

# ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

## Poverty and Inequality in Thai society

นิภาพรรณ เจนสันติกุล<sup>1</sup>

Nipapan Jentsantikul<sup>1</sup>

Received: August 28, 2023

Revised: November 24, 2023

Accepted: December 12, 2023

### บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์และนำเสนอแนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เหมาะสม ผลการวิเคราะห์ พบว่า 1) สถานการณ์ความยากจนในภาพรวมปี 2564 ของประเทศไทยลดลงและเมื่อพิจารณารายภาคความยากจนยังคงกระจุกตัวหนาแน่นอยู่ในภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือ และอยู่ในเขตชนบทมากกว่าเขตเมือง 2) สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำจำแนกเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ ความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่งและรายได้ ความเหลื่อมล้ำด้านการกระจายโอกาส และความเหลื่อมล้ำด้านอำนาจ 3) แนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เหมาะสม คือ ควรให้ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะสามารถเข้าถึงชุมชนเพื่อสร้างปฏิสัมพันธ์กับชุมชน ร่วมประเมินทรัพยากรชุมชน และพื้นฐานความรู้ของชุมชนอย่างมีส่วนร่วม ส่งเสริมการเข้าถึงโอกาสในด้านต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาความยากจนที่เกิดขึ้นจริง นอกจากนี้รัฐบาลควรมีการกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบในการรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ จำแนกข้อมูลเพื่อสร้างเครื่องมือชี้วัดความยากจนและค้นหาแนวทางการลดความเหลื่อมล้ำที่เหมาะสมต่อไป

**คำสำคัญ:** ความยากจน, ความเหลื่อมล้ำ

### Abstract

This academic article aims to analyze the situation of poverty and inequality in Thai society and propose appropriate public policy guidelines. The results of the analysis showed that: 1) The overall poverty situation in Thailand in the year 2021 of Thailand decreased and when considering the poverty sector, still concentrated in the Southern region, North-East and North and in rural areas rather than urban areas. 2) The situation of inequality was classified into 3 characteristics: inequality in wealth and income, inequality

---

<sup>1</sup>สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

Department of Public Administration, Faculty Humanities and Social Science, Khon Kaen University

E-mail: nipajen@kku.ac.th

in distribution opportunities and the disparity in power. 3) The guidelines for determining the appropriate public policy are that the public policy makers should be able to access the community to create interaction with the community, assessing community resources and community knowledge based on participatory, promoting equal opportunities in various fields in order to response the actual poverty problem. In addition, the government should set up an agency responsible for collecting, analyzing, classifying data to create poverty indicators and find approaches to reduce the disparities that are appropriate.

**Keywords:** Poverty, Inequality

## บทนำ

ความยากจนในสังคมไทยถือเป็นปัญหาที่ทุกรัฐบาลต่างให้ความสำคัญในการแก้ไขเยียวยา ซึ่งแม้ว่าสถานการณ์ความยากจนของไทยจะลดลงในทุก ๆ ปี ตามรายงานสรุปสถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งจัดทำโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัด ภาวะสังคม เป็นประจำทุกปี ตั้งแต่ปี 2553 เพื่อชี้ให้เห็นถึงประเด็นปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำที่เป็นสถานการณ์ล่าสุด รวมทั้งการวิเคราะห์ลักษณะของปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2566)

สำหรับสถานการณ์ความยากจนในปี 2564 มีการปรับตัวดีขึ้น คนยากจน มีจำนวนทั้งสิ้น 4.4 ล้านคน คิดเป็น สัดส่วนคนยากจนที่ร้อยละ 6.32 ลดลงจากปีก่อนที่มีสัดส่วนคนยากจนร้อยละ 6.83 ขณะที่เมื่อพิจารณา จำนวนครัวเรือนยากจน พบว่า ในปี 2564 ครัวเรือนยากจนมีจำนวนทั้งสิ้น 1.24 ล้านครัวเรือน คิดเป็น สัดส่วนร้อยละ 4.79 ของครัวเรือนทั้งหมด ลดลงเมื่อเทียบกับปี 2563 ที่มีจำนวนครัวเรือนยากจนประมาณ 1.40 ล้านครัวเรือน (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2566, 4) สำหรับสาเหตุสำคัญที่สถานการณ์ความยากจนปรับตัวดีขึ้น เป็นผลมาจากในช่วงปี 2563-2564 ที่รัฐบาลมีการดำเนินมาตรการเพื่อช่วยเหลือ และบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นจาก ปัญหาวิกฤตการแพร่ระบาดของโควิด-19 อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะกับกลุ่มคนยากจนและผู้มีรายได้น้อย และเมื่อพิจารณาช่องว่างความยากจน (Poverty Gap) ซึ่งดัชนีช่องว่างความยากจนใช้วัดระดับความยากจนด้วยการหาความแตกต่างระหว่างเส้นความยากจนกับรายได้ประจำหรือค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคของคนจนทุกคนโดยเฉลี่ยเป็นอัตราส่วนเท่าไรของเส้นความยากจน ค่าดัชนีมีค่าอยู่ระหว่าง 0 และ 1 อาจจะทำหน่วยเป็นร้อยละโดยการคูณด้วย 100 ก็ได้ค่าดัชนียิ่งสูงแสดงว่าช่องว่างความยากจนยิ่งมากขึ้น ช่องว่างความยากจนสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการกำหนดงบประมาณหรือค่าใช้จ่ายขั้นต่ำ (Minimum Cost) ในพื้นที่ยากจนเป้าหมายที่จะช่วยให้คนจนหลุดพ้นความยากจนอย่างหยาบ แต่ไม่สามารถวัดความเหลื่อมล้ำของรายได้/ค่าใช้จ่ายของคนจน และเมื่อทำการวิเคราะห์ถึงความรุนแรงของปัญหาความยากจน พบว่า มีแนวโน้มลดลงในช่วงเกือบ 15 ปีที่ผ่านมา โดยช่องว่างความยากจนลดลงจากร้อยละ 7.80 ในปี 2545 เหลือร้อยละ 1.42 ในปี 2559 แต่ก็เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 1.14 ในปี 2558 ส่วนความรุนแรงของปัญหาความยากจนลดลงจากร้อยละ 2.69 ในปี 2545 เหลือร้อยละ 0.38 ในปี 2559 โดยที่เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 0.30 ในปี 2558 อย่างไรก็ตามปัญหาความยากจนที่เป็น

ความยากจนมากหรือความยากจนเรื้อรัง (Chronic Poverty) มีแนวโน้มลดลง โดยสะท้อนจากสัดส่วนคนจนมากที่มีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 17.98 ของประชากรทั้งประเทศในปี 2545 เหลือร้อยละ 2.88 ในปี 2559 โดยเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 2.24 ในปี 2558 (สำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2561)

โดยองค์การสหประชาชาติได้นิยามความยากจนว่า เป็นสภาวะที่ทำลายศักดิ์ศรีของมนุษย์เพราะคนที่ยากจนนั้นไม่มีทางเลือกและโอกาส ความยากจนจึงครอบคลุมตั้งแต่การขาดแคลน อาหาร เสื้อผ้า การไม่มีน้ำสะอาด สุขอนามัย การเข้าไม่ถึงการรักษาพยาบาล การไม่ได้รับการศึกษา การไม่มีที่ดินทำกิน การเข้าไม่ถึงเครดิต การไม่มีงานทำและยังรวมถึงความไม่มั่นคง การไร้อำนาจ การถูกกีดกันออกจากสังคมที่สะท้อนให้เห็นถึงความรุนแรงทั้งทางตรงและทางอ้อม การพิจารณาความยากจนนั้นครอบคลุมหลากหลายด้าน ตั้งแต่ทางด้านวัตถุ เช่น ปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีพ ทางด้านเศรษฐกิจ เช่น รายได้ ทรัพย์สิน ปัจจัยการผลิต และการจ้างงาน ในรูปแบบของทุนทางเศรษฐกิจ ทางด้านสังคมและวัฒนธรรม เช่น การมีสิทธิทางการเมือง อำนาจและเครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคม ในรูปแบบของทุนสังคมและทุนทางวัฒนธรรม ทางด้าน การศึกษาและความรู้ในรูปแบบของทุนมนุษย์ และการเข้าถึงบริการต่าง ๆ ของภาครัฐ นอกจากนี้ความยากจนและความไม่เท่าเทียมกันยังสามารถพิจารณาได้ในหลายระดับทั้งในระดับปัจเจกบุคคลและครัวเรือน ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างเพศสภาพหญิงและชาย การพิจารณาความยากจนและความไม่เท่าเทียมกันระหว่างคนกลุ่มอายุต่าง ๆ และการพิจารณาความยากจนและความไม่เท่าเทียมกันระหว่างกลุ่มคนในวัฒนธรรมต่าง ๆ เป็นต้น (ยุทธศาสตร์ กมลขันตีไพศาล และวารสารณ์ จุลปานนท์, 2561, 163)

นอกจากนี้ รุ่งรัตน์า เจริญจิตต์ (2562) ได้อธิบายถึงผลของการพัฒนาประเทศในช่วงที่ผ่านมาพบว่า การพัฒนาในภาคเกษตรมีความล่าช้ากว่าในสาขาเศรษฐกิจอื่น ๆ ผลผลิตทางการผลิตต่ำเนื่องจากการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้สนับสนุนมีน้อย ในขณะที่คุณภาพดินแย่ง มีการใช้ที่ดินไม่เหมาะสม และการบริหารจัดการน้ำยังไม่เป็นระบบ ภาคการเกษตรต้องเผชิญกับความผันผวนของสภาพ ภูมิอากาศและราคาสินค้าโดยไม่มีระบบประกันความเสี่ยงที่เหมาะสม การให้ความช่วยเหลือโดยรัฐในลักษณะของการอุดหนุน โดยไม่ได้ยึดโยงเข้ากับการเพิ่มประสิทธิภาพ จึงเป็นภาระงบประมาณในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกันประเทศไทยยังคงติดอยู่ในกับดักประเทศที่มีรายได้ปานกลางจากภาวะเศรษฐกิจโดยรวมที่ชะลอตัวลง เนื่องมาจากความล่าช้าในการเปลี่ยนผ่านด้านเทคโนโลยีที่ทันสมัย การลงทุนลดลงรวมถึงการขาดแคลนบุคลากรด้านการวิจัยและพัฒนา ขณะที่หนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้นแต่รายได้เข้าประเทศลดลงกระทบต่อเสถียรภาพทางการเงินการคลัง นักลงทุนขาดความเชื่อมั่น ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศลดลงจากอันดับ 29 ในปี 2557 มาอยู่อันดับ 30 จาก 61 ประเทศทั่วโลกในปี 2558 (Office of the National Economic and Social Development Board, 2017 อ้างถึงใน รุ่งรัตน์า เจริญจิตต์, 2562, 106)

นอกจากปัญหาด้านเศรษฐกิจและด้านเกษตรกรรมดังกล่าวแล้วในด้านกฎหมายก็ยังมีปัญหาอุปสรรคเนื่องจากกฎหมายหลายฉบับยังไม่ได้ มาตรฐานสากลเนื่องจากล้าสมัยและกระบวนการตรากฎหมายยังมีจุดอ่อนหลายประการ อาทิ มีความล่าช้า ขาดการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ขาดการเตรียมความพร้อมให้กับผู้นำไปปฏิบัติ ขาดการวิเคราะห์ผลกระทบอย่างรอบด้าน มุ่งควบคุมมากกว่าส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาในระยะยาว มีการรวมอำนาจไว้ที่องค์กรระดับสูง การบังคับใช้กฎหมายยังไม่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายและขั้นตอนกระบวนการยุติธรรมอย่างเพียงพอทำให้เกิดการถูกเอาเปรียบและได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ประกอบ

กับการเข้าร่วมลงนามในพิธีสารตราสาร และข้อผูกพันอื่น ๆ ภายใต้ความร่วมมือขององค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ ของประเทศไทย อาทิ ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals) พันธกรณีสหประชาชาติเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และการเข้าร่วมเป็นรัฐภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC) เพื่อร่วมกันป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระดับสากล เป็นเงื่อนไขให้ภาครัฐต้องปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบตลอดจนแนวปฏิบัติงานให้ได้มาตรฐานสากล สอดคล้องกับพันธกรณีที่ประเทศไทยได้ทำความตกลงไว้กับต่างประเทศเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามให้เป็นไปตามข้อตกลงที่ได้ร่วมลงนามไว้ (Office of the National Economic and Social Development Board, 2017 อ้างถึงใน รุ่งรัตนา เจริญจิตต์, 2562, 106) และจากผลการวิจัยของอานนท์ เทพสำเร็จ (2562, 53-54) ได้สรุปให้เห็นว่า นโยบายที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้นมานั้นยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง คริวเรือนส่วนใหญ่ของประเทศมีรายได้ต่ำ ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เท่าเทียมทางด้านรายได้มีการปรับตัวที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง ขณะที่ในปี 2560 มีการปรับตัวสูงขึ้นมาเล็กน้อย เนื่องจากสภาพการเมืองและเศรษฐกิจที่ไม่ชัดเจน ส่งผลให้นักลงทุนขาดความเชื่อมั่นต่อระบบเศรษฐกิจในระยะยาว หนี้สินในภาคครัวเรือนมีปรับตัวสูงขึ้นในปี 2560 เป็นร้อยละ 50.7 โดยเพิ่มจาก 116,681 บาท ในปี 2550 เป็น 178,994 บาท ในปี 2560 ปัญหาดังกล่าวนำไปสู่เรื่องความไม่เชื่อมั่นในการลงทุนประกอบกับหนี้ในภาคครัวเรือน และหนี้สาธารณะที่รัฐบาลได้กู้จากทั้งภายในและต่างประเทศ

จากสถานการณ์ข้างต้นเป็นที่มาของบทความวิชาการเรื่องความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์และนำเสนอแนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เหมาะสม โดยมีรายละเอียด ดังนี้

### ลักษณะของคนจน

นักวิชาการได้อธิบายถึงลักษณะของคนจนโดยพิจารณาถึงสภาพความเป็นอยู่และสาเหตุของความยากจน แบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่

1. คนจนพื้นฐานหรือคนจนเชิงกายภาพ หมายถึง คนที่ขาดปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต มักไม่เป็นที่รู้จักของสังคม หาด้อยยาก สาเหตุแห่งปัญหาบางส่วนเกิดจากที่ดินทำกินมีจำกัดในขณะที่ครอบครัวขยายตัว ไม่มีที่ดินพอเพียงที่จะทำกิน เด็กรุ่นใหม่ไม่มีทักษะการเกษตรและไม่มีที่ไป คนจนพื้นฐานสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม

1.1 กลุ่มคนจนทั่วไป หมายถึง กลุ่มคนจนที่มีที่ดินทำกินบ้าง แต่มีที่ดินน้อยไม่เพียงพอหรือไม่เหมาะสมสำหรับการเกษตร ไม่มีเงินออมและไม่มีทรัพย์สินถาวร หรืออาจมีทรัพย์สินถาวรบ้างแต่มีมูลค่าต่ำมักเป็นแรงงานที่มีทักษะขั้นพื้นฐานเท่านั้น ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำแต่มีภาระเลี้ยงดูครอบครัวมาก เช่น มีสมาชิกในครอบครัวตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป ทำให้ไม่พ้นสภาพยากจน การศึกษามักไม่เกินระดับมัธยมศึกษาตอนต้น

1.2 กลุ่มคนจนเรื้อรัง หมายถึง กลุ่มที่มีสภาพความเป็นอยู่แร้นแค้น ขาดแคลนปัจจัยพื้นฐาน การศึกษาไม่เกินระดับประถมศึกษา ไม่มีเงินออมและไม่มีทรัพย์สินใด ๆ ทั้งทรัพย์สินถาวรและไม่ถาวร มีภาระครอบครัวสูง เช่น เด็ก คนชรา ผู้ป่วยเรื้อรัง และรุนแรง คนพิการหรือเป็นคนเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน เป็นแรงงานรับจ้างหมุนเวียนในภาคเกษตรหรือรับจ้างทั่วไป เป็นแรงงานที่ได้รับค่าจ้างขั้น

ต่ำหรือต่ำกว่านั้น แต่ภาระเลี้ยงดูครอบครัวตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป หรือเป็นแรงงานเด็กต้องทำงานตั้งแต่อายุยังน้อย ต้องขาดโอกาสการศึกษาเพื่อหลุดพ้นความยากจน หรือคนว่างงานไม่มีรายได้ทางอื่น

2. คนเสี่ยงจน คนใกล้จน คนเกือบจน หมายถึง กลุ่มคนที่มีความอ่อนไหวหรือความเป็นไปได้ที่จะกลายเป็นคนจนง่ายตาย เพราะสาเหตุหรือปัจจัยภายนอก ไม่ว่าจะเป็นดิน ฟ้า อากาศ แผ่นดินไหว น้ำท่วม หรือ หัวหน้าครอบครัวเสียชีวิต คนกลุ่มนี้ไม่ขาดแคลนสิ่งจำเป็นหรือไม่มีปัจจัยพื้นฐานน้อยกว่าคนอื่นมากนัก คนกลุ่มนี้เป็นเกษตรกรที่มีที่ดินทำกินเพียงพอ แต่ทำให้ต้องกู้หนี้ยืมสินหรือมีสินทรัพย์ถาวรอยู่บ้าง แต่มีจำนวนน้อยหรือมีมูลค่าต่ำเป็นลูกจ้างที่มีรายได้พอสมควร แต่ไม่มั่นคง เช่น เป็นลูกจ้างชั่วคราว อายุมากหรือไม่มีทักษะแรงงานที่เหมาะสมกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ มีโอกาสถูกปลดออกจากงานสูงกว่าแรงงานทั่วไป ทำงานที่มีความเสี่ยงต่ออุบัติเหตุสูง มักขาดความรู้ในการวางแผนชีวิตและแผนบริโภคที่ดี

3. คนจนเชิงเปรียบเทียบ คนจนเชิงสัมพัทธ์ คนจนเชิงโครงสร้าง หมายถึง กลุ่มคนจนที่ไม่ถึงกับขาดแคลนปัจจัยพื้นฐาน แต่ขาดโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเทคโนโลยีและประโยชน์ที่ควรได้รับการพัฒนาต่าง ๆ เป็นกลุ่มที่มีการศึกษาไม่สูงนัก (ไม่เกินมัธยมศึกษา) คุณภาพหลักสูตรไม่เหมาะสม การกระจายรายได้ไม่ดีพอ ขาดข้อมูลข่าวสาร (เมื่อเปรียบเทียบกับคนชั้นกลาง ข้าราชการ และนายทุน) มีทุนทางสังคมอยู่บ้าง แต่เป็นระบบอุปถัมภ์ มีอำนาจต่อรองต่ำ (สมชัย จิตสุชน, 2546 อ้างถึงในสมชัย ศรีนอก และชวาล ศิริวัฒน์, 2561, 86-87)

สรุปได้ว่า ลักษณะของคนจนจำแนกเป็น 3 ประเภท คือ 1) คนจนพื้นฐานหรือคนจนเชิงกายภาพ หมายถึง คนที่ขาดปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต 2) คนเสี่ยงจน คนใกล้จน คนเกือบจน หมายถึง กลุ่มคนที่มีความอ่อนไหวหรือความเป็นไปได้ที่จะกลายเป็นคนจนง่ายตาย เพราะสาเหตุหรือปัจจัยภายนอก 3) คนจนเชิงเปรียบเทียบ คนจนเชิงสัมพัทธ์ คนจนเชิงโครงสร้าง หมายถึง กลุ่มคนจนที่ไม่ถึงกับขาดแคลนปัจจัยพื้นฐาน แต่ขาดโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเทคโนโลยีและประโยชน์ที่ควรได้รับการพัฒนาต่าง ๆ

### การวัดความยากจน

การวัดความยากจนสามารถวัดได้จากตัวชี้วัดความจนจากปัจจัยในด้านต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดความยากจน ประกอบด้วย 1) การวัดความยากจนเชิงสัมบูรณ์ (Absolute Poverty) เป็นการพิจารณาความยากจนโดยใช้ เกณฑ์แบบสัมบูรณ์ เป็นการกำหนดระดับความยากจนที่ชัดเจน โดยคำนวณความต้องการขั้นพื้นฐาน ในการดำรงชีพออกมาเป็นตัวเงิน ซึ่งกำหนดปริมาณเงินหรือรายได้ขั้นต่ำที่มนุษย์จะสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ โดยจะใช้เส้นความยากจน (Poverty Line) เป็นเครื่องชี้วัดความยากจน เป็นเกณฑ์ที่จะสะท้อนระดับค่าครองชีพขั้นต่ำที่สุดที่มนุษย์จะยังชีพอยู่ได้ โดยในปี 2563 เส้นความยากจนอยู่ที่ 2,762 บาทต่อคนต่อเดือน ปี 2564 เส้นความยากจนอยู่ที่ 2,803 บาทต่อคนต่อเดือน และปี 2565 เส้นความยากจนอยู่ที่ 2,997 บาทต่อคนต่อเดือน (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2566, หน้า 2) 2) การวัดความยากจนเชิงสัมพัทธ์หรือเชิงเปรียบเทียบ (Relative Poverty) พิจารณาความยากจนโดยเปรียบเทียบระดับรายได้ต่าง ๆ ของประชากรแต่ละกลุ่ม ซึ่งเป็นเครื่องชี้สถานะการกระจายรายได้ การวัดความยากจนเชิงสัมพัทธ์หรือเชิงเปรียบเทียบ มี 2 วิธี คือ การเปรียบเทียบระดับรายได้ต่าง ๆ ของประชากรแต่ละกลุ่มว่ามีความแตกต่างใน ส่วนแบ่งของรายได้ทั้งหมดอย่างไร และการเปรียบเทียบรายได้ของคนจนกับรายได้เฉลี่ยของคนทั้งประเทศ 3) การวัดความยากจนโดยใช้ข้อมูลความจำเป็นขั้น

พื้นฐาน (จปฐ.) การวัดความยากจนเชิงคุณภาพ โดยใช้ข้อมูลความจำเป็นขั้นพื้นฐาน เพื่อเน้นคุณภาพชีวิตที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำไว้ แบ่งได้เป็น 8 หมวด ได้แก่ สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม ได้รับการศึกษาและรับรู้ ข่าวสารที่เป็นประโยชน์ ครอบครัวสุขสบาย มีอาชีพและรายได้พอเพียงมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน มีการพัฒนาจิตใจ และมีจิตสำนึกและร่วมกันอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (สมชัย ศรีนอก และชวาล ศิริวัฒน์, 2561, 87)

สรุปได้ว่า การวัดความยากจน สามารถดำเนินการได้ 3 วิธี คือ 1) การวัดความยากจนเชิงสัมบูรณ์ โดยกำหนดระดับความยากจนที่ชัดเจนที่คำนวณความต้องการขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพออกมาเป็นตัวเงิน โดยจะใช้เส้นความยากจน 2) การวัดความยากจนเชิงสัมพัทธ์หรือเชิงเปรียบเทียบ พิจารณาความยากจนโดยเปรียบเทียบระดับรายได้ต่าง ๆ ของประชากรแต่ละกลุ่มซึ่งเป็นเครื่องชี้สภาวะการกระจายรายได้ และ 3) การวัดความยากจนโดยใช้ข้อมูลความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (จปฐ.)

### แนวทางการศึกษาการกระจายรายได้และความเหลื่อมล้ำ

การศึกษาการกระจายรายได้โดยทั่วไป สามารถจำแนกแนวทางการศึกษาออกเป็น 3 แนวทางคือ การกระจายรายได้ระหว่างปัจจัยการผลิต การกระจายได้ของบุคคลหรือครัวเรือน และการศึกษาเกี่ยวกับความยากจน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) การศึกษาการกระจายรายได้ระหว่างปัจจัยการผลิต หรือการกระจายรายได้ประชาชาติไปยังเจ้าของปัจจัยการผลิต เป็นการพิจารณาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้จากส่วนแบ่งของรายได้ระหว่างปัจจัยการผลิต เช่น แรงงาน ที่ดิน และทุนที่ครัวเรือนหรือบุคคลถือกรรมสิทธิ์ ซึ่งสามารถวัดได้จากรายได้จากแหล่งที่มาของปัจจัยการผลิตในรูปของค่าจ้าง ค่าเช่า และดอกเบี้ย การศึกษาในแนวทางนี้มักจะเป็นไปตามสมมติฐาน หรือความเชื่อที่ว่า การเพิ่มขึ้นของส่วนแบ่งรายได้ที่ไปสู่แรงงานจะมีส่วนทำให้การกระจายรายได้มีความเหลื่อมล้ำลดน้อยลง ทั้งนี้เพราะชนชั้นแรงงานเป็นกลุ่มผู้ที่มีรายได้ต่ำเมื่อเทียบกับชนชั้นนายทุน และเจ้าของที่ดิน ดังนั้นถ้าส่วนแบ่งรายได้ที่ไปสู่แรงงานที่เพิ่มขึ้น จะทำให้ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ลดลง (Bronfenbrenner, 1971 อ้างถึงใน จิระ บุรีคำ, ม.ป.ป., 3-4)

2) การกระจายรายได้ของบุคคลหรือครัวเรือน เป็นการศึกษาความแตกต่างของรายได้ระหว่างบุคคลหรือครัวเรือน โดยพิจารณาการกระจายรายได้ประชาชาติไปยังบุคคลหรือครัวเรือนต่าง ๆ ตามองค์ประกอบหรือปัจจัยทางสังคมเศรษฐกิจ การศึกษาการกระจายรายได้ของบุคคลหรือครัวเรือนนี้เป็นไปตามความเชื่อที่ว่าความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้จะลดลงถ้าร้อยละสะสมของรายได้ของประชากรมีค่าเข้าใกล้ร้อยละสะสมของประชากรในระบบเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะความแตกต่างของรายได้ระหว่างผู้ที่มีรายได้ต่ำสุดและกลุ่มผู้ที่มีรายได้สูงสุดจะมีค่าน้อยซึ่งแสดงถึงความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ลดน้อยลง เครื่องมือที่ใช้ในการวัดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ของบุคคลหรือครัวเรือนที่ใช้กันอย่างแพร่หลาย ได้แก่ ค่าสัมประสิทธิ์จินี (Gini coefficient) ดัชนีของ Theil (Theil's index) แสดงความไม่เท่าเทียมของคนในกลุ่ม และแต่ละกลุ่มโดยดัชนีแบบโกล์ไม่มีค่ามาตรฐานที่แน่นอนยิ่งค่าสูงแสดงถึงความไม่เท่าเทียมกันสูง ดัชนีของ Atkinson (Atkinson's index) ดัชนีของ Shorrocks (Shorrocks index) และค่าสัมประสิทธิ์ความแปรปรวนของรายได้ (Coefficient of variation) เป็นต้น (จิระ บุรีคำ, ม.ป.ป., หน้า 3-4)

3) การศึกษาเกี่ยวกับความยากจน ถึงแม้ว่าการศึกษาในแนวทางดังกล่าวไม่ได้มุ่งอธิบายความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้โดยตรง แต่ได้สะท้อนถึงความยากลำบากในการยังชีพของกลุ่มบุคคล โดยการศึกษาความยากจนนั้นได้ให้ความสำคัญไปที่คนจนในระดับล่างสุด หรือคนที่มีระดับรายได้ต่ำสุดของสังคม โดยพิจารณาจากการวัดความยากจนสัมบูรณ์ที่เกิดจากการขาดแคลน ความขัดสน ความไม่เพียงพอในความจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต ซึ่งในเวลาต่อมาการวัดความยากจนได้หมายรวมถึงการขาดแคลนความสามารถหรือเสรีภาพที่บุคคลจะใช้ชีวิตในแบบอย่างที่บุคคลนั้นเห็นว่ามีคุณค่าด้วย

การศึกษาความยากจนส่วนใหญ่จะใช้เกณฑ์ของรายได้ขั้นต่ำ เพื่อพิจารณาสัดส่วนของประชากรที่ตกอยู่ในภาวะยากจน เครื่องมือในการวัดระดับความยากจนที่สำคัญ ได้แก่ การสร้างเส้นความยากจน ซึ่งเทคนิคในการสร้างเส้นความยากจนนี้มีความแตกต่างกันตามเป้าหมายของเกณฑ์ความยากจนที่กำหนดขึ้นในการศึกษานั้น (Sen, 1999 อ้างถึงใน จิระ บุรีคำ, ม.ป.ป., 3-4)

นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2560, 30) ได้กล่าวถึงดัชนีความก้าวหน้าของคน (Human Achievement Index - HAI) ประกอบด้วย ดัชนีย่อย 8 ด้านโดยดัชนีย่อยด้านรายได้ถือเป็นดัชนีที่สะท้อนให้เห็นถึงสถานะด้านการเงินหรือด้านเศรษฐกิจของคน ซึ่งถ้าคนมีรายได้เพียงพอต่อการซื้ออาหารและสินค้าบริการต่าง ๆ ที่เป็นสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตจะทำให้คนมีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีภูมิคุ้มกันต่อการเกิดปัญหาความยากจนและการมีหนี้สินล้นพ้นตัว นอกจากนี้รายได้ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาประเทศจะต้องมีการกระจายไปสู่กลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคมอย่างทั่วถึงจึงจะทำให้ไม่เกิดความเหลื่อมล้ำในรายได้ของคนในสังคม

ดังนั้นดัชนีย่อยด้านรายได้จึงประกอบด้วย 4 ตัวชี้วัด คือ รายได้เฉลี่ยของครัวเรือน สัดส่วนประชากรยากจน ร้อยละของครัวเรือนที่มีหนี้เพื่อการอุปโภคบริโภค และค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคของรายได้หรือค่าสัมประสิทธิ์จีนิ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

รายได้เฉลี่ยของครัวเรือน หมายถึง “เงินหรือสิ่งของ” ที่ครัวเรือนได้รับจากการทำงานหรือผลิตเอง หรือจากทรัพย์สินหรือได้รับความช่วยเหลือจากผู้อื่น ซึ่งรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนคือรายได้ทั้งสิ้นเฉลี่ยของครัวเรือน

สัดส่วนประชากรยากจน หรือสัดส่วนคนจน หมายถึง ร้อยละของประชากรที่มีรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนต่ำกว่าเส้นความยากจน ซึ่งต่ำกว่าเส้นความยากจนสะท้อนถึงการดำรงชีพของคนที่อยู่ในระดับที่ต่ำกว่ามาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำของสังคมไทย

ร้อยละของครัวเรือนที่มีหนี้สินเพื่อการอุปโภคบริโภค หมายถึง สัดส่วนของครัวเรือนที่มีหนี้ในระบบและ/หรือนอกระบบที่กู้ยืมเพื่อใช้อุปโภคบริโภคของครัวเรือนต่อครัวเรือนทั้งหมด

ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคของรายได้ หรือค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini Coefficient) หมายถึง ตัวบ่งชี้ที่สะท้อนการกระจายรายได้หรือความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของคนในสังคม ซึ่งค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคของรายได้ (Gini coefficient) มีค่าอยู่ระหว่าง 0 และ 1 โดยค่ายิ่งมากขึ้นแสดงว่าความไม่เท่าเทียมกันของรายได้หรือความเหลื่อมล้ำของรายได้อีกมากขึ้น ถ้ามีค่าเท่ากับ 0 แสดงถึงการกระจายรายได้มีความเท่าเทียมกันอย่างสมบูรณ์ แต่ถ้ามีค่าเท่ากับ 1 แสดงถึงการกระจายรายได้มีความไม่เท่าเทียมกันอย่างสมบูรณ์ โดยค่าสัมประสิทธิ์จีนิปี 2563 อยู่ที่ 0.350 ปี 2564 อยู่ที่ 0.350 และปี 2565 อยู่ที่ 0.343 (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2564, ก; สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2565, ก; สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2566, ข)

## สถานการณ์ความยากจน ลักษณะความยากจน และความเหลื่อมล้ำ

จากการศึกษาข้อมูลเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง สถานการณ์ความยากจน ลักษณะความยากจน และความเหลื่อมล้ำ สามารถวิเคราะห์ได้ ดังนี้

**1. สถานการณ์ความยากจนในภาพรวมของประเทศไทย** พบว่า สัดส่วนความยากจนลดลงจาก 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 ในที่สุดท้ายของแผน ทั้งนี้ความยากจนที่ลดลงในปี 2560 ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากสภาพอากาศที่เอื้ออำนวยต่อการเพาะปลูกส่งผลให้ผลผลิตภาคเกษตร เพิ่มขึ้นร้อยละ 5.8 และการจ้างงานภาคเกษตรเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.3 ประกอบกับภาครัฐมีมาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย อาทิ การลงทะเบียนบัตรสวัสดิการของรัฐในปี 2559 และปี 2560 มาตรการสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานรากตามแนวทางประชารัฐ เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561, หน้า 1) และเมื่อพิจารณารายภาคความยากจนยังคงกระจุกตัวหนาแน่นอยู่ในภาคใต้ 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 ปัญหาความยากจนในภูมิภาคส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากสภาพภูมิประเทศที่ไม่เอื้ออำนวยต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดรายได้สูง ซึ่งส่งผลต่อการมีงานทำ การมีรายได้ และรวมถึงการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในพื้นที่ รวมทั้งปัญหาการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษาที่ส่งผลต่อความยากจนของคนในพื้นที่ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561, 4)

สำหรับสถานการณ์ความยากจนในปี 2564 มีการปรับตัวดีขึ้น คนยากจน มีจำนวนทั้งสิ้น 4.4 ล้านคน คิดเป็น สัดส่วนคนยากจนที่ร้อยละ 6.32 ลดลงจากปีก่อนที่มีสัดส่วนคนยากจนร้อยละ 6.83 ขณะที่เมื่อพิจารณา จำนวนครัวเรือนยากจน พบว่า ในปี 2564 ครัวเรือนยากจนมีจำนวนทั้งสิ้น 1.24 ล้านครัวเรือน คิดเป็น สัดส่วนร้อยละ 4.79 ของครัวเรือนทั้งหมด ลดลงเมื่อเทียบกับปี 2563 ที่มีจำนวนครัวเรือนยากจนประมาณ 1.40 ล้านครัวเรือน สำหรับสาเหตุสำคัญที่สถานการณ์ความยากจนปรับตัวดีขึ้น เป็นผลมาจากในช่วงปี 2563-2564 ที่รัฐบาลมีการดำเนินมาตรการเพื่อช่วยเหลือ และบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัญหาวิกฤตการแพร่ระบาดของโควิด-19 อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะกับกลุ่มคนยากจนและผู้มีรายได้น้อย (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2565, ญ)

เมื่อพิจารณาในด้านมิติพื้นที่และเศรษฐกิจของคนจน พบว่า ภาคใต้มีปัญหาความยากจนรุนแรงที่สุด โดยภาคใต้มีสัดส่วนคนจนสูงสุดที่ร้อยละ 10.9 ขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำนวนคนจนมากที่สุด โดยเป็นภูมิภาคที่มีรายได้ต่อหัวต่ำสุดมาโดยตลอด ซึ่งจังหวัดที่มีรายได้ต่อหัวของประชากรต่ำมีโอกาสที่จะมีปัญหาความยากจนมากกว่าจังหวัดที่มีรายได้ต่อหัวสูง สะท้อนถึงการพัฒนาของพื้นที่ที่มีผลสำคัญต่อการแก้ไข ปัญหาความยากจน คนจนมีอัตราการพึ่งพิง (จำนวนเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี และผู้สูงอายุต่อวัยแรงงาน) สูงกว่าครัวเรือนไม่ยากจนอย่างชัดเจนและครัวเรือนขนาดใหญ่จะมีปัญหาความยากจนมากกว่า

ครัวเรือนขนาดเล็ก (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2565, ญ) ทั้งนี้สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำ สามารถจำแนกเป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

ลักษณะที่ 1 ความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่งและรายได้ (Wealth & Income Inequality) เกิดจากการพัฒนาที่มีลักษณะไม่สมดุลหรือกระจุกตัวในบางพื้นที่หรือบางสาขาการผลิต ส่งผลให้ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนากระจายไปไม่ถึงทั่วถึงทั้งในเชิงพื้นที่และกลุ่มบุคคล ซึ่งปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำเป็นปัญหาในเชิงโครงสร้างทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมทำให้ลักษณะของปัญหาเกิดขึ้นในหลากหลายมิติและมีความเชื่อมโยงกัน ตัวอย่างเช่น ในมิติทางด้านรายได้ ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ไม่ได้มุ่งเน้นไปที่เป้าหมายว่าประชาชนทุกคนในประเทศจะต้องมีรายได้ที่เท่ากัน แต่คนที่มีความเชี่ยวชาญและทำในสิ่งเดียวกัน ควรจะได้รับผลตอบแทนที่เทียบเท่ากันในทางเศรษฐศาสตร์โครงสร้างทางเศรษฐกิจเป็นโครงสร้างที่เปิดโอกาสทางเศรษฐกิจให้กับคนทุกคนในระบบเศรษฐกิจนั้นอย่างเท่าเทียมกัน (อติวิษญ์ แสงสุวรรณ, ม.ป.ป.; สันติ ชัยศรีสวัสดิ์สุข, 2562) และด้วยปรากฏการณ์ของการเติบโตของการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจของภาคการผลิตในเมืองและชนบทที่แตกต่างกัน ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำในเชิงภูมิศาสตร์ ทำให้เกิดการกระจุกตัวของปัจจัยการผลิตทั้งสี่ด้าน ได้แก่ ที่ดิน แรงงาน เงินทุนและวัตถุดิบในการผลิต ซึ่งรวมตัวกันอยู่ที่พื้นที่เมือง ผลพวงของการกระจุกตัวของปัจจัยการผลิตที่อาศัยความพร้อมของพื้นที่เมืองในการสร้างฐานการผลิตของตนเองเพื่อช่วงชิงความได้เปรียบเหนือคู่แข่งและการช่วงชิงความได้เปรียบทางเศรษฐกิจได้มีส่วนช่วยให้เกิดช่องว่างของความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสในการเข้าถึงปัจจัยการผลิตที่แตกต่างกันและแข่งขันกันอย่างรุนแรง โดยผู้ที่มีความพร้อมในการครอบครองปัจจัยการผลิตที่มากกว่านั้นย่อมกลายเป็นผู้ที่ได้เปรียบเป็นอย่างมากจนกลายเป็นผู้ควบคุมและกำหนดทิศทางการพัฒนาเมือง (ณัฐวุฒิ อัสวโกวิทวงศ์, ขวัญพร บุณนาค และนภัส วัฒนภาส, 2561, 163)

ลักษณะที่ 2 ความเหลื่อมล้ำด้านการกระจายโอกาส (Opportunity Inequality) ในการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ ทั้งในด้านการศึกษา การเข้าถึงสวัสดิการสังคม และการเข้าถึงแหล่งทุนหรือปัจจัยการผลิต (อติวิษญ์ แสงสุวรรณ, ม.ป.ป., 6) สอดคล้องกับการศึกษาของนิภาพรรณ เงินสันติกุล (2561, 139) ที่ระบุว่าปัจจัยด้านนโยบายมีผลต่อการเข้าไม่ถึงบริการทางการศึกษาที่ตั้งของโรงเรียน คุณภาพของบุคลากร คุณภาพของอุปกรณ์ในการจัดการเรียนการสอน ความไม่เสมอภาคด้านงบประมาณระหว่างโรงเรียนในเมืองกับโรงเรียนในชนบทที่ห่างไกล การถูกเลือกปฏิบัติเนื่องจากความพิการ คุณลักษณะทางสังคม ความยากจน และการด้อยโอกาสเนื่องจากปัจจัยด้านสภาพเศรษฐกิจ เป็นต้นต่างเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำและการเสียโอกาสทางการศึกษา

ลักษณะที่ 3 ความเหลื่อมล้ำด้านอำนาจ (Power Inequality) ทั้งด้านสิทธิทางการเมือง อำนาจต่อ รองในการเข้าถึงทรัพยากรและการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและทิศทางในการพัฒนาทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ส่งผลให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างไม่เท่าเทียม และอาจเกิดการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) ต่อกลุ่มที่มีอำนาจในสังคมน้อย (อติวิษญ์ แสงสุวรรณ, ม.ป.ป., 6) นอกจากนี้โครงสร้างการบริหารจัดการของรัฐเป็นโครงสร้างที่แน่นอนตายตัวและยึดติดกับแนวคิดเรื่องอำนาจแบบรวมศูนย์หรืออำนาจแบบศูนย์กลางเดียว ซึ่งไม่เอื้อต่อการพัฒนาพลังของภาคประชาชนให้ขึ้นมามีบทบาทและร่วมกับรัฐในการทำหน้าที่บริหารจัดการเมือง โครงสร้างที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นแบบนโยบายการสั่งการจากบนลงล่าง (Top-down policy) ทำให้มองไม่เห็นถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในฐานะที่เป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียโดยตรงในฐานะที่เป็นผู้ร่วมกำหนดนโยบายร่วมกับภาครัฐในลักษณะของนโยบายแบบล่างขึ้น

บน (Bottom-up policy) (ณัฐวุฒิ อิศวโกวิทวงศ์, ขวัญพร บุณนาค และณภัส วัฒนภาส, 2561, หน้า 164)

## 2. แนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เหมาะสม

จากการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจน ลักษณะความยากจน และความเหลื่อมล้ำข้างต้น นำไปสู่การกำหนดแนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เหมาะสม ดังนี้

2.1 จากสถานการณ์ความยากจนข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่านโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนที่ผ่านมา มีลักษณะมุ่งเน้นการเพิ่มรายได้ให้กับประชาชนและกำหนดกลุ่มเฉพาะซึ่งส่งผลเพียงระยะสั้นและไม่ก่อให้เกิดผลกระทบทางบวกต่อการแก้ไขปัญหาในระยะยาว แม้ว่าทุกรัฐบาลจะพยายามลดความยากจนระดับประเทศผ่านโครงการต่าง ๆ อาทิ โครงการกองทุนหมู่บ้าน โครงการแปลงทรัพย์สินให้เป็นทุน โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เป็นต้น ซึ่งผลการดำเนินโครงการที่ผ่านมา ยังไม่มีประสิทธิภาพเพราะการกระจายอำนาจและการกระจายการตัดสินใจไปสู่ท้องถิ่นยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ การแก้ไขปัญหาที่เน้นให้รัฐบาลเป็นตัวแสดงนำไม่อาจตอบโจทย์การแก้ไขปัญหาความยากจนและการลดความเหลื่อมล้ำให้เกิดขึ้นภายในสังคมได้ เป็นเพียงการตัดสินใจและมีการสั่งการจากระดับบนสู่ล่าง ซึ่งไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริงสอดคล้องกับงานวิจัยของณัฐวุฒิ อิศวโกวิทวงศ์, ขวัญพร บุณนาค และ ณภัส วัฒนภาส (2561, 169-170) ได้ระบุว่านโยบายสาธารณะเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความเหลื่อมล้ำโดยเฉพาะในพื้นที่เมืองมหานครที่มีความสลับซับซ้อนของระบบเศรษฐกิจและสังคมที่โยงใยกันเมื่อมีโครงการการพัฒนาขนาดใหญ่ใด ๆ เกิดขึ้นย่อมต้องสร้างผลกระทบในวงกว้างเนื่องจากโครงการฯ เหล่านี้ได้เข้าไปเปลี่ยนรูปความสัมพันธ์ของผู้คนกับพื้นที่ที่มีอยู่เดิมให้เกิดการปรับตัวซึ่งบางส่วนหมายถึงการสูญเสียที่อยู่อาศัย อาชีพ โอกาสทางเศรษฐกิจ ตลอดจนวิถีชีวิตและวัฒนธรรมเดิม

ดังนั้นการจัดการปัญหาความยากจนที่มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับความปัญหาที่ควรให้ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะสามารถเข้าถึงชุมชน เพื่อสร้างปฏิสัมพันธ์กับชุมชน ประเมินทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่น ประเมินพื้นฐานความรู้ของชุมชน ศึกษาวิจัยให้ทราบชัดว่าโครงการอะไรจะช่วยแก้ไขปัญหาได้ในแต่ละชุมชน และจัดสรรทรัพยากรมากน้อยเพียงใด การก่อตัวของนโยบายและการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัตินั้นจะต้องรับผิดชอบร่วมกันทุกภาคส่วนไม่ใช่ให้ความรับผิดชอบไปตกอยู่กับรัฐบาล และรัฐบาลไม่ควรมีบทบาทเพียงแค่ควบคุม สั่งการ แต่ควรเป็นผู้ชี้แนะแนวทางซึ่งนโยบายสาธารณะที่ดีดำเนินการด้วยความจริงใจ มีความโปร่งใส และประชาชนเป็นศูนย์กลาง มีความเป็นธรรมทางสังคม และเกิดเครือข่ายความร่วมมือจากชุมชน (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2550; ชูชิต ชายทวีป, 2559; Sen, 2000)

แนวทางการแก้ไขควรเป็นแนวทางคู่ขนานทั้งการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณและการให้ความรู้ในการจัดการทรัพยากรที่ได้รับจัดสรรให้มีประสิทธิภาพ เช่น การช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการจะแบ่งเป็นการลดค่าใช้จ่ายในครัวเรือน โดยรัฐบาลจะให้เงินใส่ในบัตรสวัสดิการให้ผู้ที่มีรายได้น้อยที่มาลงทะเบียนนำไปใช้ซื้อสินค้าอุปโภคบริโภค โดยคนที่มีรายได้ต่ำกว่า ปีละ 30,000 บาท จะได้เงินไปซื้อของใช้เดือนละ 300 บาท ส่วนคนที่มีรายได้ตั้งแต่ 30,000 บาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 100,000 บาท ได้รับเงินเดือนละ 200 บาท และได้เงินส่วนลดค่าซื้อก๊าซหุงต้มคนละ 45 บาท ต่อ 3 เดือนครั้ง ส่วนการลดค่าใช้จ่ายเดินทาง สำหรับการเดินทางด้วยรถเมล์รถไฟฟ้า จะได้รับเงินเดือนละ 500 บาท ซึ่งเป็นการจัดสรรทรัพยากรให้ ดังนั้นเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพผู้กำหนดนโยบายสาธารณะจะต้องกำหนดนโยบายให้ประชาชน

ได้เรียนรู้การจัดทำบัญชีครัวเรือนควบคู่ไปด้วย เป็นต้น (นันทพันธ์ คตคง, นริศรา บำยุทธิ, จุฑาธิป ประดิพัทธ์นฤมล และภาสกร ดอกจันทร์, 2564, 315)

2.2 หลักเกณฑ์การพิจารณาการวัดระดับความยากจนของหน่วยงานภาครัฐบาล พบว่า หน่วยงานภาครัฐบาลกำหนดหลักเกณฑ์พิจารณาความยากจนไว้แตกต่างกัน อาทิ เส้นความยากจน เป็นการคำนวณตัวเงินเพื่อสะท้อนต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของบุคคลในการได้มาซึ่งอาหารและสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นพื้นฐานขั้นต่ำของการดำรงชีพ เส้นความยากจน (Poverty Line) ประกอบด้วย เส้นความยากจนด้านอาหาร (Food Poverty Line) และเส้นความยากจนที่ไม่ใช่อาหาร (Non Food Poverty Line) รวมกันมีหน่วยเป็นบาท/คน/เดือน สัมประสิทธิ์ของความไม่เสมอภาค เป็นตัวชี้วัดความไม่เท่าเทียมกันหรือความเหลื่อมล้ำของรายได้ หรือค่าใช้จ่ายของประชากรทั้งหมด ซึ่งจะแตกต่างจากสัดส่วนคนจนที่จะมุ่งเน้นบุคคลหรือครัวเรือนที่อยู่ในตำแหน่งส่วนล่างสุดของการกระจายรายได้ของประชากร ซึ่งมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนเท่านั้น แผนที่ความยากจน เป็นข้อมูลเชิงพื้นที่ที่บอกสถานะทางเศรษฐกิจ ภาวะความยากจน และการกระจายรายได้ของครัวเรือน/บุคคล ซึ่งสามารถนำเสนอในระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (Geographic Information System) จัดสร้างขึ้นโดยการเชื่อมโยงข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนะโนประชากรและเคหะ และข้อมูลการสำรวจหมู่บ้านเพื่อนำมาวิเคราะห์ด้วยเทคนิคทางสถิติและเศรษฐมิติ เป็นต้น ซึ่งในงานวิจัยของ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2550) ระบุว่าแนวคิดและหลักเกณฑ์การวัดความยากจนที่หน่วยงานราชการใช้มีความแตกต่างกันและยังไม่สะท้อนข้อมูลความยากจนที่เกิดขึ้นจริงในประเทศไทย รัฐบาลควรมีการกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบในการรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ จำแนกข้อมูลเพื่อสร้างเครื่องมือชี้วัดที่เหมาะสมต่อไป

3. ความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลสำหรับการตัดสินใจในการดำเนินนโยบายการลดความยากจนและการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย เนื่องจากการรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์และหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณา มีความแตกต่างกัน โดยในงานวิจัยของ หลี เหมรินเหลียง และจิตยา สุวรรณชะฎ (2559, 21) ได้ระบุถึงตัวชี้วัดความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ ได้แก่ ค่าจ้างต่อชั่วโมงเมื่อเทียบกับพนักงานประจำ ค่าจ้างหรือรายได้ต่อปีเมื่อเทียบกับพนักงานรายได้ส่วนบุคคลเมื่อเทียบกับพนักงานทั้งหมด รายได้ส่วนบุคคลเมื่อเทียบกับคนในวัยทำงาน รายได้ของครัวเรือนเมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยของครัวเรือน รายรับรวมเงินทุน เงินออมและเงินส่วนตัว รวมถึงภาษีที่จ่ายไปเมื่อเทียบกับคนในสังคมและสวัสดิการที่ได้รับเมื่อเทียบกับคนในสังคม เป็นต้น

ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินนโยบายสาธารณะมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพสังคมจริง ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะควรนำข้อมูลและตัวชี้วัดอื่นมาใช้ประกอบการพิจารณาร่วมด้วยนอกเหนือจากการวัดค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ (จิระ บุรีคำ, ม.ป.ป.; สมชัย ศรีนอก และชวาล ศิริวัฒน์, 2561)

สรุปได้ว่าแนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เหมาะสมควรกำหนดนโยบายสาธารณะที่มุ่งเน้นให้ประชาชนมีขีดความสามารถในการหารายได้ทั้งจากการทำงานและการลงทุน ไปจนถึงประชาชนสามารถพัฒนาความรู้และทักษะผ่านมาตรการการส่งเสริมการมีงานทำ การฝึกอาชีพ เพื่อสร้างงาน สร้างอาชีพให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ของประชาชนตลอดจนการจัดการศึกษาในระบบ นอกเหนือและตามอัธยาศัยให้กับประชาชนเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการศึกษาและมีทางเลือกทางการศึกษาที่หลากหลาย นอกจากนี้ในเชิงของการหารายได้ของรัฐบาลเพื่อนำงบประมาณมาจัดสรรทรัพยากรและการ

ดำเนินโครงการนั้น รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับการพิจารณาทบทวนมาตรการยกเว้นภาษีและมาตรการลดหย่อนต่าง ๆ ที่ทำให้รัฐสูญเสียรายได้ ควบคู่ไปกับการพิจารณาผลักดันแนวทางในการเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้รัฐบาลให้มีผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง โดยคำนึงถึงวิธีการจัดเก็บภาษีให้สอดคล้องตามความเหมาะสมและสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม (นิภาพรรณ เจนสันติกุล, 2565, 24-25) รวมถึงมีการตั้งงบประมาณขึ้นมาจำนวนหนึ่งเพื่อชดเชยหรือลดความแตกต่างของการจัดสรรงบประมาณระหว่างจังหวัดที่เกิดขึ้นนั้นให้สอดคล้องกับลักษณะนโยบายการจัดสรรงบประมาณใหม่ที่อาศัยการเพิ่มสัดส่วนงบประมาณให้แก่จังหวัดที่มีความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่สูง (วัชรพล ว่องนิยมเกษตร, 2557, 48-49)

### บทสรุป

สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยเป็นสถานการณ์ที่มีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กันและต้องมีการใช้ข้อมูลจำนวนมากในการวิเคราะห์และค้นหามาตรการต่าง ๆ เพื่อลดปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย ด้วยช่องว่างระหว่างคนรวยและคนยากจนที่มีเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ ทรัพย์สิน ค่าจ้าง เงินเดือน ความด้อยโอกาสทางการศึกษา ความเหลื่อมล้ำในมิติเชิงพื้นที่ และความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่น การแก้ไขปัญหาที่มีความซับซ้อนเชิงโครงสร้างนั้นจำเป็นต้องมีผู้กำหนดนโยบายสาธารณะจะต้องตระหนักถึงการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการเข้าถึงปัญหาและวิเคราะห์ข้อมูล ความสามารถของรัฐบาลในการจัดเก็บภาษีอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายและการจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสม ตลอดจนการศึกษาหลักเกณฑ์สำหรับการจัดสรรงบประมาณ อาทิ 1) จำนวนประชากรในจังหวัด 2) รายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนต่อปี 3) สัดส่วนคนจนในจังหวัด และ 4) ดัชนีความก้าวหน้าของคนในจังหวัด ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การกำหนดนโยบายสาธารณะนั้นเป็นไปเพื่อให้ประชาชนมีขีดความสามารถในการหารายได้ทั้งจากการทำงานและการลงทุนตลอดจนประชาชนสามารถพัฒนาความรู้และทักษะผ่านการส่งเสริมการมีงานทำ การฝึกอาชีพ โดยมาตรการและกลไกของรัฐ

### เอกสารอ้างอิง

- จิระ บุรีคำ. (ม.ป.ป.). ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ของครัวเรือนเกษตรกรชาวเขาในเขตภาคเหนือตอนบน. ม.ป.ท.
- ชูชิต ชายทวีป. (2559). ปัจจัยสำเร็จของการลดปัญหาความยากจน. *วารสารสังคมศาสตร์บูรณาการ*, 3(2), 188-214.
- ณัฐวุฒิ อิศวโกวิทวงศ์, ขวัญพร บุณนาค และณภัส วัฒนโภาส. (2561). ความเหลื่อมล้ำในเมืองมหานคร: บทปริทรรศน์ความรู้ ในบริบทประเทศไทย. *วารสารสิ่งแวดล้อมสรรค์สร้างวิจัย คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น*, 17(2), 157-178.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2550). นโยบายรัฐไทยในการกำจัดความยากจนตามทัศนะของนักวิชาการ. *วารสารเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์*, 14(1), 1-16.
- นันทพันธ์ คตคง, นริศรา บำยฤทธิ์, จุฑาธิป ประดิพัทธ์นฤมล และภาสกร ดอกจันทร์. (2564). นโยบายสาธารณะสำหรับผู้มีรายได้น้อยผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน. *วารสารการบริหารนิติบุคคลและนวัตกรรมท้องถิ่น*, 7(6), 309-329.

- นิภาพรรณ เจนสันติกุล. (2561). *โอกาสและคุณภาพ: ความแตกต่างทางพื้นที่และความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา*. รายงานสืบเนื่องจากการประชุมวิชาการระดับชาติ SMARTS ครั้งที่ 8, 135-144.
- นิภาพรรณ เจนสันติกุล. (2565). รัฐสวัสดิการ: การนำไปปฏิบัติในบริบทสังคมไทยเพื่อความครอบคลุมทางสังคม. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มจร วิทยาเขตอีสาน*, 3(3), 20-37.
- ยุทธสิทธิ์ กมลขันติไพศาล และวราภรณ์ จุลปานนท์. (2561). *ปัญหาความยากจนของประเทศไทย : กรณีศึกษา จังหวัดมุกดาหาร* (การศึกษาค้นคว้าอิสระรัฐศาสตรมหาบัณฑิต), คณะรัฐศาสตรมหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.
- รุ่งรัตนา เจริญจิตต์. (2562). ผลกระทบทางกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-12. *วารสารรัชต์ภาคย์*, 13(28), 95-112.
- วัชรพล ว่องนิยมเกษตร. (2557). การกำหนดนโยบายการพัฒนาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ของประเทศไทย. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 12(2), 31-51.
- สมชัย ศรีนอก และชวาล ศิริวัฒน์. (2561). คนจน 4.0: นวัตกรรมสร้างความจนและแก้ปัญหาความจน. *วารสารมหาจุฬาลงกรณ*, 5(พิเศษ), 83-95.
- สันติ ชัยศรีสวัสดิ์สุข. (2562). *ต่อสู้ความเหลื่อมล้ำด้วยการกระจายความเจริญ*. สืบค้น 29 กรกฎาคม 2566 จาก <https://www.posttoday.com/finance-stock/money/595569>
- สำนักโฆษก สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (2561). *ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความยากจนในสังคมไทย*. *ไทยคู่ฟ้า*, 5.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2560). *ดัชนีความก้าวหน้าของคนปี 2560*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2561). *รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยปี 2560*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2564). *รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยปี 2563*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2565). *รายงานวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย ปี 2564*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2566). *รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2565*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2566). *การศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อดัชนีความยากจนหลายมิติ*. กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- หลี่ เหมินเหลียง และชิตยา สุวรรณะชฎ. (2559). ความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจกับการพัฒนาที่ยั่งยืนจากประสบการณ์จีน. *วารสารพัฒนาสังคม*, 18(พิเศษ), 19-34.
- อติวิษณุ แสงสุวรรณ. (ม.ป.ป). *ความเหลื่อมล้ำ*. ม.ป.ท.

อานนท์ เทพสำเร็จ. (2562). การศึกษาการกระจายรายได้ในประเทศไทย กรณีศึกษาค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคทางรายได้ของครัวเรือน พ.ศ. 2552-2560. *วารสารพัฒนาสังคม*, 21(1), 41-58.

Sen, A. (2000). Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny. *ADB Social Development Papers*, 1, 3-6.