-19 ประเทศไทยต้องเผชิญกับความท้าทายครั้งใหญ่ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจและเยียวยาผลกระทบทางสังคมจากการระบาดครั้งนี้ แม้ผลกระทบดังกล่าวจะส่งผลต่อประชาชนทุกระดับ แต่ประชากรบางกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ต่ำกว่าได้รับผลกระทบที่รุนแรงมากกว่า และมีแนวโน้มที่จะไม่สามารถออกจากวงจรความยากจนได้จริงและยั่งยืน ยิ่งเป็นการซ้ำเติมปัญหาความเหลื่อมล้ำให้รุนแรงขึ้น หากไม่ได้รับการแก้ไขปัญหา จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยในระยะยาวได้ ดังนั้น การคุ้มครองทางสังคมจึงเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการสร้างภูมิคุ้มกันให้กับประชาชนให้เข้าถึงโอกาสการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ สามารถพึ่งพาตนเองและรับมือได้ หากต้องเผชิญกับความไม่แน่นอนในอนาคต ซึ่งสามารถสะท้อนผ่านสถานการณ์ด้านการคุ้มครองทางสังคม และความเหลื่อมล้ำด้านสวัสดิการตามกลุ่มประชากร (กลุ่มเด็ก กลุ่มวัยแรงงาน กลุ่มผู้สูงอายุ และกลุ่มเปราะบาง) ได้ดังนี้

2.6.1 ภาพรวมประเทศไทยมีสวัสดิการตามกฎหมายครบทุกด้านซึ่งครอบคลุมประชากรหลายกลุ่ม ตั้งแต่ วัยเด็ก วัยแรงงาน วัยสูงอายุ ไปจนถึงกลุ่มเปราะบางที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษ ทั้งรูปแบบที่ต้องจ่ายเงินสมทบและไม่จ่ายเงินสมทบ ขณะที่บางประเทศยังมีสวัสดิการที่ไม่ครบถ้วนหรือไม่มีเลย ตัวชี้วัดการพัฒนาอย่างยั่งยืน 1.3.1 (การคุ้มครองทางสังคมที่มีประสิทธิภาพ)[16] ระบุว่า ประเทศไทยมีสัดส่วนประชากรที่ได้รับความคุ้มครองตามระบบและมาตรการคุ้มครองทางสังคมอย่างน้อย 1 การคุ้มครอง ร้อยละ 68 คนพิการมีอัตราการครอบคลุมสูงที่สุดที่ร้อยละ 92 ขณะที่มีเด็กเพียงร้อยละ 21 และมารดาที่มีบุตรร้อยละ 40 ที่ได้รับการคุ้มครอง ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีความก้าวหน้าอย่างมีนัยสำคัญในการพัฒนาฐานการคุ้มครองทางสังคม (Social protection floors) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าทำให้คนไทยเข้าถึงบริการด้านสุขภาพได้อย่างกว้างขวางและทั่วถึงมากขึ้น แต่ในความเป็นจริงยังมีประชาชนจำนวนหนึ่งที่ไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการได้ หรือแม้จะได้รับสวัสดิการแต่ผลประโยชน์ที่ได้รับยังไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต ปัญหาส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการลงทุนกับการคุ้มครองทางสังคมที่ยังน้อยเกินไป จึงยังมีช่องว่างอีกมากที่สามารถพัฒนาและสนับสนุนเพิ่มเติมได้เพื่อให้ระบบการคุ้มครองทางสังคมมีคุณภาพดีขึ้น

ภาพที่ 2.45 สัดส่วนของประชากรที่ได้รับความคุ้มครองตามระบบและมาตรการการคุ้มครองทางสังคม จำแนกตามกลุ่มประชากร ปี 2020 (หรือปีข้อมูลล่าสุด)

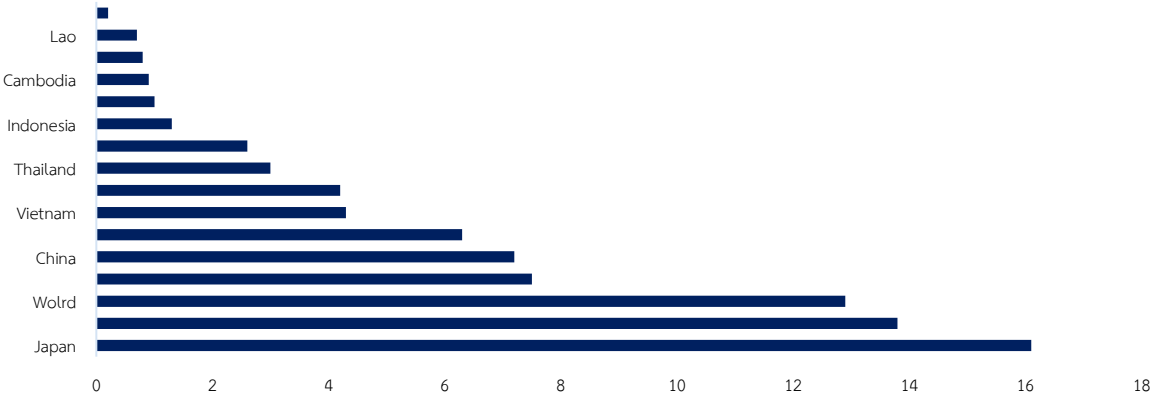


ที่มา: World Social Protection Database องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

เมื่อเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายด้านการคุ้มครองทางสังคมของไทยกับต่างประเทศ ประเทศไทยลงทุนด้านการคุ้มครองทางสังคมค่อนข้างต่ำ จากข้อมูลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) พบว่า สัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านการคุ้มครองทางสังคม (ไม่รวมด้านสุขภาพ) ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) โดยเฉลี่ยของไทยอยู่ที่ร้อยละ 3 ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของโลกและกลุ่มประเทศในแถบเอเชียตะวันออกและแปซิฟิกที่ร้อยละ 12.9 และร้อยละ 7.5 ตามลำดับ ซึ่งเห็นได้ชัดว่าระดับรายจ่ายในการคุ้มครองทางสังคมของไทยในปัจจุบันไม่เพียงพอที่จะช่วยเพิ่มโอกาสความเท่าเทียมในการดำรงชีวิต และยกระดับคุณภาพชีวิตของกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษให้เท่าเทียมกับคนอื่น

[16] คำนวณจากสัดส่วนของประชากรทั้งหมดที่ได้รับผลประโยชน์เงินสดสมทบหรือเงินที่ไม่บริจาคอย่างน้อยหนึ่งรายการ หรือร่วมจ่ายในโครงการประกันสังคมอย่างน้อยหนึ่งโครงการ เช่น เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด โครงการเรียนฟรี 15 ปี ประกันสังคม (มาตรา 33 39 และ 40) เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เบี้ยความพิการ และหลักประกันสุขภาพ

ภาพที่ 2.46 รายจ่ายภาครัฐด้านการคุ้มครองทางสังคมไม่รวมสุขภาพ (ร้อยละของ GDP) แยกตามประเทศ

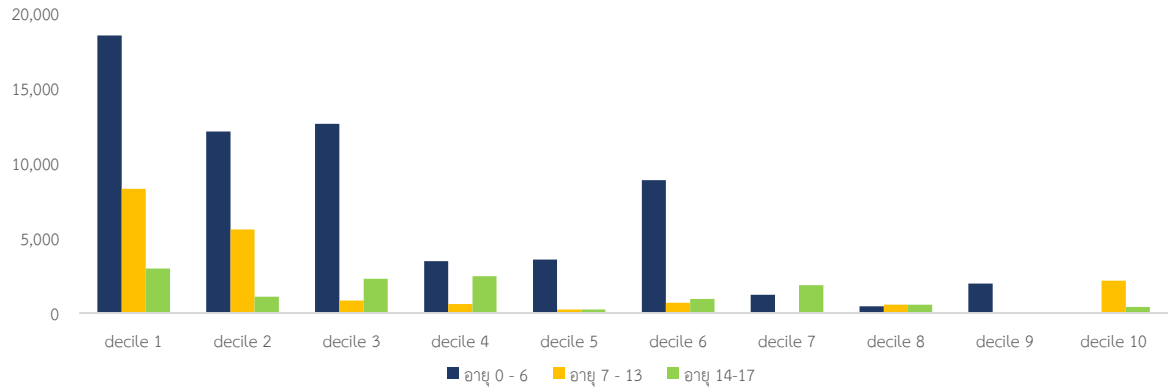


ที่มา: World Social Protection Database องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

สวัสดิการในกลุ่มวัยเด็ก

2.6.2 ปัจจัยด้านอายุมีความสัมพันธ์กับความยากจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มเด็กซึ่งเผชิญกับความยากจนสูงกว่ากลุ่มอื่น ๆ ความเหลื่อมล้ำเริ่มต้นจากวัยเด็ก นโยบายของรัฐจึงมีบทบาทสำคัญต่อการแก้ปัญหาความยากจนและเพิ่มโอกาสให้แก่เด็ก อาทิ เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด เงินอุดหนุนสำหรับอาหารกลางวันและอาหารเสริม (นม) เบี้ยความพิการ นโยบายเรียนฟรี 15 ปี เป็นต้น นอกจากนี้ คุณภาพชีวิตของเด็กยังขึ้นอยู่กับการคุ้มครองทางสังคมที่สมาชิกในครัวเรือนได้รับอีกด้วย เช่น เด็กที่อาศัยในครัวเรือนที่สมาชิกในครัวเรือนได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เงินสงเคราะห์บุตร เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ รวมทั้งเงินเยียวยาจากผลกระทบของโควิด-19 การได้รับเงินช่วยเหลือจากสวัสดิการต่าง ๆ ช่วยให้ครัวเรือนมีรายได้ที่จะนำไปใช้จ่ายเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของเด็กมากขึ้น แต่ถึงจะมีมาตรการดังกล่าวในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตเด็ก แต่ยังมีเด็กจำนวนหนึ่งที่ยังเข้าไม่ถึงการช่วยเหลือของรัฐ ในปี 2564 มีเด็กอายุ 0 ถึง 17 ปีได้รับการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งร้อยละ 99.30 แต่ยังมีเด็กอีกร้อยละ 0.70 ที่ไม่ได้รับการคุ้มครองใด ๆ ซึ่งกว่าร้อยละ 68.01 ของกลุ่มเด็กดังกล่าวอาศัยอยู่ในครัวเรือนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำ (decile 1-3) และเด็กอายุ 0 – 6 ปี เป็นกลุ่มที่เข้าไม่ถึงความช่วยเหลือมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 66.42 ของเด็กและเยาวชนที่ไม่ได้รับการคุ้มครองทั้งหมด หากเด็กขาดโอกาสการพัฒนาตั้งแต่วัยเยาว์ โอกาสที่จะลดช่องว่างด้านเศรษฐกิจหรือยับยั้งวัฏจักรของการส่งต่อความเหลื่อมล้ำจากรุ่นสู่รุ่นย่อมจะเป็นไปได้ยาก

ภาพที่ 2.47 จำนวนเด็กอายุ 0 - 17 ปีที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง จำแนกเป็น 10 กลุ่มตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค



ที่มา: รายงานภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดทางสังคม สศช.

2.6.3 การส่งเสริมให้เด็กมีพัฒนาการสมวัยในช่วงปฐมวัย มีส่วนช่วยยกระดับพัฒนาการและสร้างพื้นฐานการเรียนรู้ของเด็ก ซึ่งจะส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อความสำเร็จทางการศึกษาและโอกาสในการทำงาน เด็กในช่วงวัยนี้ควรจะได้อยู่กับพ่อแม่เป็นหลัก แต่เนื่องจากสภาวะทางเศรษฐกิจในปัจจุบันทำให้พ่อแม่ต้องฝากบุตรให้บุคคลอื่นในครัวเรือนเลี้ยงแทนเพื่อแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจต่างพื้นที่ ในปี 2564 ร้อยละ 21.16 ของเด็กอายุ 0 – 6 ปี ไม่ได้อาศัยอยู่กับพ่อแม่ ซึ่งการที่เด็กไม่ได้อยู่กับพ่อแม่จะก่อให้เกิดการสูญเสียโอกาสในการสะสมทุนมนุษย์ โดยเด็กที่เติบโตในครัวเรือนแหว่งกลางในช่วงก่อนอายุ 5 ปี จะมีระดับการศึกษาต่ำกว่าเด็กทั่วไป 1.27 ปี[17] นอกจากนี้ ผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 ทำให้ครัวเรือนที่มีเด็กเล็กมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นจากภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลบุตรที่เพิ่มสูงขึ้นขณะที่รายได้ลดลง เงินสงเคราะห์บุตรจึงเป็นกลไกหนึ่งที่ช่วยชดเชยต้นทุนทางสังคม (social cost) จากการที่พ่อแม่ไม่สามารถเลี้ยงดูบุตรได้ รวมทั้งแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายสำหรับครัวเรือนที่มีบุตร ปัจจุบัน เด็กในประเทศไทยได้รับการคุ้มครองในรูปแบบเงินสงเคราะห์บุตรจากกองทุนประกันสังคม สวัสดิการข้าราชการ/พนักงานรัฐวิสาหกิจ และเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ซึ่งครอบคลุมบุตรของผู้ปกครองที่ไม่ได้อยู่ในระบบประกันสังคมหรือสวัสดิการข้าราชการ/พนักงานรัฐวิสาหกิจ

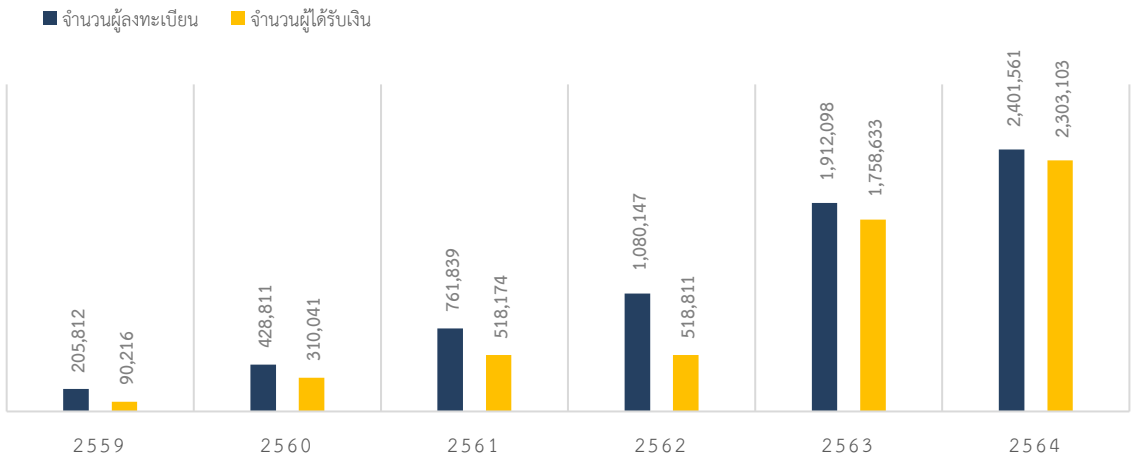
โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ช่วยให้เด็กแรกเกิดในครัวเรือนยากจนได้รับการดูแลเป็นจำนวนมากขึ้น จากการดำเนินการช่วยเหลือเด็กแรกเกิดในครัวเรือนยากจน โดยรัฐจ่ายเงินให้กับผู้ปกครองที่ดูแลเด็กอายุ 0 – 6 ปี เป็นจำนวนเงิน 600 บาทต่อคนต่อเดือน พบว่า จำนวนผู้ได้รับเงินเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 90,216 คน ในปี 2559 อยู่ที่ 2,303,103 คน ในปี 2564 เป็นผลจากการขยายระยะการให้เงินจากเดิมจาก 0 – 3 ปี เป็น 0 – 6 ปี และขยายฐานรายได้ของกลุ่มเป้าหมายจาก 36,000 บาท เป็น 100,000 บาทต่อคนต่อปี ในปี 2562 เด็กที่อยู่ในครัวเรือนที่ได้รับเงินอุดหนุนได้รับสารอาหารมากขึ้น สามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพขั้นพื้นฐาน พ่อแม่มีเวลาเลี้ยงดูลูกมากขึ้น และยังลงทุนกับของเล่นและหนังสือเสริมพัฒนาการเด็ก เมื่อเปรียบเทียบกับเด็กที่อยู่ในครัวเรือนที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุน (UNICEF, 2019)[18] อย่างไรก็ตาม นโยบายแบบช่วยเหลือเฉพาะกลุ่ม (targeting) มักนำไปสู่การตกหล่นของเด็กที่ยากจนที่สุด จากการศึกษาผลการประเมินโครงการเงินอุดหนุนเพื่อเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ในปี 2561 โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) พบว่า มีกลุ่มเป้าหมายที่ตกหล่นไม่ได้รับสิทธิ์สูงถึงร้อยละ 30 และเมื่อพิจารณาเด็กอายุ 0 – 6 ปี ที่อาศัยอยู่ในครัวเรือนที่มีรายได้ต่อคนไม่เกิน 100,000 บาทต่อปี จากข้อมูลรายงานภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พบว่า ในปี 2564 กว่าร้อยละ 51.64 ของกลุ่มเป้าหมาย ตกหล่นจากโครงการฯ โดยอาจเกิดจากหลากหลายปัจจัย เช่น ความผิดพลาดในขั้นตอนการคัดกรองและ การลงทะเบียน เป็นปัญหาที่พบบ่อยในหลายประเทศทั่วโลกที่ใช้นโยบายแบบช่วยเหลือเฉพาะกลุ่ม การเข้าไม่ถึงข้อมูลข่าวสาร และการอาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกล บางครัวเรือนไม่ได้รับเงินช่วยเหลือ เนื่องจากมีรายได้เกินเกณฑ์เพียงเล็กน้อย แต่เมื่อเกิดการแพร่ระบาดของโควิด-19 ทำให้ครัวเรือนกลุ่มดังกล่าวกลายเป็นคนจน แต่กลับไม่ได้รับการช่วยเหลือจากโครงการ สะท้อนถึงช่องว่างที่ต้องเร่งดำเนินการเพื่อช่วยให้เด็กแรกเกิด – 6 ปีเข้าถึงการช่วยเหลือ อาทิ การขยายสวัสดิการเงินอุดหนุนเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดให้เป็นแบบถ้วนหน้าเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยในระยะ 3 ปีข้างหน้า ทำการคัดกรองเด็กแรกเกิดจากครอบครัวที่มีฐานะดีออกจากผู้มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุน โดยอาจใช้ฐานข้อมูลในลักษณะเดียวกันกับการคัดกรองผู้มีสิทธิได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เช่น เด็กแรกเกิด – 6 ปี ที่ผู้ปกครองมีทรัพย์สินรวมกันทุกประเภทเกิน 3 ล้านบาท เป็นต้น ซึ่ง TDRI คาดว่าจะใช้งบประมาณ 30,533.98 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจาก 15,060.19 ล้านบาทในปัจจุบัน ทั้งนี้ งบประมาณจะทยอยลดลงตามอัตรา

[17] เนื้อแพร เล็กเฟื่องฟู และ ธัญมัชฌ สรุงบุญมี (2018) บทบาทของสภาพครัวเรือนต่อการพัฒนาคุณภาพกำลังแรงงานในอนาคต ในชุดโครงการ พัฒนาองค์ความรู้และนโยบายเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนไทย สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

[18] UNICEF (2019) Thailand Child Support Grant (CSG) Impact Assessment Endline Report.

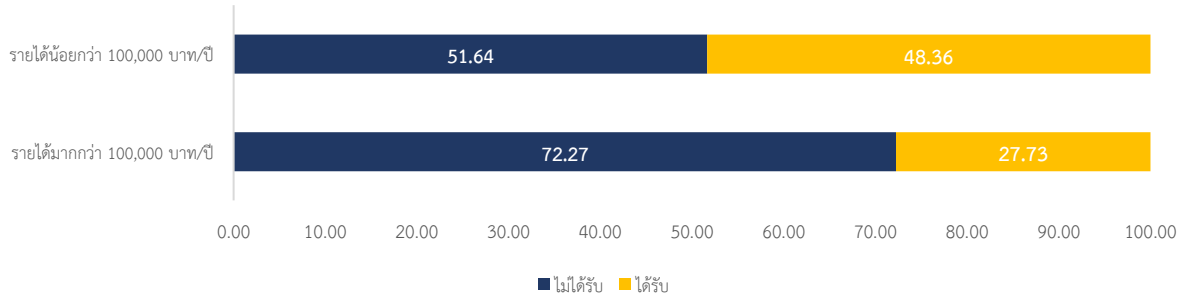
การเกิดที่ลดลง เหลือ 27,985.71 ในปีงบประมาณ 2570 ทั้งนี้ ในด้านความเพียงพอ เงินอุดหนุนจำนวน 600 บาทต่อคนต่อเดือน อาจไม่เพียงพอต่อการดูแลเด็ก จากการสัมภาษณ์ผู้ปกครองจำนวนกว่า 4,000 คน โดย TDRI พบว่า ค่าใช้จ่ายที่ครอบครัวใช้ดูแลบุตรอยู่ที่ประมาณ 3,373 บาทต่อเดือน ทำให้ครัวเรือนยากจนที่ได้รับเงินอุดหนุนยังมีปัญหาด้านค่าใช้จ่ายเพื่อดูแลเด็กให้มีคุณภาพได้ ซึ่งรัฐควรพิจารณาเพิ่มเงินอุดหนุนให้เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในการดูแลเด็กตามความเหมาะสมต่อไป

ภาพที่ 2.48 ผลการดำเนินงานโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ปี 2559 – 2564



ที่มา: ศูนย์ปฏิบัติการโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด

ภาพที่ 2.49 การเข้าถึงโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ปี 2564



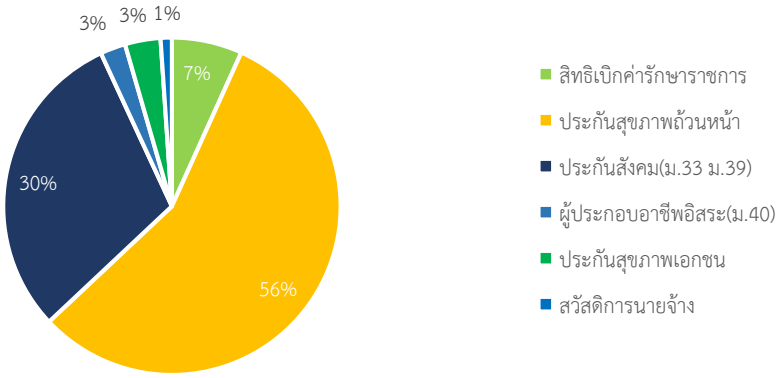
ที่มา: รายงานภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดทางสังคม สศช.

สวัสดิการในกลุ่มวัยแรงงาน

2.6.4 ประชากรวัยทำงานที่มีงานทำส่วนใหญ่ในประเทศไทยได้รับการคุ้มครองจากประกันสุขภาพถ้วนหน้า ความคุ้มครองด้านการรักษาพยาบาลภายใต้การจ้างงานหลัก ๆ ประกอบด้วย สวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการ และกองทุนประกันสังคม (มาตรา 33 มาตรา 39 และมาตรา 40) ในปี 2564 ประชากรวัยทำงาน (อายุ 15 - 59 ปี) ที่มีงานทำจำนวนร้อยละ 98.75 ได้รับความคุ้มครองภายใต้สิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพอย่างน้อย 1 สิทธิ เมื่อพิจารณาการคุ้มครองด้านการดูแลสุขภาพจำแนกตามสิทธิการคุ้มครอง พบว่า ร้อยละ 30 ของกลุ่มประชากรวัยทำงานที่มีงานทำได้รับการคุ้มครองด้านการดูแลสุขภาพภายใต้กองทุนประกันสังคม (มาตรา 33 และมาตรา 39) ร้อยละ 7 ได้รับการคุ้มครองภายใต้สวัสดิการข้าราชการและรัฐวิสาหกิจ สำหรับผู้ที่ไม่ได้รับการคุ้มครองด้านการรักษาพยาบาลภายใต้การจ้างงานจะได้รับการคุ้มครองจากโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า คิดเป็นร้อยละ 56 โดยหลักประกันสุขภาพแห่งชาติครอบคลุมร้อยละ 90.64 ของกลุ่มประชากรวัยทำงานที่มีเศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) และค่อย ๆ ลดลงตาม

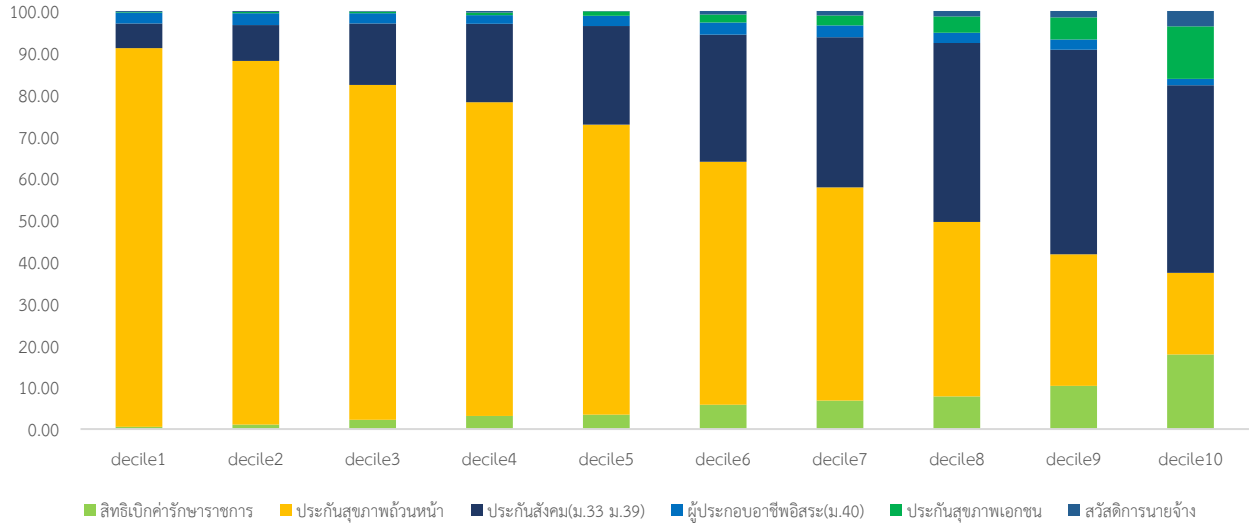
ฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นของประชากร แสดงให้เห็นชัดว่า โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ามีความสำคัญที่สุดต่อแรงงานที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำ นอกเหนือจากนั้น ทุกกลุ่มประชากรตามระดับรายจ่ายได้รับสิทธิรักษาพยาบาลจากกองทุนประกันสังคม แต่ยังคงมีความครอบคลุมในกลุ่มประชากรที่มีระดับการบริโภคสูงมากกว่า

ภาพที่ 2.50 สัดส่วนประชากรวัยทำงาน (อายุ 15 - 59 ปี) ที่ได้รับการคุ้มครองด้านการรักษาพยาบาล จำแนกตามสิทธิการคุ้มครอง



ที่มา: รายงานภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดทางสังคม สศช.

ภาพที่ 2.51 สัดส่วนประชากรวัยทำงานที่ได้รับการคุ้มครองด้านการรักษาพยาบาล จำแนกเป็น 10 กลุ่มตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค

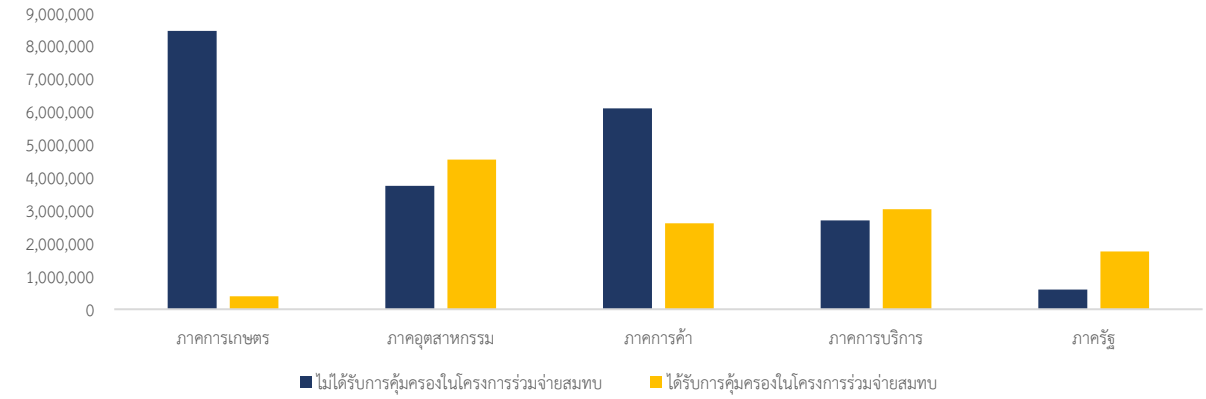


ที่มา: รายงานภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดทางสังคม สศช.

กลุ่มแรงงานที่ไม่ได้รับการคุ้มครองจากโครงการร่วมจ่ายสมทบจำนวนมากเป็นแรงงานนอกระบบในภาคเกษตรกรรม แม้ว่าจะมีโครงการคุ้มครองทางสังคมสำหรับประชากรวัยทำงาน แต่ยังมีแรงงานกลุ่มใหญ่ที่ไม่ได้รับการคุ้มครองจากโครงการจ้างงานแบบร่วมจ่ายสมทบ (สวัสดิการข้าราชการ/พนักงานของรัฐ และกองทุนประกันสังคม) โดยจากข้อมูลรายงานภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2564 พบว่า มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 63.61 ของแรงงานทั้งหมด กลุ่มแรงงานที่ไม่ได้อยู่ในประกันสังคมมีแนวโน้มที่จะกระจุกตัวในกลุ่ม

ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำกว่า ซึ่งน่าจะเป็นผลมาจากลักษณะของการจ้างงาน โดยกลุ่มคนที่ทำงานในภาคการเกษตรเป็นกลุ่มที่ไม่ได้อยู่ในระบบประกันสังคมสูงที่สุด (ร้อยละ 39.15) เนื่องจากแรงงานนอกระบบภาคเกษตรกรรมส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นการจ้างงานชั่วคราวตามฤดูกาล ทำงานรับจ้างให้กับบริษัทที่ไม่ได้จดทะเบียน หรือเป็นเกษตรกรรายย่อยที่ใช้แรงงานในครัวเรือน จึงไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายประกันสังคม ในขณะเดียวกันมีแรงงานที่ไม่ได้รับการคุ้มครองทำงานในภาคการค้าและภาคอุตสาหกรรมร้อยละ 28.25 และร้อยละ 17.35 ตามลำดับ นั่นหมายความว่า แรงงานนอกระบบซึ่งเป็นแรงงานขนาดใหญ่ของประเทศไม่ได้รับความคุ้มครองเกี่ยวกับสภาพการทำงานได้เพียงพอเท่ากับแรงงานที่อยู่ในระบบ อาทิ การชดเชยรายได้จากการเจ็บป่วย/ทุพพลภาพ/เสียชีวิต รวมทั้งกรณีคลอดบุตร เงินสงเคราะห์บุตร ชราภาพ และการว่างงาน

ภาพที่ 2.52 สัดส่วนแรงงานที่ไม่ได้รับการคุ้มครองจากโครงการร่วมจ่ายสมทบ จำแนกเป็น 10 กลุ่มตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค ปี 2564

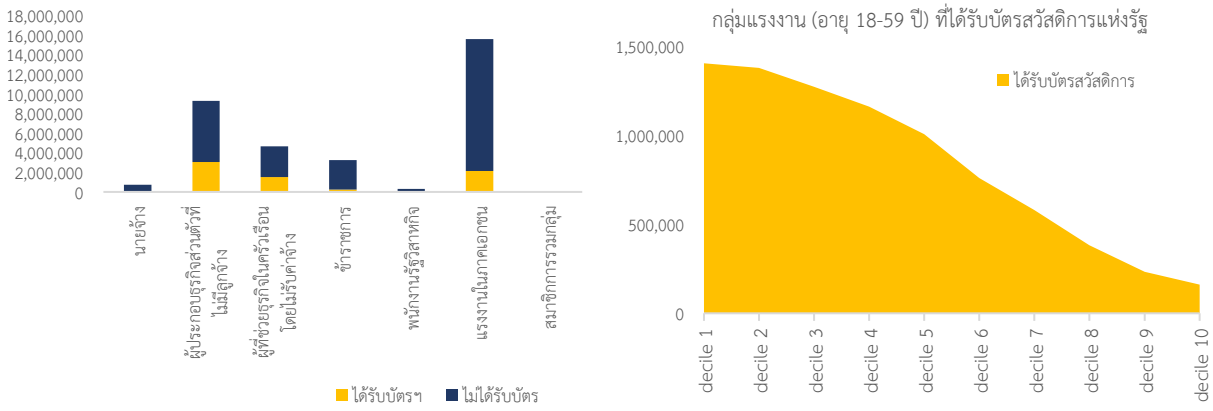


ที่มา: รายงานภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดทางสังคม สศช.

2.6.5 บัตรสวัสดิการแห่งรัฐเป็นโครงการที่ให้ความช่วยเหลือผู้ที่ไม่ได้รับความคุ้มครองจากสวัสดิการที่เกี่ยวกับการจ้างงานหรือโครงการประเภทที่ต้องร่วมจ่ายเงินสมทบ โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเป็นมาตรการที่ให้ความช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่ายแก่ผู้ที่มีรายได้น้อยผ่านบัตรสวัสดิการประจำตัว ปัจจุบันครอบคลุมประชากรจำนวนกว่า 13.65 ล้านคน ซึ่งนับเป็นโครงการของภาครัฐที่แก้ไขความยากจนแบบพุ่งเป้าขนาดใหญ่ โดยเริ่มมีการให้สวัสดิการตั้งแต่ปี 2561 เป็นต้นมา สวัสดิการพื้นฐานที่ผู้ได้รับบัตรสวัสดิการฯ ได้รับเป็นประจำประกอบด้วย (1) วงเงินเพื่อใช้ซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคจากร้านค้าที่กระทรวงพาณิชย์กำหนด จำนวน 300 บาทต่อเดือน สำหรับผู้มีรายได้ไม่เกิน 30,000 บาทต่อปี และจำนวน 200 บาท สำหรับผู้มีรายได้ระหว่าง 30,000 – 100,000 บาทต่อปี (2) ส่วนลดค่าก๊าซหุงต้ม 45 บาทต่อ 3 เดือน และ (3) วงเงินค่าโดยสารรถ ขสมก./รถไฟฟ้า 500 บาทต่อเดือน หากพิจารณาสถานภาพการทำงานของผู้ได้รับบัตรสวัสดิการฯ (อายุ 18 – 59 ปี) จากข้อมูลรายงานภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2564 ชี้ว่า ผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง ผู้ที่ทำงานในภาคเอกชน และผู้ที่ช่วยธุรกิจในครัวเรือนโดยไม่ได้รับค่าจ้าง เป็นกลุ่มที่ได้รับบัตรสวัสดิการฯ เป็นสัดส่วนสูงที่สุด อยู่ที่ร้อยละ 43.35 ร้อยละ 30.42 และร้อยละ 21.53 ตามลำดับ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่ไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน นอกจากนี้ เมื่อจำแนกกลุ่มประชากร 10 กลุ่มตามระดับรายจ่าย (decile by expenditure) พบว่า กลุ่มแรงงานอายุ 18 - 59 ปี ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำมีแนวโน้มได้รับบัตรสวัสดิการฯ มากกว่าผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูง สะท้อนว่าการกระจายผลประโยชน์ของบัตรสวัสดิการฯ มีลักษณะที่เอื้อคนจน (pro-poor) แต่ยังคงมีปัญหาการรั่วไหลและการตกหล่น ศูนย์วิจัยความเหลื่อมล้ำและนโยบายสังคมได้ทำการประเมินการกระจายผลประโยชน์ของนโยบายบัตรสวัสดิการแห่ง

รัฐ พบว่า มีผู้ไม่ผ่านเกณฑ์ที่จะได้รับบัตรสวัสดิการฯ แต่กลับได้รับบัตรสวัสดิการฯ จำนวน 5.2 ล้านคน ซึ่งผู้มีรายได้สูงสุดที่ได้รับบัตรสวัสดิการฯ มีรายได้ประมาณ 200,000 บาทต่อเดือน ขณะที่มีกลุ่มที่ตกหล่นไม่ได้รับบัตรจำนวน 10.9 ล้านคน[19] นอกจากนี้ ผลการศึกษาโครงการบัตรสวัสดิการฯ ยังชี้ว่า แม้จะปรับปรุงแก้ไขโครงการให้ลดปัญหาการกลุ่มรั่วไหลและกลุ่มตกหล่นให้มีประสิทธิภาพที่สุด แต่บัตรสวัสดิการฯ กลับไม่ได้ทำให้การกระจายรายได้ เท่าเทียมมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

ภาพที่ 2.53 สัดส่วนแรงงาน (อายุ 18-59 ปี) ที่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐจำแนกตามสถานภาพการทำงาน



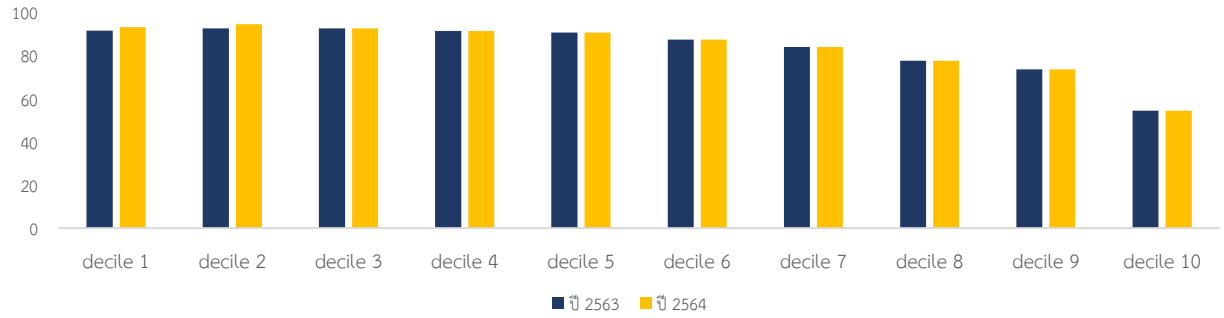
ที่มา: รายงานภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดทางสังคม สศช.

สวัสดิการในกลุ่มผู้สูงอายุ

2.6.6 ผู้สูงอายุได้รับเงินช่วยเหลือผ่านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบัน ประเทศไทยมีสวัสดิการการประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุที่มีสัญชาติไทย และไม่ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะได้รับการช่วยเหลือในรูปแบบเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนตลอดชีวิต โดยแบ่งตามช่วงอายุเป็นขั้นบันได คือ อายุ 60 – 69 ปี จะได้รับเดือนละ 600 บาท อายุ 70 – 79 ปี จะได้รับเดือนละ 700 บาท อายุ 80 – 89 ปี จะได้รับเดือนละ 800 บาท และอายุ 90 ปีขึ้นไปจะได้รับเดือนละ 1,000 บาท โดยในปี 2564 มีผู้สูงอายุจำนวน 10,560,756 คน ที่ได้รับเบี้ยยังชีพ เมื่อจำแนกประชากรเป็น 10 กลุ่มตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค พบว่า ผู้สูงอายุในกลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่มีรายจ่ายต่ำที่สุด (decile 1) เข้าถึงเบี้ยยังชีพที่ร้อยละ 93.26 ในปี 2564 เพิ่มขึ้นจากปี 2563 ที่มีอยู่ร้อยละ 91.64 นอกจากนี้ ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยที่ได้รับสิทธิในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ หากมีรายได้ไม่เกิน 30,000 บาทต่อปีจะได้รับความช่วยเหลือ 100 บาทต่อเดือน และผู้สูงอายุที่มีรายได้ 30,000 - 100,000 บาทต่อปี จะได้รับความช่วยเหลือ 50 บาทต่อเดือน ข้อมูลจากรายงานภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2564 ชี้ว่า ผู้ถือบัตรสวัสดิการที่อายุ 60 ปีขึ้นไป มีจำนวน 6.6 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 40.20 ของผู้สูงอายุทั้งหมด

[19] อสมาภรณ์ กมลรัตน์ (2565) สำรวจความเหลื่อมล้ำในไทย ตอนที่ 1 : บัตรสวัสดิการแห่งรัฐกับการลดความเหลื่อมล้ำ.

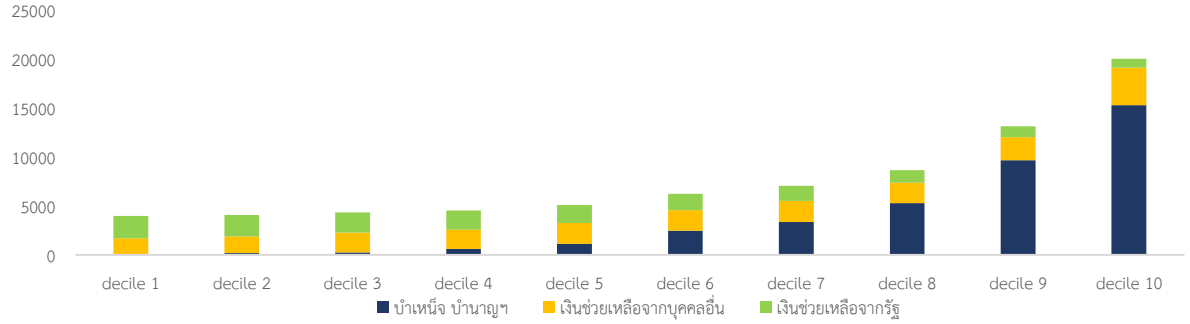
ภาพที่ 2.54 ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จำแนกเป็น 10 กลุ่ม ตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค ปี 2563 - 2564



ที่มา: รายงานภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดทางสังคม สศช.

ทั้งนี้ เมื่อจำแนกผู้สูงอายุเป็น 10 กลุ่มตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค พบว่า ผู้สูงอายุในกลุ่มประชากรที่มีเศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) มีรายได้ที่มาจากบำเหน็จ บำนาญฯ ค่อนข้างต่ำ แต่กลับมีรายได้ที่มาจากเงินช่วยเหลือจากบุคคลอื่นและเงินสงเคราะห์จากรัฐในระดับที่สูง ในแง่หนึ่งสะท้อนให้เห็นว่าผู้สูงอายุจำนวนมากในประเทศไทยเป็นแรงงานนอกระบบที่มีรายได้ต่ำและไม่แน่นอน ซึ่งกว่าร้อยละ 50 ของผู้สูงอายุทั้งหมด ประกอบธุรกิจส่วนตัวที่ไม่มีลูกจ้าง เช่น ค้าขายหาบเร่แผงลอย และส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในภาคเกษตรกรรมซึ่งมีความเปราะบางสูง รวมทั้งไม่มีสวัสดิการคุ้มครองในหลายกรณีตามที่อธิบายไว้ในส่วนของสวัสดิการแรงงาน ทำให้ไม่สามารถออมเงินได้เพียงพอเมื่อชราภาพ ผู้สูงอายุจึงต้องพึ่งพาเงินโอนช่วยเหลือจากบุตรหลาน โดยเฉพาะผู้สูงอายุในครัวเรือนที่มีรายได้น้อย ประชากรวัยแรงงานจึงแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการส่งเงินกลับไปให้พ่อแม่/ผู้สูงอายุที่บ้าน อย่างไรก็ตาม การที่อัตราการเกิดในประเทศไทยลดลงอย่างต่อเนื่องประกอบกับคนไทยมีอายุขัยยืนยาวขึ้น การพึ่งพิงบุตรหลานจึงอาจเป็นไปได้ยากในอนาคต และการหวังพึ่งพาเงินช่วยเหลือจากรัฐจะเป็นไปได้ยากในระยะยาว เนื่องจากรัฐต้องแบกรับค่าใช้จ่ายมากขึ้นขณะที่รายได้ลดลง

ภาพที่ 2.55 มูลค่ารายได้ที่เป็นบำเหน็จ บำนาญฯ เงินช่วยเหลือจากบุคคลอื่นและจากภาครัฐ จำแนกเป็น 10 กลุ่มตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค ปี 2564

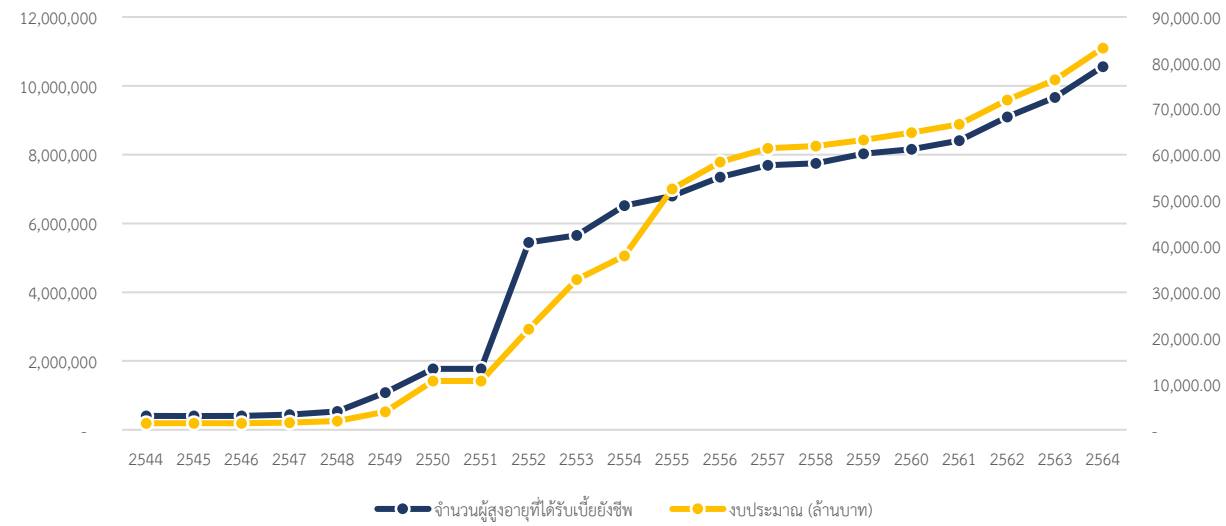


ที่มา: รายงานภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดทางสังคม สศช.

2.6.7 ภาครัฐต้องเตรียมความพร้อมในการรับมือกับค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นเพื่อรองรับสังคมสูงวัย การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรที่มีความเป็นสังคมผู้สูงอายุมากขึ้น เป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งที่ส่งผลให้ภาระทางการคลังของภาครัฐมีแนวโน้มที่จะเกิดสภาวะการตึงตัวยิ่งขึ้นในอนาคต แม้ว่าจะมีหลายภาคส่วนเห็นตรงกันว่าการปรับเพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจะช่วยแก้ไขปัญหาความยากจนได้รวดเร็วที่สุด แต่แนวทางดังกล่าวมาพร้อมกับการใช้งบประมาณที่เพิ่มขึ้นอย่างเท่าตัว เมื่อพิจารณางบประมาณเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ปี 2544 – 2564 พบว่า งบประมาณในแต่ละปีมีความสอดคล้องกับจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดย

ในปี 2564 มีจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ 10.5 ล้านคน และใช้งบประมาณไปทั้งสิ้นกว่า 83 ล้านบาท และมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น นอกจากนี้ยังมีประเด็นความยั่งยืนด้านเงินกองทุนชราภาพของกองทุนประกันสังคม และกองทุนการออมแห่งชาติ ที่มีแนวโน้มจะหมดลงภายใน 30 - 40 ปีข้างหน้า[20] เนื่องจากผู้ประกันตนมีอายุยืนยาวขึ้น ในขณะที่กองทุนยังมีอายุไม่มากนัก

ภาพที่ 2.56 จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยผู้สูงอายุ และงบประมาณเบี้ยผู้สูงอายุ ปี 2544 – 2564



ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรุงเทพมหานครและเทศบาลเมืองพัทยา

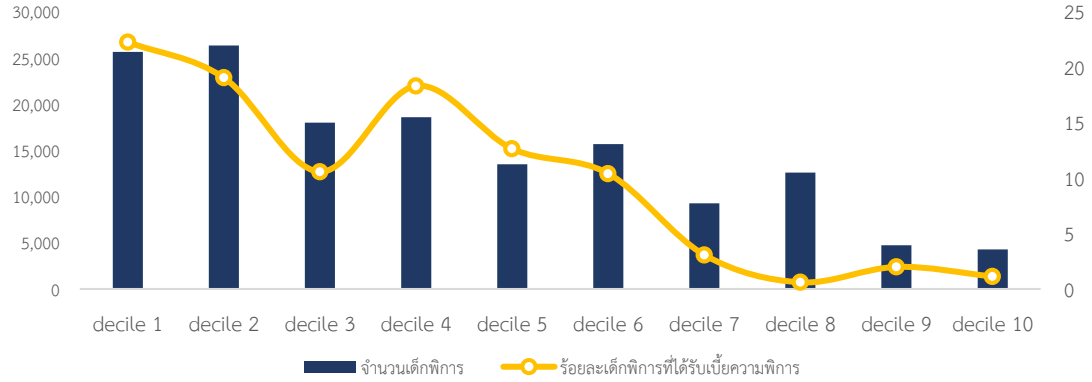
สวัสดิการในกลุ่มเปราะบาง

2.6.8 เด็กพิการเป็นกลุ่มเปราะบางทั้งในสถานการณ์ปกติและวิกฤติ ครอบครัวของเด็กพิการส่วนใหญ่มีฐานะยากจนและมีรายได้ไม่แน่นอน โดยครอบครัวเด็กพิการมักจะมีสมาชิกหนึ่งคนทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลหลักและมีอีกบุคคล (ส่วนใหญ่เป็นแม่และผู้สูงอายุ) คอยดูแลเด็กพิการเต็มเวลาโดยไม่ได้รับเงินเดือน (UNICEF, 2020)[21] เมื่อวิเคราะห์สัดส่วนเด็กพิการจำแนกตามระดับรายได้ พบว่า ในปี 2564 กว่าร้อยละ 61.48 ของเด็กพิการเป็นกลุ่มประชากรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำ (Bottom 40) และมีเด็กพิการที่มีความยากลำบากในการดูแลตนเองร้อยละ 32.29 นอกจากนี้ เด็กพิการอายุ 0 – 14 ปี มีอัตราส่วนของคนพิการทางสติปัญญามากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 28.77 ของเด็กพิการอายุ 0 – 14 ปีทั้งหมด (กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ 2564) ในด้านการเข้าถึงสวัสดิการ ตั้งแต่ปี 2563 เป็นต้นมา เด็กพิการที่จดทะเบียนคนพิการจะได้รับเบี้ยความพิการจำนวน 1,000 บาท ซึ่งข้อมูลรายงานภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนปี 2564 ระบุว่า ร้อยละ 6.22 ของกลุ่มคนพิการทั้งหมดเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี แต่มีเด็กพิการเพียงร้อยละ 47.67 ของเด็กพิการทั้งหมดได้รับเบี้ยความพิการ สะท้อนว่ายังคงมีความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงเบี้ยความพิการสำหรับเด็กพิการ ในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดโควิด-19 ครอบครัวเด็กพิการซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบไม่สามารถประกอบอาชีพได้ตามปกติ เด็กพิการจึงต้องอาศัยเบี้ยความพิการและความช่วยเหลืออื่น ๆ จากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการดำรงชีวิต แม้ว่าความช่วยเหลือจะช่วยบรรเทาความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจได้ในระดับหนึ่ง แต่สวัสดิการที่ได้รับไม่เพียงพอต่อความจำเป็น และไม่สอดคล้องกับความต้องการเฉพาะของเด็กพิการ

[20] นฎา วะสี พิทวัส พูนผลกุล ชินวัฒน์ เทพหัสดิน ณ อยุธยา และพรพจ ปรปักษ์ขาม (2564). ระบบจัดการรายได้ผู้สูงอายุ: ควรปรับเปลี่ยนอย่างไรให้เพียงพอและยั่งยืน

[21] UNICEF (2020). ผลกระทบของโควิด-19 ต่อครอบครัวเปราะบาง: ครอบครัวที่มีเด็กพิการ

ภาพที่ 2.57 สัดส่วนเด็กพิการที่ได้รับเบี้ยความพิการ ปี 2564 จำแนกเป็น 10 กลุ่มตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค



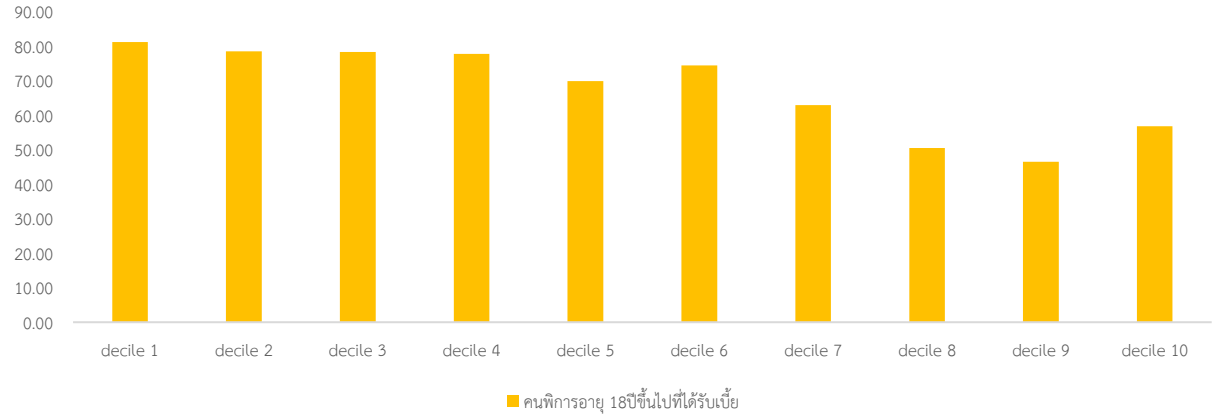
ที่มา: รายงานภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดทางสังคม สศช.

2.6.9 คนพิการได้รับเบี้ยยังชีพผู้พิการเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง และการเข้าถึงเบี้ยยังชีพผู้พิการของกลุ่มคนยากจนและกลุ่มด้อยโอกาสมีสัดส่วนเพิ่มขึ้น คนพิการที่มีบัตรประจำตัวคนพิการ มีสิทธิได้รับสวัสดิการและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐผ่านเบี้ยความพิการให้แก่คนพิการจำนวน 1,000 บาทต่อคนต่อเดือน โดยผู้พิการที่ได้รับเบี้ยยังชีพในปี 2564 มีจำนวน 2,003,065 คน[22] เพิ่มขึ้นจากปี 2563 ที่มีจำนวน 1,963,306 คน เมื่อจำแนกผู้พิการอายุ 18 ปีขึ้นไป ออกเป็น 10 กลุ่มตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค พบว่า ในปี 2564 ผู้พิการในกลุ่มเศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) ได้รับเบี้ยยังชีพหรือเข้าถึงสวัสดิการเบี้ยยังชีพอยู่ที่ร้อยละ 81.06 สะท้อนให้เห็นว่ายังคงมีผู้พิการที่ตกหล่นและไม่ได้รับเบี้ยยังชีพฯ โดยสาเหตุหลักของการตกหล่นเกิดจากความพิการของผู้ตกหล่นไม่เข้าข่ายความพิการที่ขึ้นทะเบียนได้ ซึ่งเกิดจากวิธีการประเมินความพิการของประเทศไทยที่ไม่สอดคล้องกับหลักการสากลและคำนิยามของความพิการที่ไม่ได้มีการกำหนดในกฎหมาย[23] กลุ่มพิการ 7 ประเภทตามกฎหมาย ประกอบด้วย ความพิการทางการมองเห็น ทางการได้ยินหรือสื่อความหมาย ทางจิตใจหรือพฤติกรรม ทางสติปัญญา ทางการเรียนรู้ และทางออทิสติก ดังนั้น ผู้ที่ตาบอดหนึ่งข้างจึงไม่สามารถลงทะเบียนความพิการได้เพราะไม่เข้าข่ายคุณสมบัติการเป็นผู้พิการทางสายตา จึงควรมีการปรับปรุงวิธีการประเมินความพิการ เช่น การนำข้อมูลความบกพร่อง การประเมินสมรรถภาพการทำกิจกรรมและการมีส่วนร่วม มาประกอบการตัดสินว่าผู้เข้ารับการประเมินเป็นผู้พิการหรือไม่ พร้อมกับขับเคลื่อนการดำเนินงานเชิงรุก เช่น การสำรวจข้อมูลผู้พิการในระดับพื้นที่ การสร้างมาตรการจูงใจด้านสิทธิประโยชน์ เพื่อให้ผู้พิการเข้าถึงสวัสดิการได้ครบถ้วนต่อไป

[22] รวมทุกช่วงอายุ

[23] สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2560) ผลสำรวจความพิการ พ.ศ. 2560

ภาพที่ 2.58 สัดส่วนคนพิการอายุ 18 ปีขึ้นไปที่ได้รับเบี้ยยังชีพผู้พิการ จำแนกเป็น 10 กลุ่มตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค ปี 2564



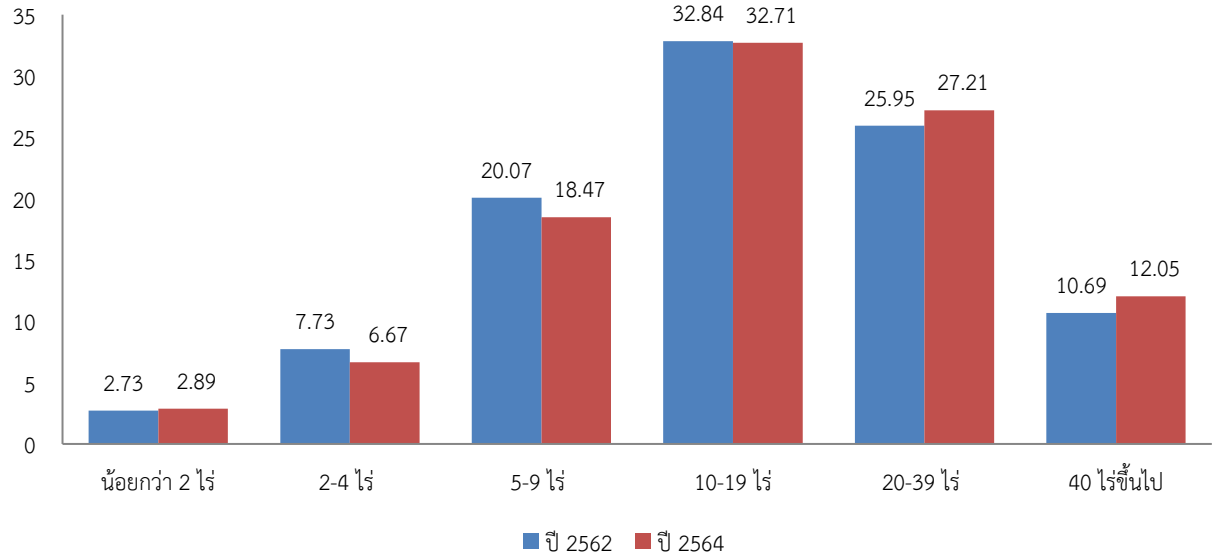
ที่มา: รายงานภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดทางสังคม สศช.

2.7 ความเหลื่อมล้ำด้านการเข้าถึงที่ดิน แหล่งเงินทุน และโครงสร้างพื้นฐาน

2.7.1 การเข้าถึงการถือครองที่ดินของเกษตรกรมีแนวโน้มลดลง และเกษตรกรถือครองที่ดินเพิ่มขึ้นตามระดับฐานะทางเศรษฐกิจ แต่ยังไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต จากข้อมูลการกระจายการถือครองที่ดินของเกษตรกรที่มีที่ดินเป็นของตนเอง พบว่า การถือครองที่ดินของเกษตรกรมีแนวโน้มลดลงในปี 2564 เมื่อเทียบกับปี 2562 โดยเกษตรกรที่ถือครองที่ดินจำนวนน้อยกว่า 10 ไร่ มีอยู่ร้อยละ 28.03 ลดลงจากร้อยละ 30.53 เกษตรกรที่ถือครองที่ดินจำนวน 10-19 ไร่ มีอยู่ร้อยละ 32.74 ลดลงจาก 32.84 และเกษตรกรที่ถือครองที่ดินจำนวนมากกว่า 20 ไร่ มีอยู่ที่ร้อยละ 39.26 ลดลงจากร้อยละ 36.64 อาจเนื่องจากการกระจุกตัวของการครอบครองที่ดินและการกักตุนที่ดินโดยไม่ได้ใช้ประโยชน์แต่เพื่อเก็งกำไร ทำให้เกิดปัญหาราคาที่ดินแพงและมีราคาเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกษตรกรไม่สามารถซื้อที่ดินมาครอบครองเพื่อความอยู่รอดในการดำรงชีวิตได้ รวมทั้ง เกษตรกรมักนำที่ดินไปค้ำประกันสินเชื่อ และไม่สามารถชำระคืนเงินกู้ได้ ทำให้ที่ดินหลุดมือไปสู่กลุ่มนายทุน สอดคล้องกับข้อมูลของสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (กฟก.) เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้ของเกษตรกรที่นำที่ดินไปค้ำประกัน พบว่า มีเกษตรกรที่มาลงทะเบียนหนี้ จำนวน 5.16 แสนราย โดยเป็นหนี้ธนาคารพาณิชย์และนิติบุคคล จำนวน 39,787 ราย โครงการส่งเสริมของรัฐ จำนวน 25,420 ราย สหกรณ์การเกษตร จำนวน 171,939 ราย และ ธ.ก.ส. จำนวน 301,300 ราย สะท้อนให้เห็นว่า เกษตรกรส่วนใหญ่ยังมีรายได้ไม่เพียงพอเพื่อชำระหนี้ ส่งผลให้การถือครองที่ดินของเกษตรกรลดลง จากการถูกบังคับคดี/หลุดจำนอง ซึ่งเป็นปัญหาที่ต้องเร่งแก้ไขเพื่อช่วยรักษาที่ดินภาคเกษตรไว้ในมือเกษตรกรรายย่อยต่อไป นอกจากนี้ หากพิจารณาการถือครองที่ดินตามระดับฐานะทางเศรษฐกิจ พบว่า ครัวเรือนเกษตรกรที่มีเศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) สามารถเข้าถึงการถือครองที่ดินที่ร้อยละ 7.12 และจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ตามระดับฐานะทางเศรษฐกิจ โดยครัวเรือนเกษตรกรที่มีเศรษฐานะดีที่สุด (decile 10) สามารถเข้าถึงการถือครองที่ดินที่ร้อยละ 15.37

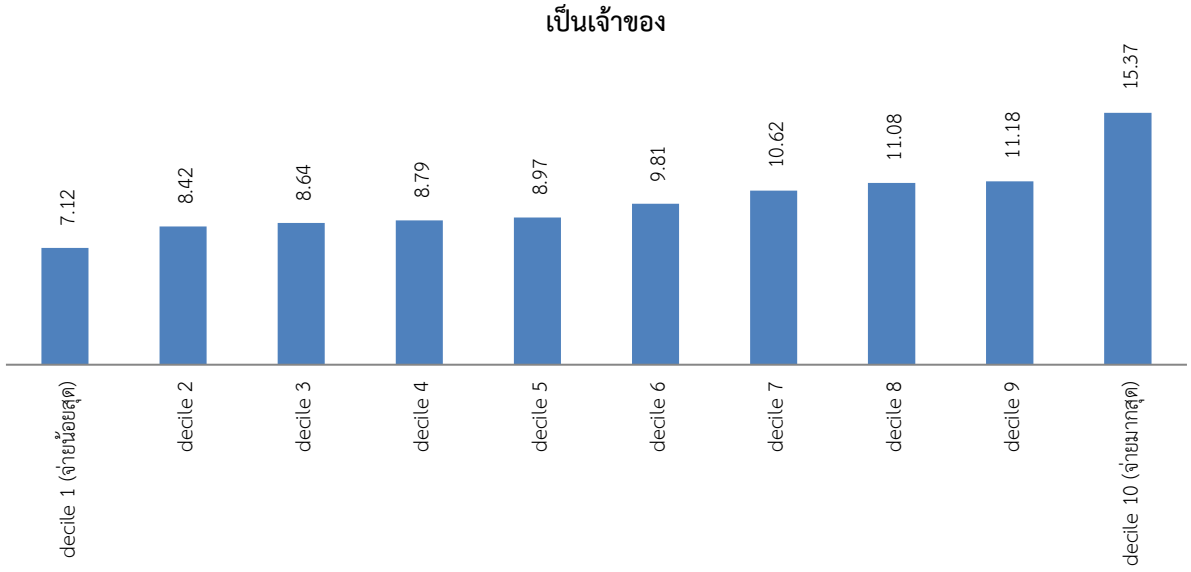
ภาพที่ 2.59 สัดส่วนการถือครองที่ดินของเกษตรกรที่มีที่ดินเป็นของตนเอง ปี 2562 และ 2564

(ร้อยละ)



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ภาพที่ 2.60 สัดส่วนการถือครองที่ดินของเกษตรกร จำแนกตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (decile by expenditure) ปี 2564



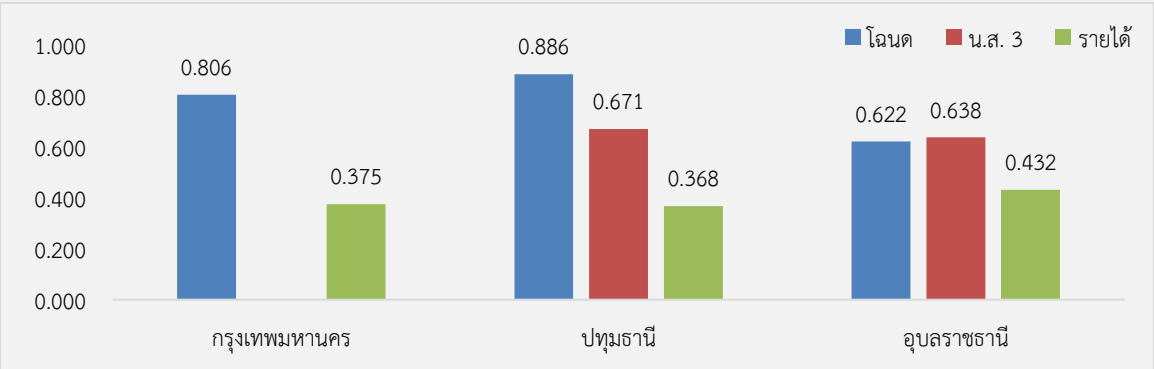
ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

การวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำของการถือครองที่ดินจากฐานข้อมูลของกรมที่ดิน : กรณีศึกษาจังหวัดอุบลราชธานี ปทุมธานี และ กรุงเทพมหานคร

ในปัจจุบันการวิเคราะห์สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินเป็นไปได้อย่างจำกัด เนื่องจากความสามารถในการเข้าถึงแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการถือครองที่ดินค่อนข้างจำกัดและอยู่ในหน่วยงานต่าง ๆ หลากหลายหน่วยงาน ซึ่งหากพิจารณาข้อมูลที่ดินในประเทศไทยจากรายงานการศึกษาเรื่อง “การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย” ของดวงมณี เลาวกุล ในรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการ “สู่สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่งและโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป” ที่จำแนกข้อมูลขนาดพื้นที่ดินในประเทศไทยทศวรรษ 2550 ตามความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในประเทศ พบว่า กรมที่ดิน เป็นหน่วยงานหลักที่มีที่ดินในความดูแล ประมาณ 130.74 ล้านไร่ (คิดเป็นร้อยละ 40.88) รองลงมาเป็น สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ประมาณ 34.76 ล้านไร่ (คิดเป็นร้อยละ 10.87) และส่วนที่เหลือเป็นป่าสงวนแห่งชาติและที่ดินราชพัสดุ[24] นอกจากนี้ ผลการศึกษาของงานวิจัยดังกล่าว ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินของไทยอยู่ในระดับสูงมาก โดยมีค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคอยู่ที่ 0.886 และมีความแตกต่างของสัดส่วนการถือครองที่ดินระหว่างประชากรกลุ่มที่ 5 (พื้นที่มากที่สุด) ต่อประชากรกลุ่มที่ 1 (พื้นที่น้อยที่สุด) อยู่ที่ 325.73 เท่า[25] อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการศึกษาดังกล่าวจะสามารถเข้าถึงข้อมูลการถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน ในปี 2555 ของกรมที่ดินได้ แต่ยังคงเป็นข้อมูลจากการสุ่มตัวอย่างจากผู้ถือครองที่ดินทั้งหมด ทำให้ในแง่หนึ่งผลของวิเคราะห์สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำจากข้อมูลดังกล่าวอาจมีความคลาดเคลื่อนทางสถิติที่เกิดจากกระบวนการคำนวณตัวอย่างและวิธีการในการสุ่มตัวอย่างซึ่งกลายเป็นข้อจำกัดของการศึกษาได้ ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลและข้อจำกัดข้างต้น สศช. ได้มีความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางด้านที่ดิน ได้แก่ กรมที่ดิน สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อร่วมกันพัฒนารูปแบบและวิธีการศึกษาข้อมูลการถือครองที่ดินของประเทศไทย รวมทั้งการวิเคราะห์สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการได้รับความอนุเคราะห์ข้อมูลการถือครองที่ดินรายแปลงทั้งในส่วนของเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน และหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 และ น.ส.3 ก) จากกรมที่ดิน ซึ่งจะเป็นข้อมูลที่มีการปกปิดข้อมูลส่วนบุคคลทั้งหมดเพื่อป้องกันการละเมิดความเป็นส่วนตัว (Privacy) ของผู้เป็นเจ้าของที่ดิน

แต่อย่างไรก็ดี สืบเนื่องจากทางกรมที่ดินกำลังอยู่ระหว่างการพัฒนาและปรับปรุงระบบฐานข้อมูลทั้งหมด ทำให้การศึกษาครั้งนี้จำเป็นต้องพิจารณาเลือกข้อมูลการถือครองที่ดินของจังหวัดที่มีความสมบูรณ์มากที่สุดมาเป็นตัวอย่างและนำร่อง (Pilot) สำหรับการศึกษาและวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ปทุมธานี และอุบลราชธานี โดยผลจากการศึกษาสามารถแสดงได้ ดังนี้

ภาพที่ 1 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ของการถือครองที่ดิน ปี 2564



ที่มา : ข้อมูลจากกรมที่ดิน และการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สศช. ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.
หมายเหตุ : ในส่วนข้อมูลการถือครองที่ดินประเภท น.ส. 3 ที่ได้จากการคำนวณในพื้นที่กรุงเทพมหานครไม่ได้นำมาใช้ในการวิเคราะห์เนื่องจากพื้นที่กรุงเทพมหานครเกือบทั้งหมดไม่ได้มีการถือครองในรูปแบบ น.ส. 3 ซึ่งการคำนวณจากฐานข้อมูลที่มีจำนวนน้อยมากอาจทำให้เกิดความคาดเคลื่อนได้

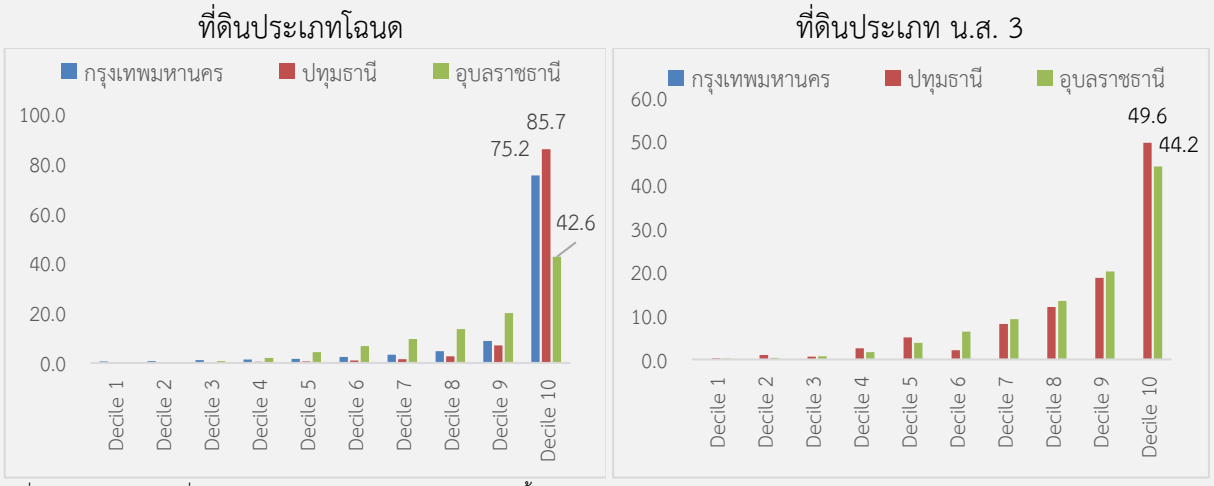
[24] แม้ว่าที่ดินที่อยู่ในความดูแลของป่าสงวนแห่งชาติจะมีปริมาณมาก แต่อาจไม่ได้นำมาใช้ในการวิเคราะห์ประเด็นทางด้านความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงที่ดิน เพราะเป็นพื้นที่ป่าสงวนและไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงเพื่อใช้ประโยชน์ในการทำมาหากิน

[25] ดวงมณี เลาวกุล. (2556). การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย. ในรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ “สู่สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่งและโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป” (บทที่ 2). ศาสตราจารย์ กิตติคุณ ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พฤศจิกายน 2556.

ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินของกรุงเทพมหานคร ปทุมธานี และอุบลราชธานี อยู่ในระดับสูงมาก และสูงกว่าความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้อย่างชัดเจน ไม่ว่าจะพิจารณาจากเอกสารสิทธิประเภทโฉนด หรือ น.ส. 3 โดยค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในการถือครองที่ดินประเภทโฉนดของกรุงเทพมหานคร ปทุมธานี และอุบลราชธานี เท่ากับ 0.806 0.886 และ 0.622 ตามลำดับ ขณะที่ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคประเภท น.ส. 3 ของปทุมธานีและอุบลราชธานี เท่ากับ 0.671 และ 0.638 ตามลำดับ ซึ่งค่อนข้างสูงกว่าค่าสัมประสิทธิ์ทางด้านรายได้ที่อยู่ระหว่าง 0.368 – 0.432 อย่างชัดเจน

หากจำแนกผู้ถือครองที่ดินทั้งในส่วนที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดและ น.ส. 3 ออกเป็น 10 กลุ่ม ตามขนาดของพื้นที่ในการถือครอง โดยกลุ่มที่ 1 (decile 1) มีพื้นที่น้อยที่สุด และกลุ่มที่ 10 (decile 10) มีพื้นที่มากที่สุด ในส่วนที่เป็นเอกสารสิทธิประเภทโฉนด พบว่า ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปทุมธานี กลุ่ม decile 10 ถือครองที่ดินมากกว่าร้อยละ 75 หรือ 3 ใน 4 ของพื้นที่ทั้งหมด ส่วนอุบลราชธานี กลุ่ม decile 10 มีส่วนแบ่งการถือครองที่ดินประมาณร้อยละ 42.6 ของพื้นที่ทั้งหมด ในขณะที่ กลุ่ม Bottom 40 (decile 1 - 4) ของทั้งสามจังหวัดมีส่วนแบ่งการถือครองที่ดินไม่เกินร้อยละ 5 ของพื้นที่ทั้งหมด[26] นอกจากนี้ หากพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างส่วนแบ่งของกลุ่ม decile 10 กับกลุ่ม decile 1 ของแต่ละจังหวัด จะเห็นได้ว่ากลุ่ม decile 10 มีส่วนแบ่งสูงกว่ากลุ่ม decile 1 คิดเป็น 132.3 เท่า 441.1 เท่า และ 274.8 เท่า ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ปทุมธานี และอุบลราชธานี ตามลำดับ **ความแตกต่างของส่วนแบ่งการถือครองที่ดินทั้งสามจังหวัดสะท้อนให้เห็นปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองหรือเข้าถึงที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตหนึ่งที่มีความสำคัญและสามารถต่อยอดเพื่อนำไปสร้างรายได้ให้แก่เจ้าของผู้ถือครองได้**

ภาพที่ 2 ส่วนแบ่งการถือครองของแต่ละจังหวัด จำแนกกลุ่ม decile ปี 2564



ที่มา : ข้อมูลจากกรมที่ดิน ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

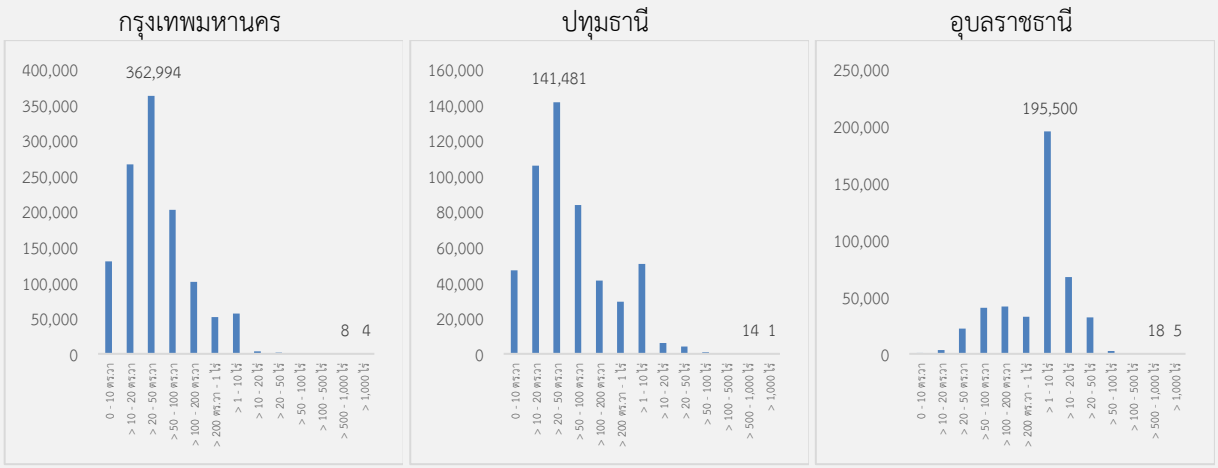
ในส่วนของเอกสารสิทธิประเภท น.ส. 3 (ไม่ได้พิจารณาในกรณีของพื้นที่กรุงเทพมหานคร) พบว่า สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินกระจุกตัวในกลุ่ม decile 10 โดยส่วนแบ่งการถือครองที่ดินของกลุ่ม decile 10 ในจังหวัดปทุมธานี อยู่ที่ร้อยละ 49.6 และจังหวัดอุบลราชธานี อยู่ที่ร้อยละ 44.2 ซึ่งสูงกว่ากลุ่ม decile 1 ประมาณ 171.8 เท่า และ 254.6 เท่า ตามลำดับ ซึ่งในด้านความแตกต่างระหว่างกลุ่ม decile ของแต่ละจังหวัด ค่อนข้างใกล้เคียงกับเอกสารสิทธิประเภทโฉนด แต่ระดับความรุนแรงของปัญหาน้อยกว่ารูปแบบโฉนด

นอกจากนี้ หากจำแนกผู้ถือครองที่ดินประเภทโฉนดตามขนาดการถือครอง โดยจำแนกออกเป็น 13 ช่วง พบว่าในกรุงเทพมหานครและปทุมธานี ส่วนใหญ่ถือครองที่ดินขนาด 20 - 50 ตารางวา คิดเป็นร้อยละ 30.8 และร้อยละ 27.7

[26] การวิเคราะห์การถือครองที่ดินของการศึกษาครั้งนี้ อาศัยข้อมูลการถือครองที่ดินรายแปลงมาประมวลผลโดยจำนวนผู้ถือครองที่ดินทั้งหมดของทั้ง 3 จังหวัดจะเป็นจำนวนของผู้ที่มีที่ดินอยู่ในจังหวัดนั้น ซึ่งไม่ได้นำเอาข้อมูลจำนวนประชากรที่อยู่อาศัยทั้งหมดของจังหวัดดังกล่าวมาในการคำนวณ ทำให้การวิเคราะห์ส่วนแบ่งจะเป็นการฉายภาพของการกระจายตัวและกระจุกตัวในกลุ่มผู้ที่มีที่ดินเท่านั้น โดยจำนวนผู้ถือครองที่ดินที่นำมาใช้ประมวลผลในแต่ละจังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เท่ากับ 1,177,490 ราย ปทุมธานี เท่ากับ 510,801 ราย และอุบลราชธานี เท่ากับ 439,132 ราย (เป็นชุดข้อมูลที่ได้มีการปรับปรุงโดยตัดข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์ออกไปแล้ว)

ตามลำดับ ขณะที่ อุบลราชธานี ผู้ถือครองที่ดินส่วนใหญ่ (ร้อยละ 44.5) ถือครองที่ดินขนาด 1 – 10 ไร่ อย่างไรก็ตาม ในกลุ่มผู้ถือครองที่ดินมากกว่า 500 ไร่ ของทั้งสามจังหวัดยังคงเป็นกลุ่มประชาชนส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับทั้งหมด โดยกลุ่มผู้ถือครองที่ดินมากกว่า 500 ไร่ ของกรุงเทพมหานคร ปทุมธานี และอุบลราชธานี มีค่าเฉลี่ยการถือครองที่ดินอยู่ที่ 841.9 ไร่ 719.3 ไร่ และ 893.6 ไร่ หรือคิดเป็นส่วนแบ่งของการถือครองที่ดินร้อยละ 2.2 ร้อยละ 1.8 และร้อยละ 0.7 ของพื้นที่ทั้งหมด กล่าวได้ว่า การพิจารณาการถือครองที่ดินประเภทโฉนดโดยอาศัยการจำแนกตามขนาดการถือครองฉายภาพให้เห็นความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงที่ดินและการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินในกลุ่มคนที่มีฐานะดีอย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น

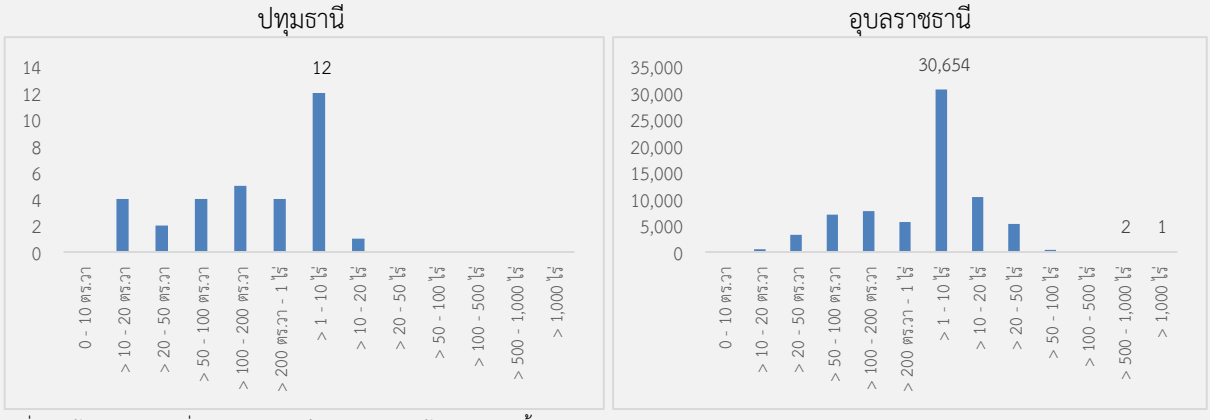
ภาพที่ 3 จำนวนการถือครองที่ดินประเภทโฉนด จำแนกตามขนาดการถือครอง ปี 2564



ที่มา : ข้อมูลจากกรมที่ดิน ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ในด้านเอกสารสิทธิประเภท น.ส.3 ผู้ถือครองที่ดินจำแนกตามขนาดการถือครอง 13 ช่วง (ไม่ได้พิจารณากรุงเทพมหานคร) พบว่าในจังหวัดปทุมธานีและอุบลราชธานี ผู้ถือครองที่ดินส่วนใหญ่ (ร้อยละ 37.5 และร้อยละ 43.2) ถือครองที่ดินขนาด 1 – 10 ไร่ อย่างไรก็ตาม ในส่วนของจังหวัดอุบลราชธานี กลุ่มผู้ถือครองที่ดินมากกว่า 500 ไร่ มีค่าเฉลี่ยการถือครองที่ดินอยู่ที่ 982.9 ไร่ คิดเป็นส่วนแบ่งของการถือครองที่ดินประมาณร้อยละ 0.6 ของพื้นที่ทั้งหมด ขณะที่ จังหวัดปทุมธานี มีผู้ถือครองที่ดินประเภท น.ส.3 ขนาดใหญ่สุดที่ 10 – 20 ไร่ ค่าเฉลี่ยขนาดในการถือครองอยู่ที่ 11.6 ไร่ คิดเป็นส่วนแบ่งของการถือครองที่ดินเพียงร้อยละ 0.002 เท่านั้น

ภาพที่ 4 จำนวนการถือครองที่ดินประเภท น.ส. 3 จำแนกตามขนาดการถือครอง ปี 2564



ที่มา : ข้อมูลจากกรมที่ดิน ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

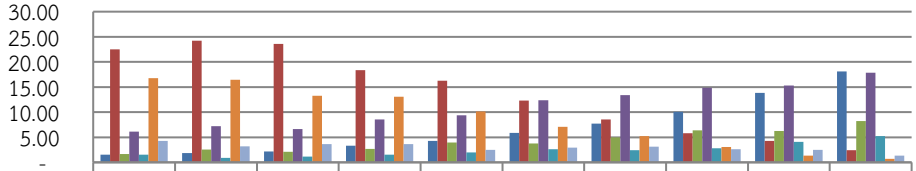
อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำของการถือครองที่ดินของทั้งสามจังหวัดในแต่ละประเภทของเอกสารสิทธิอาจมีข้อจำกัดสำคัญในการศึกษาหรือนำผลการศึกษาไปใช้ประโยชน์ โดยเฉพาะประเด็นทางด้านขอบเขตของการวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำที่พิจารณาจากเฉพาะข้อมูลของคนที่ถือครองที่ดินในพื้นที่จังหวัดตัวอย่างเท่านั้น ซึ่งหากพิจารณาในมุมมองของจังหวัดอาจไม่ได้ครอบคลุมประชากรที่อาศัยอยู่พื้นที่ในจังหวัดนั้นทั้งหมด หรือคนที่มีการถือครองที่ดินในรูปแบบอื่น ๆ ของเอกสารสิทธิ เช่น คอนโด ภ.บ.ท. 5 เป็นต้น แต่ในทางกลับกันอาจเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญในการขยายขอบเขตความร่วมมือทางด้านข้อมูลและแนวทางการศึกษาประเด็นดังกล่าวให้ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของประเทศต่อไปในอนาคต เพื่อช่วยให้การ

ฉายภาพสถานการณ์ฯ เป็นไปได้อย่างเหมาะสมและเชิงลึกยิ่งขึ้น

ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินของกรุงเทพมหานคร ปทุมธานี และอุบลราชธานี อยู่ในระดับสูงมาก โดยเฉพาะเอกสารสิทธิประเภทโฉนด อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันภาครัฐได้ออกพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือหนึ่งในการลดการถือครองที่ดินเพื่อการเก็งกำไรหรือไม่ได้ใช้ประโยชน์จากที่ดินดังกล่าว และส่งเสริมหรือกระตุ้นให้เกิดการใช้ประโยชน์จากที่ดินเหล่านั้น รวมทั้งสนับสนุนให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินมากขึ้น ซึ่งผู้ที่มีทรัพย์สินมาก โดยเฉพาะที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ย่อมมีภาระต้องเสียภาษีมากกว่าเพื่อช่วยลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ทั้งนี้ ในแง่ของการบังคับใช้กฎหมายหรือการดำเนินการจัดเก็บภาษีดังกล่าวในทางปฏิบัติเป็นประเด็นสำคัญที่ควรติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลอย่างต่อเนื่อง เพื่อส่งเสริมให้กลไกดังกล่าวสามารถลดการถือครองที่ดินหรือการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร และสนับสนุนให้เกิดการใช้ประโยชน์จากที่ดินมากที่สุดตามวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายดังกล่าว

2.7.2 การเข้าถึงแหล่งเงินทุนมีความแต่งต่างกันทั้งกลุ่มประชากรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่างกันและแหล่งเงินทุนที่ต่างกัน จากข้อมูลของกลุ่มประชากรที่มีเศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากธนาคารเพื่อการเกษตรฯ ที่ร้อยละ 22.5 และกองทุนหมู่บ้านที่ร้อยละ 16.78 สูงกว่ากลุ่มประชากรที่มีเศรษฐานะดีที่สุด (decile 10) ที่เข้าถึงแหล่งเงินทุนจากธนาคารเพื่อการเกษตรฯ ที่ร้อยละ 2.42 และกองทุนหมู่บ้านที่ร้อยละ 0.73 ขณะที่ กลุ่มประชากรที่มีเศรษฐานะดีที่สุด (decile 10) สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากธนาคารพาณิชย์ ที่ร้อยละ 18.08 และสถาบันการเงินอื่นๆ ที่ร้อยละ 17.85 สูงกว่ากลุ่มประชากรที่มีเศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) ที่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากธนาคารพาณิชย์ ที่ร้อยละ 1.52 และสถาบันการเงินอื่น ๆ ที่ร้อยละ 6.10 ชี้ให้เห็นว่า กลุ่มประชากรที่มีเศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) มีแหล่งเงินกู้หลักคือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และกองทุนหมู่บ้าน และเข้าถึงแหล่งเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่น ๆ ได้ค่อนข้างต่ำ ขณะที่กลุ่มประชากรที่มีเศรษฐานะดีที่สุด (decile 10) จะมีแหล่งเงินกู้หลักคือธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินต่าง ๆ เนื่องจากธนาคารพาณิชย์จะพิจารณาสินเชื่อจากหลักประกันและความสามารถในการชำระหนี้ของผู้กู้เป็นหลัก ทำให้คนที่มีความมั่งคงทางรายได้ได้รับอนุมัติสินเชื่อง่ายกว่ากลุ่มผู้มีรายได้น้อย เงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุมัติสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์มีความยุ่งยากมากกว่าสถาบันการเงินประเภทอื่น ๆ และธนาคารพาณิชย์มุ่งหวังผลกำไรสูงสุดและคาดหวังความเสี่ยงในการผิดนัดชำระหนี้ต่ำสุด ซึ่งแตกต่างกับธนาคารของรัฐที่มุ่งหวังผลประโยชน์ทางสังคมควบคู่ไปกับการดำเนินกิจการธนาคาร อย่างไรก็ตาม มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสถาบันการเงินเพื่อให้การดำเนินงานมีความยืดหยุ่น ประกอบกับการแข่งขันของสถาบันการเงินที่รุนแรงมากขึ้น ทำให้ธุรกิจขนาดเล็กและภาคครัวเรือนเข้าถึงเงินทุนเพิ่มขึ้น สะท้อนจากการเข้าถึงแหล่งเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และสถาบันการเงินอื่น ๆ ได้มีการปล่อยสินเชื่อเพิ่มมากขึ้น โดยธนาคารพาณิชย์ ปล่อยสินเชื่อในปี 2562 มูลค่า 1,082,834 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 1,499,236 ล้านบาท ในปี 2564 โดยเพิ่มจากร้อยละ 6.31 เป็นร้อยละ 8.10 ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ปล่อยสินเชื่อในปี 2562 มูลค่า 848,993 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 1,079,342 ล้านบาท ในปี 2564 โดยเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 4.47 เป็นร้อยละ 4.70 และสถาบันการเงินอื่นๆ ปล่อยสินเชื่อในปี 2562 มูลค่า 732,397 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 792,507 ล้านบาท ในปี 2564 โดยเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 11.69 เป็นร้อยละ 12.00

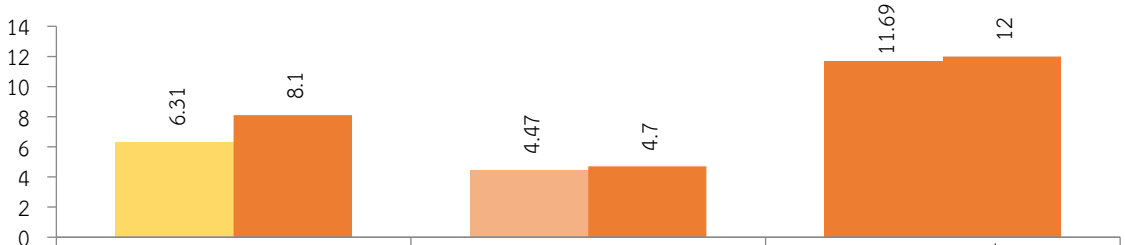
ภาพที่ 2.61 สัดส่วนแหล่งเงินกู้ จำแนกตามกลุ่มประชากรตามระดับรายจ่าย (decile by expenditure) ปี 2564



	decile 1	decile 2	decile 3	decile 4	decile 5	decile 6	decile 7	decile 8	decile 9	decile 10
ธนาคารพาณิชย์	1.52	1.83	2.16	3.31	4.29	5.84	7.69	10.10	13.85	18.08
ธนาคารเพื่อการเกษตรฯ	22.50	24.23	23.57	18.33	16.26	12.30	8.57	5.77	4.30	2.42
ธอส.	1.67	2.57	2.11	2.66	3.96	3.76	4.94	6.37	6.25	8.23
สถาบันการเงินอื่นๆ	6.10	7.23	6.65	8.51	9.36	12.34	13.37	14.86	15.31	17.85
สหกรณ์ออมทรัพย์	1.55	0.91	1.16	1.54	1.98	2.63	2.40	2.81	4.07	5.21
กองทุนหมู่บ้าน	16.78	16.41	13.29	13.08	10.16	7.10	5.20	3.06	1.34	0.73
บุคคลอื่นที่ไม่ได้อาศัยในครัวเรือน	4.26	3.16	3.64	3.64	2.49	2.94	3.11	2.64	2.50	1.35

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ภาพที่ 2.62 สัดส่วนแหล่งเงินกู้รวม ปี 2562 และ ปี 2564

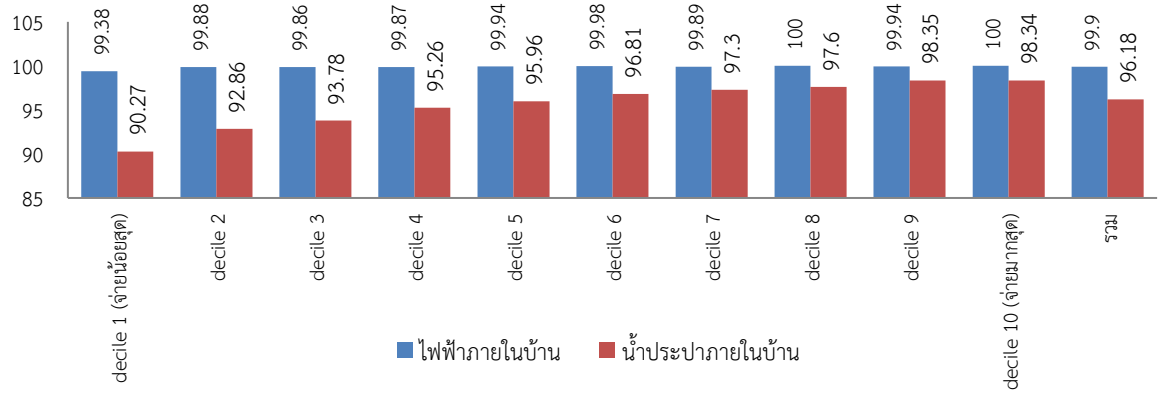


	ธนาคารพาณิชย์	ธอส.	สถาบันการเงินอื่นๆ
ปี 2562	6.31	4.47	11.69
ปี 2564	8.1	4.7	12

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

2.7.3 การเข้าถึงบริการไฟฟ้ามีความครอบคลุมครัวเรือนเกือบทั้งประเทศ แต่ยังมีช่องว่างการเข้าถึงน้ำประปาอยู่ โดยการเข้าถึงบริการไฟฟ้าของครัวเรือน พบว่า ภาพรวมครัวเรือนทั้งประเทศมีการเข้าถึงบริการไฟฟ้าที่ร้อยละ 99.90 ทั้งนี้ ครัวเรือนที่มีเศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) สามารถเข้าถึงบริการไฟฟ้าที่ร้อยละ 99.38 ช่องว่างห่างกันเล็กน้อยกับครัวเรือนที่มีเศรษฐานะดีที่สุด (decile 10) ที่เข้าถึงบริการไฟฟ้าที่ร้อยละ 100 สะท้อนถึงการที่ภาครัฐให้ความสำคัญกับการจัดหาพลังงานไฟฟ้าให้เพียงพอต่อความต้องการใช้ภายในประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับ การเข้าถึงบริการน้ำประปา พบว่า ภาพรวมครัวเรือนทั้งประเทศมีการเข้าถึงบริการน้ำประปาที่ร้อยละ 96.18 ทั้งนี้ ครัวเรือนที่ยากจนที่สุดสามารถเข้าถึงบริการน้ำประปาที่ร้อยละ 90.27 ช่องว่างห่างกันกับครัวเรือนที่มีเศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) ที่เข้าถึงบริการน้ำประปาที่ร้อยละ 98.34 อาจเนื่องมาจากครัวเรือนที่มีเศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในพื้นที่เกษตรกรรมที่ยังคงมีการใช้น้ำบาดาลและน้ำฝนในการอุปโภคบริโภคเพื่อลดค่าใช้จ่ายในครัวเรือน

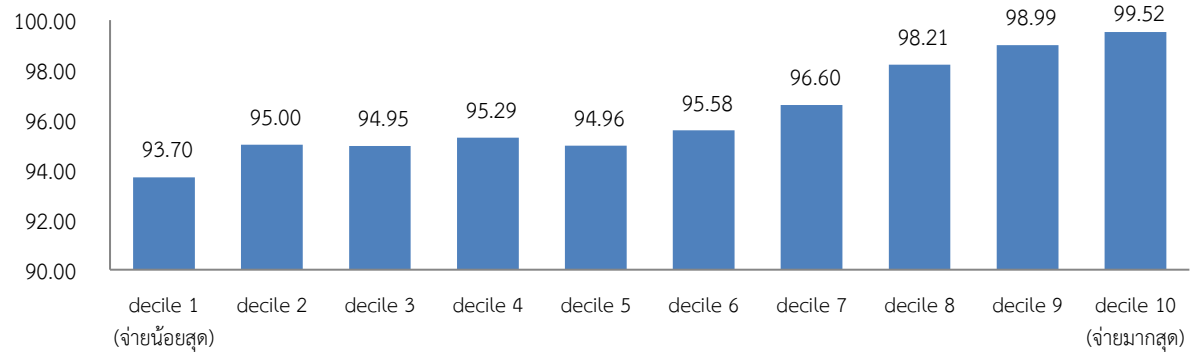
ภาพที่ 2.63 ร้อยละของครัวเรือนที่เข้าถึงบริการพื้นฐาน จำแนกกลุ่มครัวเรือนตามระดับรายจ่าย ปี 2564 (บริการพื้นฐาน : ไฟฟ้าภายในบ้าน น้ำประปาภายในบ้าน)



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

2.7.4 การเข้าถึงโทรศัพท์เคลื่อนที่ของครัวเรือนมีความครอบคลุมทั้งประเทศมากกว่าร้อยละ 90 ในทุกกลุ่มครัวเรือน โดยกลุ่มครัวเรือนที่มีฐานะเศรษฐกิจต่ำ กลุ่มครัวเรือนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจปานกลาง และกลุ่มครัวเรือนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูง มีการเข้าถึงโทรศัพท์เคลื่อนที่ มากกว่าร้อยละ 90 ทั้งนี้ ครัวเรือนที่มีเศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) เข้าถึงโทรศัพท์เคลื่อนที่อยู่ที่ร้อยละ 93.7 ช่องว่างเล็กน้อยกับครัวเรือนที่มีเศรษฐานะดีที่สุด (decile 10) เข้าถึงโทรศัพท์เคลื่อนที่ ที่ร้อยละ 99.52 เนื่องจากในปัจจุบันเทคโนโลยีถือว่ามีความสำคัญกับการดำเนินชีวิตในการติดต่อสื่อสาร และราคาที่เหมาะสมกับกลุ่มครัวเรือนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจทุกระดับ สามารถจับต้องได้เพื่อช่วยให้การดำรงชีวิตสะดวกและง่ายมากขึ้น

ภาพที่ 2.64 สัดส่วนครัวเรือนที่เข้าถึงโทรศัพท์เคลื่อนที่ จำแนกกลุ่มครัวเรือนตามระดับรายจ่าย ปี 2562 – 2564

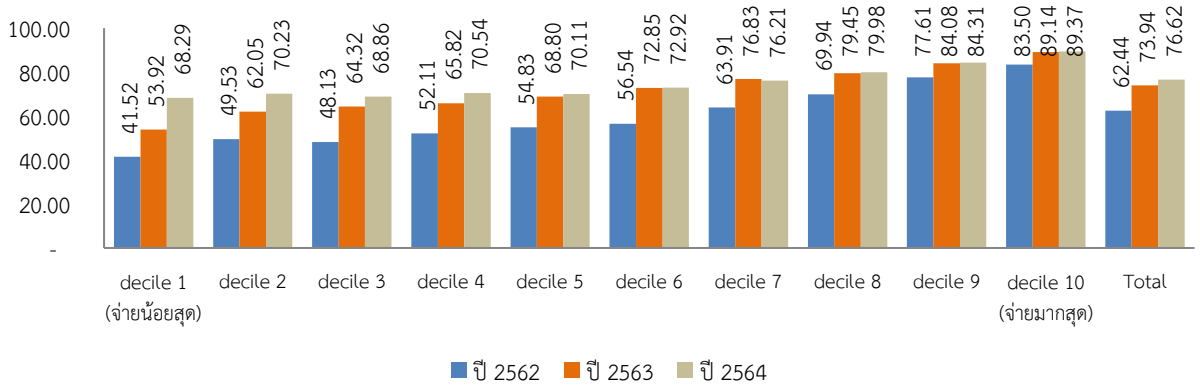


ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

2.7.5 การเข้าถึงอินเทอร์เน็ตของครัวเรือนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในทุกกลุ่มครัวเรือน โดยกลุ่มครัวเรือนที่มีฐานะเศรษฐกิจต่ำ กลุ่มครัวเรือนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจปานกลาง และกลุ่มครัวเรือนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูง มีการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากอินเทอร์เน็ตมีความสำคัญกับการดำเนินชีวิตเพื่อสร้างความใกล้ชิดกับคนในครอบครัวหรือผู้ใกล้ชิด โดยเฉพาะในสภาวะที่ต้องเว้นระยะห่างทางสังคม อาทิ การเยี่ยมผู้ป่วยผ่านโทรศัพท์เคลื่อนที่ เนื่องจากการงดเยี่ยมของโรงพยาบาล การสื่อสารภายในครัวเรือนโดยเฉพาะครัวเรือนที่มีผู้สูงอายุหรือเด็ก ที่ต้องระมัดระวังการติดเชื้อ รวมถึงการติดต่อสื่อสารกับผู้ที่ต้องกักตัวอยู่ที่บ้าน การเรียนผ่านออนไลน์ และการค้าขายผ่านออนไลน์ เพื่อลดการออกนอกบ้าน ขณะที่ผู้ให้บริการเครือข่ายต่างๆ มีการขยายสัญญาณการให้บริการอินเตอร์เน็ตให้มีความครอบคลุมมากขึ้น พร้อมกับส่งเสริมการให้บริการที่หลากหลายเพื่อดึงดูดให้ประชาชนมาใช้บริการ โดยกลุ่มครัวเรือนที่มีเศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากปี 2562 อยู่ที่ร้อยละ 41.52 เพิ่มเป็นร้อยละ

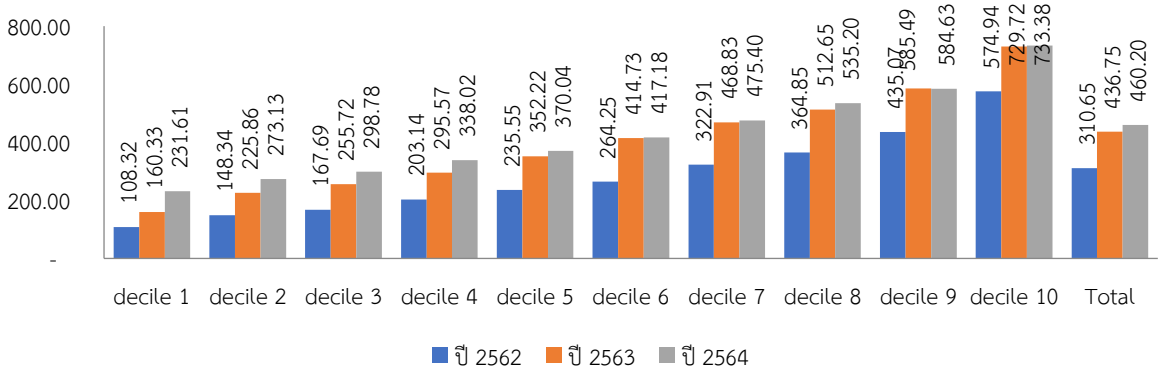
53.92 ในปี 2563 และร้อยละ 68.29 ในปี 2564 ทั้งนี้ แม้ว่ากลุ่มครัวเรือนที่มีเศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตเพิ่มขึ้นแต่ยังพบความแตกต่างการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตของกลุ่มครัวเรือนที่รวยที่สุด (decile 10) ที่สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้ถึงร้อยละ 89.37 ในปี 2564 ทั้งนี้ **จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ส่งผลให้ค่าใช้จ่ายด้านค่าสมาชิกและค่าบริการใช้อินเทอร์เน็ตมีการปรับเพิ่มขึ้นในทุกกลุ่มครัวเรือน โดยเฉพาะครัวเรือนที่มีเศรษฐานะต่ำที่สุด ที่ต้องแบ่งรายได้ของครัวเรือนมาจ่ายค่าสมาชิกและค่าบริการใช้อินเทอร์เน็ต** โดยกลุ่มครัวเรือนที่เศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) มีค่าใช้จ่ายด้านค่าสมาชิกและค่าบริการใช้อินเทอร์เน็ตในปี 2564 อยู่ที่ 231.61 บาท/ครัวเรือน/เดือน เพิ่มจาก 160.33 บาท/ครัวเรือน/เดือน และ108.32 บาท/ครัวเรือน/เดือน ในปี 2563 และปี 2562 ตามลำดับ ช่องว่างห่างจากกลุ่มครัวเรือนที่มีเศรษฐานะดีที่สุด (decile 10) ที่มีค่าสมาชิกและค่าบริการใช้อินเทอร์เน็ตในปี 2564 อยู่ที่ 733.38 บาท/ครัวเรือน/เดือน เพิ่มจาก 729.72 บาท/ครัวเรือน/เดือน และ 574.94 บาท/ครัวเรือน/เดือน ในปี 2563 และปี 2562 ตามลำดับ สะท้อนให้เห็นว่า แม้ว่าการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตมีความสำคัญกับทุกกลุ่มครัวเรือน แต่ก็ต้องแบกภาระค่าใช้จ่ายด้านค่าสมาชิกและค่าบริการที่ตามมาด้วย โดยเฉพาะครัวเรือนที่มีฐานะยากจน ที่มีรายได้น้อยอยู่แล้วต้องแบ่งค่าใช้จ่ายของครัวเรือนเพื่อเป็นค่าอินเทอร์เน็ต ชี้ให้เห็นว่าภาครัฐควรให้ความสำคัญในการเพิ่มโอกาสการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตที่ไม่มีค่าใช้จ่ายเพื่อแบ่งเบาและลดภาระค่าใช้จ่ายในครัวเรือนที่มีฐานะยากจน

ภาพที่ 2.65 สัดส่วนครัวเรือนที่เข้าถึงอินเทอร์เน็ต จำแนกตามระดับรายจ่าย ปี 2562 – 2564



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ภาพที่ 2.66 ค่าสมาชิกและค่าบริการใช้อินเทอร์เน็ต จำแนกตามระดับรายจ่าย ปี 2562 – 2564 (บาท/ครัวเรือน/เดือน)



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

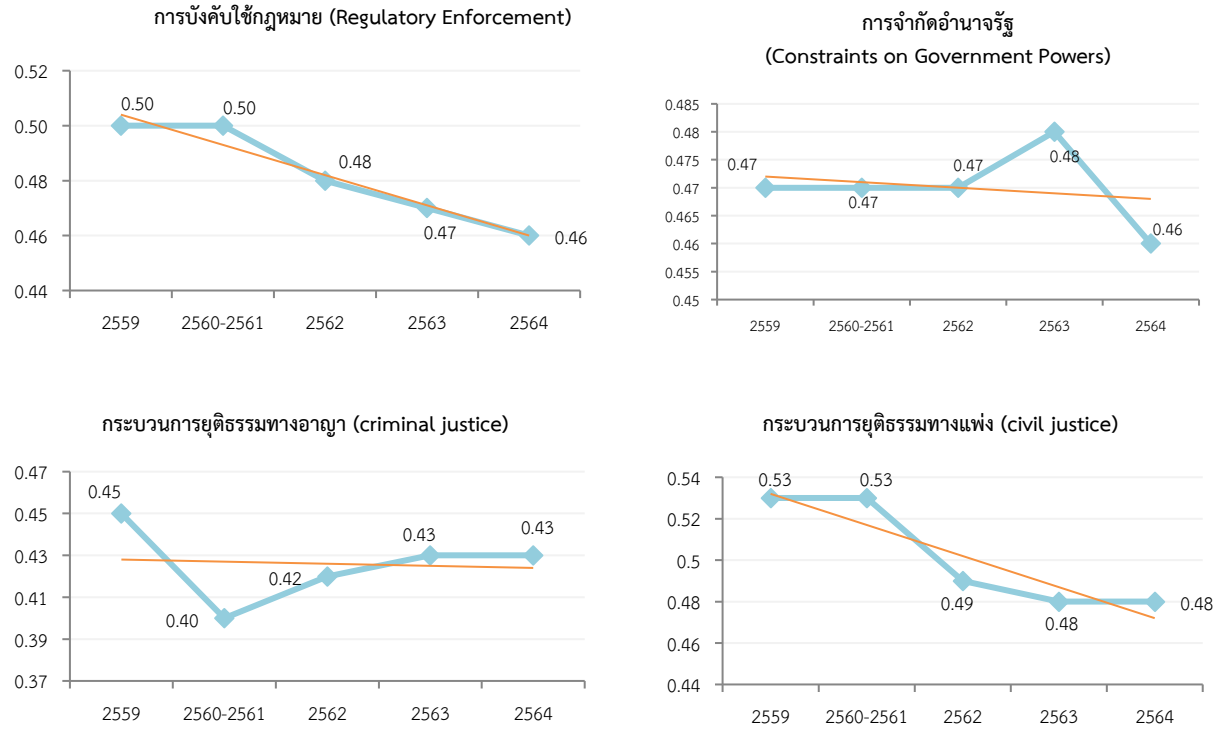
2.8 ความเหลื่อมล้ำด้านกฎหมายและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

ความเหลื่อมล้ำด้านกระบวนการยุติธรรม สะท้อนสภาพการณ์ที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลถูกเลือกปฏิบัติหรือไม่อาจเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม มีความเชื่อมโยงกับโครงสร้างกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐมากการรวมอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่องค์กรระดับสูง ตัวบทกฎหมายไม่คำนึงถึงสภาพความไม่เท่าเทียมเรื่องฐานะบุคคล หลักเกณฑ์การประกันตัวยังไม่เอื้อต่อผู้มีรายได้น้อย[27] โดยสามารถประเมินสถานการณ์ด้านกระบวนการยุติธรรมได้จากดัชนีหลักนิติธรรม (Rule of Law Index) ซึ่งเป็นตัวชี้วัดระดับสากลที่สะท้อนภาพกระบวนการยุติธรรมทั้งในด้านประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย กระบวนการยุติธรรมทางอาญา กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง รวมถึงปัจจัยสนับสนุนด้านการจำกัดอำนาจรัฐ ความเป็นระเบียบและความมั่นคง ความโปร่งใสของรัฐบาล และสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน รวมไปถึงการพิจารณาองค์ประกอบด้านระบบงานยุติธรรม ความเสี่ยงต่อความเหลื่อมล้ำในชั้นการสอบสวน การพิจารณาคดี ตลอดจนกลไกการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำด้วยกองทุนยุติธรรม ซึ่งสะท้อนต้นทุนค่าใช้จ่ายและผลการให้ความช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยให้มีความสามารถในการต่อสู้คดี โดยมีสถานการณ์สำคัญ ดังนี้

2.8.1 การประเมินสถานการณ์ด้านกระบวนการยุติธรรมจากดัชนีหลักนิติธรรม (Rule of Law Index) จากการประเมินสถานการณ์ตามดัชนีหลักนิติธรรมของประเทศไทย 5 ปีย้อนหลังพบว่า คะแนนการประเมินในภาพรวมมีแนวโน้มลดลง โดยเฉพาะด้านการบังคับใช้กฎหมาย (Regulatory Enforcement) มีคะแนนลดลงต่อเนื่องจาก 0.50 คะแนนในปี 2561 มาอยู่ที่ 0.46 คะแนน ในปี 2564 เป็นผลจากปัญหาด้านการเคารพกระบวนการที่ถูกต้อง (Respect for due process) มีคะแนนน้อยที่สุด และลดลงต่อเนื่องจาก 0.36 คะแนนในปี 2561 มาอยู่ที่ 0.28 คะแนนในปี 2564 รวมถึงด้านความไม่ล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร (No unreasonable delay) มีคะแนนลดลงจาก 0.49 คะแนน มาอยู่ที่ 0.42 ในปี แสดงให้เห็นถึงปัญหาความล่าช้าในการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงด้านการจำกัดอำนาจรัฐ (Constraints on Government Powers) มีคะแนนลดลงจาก 0.48 เป็น 0.46 ในปี 2564 โดยตัวชี้วัดด้านการบังคับใช้กฎหมาย และการจำกัดอำนาจรัฐ สะท้อนสถานการณ์ด้านการอำนวยความยุติธรรมที่ควรมีความโปร่งใส รวดเร็ว เสมอภาค เป็นธรรม และปราศจากการเลือกปฏิบัติ ซึ่งยังต้องเร่งปรับปรุง/พัฒนาการบังคับใช้กฎหมายให้ดีขึ้น โดยเฉพาะในด้านประสิทธิภาพ ระยะเวลา ตลอดจนการเคารพกระบวนการทางกฎหมาย เพื่อยกระดับทิศทางการพัฒนาให้ดีขึ้น สำหรับกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง (civil justice) และกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (criminal justice) แม้จะมีคะแนนเท่าเดิมจากปีก่อนหน้า แต่มีแนวโน้มลดลง โดยเฉพาะกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งที่มีคะแนนลดลงต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2559 ดังนี้

[27] ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทย (2554) . ปาฐกถาเสาหลักของแผ่นดิน ชุดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรม โดย รศ.จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย

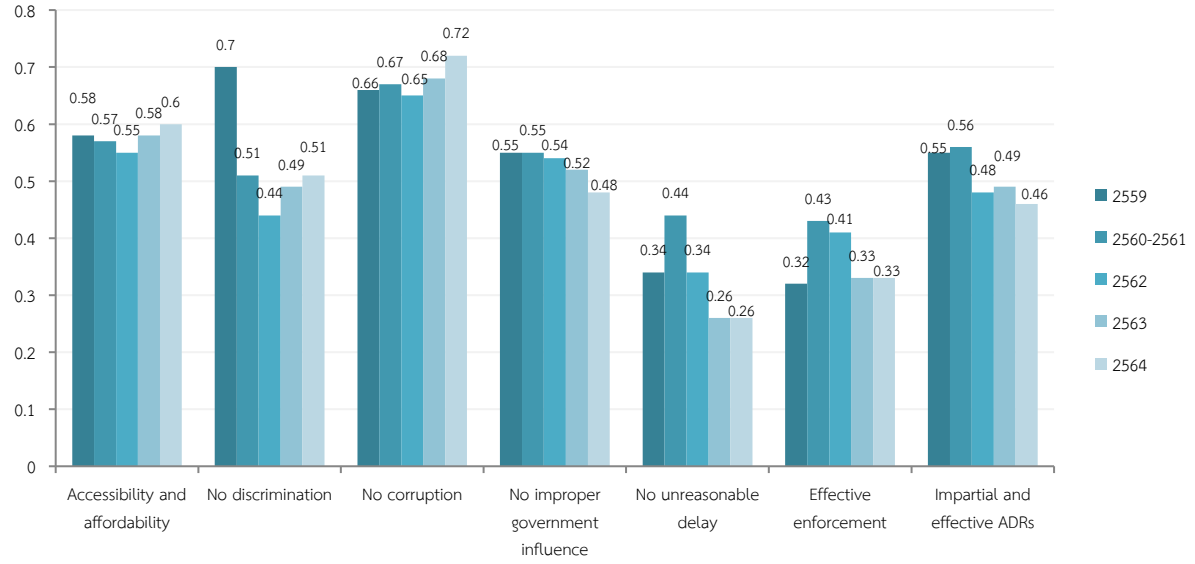
ภาพที่ 2.67 ดัชนีหลักนิติธรรมด้านการบังคับใช้กฎหมาย (Regulatory Enforcement) การจำกัดอำนาจรัฐ (Constraints on Government Powers) กระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice) และกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง (Civil Justice) ของประเทศไทย ปี 2559 - 2564



ที่มา : World Justice Project ,Rule of Law Index 2016, 2017-2018, 2019, 2020, 2021

(1) กระบวนการยุติธรรมทางแพ่งมีคะแนนทรงตัวจากปีก่อนหน้าแต่มีแนวโน้มลดลง จาก 0.53 คะแนน ในปี 2559 มาอยู่ที่ 0.48 ในปี 2563 จากปัญหาด้านความล่าช้าในการพิจารณาคดี การบังคับใช้กระบวนการยุติธรรมทางแพ่งที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพของกลไกการระงับข้อพิพาท สะท้อนผ่านดัชนีหลักนิติธรรมด้านกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งของประเทศไทย ที่มีคะแนนน้อยสุดในตัวชี้วัดความไม่ล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร (No unreasonable delay) มีคะแนนลดลงจาก 0.34 ในปี 2562 มาอยู่ที่ 0.26 คะแนน ในปี 2564 รองลงมาคือ ตัวชี้วัดการบังคับใช้กระบวนการยุติธรรมทางแพ่งที่มีประสิทธิภาพ (Effective enforcement) คะแนนลดลงจาก 0.41 ในปี 2562 มาอยู่ที่ 0.33 ในปี 2564 และด้านประสิทธิภาพของกลไกการระงับข้อพิพาท คะแนนลดลงจาก 0.49 ในปี 2563 มาอยู่ที่ 0.46 ในปี 2564 นอกจากนี้ยังพบว่าด้านความเป็นอิสระจากการแทรกแซงของรัฐ มีคะแนนลดลงจาก 0.52 ในปี 2563 มาอยู่ที่ 0.48 ในปี 2564 ซึ่งมีคะแนนลดลงต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2559 สะท้อนให้เห็นถึงทิศทางการพัฒนาของกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง ที่ควรต้องเร่งปรับปรุงและแก้ไขปัญหาด้านประสิทธิภาพในการพิจารณาคดีให้มีความรวดเร็ว โปร่งใส เป็นธรรม และปราศจากการเลือกปฏิบัติ รวมถึงการแทรกแซงจากรัฐ ทั้งนี้ เนื่องจากระยะเวลาในการพิจารณาคดี กระบวนการดำเนินคดี ส่งผลกระทบต่อต้นทุนค่าใช้จ่าย ทำให้กลุ่มผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งได้ รวมถึงการขาดความรู้ความเข้าใจด้านกฎหมายและกระบวนการทางคดีแพ่ง อาจส่งผลให้ประชาชนตกเป็นเหยื่อในกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งได้

ภาพที่ 2.68 ดัชนีหลักนิติธรรมด้านกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งของประเทศไทย ปี 2559 - 2564

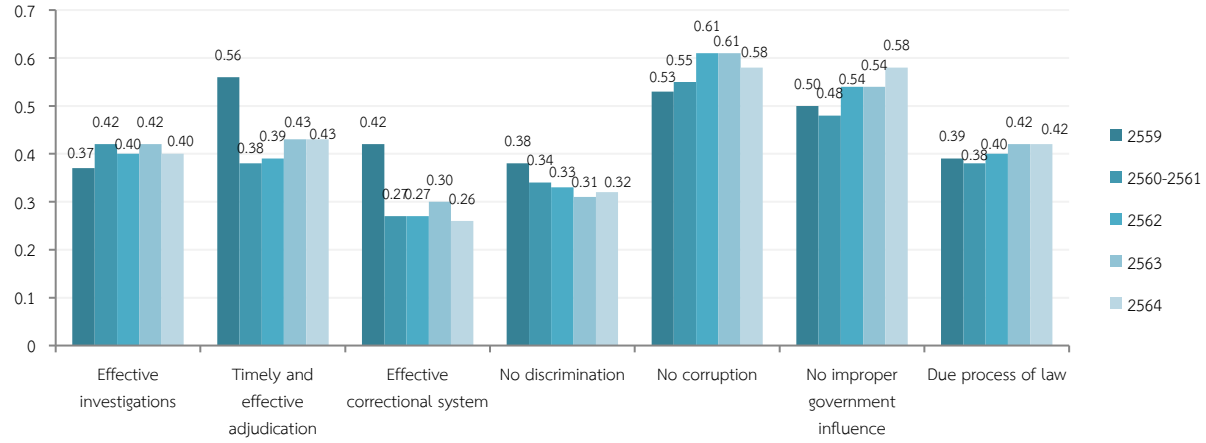


ที่มา : World Justice Project ,Rule of Law Index 2016, 2017-2018, 2019, 2020, 2021

(2) กระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice) มีคะแนนทรงตัวจากปีก่อนหน้า แต่มีแนวโน้มลดลงและเป็นตัวชี้วัดของดัชนีหลักนิติธรรม[28] ที่มีคะแนนน้อยที่สุด 5 ปีต่อเนื่อง โดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มีคะแนนลดลงจาก 0.45 ในปี 2559 มาอยู่ที่ 0.43 ในปี 2564 แม้จะขยับเพิ่มจาก 0.40 ในปี 2560 แต่พบว่ายังคงอันดับด้านที่มีคะแนนน้อยที่สุดต่อเนื่องในระยะ 5 ปี เป็นผลจากประสิทธิภาพของระบบแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด (Effective correctional system) ซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่มีคะแนนน้อยที่สุด มีคะแนนลดลงจาก 0.30 คะแนนในปี 2563 มาอยู่ที่ 0.26 คะแนนในปี 2564 รองลงมาคือด้านปราศจากการเลือกปฏิบัติ (No discrimination) แม้จะมีคะแนนเพิ่มขึ้นจาก 0.31 ในปี 2563 เป็น 0.32 ในปี 2564 แต่เมื่อพิจารณาแนวโน้มภาพรวมยังคงมีทิศทางที่น่ากังวล เนื่องจากสะท้อนสภาพปัญหาการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ที่สะสมมาอย่างต่อเนื่องในกระบวนการยุติธรรม นอกจากนี้ยังมีปัญหาด้านประสิทธิภาพในการสอบสวน (Effective investigations) ซึ่งมีคะแนนลดลงจาก 0.42 ในปี 2563 มาอยู่ที่ 0.40 ในปี 2564 สะท้อนให้เห็นว่ายังมีปัญหาในชั้นกระบวนการสืบสวนสอบสวนในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งการสอบสวนคดีของพนักงานสอบสวนมีผลอย่างมากต่อการอำนวยความยุติธรรม อย่างไรก็ตาม กระบวนการยุติธรรมทางอาญามีการปรับตัวที่ดีขึ้น ในด้านการปลอดจากอิทธิพลที่ไม่เหมาะสมจากรัฐ (No improper government influence) โดยมีคะแนนเพิ่มขึ้นจาก 0.54 ในปี 2563 เป็น 0.58 ในปี 2564 ซึ่งเป็นทิศทางที่ดีขึ้นในการลดปัญหาการถูกแทรกแซงโดยไม่สมควรจากรัฐ

[28] ดัชนีหลักนิติธรรม (Rule of Law Index) ประกอบด้วยตัวชี้วัด 8 ด้าน ได้แก่ 1) การจำกัดอำนาจรัฐ 2) การปราศจากการทุจริต 3) ความโปร่งใสของรัฐบาล 4) สิทธิขั้นพื้นฐาน 5) กฎระเบียบและความปลอดภัยในสังคม 6) การบังคับใช้กฎหมาย 7) กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง และ 8) กระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ภาพที่ 2.69 ดัชนีหลักนิติธรรมด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย ปี 2559 - 2564



ที่มา : World Justice Project ,Rule of Law Index 2016, 2017-2018, 2019, 2020, 2021

ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของฝ่ายสอบสวนในกระบวนการยุติธรรม

พนักงานสอบสวนเปรียบเสมือนด่านแรกของกระบวนการยุติธรรม โดยงานสอบสวนคือการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริง เพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหา การสอบสวนคดีของพนักงานสอบสวนมีผลต่อการอำนวยความยุติธรรม ซึ่งหากด่านแรกของกระบวนการยุติธรรมปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่มีประสิทธิภาพ การอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนในชั้นพนักงานอัยการและศาลย่อมไร้ประสิทธิภาพ **“การดำเนินงานด้านงานสอบสวนเป็นหัวใจสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งของระบบงานยุติธรรม”** เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องโดยตรงในการอำนวยความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิของประชาชน หากการสอบสวนกระทำด้วยความถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม ย่อมก่อให้เกิดผลดีต่อการอำนวยความยุติธรรมในภาพรวม

สภาพปัญหาในการปฏิบัติงานด้านการสอบสวน กรณีการสอบสวนที่ไม่ถูกต้อง ล่าช้า และไม่เป็นธรรม ปัญหาอาจเกิดจากการสอบสวนเพียงลำพังของพนักงานสอบสวน เป็นเหตุให้ขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลจากองค์กรอื่น ขาดการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบจากภาคประชาชน นอกจากนี้ การแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนขั้น เป็นลักษณะรวมอำนาจสู่ศูนย์กลาง ความก้าวหน้าในอาชีพขึ้นอยู่กับผู้บริหารระดับสูง ผลของระบบอุปถัมภ์ทำให้ข้าราชการตำรวจที่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม อาจเป็นที่มาของการทุจริตประพฤติมิชอบ ไม่สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เพียงพอ ประชาชนส่วนใหญ่ขาดความเชื่อมั่น มีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม พนักงานสอบสวนขาดหลักประกันเรื่องความเป็นอิสระ ถูกแทรกแซงจากผู้บังคับบัญชาและผู้มีอิทธิพลได้ง่าย บางครั้งพนักงานสอบสวนมักถูกแทรกแซงจากผู้มีอำนาจเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนรูปคดี เช่น ให้มีการเปลี่ยนพยานหลักฐาน การจับผู้ต้องหาผิดคน บุคคลผู้บริสุทธิ์หลายคนกลายเป็นแพะรับบาป นอกจากนี้ พนักงานสอบสวนจำนวนมากโดยเฉพาะผู้ที่ปฏิบัติงานในเมืองขนาดใหญ่ ต้องรับผิดชอบคดีมากกว่า 20 คดี ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ดังนั้น เพื่อให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพ ถูกต้องและรวดเร็ว ควรมีระเบียบวางแนวปฏิบัติในการสอบสวนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น พัฒนาความรู้ความสามารถด้านการสอบสวน แก้ไขปัญหาการแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชน การเข้าสู่ตำแหน่งของพนักงานสอบสวนควรมีความโปร่งใสตามระบบคุณธรรม เพื่อให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ ซึ่งจะเป็นมาตรการที่ช่วยสร้างความเป็นธรรมให้กับประชาชนได้ในระยะยาว

ที่มา : บทความวิจัย “ปัญหาอุปสรรคและแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของฝ่ายสอบสวนในระบบงานยุติธรรม” วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ (2560) โดย รพีพัฒน์ ศรีศิลารักษ์ และ ธีระวัฒน์ จันทึก / บทความ วารสารวิชาการ “ปัญหาและอุปสรรคการพัฒนาสมรรถนะของพนักงานสอบสวน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ” สถาบันเทคโนโลยีแห่งสุวรรณภูมิ (สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์) (2564) โดย อติภา เนาวกิตตินาถ

2.8.2 กระบวนการยุติธรรมมีค่าใช้จ่ายสูงในด้านการขอปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย และการดำเนินคดี ส่งผลให้ผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถเข้าถึงสิทธิการขอปล่อยชั่วคราวในกระบวนการพิจารณาคดี ดังนี้

(1) **ค่าใช้จ่ายในการขอปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย** เมื่อพิจารณาเงินช่วยเหลือของกองทุนยุติธรรม ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 มีค่าใช้จ่ายสูงสุดในด้านการขอปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย ซึ่งมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยรายละ 235,642 บาท เป็นปัญหาที่สะท้อนความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของผู้มีรายได้น้อยซึ่งหากผู้ต้องหาหรือจำเลย ไม่สามารถเข้าถึงกองทุนยุติธรรม อาจส่งผลให้ถูกกักขังในระหว่างกระบวนการพิจารณาคดี ส่งผลกระทบทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในกลุ่มผู้ต้องขัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากถูกตัดสินให้รับโทษจำคุก จะส่งผลให้เกิดความสูญเสียด้านรายได้ อย่างไรก็ตาม คำแนะนำของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยการขยายโอกาสในการเข้าถึงสิทธิที่จะได้รับการปล่อยชั่วคราว พ.ศ.2562 ได้แนะนำให้ศาลพิจารณาปล่อยชั่วคราวโดยไม่มีประกัน หรือมีประกันแต่ไม่ต้องมีหลักประกัน รวมถึงคำแนะนำของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการใช้มาตรการกำกับดูแลในระหว่างปล่อยตัวชั่วคราว พ.ศ.2564 กำหนดให้มีมาตรการกำกับดูแลผู้ถูกปล่อยชั่วคราวขึ้น โดยมุ่งประสงค์ที่จะเสริมสร้างประสิทธิภาพในการป้องกันการหลบหนีและภัยอันตรายหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยได้รับการปล่อยชั่วคราวจากศาล (ปล่อยชั่วคราวแบบมีเงื่อนไข) ซึ่งมีส่วนช่วยลดความจำเป็นในการเรียกหลักประกัน ส่งผลให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่มีฐานะยากจน มีโอกาสได้รับการปล่อยชั่วคราวเช่นเดียวกับผู้ต้องหาหรือจำเลยอื่น การปล่อยชั่วคราวแบบมีเงื่อนไข ศาลจะตั้งผู้กำกับดูแลผู้ถูกปล่อยชั่วคราว โดยมีหน้าที่ในการดูแลป้องกันไม่ให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยหลบหนี หรือไปก่อให้เกิดภยันตรายหรือความเสียหายอย่างหนึ่งอย่างใดขึ้น ในระหว่างที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยถูกปล่อยตัวชั่วคราว ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งที่สามารถลดปัญหาการถูกกักขังระหว่างกระบวนการพิจารณาคดีในกรณีที่ไม่มีหลักประกันสำหรับขอปล่อยชั่วคราวได้ โดยผลการดำเนินงาน ในปี 2564 พบว่า สถิติการปล่อยชั่วคราวภาพรวมของศาลชั้นต้นทั่วประเทศ มีการยื่นคำร้องทั้งหมด 245,901 คำร้อง อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว 219,784 คำร้อง คิดเป็น 89.38% ซึ่งลักษณะของการอนุญาตปล่อยชั่วคราวมีทั้งแบบมีสัญญาประกัน ไม่มีสัญญาประกัน การกำหนดหลักประกัน การนำอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ (กำไล EM) รวมถึงการตั้งผู้กำกับดูแลผู้ถูกปล่อยชั่วคราว

ผู้กำกับดูแลผู้ถูกปล่อยชั่วคราว

ตามพระราชบัญญัติมาตรการกำกับและติดตามจับกุมผู้หลบหนีการปล่อยชั่วคราวโดยศาล พ.ศ. 2560

“ผู้กำกับดูแลผู้ถูกปล่อยชั่วคราว” หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งจากศาลให้เป็นผู้สอดส่องดูแล รับรายงานตัว หรือให้คำปรึกษาผู้ถูกปล่อยชั่วคราวเพื่อป้องกันการหลบหนีหรือ ภัยอันตรายหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างที่ได้รับการปล่อยชั่วคราว ผู้กำกับดูแลผู้ถูกปล่อยชั่วคราวไม่ใช่นายประกันของผู้ต้องหาหรือจำเลย จึงไม่ต้องรับผิด ชำระค่าปรับ หากผู้ต้องหาหรือจำเลยหลบหนี

การปฏิบัติหน้าที่ของผู้กำกับดูแลผู้ถูกปล่อยชั่วคราว ศาลอาจสั่งให้ผู้กำกับดูแลผู้ถูกปล่อยชั่วคราวมีหน้าที่เพียงอย่างหนึ่งอย่างใด หรือ ทั้งหมด ได้แก่ 1) หน้าที่สอดส่องดูแล ในกรณีที่ศาลกำหนดเงื่อนไขในการปล่อยชั่วคราวให้ผู้ถูกปล่อยชั่วคราว ต้องปฏิบัติหน้าที่ เช่น ห้ามออกนอกราชอาณาจักร ห้ามออกนอกเขตอำเภอ/จังหวัด ห้ามไปยุ่งเกี่ยวหรือมั่วสุมกับผู้มีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับยาเสพติด หรือไม่ให้ออกนอกบ้านในเวลากลางคืน เป็นต้น 2) หน้าที่รับรายงานตัว ในกรณีที่ศาลกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ถูกปล่อยชั่วคราวรายงานตัว เป็นระยะเพื่อป้องกันการหลบหนี ศาลอาจแต่งตั้งให้ท่านเป็นผู้รับรายงานตัวแทน

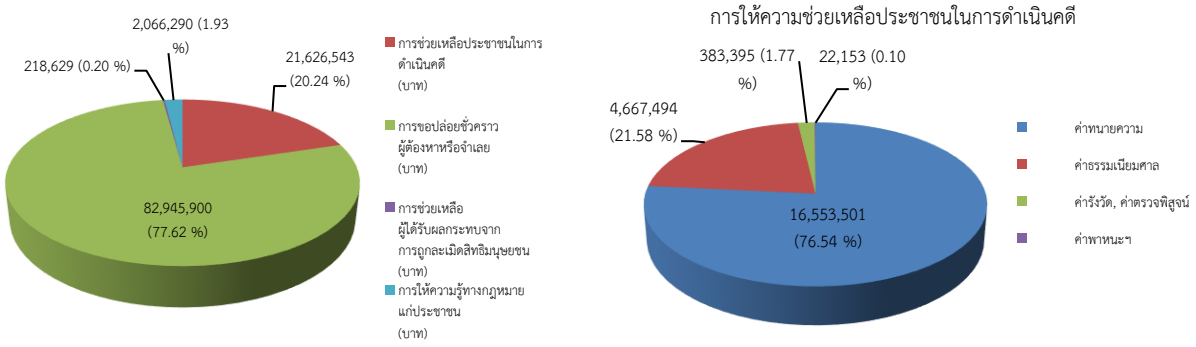
ค่าตอบแทนผู้กำกับดูแลผู้ถูกปล่อยชั่วคราว ได้แก่ (1) หน้าที่ในการรับรายงานตัว ให้กำหนดค่าตอบแทนไม่น้อยกว่า 2,000 บาท และ ไม่เกิน 5,000 บาท (2) หน้าที่ในการสอดส่องดูแล ไม่ว่าจะมีหน้าที่รับรายงานตัวด้วยหรือไม่ ให้กำหนด ค่าตอบแทนไม่น้อยกว่า 2,000 บาท และไม่เกิน 10,000 บาท (3) หน้าที่ให้

คำปรึกษา ให้กำหนดค่าตอบแทนเป็นรายครั้ง ๆ ละ 2,000 บาท รวมแล้ว ไม่เกิน 30,000 บาท ซึ่งการกำหนดค่าตอบแทนตาม (1) และ (2) ศาลจะพิจารณาโดยคำนึงถึงลักษณะและความยากง่ายของภารกิจ ตลอดจนระยะเวลาที่ต้องดำเนินการ กรณีผู้กำกับดูแลผู้ถูกปล่อยชั่วคราวมีหน้าที่เกินกว่าหนึ่งหน้าที่ มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนในอัตราที่สูงกว่าเพียงอัตราเดียว

ที่มา : คู่มือการปฏิบัติหน้าที่ของผู้กำกับดูแลผู้ถูกปล่อยชั่วคราว ตามพระราชบัญญัติมาตรการกำกับและติดตามจับกุมผู้หลบหนีการปล่อยชั่วคราวโดยศาล พ.ศ. 2560

(2) **ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี** มีค่าใช้จ่ายสูงในค่าจ้างทนายความ นอกจากค่าใช้จ่ายด้านการขอปล่อยชั่วคราวแล้ว ข้อมูลเชิงประจักษ์จากการให้เงินช่วยเหลือของกองทุนยุติธรรม พบว่ามีการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี ในปีงบประมาณ พ.ศ.2564 มีค่าใช้จ่ายจำนวน 21,626,543 บาท สูงที่สุดเป็นค่าทนายความ จำนวน 16,553,501 บาท เฉลี่ยครั้งละ 6,501 บาท รองลงมาเป็นค่าธรรมเนียมศาล จำนวน 4,667,494 บาท เฉลี่ยครั้งละ 3,915 บาท ค่ารังวัด, ค่าตรวจพิสูจน์ฯ จำนวน 383,395 บาท เฉลี่ยครั้งละ 5,181 บาท และค่าพาหนะ จำนวน 22,153 บาท เฉลี่ยครั้งละ 1,582 บาท โดยค่าจ้างทนายความจะพิจารณาจากความซับซ้อนของคดี จำนวนพยาน ความสามารถในการเข้าถึงพยานหลักฐาน ต้นทุนด้านระยะเวลา รวมถึงประสบการณ์และคุณภาพของทนายความ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่สะท้อนปัญหาด้านการเข้าถึงทนายที่มีคุณภาพ ส่งผลถึงความสามารถในการต่อสู้คดีของกลุ่มผู้มีรายได้น้อย

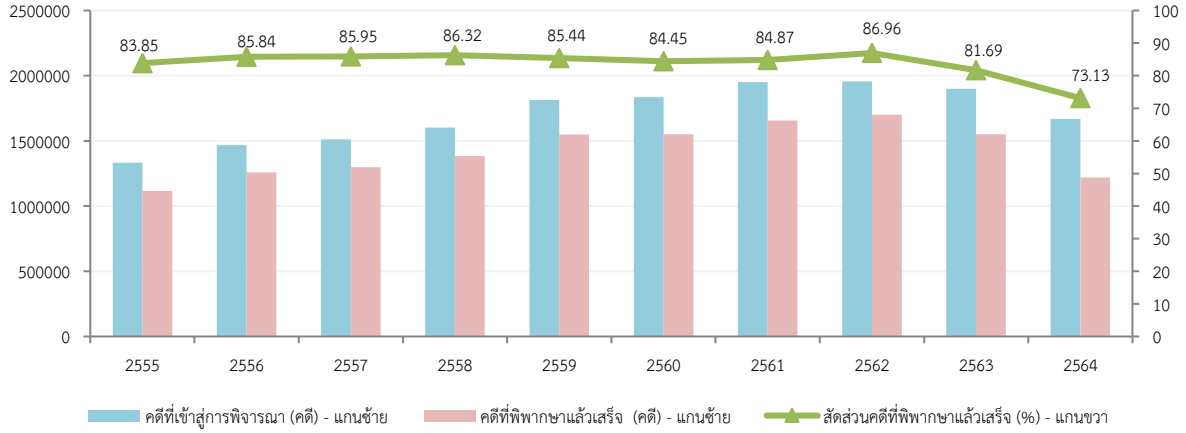
ภาพที่ 2.70 การให้ความช่วยเหลือประชาชนของกองทุนยุติธรรม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564



ที่มา : ผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 สำนักงานกองทุนยุติธรรม, สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม

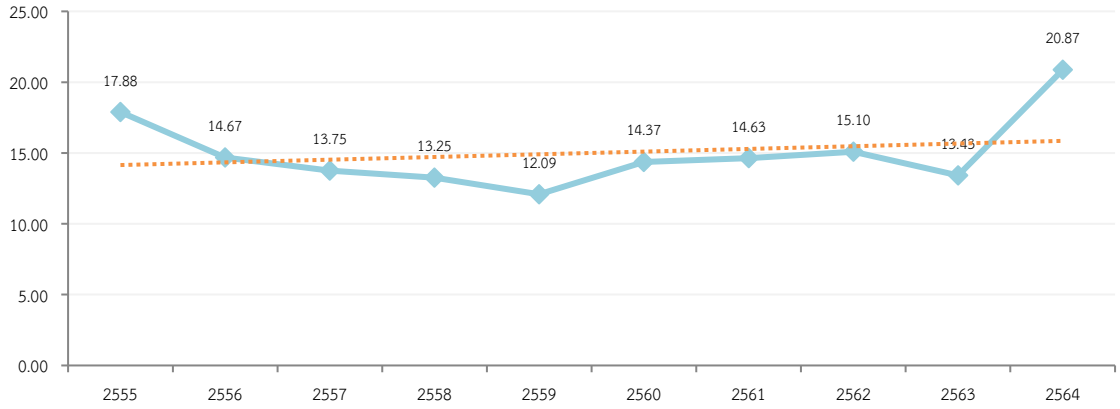
2.8.3 ปริมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลมีจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาคดี จากข้อมูลปริมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลทั่วราชอาณาจักรพบว่า แม้จะมีปริมาณคดีลดลงจาก 1,899,255 คดี ในปี 2563 มาอยู่ที่ 1,668,357 คดี แต่เมื่อพิจารณาสัดส่วนคดีที่พิพากษาแล้วเสร็จพบว่า ในปี 2564 คดีที่พิพากษาแล้วเสร็จมีสัดส่วนน้อยที่สุดในระยะ 10 ปี โดยลดลงจาก 81.69 ในปี 2563 มาอยู่ที่ 73.13 ในปี 2564 เนื่องจากศาลชั้นต้นเลื่อนการพิจารณาคดี ซึ่งเป็นผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ส่งผลให้มีคดีคงค้างในสัดส่วนสูงขึ้น เพิ่มจากร้อยละ 13.43 ในปี 2563 เป็น 20.87 ในปี 2564 สะท้อนให้เห็นถึงความล่าช้าในการพิจารณาคดี โดยเฉพาะหากใช้ระยะเวลานานในการพิจารณาคดีจะส่งผลกระทบกับผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีและค่าเสียโอกาสจากการขาดรายได้ อย่างไรก็ตาม ศาลยุติธรรมได้นำเทคโนโลยีและระบบสารสนเทศ “SMART COURT” มาอำนวยความยุติธรรมให้ประชาชน โดยนำวิธีพิจารณาคดีทางอิเล็กทรอนิกส์มาใช้เป็นหลักทั้งในคดีแพ่งและอาญา กำหนดหลักการรองรับกระบวนการพิจารณาของศาลในทุกขั้นตอน โดยปีงบประมาณ พ.ศ.2564 ศาล จำนวน 135 แห่ง นำวิธีพิจารณาคดีทางอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ และสามารถเร่งรัดจัดการคดีที่คงค้างได้ จำนวน 86,498 คดี ซึ่งเป็นโอกาสที่ดีในการลดปริมาณคดีคงค้างของศาลในระยะต่อไป

ภาพที่ 2.71 ปริมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลทั่วราชอาณาจักร ย้อนหลัง 10 ปี ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2564



ที่มา : ผลการดำเนินงานด้านคดีของศาลทั่วราชอาณาจักร ประจำปีงบประมาณ 2564. สำนักแผนงานและงบประมาณ, สำนักงานศาลยุติธรรม

ภาพที่ 2.72 สัดส่วนคดีคงค้างต่อคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลทั่วราชอาณาจักร ย้อนหลัง 10 ปี ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2564



ที่มา : ผลการดำเนินงานด้านคดีของศาลทั่วราชอาณาจักร ประจำปีงบประมาณ 2564 . สำนักแผนงานและงบประมาณ. สำนักงานศาลยุติธรรม

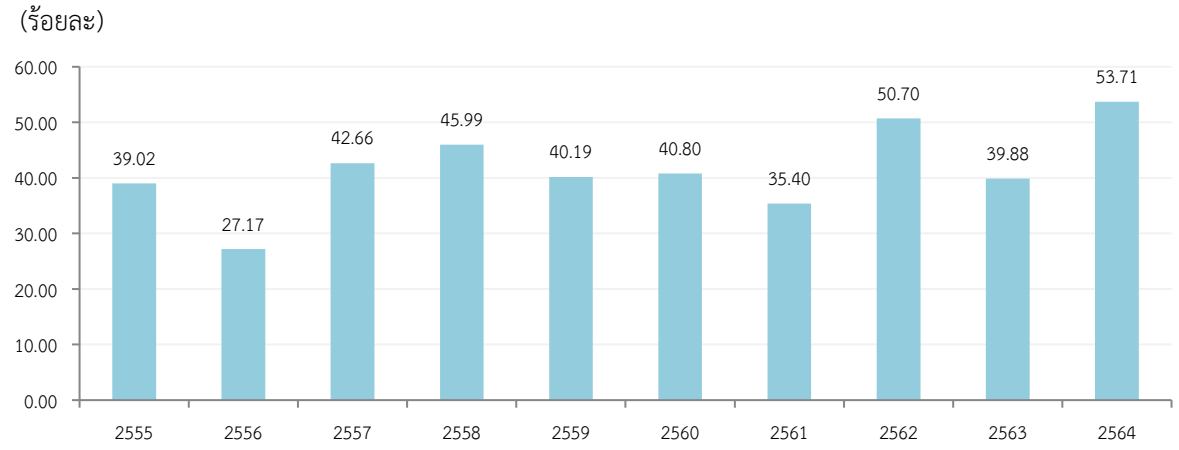
2.8.4 การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรมดำเนินงานผ่านกองทุนยุติธรรม

จากผลการดำเนินงานกองทุนยุติธรรมในปีงบประมาณ 2564 พบว่า มีผู้ยื่นคำขอรับความช่วยเหลือจำนวน 4,243 ราย โดยเป็นการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดีมากที่สุด รองลงมาเป็นการขอปล่อยชั่วคราว ผู้ต้องหาหรือจำเลย การสนับสนุนในการให้ความรู้ทางกฎหมาย และการช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ตามลำดับ ซึ่งสัดส่วนการอนุมัติให้ความช่วยเหลือเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 39.88 ในปี 2563 เป็น 53.71 ในปี 2564 ซึ่งมีสัดส่วนสูงสุดในรอบ 10 ปี และเป็นทิศทางที่ดีในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของกลุ่มผู้มีรายได้น้อย อย่างไรก็ตาม ยังมีประชาชนกว่าร้อยละ 28.68 ที่เข้าถึงกองทุนยุติธรรมแล้ว แต่ไม่ได้รับอนุมัติให้ได้รับความช่วยเหลือ เนื่องจากในขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติให้ความช่วยเหลือ ต้องผ่านกระบวนการคัดกรองพยานเอกสาร หลักฐานประกอบการพิจารณา ฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ขอรับความช่วยเหลือ[29] โดยมีหลักเกณฑ์การ

[29] สามารถดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี พ.ศ. 2559

อนุมัติให้ความช่วยเหลือ ประกอบด้วย พฤติการณ์และข้อเท็จจริงของผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุน ฐานะของผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุน และโอกาสที่ผู้จะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนจะได้รับความช่วยเหลือหรือบรรเทาความเสียหายตามกฎหมายอื่น ซึ่งอาจส่งผลให้ผู้ขอรับความช่วยเหลือที่ขาดพยานหลักฐาน หรือมีพฤติการณ์ทางคดีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐ ไม่ได้รับอนุมัติให้ได้รับความช่วยเหลือ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพัฒนาระบบการให้บริการของกองทุนยุติธรรม กำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุมัติความช่วยเหลือให้ชัดเจนเพื่อลดการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณา รวมถึงเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริง เพื่อพัฒนากลไกของกองทุนยุติธรรม ให้สามารถเข้าถึงกลุ่มประชาชนผู้มีรายได้น้อยได้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

ภาพที่ 2.73 สัดส่วนการอนุมัติให้ความช่วยเหลือกองทุนยุติธรรม ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 - 2564



ที่มา : ผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 (ข้อมูล ณ 30 ก.ย. 64). สำนักงานกองทุนยุติธรรม, สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม.

บทที่ 3 นโยบายและช่องว่างการดำเนินนโยบาย ในการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ

ในปี 2564 การดำเนินนโยบายต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นนั้น ส่วนใหญ่เป็นมาตรการที่มุ่งเน้นการช่วยเหลือและเยียวยาประชาชนในกลุ่มต่าง ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 เป็นหลัก โดยเฉพาะกลุ่มคนยากจน ผู้มีรายได้น้อย และกลุ่มเปราะบางต่าง ๆ[30] เนื่องจากเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบในระดับรุนแรงมากกว่ากลุ่มอื่นในสังคมอย่างมีนัยสำคัญ เช่น โครงการเราชนะ โครงการเรารักกัน โครงการเพิ่มกำลังซื้อให้แก่ผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษ เป็นต้น รวมไปถึงการดำเนินนโยบายต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนปฏิรูปประเทศ ทั้งในด้านการกระจายการถือครองทรัพย์สิน ผ่านการจัดที่ดินให้กับเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินน้อย การสร้างโอกาสทางการศึกษาที่มีคุณภาพ อาทิ การให้เงินอุดหนุนนักเรียนยากจนพิเศษแบบมีเงื่อนไข การเข้าถึงบริการสาธารณสุขอย่างทั่วถึง การพัฒนาระบบคุ้มครองทางสังคมในกลุ่มเด็ก แรงงาน ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส การส่งเสริมการเข้าถึงเทคโนโลยีและโครงสร้างพื้นฐาน รวมถึงการสร้างโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

[30] มาตรการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 ได้รวบรวมไว้ในบทที่ 1

ตาราง 3.1 นโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ ปี 2564

นโยบาย	หน่วยงานรับผิดชอบ	รูปแบบการให้ความช่วยเหลือ/การดำเนินการ	ผู้ได้รับประโยชน์ (ราย) และงบประมาณที่ใช้
การบรรเทาภาระค่าครองชีพ/เพิ่มรายได้ของผู้มีรายได้น้อย			
มาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ	กระทรวงการคลัง	ในแต่ละเดือน ผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐจะได้รับวงเงินที่รัฐโอนเข้าเพื่อใช้ชำระค่าสินค้าและบริการผ่านเครื่องรับชำระอิเล็กทรอนิกส์ของหน่วยงานหรือร้านค้าที่กำหนด โดยมีรายละเอียดวงเงินดังนี้ (1) วงเงินเพื่อใช้ซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคจากร้านค้าที่กระทรวงพาณิชย์กำหนดจำนวน 300 บาท/เดือน สำหรับผู้มีรายได้ไม่เกิน 30,000 บาท/ปี และจำนวน 200 บาท สำหรับผู้มีรายได้ระหว่าง 30,000 – 100,000 บาท/ต่อปี (2) ส่วนลดค่าก๊าซหุงต้ม 45 บาทต่อ 3 เดือน และ (3) วงเงินค่าโดยสาร ขสมก./รถไฟฟ้า 500 บาทต่อเดือน	กลุ่มผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ 13.45 ล้านคน ในปีงบประมาณ 2564
โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด	กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	การจัดสวัสดิการในรูปแบบเงินสดที่ให้โดยไม่มีเงื่อนไข และผู้ได้รับประโยชน์ไม่ต้องจ่ายสมทบ โดยมีกลุ่มเป้าหมายเป็นเด็กที่มีอายุระหว่าง 0 – 6 ปี ครอบครัวที่มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนฯ เป็นครอบครัวที่ยากจนหรือเสี่ยงที่จะยากจน มีรายได้เฉลี่ยไม่เกิน 100,000 บาทต่อปี ซึ่งผู้ปกครองที่ดูแลเด็กอายุ 0 – 6 ปี จะได้รับเงินอุดหนุนจำนวน 600 บาท/คน/เดือน	เด็กอายุ 0 - 6 ปี ที่อาศัยอยู่ในครัวเรือนยากจน จำนวน 2,303,103 คน ในปีงบประมาณ 2564
การสร้างหลักประกันรายได้แก่ผู้สูงอายุ (เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ)	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	ผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไป (ยกเว้นผู้สูงอายุที่ได้รับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ) จะได้รับเบี้ยยังชีพรายเดือน โดยแบ่งตามช่วงอายุเป็นขั้นบันได คือ อายุ 60 – 69 ปี จะได้รับเดือนละ 600 บาท อายุ 70 – 79 ปี จะได้รับเดือนละ 700 บาท อายุ 80 – 89 ปี จะได้รับเดือนละ 800 บาท และอายุ 90 ปีขึ้นไปจะได้รับเดือนละ 1,000 บาท	ผู้สูงอายุจำนวน 10,560,756 คน ใช้งบประมาณ 83,251.81 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2564
สวัสดิการเบี้ยความพิการ	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	สวัสดิการที่รัฐจัดให้กับผู้พิการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 มาตรา 20 (9) สำหรับผู้พิการที่มีบัตรประจำตัวคนพิการและขึ้นทะเบียนขอรับเบี้ยยังชีพความพิการตามระเบียบที่กำหนด โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินงานด้านการจ่ายผู้พิการที่มีบัตรประจำตัวคนพิการจะได้รับเบี้ยความพิการ 1,000 บาท/คน/เดือน	กลุ่มผู้พิการที่มีบัตรประจำตัวผู้พิการจำนวน 2,003,065 คน 19,234.32 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2564
โครงการฝึกอบรมแรงงานผู้สูงอายุเพื่อเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพ	กระทรวงแรงงาน	กรมพัฒนาฝีมือแรงงานได้จัดโครงการฝึกอบรมแรงงานผู้สูงอายุเพื่อเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพ หลักสูตรฝึกอบรมจะพิจารณาให้สอดรับกับตามความต้องการของตลาดแรงงานในแต่ละพื้นที่ โดยเป็นหลักสูตรที่มีความเป็นไปได้ในการสร้างอาชีพให้กับผู้สูงอายุ สอดคล้องกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ วัฒนธรรมและประสบการณ์ รวมถึงการอนุรักษ์ภูมิปัญญาของผู้สูงอายุ โดยหลักสูตรยอดนิยม 3 อันดับแรก ได้แก่ การทำขนมไทย การทำผลิตภัณฑ์จากสมุนไพร และการแปรรูปผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร	ผู้สูงอายุ 50 ปีขึ้นไปได้รับการอบรมจำนวน 4,495 คนมีการเบิกจ่ายงบประมาณ 7.65 ล้านบาท (ข้อมูล ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2564)

นโยบาย	หน่วยงานรับผิดชอบ	รูปแบบการให้ความช่วยเหลือ/การดำเนินการ	ผู้ได้รับประโยชน์ (ราย) และงบประมาณที่ใช้
การกระจายการถือครองทรัพย์สิน			
โครงการสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยแห่งรัฐ (โครงการบ้านล้านหลัง) ระยะที่ 2	ธนาคารอาคารสงเคราะห์	โครงการมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ผู้ที่เริ่มต้นทำงานสร้างครอบครัว และผู้สูงอายุ ได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ดอกเบี้ยคงที่ 4 ปีแรกร้อยละ 1.99 ต่อปี ให้กู้ซื้อที่อยู่อาศัยราคาซื้อ-ขายไม่เกิน 1,200,000 บาท ทั้งบ้านใหม่ บ้านมือสอง และทรัพย์ NPA ของ ธอส. เงินงวดคงที่งวดละ 5,000 บาท นานถึง 84 งวดแรก (กรณีกู้ 1.2 ล้านบาท ผ่อนนานสูงสุด 40 ปี) นอกจากนี้ ธอส. ช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายในการมีบ้านให้กับลูกค้าด้วยการยกเว้นค่าธรรมเนียม 4 ประเภท ได้แก่ 1.ค่าธรรมเนียมการยื่นกู้ (ร้อยละ 0.1 ของวงเงินกู้) 2.ค่าประเมินราคาหลักประกัน (1,900-2,300 บาท) 3.ค่าจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (1,000 บาท ต่อราย) และ 4.ค่าจดทะเบียนนิติกรรมจำนอง (ร้อยละ 1 ของวงเงินจำนอง)	มีลูกค้าได้รับอนุมัติสินเชื่อแล้ว 53,000 ราย วงเงินรวมกว่า 40,000 ล้านบาท (ข้อมูล ณ วันที่ 5 กันยายน 2564)
โครงการบ้านมั่นคงเมืองและชนบท	สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน	โครงการบ้านมั่นคง เป็นโครงการสนับสนุนการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนแออัดโดยสนับสนุนให้ชุมชนรวมตัวกันเป็นกลุ่ม/องค์กรชุมชนเป็นแกนหลักในการดำเนินการ โดยทำงานร่วมกับหน่วยงานท้องถิ่นและภาคีที่เกี่ยวข้อง สถาบันองค์กรพัฒนาชุมชนทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินการโครงการในระยะแรก เพื่อสร้างองค์ความรู้ รูปแบบแนวทางและกระบวนการเรียนรู้ และถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นและชุมชนร่วมกันดำเนินงานในระยะต่อไป นอกจากนี้ ยังสนับสนุนการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อย โดยการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคในที่ดินเดิม ปรับผังที่ดิน การก่อสร้างที่อยู่ใหม่ในที่ดินเดิม การสร้างแฟลต และการรื้อย้ายสร้างชุมชนใหม่	การพัฒนาระบบสาธารณูปโภคและพัฒนาที่อยู่อาศัย จำนวน 8,485 ครัวเรือน 87 ชุมชน ใน 28 จังหวัด งบประมาณอุดหนุนการพัฒนาที่อยู่อาศัยรวม 486.27 ล้านบาท (ปีงบประมาณ 2564)
การสร้างโอกาสทางการศึกษาและบริการศึกษาที่มีคุณภาพ			
โครงการจัดสรรเงินอุดหนุนนักเรียนยากจนพิเศษแบบมีเงื่อนไข	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา	มาตรการเชิงป้องกันที่เน้นให้ความช่วยเหลือเด็กและเยาวชนในระบบการศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ เพื่อแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา สนับสนุนสถานศึกษาให้สามารถส่งเสริมทักษะชีวิตและอาชีพ รวมทั้งส่งเสริมความเสมอภาคทางการศึกษา นักเรียนยากจนที่ผ่านเกณฑ์การคัดกรองผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์โดยวิธี Proxy Mean Test และอยู่ในกลุ่มที่มีค่าคะแนนความยากจนพิเศษจะได้รับเงินอุดหนุนในอัตรา 3,000 บาทต่อคน โดยนักเรียนที่ได้รับทุนเสมอภาค ต้องรักษาอัตราการมาเรียนให้สูงกว่าร้อยละ 80-85 ของเวลาเรียน	ภาคเรียนที่ 2 ปี 2564 มีนักเรียนได้รับเงินอุดหนุน จำนวน 1,301,366 คน
โครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน (เรียนฟรี 15 ปี)	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	จัดสรรงบประมาณโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่าย ในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้นักเรียนได้รับโอกาสการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพและลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ประกอบด้วย 1) ค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา 5 รายการ (ค่าจัดการเรียนการสอน ค่าหนังสือเรียนค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน และค่ากิจกรรมพัฒนาผู้เรียน) สำหรับโรงเรียนปกติ และโรงเรียนสังกัด สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ 2) เงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน 3) ค่าอาหารนักเรียนประจำพักนอน และ 4) การจัดการ	นักเรียนจำนวน 6,624,395 คน ในปีการศึกษาที่ 2564

นโยบาย	หน่วยงานรับผิดชอบ	รูปแบบการให้ความช่วยเหลือ/การดำเนินการ	ผู้ได้รับประโยชน์ (ราย) และงบประมาณที่ใช้
		ศึกษาโดยครอบครัวและสถานประกอบการ	
โครงการอาหารเสริม (นม) และอาหารกลางวัน	กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย	จัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับนมและอาหารกลางวันเพื่อให้นักเรียนทุกคนได้รับประทานอาหารกลางวันและอาหารเสริมนม ที่มีคุณภาพอย่างเพียงพอเหมาะสมต่อความต้องการของร่างกายและสุขภาพอนามัยที่ดี สำหรับโครงการอาหารกลางวันของนักเรียน ระดับชั้นอนุบาลปีที่ 1 ถึงระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน (สช.) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สถ.) กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.) กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน (ตชด.) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (กศน.) กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ได้รับอัตราค่าอาหารกลางวัน 21 บาทต่อคน	นักเรียนระดับปฐมวัยจำนวน 501,297 คน นักเรียนระดับประถมศึกษาจำนวน 1,025,698 คน ในปีงบประมาณ 2564
การสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการสาธารณสุขอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ			
การพัฒนาหน่วยบริการปฐมภูมิและเครือข่ายบริการปฐมภูมิ	กระทรวงสาธารณสุข	การจัดตั้งหน่วยบริการปฐมภูมิ เพื่อเพิ่มการเข้าถึงบริการทางการแพทย์อย่างมีคุณภาพและลดความเหลื่อมล้ำระหว่างหน่วยบริการ ตาม พ.ร.บ.ระบบสุขภาพปฐมภูมิ พ.ศ. 2562 ประชาชนที่มีรายชื่ออยู่ในหน่วยบริการปฐมภูมิและเครือข่ายบริการปฐมภูมิจะได้รับการดูแลโดย อสม. หมอประจำบ้าน คณะผู้ให้บริการสุขภาพปฐมภูมิ และแพทย์เวชศาสตร์ครอบครัวหรือแพทย์ที่ผ่านการอบรม	ในปี 2564 มีหน่วยบริการปฐมภูมิและเครือข่ายหน่วยงานปฐมภูมิขึ้นทะเบียนจำนวน 2,266 ทีม ครอบคลุมประชากร 23.99 ล้านคน ในปีงบประมาณ 2564
โครงการเจ็บป่วยวิกฤต มีสิทธิทุกที่ (Universal Coverage for Emergency Patients: UCEP)	สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ	สิทธิ UCEP คือ คือ สิทธิการรักษาตามนโยบายรัฐ ซึ่งผู้ป่วยฉุกเฉินวิกฤตมีสิทธิเข้ารับการรักษาได้ในสถานพยาบาลทุกแห่งทันที ทั้งโรงพยาบาลรัฐและเอกชนโดยจะมีกองทุนตามสิทธิการรักษารับผิดชอบค่ารักษาพยาบาลตั้งแต่แรกเข้าโรงพยาบาลจนพ้นภาวะวิกฤต แต่ต้องไม่เกิน 72 ชั่วโมง ขอบข่ายผู้ป่วยฉุกเฉินวิกฤต ที่สามารถใช้สิทธิ UCEP ภายใต้ 6 อาการเจ็บป่วย ได้แก่ 1) หมดสติ ไม่รู้สึกตัว ไม่หายใจ 2) หายใจเร็ว หอบเหนื่อยรุนแรง หายใจติดขัดมีเสียงดัง 3) ซีมลง เหงื่อแตก ตัวเย็น 4) เจ็บหน้าอกเฉียบพลัน รุนแรง 5) แขนขาอ่อนแรงครึ่งซีก พูดไม่ชัดแบบปัจจุบันทันด่วน หรือชักต่อเนื่องไม่หยุด และ 6) อาการอื่นที่มีผลต่อการหายใจ ระบบการไหลเวียนโลหิตและระบบสมองที่เป็นอันตรายต่อชีวิต ให้สามารถเข้ารักษาในโรงพยาบาลของรัฐและเอกชนที่ใกล้ที่สุดได้ทุกแห่ง โดยไม่จำเป็นต้องเป็นโรงพยาบาลตามสิทธิและไม่ต้องสำรองจ่าย	ผู้ป่วยฉุกเฉินที่เข้าระบบบันทึกและประเมินผู้ป่วย UCEP จำนวน 223,689 ราย งบประมาณ 1,762,288 บาท ในปีงบประมาณ 2564
การพัฒนาระบบคุ้มครองทางสังคม			
โครงการบูรณาการเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มเปราะบางรายครัวเรือน	สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงกลาโหม	ข้อตกลงความร่วมมือระหว่าง 12 กระทรวง 1 และกรุงเทพมหานคร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบูรณาการความร่วมมือในการช่วยเหลือกลุ่มเปราะบางให้ครอบคลุมทุกมิติแบบองค์ทำให้สามารถเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการ รวมทั้งพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ครอบครัวมั่นคงมีความสุข สามารถพึ่งพาตนเองได้	จัดทำแผนการลงพื้นที่เชิงรุกเพื่อช่วยเหลือแรงงานกลุ่มเปราะบาง 417 หน่วย ครัวเรือนเป้าหมาย 41,422 ครัวเรือน และสถานประกอบการ 32,328 แห่ง (ณ วันที่

นโยบาย	หน่วยงานรับผิดชอบ	รูปแบบการให้ความช่วยเหลือ/การดำเนินการ	ผู้ได้รับประโยชน์ (ราย) และงบประมาณที่ใช้
	กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงแรงงาน กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงสาธารณสุข และกรุงเทพมหานคร	อย่างยั่งยืน ลดความเหลื่อมล้ำและไม่ละทิ้งใครไว้ข้างหลัง พร้อมทั้งวางแผนให้ความช่วยเหลือและพัฒนาระบบการให้ความช่วยเหลือให้สามารถเข้าถึงสวัสดิการ ตลอดจนบูรณาการการทำงานในระดับพื้นที่ด้วยกลไกสหวิชาชีพ ร่วมกับอาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (อพม.) 1 คน รับผิดชอบ 10 ครอบครัว และติดตามครอบครัวกลุ่มเปราะบางอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ยังวางแผนจัดทำฐานข้อมูลกลุ่มเปราะบางรายครัวเรือนระดับประเทศที่เกิดจากการบูรณาการข้อมูลจากทุกหน่วยงาน โดยมีกำหนดระยะเวลาความร่วมมือ 5 ปี (พ.ศ. 2564 - 2568)	30 มิถุนายน 2564)
การปรับเพิ่มสิทธิประโยชน์กรณีคลอดบุตร ฝากครรภ์ และสงเคราะห์บุตร	สำนักงานประกันสังคม	สำนักงานประกันสังคมได้เพิ่มสิทธิประโยชน์ให้กับผู้ประกันตน ตามประกาศคณะกรรมการการแพทย์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม ดังนี้ (1) กรณีคลอดบุตร เพิ่มค่าคลอดบุตรจากเดิม 13,000 บาท เป็น 15,000 บาท (2) เงินสงเคราะห์บุตรจากเดิมเดือนละ 600 บาท เป็นเดือนละ 800 บาท (3) ค่าฝากครรภ์ตามเกณฑ์คุณภาพ จากเดิม 1,000 บาท เป็น 1,500 บาท รวมทั้งการตรวจสุขภาพ ตรวจสุขภาพเต้านม ตรวจมะเร็งปากมดลูกฟรีให้แก่ผู้ประกันตน	กรณีคลอดบุตร 161,099 ราย ตรวจและรับฝากครรภ์ 113,504 ราย สงเคราะห์บุตร1,347,474 ราย การเบิกจ่ายสิทธิประโยชน์ (ม.ค. - ส.ค.64) กรณีคลอดบุตรจำนวน 2,392.341 ล้านบาท ค่าตรวจและรับฝากครรภ์จำนวน 32.574 ล้านบาท สงเคราะห์บุตรจำนวน 8,498.499 ล้านบาท
กองทุนสวัสดิการชุมชน	สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน	การจัดตั้งกองทุนสวัสดิการเป็นการริเริ่มโดยผู้นำในชุมชน เป็นการจัดสวัสดิการครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ เช่น การคลอดบุตร การเจ็บป่วย การช่วยเหลือผู้สูงอายุ คนพิการ และคนด้อยโอกาส ทุนการศึกษา การช่วยเหลือผู้ประสบภัย ทุนอาหารกลางวันสำหรับนักเรียน และอื่น ๆ ตามความพร้อมของเงินกองทุนและปัญหาความต้องการของคนในชุมชน	ตั้งแต่ปี 2548- ตุลาคม 2564 พอช. ได้สนับสนุนการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชนทั่วประเทศแล้ว 6,069 กองทุน จำนวนสมาชิกรวมกันประมาณ 5,740,000 คน เงินกองทุนรวมกันกว่า 18,000 ล้านบาท เงินกองทุนเหล่านี้ได้นำไปช่วยเหลือสมาชิกตั้งแต่แรกเกิดจนถึงวันที่เสียชีวิต
ศูนย์อำนวยการขจัดความยากจนและพัฒนาคนทุกช่วงวัยอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง (ศจพ.)	สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย	ศจพ. เป็นกลไกเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติในการแก้ไขความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ และการพัฒนาคนทุกช่วงวัยได้อย่างบูรณาการอย่างเป็นรูปธรรม โดยแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ประกอบด้วย (1) กลไกระดับอำนวยการ (2) กลไกระดับอำนวยการปฏิบัติการ และ (3) กลไกระดับปฏิบัติการ ทั้งนี้ กลไกในทุกระดับจะต้องใช้ข้อมูลจากระบบข้อมูลขนาดใหญ่สำหรับการพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต (Thai People Map and Analytics Platform: TPMAP) เป็นข้อมูลหลักในการดำเนินการแก้ไขปัญหาในระดับบุคคล/ครัวเรือน หาเป้าหมายวิกฤตและเยียมบ้าน การดำเนินการขับเคลื่อนจะมีลักษณะการทำงานแบบ “Team Thailand” ได้แก่ จัดตั้งกลไกการขับเคลื่อนการดำเนินการในทุกระดับ การจัดทีมพี่เลี้ยงเพื่อลงพื้นที่ตรวจสอบข้อมูลตามบ้าน บันทึกข้อมูลที่เกี่ยวข้องลงในระบบแฟ้มบ้านพัฒนาคนไทย บูรณาการความร่วมมือระหว่างภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งติดตามและประเมินผลเพื่อกำหนดนโยบาย/มาตรการ ต่อไป	จัดตั้งศูนย์ ศจพ. ในระดับจังหวัดและกรุงเทพมหานคร 77 ศูนย์ จัดตั้งศูนย์อำนวยการปฏิบัติการฯ รวม 928 ศูนย์ และจัดตั้งทีมปฏิบัติการ 7,245 ทีม (ข้อมูล ณ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2564)
การส่งเสริมการเข้าถึงเทคโนโลยีและโครงสร้างพื้นฐาน			

นโยบาย	หน่วยงานรับผิดชอบ	รูปแบบการให้ความช่วยเหลือ/การดำเนินการ	ผู้ได้รับประโยชน์ (ราย) และงบประมาณที่ใช้
โครงการเน็ตประชารัฐ	กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม	มีวัตถุประสงค์เพื่อการขยายโครงข่ายอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงด้วยสื่อสัญญาณสายเคเบิลใยแก้วนำแสง (Fiber optic) จากโครงข่ายเดิมที่มีอยู่ไปยังหมู่บ้านที่อยู่ห่างไกล เพื่อให้คนในหมู่บ้านสามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้โดยไม่มีค่าใช้จ่าย พร้อมทั้งจัดให้มีจุดให้บริการอินเทอร์เน็ตแบบไร้สายสาธารณะประจำหมู่บ้าน หมู่บ้านละ 1 จุด โดยมีคุณสมบัติความเร็วสูงที่ 100/50 Mbps	บริการอินเทอร์เน็ตสาธารณะประจำหมู่บ้านจำนวน 24,700 หมู่บ้าน ผู้ลงทะเบียนใช้งานแล้วทั้งสิ้น 10,647,927 คน เบิกจ่ายงบประมาณ 9,848.5623 ล้านบาท (ข้อมูล ณ เดือนพฤษภาคม 2564)
การพัฒนาพลเมืองดิจิทัล	กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม	ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนทั่วไปให้มีความรู้ความเข้าใจและมีทักษะเบื้องต้นในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล รู้เท่าทันข้อมูลข่าวสารและสามารถใช้เทคโนโลยีดิจิทัลได้อย่างมีประสิทธิภาพและปลอดภัย ควบคู่ไปกับการพัฒนาทักษะดิจิทัลตามมาตรฐานสากลแก่กำลังคนและบุคลากร เช่น การจัดกิจกรรมอบรมหลักสูตร “การสร้างความตระหนักรู้ในการใช้อินเทอร์เน็ต” หรือ “Digital Citizen” โดยเน้นที่กลุ่มเยาวชนและผู้สูงอายุ จัดขึ้นทั้งในรูปแบบออนไลน์ ออฟไลน์ และไฮบริดที่ผสมผสานทั้งออนไลน์และออฟไลน์ ครอบคลุมทั่วประเทศ	ประชาชนทุกกลุ่มทั่วประเทศจำนวน 6.82 ล้านคนได้รับความรู้และทักษะเกี่ยวกับดิจิทัล ในปีงบประมาณ 2564
การสร้างโอกาสการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม			
กองทุนยุติธรรม	กระทรวงยุติธรรม	กองทุนยุติธรรมเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี การขอปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย การถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน เพื่อช่วยเหลือประชาชนให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเสมอภาคและเท่าเทียม โดยพิจารณาการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี เช่น ค่าจ้างทนายความ ค่าที่ปรึกษาทางกฎหมาย ค่าฤชาธรรมเนียม	ประชาชนจำนวน 2,213 รายได้รับการช่วยเหลือผ่านกองทุนยุติธรรม เป็นเงิน 206.84 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2564
ศูนย์ยุติธรรมสร้างสุข	กระทรวงยุติธรรม	กระทรวงยุติธรรมมอบหมายให้ศูนย์ยุติธรรมสร้างสุข (สำนักงานยุติธรรมจังหวัด) เป็นหน่วยงานหลักในการบูรณาการช่วยเหลือดังกล่าวในระดับพื้นที่ และกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เป็นหน่วยรับผิดชอบในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีแนวทางและขั้นตอนการปฏิบัติที่เป็นแบบแผนและเป็นมาตรฐานเดียวกัน กำหนดให้แจ้งสิทธิแก่ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมแบบบูรณาการภายใน 24 ชั่วโมง ด้วยการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมลงพื้นที่ช่วยเหลือประชาชน เช่น สถานีตำรวจภูธร/นครบาล สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ บ้านพักเด็กและครอบครัว ศูนย์ยุติธรรมชุมชน กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน	ให้คำปรึกษา 1,805 คดี การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา 1,690 คดี ในปีงบประมาณ 2564

อย่างไรก็ตาม ภายใต้การดำเนินการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นช่องว่างเชิงนโยบาย (policy gaps) ชี้ให้เห็นความจำเป็นในการยกระดับแนวทางการพัฒนาและการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อนำไปสู่การลดความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำให้มีประสิทธิภาพและสอดรับกับสถานการณ์ยิ่งขึ้น ดังนี้

3.1 นโยบายลดความยากจน/ความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยในปัจจุบันเน้นแก้ปัญหาที่ตัวบุคคล เช่น การจ่ายเงินช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยผ่านโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ อย่างไรก็ดี สาเหตุที่แท้จริงของความยากจนและความเหลื่อมล้ำ ไม่ได้อยู่ที่คุณลักษณะหรือสถานการณ์ส่วนบุคคลเพียงลำพัง หากส่วนหนึ่งเป็นผลจากโครงสร้างอันไม่เป็นธรรมของสังคม[31] ตัวอย่างเช่น (1) ก่อนการปฏิรูปหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของไทย ในปี 2544 ประชากรกลุ่มที่ยากจนที่สุดจำนวนไม่น้อย ต้องประสบกับภาวะล้มละลายจากค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ ทั้งนี้ ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าได้ช่วยให้ผู้ป่วยสามารถเข้าถึงสถานบริการระดับปฐมภูมิได้มากขึ้น และลดภาวะที่ครัวเรือนล้มละลายหรือยากจนจากภาระค่าใช้จ่ายลงได้อย่างมีนัยสำคัญ[32]จนได้รับการยกย่องให้เป็นตัวอย่างของประเทศกำลังพัฒนาที่จัดให้คนเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้ทุกคนจากการมีระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (2) สิทธิลาคลอดโดยได้รับค่าจ้างของแรงงานหญิง ในปี 2533 กฎหมายแรงงานกำหนดให้ผู้หญิงลาคลอดได้ 60 วัน โดยได้ค่าจ้างจากนายจ้างเพียง 30 วัน ทำให้แรงงานหญิงบางคนกลับมาทำงานทั้งที่ร่างกายยังไม่ฟื้นฟูเต็มที่จากการคลอด เพราะต้องการเงินไปจุนเจือรายจ่าย บางโรงงานได้เลิกจ้างงานเมื่อตั้งครรภ์ ทำให้บางคนเลือกทำแท้งเพื่อตัดปัญหา บางคนแท้งเพราะทำงานหนัก พักผ่อนไม่เพียงพอ การมีวันลาคลอดน้อยยังส่งผลถึงเด็กที่ไม่ได้รับนมแม่ และไม่ได้ใช้เวลากับแม่เต็มที่[33] ก่อให้เกิดเป็นความเหลื่อมล้ำทางด้านสุขภาพและพัฒนาการของเด็ก ในปี 2536 แรงงานจึงได้ชุมนุมเพื่อเรียกร้องกฎหมายลาคลอด 90 วัน ซึ่งได้ประกาศใช้ในปีเดียวกัน ระบุให้นายจ้างจ่ายค่าแรง 45 วัน และประกันสังคมจ่าย 45 วัน ต่อมาในปี 2561 ได้มีประกาศให้ลาคลอดได้เพิ่มเป็น 98 วัน โดยเป็นการเพิ่มวันลาตรวจครรภ์ก่อนคลอด ขณะที่ลูกจ้างยังคงได้รับเงิน 90 วันเท่าเดิม ตัวอย่างดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า การแก้ปัญหาความยากจน/เหลื่อมล้ำไม่อาจจัดการได้ด้วยนโยบายที่มุ่งเป้าไปยังตัวบุคคล เพื่อช่วยชดเชยความสูญเสียบางส่วนที่เกิดจากความไม่เท่าเทียมกันทางสังคมเพียงแค่นั้น แต่รัฐจำเป็นต้องมีนโยบาย/กฎหมายที่ช่วยเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจที่ไม่เท่าเทียมทางสังคม เพื่อเสริมพลังให้กับกลุ่มเปราะบางทางเศรษฐกิจหรือกลุ่มคนยากจนควบคู่กันไปด้วย[34,35,36] ซึ่งประเด็นที่ควรพิจารณาเพิ่มเติม ได้แก่

(1) **เงินช่วยเหลือจากภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการรักษาระดับความเป็นอยู่ให้กับกลุ่มคนที่มีรายได้น้อย แต่เป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุและไม่ยั่งยืน** แม้ว่าความยากจนและความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ในภาพรวมที่มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง จะสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงในเชิงบวกของประเทศไทย แต่หากพิจารณาปัจจัยที่ส่งผลต่อความยากจนและความเหลื่อมล้ำโดยละเอียด จะพบว่า ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้

---

[31] Devereux, S. & Sabates-Wheeler, R. (2004). Transformative social protection (IDS Working Paper No. 232). Institute of Development Studies, UK. Retrieved from https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/4071/Wp232.pdf?sequence=1

[32] วิชัย โชควิวัฒน. (2558, สิงหาคม). ตำนานบัตรทอง (15) นานาชาติยกย่องความสำเร็จหลักประกันสุขภาพไทย. สืบค้นจาก https://www.hfocus.org/content/2015/08/10766

[33] วจนา วรรลยางกูร. (2562, 25 เมษายน). 'ลาคลอด' ไม่ใช่เรื่องส่วนตัว เดินหน้าสู่ครอบครัวเข้มแข็งด้วยสิทธิแรงงาน. สืบค้นจาก https://www.the101.world/parental-leave/

[34] Sabates-Wheeler, R. & Roelen, K. (2011). Transformative social protection programming for children and their carers: A gender perspective. Gender & Development, 19 (2), 179-194.

[35] Sabates-Wheeler, R. & Devereux, S. (2007). Social protection for transformation. IDS Bulletin, 38 (3), 23-28.

[36] Devereux, S. & McGregor, J. A. (2014). Transforming social protection: Human wellbeing and social justice. European Journal of Development Research, 26, 296-310.

ที่ดูจะลดลงนั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลจากกลุ่มคนที่มีรายได้น้อยมีรายได้ที่เข้าใกล้คนที่มีรายได้สูงมากขึ้น อย่างไรก็ตาม รายได้ที่เพิ่มขึ้นของกลุ่มที่มีรายได้น้อยเป็นการเพิ่มขึ้นของเงินช่วยเหลือจากภาครัฐและบุคคลอื่นไม่ใช่มาจากผลิตภาพของแรงงาน โดยเฉพาะในกลุ่มที่มีรายได้น้อยที่สุดมีสัดส่วนรายได้จากเงินช่วยเหลือภาครัฐสูงที่สุดอยู่ที่ร้อยละ 30 ของรายได้ที่เป็นตัวเงินทั้งหมด สะท้อนให้เห็นถึงความไม่แน่นอนของรายได้ในกลุ่มที่มีรายได้น้อยที่พึ่งพิงรายได้จากเงินโอนในระดับสูง แม้รายได้ที่เพิ่มขึ้นจะส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และรายจ่ายลดลง เนื่องจากกลุ่มรายได้น้อยมีรายได้เพิ่มขึ้นและมีค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภคเพิ่มขึ้น แต่กลับเป็นการบริโภคสิ่งจำเป็น แต่ไม่มีเงินเพียงพอให้สะสมความมั่งคั่ง รวมทั้งมีการก่อหนี้เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ คนรายได้น้อยส่วนใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบที่ได้รับค่าตอบแทนต่ำและไม่มีสวัสดิการทางสังคมที่มั่นคงรองรับ จึงเป็นการยากที่จะสามารถเก็บออมเงินไว้ใช้ยามฉุกเฉินหรือยามชรา เมื่อคนกลุ่มนี้เข้าถึงวัยสูงอายุโดยไม่มีการเตรียมความพร้อมด้านการเงินอย่างเพียงพอ จะส่งผลให้ความยากจนและความเหลื่อมล้ำสูงขึ้นได้ในอนาคต ดังนั้น เงินโอนจากรัฐจะช่วยบรรเทาความยากลำบากได้ในระดับหนึ่ง แต่เป็นการแก้ไขปัญหาในระยะสั้นเท่านั้น

(2) **การให้ความสำคัญกับการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจควบคู่กันไปด้วย** ส่งผลให้เด็กจากครัวเรือนยากจนไม่สามารถก้าวข้ามกับดักความยากจนข้ามรุ่นได้ ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์กันกับความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาอย่างแนบแน่น และส่งผลถึงกันและกัน แม้ปัจจุบันกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา มีทุนเสมอภาคนักเรียนยากจนพิเศษ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะมีเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐาน แต่ยังคงไม่เพียงพอ ทำให้มีเด็กจากครัวเรือนยากจนร้อยละ 60 หรือประมาณ 4 แสนคน ไม่อยู่ในเกณฑ์ได้รับเงินอุดหนุน ซึ่งหากต้องการขยายนโยบายให้ครอบคลุมเด็กกลุ่มนี้จะใช้งบประมาณปีละ 800 ล้านบาท[37] ทั้งนี้หากต้องการให้เด็กทุกคนมีโอกาสก้าวข้ามกับดักความยากจน สิ่งที่ควรทำควบคู่ไปกับการให้เงินอุดหนุนนักเรียนยากจนพิเศษ คือ การพัฒนาคุณภาพของครัวเรือนให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีไปพร้อมกันด้วย[38] เพื่อเป็นปัจจัยสนับสนุนการคงอยู่ในระบบการศึกษา ดังนั้น ประเด็นเรื่องค่าแรงจึงสำคัญกับแรงงานมาก อีกทั้งวิธีทางตรงในการแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจ คือ การเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำให้สะท้อนผลิตภาพแรงงานและค่าครองชีพ ซึ่งมากพอที่ช่วยเติมเต็มความต้องการขั้นพื้นฐานของแรงงานและครอบครัว ตลอดจนทำให้แรงงานมีหนทางและเวลาว่างเพียงพอที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในฐานะสมาชิกคนหนึ่ง

(3) **การจัดสรรงบประมาณของรัฐให้แก่สถานศึกษาแบบเดิมไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา** แม้ที่ผ่านมารัฐไทยจะให้ความสำคัญกับการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา โดยจัดให้มีโครงการเรียนฟรี การอุดหนุนเพิ่มสำหรับโรงเรียนขนาดเล็กและที่อยู่ในที่กันดารห่างไกล และการอุดหนุนเพิ่มเติมสำหรับนักเรียนยากจนและด้อยโอกาส แต่ทว่าก็ยังไม่เพียงพอที่จะชดเชยความได้เปรียบเสียเปรียบอันเนื่องมาจากทรัพยากรอื่นที่มาจากภาคครัวเรือนและเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[39] การวัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้ของนักเรียน ผ่านคะแนนผลทดสอบทางการศึกษา (O-NET) ในปี 2564 สะท้อนชัดว่า โรงเรียนขนาดเล็กที่ทรัพยากรมีจำกัด มีคะแนนผลทดสอบต่ำกว่าโรงเรียนขนาด

---

[37] ThaiPublica. (2565). “เรียนฟรี 15ปี” ไม่อยู่จริง เด็กยากจนพิเศษ 2.4 ล้าน ส่อหลุดนอกระบบ. สืบค้นจาก https://thaipublica.org/2022/07/eef-29-05-2565/

[38] ปรางชฌา ภัทรนรากุล. (2563, 16 มิถุนายน). อ่านปัญหาความเหลื่อมล้ำจากอเมริกา : เมื่อการลงทุนแก้ ‘การศึกษา’ อย่างเดียว อาจยังไม่เพียงพอ. สืบค้นจาก https://www.the101.world/education-wont-fix-inequality/#_ftn2

[39] ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์. (2563). เหลื่อมล้ำในวัยเรียน: สองทศวรรษของความเหลื่อมล้ำทางคุณภาพการศึกษา และการจัดสรรทรัพยากรระดับพื้นที่ของประเทศไทย. ใน ณพล สุกใส และ พลอย ธรรมาภิรานนท์ (บ.ก.), ชีวิตที่เหลื่อมล้ำ: เหลื่อมล้ำตลอดชีวิต (182-263). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

กลาง โรงเรียนขนาดใหญ่ และโรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษ แสดงถึงข้อจำกัดของแนวทางการใช้จ่ายและจัดสรรแบบเดิม ซึ่งการอุดหนุนไม่ได้กำหนดขนาดโรงเรียนที่เหมาะสมและอัตราที่ใช้ ทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างโรงเรียนที่มีขนาดใหญ่และใหญ่พิเศษ กับโรงเรียนที่มีขนาดกลางและเล็ก อัตราอุดหนุนแบบคงที่ส่งผลให้เกิดการดึงดูดนักเรียนไปยังโรงเรียนที่มีความพร้อมสูง จนกลายเป็นโรงเรียนที่มีขนาดใหญ่พิเศษ ซึ่งกลุ่มโรงเรียนที่มีขนาดใหญ่และใหญ่พิเศษ นอกจากจะได้ประโยชน์เพราะมีนักเรียนต่อห้องสูง ยังได้รับทรัพยากรเพิ่มเติมจากครัวเรือนและภาคเอกชนอีกด้วย ในทางกลับกัน โรงเรียนขนาดเล็กมีจำนวนนักเรียนน้อยลง กระทั่งมีงบประมาณไม่เพียงพอต่อการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพได้ อีกทั้งเป็นโรงเรียนที่ต้องรองรับนักเรียนที่มีฐานะยากจนเป็นพิเศษ ที่ไม่สามารถย้ายไปเรียนในโรงเรียนที่ดีกว่า เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการเดินทางและการแข่งขันในการเข้าเรียน ซึ่งการดูแลเด็กกลุ่มนี้มักมีต้นทุนดำเนินการที่สูงกว่า แต่ประเทศไทยยังไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบดังกล่าวมากเท่าที่ควร

(4) **การให้บริการสาธารณสุขขาดความเป็นเอกภาพ** แม้ประเทศไทยได้ผลักดันให้เกิดนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเพื่อครอบคลุมพลเมืองทุกคน อีกทั้งพยายามขยายความคุ้มครองของผู้รับสิทธิประโยชน์ของทั้ง 3 ระบบ อันได้แก่ ระบบสวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการ ระบบประกันสังคม และระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ แต่ยังคงมีความแตกต่างระหว่างระบบ อาทิ งบประมาณที่รัฐบาลอุดหนุน เงื่อนไขการใช้สิทธิ และความครอบคลุมของสิทธิประโยชน์[40] อีกทั้งยังไม่มีการกำหนดมาตรฐานกลางที่เป็นสวัสดิการสุขภาพพื้นฐานที่คนไทยทุกคนพึงได้รับไม่ว่าจะอยู่ภายใต้ระบบใดก็ตาม ทำให้ยังมีความไม่เป็นธรรมระหว่างระบบประกันสุขภาพทั้งสามระบบอยู่

(5) **การออกแบบระบบการจัดการรายได้ยามชราของภาครัฐยังขาดการบูรณาการ** หากจำแนกหลักประกันรายได้สำหรับผู้สูงอายุ (60 ปีขึ้นไป) ที่จัดการโดยภาครัฐ ตามกลุ่มประเทศองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) เป็นระบบบำนาญหลายชั้น (multi-tier system) ดังตารางที่ 4.2 จะพบว่าผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงรายได้ยามชราภาพอย่างน้อย 1 ชั้น ดังนี้[41] ***กลุ่มข้าราชการ*** ได้รับเงินบำเหน็จหรือบำนาญตลอดชีวิตจากกรมบัญชีกลาง และกรณีที่เป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ซึ่งกำหนดให้ข้าราชการในฐานะลูกจ้างจ่ายเงินสะสมร้อยละ 3 ต่อเดือน และให้รัฐบาลในฐานะนายจ้างจ่ายเงินสมทบร้อยละ 3 ต่อเดือน เมื่อเกษียณจะได้รับบำเหน็จ เท่ากับเงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์ตอบแทนของเงินดังกล่าว ***กลุ่มแรงงานในระบบ*** ได้รับเบี้ยยังชีพแบบขั้นบันไดจากรัฐบาล กรณีเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 และ 39 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม และส่งเงินสมทบครบ 180 เดือน จะมีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพร้อยละ 20 ของค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย (ที่ฐานเงินเดือนสูงสุด 15,000 บาท) และหากส่งเงินสมทบเกิน 180 เดือน รับเพิ่มอีกร้อยละ 1.5 ของทุกปี กล่าวคือ ผู้ประกันตนอายุ 60 ปี ที่จ่ายเงินสมทบมาแล้ว 35 ปี และมีรายได้เฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย 15,000 บาท จะได้รับเงินบำนาญสูงสุดเพียง 7,500 บาทต่อเดือน และกรณีเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ซึ่งมีลักษณะคล้าย กบข. แต่จัดตั้งขึ้นโดยภาคเอกชนเพื่อเป็นสวัสดิการของลูกจ้าง เมื่อเกษียณจะได้รับบำเหน็จจำนวนเท่ากับเงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์ตอบแทนของเงินดังกล่าว อย่างไรก็ดี การจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพยังมีจำนวนน้อย นายจ้างเพียงร้อยละ 2.7 จัดให้มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยมีลูกจ้างร้อยละ 20 เป็นสมาชิก ทั้งนี้ มากกว่าครึ่งหนึ่งของผู้ที่

[40] วรธา มงคลสืบสกุล. (2565). การเข้าถึงบริการสาธารณสุขของไทย: ภาพสะท้อนและความเหลื่อมล้ำของกลุ่มเปราะบางทางสังคม. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเอเชียอาคเนย์, 6 (1), 55-69.

[41] คณะกรรมาธิการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร. (2564). รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง แนวทางการเสนอกฎหมายบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ. สืบค้นจาก https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/588480

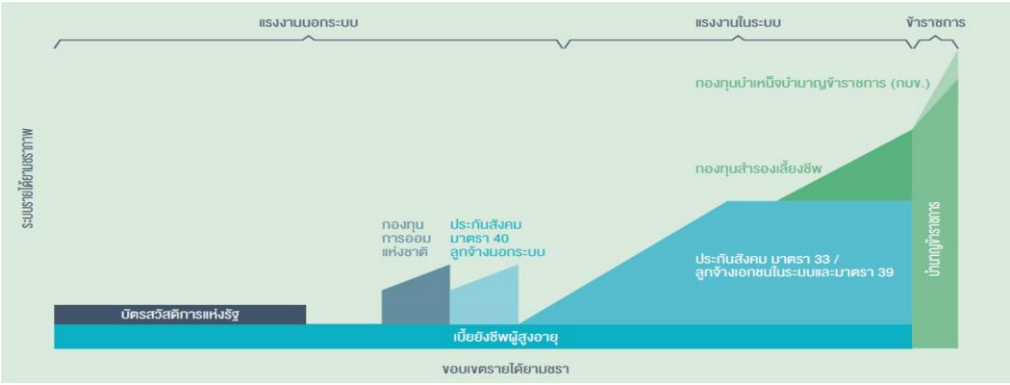
เกษียณอายุได้รับเงินบำเหน็จต่ำกว่า 1 ล้านบาท ***กลุ่มแรงงานนอกระบบ*** ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ได้รับเบี้ยยังชีพแบบขั้นบันไดจากรัฐบาลเช่นเดียวกับกลุ่มแรงงานในระบบ กรณีเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ทางเลือกที่ 2 และ 3 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม จะได้รับเงินบำเหน็จพร้อมผลตอบแทน หรือกรณีเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) ซึ่งสามารถออมขั้นต่ำ 50 บาทต่อปี หรือสูงสุด 13,200 บาทต่อปี พร้อมรับเงินสมทบจากรัฐตามช่วงอายุ สูงสุดร้อยละ 100 หรือไม่เกิน 1,200 บาทต่อปี เมื่ออายุครบ 60 ปี จะได้รับบำนาญรายเดือนจากเงินออมสะสม เงินสมทบ และผลตอบแทนการลงทุน ซึ่งอัตราผลตอบแทนเฉลี่ยของ กอช. ณ วันที่ 31 กรกฎาคม 2564 อยู่ที่ร้อยละ 1.14 ต่อปี[42]

ตาราง 3.2 ความครอบคลุมของระบบบำนาญที่จัดการโดยภาครัฐในประเทศไทย

ระบบรายได้ผู้สูงอายุ	ข้าราชการ	แรงงานในระบบ	แรงงานนอกระบบ
ชั้นที่ 1 บำนาญพื้นฐานไม่เกี่ยวข้องกับเงินได้ก่อนเกษียณอายุ	-	เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (พ.ร.บ. ผู้สูงอายุ)	
ชั้นที่ 2 บำนาญภาคบังคับ คำนวณจากเงินได้ก่อนเกษียณอายุ	1. บำเหน็จหรือบำนาญ จากกรมบัญชีกลาง 2. เงินสะสม เงินสมทบ และผลประประโยชน์จาก กบข.	บำนาญชราภาพจากกองทุนประกันสังคม (พ.ร.บ. ประกันสังคม มาตรา 33 / 39)	-
ชั้นที่ 3 บำนาญภาคสมัครใจ	-	เงินสะสม เงินสมทบ และผลประประโยชน์ จากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (พ.ร.บ. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ)	1. บำเหน็จชราภาพ จากกองทุนประกันสังคม (พ.ร.บ. ประกันสังคม มาตรา 40 (2) / (3) 2. บำนาญรายเดือน คำนวณจากเงินสะสม เงินสมทบ และผลประประโยชน์ จาก กอช. (พ.ร.บ. กอช.)

ที่มา: คณะกรรมาธิการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร. (2564). รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง แนวทางการเสนอกฎหมายบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ.

ภาพที่ 3.1 ความครอบคลุมของระบบบำนาญที่จัดการโดยภาครัฐในประเทศไทย



ที่มา: นฎา วะสี, Nuno Cunha และ Simon Brimblecombe. (2564). ระบบรายได้ยามชราภาพที่จัดการโดยภาครัฐ ทำไมต้องปฏิรูปและเราจะปฏิรูปอย่างไร.

สังเกตได้ว่ากองทุนบำเหน็จบำนาญต่าง ๆ ที่รัฐไทยจัดให้เพื่อสร้างความมั่นคงทางรายได้ยามชราภาพให้กับประชาชน ได้ถูกออกแบบเสมือนว่า ข้าราชการจะคงเป็นข้าราชการ แรงงานในระบบจะอยู่ในระบบ และแรงงานนอกระบบจะอยู่นอกระบบ ตลอดช่วงชีวิตการทำงาน อย่างไรก็ดี แรงงานจำนวนไม่น้อยมีการโยกย้ายระหว่างการเป็นลูกจ้างในระบบและนอกระบบ[43] ซึ่งกลุ่มที่มีการย้ายข้ามระบบ หากระยะเวลา

[42] กองทุนการออมแห่งชาติ. (2564). กอช. เผยผลการดำเนินงานล่าสุด ยังคงสร้างผลตอบแทนให้สมาชิกได้ดีอย่างต่อเนื่อง.

[43] นฎา วะสี, พิทวัส พูนผลกุล, ชินวัฒน์ เทพหัสดิน ณ อยุธยา และ พรพจ ปรปักษ์ขาม. (2564). ระบบจัดการรายได้ผู้สูงอายุ : ควรปรับเปลี่ยนอย่างไรให้เพียงพอและยั่งยืน.

ส่งสมทบของแต่ละระบบไม่ยาวนัก ก็มีแนวโน้มที่จะได้เพียงเงินบำเหน็จเท่านั้น ซึ่งไม่อาจเพียงพอต่อการดำรงชีพในช่วงเกษียณอายุ นอกจากนี้ สิทธิประโยชน์ของระบบบำเหน็จบำนาญของไทย ไม่ได้ปรับตามค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ หรือประกันสังคมมาตรา 33 มาตรา 39 และ มาตรา 40 (กอช.) ส่งผลให้มูลค่าที่แท้จริงของเงินลดลงเมื่อเวลาผ่านไป กล่าวโดยสรุป กองทุนเหล่านี้ยังไม่สามารถเป็นหลักประกันได้ว่าผู้เข้าร่วมจะมีรายได้เพียงพอหลังเกษียณอายุ

(6) **การกระจายอำนาจของไทยไม่ได้ถ่ายโอนไปสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง** การลงทุนในท้องถิ่นเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างเศรษฐกิจฐานรากให้ยกระดับขึ้น จำเป็นต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) สามารถตัดสินใจได้ด้วยตัวเอง การกระจายอำนาจจะเกิดขึ้นได้จริง ก็ต่อเมื่อมีการลดอำนาจปกครองของส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะว่าภารกิจใดที่เป็นของรัฐบาลหรือส่วนราชการ ภารกิจใดเป็นของ อปท. และภารกิจใดที่จะต้องร่วมทำกัน[44,45] ซึ่งปัญหาความไม่ชัดเจนนี้ทำให้เกิดการซับซ้อนในการดำเนินงาน หลายกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกล่าวว่าดำเนินการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ทำให้ถูกเรียกเงินคืนจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)[46,47]

การกระจายอำนาจทางการคลังยังไม่ประสบผลสำเร็จตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 250 วรรคสี่ ซึ่งกำหนดให้รัฐบาลดำเนินการให้ อปท. มีรายได้เป็นของตนเองผ่านระบบภาษีที่เหมาะสม และพัฒนาการหารายได้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามหน้าที่ได้อย่างเพียงพอ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม) ได้กำหนดสัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อรายได้ของรัฐบาล (ไม่รวมเงินกู้) ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และมีเป้าหมายสูงสุดที่ร้อยละ 35 โดยในระหว่างที่ อปท. ยังมีรายได้ไม่เพียงพอ รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนไปพลางก่อน เพื่อไม่ให้มีผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ ทั้งนี้ สัดส่วนรายได้ของ อปท. (รายได้ที่ อปท. เก็บเองและที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งใหม่ แต่ไม่รวมเงินอุดหนุน) ลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยระหว่างปีงบประมาณ 2561 – 2564 สัดส่วนรายได้ของ อปท. ลดลงจากร้อยละ 63.4 อยู่ที่ร้อยละ 59.2 ปัจจัยหลัก ๆ ที่ส่งผลต่อการจัดเก็บรายได้คือ การบังคับใช้ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแทนที่ภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งยังอยู่ในระยะนำกฎหมายใหม่มาใช้ ประกอบกับการชะลอตัวของเศรษฐกิจจากวิกฤตการแพร่ระบาดของโควิด-19 ทำให้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่จัดสรรให้ อปท. ต่อรายได้ทั้งหมดของ อปท. เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 36.6 อยู่ที่ร้อยละ 40.8 การพึ่งพาเงินอุดหนุนจากส่วนกลางค่อนข้างมากสะท้อนถึงระดับความสามารถของ อปท. ในการพึ่งพาตนเอง แต่ในอีกแง่หนึ่งเงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือที่ช่วยลดช่องว่างของศักยภาพระหว่าง อปท. ด้วยกัน โดยเฉพาะ อปท. ที่มีขนาดเล็ก มีจำนวนประชากรน้อย อยู่ในพื้นที่เกษตรกรรมและมีกิจกรรมเชิงพาณิชย์น้อย จึงจัดเก็บรายได้ได้ค่อนข้างต่ำ นอกจากนี้ ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ เงินอุดหนุนจากส่วนกลางได้ถูกกำหนดวัตถุประสงค์ค่าใช้จ่ายไว้แล้ว ทำให้ อปท.

---

[44] ณรจญา ตัญจพัฒน์กุล. (2563). “รัฐต้องปล่อยให้ท้องถิ่นเป็นผู้เล่นอย่างแท้จริง” ก้าวต่อไปของเลือกตั้งท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ กับ วีระศักดิ์ เครือเทพ. สืบค้นจาก https://www.the101.world/weerasak-krueathep-interview/

[45] ชำนาญ จันทร์เรือง. (2565). ปัญหาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน. สืบค้นจาก https://www.bangkokbiznews.com/columnist/1008930

[46] ศูนย์ข้อมูลและข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง (TCIJ). (2559). เปิดแฟ้มตัวอย่างข้อทักท้วงจาก ‘สตง.’ Checklist ‘อปท.’ ทำได้-ทำไม่ได้. สืบค้นจาก https://www.tcijthai.com/news/2016/27/scoop/6563

[47] ณัฐกร วิทิตานนท์. (2564, 2 พฤศจิกายน). อบต. – การปกครองท้องถิ่นของคนส่วนใหญ่ของประเทศที่ถูกด้อยค่า. สืบค้นจาก https://www.the101.world/subdistrict-administrative-organization/

ขาดอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณ การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นจึงยังไม่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง ซึ่งทำให้การใช้งบประมาณยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

(7) **ระบบภาษีของไทยยังขาดความเป็นธรรม** ภาษีเป็นแหล่งรายได้สำคัญของรัฐเพื่อนำไปใช้ในการสร้างระบบสวัสดิการและบริการสาธารณะ เช่น การลงทุนด้านการศึกษา สาธารณสุข และโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสร้างความเท่าเทียมกันให้แก่คนในสังคม แต่ระบบภาษีของประเทศไทยยังคงมีข้อจำกัดหลายประการที่ไม่ทำให้สามารถมีบทบาทในการกระจายรายได้ได้ดีและส่งผลให้รัฐสูญเสียรายได้จำนวนมาก ระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่จัดเก็บแบบแยกส่วนตามแหล่งที่มาของรายได้ในอัตราต่างกัน (multiple income tax system) เช่น อัตราภาษีรายได้จากการทำงานที่ร้อยละ 0 – 35 อัตราภาษีรายได้จากดอกเบี้ยที่ร้อยละ 15 และอัตราภาษีรายได้จากเงินปันผลที่ร้อยละ 10 ส่งผลให้ผู้ที่มีรายได้เท่ากันแต่ที่มาของรายได้ต่างกันเสียภาษีในอัตราต่างกัน อาจทำให้ผู้เสียภาษีรู้สึกว่าระบบไม่เป็นธรรม ยิ่งไปกว่านั้น มาตรการลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในปัจจุบันยังเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มที่มีรายได้สูงมากกว่ากลุ่มที่มีรายได้ปานกลางและต่ำอย่างชัดเจน[48] เช่น ผู้มีรายได้สูงได้ประโยชน์จากการอนุญาตให้นำเงินลงทุนในกองทุนรวมหุ้นระยะยาว และกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพมาลดหย่อนภาษีได้ ผู้มีรายได้ปานกลางได้รับประโยชน์จากการลดหย่อนส่วนตัวและครอบครัว กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เงินประกันชีวิต เงินบริจาค ขณะที่ผู้มีรายได้น้อยมักไม่มีเงินลงทุนในกองทุนดังกล่าว จึงไม่ได้รับประโยชน์จากมาตรการเหล่านี้

3.2 นโยบายการคุ้มครองทางสังคมในภาพรวมยังขาดการพัฒนาเชิงระบบ โดยแบ่งเป็นประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

(1) **การขาดยุทธศาสตร์การคุ้มครองทางสังคมในภาพรวมของประเทศ** การจัดความคุ้มครองทางสังคมดำเนินงานโดยหลายหน่วยงาน โดยที่แต่ละหน่วยงานมีการดำเนินงานอย่างแยกส่วนกัน ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีหน้าที่รับผิดชอบในการวางแผน นำนโยบายไปปฏิบัติ และบริหารฐานข้อมูลผู้ที่ได้รับสิทธิประโยชน์ (beneficiary data management)[49] แต่ยังขาดหน่วยงานเจ้าภาพที่จะดูนโยบายการคุ้มครองทางสังคมในภาพรวมใหญ่ของประเทศ ส่งผลให้เกิดความทับซ้อนระหว่างโครงการ/มาตรการ รวมทั้งระดับสิทธิประโยชน์ยังไม่เพียงพอในบางกลุ่มเป้าหมาย ขณะที่ก็ยังมีบางกลุ่มประชากรที่ตกหล่นไม่ได้รับการคุ้มครองจากสวัสดิการใดๆ

(2) **การขาดการบูรณาการฐานข้อมูล** หน่วยงานรัฐมีฐานข้อมูลสำคัญที่หากนำมาเชื่อมโยงกันจะสามารถนำไปวิเคราะห์และออกแบบนโยบายให้เหมาะสมกับบุคคลและพื้นที่ เพิ่มความโปร่งใสและลดการรั่วไหลของงบประมาณ เช่น การจัดสรรงบประมาณซ้ำหรือการได้รับความช่วยเหลือหลายช่องทาง รวมทั้งประเมินผลประสิทธิภาพของโครงการได้อย่างแม่นยำมากขึ้น การบูรณาการข้อมูลภาครัฐเพื่อยกระดับการออกแบบนโยบายยังมีอุปสรรค เนื่องจากข้อมูลจำนวนมากมีความซับซ้อน ถูกจัดเก็บอยู่ในหลายหน่วยงานที่มีมาตรฐานต่างกัน และมีกฎระเบียบที่จำกัดต่อการบูรณาการฐานข้อมูลในเชิงปฏิบัติ เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการคลัง กระทรวงแรงงาน และกระทรวงสาธารณสุข มี 194 ฐานข้อมูลที่พร้อม และอีก 286 ฐานข้อมูลที่ไม่พร้อมจะเชื่อมโยงกัน[50] นอกเหนือจากประเด็นดังกล่าว

---

[48] พรรษชล พงษ์เพียจันทร์. (2562). ปฏิรูปภาษีอย่างไร แก้ไขความเหลื่อมล้ำ (ฉบับที่ 1). TRF Policy Brief, 9 (5). สืบค้นจาก http://prp.trf.or.th/trf-policy-brief/ปฏิรูปภาษีอย่างไร-แก้ไข/

[49] World Bank. (2021). Towards Social Protection 4.0: An Assessment of Thailand's Social Protection and Labor Market Systems.

[50] สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล. (2562). รายงานสถานะรัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทยประจำปี 2562.

ประเทศไทยยังขาดการรวบรวมข้อมูลสิทธิประโยชน์ด้านสวัสดิการสังคมของประชาชนไว้ที่เว็บไซต์เดียวกัน (single portal) ซึ่งจะช่วยให้เห็นความซ้ำซ้อนและช่องว่างของสวัสดิการได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น และช่วยให้คนไทยทุกกลุ่มสามารถตรวจสอบสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ของตนตามระบบการคุ้มครองทางสังคม

(3) **การขาดการประเมินผลกระทบของนโยบายส่งผลให้รัฐไม่สามารถจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ** รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายเพื่อลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำเป็นจำนวนมาก แต่ปัจจุบันยังไม่มีการประเมินผลกระทบโครงการของรัฐบาลที่มุ่งแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนว่ามีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด โดยส่วนใหญ่จะเป็นการวัดที่ปัจจัยการนำเข้า (input indicators) มากกว่า เช่น จำนวนเงินงบประมาณที่ใช้ในโครงการ หรือ จำนวนประชาชนที่เข้าร่วมโครงการ ซึ่งการวัดผลดังกล่าวยังไม่สามารถตอบคำถามว่านโยบายดังกล่าว มีความคุ้มค่าหรือไม่ ประเทศไทยจึงมีนโยบายที่ใช้งบประมาณจำนวนมากแต่กลับไม่ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงได้อย่างยั่งยืน การประเมินผลกระทบของนโยบายจึงช่วยให้รัฐแก้ไขข้อบกพร่องของนโยบาย ตัดสินใจขยายผลนโยบายหรือยุตินโยบายนั้น อีกทั้งยังช่วยให้รัฐนำไปใช้เป็นข้อมูลหลักฐานเชิงประจักษ์เพื่อสนับสนุนการจัดทำงบประมาณ โดยการจัดสรร/โยกย้ายงบประมาณไปให้โครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนกว่าและมีประสิทธิภาพสูงกว่าได้

TERMINAL 21
HIS
ELIO

บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 บทสรุป

ในปี 2564 สถานการณ์ความยากจนในประเทศไทยปรับตัวดีขึ้น โดยสัดส่วนคนจนที่พิจารณาจากเส้นความยากจนลดลงจากร้อยละ 6.84 ในปี 2563 เป็นร้อยละ 6.32 ในปี 2564 หรือมีคนจนจำนวน 4.4 ล้านคน ลดลงจาก 4.8 ล้านคนในปีก่อนหน้า ซึ่งเป็นผลมาจากรัฐบาลได้มีการดำเนินมาตรการเพื่อช่วยเหลือและบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะกับกลุ่มคนยากจนและผู้มีรายได้น้อย หากพิจารณาในระดับภูมิภาค พบว่า ภาคใต้มีปัญหาความยากจนรุนแรงที่สุด โดยมีสัดส่วนคนจนสูงสุดที่ร้อยละ 10.94 แต่เมื่อพิจารณาจากจำนวนคนจน พบว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีคนยากจนมากที่สุด ความยากจนหลายมิติของประเทศลดลงอย่างต่อเนื่อง ปี 2564 มีค่าดัชนีความยากจนหลายมิติอยู่ที่ 0.044 โดยมีสัดส่วนคนยากจนหลายมิติอยู่ที่ร้อยละ 11.6 หรือมีจำนวนคนยากจนหลายมิติ 8.10 ล้านคน ลดลงจากปี 2562 ที่มีสัดส่วนคนยากจนหลายมิติอยู่ที่ร้อยละ 13.4 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความยากจนหลายมิติสูงที่สุด คือ มิติด้านความเป็นอยู่ โดยภาคที่มีปัญหาความยากจนหลายมิติสูงที่สุดคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รองลงมาเป็นภาคใต้

คนจนส่วนใหญ่มีการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า โดยในปี 2564 ประชากรที่ไม่ได้เรียนหนังสือมีสัดส่วนคนจนที่ร้อยละ 14.81 ขณะที่กลุ่มที่มีระดับการศึกษาสูงหรือระดับอุดมศึกษาขึ้นไป มีสัดส่วนคนจนต่ำกว่าร้อยละ 1.0 ในแง่ของการทำงาน พบว่า ผู้มีงานทำที่เป็นคนยากจนมีจำนวนทั้งสิ้น 2.18 ล้านคน โดยส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 67.69 ของผู้มีงานทำที่ยากจนทั้งหมด แรงงานกลุ่มนี้จะไม่มีหลักประกันจากการทำงาน และสวัสดิการช่วยเหลือต่าง ๆ โดยเฉพาะในกรณีที่มีวิกฤติเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม คนยากจนส่วนใหญ่สามารถเข้าถึงสวัสดิการการรักษาพยาบาลได้ มีสัดส่วนคนจนที่มีสิทธิในการเบิกค่าใช้จ่ายการรักษาพยาบาล ไม่ว่าจะด้วยสิทธิ์อะไรก็ตามอย่างใดอย่างหนึ่ง ร้อยละ 97.83 คนยากจนที่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง จากร้อยละ 35.16 ในปี 2561 เป็นร้อยละ 49.72 ในปี 2564 อย่างไรก็ตาม ยังมีกลุ่มคนจนกว่าร้อยละ 50.28 ที่ยังไม่สามารถเข้าถึงบัตรสวัสดิการแห่งรัฐได้ มีผู้สูงอายุยากจนที่ได้รับเบี้ยยังชีพจำนวน 1.05 ล้านคน จากผู้สูงอายุยากจนทั้งหมด 1.12 ล้านคน หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 93.7 และคนจนที่พิการเป็นผู้ที่ได้รับเบี้ยยังชีพคนพิการ จำนวน 2.08 แสนคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 77.88 ในด้านโครงสร้างพื้นฐาน พบว่า ครัวเรือนยากจนส่วนใหญ่สามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานได้ (ไฟฟ้าภายในบ้าน น้ำประปาภายในบ้าน โทรศัพท์เคลื่อนที่) โดยครัวเรือนยากจนเข้าถึงน้ำดื่มสะอาดอยู่ที่ร้อยละ 82.20 ขณะที่ครัวเรือนยากจนเข้าถึงโทรศัพท์เคลื่อนที่ในสัดส่วนที่สูง ที่ร้อยละ 73.89

สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำ**ด้านรายได้**ของประเทศไทยปรับตัวเพิ่มขึ้นเล็กน้อย โดยในปี 2564 ค่าสัมประสิทธิ์จีนีอยู่ที่ 0.430 ปรับตัวเพิ่มขึ้นจาก 0.429 ในปี 2562 ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ของเกือบทุกภูมิภาคปรับตัวลดลง มีเพียงกรุงเทพมหานครเท่านั้นที่ความเหลื่อมล้ำเพิ่มสูงขึ้น ในปี 2564 กลุ่มคนที่รวยที่สุดมีส่วนแบ่งรายได้เพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 33.17 ของรายได้รวมทั้งประเทศ ในปี 2562 เป็นร้อยละ 33.43 สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำ**ด้านรายจ่าย**โดยรวมมีแนวโน้มคงที่ โดยค่าสัมประสิทธิ์จีนี ในปี 2564 อยู่ที่ 0.350 ทั้งนี้ แนวโน้มความเหลื่อมล้ำด้านรายจ่ายในระดับภูมิภาคมีความแตกต่างกัน ความเหลื่อมล้ำด้านรายจ่ายของกรุงเทพมหานครและภาคใต้เพิ่มสูงขึ้นจากปีก่อนหน้าอย่างชัดเจน ขณะที่ความเหลื่อมล้ำในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือลดลง ช่องว่างของความแตกต่างของรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ยของกลุ่มที่เศรษฐานะดีที่สุด (decile 10) กับกลุ่มที่เศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) ลดลงเพียงเล็กน้อยเท่านั้นจาก 8.62 เท่า

ในปี 2563 เป็น 8.61 เท่าในปี 2564 ในส่วนของ**ด้านความมั่งคั่ง** แนวโน้มความเหลื่อมล้ำทางด้านความมั่งคั่งของไทยค่อนข้างอยู่ในระดับทรงตัว แต่ยังคงอยู่ในระดับสูง โดยในปี 2564 ค่าสัมประสิทธิ์จีนีของการถือครองทรัพย์สินอยู่ที่ 0.620 ปรับตัวลดลงจาก 0.621 ในปี 2562

ในปี 2564 ภาพรวมความเหลื่อมล้ำ**ด้านโอกาสทางการศึกษา**มีทิศทางที่ดีขึ้นในเกือบทุกระดับชั้น กลุ่มเด็กที่เศรษฐานะดีที่สุด (decile 10) มีอัตราการเข้าศึกษาต่อระดับมัธยมศึกษาตอนปลายร้อยละ 80.9 สูงกว่าเด็กที่เศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) ประมาณ 1.6 เท่า แม้ว่าจะมีทิศทางที่ดีขึ้นต่อเนื่องจากสองปีก่อนหน้า แต่สถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ทำให้มีนักเรียนตกหล่น/ออกกลางคันจำนวน 28,793 คน โดยอยู่ในระดับอนุบาล-ประถมศึกษาร้อยละ 49.0 และอยู่ในระดับมัธยมศึกษาร้อยละ 51.1 นอกจากนี้ ครัวเรือนยากจนมีแนวโน้มต้องแบกรับภาระในการจัดหาอุปกรณ์การเรียนรู้ มากกว่ากลุ่มครัวเรือนที่ร่ำรวย โดยกลุ่มครัวเรือนที่เศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) มีคอมพิวเตอร์ที่เข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้เพียงร้อยละ 3.06 ในขณะที่กลุ่มครัวเรือนที่เศรษฐานะดีที่สุด (decile 10) มีคอมพิวเตอร์ที่เข้าถึงอินเทอร์เน็ตสูงถึงร้อยละ 78.83 **ด้านสาธารณสุข** พบว่า การเข้าถึงหลักประกันสุขภาพมีความครอบคลุมประชากรเกือบทั้งประเทศ โดยประชาชนเข้าถึงสิทธิหลักประกันสุขภาพอยู่ที่ร้อยละ 99.57 แต่ยังคงสะท้อนให้เห็นความเหลื่อมล้ำทางด้านคุณภาพบริการระหว่างพื้นที่ จากการกระจุกตัวของบุคลากรทางการแพทย์และครุภัณฑ์ทางการแพทย์เป็นสำคัญ ด้านแนวโน้มความเหลื่อมล้ำทาง**ด้านสวัสดิการ** ชี้ว่า (1) จำนวนผู้ได้รับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 90,216 คน ในปี 2559 อยู่ที่ 2,303,103 คน ในปี 2564 แต่ยังคงมีปัญหาการตกหล่นของกลุ่มเด็กกลุ่มที่เศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) (2) ประชากรวัยทำงานที่มีงานทำจำนวนร้อยละ 98.75 ได้รับความคุ้มครองภายใต้สิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพอย่างน้อย 1 สิทธิ โดยหลักประกันสุขภาพแห่งชาติครอบคลุมร้อยละ 90.64 ของกลุ่มประชากรวัยทำงานที่จนที่สุด (3) บัตรสวัสดิการแห่งรัฐเป็นโครงการที่ให้ความช่วยเหลือผู้ที่ไม่ได้รับความคุ้มครองจากสวัสดิการที่เกี่ยวกับการจ้างงานหรือโครงการประเภทที่ต้องร่วมจ่ายเงินสมทบ ซึ่งผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง ผู้ที่ทำงานในภาคเอกชน และผู้ที่ช่วยธุรกิจในครัวเรือนโดยไม่ได้รับค่าจ้าง เป็นกลุ่มที่ได้รับบัตรสวัสดิการฯ เป็นสัดส่วนสูงที่สุด (4) ผู้สูงอายุในกลุ่มประชากรที่มีเศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) ได้รับสวัสดิการเบี้ยยังชีพอยู่ที่ร้อยละ 93.26 เพิ่มขึ้นจากปี 2563 ที่ร้อยละ 91.64 และ (5) ร้อยละ 6.22 ของกลุ่มคนพิการทั้งหมดเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี แต่มีเด็กพิการเพียงร้อยละ 47.67 ของเด็กพิการทั้งหมดได้รับเบี้ยความพิการ ขณะที่ผู้พิการอายุ 18 ปีขึ้นไปในกลุ่มประชากรที่มีเศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) ได้รับสวัสดิการเบี้ยยังชีพอยู่ที่ร้อยละ 81.06 ใน**ด้านโครงสร้างพื้นฐาน** พบว่า การเข้าถึงบริการไฟฟ้าและน้ำประปาครอบคลุมครัวเรือนเกือบทั้งประเทศ โดยครัวเรือนเศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) สามารถเข้าถึงน้ำประปาอยู่ที่ร้อยละ 90.27 ส่วนการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตของกลุ่มครัวเรือนเศรษฐานะต่ำที่สุด (decile 1) เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องมาอยู่ที่ร้อยละ 68.29 ในปี 2564 จากร้อยละ 53.92 ในปี 2563 และมิติความเหลื่อมล้ำ**ด้านยุติธรรม** พบว่า สัดส่วนการอนุมัติให้ความช่วยเหลือผ่านกองทุนยุติธรรมเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 39.88 ในปี 2563 เป็นร้อยละ 53.71 ในปี 2564 ซึ่งมีสัดส่วนสูงสุดในรอบ 10 ปี และเป็นทิศทางที่ดีในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของกลุ่มผู้มีรายได้น้อย อย่างไรก็ตาม ยังมีประชาชนกว่าร้อยละ 28.68 ที่เข้าถึงกองทุนยุติธรรมแล้ว แต่ไม่ได้รับอนุมัติให้ได้รับความช่วยเหลือ เนื่องจากในขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติให้ความช่วยเหลือ ต้องผ่านกระบวนการคัดกรองพยานเอกสาร หลักฐานประกอบการพิจารณา ฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ขอรับความช่วยเหลือ ซึ่งหากผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่สามารถเข้าถึงกองทุนยุติธรรมได้ อาจส่งผลให้ไม่ได้รับการประกันตัวในระหว่างกระบวนการสอบสวน

4.2 ข้อเสนอแนะ

ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างและเชื่อมโยงหลายมิติ ดังนั้น การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญ ไม่ใช่เพียงแค่นโยบายหรือมาตรการเฉพาะหน้าระยะสั้นเท่านั้น หากรวมถึงนโยบาย/มาตรการการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างด้วยเช่นกัน เพื่อให้ปัจเจก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเปราะบาง ได้รับการเสริมอำนาจทั้งทางสังคมและเศรษฐกิจ สามารถปลดปล่อยศักยภาพของตนอย่างเต็มที่ตลอดจนพึ่งพาตนเองได้ แม้ภายใต้งบประมาณที่จำกัดของรัฐ โดยมีข้อเสนอแนะมาตรการ ได้แก่

4.2.1 ด้านการศึกษาและทำงานของคนจน

(1) **การจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาในลักษณะเสมอภาค** เพื่อสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ โดยการปฏิรูประบบการจัดสรรงบประมาณที่ไม่ใช่การจัดสรรด้วยสูตรเดียวกันทั้งประเทศ แต่ควรนำข้อมูลความจำเป็นของผู้เรียนและสถานศึกษา รวมถึงบริบทของพื้นที่มาคำนวณอยู่ในสูตรการจัดสรรงบประมาณด้วย ซึ่งวิธีการนี้จะช่วยให้ผู้เรียน และโรงเรียนได้รับการจัดสรรทรัพยากรที่สอดคล้องกับความจำเป็นเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ขณะเดียวกันยังสามารถช่วยรัฐบาลประหยัดเงินงบประมาณได้จำนวนมาก จากรายจ่ายที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการ

(2) **การยกระดับทักษะกำลังแรงงาน** ให้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงและพร้อมรับมือกับบริบทใหม่ ผ่านกลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐ สถานประกอบการ และสถาบันการศึกษา ในการเชื่อมโยงระบบการศึกษากับความต้องการของตลาด โดยให้สถานประกอบการเข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบหลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อเป็นการรับประกันการจ้างงานหลังจากการผ่านอบรม แก้ไขปัญหาทักษะที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด (Skills Mismatch)[51] ในขณะที่ภาครัฐทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการกำกับและดูแลมาตรฐาน รวมถึงอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ที่ต้องการฝึกอบรม

(3) **การสนับสนุนให้แรงงานทุกคนมีสภาพการทำงานที่เป็นธรรม และได้รับค่าจ้างที่สอดคล้องกับสมรรถนะและค่าครองชีพ** เพื่อสร้างหลักประกันและโอกาสให้ประชาชนสามารถพึ่งพาตนเองได้สมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีมาตรฐานการครองชีพที่น่าภาคภูมิใจ และดำรงความนับถือในตัวเอง โดยค่าจ้างที่เป็นธรรมต้องมากพอที่จะเติมเต็มความต้องการขั้นพื้นฐานของแรงงานและครอบครัว ทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย สาธารณูปโภค สุขภาพอนามัย การศึกษา สันทนาการ การออม ฯลฯ และสภาพการทำงานที่เป็นธรรมต้องเปิดโอกาสให้แรงงานมีช่องทางและเวลาว่างเพียงพอที่จะพัฒนาความรู้ความสามารถดูแลสมาชิกในครอบครัว ตลอดจนมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้ อาทิ การเพิ่มวันลาคลอดเป็น 180 วัน ตามคำแนะนำขององค์การอนามัยโลกว่า เด็กในช่วง 6 เดือนแรกของชีวิตควรได้รับการเลี้ยงด้วยนมแม่[52] การให้สิทธิลาเลี้ยงดูบุตรแรกเกิดสำหรับบิดาโดยได้รับค่าจ้าง[53] การให้สิทธิลาดูแลบุตรที่เจ็บป่วยสำหรับบิดาและมารดา[54] การให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 87 และ98 เพื่อรับรองสิทธิแรงงานทั้งชาวไทยและต่างด้าวให้จัดตั้ง รวมตัว และต่อรองกับนายจ้างได้[55] ซึ่งในระยะยาว การปฏิบัติด้านแรงงานที่เป็นธรรม และค่าจ้างสอดคล้องกับสมรรถนะและค่าครองชีพ จะส่งเสริมให้เกิด

---

[51] ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2564). แนวทางการปรับโครงสร้างตลาดแรงงาน เพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทย

[52] WHO, 2002; วจนา, 2562; พัตธนี & อรพร, 2563

[53] McKenna, 2018; วจนา, 2562

[54] McKenna, 2018

[55] ยงยุทธ & ราตรี, 2562; วจนา, 2562

ความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจ ความเท่าเทียมระหว่างเพศ ปลดปล่อยผู้หญิงจากการตกอยู่ในภาวะพึ่งพิงผู้ชายในทางการเงิน และเสริมอำนาจการต่อรองในครอบครัวให้กับผู้หญิง ช่วยขจัดความยากจนและสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน

4.2.2 ด้านสวัสดิการ การใช้ชีวิตในแบบที่ดีต่อสุขภาพ และความเป็นอยู่

(1) **การเชื่อมฐานข้อมูลสวัสดิการและพัฒนาช่องทางในการสื่อสารข้อมูลสิทธิ** โดยให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถนำข้อมูลมาใช้วิเคราะห์พัฒนารูปแบบสวัสดิการให้สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น ประกอบกับการประเมินผลกระทบที่ได้จากโครงการต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงแก้ไขโครงการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในระยะยาว นอกจากนี้ ควรเร่งพัฒนาช่องทาง/วิธีการสื่อสารข้อมูลสิทธิประโยชน์ด้านสวัสดิการสังคมของประชาชนให้มีประสิทธิภาพ มีความเป็นเอกภาพและสามารถเข้าถึงได้ง่าย โดยการรวบรวมข้อมูลสิทธิประโยชน์ด้านสวัสดิการสังคมของประชาชนทุกกลุ่มไว้ที่เว็บไซต์เดียวกัน ซึ่งรูปแบบของเว็บไซต์อาจจะมีลักษณะคล้ายกับเว็บไซต์ https://www.gov.uk ของรัฐบาลแห่งสหราชอาณาจักร

(2) **การผลักดันให้ทุกกองทุนภายใต้ระบบหลักประกันสุขภาพมีมาตรฐานกลาง** ที่ทุกฝ่ายยอมรับได้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขระหว่างกลุ่มประชากร โดยเป็นการกำหนดมาตรฐานกลางที่เป็นสวัสดิการสุขภาพพื้นฐานที่คนไทยทุกคนพึงได้รับไม่ว่าจะอยู่ภายใต้ระบบใดก็ตาม จากนั้นกองทุนหรือระบบประกันสุขภาพแต่ละระบบสามารถเพิ่มเติมสิทธิประโยชน์ในส่วน “add on” เป็นการเพิ่มจากสวัสดิการสุขภาพพื้นฐานได้ตามหลักการจัดตั้งของแต่ละระบบต่อไป

(3) **การออกแบบระบบการจัดการรายได้ยามชราของภาครัฐแบบบูรณาการ**[56] ระบบบำนาญที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีการปรับตัวให้สอดคล้องกับโครงสร้างและพลวัตรของตลาดแรงงานไทย โดยไม่ลืมว่า ไม่เพียงโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเท่านั้นที่ใช้เงินภาครัฐ แต่ระบบรายได้ยามชราภาพอื่น ๆ ทั้ง กองทุนประกันสังคม กองทุนการออมแห่งชาติ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ ล้วนแต่ได้เงินอุดหนุนจากรัฐด้วยเช่นกัน ไม่ว่าจะโดยทางตรงในรูปของเงินร่วมสมทบภาครัฐ หรือทางอ้อมจากการยกเว้นภาษีรายได้ ทั้งนี้ ระบบรายได้ยามชราภาพต่าง ๆ ที่มีอยู่ในประเทศไทยอาจเพียงพออยู่แล้ว แต่ต้องปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์ เพื่อให้ระบบเหล่านั้น ส่งเสริมเติมเต็มซึ่งกันและกัน ไม่ซ้ำซ้อน เป็นธรรม และเกิดประโยชน์สูงสุดในภาพรวมการกระจายรายได้ อาทิ

(3.1) **ระบบประกันสังคมภาคบังคับ** เสนอให้มีการ (1) ปรับเพดานเงินสมทบขึ้นสม่ำเสมอตามอัตราค่าจ้างที่สูงขึ้น (2) ปรับลดหรือยกเลิกการสมทบของรัฐ (3) ปรับเงินเดือนที่นำมาคำนวณค่าเฉลี่ยให้เป็นมูลค่าจริง (4) ปรับสูตรบำนาญเพื่อเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ และ (5) ปรับขึ้นเงินบำนาญตามอัตราเงินเฟ้อ อันจะส่งผลให้เงินบำนาญจากระบบประกันสังคมภาคบังคับสามารถเป็นหลักประกันรายได้ยามชราภาพสำหรับผู้ประกันตนส่วนใหญ่ในที่สุด

(3.2) **การปรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขึ้น** เพื่อช่วยให้ครัวเรือนสูงวัยที่ยากจนในปัจจุบันมีรายได้พอยังชีพ และสำหรับกลุ่มผู้สูงอายุในอนาคต ระบบประกันสังคมและเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุควรเชื่อมโยงกัน ตัวอย่างเช่น หากระบบประกันสังคมปรับกฎเกณฑ์ให้เงินบำนาญของผู้ประกันตนส่วนใหญ่สามารถเป็นหลักประกันรายได้ยามชราภาพ คนกลุ่มที่ได้รับบำนาญจากประกันสังคมในระดับที่สูงแล้วก็ควรจะได้เบี้ยยังชีพ

[56] นฎา และคณะ, 2563; นฎา และคณะ, 2564; พรพจ และคณะ, 2564

ในระดับที่ต่ำลงมา (tapered pension system) หรือหากเบี้ยยังชีพยังถูกกำหนดให้อยู่ในระดับที่เท่ากัน (แต่ไม่สูงนัก) รัฐอาจจะใช้วิธีสนับสนุนเงินร่วมสมทบให้คนกลุ่มรายได้ต่ำ (subsidized contribution) เพื่อให้ได้เงินบำนาญจากระบบประกันสังคมมากขึ้น

(3.3) **การปฏิรูประบบบำเหน็จบำนาญของข้าราชการ**แบบค่อยเป็นค่อยไป ให้มีความสอดคล้องกับระบบประกันสังคมภาคบังคับ เนื่องจากค่าใช้จ่ายของระบบอยู่ในระดับที่สูงมาก และจะส่งผลต่อความยั่งยืนทางการคลัง อีกทั้ง เพื่อเอื้อให้เกิดการเคลื่อนย้ายในตลาดแรงงานได้อย่างเสรีขึ้น และช่วยให้สิทธิประโยชน์บำเหน็จบำนาญสามารถถ่ายโอน (portability) ระหว่างระบบได้

(4) **การสนับสนุนนโยบายและมาตรการภาษีที่เป็นธรรม** เพื่อเพิ่มรายได้ให้รัฐนำไปลงทุนพัฒนางานสวัสดิการสังคม เช่น การศึกษา สาธารณสุข ที่อยู่อาศัย เงินอุดหนุน สาธารณูปโภค กระบวนการยุติธรรม เป็นต้น ให้ตัวเงิน สินค้า และบริการเหล่านั้นกระจายไปยังประชาชนได้อย่างทั่วถึง เพียงพอ และมีคุณภาพดีขึ้น ตัวอย่างการปฏิรูประบบภาษีที่เป็นธรรม[57] ได้แก่ (1) **การปรับระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา** จากแบบแยกส่วนให้เป็นแบบบูรณาการ ดังเช่นประเทศพัฒนาแล้วในกลุ่ม OECD ซึ่งกำหนดให้ผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาต้องรายงานเงินได้ทุกประเภทที่ได้รับ ทั้งเงินเดือน ดอกเบี้ย เงินปันผล ค่าเช่า รายได้จากการรับเหมา กิจการธุรกิจแบบปัจเจกบุคคลหรือคณะบุคคล รวมทั้งรายได้จากต่างประเทศ ในแบบภาษีคราวเดียวกันทุกคนคำนวณและจ่ายภาษีตามขั้นเงินได้ของอัตราภาษีแบบก้าวหน้าในระบบเดียวกัน (2) **การยกเลิกการลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่ไม่จำเป็น** ที่มักเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มผู้มีรายได้สูงมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ (3) **การยกเว้นภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแต่พอสมควร** โดยอาจยกเว้นให้กับบ้านหลังหลักไม่เกิน 5 ล้านบาท เพราะเป็นมูลค่าที่อยู่อาศัยที่คนส่วนใหญ่ของประเทศเป็นเจ้าของ และอาจยกเว้นให้กับที่ดินที่ใช้ในการเกษตรไม่เกิน 5 ล้านบาท สำหรับเกษตรกรรายย่อยที่มีกำลังในการจ่ายภาษีต่ำ

(5) **การสนับสนุนการปรับนโยบายที่อยู่อาศัยให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของผู้มีรายได้น้อย** ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา รัฐเน้นมาตรการอุดหนุนให้คนซื้อบ้านมาโดยตลอด แต่กลับไม่สามารถแก้ไขปัญหาการเข้าไม่ถึงที่อยู่อาศัย ซึ่งกระทบคนจำนวนมากในหลายลักษณะ[58] ตั้งแต่ผู้ไร้ที่อยู่อาศัยต้องนอนข้างถนน ผู้ที่ต้องพักอาศัยอยู่ในห้องเช่าราคาถูกแต่ไม่ถูกสุขลักษณะ ผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด แต่ไม่มีความมั่นคงสุ่มเสี่ยงต่อการถูกขับไล่ รวมถึงชนชั้นกลางที่ต้องผ่อนบ้านระยะยาวแบกภาระดอกเบี้ยจนแทบจะเท่ากับเงินต้น หากผู้ที่ได้รับประโยชน์จากมาตรการดังกล่าวกลายเป็นผู้ที่มีกำลังซื้ออยู่แล้ว รัฐจึงควรให้ความสำคัญกับการอุดหนุนประชาชนให้เข้าถึงที่อยู่อาศัยแบบเช่า[59] ในราคาสมเหตุสมผล คุณภาพได้มาตรฐาน และมีความมั่นคง

[57] ปัณณ์, 2555; อธิภัทร, 2560; สมคิด, 2561; พรรษชล, 2562ก; พรรษชล, 2562ข

[58] บุญเลิศ, 2562

[59] บุญเลิศ, 2563ก

ตัวอย่างของมาตรการที่ช่วยให้ประชาชนเข้าถึงที่อยู่อาศัยแบบเช่า

ตัวอย่างจากประเทศซึ่งขึ้นชื่อว่ามีสวัสดิการสังคมที่ดี เช่น เยอรมนีและเนเธอร์แลนด์ ได้แก่ (1) **การเพิ่มอุปทาน** ทั้งรัฐเป็นผู้จัดหา (public housing) และรัฐอุดหนุนเงินค่าก่อสร้าง/ดอกเบี้ยราคาถูกให้กับองค์กรเอกชนและภาคประชาสังคม เพื่อลงทุนสร้างและพัฒนาที่อยู่อาศัยแบบเช่าภายใต้เงื่อนไขว่า ที่อยู่อาศัยดังกล่าวต้องมีคุณภาพได้มาตรฐาน เพดานและอัตราการเพิ่มของค่าเช่าอยู่ในเกณฑ์ที่รัฐกำหนด และสัญญาเช่าเป็นระยะยาว ให้ผู้เช่ามีความมั่นคงในการพักอาศัย ไม่ถูกบอกเลิกสัญญาโดยง่าย นอกจากนี้ การอุดหนุนอย่างมีเงื่อนไขยังส่งผลทางอ้อมต่อที่อยู่อาศัยอื่น ๆ ให้ไม่อาจตั้งราคาสูงมาก เพราะคนจะเลือกเช่าที่อยู่อาศัยที่รัฐอุดหนุน ผู้เช่าเองก็ไม่ต้องเสียดอกเบี้ยผ่อนจ่ายระยะยาวจากการซื้อบ้าน แก้ไขปัญหาการเข้าไม่ถึงสินเชื่อเพื่อซื้อบ้านของประชากรบางกลุ่ม เนื่องจากความไม่มั่นคงทางการเงิน ช่วยให้ผู้มีรายได้น้อยเข้าถึงสวัสดิการสังคมด้านที่อยู่อาศัยของรัฐอย่างแท้จริง (2) **การเพิ่มอุปสงค์** เช่น การแจกบัตรแทนเงินสด (voucher) สำหรับที่พัก และมอบอำนาจการตัดสินใจให้ผู้มีรายได้น้อยเลือกที่อยู่อาศัยด้วยตนเอง แทนที่รัฐจะเป็นผู้ลงทุนสร้าง เพราะเมื่อเวลาผ่านไปอาคารเหล่านี้เสื่อมโทรมลง และงบประมาณค่าบำรุงรักษาไม่เพียงพออีกทั้ง พบว่าผู้ที่มีรายได้น้อยมักจะสมทบเงินเพิ่มขึ้นจากมูลค่าบัตรแทนเงินสด เพื่อเลือกเช่าที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพและสภาพแวดล้อมทางสังคมดีขึ้น

4.2.3 การปฏิรูปกฎหมายการกระจายอำนาจ

(1) **กำหนดให้บริการสาธารณะพื้นที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**ทุกเรื่อง ยกเว้นความมั่นคงในราชอาณาจักร ระบบเงินตรา และการต่างประเทศ โดยส่วนกลางและภูมิภาคมีหน้าที่เข้ามาเสริม เมื่อท้องถิ่นขาดศักยภาพ และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นต้องตั้งอยู่บนหลักการกำกับดูแล มิใช่สั่งการหรือระงับยับยั้งโครงการที่ผู้บริหารท้องถิ่นคิดจัดทำขึ้น หากเห็นว่าโครงการใดไม่มีความชอบธรรมก็ต้องฟ้องศาลปกครอง

(2) **กำหนดให้มีการจัดสรรรายได้ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นที่เป็นธรรมมากกว่าปัจจุบัน** รวมทั้งเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีโอกาสหารายได้ด้วยวิธีการอื่น เช่น การออกพันธบัตร การกู้เงินมาลงทุน หรือการออกสลาก แล้วนำรายได้ส่วนนี้มาสร้างสวัสดิการ เป็นบำนาญให้คนในท้องถิ่น ช่วยให้ท้องถิ่นมีงบประมาณที่จะมาจัดทำบริการสาธารณะ

ตารางสถิติ (Statistical tables)

ตารางข้อมูลความยากจนและความเหลื่อมล้ำ

ตารางที่ 1 เส้นความยากจน สัดส่วนและจำนวน คนจน จนน้อย และเกือบจน (ด้านรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค) ปี 2533 - 2564

ปี พ.ศ.	เส้นความยากจน (บาท/คน/เดือน)	สูงกว่าเส้นความยากจนไม่เกิน 20% (บาท/คน/เดือน)	สัดส่วนคนจน (ร้อยละ)	สัดส่วนคนเกือบจน/กลุ่มเสี่ยง (ร้อยละ)	จำนวนคนจน (พันคน)	จำนวนคนเกือบจน/กลุ่มเสี่ยง (พันคน)	จำนวนประชากร (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	12.65	10.81	8,441	7,213	66,745
2556	2,572	3,086	10.96	10.03	7,360	6,737	67,156
2557	2,648	3,178	10.52	9.06	7,109	6,120	67,568
2558	2,645	3,174	7.19	8.36	4,889	5,682	67,980
2559	2,668	3,202	8.6	8.53	5,869	5,824	68,243
2560	2,689	3,227	7.83	7.89	5,397	5,435	68,885
2561	2,714	3,257	8.3	8.12	5,738	5,611	69,107
2562	2,763	3,316	6.26	7.77	4,336	5,382	69,315
2563	2,762	3,314	6.83	7.39	4,748	5,138	69,509
2564	2,803	3,364	6.32	6.91	4,405	4,817	69,688

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

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

ตารางที่ 2 สัดส่วนและจำนวน คนจน จนมาก จนน้อย และเกือบจน (วัดจากรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค)

ปี พ.ศ.	สัดส่วนคนจน(%)				จำนวนคนจน (พันคน)				ร้อยละต่อจำนวนคนจนทั้งหมด	
	จน	จนมาก	จนน้อย	เกือบจน	จน	จนมาก	จนน้อย	เกือบจน	จนมาก	จนน้อย
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	12.65	5.07	7.58	10.81	8,441	3,384	5,057	7,213	40.1	59.9
2556	10.96	4.07	6.88	10.03	7,360	2,736	4,623	6,737	37.2	62.8
2557	10.52	3.78	6.74	9.06	7,109	2,552	4,557	6,120	35.9	64.1
2558	7.19	2.23	4.96	8.36	4,889	1,517	3,372	5,682	31.0	69.0
2559	8.6	2.88	5.72	8.53	5,869	1,963	3,906	5,824	33.5	66.6
2560	7.83	2.69	5.15	7.89	5,397	1,851	3,545	5,435	34.3	65.7
2561	8.3	2.76	5.54	8.12	5,738	1,907	3,831	5,611	33.2	66.8
2562	6.26	1.83	4.43	7.77	4,336	1,268	3,068	5,382	29.2	70.7
2563	6.83	2.3	4.53	7.39	4,748	1,597	3,152	5,138	33.6	66.4
2564	6.32	1.95	4.37	6.91	4,405	1,358	3,047	4,817	30.8	69.2

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

หมายเหตุ : จน คือ มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจน

จนมาก คือ มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจนเกินกว่าร้อยละ 20

จนน้อย คือ มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจนไม่เกิน ร้อยละ 20

เกือบจน คือ มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคสูงกว่าเส้นความยากจนไม่เกินร้อยละ 20

ตารางที่ 3 เส้นความยากจน สัดส่วนคนจน จำนวนคนจนและโครงสร้างของคนจนจำแนกตามเขตพื้นที่ ปี 2537 - 2564

ปี พ.ศ.	เส้นความยากจน (บาท/คน/เดือน)			สัดส่วนคนจน (% ของประชากร)			จำนวนคนจน (พันคน)			โครงสร้างของคนจน (% ของคนจน)		
	ในเขตเทศบาล	นอกเขตเทศบาล	รวม	ในเขตเทศบาล	นอกเขตเทศบาล	รวม	ในเขตเทศบาล	นอกเขตเทศบาล	รวม	ในเขตเทศบาล	นอกเขตเทศบาล	รวม
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	2,754	2,264	2,492	8.79	15.99	12.65	2,726	5,715	8,441	32.29	67.71	100
2556	2,826	2,342	2,572	7.7	13.92	10.96	2,463	4,897	7,360	33.46	66.54	100
2557	2,896	2,413	2,648	7.12	13.75	10.52	2,343	4,766	7,109	32.96	67.04	100
2558	2,891	2,400	2,645	5.48	8.89	7.19	1,855	3,034	4,889	37.94	62.06	100
2559	2,901	2,426	2,668	6.57	10.71	8.6	2,282	3,587	5,869	38.88	61.12	100
2560	2,920	2,439	2,689	5.92	9.92	7.83	2,126	3,271	5,397	39.39	60.61	100
2561	2,944	2,453	2,714	6.46	10.4	8.3	2,375	3,363	5,738	41.39	58.61	100
2562	2,986	2,498	2,763	4.69	8.11	6.26	1,763	2,573	4,336	40.66	59.34	100
2563	2,974	2,501	2,762	5.35	8.66	6.83	2,051	2,697	4,748	43.20	56.80	100
2564	3,004	2,545	2,803	5.19	7.77	6.32	2,029	2,375	4,405	46.06	53.92	100

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

หมายเหตุ : เส้นความยากจน (Poverty line) เป็นเครื่องมือสำหรับใช้วัดภาวะความยากจน โดยคำนวณจากต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของปัจเจกบุคคลในการได้มาซึ่งอาหารและสินค้าบริการที่จำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต

ตารางที่ 4 ตัวชี้วัดความยากจนและการกระจายรายได้ ทั่วราชอาณาจักร ปี 2551 - 2564

ตัวชี้วัด	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	2564
ช่องว่างความยากจน	4.04	3.51	3.24	2.42	2.38	1.93	1.85	1.14	1.42	1.27	1.37	0.96	1.09	0.97
ความรุนแรงปัญหาความยากจน	1.22	1.06	0.97	0.70	0.70	0.54	0.51	0.30	0.38	0.33	0.37	0.26	0.28	0.24
เส้นความยากจน (บาท/คน/เดือน)	2,172	2,174	2,285	2,415	2,492	2,572	2,648	2,645	2,668	2,689	2,714	2,763	2,762	2,803
สัดส่วนคนจน (ร้อยละ)	20.43	17.88	16.37	13.22	12.65	10.96	10.52	7.19	8.60	7.83	8.30	6.26	6.83	6.32
จำนวนคนจน (ล้านคน)	13.1	11.6	10.8	8.8	8.4	7.4	7.1	4.9	5.9	5.4	5.7	4.3	4.7	4.4
สัดส่วนครัวเรือนยากจน (ร้อยละ)	18.54	15.81	14.50	11.64	10.75	9.26	9.09	6.05	7.31	6.31	7.10	5.05	5.51	4.79
จำนวนครัวเรือนยากจน (พันครัวเรือน)	3,620	3,170	3,010	2,486	2,354	2,107	2,080	1,446	1,747	1,546	1,753	1,307	1,401	1,238
สัมประสิทธิความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ของรายได้"	na.	0.490	na.	0.484	na.	0.465	na.	0.445	na.	0.453	na.	0.429	na.	0.430
สัมประสิทธิความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ของรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค	0.405	0.398	0.396	0.375	0.392	0.378	0.371	0.359	0.367	0.364	0.363	0.348	0.350	0.350
ความเหลื่อมลำในรายได้กลุ่มรวยสุด 20% สุดท้ายต่อกลุ่มจนสุด 20% แรก (เท่า)	na.	12.30	na.	11.81	na.	12.61	na.	10.32	na.	10.18	na.	8.88	na.	8.95
ความเหลื่อมล้ำในรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคกลุ่มรายจ่ายมากสุด 20% สุดท้าย ต่อกลุ่มรายจ่ายน้อยสุด 20% แรก (เท่า)	7.41	7.18	7.09	6.26	6.97	6.51	6.30	5.84	6.13	6.09	6.08	5.59	5.72	4.40
ประชากรทั่วประเทศ (ล้านคน)	64.2	65.0	66.0	66.2	66.7	67.2	67.6	68.0	68.2	68.9	69.1	69.3	69.5	69.7
จำนวนครัวเรือนทั้งหมด (พันครัวเรือน)	19,526	20,058	20,764	21,346	21,906	22,744	22,891	23,910	23,897	24,503	24,707	25,889	25,440	25,818

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนสำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช. ตั้งแต่ปี 2549 เป็นต้นไป ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน มีการบันทึกข้อมูลรายได้ติดลบหรือขาดทุน **:** na. ไม่มีข้อมูล

หมายเหตุ : ช่องว่างความยากจน (Poverty Gap Ratio) หมายถึง ช่องว่างระหว่างรายจ่ายของคนที่ตกอยู่ใต้เส้นความยากจนกับเส้นความยากจน เพื่อบ่งชี้ว่าคนจนเหล่านี้มีระดับรายจ่ายต่ำกว่าเส้นความยากจนมากน้อยเพียงใด โดยเป็นการหาค่าเฉลี่ยร้อยละของช่องว่างระหว่างเส้นความยากจนกับรายจ่ายเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนของครัวเรือนยากจน คนจนที่มีรายจ่ายต่ำกว่าเส้นความยากจนมากก็จะมีความยากลำบากมากกว่าผู้ที่มีรายจ่ายใกล้เส้นความยากจน

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

จำนวนคนจน หมายถึงจำนวนประชากรที่มีรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนต่ำกว่าเส้นความยากจน

ค่าสัมประสิทธิ์ จีนี่ (Gini coefficient) เป็นเครื่องมือในการวัดความไม่เท่าเทียมในรูปของสัดส่วน (Gini ratio) ซึ่งค่าอยู่ระหว่าง 0 กับ 1 ยิ่งค่าเข้าใกล้ 1 มากเท่าไร แสดงว่าความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ยิ่งมีมากขึ้น โดยคำนวณจากการใช้ค่าของพื้นที่ระหว่าง Lorenz curve ของการกระจายรายได้กับเส้นการกระจายรายได้สัมบูรณ์เป็นตัวตั้ง และค่าของพื้นที่ใต้เส้นการกระจายรายได้สัมบูรณ์ทั้งหมดเป็นตัวหาร

ตารางที่ 5 รายได้เฉลี่ยต่อคนต่อเดือน จำแนกตามกลุ่มประชากรตามระดับรายได้ทั่วประเทศ (Decile by Income) ปี 2537 - 2564

กลุ่มประชากรตามระดับรายได้	2537	2539	2541	2543	2545	2547	2549	2550	2552	2554	2556	2558	2560	2562	2564
รายได้เฉลี่ยของประชากร (บาท/คน/เดือน)															
กลุ่ม 10% ที่ 1 (รายได้ต่ำสุด)	352	483	563	510	635	787	763	939	1,123	1,246	959	1,483	1,760	2,050	2,102
กลุ่ม 10% ที่ 2	549	762	881	826	1,015	1,230	1,403	1,610	1,945	2,442	2,813	3,130	3,091	3,361	3,574
กลุ่ม 10% ที่ 3	720	994	1,154	1,089	1,340	1,603	1,911	2,126	2,543	3,105	3,656	3,960	3,970	4,263	4,519
กลุ่ม 10% ที่ 4	909	1,256	1,446	1,373	1,691	2,011	2,446	2,697	3,186	3,815	4,511	4,865	4,878	5,203	5,486
กลุ่ม 10% ที่ 5	1,145	1,565	1,788	1,724	2,109	2,503	3,082	3,376	3,917	4,620	5,507	5,903	5,975	6,308	6,624
กลุ่ม 10% ที่ 6	1,443	1,959	2,237	2,169	2,644	3,108	3,869	4,224	4,862	5,624	6,715	7,171	7,303	7,727	8,002
กลุ่ม 10% ที่ 7	1,859	2,525	2,847	2,831	3,387	3,931	4,951	5,371	6,135	6,930	8,295	8,748	8,985	9,477	9,825
กลุ่ม 10% ที่ 8	2,503	3,406	3,802	3,884	4,544	5,228	6,561	6,968	7,934	8,748	10,565	10,944	11,334	11,792	12,229
กลุ่ม 10% ที่ 9	3,660	4,935	5,580	5,775	6,495	7,397	9,284	9,741	11,068	12,098	14,284	14,780	15,292	15,556	16,302
กลุ่ม 10% ที่ 10 (รายได้สูงสุด)	9,021	11,890	13,250	13,646	15,564	17,247	22,835	23,564	26,673	31,449	33,284	32,818	34,126	32,497	34,463
รวม	**2,217**	**2,978**	**3,356**	**3,383**	**3,942**	**4,505**	**5,710**	**6,061**	**6,939**	**8,007**	**9,059**	**9,380**	**9,671**	**9,823**	**10,313**

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

รายได้ หมายถึง รายได้ประจำ ที่ไม่รวมรายรับอื่นๆ (เช่น เงินทุนการศึกษา มรดก พินัยกรรม ของขวัญ ประกันสุขภาพ ประกันภัยและประกันชีวิต/ประกันสังคม เงินถูกสลาก เงินรางวัล ค่านายหน้าและเงินได้จากการพนัน เป็นต้น)

ตารางที่ 6 สัดส่วนคนจน เมื่อวัดด้านรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค จำแนกตามจังหวัด ปี 2551 - 2564

ภาค	จังหวัด	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	2564
กรุงเทพมหานคร	กรุงเทพมหานคร	2.33	2.36	2.25	7.74	1.91	1.13	1.64	2.01	1.36	1.12	0.99	0.58	0.49	0.57
	รวม	**2.33**	**2.36**	**2.25**	**7.74**	**1.91**	**1.13**	**1.64**	**2.01**	**1.36**	**1.12**	**0.99**	**0.58**	**0.49**	**0.57**
ภาคกลาง	นครปฐม	6.22	3.93	7.05	6.69	5.28	0.81	0.31	1.47	1.57	1.60	2.65	0.63	0.82	2.68
	นนทบุรี	0.99	2.15	1.33	1.20	0.77	0.83	0.19	0.62	0.70	0.75	0.21	0.24	0.54	0.00
	ปทุมธานี	1.54	4.72	0.94	3.64	0.16	0.11	0.11	0.26	0.11	0.00	0.12	0.24	0.47	0.98
	สมุทรปราการ	4.52	4.19	1.52	1.86	0.88	1.04	1.02	0.37	0.29	0.04	0.05	0.56	0.19	1.08
	สมุทรสาคร	14.85	7.31	8.98	3.43	5.99	5.08	3.06	1.04	2.07	0.57	3.98	0.81	1.23	5.16
	ชัยนาท	27.21	18.29	16.69	9.98	21.80	12.91	22.78	19.64	28.34	6.21	26.12	17.89	15.05	15.37
	พระนครศรีอยุธยา	9.67	7.08	5.57	6.87	3.97	1.60	2.74	2.04	3.36	2.49	7.57	2.19	4.62	1.56
	ลพบุรี	21.41	20.46	25.38	21.70	12.49	8.81	12.32	7.83	10.52	10.37	14.06	10.13	6.29	2.95
	สระบุรี	12.25	12.85	13.64	8.27	4.54	6.10	6.03	4.97	3.57	1.56	3.78	0.90	2.34	3.30
	สิงห์บุรี	22.15	14.72	22.42	9.46	8.80	2.87	6.02	6.08	9.92	10.05	14.71	9.08	7.55	5.21
	อ่างทอง	28.01	13.34	16.74	14.33	9.84	8.78	13.76	14.52	14.54	16.48	17.22	17.32	15.03	15.10
	จันทบุรี	13.36	10.35	10.36	11.85	13.54	13.00	8.66	3.69	3.69	6.12	2.80	8.85	6.54	4.43
	ฉะเชิงเทรา	12.51	9.56	12.58	7.95	3.10	1.84	3.77	2.44	4.53	0.97	2.21	5.38	1.40	0.54
	ชลบุรี	2.10	1.54	2.07	2.43	0.08	0.08	0.39	0.61	0.03	2.12	0.45	1.17	0.04	0.00
	ตราด	30.16	24.97	26.57	19.98	20.60	18.38	11.05	11.37	14.01	8.12	8.50	9.73	11.21	6.19
	นครนายก	23.98	20.25	22.22	12.24	11.96	12.38	9.18	7.55	8.25	4.49	7.60	8.36	2.51	3.26
	ปราจีนบุรี	11.70	10.41	7.87	14.78	10.03	8.25	5.77	1.68	10.91	6.20	1.88	3.52	3.52	2.97
	ระยอง	4.54	6.13	3.58	3.62	2.12	2.81	0.32	0.54	2.17	1.88	1.60	0.76	0.47	0.12
	สระแก้ว	46.25	41.73	40.70	26.91	15.25	13.42	12.52	11.04	15.62	19.00	16.79	18.74	9.83	12.02
	ราชบุรี	15.99	21.08	18.84	30.10	16.79	14.83	9.40	13.70	8.90	8.46	8.56	10.83	4.61	4.80
	กาญจนบุรี	19.84	16.37	15.27	32.19	17.82	12.38	17.48	17.79	14.04	11.33	13.37	8.28	9.52	5.92
	สุพรรณบุรี	28.58	30.48	24.77	26.76	24.31	13.66	12.72	8.89	12.71	10.68	14.44	11.56	11.00	10.48
	สมุทรสงคราม	12.77	1.64	11.55	6.74	3.02	4.13	2.24	2.56	3.60	3.24	4.37	6.09	6.45	4.63

ภาค	จังหวัด	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	2564
	เพชรบุรี	24.76	16.92	12.19	8.35	7.97	7.81	2.44	3.04	5.12	4.23	6.07	6.23	3.43	4.42
	ประจวบคีรีขันธ์	17.65	15.85	25.82	12.84	7.02	8.53	4.21	6.38	10.72	6.22	6.46	3.17	3.73	1.93
	รวม	**12.83**	**11.18**	**10.77**	**10.36**	**6.96**	**5.31**	**4.85**	**4.22**	**5.04**	**4.35**	**4.97**	**4.22**	**3.24**	**3.08**
ภาคเหนือ	เชียงใหม่	15.50	10.91	9.27	7.85	17.51	21.58	6.87	5.24	6.85	6.82	9.15	5.31	2.94	5.43
	ลำพูน	15.27	11.25	12.53	9.58	6.92	4.85	7.85	5.48	4.44	2.85	4.90	3.00	1.68	2.12
	ลำปาง	30.73	32.80	28.17	12.42	17.13	15.97	10.73	9.83	13.22	8.68	18.43	5.18	5.88	7.43
	อุตรดิตถ์	32.84	34.67	30.69	18.33	23.94	18.06	10.88	8.45	12.35	10.49	13.82	6.34	11.32	10.08
	แพร่	27.18	25.43	19.44	13.13	19.52	15.85	13.17	9.06	10.35	16.02	11.34	7.10	9.64	9.79
	น่าน	31.42	25.32	29.16	18.89	20.84	23.89	29.29	21.71	23.53	18.82	17.83	10.53	10.19	5.15
	พะเยา	31.73	24.60	22.80	11.12	16.99	21.91	16.36	10.83	12.03	13.74	8.74	6.27	16.45	18.13
	เชียงราย	38.14	28.84	25.39	17.74	24.58	21.91	26.68	16.75	15.56	11.02	10.76	8.75	8.32	5.96
	แม่ฮ่องสอน	70.39	74.39	70.39	58.85	62.95	65.34	45.74	31.88	38.61	33.01	46.54	24.53	28.59	24.59
	นครสวรรค์	37.13	25.15	22.10	13.36	17.34	13.21	9.64	2.76	8.48	8.21	6.25	4.68	6.03	5.70
	อุทัยธานี	34.70	17.48	20.44	24.11	13.91	18.89	11.23	3.68	5.94	7.34	5.98	3.55	11.64	6.52
	กำแพงเพชร	15.55	15.02	14.72	13.96	14.38	8.44	5.98	4.45	2.23	5.03	4.87	3.63	1.17	2.13
	ตาก	39.70	37.61	45.87	43.50	35.93	34.06	36.59	24.60	27.45	27.16	29.60	21.25	18.65	13.04
	สุโขทัย	35.71	25.84	25.75	13.40	9.52	16.92	15.55	7.53	9.14	15.33	14.67	7.76	13.20	15.28
	พิษณุโลก	26.02	18.92	20.07	13.58	10.59	5.17	9.12	5.15	3.93	5.01	5.22	4.81	1.29	0.64
	พิจิตร	13.62	9.07	5.51	6.82	3.89	1.21	1.22	3.02	1.80	2.92	1.34	0.93	1.21	1.48
	เพชรบูรณ์	35.60	27.70	29.36	23.25	11.05	10.81	4.40	4.15	3.53	5.59	5.20	5.82	2.84	5.41
	รวม	**29.05**	**23.38**	**22.33**	**16.09**	**17.49**	**16.83**	**13.31**	**8.84**	**9.98**	**9.90**	**10.74**	**6.78**	**6.84**	**6.77**
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	นครราชสีมา	23.63	16.44	22.20	14.64	16.05	17.43	17.06	11.55	8.97	13.58	12.87	13.57	21.20	21.01
	บุรีรัมย์	42.84	47.18	32.82	33.67	31.61	25.45	39.13	23.34	24.32	20.99	21.03	14.06	15.85	8.61
	สุรินทร์	32.79	25.52	17.03	25.90	18.42	10.82	14.40	9.79	9.37	13.53	12.74	7.50	13.82	6.60
	ศรีสะเกษ	54.87	58.73	55.79	35.89	36.18	19.39	13.89	3.01	10.80	8.37	17.32	6.99	16.72	18.10

ภาค	จังหวัด	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	2564
	อุบลราชธานี	26.83	20.04	21.47	7.39	10.58	24.25	13.26	11.54	13.69	10.60	7.28	11.92	11.98	15.15
	ยโสธร	27.07	35.70	26.21	32.45	22.35	21.07	14.64	17.32	16.73	15.29	14.18	10.41	6.96	2.57
	ชัยภูมิ	39.63	35.88	26.88	23.74	16.32	15.83	9.48	5.64	5.74	3.32	5.77	3.04	4.68	2.98
	อำนาจเจริญ	29.86	21.89	19.06	14.80	22.12	19.49	17.67	14.26	24.00	14.12	19.20	4.53	6.06	6.90
	บึงกาฬ					3.87	3.03	4.05	2.22	7.82	5.32	7.73	1.17	4.88	2.31
	หนองบัวลำภู	22.39	24.77	19.58	13.95	30.18	27.38	16.17	9.71	10.10	11.82	17.15	13.15	9.38	18.12
	ขอนแก่น	14.00	15.88	16.26	9.31	11.05	7.30	12.46	5.42	9.32	1.82	5.07	2.01	1.15	0.58
	อุดรธานี	23.32	19.72	8.12	11.00	10.29	7.22	9.36	4.59	12.13	8.36	9.11	3.97	11.00	9.45
	เลย	27.87	31.39	25.83	14.16	10.45	6.59	9.94	9.61	4.04	3.60	0.30	4.08	0.32	0.97
	หนองคาย	23.73	13.36	14.90	7.99	9.35	8.87	6.49	4.28	3.77	3.53	3.15	1.91	3.40	5.55
	มหาสารคาม	33.98	30.60	22.45	12.36	20.32	17.55	17.44	10.12	15.15	11.97	10.20	3.63	3.75	2.24
	ร้อยเอ็ด	31.86	22.34	20.55	9.42	11.65	12.63	8.64	2.80	5.36	7.77	8.41	2.57	8.83	6.62
	กาฬสินธุ์	57.00	51.18	51.64	28.55	39.97	30.84	42.80	17.66	31.68	32.87	28.60	19.86	23.14	25.20
	สกลนคร	28.18	22.29	28.90	24.41	34.25	22.38	23.47	17.07	14.42	8.60	12.14	8.48	8.63	6.82
	นครพนม	40.82	37.06	46.41	32.11	34.93	31.51	25.05	16.59	30.60	29.47	16.85	13.18	19.65	12.95
	มุกดาหาร	26.91	21.16	17.90	9.97	30.63	29.52	23.87	13.15	20.32	14.24	10.41	10.89	8.08	2.82
	รวม	**31.19**	**27.71**	**25.26**	**18.11**	**19.80**	**17.42**	**17.08**	**10.32**	**13.00**	**11.54**	**11.65**	**8.36**	**11.50**	**10.20**
ภาคใต้	นครศรีธรรมราช	14.86	10.36	10.67	11.24	10.87	10.32	11.54	11.85	8.08	14.05	12.49	12.70	9.70	13.16
	กระบี่	21.33	8.33	13.34	5.32	10.33	8.49	4.71	3.13	6.31	5.04	4.52	5.69	2.47	8.06
	พังงา	2.05	6.11	1.40	4.61	6.72	2.46	2.21	8.09	4.73	3.08	3.72	2.04	1.02	4.47
	ภูเก็ต	0.09	-	0.60	5.79	1.41	-	0.75	0.67	0.39	0.05	2.54	0.40	-	0.63
	สุราษฎร์ธานี	3.33	5.40	3.84	4.14	1.01	1.40	2.79	2.02	1.14	2.69	4.37	4.96	3.00	3.65
	ระนอง	16.55	12.32	14.48	9.20	19.66	15.54	16.24	12.35	16.55	17.42	20.75	16.88	21.94	19.90
	ชุมพร	17.07	7.54	3.64	2.96	3.80	2.96	4.91	5.87	5.36	3.96	4.05	3.03	6.38	4.40
	สงขลา	7.79	8.22	8.20	3.17	3.47	1.51	5.71	2.07	7.95	3.11	6.47	5.96	6.04	5.97

ภาค	จังหวัด	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	2564
	สตูล	10.75	17.81	10.93	11.48	3.26	5.08	6.83	7.66	5.96	10.26	11.96	14.82	7.33	9.83
	ตรัง	10.66	13.31	15.67	8.23	11.77	9.28	11.09	7.96	17.10	12.03	15.06	9.93	14.26	11.55
	พัทลุง	19.63	19.38	10.73	8.42	17.96	15.52	18.00	13.24	14.50	20.30	26.98	18.96	15.03	12.12
	ปัตตานี	51.07	49.65	54.26	33.39	46.80	37.95	39.20	35.01	36.21	34.55	33.22	29.86	44.20	30.85
	ยะลา	29.45	38.66	22.63	13.38	21.87	22.37	32.39	20.91	21.05	12.99	21.52	14.04	17.39	19.25
	นราธิวาส	40.13	54.94	35.24	24.73	42.73	35.30	45.20	19.55	37.44	34.48	26.74	25.76	24.99	18.69
	รวม	**16.77**	**17.03**	**14.24**	**10.12**	**13.28**	**11.06**	**13.75**	**9.88**	**12.33**	**11.82**	**12.92**	**11.30**	**11.65**	**10.94**
ทั่วประเทศ		**20.43**	**17.88**	**16.37**	**13.22**	**12.65**	**10.96**	**10.52**	**7.19**	**8.60**	**7.83**	**8.30**	**6.26**	**6.83**	**6.32**

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ตารางที่ 7 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrolment rate) ในระดับมัธยมปลาย (รวม ปวช.) จำแนกกลุ่มประชากรตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (Decile by expenditure) ปี 2552 – 2564

กลุ่มประชากรตามระดับรายจ่าย	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	2564
กลุ่ม 10% ที่ 1 (รายจ่ายน้อยสุด)	38.3	37.6	35.5	33.9	34.5	37.3	38.8	38.1	40.7	40.7	40.2	43.1	51.4
กลุ่ม 10% ที่ 2	44.1	43.7	48.7	41.2	51.1	46.0	48.3	51.7	46.1	46.0	53.4	50.5	55.0
กลุ่ม 10% ที่ 3	54.0	54.3	46.7	46.1	56.5	48.7	51.3	50.9	53.7	54.0	55.2	56.6	63.9
กลุ่ม 10% ที่ 4	51.4	55.1	47.3	53.9	53.9	56.0	57.0	58.8	56.4	54.3	54.6	65.1	58.5
กลุ่ม 10% ที่ 5	58.5	56.1	57.3	55.9	58.9	51.7	59.6	59.0	64.2	59.9	64.3	61.0	65.1
กลุ่ม 10% ที่ 6	59.9	56.8	62.6	57.3	61.7	61.3	60.0	58.9	58.0	59.5	69.3	63.2	67.9
กลุ่ม 10% ที่ 7	61.4	63.4	60.8	59.9	63.1	59.8	63.7	65.8	62.6	64.1	68.8	67.1	71.4
กลุ่ม 10% ที่ 8	70.4	66.4	67.0	68.4	61.0	66.1	64.8	63.2	64.0	69.2	65.5	68.3	72.0
กลุ่ม 10% ที่ 9	70.6	74.3	69.5	70.7	70.0	75.6	75.4	71.8	74.0	76.3	72.2	74.1	76.8
กลุ่ม 10% ที่ 10 (รายจ่ายสูงสุด)	72.7	72.6	76.2	70.2	75.2	84.5	69.5	79.0	75.3	80.4	76.3	76.4	80.9
รวม	**57.5**	**57.6**	**56.0**	**55.2**	**57.7**	**57.1**	**57.6**	**58.3**	**57.7**	**58.4**	**60.3**	**60.7**	**64.1**

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ตารางที่ 8 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrolment rate) ในระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) จำแนกกลุ่มประชากรตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (Decile by expenditure) ปี 2552 – 2564

กลุ่มประชากรตามระดับรายจ่าย	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2563	2564
กลุ่ม 10% ที่ 1 (รายจ่ายน้อยสุด)	1.4	2.6	2.4	3.9	3.5	3.5	3.5	4.1	4.0	4.2	5.0	7.4	11.1
กลุ่ม 10% ที่ 2	5.4	9.1	7.1	6.2	7.4	7.3	6.8	11.2	10.1	11.6	10.7	11.0	16.0
กลุ่ม 10% ที่ 3	6.3	10.2	8.2	8.5	9.1	6.0	10.6	13.5	15.9	7.9	10.9	13.6	18.0
กลุ่ม 10% ที่ 4	12.4	12.5	15.4	14.2	12.0	9.2	11.7	16.3	15.5	18.3	19.6	18.6	21.5
กลุ่ม 10% ที่ 5	15.1	17.7	15.0	15.2	16.4	16.0	17.6	18.0	19.3	18.8	20.2	20.2	25.8
กลุ่ม 10% ที่ 6	21.0	16.6	21.4	21.8	21.6	19.8	23.8	22.1	27.6	23.8	22.8	24.6	30.0
กลุ่ม 10% ที่ 7	26.2	25.4	25.0	31.0	31.0	30.7	27.8	30.1	28.3	22.4	30.8	32.1	33.6
กลุ่ม 10% ที่ 8	29.6	27.9	32.3	44.5	43.8	38.2	36.3	37.5	39.2	40.7	39.5	38.7	37.8
กลุ่ม 10% ที่ 9	43.8	45.1	42.8	53.6	53.1	53.2	45.7	51.1	53.0	47.0	54.6	54.7	51.5
กลุ่ม 10% ที่ 10 (รายจ่ายสูงสุด)	59.3	51.7	45.0	65.5	67.4	58.6	62.5	66.4	66.5	63.1	65.5	66.2	64.3
รวม	**23.9**	**23.1**	**21.9**	**28.5**	**29.7**	**25.4**	**24.8**	**27.9**	**29.1**	**27.0**	**28.0**	**28.4**	**30.1**

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

ตารางที่ 9 คะแนนเฉลี่ยการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ปี 2564 จำแนกตามขนาดโรงเรียน ที่ตั้ง และภูมิภาค

รูปแบบการจำแนก	ภาษาไทย		ภาษาอังกฤษ		คณิตศาสตร์		วิทยาศาสตร์	
	คะแนนเฉลี่ยปี 2563	คะแนนเฉลี่ยปี 2564	คะแนนเฉลี่ยปี 2563	คะแนนเฉลี่ยปี 2564	คะแนนเฉลี่ยปี 2563	คะแนนเฉลี่ยปี 2564	คะแนนเฉลี่ยปี 2563	คะแนนเฉลี่ยปี 2564
ขนาดโรงเรียน								
เล็ก	49.59	45.06	28.51	26.27	20.88	20.58	27.61	29.12
กลาง	50.65	46.95	30.18	27.53	22.07	21.69	28.18	29.69
ใหญ่	53.60	50.66	33.57	30.02	24.16	22.93	29.31	30.67
ใหญ่พิเศษ	60.75	58.74	42.20	37.74	32.04	30.14	33.19	34.85
ที่ตั้ง								
ในเขตเทศบาล	57.89	55.77	39.69	36.09	29.73	28.58	31.96	33.77
นอกเขตเทศบาล	52.36	48.81	31.56	28.51	23.18	22.33	28.79	30.24
ภูมิภาค								
กรุงเทพมหานคร	59.51	59.76	43.87	43.22	31.61	32.32	33.02	35.98
กลาง (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร)	54.64	52.61	35.19	31.78	25.81	24.74	30.12	31.69
ตะวันออก	56.41	54.45	37.17	33.74	26.59	25.59	30.61	32.25
เหนือ	56.55	54.30	35.75	31.91	26.99	25.48	31.00	32.60
ตะวันออกเฉียงเหนือ	52.74	48.34	31.92	28.85	23.82	22.91	28.99	30.48
ใต้	53.07	49.85	33.61	30.01	25.04	24.04	29.46	30.90
ตะวันตก	54.68	51.45	33.74	30.03	25.32	24.13	30.09	31.13
ระดับประเทศ	**54.29**	**51.19**	**34.38**	**31.11**	**25.46**	**24.47**	**29.89**	**31.45**

ที่มา : สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ

ตารางที่ 10 คะแนนเฉลี่ยการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ปี 2564 จำแนกตามขนาดโรงเรียน ที่ตั้ง และภูมิภาค

รูปแบบการจำแนก	ภาษาไทย		สังคม		ภาษาอังกฤษ		คณิตศาสตร์		วิทยาศาสตร์	
	คะแนนเฉลี่ยปี 2563	คะแนนเฉลี่ยปี 2564	คะแนนเฉลี่ยปี 2563	คะแนนเฉลี่ยปี 2564	คะแนนเฉลี่ยปี 2563	คะแนนเฉลี่ยปี 2564	คะแนนเฉลี่ยปี 2563	คะแนนเฉลี่ยปี 2564	คะแนนเฉลี่ยปี 2563	คะแนนเฉลี่ยปี 2564
ขนาดโรงเรียน										
เล็ก	36.04	40.65	32.17	34.08	23.10	20.50	19.38	16.77	27.71	26.16
กลาง	38.57	42.90	33.33	35.03	24.50	21.71	21.13	17.99	29.12	27.04
ใหญ่	41.89	45.96	34.65	36.37	26.89	24.16	23.12	19.98	30.66	28.38
ใหญ่พิเศษ	49.34	52.74	38.23	40.06	34.82	32.35	30.59	27.16	35.98	31.59
ที่ตั้ง										
ในเขตเทศบาล	48.93	51.27	38.04	39.51	35.27	32.30	30.83	26.83	36.01	31.25
นอกเขตเทศบาล	40.97	44.53	34.35	35.79	25.96	22.86	22.47	19.04	30.22	27.67
ภูมิภาค										
กรุงเทพมหานคร	51.46	54.67	39.36	42.04	40.97	39.53	34.35	32.83	37.94	33.37
กลาง (ยกเว้น กรุงเทพมหานคร)	44.72	47.87	35.87	37.78	30.27	27.27	26.33	22.87	32.76	29.47
ตะวันออก	46.02	49.16	36.56	38.23	31.50	29.26	27.19	23.85	33.73	30.06
เหนือ	46.19	49.90	36.88	38.49	30.45	27.79	27.44	23.60	34.37	30.11
ตะวันออกเฉียงเหนือ	41.52	44.93	34.89	35.93	26.31	22.89	22.83	19.12	30.64	27.68
ใต้	42.52	41.72	34.72	34.78	27.86	23.87	24.61	19.23	31.42	27.37
ตะวันตก	44.17	46.57	35.68	36.79	28.51	25.08	25.50	20.90	32.31	28.50
ระดับประเทศ	44.36	46.40	35.93	36.87	29.94	25.56	26.04	21.28	32.68	28.65

ที่มา : สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ

ตารางที่ 11 คะแนนเฉลี่ยการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ปี 2564 จำแนกตามสังกัด

สังกัด	ภาษาไทย		ภาษาอังกฤษ		คณิตศาสตร์		วิทยาศาสตร์	
	ผู้เข้าสอบ (N)	คะแนนเฉลี่ย	ผู้เข้าสอบ (N)	คะแนนเฉลี่ย	ผู้เข้าสอบ (N)	คะแนนเฉลี่ย	ผู้เข้าสอบ (N)	คะแนนเฉลี่ย
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	244,300	52.13	243,007	30.79	244,044	24.75	243,410	31.67
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา (สพม.)	169,632	54.53	168,390	32.71	169,416	26.45	168,778	32.69
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา (สพป.)	74,668	46.68	74,617	26.45	74,628	20.90	74,632	29.36
สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน	50,406	49.56	50,307	33.49	50,315	24.21	50,346	31.12
สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษาฯ	3,494	67.63	3,489	56.18	3,496	45.22	3,487	42.93
สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ	2,199	42.99	2,199	25.65	2,198	19.60	2,199	28.66
สำนักการศึกษาเมืองพัทยา	452	50.41	452	30.28	452	22.18	452	30.58
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	27,379	46.92	27,217	28.04	27,328	21.55	27,223	29.68
สำนักการศึกษา กรุงเทพมหานคร	3,181	51.02	3,180	29.59	3,172	21.47	3,180	30.28
สถาบันพลศึกษา	384	43.49	384	26.60	384	20.20	384	27.80
สถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์ (ปวช.)	462	53.50	462	28.95	461	21.59	462	29.52
สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ	4,282	36.32	4,282	25.26	4,277	19.07	4,284	28.02
กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน	157	43.62	156	25.96	157	19.70	156	29.10
กลุ่มโรงเรียนวิทยาศาสตร์จุฬาภรณราชวิทยาลัย	1,034	73.98	1,020	57.06	1,034	71.88	1,029	53.60
รวมทุกสังกัด	336,696	51.19	335,135	31.11	336,284	24.47	335,583	31.45

ที่มา : สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ

ตารางที่ 12 คะแนนเฉลี่ยการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ปี 2564 จำแนกตามสังกัด

สังกัด	ภาษาไทย		สังคม		ภาษาอังกฤษ		คณิตศาสตร์		วิทยาศาสตร์	
	ผู้เข้าสอบ (N)	คะแนนเฉลี่ย	ผู้เข้าสอบ (N)	คะแนนเฉลี่ย	ผู้เข้าสอบ (N)	คะแนนเฉลี่ย	ผู้เข้าสอบ (N)	คะแนนเฉลี่ย	ผู้เข้าสอบ (N)	คะแนนเฉลี่ย
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	83,125	47.74	92,307	37.45	90,401	25.83	91,584	21.83	82,229	29.04
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา (สพม.)	80,768	47.93	89,876	37.54	87,985	25.97	89,164	21.96	79,869	29.12
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา (สพป.)	2,357	41.37	2,431	34.11	2,416	20.87	2,420	16.84	2,360	26.28
สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน	11,855	41.35	13,139	34.47	13,006	26.42	13,165	19.78	11,855	27.45
สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษาฯ	659	64.96	791	47.77	785	56.91	787	49.08	649	41.24
สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ	1,850	40.10	1,893	34.19	1,888	19.67	1,895	16.02	1,842	26.27
สำนักการศึกษาเมืองพัทยา	13	59.68	16	40.28	14	47.15	16	34.92	13	34.78
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	10,394	43.03	11,142	35.13	10,982	21.70	11,087	18.03	10,278	27.09
สำนักการศึกษา กรุงเทพมหานคร	466	47.04	512	36.51	488	26.11	497	19.94	449	28.47
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ กองบัญชาการกองทัพไทย	123	65.99	123	50.64	123	54.64	123	63.64	123	42.36
สถาบันพลศึกษา	205	35.75	227	31.41	219	19.57	221	15.87	182	24.31
สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ	1,807	36.06	1,818	32.77	1,820	19.63	1,821	15.28	1,802	24.65
กลุ่มโรงเรียนเน้นวิทยาศาสตร์	339	68.57	436	49.48	406	56.36	425	55.90	331	45.54
กลุ่มโรงเรียนวิทยาศาสตร์จุฬาภรณราชวิทยาลัย	319	68.00	415	48.86	386	54.95	404	54.13	311	44.39
โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์	16	77.68	17	62.00	16	81.70	17	90.00	16	63.15
โรงเรียนกำเนิดวิทย์	4	76.88	4	61.25	4	90.30	4	89.38	4	64.50
รวมทุกสังกัด	110,513	46.40	121,985	36.87	119,742	25.56	121,213	21.28	109,438	28.65

ที่มา : สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ

ข้อมูลการกระจายรายได้

ตารางที่ 13 ข้อมูลการกระจายรายได้หรือความเหลื่อมล้ำด้านรายได้

ปี พ.ศ.	เป้าหมายการกระจายรายได้	สัดส่วนรายได้ของประชากร ตามกลุ่มประชากรตามระดับรายได้ (Quintile by income) (หน่วย:ร้อยละ)						ความเหลื่อมล้ำ กลุ่ม5/กลุ่ม 1 (เท่า)
		กลุ่ม1 จนสุด	กลุ่ม2	กลุ่ม3	กลุ่ม4	กลุ่ม 5 รวยสุด	รวม	
	แผนฯ 1 ระยะที่2 (พ.ศ.2507-2509)							
	ไม่มีเป้าหมายการกระจายรายได้							
	แผนฯ 2 (พ.ศ.2510-2514)							
	ไม่มีเป้าหมายการกระจายรายได้							
	แผนฯ 3 (พ.ศ.2515-2519)							
	พยายามลดความเหลื่อมล้ำในระดับรายได้และความแตกต่างในระดับความเป็นอยู่ของประชากรในชนบท							
	แผนฯ 4 (พ.ศ.2520-2524)							
	ไม่มีเป้าหมายการกระจายรายได้							
	แผนฯ 5 (พ.ศ.2525-2529)							
	ไม่มีเป้าหมายการกระจายรายได้							
	แผนฯ 6 (พ.ศ.2530-2534)							
2531	ไม่มีเป้าหมายการกระจายรายได้	4.58	8.05	12.38	20.62	54.37	100.0	11.88
2533		4.29	7.54	11.70	19.50	56.97	100.0	13.28
	แผนฯ 7 (พ.ศ.2535-2539)							
2535	ลดความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มคนในประเทศ โดยใช้นโยบายและมาตรการยกระดับรายได้ของกลุ่มผู้มีรายได้น้อย โดยเฉพาะในชนบทเป็นกรณีพิเศษ	3.96	7.06	11.11	18.90	58.98	100.0	14.90
2537		4.07	7.35	11.67	19.68	57.23	100.0	14.07
2539		4.18	7.55	11.83	19.91	56.53	100.0	13.52
	แผนฯ 8 (พ.ศ.2540-2544)							
2541	ลดช่องว่างการกระจายรายได้ระหว่างกลุ่มผู้มีรายได้สูงสุดและต่ำสุด โดยเน้นกลุ่มผู้มีรายได้ปานกลางลงมาถึงผู้มีรายได้น้อยให้มีสัดส่วนรายได้เพิ่มขึ้นอย่างน้อยเป็นร้อยละ 50 ของรายได้ประชาชาติ เมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8	4.30	7.75	12.00	19.82	56.13	100.0	13.06
2543		3.95	7.28	11.51	19.85	57.42	100.0	14.54
	แผนฯ 9 (พ.ศ.2545-2549)							
2545	ไม่มีเป้าหมายการกระจายรายได้	4.18	7.69	12.06	20.11	55.95	100.0	13.37
2547		4.48	8.02	12.46	20.33	54.71	100.0	12.22
2549		3.79	7.63	12.17	20.16	56.25	100.0	14.83
	แผนฯ 10 (พ.ศ.2550-2554)							
2550	รายได้ของกลุ่มที่มีรายได้สูงสุดร้อยละ20แรกมีสัดส่วนไม่เกิน10เท่าของรายได้ของกลุ่มที่มีรายได้ต่ำสุดร้อยละ 20 ภายในปี 2554	4.21	7.96	12.53	20.35	54.95	100.0	13.06
2552		4.42	8.26	12.65	20.28	54.39	100.0	12.30
2554		4.61	8.64	12.79	19.58	54.38	100.0	11.81
	แผนฯ 11 (พ.ศ.2555-2559)							
	ลดช่องว่างรายได้ระหว่างกลุ่มคนและพื้นที่ต่างๆ ตัวชี้วัด • สัดส่วนรายได้ระหว่างกลุ่มประชากร • สัดส่วนรายได้ระหว่างพื้นที่							

ปี พ.ศ.	เป้าหมายการกระจายรายได้	สัดส่วนรายได้ของประชากร ตามกลุ่มประชากรตามระดับรายได้ (Quintile by income) (หน่วย:ร้อยละ)						ความเหลื่อมล้ำ กลุ่ม5/กลุ่ม 1 (เท่า)
		กลุ่ม1 จนสุด	กลุ่ม2	กลุ่ม3	กลุ่ม4	กลุ่ม 5 รวยสุด	รวม	
2556	ลดสัดส่วนรายได้ระหว่างกลุ่มประชากร	4.16	9.00	13.47	20.79	52.58	100.0	12.64
2558		4.92	9.40	13.93	20.99	50.76	100.0	10.31
2560		5.03	9.14	13.70	21.00	51.12	100.0	10.15

ที่มา : แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึง ฉบับที่ 11, สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

หมายเหตุ : ตั้งแต่ ปี 2549 เป็นต้นไป มีการบันทึกข้อมูลรายได้ติดลบหรือขาดทุน

ตารางที่ 14 ตัวชี้วัดเป้าหมายยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12

	ตัวชี้วัด	2558	2559	2560	2561	2562	2563	2564
	ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมที่แตกต่างกัน และแก้ไขปัญหาความยากจน							
1	รายได้เฉลี่ยต่อหัวของกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด เพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 15 ต่อปี							
1.1	รายได้เฉลี่ยต่อหัวของกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด (บาท/คน/เดือน)	3,360	na.	3,425	na.	3,719	na.	3,921
1.2	อัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้เฉลี่ยต่อหัวของกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด (% ต่อปี)	6.31	na.	0.96	na.	4.31	na.	2.71
2	ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini Coefficient) ด้านรายได้	0.445	na.	0.453	na.	0.429	na.	0.430
3	การถือครองสินทรัพย์ทางการเงินของกลุ่มครัวเรือนร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด (ร้อยละ)	10.82	na.	9.34	na.	9.37	na.	8.74
4	สัดส่วนประชากรที่อยู่ใต้เส้นความยากจน (ร้อยละ)	7.19	8.60	7.83	8.30	6.26	6.83	6.32
5	สัดส่วนหนี้สินต่อรายได้ทั้งหมดของครัวเรือนของกลุ่มครัวเรือนที่ยากจนที่สุด (เท่า)							
5.1	สัดส่วนหนี้สินต่อรายได้ทั้งหมดของกลุ่มครัวเรือน 10% รายได้ต่ำสุด (เท่า)	21.11	na.	19.07	na.	18.15	na.	18.60
5.2	สัดส่วนหนี้สินต่อรายได้ทั้งหมดของกลุ่มครัวเรือน 40% รายได้ต่ำสุด (เท่า)	10.83	na.	11.39	na.	12.12	na.	12.85

ที่มา : แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12, สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยกองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สศช.

หมายเหตุ : ตั้งแต่ ปี 2549 เป็นต้นไป มีการบันทึกข้อมูลรายได้ติดลบหรือขาดทุน

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงสาธารณสุข. (2564). ความครอบคลุมสิทธิหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของประเทศไทย รายงานการสร้างระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ 2564.

กระทรวงสาธารณสุข. (2564). รายงานข้อมูลทรัพยากรสาธารณสุข ประจำปี 2564.

กองทุนการออมแห่งชาติ. (2564). *กอช. เผยผลการดำเนินงานล่าสุด ยังคงสร้างผลตอบแทนให้สมาชิกได้ดีอย่างต่อเนื่อง*. สืบค้นจาก https://www.nsf.or.th/sites/default/files/06.09.2567_ข่าวเต็ม_กอช.%20 เผยผลการดำเนินงานล่าสุด%20.pdf (วันที่ 6 กันยายน 2565).

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2565). รายงานประจำปี 2564.

กุศล เลี้ยวสกุล. (2562). การประมาณการส่วนแบ่งรายได้ของกลุ่มผู้มีรายได้สูงโดยใช้ฐานข้อมูลภาษีเงินได้, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เอกสารประกอบการสัมมนา เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2562.

คณะกรรมาธิการการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร. (2564). *รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง แนวทางการเสนอกฎหมายบำนาญพื้นฐานแห่งชาติ*. สืบค้นจาก https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/588480.

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (2554). ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทย. ปาฐกถาเสาหลักของแผ่นดิน ชุดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรม.

ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์. (2563). เหลื่อมล้ำในวัยเรียน: สองทศวรรษของความเหลื่อมล้ำทางคุณภาพการศึกษา และการจัดสรรทรัพยากรระดับพื้นที่ของประเทศไทย. ใน ณพล สุกใส และ พลอย ธรรมาภิรานนท์ (บ.ก.), *ชีวิตที่เหลื่อมล้ำ: เหลื่อมล้ำตลอดชีวิต* (182-263). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ชำนาญ จันทร์เรือง. (2565). *ปัญหาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน*. สืบค้นจาก https://www.bangkokbiznews.com/columnist/1008930 (วันที่ 9 มิถุนายน 2565).

ณรจญา ตัญจพัฒน์กุล. (2563). “รัฐต้องปล่อยให้ท้องถิ่นเป็นผู้เล่นอย่างแท้จริง” ก้าวต่อไปของเลือกตั้งท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ กับ วีระศักดิ์ เครือเทพ. สืบค้นจาก https://www.the101.world/weerasak-krueathep-interview/. (วันที่ 18 ธันวาคม 2565).

ณัฏฐภัทร์ กิ่งเนตร และคณะ. (2562). “ภาพรวมความเหลื่อมล้ำของไทยในศตวรรษที่ 21”, สืบค้นจาก https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/EconomicConditions/AAA/Inequality_2GiniCoefficient.PDF (วันที่ 23 พฤษภาคม 2565).

ณัฐกร วิทิตานนท์. (2564). *อบต. – การปกครองท้องถิ่นของคนส่วนใหญ่ของประเทศที่ถูกด้อยค่า*. สืบค้นจาก https://www.the1 0 1 .world/subdistrict-administrative-organization/. (วัน ที่ 2 พฤศจิกายน 2565).

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2562). “ความเหลื่อมล้ำไทย ทำไมไม่เท่าเทียม”. สืบค้นจาก https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/EconomicConditions/AAA/Inequality_1Summary.PDF (วันที่ 23 พฤษภาคม 2565).

นฎา วะสี และกฤษฎ์เลิศ สัมพันธารักษ์. (2564). “โอกาส กับ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ”, สืบค้นจาก https://www.pier.or.th/files/pierspectives/pierspectives_001.pdf (วันที่ 23 พฤษภาคม 2565).

นฎา วะสี, Nuno Cunha และ Simon Brimblecombe. (2564). ระบบรายได้ยามชราภาพที่จัดการโดยภาครัฐ ทำไมต้องปฏิรูปและเราจะปฏิรูปอย่างไร. *BOT MAGAZINE*, (2): 18-21. สืบค้นจาก https://www.bot.or.th/Thai/BOTMagazine/Documents/PhraSiam0264/BOT_Issue_2-64.pdf.

นฎา วะสี, พรพจ ปรปักษ์ขาม, เนื้อแพร เล็กเฟื่องฟู และ ศุภนิจ ปิยะพรมดี. (2563, 4 พฤศจิกายน). ทำอย่างไรจะสูงวัย แบบไม่ยากจน: ตอนที่ 1 ระบบประกันสังคมไทย. *aBRIDGEd*. สืบค้นจาก https://www.pier.or.th/abridged/2020/22.

นฎา วะสี, พิทวัส พูนผลกุล, ชินวัฒน์ เทพหัสดิน ณ อยุธยา และ พรพจ ปรปักษ์ขาม. (2564, 30 กันยายน). *ระบบจัดการรายได้ผู้สูงอายุ: ควรปรับเปลี่ยนอย่างไรให้เพียงพอและยั่งยืน*. สืบค้นจาก https://www.pier.or.th/abridged/2021/14/.

บุญเลิศ วิเศษปรีชา. (2562, 7 ตุลาคม). *ผ่ายุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่อาศัย 20 ปี: ฝันใหญ่ แต่ไม่สรุปบทเรียน*. สืบค้นจาก https://waymagazine.org/land-and-right-housing-1/.

บุญเลิศ วิเศษปรีชา. (2563ก, 27 พฤษภาคม). *อย่าปล่อยให้คนเช่าบ้านถูกลืม*. สืบค้นจาก https://waymagazine.org/land-and-right-housing-9/.

บุญเลิศ วิเศษปรีชา. (2563ข, 10 พฤศจิกายน). *มองมุมใหม่ ที่อยู่อาศัยเป็นสิทธิ ไม่ใช่สินค้า*. สืบค้นจาก https://waymagazine.org/land-and-right-housing-11/.

ปรางชณา ภัทรนรากุล. (2563, 16 มิถุนายน). *อ่านปัญหาความเหลื่อมล้ำจากอเมริกา : เมื่อการลงทุนแก้ ‘การศึกษา’ อย่างเดียว อาจยังไม่เพียงพอ*. สืบค้นจาก https://www.the101.world/education-wont-fix-inequality/.

ปัณณ์ อนันอภิบุตร. (2555). *การปฏิรูประบบภาษีเพื่อสังคมไทยเสมอหน้า*. สืบค้นจาก http://v-reform.org/wp-content/uploads/2012/10/Full-Paper_tax_pan.pdf.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. (2560). โครงการวิจัยเรื่อง “แนวทางการปฏิรูปภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและวิเคราะห์ การกระจายรายได้ของผู้มีเงินได้พึงประเมิน”. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

พรพจ ปรปักษ์ขาม, วรเวศม์ สุวรรณระดา และ นฎา วะสี. (2564, 26 มีนาคม). ก้าวแรกของ “ระบบบำนาญแห่งชาติ” ควรเริ่มที่ไหน. *THAIPUBLICA*. สืบค้นจาก https://thaipublica.org/2021/03/pier-64/.

พรรษชล พงษ์เพียจันทร์. (2562ก). ปฏิรูปภาษีอย่างไร แก้ไขความเหลื่อมล้ำ (ฉบับที่ 1). *TRF Policy Brief, 9* (5). สืบค้นจาก http://prp.trf.or.th/trf-policy-brief/ปฏิรูปภาษีอย่างไร-แก้ไข/.

พรรษชล พงษ์เพียจันทร์. (2562ข). ปฏิรูปภาษีอย่างไร แก้ไขความเหลื่อมล้ำ (ฉบับที่ 2). *TRF Policy Brief, 9* (6). สืบค้นจาก http://prp.trf.or.th/trf-policy-brief/ปฏิรูปภาษี-2/.

พัตธนี วินิจจะกูล & อรพร ดำรงวงศ์ศิริ. (2563). สถานการณ์การเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ ปัจจัยเอื้อและอุปสรรค นโยบายและมาตรการการส่งเสริมการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่ในประเทศไทย. *วารสารโภชนาการ, 55* (1), 66-81.

ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ & ราตรี ประสมทรัพย์. (2562, 20 ธันวาคม). *'3 เหตุผล' ถึงเวลาไทยต้องลงนาม 'ILO 87 และ 98'*. สืบค้นจาก https://tdri.or.th/2019/12/ilo-87-and-98/.

รพีพัฒน์ ศรีศิลารักษ์ และธีรวัฒน์ จันทึก. (2560). ปัญหาอุปสรรคและแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของฝ่ายสอบสวนในระบบงานยุติธรรม. วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ.

วจนา วรรลยางกูร. (2562, 25 เมษายน). *'ลาคลอด' ไม่ใช่เรื่องส่วนตัว เดินหน้าสู่ครอบครัวเข้มแข็งด้วยสิทธิแรงงาน*. สืบค้นจาก https://www.the101.world/parental-leave/.

วรธา มงคลสืบสกุล. (2565). การเข้าถึงบริการสาธารณสุขของไทย: ภาพสะท้อนและความเหลื่อมล้ำของกลุ่มเปราะบางทางสังคม. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเอเชียอาคเนย์, 6* (1), 55-69.

วิชัย โชควิวัฒน. (2558, สิงหาคม). *ตำนานบัตรทอง (15) นานาชาติยกย่องความสำเร็จหลักประกันสุขภาพไทย*. สืบค้นจาก https://www.hfocus.org/content/2015/08/10766.

ศูนย์ข้อมูลและข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง (TCIJ). (2559, 27 พฤศจิกายน). *เปิดแฟ้มตัวอย่างข้อหักห้วงจาก "สตง." Checklist "อปท." ทำได้-ทำไม่ได้*. สืบค้นจาก https://www.tcijthai.com/news/2016/27/scoop/6563 .

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2562). กลไกกลางเพื่อการบูรณาการระบบหลักประกันสุขภาพของประเทศไทย รายงานทีดีอาร์ไอ ฉบับที่ 148 (มกราคม 2562) ปรับปรุงล่าสุดเมื่อ 19 มีนาคม 2562 โดยปรับปรุงจากเอกสาร ร่างยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการเงินการคลังด้านสุขภาพแห่งชาติ.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2564). โครงการติดตามประเมินผลช่วงครึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ภายใต้ยุทธศาสตร์สร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำของสังคม.

สมคิด พุทธศรี. (2561, 22 มกราคม). *ผาสุก พงษ์ไพจิตร : ปฏิรูปภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพื่อสังคมไทยเสมอหน้า*. สืบค้นจาก https://www.the101.world/interview-pasuk/.

สมาคมผู้หญิง กฎหมาย และการพัฒนาแห่งเอเชียแปซิฟิก (APWLD). (2561). *ค่าจ้างเพื่อชีวิต คืออะไร มีความสำคัญอย่างไร*. สืบค้นจาก https://apwld.org/wp-content/uploads/2018/10/Living_Wage_briefer-thai.pdf .

สำนักกฎหมายและวิชาการศาลยุติธรรม. (2560). คู่มือการปฏิบัติหน้าที่ของผู้กำกับดูแลผู้ถูกปล่อยชั่วคราว ตามพระราชบัญญัติมาตรการกำกับและติดตามจับกุมผู้หลบหนีการปล่อยชั่วคราวโดยศาล พ.ศ. 2560.

สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (กฟก.). (2565). การจัดการหนี้. เข้าถึงได้จากสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร. สืบค้นจาก https://frdfund.org/.

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษากรุงเทพมหานคร เขต 1. (2563). แผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2563-2565.

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษากรุงเทพมหานคร เขต 2. (2565). แผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2565-2567.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2560). พระราชบัญญัติมาตรการกำกับและติดตามจับกุมผู้หลบหนีการปล่อยชั่วคราวโดยศาล พ.ศ.2560. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134/ตอนที่ 98 ก.

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2563). เกณฑ์อัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน.

สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล. (2562). *รายงานสถานะรัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทยประจำปี 2562*. สืบค้นจาก https://www.dga.or.th/3d-flip-book/60562/.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2563). รายงานวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและเหลื่อมล้ำของประเทศไทย ปี 2562, กรุงเทพมหานคร.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2564). รายงานวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและเหลื่อมล้ำของประเทศไทย ปี 2563, กรุงเทพมหานคร.

สำนักแผนงานและงบประมาณ. (2564). ผลการดำเนินงานด้านคดีของศาลยุติธรรม ประจำปีงบประมาณ 2564. สำนักงานศาลยุติธรรม.

อติภา เนาวกิตตินาถ. (2564). ปัญหาและอุปสรรคการพัฒนาสมรรถนะของพนักงานสอบสวน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. สถาบันเทคโนโลยีแห่งสุวรรณภูมิ (สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์).

อธิภัทร มุทิตาเจริญ. (2560, 12 กันยายน). *การหักลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา: รายจ่ายซ่อนเร้นของรัฐ*. สืบค้นจาก https://www.the101.world/tax-expenditure/.

อิทธิพล พลเหี้ยมหาญ. (2562). บทความทางวิชาการ “โรงเรียนมัธยมขนาดเล็ก ปัญหาใหญ่ของการศึกษาไทย”. วารสารสถาบันวิจัยพิมลธรรม .ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2562).

Devereux, S. & McGregor, J. A. (2014). Transforming social protection: Human wellbeing and social justice. *European Journal of Development Research, 26*, 296-310.

Devereux, S. & Sabates-Wheeler, R. (2004). *Transformative social protection* (IDS Working Paper No. 232). Institute of Development Studies, UK. Retrieved from https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/4071/Wp232.pdf?sequence=1.

Facundo Alvaredo et al. (2016). Distributional National Account Guidelines: Method and Concepts Used in WID.world, World inequality lab, December 2016.

Facundo Alvaredo. (2011). A note on the relationship between top income shares and the Gini coefficient, Economics Letters 110 (2011).

McKenna, John. (2018, 10 January). Here's why Sweden is the best country to be a parent. Retreived from https://www.weforum.org/agenda/2018/01/this-is-why-sweden-is-one-of-the-best-countries-in-the-world-to-be-a-parent/.

Sabates-Wheeler, R. & Devereux, S. (2007). Social protection for transformation. *IDS Bulletin, 38* (3), 23-28.

Sabates-Wheeler, R. & Roelen, K. (2011). Transformative social protection programming for children and their carers: A gender perspective. *Gender & Development, 19* (2), 179-194.

ThaiPublica. (2565). *"เรียนฟรี 15ปี" ไม่อยู่จริง เด็กยากจนพิเศษ 2.4 ล้าน ส่อหลุดนอกระบบ*. สืบค้นจาก https://thaipublica.org/2022/07/eef-29-05-2565/ (วันที่ 20 กรกฎาคม 2565).

Thanasak Jenmana. (2018). Income Inequality, Political Instability, and the Thai Democratic Struggle, Thesis, The Paris School of Economics Masters in Analysis and Policy in Economics (APE), September 6, 2018.

Thomas Blanchet, Ignacio Flores and Marc Mogen. (2019). The weight of the rich: improving survey using tax data, World inequality lab, October 2019.

Vimut Vanitcharearnthum. (2019). Top income shares and inequality: Evidences from Thailand.

World Bank. (2021). *Towards social protection 4.0: An assessment of Thailand's social protection and labor market systems*. Retrieved from https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35695 .

World Health Organization (WHO) and the United Nations Children's Fund (UNICEF). (2021). Progress on household drinking water, sanitation and hygiene 2000 – 2020. สืบค้นจาก https://data.unicef.org/resources/progress-on-household-drinking-water-sanitation-and-hygiene-2000-2020/ (วันที่ 15 กรกฎาคม 2565)

World Health Organization (WHO). (2002). *The optimal duration of exclusive breastfeeding* (Report of an Expert Consultation, Geneva, Switzerland, on 28-30 March 2001). https://www.who.int/nutrition/publications/optimal_duration_of_exc_bfeeding_report_eng.pdf

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)

การศึกษาวิเคราะห์ในประเด็นเรื่องความยากจนในประเทศไทย เริ่มได้รับความสนใจในวงวิชาการตั้งแต่ปี 2517 เป็นต้นมา โดยงานศึกษาที่ได้รับการกล่าวถึงและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป คืองานศึกษาของ เอ้อย มีสุข ที่ทำร่วมกับธนาคารโลก โดยเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของการพัฒนาตัวชี้วัดความยากจน และเป็นเครื่องมือในการหาขนาดของคนจนอย่างเป็นรูปธรรม แม้ว่าในระยะหลังวิธีการศึกษาดังกล่าวจะได้รับคำวิจารณ์ว่ายังมีข้อบกพร่องอยู่หลายจุด แต่การพัฒนาตัวชี้วัดในระยะต่อมาก็ยังคงยึดหลักการและแนวคิดของธนาคารโลกเป็นสำคัญ โดยเฉพาะประเด็นการมีรายได้ที่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการบริโภคอาหารที่จำเป็นต่อการมีชีวิตรอด ต่อมาผู้เสนอแนวคิดในการคำนวณเส้นความยากจนใหม่ 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 ซึ่งวิธีการคำนวณเส้นความยากจนดังกล่าวจึงถูกนำมาใช้อย่างเป็นทางการจนถึงปัจจุบัน[60]

1. แนวคิดและเทคนิควิธีการจัดทำเส้นความยากจนใหม่[61]

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

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

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

[60] สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2556), โครงการศึกษาประเด็นเชิงนโยบายด้านความยากจนและการกระจายรายได้, หน้าที่ 6 - 7.
[61] เรื่องเดียวกัน, หน้าที่ 80 - 86.

สมมติว่า p_f และ p_n คือ ราคาของอาหารและสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร เราสามารถ maximize utility function โดย

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

ในขณะที่งบประมาณจำกัด 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

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

และ

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

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):

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

และ

$$\mathrm{q_n = n.g_n(u, rp_f, np_n)} \quad (8)$$

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

$$\mathrm{F = p_f q_f = r.p_f g_f(u^*, rp_f, np_n)} \quad (9)$$

และ

$$\mathrm{NF = p_n q_n = n.p_n g_n(u^*, rp_f, np_n)} \quad (10)$$

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 $\mathbf{c}$ คือสูตรแปลงปริมาณอาหาร (q_f) เป็นปริมาณแคลอรี ดังนั้น $\mathbf{c}.q_f$ คือแคลอรีที่ได้รับจากตะกร้าอาหาร q_f ซึ่งจะเท่ากับความต้องการแคลอรี ($\mathbf{r}$) จากสมการ (9) จะได้

$$\mathrm{c}.\mathrm{g_f}\left(\mathrm{u}^*, \mathrm{rp_{f,}np_n}\right) = 1 \qquad (11)$$

กำหนดให้ r, $\mathrm{p_{f,}}$, n, $\mathrm{p_n}$ คงที่ ดังนั้น

$$\mathrm{F} = \mathrm{p_f q_f} = \mathrm{rp_f g_f}(\mathrm{u}^*) \qquad (12)$$

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

$$\mathrm{c\ cost} = \mathrm{p_f g_f}(\mathrm{u}^*) \qquad (13)$$

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

$$\mathrm{c\ cost}^* = \mathrm{g_f}(\mathrm{u}^*) \qquad (14)$$

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

1.1. เส้นความยากจนด้านอาหาร

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

ทั้งนี้ การคำนวณเส้นความยากจนด้านอาหารจะอาศัยทฤษฎีการบริโภคตามที่ได้พิสูจน์มาแล้วข้างต้นว่า ควรเป็นรูปแบบการบริโภคที่ทุกคนได้รับอรรถประโยชน์เท่ากัน ไม่ว่าจะอาศัยอยู่ที่ในภูมิภาคใด หรืออยู่ในเขตเมืองหรือชนบท

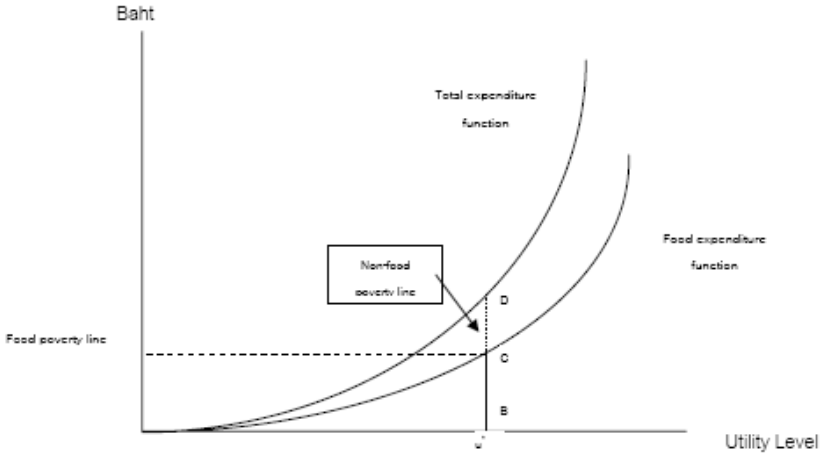
นอกจากนี้ ทฤษฎีอรรถประโยชน์นี้ได้รับการพิสูจน์แล้วว่า อรรถประโยชน์ที่ผู้บริโภคได้รับเป็น monotonic increasing function ของต้นทุนสารอาหาร ดังนั้นคนที่มีรูปแบบการบริโภคที่แตกต่างกันย่อมมีต้นทุนสารอาหารที่ต่างกัน (หมายถึงผู้ที่บริโภคอาหารราคาแพงย่อมต้องจ่ายเงินมากกว่า) ดังนั้นการกำหนดต้นทุนสารอาหารจะทำให้เราสามารถกำหนดระดับอรรถประโยชน์สำหรับรูปแบบการบริโภคที่แตกต่า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

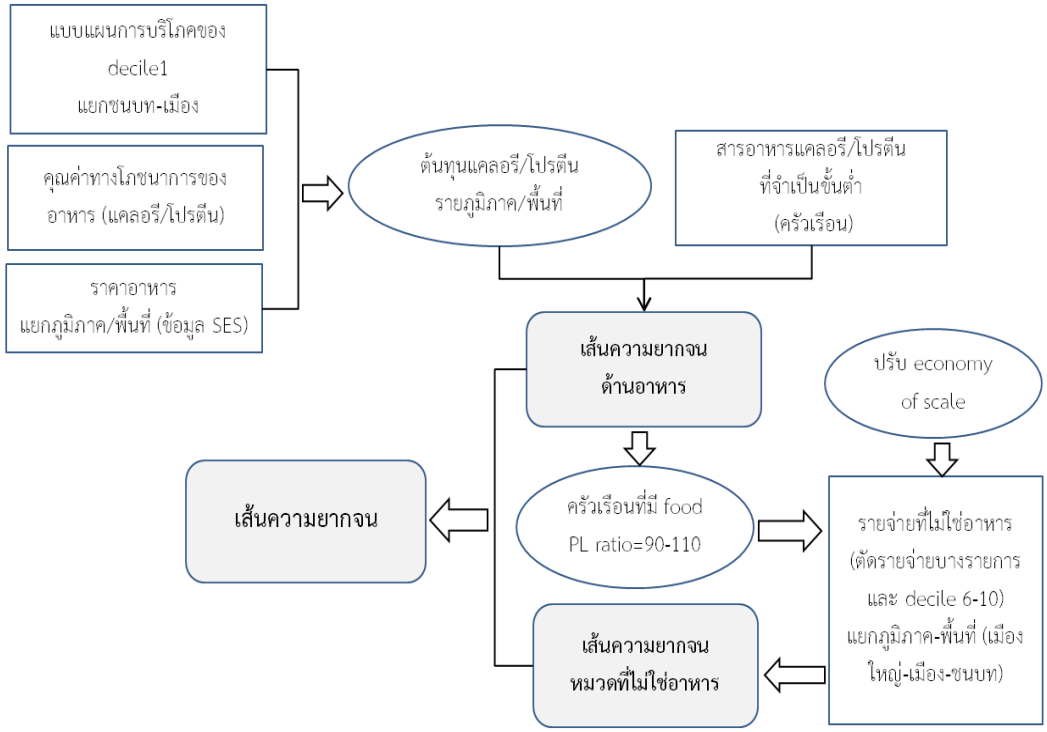
$$NFPL_{hm} = k * MNFPL_n * HS_h^{(\theta_n - 1)}$$

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

2. วิธีการคำนวณเส้นความยากจนใหม่ (Poverty line)

ขั้นตอนการคำนวณเส้นความยากจนใหม่จะเริ่มจากการคำนวณเส้นความยากจนด้านอาหารจากนั้นจึงคำนวณเส้นความยากจนในหมวดที่ไม่ใช่อาหาร และนำค่าทั้งสองส่วนรวมกันเป็นเส้นความยากจนใหม่ โดยมีรายละเอียดขั้นตอนการคำนวณสามารถอธิบายได้ ดังนี้

แผนภาพ ก2 ขั้นตอนและเทคนิคการคำนวณเส้นความยากจนใหม่



การคำนวณเส้นความยากจนด้านอาหาร

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

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

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

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

หรือ

Calories/protein obtained = ผลรวมของ (ปริมาณการบริโภคอาหารแต่ละรายการ$_a$ x ปริมาณแคลอรี โปรตีนที่ได้จากอาหารแต่ละรายการ)

(3) คำนวณต้นทุนสารอาหารและโปรตีน (Cost of calories/protein) ในแต่ละพื้นที่ (9 พื้นที่: 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 x 1,000 / calories obtained$_a$

Protein cost = ผลรวมรายจ่ายอาหารทุกรายการในแต่ละพื้นที่ x 100 / protein obtained$_a$

(4) คำนวณปริมาณแคลอรีและโปรตีนขั้นต่ำที่จำเป็นสำหรับสมาชิกในครัวเรือน และหาค่าเฉลี่ยต่อหัว (p_cal$_h$ และ p_pro$_h$) โดยใช้ข้อมูลความต้องการพลังงานและโปรตีนสำหรับแต่ละช่วงอายุและเพศ (cal_require และ pro_require) 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 (θ-1) เป็นการปรับ economy of scale โดยให้ θ = 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 ค่าใช้จ่ายด้านอาหารต่อหัวของครัวเรือน หาร 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 เพื่อให้มีจำนวนตัวอย่างมาก

เพียงพอในการเป็นตัวแทนการคำนวณรายจ่ายที่ไม่ใช่อาหารของคนกรุงเทพฯ จะได้รายจ่ายในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหารเฉลี่ยต่อหัว (per capita non-food expenditure) ของครัวเรือนกลุ่มดังกล่าวจำแนกตามพื้นที่ โดยแบ่งกลุ่มสินค้าที่ไม่ใช่อาหารออกเป็น 9 กลุ่ม ได้แก่ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย ค่าใช้จ่ายในครัวเรือน ค่าจ้างบุคคลที่ให้บริการครัวเรือน ค่าเสื้อผ้า ค่ารองเท้า ค่าใช้จ่ายส่วนบุคคล ค่ารักษาพยาบาล ค่าเดินทางและการสื่อสาร ค่าใช้จ่ายการศึกษา

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

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: วิธีการจัดทำความยากจนหลายมิติ (Multidimensional Poverty Index)

1. วิธีการและข้อมูลที่ใช้ในการคำนวณดัชนีความยากจนหลายมิติ

ดัชนีความยากจนหลายมิติ ประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ **(1) อัตราการเกิดคนจน (Incidence)** หรือสัดส่วนของคนจนหลายมิติต่อประชากรทั้งหมด และ **(2) ระดับความรุนแรงของปัญหาความยากจน (Intensity of poverty)** หรือค่าเฉลี่ยตัวชี้วัดความยากจนของหน่วยการวิเคราะห์ที่เป็นคนยากจนหลายมิติ[62] โดยขั้นตอนการคำนวณดัชนีความยากจนหลายมิติดังกล่าวสามารถจำแนกออกเป็น 10 ขั้นตอน ได้แก่

ตาราง ข.1 ขั้นตอนการประมวลผลดัชนีความยากจนหลายมิติ (MPI) ของประเทศไทย[63]

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 โดยจะต้องเลือกให้สอดคล้องกับแหล่งข้อมูลที่นำมาใช้ในการจัดทำ ซึ่งแต่ละแบบมีข้อดีและข้อเสียแตกต่างกัน ดังนี้ **(1) หน่วยบุคคล** สามารถวิเคราะห์หรือประมวลผลได้หลายรูปแบบและระดับ เช่น เพศ อายุ อาชีพ เป็นต้น แต่การกำหนดตัวชี้วัดให้ครอบคลุมทุกช่วงอายุเป็นไปได้ยาก เพราะตัวชี้วัดบางรายการอาจเหมาะสมกับช่วงกลุ่มอายุหนึ่งเท่านั้น **(2) หน่วยครัวเรือน** เก็บรวบรวมข้อมูลและกำหนดตัวชี้วัดได้ง่ายกว่าแบบบุคคล แต่อาจทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนในการคำนวณได้ง่าย โดยเฉพาะสภาวะความขัดสนของสมาชิกหนึ่งคนที่อาจส่งผลต่อสมาชิกคนอื่นภายในครัวเรือน (One household member' deprivation has on other) ทำให้ข้อมูลอาจสูงและ/หรือต่ำกว่าความเป็นจริง

[62] กรณีหน่วยสำหรับการวิเคราะห์เป็นครัวเรือน (Household) จะเป็นค่าเฉลี่ยแบบถ่วงน้ำหนัก (Weighted average) โดยถ่วงน้ำหนักจากจำนวนสมาชิกในแต่ละครัวเรือน ในขณะที่ หากหน่วยสำหรับการวิเคราะห์เป็นบุคคล (Person) จะเป็นค่าเฉลี่ยทั่วไปแบบไม่ถ่วงน้ำหนัก (Unweight Simple Average)

[63] สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2562), "ภาคผนวก 1 วิธีการจัดทำ MPI และสรุปขั้นตอนการคำนวณดัชนีความยากจนหลายมิติ", รายงานความยากจนหลายมิติของประเทศไทย, หน้าที่ 31 – 38.

ขั้นตอน	การดำเนินการ
	<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 โภชนาการ และการอยู่รอดของทารก (2) มิติการศึกษา ได้แก่ อัตราการเข้าเรียน และจำนวนปีที่เรียน และ (3) มิติมาตรฐานความเป็นอยู่ ได้แก่ สินทรัพย์ พื้นของที่อยู่อาศัย การใช้ไฟฟ้า แหล่งน้ำดื่ม ส้วม และเชื้อเพลิง <u>กรณีของประเทศไทย</u> กำหนดให้ดัชนีความยากจนหลายมิติ 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 ตัวอย่างการกำหนดหลักเกณฑ์ความขัดสน เช่น ในประเทศเยอรมนีกำหนดหลักเกณฑ์ความขัดสนด้านการศึกษาไว้ 2 ส่วน ได้แก่ (1) ไม่สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษา หรือ สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษา แต่ไม่ได้รับการรับรองคุณสมบัติทางอาชีพ (Vocational qualifications) และ (2) มีหนังสืออยู่ภายในครัวเรือนน้อยกว่า 10 เล่ม ซึ่งหากหน่วยบุคคล

<table>
<tr><th>ขั้นตอน</th><th>การดำเนินการ</th></tr>
<tr><td></td><td>หรือครัวเรือนใดไม่ผ่านเกณฑ์ดังกล่าวจะถือว่าอยู่ในกลุ่มขัดสน</td></tr>
<tr><td>5. การจำแนกหน่วยสำหรับการวิเคราะห์ตามหลักเกณฑ์การพิจารณาความขัดสน</td><td>ขั้นตอนนี้ต่อเนื่องจากขั้นตอนที่ 4 โดยจะนำหน่วยบุคคลหรือครัวเรือนทั้งหมดมาจำแนกว่า หน่วยใดจัดอยู่ในกลุ่มขัดสนหรือกลุ่มไม่ขัดสน ซึ่งจะพิจารณาเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ในแต่ละตัวชี้วัด (ตามขั้นตอน 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 ทุพโภชนาการ</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>
</td></tr>
<tr><td>6. เลือกน้ำหนักของตัวชี้วัดแต่ละตัว</td><td>โดยทั่วไปมักจะกำหนดให้น้ำหนักของแต่ละมิติมีค่าเท่ากัน เช่น ดัชนีความยากจนหลายมิติระดับโลก จำแนกออกเป็น 3 มิติ ได้แก่ สุขภาพ การศึกษาและมาตรฐานการดำรงชีวิต และกำหนดให้ทุกมิติมีความน้ำหนักเท่ากัน (1/3 หรือร้อยละ 0.33) ขณะที่น้ำหนักของตัวชี้วัดในแต่ละมิติ จะขึ้นอยู่กับจำนวนตัวชี้วัดในมิตินั้น ๆ ตามสูตร ดังนี้

น้ำหนักแต่ละตัวชี้วัด = น้ำหนักมิติ/จำนวนตัวชี้วัด

อย่างไรก็ตาม อาจกำหนดให้แต่ละตัวชี้วัดในมิติเดียวกันมีน้ำหนักไม่เท่ากันได้ หากเห็นว่า แต่ละตัวชี้วัดมีความสำคัญไม่เท่ากัน แต่ข้อควรระวังคือจะต้องดำเนินการอย่างระมัดระวังและมีเหตุผลสนับสนุนที่เพียงพอ เพราะต้องอธิบายให้เห็นอย่างชัดเจนว่าเหตุใดตัวชี้วัดหนึ่งถึงมีความสำคัญมากกว่าตัวชี้วัดอื่น

<u>กรณีของประเทศไทย</u> กำหนดให้ทุกมิติมีน้ำหนักเท่ากัน เช่นเดียวกับตัวชี้วัดต่าง ๆ ที่มีน้ำหนักเท่ากัน</td></tr>
<tr><td>7. การกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาความยากจน (The poverty cut-off to identify the poor)</td><td>เป็นการกำหนดเงื่อนไขเพื่อระบุว่า หน่วยบุคคลหรือครัวเรือนใดถูกจัดอยู่ในกลุ่มยากจน (Poor) หรือกลุ่มไม่ยากจน (Non poor) โดยพิจารณาจากความขัดสนในทุกมิติและทุกตัวชี้วัด จำแนกเป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่

(1) การคำนวณคะแนนความขัดสนของครัวเรือนหรือบุคคล เป็นการคำนวณผลรวมของสถานะความขัดสนในแต่ละตัวชี้วัดแบบถ่วงน้ำหนัก โดยได้</td></tr>
</table>

ขั้นตอน	การดำเนินการ
	จากสูตร 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 ($i = 1, 2, 3, \ldots, d$) **(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
9. คำนวณระดับความรุนแรงของปัญหาความยากจน (Intensity of poverty)	เป็นการคำนวณระดับความรุนแรงของความยากจนหลายมิติ และยังชี้ให้เห็นลักษณะความยากจนว่า ขัดสนในมิติใดบ้างและเป็นจำนวนเท่าใด โดยคำนวณได้จาก $$A = \frac{\sum_{i=1}^{n} c_i(k)}{q}$$ เมื่อกำหนดให้

ขั้นตอน	การดำเนินการ
	A คือ ระดับความรุนแรงของปัญหาความยากจนหลากหลายมิติ (Intensity) $c_i(k)$ คือ คะแนนความขัดสนในทุกมิติที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มยากจน 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 โดยรายละเอียดมิติ ตัวชี้วัด และเงื่อนไขความขัดสนสามารถแสดงได้ตามตาราง ข.2 ด้านล่าง

ตาราง ข.2 สรุปมิติ ตัวชี้วัด เกณฑ์ความขัดสน และน้ำหนักของตัวชี้วัด[64]

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 ยกเว้นว่าจบม. 3	1/12
	3)การอยู่อาศัยร่วมกับพ่อแม่	ครัวเรือนที่มีเด็กอายุ 0 – 6 ปี อย่างน้อย 1 คน ที่ไม่ได้อาศัยอยู่กับพ่อและ/หรือแม่ (ในกรณีที่พ่อและ/หรือแม่ยังมีชีวิตอยู่)	1/12
2. การใช้ชีวิตในแบบที่ดีต่อสุขภาพ (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)ความขัดสนด้าน	ครัวเรือนที่มีค่าใช้จ่ายด้านอาหาร ต่ำกว่าเส้นความยากจนด้านอาหาร ซึ่งคำนวณจาก ปริมาณสารอาหาร (แคลอรี่) ขั้นต่ำที่คนแต่ละช่วงอายุ และเพศ มีความ	1/12

[64] สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2562), “รายงานความยากจนหลายมิติของประเทศไทย”, หน้าที่ 9.

มิติ	ตัวชี้วัด	เกณฑ์ความขัดสน (ขัดสนถ้า ...)	น้ำหนัก
	อาหาร	ต้องการต่อวัน	
3. ความเป็นอยู่ (Living conditions)	7)การกำจัดขยะ	ครัวเรือนใช้วิธีกำจัดขยะโดย (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. ความมั่นคงทางการเงิน (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 ปีขึ้น และไม่มีเงินบำเหน็จบำนาญ เบี้ยหวัด และเงินสงเคราะห์ต่าง ๆ	1/12

ที่มา : กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กองพัฒนาข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม
สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
962 ถนนกรุงเกษม เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย กรุงเทพมหานคร 10100
โทรศัพท์ 0 2282 8821 โทรสาร 0 2281 2803
www.nesdc.go.th