



รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจน และความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย

ปี 2560



สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม

คำนำ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) โดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม ได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยเป็นประจำทุกปี ตั้งแต่ปี 2553 เป็นต้นมา โดยมีจุดประสงค์เพื่อนำเสนอสถานการณ์ และชี้ให้เห็นถึงประเด็นปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำที่เป็นสถานการณ์ล่าสุด รวมทั้งการวิเคราะห์ลักษณะของปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย นอกจากนี้ มีการรวบรวมนโยบายและมาตรการ/โครงการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำของรัฐบาลที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งนำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2560 เป็นรายงานฉบับที่ 8 ที่สำนักงานฯ จัดทำขึ้น โดยได้รับความอนุเคราะห์ข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อใช้ประกอบการจัดทำ โดยเฉพาะสำนักงานสถิติแห่งชาติที่ได้ให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนซึ่งเป็นข้อมูลสำคัญที่ใช้ในการจัดทำเส้นความยากจน (Poverty line) และตัวชี้วัดความเหลื่อมล้ำในสังคมเพื่อใช้ประเมินสถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย จึงขอขอบคุณหน่วยงานต่าง ๆ ไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย

ในการนี้ สำนักงานฯ ได้เผยแพร่รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2560 ฉบับนี้ผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานฯ (<http://www.nesdb.go.th>) เพื่อให้เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ สถาบันการศึกษา และประชาชนที่สนใจนำไปใช้ประโยชน์ตามความเหมาะสม รวมทั้งเป็นการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยสู่สาธารณชนต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กันยายน 2561

สารบัญ

คำนำ.....	ก
สารบัญ	ข
สารบัญแผนภาพ.....	ง
สารบัญตาราง.....	จ
สรุปสำหรับผู้บริหาร	ฉ
บทที่ 1 สถานการณ์ความยากจนในประเทศไทย ปี 2560.....	1
1.1 ภาพรวมความยากจนในประเทศไทย ปี 2560	1
1.2 ความยากจนระดับพื้นที่	4
1.3 ความยากจนในระดับจังหวัด	7
1.4 ลักษณะของคนยากจน.....	10
บทที่ 2 สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2560.....	15
2.1 ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้.....	15
2.2 สถานการณ์กลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด (Bottom 40).....	19
2.3 ความเหลื่อมล้ำด้านรายจ่าย	21
2.4 ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา	22
2.5 ความเหลื่อมล้ำด้านสาธารณสุข	25
2.6 ความเหลื่อมล้ำด้านสวัสดิการสังคม.....	27
2.7 ความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินทำกิน การเข้าถึงแหล่งทุน และโครงสร้างพื้นฐาน	29
2.8 ความเหลื่อมล้ำด้านกระบวนการยุติธรรม	33
บทที่ 3 โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ.....	37
3.1 ความสำคัญของการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ	37
3.2 การดำเนินโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ.....	38

3.3 การติดตามโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ: กรณีตัวอย่าง พื้นที่เขตคลองเตยชุมชนแฟลต 23-24	44
3.4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	47
บทที่ 4 สรุปและแนวทางการดำเนินงาน	49
4.1 สรุปภาพรวมสถานการณ์ความยากจน.....	49
4.2 สรุปภาพรวมสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำ	50
4.3 แนวทางการดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ	51
เอกสารอ้างอิง	54
ภาคผนวก ก : ตารางข้อมูลความยากจน	56
ภาคผนวก ข : ข้อมูลการกระจายรายได้.....	65
ภาคผนวก ค : วิธีการจัดทำเส้นความยากจนใหม่ ปีฐาน 2554.....	68
ภาคผนวก ง ข้อคำถามโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ	79

สารบัญแผนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 1.1 เส้นความยากจน สัดส่วนคนจน และจำนวนคนจน ตั้งแต่ ปี 2531-2560	1
แผนภาพที่ 1.2 จำนวนและสัดส่วนคนจน คนเกือบจน และคนยากจนมาก ตั้งแต่ ปี 2531-2560	2
แผนภาพที่ 1.3 การกระจายตัวของคนจนจำแนกรายภาค ปี 2531-2560	4
แผนภาพที่ 1.4 การกระจายตัวของคนจนจำแนกตามเขตเมืองและชนบท ปี 2531-2560	5
แผนภาพที่ 1.5 สัดส่วนคนจนเขตเมือง (เมื่อวัดจากรายจ่ายเพื่อการบริโภค) จำแนกรายภาค ปี 2533-2560	5
แผนภาพที่ 1.6 สัดส่วนคนจนเขตชนบท (เมื่อวัดจากรายจ่ายเพื่อการบริโภค) จำแนกรายภาค ปี 2531-2560	6
แผนภาพที่ 1.7 แผนที่ความยากจนรายจังหวัด ปี 2560	9
แผนภาพที่ 1.8 สัดส่วนคนจนจำแนกตามสถานภาพการทำงานปี 2560	11
แผนภาพที่ 1.9 การมีที่ดินทำกินของครัวเรือนคนจน	12
แผนภาพที่ 1.10 ความสามารถในการกู้ยืมของครัวเรือนยากจน	13
แผนภาพที่ 2.1 รายได้เฉลี่ยต่อคนต่อเดือน ปี 2531 – 2560	16
แผนภาพที่ 2.2 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ด้านรายได้ : ทั่วประเทศ เขตเมือง-เขตชนบท	18
แผนภาพที่ 2.3 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ด้านรายได้ : รายภาค	19
แผนภาพที่ 2.4 เกณฑ์รายได้สูงสุดของกลุ่มประชากร ปี 2560	20
แผนภาพที่ 2.5 จำนวนประชากรต่อบุคลากรทางการแพทย์ 1 คน จำแนกตามประเภทของบุคลากร ทางการแพทย์ ปี 2559	27
แผนภาพที่ 2.6 สัดส่วนประชากรที่ได้รับเบี้ยผู้สูงอายุ	28
แผนภาพที่ 2.7 สถิติการลงทะเบียนโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด	29
แผนภาพที่ 2.8 ดัชนีหลักนิติธรรมด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย ปี 2558-2560	34
แผนภาพที่ 3.1 จำนวนผู้ลงทะเบียน และจำนวนผู้ได้รับสวัสดิการ	52

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1.1 ตัวชี้วัดความยากจนและการกระจายรายได้ ทัวราชอาณาจักร	3
ตารางที่ 1.2 จำนวนคนจน (เมื่อวัดจากรายจ่ายเพื่อการบริโภค) จำแนกตามภาคและเขตพื้นที่ ปี 2553-2560	6
ตารางที่ 1.3 รายชื่อจังหวัดที่ติดอันดับ 10 จังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูงที่สุดหรือมีความยากจนหนาแน่นสูงที่สุดในช่วงปี 2543-2560	8
ตารางที่ 1.4 การมีที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของครัวเรือนยากจน	13
ตารางที่ 2.1 สัดส่วนรายได้ของประชากร จำแนกตามกลุ่มประชากร ตามระดับรายได้ (Decile by Income) ปี 2545-2560	16
ตารางที่ 2.2 โครงสร้างรายได้ของครัวเรือน	21
ตารางที่ 2.3 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrolment rate) ในแต่ละระดับชั้น ปี 2552-2560	22
ตารางที่ 2.4 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ ในแต่ละระดับชั้น จำแนกตามภาค ปี 2560	22
ตารางที่ 2.5 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrolment rate) ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (รวม ปวช.) จำแนกกลุ่มประชากรตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (Decile by expenditure) ปี 2551-2560	23
ตารางที่ 2.6 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrolment rate) ในระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) จำแนกกลุ่มประชากรตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (Decile by expenditure) ปี 2552-2560	24
ตารางที่ 2.7 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net Enrolment rate) จำแนกตามในเขตและนอกเขตเทศบาล ปี 2560	25
ตารางที่ 2.8 สัดส่วนประชากรต่อแพทย์ดีที่สุด	26
ตารางที่ 2.9 การกระจายการถือครองที่ดินของครัวเรือนที่ทำการเกษตรในประเทศไทย พ.ศ. 2560	30
ตารางที่ 2.10 สัดส่วนรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ของครัวเรือน ต่อรายได้ครัวเรือน	31
ตารางที่ 2.11 ร้อยละของครัวเรือนที่เข้าถึงบริการพื้นฐาน จำแนกตามความยากจนของครัวเรือน และเขตพื้นที่ ปี 2560	32
ตารางที่ 2.12 ร้อยละของครัวเรือนที่เข้าถึงบริการพื้นฐาน จำแนกตามกลุ่มครัวเรือนตามระดับรายได้ประจำเฉลี่ยต่อคน และเขตพื้นที่ ปี 2560	32
ตารางที่ 2.13 สถิติการดำเนินงานกองทุนยุติธรรม ปี 2551-2561	35
ตารางที่ 3.1 แสดงผลการโอนเงินให้แก่ผู้มีรายได้น้อยตามมาตรการเพิ่มรายได้ฯ หลังสิ้นสุดมาตรการ (วันที่ 31 มกราคม 2560)	40

สรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2560 เป็นรายงานที่นำเสนอภาพรวมสถานการณ์ และปัญหาของความยากจนและความเหลื่อมล้ำ โดยมีวัตถุประสงค์ในการชี้ประเด็นให้เห็นถึงจุดเน้น และจุดเฝ้าระวังที่ต้องได้รับการแก้ไข พร้อมทั้งนำเสนอแนวทางในการแก้ไขเพื่อให้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำลดลง หรือหมดไปได้จากสังคมไทย

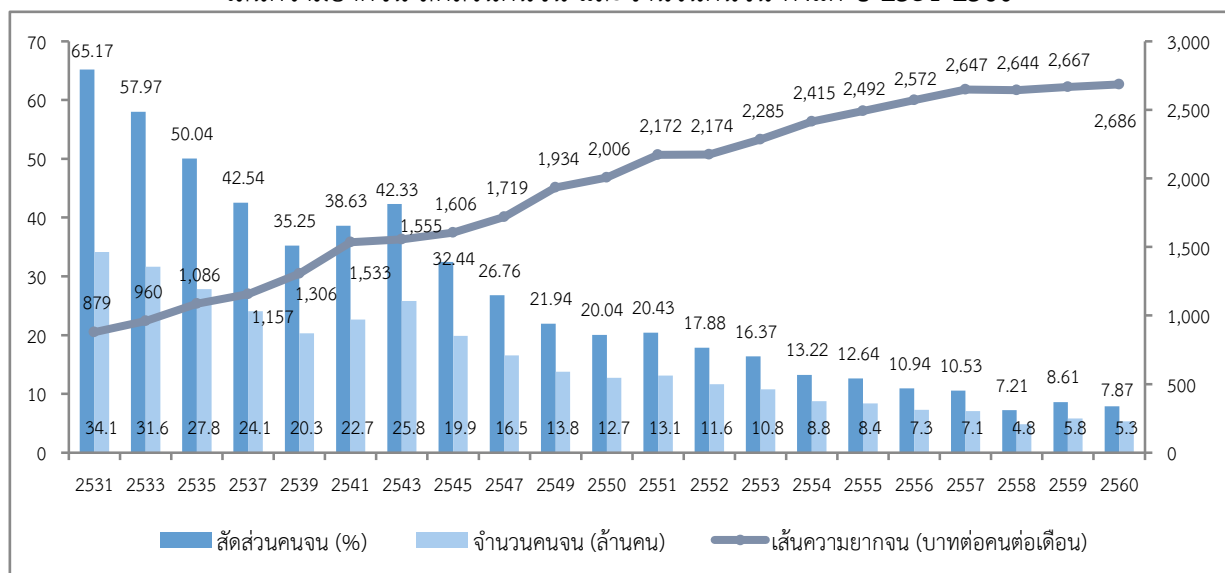
1. สรุปสถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2560

1.1 สถานการณ์ความยากจนในประเทศไทย ปี 2560

1.1.1 สถานการณ์ความยากจน ของประเทศไทยในภาพรวมดีขึ้น โดยคนจนมีจำนวน 5.3 ล้านคนลดลงจาก 5.8 ล้านคนในปี 2559 คิดเป็นสัดส่วนคนจนร้อยละ 7.87 เป็นผลจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจและนโยบายรัฐบาลที่เอื้อประโยชน์ต่อคนยากจน และยากไร้ มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ยังต้องให้ความสำคัญกับการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชากรให้หลุดพ้นจากปัญหา

ความยากจน เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ในด้านการสร้างโอกาสในการหารายได้ของคนยากจน ซึ่งปัจจุบันช่องว่างระหว่างรายจ่ายของคนที่ยากที่สุดกับเส้นความยากจนลดลงมาก สะท้อนถึงโอกาสที่รัฐจะช่วยเหลือประชาชนให้หลุดพ้นจากความยากจนเป็นไปได้อย่างขึ้น

เส้นความยากจน สัดส่วนคนจน และจำนวนคนจน ตั้งแต่ ปี 2531-2560

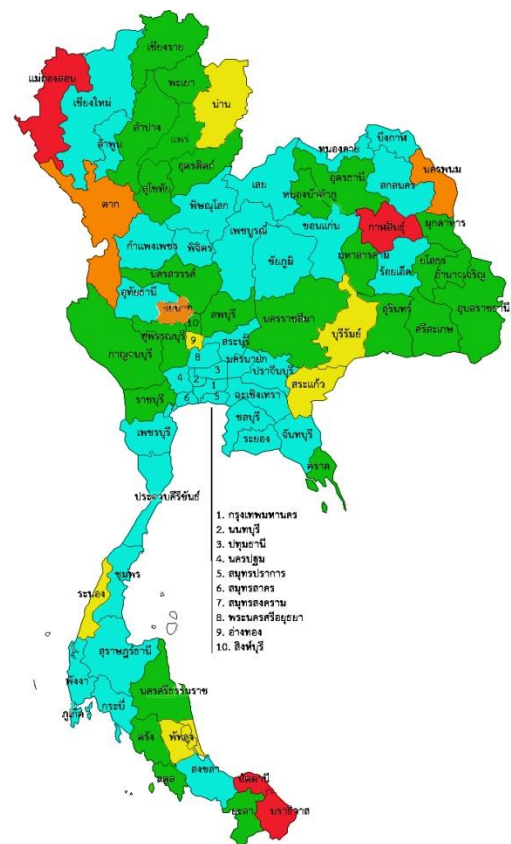


1.1.2 คนยากจนมีลักษณะโดยทั่วไป คือ ส่วนใหญ่มีการศึกษต่ำ ทำงานในภาคเกษตรกรรม และไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ลักษณะข้างต้นทำให้คนยากจนมีรายได้ต่ำ และขาดสวัสดิการด้านการงานที่เหมาะสม

1.1.3 ครึ่งเรือนขนาดใหญ่ ครึ่งเรือนแห่งกลาง ครึ่งเรือนสูงอายุ และครึ่งเรือนผู้หญิงและเด็กเป็นครึ่งเรือนเป้าหมายที่ต้องได้รับการดูแลอย่างใกล้ชิดเนื่องจากมีปัญหาความยากจนในระดับสูง ประกอบกับโอกาสในการหารายได้มีอยู่อย่างจำกัด

1.1.5 ความยากจนยังคงกระจุกตัวหนาแน่นอยู่ในภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือ และอยู่ในเขตชนบทมากกว่าเขตเมือง โดยในปี 2560 มีสัดส่วนคนจนร้อยละ 11.84 ร้อยละ 11.42 และร้อยละ 9.82 ของประชากรในแต่ละภาค ตามลำดับ และเมื่อพิจารณาแยกพื้นที่เมืองและชนบท พบว่า คนจนในเมืองและชนบท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 6.05 และร้อยละ 9.82 ตามลำดับ

แผนที่ความยากจนรายจังหวัด ปี 2560



1.2 สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยปี 2560

1.2.1 ภาพรวมสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้วัดโดยสัมประสิทธิ์จินี (Gini coefficient) เท่ากับ 0.453 เพิ่มขึ้นจากปี 2558 ที่เท่ากับ 0.445 ความแตกต่างของการถือครองรายได้ของประชากรที่มีสถานะทางเศรษฐกิจต่ำที่สุด และสูงที่สุดมีทิศทางดีขึ้น โดยลดลงจาก 22.08 เท่าในปี 2558 เหลือ 19.29 เท่าในปี 2560 โดยกลุ่มประชากรที่ได้รับประโยชน์จากการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นประชากรกลุ่มรายได้สูง (สถานะทางเศรษฐกิจสูงสุดร้อยละ 30% (upper 30%) โดยประชากรในกลุ่ม decile 2 – 7 มีสัดส่วนการถือครองรายได้ ลดลงจากปี 2558

1.2.2 รายได้ของกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุดยังเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำกว่าเป้าหมายเฉลี่ยร้อยละ 15 ต่อปี ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ซึ่งจะมีผลต่อการบรรลุเป้าหมายของแผนฯ ได้

1.2.3 การเข้าถึงการศึกษาภาคบังคับมีสัดส่วนสูง แต่ยังพบเด็กหลุดออกจากระบบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น โดยอัตราเข้าเรียนสุทธิตะดับมัธยมศึกษาตอนต้นอยู่ที่ร้อยละ 68.2 ลดลงจากระดับ

ประถมศึกษาที่สูงถึงร้อยละ 88.3 ขณะที่ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย แม้ว่าจะมีนโยบายเรียนฟรีแต่เด็กที่อยู่ในครัวเรือนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำยังมีอัตราการเข้าเรียนในระดับต่ำที่สุด นอกจากนี้ครัวเรือนยากจนยังเข้าถึงโครงการกู้ยืมเพื่อการศึกษาคิดเป็นสัดส่วนต่ำโดยกลุ่มที่เข้าถึงโครงการกู้ยืมเพื่อการศึกษาโดยมากเป็นกลุ่มชนชั้นกลาง

1.2.4 การเข้าถึงหลักประกันทางสุขภาพของคนไทย ไม่พบปัญหาความเหลื่อมล้ำ แต่การกระจายของบุคลากรทางการแพทย์ที่มีความแตกต่างกันมากในแต่ละภูมิภาค อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพการให้บริการ

1.2.5 การถือครองที่ดินยังมีความเหลื่อมล้ำระดับสูง โดยประชากรกลุ่มที่รวยที่สุดถือครองที่ดินร้อยละ 61.5 ขณะที่กลุ่มที่จนที่สุดถือครองเพียงร้อยละ 0.07 นอกจากนี้ยังพบครัวเรือนเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 6.76



2. แนวทางการดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ

ความยากจนและเหลื่อมล้ำเป็นปัญหาที่ไม่สามารถแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดได้ เนื่องจากความยากจน เป็นหนึ่งในสาเหตุที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำขึ้นในสังคม ขณะเดียวกันความเหลื่อมล้ำที่มากส่งผลให้การกระจายผลตอบแทนหรือโอกาสมีความแตกต่างกัน และนำไปสู่ปัญหาความยากจนได้ ดังนั้นแนวทางการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหา จึงจำเป็นต้องทำควบคู่กันไป โดยหากพิจารณาสภาพปัญหาของความยากจนและความเหลื่อมล้ำข้างต้น สามารถแบ่งแนวทางการแก้ไขได้ ดังนี้



1. การส่งเสริมการมีงานทำ

การมีงานทำเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้คนยากจนสามารถหลุดพ้นจากปัญหาความยากจนได้ อีกทั้งยังช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม เนื่องจากมีคนยากจนจำนวนมากที่ไม่ได้ทำงาน มีแนวทางที่สำคัญ คือ

- 1) การพัฒนาทักษะแรงงาน เพื่อเพิ่มผลิตภาพแรงงานไทยให้เป็นแรงงานฝีมือที่มีคุณภาพและ

มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ โดยการพัฒนาคุณภาพแรงงานทั้งด้านทักษะฝีมือแรงงาน ทักษะการใช้เทคโนโลยี ทักษะทางภาษา และทักษะด้านการจัดการ

- 2) ส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุด้วยการยืดช่วงเวลาทำงานและเพิ่มโอกาสในการทำงาน
- 3) การส่งเสริมให้มีโครงสร้างค่าจ้างในสถานประกอบการที่สอดคล้องกับความสามารถและประสบการณ์ รวมทั้งยกระดับกลไกการดูแลคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้ใช้แรงงานให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล
- 4) การส่งเสริมการเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตร โดยการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ในการกระบวนการผลิต การแปรรูป รวมถึงการจัดหาช่องทางการตลาด
- 5) จัดหาแหล่งทุนให้เกษตรกรรายย่อยมีทุนในการพัฒนาการเกษตรและยกระดับเป็นผู้ประกอบการการเกษตร



2. การส่งเสริมการมีที่ดินทำกิน

กระจายการถือครองที่ดินและการเข้าถึงทรัพยากร โดยแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างเขตพื้นที่ป่าทับซ้อนพื้นที่ทำกินของประชาชน รับรองสิทธิชุมชนในการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดิน กำหนดมาตรการเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์อย่างเป็นธรรม และกระจายการถือครองที่ดินในขนาดที่เหมาะสมต่อการประกอบอาชีพเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน ปรับระบบเอกสารสิทธิ์การถือครองที่ดินประเภทต่าง ๆ ให้ผู้มีรายได้น้อยและผู้ไม่มีที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ใช้เป็นหลักฐานประกอบการขอพิจารณาสินเชื่อกับสถาบันการเงินได้ รวมถึงการปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะเพื่อการประกอบอาชีพสำหรับประชาชน เพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยเข้าถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างเป็นธรรมและมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง



3. ด้านสวัสดิการ

การมีสวัสดิการที่ตรงจุด และตอบสนองต่อปัญหาของกลุ่มคนจน จะเป็นการช่วยลดทั้งปัญหาความยากจนและเหลื่อมล้ำ โดยแนวทางการจัดสวัสดิการมีดังนี้

- 1) พัฒนาระบบสวัสดิการ หลักประกันทางสังคม และหลักประกันทางเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพและคุ้มค่า โดยใช้ระบบฐานข้อมูลในการจัดสวัสดิการให้เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย โดยหลักประกันทางเศรษฐกิจที่สำคัญได้แก่ หลักประกันรายได้ของกลุ่มเกษตรกร หลักประกันด้านการออมที่และการบริหารจัดการการเงินต้องส่งเสริมให้คนยากจนทุกคนมีการออมในระดับที่เหมาะสม ไม่เป็นภาระเมื่อเข้าสู่ช่วงสูงวัย
- 2) การกระจายบริการสาธารณสุขอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ มีเป้าหมายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการทางสาธารณสุข ด้วยการพัฒนาสถานพยาบาลให้เพิ่มกำลังคนและนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาช่วยในการขยายการให้บริการ รวมทั้งยกระดับคุณภาพการให้บริการตามมาตรฐานสากลทั่วทุกพื้นที่ และส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงความรู้เพื่อการดูแลสุขภาพตนเองและครอบครัวได้มากขึ้น

3) เน้นการสร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ โดยเฉพาะกลุ่มประชากรในพื้นที่ห่างไกลและยากจน และกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการการดูแลเป็นพิเศษ การสนับสนุนกลไกความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ เพื่อพัฒนาการศึกษาในระดับจังหวัด เน้นการใช้เทคโนโลยีเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ รวมถึงระบบการติดตามสนับสนุนและประเมินผลเพื่อสร้างหลักประกันสิทธิการได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพของประชาชน



4. ด้านกฎหมาย

กฎระเบียบที่เอื้อประโยชน์ต่อคนทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียมเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ช่วยแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำได้ โดยมีแนวทางคือ

1) ปรับปรุงระบบและกลไกในการคุ้มครองผู้บริโภค การสนับสนุนองค์กรของผู้บริโภคให้มีความเข้มแข็ง ป้องกันการละเมิดสิทธิผู้บริโภค รวมทั้งส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างเป็นรูปธรรม

2) ปฏิรูประบบภาษี โดยกำหนดมาตรการเพื่อสร้างความเสมอภาคที่สำคัญ การพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อความเสมอภาคในการจัดเก็บภาษี และพัฒนาระบบข้อมูลการทำธุรกรรมทางการเงินของประชาชนและภาคธุรกิจ กำหนดเป้าหมายการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมเพื่อนำไปใช้ในการจัดบริการที่ชัดเจน



5. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

โครงสร้างพื้นฐานเป็นสิ่งที่รัฐจำเป็นต้องจัดหาให้กับประชาชนอย่างเท่าเทียมจากข้อมูลพบว่า ยังมีโครงสร้างพื้นฐานในบางประเภทที่ยังเหลื่อมล้ำอยู่ โดยเฉพาะในด้านเทคโนโลยี ซึ่งแนวทางในการดำเนินการแก้ไข เป็นดังนี้

การกระจายโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยี คมนาคม ขนส่งมวลชน การสื่อสาร พลังงาน สิ่งแวดล้อม โดยให้การจัดทำผังเมืองและผังภาค เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการทรัพยากร เพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน ลดการกระจุกกระจายของเมือง ปกป้องพื้นที่เกษตรกรรม วางแผนโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคให้มีความคุ้มค่าต่อการลงทุน ก่อให้เกิดความสมดุลระหว่างโครงสร้างพื้นฐานกับจำนวนประชากร และการเติบโตทางเศรษฐกิจ ตลอดจนกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวของแหล่งงานและการจ้างงาน

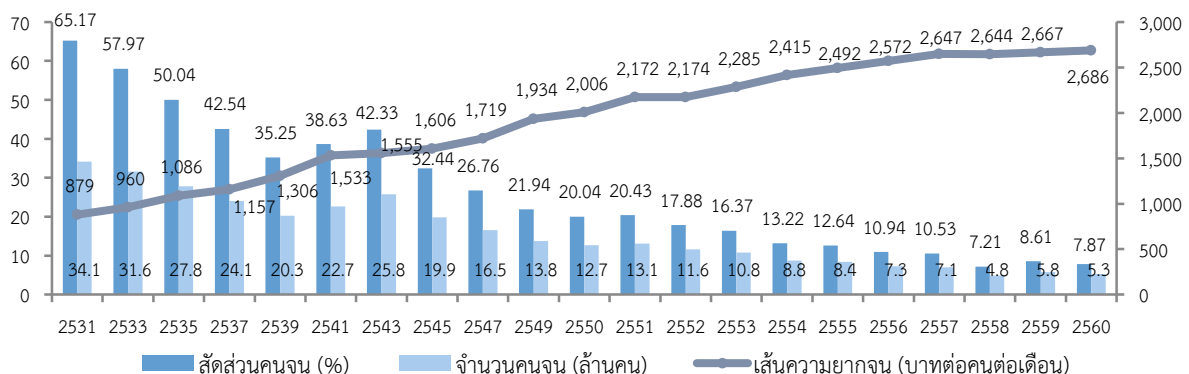
บทที่ 1 สถานการณ์ความยากจนในประเทศไทย ปี 2560

รายงานสถานการณ์ความยากจนของประเทศไทยใช้เส้นความยากจน (Poverty line) เป็นเครื่องมือในกำหนดครัวเรือนที่ยากจน โดยใช้แบบแผนการบริโภคของคนไทยในปี 2554 เป็นฐานในการคำนวณ ซึ่งเส้นความยากจนนี้สามารถแบ่งออกเป็นสองส่วน ประกอบด้วย การบริโภคอาหารขั้นต่ำ (Food line) และการบริโภคสินค้าจำเป็นอื่นที่ไม่ใช่อาหาร (Non Food line) โดยใช้ฟังก์ชันอรรถประโยชน์ (Utility Function) มาอธิบายพฤติกรรมการบริโภคที่แตกต่างกันของแต่ละปัจเจกบุคคล โดยแต่ละคนจะมีรูปแบบการบริโภคที่แตกต่างทำให้แต่ละครัวเรือนมีเส้นความยากจนที่ไม่เท่ากัน นอกจากนี้การคำนวณเส้นความยากจนยังใช้หลักการประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale) โดยอธิบายถึงสินค้าบางประเภทที่คนในครัวเรือนสามารถใช้ร่วมกันได้ เช่น แชมพู ยาสีฟัน และยังคำนึงถึงความแตกต่างของราคาสินค้าในแต่ละพื้นที่ (Spatial Price) อีกด้วย ทั้งนี้เส้นความยากจนจะบ่งบอกถึงค่าใช้จ่ายมาตรฐานขั้นต่ำที่คนจะสามารถดำรงชีพอยู่ได้ (Minimum Requirement) ในสังคม โดยคนที่ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพต่ำกว่าเส้นความยากจน จะถือว่าเป็นคนจน

1.1 ภาพรวมความยากจนในประเทศไทย ปี 2560

1.1.1 สถานการณ์ความยากจนในภาพรวมของประเทศไทยดีขึ้นมาก พบว่าสัดส่วนความยากจนลดลงจาก 8.61 ในปี 2559 เหลือร้อยละ 7.87 คิดเป็นจำนวนคนจนประมาณ 5.3 ล้านคน ในปี 2560 เป็นไปตามทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) ที่มีเป้าหมาย ณ สิ้นแผนฯ ให้สัดส่วนคนจนลดลงเหลือร้อยละ 6.5 ในปีที่ท้ายของแผน ทั้งนี้ความยากจนที่ลดลงในปี 2560 ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากสภาพอากาศที่เอื้ออำนวยต่อการเพาะปลูกส่งผลให้ผลผลิตภาคเกษตร เพิ่มขึ้นร้อยละ 5.8 และการจ้างงานภาคเกษตรเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.3 ประกอบกับภาครัฐมีมาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย อาทิ การลงทะเบียนบัตรสวัสดิการของรัฐในปี 2559 และปี 2560 มาตรการสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานรากตามแนวทางประชารัฐ เป็นต้น

แผนภาพที่ 1.1 เส้นความยากจน สัดส่วนคนจน และจำนวนคนจน ตั้งแต่ ปี 2531-2560



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

ทำไมเส้นความยากจนถึงต่ำมาก (ในมุมมองของคนทั่วไป)

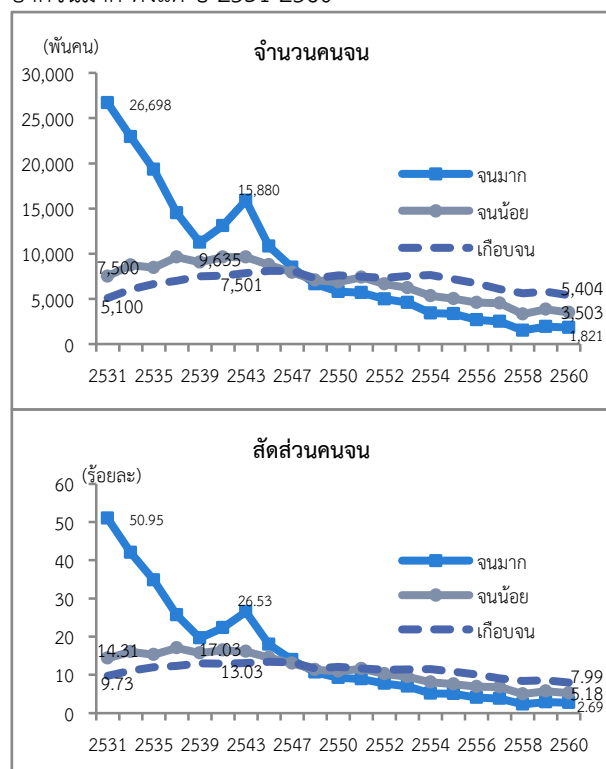
เส้นความยากจนของประเทศไทยคำนวณโดยอาศัยหลักทฤษฎีในด้านความจำเป็นพื้นฐานที่คนหนึ่งคนสามารถดำรงชีพอยู่ได้ โดยแบ่งเป็นความจำเป็นในการบริโภคอาหาร และความจำเป็นในการบริโภคสินค้าอื่นๆ อาทิเช่น เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และของใช้ส่วนตัวที่จำเป็น ข้อมูลดังกล่าวถูกจัดเก็บภายใต้โครงการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ โดยเป็นการสำรวจรายได้ ค่าใช้จ่าย และข้อมูลอื่นๆ ในระดับครัวเรือน ซึ่งกลุ่มตัวอย่างที่จัดเก็บมีการกระจายตามหลักมาตรฐานสถิติที่ทั่วโลกนำมาใช้ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลรายได้ และรายจ่ายจะเป็นการสำรวจจากการสอบถามหัวหน้าครัวเรือน ซึ่งเกิดจากการประมาณการว่าในเดือนที่ผ่านมา ครัวเรือนตัวอย่างมีการใช้จ่ายในแต่ละประเภทสินค้าเท่าไร หรือในสินค้าบางประเภท เช่น ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง โดยเฉลี่ยต่อเดือนประมาณเท่าไร ขณะที่การสำรวจรายจ่ายเกี่ยวกับอาหารจะเป็นการสอบถามทั้งปริมาณ และมูลค่าที่จ่ายโดยเฉลี่ยต่อสัปดาห์ ซึ่งทำให้ข้อมูลรายจ่ายที่เกิดจากการประมาณการของครัวเรือน อาจจะต่ำกว่าความเป็นจริงที่ครัวเรือนใช้จ่ายจริง เช่นเดียวกับการสำรวจข้อมูลในต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลรายได้ และรายจ่ายที่สำรวจข้างต้น เป็นข้อมูลที่ดีที่สุดที่สามารถนำมาใช้ในการคำนวณเส้นความยากจนได้ในปัจจุบัน

1.1.2 คนยากจนมาก ซึ่งเป็นคนที่อาจกลายเป็นคนยากจนเรื้อรังและอาจต้องให้ความช่วยเหลือเป็นพิเศษ ในปี 2560 มีจำนวนทั้งสิ้น 1.8 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 2.69 ของประชากรทั้งประเทศ ลดลงจากปี 2551 ที่มีสัดส่วนคนยากจนมากถึงร้อยละ 8.91 ของประชากรทั้งประเทศ

1.1.3 “คนเกือบจน” (Near poor) ซึ่งเป็นกลุ่มเสี่ยงที่จะกลับมาเป็นคนยากจนมีสถานการณ์ที่ดีขึ้น โดยในปี 2560 มีจำนวนคนเกือบจนจำนวน 5.40 ล้านคน หรือร้อยละ 7.99 ลดลงจาก 7.5 ล้านคนหรือร้อยละ 11.65 ของประชากรในปี 2551 ทั้งนี้เมื่อรวมจำนวนคนยากจนกับคนเกือบจน พบว่าในปี 2560 คนจนและคนเกือบจนรวมกันมีจำนวนทั้งสิ้น 10.72 ล้านคน หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 15.9 ของประชากรทั้งหมด

1.1.4 ช่องว่างความยากจน (Poverty gap) และ ความรุนแรงของปัญหาความยากจนมีแนวโน้มลดลง พบว่า ในปี 2560 ช่องว่างความ

แผนภาพที่ 1.2 จำนวนและสัดส่วนคนจน คนเกือบจน และคนยากจนมาก ตั้งแต่ ปี 2531-2560



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม

ยากจน และดัชนีความรุนแรงของปัญหาความยากจน อยู่ที่ร้อยละ 1.27 และร้อยละ 0.33 ตามลำดับ ลดลงมากเมื่อเทียบกับร้อยละ 4.04 และร้อยละ 1.22 ในปี 2551 ตามลำดับ ทั้งนี้แม้ว่าสถานการณ์ด้านความยากจนในปี 2560 จะดีขึ้น แต่ภาครัฐยังต้องให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากยังมีคนจำนวนมากที่มีความเสี่ยงต่อการกลับมาเป็นคนยากจน (กลุ่มคนเกือบจน) ขณะเดียวกันกลุ่มคนยากจนมากยังคงควรได้รับการช่วยเหลือเป็นพิเศษ เพื่อให้สามารถหลุดพ้นจากความยากจนได้

ตารางที่ 1.1 ตัวชี้วัดความยากจนและการกระจายรายได้ ทัวราชอาณาจักร

ตัวชี้วัด	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
ช่องว่างความยากจน	4.04	3.51	3.24	2.42	2.38	1.92	1.85	1.14	1.42	1.27
ความรุนแรงปัญหาความยากจน	1.22	1.06	0.97	0.70	0.70	0.53	0.51	0.30	0.38	0.33
เส้นความยากจน (บาท/คน/เดือน)	2,172	2,174	2,285	2,415	2,492	2,572	2,647	2,644	2,667	2,686
สัดส่วนคนจน (ร้อยละ)	20.43	17.88	16.37	13.22	12.64	10.94	10.53	7.21	8.61	7.87
จำนวนคนจน (ล้านคน)	13.1	11.6	10.8	8.8	8.4	7.3	7.1	4.8	5.8	5.3
สัดส่วนครัวเรือนยากจน(ร้อยละ)	18.54	15.81	14.50	11.64	10.74	9.24	9.10	6.14	7.30	6.34
จำนวนครัวเรือนยากจน*	3,620	3,170	3,010	2,486	2,344	2,089	2,065	1,309	1,731	1,525
สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ของรายได้	na.	0.490	na.	0.484	na.	0.465	na.	0.445	na.	0.453
สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ของรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค	0.405	0.398	0.396	0.375	0.393	0.378	0.371	0.359	0.367	0.364
ความเหลื่อมล้ำในรายได้กลุ่มรายสุด 20% สุดท้ายต่อกลุ่มรายสุด 20% แรก (เท่า)	na.	12.30	na.	11.81	na.	12.64	na.	10.31	na.	10.16
ความเหลื่อมล้ำในรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคกลุ่มรายจ่ายมากที่สุด 20% สุดท้าย ต่อกลุ่มรายจ่ายน้อยสุด 20% แรก (เท่า)	7.41	7.18	7.09	6.26	6.97	6.51	6.30	5.85	6.12	6.08
ประชากรทั่วประเทศ (ล้านคน)	64.2	65.0	66.0	66.2	66.5	66.8	67.0	67.2	67.5	67.7
จำนวนครัวเรือนทั้งหมด*	19,526	20,058	20,764	21,346	21,821	22,601	22,696	21,326	23,614	24,052

ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

: na. ไม่มีข้อมูล * มีหน่วยเป็นพันครัวเรือน

หมายเหตุ

ช่องว่างความยากจน (Poverty gap ratio) หมายถึง ช่องว่างระหว่างรายจ่ายของคนที่ยังได้เส้นความยากจนกับเส้นความยากจนเพื่อแบ่งชี้ว่าคนจนเหล่านี้มีระดับรายจ่ายต่ำกว่าเส้นความยากจนมากน้อยเพียงใดโดยเป็นการหาค่าเฉลี่ยร้อยละของช่องว่างระหว่างเส้นความยากจนกับรายจ่ายเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนของครัวเรือนยากจน คนจนที่มีรายจ่ายต่ำกว่าเส้นความยากจนมากก็จะมีค่าความยากลำบากมากกว่าผู้ที่มิรายจ่ายใกล้เส้นความยากจน

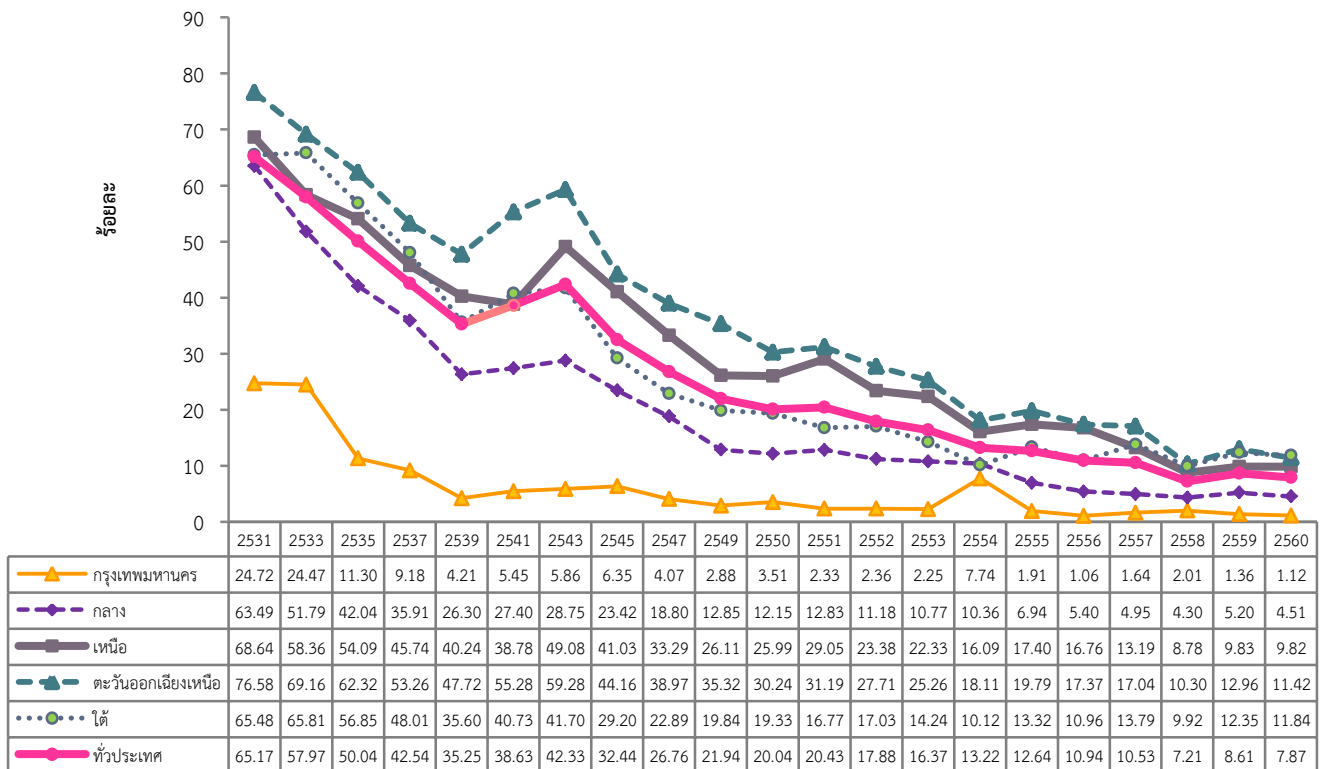
ความรุนแรงของปัญหาความยากจน (Severity of poverty) เป็นการวัดที่พิจารณาให้ความสำคัญกับกลุ่มคนจนที่มีปัญหาความยากจนรุนแรงหรือมีรายจ่ายต่ำกว่าเส้นความยากจนมากๆ เพื่อบ่งชี้ว่าการกระจายรายจ่ายในกลุ่มคนจนที่อยู่ใต้เส้นความยากจนโดยทำการถ่วงน้ำหนักมากให้กับค่าที่ต่ำกว่าเส้นความยากจนมากตัวชี้วัดนี้จะช่วยตรวจสอบติดตามความก้าวหน้าของสถานการณ์ของความยากจนที่สุดซึ่งแม้จะมีจำนวนน้อยแต่เป็นกลุ่มที่จะหลุดพ้นจากความยากจนได้ยากที่สุด

ค่าสัมประสิทธิ์จินี (Gini coefficient) เป็นเครื่องมือในการวัดความไม่เท่าเทียมในรูปของสัดส่วน (Gini ratio) ซึ่งค่าอยู่ระหว่าง 0 กับ 1 ยิ่งค่าเข้าใกล้ 1 มากเท่าไรแสดงว่าความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ยิ่งมีมากขึ้นโดยคำนวณจากการใช้ค่าอยู่พื้นที่ระหว่าง Lorenz curve ของการกระจายรายได้กับเส้นการกระจายรายได้สมบูรณ์เป็นตัวตั้งและค่าของพื้นที่ใต้เส้นการกระจายรายได้สมบูรณ์ทั้งหมดเป็นตัวหาร

1.2 ความยากจนระดับพื้นที่

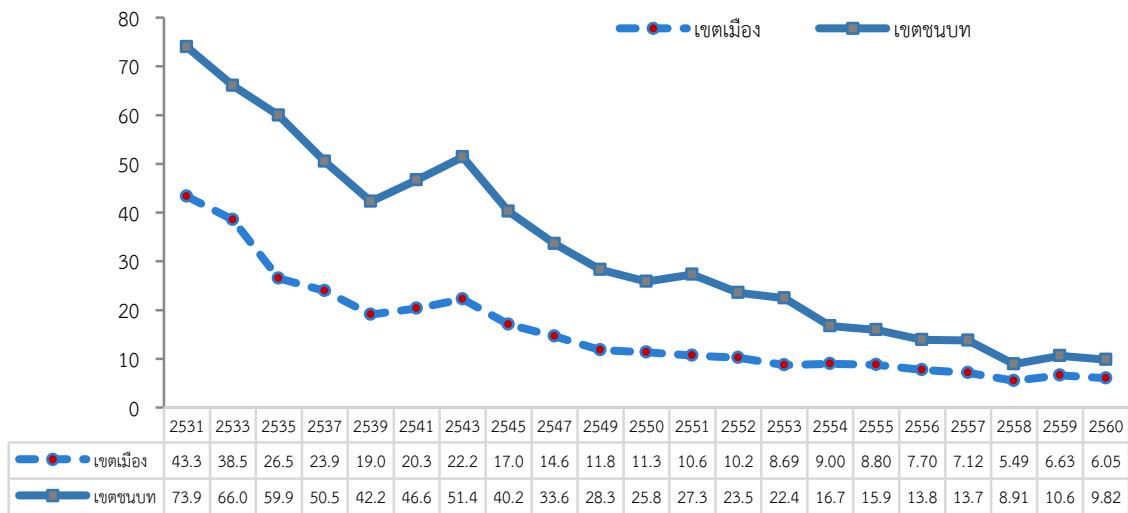
1.2.1 ความยากจนยังคงกระจุกตัวหนาแน่นอยู่ในภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือ และอยู่ในเขตชนบทมากกว่าเขตเมือง โดยในปี 2560 มีสัดส่วนคนจนร้อยละ 11.84 ร้อยละ 11.42 และร้อยละ 9.82 ของประชากรในแต่ละภาค ตามลำดับ และเมื่อพิจารณาแยกพื้นที่เมืองและชนบท พบว่า คนจนในเมืองและชนบท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 6.05 และร้อยละ 9.82 ตามลำดับ ลดลงจากร้อยละ 6.63 และร้อยละ 10.65 ในปี 2559 ตามลำดับ ปัญหาความยากจนในภูมิภาค ส่วนหนึ่งเป็นผลจากสภาพภูมิประเทศที่ไม่เอื้ออำนวยต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดรายได้สูง ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงาน การมีรายได้ และรวมถึงการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในพื้นที่ รวมทั้งปัญหาการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา ที่ส่งผลกระทบต่อความยากจนของคนในพื้นที่

แผนภาพที่ 1.3 การกระจายตัวของคนจนจำแนกภูมิภาค ปี 2531-2560



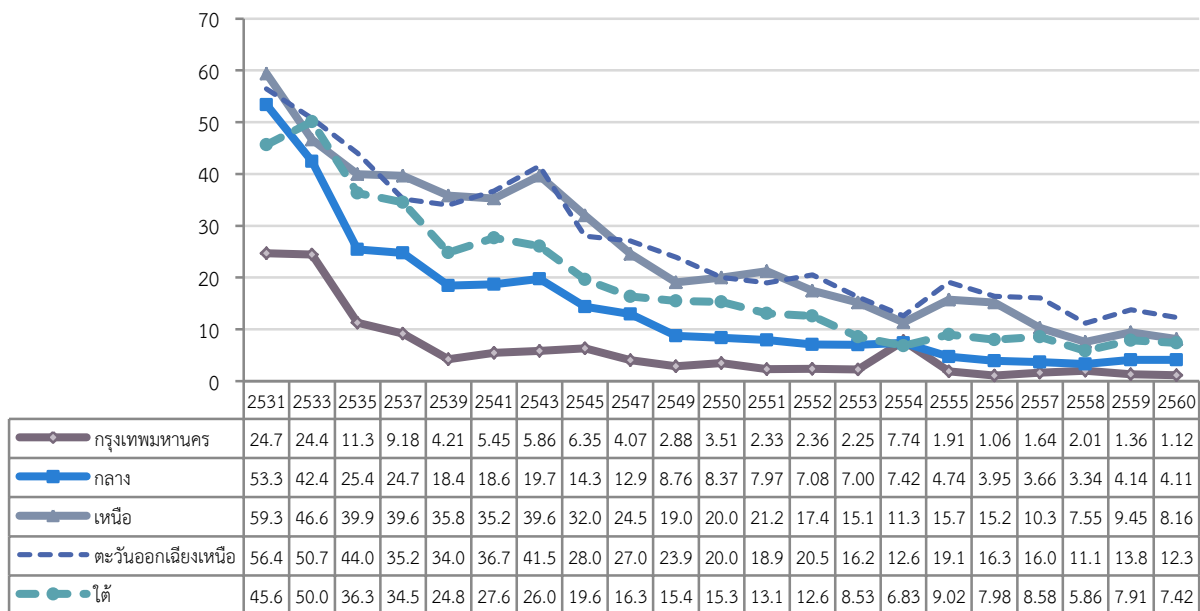
ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

แผนภาพที่ 1.4 การกระจายตัวของคนจนจำแนกตามเขตเมืองและชนบท ปี 2531-2560



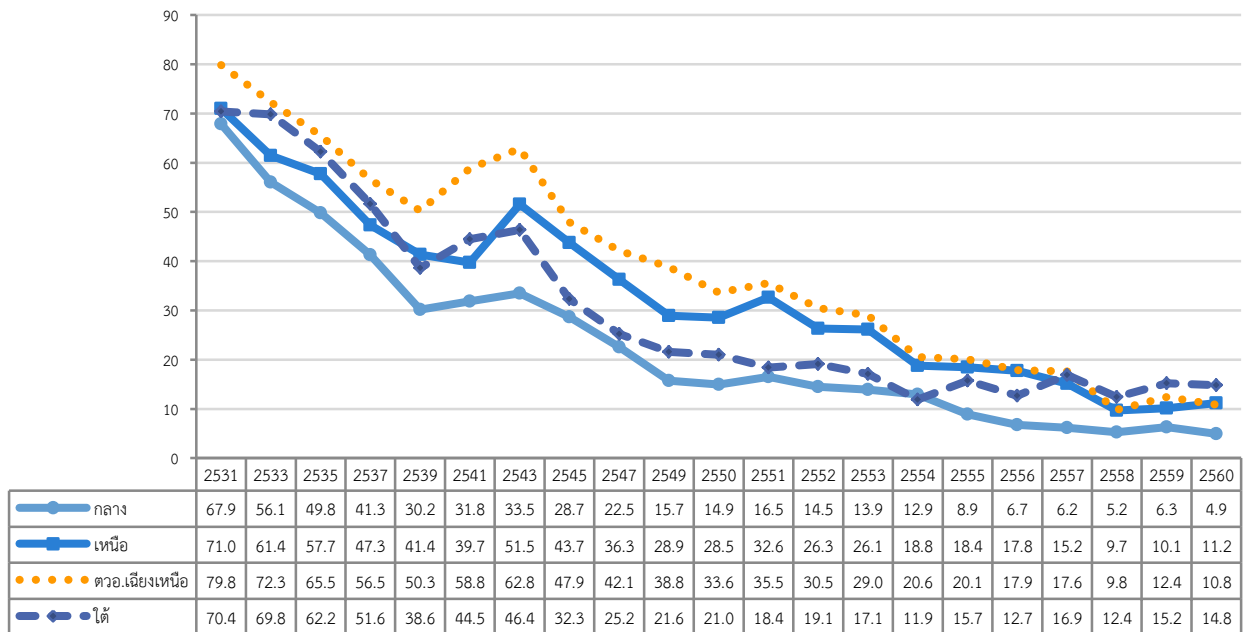
ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

แผนภาพที่ 1.5 สัดส่วนคนจนเขตเมือง (เมื่อวัดจากรายจ่ายเพื่อการบริโภค) จำแนกรายภาค ปี 2533-2560



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

แผนภาพที่ 1.6 สัดส่วนคนจนเขตชนบท (เมื่อวัดจากรายจ่ายเพื่อการบริโภค) จำแนกรายภาค ปี 2531-2560



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

ตารางที่ 1.2 จำนวนคนจน (เมื่อวัดจากรายจ่ายเพื่อการบริโภค) จำแนกตามภาคและเขตพื้นที่ ปี 2553-2560

ภาค	คนจนเขตเมือง (พันคน)								คนจนเขตชนบท (พันคน)							
	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
กรุงเทพมหานคร	187	648	161	90	141	174	118	98								
กลาง	580	632	416	357	340	318	404	411	1,378	1,273	875	658	602	510	607	473
เหนือ	612	476	687	689	482	364	469	415	1,990	1,393	1,330	1,248	1,038	644	655	705
ตะวันออกเฉียงเหนือ	900	734	1,167	1,043	1,065	772	993	919	3,890	2,692	2,568	2,228	2,136	1,158	1,427	1,208
ใต้	253	211	288	263	292	205	286	276	1,010	693	909	729	963	703	852	820
ทั่วประเทศ	2,532	2,701	2,720	2,443	2,319	1,833	2,269	2,119	8,269	6,051	5,682	4,863	4,739	3,014	3,541	3,206
(ร้อยละ)	23.4	30.86	32.4	33.44	32.86	37.81	39.06	39.8	76.56	69.1	67.6	66.6	67.14	62.19	60.94	60.2

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

1.3 ความยากจนในระดับจังหวัด

1.3.1 จังหวัดปัตตานีเป็นจังหวัดยากจนที่สุดในประเทศไทยโดยสัดส่วนคนจนเท่ากับร้อยละ 34.20 ในปี 2560 ลดจากร้อยละ 35.98 ในปี 2559 (ตารางที่ 1.3) รองลงมาได้แก่ จังหวัดนราธิวาส แม่ฮ่องสอน กาฬสินธุ์ นครพนม ตาก ชัยนาท บุรีรัมย์ สระแก้ว พัทลุง ตามลำดับ โดยในปี 2560 เป็นครั้งแรกที่ จังหวัดพัทลุงมีสัดส่วนคนจนสูงเป็น 1 ใน 10 ของจังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนมากที่สุด

1.3.2 จังหวัดที่มีปัญหาความยากจนสูงสุดเรื้อรัง ประกอบด้วย จังหวัดปัตตานี นราธิวาส แม่ฮ่องสอน กาฬสินธุ์ ตาก และบุรีรัมย์ โดยระหว่างปี 2543 – 2560 มีสัดส่วนคนจนอยู่ในลำดับสูงสุด 10 ลำดับแรก นอกจากนี้จังหวัดดังกล่าวยังมีระดับการพัฒนาที่ต่ำเมื่อพิจารณาจากดัชนีความก้าวหน้าของคน (Human Achievement Index: HAI) ในปี 2560 อีกด้วย โดยเฉพาะในจังหวัดแม่ฮ่องสอน นราธิวาส และ ปัตตานี ที่มีค่า HAI ต่ำที่สุด 3 อันดับแรก โดยจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีปัญหาในด้านการเดินทาง ระดับความก้าวหน้าด้านการศึกษาที่ต่ำ รวมทั้งรายได้ที่ต่ำอีกด้วย ส่วนจังหวัดนราธิวาสจะมีระดับความก้าวหน้าในด้านสุขภาพที่ต่ำ ขณะที่จังหวัดปัตตานีมีระดับความก้าวหน้าด้านชีวิตการงานต่ำ เป็นต้น

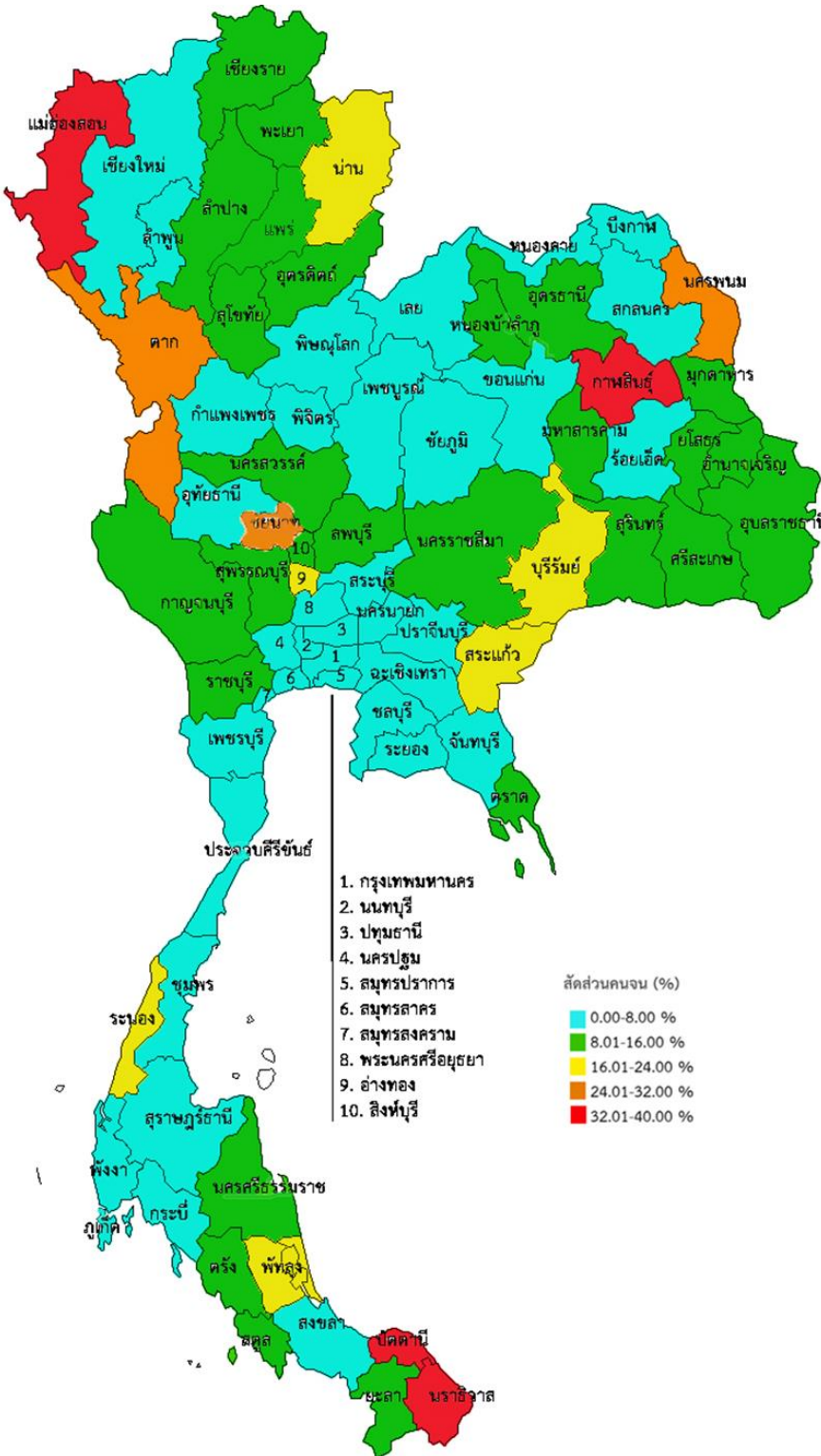
เมื่อพิจารณาจังหวัดที่ติดลำดับ 1 ใน 5 จังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูงที่สุดได้แก่ ปัตตานี นราธิวาส แม่ฮ่องสอน กาฬสินธุ์ และนครพนม พบว่า ทั้ง 5 จังหวัดมีโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ใช้แรงงานเป็นหลัก โดยอัตราการมีส่วนร่วมของแรงงานต่อผลิตภัณฑ์มวลรวม (Contribution of Labor to GPP) อยู่ที่ร้อยละ 39 – 41 ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศที่ร้อยละ 32 โดยแรงงานส่วนใหญ่ทำงานในภาคการเกษตร ส่งผลให้ผลตอบแทนแรงงานในจังหวัดดังกล่าวต่ำ นอกจากนั้นสภาพภูมิศาสตร์จังหวัดแม่ฮ่องสอนที่เป็นภูเขา-ที่ราบสูง ขณะที่จังหวัดปัตตานีและนราธิวาสซึ่งมีปัญหาความไม่สงบรวมถึงปัญหาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ห่างไกล ทำให้ไม่มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดรายได้สูง เช่น อุตสาหกรรม เป็นต้น แม้ว่าจะมีศักยภาพในด้านการท่องเที่ยว แต่มีความเหมาะสมในการท่องเที่ยวในบางฤดูกาลเท่านั้น

ตารางที่ 1.3 รายชื่อจังหวัดที่ติดอันดับ 10 จังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูงที่สุดหรือมีความยากจนหนาแน่นสูงที่สุดในช่วงปี 2543-2560

ปี พ.ศ.	ลำดับ1	ลำดับ2	ลำดับ3	ลำดับ4	ลำดับ5	ลำดับ6	ลำดับ7	ลำดับ8	ลำดับ9	ลำดับ10
2560	ปัตตานี (34.20)	นราธิวาส (34.17)	แม่ฮ่องสอน (33.33)	กาฬสินธุ์ (32.96)	นครพนม (27.78)	ตาก (27.18)	ชัยนาท (26.21)	บุรีรัมย์ (20.99)	สระแก้ว (19.03)	พิจิตร (18.67)
2559	แม่ฮ่องสอน (39.21)	นราธิวาส (37.30)	ปัตตานี (35.98)	กาฬสินธุ์ (31.99)	นครพนม (30.24)	ชัยนาท (28.34)	ตาก (27.54)	บุรีรัมย์ (24.32)	อำนาจเจริญ (24.00)	น่าน (22.73)
2558	ปัตตานี (34.91)	แม่ฮ่องสอน (32.19)	ตาก (24.48)	บุรีรัมย์ (23.34)	ยะลา (21.34)	น่าน (21.01)	ชัยนาท (19.64)	นราธิวาส (19.50)	กาฬสินธุ์ (17.78)	กาญจนบุรี (17.63)
2557	แม่ฮ่องสอน (46.08)	นราธิวาส (45.13)	กาฬสินธุ์ (42.67)	ปัตตานี (39.15)	บุรีรัมย์ (39.13)	ตาก (36.53)	ยะลา (32.83)	น่าน (28.80)	เชียงราย (26.83)	นครพนม (24.89)
2556	แม่ฮ่องสอน (65.16)	ปัตตานี (37.44)	นราธิวาส (35.31)	ตาก (34.00)	นครพนม (31.13)	กาฬสินธุ์ (31.03)	มุกดาหาร (29.26)	หนองบัวลำภู (27.38)	บุรีรัมย์ (25.35)	อุบลราชธานี (24.25)
2555	แม่ฮ่องสอน (63.17)	ปัตตานี (46.80)	นราธิวาส (42.73)	กาฬสินธุ์ (39.80)	ศรีสะเกษ (36.07)	ตาก (35.93)	นครพนม (35.28)	สกลนคร (34.25)	บุรีรัมย์ (31.61)	มุกดาหาร (30.80)
2554	แม่ฮ่องสอน (58.85)	ตาก (43.50)	ศรีสะเกษ (35.89)	บุรีรัมย์ (33.67)	ปัตตานี (33.39)	ยโสธร (32.45)	กาญจนบุรี (32.19)	นครพนม (32.11)	ราชบุรี (30.10)	กาฬสินธุ์ (28.55)
2553	แม่ฮ่องสอน (70.39)	ศรีสะเกษ (55.79)	ปัตตานี (54.26)	กาฬสินธุ์ (51.64)	นครพนม (46.41)	ตาก (45.87)	สระแก้ว (40.70)	นราธิวาส (35.24)	บุรีรัมย์ (32.82)	อุดรธานี (30.69)
2552	แม่ฮ่องสอน (74.39)	ศรีสะเกษ (58.73)	นราธิวาส (54.94)	กาฬสินธุ์ (51.18)	ปัตตานี (49.65)	บุรีรัมย์ (47.18)	สระแก้ว (41.73)	ยะลา (38.66)	ตาก (37.61)	นครพนม (37.06)
2551	แม่ฮ่องสอน (70.39)	กาฬสินธุ์ (57.00)	ศรีสะเกษ (54.87)	ปัตตานี (51.07)	สระแก้ว (46.25)	บุรีรัมย์ (42.84)	นครพนม (40.82)	นราธิวาส (40.13)	ตาก (39.70)	ชัยภูมิ (39.63)
2550	แม่ฮ่องสอน (74.40)	นราธิวาส (53.40)	ศรีสะเกษ (48.93)	สระแก้ว (48.22)	บุรีรัมย์ (47.29)	ปัตตานี (44.99)	สุโขทัย (41.53)	กาฬสินธุ์ (40.23)	ชัยภูมิ (39.74)	ตาก (37.08)
2549	แม่ฮ่องสอน (69.55)	นราธิวาส (66.20)	สระแก้ว (56.26)	บุรีรัมย์ (54.53)	อุบลราชธานี (49.29)	ปัตตานี (43.38)	ศรีสะเกษ (43.19)	ชัยภูมิ (42.39)	กาฬสินธุ์ (40.79)	นครพนม (36.73)
2547	สระแก้ว (68.80)	แม่ฮ่องสอน (59.47)	หนองบัวลำภู (53.92)	ตาก (51.67)	ชัยภูมิ (51.62)	สุรินทร์ (51.44)	ปัตตานี (49.36)	บุรีรัมย์ (49.26)	สกลนคร (48.04)	กาฬสินธุ์ (47.74)
2545	สระแก้ว (69.72)	นราธิวาส (67.61)	อุทัยธานี (63.06)	หนองบัวลำภู (62.75)	ตาก (62.67)	ศรีสะเกษ (62.54)	สุรินทร์ (60.48)	เพชรบูรณ์ (57.54)	แม่ฮ่องสอน (56.74)	ลำปาง (56.55)
2543	อุดรธานี (81.58)	หนองบัวลำภู (76.50)	สุรินทร์ (73.75)	นราธิวาส (73.30)	แม่ฮ่องสอน (72.83)	ยโสธร (70.22)	สระแก้ว (69.50)	เพชรบูรณ์ (69.00)	สุพรรณบุรี (68.92)	นครพนม (67.08)

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

แผนภาพที่ 1.7 แผนที่ความยากจนรายจังหวัด ปี 2560



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

1.4 ลักษณะของคนยากจน

เมื่อพิจารณาคุณลักษณะของคนยากจนในมิติด้านรายได้-รายจ่าย การศึกษา ลักษณะครัวเรือน สภาพที่อยู่อาศัย และการเข้าถึงแหล่งทุน พบว่า

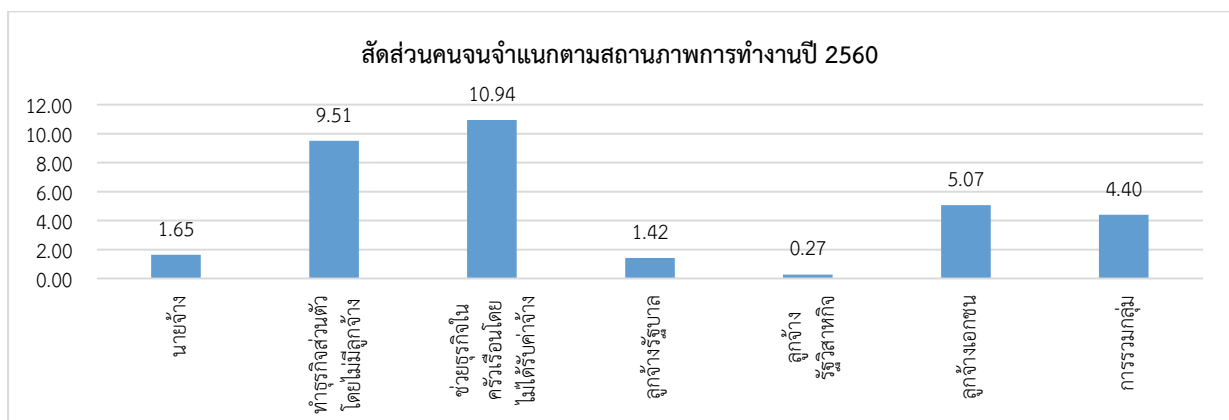
1.4.1 กลุ่มคนยากจนมีรายได้น้อยลง แต่ยังสูงกว่ารายจ่าย ในปี 2560 คนยากจนมีรายได้เฉลี่ย 2,823 บาทต่อคนต่อเดือนลดลงจากปี 2558 ที่มีรายได้เฉลี่ย 3,039 บาทต่อคนต่อเดือน อย่างไรก็ตามรายได้ของคนยากจนยังมีมูลค่าที่สูงกว่ารายจ่าย กล่าวคือ ในปี 2560 คนยากจนมีรายจ่ายเฉลี่ย 2,036 บาทต่อคนต่อเดือน ทั้งนี้แม้ว่าครัวเรือนยากจนจะมีรายได้ที่สูงกว่ารายจ่าย แต่รายได้ที่ลดลงสะท้อนให้เห็นถึงโอกาสในการหารายได้ที่ของคนยากจนลดลง

1.4.2 คนยากจนยังมีระดับการศึกษาต่ำ ในปี 2560 ผู้มีงานทำที่ยากจนส่วนใหญ่จบการศึกษาสูงสุดในระดับประถมศึกษาและต่ำกว่าจำนวน 3.6 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 77.7 ของคนยากจนทั้งหมด ลดลงเล็กน้อยจากปี 2558 ที่ร้อยละ 79.2 ทั้งนี้ ระดับการศึกษาสูงสุดของคนจนมีแนวโน้มพัฒนาที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่องตามนโยบายของภาครัฐจากโครงการเรียนฟรี และมาตรการอุดหนุนทางการศึกษาอื่น ซึ่งความแตกต่างของทักษะแรงงาน ส่งผลให้เกิดช่องว่างระหว่างค่าจ้างแรงงานที่มีทักษะต่ำ และทักษะสูง จากข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรในไตรมาส 2 ปี 2561 พบว่า ผู้มีงานทำที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า ได้รับค่าจ้างเฉลี่ย เพียง 8,126 บาทต่อเดือน และค่าจ้างจะเพิ่มขึ้นตามระดับการศึกษาที่เพิ่ม โดยผู้มีงานทำที่จบการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้รับค่าจ้างเฉลี่ยสูงถึง 25,204 บาทต่อเดือนสูงกว่าค่าจ้างเฉลี่ยของผู้จบการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่าถึง 3 เท่า

1.4.3 ครัวเรือนยากจนส่วนใหญ่มีสมาชิกในครัวเรือน 2-3 คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 45.3 ของครัวเรือนยากจนทั้งหมด รองลงมาเป็นครัวเรือนขนาด 4-6 คน ร้อยละ 40.2 ครัวเรือนเดี่ยว ร้อยละ 9.5 และครัวเรือนขนาด 7 คนขึ้นไปร้อยละ 5 ทั้งนี้แม้ว่าโครงสร้างครัวเรือนส่วนใหญ่จะอยู่ระหว่าง 2-6 คน แต่เมื่อพิจารณาสัดส่วนของครัวเรือนยากจน (poverty incidence) ตามขนาดของครัวเรือน จะพบว่า ครัวเรือนขนาด 7 คนขึ้นไปมีสัดส่วนครัวเรือนยากจนสูงที่สุดถึงร้อยละ 14.4 รองลงมาเป็นครัวเรือนขนาด 4-6 คน 2-3 คน และครัวเรือนเดี่ยว ที่ร้อยละ 9.57 5.75 และ 2.84 ตามลำดับ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาโครงสร้างครัวเรือนตามผู้อยู่อาศัย พบว่า ครัวเรือนยากจนที่เป็นครัวเรือนสูงอายุ (Aging Household) มีจำนวนถึง 2.4 แสนครัวเรือน หรือคิดเป็นสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 15.75 ของครัวเรือนยากจนทั้งหมด ครัวเรือนที่มีเด็กอาศัยกับผู้สูงอายุ (Skip-Generation) 0.66 แสนครัวเรือน หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 4.39 ของครัวเรือนทั้งหมด และยังมีครัวเรือนที่ผู้หญิงวัยทำงานอาศัยอยู่กับเด็กอีก 0.56 แสนครัวเรือน

1.4.4 ผู้มีงานทำที่ยากจนส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ (ทำธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง และช่วยธุรกิจในครัวเรือนโดยไม่ได้รับค่าจ้าง) จำนวน 1.8 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 36.0 ของผู้มีงานทำที่ยากจนทั้งหมด รองลงมาเป็นกลุ่มลูกจ้างภาคเอกชนจำนวน 0.7 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 15.4 ของผู้มีงานทำที่ยากจนทั้งหมด ซึ่งการที่คนยากจนเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระจำนวนมากเป็นหนึ่งในความเสี่ยงต่อการเข้าถึงสวัสดิการของภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการออมและการวางแผนเพื่อวัยเกษียณ เนื่องจากแรงงานกลุ่มดังกล่าวอาจไม่มีรายได้เพียงพอที่จะเข้าร่วมในกองทุนการออมแห่งชาติ จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2560 พบว่า สัดส่วนคนจนในกลุ่มแรงงานนอกระบบ ได้แก่ แรงงานช่วยธุรกิจในครัวเรือนโดยไม่ได้รับค่าจ้าง มีสัดส่วนคนจนสูงสุดที่ร้อยละ 10.94 รองลงมาเป็นแรงงานที่ทำธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้างมีสัดส่วนคนจนสูงถึงร้อยละ 9.51 ทั้งนี้แรงงานนอกระบบถือเป็นกลุ่มที่ต้องรับภาระทั้งในด้านอาชีวะอนามัยความปลอดภัยในการทำงาน สารเคมี และอุบัติเหตุ หากเกิดเหตุการณ์ดังกล่าว แรงงานต้องรับภาระค่าใช้จ่ายด้วยตนเอง ซึ่งจะกระทบต่อรายได้ของแรงงาน และก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ในสังคมมากขึ้น นอกจากนี้ผู้มีงานทำที่ยากจนส่วนใหญ่ทำงานในภาคเกษตรกรรม คิดเป็นแรงงานที่ยากจนทั้งสิ้น 1.83 ล้านคน หรือสัดส่วนคนจนร้อยละ 14.4 รองลงมาเป็นแรงงานที่ทำงานในสาขาก่อสร้างจำนวน 0.2 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 9.1

แผนภาพที่ 1.8 สัดส่วนคนจนจำแนกตามสถานภาพการทำงานปี 2560

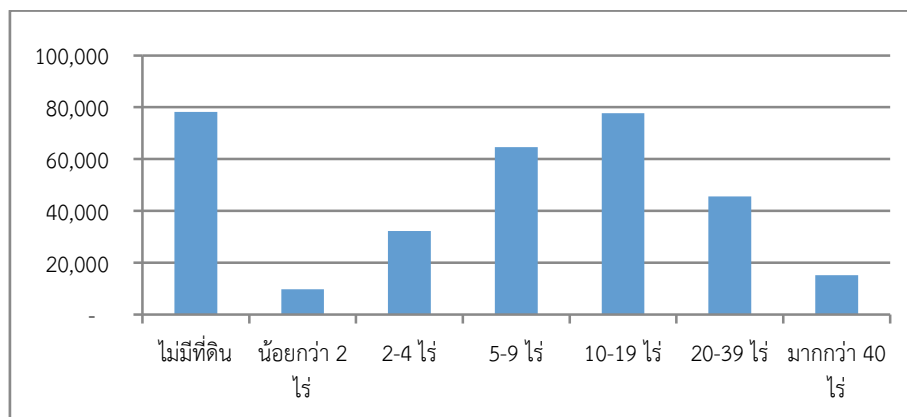


ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

1.4.5 ครัวเรือนยากจนในภาคเกษตรที่ไม่มีที่ดินทำกินมีจำนวนทั้งสิ้น 0.78 แสนครัวเรือน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 16 ของครัวเรือนยากจนในภาคเกษตรทั้งหมด ทั้งนี้ครัวเรือนยากจนภาคเกษตรที่มีที่ดินไม่เกิน 10 ไร่ มีจำนวนถึง 1.1 แสนครัวเรือน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 33 ของครัวเรือนยากจนภาคเกษตรทั้งหมด ข้อมูลข้างต้นชี้ให้เห็นว่ารัฐยังจำเป็นต้องมีนโยบายด้านที่ดินที่เจาะจงกับกลุ่มครัวเรือนยากจนที่มีความต้องการที่ดินอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ดี ระหว่างปี 2558 - 2561 รัฐบาลโดยอนุกรรมการจัดหาที่ดินภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติกำหนดพื้นที่เป้าหมายในการจัดสรรให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์โดยไม่ให้เป็นกรรมสิทธิ์ จำนวน

รวม 1.06 ล้านไร่ และมีการจัดสรรให้ประชาชน จำนวน 329,772 ไร่ นอกจากนี้ยังมีโครงการเกี่ยวเนื่อง ประกอบด้วย การพัฒนาที่ดิน พัฒนาแหล่งน้ำและปัจจัยพื้นฐาน ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ การรวมกลุ่ม รวมถึง แหล่งทุนอีกด้วย

แผนภาพที่ 1.9 การมีที่ดินทำกินของครัวเรือนคนจน



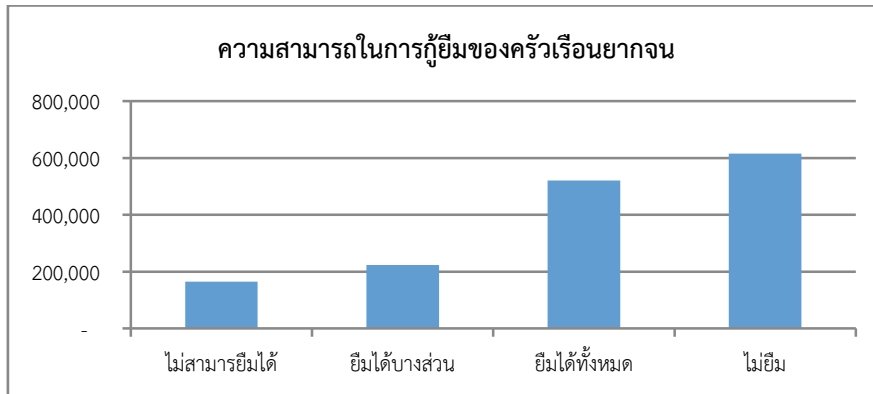
ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

ค่าจ้างขั้นต่ำ กับความยากจน และความเหลื่อมล้ำ

การศึกษาในต่างประเทศจำนวนมากพบว่าการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำช่วยลดปัญหาความยากจนลง อย่างไรก็ดี ในกรณีของประเทศไทย การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นการให้ความคุ้มครองทางด้านรายได้ของแรงงานที่เป็นลูกจ้าง ซึ่งเมื่อพิจารณาโครงสร้างการทำงานของคนยากจน พบว่า มีผู้มีงานทำยากจนเพียงร้อยละ 15 เท่านั้นที่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ (กลุ่มลูกจ้างภาคเอกชน) ทำให้การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไม่ได้มีส่วนช่วยให้แรงงานหลุดพ้นจากความยากจนได้ในวงกว้าง ข้อมูลข้างต้นสอดคล้องกับการศึกษาของ Del Carpio, Messina and Sanz-de-Galdeano (2014) ที่พบว่าค่าจ้างขั้นต่ำไม่ได้ช่วยในการลดความยากจนลง อย่างไรก็ดีการศึกษานี้ชี้ว่า ค่าจ้างขั้นต่ำช่วยให้ครัวเรือนมีการบริโภคที่สูงขึ้น นอกจากนี้ยังระบุว่า การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำช่วยลดความเหลื่อมล้ำในด้านรายได้ลง เนื่องจาก ค่าจ้างขั้นต่ำช่วยให้กลุ่มคนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจระดับล่าง (ต่ำกว่า decile ที่ 5) มีการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคที่เพิ่มขึ้น

1.4.6 ครัวเรือนยากจนที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินมีจำนวนทั้งสิ้น 1.6 แสนครัวเรือน คิดเป็น สัดส่วนร้อยละ 10 ของครัวเรือนทั้งหมด ขณะที่ครัวเรือนที่กู้ยืมได้บางส่วนมีจำนวนทั้งสิ้น 2.2 แสนครัวเรือน หรือร้อยละ 14.6 อย่างไรก็ดีครัวเรือนที่กู้ยืมได้เต็มจำนวนมีอัตราส่วนสูงถึงร้อยละ 34.1 และครัวเรือนที่ไม่ต้องการกู้ยืมอีกร้อยละ 40.4 เพิ่มขึ้นจากปี 2558 ที่จำนวน 5.6 หมื่นครัวเรือน หรือร้อยละ 3.9

แผนภาพที่ 1.10 ความสามารถในการกู้ยืมของครัวเรือนยากจน



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

1.4.7 ครัวเรือนยากจนส่วนใหญ่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ในปี 2560 มีจำนวนครัวเรือนที่เป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยและที่ดิน 1.24 ล้านครัวเรือน เพิ่มขึ้นจากปี 2558 ที่ 1.15 ล้านครัวเรือน ขณะที่ครัวเรือนที่เป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยแต่เช่าที่ดินมีจำนวน 3.6 หมื่นครัวเรือน เพิ่มขึ้นจากปี 2558 เช่นกัน ตรงข้ามกับครัวเรือนที่เช่าที่อยู่อาศัย โดยมีจำนวนลดลงเหลือ 1.0 แสนครัวเรือน จาก 1.3 แสนครัวเรือนในปี 2558 ทั้งนี้ ครัวเรือนยากจนที่ไม่มีที่อยู่อาศัยในปี 2560 มีจำนวนทั้งสิ้น 7.4 หมื่นครัวเรือน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 4.88 ของครัวเรือนยากจนทั้งหมด

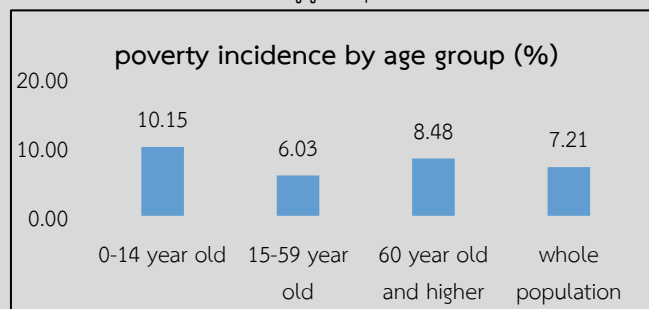
ตารางที่ 1.4 การมีที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของครัวเรือนยากจน

	ครัวเรือนยากจน		สัดส่วน	
	2558	2560	2558	2560
เป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยและที่ดิน	1,146,525	1,239,450	79.94	81.30
เป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยและเช่าที่ดิน	24,785	36,384	1.73	2.39
เป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยแต่ที่ดินเป็นของรัฐ	75,073	68,365	5.23	4.48
ซื้อที่อยู่อาศัย	478	1,513	0.03	0.10
เช่า	103,804	83,095	7.24	5.45
เช่าแต่คนอื่นจ่ายค่าเช่า	27,253	21,369	1.90	1.40
อยู่ฟรี	53,518	70,188	3.73	4.60
อื่นๆ	2,880	4,208	0.20	0.28

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

ความช่วยเหลือทางสังคมต่อการลดความยากจนของประเทศไทย: บทบาทของเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และผู้พิการ

จากสัดส่วนคนจนในกลุ่มผู้สูงอายุที่สูงเป็นอันดับ 2 รองจากเด็ก ขณะเดียวกันสัดส่วนผู้พิการที่ยากจนสูงเป็น 2 เท่าของสัดส่วนคนจนเฉลี่ย ทำให้ทั้งสองกลุ่มเป็นกลุ่มที่ต้องได้รับการช่วยเหลือ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะโอกาสในการหางานทำมีอยู่อย่างจำกัด ทำให้มีรายได้ไม่เพียงพอ ซึ่งในกรณีของประเทศไทย ปัจจุบันทั้งสองกลุ่มได้รับเงินช่วยเหลือจากภาครัฐ หรือเบี้ยยังชีพ โดยในกรณีของผู้สูงอายุ ประเทศไทยจัดให้มีเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตั้งแต่ปี 2536 เป็นต้น และ เบี้ยยังชีพผู้พิการตั้งแต่ปี 2551 เป็นต้นมา ทั้งสองส่วนถือเป็นเงินช่วยเหลือทางสังคมที่รัฐบาลมอบให้ อย่างไรก็ตามก็ยังมีคำถามว่า เบี้ยยังชีพช่วยให้ครัวเรือนหลุดพ้นจากความยากจนหรือไม่ การศึกษาของ Bastagli et al (2016) ซึ่งได้รวบรวมการศึกษาเกี่ยวกับเงินอุดหนุนต่อความยากจนจำนวน 44 การศึกษาและพบว่า มีเพียง 9 การศึกษาเท่านั้นที่เงินอุดหนุนภาครัฐช่วยลดความยากจน ขณะที่ การศึกษาในเชิงเดี่ยว เช่น (2011) กลับพบว่า เงินช่วยเหลือเด็กและผู้สูงอายุ ลดความยากจนลงใน 13 ประเทศในกลุ่มลาตินอเมริกา



Source: NESDB (2016) Poverty and Inequality in Thailand in 2015

สำหรับกรณีของประเทศไทย ซึ่งได้ทำการศึกษาโดยใช้ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนในปี 2558 โดยใช้แบบจำลอง logistic model พบว่า การได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุทำให้โอกาสในการเป็นครัวเรือนยากจนลดลง ขณะที่ เบี้ยยังชีพผู้พิการไม่ส่งผลต่อความยากจนอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากโครงสร้างของครัวเรือนยากจนที่โดยเฉลี่ยมีผู้สูงอายุเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้เมื่อพิจารณาผลกระทบของครัวเรือนที่ได้รับเบี้ยยังชีพ ต่อรายจ่ายของครัวเรือน ยังพบว่า การให้เงินอุดหนุนทั้งสองกลุ่ม ช่วยให้ครัวเรือนมีความสามารถในการใช้จ่ายใช้สอยเพิ่มขึ้น

Dependent variable is ครัวเรือนยากจน

	Independent Variable	Coefficient		ODD RATIO	
Cash transfer	เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	-0.360	***	-0.00887	***
	เบี้ยยังชีพผู้พิการ	0.173		0.00427	
Health care	Health	-0.925	***	-0.02279	***
Constant		20.918	***	1.3101	***
Pseudo R-squared		0.7249			
Number of Observation		125346			

Source: SES 2015, Author's calculation

หมายเหตุ แบบจำลองข้างต้นมีตัวแปรควบคุมประกอบด้วย ลักษณะของครัวเรือน สถานะเศรษฐกิจของครัวเรือน ลักษณะของหัวหน้าครัวเรือน เป็นต้น

บทที่ 2 สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2560

ความเหลื่อมล้ำเป็นประเด็นที่รัฐบาลไทยให้ความสำคัญมาโดยตลอด และมีความหมายครอบคลุมในวงกว้างมากกว่าความแตกต่างเพียงแค่ว่ารายได้ โดยความเหลื่อมล้ำยังสามารถพิจารณาได้จากการปัจจัยอื่นที่สำคัญ อาทิเช่น การครอบครองทรัพยากรอื่น และการเข้าถึงสวัสดิการ ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำในมุมมองที่ยิ่งขึ้น โดยในบทนี้จะเป็นการพิจารณาความเหลื่อมล้ำในมิติด้านรายได้ รายจ่าย ที่ดิน การเข้าถึงแหล่งทุน และการเข้าถึงนโยบายของรัฐในด้านสวัสดิการที่รัฐจัดหาให้กับครัวเรือน ดังนี้

2.1 ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้¹

ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ : ปัจจุบันปัญหาการกระจายรายได้ของไทยอยู่ในระดับสูงแต่ยังไม่ถึงระดับที่รุนแรง² โดยมีค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ด้านรายได้ เท่ากับ 0.453 ในปี 2560 เพิ่มขึ้นจากปี 2558 ที่ 0.445 สะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยยังคงมีปัญหาการกระจายรายได้ ที่ยังคงกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนรวยที่สุดร้อยละ 10 ซึ่งถือครองรายได้รวมประมาณร้อยละ 35.29 ของรายได้ทั้งหมดของประเทศ ขณะที่กลุ่มคนที่มียาได้ต่ำที่สุดร้อยละ 10 ถือครองรายได้เพียงร้อยละ 1.83 ของรายได้ทั้งหมดเท่านั้น ส่งผลให้ความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มคนรวยที่สุดกับกลุ่มคนจนที่สุดแตกต่างกัน 19.29 เท่า ดีขึ้นเมื่อเทียบกับ 22.08 เท่าในปี 2558 แต่ยั้บว่ามีความแตกต่างในระดับสูงเมื่อเทียบกับประเทศในกลุ่ม OECD ซึ่งมีความแตกต่างเพียง 8.52 เท่า³ และมีค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคเพียง 0.32

เมื่อพิจารณารายได้เฉลี่ยของคนจนที่สุดและคนรวยที่สุดจะพบว่า ยังมีความแตกต่างกันมาก ทั้งนี้ แม้ว่าโดยในช่วงปี 15 ปีที่ผ่านมา (2545 – 2560) รายได้ของคนที่ยากจนที่สุด (บาทต่อคนต่อเดือน) เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 8.8 ต่อปี เร็วกว่าการเพิ่มขึ้นของรายได้คนที่รวยที่สุด (บาทต่อคนต่อเดือน) ที่มีรายได้เฉลี่ยร้อยละ 5.5 ต่อปี แต่เป็นการขยายตัวบนฐานที่แตกต่างกันมากกล่าวคือในปี 2545 รายได้ของคนที่ยากจนที่สุดเท่ากับ 635 บาทต่อคนต่อเดือน ขณะที่รายได้ของคนที่ยากจนที่สุดเท่ากับ 15,564 บาทต่อคนต่อเดือน จึงทำให้ความแตกต่างของรายได้คน 2 กลุ่มยังมีช่องว่างสูง ซึ่งการจะลดช่องว่างได้จะต้องยกระดับรายได้ของคนที่ยากจนที่สุดให้เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าอดีตที่ผ่านมา นอกจากนี้ยังพบว่ากลุ่ม decile ที่ 2-7 มีสัดส่วนการถือครองรายได้ที่ลดลงจากปี 2558 สะท้อนการกระจุกตัวของรายได้ในกลุ่มบน และการแบ่งปันผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ไม่ทั่วถึง ซึ่งจะต้องเฝ้าระวังปัญหาการกระจายรายได้ของคนในกลุ่มนี้เพื่อไม่ให้เกิดเป็นปัญหาความเหลื่อมล้ำที่รุนแรงในอนาคต

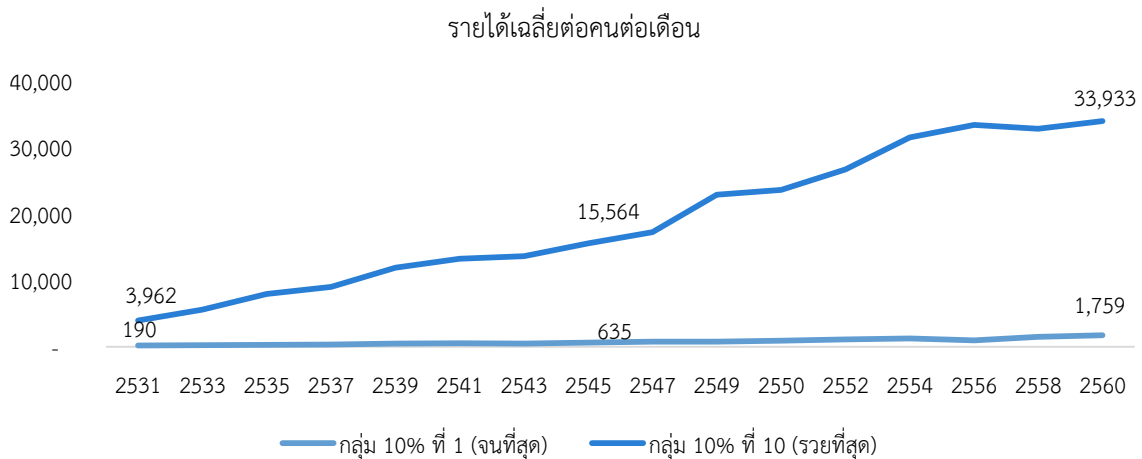
ตารางที่ 2.1 : สัดส่วนรายได้ของประชากร จำแนกตามกลุ่มประชากร ตามระดับรายได้ (Decile by Income) ปี 2545-2560

กลุ่มประชากรตามระดับรายได้	สัดส่วนรายได้ของประชากร (ร้อยละ)								
	2545	2547	2549	2550	2552	2554	2556	2558	2560
กลุ่ม 10% ที่ 1 (จนที่สุด)	1.61	1.75	1.34	1.55	1.62	1.56	1.06	1.58	1.83
กลุ่ม 10% ที่ 2	2.57	2.73	2.46	2.66	2.80	3.05	3.10	3.34	3.2
กลุ่ม 10% ที่ 3	3.40	3.56	3.34	3.51	3.66	3.88	4.03	4.22	4.11
กลุ่ม 10% ที่ 4	4.29	4.46	4.28	4.45	4.59	4.76	4.97	5.18	5.04
กลุ่ม 10% ที่ 5	5.35	5.55	5.39	5.56	5.65	5.77	6.07	6.29	6.17
กลุ่ม 10% ที่ 6	6.71	6.90	6.78	6.97	7.01	7.02	7.40	7.63	7.53
กลุ่ม 10% ที่ 7	8.59	8.73	8.67	8.86	8.84	8.66	9.15	9.33	9.28
กลุ่ม 10% ที่ 8	11.52	11.61	11.49	11.49	11.43	10.92	11.65	11.66	11.72
กลุ่ม 10% ที่ 9	16.48	16.41	16.26	16.08	15.95	15.11	15.77	15.78	15.83
กลุ่ม 10% ที่ 10 (รวยที่สุด)	39.48	38.30	39.98	38.87	38.44	39.27	36.81	34.98	35.29
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
สัดส่วนกลุ่มที่10/ กลุ่มที่1 (เท่า)	24.50	21.93	29.92	25.10	23.76	25.23	34.85	22.08	19.29

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนสำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ตั้งแต่ปี 2549 เป็นต้นไป มีการบันทึกข้อมูลรายได้ติดลบหรือขาดทุน รายได้ หมายถึง รายได้ประจำที่ไม่รวมรายรับอื่น ๆ (เช่น เงินทุนการศึกษา มรดก พินัยกรรม ของขวัญประกันสุขภาพ ประกันภัยและประกันชีวิต/ประกันสังคม เงินอุดหนุน เงินรางวัลค่านายหน้าและเงินได้จากการเล่น เป็นต้น)

แผนภาพที่ 2.1 รายได้เฉลี่ยต่อคนต่อเดือน ปี 2531 - 2560



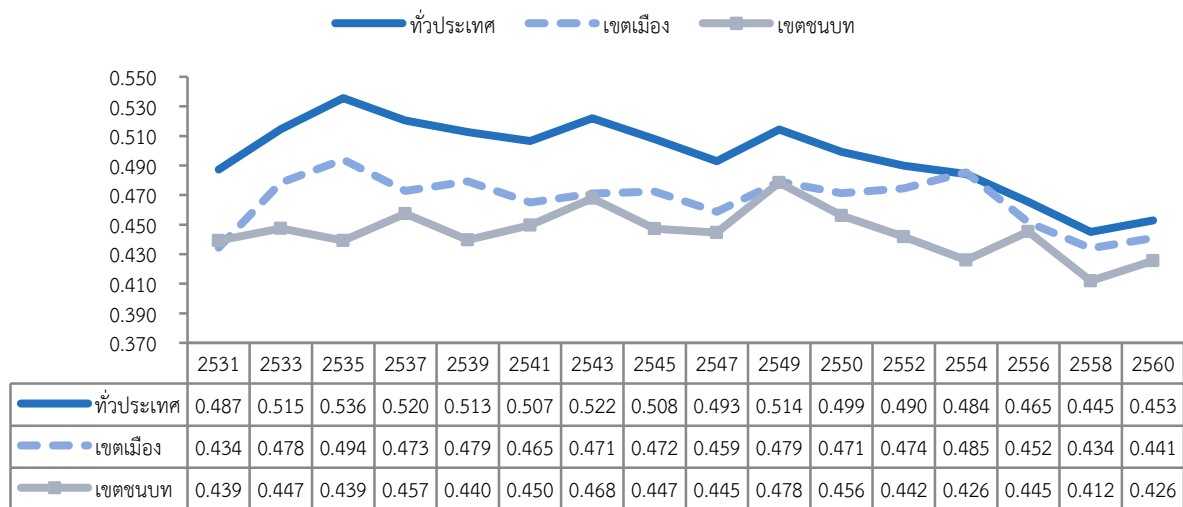
ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนสำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

ปัจจัยหนึ่งที่เป็นสาเหตุให้รายได้มีความเหลื่อมล้ำ คือ โครงสร้างการทำงานของคน ซึ่งพบว่า คนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ทำงานในสาขาเกษตรกรรม ซึ่งทำให้มีรายได้ต่ำไปด้วย โดยเมื่อพิจารณาค่าจ้างแรงงานจำแนกตามอุตสาหกรรม พบว่า แรงงานในภาคเกษตรกรรมได้รับค่าจ้างต่ำมาโดยตลอด โดยค่าจ้างแรงงานภาคเกษตร ในช่วงปี 2556 -2560 เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 0.9 โดยในปี 2556 ค่าจ้างแรงงานภาคเกษตรเท่ากับ 5,574 บาทต่อเดือน และเพิ่มเป็น 5,772 บาทต่อเดือนในปี 2560 โดยค่าจ้างดังกล่าวไม่เคยเพิ่มขึ้นเกินกว่า 6,000 บาทเลยในตลอดระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา ขณะที่ค่าจ้างแรงงานภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 2.2 และ 1.5 ต่อปี ตามลำดับ โดยในปี 2560 ค่าจ้างแรงงานในภาคอุตสาหกรรมอยู่ที่ 12,532 บาทต่อเดือน และค่าจ้างแรงงานในภาคบริการอยู่ที่ 14,867 บาทต่อเดือน ความแตกต่างระหว่างการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างแรงงาน ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำอย่างมาก

ขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาระดับการศึกษาตามสถานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือน ยังพบว่า ครัวเรือนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจต่ำมีการศึกษาในระดับต่ำ มีผลต่อค่าจ้างและรายได้ของครัวเรือนในกลุ่มดังกล่าวต่ำไปด้วย จากข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรใน 2560 พบว่า ผู้มีงานทำที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า ได้รับค่าจ้างเฉลี่ย เพียง 8,060 บาทต่อเดือน และค่าจ้างจะเพิ่มขึ้นตามระดับการศึกษาที่เพิ่ม โดยผู้มีงานทำที่จบการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้รับค่าจ้างเฉลี่ยสูงถึง 25,259 บาทต่อเดือนสูงกว่าค่าจ้างเฉลี่ยของผู้จบการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่าถึง 3 เท่า

เมื่อพิจารณาความเหลื่อมล้ำเปรียบเทียบระหว่างเขตเมืองและชนบท พบว่า เขตเมืองมีความเหลื่อมล้ำสูงกว่าเขตชนบทมาโดยตลอด ส่วนหนึ่งเกิดจากความหลายหลายในอาชีพและรายได้ อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างดังกล่าวไม่ได้สูงมากนัก โดยในปี 2560 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ของครัวเรือนในเขตเมืองมีค่าเท่ากับ 0.44 ขณะที่ในเขตชนบทมีค่าเท่ากับ 0.42

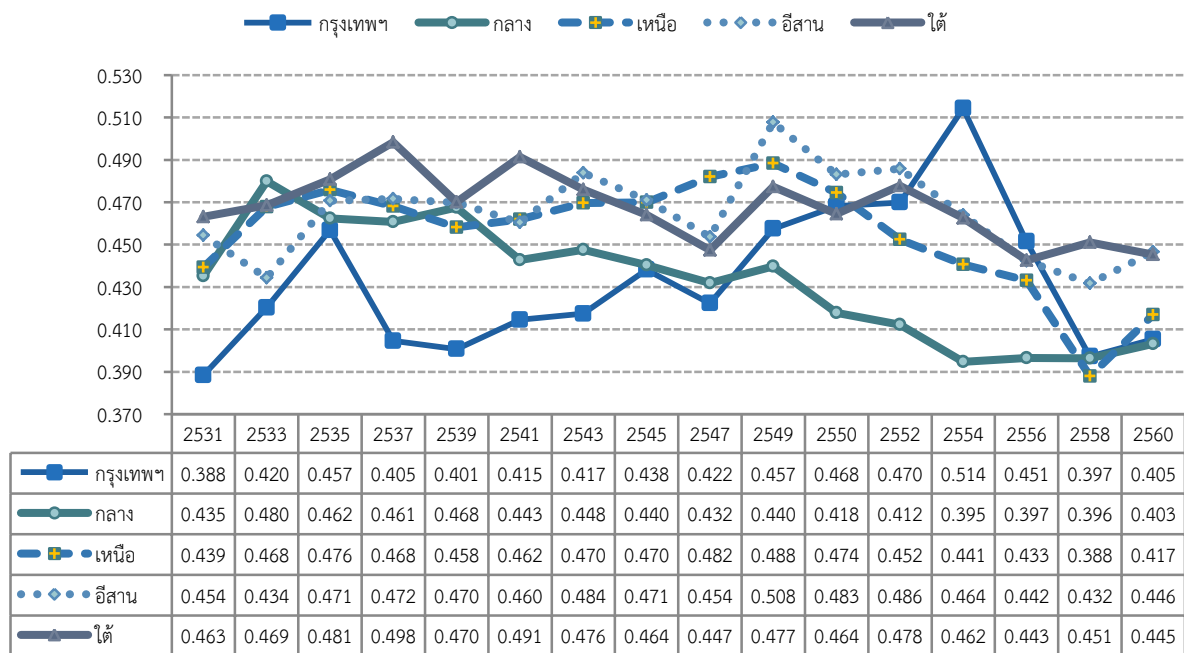
แผนภาพที่ 2.2 : ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ด้านรายได้ : ทั่วประเทศ เขตเมือง-เขตชนบท



ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนสำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบความเหลื่อมล้ำของประชากรในแต่ละภูมิภาคในปี 2560 พบว่า ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ของภาคตะวันออกเหนือมีค่าสูงสุดเท่ากับ 0.446 รองลงมาเป็นภาคใต้ที่ 0.445 และภาคเหนือที่ 0.417 ส่วนภาคกลาง และกรุงเทพฯ ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้อาจมีค่าเท่ากันที่ 0.405 ทั้งนี้เพราะพื้นที่กรุงเทพฯ มีการพัฒนาที่ครอบคลุม ขณะที่ในภูมิภาคยังมีพื้นที่ชนบทและพื้นที่ชายขอบที่ยังต้องการพัฒนา

แผนภาพที่ 2.3 : ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ด้านรายได้ : รายภาค

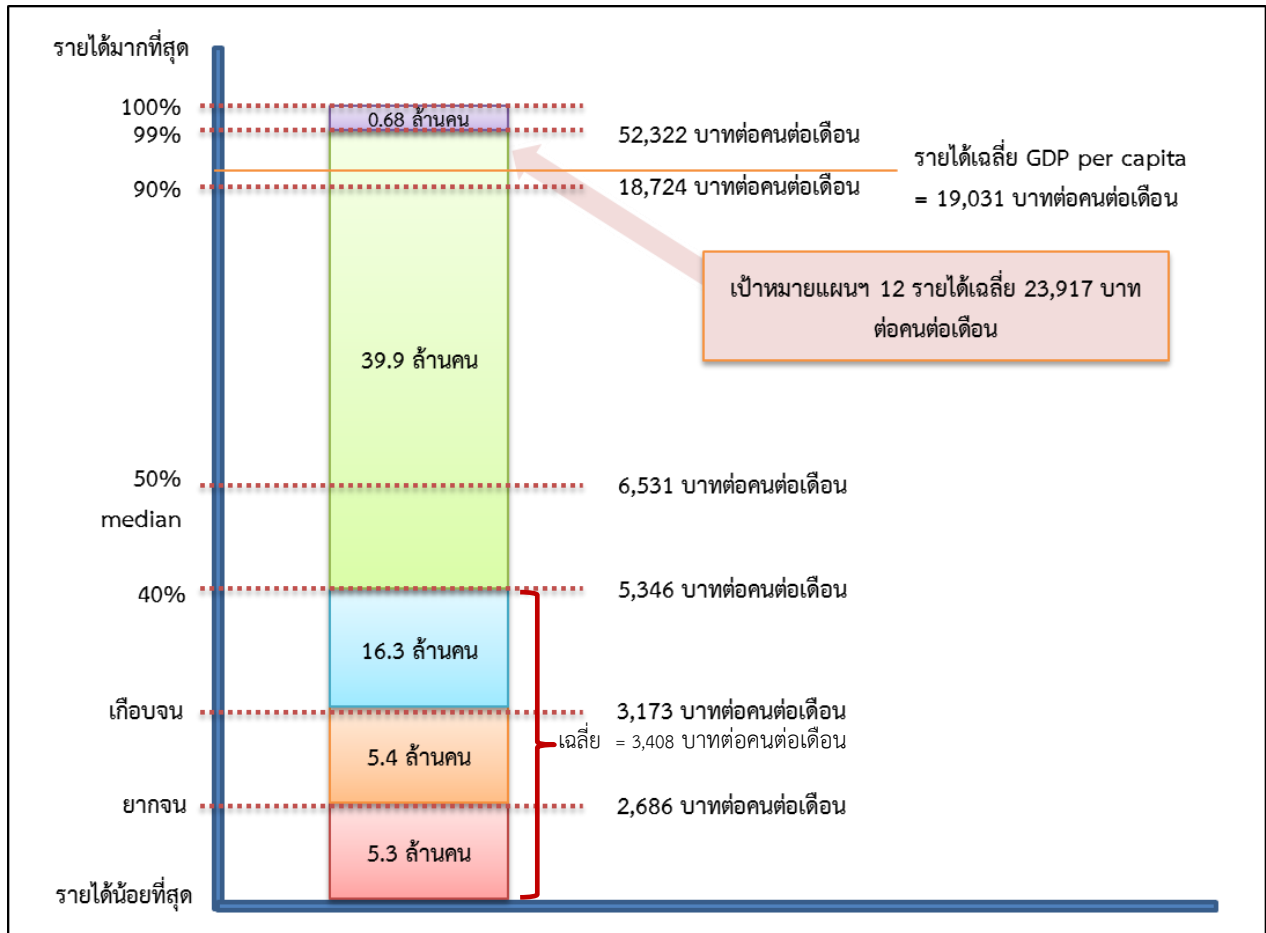


ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนสำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

2.2 สถานการณ์กลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด (Bottom 40)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 มีเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำของรายได้และลดความยากจนลง โดยตัวชี้วัดที่สำคัญภายใต้เป้าหมายนี้ คือ ส่วนแบ่งรายได้ของกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ล่างที่มีรายได้ต่ำสุด มีสัดส่วนรายได้เพิ่มขึ้นเฉลี่ยต่อหัวร้อยละ 15 ต่อปี สันทรัพย์ทางการเงินของกลุ่มครัวเรือน 40 ล่างที่มีรายได้ต่ำสุดเพิ่มขึ้น และหนี้สินต่อรายได้ของคนกลุ่มนี้ลดลง ซึ่งในปี 2560 พบว่า กลุ่มประชากรร้อยละ 40 ล่างที่มีรายได้ต่ำสุด (Bottom 40) ในประเทศไทย ซึ่งมีจำนวนประมาณ 27.1 ล้านคน มีรายได้ต่ำกว่า 5,346 บาทต่อคนต่อเดือน โดยร้อยละ 38.7 ของประชากรกลุ่มนี้เป็นคนยากจนและคนเกือบจน⁴ ซึ่งเป็นกลุ่มเสี่ยงในการกลับเข้ามาเป็นคนยากจนได้ง่าย และเมื่อพิจารณาในภาพรวมกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุดนี้มีรายได้โดยเฉลี่ยเพียง 3,408 บาทต่อคนต่อเดือน เพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากปี 2558 ที่ 3,353 บาทต่อคน สาเหตุที่รายได้เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย

แผนภาพที่ 2.4 เกณฑ์รายได้สูงสุดของกลุ่มประชากร ปี 2560



ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาการประกอบอาชีพและภาคการผลิตของประชากรในกลุ่ม Bottom 40 พบว่า ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและแรงงานทั่วไปคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 55.5 และเป็นผู้ไม่มีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจอีก ร้อยละ 21.1 ซึ่งแรงงานกลุ่มนี้ส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาต่ำ ด้านการกระจายตัวของประชากรเชิงพื้นที่ พบว่า กลุ่ม Bottom 40 กระจุกตัวอยู่ในพื้นที่เขตชนบทถึงร้อยละ 63.9 ของประชากรกลุ่ม Bottom 40 ทั้งหมด และเมื่อจำแนกเป็นรายภาค พบว่า มีการกระจุกตัวในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

2.3 ความเหลื่อมล้ำด้านรายจ่าย

ค่าสัมประสิทธิ์จีนิด้านรายจ่ายเพื่อการบริโภคมีแนวโน้มลดลงในทิศทางเดียวกับด้านรายได้ โดยลดลงจาก 0.439 ในปี 2531 เหลือ 0.364 ในปี 2560 อย่างไรก็ตาม ค่าสัมประสิทธิ์จีนิด้านรายจ่ายจะมีค่าต่ำกว่ารายได้ในช่วงประมาณ 0.04 – 0.1 ในระยะ 30 ปีที่ผ่านมา และเมื่อพิจารณาความเหลื่อมล้ำด้านรายจ่ายเพื่อการบริโภคจำแนกตามกลุ่มประชากร 10 กลุ่ม (Decile by expenditure) พบว่า ในปี 2560 กลุ่มประชากรที่มีรายจ่ายเพื่อการบริโภคต่ำที่สุด มีสัดส่วนรายจ่ายที่ร้อยละ 3.02 ของรายจ่ายรวมทั้งประเทศลดลงเล็กน้อยจากปี 2559 ที่มีสัดส่วนรายจ่ายที่ร้อยละ 3.04 ขณะที่กลุ่มประชากรที่มีรายจ่ายสูงที่สุดมีสัดส่วนรายจ่ายร้อยละ 28.18 ในปี 2560 ลดลงจากปี 2559 เช่นกัน โดยกลุ่มประชากรที่มีส่วนแบ่งรายจ่ายเพิ่มขึ้นคือกลุ่มที่ 4-8 นอกจากนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่ากลุ่มประชากรร้อยละ 40 – 70 (decile 4 – 7) เป็นกลุ่มที่มีสัดส่วนรายได้ลดลง ตรงข้ามกับสัดส่วนการบริโภคที่เพิ่มขึ้น สะท้อนพฤติกรรมการบริโภคที่อาจทำให้คนกลุ่มนี้มีการออมที่ลดลง

เมื่อพิจารณาโครงสร้างรายได้ของครัวเรือนโดยเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มคนร้อยละ 10 ที่ยากจน (decile 1) และกลุ่มคนร้อยละ 10 ที่รวยที่สุด (decile 10) พบว่า ทั้ง 2 กลุ่มมีรายได้หลักมาจาก ค่าจ้าง/เงินเดือน และกำไรจากการเกษตร อย่างไรก็ตาม กลุ่มคนร้อยละ 10 ที่ยากจน (decile 1) ยังต้องพึ่งพาเงินช่วยเหลือจากบุคคลอื่น เงินสงเคราะห์ผู้พิการ และเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 38.4 ขณะที่กลุ่มคนร้อยละ 10 ที่รวยที่สุด (decile 10) มีสัดส่วนรายได้อันดับสองคือกำไรจากการทำธุรกิจที่ร้อยละ 26.1 ซึ่งเห็นว่าคนยากจนยังต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากทั้งภาครัฐ และคนอื่นภายในครัวเรือนเอง

ตารางที่ 2.2 โครงสร้างรายได้ของครัวเรือน

decile	ค่าจ้าง/เงินเดือน และกำไรจากการ	เงินช่วยเหลือจากบุคคลอื่นและเงิน	กำไรจากการทำ	อื่นๆ
	ทำการเกษตร	สงเคราะห์ผู้พิการ/สูงอายุ	ธุรกิจ	
1	57.5	38.4	3.5	0.5
2	60.8	25.1	13.5	0.5
3	62.9	19.5	17.0	0.7
4	65.2	14.7	19.3	0.9
5	63.8	13.2	21.6	1.4
6	64.0	9.4	24.6	2.0
7	64.0	7.1	26.3	2.6
8	64.7	5.6	25.2	4.5
9	67.5	4.6	20.9	7.0
10	61.0	2.5	26.1	10.5

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2560, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

เมื่อพิจารณาการะจ่ายอื่นที่ครัวเรือนต้องจ่ายเทียบอัตราส่วนต่อรายได้ อาทิเช่น ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง โดยครัวเรือนยากจนที่สุดมีสัดส่วนของค่าใช้จ่ายเพื่อการเดินทางที่สูงถึงร้อยละ 44.24 ของรายได้ ในปี 2560 ขณะที่คนรวยมีรายจ่ายด้านการเดินทางคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 13.31 เท่านั้น

2.4 ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา

1) โอกาสในการเข้าถึงการศึกษาตามช่วงวัยของนักเรียนตลอดระยะเวลาเกือบ 10 ปีที่ผ่านมา มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกระดับชั้น โดยเฉพาะในระดับอนุบาลที่มีอัตราการเข้าเรียนสุทธิ ปี 2560 อยู่ที่ร้อยละ 75.7 เพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 10 เมื่อเทียบกับปี 2552 ซึ่งสะท้อนผลการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเด็กตั้งแต่ช่วงปฐมวัย เพื่อเตรียมความพร้อมสู่การเป็นกำลังคนที่มีคุณภาพในอนาคต โดยรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาปีงบประมาณ 2560 จำนวน 536,732 ล้านบาท หรือร้อยละ 3.5 ต่อ GDP หรือร้อยละ 18.4 ของงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด ถือเป็นสัดส่วนสูงที่สุดของรายจ่ายภาครัฐ อย่างไรก็ตาม ยังมีเด็กบางกลุ่มที่เรียนช้ากว่าเกณฑ์ และหลุดออกจากระบบการศึกษา และหากพิจารณาตามรายภาค พบว่า อัตราการเข้าเรียนในช่วงการศึกษาภาคบังคับของแต่ละภาคจำแนกตามระดับชั้นไม่แตกต่างกันมาก แต่จะเริ่มเห็นความแตกต่างในช่วงมัธยมศึกษาตอนต้นที่สัดส่วนการเรียนต่อของทุกภาคลดลง ในขณะที่ระดับปริญญาตรี กรุงเทพมหานครมีสัดส่วนการเข้าเรียนสูงกว่าภาคอื่นๆ อยู่ที่ร้อยละ 43.8 ซึ่งเป็นไปตามการกระจุกตัวของสถาบันอุดมศึกษาทั้งภาครัฐและเอกชนที่มีจำนวนรวมกันถึง 65 แห่ง ในขณะที่ภาคใต้มีอัตราการเรียนต่อปริญญาตรีต่ำที่สุด อยู่ที่ร้อยละ 18.2

ตารางที่ 2.3 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrolment rate) ในแต่ละระดับชั้น ปี 2552-2560

ระดับการศึกษา	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
อนุบาล	65	65.1	53.1	65.7	66.9	67.5	69.4	72.3	75.7
ประถมศึกษา	87.1	86.1	87.2	87.6	88.1	87.8	87.2	87.3	88.3
มัธยมต้น	68.6	69.9	69.6	67.6	67	68.1	66.4	67.4	68.2
มัธยมปลาย (รวม ปวช.)	57.3	57.6	55.9	55.1	57.7	57.1	57.7	58.4	57.8
ปริญญาตรี (รวม ปวส.)	23.9	23.1	21.9	28.5	29.7	25.5	24.9	27.8	29.1

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

หมายเหตุ

- : อัตราเข้าเรียนสุทธิต่อระดับอนุบาล = จำนวนนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษาอายุ 3-5 ปี คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 3-5 ปี
- : อัตราเข้าเรียนสุทธิต่อระดับประถมศึกษา = จำนวนนักเรียนระดับประถมศึกษาอายุ 6-11 ปี คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 6-11 ปี
- : อัตราเข้าเรียนสุทธิต่อระดับมัธยมต้น = จำนวนนักเรียนระดับมัธยมต้นอายุ 12-14 ปี คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 12-14 ปี
- : อัตราเข้าเรียนสุทธิต่อระดับมัธยมปลาย (รวมปวช.) = จำนวนนักเรียนระดับมัธยมปลายและปวช.อายุ 15-17 ปี คูณ 100หาร ประชากรอายุ 15-17 ปี
- : อัตราเข้าเรียนสุทธิต่อระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) = จำนวนนักเรียนระดับปริญญาตรีและปวส.อายุ 18-21 ปี คูณ 100หาร ประชากรอายุ 18-21 ปี

ตารางที่ 2.4 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ ในแต่ละระดับชั้น จำแนกตามภาค ปี 2560

ภาค	อนุบาล	ประถม	มัธยมต้น	มัธยมปลาย (รวม ปวช.)	ปริญญาตรี (รวม ปวส.)
กทม.	71.3	87.9	77	57.8	43.8
กลาง	73.8	89.5	70.6	56.9	28.7
เหนือ	71.7	89.7	69.3	63.4	29.9
ตะวันออกเฉียงเหนือ	81.1	87.2	65.2	58.4	26.1
ใต้	75.1	87.4	63.7	52.8	18.2
รวม	75.7	88.3	68.2	57.8	29.1

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

หมายเหตุ

- : อัตราเข้าเรียนสุทธิต่อระดับอนุบาล = จำนวนนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษาอายุ 3-5 ปี คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 3-5 ปี
- : อัตราเข้าเรียนสุทธิต่อระดับประถมศึกษา = จำนวนนักเรียนระดับประถมศึกษาอายุ 6-11 ปี คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 6-11 ปี
- : อัตราเข้าเรียนสุทธิต่อระดับมัธยมต้น = จำนวนนักเรียนระดับมัธยมต้นอายุ 12-14 ปี คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 12-14 ปี
- : อัตราเข้าเรียนสุทธิต่อระดับมัธยมปลาย (รวมปวช.) = จำนวนนักเรียนระดับมัธยมปลายและปวช.อายุ 15-17 ปี คูณ 100หาร ประชากรอายุ 15-17 ปี
- : อัตราเข้าเรียนสุทธิต่อระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) = จำนวนนักเรียนระดับปริญญาตรีและปวส.อายุ 18-21 ปี คูณ 100หาร ประชากรอายุ 18-21 ปี

2) ประชากรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่างกันมีการเข้าถึงการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (รวม ปวช.) แตกต่างกัน เมื่อพิจารณาจากกลุ่มประชากรที่จำแนกเป็น 10 กลุ่มตามรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค โดยในปี 2560 กลุ่มเด็กที่มีฐานะดีที่สุด (Decile ที่ 10) มีอัตราการเข้าศึกษาต่อระดับมัธยมศึกษาตอนปลายร้อยละ 76.1 สูงกว่าเด็กที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำที่สุด (Decile ที่ 1) เกือบสองเท่า อย่างไรก็ตาม เด็กที่ Decile ที่ 1 (จนที่สุด) มีแนวโน้มเข้าเรียนเพิ่มมากขึ้น จากร้อยละ 32.95 ในปี 2551 เป็นร้อยละ 40.8 ในปี 2560 เนื่องจากนโยบายเรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ ที่เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ภาคเรียนที่ 1 ปีการศึกษา 2552 (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552) เป็นต้นมา โดยจัดการศึกษาตั้งแต่ชั้นอนุบาลจนถึงชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย รวมทั้งประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) และการศึกษานอกโรงเรียนและการศึกษาตามอัธยาศัย (กศน.) ทั้งโรงเรียนรัฐบาล โรงเรียนเอกชน และโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เด็กที่อยู่ในครัวเรือนยากจนสามารถเข้าถึงการศึกษาได้มากขึ้น

ทั้งนี้ การศึกษาของชาติ แสงมเหหมัด (2560) พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ได้แก่ ความไม่เท่าเทียมกันในรายได้และทรัพย์สิน เพศและอายุ โดยผู้ชายและคนอายุมากคิดว่าตนเองได้รับความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา และคนที่อาศัยอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครมีความรู้สึกถึงความเหลื่อมล้ำมากกว่าคนที่อาศัยอยู่ในต่างจังหวัด เนื่องจากในพื้นที่กรุงเทพมหานครมีความแตกต่างอย่างชัดเจนระหว่างโรงเรียนขนาดใหญ่กับโรงเรียนขนาดเล็ก ในเรื่องของค่าใช้จ่ายในการเข้าเรียน และคุณภาพการเรียนการสอน

ตารางที่ 2.5 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrolment rate) ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (รวม ปวช.) จำแนกกลุ่มประชากรตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (Decile by expenditure) ปี 2551-2560

กลุ่มประชากรตาม ระดับรายจ่าย	อัตราการเข้าเรียนสุทธิ								
	2551	2552	2553	2554	2556	2557	2558	2559	2560
10% ที่ 1 จ่ายน้อยสุด	32.95	38.33	37.58	35.53	34.48	37.51	38.88	38.3	40.8
10% ที่ 2	46.93	44.05	43.7	48.67	51.23	45.88	48.99	51.5	45.7
10% ที่ 3	44.74	53.96	54.3	46.68	56.55	48.87	51.22	50.8	53.4
10% ที่ 4	48.1	51.44	55.14	47.26	54.24	56.16	56.73	59.5	57.8
10% ที่ 5	54.71	58.46	56.05	57.32	58.64	51.9	59.75	58.7	63.4
10% ที่ 6	54.27	59.86	56.75	62.59	61.64	60.85	60.48	59	58.8
10% ที่ 7	63.58	61.44	63.44	60.77	63.09	59.98	62.8	65.8	61.8
10% ที่ 8	63.61	70.43	66.4	67.03	61.22	66.42	65.1	63.7	65.2
10% ที่ 9	72.85	70.58	74.27	69.5	69.96	75.09	75.74	72.1	73.4
10% ที่ 10 จ่ายมากที่สุด	81.31	72.7	72.64	76.22	75.36	84.57	70.1	78.9	76.1
รวม	55.38	57.49	57.58	55.96	57.74	57.1	57.69	58.4	57.8

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

หมายเหตุ อัตราเข้าเรียนสุทธิตามระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย=จำนวนนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายอายุ 15-17 ปี คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 15-17 ปี

3) ความเหลื่อมล้ำในการเข้าศึกษาต่อระดับปริญญาตรี ภาพรวมอัตราการเข้าศึกษาต่อระดับปริญญาตรีมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น โดยอยู่ที่ร้อยละ 29.1 ในปี 2560 แต่หากพิจารณาในกลุ่มประชากรตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค จะพบว่า ประชากรส่วนใหญ่ที่ศึกษาในระดับปริญญาตรีอยู่ในช่วง Decile ที่ 9 และ 10 ที่ร้อยละ 52.7 และ 65.6 ตามลำดับ เมื่อเปรียบเทียบอัตราการเข้าเรียนของ Decile ที่ 10 กับ Decile ที่ 1 มีความแตกต่างกันถึง 17 เท่า เพิ่มขึ้นจากปีก่อนที่มีความแตกต่าง 15 เท่า อย่างไรก็ตาม กลุ่มผู้มีรายได้น้อยถึงปานกลาง (Decile ที่ 2-5) มีสัดส่วนการเข้าถึงการศึกษาระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) เพิ่มขึ้น

ตารางที่ 2.6 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrolment rate) ในระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.)

จำแนกกลุ่มประชากรตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (Decile by expenditure) ปี 2552-2560

กลุ่มประชากรตามระดับรายจ่าย	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
10% ที่ 1 จ่ายน้อยสุด	1.4	2.6	2.4	4.0	3.5	3.6	3.6	4.2	3.8
10% ที่ 2	5.4	9.1	7.1	6.4	7.4	7.3	6.9	11.1	10.3
10% ที่ 3	6.3	10.2	8.2	8.6	9.2	6.0	10.7	13.6	15.3
10% ที่ 4	12.4	12.5	15.4	14.2	11.7	9.2	11.8	16.4	15.2
10% ที่ 5	15.1	17.7	15	15.1	16.9	15.7	17.7	18.4	19.6
10% ที่ 6	21.0	16.6	21.4	21.9	21.6	20.1	23.5	22.1	26.3
10% ที่ 7	26.2	25.4	25.0	30.9	31.3	31.1	28.2	29.9	29.1
10% ที่ 8	29.6	27.9	32.3	44.4	43.5	38.0	35.3	37.0	39.9
10% ที่ 9	43.8	45.1	42.8	53.1	53.1	52.9	46.7	51.3	52.7
10% ที่ 10 จ่ายมากที่สุด	59.3	51.7	45.0	66.0	67.3	60.0	62.8	65.8	65.6
รวม	23.9	23.1	21.9	28.5	29.7	25.5	24.9	27.8	29.1

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

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

4) ความเหลื่อมล้ำในระดับพื้นที่ ในเขตและนอกเขตเทศบาล หากพิจารณาการเข้าถึงการศึกษาของเด็กที่อาศัยอยู่ในเขตและนอกเขตเทศบาลในปี 2560 พบว่า ในช่วงชั้นอนุบาลและประถมศึกษา เด็กมีสัดส่วนการเข้าถึงการศึกษารวมอยู่ที่ร้อยละ 88.3 เท่ากัน แต่สัดส่วนการเข้าเรียนลดลงเมื่อเข้าสู่ชั้นมัธยมศึกษา และอุดมศึกษาตามลำดับ และมีข้อสังเกตว่าเด็กที่อยู่ในเขตเทศบาลมีสัดส่วนการเข้าเรียนสูงกว่าเด็กที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลทุกระดับชั้น โดยจะเริ่มเห็นความแตกต่างชัดเจนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ส่วนหนึ่งอาจเป็นปัญหาทางด้านเศรษฐกิจที่ทำให้เด็กที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลต้องออกจากโรงเรียนเพื่อหาเลี้ยงครอบครัว หรือมีการอพยพตามผู้ปกครอง เป็นต้น

ตารางที่ 2.7 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net Enrolment rate) จำแนกตามในเขตและนอกเขตเทศบาล ปี 2560

ระดับการศึกษา	ในเขตเทศบาล	นอกเขตเทศบาล	รวม
อนุบาล	88.6	88	88.3
ประถมศึกษา	88.6	88	88.3
มัธยมต้น	69.3	67.2	68.2
มัธยมปลาย (รวม ปวช.)	61.1	54.9	57.8
ปริญญาตรี (รวม ปวส.)	37	18.9	29.1

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

เมื่อพิจารณาโอกาสการเข้าถึงการกักขังเพื่อการศึกษาของเด็กและเยาวชนอายุระหว่าง 14 - 20 ปี พบว่าเด็กและเยาวชนที่เข้าถึงโครงการกักขังเพื่อการศึกษาส่วนใหญ่เป็นกลุ่มคนที่มีรายได้อยู่ระหว่าง decile ที่ 3 - 7 โดยเด็กและเยาวชนที่อยู่ในครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำสุด เข้าถึงการกักขังเพื่อการศึกษาเพียงร้อยละ 7.2 เท่านั้น นอกจากความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษาข้างต้น เมื่อพิจารณาถึงค่าใช้จ่ายในการศึกษาที่ครัวเรือนจ่ายเพิ่มเติม พบว่า กลุ่มคนที่ยากจนที่สุดยังมีภาระค่าใช้จ่ายการศึกษาในระดับสูง เมื่อเทียบกับคนชั้นกลาง โดยรายจ่ายด้านการศึกษากลุ่มคนยากจนที่สุดมีสัดส่วนถึงร้อยละ 13.1 ของรายได้ ขณะที่คนกลุ่มที่มีรายได้อยู่ระหว่าง decile ที่ 3 - 7 มีสัดส่วนรายจ่ายด้านการศึกษาต่อรายได้เพียงร้อยละ 10.7 เท่านั้น

2.5 ความเหลื่อมล้ำด้านสาธารณสุข

1) คนไทยเข้าถึงหลักประกันสุขภาพอย่างทั่วถึงคิดเป็นร้อยละ 99.95 คงที่จากปี 2559 โดยประชาชนส่วนใหญ่ใช้บริการภายใต้ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า จำนวน 48.1 ล้านคน (72.8%) ลดลงจากร้อยละ 73.44 ในปี 2559 รองลงมาคือระบบประกันสังคมจำนวน 11.8 ล้านคน (18%) และระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจจำนวน 4.9 ล้านคน (7.5%) นอกจากนี้ ยังมีบุคคลที่ใช้สิทธิอื่นๆ อีกประมาณ 4.98 แสนคน แต่ยังมีบุคคลที่ยังไม่ลงทะเบียนสถานะสิทธิอีกจำนวน 33,110 คน อย่างไรก็ตามการลดลงของผู้เข้าถึงหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ไม่ได้สะท้อนว่าคนมีการเข้าถึงบริการด้านสาธารณสุขที่ลดลง เนื่องจาก เมื่อพิจารณาสิทธิประกันสังคมซึ่งเป็นระบบประกันสุขภาพสำหรับลูกจ้างภาคธุรกิจ/เอกชน (มาตรา 33 และ 39) พบว่า มีผู้ใช้สิทธิเพิ่มขึ้นต่อเนื่องจากร้อยละ 15.6 ในปี 2553 เป็นร้อยละ 17.7 ในปี 2559 จนถึงร้อยละ 18 ในปี 2560 ซึ่งทำให้ประชาชนได้รับสวัสดิการเพิ่มขึ้น และยังได้สวัสดิการเพิ่มเติมนอกเหนือจากระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เช่น เงินชดเชยกรณีที่ขาดรายได้ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาการเข้าถึงสวัสดิการด้านสุขภาพของคนไทยจำแนกตามกลุ่มรายได้ พบว่า ทุกกลุ่มรายได้มีการเข้าถึงในระดับสูงกว่าร้อยละ 90 โดยคนยากจนที่สุดร้อยละ 10 มีหลักประกันด้านสุขภาพคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 98.42 อย่างไรก็ตามแม้ว่าสวัสดิการด้านสาธารณสุขจะครอบคลุมประชากรเกือบทั้งหมด แต่เมื่อพิจารณารายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพของคนแต่ละกลุ่ม ยังพบว่า คนที่มีรายได้ต่ำสุดมีสัดส่วนรายจ่ายด้านสุขภาพสูงกว่าคนที่มีรายได้สูง โดยคนที่มีรายได้ต่ำสุดมีรายจ่ายด้านสุขภาพ (ค่ายาและเวชภัณฑ์ รวมค่ารักษาผู้ป่วยคนไข้

ในและนอก) คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 11.54 ของรายได้ ขณะที่คนรวยที่สุดมีรายจ่ายด้านสุขภาพคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 8.77 ต่อรายได้เท่านั้น ความแตกต่างข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า ถึงแม้คนจนจะเข้าถึงนโยบายและหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าในอัตราส่วนที่สูงแต่ก็ยังเป็นกลุ่มที่มีภาระรายจ่ายสูงที่สุด

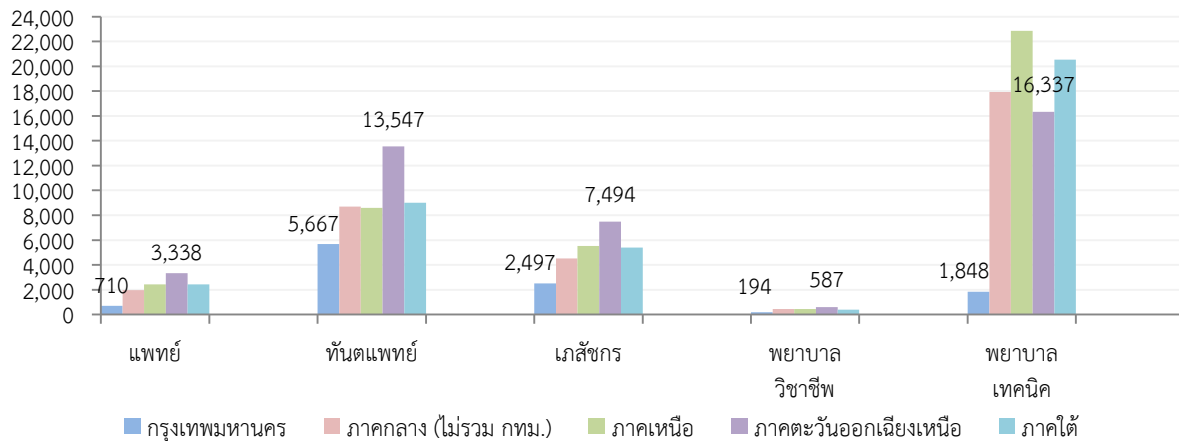
2) การกระจายบุคลากรทางการแพทย์มีความแตกต่างกันในแต่ละภูมิภาคมาโดยตลอด ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำในโอกาสการเข้าถึงและคุณภาพการให้บริการทางสาธารณสุข แม้ว่าแนวโน้มการผลิตบุคลากรทางการแพทย์จะมีเพียงพอต่อความต้องการในอนาคต⁶ แต่การกระจายของบุคลากรทางการแพทย์กลับมีข้อจำกัด โดยพบว่าการกระจุกตัวของแพทย์เป็นจำนวนมากในจังหวัดใหญ่ๆ ดังจะเห็นได้จากอัตราส่วนแพทย์ต่อประชากรที่ต่ำ อาทิเช่น กรุงเทพมหานคร ที่มีอัตราส่วนประชากรต่อแพทย์ดีที่สุดอยู่ที่ประชากร 710 คน ต่อ แพทย์ 1 คน ขณะที่บึงกาฬ พบว่า มีอัตราส่วนประชากร 6,277 คนต่อแพทย์ 1 คน นั้นหมายความว่า แพทย์ต้องมีการในการดูแลผู้ป่วยมากขึ้น ซึ่งอาจมีผลต่อความล่าช้าในการให้บริการรวมถึงคุณภาพของการให้บริการ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันมีการใช้เทคโนโลยีทางการแพทย์เข้ามาเพื่อช่วยในการให้บริการซึ่งถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำในด้านคุณภาพของการให้บริการด้านการแพทย์ได้ในอีกทางหนึ่ง

ตารางที่ 2.8 สัดส่วนประชากรต่อแพทย์ดีที่สุด

จังหวัดที่มีสัดส่วนประชากรต่อแพทย์ที่ดีที่สุด 10 อันดับ ในปี 2559 (จำนวนประชากรต่อแพทย์หนึ่งคน)		จังหวัดที่มีสัดส่วนประชากรต่อแพทย์ที่แย่ที่สุด 10 อันดับ ในปี 2559 (จำนวนประชากรต่อแพทย์หนึ่งคน)	
กรุงเทพฯ	710	บึงกาฬ	6,277
ภูเก็ต	1,057	หนองบัวลำภู	5,667
ชลบุรี	1,126	นครพนม	5,332
สมุทรสาคร	1,208	ศรีสะเกษ	5,302
ขอนแก่น	1,285	สกลนคร	4,866
สงขลา	1,292	กาฬสินธุ์	4,826
เชียงใหม่	1,346	ชัยภูมิ	4,819
พิษณุโลก	1,418	เพชรบูรณ์	4,803
ปทุมธานี	1,469	ยโสธร	4,776
นครนายก	1,543	อำนาจเจริญ	4,700

ที่มา: ข้อมูลทรัพยากรสาธารณสุข สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข 2559.

แผนภาพที่ 2.5 จำนวนประชากรต่อบุคลากรทางการแพทย์ 1 คน จำแนกตามประเภทของบุคลากรทางการแพทย์ ปี 2559



ที่มา : รายงานทรัพยากรสาธารณสุข สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข

2.6 ความเหลื่อมล้ำด้านสวัสดิการสังคม

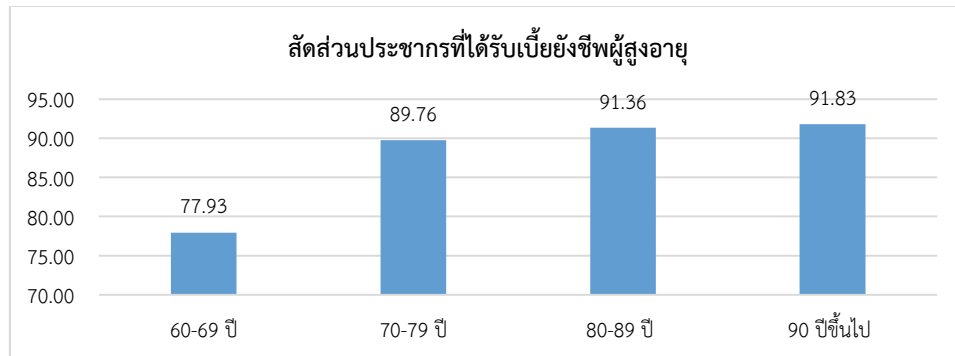
ระบบสวัสดิการสังคมของไทยมีพัฒนาการที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยรัฐได้จัดสวัสดิการให้มีความครอบคลุมกลุ่มที่ต้องการการดูแลเป็นพิเศษ ได้แก่ ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และกลุ่มเด็กที่เกิดในครัวยากจน ซึ่งในส่วนนี้จะนำเสนอสถิติ และข้อมูลเกี่ยวกับการเข้าถึงนโยบายของรัฐของกลุ่มดังกล่าว ภายใต้โครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและผู้พิการ และโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ดังนี้

1) จำนวนผู้สูงอายุและผู้พิการได้รับเบี้ยยังชีพเพิ่มขึ้นต่อเนื่องและไม่สะท้อนความเหลื่อมล้ำในด้านโอกาสการเข้าถึง ในปี 2560 ผู้สูงอายุได้รับเบี้ยยังชีพจำนวน 8.16 ล้านคน เพิ่มขึ้นจากจำนวน 7.3 ล้านคน ในปี 2556 ซึ่งเป็นการเพิ่มขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไทยที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ โดยพบว่าผู้สูงอายุที่มีระดับสถานะทางเศรษฐกิจที่ต่ำที่สุดได้รับเบี้ยยังชีพคิดเป็นสัดส่วนที่สูงที่สุดที่ร้อยละ 92.09 ขณะที่ผู้สูงอายุที่มีสถานะทางเศรษฐกิจสูงสุดได้รับเบี้ยยังชีพคิดเป็นร้อยละ 51.41 เท่านั้น

ผู้สูงอายุยากจนมีสัดส่วนการได้รับเบี้ยยังชีพเพิ่มขึ้น โดยคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 91.76 เพิ่มขึ้นจาก ปี 2559 ที่มีสัดส่วนร้อยละ 91.50 ขณะที่ผู้สูงอายุที่ไม่ยากจนก็ได้รับเบี้ยยังชีพเพิ่มขึ้นเช่นกัน จากร้อยละ 81.45 ในปี 2559 เป็นร้อยละ 82.19 ในปี 2560 ทั้งนี้สาเหตุที่ผู้สูงอายุส่วนหนึ่งไม่ได้รับเบี้ยยังชีพสำหรับกลุ่มคนจนอาจเกิดจากการไม่สามารถเข้าถึงข่าวสาร หรือไม่สามารถไปลงทะเบียนได้ ขณะที่กลุ่มคนไม่จนอาจมีสาเหตุจากการไม่ประสงค์จะขอรับเบี้ยยังชีพ นอกจากนี้ยังพบว่า คนยากจนในเขตเมืองและชนบทได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในอัตราที่สูง โดยอัตราส่วนคนยากจนในเขตชนบทที่ได้รับเบี้ยยังชีพมีอัตราสูงกว่าเล็กน้อยที่ร้อยละ 92.17 เทียบกับร้อยละ 91.20

กลุ่มประชากรที่มีอายุมากได้รับเบี้ยยังชีพในสัดส่วนที่สูงกว่า โดยผู้มีอายุระหว่าง 60-69 ปี ได้รับเบี้ยยังชีพคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 77.93 และเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ตามอายุของผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น โดยผู้มีอายุ 90 ปีขึ้นไปมีสัดส่วนถึงร้อยละ 91.83

แผนภาพที่ 2.6 สัดส่วนประชากรที่ได้รับเบี้ยผู้สูงอายุ



ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

2) ผู้พิการได้รับเบี้ยยังชีพเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2560 มีผู้พิการที่ได้รับเบี้ยยังชีพจำนวน 1.49 ล้านคน โดยใช้งบประมาณทั้งสิ้น 14,322 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับจำนวน 1.41 ล้านคน และงบประมาณ 13,512 ล้านบาทในปี 2559 ตามลำดับ และเมื่อพิจารณาการเข้าถึงเบี้ยยังชีพของผู้พิการจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนปี 2560 พบว่า ผู้พิการร้อยละ 66.29 ได้รับเบี้ยยังชีพ โดยผู้พิการที่ยากจนได้รับเบี้ยยังชีพคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 73.84 ขณะที่ผู้พิการที่ไม่ยากจนได้รับเบี้ยยังชีพ 64.91

3) เด็กแรกเกิดในครัวเรือนที่ยากจนได้รับการดูแลเป็นจำนวนมากขึ้น จากโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด โดยในปีงบประมาณ 2560 มีจำนวนผู้ลงทะเบียนขอใช้สิทธิจำนวน 223,176 คน เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2559 ซึ่งมีผู้มาลงทะเบียน 210,930 คน ทั้งนี้โครงการอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดเป็นโครงการที่ช่วยเหลือให้ครอบครัวที่ยากจนที่มีบุตร โดยผู้ลงทะเบียนมักมีปัญหาเรื่องการว่างงาน เป็นแม่เลี้ยงเดี่ยว แม่วัยใส ประสบปัญหาที่อยู่อาศัย เป็นต้น โดยอายุเด็กแรกเกิดถึง 3 ปี จะได้รับเงินอุดหนุนต่อเดือนรายละ 600 บาท

ทั้งนี้จากการประเมินผลกระทบและการประเมินการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด⁷ พบว่า เด็กแรกเกิดในครัวเรือนที่ได้รับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กฯ มีภาวะโภชนาการที่สูงกว่าเด็กที่ไม่ได้รับการอุดหนุน และเข้าถึงบริการหลังคลอดอีกด้วย อย่างไรก็ตามเด็กที่ยากจนที่เข้าไม่ถึงประมาณร้อยละ 30 แต่น้อยกว่าประเทศส่วนใหญ่ที่มีโครงการลักษณะใกล้เคียงกัน นอกจากนี้การศึกษายังระบุด้วยว่า โครงการนี้เป็นการลงทุนที่คุ้มค่าที่สุดที่รัฐมอบให้เด็ก

แผนภาพที่ 2.7 สถิติการลงทะเบียนโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด



ที่มา กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (กรมกิจการเด็กและเยาวชน)

2.7 ความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินทำกิน การเข้าถึงแหล่งทุน และโครงสร้างพื้นฐาน

1) ด้านการถือครองที่ดินยังมีความเหลื่อมล้ำในระดับที่สูงมาก จากการศึกษาของ ดร.ดวงมณี เลหากุล (2556) ซึ่งพบว่ากลุ่ม decile ที่ 10 ที่มีการถือครองที่ดินมากที่สุดมีส่วนการถือครองร้อยละ 61.5 ขณะที่กลุ่ม decile ที่ 1 ที่มีการถือครองที่ดินน้อยที่สุดมีส่วนการถือครองที่ดินเพียงร้อยละ 0.07 หรือแตกต่างกันถึง 853.6 เท่า⁸

จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมในปี 2560 พบว่า การกระจายการถือครองที่ดินของครัวเรือนที่ทำการเกษตรในประเทศไทยในปี 2560 พบว่า มีครัวเรือนที่ถือครองที่ดินระหว่าง 10 – 19 ไร่มากที่สุดประมาณร้อยละ 27.6 ขณะที่ครัวเรือนเพียงร้อยละ 9.0 ถือครองที่ดินมากกว่า 40 ไร่/ครัวเรือน นอกจากนี้ยังมีครัวเรือนที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองถึงร้อยละ 16.2 เมื่อจำแนกการถือครองที่ดินแยกตามภูมิภาค พบว่า ภาคเหนือมีจำนวนครัวเรือนทำการเกษตรที่ไม่มีที่ดินสูงที่สุด เป็นจำนวน 207,700 ครัวเรือนคิดเป็นร้อยละ 47.02 และภาคใต้มีจำนวนครัวเรือนทำการเกษตรที่ไม่มีที่ดินน้อยที่สุด เป็นจำนวน 29,794 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 6.76

ตารางที่ 2.9 การกระจายการถือครองที่ดินของครัวเรือนที่ทำการเกษตรในประเทศไทย พ.ศ. 2560

ภูมิภาค	จำนวนครัวเรือนที่ ไม่มีที่ดิน	น้อยกว่า 2 ไร่	ระหว่าง 2-4 ไร่	ระหว่าง 5-9 ไร่	ระหว่าง 10-19 ไร่	ระหว่าง 20-39 ไร่	มากกว่า 40 ไร่
กรุงเทพ	-	-	-	1,358	-	-	-
ภาคกลาง	126,902	25,766	34,751	49,960	92,141	84,559	48,400
ภาคเหนือ	207,700	23,503	47,493	92,731	141,905	120,551	66,136
ภาคต่อ.ฉน.	77,255	8,930	24,529	144,456	342,534	284,446	96,149
ภาคใต้	29,794	7,443	71,438	138,482	175,730	127,221	34,902
รวม	441,651	65,642	178,211	426,987	752,310	616,777	245,590

ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2560

2) **การเข้าถึงแหล่งทุน** เมื่อพิจารณาจากการกู้ยืมเงินของครัวเรือน พบว่า ครัวเรือนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจต่ำสุด มีการกู้ยืมมากที่สุดคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 56.25 ขณะที่ครัวเรือนสถานะทางเศรษฐกิจดีสุด มีการกู้ยืมเงินคิดเป็นร้อยละ 49.72 โดยร้อยละ 95.51 ของมูลค่าหนี้ของครัวเรือนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจต่ำสุด เป็นการกู้ในระบบ อีกร้อยละ 4.49 ของมูลค่าหนี้เป็นการกู้นอกระบบ ครัวเรือนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจต่ำสุด ส่วนใหญ่กู้ในระบบเพื่อทำการเกษตร คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 46.75 ของมูลค่าหนี้ รองลงมาเป็นการกู้เพื่ออุปโภคบริโภคร้อยละ 32.06 ขณะที่ครัวเรือนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจดีที่สุด มีการกู้ยืมในระบบเพื่อใช้ซื้อ/เช่าซื้อบ้าน และ/หรือที่ดิน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 49.38 ของมูลค่าหนี้ รองลงมาเป็นการกู้ในระบบเพื่ออุปโภคบริโภคคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 38.27 ของมูลค่าหนี้ ทั้งนี้ หนี้โดยเฉลี่ยของครัวเรือนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจต่ำสุดคือ 106,442 บาท ขณะที่ครัวเรือนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจดีสุด มีหนี้ถึง 920,176 บาท อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากภาระหนี้ของครัวเรือนคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ พบว่า ครัวเรือนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจต่ำสุด มีภาระในการชำระหนี้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ ถึงร้อยละ 54.78 สูงกว่าครัวเรือนในกลุ่มอื่น ถึง 2 เท่า สะท้อนให้เห็นว่าครัวเรือนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจต่ำมีโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุน แต่การกู้ยืมก่อให้เกิดเป็นภาระทางการเงินต่อครัวเรือนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจต่ำอย่างมาก อย่างไรก็ตามการกระจายเพื่อการชำระหนี้ต่อรายได้ของครัวเรือนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจต่ำที่สุดมีสัดส่วนลดลงจากปี 2558 ที่มีสัดส่วนถึงร้อยละ 62.65 ต่อรายได้ครัวเรือน

ตารางที่ 2.10 สัดส่วนรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ของครัวเรือน ต่อรายได้ครัวเรือน

	2558	2560
สถานะทางเศรษฐกิจต่ำที่สุด	62.65	54.78
2	32.83	29.80
3	24.76	25.11
4	23.63	26.09
5	23.70	23.28
6	24.47	21.72
7	25.16	23.01
8	22.98	22.78
9	22.30	23.70
สถานะทางเศรษฐกิจสูงที่สุด	23.36	24.20
เฉลี่ย	24.54	24.59

ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2560

3) การเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานของไทยมีแนวโน้มที่ดีขึ้น แต่ยังพบความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงคอมพิวเตอร์ และอินเทอร์เน็ต โดย ครัวเรือนยากจนมีคอมพิวเตอร์ในบ้านเพียงร้อยละ 1.64 ขณะที่ครัวเรือนไม่ยากจนมีคอมพิวเตอร์ถึงร้อยละ 23.94 ขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาครัวเรือนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจต่ำที่สุดโดยเปรียบเทียบกับครัวเรือนที่มีสถานเศรษฐกิจดีที่สุด พบว่า ครัวเรือนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจต่ำสุดมีคอมพิวเตอร์ในครัวเรือน เพียงร้อยละ 2.8 ขณะที่ครัวเรือนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจดีที่สุดมีคอมพิวเตอร์ในครัวเรือนมากถึงร้อยละ 53.41

ตารางที่ 2.11 ร้อยละของครัวเรือนที่เข้าถึงบริการพื้นฐาน จำแนกตามความยากจนของครัวเรือน และเขตพื้นที่ ปี 2560 (บริการพื้นฐาน : ไฟฟ้าภายในบ้าน น้ำประปาภายในบ้าน โทรศัพท์พื้นฐาน โทรศัพท์เคลื่อนที่ คอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต)

ความยากจนของครัวเรือน	ร้อยละของครัวเรือนที่เข้าถึงบริการพื้นฐาน (%)																	
	ไฟฟ้าภายในบ้าน			น้ำประปาภายในบ้าน			โทรศัพท์พื้นฐาน			โทรศัพท์เคลื่อนที่			คอมพิวเตอร์			อินเทอร์เน็ต		
	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม
ครัวเรือนไม่ยากจน	99.98	99.93	99.96	98.18	92.53	95.67	12.41	2.77	8.12	97.78	95.88	96.93	30.15	16.18	23.94	25.77	10.83	19.13
ครัวเรือนยากจน	99.58	99.00	99.24	94.93	83.36	88.14	0.57	0.28	0.40	88.73	86.36	87.34	1.65	1.64	1.64	0.65	0.76	0.72
รวม	99.96	99.85	99.91	98.02	91.78	95.19	11.84	2.57	7.63	97.34	95.10	96.32	28.79	14.98	22.53	24.57	10.01	17.97

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม

ตารางที่ 2.12 ร้อยละของครัวเรือนที่เข้าถึงบริการพื้นฐาน จำแนกตามกลุ่มครัวเรือนตามระดับรายได้ประจำเฉลี่ยต่อคน และเขตพื้นที่ ปี 2560 (บริการพื้นฐาน : ไฟฟ้าภายในบ้าน น้ำประปาภายในบ้าน โทรศัพท์พื้นฐาน โทรศัพท์เคลื่อนที่ คอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต)

กลุ่มครัวเรือนตามระดับรายจ่ายเฉลี่ยต่อคนของครัวเรือน	ร้อยละของครัวเรือนที่เข้าถึงบริการพื้นฐาน (%)																	
	ไฟฟ้าภายในบ้าน			น้ำประปาภายในบ้าน			โทรศัพท์พื้นฐาน			โทรศัพท์เคลื่อนที่			คอมพิวเตอร์			อินเทอร์เน็ต		
	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม
10% ที่ 1 จนสุด	99.58	99.28	99.37	94.85	86.18	88.88	0.74	0.35	0.47	92.03	91.06	91.36	2.57	2.92	2.81	0.90	0.87	0.88
10% ที่ 2	99.91	99.86	99.88	95.63	90.13	91.92	2.10	0.85	1.25	94.08	93.82	93.90	5.88	4.95	5.25	2.44	2.03	2.16
10% ที่ 3	99.94	99.88	99.91	96.52	88.55	91.60	1.46	1.16	1.28	95.22	93.54	94.18	8.65	7.63	8.02	5.76	3.85	4.58
10% ที่ 4	100.00	99.88	99.93	96.62	90.35	92.97	4.16	1.05	2.35	93.89	94.79	94.41	11.70	9.15	10.22	8.30	5.03	6.40
10% ที่ 5	99.90	99.90	99.90	96.81	93.40	95.03	4.29	1.60	2.89	95.79	93.76	94.73	14.43	12.33	13.33	10.69	6.73	8.62
10% ที่ 6	99.96	99.96	99.96	97.63	93.73	95.68	5.35	2.10	3.73	97.16	95.59	96.38	19.31	15.91	17.61	15.18	9.29	12.23
10% ที่ 7	99.99	99.92	99.96	98.58	93.07	96.29	9.25	3.26	6.76	98.13	95.89	97.20	25.02	20.15	23.00	20.56	13.80	17.75
10% ที่ 8	100.00	99.98	99.99	98.87	94.85	97.47	10.62	3.30	8.07	98.37	97.18	97.96	29.68	22.13	27.04	25.75	17.08	22.72
10% ที่ 9	100.00	99.94	99.98	98.99	95.18	97.92	14.67	7.08	12.55	98.71	99.17	98.84	37.32	28.87	34.96	33.00	22.96	30.20
10% ที่ 10 รายสุด	100.00	100.00	100.00	99.14	95.43	98.32	28.33	9.10	24.06	99.44	99.46	99.44	56.28	43.36	53.41	50.48	33.69	46.75
รวม	99.96	99.85	99.91	98.02	91.78	95.19	11.84	2.57	7.63	97.34	95.10	96.32	28.79	14.98	22.53	24.57	10.01	17.97

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม

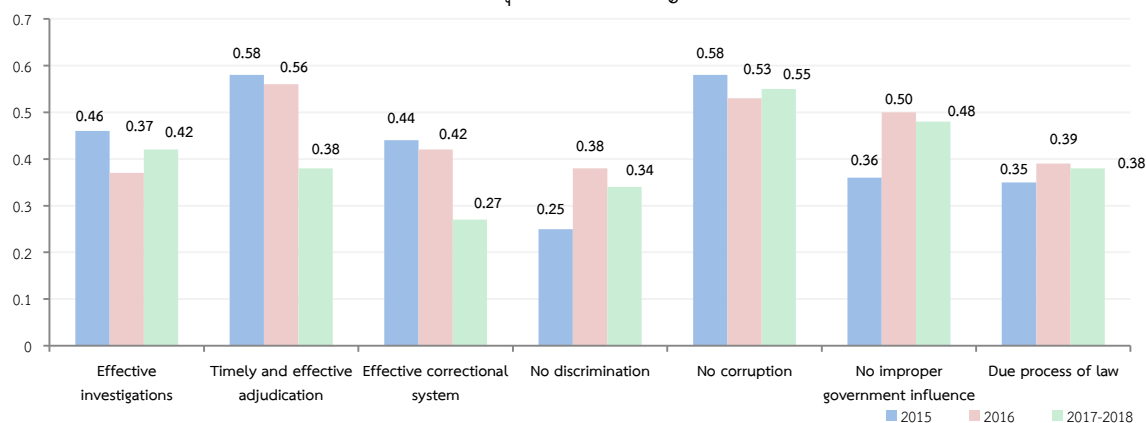
นอกจากนั้น การเข้าถึงอินเทอร์เน็ตในครัวเรือนของครัวเรือนยากจนมีอยู่อย่างจำกัด และมีความแตกต่างกันมากกับครัวเรือนที่ร่ำรวย โดยครัวเรือนยากจนเข้าถึงอินเทอร์เน็ตเพียงร้อยละ 0.72 ขณะที่ครัวเรือนไม่ยากจนเข้าถึงอินเทอร์เน็ตถึงร้อยละ 19.13 นอกจากนี้หากพิจารณาครัวเรือนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจดีที่สุด มีสัดส่วนการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตถึงร้อยละ 46.75 ทั้งนี้การเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานในด้าน ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ พื้นฐาน โทรศัพท์เคลื่อนที่ คอมพิวเตอร์ และอินเทอร์เน็ต ของครัวเรือนในเขตเมือง มีสัดส่วนสูงกว่าในเขตชนบท ในทุกโครงสร้างพื้นฐาน ส่วนหนึ่งสะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำในการขยายการให้บริการในระดับพื้นที่

2.8 ความเหลื่อมล้ำด้านกระบวนการยุติธรรม

การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม พบว่า ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่มีปัญหาความยากจน จะเข้ารับบริการของกระทรวงยุติธรรมน้อยกว่าพื้นที่ทั่วไป⁹ ทั้งนี้สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม มีรายละเอียดดังนี้

1) กระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice) ของประเทศไทยยังมีปัญหาความเหลื่อมล้ำ จากรายงาน (ร่าง) แผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2562 – 2565 พบว่า จุดอ่อนของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คือ การหาหลักประกันในการประกันตัว ขณะเดียวกันการกำหนดและบังคับโทษปรับ ยังเอื้อประโยชน์ให้คนที่มิสถานะทางเศรษฐกิจดีซึ่งสามารถชำระค่าปรับ และได้รับการปล่อยตัวเป็นอิสระ ทำให้โทษปรับไม่สามารถยับยั้งผู้กระทำความผิดกลุ่มนี้ได้ รายงานข้างต้นสอดคล้องกับดัชนีหลักนิติธรรม (Rule of Law Index)¹⁰ ที่จัดทำโดยโครงการความยุติธรรมโลก (World Justice Project หรือ WJP) ซึ่งไทยมีคะแนนประเมินลดลงและต่ำกว่าค่าเฉลี่ยดัชนีหลักนิติธรรมของประเทศ จากรายงานดัชนีหลักนิติธรรม (Rule of Law Index) ปี 2560-2561¹¹พบว่า ประเทศไทยมีคะแนนดัชนีหลักนิติธรรมอยู่ที่ 0.50 ลดลงเล็กน้อยจาก 0.51 คะแนนในปี 2559 จัดอยู่ในลำดับที่ 71 จาก 113 ประเทศทั่วโลก ซึ่งมีลำดับเพิ่มขึ้นจากปี 2559 (ลำดับที่ 64) และเมื่อเทียบกับลำดับกับประเทศในกลุ่มภูมิภาคเอเชียตะวันออกและแปซิฟิกพบว่าคงที่จากปี 2559 ที่ลำดับ 10 จาก 15 ประเทศ โดยมีคะแนนสูงสุดในด้านความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัย (Order and Security) อยู่ที่ 0.69 คะแนน รองลงมาคือด้านกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง (Civil Justice) อยู่ที่ 0.53 คะแนน ดีขึ้นต่อเนื่องโดยเฉพาะด้านการบังคับใช้กระบวนการทางแพ่งที่มีประสิทธิภาพ (Effective enforcement) อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังมีคะแนนน้อยที่สุดในด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice) ซึ่งมีเพียง 0.40 คะแนน ลดลงจากปี 2559 ที่ 0.45 คะแนน

แผนภาพที่ 2.8 ดัชนีหลักนิติธรรมด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย ปี 2558-2560



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

เมื่อพิจารณาด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญารายตัวชี้วัด พบว่ามีคะแนนน้อยที่สุดในด้านประสิทธิภาพของระบบแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด (Effective correctional system) ลดลงจาก 0.44 ในปี 2558 มาอยู่ที่ 0.27 ในปี 2560 ด้านปราศจากการเลือกปฏิบัติ (No discrimination) ลดลงจาก 0.38 ในปี 2559 มาอยู่ที่ 0.34 ในปี 2560 และด้านระยะเวลาและประสิทธิภาพในการวินิจฉัยทางอาญา (Timely and effective adjudication) มีคะแนนลดลงจาก 0.58 ในปี 2558 มาอยู่ที่ 0.38 ในปี 2560 ตลอดจนกระบวนการดำเนินการตามกฎหมาย (Due process of law) ซึ่งมีคะแนน 0.38 ในปี 2560 ทรงตัวใกล้เคียงกับปีก่อนหน้า ข้อมูลเหล่านี้สะท้อนถึงสถานการณ์ของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเกิดปัญหาภายในระบบของการอำนวยความยุติธรรมระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐที่ให้บริการประชาชน โดยเฉพาะด้านการเลือกปฏิบัติซึ่งมีปัญหามากที่สุดเมื่อเทียบค่าเฉลี่ยคะแนนช่วง 3 ปีย้อนหลังในแต่ละด้าน การเลือกปฏิบัติที่เกิดขึ้นในกระบวนการ¹²ได้แก่ ไม่ได้รับการปฏิบัติที่เสมอภาคกับบุคคลอื่นจากเงื่อนไขด้านหลักประกันรายได้ การเลือกปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติกับผู้ต้องขังที่มีความแตกต่างทางเศรษฐกิจและสถานะทางสังคม นอกจากนี้ยังรวมถึงปัญหาด้านประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม อาทิ การบริหารจัดการระบบการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย ปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาคดี ที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและความเสมอภาคกรณีที่น่าใจหายซึ่งส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ถูกต้องซึ่งระหว่างพิจารณาคดี ในขณะที่กลุ่มผู้ต้องหาที่มีรายได้สูง สามารถใช้หลักทฤษฎีเพื่อขอลดปล่อยชั่วคราวในระหว่างกระบวนการพิจารณาคดีได้ เป็นต้น

2) **คติทางแพ่งยังพบความเหลื่อมล้ำในด้านค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับทนาย และการต่อสู้คดี¹³**เนื่องจากใช้เวลานาน และมีต้นทุนการดำเนินงานที่สูง ส่งผลให้คนจน หรือผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งได้

3) **การให้บริการกองทุนยุติธรรมเป็นกลไกสำคัญในการกระจายโอกาสและลดความเหลื่อมล้ำ** การดำเนินงานกองทุนยุติธรรม มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับการใช้จ่าย เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยในการดำเนินคดี การขอลดปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สะท้อนความเหลื่อมล้ำได้ชัดเจนประการหนึ่ง รวมถึงการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ตลอดจนการให้ความรู้ทางกฎหมาย

แก่ประชาชน ตามหลักการของ พ.ร.บ.กองทุนยุติธรรม พ.ศ.2558 ที่ได้มีผลบังคับใช้ไปเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2559 โดยผลการช่วยเหลือของกองทุนยุติธรรม (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 - 2561) พบว่า มีผู้ได้รับความช่วยเหลือมากขึ้น โดยผู้ยื่นคำขอรับความช่วยเหลือ จำนวนทั้งสิ้น 35,821 ราย ได้รับการอนุมัติจำนวน 14,094 ราย (39.35%) ไม่อนุมัติจำนวน 11,751 ราย (32.80%) ยุติเรื่องจำนวน 7,424 ราย (20.73%) และอยู่ระหว่างดำเนินการ จำนวน 2,552 ราย (7.12%) เมื่อเทียบคำขอรับความช่วยเหลือ 5 ปีย้อนหลัง (ปีงบประมาณ 2556-2560) จำนวน 4,444 ราย อย่างไรก็ตาม แม้จะมีประชาชนผู้ขอรับความช่วยเหลือเพิ่มขึ้น แต่ยังมีประชาชนส่วนหนึ่งที่ไม่ได้รับอนุมัติให้ได้รับความช่วยเหลือ ซึ่งจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยถึงเงื่อนไขและข้อจำกัดทั้งในระดับพื้นที่และภาพรวมระดับประเทศถึงสาเหตุที่ทำให้ประชาชนดังกล่าว ไม่ได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรม เพื่อพัฒนาช่องทางการกระจายโอกาสการเข้าถึงบริการให้เพิ่มขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ

ตารางที่ 2.13 สถิติการดำเนินงานกองทุนยุติธรรม ปี 2551-2561

ปีงบประมาณ	รับคำขอ (ราย)	รวมผลการพิจารณา		ระหว่างดำเนินการ
		ราย	เรื่อง	
2551	470	470	774	-
2552	594	594	1,007	-
2553	1,402	1,402	1,993	-
2554	3,224	3,224	5,279	-
2555	1,840	1,840	2,842	-
2556	2,985	2,985	5,508	-
2557	2,379	2,379	3,993	-
2558	4,542	4,542	5,402	-
2559	4,529	4,529	6,062	-
2560	7,785	7,785	9,552	-
2561	6,071	3,519	4,429	2,552
รวมทั้งสิ้น	35,821	33,269	46,841	2,552

ที่มา : สำนักงานกองทุนยุติธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม (ข้อมูล ณ วันที่ 2 ก.ค. 2561)

นอกจากการลดความเหลื่อมล้ำด้วยการให้บริการกองทุนยุติธรรม ยังมีการใช้มาตรการทางเลือก แทนโทษจำคุก ซึ่งเป็นแนวทางสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำด้านเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ด้วยการเพิ่มโอกาสในการต่อสู้คดีสำหรับกลุ่มประชาชนผู้มีรายได้น้อย มาตรการที่สำคัญ ได้แก่ การใช้เครื่องมือติดตามตัว อิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Monitoring Tag) หรือ EM ในการปล่อยชั่วคราว โดยใช้ติดที่ข้อเท้าของผู้กระทำผิด เพื่อติดตามตำแหน่งความเคลื่อนไหว ซึ่งถือเป็นนวัตกรรมที่เพิ่มขีดความสามารถของระบบงานคุมประพฤติในรูปแบบโทษระดับกลาง (Intermediate Sanction) และการคุมประพฤติแบบเข้มงวด (Intensive Probation) ที่ช่วยเพิ่มโอกาสให้ผู้กระทำผิดในการดำเนินชีวิตกับครอบครัว ในระหว่างการพิจารณาคดี และเป็นทิศทางที่ดีในการยกระดับการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดตามมาตรฐานสากล รวมถึงการพัฒนาวัตกรรมการปล่อยชั่วคราวโดยใช้ระบบประเมินความเสี่ยงและการกำกับดูแลในชั้นปล่อยชั่วคราว ด้วยเทคโนโลยีแบบตรวจวัดความเสี่ยง¹⁴ ที่เปลี่ยนจากการใช้เงินเพื่อประกันตัว เป็นใช้ความเสี่ยงในการหลบหนีของผู้กระทำผิด

เป็นเครื่องประเมินการปล่อยชั่วคราว ตลอดจนการลดช่องว่างของความไม่เสมอภาคและความไม่เป็นธรรมด้วย
การชดเชยค่าเสียหาย อาทิ การชดเชยค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา
เป็นต้น

บทที่ 3 โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ

ในปี 2560 ที่ผ่านมา รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ โดยเฉพาะการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้มีรายได้น้อยที่ตรงกับกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งนำไปสู่การดำเนินโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ซึ่งเป็นโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำแบบเจาะจงกลุ่มเป้าหมาย (Targeting Programs) ในการช่วยแก้ไขปัญหาความยากจน และยกระดับคุณภาพชีวิตแก่ผู้มีรายได้น้อย และผู้ด้อยโอกาสในสังคม โดยในบทนี้ จะกล่าวถึงการดำเนินโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ การวิเคราะห์การเข้าถึงโครงการฯ ของกลุ่มประชากรที่ยากจน การได้รับประโยชน์จากสวัสดิการของกลุ่มประชากรที่ลงทะเบียน และปัญหา/อุปสรรคของโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ตลอดจนบทสรุปและข้อเสนอแนะต่อโครงการฯ โดยอาศัยสถิติจากหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งการลงพื้นที่สอบถามข้อมูลเชิงลึกจากประชาชนที่ได้รับสิทธิบัตรสวัสดิการและเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินโครงการ

3.1 ความสำคัญของการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ

ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี มีเป้าหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรม และลดความเหลื่อมล้ำในทุกมิติ ประเด็นด้านการลงทุนทางสังคมแบบมุ่งเป้าเพื่อช่วยเหลือกลุ่มคนยากจนและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสโดยตรง มุ่งเน้นการจัดให้มีมาตรการพิเศษเพื่อให้สามารถระบุตัวกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษ และให้ความคุ้มครองทางสังคมและสวัสดิการอย่างเฉพาะเจาะจงกลุ่มเป้าหมายผู้มีรายได้น้อย ยากจน และผู้ที่ถูกเลือกปฏิบัติอย่างซ้ำซ้อน โดยมีเป้าหมายการตัดขาดวงจรความยากจนไม่ให้ส่งต่อจากรุ่นพ่อแม่ไปสู่รุ่นลูกหลาน และช่วยเหลือกลุ่มคนที่เดือดร้อนที่สุด ประกอบกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม มีเป้าหมายเพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน และแก้ไขปัญหาความยากจน มุ่งเน้นเพิ่มโอกาสให้กับกลุ่มเป้าหมายประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุดให้สามารถเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพของภาครัฐ และสวัสดิการ (welfare) ที่เหมาะสมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เช่นเดียวกับนโยบายรัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำโดยได้มีการจัดสวัสดิการสังคมอย่างหลากหลาย ภายใต้ระบบสวัสดิการสังคม 4 ระบบ ดังนี้

(1) ระบบการให้บริการสังคม (social service) หมายถึง การที่รัฐให้บริการขั้นพื้นฐานกับประชาชนทุกคน เช่น การให้การศึกษาฟรี 15 ปี การให้ประกันสุขภาพกับทุกคน การให้เบี้ยผู้สูงอายุ การให้เบี้ยความพิการ เป็นต้น (เป็นสิทธิพื้นฐานที่ได้รับเสมอกัน)

(2) ระบบการช่วยเหลือทางสังคม (social assistance) หมายถึง ระบบที่มุ่งดูแลผู้ด้อยโอกาส เช่น เงินอุดหนุนเพื่อเด็กแรกเกิด บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เป็นต้น (การได้รับสวัสดิการสังคมต้องผ่านการตรวจสอบว่าจนจริง/เดือดร้อนจริง)

(3) ระบบการประกันสังคม (social security หรือ safety net) หมายถึง ระบบที่ช่วยดูแลประชาชนในกรณีที่ประสบปัญหาเป็นครั้งคราว เช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ประกันสังคมภาคบังคับและภาคสมัครใจ (มาตรา 40) กองทุนการออมแห่งชาติ และสนับสนุนกองทุนสวัสดิการชุมชน เป็นต้น *(การได้รับสวัสดิการสังคมต้องมีส่วนร่วมจ่าย)*

(4) ระบบการส่งเสริมสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม เป็นการบริหารจัดการเพิ่มเติมให้ระบบสวัสดิการสังคมทำงานได้ดีขึ้น เช่น การส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคม ส่งเสริมความเท่าเทียมกันในการมีชีวิตในสังคม เป็นต้น *(ส่งเสริมให้ภาคส่วนเขามามีส่วนรวมในการจัดสวัสดิการสังคม)*

จะเห็นว่า ประเทศไทยมีสวัสดิการที่รัฐได้จัดให้ทั้งในลักษณะถ้วนหน้า เจาะจงกลุ่มเป้าหมาย และการมีส่วนร่วมจ่าย โดยให้ความสำคัญกับทุกช่วงวัยตั้งแต่เกิดจนเสียชีวิต โดยสวัสดิการในระบบการช่วยเหลือสังคม (social assistance) มีเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับฐานะความเป็นอยู่หรือความด้อยโอกาส ซึ่งถือว่าเป็นการให้สวัสดิการแบบเจาะจงหรือกำหนดกลุ่มเป้าหมาย (targeting) มีจำนวน 2 โครงการ คือ โครงการเงินอุดหนุนเพื่อเด็กแรกเกิด และโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ โดยเป็นโครงการเพื่อช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายที่ยากจน/เสี่ยงต่อความยากจน และลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม อย่างไรก็ตาม ยังมีประชาชนบางกลุ่มยังเข้าไม่ถึงสิทธิ เนื่องจากการขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดีทำให้ผู้มีสิทธิไม่รู้ว่า มีสวัสดิการ หรือไม่รู้ว่ามีสิทธิได้รับสวัสดิการ ปัญหา/อุปสรรคในการลงทะเบียนรับสิทธิ ซึ่งอาจเกิดจากการไม่มีหลักฐาน ตลอดจนปัญหาในการไปลงทะเบียนของผู้มีสิทธิ ทั้งทางกายภาพ และค่าใช้จ่ายในการเดินทาง โดยจะกล่าวถึงการดำเนินโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ซึ่งเป็นสวัสดิการเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำของผู้มีรายได้น้อย

3.2 การดำเนินโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ



3.2.1 ลงทะเบียนฯ ครั้งที่ 1 ปี 2559

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2559 รับทราบโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2559 โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีรายได้น้อยที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนด สามารถมาลงทะเบียน ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2559 และวันที่ 22 พฤศจิกายน 2559 เห็นชอบมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อย โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) **คุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงทะเบียน** ต้องเป็นผู้ว่างงานหรือมีรายได้ทั้งสิ้นที่เกิดขึ้นในแต่ละปีปฏิทินไม่เกิน 100,000 บาท ไม่มีทรัพย์สินทางการเงิน ได้แก่ เงินฝากธนาคาร สลากออมสิน สลาก ธ.ก.ส. พันธบัตรรัฐบาล และตราสารหนี้ หรือถ้ามีทรัพย์สินทางการเงินดังกล่าว จะต้องมียอดรวมทั้งสิ้น ไม่เกิน 100,000 บาท ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2559 และเป็นรูปแบบสมัครใจ (Voluntary Basis) โดยผู้ลงทะเบียนจะต้องยินยอมเปิดเผยรายได้ การถือครองทรัพย์สินของตน เจ้าหนี้และจำนวนหนี้สินที่คงค้าง และมีอายุตั้งแต่ 18 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป หรือต้องเกิดก่อนวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 และมีสัญชาติไทย

(2) **สวัสดิการที่รัฐให้ความช่วยเหลือ** ผู้ลงทะเบียนที่มีคุณสมบัติครบถ้วนจะได้รับเงินโอนในอัตรา 3,000 บาท สำหรับผู้มีรายได้ไม่เกิน 30,000 บาท และ 1,500 บาท สำหรับผู้มีรายได้ระหว่าง 30,001 – 100,000 บาท

(3) **กลไกการดำเนินโครงการ** ประชาชนผู้มีรายได้น้อยสามารถลงทะเบียน ณ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) โดยสถาบันการเงินดังกล่าวจะจัดเก็บเอกสารแล้วส่งข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ไปยังกรมสรรพากรเพื่อจัดเก็บข้อมูลและทำการตรวจสอบความถูกต้องในภายหลัง (Post Audit) โดยกรมสรรพากรจะเชื่อมโยงข้อมูลไปยังฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร์ สำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เพื่อประมวลข้อมูลผู้มีรายได้น้อย

(4) **ระยะเวลาการลงทะเบียนของโครงการ** ประชาชนผู้มีรายได้น้อยสามารถลงทะเบียนระหว่างวันที่ 15 กรกฎาคม ถึงวันที่ 15 สิงหาคม 2559

(5) **ผลการดำเนินโครงการ** จำนวนผู้มาลงทะเบียนทั้งสิ้น 8,375,383 คน เป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินโอน 7,715,359 คน และผู้ที่ไม่ได้รับเงินโอน 660,024 คน เนื่องจากเสียชีวิตแล้ว ชื่อ-นามสกุลผิด มีรายได้เกิน 100,000 บาทต่อปี และไม่เป็นเกษตรกรที่มีรายชื่อยู่ในทะเบียนของกรมส่งเสริมการเกษตร กรมประมง และกรมปศุสัตว์ ซึ่งหลังสิ้นสุดมาตรการมีผู้ได้รับเงินโอนทั้งสิ้น 7,525,363 คน คิดเป็นร้อยละ 97.5 ของจำนวนผู้มีสิทธิทั้งหมด หรือคิดเป็นเงินงบประมาณทั้งสิ้น 17,469 ล้านบาท ทั้งนี้มีผู้ที่ไม่ได้รับเงินโอนทั้งสิ้น 189,996 คน เนื่องจากไม่มีบัญชีเงินฝากกับธนาคาร ไม่มาติดต่อธนาคาร หรือบัญชีติดอาัย

(6) **กลุ่มเป้าหมายแบบเจาะจงของผู้มีรายได้น้อย** กลุ่มเกษตรกรที่มีรายได้ 0 – 30,000 บาท มีจำนวน 1,325,821 คน และที่มีรายได้ 30,001 – 100,000 บาท มีจำนวน 1,149,482 คน รวมทั้งสิ้น 2,475,303 คน ซึ่งจะเป็นกลุ่มที่ได้รับเงินโอนเป็นลำดับแรกหากผ่านคุณสมบัติ สำหรับกลุ่มที่ไม่ใช่เกษตรกร ที่มีรายได้ 0 – 30,000 บาท มีจำนวน 2,971,178 คน และที่มีรายได้ 30,001 – 100,000 บาท มีจำนวน 2,078,882 คน รวมทั้งสิ้น 5,050,060 คน

(7) **การติดตามการดำเนินโครงการ** ผลการสำรวจการนำเงินไปใช้ จากผู้ลงทะเบียนจำนวน 92,704 คน (ซึ่งสามารถเลือกตอบได้มากกว่า 1 ข้อ) พบว่า อันดับ 1 ต้องการนำเงินไปใช้จ่ายซื้อของอุปโภคบริโภคที่จำเป็น จำนวน 30,968 คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 34 ของผู้ตอบแบบสำรวจ อันดับ 2 ต้องการนำเงินไปชำระหนี้สิน จำนวน 17,695 คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 19 ของผู้ตอบแบบสำรวจ อันดับ 3 ต้องการนำเงินไปชำระค่าเล่าเรียน จำนวน 11,483 คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 12 ของผู้ตอบแบบสำรวจ ที่เหลือต้องการนำเงินไปลงทุนประกอบอาชีพ ให้พ่อแม่ ฝากธนาคาร ทำบุญบริจาค เป็นต้น

ตารางที่ 3.1 แสดงผลการโอนเงินให้แก่ผู้มีรายได้น้อยตามมาตรการเพิ่มรายได้ฯ หลังสิ้นสุดมาตรการ (วันที่ 31 มกราคม 2560)

ธนาคาร	หน่วย	กลุ่มเกษตรกร			กลุ่มที่ไม่ใช่เกษตรกร			รวมทั้งสิ้น
		3,000 บาท	1,500 บาท	รวม	3,000 บาท	1,500 บาท	รวม	
ธ.ก.ส.	คน	854,401	968,294	1,822,695	1,511,144	893,320	2,404,464	4,227,159
	ล้านบาท	2,563.2	1,452.4	4,015.6	4,533.4	1,340.0	5,873.4	9,889.0
ธ.ออมสิน	คน	233,056	284,524	517,580	974,678	812,730	1,787,408	2,304,988
	ล้านบาท	699.2	426.8	1,126.0	2,924.0	1,219.1	4,143.1	5,269.1
ธ.กรุงไทย	คน	62,025	73,003	135,028	485,356	372,832	858,188	993,216
	ล้านบาท	186.1	109.5	296.0	1,456.1	559.2	2,015.3	2,310.9
รวมทั้งสิ้น	คน	1,149,482	1,325,821	2,475,303	2,971,178	2,078,882	5,050,060	7,525,363
	ล้านบาท	3,448.5	1,988.7	5,437.2	8,913.5	3,118.3	12,031.8	17,469.0

ที่มา : สำนักนโยบายภาษี สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

3.2.2 ลงทะเบียนฯ ครั้งที่ 2 ปี 2560

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2560 เห็นชอบโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ พ.ศ.2560 โดยมีการปรับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงทะเบียนให้รัดกุมขึ้น แบ่งออกเป็น 2 ระยะ โดยระยะแรก เป็นมาตรการให้ความช่วยเหลือในการลดค่าใช้จ่ายในครัวเรือนผ่านบัตรสวัสดิการประจำตัวผู้มีสิทธิ และระยะที่สอง เป็นมาตรการยกระดับคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการ ทั้งนี้ ผู้ที่ลงทะเบียนในครั้งที่ 1 ปี 2559 จะต้องมาลงทะเบียนเพื่อรับสิทธิอีกครั้ง โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) **คุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงทะเบียน** ต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย อายุตั้งแต่ 18 ปี บริบูรณ์ขึ้นไป (โดยต้องเกิดก่อนวันที่ 16 พฤษภาคม 2542) ว่างานหรือมีรายได้ที่เกิดขึ้นในปี 2559 ทั้งสิ้นไม่เกิน 100,000 บาท ไม่มีทรัพย์สินทางการเงิน ได้แก่ เงินฝากธนาคาร สลากออมสิน สลาก ธ.ก.ส. พันธบัตรรัฐบาล และตราสารหนี้ หรือถ้ามีทรัพย์สินทางการเงินดังกล่าว จะต้องมียอดรวมทั้งสิ้นไม่เกิน 100,000 บาท ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง ไม่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายหรือถ้าเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ดังกล่าว จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ประกอบด้วย 1) ที่อยู่อาศัย ที่เป็นที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (บ้านพร้อมที่ดิน)/กรณีอยู่อาศัยอย่างเดียว บ้านหรือทาวน์เฮ้าส์ต้องมีพื้นที่ ไม่เกิน 25 ตารางวา/ห้องชุดต้องมีพื้นที่ไม่เกิน 35 ตารางเมตร/กรณีเป็นที่อยู่อาศัยและใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อการเกษตรต้องมีพื้นที่ไม่เกิน 10 ไร่/เพื่อการอื่นที่ไม่ใช่การเกษตรต้องมีพื้นที่ไม่เกิน 1 ไร่ และ 2) ที่ดิน กรณีใช้ประโยชน์จากที่ดิน/เพื่อการเกษตรต้องมีพื้นที่ไม่เกิน 10 ไร่/เพื่อการอื่นที่ไม่ใช่การเกษตรต้องมีพื้นที่ไม่เกิน 1 ไร่

(2) **สวัสดิการที่รัฐให้ความช่วยเหลือ** ผู้ลงทะเบียนที่มีคุณสมบัติครบถ้วนจะได้รับบัตรสวัสดิการประจำตัวผู้มีสิทธิ์ โดยเป็นการให้ความช่วยเหลือในการลดค่าใช้จ่ายในครัวเรือน ประกอบด้วย วงเงินค่าซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นจากร้านธงฟ้าประชารัฐ และร้านอื่นๆ ที่กระทรวงพาณิชย์กำหนด ราคา 200 บาท/เดือน และ 300 บาท/เดือน และลดค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ประกอบด้วย วงเงินค่าโดยสารรถเมล์/รถไฟฟ้า 500 บาท/เดือน วงเงินค่าโดยสารรถ บขส. 500 บาท/เดือน และวงเงินค่าโดยสารรถไฟ 500 บาท/เดือน ตลอดจน วงเงินส่วนลดค่าซื้อก๊าซหุงต้มจากร้านค้าที่กระทรวงพลังงานกำหนด 45 บาท/คน/3 เดือน

(3) **กลไกการดำเนินโครงการ** ประชาชนผู้มีรายได้น้อยสามารถลงทะเบียนได้ที่หน่วยรับลงทะเบียน ประกอบด้วย 5 หน่วยงาน ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) คลังจังหวัดทั่วประเทศ (สังกัดกรมบัญชีกลาง) และสำนักงานเขตกรุงเทพฯ ทุกเขต รวมทั้งสิ้น 3,669 สาขา

(4) **ระยะเวลาการลงทะเบียนของโครงการ** สามารถแบ่งได้เป็น 3 ช่วงเวลา ได้แก่ 1) ก่อนลงทะเบียน คือ ช่วงเดือนมีนาคมหลังคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ เป็นช่วงเตรียมความพร้อมของตัวผู้ลงทะเบียน หน่วยรับลงทะเบียน และหน่วยประมวลผลข้อมูล 2) เริ่มลงทะเบียน คือ ช่วงที่เปิดให้ประชาชนมาลงทะเบียนระหว่างวันจันทร์ที่ 3 เมษายน – วันจันทร์ที่ 15 พฤษภาคม 2560 ประชาชนสามารถไปลงทะเบียนหน่วยงานใด สาขาใด ก็ได้ทั่วประเทศ เพียงที่ใดที่หนึ่งเท่านั้น และ 3) หลังลงทะเบียน คือ ช่วงเดือนมิถุนายน เป็นช่วงที่จะแจ้งรายชื่อผู้มีสิทธิ์ที่มีคุณสมบัติถูกต้องครบถ้วน หลังจากการประมวลผลและตรวจสอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(5) **ผลการดำเนินโครงการ** เมื่อสิ้นสุดโครงการฯ มีผู้มาลงทะเบียนทั้งสิ้น 14,180,336 คน โดยเป็นการลงทะเบียนผ่าน ธ.ก.ส. จำนวน 7,723,748 คน ธ.ออมสิน จำนวน 3,719,717 คน ธ.กรุงไทย จำนวน 2,392,017 คน สำนักงานคลังจังหวัด จำนวน 180,194 คน และสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร จำนวน 164,660 คน และนำส่งให้หน่วยงานตรวจสอบ ได้แก่ กรมการปกครองและกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย กรมสรรพากร กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่รับฝากเงินจากประชาชน เพื่อนำไปตรวจสอบตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ปรากฏว่า มีผู้ผ่านคุณสมบัติทั้งสิ้น 11,441,050 คน โดยผู้ลงทะเบียนสามารถตรวจสอบการมีชื่อในระบบการลงทะเบียน ผ่านทางเว็บไซต์อีเพย์เมนต์ (www.epayment.go.th) เว็บไซต์กระทรวงการคลัง (www.mof.go.th) และเว็บไซต์สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (www.fpo.go.th) นอกจากนี้ยังมีสายด่วน (Call Center) ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง 1359 และของทั้ง 5 หน่วยงานที่รับลงทะเบียน

(6) **การติดตามการดำเนินโครงการ** จากการสำรวจข้อมูลผู้มีรายได้น้อย โดยกระทรวงการคลัง เพื่อให้ทราบถึงสภาพความเป็นอยู่ของผู้มีรายได้น้อย รวมทั้งความต้องการสวัสดิการและการช่วยเหลือจากภาครัฐ ซึ่งจะช่วยให้การจัดสวัสดิการและการช่วยเหลือของภาครัฐมีประสิทธิภาพและตรงตามความต้องการของกลุ่มเป้าหมายที่มีความแตกต่างกัน และนำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างยั่งยืน โดยข้อมูลของผู้ลงทะเบียนที่นำมาประมวลผลได้มีจำนวน 10.64 ล้านคน สรุปได้ดังนี้ 1) **ลักษณะที่อยู่อาศัย** อันดับแรกเป็นบ้านเดี่ยวเป็นปูนและไม้ รองลงมาเป็นบ้านเดี่ยวเป็นปูน และบ้านเดี่ยวเป็น

ไม่ถึงหลัง ตามลำดับ 2) สภาพความเป็นอยู่ อันดับแรกอาศัยเป็นของตนเอง ไม่ต้องผ่อนชำระ รองลงมาที่มีอยู่อาศัยเป็นของตนเอง แต่อยู่ระหว่างผ่อนชำระ และอาศัยอยู่กับบิดามารดา ญาติ พี่น้อง ตามลำดับ 3) อาชีพและการทำงานหลักในปัจจุบัน อันดับแรกประกอบอาชีพการเกษตรปลูกพืช/เลี้ยงสัตว์/เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ รองลงมาเป็นลูกจ้างเอกชน/รับจ้างทั่วไป และอยู่บ้านเฉยๆ เช่น พ่อบ้าน แม่บ้าน คนชรา เป็นต้น 4) ภาระค่าใช้จ่ายภายในบ้าน พบว่า ร้อยละ 16.9 ไม่มีภาระค่าใช้จ่าย ขณะที่ร้อยละ 82.7 มีภาระค่าใช้จ่ายในบ้าน อันดับแรกมีค่าใช้จ่ายน้อยกว่า 3,000 บาท/เดือน รองลงมามีค่าใช้จ่าย 3,001 – 5,000 บาท/เดือน 5,001 – 10,000 บาท/เดือน และมีค่าใช้จ่ายมากกว่า 10,000 บาท/เดือน ตามลำดับ 5) ภาระเลี้ยงดูคนในบ้าน พบว่า ผู้ได้รับสวัสดิการมีภาระเลี้ยงดูคนในบ้านร้อยละ 56.9 ไม่มีภาระเลี้ยงดู ร้อยละ 42.5 และร้อยละ 0.6 ไม่ตอบ 6) รายได้จากบุคคลที่เป็นหลักในการอุปการะเลี้ยงดู พบว่า ร้อยละ 51.0 ไม่ได้รับ และร้อยละ 17.3 ได้รับรายได้จากบุตรธิดาเป็นหลักในการอุปการะเลี้ยงดู ร้อยละ 16.5 ได้รับจากเงินสวัสดิการของรัฐ และร้อยละ 7.7 ได้รับจากคู่สมรส 7) การมีหนี้ในระบบ พบว่าร้อยละ 85.9 ไม่มีหนี้ในระบบ ร้อยละ 13.7 มีหนี้ในระบบ (ร้อยละ 10.6 กู้เงินฯ มากกว่า 10,000 บาท รองลงมากู้เงินฯ 5,001 – 10,000 บาท และกู้เงิน 3,001 – 5,000 บาท ตามลำดับ) และ 8) ความต้องการให้รัฐบาลช่วยเหลือ พบว่าร้อยละ 82.1 ลดภาระค่าสาธารณูปโภค ค่าไฟฟ้า น้ำประปา ร้อยละ 66.4 ลดภาระค่าสินค้าอุปโภคบริโภคในชีวิตประจำวัน และร้อยละ 47.2 ลดภาระค่ารักษาพยาบาล/ดูแลสุขภาพ ร้อยละ 39.5 เพิ่มเบี้ยยังชีพคนชรา และร้อยละ 30.7 ลดภาระค่าอุปกรณ์การศึกษาลูกหลาน

3.2.3 มาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

คณะรัฐมนตรีมีมติวันที่ 9 มกราคม 2561 ให้ความเห็นชอบในหลักการของมาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ซึ่งเป็นโครงการให้ความช่วยเหลือระยะที่ 2 โดยมีรายละเอียดดังนี้

มาตรการพัฒนา “คุณภาพชีวิต” ผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

หลักการ :

วิเคราะห์และให้ความช่วยเหลือ **รายบุคคล**
 ยึดตามคุณสมบัติรายได้ต่ำกว่าปีละ 3 หมื่นบาท **ทุกคน**
 บุคลากรหน่วยงานรัฐเพื่อแก้ปัญหาความยากจนแบบเบ็ดเสร็จ



การมีงานทำ :

จัดหางานที่เหมาะสมและส่งเสริมการประกอบสัมมาชีพ



การฝึกอาชีพและการศึกษา :

ฝึกทักษะให้ความรู้และทำให้
เกิดการศึกษาอย่างเท่าเทียม



การเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ :

เข้าถึงสินเชื่อและแก้ไขปัญหาหนี้
นอกระบบแบบบูรณาการ



การเข้าถึงสิ่งจำเป็นพื้นฐาน :

สนับสนุนให้เข้าถึงสิ่งจำเป็นในชีวิต เช่น ที่อยู่อาศัย
ที่ดินทำกิน การออมเพื่อการเกษียณ เป็นต้น

ที่มา : กระทรวงการคลัง

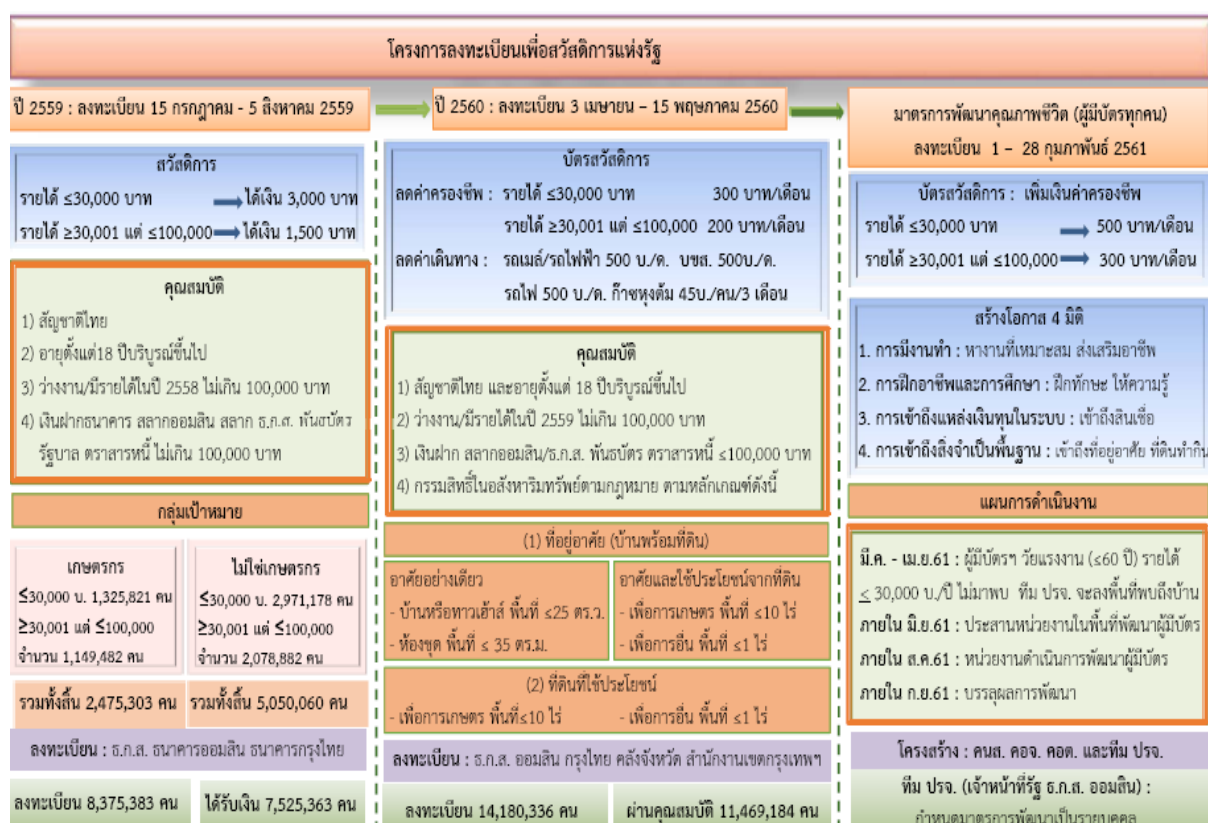


(1) คุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงทะเบียน ผู้ที่ผ่านการตรวจสอบในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2560

(2) สวัสดิการที่รัฐให้ความช่วยเหลือ ผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่มีรายได้ไม่เกิน 30,000 บาท จะได้รับวงเงินเพิ่มเติม จำนวน 200 บาท/คน/เดือน และผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่มีรายได้สูงกว่า 30,000 บาท จะได้รับวงเงินเพิ่มเติม จำนวน 100 บาท/คน/เดือน โดยจะได้รับในเดือนถัดไปหลังจากเดือนที่แสดงความประสงค์ จนถึงเดือนธันวาคม 2561 ตลอดจนสวัสดิการพัฒนาคุณภาพชีวิต การฝึกอบรมและการศึกษา การเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ และการเข้าถึงสิ่งจำเป็นพื้นฐาน

(3) กลไกการดำเนินโครงการ ประกอบด้วย คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ คณะอนุกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐประจำจังหวัด คณะอนุกรรมการติดตามการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ คณะทำงานพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐประจำอำเภอ “ทีมหมอประชารัฐสุขใจ (ทีม ประจ.)” และคณะทำงานระดับอำเภอร่วมกับผู้ดูแลผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (Account Officer: AO)

(4) ระยะเวลาการลงทะเบียนของโครงการ ผู้มีบัตรสวัสดิการสามารถลงทะเบียนระหว่างวันที่ 1 – 28 กุมภาพันธ์ 2560



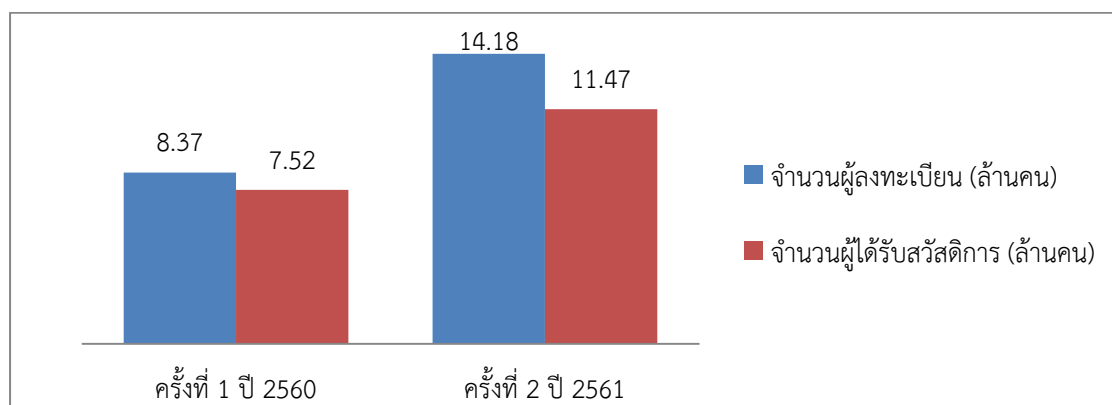
ที่มา สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

3.3 การติดตามโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ: กรณีตัวอย่าง พื้นที่เขต คลองเตยชุมชนแฟลต 23-24

สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม ได้ลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลกระบวนการดำเนินงานโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ในพื้นที่เขตคลองเตย ชุมชนแฟลต 23 – 24 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อติดตามการเข้าถึงโครงการฯ ของประชาชน รวมถึงสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับประโยชน์ของโครงการ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกกับเจ้าหน้าที่ที่ดูแลโครงการและประชาชนผู้ได้รับสิทธิบัตรสวัสดิการแห่งรัฐจำนวน 10 คน โดยทำการสอบถามเกี่ยวกับ การเข้าถึงโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ การได้รับประโยชน์จากบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ การยกระดับสวัสดิการ และปัญหาและข้อคิดเห็นต่อโครงการ ทั้งนี้แม้จะเป็นตัวอย่างขนาดเล็ก ไม่อาจเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งหมดได้ แต่ก็ช่วยให้เห็นภาพการดำเนินงานของโครงการและมุมมองที่ประชาชนมีต่อโครงการ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

การลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ครั้งที่ 1 ซึ่งรัฐจัดสวัสดิการให้ในรูปแบบของการจ่ายเงินช่วยเหลือให้แก่ผู้มีรายได้น้อยตามคุณสมบัติที่กำหนด เป็นการกระตุ้นให้ประชาชนตื่นตัว และบอกต่อๆ กันเพื่อให้มาลงทะเบียนรับสวัสดิการเพิ่มขึ้น จะเห็นได้จากการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ครั้งที่ 2 ซึ่งมีประชาชนให้ความสนใจและเข้าร่วมลงทะเบียนเพิ่มขึ้น โดยจำนวนผู้ลงทะเบียนเพิ่มขึ้นร้อยละ 69.3 และผู้ได้รับสวัสดิการเพิ่มขึ้นร้อยละ 52.4 ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะเพิ่มเงื่อนไขของผู้มาลงทะเบียน โดยเพิ่มคุณสมบัติของที่อยู่อาศัยและที่ดิน รวมถึงการจัดสวัสดิการในรูปแบบการช่วยลดค่าครองชีพที่มีใช้ตัวเงินก็ตาม

แผนภาพที่ 3.1 : จำนวนผู้ลงทะเบียน และจำนวนผู้ได้รับสวัสดิการ



ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

1) ข้อค้นพบจากการสัมภาษณ์เชิงลึก

(1) การเข้าถึงโครงการ

การเข้าถึงโครงการของประชาชนในชุมชนแฟลต 23-24 เขตคลองเตย พบว่า ช่องทางสำหรับการไปลงทะเบียน มีความสะดวก และไม่มีค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปลงทะเบียน เนื่องจากพื้นที่ชุมชนอยู่ใกล้เขตคลองเตย และธนาคารที่รับลงทะเบียน นอกจากนี้ยังพบว่า ธนาคารและหน่วยงานของรัฐที่เข้าร่วมโครงการฯ ได้อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในพื้นที่ห่างไกลโดยมีจุดรับบริการลงทะเบียนเคลื่อนที่ไปยังชุมชนที่ร้องขอความต้องการ นอกจากนี้เอกสารประกอบการลงทะเบียนที่ประชาชนต้องเตรียมไปมีเพียงสำเนาบัตรประชาชน และสำเนาทะเบียนบ้าน ส่วนเอกสารแบบฟอร์มการลงทะเบียนสามารถรับได้ที่จุดรับลงทะเบียนซึ่งจะมีเจ้าหน้าที่คอยให้ข้อมูล สำหรับระยะเวลาการลงทะเบียน ระยะเวลาประมาณ 45 วัน ถือได้ว่ามีความเหมาะสมสำหรับผู้ที่ยื่นขอโครงการตั้งแต่ระยะเริ่มโครงการ ทั้งนี้ ชุมชนแฟลต 23-24 ได้มีการบอกต่อกันผ่านไลน์กลุ่ม ของชุมชน

(2) การได้รับประโยชน์จากสวัสดิการ

การได้รับประโยชน์จากบัตรสวัสดิการ ของประชาชนในชุมชนแฟลต 23-24 เขตคลองเตย พบว่า ผู้ที่ได้รับสวัสดิการในครั้งที่ 1 ปี 2560 และครั้งที่ 2 ปี 2561 มีความพึงพอใจ เพราะสามารถช่วยลดค่าใช้จ่ายในครอบครัวได้ในระดับหนึ่ง แม้ว่าสวัสดิการที่ได้รับจะมีรูปแบบที่แตกต่างกัน นอกจากนี้โครงการลงทะเบียนฯ เป็นการให้สวัสดิการที่เป็นปัจเจกชน ส่งผลให้ในครอบครัวหนึ่งสามารถมีบัตรได้หลายใบ และหากเป็นครอบครัวใหญ่และมีคุณสมบัติครบตามเกณฑ์ที่กำหนด จะเป็นการช่วยลดค่าใช้จ่ายในครัวเรือนได้เพิ่มขึ้น

(3) สิ่งที่ต้องปรับปรุง/เพิ่มเติมของโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ

ประชาชนในชุมชนแฟลต 23-24 เขตคลองเตย มีความพึงพอใจกับสวัสดิการที่ได้รับ เนื่องจากช่วยลดค่าใช้จ่ายให้กับตัวเองและครอบครัว ทั้งในรูปแบบของเงินสดและบัตรสวัสดิการ และอยากให้รัฐช่วยจัดสวัสดิการด้านอื่นๆ ด้วย เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟ เป็นต้น เพราะสามารถแบ่งเบาภาระของครอบครัวได้ถึงแม้จะไม่มากก็ตาม

2) ข้อสังเกตจากการสัมภาษณ์เชิงลึก

(1) คุณสมบัติของผู้สมัคร

จากการสอบถามจากบุคคลที่ได้รับบัตรสวัสดิการ ทั้ง 2 ครั้ง มีข้อสังเกตว่า การเพิ่มเงื่อนไขในเรื่องที่อยู่อาศัยและที่ดินที่ใช้ประโยชน์ อาจยังไม่ได้ช่วยคัดกรองกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริง เนื่องจากพบว่า บางคนได้เคยลงทะเบียนบัตรสวัสดิการ ครั้งที่ 1 และได้รับเงินช่วยเหลือแล้ว แต่ไม่กล้าที่จะลงทะเบียนฯ ในครั้งที่ 2 เพราะมีที่อยู่อาศัย/ที่ดินที่ใช้ประโยชน์เป็นของตัวเอง แต่กลับได้รับคำแนะนำให้ลองไปลงทะเบียนฯ ซึ่งก็ผ่านคุณสมบัติเช่นกัน จึงได้ชักชวนคนใกล้ชิดที่มีคุณสมบัติเหมือนกันลงทะเบียนฯ ด้วย ก็

พบว่าผ่านคุณสมบัติเช่นเดียวกัน แสดงให้เห็นถึงระบบการตรวจสอบของภาครัฐที่ยังไม่สามารถเชื่อมโยงข้อมูล และคัดกรองคุณสมบัติที่กำหนดไว้ได้อย่างถูกต้อง

(2) การเข้าถึงโครงการของกลุ่มประชากรที่ยากจน

ยังมีประชาชนบางกลุ่มที่ไม่ได้รับข้อมูลข่าวสาร เนื่องจากประชาชนที่ยากจนอย่างแท้จริงจะอาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกลความเจริญ สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานยังเข้าไม่ถึง ถึงแม้จะได้รับข้อมูลจากเพื่อนบ้านแต่ยังขาดการรับรู้ข้อมูลอย่างแท้จริง รวมถึงไม่สามารถไปลงทะเบียนได้เนื่องจากไม่มีเวลา เช่น ประชาชนที่ประกอบอาชีพรับจ้างรายวัน หากต้องหยุดไปลงทะเบียนก็ส่งผลให้ขาดรายได้ ดังนั้นหน่วยงานภาครัฐควรหาวิธีการประชาสัมพันธ์อย่างกว้างขวาง และหาช่องทางให้สามารถเข้าถึงประชาชนกลุ่มเป้าหมายยากจนอย่างแท้จริงตามวัตถุประสงค์ของโครงการ เพื่อให้ประชาชนดังกล่าวเข้าถึงสวัสดิการในการยกระดับคุณภาพชีวิต

(3) การได้รับประโยชน์จากสวัสดิการของกลุ่มประชากรที่ลงทะเบียน

ผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐส่วนใหญ่ จะใช้บัตรในการซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคตามวงเงินที่ได้รับครบถ้วน ส่วนการใช้บัตรในการจ่ายค่าเดินทางยังมีการใช้น้อยเนื่องจากไม่ได้มีเหตุจำเป็นที่จะต้องเดินทาง ส่งผลให้วงเงินในส่วนที่เป็นค่าเดินทางต้องส่งคืนทุกเดือน โดยมีความเห็นว่าควรมีการปรับมาตรการค่าเดินทางให้สอดคล้องกับความจำเป็นใช้หรือให้สอดคล้องกับพื้นที่ของผู้ได้รับสวัสดิการ

นอกจากนี้มาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ โดยเป็นการให้เงินช่วยเหลือเพิ่มเติมในบัตรสวัสดิการแก่ผู้มีรายได้น้อยที่เข้าโปรแกรมพัฒนาคุณภาพชีวิต และอาชีพที่ภาครัฐจัดไว้ให้ พบว่า ผู้มีบัตรสวัสดิการส่วนใหญ่ไม่ประสงค์เข้าร่วมโครงการโดยให้เหตุผลว่า ไม่มีเวลา เช่น ต้องดูแลหลาน ดูแลลูก หาร้านขายของ เป็นต้น สำหรับผู้มีบัตรสวัสดิการที่ได้เข้าร่วมฝึกอาชีพแล้ว ได้รับคำตอบว่า การอบรมช่วยให้มีความรู้เพิ่มเติมและสามารถนำไปประกอบอาชีพได้ แต่การต่อยอดเพื่อประกอบอาชีพนั้น จำเป็นต้องใช้ปัจจัยหลายอย่าง ทั้งเงินลงทุน และช่องทางการตลาดที่ยังต้องได้รับการสนับสนุนเพิ่มเติม

3) สิ่งที่ต้องปรับปรุง/เพิ่มเติมของโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ

จากการสอบถามเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโครงการฯ พบว่า การเตรียมความพร้อมสำหรับโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐมีระยะเวลาน้อยมาก เนื่องจาก คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2560 เห็นชอบโครงการฯ ปี 2560 และเปิดให้ลงทะเบียนตั้งแต่วันที่ 3 เมษายน ถึงวันที่ 15 พฤษภาคม 2559 ซึ่งหนังสือคำสั่งที่แจ้งอย่างเป็นทางการจะมาถึงก็ใกล้จะให้ลงทะเบียนแล้ว แต่ด้วยประสบการณ์จากโครงการจัดสวัสดิการของรัฐครั้งก่อนๆ ทำให้สามารถบริหารจัดการได้เร็วขึ้น แต่ก็ยังมีข้อผิดพลาดบ้างเล็กน้อย เช่น แบบฟอร์มการลงทะเบียนที่มีจำนวนหลายหน้า ในระยะแรกเจ้าหน้าที่ต้องใช้เวลาค่อนข้างนานเพื่อทำความเข้าใจแบบฟอร์มสำหรับใช้ตอบคำถามจากผู้ลงทะเบียน นอกจากนี้จำนวนเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่อย่างจำกัด ไม่เพียงพอต่อการตรวจสอบความถูกต้องข้อมูลประวัติผู้ลงทะเบียน

และกรอกข้อมูลผู้ลงทะเบียนในระบบของกระทรวงการคลังภายในระยะเวลาที่กำหนด สำหรับการติดตามผู้ที่มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ยังมีข้อจำกัด เนื่องจากที่อยู่ตามทะเบียนบ้านและบัตรประชาชนของผู้มีบัตรสวัสดิการที่ให้ไว้ไม่ชัดเจน จึงไม่สามารถลงพื้นที่ไปตามบ้านดังกล่าวได้ แต่ได้พยายามติดต่อทางโทรศัพท์ และเก็บบัตรสวัสดิการไว้ให้จนครบกำหนดระยะเวลาที่รัฐได้กำหนด รวมถึงการอำนวยความสะดวกในการประชาสัมพันธ์ให้ผู้ที่มีบัตรที่ไม่สามารถเดินทางมาด้วยตนเอง ให้ตรวจสอบข้อมูลได้ที่เว็บไซต์กลางของกระทรวงการคลัง จะเห็นได้ว่า ในส่วนของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโครงการฯ ถึงแม้ว่าจะมีประสบการณ์และความพร้อมในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน แต่จำเป็นต้องมีกลไกการดำเนินงานจากส่วนกลางในการประสาน/สั่งการที่รวดเร็วเพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้ การติดตาม/ตรวจสอบผู้มีบัตรสวัสดิการฯ ยังไม่สามารถปฏิบัติได้จริง ถึงแม้ว่า รัฐจะได้กำหนด/สั่งการนโยบายที่เกี่ยวกับบทบาทของกลไกการทำงานในระดับพื้นที่ แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากข้อจำกัดด้านบุคลากรที่ไม่เพียงพอ รวมถึงงบประมาณที่ล่าช้าที่ต้องสำรองเงินจ่ายค่าดำเนินงานไปก่อน จึงควรมีการเตรียมความพร้อมของโครงการลงทะเบียนฯ ในทุกด้าน (เครื่องมือ อุปกรณ์ เจ้าหน้าที่ภาครัฐ และงบประมาณ) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพโครงการลงทะเบียนฯ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

3.4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ เป็นนโยบายของรัฐบาลเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับประชาชน รวมถึงเป็นการจัดเก็บข้อมูลผู้มีรายได้น้อยรายบุคคลที่จำเป็นเพื่อกำหนดนโยบายให้ความช่วยเหลือต่างๆ ได้อย่างตรงกลุ่มเป้าหมายในอนาคต ทั้งนี้ การเข้าถึงโครงการของกลุ่มประชากรที่ยากจน โดยช่องทางสำหรับประชาชนในการไปลงทะเบียนมีความสะดวก และบางแห่งไม่มีค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปลงทะเบียน แต่ยังมีประชาชนบางกลุ่มที่ไม่ได้รับข้อมูลข่าวสาร และไม่มีเวลาไปลงทะเบียนเนื่องจากอาชีพที่ไม่เอื้ออำนวย ภาระในการดูแลคนในครอบครัว ส่วนการได้รับประโยชน์จากสวัสดิการของกลุ่มประชากรที่ลงทะเบียน โดยประชาชนที่ได้รับสวัสดิการมีความพึงพอใจ เพราะสามารถช่วยลดค่าใช้จ่ายในครอบครัว แต่สวัสดิการบางประเภทที่รัฐจัดให้ เช่น ค่าเดินทาง เป็นต้น ยังไม่ตอบโจทย์ของกลุ่มประชาชนรายได้น้อยภายใต้บริบทในแต่ละพื้นที่ โดยมีข้อเสนอแนะดังนี้

1) **การบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงาน** ขาดความเชื่อมโยงข้อมูลที่ถูกต้อง และเป็นระบบ ส่งผลให้การตรวจสอบและคัดกรองคุณสมบัติของกลุ่มประชากรเป้าหมายมีความคลาดเคลื่อน จึงควรสร้างระบบฐานข้อมูลที่เชื่อมโยงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงมีการปรับปรุงข้อมูลผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐโดยจัดให้มีการลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อยใหม่ทุกปีเพื่อให้ทราบถึงประชาชนผู้มีรายได้น้อยอย่างแท้จริง และความคืบหน้าของผู้ที่ได้รับสวัสดิการแล้วมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นหรือไม่

2) **การประชาสัมพันธ์โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ** ยังไม่ทั่วถึงกลุ่มผู้มีรายได้น้อย จึงควรหาวิธีการประชาสัมพันธ์อย่างกว้างขวาง และหาช่องทางให้สามารถเข้าถึงประชาชนกลุ่มเป้าหมายยากจนอย่างแท้จริงตามวัตถุประสงค์ของโครงการ

3) กลไกการดำเนินงานยังขาดประสิทธิภาพ จึงควรปรับปรุงการประสาน/สั่งการจากส่วนกลางให้มีความรวดเร็ว และสามารถปฏิบัติได้จริงในระดับพื้นที่

4) มาตรการพิเศษสำหรับช่วยเหลือประชาชนที่มีรายได้น้อย ควรพิจารณาถึงความเหมาะสมและประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับอย่างแท้จริง และความยั่งยืนของสวัสดิการที่รัฐได้จัดให้ ตลอดจนต้องพิจารณาถึงภาระงบประมาณของประเทศในอีกทางด้วย

บทที่ 4 สรุปและแนวทางการดำเนินงาน

4.1 สรุปภาพรวมสถานการณ์ความยากจน

ปี 2560 สถานการณ์ความยากจนของประเทศไทยดีขึ้น โดยคนจนมีจำนวน 5.3 ล้านคนลดลงจาก 5.8 ล้านคนในปี 2558 คิดเป็นสัดส่วนคนจนร้อยละ 7.87 เป็นผลจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจและนโยบายรัฐบาลที่เอื้อประโยชน์ต่อคนยากจน ยากไร้ มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ยังต้องให้ความสำคัญกับยกระดับคุณภาพชีวิตของประชากรให้หลุดพ้นจากปัญหาความยากจน เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 โดย มีประเด็นความยากจนที่น่าสนใจดังต่อไปนี้

4.1.1 คนยากจนมีรายได้ลดลงจากปี 2558 โดยคนยากจนมีรายได้เฉลี่ย 2,823 บาทต่อคนต่อเดือน ในปี 2560 ลดลงจากปี 2558 ที่มีรายได้เฉลี่ยเท่ากับ 3,039 บาทต่อคนต่อเดือน สะท้อนถึงโอกาสการหารายได้ของคนยากจนลดลง อย่างไรก็ตามความรุนแรงของปัญหาความยากจนมีการปรับตัวดีขึ้น โดยช่องว่างระหว่างรายจ่ายของคนที่ยากจนที่สุดกับเส้นความยากจนมีความแตกต่างลดลง สะท้อนถึงโอกาสที่รัฐจะช่วยเหลือประชาชนให้หลุดพ้นจากความยากจนเป็นไปได้ง่ายขึ้น

4.1.2 คนยากจนส่วนใหญ่มีการศึกษาต่ำกว่าระดับประถมศึกษา และทำงานในภาคเกษตรกรรม ซึ่งทำให้มีรายได้ต่ำ ขณะเดียวกันครัวเรือนภาคเกษตรส่วนใหญ่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ทั้งนี้แม้ว่าจะสามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ได้ แต่การชำระหนี้เงินกู้ถือเป็นภาระทางการเงินที่สำคัญของครัวเรือนยากจน นอกจากนี้คนยากจนส่วนใหญ่ยังทำงานในกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ซึ่งไม่ได้รับการดูแลภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน ทำให้โอกาสการเข้าถึงสวัสดิการต่ำ

4.1.3 ครัวเรือนขนาดใหญ่ ครัวเรือนสูงอายุ ครัวเรือนแอ่งกลาง และครัวเรือนที่ผู้หญิงอาศัยอยู่กับเด็กมีความเสี่ยงต่อความยากจนสูง

4.1.4 คนเกือบจนซึ่งเป็นกลุ่มเปราะบางที่จะกลับมาเป็นคนยากจนยังมีสัดส่วนที่สูง โดยมีสัดส่วนร้อยละ 7.99 ของประชากร หรือประมาณ 5.4 ล้านคน คนจนและคนเกือบจนโดยส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ไม่ทำงานหารายได้ รวมทั้งมีลักษณะเป็นครัวเรือนสูงอายุ ทำให้จำเป็นต้องพึ่งพารายได้จากรัฐในการดำรงชีพ

4.1.5 ภาคตะวันออกเฉิยงเหนือ และภาคใต้ยังเป็นภูมิภาคที่มีปัญหาความยากจนสูงสุดจากสภาพภูมิศาสตร์ที่ไม่เอื้ออำนวย โดยเมื่อพิจารณาเป็นรายจังหวัด พบว่า จังหวัด ปัตตานี นราธิวาส แม่ฮ่องสอน กาฬสินธุ์ และนครพนม เป็นจังหวัดที่มีปัญหาความยากจนสูงที่สุด

4.2 สรุปภาพรวมสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำ

ปี 2560 ภาพรวมสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้วัดโดยสัมประสิทธิ์จินี (Gini coefficient) แยกโดยมีค่าสัมประสิทธิ์จินีด้านรายได้เท่ากับ 0.453 เพิ่มขึ้นจากปี 2558 ที่เท่ากับ 0.445 อย่างไรก็ตามในด้านการเข้าถึงบริการของภาครัฐในด้านต่างปรับตัวดีขึ้นเป็นลำดับ ทั้งนี้มีประเด็นความเหลื่อมล้ำที่น่าสนใจได้แก่

4.2.1 ความแตกต่างของการถือครองรายได้ของประชากรที่มีสถานะทางเศรษฐกิจต่ำที่สุด และสูงที่สุดมีทิศทางการพัฒนาที่ดีขึ้น โดยลดลงจาก 22.08 เท่าในปี 2558 เหลือ 19.29 เท่าในปี 2560 อย่างไรก็ตามรายได้เฉลี่ยยังคงแตกต่างกันมาก และมีแนวโน้มแตกต่างกันมากขึ้นโดยในปี 2560 กลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่มีรายได้ต่ำสุดมีรายได้เพียง 1,759 บาทต่อเดือน แตกต่างกับกลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่มีรายได้สูงสุด ซึ่งมีรายได้เฉลี่ยถึง 33,933 บาทต่อเดือน สาเหตุจากโครงสร้างประชากรกลุ่มที่มีรายได้ต่ำสุด ส่วนใหญ่มีทักษะต่ำ ไม่ได้ทำงานหารายได้ หรือเป็นครัวเรือนสูงอายุ

4.2.2 รายได้ของชนชั้นกลางมีสัดส่วนลดลง โดยกลุ่มชนชั้นกลาง decile 2 – 7 มีสัดส่วนการถือครองรายได้ ลดลงจากปี 2558 ซึ่งสะท้อนถึงการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ตกกับคนกลุ่มบนมากขึ้น decile 8 – 10 ขณะเดียวกัน decile 4 – 8 มีสัดส่วนการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคเพิ่มขึ้น ซึ่งสะท้อนพฤติกรรมการใช้จ่ายที่อาจไม่สอดคล้องกับรายได้ และอาจมีผลต่อโอกาสการเก็บออมเงินเพื่ออนาคต

4.2.3 รายได้ของกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุดยังเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำกว่าเป้าหมายเฉลี่ยร้อยละ 15 ต่อปี ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ซึ่งจะส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายของแผนฯ ได้

4.2.4 ประชากรที่มีรายได้ต่ำสุด ต้องแบกรับภาษี และค่าธรรมเนียมที่สูง และมีภาระค่าใช้จ่ายคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ในด้านต่างๆ สูงกว่าประชากรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี โดยประชากรที่มีรายได้ต่ำสุดมีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับภาษีและค่าปรับคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 1.7 ของรายได้ ขณะที่มีการจ่ายด้านการเดินทางคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 44.24 ต่อรายได้ แตกต่างกับคนรวยซึ่งมีค่าใช้จ่ายด้านการเดินทางคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้เพียงร้อยละ 13.31 เท่านั้น

4.2.5 การเข้าถึงการศึกษาภาคบังคับมีสัดส่วนสูง แต่ยังมีเด็กหลุดออกจากระบบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น โดยอัตราเข้าเรียนสุทธิระดับมัธยมศึกษาตอนต้นอยู่ที่ร้อยละ 68.2 ลดลงจากระดับประถมศึกษาที่สูงถึงร้อยละ 88.3 ขณะที่ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย แม้ว่าจะมีนโยบายเรียนฟรีแต่เด็กที่อยู่ในครัวเรือนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำยังมีอัตราการเข้าเรียนในระดับต่ำที่สุด นอกจากนี้ครัวเรือนยากจนยังเข้าถึงโครงการกู้ยืมเพื่อการศึกษาคิดเป็นสัดส่วนต่ำโดยกลุ่มที่เข้าถึงโครงการกู้ยืมเพื่อการศึกษาโดยมากเป็นกลุ่มชนชั้นกลาง

4.2.6 การเข้าถึงหลักประกันทางสุขภาพของคนไทย ไม่พบปัญหาความเหลื่อมล้ำ แต่การกระจายของบุคลากรทางการแพทย์ที่มีความแตกต่างกันมากในแต่ละภูมิภาค อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพการให้บริการ

4.2.7 การถือครองที่ดินยังมีความเหลื่อมล้ำระดับสูง โดยประชากรกลุ่มที่รวยที่สุดถือครองที่ดินร้อยละ 61.5 ขณะที่กลุ่มที่จนที่สุดถือครองเพียงร้อยละ 0.07 นอกจากนี้ยังพบครัวเรือนเกษตรที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 6.76

4.2.8 ครัวเรือนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจต่ำมีโอกาสเข้าถึงแหล่งทุน แต่การกู้ยืมเป็นภาระทางการเงินต่อครัวเรือนอย่างมาก โดยคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 62.65 ต่อรายได้ในครัวเรือนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจที่ต่ำที่สุด

4.2.9 การเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานประกอบด้วย ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์พื้นฐาน และโทรศัพท์เคลื่อนที่ มีแนวโน้มที่ดีขึ้น แต่ยังคงมีความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ต

4.2.10 กองทุนยุติธรรมมีบทบาทในการช่วยเหลือผู้ยากไร้มากขึ้น แต่ยังมีปัญหาความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม ด้านคดีอาญาพบความเหลื่อมล้ำในการหาหลักประกันตัว และค่าปรับซึ่งเอื้อประโยชน์ให้คนรวย ขณะที่คดีแพ่งพบความเหลื่อมล้ำในด้านค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับทนายและการต่อสู้คดี

4.3 แนวทางการดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ

ความยากจนและความเหลื่อมล้ำเป็นปัญหาที่ไม่สามารถแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดได้ เนื่องจากความยากจน เป็นหนึ่งในสาเหตุที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำขึ้นในสังคม ขณะเดียวกันความเหลื่อมล้ำก็ส่งผลให้การกระจายผลตอบแทนหรือโอกาสมีความแตกต่างกัน และนำไปสู่ปัญหาความยากจนได้ ทั้งนี้ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ได้กำหนดให้มียุทธศาสตร์การสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและความยากจนของประเทศในช่วงต่อไป อย่างไรก็ตามในระยะสั้นยังต้องให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหา ดังต่อไปนี้



4.3.1 การส่งเสริมการมีงานทำ

การมีงานทำเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้คนยากจนสามารถหลุดพ้นจากปัญหาความยากจนได้ อีกทั้งยังช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม เนื่องจากคนยากจนจำนวนมากที่ไม่ได้ทำงาน มีแนวทางที่สำคัญคือ

1) การพัฒนาทักษะแรงงาน เพื่อเพิ่มผลิตภาพแรงงานไทยให้เป็นแรงงานฝีมือที่มีคุณภาพและมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ โดยการพัฒนาคุณภาพแรงงานทั้งด้านทักษะฝีมือแรงงาน ทักษะการใช้เทคโนโลยี ทักษะทางภาษา และทักษะด้านการจัดการ

2) ส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุด้วยการยืดช่วงเวลาทำงานและเพิ่มโอกาสในการทำงาน

3) การส่งเสริมให้มีโครงสร้างค่าจ้างในสถานประกอบการที่สอดคล้องกับความสามารถและประสบการณ์ รวมทั้งยกระดับกลไกการดูแลคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้ใช้แรงงานให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

4) การส่งเสริมการเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตร โดยการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ในการกระบวนการผลิต การแปรรูป รวมถึงการจัดหาช่องทางการตลาด

5) จัดหาแหล่งทุนให้เกษตรกรรายย่อยมีทุนในการพัฒนาการเกษตรและยกระดับเป็นผู้ประกอบการการเกษตร



4.3.2 การส่งเสริมการมีที่ดินทำกิน

กระจายการถือครองที่ดินและการเข้าถึงทรัพยากร โดยแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างเขตพื้นที่ป่าทับซ้อนพื้นที่ทำกินของประชาชน รับรองสิทธิชุมชนในการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดิน กำหนดมาตรการเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์อย่างเป็นธรรม และกระจายการถือครองที่ดินในขนาดที่เหมาะสมต่อการประกอบอาชีพเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน ปรับระบบเอกสารสิทธิ์การถือครองที่ดินประเภทต่าง ๆ ให้ผู้มีรายได้น้อยและผู้ไม่มีที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ใช้เป็นหลักฐานประกอบการขอพิจารณาสินเชื่อกับสถาบันการเงินได้ รวมถึงการปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะเพื่อการประกอบอาชีพสำหรับประชาชน เพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยเข้าถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างเป็นธรรมและมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง



4.3.3 ด้านสวัสดิการ

การมีสวัสดิการที่ตรงจุด และตอบสนองต่อปัญหาของกลุ่มคนจน จะเป็นการช่วยลดทั้งปัญหาความยากจนและเหลื่อมล้ำ โดยแนวทางการจัดสวัสดิการมีดังนี้

1) พัฒนาระบบสวัสดิการ หลักประกันทางสังคม และหลักประกันทางเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพและคุ้มค่า โดยใช้ระบบฐานข้อมูลในการจัดสวัสดิการให้เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย โดยหลักประกันทางเศรษฐกิจที่สำคัญได้แก่ หลักประกันรายได้ของกลุ่มเกษตรกร หลักประกันด้านการออมที่และการบริหารจัดการการเงินต้องส่งเสริมให้คนยากจนทุกคนมีการออมในระดับที่เหมาะสม ไม่เป็นภาระเมื่อเข้าสู่ช่วงสูงวัย

2) การกระจายบริการสาธารณสุขอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ มีเป้าหมายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการทางสาธารณสุข ด้วยการพัฒนาศูนย์สุขภาพให้เพิ่มกำลังคนและนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาช่วยในการขยายการให้บริการ รวมทั้งยกระดับคุณภาพการให้บริการตามมาตรฐานสากลทั่วทุกพื้นที่ และส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงความรู้เพื่อการดูแลสุขภาพตนเองและครอบครัวได้มากขึ้น

3) เน้นการสร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ โดยเฉพาะกลุ่มประชากรในพื้นที่ห่างไกลและยากจน และกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการการดูแลเป็นพิเศษ การสนับสนุนกลไกความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ เพื่อพัฒนาการศึกษาในระดับจังหวัด เน้นการใช้เทคโนโลยีเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ รวมถึงระบบการติดตามสนับสนุนและประเมินผลเพื่อสร้างหลักประกันสิทธิการได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพของประชาชน



4.3.4 ด้านกฎหมาย

กฎระเบียบที่เอื้อประโยชน์ต่อคนทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียมเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ช่วยแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำได้ โดยมีแนวทางคือ

1) ปรับปรุงระบบและกลไกในการคุ้มครองผู้บริโภค การสนับสนุนองค์กรของผู้บริโภคให้มีความเข้มแข็ง ป้องกันการละเมิดสิทธิผู้บริโภค รวมทั้งส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างเป็นรูปธรรม

2) ปฏิรูประบบภาษี โดยกำหนดมาตรการเพื่อสร้างความเสมอภาคที่สำคัญ การพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อความเสมอภาคในการจัดเก็บภาษี และพัฒนาระบบข้อมูลการทำธุรกรรมทางการเงินของประชาชนและภาคธุรกิจ กำหนดเป้าหมายการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมเพื่อนำไปใช้ในการจัดบริการที่ชัดเจน



4.3.5 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

โครงสร้างพื้นฐานเป็นสิ่งที่รัฐจำเป็นต้องจัดหาให้กับประชาชนอย่างเท่าเทียมจากข้อมูลพบว่า ยังมีโครงสร้างพื้นฐานในบางประเภทที่ยังเหลื่อมล้ำอยู่ โดยเฉพาะในด้านเทคโนโลยี ซึ่งแนวทางในการดำเนินการแก้ไข เป็นต้นนี้

การกระจายโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยี คมนาคมขนส่งมวลชน การสื่อสาร พลังงาน สิ่งแวดล้อม โดยให้การจัดทำผังเมืองและผังภาค เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการทรัพยากร เพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน ลดการกระจุกกระจายของเมือง ปกป้องพื้นที่เกษตรกรรม วางแผนโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคให้มีความคุ้มค่าต่อการลงทุน ก่อให้เกิดความสมดุลระหว่างโครงสร้างพื้นฐานกับจำนวนประชากรและการเติบโตทางเศรษฐกิจ ตลอดจนกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวของแหล่งงานและการจ้างงาน

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

พระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561

สำนักงานกิจการยุติธรรม. 2561. เอกสารการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 16 พัฒนาระบบการยุติธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ นำความยุติธรรมสู่ประชาชน. กระทรวงยุติธรรม.

สำนักงานกองทุนยุติธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม. 2561. สถิติการดำเนินงานกองทุนยุติธรรม. ปี 2551-2561. กรุงเทพฯ : กระทรวงยุติธรรม.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ . 2560. การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2560. กรุงเทพฯ : กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม.

----- . 2560. การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน 2560. กรุงเทพฯ : กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม.

----- . 2560. การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร พ.ศ. 2560. กรุงเทพฯ : กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม.

สมชัย จิตสุชน. 2560. รายงานสู่ระบบสวัสดิการสังคมถ้วนหน้าภายในปี พ.ศ. 2560. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ

โสภณ ชมชาญ และ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. 2554. รายงานวิจัยว่าด้วยแนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดิน.

รัชวดี แสงมเหษณ์. 2560. วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 8 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2560): 33-66, บทความเรื่อง “ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา : คุณภาพสังคมที่คนไทยมองเห็น”.

อภิรดี โพธิ์พร้อม และคณะ. 2550. โครงการวิจัยเรื่อง “ปัญหาความไม่เสมอภาคในกระบวนการยุติธรรมที่ประชาชนได้รับ”. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

ภาษาอังกฤษ

Saad, M. (2013). Access to Land. In The Global Hunger Crisis: Tackling Food Insecurity in Developing Countries (pp. 119-140). London: Pluto Press.

doi:10.2307/j.ctt183p3rb.12

World Justice Project. (2015). Rule of Law Index 2015.

_____. (2016). Rule of Law Index 2016.

_____. (2017-2018). Rule of Law Index 2017-2018.

ภาคผนวก ก : ตารางข้อมูลความยากจน

ตารางภาคผนวก 1 : เส้นความยากจน สัดส่วนและจำนวน คนจน จนน้อย และเกือบจน (ด้านรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค) ปี 2533-2560

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

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

หมายเหตุ : จน คือ มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจน

จนน้อย คือ มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจนไม่เกิน 20%

เกือบจน คือ มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคสูงกว่าเส้นความยากจนไม่เกิน 20%

ตารางภาคผนวก 2 สัดส่วนและจำนวน คนจน จนมาก จนน้อย และเกือบจน (วัดจากรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค)

ปี พ.ศ.	สัดส่วนคนจน(%)				จำนวนคนจน (พันคน)				ร้อยละต่อจำนวนคนจนทั้งหมด	
	จน	จนมาก	จนน้อย	เกือบจน	จน	จนมาก	จนน้อย	เกือบจน	จนมาก	จนน้อย
2531	65.26	50.95	14.31	9.73	34,198	26,698	7,500	5,100	78.1	21.9
2533	58.08	42.03	16.05	11.07	31,683	22,926	8,757	6,038	72.4	27.6
2535	50.09	34.83	15.26	11.97	27,826	19,349	8,477	6,647	69.5	30.5
2537	42.65	25.63	17.03	12.37	24,134	14,500	9,635	6,997	60.1	39.9
2539	35.31	19.58	15.72	13.03	20,321	11,271	9,050	7,501	55.5	44.5
2541	38.72	22.32	16.41	12.91	22,719	13,093	9,626	7,574	57.6	42.4
2543	42.63	26.53	16.10	13.10	25,516	15,880	9,637	7,842	62.2	37.8
2545	32.52	17.98	14.55	13.43	19,621	10,845	8,776	8,101	55.3	44.7
2547	26.86	13.89	12.98	13.24	16,424	8,491	7,934	8,094	51.7	48.3
2549	22.01	10.68	11.33	11.69	13,720	6,658	7,063	7,288	48.5	51.5
2550	20.09	9.20	10.89	12.09	12,677	5,803	6,873	7,627	45.8	54.2
2551	20.46	8.91	11.55	11.65	13,081	5,696	7,385	7,451	43.5	56.5
2552	17.93	7.69	10.24	11.32	11,634	4,991	6,643	7,343	42.9	57.1
2553	16.39	6.95	9.44	11.41	10,812	4,583	6,229	7,531	42.4	57.6
2554	13.23	5.16	8.06	11.53	8,757	3,417	5,340	7,637	39.0	61.0
2555	12.61	5.03	7.58	10.80	8,388	3,346	5,042	7,183	39.9	60.1
2556	10.94	4.05	6.89	10.08	7,305	2,703	4,602	6,727	37.0	63.0
2557	10.53	3.77	6.76	9.10	7,057	2,528	4,530	6,097	35.8	64.2
2558	7.21	2.24	4.97	8.38	4,847	1,506	3,341	5,634	31.1	68.9
2559	8.61	2.88	5.74	8.58	5,810	1,940	3,870	5,790	33.4	66.6
2560	7.87	2.69	5.18	7.99	5,325	1,821	3,503	5,404	34.2	65.8

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

หมายเหตุ : จนคือมีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจน

จนมากคือ มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจนเกินกว่า 20%

จนน้อยคือ มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจนไม่เกิน 20%

เกือบจนคือ มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคสูงกว่าเส้นความยากจนไม่เกิน 20%

ตารางภาคผนวก 3 เส้นความยากจน สัดส่วนคนจน จำนวนคนจนและโครงสร้างของคนจนจำแนกตามเขตพื้นที่ ปี 2531- 2560

ปี พ.ศ.	เส้นความยากจน (บาท/คน/เดือน)			สัดส่วนคนจน (% ของประชากร)			จำนวนคนจน (พันคน)			โครงสร้างของคนจน (% ของคนจน)		
	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม
2531	1,113	785	879	43.35	73.97	65.17	6,534	27,614	34,148	19.14	80.86	100
2533	1,220	852	960	38.53	66.08	57.97	6,184	25,439	31,623	19.56	80.44	100
2535	1,353	974	1,086	26.53	59.97	50.04	4,376	23,420	27,796	15.74	84.26	100
2537	1,457	1,028	1,157	23.93	50.51	42.54	4,060	20,010	24,070	16.87	83.13	100
2539	1,638	1,162	1,306	19.09	42.25	35.25	3,321	16,965	20,286	16.37	83.63	100
2541	1,882	1,380	1,533	20.34	46.68	38.63	3,646	19,022	22,668	16.08	83.92	100
2543	1,911	1,394	1,555	22.21	51.43	42.33	4,214	21,574	25,788	16.34	83.66	100
2545	1,953	1,430	1,606	17.03	40.22	32.44	3,498	16,361	19,859	17.62	82.38	100
2547	2,061	1,526	1,719	14.60	33.62	26.76	3,256	13,293	16,549	19.67	80.33	100
2549	2,258	1,731	1,934	11.83	28.31	21.94	2,873	10,906	13,780	20.85	79.15	100
2550	2,314	1,801	2,006	11.34	25.85	20.04	2,880	9,839	12,718	22.64	77.36	100
2551	2,459	1,970	2,172	10.69	27.31	20.43	2,839	10,278	13,116	21.64	78.36	100
2552	2,452	1,967	2,174	10.23	23.59	17.88	2,844	8,780	11,624	24.46	75.54	100
2553	2,546	2,078	2,285	8.69	22.44	16.37	2,532	8,269	10,801	23.44	76.56	100
2554	2,677	2,198	2,415	9.00	16.71	13.22	2,701	6,051	8,752	30.86	69.14	100
2555	2,755	2,263	2,492	8.80	15.96	12.64	2,720	5,682	8,402	32.37	67.63	100
2556	2,827	2,341	2,572	7.70	13.89	10.94	2,443	4,863	7,305	33.44	66.56	100
2557	2,896	2,412	2,647	7.12	13.76	10.53	2,319	4,739	7,057	32.86	67.14	100
2558	2,892	2,399	2,644	5.49	8.91	7.21	1,833	3,014	4,847	37.81	62.19	100
2559	2,902	2,425	2,667	6.63	10.65	8.61	2,269	3,541	5,810	39.06	60.94	100
2560	2,918	2,436	2,686	6.05	9.82	7.87	2,119	3,206	5,325	39.80	60.20	100

ที่มา :ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

หมายเหตุ : เส้นความยากจน (Poverty line) เป็นเครื่องมือสำหรับใช้วัดภาวะความยากจน โดยคำนวณจากต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของปัจเจกบุคคลในการได้มาซึ่งอาหารและสินค้าบริการที่จำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต

ตารางภาคผนวก 4 : ตัวชี้วัดความยากจนและการกระจายรายได้ ทัวราชอาณาจักร ปี 2547-2560

ตัวชี้วัด	2547	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
ช่องว่างความยากจน	6.12	4.83	4.17	4.04	3.51	3.24	2.42	2.38	1.92	1.85	1.14	1.42	1.27
ความรุนแรงปัญหาความยากจน	2.03	1.59	1.31	1.22	1.06	0.97	0.70	0.70	0.53	0.51	0.30	0.38	0.33
เส้นความยากจน (บาท/คน/เดือน)	1,719	1,934	2,006	2,172	2,174	2,285	2,415	2,492	2,572	2,647	2,644	2,667	2,686
สัดส่วนคนจน (ร้อยละ)	26.76	21.94	20.04	20.43	17.88	16.37	13.22	12.64	10.94	10.53	7.20	8.61	7.87
จำนวนคนจน (ล้านคน)	16.5	13.8	12.7	13.1	11.6	10.8	8.8	8.4	7.3	7.1	4.8	5.8	5.3
สัดส่วนครัวเรือนยากจน (ร้อยละ)	24.29	19.92	18.26	18.54	15.81	14.50	11.64	10.74	9.24	9.10	6.14	7.30	6.34
จำนวนครัวเรือนยากจน (พันครัวเรือน)	4,404	3,793	3,540	3,620	3,170	3,010	2,486	2,344	2,089	2,065	1,309	1,731	1,525
สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ของรายได้	0.493	0.514	0.499	na.	0.490	na.	0.484	na.	0.465	na.	0.445	na.	0.453
สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ของรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค	0.425	0.420	0.398	0.405	0.398	0.396	0.375	0.393	0.378	0.371	0.359	0.367	0.364
ความเหลื่อมล้ำในรายได้กลุ่มรวยสุด 20% สุดท้ายต่อกลุ่มจนสุด 20% แรก (เท่า)	12.22	14.83	13.06	na.	12.30	na.	11.81	na.	12.64	na.	10.31	na.	10.16
ความเหลื่อมล้ำในรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคกลุ่มรายจ่ายมากที่สุด 20% สุดท้าย ต่อกลุ่มรายจ่ายน้อยสุด 20% แรก (เท่า)	8.06	8.11	7.21	7.41	7.18	7.09	6.26	6.97	6.51	6.30	5.85	6.12	6.08
ประชากรทั่วประเทศ (ล้านคน)	61.8	62.8	63.5	64.2	65.0	66.0	66.2	66.5	66.8	67.0	67.2	67.5	67.7
จำนวนครัวเรือนทั้งหมด (พันครัวเรือน)	18,133	19,043	19,384	19,526	20,058	20,764	21,346	21,821	22,601	22,696	23,639	23,614	24,052

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนสำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช. ตั้งแต่ปี 2549 เป็นต้นไป ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน มีการบันทึกข้อมูลรายได้ติดลบหรือขาดทุน

: na. ไม่มีข้อมูล

หมายเหตุ : ช่องว่างความยากจน (Poverty Gap Ratio) หมายถึง ช่องว่างระหว่างรายจ่ายของคนที่ยังตกอยู่ใต้เส้นความยากจนกับเส้นความยากจน เพื่อป้องกันว่าคนจน

เหล่านี้มีระดับรายจ่ายต่ำกว่าเส้นความยากจนมากน้อยเพียงใด โดยเป็นการหาค่าเฉลี่ยร้อยละของช่องว่างระหว่างเส้นความยากจนกับรายจ่ายเฉลี่ยต่อคน

ต่อเดือนของครัวเรือนยากจน คนจนที่มีรายจ่ายต่ำกว่าเส้นความยากจนมากก็จะมีควมยากลำบากมากกว่าผู้ที่มีรายจ่ายใกล้เส้นความยากจน

เส้นความยากจน (Poverty line) เป็นเครื่องมือสำหรับใช้วัดภาวะความยากจน โดยคำนวณจากต้นทุนหรือมูลค่าในการได้มาซึ่งอาหาร (Food) และ

สินค้าบริการในหมวดที่ไม่ใช่อาหาร (Non-food) ที่เป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตขั้นต่ำของปัจเจกบุคคลเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในสังคม

จำนวนคนจน หมายถึงจำนวนประชากรที่มีรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนต่ำกว่าเส้นความยากจน

ค่าสัมประสิทธิ์ จีนิ (Gini coefficient) เป็นเครื่องมือในการวัดความไม่เท่าเทียมในรูปของสัดส่วน (Gini ratio) ซึ่งค่าอยู่ระหว่าง 0 กับ 1 ยิ่งค่าเข้าใกล้ 1

มากเท่าไร แสดงว่าความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ยิ่งมีมากขึ้น โดยคำนวณจากการใช้ค่าของพื้นที่ระหว่าง Lorenz curve ของการกระจายรายได้กับเส้น

การกระจายรายได้สี่มุมเป็นตัวยึด และค่าของพื้นที่ใต้เส้นการกระจายรายได้สี่มุมทั้งหมดเป็นตัวหาร

ตารางภาคผนวก 5 : รายได้เฉลี่ยต่อคนต่อเดือน จำแนกตามกลุ่มประชากรตามระดับรายได้ทั่วประเทศ (Decile by Income) ปี 2535-2560

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

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

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

ตารางภาคผนวก 6 : สัดส่วนคนจน เมื่อวัดด้านรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค จำแนกตามจังหวัด ปี 2547-2560

ภาค	จังหวัด	2547	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
กรุงเทพมหานคร	กรุงเทพมหานคร	4.07	2.88	3.51	2.33	2.36	2.25	7.74	1.91	1.06	1.64	2.01	1.36	1.12
	รวม	4.07	2.88	3.51	2.33	2.36	2.25	7.74	1.91	1.06	1.64	2.01	1.36	1.12
ภาคกลาง	นครปฐม	4.60	3.51	4.34	6.22	3.93	7.05	6.69	5.28	0.81	0.32	1.46	1.57	1.60
	นนทบุรี	7.57	2.26	1.25	0.99	2.15	1.33	1.20	0.65	0.83	0.19	0.62	0.70	0.75
	ปทุมธานี	3.84	2.95	2.93	1.54	4.72	0.94	3.64	0.16	0.11	0.11	0.26	0.11	0.00
	สมุทรปราการ	2.51	3.64	2.90	4.52	4.19	1.52	1.86	0.88	1.04	1.02	0.37	0.29	0.04
	สมุทรสาคร	9.54	16.44	9.29	14.85	7.31	8.98	3.43	5.99	5.04	3.11	1.05	2.00	0.51
	ชัยนาท	26.55	18.58	21.84	27.21	18.29	16.69	9.98	21.80	13.21	22.78	19.64	28.34	26.21
	พระนครศรีอยุธยา	26.13	6.57	6.38	9.67	7.08	5.57	6.87	3.86	1.60	2.74	2.04	3.36	2.49
	ลพบุรี	22.15	19.50	17.38	21.41	20.46	25.38	21.70	12.22	8.81	12.32	7.83	10.52	10.37
	สระบุรี	18.32	11.81	11.97	12.25	12.85	13.64	8.27	4.54	6.10	6.03	4.97	3.57	1.56
	สิงห์บุรี	25.32	20.67	14.49	22.15	14.72	22.42	9.46	8.89	2.87	6.02	6.08	9.92	10.05
	อ่างทอง	30.47	20.10	25.86	28.01	13.34	16.74	14.33	9.59	8.78	13.76	14.52	14.54	16.48
	จันทบุรี	18.09	10.56	8.99	13.36	10.35	10.36	11.85	13.89	13.00	8.66	3.69	3.69	6.12
	ฉะเชิงเทรา	14.23	13.97	8.29	12.51	9.56	12.58	7.95	3.10	1.84	3.77	2.44	4.53	0.97
	ชลบุรี	7.08	2.77	1.65	2.10	1.54	2.07	2.43	0.08	0.08	0.39	0.61	0.03	2.12
	ตราด	37.54	26.78	24.67	30.16	24.97	26.57	19.98	20.60	17.47	11.05	11.37	14.01	8.12
	นครนายก	28.54	14.72	17.03	23.98	20.25	22.22	12.24	11.96	12.38	9.18	7.55	8.25	4.49
	ปราจีนบุรี	20.71	9.66	6.16	11.70	10.41	7.87	14.78	8.02	8.25	5.77	1.68	10.91	6.20
	ระยอง	14.69	6.84	2.43	4.54	6.13	3.58	3.62	2.12	2.81	0.32	0.54	2.17	1.88
	สระแก้ว	68.80	56.26	48.22	46.25	41.73	40.70	26.91	15.25	13.42	12.52	11.04	15.62	19.03

ภาค	จังหวัด	2547	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
	ราชบุรี	21.24	21.20	22.01	15.99	21.08	18.84	30.10	16.79	14.79	9.27	13.62	9.03	8.51
	กาญจนบุรี	37.34	28.15	34.98	19.84	16.37	15.27	32.19	17.82	13.04	17.53	17.63	14.07	11.37
	สุพรรณบุรี	26.59	19.47	24.44	28.58	30.48	24.77	26.76	24.31	13.34	12.70	8.88	12.72	10.53
	สมุทรสงคราม	20.57	25.80	28.75	12.77	1.64	11.55	6.74	2.25	4.83	2.25	2.57	3.62	3.24
	เพชรบุรี	34.01	14.33	18.55	24.76	16.92	12.19	8.35	7.97	7.81	2.44	3.03	5.13	4.24
	ประจวบคีรีขันธ์	31.74	17.11	18.86	17.65	15.85	25.82	12.84	7.02	8.45	4.21	6.38	10.71	6.22
	รวม	18.80	12.85	12.15	12.83	11.18	10.77	10.36	6.94	5.40	4.95	4.30	5.20	4.51
ภาคเหนือ	เชียงใหม่	31.03	18.21	16.45	15.50	10.91	9.27	7.85	17.51	21.61	6.74	5.17	6.67	6.43
	ลำพูน	19.63	13.11	11.23	15.27	11.25	12.53	9.58	6.77	4.99	8.11	6.11	4.53	3.14
	ลำปาง	35.45	24.35	29.62	30.73	32.80	28.17	12.42	17.26	16.00	10.84	9.88	13.09	8.64
	อุตรดิตถ์	30.22	19.33	25.85	32.84	34.67	30.69	18.33	24.07	17.83	10.88	8.46	12.27	10.46
	แพร่	34.46	24.80	26.07	27.18	25.43	19.44	13.13	19.52	15.95	13.11	9.05	10.33	16.00
	น่าน	28.94	33.27	31.51	31.42	25.32	29.16	18.89	21.00	23.79	28.80	21.01	22.73	17.89
	พะเยา	41.54	27.52	23.14	31.73	24.60	22.80	11.12	16.41	22.02	16.52	10.71	11.87	13.52
	เชียงราย	31.53	32.83	23.44	38.14	28.84	25.39	17.74	24.58	22.20	26.83	17.22	15.78	11.79
	แม่ฮ่องสอน	59.47	69.55	74.40	70.39	74.39	70.39	58.85	63.17	65.16	46.08	32.19	39.21	33.33
	นครสวรรค์	39.35	33.37	29.95	37.13	25.15	22.10	13.36	17.34	13.21	9.62	2.78	8.47	8.31
	อุทัยธานี	42.04	26.77	33.60	34.70	17.48	20.44	24.11	13.28	18.58	11.24	3.85	6.08	7.55
	กำแพงเพชร	18.11	11.74	12.12	15.55	15.02	14.72	13.96	14.34	8.69	5.71	4.32	2.04	5.11
	ตาก	51.67	35.95	37.08	39.70	37.61	45.87	43.50	35.93	34.00	36.53	24.48	27.54	27.18
	สุโขทัย	28.79	31.29	41.53	35.71	25.84	25.75	13.40	9.25	17.11	15.59	7.43	9.07	15.37
	พิษณุโลก	25.38	21.82	20.80	26.02	18.92	20.07	13.58	10.77	5.17	9.11	5.15	3.95	5.02
	พิจิตร	23.43	15.32	22.89	13.62	9.07	5.51	6.82	3.89	1.21	1.21	3.16	1.78	2.93

ภาค	จังหวัด	2547	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
	เพชรบูรณ์	43.90	32.56	30.98	35.60	27.70	29.36	23.25	11.05	10.88	4.39	4.14	3.49	5.55
	รวม	33.29	26.11	25.99	29.05	23.38	22.33	16.09	17.40	16.76	13.19	8.78	9.83	9.82
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	นครราชสีมา	29.34	31.37	24.97	23.63	16.44	22.20	14.64	16.05	17.43	17.06	11.55	8.97	13.58
	บุรีรัมย์	49.26	54.53	47.29	42.84	47.18	32.82	33.67	31.61	25.35	39.13	23.34	24.32	20.99
	สุรินทร์	51.44	34.15	35.90	32.79	25.52	17.03	25.90	18.42	10.82	14.40	9.79	9.37	13.53
	ศรีสะเกษ	45.51	43.19	48.93	54.87	58.73	55.79	35.89	36.07	19.32	13.47	3.01	10.80	8.37
	อุบลราชธานี	39.32	49.29	36.61	26.83	20.04	21.47	7.39	10.44	24.25	13.26	11.54	13.69	10.60
	ยโสธร	15.38	32.39	32.37	27.07	35.70	26.21	32.45	23.21	20.49	14.64	17.32	16.73	15.29
	ชัยภูมิ	51.62	42.39	39.74	39.63	35.88	26.88	23.74	16.32	15.83	9.48	5.64	5.74	3.32
	อำนาจเจริญ	37.79	31.52	25.93	29.86	21.89	19.06	14.80	22.12	19.34	17.67	14.26	24.00	14.12
	บึงกาฬ								3.87	3.01	4.12	2.34	7.61	5.60
	หนองบัวลำภู	53.92	30.78	27.64	22.39	24.77	19.58	13.95	30.18	27.38	16.17	9.71	10.09	11.82
	ขอนแก่น	25.08	31.89	20.09	14.00	15.88	16.26	9.31	11.05	7.32	12.54	5.38	9.67	1.82
	อุดรธานี	43.29	27.00	14.02	23.32	19.72	8.12	11.00	9.96	7.22	9.35	4.56	12.10	8.33
	เลย	40.08	26.35	24.87	27.87	31.39	25.83	14.16	10.37	6.61	10.01	9.64	4.01	3.59
	หนองคาย	19.46	21.47	16.57	23.73	13.36	14.90	7.99	9.44	8.99	6.49	4.26	3.77	3.55
	มหาสารคาม	35.30	26.40	22.22	33.98	30.60	22.45	12.36	20.32	17.53	17.03	9.94	14.68	11.24
	ร้อยเอ็ด	36.17	32.07	26.48	31.86	22.34	20.55	9.42	11.65	12.59	8.64	2.79	5.25	7.55
	กาฬสินธุ์	47.74	40.79	40.23	57.00	51.18	51.64	28.55	39.80	31.03	42.67	17.78	31.99	32.96
	สกลนคร	48.04	27.60	27.60	28.18	22.29	28.90	24.41	34.25	22.46	23.58	17.19	13.81	7.95
	นครพนม	44.03	36.73	34.18	40.82	37.06	46.41	32.11	35.28	31.13	24.89	16.64	30.24	27.78
	มุกดาหาร	37.04	21.05	25.81	26.91	21.16	17.90	9.97	30.80	29.26	23.78	12.76	20.12	14.13
	รวม	38.97	35.32	30.24	31.19	27.71	25.26	18.11	19.79	17.37	17.04	10.30	12.96	11.42

ภาค	จังหวัด	2547	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
ภาคใต้	นครศรีธรรมราช	22.57	17.70	19.20	14.86	10.36	10.67	11.24	10.87	9.91	11.53	11.87	8.08	14.19
	กระบี่	26.57	20.27	17.79	21.33	8.33	13.34	5.32	9.93	8.47	4.70	3.10	6.35	5.03
	พังงา	8.19	1.74	1.16	2.05	6.11	1.40	4.61	6.72	2.45	2.32	7.89	5.12	3.41
	ภูเก็ต	1.89	0.93	0.30	0.09	-	0.60	5.79	1.41	-	0.72	0.63	0.52	0.07
	สุราษฎร์ธานี	8.20	9.42	11.37	3.33	5.40	3.84	4.14	1.01	1.39	2.65	2.23	1.35	2.74
	ระนอง	22.54	13.35	16.60	16.55	12.32	14.48	9.20	19.66	15.31	15.85	12.06	16.62	16.90
	ชุมพร	22.09	14.83	12.30	17.07	7.54	3.64	2.96	3.80	3.12	4.95	5.85	5.37	4.27
	สงขลา	12.63	10.75	10.64	7.79	8.22	8.20	3.17	3.73	1.49	5.94	2.11	8.22	3.10
	สตูล	36.38	28.34	19.30	10.75	17.81	10.93	11.48	3.26	5.10	6.87	7.71	5.81	10.23
	ตรัง	17.66	8.56	11.40	10.66	13.31	15.67	8.23	11.77	9.21	11.08	7.39	15.93	11.69
	พัทลุง	17.86	14.89	17.19	19.63	19.38	10.73	8.42	17.96	15.24	17.71	13.06	14.02	18.67
	ปัตตานี	49.36	43.38	44.99	51.07	49.65	54.26	33.39	46.80	37.44	39.15	34.91	35.98	34.20
	ยะลา	40.79	24.24	28.27	29.45	38.66	22.63	13.38	21.93	22.42	32.83	21.04	21.24	13.11
	นราธิวาส	45.88	66.20	53.40	40.13	54.94	35.24	24.73	42.73	35.31	45.13	19.50	37.30	34.17
	รวม	22.89	19.84	19.33	16.77	17.03	14.24	10.12	13.32	10.96	13.79	9.92	12.35	11.84
ทั่วประเทศ		26.76	21.94	20.04	20.43	17.88	16.37	13.22	12.64	10.94	10.53	7.21	8.61	7.87

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

ภาคผนวก ข : ข้อมูลการกระจายรายได้

ข้อมูลการกระจายรายได้หรือความเหลื่อมล้ำด้านรายได้

ปี พ.ศ.	เป้าหมายการกระจายรายได้	สัดส่วนรายได้ของประชากร ตามกลุ่มประชากรตามระดับรายได้ (Quintile by income) (หน่วย: ร้อยละ)						ความเหลื่อมล้ำ กลุ่ม5/กลุ่ม1 (เท่า)
		กลุ่ม1 จนสุด	กลุ่ม2	กลุ่ม3	กลุ่ม4	กลุ่ม 5 รวยสุด	รวม	
	แผนฯ 1 ระยะที่ 2 (พ.ศ.2507-2509)							
	ไม่มีเป้าหมายการกระจายรายได้							
	แผนฯ 2 (พ.ศ.2510-2514)							
	ไม่มีเป้าหมายการกระจายรายได้							
	แผนฯ 3 (พ.ศ.2515-2519)							
	พยายามลดความเหลื่อมล้ำในระดับรายได้ และความแตกต่างในระดับความเป็นอยู่ของ ประชากรในชนบท							
	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	ลดความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มคนใน	3.96	7.06	11.11	18.90	58.98	100.0	14.90
2537	ประเทศ โดยใช้นโยบายและมาตรการ	4.07	7.35	11.67	19.68	57.23	100.0	14.07
2539	ยกระดับรายได้ของกลุ่มผู้มีรายได้น้อย โดยเฉพาะในชนบทเป็นกรณีพิเศษ	4.18	7.55	11.83	19.91	56.53	100.0	13.52
	แผนฯ 8 (พ.ศ.2540-2544)							
2541	ลดช่องว่างการกระจายรายได้ระหว่างกลุ่มผู้มี	4.30	7.75	12.00	19.82	56.13	100.0	13.06
2543	รายได้สูงสุดและต่ำสุด โดยเน้นกลุ่มผู้มีรายได้	3.95	7.28	11.51	19.85	57.42	100.0	14.54
	ปานกลางลงมาถึงผู้มีรายได้น้อยให้มีสัดส่วน รายได้เพิ่มขึ้นอย่างน้อยเป็นร้อยละ 50 ของ รายได้ประชาชาติ เมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8							
	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	รายได้ของกลุ่มที่มีรายได้สูงสุดร้อยละ 20 แรกมี	4.21	7.96	12.53	20.35	54.95	100.0	13.06
2552	สัดส่วนไม่เกิน 10 เท่าของรายได้ของกลุ่มที่มี	4.42	8.26	12.65	20.28	54.39	100.0	12.30
2554	รายได้ต่ำสุดร้อยละ 20 ภายในปี 2554	4.61	8.64	12.79	19.58	54.38	100.0	11.81

ปี พ.ศ.	เป้าหมายการกระจายรายได้	สัดส่วนรายได้ของประชากร ตามกลุ่มประชากรตามระดับรายได้ (Quintile by income) (หน่วย: ร้อยละ)						ความเหลื่อมล้ำ กลุ่ม5/กลุ่ม1 (เท่า)
		กลุ่ม1 จนสุด	กลุ่ม2	กลุ่ม3	กลุ่ม4	กลุ่ม 5 รวยสุด	รวม	
	แผนฯ 11 (พ.ศ.2555-2559)							
	ลดช่องว่างรายได้ระหว่างกลุ่มคนและพื้นที่ ต่างๆ ตัวชี้วัด							
	• สัดส่วนรายได้ระหว่างกลุ่มประชากร • สัดส่วนรายได้ระหว่างพื้นที่							
2556		4.16	9.00	13.47	20.79	52.58	100.0	12.64
2558	ลดสัดส่วนรายได้ระหว่างกลุ่มประชากร	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, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดย สศช.

หมายเหตุ : ตั้งแต่ ปี 2549 เป็นต้นไป มีการบันทึกข้อมูลรายได้ติดลบหรือขาดทุน

ตัวชี้วัดเป้าหมายยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12

	ตัวชี้วัด	2555	2556	2557	2558	2559	2560
	ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมที่ต่างกัน และแก้ไขปัญหาค่าความยากจน						
1	รายได้เฉลี่ยต่อหัวของกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด เพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 15 ต่อปี						
1.1	รายได้เฉลี่ยต่อหัวของกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด (บาท/คน/เดือน)	na.	2,982	na.	3,353	na.	3,408
1.2	อัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้เฉลี่ยต่อหัวของกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด (% ต่อปี)		6.2		6.2		0.82
2	ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini Coefficient) ด้านรายได้	na.	0.465	na.	0.445	na.	0.453
3	การถือครองสินทรัพย์ทางการเงินของกลุ่มครัวเรือนร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด (ร้อยละ)	na.	11.8	na.	13.6	na.	17.7
4	สัดส่วนประชากรที่อยู่ใต้เส้นความยากจน (ร้อยละ)	12.64	10.94	10.53	7.21	8.61	7.87
5	สัดส่วนหนี้สินต่อรายได้ทั้งหมดของครัวเรือนของกลุ่มครัวเรือนที่ยากจนที่สุด (เท่า)						
5.1	สัดส่วนหนี้สินต่อรายได้ทั้งหมดของกลุ่มครัวเรือน 10% รายได้ต่ำสุด (เท่า)	na.	16.4	na.	14.9	na.	12.1
5.2	สัดส่วนหนี้สินต่อรายได้ทั้งหมดของกลุ่มครัวเรือน 40% รายได้ต่ำสุด (เท่า)	na.	9.9	na.	9.8	na.	6.4

ที่มา : แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดย สศช.

หมายเหตุ : ตั้งแต่ ปี 2549 เป็นต้นไป มีการบันทึกข้อมูลรายได้ติดลบหรือขาดทุน

ภาคผนวก ค : วิธีการจัดทำเส้นความยากจนใหม่ ปีฐาน 2554

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

แนวคิดและเทคนิควิธีการจัดทำเส้นความยากจนใหม่

แนวคิด : ทฤษฎีอรรถประโยชน์สูงสุดของผู้บริโภค

เส้นความยากจนสะท้อนมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำ (Minimum standard of living) ของสังคม สมมติให้มาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำเท่ากับระดับอรรถประโยชน์ขั้นต่ำคือ u^* คนที่มีอรรถประโยชน์ต่ำกว่า u^* จัดเป็นชนชั้นความต้องการแคลอรี/โปรตีนของแต่ละบุคคลขึ้นอยู่กับอายุและเพศนอกจากนี้ความต้องการบริโภคสินค้าในหมวดที่ไม่ใช่อาหารยังขึ้นอยู่กับพื้นที่ (ภาคและเขต) ที่อาศัยอยู่ ดังนั้น Utility function จึงแตกต่างกัน

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

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

สมมติว่า p_f และ p_n คือ ราคาของอาหารและสินค้าที่ไม่ใช่อาหารเราสามารถ Maximize utility function โดย

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

ในขณะที่งบประมาณจำกัดจะได้

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

เมื่อ x หมายถึง รายจ่ายหรือรายได้รวมซึ่งผู้บริโภคสามารถใช้จับจ่ายใช้สอยได้เมื่อ Maximization จะได้สมการความต้องการอาหารและสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร

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

และ

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

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

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

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

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

และ

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

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

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

และ

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

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

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

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

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

กำหนดให้ r, p_f, n and p_n คงที่ ดังนั้น

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

เนื่องจากเส้นความยากจนด้านอาหารสามารถเขียนให้อยู่ในรูปของความต้องการแคลอรีหรือโปรตีน และ calorie cost หรือ protein cost ซึ่งก็คือค่าใช้จ่ายในการซื้ออาหารเพื่อให้ได้สารอาหาร 1000 แคลอรี หรือ 100 กรัมโปรตีน ดังนั้น สมการ (12) สามารถเขียนใหม่ได้ดังนี้

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

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

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

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

เส้นความยากจนด้านอาหาร

ข้อมูลจากกองโภชนาการกรมอนามัยกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมาเพื่อร่วมกันกำหนดความต้องการสารอาหารขั้นต่ำของคนไทย พบว่า คนไทยต้องการแคลอรีน้อยลงแต่ต้องการโปรตีนมากขึ้น ความต้องการสารอาหารขั้นต่ำนี้เป็นข้อมูลที่สำคัญที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณเส้นความยากจนด้านอาหาร

ตารางที่ 1 ความต้องการสารอาหาร (แคลอรี) และโปรตีนขั้นต่ำของคนไทย

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

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

วิธีการในการคำนวณเส้นความยากจนด้านอาหาร ยึดตามทฤษฎีการบริโภคที่ derived มาจากรูปแบบการบริโภคที่ทุกคนได้รับอรรถประโยชน์เท่ากันไม่ว่าคน ๆ นั้นจะอาศัยอยู่ในภูมิภาคใด

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

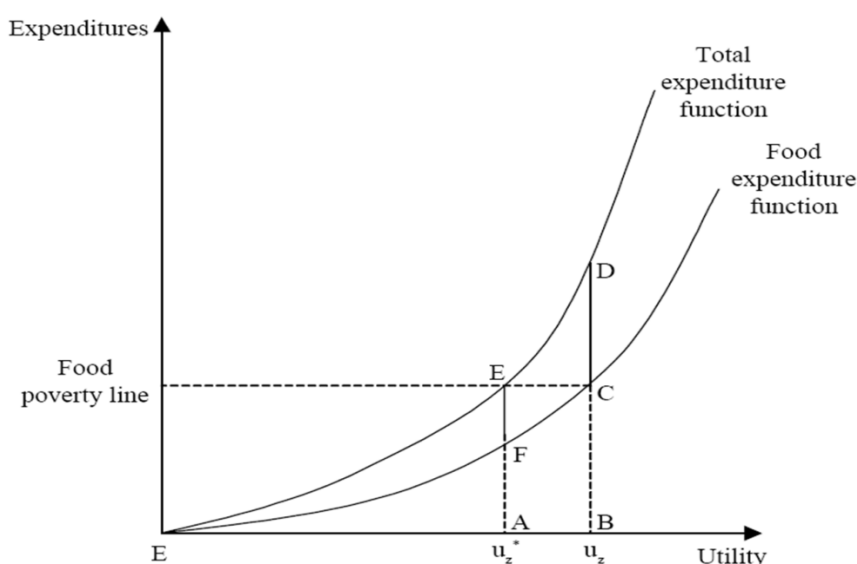
ดังนั้น เส้นความยากจนด้านอาหารถูกกำหนดโดยต้นทุนสารอาหารและต้นทุนโปรตีน (calorie cost and protein cost) ของประชากร 10% ที่จนที่สุด เนื่องจากสะท้อนพฤติกรรมของกลุ่มคนจนได้ตรงกว่าการใช้ quintile1 (20% ของประชากรที่จนที่สุด) โดยที่ต้นทุนสารอาหารนี้คำนวณโดยใช้ราคาในแต่ละพื้นที่ (ภูมิภาคและเขต) ของอาหารแต่ละรายการเพื่อให้สะท้อนความแตกต่างของพื้นที่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

เส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร

แนวคิดในการคำนวณเส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร จากรูปที่ 1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างอรรถประโยชน์กับค่าใช้จ่ายด้านอาหารและค่าใช้จ่ายรวม (ซึ่ง derived มาจาก consumer theory) เมื่อเรากำหนดเส้นความยากจนด้านอาหาร (จุด C บนเส้นค่าใช้จ่ายด้านอาหาร) บุคคลจะได้อรรถประโยชน์

เท่ากับ u_2 ที่จุด B อรรถประโยชน์ที่จุดนี้เราสามารถคำนวณหาค่าใช้จ่ายรวมได้ (จุด D) ซึ่งสะท้อนถึงเส้นความยากจนรวม (BD) ที่มีความคงเส้นคงวาระหว่างเส้นความยากจนด้านอาหาร (BC) และเส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร (CD)

รูปที่ 1 แนวคิดในการคำนวณเส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร



ในการนำแนวคิดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้มีขั้นตอนในการคำนวณดังนี้

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

โดยแบ่งกลุ่มหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหารขั้นพื้นฐาน อิงตามข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนออกเป็น 9 กลุ่มดังนี้

ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย เช่น ค่าเช่า ค่าซ่อมแซมบ้าน เป็นต้น
 ค่าใช้จ่ายในครัวเรือน เช่น ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเครื่องตกแต่งบ้าน เครื่องใช้ในบ้าน และค่าดำเนินการในครัวเรือน เช่น ค่าน้ำค่าไฟ เป็นต้น
 ค่าจ้างบุคคลที่ให้บริการครัวเรือน เช่น ค่าคนรับใช้ คนงาน เป็นต้น
 ค่าเสื้อผ้า ได้แก่ ค่าซื้อเสื้อผ้า ชุดกีฬา ค่าจ้างตัดเย็บ ดัดแปลงและซ่อมแซมเสื้อผ้า ค่าเช่า และค่าจ้างซักรีด

ค่ารองเท้า ได้แก่ ค่าซื้อรองเท้า ค่าจ้างซ่อมแซม ค่าเช่า และค่าทำความสะอาด
 ค่าใช้จ่ายส่วนบุคคล เช่น ค่าของใช้ส่วนบุคคล และค่าบริการส่วนบุคคล (ค่าเสริมสวย นวด)
 ค่ารักษาพยาบาล เช่น ค่าชื่อยา ค่ารักษาพยาบาล ทันตกรรม ตรวจสุขภาพ เป็นต้น แต่ไม่รวมค่ารักษาพยาบาลคนไข้นอก (รายการ 7.2)

ค่าเดินทางและการสื่อสาร ได้แก่ การเดินทางตามปกติ การเดินทางในโอกาสพิเศษ และการสื่อสาร แต่ไม่รวมค่าชื่อยานพาหนะ (รายการ 8.1) และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับยานพาหนะ (รายการ 8.2)

ค่าใช้จ่ายการศึกษา ได้แก่ ค่าเล่าเรียนในสถานศึกษาของรัฐ ค่าหนังสือ เครื่องเขียนและอุปกรณ์ ค่าเรียนพิเศษ แต่ไม่รวมค่าเล่าเรียนในโรงเรียนเอกชน (รายการ 9.2) ค่าการศึกษาอื่น ๆ (รายการ 9.5)

การประหยัดจากขนาด (Economy of scale)

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

$$MNFL = \sum_{n=1}^9 MNFL_n$$

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

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

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

สิ่งที่เราจะต้องกำหนดก็คือระดับของการประหยัดจากขนาดในแต่ละหมวดสินค้า (θ_n) แต่เนื่องจากยังไม่มีงานศึกษาวิจัยใดที่จะใช้อ้างอิงได้ ดังนั้น ในการศึกษาค้างนี้ จึงกำหนดระดับการประหยัดจากขนาดโดยใช้ประสบการณ์ โดยมีดังแสดงไว้ในตาราง 2

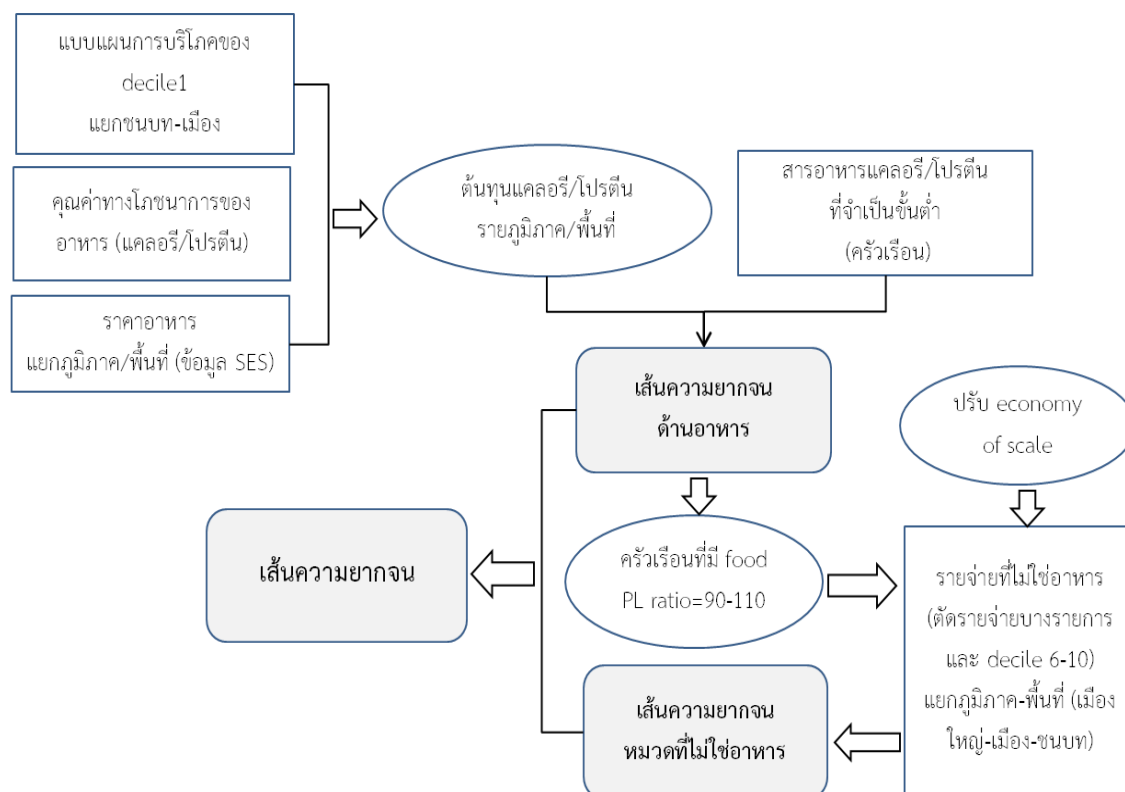
ตารางที่ 2 ระดับการประหยัดจากขนาดของหมวดสินค้าต่าง ๆ

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

2. ขั้นตอนการคำนวณเส้นความยากจนใหม่

รูปที่ 2 แสดงเทคนิคในการคำนวณเส้นความยากจนใหม่ โดยมีรายละเอียดขั้นตอนการคำนวณดังนี้

รูปที่ 2 เทคนิคการคำนวณเส้นความยากจนใหม่



2.1 การคำนวณเส้นความยากจนด้านอาหาร

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

โดยที่ a หมายถึง เขตเมืองและเขตชนบท i หมายถึงรายการอาหาร

2) แบบแผนการบริโภคนี้นำไปคำนวณหาปริมาณพลังงาน (แคลอรี) และปริมาณโปรตีนที่ได้รับ (CalD1a และ ProD1a)

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

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

หรือ

calories/protein obtained = ผลรวมของ (ปริมาณการบริโภคอาหารแต่ละรายการ a x ปริมาณแคลอรี/โปรตีนที่ได้จากอาหารแต่ละรายการ)

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

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

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

หรือ

calories cost = ผลรวมของรายจ่ายอาหารทุกรายการในแต่ละพื้นที่ x 1000 /calories obtaineda

protein cost = ผลรวมรายจ่ายอาหารทุกรายการในแต่ละพื้นที่ x 100 /protein obtaineda

- 4) คำนวณปริมาณแคลอรีและโปรตีนขั้นต่ำที่จำเป็นสำหรับสมาชิกในครัวเรือน และหาค่าเฉลี่ยต่อหัว (p_{calh} และ p_{proh}) โดยใช้ข้อมูลความต้องการพลังงานและโปรตีนสำหรับแต่ละช่วงอายุและเพศ ($cal_require$ และ $pro_require$) มาคำนวณหาปริมาณแคลอรีและโปรตีนที่แต่ละครัวเรือนควรได้รับในแต่ละวัน และเมื่อหารด้วยจำนวนสมาชิกในครัวเรือน (n) จะได้ปริมาณพลังงาน (แคลอรี) และโปรตีนเฉลี่ยต่อหัวของแต่ละครัวเรือน

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

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

- 5) คำนวณจำนวนเงินที่ครัวเรือนต้องใช้เพื่อให้ได้แคลอรีหรือโปรตีนใน 1 เดือน (30 วัน)

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

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

หรือ

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

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

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

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

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

2.2 การคำนวณเส้นความยากจนในหมวดที่ไม่ใช่อาหาร (non-food poverty line)

การคำนวณเส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหารยังคงยึดทฤษฎีเรื่องอรรถประโยชน์ โดยมีขั้นตอนดังนี้

1) คำนวณหา Poverty Line food ratio (PL food) ซึ่งเท่ากับค่าใช้จ่ายด้านอาหารต่อหัวของครัวเรือนหารเส้นความยากจนด้านอาหาร คูณ 100 ถ้า PL food มีค่าเท่ากับ 100 หมายความว่าค่าใช้จ่ายด้านอาหารต่อหัวของครัวเรือนเท่ากับเส้นความยากจนด้านอาหาร แต่เนื่องจากจำนวนครัวเรือนที่จะเป็นตัวแทนดังกล่าวอาจมีจำนวนน้อยเกินไป เพื่อให้ได้ตัวแทนที่ดีกว่าจึงใช้วิธีคำนวณหาเลือกครัวเรือนที่มีค่า PL food อยู่ระหว่าง 90-110

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

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

3) หาค่าเฉลี่ยของค่าใช้จ่ายในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหารของกลุ่มที่เหลือ แยกเป็น 9 พื้นที่ โดยที่พื้นที่กรุงเทพฯ จะรวมเมืองใหญ่ ได้แก่ สมุทรปราการ เชียงใหม่ ภูเก็ต และตรัง เพื่อให้มีจำนวนตัวอย่างมากเพียงพอในการเป็นตัวแทนการคำนวณรายจ่ายที่ไม่ใช่อาหารของคนกรุงเทพฯ จะได้รายจ่ายในหมวดสินค้าที่

ไม่ใช่อาหารเฉลี่ยต่อหัว (per capita non-food expenditure) ของครัวเรือนกลุ่มดังกล่าว จำแนกตามพื้นที่ โดยแบ่งกลุ่มสินค้าที่ไม่ใช่อาหารออกเป็น 9 กลุ่ม ได้แก่ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย ค่าใช้จ่ายในครัวเรือน ค่าจ้างบุคคลที่ให้บริการครัวเรือน ค่าเสื้อผ้า ค่ารองเท้า ค่าใช้จ่ายส่วนบุคคล ค่ารักษาพยาบาล ค่าเดินทางและการสื่อสาร ค่าใช้จ่ายการศึกษา

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

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

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

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

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

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

2.3 เส้นความยากจนของครัวเรือน

เส้นความยากจนของครัวเรือน คือ ผลรวมของเส้นความยากจนด้านอาหาร และเส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร

$$PovLine_h = Fline_h + NFline_h$$

ภาคผนวก ง ข้อคำถามโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ

ข้อคำถามโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ สำหรับผู้ที่มีรายได้ไม่เกิน 30,000 บาท

คำชี้แจง : เพื่อให้ทราบความก้าวหน้า การเข้าถึง การได้รับประโยชน์จากโครงการ และเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงโครงการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

สำหรับผู้มีบัตรสวัสดิการ

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป/คุณสมบัติ

1. คุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงทะเบียน มีข้อจำกัดหรือไม่/เหมาะสมหรือไม่/ควรเพิ่มเติมข้อใด เพราะอะไร

ส่วนที่ 2 การเข้าถึงโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ

2. ช่องทางการลงทะเบียนสะดวกหรือไม่
3. ช่องทางการลงทะเบียนที่สะดวก โปรดระบุ.....
4. ท่านมีค่าใช้จ่ายในการเดินทางมาลงทะเบียนหรือไม่
5. ท่านสามารถรับภาระค่าใช้จ่ายในการเดินทางมาลงทะเบียนหรือไม่
6. ขั้นตอนการลงทะเบียนยุ่งยากหรือไม่
7. เอกสารประกอบการลงทะเบียนเหมาะสมหรือไม่
8. ระยะเวลาการลงทะเบียน วันที่ 3 เมษายน – วันที่ 15 พฤษภาคม 2560 (จำนวน 45 วัน) เหมาะสมหรือไม่
9. ท่านได้รับข้อมูลข่าวสารโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐจากแหล่งใด
10. ช่องทางการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่สะดวกที่สุด

ส่วนที่ 3 การได้รับประโยชน์จากบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

11. สวัสดิการที่ได้รับสามารถช่วยให้การดำรงชีพดีขึ้นมากน้อยเพียงไร (แก้ปัญหาความยากจนได้ไหม)
12. ท่านพอใจกับการได้รับสวัสดิการของรัฐในรูปแบบใด (เงิน/บัตร) เพราะอะไร
13. ท่านใช้จ่ายผ่านบัตรสวัสดิการครบทุกประเภทหรือไม่ เพราะอะไร
☐ ซื้อสินค้าอุปโภคบริโภค ☐ ซื้อก๊าซหุงต้ม ☐ ค่าโดยสารรถเมล์/รถไฟฟ้า
☐ ค่าโดยสารรถ บขส. ☐ ค่าโดยสารรถไฟ
14. ท่านต้องการให้ช่วยค่าใช้จ่ายด้านใดเพิ่มเติม โปรดระบุ.....

15. ค่าใช้จ่ายที่ได้รับเพียงพอหรือไม่ เพราะอะไร
16. ร้านค้า/จุดบริการที่รับบัตรสวัสดิการเพียงพอหรือไม่ โปรดระบุตำแหน่งที่ควรมี.....
17. ท่านต้องเสียค่าใช้จ่ายไปยังร้านค้า/จุดบริการที่รับบัตรสวัสดิการหรือไม่
18. ท่านเห็นว่าราคาในร้านค้า/จุดบริการที่รับบัตรสวัสดิการเป็นราคาปกติทั่วไปตามท้องตลาดหรือไม่

ส่วนที่ 4 การยกระดับสวัสดิการ

19. ท่านเห็นด้วยกับการให้เงินช่วยเหลือเพิ่มอีก 200 บาทต่อเดือน จาก 300 บาท/เดือน รวมเป็น 500 บาทต่อเดือน สำหรับผู้มีรายได้ต่ำกว่า 30,000 บาทต่อปี แต่ต้องเข้าโปรแกรมพัฒนาคุณภาพชีวิต และอาชีพที่ภาครัฐจัดไว้ให้หรือไม่
20. ท่านได้ลงทะเบียนเพื่อเข้าโปรแกรมพัฒนาคุณภาพชีวิต และอาชีพที่ภาครัฐจัดไว้ให้หรือไม่
21. โปรแกรมพัฒนาคุณภาพชีวิต และอาชีพที่ภาครัฐจัดไว้ให้มีความเหมาะสมหรือไม่
22. ท่านเห็นควรให้มีโปรแกรมพัฒนาคุณภาพชีวิตและอาชีพด้านใด นอกเหนือจากโปรแกรมที่จัดไว้ให้โปรดระบุ.....

ส่วนที่ 5 ปัญหา/ข้อเสนอแนะ

23. ปัญหาที่ควรแก้ไขของโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ
24. สิ่งที่ควรเสนอแนะเพื่อนำไปพัฒนาโครงการฯ ครั้งต่อไป

สำหรับเจ้าหน้าที่

1. ภาพรวมการดำเนินโครงการ
 - ระยะเวลาการลงทะเบียน/ตรวจสอบ/ติดตาม
 - ความพร้อมของเครื่องมือ/บุคลากร
 - การลงพื้นที่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชน
 - กลไก/ขั้นตอนการลงทะเบียน/ตรวจสอบ/ติดตาม
2. ปัญหา/อุปสรรคของโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ
3. ข้อเสนอแนะเพื่อนำไปพัฒนาโครงการฯ ครั้งต่อไป

¹ ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ในส่วนที่ 2.1 นี้เป็นการคำนวณโดยแบ่งกลุ่มประชากรทุก 10% ตามระดับรายได้ (Decile by Income)

² Tao, Wu and Li (2012) วิเคราะห์ Gini-coefficient ที่อยู่ในขั้นปัญหา (Alarming Level) ที่ 0.5

³ <https://www.oecd.org/social/OECD2016-Income-Inequality-Update.pdf>

⁴ ประชากรที่มีค่าใช้จ่ายสูงกว่าเส้นความยากจน แต่ต่ำกว่าร้อยละ 120 ของเส้นความยากจน โดยประชากรกลุ่มนี้เป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการเป็นคนจนได้ง่าย โดยเฉพาะเมื่อได้รับผลกระทบจากวิกฤตต่างๆ

⁵ อัตราการเข้าเรียนรวม (Gross enrolment rate) ปี 2560 ระดับอนุบาลร้อยละ 102.2 ประถมร้อยละ 104.5 มัธยมต้นร้อยละ 89.9 มัธยมปลาย (รวม ปวช.) ร้อยละ 84.7 ป.ตรีร้อยละ 40.8 ข้อมูลข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

⁶ รายงานสุขภาพคนไทย ปี 2560

⁷ องค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติประเทศไทย ร่วมกับกรมกิจการเด็กและเยาวชน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ โดยมี สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และ สถาบันวิจัยนโยบายทางเศรษฐกิจ (Economic and Policy Research Institute: EPRI) ดำเนินการประเมินผลโครงการ

⁸ ที่มา: ดวงมณี เลาวกุล. (2556). การกระจุยตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย. ในรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ"สู่สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่ง และโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป" (บทที่ 2). ศาสตราจารย์ กิตติคุณ ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁹ ธวัชชัย ไทยเขียว. (2561). เอกสารประกอบการสัมมนาหัวข้อ “กระบวนการยุติธรรมเพื่อคนยากไร้ : คัมภีร์สิทธิ สร้างโอกาส ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเท่าเทียม”. การประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรมครั้งที่ 16.

¹⁰ การประเมินดัชนี 8 ด้านประกอบด้วย ข้อจำกัดเกี่ยวกับอำนาจรัฐ การปราศจากการคอร์รัปชัน การมีรัฐบาลที่เปิดกว้าง สิทธิขั้นพื้นฐาน ความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัย การบังคับใช้กฎหมาย กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง และกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

¹¹ สามารถอ่านรายละเอียดเพิ่มเติมจากรายงาน World Justice Project, Rule of Law Index 2017-2018.

¹² อภิรติ โพธิ์พร้อม และคณะ. (2550). โครงการวิจัยเรื่อง “ปัญหาความไม่เสมอภาคในกระบวนการยุติธรรมที่ประชาชนได้รับ”. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

¹³ (ร่าง) แผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2562 – 2565

¹⁴ มาตรการการกำกับดูแลตามระดับความเสี่ยง แบ่งเป็น 5 ระดับ ดังนี้ 1) ความเสี่ยงต่ำมากถึงต่ำ ให้สถาบันตัวและปล่อยโดยไม่มีเงื่อนไข / รายงานตัวต่อศาลเป็นระยะ 2) ความเสี่ยงปานกลาง รายงานตัวต่อศาลเป็นระยะ / ติดตามตัวโดยแอปพลิเคชันในโทรศัพท์มือถือ 3) ความเสี่ยงสูง รายงานตัวต่อศาลเป็นระยะ / ติดตามตัวโดยแอปพลิเคชันในโทรศัพท์มือถือ/ EM 4) ความเสี่ยงสูงมาก ใช้การจำกัดบริเวณให้อยู่แต่ในบ้านพร้อมติด EM หรือ ชัง