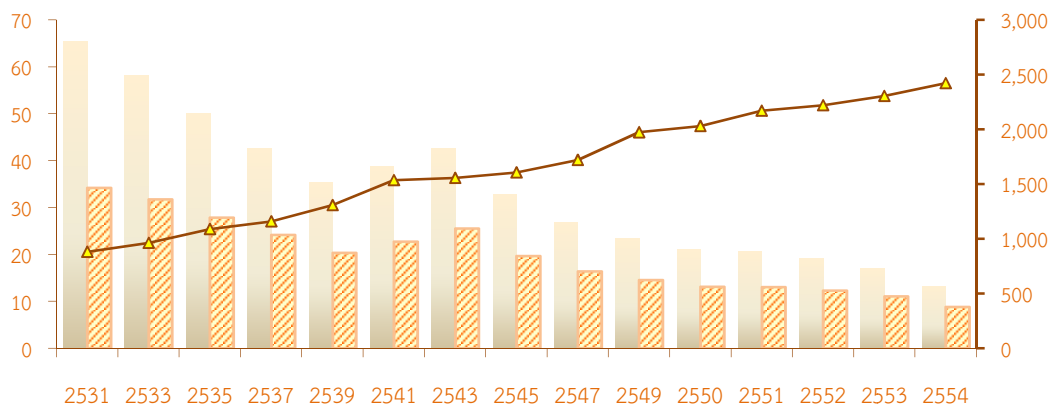




รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ ความยากจนและความเหลื่อมล้ำ ของประเทศไทย ปี 2554



สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม
มกราคม 2556

สรุปสำหรับผู้บริหาร

สถานการณ์ความยากจนของประเทศไทย ได้ใช้เส้นความยากจน (Poverty line) เป็นเกณฑ์ในการประเมิน โดยบุคคลใดที่มีรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจนแล้วก็จะถือว่าบุคคลนั้นเป็นคนจน เส้นความยากจนใช้แนวคิดความต้องการอาหารและสิ่งจำเป็นพื้นฐานขั้นต่ำที่เพียงพอต่อการดำรงชีพของแต่ละบุคคล ซึ่งคำนวณเป็นตัวเงินที่สะท้อนต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของปัจเจกบุคคลในการได้มาซึ่งอาหาร (Food) และสิ่งจำเป็นที่ไม่ใช่อาหาร (Non-food) ในขั้นพื้นฐานที่ทำให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้ เส้นความยากจนจึงสะท้อนมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำ (Minimum standard of living) ของสังคม

เส้นความยากจนทางการ (Official poverty line) ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้พัฒนาขึ้นเมื่อ 10 ปีที่ผ่านมา โดยใช้โครงสร้างหรือแบบแผนการบริโภคของคนไทยในปี 2545 และโครงสร้างประชากรตามสำมะโนประชากรปี 2543 ที่เป็นข้อมูลล่าสุดในขณะนั้นเป็นฐานในการคำนวณ แต่เนื่องจากแบบแผนการบริโภคหรือนิยม วิธีการดำรงชีพและความเป็นอยู่ของคนจะเปลี่ยนแปลงไปตามเวลา (Dynamic) จึงต้องมีการทบทวนวิธีการคำนวณเส้นความยากจนอย่างสม่ำเสมอ ดังนั้นในปี 2554 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้ปรับปรุงเทคนิควิธีการจัดทำเส้นความยากจนใหม่เพื่อให้สามารถสะท้อนสถานการณ์และโครงสร้างสังคมไทยที่เป็นปัจจุบันได้อย่างแท้จริง และทำให้การประเมินความยากจนมีความแม่นยำมากขึ้น โดยใช้ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2554 เพื่อสะท้อนแบบแผนการบริโภคของคนไทย และโครงสร้างประชากรตามสำมะโนประชากรปี 2553 ซึ่งเป็นข้อมูลล่าสุด เป็นฐานในการคำนวณเส้นความยากจนใหม่ และแนวคิดในการจัดทำเส้นความยากจนใหม่ยังคงใช้แนวคิดที่ว่า ครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในต่างพื้นที่และต่างสังคมกันจะมี “มาตรฐานการครองชีพ” ที่แตกต่างกันแต่ได้รับอรรถประโยชน์ (Utility) เท่ากัน

การคำนวณเส้นความยากจนใหม่ ได้มีการปรับปรุงเทคนิควิธีการที่มีความแตกต่างไปจากการคำนวณเส้นความยากจนทางการ ที่ใช้อยู่ปัจจุบัน (วิธีเดิมปี 2545) ในประเด็นที่สำคัญ คือ **การคำนวณเส้นความยากจนด้านอาหาร** กำหนดขึ้นจากความต้องการสารอาหารแคลอรีและโปรตีนของคนที่แตกต่างกันตามเพศและอายุ โดยใช้แบบแผนการบริโภคอาหารหรือตะกร้าอาหารแยกระหว่างคนเมืองและคนชนบทของกลุ่มประชากรที่อยู่ใน Decile 1 (10% ของประชากรที่จนที่สุด) เนื่องจากสะท้อนพฤติกรรมบริโภคของกลุ่มคนจนได้ตรงกว่าการใช้ Quintile 1 หรือ 20% ของประชากรที่จนที่สุด (วิธีเดิมปี 2545 ใช้แบบแผนการบริโภคอาหารของประชากรที่อยู่ใน Quintile 1 และไม่ได้แยกระหว่างคนเมืองและคนชนบท) และการคำนวณต้นทุนแคลอรีและต้นทุนโปรตีนใช้ราคาอาหารแยกภูมิภาคและพื้นที่ที่ได้มาจากการสำรวจแบบแผนการบริโภคอาหารของครัวเรือน จากข้อมูล SES ปี 2554 (วิธีเดิมปี 2545 ใช้ราคาอาหารในแต่ละภูมิภาคจากฐานข้อมูลกระทรวงพาณิชย์) ซึ่งน่าจะสะท้อนตลาดจริงที่ผู้บริโภคในแต่ละพื้นที่ใช้จ่ายและการคำนวณต้นทุนแคลอรีและต้นทุนโปรตีนก็น่าจะมีความถูกต้องแม่นยำขึ้น สำหรับ**การคำนวณเส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร**นั้น ใช้รายจ่ายในหมวดที่ไม่ใช่อาหารของกลุ่มครัวเรือนที่มีรายจ่ายด้านอาหารในช่วง 90-110 ของเส้นความยากจนด้านอาหาร เช่นเดียวกับวิธีเดิมปี 2545 (เพื่อให้แน่ใจว่าอรรถประโยชน์ (Utility) ที่ได้จากการบริโภคอาหารเท่าหรือใกล้เคียงกับอรรถประโยชน์ที่ได้จากการบริโภคสินค้าในหมวดที่ไม่ใช่อาหาร) แต่ได้เพิ่มจำนวนตัวอย่างของกรุงเทพมหานครโดยรวมเมืองใหญ่ คือ นนทบุรี ชลบุรี เชียงใหม่ ภูเก็ต และตรัง เพื่อให้มีจำนวนตัวอย่างมากเพียงพอในการเป็นตัวแทนการคำนวณรายจ่ายที่ไม่ใช่อาหารของคนกรุงเทพมหานคร รวมทั้งได้ตัดรายจ่ายที่เห็นว่าไม่จำเป็น (ค่ารักษาพยาบาลคนไข้นอก ค่าซื้อยานพาหนะ

ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับยานพาหนะ ค่าเล่าเรียนในโรงเรียนเอกชน ค่าการศึกษาอื่น ๆ) และตัดตัวอย่าง Decile 6-10 เพราะรายจ่ายดังกล่าวไม่น่าจะเหมาะสมในการใช้เป็นเครื่องสะท้อนรายจ่ายในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหารของคนจน นอกจากนี้ ยังมีการปรับการประหยัดจากขนาด (Economy of scale) เช่นเดียวกับวิธีเดิมปี 2545 ซึ่งหมายถึงการที่ครัวเรือนสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายต่อหัวได้หากมีจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้น

จากการปรับปรุงเทคนิควิธีการจัดทำเส้นความยากจนใหม่ ได้ส่งผลให้เส้นความยากจนมีค่าสูงขึ้นและส่งผลกระทบต่อสัดส่วนคนจนสูงขึ้นด้วย โดยปี 2554 เส้นความยากจนใหม่ เท่ากับ 2,422 บาท/คน/เดือน และสัดส่วนคนจนร้อยละ 13.2 ของประชากรทั้งประเทศ เมื่อเทียบกับเส้นความยากจนทางการชุดเดิม เท่ากับ 1,781 บาท/คน/เดือน และสัดส่วนคนจนร้อยละ 5.5 ของประชากรทั้งประเทศ ทั้งนี้เส้นความยากจนใหม่เพิ่มขึ้นร้อยละ 36.0 สาเหตุเกิดจากการปรับเส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร 23.2% การปรับเส้นความยากจนด้านอาหาร 10.4% และการเปลี่ยนค่าถ่วงน้ำหนักประชากรใหม่ 2.4%

รายงานสถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2554 ได้ใช้เส้นความยากจนใหม่ปี 2554 เป็นเกณฑ์ในการประเมินสถานการณ์ความยากจน ซึ่งจะทำให้การประเมินมีความแม่นยำและสะท้อนข้อเท็จจริงที่เป็นปัจจุบันได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ ได้คำนวณเส้นความยากจนใหม่ของปีต่าง ๆ ย้อนหลังโดยใช้กรอบแนวคิดเทคนิควิธีการที่ได้ปรับปรุงใหม่เช่นเดียวกันเพื่อนำมาเปรียบเทียบกับเห็นถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของปัญหาความยากจนในประเทศไทยตั้งแต่ปี 2531 จนถึง ปี 2554 ซึ่งการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. สถานการณ์ความยากจนของประเทศไทย ปี 2554

1.1 ความยากจนยังคงเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย ภาพรวมความยากจนในประเทศไทยลดลงต่อเนื่องทั้งจำนวนและสัดส่วนคนจน โดยล่าสุดในปี 2554 มีคนจนจำนวน 8.8 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 13.2 ของประชากรทั้งประเทศ ซึ่งลดลงจาก 11.0 ล้านคนหรือร้อยละ 16.9 ในปี 2553 ทั้งนี้ความยากจนที่ลดลงในปี 2554 ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการดำเนินมาตรการของรัฐบาลในการช่วยเหลือค่าครองชีพและการจัดสวัสดิการสำหรับกลุ่มด้อยโอกาสที่ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีความครอบคลุมทั่วถึงมากขึ้น แม้ว่าประเทศไทยประสบปัญหาอุทกภัยในช่วงปลายไตรมาสที่สามต่อเนื่องถึงไตรมาสที่สี่ของปี 2554 ได้สร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจและทรัพย์สินของประชาชนเป็นจำนวนมากส่งผลให้เศรษฐกิจไทยในปี 2554 ขยายตัวเพียงร้อยละ 0.1 แต่รัฐบาลได้ดำเนินมาตรการหลายด้านในการช่วยเหลือ ฟื้นฟู เยียวยาแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยทั้งในช่วงที่มีน้ำท่วมสูงและหลังน้ำลดเพื่อลดผลกระทบจากปัญหาอุทกภัยดังกล่าวจึงสามารถพยุงสถานการณ์ไม่ให้ปัญหาความยากจนรุนแรงขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าความยากจนในประเทศไทยจะลดลงอย่างต่อเนื่อง ถ้าหากรวม “คนเกือบจน” แล้ว บ่งชี้ได้ว่าความยากจนยังคงเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย ซึ่งคนจนและคนเกือบจนรวมกันจำนวน 16.4 ล้านกว่าคนหรือคิดเป็นร้อยละ 24.7 ของประชากรทั้งประเทศ ในปี 2554 ทั้งนี้คนเกือบจนคือประชากรที่มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคสูงกว่าเส้นความยากจนไม่เกิน 20% เป็นกลุ่มเสี่ยงที่มีโอกาสจะตกเป็นคนจนได้ง่ายหากได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ร้ายแรงหรือวิกฤตทางเศรษฐกิจ

1.2 ความยากจนยังคงกระจุกตัวหนาแน่นอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ โดยในปี 2554 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนคนจนสูงถึงร้อยละ 18.1 ของประชากรในภาค หรือมีจำนวนคนจนประมาณ 3.4 ล้านคนซึ่งคิดเป็นร้อยละ 38.8 ของคนจนทั้งประเทศ ในภาคเหนือมีสัดส่วนคนจนร้อยละ 16.0 ของประชากรในภาค หรือมีคนจนประมาณ 1.9 ล้านคนซึ่งคิดเป็นร้อยละ 21.1 ของคนจนทั้งประเทศ

นอกจากนี้ ความยากจนยังคงกระจุกตัวหนาแน่นอยู่ในเขตชนบท คนจนในเขตชนบททั้งหมดมีประมาณ 6.0 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 69.0 ของคนจนทั่วประเทศ โดยในเขตชนบทมีสัดส่วนคนจนสูงถึงร้อยละ 16.7 ของประชากรในเขตชนบททั้งหมด เมื่อเทียบกับในเขตเมืองมีสัดส่วนคนจนเพียงร้อยละ 9.0 ของประชากรในเขตเมืองทั้งหมด หรือประมาณ 2.7 ล้านคน แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาความยากจนในเมืองมีความซับซ้อนและมีความเสี่ยงต่อคุณภาพชีวิตมากกว่าในชนบท คนจนเมืองมักจะเป็นแรงงานย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมือง จะมีปัญหาด้านที่อยู่อาศัยซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในชุมชนแออัด ปัญหาการขาดแคลนหรือด้อยคุณภาพด้านสาธารณูปโภค ประปา ไฟฟ้า และสิ่งอำนวยความสะดวกในการคมนาคม ตลอดจนปัญหาระบบกำจัดขยะและบำบัดของเสีย ที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตความเป็นอยู่

1.3 กลุ่มประชากรวัยเด็ก กลุ่มประชากรผู้สูงอายุ ผู้ประกอบอาชีพในภาคเกษตร และ ผู้ที่มีการศึกษาดำ เป็นกลุ่มเป้าหมายที่มีสัดส่วนความยากจนสูง ประชากรวัยเด็กและผู้สูงอายุมีสัดส่วนคนจนสูงกว่าวัยแรงงานเนื่องจากด้วยศักยภาพของผู้สูงอายุและเด็กซึ่งมีความสามารถจำกัดในการทำงานหาเลี้ยงตนเอง ความยากจนในภาคเกษตรจะสูงกว่านอกภาคเกษตรเกือบ 2.0 เท่าเนื่องจากรายได้ประจำของครัวเรือนที่ประกอบอาชีพหลักด้านการเกษตรโดยเฉลี่ยต่ำกว่าอาชีพอื่น รายได้จากการเกษตรมักจะไม่สม่ำเสมอขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศ และเกษตรกรบางส่วนยังขาดที่ดินทำกินเป็นของตนเองต้องเช่าที่ดินทำการเกษตรและบางส่วนต้องไปรับจ้างผู้อื่นทำการเกษตร นอกจากนี้ ผู้ที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่าจะมีโอกาสเป็นคนจนสูง และสัดส่วนคนจนลดลงตามระดับการศึกษาที่สูงขึ้น เนื่องจากระดับการศึกษาเป็นปัจจัยหนึ่งในการสร้างโอกาสการมีงานทำหรือการประกอบอาชีพ ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างรายได้สำหรับพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองและครอบครัว

2. สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในสังคม ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยนับว่ายังเป็นปัญหาที่สำคัญและก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคม ซึ่งความเหลื่อมล้ำด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากปัญหาพื้นฐานหลายด้านที่สั่งสมมานานทั้งปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม และการบริหารราชการแผ่นดิน

2.1 ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ : ภาพรวมการกระจายด้านรายได้ในช่วง 20 กว่าปีที่ผ่านมาดีขึ้นเล็กน้อย แต่ปัญหาการกระจายรายได้ยังอยู่ในระดับปานกลางและยังมีช่องว่างระหว่างทุกกลุ่มรายได้อีกมาก ปัญหาการกระจายรายได้ของประเทศไทยยังอยู่ในระดับปานกลางซึ่งสะท้อนจากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ที่อยู่ในระดับ 0.484 ในปี 2554 การกระจายรายได้ดีขึ้นเล็กน้อยเมื่อเทียบกับปี 2552 ที่มีค่าสัมประสิทธิ์เท่ากับ 0.487 ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการให้สวัสดิการเบี้ยยังชีพมีความครอบคลุมผู้สูงอายุและคนพิการมากขึ้นซึ่งเป็นการกระจายรายได้ไปสู่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาสในสังคมโดยตรง และในปี 2554 ยังมีช่องว่างระหว่างทุกกลุ่มรายได้อีกมาก โดยส่วนแบ่งของรายได้ในปี 2554 สะท้อนว่าผลประโยชน์ส่วนใหญ่จากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตกอยู่กับคนกลุ่มเล็ก ๆ โดยเฉพาะกลุ่มคนรวยที่สุด 10% (Decile 10) เป็นเจ้าของรายได้ถึง 39.2% กลุ่มชั้นรายได้รองลงมาอีก 10% (Decile 9) เป็นเจ้าของรายได้ร้อยละ 15.1 และกลุ่ม Decile 8 เป็นเจ้าของรายได้ร้อยละ 10.9 ส่วนกลุ่มอื่น ๆ ที่เหลือเป็นเจ้าของรายได้กลุ่มละไม่ถึงร้อยละ 10.0 โดยเฉพาะกลุ่มคนจนที่สุด 10% (Decile 1) ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่อยู่ใต้เส้นความยากจน ถือครองรายได้เพียงร้อยละ 1.6 ของรายได้ทั้งหมด ความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มชั้นรายได้ต่าง ๆ จึงมีมาก โดยเฉพาะความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มคนรวยที่สุดกับกลุ่มคนจนที่สุดนั้นห่างกันถึง 25.1 เท่า

2.2 ความเหลื่อมล้ำด้านชีวิตความเป็นอยู่ : ในช่วง 20 กว่าปีที่ผ่านมาความเหลื่อมล้ำด้านชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนที่วัดจากรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคดีขึ้นบ้างและมีช่องว่างที่แคบ

กว่าด้านรายได้ โดยค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (Gini coefficient) มีค่าเท่ากับ 0.439 ในปี 2531 ลดลงเหลือเท่ากับ 0.375 ในปี 2554 และมีความรุนแรงน้อยกว่าความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ (ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้เท่ากับ 0.484 ในปี 2554) เนื่องจากในด้านรายจ่ายนั้นประชาชนบางส่วนมีการกักเงินทั้งในระบบและนอกระบบเพื่อนำมาใช้จ่ายได้โดยเฉพาะในช่วงที่อัตราดอกเบี้ยต่ำ ทั้งนี้ความเหลื่อมล้ำด้านชีวิตความเป็นอยู่ระหว่างกลุ่มชั้นที่ 10 ที่ใช้จ่ายสูงสุด (Decile 10) กับกลุ่มชั้นที่ 1 ที่ใช้จ่ายต่ำสุด (Decile 1) ต่างกัน 9.9 เท่า

2.3 ความเหลื่อมล้ำด้านสินทรัพย์ทางการเงิน : สินทรัพย์ทางการเงินกระจุกตัวอยู่ในคนกลุ่มน้อยในขณะที่โอกาสของการเข้าถึงบริการสินเชื่อในระบบสถาบันการเงินของผู้มีรายได้น้อยยังมีจำกัด เงินออมในบัญชีเงินฝากธนาคารกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนจำนวนน้อยเช่นกัน โดยจำนวนเงินฝากร้อยละ 41.2 อยู่ในบัญชีที่มีขนาด 10 ล้านบาทขึ้นไปจำนวน 74,668 บัญชีซึ่งคิดเป็นร้อยละ 0.1 ของจำนวนบัญชีเงินฝากออมทรัพย์และบัญชีเงินฝากประจำทั้งหมด ในขณะที่บัญชีเงินฝากขนาดเล็กซึ่งมีจำนวนบัญชีเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 99.9 ของจำนวนบัญชีเงินฝากทั้งหมดนั้นคิดเป็นจำนวนเงินฝากร้อยละ 58.8

2.4 ความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดิน : การถือครองที่ดินมีความกระจุกตัวมาก ข้อมูลจากสำนักงานที่ดิน 399 แห่ง แสดงว่าบุคคลธรรมดาที่ถือครองที่ดินแปลงขนาดเกิน 100 ไร่มีเพียง 4,613 ราย ในจำนวนนี้มีเพียง 121 รายที่ถือครองที่ดิน 500-999 ไร่ และอีกเพียง 113 รายที่ถือครองที่ดินเกินกว่า 1,000 ไร่ สำหรับกลุ่มนิติบุคคลที่ถือครองที่ดินตั้งแต่ 100 ไร่ขึ้นไปนั้นมีจำนวน 2,205 ราย ซึ่งในจำนวนนี้มีเพียง 42 รายที่ถือครองที่ดินเกินกว่า 1,000 ไร่ และผลการศึกษาของมูลนิธิสถาบันที่ดินพบว่าที่ดินที่มีการครอบครองโดยประชาชนทั่วไปมี 120 ล้านไร่ ซึ่งมากกว่าร้อยละ 90.0 ของจำนวนนี้กระจุกตัวอยู่ในมือของคนเพียงร้อยละ 10.0 หรือประมาณ 6 ล้านคน ในขณะที่เกษตรกรจำนวนมากไม่มีที่ดินทำกินและไม่มีเอกสารสิทธิ จากการวิเคราะห์ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2554 พบว่าครัวเรือนที่ถือครองทำการเกษตรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองต้องเช่าที่ดินทำการเกษตรและครัวเรือนที่ต้องไปรับจ้างผู้อื่นทำการเกษตรมีจำนวนทั้งหมด 1.2 ล้านครัวเรือน

2.5 ความเหลื่อมล้ำด้านการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐ :

2.5.1 โอกาสในการเข้าถึงบริการด้านการศึกษา มีอัตราลดลงตามระดับการศึกษาที่สูงขึ้น และโอกาสในการเข้าถึงบริการด้านการศึกษามีความแตกต่างกันมาก โดยคนจนสามารถเข้าถึงการศึกษาได้น้อยกว่าคนที่มีความมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีกว่าและเด็กในเขตเมืองสามารถเข้าถึงการศึกษาได้มากกว่าเด็กในเขตชนบทโดยเฉพาะตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายขึ้นไป จึงส่งผลทำให้ผู้ที่มีการศึกษาสูงมีโอกาสในการพัฒนาอาชีพและสร้างรายได้มากกว่าผู้ที่มีการศึกษาน้อยหรือไม่ได้รับการศึกษา

2.5.2 ความเหลื่อมล้ำในบริการด้านสุขภาพ : แม้ว่าการเข้าถึงหลักประกันสุขภาพของคนไทยมีความครอบคลุมเพิ่มขึ้นตามลำดับจนถึงปี 2554 มีความครอบคลุมสูงถึงร้อยละ 99.95 แต่การบริการสาธารณสุขยังคงมีปัญหาด้านคุณภาพโดยเฉพาะยังมีความเหลื่อมล้ำในการกระจายบุคลากรและครุภัณฑ์ทางการแพทย์ในแต่ละภูมิภาครวมทั้งรูปแบบบริการ

2.5.3 การเข้าถึงบริการด้านสวัสดิการสังคม : ผู้สูงอายุและคนพิการมีโอกาสเข้าถึงสวัสดิการเบี้ยยังชีพอย่างเท่าเทียมกันในรูปแบบการดำเนินนโยบายที่ครอบคลุมทั่วถึง (Universal coverage) แต่กลุ่มแรงงานยังมีความเหลื่อมล้ำในการได้รับความคุ้มครองทางสังคมระหว่างแรงงานในระบบกับแรงงานนอกระบบ

2.5.4 การเข้าถึงบริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน : คนไทยสามารถเข้าถึงบริการโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ ทั้งไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ และการคมนาคมทางบก ได้อย่างกว้างขวาง แต่ก็มี ความเหลื่อมล้ำกันบ้างระหว่างเขตเมืองกับเขตชนบท และระหว่างผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกับผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ด้อยกว่า โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพ สำหรับการเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของคนไทยยังมีน้อย โดยเฉพาะการเข้าถึงคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ต นำไปสู่ความได้เปรียบและเสียเปรียบของคนในสังคมในการแสวงหาความรู้เพื่อใช้ประโยชน์ในการเสริมสร้างอาชีพยกระดับรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิต

2.6 ความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เสมอภาคทางเพศ : โอกาสการเข้าถึงการศึกษามีความแตกต่างกันระหว่างเพศโดยเฉพาะในระดับมัธยมปลายขึ้นไป โดยเพศหญิงมีโอกาสเข้าเรียนมากกว่าเพศชายเมื่อสะท้อนจากอัตราการเข้าเรียนสุทธิ แต่อัตราการรู้หนังสือหรืออัตราการอ่านออกเขียนได้ค่อนข้างสูงทั้งเพศหญิงและเพศชาย โดยในกลุ่มอายุ 15-24 ปี ผู้หญิงมีอัตราการอ่านออกเขียนได้ร้อยละ 97.9 ผู้ชายร้อยละ 98.2 ส่วนโอกาสด้านการทำงาน ผู้หญิงมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานน้อยกว่าผู้ชาย และผู้หญิงได้รับค่าจ้างเฉลี่ยต่ำกว่าผู้ชายโดยเฉพาะค่าจ้างแรงงานนอกภาคเกษตร โดยสัดส่วนค่าจ้างเฉลี่ยหญิงต่อชายร้อยละ 90.0 ในปี 2544 และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 94.5 ในปี 2554 นอกจากนี้ บทบาทในการตัดสินใจทั้งทางการเมืองและการบริหารของผู้หญิงจะน้อยกว่าผู้ชายโดยสะท้อนจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) และการเป็นผู้บริหารระดับสูงของราชการ แต่อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันประเทศไทยมีนายกรัฐมนตรีที่เป็นผู้หญิงครั้งแรกซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดด้านการเมืองมีบทบาทในการตัดสินใจบริหารประเทศ

3. นโยบายเพื่อการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยในปัจจุบัน

การพัฒนาประเทศยังให้ความสำคัญกับการลดความยากจนอย่างต่อเนื่อง และในปัจจุบันให้ความสำคัญมากขึ้นกับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม การดำเนินตามนโยบายมาตรการ และโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการลดความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เป็นธรรมในสังคมนั้น การเจาะจงกลุ่มเป้าหมายผู้ได้รับประโยชน์ที่เป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อยหรือผู้ด้อยโอกาสในสังคมจะส่งผลกระทบต่อ การลดความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม แต่ในกรณีที่ได้รับประโยชน์เป็นกลุ่มประชาชนทั่วไปจะเป็นการกระจายผลประโยชน์ไปยังประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกันและเป็นการสร้างความ เป็นธรรมในการเข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็นในการดำรงชีวิตเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน อันจะนำไปสู่การลดความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมต่อไป ซึ่งนโยบาย มาตรการ และโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการลดความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม สรุปสาระสำคัญ ได้ดังนี้

3.1 มาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชน โดยการลดภาระค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรหลานด้านค่าเล่าเรียน ค่าหนังสือเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน และค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน การลดภาระค่าใช้จ่ายในการเดินทางโดยจัดรถเมล์ฟรีและรถไฟฟรี และการแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของผู้ประกอบอาชีพขับขี้อรับจ้างสาธารณะภายใต้โครงการบัตรเครดิตพลังงาน NGV ตลอดจนการสร้างโอกาสให้ประชาชนเป็นเจ้าของรถยนต์คันแรกโดยการลดภาระภาษี

3.2 การส่งเสริมการมีงานทำ เพิ่มรายได้ และสร้างความมั่นคงด้านรายได้ รวมถึงการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต โดยให้แรงงานมีรายได้น้อยกว่า 300 บาท ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้จบปริญญาตรีมีรายได้น้อยกว่า 15,000 บาท การสร้างความมั่นคงด้านรายได้เกษตรกรโดยการดูแลราคาสินค้า รับจำนำสินค้าเกษตร การเยียวยาความเสียหายของ

พืชผลจากภัยธรรมชาติและโครงการประกันภัยข้าวนาปี การดำเนินโครงการพักหนี้ครัวเรือนเกษตรกรรายย่อยและผู้มีรายได้น้อยที่มีหนี้ต่ำกว่า 500,000 บาทอย่างน้อย 3 ปี และการดำเนินโครงการบัตรสินเชื่อเกษตรกร ส่งเสริมการมีงานทำและยกระดับฝีมือแรงงาน ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุนในการสร้างงานสร้างอาชีพโดยจัดตั้งกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี จัดตั้งกองทุนตั้งตัวได้ รวมทั้งจัดสรรงบประมาณเข้ากองทุนพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) ตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง จำนวนเงิน 300,000 บาท, 400,000 บาท และ 500,000 บาทตามลำดับขนาดของหมู่บ้าน ตลอดจนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่ได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งทุนในการประกอบอาชีพและพัฒนาคุณภาพชีวิต

3.3 การสร้างโอกาสทางการศึกษาและกระจายโอกาสทางการศึกษาในสังคมไทย โดยจัดให้มีกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) โครงการเงินกู้เพื่อการศึกษาที่ผูกพันกับรายได้ในอนาคต และโครงการ 1 อำเภอ 1 ทุนรุ่นที่ 3 เพื่อสร้างโอกาสให้เด็กในครอบครัวที่มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษาและอาชีวศึกษาขั้นสูง รวมทั้งเพื่อเปิดโอกาสให้เด็กไทยได้ไปเรียนต่อต่างประเทศ

3.4 การสร้างโอกาสให้คนไทยเข้าถึงบริการสุขภาพได้อย่างทั่วถึง และการวางรากฐานการยกระดับคุณภาพบริการของระบบบริการสุขภาพทั้งระบบ โดยเพิ่มประสิทธิภาพของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรคเพื่อให้ประชาชนทุกคนได้รับบริการอย่างมีคุณภาพ สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม สร้างความเป็นเอกภาพลดความเหลื่อมล้ำของ 3 กองทุนซึ่งได้เริ่มต้นการให้บริการกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินเพื่อให้ประชาชนทุกสิทธิสามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้โดยไม่มีค่าความเหลื่อมล้ำระหว่างสิทธิหรือกองทุน นอกจากนี้ได้ต่อยอดโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคและพัฒนาให้เป็น “30 บาทยุคใหม่ เพื่อสุขภาพของคนไทยที่ยั่งยืน”

3.5 การสร้างโอกาสให้คนไทยเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคมและสวัสดิการสังคม โดยจัดให้มีเบี้ยยังชีพรายเดือนแบบขั้นบันไดสำหรับผู้สูงอายุ คือผู้ที่มีอายุ 60-69 ปีจะได้รับ 600 บาท อายุ 70-79 ปีจะได้รับ 700 บาท อายุ 80-89 ปีจะได้รับ 800 บาท และอายุ 90 ปีขึ้นไปจะได้รับ 1,000 บาท และจัดให้มีเบี้ยยังชีพคนพิการรายเดือน ๆ ละ 500 บาท รวมทั้งจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะต่าง ๆ รองรับผู้สูงอายุและคนพิการ ตลอดจนหาอาชีพให้แก่ผู้ด้อยโอกาสผู้พิการหรือทุพพลภาพ การสร้างโอกาสให้ประชาชนที่มีฐานะยากจนหรือผู้มีรายได้น้อยมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองด้วยโครงการบ้านหลังแรก นอกจากนี้ให้การคุ้มครองและสวัสดิการแรงงาน การขยายความคุ้มครองหลักประกันสังคมไปสู่แรงงานนอกระบบ

3.6 สร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ โดยจัดบริการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน การจัดตั้งธนาคารที่ดินซึ่งได้จัดตั้งสถาบันการบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2554 เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินและไม่สามารถเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและผู้ยากจน และเพื่อดำเนินการจัดตั้ง “ธนาคารที่ดิน” ต่อไป รวมทั้งส่งเสริมให้มีการบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการเพื่อสนองความต้องการของภาคเศรษฐกิจและการอุปโภคบริโภค และลดผลกระทบจากภัยพิบัติ

3.7 การสร้างโอกาสในการเข้าถึงบริการโครงสร้างพื้นฐานเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยการพัฒนาาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง ระบบประปา และระบบไฟฟ้าให้กระจาย

ไปสู่ภูมิภาคอย่างทั่วถึงเพียงพอ รวมทั้งขยายการให้บริการน้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคบริโภคให้ครอบคลุมประชาชนในทุกพื้นที่ และสร้างการเข้าถึงบริการน้ำสะอาดอย่างเท่าเทียมกันทั่วประเทศ

3.8 การสร้างความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรม และการคุ้มครองช่วยเหลือคนจนและผู้ด้อยโอกาสให้สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยส่งเสริมกองทุนยุติธรรมเพื่อการคุ้มครองช่วยเหลือคนจนและคนด้อยโอกาส การพัฒนาทางเลือกของกระบวนการยุติธรรม

3.9 การดำเนินโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริเพื่อช่วยเหลือประชาชนให้อยู่ดีกินดี มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การหลุดพ้นจากความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานต่าง ๆ โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริได้ยึดแนวทางการปฏิบัติตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เป็นโครงการพัฒนาด้านต่าง ๆ เช่น ด้านแหล่งน้ำ ด้านการเกษตร ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการส่งเสริมอาชีพ ด้านสาธารณสุข ด้านคมนาคม/สื่อสาร และด้านสวัสดิการสังคม/การศึกษา เป็นต้น และเป็นโครงการเพื่อการศึกษาค้นคว้าทดลองหรือโครงการที่มีลักษณะเป็นงานวิจัย ทั้งนี้โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริล้วนมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญคือเพื่อช่วยเหลือประชาชนให้อยู่ดีกินดี มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งทำให้เกิดผลทั้งทางตรงและทางอ้อมในการส่งเสริมอาชีพแก่ประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียง ซึ่งจะนำไปสู่การหลุดพ้นจากความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานต่าง ๆ

4. นอกจากนโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยในปัจจุบันแล้ว ประเทศไทยมีทิศทางการพัฒนาประเทศมุ่งสู่เศรษฐกิจสีเขียว สังคมสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำ ซึ่งเป็นการพัฒนาที่สำคัญ 3 ด้านอย่างสมดุลทั้งด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเป็นแนวทางไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยคาดหวังว่าจะเป็นการพัฒนาที่มีการปรับโครงสร้างสังคมไทยที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมได้อย่างยั่งยืน จะเป็นการพัฒนาที่ทั่วถึงและเป็นธรรมที่เอื้อประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ ส่งผลต่อความอยู่ดีมีสุขของคน ความเท่าเทียม/เป็นธรรมในสังคม รวมทั้งลดความเสี่ยง/ความขาดแคลนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม ในระยะการเปลี่ยนผ่านการพัฒนาประเทศไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำย่อมมีทั้งผู้ที่ได้รับประโยชน์และได้รับผลกระทบทางลบจากการพัฒนาดังกล่าว โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาสรวมถึงกลุ่มที่มีระดับการศึกษาและระดับฐานะทางเศรษฐกิจสังคมค่อนข้างต่ำจะมีความเสี่ยงสูงที่จะได้รับผลกระทบทางลบจากการพัฒนาเปลี่ยนผ่านดังกล่าว ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคมให้ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้น ประกอบกับ **สังคมไทยปัจจุบันยังมีปัจจัยเงื่อนไขต่าง ๆ ที่อาจจะเป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนาเปลี่ยนผ่านไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำของประเทศไทย ที่สำคัญ ดังนี้**

4.1 โครงสร้างเศรษฐกิจไทย ภาคอุตสาหกรรมของไทยส่วนใหญ่มีลักษณะที่ใช้แรงงานอย่างเข้มข้น ขณะที่แรงงานไทยยังมีประสิทธิภาพต่ำและส่วนใหญ่มีการศึกษาต่ำ ประกอบกับการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการผลิตของไทยยังมีน้อย ส่วนใหญ่ยังพึ่งพาเทคโนโลยีจากต่างประเทศ ส่วนในภาคเกษตรมีแนวโน้มจะประสบปัญหาเชิงโครงสร้างเนื่องจากการเพิ่มพื้นที่การเกษตรมาถึงจุดอิ่มตัวแล้ว ขณะที่แรงงานภาคเกษตรเริ่มมีอายุสูงขึ้นและมีจำนวนที่ลดลง ทักษะในการผลิตของ

เกษตรกรส่วนใหญ่ยังเป็นแบบดั้งเดิมและปรับเปลี่ยนไปสู่การผลิตแบบเกษตรสมัยใหม่ได้ช้าโดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อย ผลผลิตภาพการผลิตของภาคเกษตรแทบจะไม่มี การเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นเลยในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมา

4.2 แรงงานส่วนใหญ่ยังมีการศึกษาต่ำ (ระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า) และแรงงานยังมีประสิทธิภาพต่ำ อาจจะเป็นข้อจำกัดต่อการปรับโครงสร้างทางการผลิตและการลงทุนที่มุ่งไปสู่การผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการมุ่งไปสู่การใช้เทคโนโลยีที่เข้มข้นมากขึ้น แรงงานส่วนใหญ่ยังมีการศึกษาต่ำ (ระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า) รวมทั้ง มีข้อจำกัดด้านทักษะฝีมือแรงงานและคุณภาพแรงงานในภาพรวมซึ่งเกิดจากคุณภาพการศึกษา การฝึกอบรมและการพัฒนาคนที่ไม่ตรงกับความต้องการของตลาด

4.3 ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและสังคมยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง ในสังคมไทยยังมีคนจนอยู่ประมาณร้อยละ 13.2 ของประชากรทั้งประเทศ หรือประมาณ 8.8 ล้านคน และยังมี ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างกลุ่มคนที่มีความรู้ทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน รวมทั้งยังมีความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็นในการดำรงชีวิตและการเข้าถึงระบบคุ้มครองทางสังคมของกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม โดยเฉพาะคนจนและผู้ด้อยโอกาสต่าง ๆ มีโอกาสเข้าถึงได้น้อยอันเนื่องจากระดับการศึกษาทักษะความรู้และฐานะทางเศรษฐกิจสังคมที่ค่อนข้างต่ำ

4.4 ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งดิน น้ำ ป่าไม้ อากาศ ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของต้นทุนในการผลิตและการดำรงชีวิตของมนุษย์ สาเหตุหลักที่ทำให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมในประเทศเสื่อมโทรมลง เนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร และรูปแบบการผลิตและบริโภคในสังคมที่มีการใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือย ไม่มีประสิทธิภาพ และปล่อยของเสียและสารพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมโดยขาดความรับผิดชอบต่อสังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยสำคัญในกระบวนการผลิตและการดำรงชีวิตของมนุษย์ โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำรงอยู่และการเพิ่มพูนปริมาณและคุณค่าของทุนทรัพยากรธรรมชาติ (Natural capital) อื่น ๆ

4.5 คนไทยมีพฤติกรรมการใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือย การอุปโภคบริโภคทรัพยากรของคนไทยส่วนใหญ่จะเป็นลักษณะการอุปโภคบริโภคด้วยความเคยชินโดยมิได้คำนึงถึงความเสี่ยงและผลกระทบจากการใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือย จึงทำให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกใช้อย่างสิ้นเปลืองโดยไม่คำนึงถึงข้อจำกัดของทรัพยากร และยังก่อให้เกิดน้ำเสีย อากาศเสีย ขยะ และกากของเสียอันตรายเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในพื้นที่เขตเมืองและแหล่งอุตสาหกรรมต่าง ๆ อันจะนำไปสู่การเสียสมดุลของระบบนิเวศทำให้เกิดความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศ ภาวะโลกร้อน และภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและสร้างความสูญเสียทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาล ดังนั้น หากไม่สามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการผลิตและการบริโภคให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งไม่สามารถบริหารจัดการในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และจัดการลดปริมาณของเสียในเขตเมือง/แหล่งอุตสาหกรรม อาจจะเป็นความเสี่ยงในอนาคตในการพัฒนาประเทศไปสู่การเป็นเศรษฐกิจสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำ

5. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ด้วยปัจจัยเงื่อนไขที่เป็นข้อจำกัดของสังคมไทยดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับการให้ความสำคัญกับการลดผลกระทบทางลบที่อาจเกิดขึ้นกับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสรวมถึงกลุ่มที่มีระดับการศึกษาและระดับฐานะทางเศรษฐกิจสังคมค่อนข้างต่ำ ซึ่งเป็นกลุ่มเสี่ยงหากได้รับผลกระทบจะทำให้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคมทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้น ดังนั้น ในระยะการเปลี่ยนผ่านการพัฒนาประเทศไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำ จึงควรให้ความสำคัญกับนโยบายหรือมาตรการ ดังต่อไปนี้

5.1 **มาตรการสนับสนุนกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มที่ได้รับผลกระทบเชิงลบจากการเปลี่ยนผ่านไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวให้เข้าถึงการคุ้มครองทางสังคม** เช่น การสนับสนุนกลุ่มผู้ด้อยโอกาสให้เข้าถึงการคุ้มครองทางสังคมที่เป็นความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตซึ่งมีความสำคัญต่อการบรรลุความครอบคลุมทางสังคม (Social inclusion) เพื่อรองรับการปรับโครงสร้างไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำ และรองรับการปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ รวมทั้งเพื่อยกระดับผู้ด้อยโอกาสให้หลุดพ้นจากกับดักความยากจนและรวมผู้ด้อยโอกาสเอาไว้ในเส้นทางการพัฒนาสีเขียว นอกจากนี้ ยังมีความจำเป็นที่จะต้องให้ความคุ้มครองทางสังคมกลุ่มที่ได้รับผลกระทบเชิงลบจากการเปลี่ยนผ่านไปสู่เศรษฐกิจสีเขียว เช่นกลุ่มคนงานที่ถูกเลิกจ้าง เป็นต้น ทั้งนี้มาตรการต่าง ๆ รวมถึงการเข้าถึงอาหารโภชนาการ บริการสุขภาพ การศึกษา การลงทุน การฝึกอบรม และประโยชน์ที่ผู้ว่างงานจะได้รับ

5.2 **การส่งเสริมให้ประชาชนทุกระดับชั้น นำแนวคิดปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ในการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิตประจำวัน เพื่อนำไปสู่การผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม** โดยประชาชนสามารถใช้ศูนย์ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทั้ง 6 แห่งเป็นตัวอย่างแหล่งเรียนรู้ และนำความรู้มาประยุกต์ใช้ประโยชน์ต่อการพัฒนาอาชีพและการดำเนินชีวิตของตนเอง อันจะนำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม รวมทั้งการมีพฤติกรรมการผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

5.3 **การส่งเสริมธุรกิจเพื่อสังคม (Social enterprise) โดยเฉพาะธุรกิจเพื่อสังคมในระดับชุมชนหรือวิสาหกิจชุมชน เพื่อขับเคลื่อนธุรกิจที่มีการเติบโตอย่างยั่งยืนและมีความเป็นธรรมควบคู่ไปกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์** Social enterprise ดำเนินธุรกิจโดยยึดหลักการแนวทางพื้นฐานสำคัญ 3 ประการในการทำธุรกิจเพื่อประโยชน์ต่อสังคม คือ การสร้างผลตอบแทนให้แก่สังคมและชุมชน การรักษาสิ่งแวดล้อม และการบริหารจัดการธุรกิจเพื่อให้ได้มาซึ่งกำไรอย่างเป็นธรรม โดยเฉพาะ**ธุรกิจเพื่อสังคมในระดับชุมชน**จะก่อให้เกิดการสร้างงานและการสร้างรายได้ให้กับประชาชนในชุมชนนั้นๆ รวมทั้งสามารถแก้ไขปัญหาสังคม สุขภาวะ และสิ่งแวดล้อมในชุมชนได้เป็นอย่างดี เนื่องจากมีการบริหารจัดการและดำเนินกิจการโดยคนในชุมชนซึ่งเข้าใจสภาพแวดล้อมและปัญหาในชุมชนอย่างถ่องแท้ สามารถประยุกต์ใช้หลักการทำธุรกิจมาดำเนินกิจการอย่างสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน อันจะนำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตและลดปัญหาความยากจนของคนในชุมชน ตลอดจนลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

5.4 **การลงทุนในทรัพยากรมนุษย์** การเปลี่ยนผ่านไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวจะต้องมีการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์หรือลงทุนพัฒนาศักยภาพของประชาชน โดยการยกระดับการศึกษา ฝึกอบรมพัฒนาทักษะฝีมือ สร้างโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและองค์ความรู้ สร้างความตระหนัก สร้างความเข้าใจ และการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของประชาชนในทุกระดับ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนวิธีคิดและการปรับเปลี่ยนแบบแผนการผลิตและแบบแผนการบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ เน้นการลงทุนที่มีเป้าหมายในการเพิ่มทักษะแรงงานในกลุ่มผู้ด้อยโอกาส สตรี เยาวชน แรงงานนอกระบบ เกษตรกรขนาดเล็ก และผู้ว่างงาน โดยเฉพาะการเพิ่มทักษะที่สามารถสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจในระบบเศรษฐกิจสีเขียว

สารบัญ

หน้า

สรุปสำหรับผู้บริหาร

บทที่ 1	กรอบแนวคิด นิยาม และการวัดความยากจนในประเทศไทย	1-1
1.1	เกริ่นนำ	1-1
1.2	เส้นความยากจนทางการ (Official poverty line) ที่ใช้อยู่ปัจจุบัน (วิธีเดิม ปี 2545)	1-1
1.3	เส้นความยากจนปรับปรุงใหม่ ปี 2554	1-3
1.4	เปรียบเทียบเทคนิควิธีการและผลของการจัดทำเส้นความยากจน ระหว่างวิธีเดิม (ปี 2545) กับวิธีใหม่ (ปี 2554)	1-5
บทที่ 2	สถานการณ์ความยากจนในประเทศไทย	2-1
2.1	ความหมายและเกณฑ์การวัดความยากจน	2-1
2.2	สถานการณ์ความยากจนในประเทศไทย ปี 2554	2-2
2.3	ลักษณะของความยากจนในประเทศไทย	2-7
บทที่ 3	สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย	3-1
3.1	ความเหลื่อมล้ำในการกระจายความมั่งคั่ง (Wealth distribution)	3-2
3.2	ความเหลื่อมล้ำด้านการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐ	3-11
3.2.1	การเข้าถึงบริการด้านการศึกษา	3-11
3.2.2	การเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ	3-21
3.2.3	การเข้าถึงบริการด้านสวัสดิการสังคม	3-28
3.2.4	การเข้าถึงบริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน	3-32
3.3	ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านกระบวนการยุติธรรม	3-40
3.4	ความเหลื่อมล้ำทางเพศ	3-44
3.5	สาเหตุ/ปัจจัยพื้นฐานของปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม	3-48
บทที่ 4	นโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม	4-1
4.1	ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	4-1

	หน้า
4.2 นโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยเฉพาะในช่วงปี 2553 ถึงปัจจุบัน	4-2
4.3 ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงชี้แนะทางการดำเนินชีวิตของประชาชนทุกระดับให้ดำรงอยู่ได้ด้วยความพอเพียง และการดำเนินโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริเพื่อช่วยเหลือประชาชนให้อยู่ดีกินดี มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น	4-8
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	5-1
5.1 สรุปสถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย	5-1
5.2 นโยบายเพื่อการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยในปัจจุบัน	5-4
5.3 ทิศทางการพัฒนาประเทศมุ่งสู่เศรษฐกิจสีเขียว สังคมสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำ : ผลกระทบต่อความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคม	5-7
5.4 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	5-21

ภาคผนวก

- ภาคผนวก ก. : วิธีการคำนวณเส้นความยากจนทางการ (วิธีเดิม ปี 2545)
- ภาคผนวก ข. : วิธีการคำนวณเส้นความยากจนใหม่ ปี 2554
- ภาคผนวก ค. : แนวคิดการเติบโตสีเขียว เศรษฐกิจสีเขียว และสังคมคาร์บอนต่ำ และทิศทางการพัฒนาประเทศไทยไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำ

บทที่ 1

กรอบแนวคิด นิยาม และการวัดความยากจนในประเทศไทย

1.1 เกริ่นนำ

แนวคิดในการวัดความยากจน แบ่งได้เป็น 2 แนวคิด คือ 1) แนวคิดการวัดความยากจนแบบสัมบูรณ์ (Absolute poverty concept) คือ การพิจารณาหาเกณฑ์แบ่งคนจนและคนที่ไม่จนออกจากกัน โดยใช้เกณฑ์แบบสัมบูรณ์ที่สะท้อนระดับค่าครองชีพขั้นต่ำสุดที่มนุษย์จะยังชีพอยู่ได้ เกณฑ์ดังกล่าวนี้เราเรียกว่า “เส้นความยากจน” (Poverty line) และ 2) แนวคิดการวัดความยากจนแบบสัมพัทธ์ (Relative poverty concept) คือการพิจารณาความยากจนโดยเปรียบเทียบระดับรายได้ต่างๆ ของประชากรแต่ละกลุ่ม หรือเป็นการพิจารณาสถานะการกระจายรายได้นั้นเอง ประเทศไทยใช้แนวคิดการวัดความยากจนแบบสัมบูรณ์โดยใช้ “เส้นความยากจน หรือ Poverty line” เป็นเครื่องมือในการประเมินสถานการณ์ความยากจนของประเทศ ทั้งนี้การกำหนดคนจนนั้นทำได้สองวิธีขึ้นกับว่าจะเปรียบเทียบเส้นความยากจนที่คำนวณได้กับระดับรายได้หรือระดับค่าใช้จ่าย (ระดับการบริโภค) ซึ่งถ้าหาระดับรายได้หรือระดับค่าใช้จ่ายต่ำกว่าเส้นความยากจนถือว่าเป็นคนจน ทั้งนี้การกำหนดคนจนโดยพิจารณาจากระดับรายได้เทียบกับเส้นความยากจนเรียกว่าเป็นการวัดความยากจนด้านรายได้ ส่วนการกำหนดคนจนโดยพิจารณาจากระดับค่าใช้จ่าย (ระดับการบริโภค) เทียบกับเส้นความยากจนเรียกว่าเป็นการวัดความยากจนด้านค่าใช้จ่ายหรืออาจเรียกว่าเป็นการวัดความยากจนด้านการบริโภค ในปัจจุบันประเทศไทยได้ใช้ความยากจนด้านค่าใช้จ่ายเป็นตัวเลขที่เป็น “ทางการ” สอดคล้องกับแนวโน้มของนานาประเทศที่หันมาใช้ความยากจนด้านค่าใช้จ่ายเป็นมาตรฐานมากขึ้น เนื่องจากการวัดความยากจนด้านค่าใช้จ่ายสะท้อนถึงความพอเพียงในการได้รับสารอาหารและสินค้าอื่นๆ ในการดำรงชีวิตได้โดยตรง หรือเป็นการวัดความอยู่ดีกินดี (Well being) โดยตรง นอกจากนั้นข้อมูลค่าใช้จ่ายจะไม่เปลี่ยนแปลงมากนักเพราะค่าใช้จ่ายจะขึ้นอยู่กับแบบแผนหรือพฤติกรรมการบริโภคของครัวเรือนจึงเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป

ความหมายของความยากจนมีความครอบคลุมทั้งความยากจนในมิติที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน กล่าวคือ **“คนจนหรือความยากจน”** มิได้จำกัดเฉพาะคนจนที่ขาดทุนทางเศรษฐกิจหรือด้านรายได้ในการยังชีพเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงความยากจนเชิงโครงสร้างที่เกิดจากความขัดสนในหลาย ๆ ด้านที่มีผลทำให้ขาดศักยภาพในการดำรงชีวิต ทั้งการขาดการศึกษาหรือได้รับการศึกษาน้อย การขาดทรัพยากร ขาดที่ดินทำกินหรือที่ดินทำกินมีขนาดเล็ก การขาดการรวมกลุ่มและการมีส่วนร่วมทางการเมือง การขาดข้อมูลข่าวสารความรู้ ในการประกอบอาชีพ รวมทั้งการมีภาระการพึ่งพาสูง ตลอดจนไม่สามารถเข้าถึงบริการของรัฐและความช่วยเหลือต่าง ๆ ของรัฐ อันนำไปสู่ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคม นั่นคือ**ความยากจนหมายรวมถึงทั้งความจนด้านรายได้ ความจนโอกาส และความจนด้านสิทธิ**

1.2 เส้นความยากจนทางการ (Official poverty line) ที่ใช้อยู่ปัจจุบัน (วิธีเดิมปี 2545)

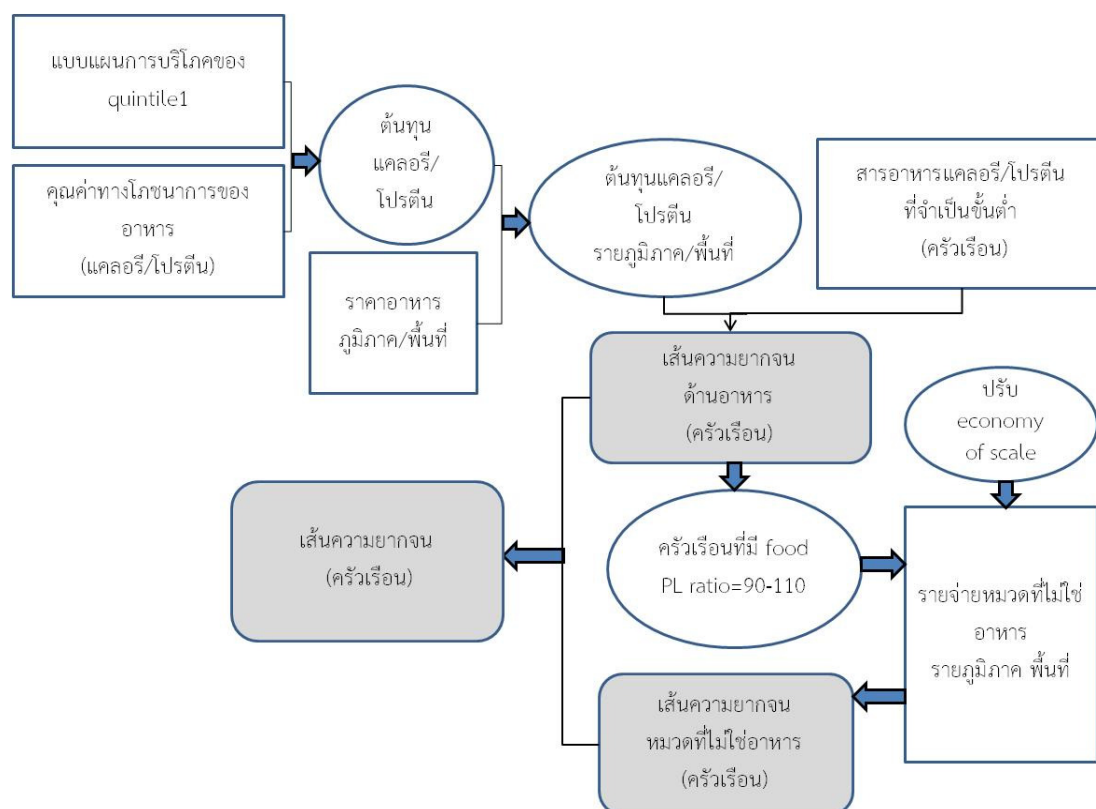
เส้นความยากจนทางการ (Official poverty line) ที่ใช้อยู่ปัจจุบัน ใช้ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (SES) ปี 2545 สะท้อนโครงสร้างการบริโภคของคนไทย และใช้ข้อมูลโครงสร้างประชากรตามสำมะโน

ประชากรในปี 2543 รวมทั้งใช้ข้อมูลความต้องการสารอาหาร (แคลอรีและโปรตีน) แยกตามอายุและเพศ ปี 2546 ซึ่งเป็นข้อมูลชุดแรกที่กรมอนามัยได้จัดทำขึ้นเพื่อสะท้อนความต้องการสารอาหารของคนไทยในช่วงอายุ และเพศต่าง ๆ เป็นฐานในการคำนวณ โดยใช้แนวคิดที่ว่าครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในต่างพื้นที่และต่างสังคมกันจะมี “มาตรฐานการครองชีพ” ที่แตกต่างกันแต่ได้รับอรรถประโยชน์ (Utility) เท่ากัน โดยเส้นความยากจนด้านอาหารกำหนดขึ้นจากความต้องการสารอาหารแคลอรีและโปรตีนของคนที่แตกต่างกันตามเพศและอายุ รวมทั้งแบบแผนการบริโภคและค่าครองชีพที่แตกต่างกันตามภูมิภาคและพื้นที่ ส่วนการคำนวณเส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่มีใช้อาหารก็ยึดแนวคิดทฤษฎีอรรถประโยชน์¹ โดยสะท้อนค่าใช้จ่ายที่ไม่ใช้อาหาร 9 หมวด คือ เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย เชื้อเพลิงและแสงสว่าง เครื่องใช้ประจำบ้าน ยาและค่ารักษาโรค ค่าใช้จ่ายส่วนบุคคล ค่าขนส่ง ค่าใช้จ่ายสื่อสารคมนาคม ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา ของกลุ่มครัวเรือนที่มีค่าใช้จ่ายด้านอาหารในช่วง 90-110 ของเส้นความยากจนด้านอาหาร (เนื่องจากกลุ่มครัวเรือนที่มีค่าใช้จ่ายด้านอาหารเท่ากับเส้นความยากจนด้านอาหาร มีจำนวนน้อยเกินไป) นอกจากนี้ได้นำเรื่องการประหยัดจากขนาด (Economy of scale) มาใช้ในการจัดทำเส้นความยากจนด้วย ซึ่งหมายถึงการที่ครัวเรือนสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายต่อหัวได้หากมีจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้น

(รายละเอียดขั้นตอนการคำนวณเส้นความยากจนทางการหรือวิธีเดิมปี 2545 อยู่ในภาคผนวก ก.)

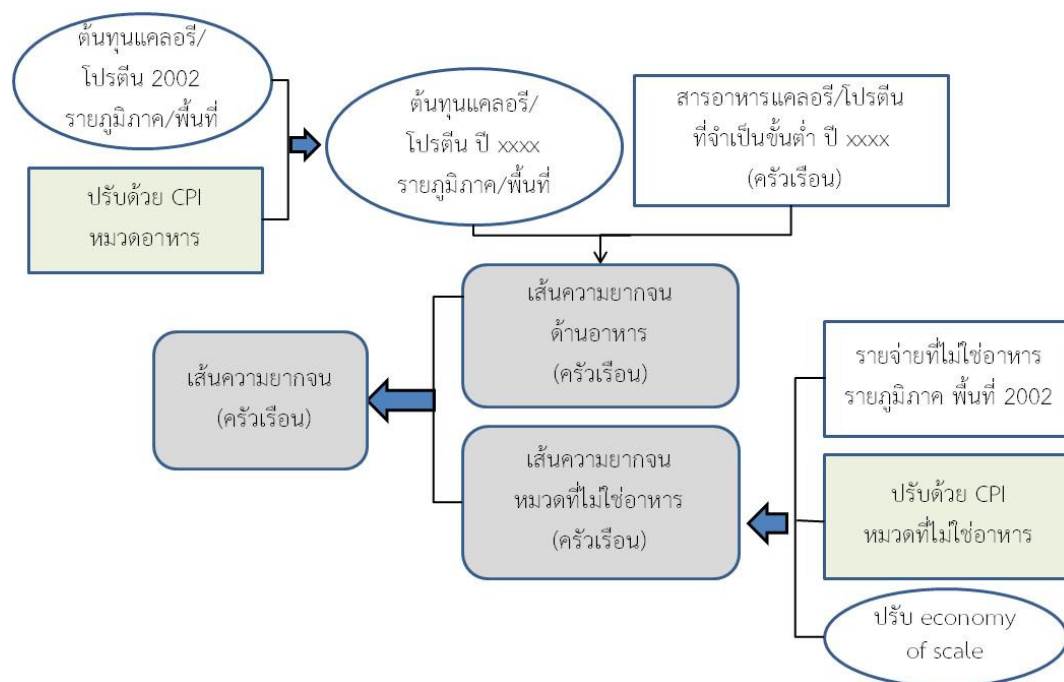
ภาพที่ 1.1 ขั้นตอนการคำนวณเส้นความยากจนทางการ ที่ใช้อยู่ปัจจุบัน (วิธีเดิมปี 2545)

การคำนวณเส้นความยากจนปี 2545



¹ ทฤษฎีอรรถประโยชน์ (Utility theory) เป็นทฤษฎีที่อธิบายพฤติกรรมของผู้บริโภคในการตัดสินใจบริโภคสินค้าและบริการต่างๆ เพื่อให้ได้รับอรรถประโยชน์ (utility) หรือความพอใจสูงสุด ภายใต้งบประมาณที่มีอยู่ในช่วงเวลาหนึ่งๆ

การคำนวณเส้นความยากจนปีอื่น ๆ



1.3 เส้นความยากจนปรับปรุงใหม่ ปี 2554

การทบทวนและคำนวณเส้นความยากจนใหม่ควรจะได้มีการจัดทำอย่างน้อยทุกๆ 10 ปี เนื่องจากแบบแผนการบริโภคของคนในสังคมจะเปลี่ยนแปลงไปตามเวลา (Dynamic) ซึ่งเส้นความยากจนทางการที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้จัดทำมาตั้งแต่ปี 2545 หรือประมาณ 10 ปีที่ผ่านมา โครงสร้างและพฤติกรรมการบริโภคของคนไทยในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปมากเมื่อเทียบกับในปี 2545 ทั้งในระดับภาพรวมของประเทศและในระดับครัวเรือนและปัจเจกบุคคล ประกอบกับในขณะนี้สำนักงานสถิติแห่งชาติได้จัดทำสำมะโนประชากรและเคหะปี 2553 ซึ่งเป็นข้อมูลใหม่ล่าสุดที่สามารถสะท้อนโครงสร้างประชากรในสถานการณ์ที่เป็นปัจจุบัน จึงมีความจำเป็นต้องทบทวนและปรับปรุงการจัดทำเส้นความยากจนขึ้นมาใหม่ที่สามารถสะท้อนสถานการณ์และโครงสร้างสังคมไทยที่เป็นปัจจุบันได้อย่างแท้จริงและเพื่อให้การประเมินความยากจนมีความแม่นยำมากขึ้น ดังนั้น ในปี 2554 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ร่วมกับสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ปรับปรุงเทคนิควิธีการจัดทำเส้นความยากจนใหม่ โดยใช้ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES) ปี 2554 เพื่อสะท้อนแบบแผนการบริโภคของคนไทย และโครงสร้างประชากรตามสำมะโนประชากรปี 2553 ที่เป็นข้อมูลใหม่ล่าสุด เป็นฐานในการคำนวณเส้นความยากจนใหม่

การคำนวณเส้นความยากจนใหม่ ได้มีการปรับปรุงเทคนิควิธีการที่มีความแตกต่างไปจากการคำนวณเส้นความยากจนทางการ (Official poverty line) ที่ใช้อยู่ปัจจุบัน (วิธีเดิมปี 2545) ในบางประเด็นที่สำคัญ คือ **การคำนวณเส้นความยากจนด้านอาหาร** ใช้แบบแผนการบริโภคอาหารหรือตะกร้าอาหารแยกระหว่างคนเมืองและคนชนบทโดยใช้แบบแผนการบริโภคอาหารของประชากรที่อยู่ใน Decile 1 (10% ของประชากรที่จนที่สุด) เนื่องจากสะท้อนพฤติกรรมบริโภคของกลุ่มคนจนได้ตรงกว่าการใช้ Quintile 1 หรือ 20% ของประชากรที่จนที่สุด (วิธีเดิมปี 2545 ใช้แบบแผนการบริโภคอาหารของประชากรที่อยู่ใน Quintile 1

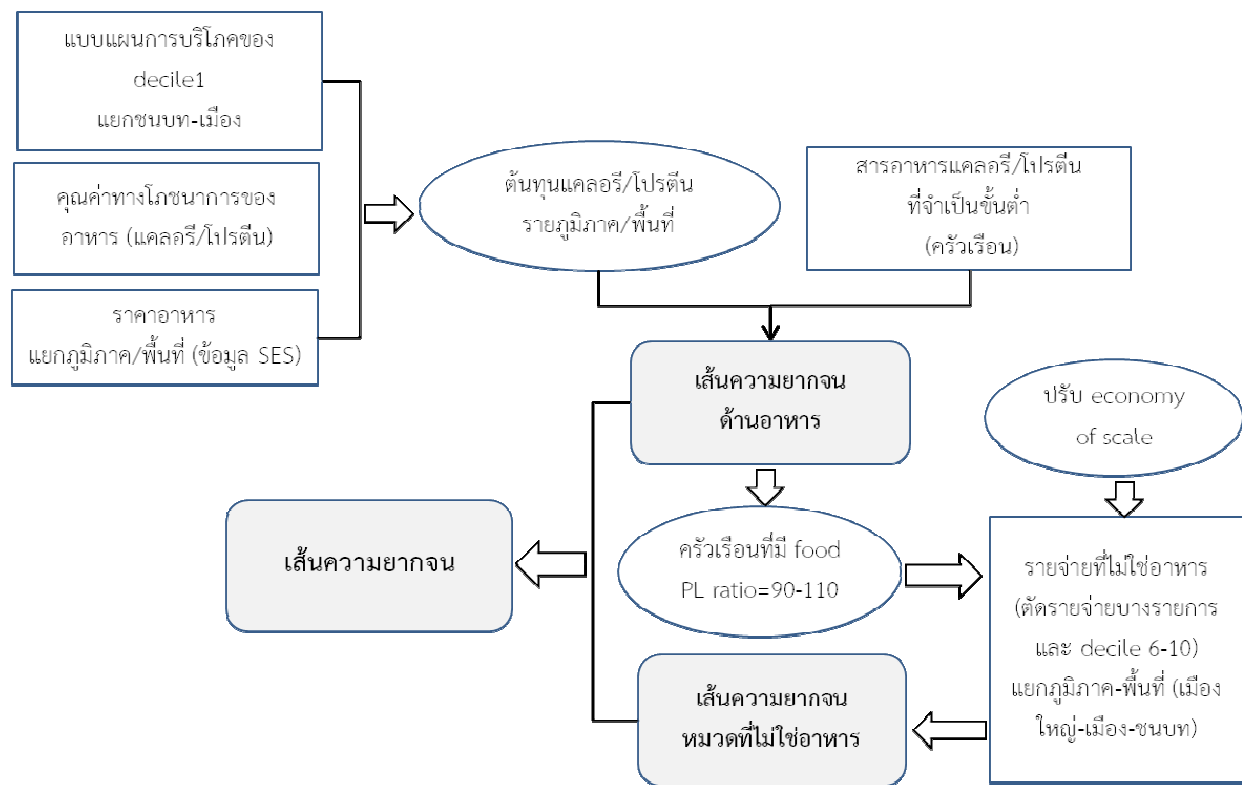
และไม่ได้แยกแยะระหว่างคนเมืองและคนชนบท) ส่วนการคำนวณต้นทุนแคลอรีและต้นทุนโปรตีนใช้ราคาอาหารแยกภูมิภาคและพื้นที่ที่ได้มาจากการสำรวจแบบแผนการบริโภคอาหารของครัวเรือน จากข้อมูล SES ปี 2554 (วิธีเดิมปี 2545 ใช้ราคาอาหารในแต่ละภูมิภาคจากฐานข้อมูลกระทรวงพาณิชย์) ซึ่งน่าจะสะท้อนตลาดจริงที่ผู้บริโภคในแต่ละพื้นที่ใช้จ่ายและการคำนวณต้นทุนแคลอรีและต้นทุนโปรตีนก็น่าจะมีความถูกต้องแม่นยำขึ้นสำหรับการคำนวณเส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหารนั้น เลือกใช้รายจ่ายในหมวดที่ไม่ใช่อาหารของกลุ่มครัวเรือนที่มีรายจ่ายด้านอาหารใกล้เคียงกับเส้นความยากจนด้านอาหาร (Food PL ratio) คือในช่วง 90-110 ของเส้นความยากจนด้านอาหาร เช่นเดียวกับวิธีเดิมปี 2545 แต่ได้เพิ่มจำนวนตัวอย่างของกรุงเทพมหานครโดยรวมเมืองใหญ่ คือ นนทบุรี ชลบุรี เชียงใหม่ ภูเก็ต และตรัง เพื่อให้มีจำนวนตัวอย่างมากเพียงพอในการเป็นตัวแทนการคำนวณรายจ่ายที่ไม่ใช่อาหารของคนกรุงเทพมหานคร รวมทั้งได้ตัดรายจ่ายที่เห็นว่าไม่จำเป็น (ค่ารักษาพยาบาลคนไข้นอก ค่าซื้อยานพาหนะ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับยานพาหนะ ค่าเล่าเรียนในโรงเรียนเอกชน ค่าการศึกษาอื่น ๆ) และตัดตัวอย่าง Decile 6-10 เพราะรายจ่ายดังกล่าวไม่น่าจะเหมาะสมในการใช้เป็นเครื่องสะท้อนรายจ่ายในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหารของคนจน

การคำนวณเส้นความยากจนใหม่ ปี 2554 ที่สำคัญ มีดังนี้

- การคำนวณเส้นความยากจนด้านอาหาร แบบแผนการบริโภคอาหารหรือตะกร้าอาหาร ใช้แบบแผนการบริโภคแยกแยะระหว่างคนเมืองและชนบท โดยใช้แบบแผนการบริโภคอาหารของประชากรที่อยู่ใน Decile 1 (10% ของประชากรที่จนที่สุด)
- ราคาอาหารที่ใช้ในการคำนวณต้นทุนแคลอรีและต้นทุนโปรตีน ใช้ราคาอาหารแยกภูมิภาคและพื้นที่ที่ได้มาจากการสำรวจแบบแผนการบริโภคอาหารของครัวเรือน (จากข้อมูล SES ปี 2554)
- การคำนวณเส้นความยากจนหมวดที่ไม่ใช่อาหาร ใช้รายจ่ายในหมวดที่ไม่ใช่อาหารของกลุ่มคนที่มีรายจ่ายอาหารอยู่ในช่วง 90-110 ของเส้นความยากจนด้านอาหาร (Food PL household) มาเป็นเกณฑ์ในการหารายจ่ายในหมวดที่ไม่ใช่อาหาร เพื่อให้แน่ใจว่าอรรถประโยชน์ (Utility) ที่ได้จากการบริโภคอาหารเท่าหรือใกล้เคียงกับอรรถประโยชน์ที่ได้จากการบริโภคสินค้าในหมวดที่ไม่ใช่อาหาร
- ตัดทั้งรายจ่ายที่เห็นว่าไม่จำเป็น (ค่ารักษาพยาบาลคนไข้นอก ค่าซื้อยานพาหนะ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับยานพาหนะ ค่าเล่าเรียนในโรงเรียนเอกชน ค่าการศึกษาอื่น ๆ) และตัดคนรวย Decile 6-10 เพราะรายจ่ายดังกล่าวไม่น่าจะเหมาะสมในการใช้เป็นเครื่องสะท้อนรายจ่ายในหมวดที่ไม่ใช่อาหารของคนจน
- คำนวณรายจ่ายในหมวดที่ไม่ใช่อาหารแยกเป็น 9 พื้นที่ โดยพื้นที่กรุงเทพมหานครได้รวมเมืองใหญ่ ได้แก่ นนทบุรี ชลบุรี เชียงใหม่ ภูเก็ต และตรัง เพื่อให้มีจำนวนตัวอย่างมากเพียงพอในการเป็นตัวแทนการคำนวณรายจ่ายที่ไม่ใช่อาหารของคนกรุงเทพมหานคร
- ปรับ Economy of scale และคำนวณเส้นความยากจน ซึ่งเป็นผลรวมของเส้นความยากจนด้านอาหารและเส้นความยากจนหมวดที่ไม่ใช่อาหาร

(รายละเอียดขั้นตอนการคำนวณเส้นความยากจนใหม่ ปี 2554 อยู่ในภาคผนวก ข.)

ภาพที่ 1.2 ขั้นตอนการคำนวณเส้นความยากจนใหม่ ปี 2554



1.4 เปรียบเทียบเทคนิควิธีการและผลของการจัดทำเส้นความยากจน ระหว่างวิธีเดิม (ปี 2545) กับวิธีใหม่ (ปี 2554)

ตารางเปรียบเทียบเทคนิควิธีการจัดทำเส้นความยากจน ระหว่างวิธีเดิม (ปี 2545) กับวิธีใหม่ (ปี 2554)

ประเด็น	วิธีเดิม	วิธีใหม่
แนวคิดในการจัดทำเส้นความยากจน	ใช้แนวคิดที่ครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในต่างพื้นที่และต่างสังคมกันจะมี “มาตรฐานการครองชีพ” ที่แตกต่างกัน แต่ได้รับอรรถประโยชน์ (Utility) เท่ากัน	เหมือนเดิม
ค่าถ่วงน้ำหนักประชากร ปี 2544-2554	ใช้ข้อมูล Population projection ปรับด้วยสำมะโน 2543	ประมาณการประชากรใหม่จากแนวโน้มประชากรระหว่างสำมะโนปี 2543 กับ ปี 2553
เส้นความยากจนด้านอาหาร	- ใช้แบบแผนการบริโภคของกลุ่มคนที่จนสุด 20% แรก หรือ Quintile1 (จากข้อมูล SES ปี 2545) - คำนวณต้นทุนแคลอรีและต้นทุนโปรตีนสำหรับแต่ละภูมิภาค/พื้นที่	ใช้แบบแผนการบริโภคของกลุ่มคนที่จนสุด 10% แรก หรือ Decile1 และแยกเป็นแบบแผนการบริโภคของคนเมืองและคนชนบท (จากข้อมูล SES ปี 2554)

ประเด็น	วิธีเดิม	วิธีใหม่
	โดยปรับด้วยราคาสินค้าอาหาร จากกระทรวงพาณิชย์	♦ คำนวณต้นทุนแคลอรีและต้นทุนโปรตีนสำหรับแต่ละภูมิภาค/พื้นที่โดยใช้ราคาอาหารแต่ละภูมิภาคและพื้นที่จากข้อมูล SES ปี 2554 ซึ่งน่าจะสะท้อนตลาดจริงที่ผู้บริโภคในแต่ละพื้นที่ใช้จ่ายและการคำนวณต้นทุนแคลอรีและต้นทุนโปรตีนก็น่าจะมีความถูกต้องแม่นยำขึ้น
เส้นความยากจนในหมวดที่ไม่ใช่อาหาร	ใช้รายจ่ายในหมวดที่ไม่ใช่อาหารของกลุ่มคนที่มีรายจ่ายด้านอาหารในช่วง 90-110 ของเส้นความยากจนด้านอาหาร เป็นเกณฑ์ในการหารายจ่ายในหมวดที่ไม่ใช่อาหาร เพื่อให้แน่ใจว่าอรรถประโยชน์ (Utility) ที่ได้จากการบริโภคอาหารเท่าหรือใกล้เคียงกับอรรถประโยชน์ที่ได้จากการบริโภคสินค้าในหมวดที่ไม่ใช่อาหาร	♦ ใช้รายจ่ายในหมวดที่ไม่ใช่อาหารของกลุ่มคนที่มีรายจ่ายด้านอาหารในช่วง 90-110 ของเส้นความยากจนด้านอาหาร เป็นเกณฑ์ในการหารายจ่ายในหมวดที่ไม่ใช่อาหาร เช่นเดียวกัน ♦ เพิ่มตัวอย่างของกรุงเทพมหานคร โดยรวมเมืองใหญ่ คือ นนทบุรี ชลบุรี เชียงใหม่ ภูเก็ต และตรัง เพื่อให้มีจำนวนตัวอย่างมากเพียงพอในการเป็นตัวแทนในการคำนวณรายจ่ายที่ไม่ใช่อาหารของคนกรุงเทพฯ ♦ ตัดรายจ่ายที่เห็นว่าไม่จำเป็น (ค่ารักษาพยาบาลคนไข้นอก ค่าซื้อยานพาหนะ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับยานพาหนะ ค่าเล่าเรียนในโรงเรียนเอกชน ค่าการศึกษาอื่น ๆ) และตัดตัวอย่าง Decile 6-10 เพราะรายจ่ายดังกล่าวไม่น่าจะเหมาะสมในการใช้เป็นเครื่องสะท้อนรายจ่ายในหมวดที่ไม่ใช่อาหารของคนจน
	ปรับ Economy of scale ซึ่งหมายถึงการที่ครัวเรือนสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายต่อหัวได้หากมีจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้น	เหมือนเดิม

เปรียบเทียบผลการคำนวณเส้นความยากจน ระหว่างเทคนิควิธีเดิม (ปี 2545) กับวิธีใหม่ (ปี 2554)

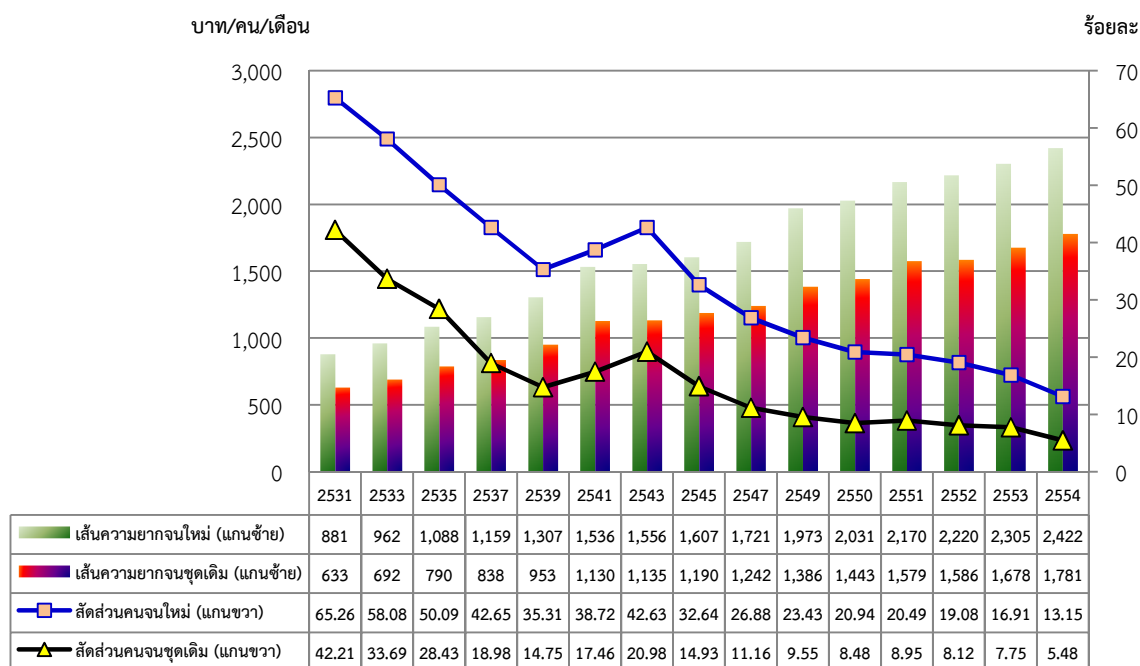
เส้นความยากจนใหม่ ปี 2554 เท่ากับ 2,422 บาท/คน/เดือน หากใช้วิธีเดิมเท่ากับ 1,781 บาท/คน/เดือน ซึ่งเส้นความยากจนเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น 641 บาท หรือร้อยละ 36.0 โดยเกิดจาก การปรับเส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร 23.2% การปรับเส้นความยากจนด้านอาหาร 10.4% และการเปลี่ยนค่าถ่วงน้ำหนักประชากรใหม่ 2.4%

สัดส่วนคนจนในปี 2554 ภายใต้เกณฑ์เส้นความยากจนใหม่ เพิ่มขึ้นร้อยละ 13.2 ของประชากรทั้งประเทศ หากใช้วิธีเดิม สัดส่วนคนจน เท่ากับร้อยละ 5.5 ของประชากรทั้งประเทศ

การเปลี่ยนแปลงของเส้นความยากจนใหม่เพิ่มขึ้นร้อยละ 36.0 เกิดจาก

การเปลี่ยนค่าถ่วงน้ำหนักประชากรใหม่ (2.4%)	การปรับเส้นความยากจนด้านอาหาร (10.4%)	การปรับเส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร (23.2%)
ใช้ประชากรจากข้อมูลสำมะโน 2553 แทนประชากรคาดการณ์กลางปี	- แบบแผนการบริโภคปี 2554 - ราคาอาหารปี 2554 - การเลือกใช้แบบแผนของ Decile 1 แทน Quintile 1	- แบบแผนการบริโภคปี 2554 - การเลือกใช้ตัวอย่างเมืองใหญ่แทนกรุงเทพมหานครเดียว

ภาพที่ 1.3 เปรียบเทียบเส้นความยากจนและสัดส่วนคนจน ระหว่างเทคนิควิธีเดิม (ปี 2545) กับวิธีใหม่ (ปี 2554)



บทที่ 2

สถานการณ์ความยากจนในประเทศไทย

สังคมไทยมีการพัฒนาก้าวหน้าไปในหลายมิติ ทั้งโอกาสในการสร้างความมั่นคงด้านอาชีพ รายได้และโอกาสทางการศึกษา ระดับการศึกษาโดยเฉลี่ยของคนไทยสูงขึ้น บริการด้านสาธารณสุขมีคุณภาพและมีความทั่วถึงมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ยังมีปัญหาทางสังคมที่ต้องเร่งแก้ไขอีกมากทั้งที่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ปัญหาที่สั่งสมมาตั้งแต่ในอดีต และเป็นผลกระทบจากกระแสโลกาภิวัตน์ นอกจากนี้ยังมีเงื่อนไข/ปัจจัยการพัฒนาหลายประการที่จะส่งผลกระทบต่อพัฒนาประเทศในระยะต่อไป อาทิ กระแสการพัฒนาไปสู่สังคมสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่จะเป็นฐานทางอาชีพและรายได้ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่จะส่งผลกระทบต่ออาชีพและชีวิตความเป็นอยู่ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และรูปแบบการดำรงชีวิต รวมทั้งเงื่อนไขทางด้านสังคมและการเมืองที่จะส่งผลกระทบต่อทัศนคติ ค่านิยม รูปแบบการดำเนินชีวิตและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ เงื่อนไขและปัจจัยดังกล่าวล้วนแล้วแต่จะส่งผลกระทบต่อพัฒนาคุณภาพชีวิตคนไทย ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย ซึ่งความยากจนในสังคมไทย ในช่วงที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

2.1 ความหมายและเกณฑ์การวัดความยากจน

นิยาม “คนจนหรือความยากจน” มิได้จำกัดเฉพาะคนจนที่ขาดทุนทางเศรษฐกิจหรือด้านรายได้ในการยังชีพเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงความยากจนเชิงโครงสร้างที่เกิดจากความขัดสนในหลาย ๆ ด้านที่มีผลทำให้ขาดศักยภาพในการดำรงชีวิต ทั้งการขาดการศึกษาหรือได้รับการศึกษาน้อย การขาดทรัพยากร ขาดที่ดินทำกินหรือที่ดินทำกินมีขนาดเล็ก การขาดการรวมกลุ่มและการมีส่วนร่วมทางการเมือง การขาดข้อมูลข่าวสาร ความรู้ในการประกอบอาชีพ รวมทั้งการมีภาระการพึ่งพาสูง ตลอดจนไม่สามารถเข้าถึงบริการของรัฐและความช่วยเหลือต่าง ๆ ของรัฐ อันนำไปสู่ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคม นั่นคือ**ความยากจนหมายถึงรวมถึงทั้งความจนด้านรายได้ ความจนโอกาส และความจนด้านสิทธิ** ซึ่งเป็นลักษณะที่มักจะเกิดขึ้นอย่างเชื่อมโยงถึงกัน เป็นเหตุและผลซึ่งกันและกัน ความจนด้านรายได้ที่เกิดขึ้นมักจะมาจากความจนด้านโอกาส และการเข้าถึงสิทธิพื้นฐานที่พึงจะได้ อันเป็นผลจากการบริหารราชการแผ่นดินที่ขาดประสิทธิภาพ ขาดความโปร่งใส และมีการคอร์รัปชันที่ส่งผลกระทบต่อการจัดสรรทรัพยากร รวมทั้งเป็นผลต่อเนื่องจากการพัฒนาในอดีตที่ทำให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมเอื้อประโยชน์เฉพาะต่อบางกลุ่มในสังคมเป็นหลัก

การวัดความยากจน ในรายงานนี้จะใช้วิธีการวัดความยากจนแบบสัมบูรณ์ (Absolute poverty) โดยใช้เส้นความยากจน (Poverty line)¹ เป็นเกณฑ์ในการวัด และใช้ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เป็นข้อมูลฐานในการศึกษาวิเคราะห์

เส้นความยากจน (Poverty line) คำนวณจากต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิตเฉลี่ยของปัจเจกบุคคลในระดับครัวเรือนที่ประกอบด้วยค่าใช้จ่ายด้านอาหารและสินค้าบริการจำเป็นพื้นฐานอื่น ๆ ซึ่ง

¹ เส้นความยากจน(Poverty line) เป็นเครื่องมือสำหรับใช้วัดภาวะความยากจน โดยคำนวณจากต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของปัจเจกบุคคลในการได้มาซึ่งอาหารและสินค้าบริการที่จำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต ซึ่งบุคคลที่มีรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ยต่ำกว่าเส้นความยากจนจะถือว่าเป็นคนจน ทั้งนี้เส้นความยากจนได้ปรับปรุงเทคนิควิธีการใหม่โดยใช้แบบแผนการบริโภคของคนไทยในปี 2554 เป็นฐานในการคำนวณ

ใช้เป็นเครื่องมือสำหรับวัดภาวะความยากจน โดยวิธีการที่ใช้ในการจัดทำเส้นความยากจนนี้อิงตามมาตรฐานสากล โดยมีแนวคิดที่ว่า ครัวเรือนต่างขนาด ต่างพื้นที่ มีแบบแผนการบริโภค มาตรฐานการครองชีพที่แตกต่างกัน แต่ได้รับอรรถประโยชน์ (Utility) เท่ากัน ทำให้เส้นความยากจนนี้มีคุณลักษณะสำคัญคือมีความจำเพาะ (Specificity) ตามคุณลักษณะของครัวเรือน ในขณะที่เดียวกันก็สามารถนำมาเปรียบเทียบกันได้ (Comparability) จากอรรถประโยชน์ที่เท่ากัน อีกทั้งยังนำการประหยัดต่อขนาด (Economy of scale) มาใช้ประกอบการคำนวณ ซึ่งเส้นความยากจนมีหน่วยเป็น บาท/คน/เดือน ดังนั้น **คนจน** ในรายงานฉบับนี้ คือ ผู้ที่มีรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนต่ำกว่าเส้นความยากจน

2.2 สถานการณ์ความยากจนในประเทศไทย ปี 2554

2.2.1 ความยากจนโดยรวมในประเทศไทยลดลงต่อเนื่องทั้งจำนวนและสัดส่วนคนจน หากรวม “คนเกือบจน” แล้ว บ่งชี้ได้ว่าความยากจนยังคงเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย ความยากจนในประเทศไทยลดลงต่อเนื่องทั้งจำนวนและสัดส่วนคนจน โดยลดลงจากจำนวน 25.5 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 42.6 ของประชากรทั้งหมดในปี 2543 เหลือ 11.0 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 16.9 ของประชากรทั้งหมดในปี 2553 และในปัจจุบันปี 2554 เหลือจำนวนคนจน 8.8 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 13.2 ของประชากรทั้งหมด ทั้งนี้ความยากจนที่ลดลงในปี 2554 เป็นผลจากการดำเนินมาตรการของรัฐบาลในการช่วยเหลือค่าครองชีพและการจัดสวัสดิการสำหรับกลุ่มด้อยโอกาสที่ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีความครอบคลุมทั่วถึงมากขึ้น เช่น เงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและคนพิการ การลดภาระค่าใช้จ่ายน้ำประปาและไฟฟ้าของครัวเรือน การให้บริการรถไฟชั้น 3 และรถเมล์ฟรี เป็นต้น ซึ่งทำให้ประชาชนมีเงินเหลือไปใช้จ่ายใช้สอยด้านอื่น ๆ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตได้มากขึ้น ประกอบกับการช่วยค่าครองชีพในหลายด้านทำให้เส้นความยากจนมีระดับที่ต่ำกว่าในกรณีที่ไม่มีการช่วยค่าครองชีพซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้สัดส่วนคนจนลดลง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศไทยประสบปัญหาอุทกภัยในช่วงปลายไตรมาสที่สามต่อเนื่องถึงไตรมาสที่สี่ของปี 2554 ได้สร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจและทรัพย์สินของประชาชนเป็นจำนวนมากส่งผลให้เศรษฐกิจไทยในปี 2554 ขยายตัวเพียงร้อยละ 0.1 แต่รัฐบาลได้ดำเนินมาตรการหลายด้านในการช่วยเหลือ ฟื้นฟู เยียวยาแก่ผู้ได้รับผลกระทบอุทกภัยทั้งในช่วงที่มีน้ำท่วมสูงและหลังน้ำลดเพื่อลดผลกระทบจากปัญหาอุทกภัยดังกล่าวจึงสามารถพยุงสถานการณ์ไม่ให้ปัญหาความยากจนรุนแรงขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในปี 2554 ยังมีกลุ่มที่เรียกว่า “เฉียดจน” หรือ “เกือบจน” (Near poor) มีถึงประมาณ 7.7 ล้านคนหรือร้อยละ 11.5 ของประชากรทั่วประเทศ คนกลุ่มนี้มีความอ่อนไหวต่อภาวะวิกฤตต่าง ๆ ได้ง่าย เมื่อรวมคนจนกับคนเกือบจนแล้วมีประมาณ 16.4 ล้านคนหรือร้อยละ 24.7 ของประชากรทั้งหมดซึ่งเป็นประชากรกลุ่มยากลำบากและมีความเสี่ยงในการดำรงชีวิต ซึ่งบ่งชี้ได้ว่าความยากจนยังคงเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย และกลุ่มดังกล่าวเป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญที่ต้องเร่งยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตโดยรวม ทั้งนี้คนเกือบจนซึ่งเป็นประชากรที่มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคสูงกว่าเส้นความยากจนไม่เกิน 20% นั้นมีโอกาสจะตกเป็นคนจนได้ง่ายหากได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ร้ายแรงหรือวิกฤตทางเศรษฐกิจ

ในปี 2554 สัดส่วนคนเกือบจนคิดเป็นร้อยละ 11.5 ของประชากรทั่วประเทศ หรือประมาณ 7.7 ล้านคน เมื่อรวมคนจนและกลุ่มเสี่ยง(คนเกือบจน)แล้วมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 24.7 ของประชากรทั้งหมด หรือมีประมาณ 16.4 ล้านคน ซึ่งกลุ่มนี้เป็นกลุ่มเป้าหมายที่ควรได้รับลำดับความสำคัญในการดำเนินมาตรการ

ด้านสวัสดิการและการสร้างเสถียรภาพด้านรายได้ แต่ปัจจุบันยังขาดฐานข้อมูลในการบ่งชี้ (Identification) ที่ดี ในการดำเนินนโยบาย การดำเนินมาตรการช่วยเหลือด้านค่าครองชีพและเบี้ยยังชีพทั้งที่มีลักษณะดำเนินการเป็นครั้งคราวและเป็นการถาวรภายใต้ระบบสวัสดิการต่าง ๆ นั้น จึงไม่สามารถไปถึงกลุ่มเป้าหมายที่ยากจนได้ทั้งหมด (Exclusion error) เนื่องจากคนจนส่วนใหญ่อยู่นอกภาคทางการและขาดข้อมูลทะเบียนที่จะเจาะลงไปถึง เช่น กลุ่มเกษตรกรรายจน และแรงงานที่ไม่อยู่ในภาคทางการ (Informal sector) หรือแม้แต่การจดทะเบียนผู้สูงอายุและคนพิการยังไม่มีการรวบรวมข้อมูลและบันทึกอย่างเป็นระบบ ดังนั้น จึงยังมีกลุ่มที่มีปัญหารุนแรงแต่เข้าไม่ถึงการให้บริการ และขนาดของความช่วยเหลือก็ไม่เพียงพอที่จะช่วยให้พ้นภาวะความยากจนได้

แม้ว่าจะเกิดความคลาดเคลื่อนบ้างในเรื่องการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่ควรจะได้อย่างแท้จริง (Exclusion error) แต่อย่างน้อยมาตรการช่วยเหลือและสวัสดิการสังคมดังกล่าวสามารถช่วยป้องกันไม่ให้กลุ่มอ่อนไหวหรือคนเกือบจนต้องตกอยู่ในภาวะยากลำบากมากขึ้น นั่นคือการบรรเทาปัญหาความยากจนไม่ให้อ่อนแอลง แต่ในระยะต่อไปมีความจำเป็นต้องเร่งพัฒนาเครื่องมือที่จะช่วยในการบ่งชี้และเข้าถึงกลุ่มที่ควรได้รับลำดับความสำคัญในการแก้ปัญหาอย่างแท้จริงเพื่อให้การดำเนินมาตรการให้ความช่วยเหลือ การจัดสวัสดิการ และการเยียวยาเป็นครั้งคราวในการบรรเทาผลกระทบจากภาวะวิกฤตต่าง ๆ เกิดประสิทธิผลและการใช้จ่ายงบประมาณรัฐบาลมีประสิทธิภาพ ซึ่งการดำเนินมาตรการช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายตามความเร่งด่วนและความรุนแรงของปัญหานั้นนอกจากจะช่วยแก้ปัญหาความยากจนแล้วยังจะช่วยลดความแตกต่างในสังคมควบคู่ไปด้วย

2.2.2 ช่องว่างและระดับความรุนแรงของความยากจนลดลงอย่างต่อเนื่องหลังจากการฟื้นตัวจากภาวะวิกฤต ตั้งแต่ปี 2545 จนถึงปี 2554 หลังจากการฟื้นตัวจากภาวะวิกฤตและเป็นช่วงที่มีการดำเนินการแก้ปัญหาความยากจนที่มีความครอบคลุมมากขึ้น ช่องว่างความยากจน (Poverty gap) มีแนวโน้มลดลงต่อเนื่อง จากร้อยละ 11.6 ในปี 2543 เหลือร้อยละ 5.3 ในปี 2549 และเหลือร้อยละ 2.4 ในปี 2554 บ่งชี้ว่าค่าเฉลี่ยรายจ่ายของกลุ่มที่อยู่ใต้เส้นความยากจนมีความแตกต่างกับรายจ่ายที่ระดับเส้นความยากจนน้อยลงตามลำดับ ช่องว่างที่น้อยลงบ่งชี้ว่าส่วนต่างที่จะต้องยกระดับรายจ่ายของกลุ่มยากจนให้ก้าวพ้นความยากจนนั้นเป็นจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับรายจ่ายที่ระดับเส้นความยากจน ทั้งนี้ช่องว่างความยากจนในปี 2554 ลดลงส่วนหนึ่งเกิดจากการดำเนินมาตรการช่วยเหลือค่าครองชีพและการจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแบบขั้นบันได เบี้ยยังชีพผู้พิการและกลุ่มด้อยโอกาสที่มีความครอบคลุมทั่วถึงมากขึ้นได้ส่งผลต่อการเพิ่มรายได้และค่าใช้จ่าย อันนำไปสู่ช่องว่างความยากจนในปี 2554 ลดลงเหลือร้อยละ 2.4 อย่างไรก็ตาม ปัญหาความยากจนส่วนที่ยังมีอยู่นั้นน่าจะเป็นความยากจนเชิงโครงสร้างที่ค่อนข้างเรื้อรังเป็นส่วนสำคัญ และความยากจนดังกล่าวเป็นผลจากผลของการพัฒนาในอดีตที่มีประชาชนบางกลุ่มขาดโอกาสในการที่จะเข้าถึงการศึกษา สาธารณสุข และปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานที่มีคุณภาพ ซึ่งกลุ่มดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุ สมาชิกครอบครัวที่หัวหน้าครอบครัวมีการศึกษาต่ำ และครัวเรือนเกษตรบางส่วน การไม่ได้รับการพัฒนาศักยภาพและทักษะทางอาชีพจึงทำให้ประชาชนกลุ่มดังกล่าวไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมและได้รับผลประโยชน์จากโอกาสทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ดังนั้นการแก้ปัญหาความยากจนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นต้องมีฐานข้อมูลในการบ่งชี้ (Identification) ที่ดีสามารถระบุกลุ่มเป้าหมายเพื่อกำหนดมาตรการช่วยเหลือที่เหมาะสม ซึ่งรวมถึงสวัสดิการผู้สูงอายุ การฝึกทักษะอาชีพสำหรับกลุ่มที่ยังอยู่ในกำลังแรงงานรวมทั้งการดูแลเรื่องการรักษาพยาบาลในการประกอบอาชีพ และการสนับสนุนด้านการศึกษาสำหรับบุตรหลานที่ต้องพิจารณาการช่วยเหลือเพิ่มเติมจากการเรียนฟรีทั้งนี้เพื่อให้แน่ใจว่าสามารถเข้าถึงการศึกษาฟรีที่จัดให้

เมื่อพิจารณาความรุนแรงของปัญหาความยากจน สถานการณ์มีการเปลี่ยนแปลงในทิศทางเดียวกับช่องว่างความยากจน นั่นคือ ปัญหาความยากจนลดความรุนแรงลงตามลำดับ หลังจากการฟื้นตัวจากภาวะวิกฤตตั้งแต่ปี 2545 จนถึงปี 2554 จึงเป็นสัญญาณที่ดีว่าปัญหาความยากจนที่เป็นความยากจนเรื้อรัง (Chronic poverty) ได้เริ่มลดลงบ้างแล้ว แต่ก็มีคามจำเป็นต้องดำเนินการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างในเรื่องการเข้าถึงบริการทางสังคมและทรัพยากรผนวกกับการจัดสวัสดิการทางสังคมที่เข้าถึงกลุ่มยากจนรุนแรงได้อย่างแท้จริง เพื่อให้การแก้ปัญหาความยากจนมีประสิทธิภาพมากขึ้น

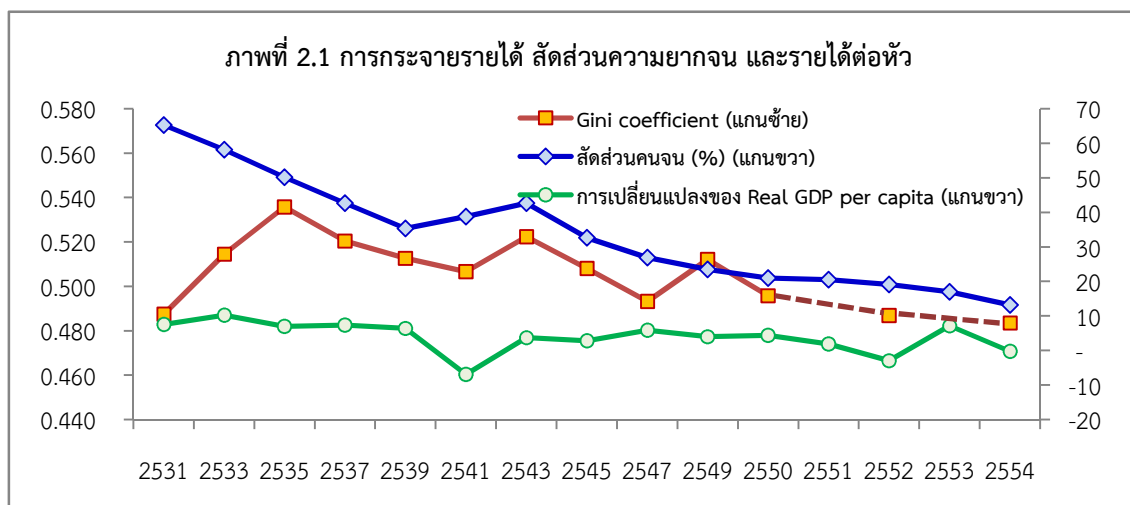
2.2.3 ประเทศไทยไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่ทำนายในการลดสัดส่วนคนจนให้เหลือน้อยละ 4.0 ภายในปี 2554 ตามที่กำหนดเป้าหมายไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 แม้ว่าสัดส่วนคนจนจะลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยลดลงเหลือร้อยละ 13.2 ในปี 2554 แต่ก็ไม่บรรลุตามเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 เนื่องจากหลายสาเหตุประกอบกัน ได้แก่

1) ในสัดส่วนความยากจนรวมที่ร้อยละ 13.2 นั้น จะมีความยากจนร้อยละ 5.2 เป็นกลุ่มคนที่มีความยากจนมากซึ่งอาจจะกลายเป็นความยากจนเรื้อรัง (Chronic poverty) ที่ไม่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงขึ้นลงทางเศรษฐกิจเท่าใดนักทั้งในช่วงขาขึ้นและขาลง เนื่องจากมักจะเป็นความยากจนในเชิงโครงสร้างซึ่งเกิดจากการขาดโอกาสเข้าถึงการศึกษา สาธารณสุข และบริการโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ตั้งแต่ในอดีตจึงส่งผลให้ในปัจจุบันคนกลุ่มหนึ่งซึ่งส่วนใหญ่เป็นครอบครัวยากจนขาดโอกาสในอดีตและมีผลต่อเนื่องต่อรุ่นต่อ ๆ มาที่ขาดศักยภาพในการหารายได้ในระบบเศรษฐกิจปัจจุบันที่มีโครงสร้างเปลี่ยนแปลงไปและเอื้อประโยชน์ต่อผู้ที่มีการศึกษาดี ซึ่งปัญหาความยากจนเชิงโครงสร้างนั้นต้องแก้ไขโดยการปรับเชิงโครงสร้างในเรื่องการเข้าถึงบริการทางสังคม และปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อจะต้องอาศัยตาข่ายคุ้มครองสังคม (Social safety net) เข้ามาช่วยพยุงด้วยเพื่อไม่ให้เกิดภาวะกับดักหรือวงจรความยากจนที่ส่งต่อจากรุ่นพ่อแม่สู่รุ่นลูกหลาน

2) ตั้งแต่ปี 2549 เป็นต้นมาประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาหลายด้านทั้งปัญหาการเมืองภายในประเทศ และปัญหาราคาน้ำมันแพง รวมทั้งปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจการเงินโลกในช่วงปี 2551-2552 ตลอดจนปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นในหลายจังหวัดในช่วงปลายไตรมาสที่สามต่อเนื่องถึงไตรมาสที่สองปี 2554 ซึ่งปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อพัฒนาเศรษฐกิจที่ไม่สามารถดำเนินการได้เต็มศักยภาพ ภาคธุรกิจเอกชนมีความจำเป็นต้องลดการจ้างงานเป็นครั้งคราว ประกอบกับการเผชิญกับปัญหาภัยแล้งที่ส่งผลกระทบต่อผลผลิตทางการเกษตร ดังนั้นการแก้ปัญหาความยากจนจึงมีความคืบหน้าไม่มาก โดยเฉพาะหากพิจารณาจากสัดส่วนคนจนที่ค่อนข้างจะทรงตัวในช่วงปี 2550 จนถึงปี 2552 คือมีสัดส่วนคนจนประมาณร้อยละ 19-20 ของประชากรทั้งประเทศ แต่ในปี 2553 และปี 2554 ปัญหาความยากจนได้ลดลงค่อนข้างมากโดยสัดส่วนคนจนลดลงเหลือร้อยละ 16.9 และร้อยละ 13.2 ตามลำดับ

3) การพัฒนาทางเศรษฐกิจเริ่มตอบสนองในการลดความยากจนได้ช้าลงเนื่องจากระดับการพัฒนามีความก้าวหน้าไปมากแล้วและยังมีปัญหาการกระจายรายได้ค่อนข้างมาก ซึ่งการกระจายรายได้จะเริ่มทรงตัวในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมาโดยค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) อยู่ที่ประมาณ 0.48 ถึง 0.49 ทั้งนี้ โดยทฤษฎีนั้นการกระจายรายได้ที่ดีขึ้นอันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างและมีความยั่งยืนในระยะยาว (Permanent redistribution of income) จะมีส่วนช่วยโดยตรงในการลดปัญหาความยากจนหรือเรียกว่าผลจากการกระจายต่อความยากจน และช่วยทำให้การลดปัญหาความยากจนมีความยืดหยุ่นหรือตอบสนองต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้ดีขึ้น นั่นคือมีส่วนช่วยให้ผลประโยชน์จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจตกทั่วถึงกลุ่มยากจนได้ดีขึ้น ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อลดความยากจนจึงขึ้นอยู่กับ

การขยายตัวทางเศรษฐกิจ ลักษณะหรือองค์ประกอบการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (เช่น การขยายตัวที่มีฐานมาจากการขยายตัวทางการเกษตรจะช่วยลดปัญหาความยากจนได้มากกว่า) และลักษณะของการกระจายรายได้



ที่มา: การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

ตารางที่ 2.1 ตัวชี้วัดความยากจนและการกระจายรายได้ ทัวราชอาณาจักร ปี 2531-2554

ตัวชี้วัด	2531	2533	2535	2537	2539	2541	2543	2545	2547	2549	2550	2551	2552	2553	2554
ช่องว่างความยากจน	23.75	19.04	15.74	11.46	8.69	9.69	11.58	7.86	6.16	5.27	5.27	4.06	3.82	3.36	2.41
ความรุนแรงปัญหาความยากจน	10.93	8.13	6.53	4.31	3.06	3.42	4.33	2.71	2.05	1.76	1.76	1.22	1.16	1.01	0.70
เส้นความยากจน (บาท/คน/เดือน)	881	962	1,088	1,159	1,307	1,536	1,556	1,607	1,721	1,973	2,031	2,170	2,220	2,305	2,422
สัดส่วนคนจน (ร้อยละ)	65.26	58.08	50.09	42.65	35.31	38.72	42.63	32.64	26.88	23.43	20.94	20.49	19.08	16.91	13.15
จำนวนคนจน (ล้านคน)	34.2	31.7	27.8	24.1	20.3	22.7	25.5	19.7	16.4	14.5	13.1	13.0	12.3	11.0	8.8
สัดส่วนครัวเรือนยากจน(ร้อยละ)	61.49	55.25	46.68	39.13	32.22	34.83	38.77	29.50	24.39	21.33	19.08	18.56	16.96	15.00	11.60
จำนวนครัวเรือนยากจน (พันครัวเรือน)	8,031	7,366	6,694	5,893	5,079	5,504	6,452	5,091	4,357	4,005	3,650	3,580	3,364	3,085	2,494
สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ของรายได้	0.487	0.515	0.536	0.520	0.513	0.507	0.522	0.508	0.493	0.512	0.496	na.	0.487	na.	0.484
สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ของรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค	0.439	0.443	0.450	0.438	0.431	0.409	0.428	0.419	0.425	0.418	0.396	0.403	0.396	0.392	0.375
ความเหลื่อมล้ำในรายได้กลุ่มรายสุด 20% สุดท้ายต่อกลุ่มรายสุด 20% แรก (เท่า)	11.88	13.28	14.90	14.07	13.52	13.06	14.55	13.36	12.24	14.40	12.76	na.	11.84	na.	11.07
ความเหลื่อมล้ำในรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคกลุ่มรายจ่ายมากที่สุด 20% สุดท้าย ต่อกลุ่มรายจ่ายน้อยสุด 20% แรก (เท่า)	8.33	8.54	8.99	8.36	8.21	7.40	8.09	7.79	8.07	8.04	7.14	7.34	7.13	6.97	6.25
ประชากรทั่วประเทศ (ล้านคน)	52.4	54.5	55.6	56.6	57.6	58.7	59.9	60.2	60.9	61.9	62.6	63.4	64.3	65.3	66.6
จำนวนครัวเรือนทั้งหมด (พันครัวเรือน)	13,061	13,332	14,341	15,059	15,760	15,801	16,641	17,258	17,862	18,771	19,132	19,290	19,840	20,559	21,496

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนสำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2549 ปี 2550 ปี 2522 และปี 2554 ได้ปรับข้อมูลรายได้ ที่บันทึกติดลบหรือขาดทุน ให้เป็น 0 (ศูนย์)

: na. ไม่มีข้อมูล

หมายเหตุ

ช่องว่างความยากจน (Poverty gap ratio) หมายถึง ช่องว่างระหว่างรายจ่ายของคนที่ยังตกอยู่ใต้เส้นความยากจนกับเส้นความยากจนเพื่อบ่งชี้ว่าคนจนเหล่านี้มีระดับรายจ่ายต่ำกว่าเส้นความยากจนมากน้อยเพียงใดโดยเป็นการหาค่าเฉลี่ยร้อยละของช่องว่างระหว่างเส้นความยากจนกับรายจ่ายเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนของครัวเรือนยากจนคนจนที่มีรายจ่ายต่ำกว่าเส้นความยากจนมากก็จะมีความยากลำบากมากกว่าผู้ที่มียาจ่ายใกล้เส้นความยากจน

ความรุนแรงของปัญหาความยากจน (Severity of poverty) เป็นการวัดที่พิจารณาให้ความสำคัญกับกลุ่มคนที่มีปัญหาความยากจนรุนแรงหรือมีรายจ่ายต่ำกว่าเส้นความยากจนมากๆ เพื่อบ่งชี้ว่าการกระจายรายจ่ายในกลุ่มคนจนที่อยู่ใต้เส้นความยากจนโดยทำการถ่วงน้ำหนักมากให้กับค่าที่ต่ำกว่าเส้นความยากจนมากตัวชี้วัดนี้จะช่วยตรวจสอบติดตามความก้าวหน้าของสถานการณ์ของความยากจนที่สุดซึ่งแม้จะมีจำนวนน้อยแต่เป็นกลุ่มที่จะหลุดพ้นจากความยากจนได้ยากที่สุด

เส้นความยากจน (Poverty line) เป็นเครื่องมือสำหรับใช้วัดภาวะความยากจนโดยคำนวณจากต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของปัจเจกบุคคลในการได้มาซึ่งอาหารและสินค้าบริการจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต

สัดส่วนคนจน คำนวณจากจำนวนประชากรที่มีรายจ่ายเพื่อการบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจน หาดด้วยจำนวนประชากรทั้งหมด คูณด้วย 100

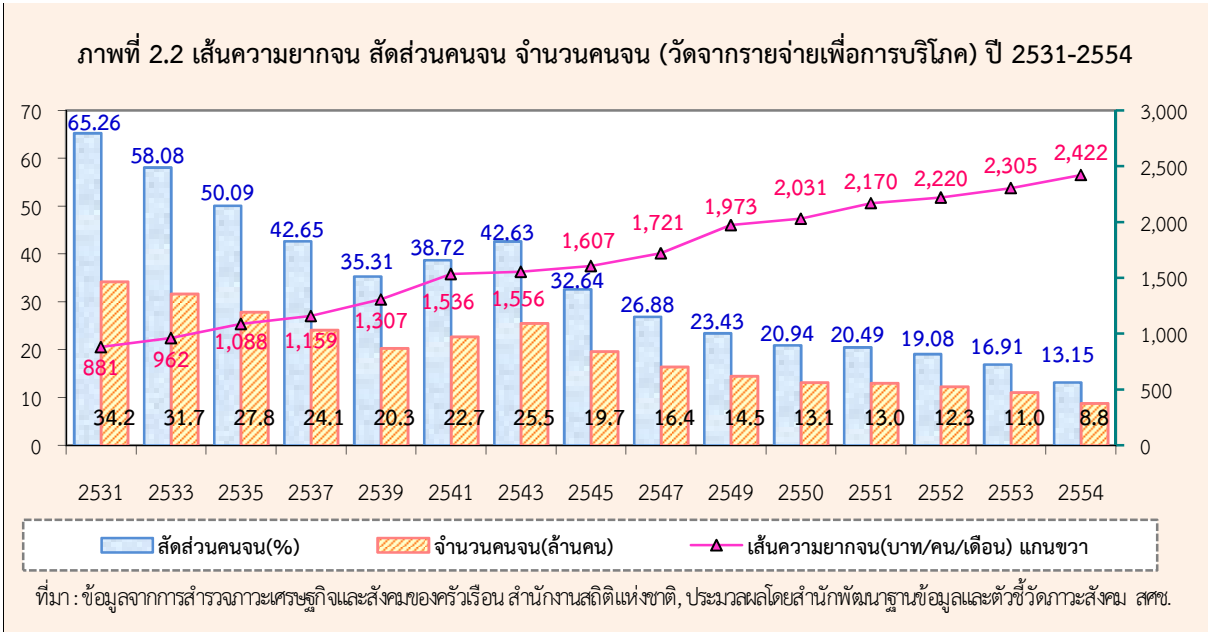
จำนวนคนจน หมายถึง จำนวนประชากรที่มีรายจ่ายเพื่อการบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจน

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

ตารางที่ 2.2 สถานการณ์ความยากจนในช่วงแผนฯ พัฒนาฉบับที่ 10

ปี พ.ศ.	เป้าหมายของแผนฯ	สัดส่วนคนจน	จำนวนคนจน (ล้านคน)	เส้นความยากจน (บาท/คน/เดือน)
2550	ลดสัดส่วนคนยากจนให้เหลือไม่เกิน ร้อยละ 4 ของประชากร ในปี 2554	ร้อยละ 20.94	13.1	2,031
2551		ร้อยละ 20.49	13.0	2,170
2552		ร้อยละ 19.08	12.3	2,220
2553		ร้อยละ 16.91	11.0	2,305
2554		ร้อยละ 13.15	8.8	2,422

ที่มา: การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.



ตารางที่ 2.3 สัดส่วนและจำนวน คนจน จนมาก จนน้อย และเกือบจน (วัดจากรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค)

ปี พ.ศ.	สัดส่วนคนจน (%)			เกือบจน สัดส่วน (%)	จำนวนคนจน (พันคน)			จำนวน เกือบจน (พันคน)	ร้อยละต่อจำนวน คนจนทั้งหมด	
	จน	จนมาก	จนน้อย		จน	จนมาก	จนน้อย		จนมาก	จนน้อย
2531	65.26	50.95	14.31	9.73	34,198	26,698	7,500	5,100	78.07	21.93
2533	58.08	42.03	16.05	11.07	31,683	22,926	8,757	6,038	72.36	27.64
2535	50.09	34.83	15.26	11.97	27,826	19,349	8,477	6,647	69.54	30.46
2537	42.65	25.63	17.03	12.37	24,134	14,500	9,635	6,997	60.08	39.92
2539	35.31	19.58	15.72	13.03	20,321	11,271	9,050	7,501	55.47	44.53
2541	38.72	22.32	16.41	12.91	22,719	13,093	9,626	7,574	57.63	42.37

ตารางที่ 2.3 สัดส่วนและจำนวน คนจน จนมาก จนน้อย และเกือบจน (วัดจากรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค)

ปี พ.ศ.	สัดส่วนคนจน (%)			เกือบจน สัดส่วน (%)	จำนวนคนจน (พันคน)			จำนวนเกือบจน (พันคน)	ร้อยละต่อจำนวนคนจนทั้งหมด	
	จน	จนมาก	จนน้อย		จน	จนมาก	จนน้อย		จนมาก	จนน้อย
2543	42.63	26.53	16.10	13.10	25,516	15,880	9,637	7,842	62.23	37.77
2545	32.64	18.04	14.60	13.44	19,657	10,864	8,793	8,097	55.27	44.73
2547	26.88	13.94	12.94	13.25	16,383	8,495	7,888	8,075	51.85	48.15
2549	23.43	11.81	11.62	11.77	14,506	7,311	7,196	7,288	50.40	49.60
2550	20.94	9.70	11.24	12.40	13,112	6,072	7,040	7,767	46.31	53.69
2551	20.49	8.88	11.61	11.64	12,994	5,630	7,363	7,377	43.33	56.67
2552	19.08	8.43	10.65	11.45	12,271	5,420	6,851	7,364	44.17	55.83
2553	16.91	7.21	9.70	11.52	11,042	4,708	6,333	7,525	42.64	57.36
2554	13.15	5.13	8.02	11.52	8,766	3,420	5,346	7,679	39.02	60.98

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนสำนักงานสถิติแห่งชาติประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

หมายเหตุ : จนคือมีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจน

จนมากคือ มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจนเกินกว่า 20%

จนน้อยคือ มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจนไม่เกิน 20%

เกือบจนคือ มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคสูงกว่าเส้นความยากจนไม่เกิน 20%

2.3 ลักษณะของความยากจนในประเทศไทย

การศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความยากจนมี 2 แนวทางหลัก *วิธีแรก* เป็นการศึกษาโดยใช้วิธีทางสถิติวิเคราะห์แบบ Multivariate analysis² เพื่อศึกษาปัจจัยเสี่ยงที่ทำให้ประชาชนตกอยู่ในภาวะความยากจนและระดับของผลกระทบที่เกิดขึ้น *วิธีที่สอง* เป็นการประเมินสาเหตุของปัญหาความยากจนแบบมีส่วนร่วม (Participatory poverty assessment)³ คือการเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นที่รวมถึงคนจนและคนด้อยโอกาสได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาความยากจนที่คนในชุมชนประสบอยู่ ซึ่งผลการศึกษาทั้ง 2 วิธี ได้ข้อสรุปที่คล้ายคลึงกันเกี่ยวกับ ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความยากจนของครัวเรือน ประกอบด้วย ครัวเรือนมีขนาดใหญ่ ภาระความรับผิดชอบสูง (เช่น มีลูกมาก มีสมาชิกในครัวเรือนที่พิการ) อาชีพไม่มั่นคง หรือมีรายได้น้อย สมาชิกในครอบครัวมีการศึกษาต่ำ ขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณสุข สุขภาพ ความสามารถหรือทักษะทางอาชีพและการลงทุน และปัญหาการเข้าถึงแหล่งทุน ความแปรปรวนของราคาผลผลิต และวิกฤตทางเศรษฐกิจและภัยพิบัติทางธรรมชาติ ซึ่งปัจจัยดังกล่าวยังคงเป็นปัจจัยสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะของความยากจนในประเทศไทยในปัจจุบัน การวิเคราะห์จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สรุปได้ว่าความยากจนในประเทศไทยมีลักษณะ ดังนี้

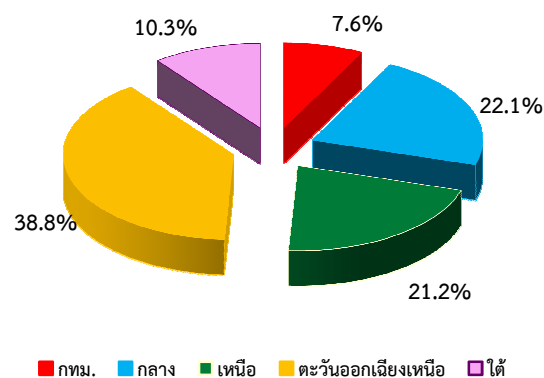
2.3.1 ปัจจุบันความยากจนยังคงกระจุกตัวหนาแน่นอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ โดยในปี 2554 มีสัดส่วนคนจนร้อยละ 18.1 และร้อยละ 16.0 ของประชากรในภาค ตามลำดับ ทั้งนี้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำนวนคนจน 3.4 ล้านคนซึ่งคิดเป็นร้อยละ 38.8 ของคนจนทั่วประเทศ (8.8

² สรุปย่อจาก Deolalokar, Anil. (2002) Poverty Profile, Determinants of Poverty, and Government Social Assistance to the Poor in Thailand: Results from the Socioeconomic Survey 2000 รายงานวิจัยเบื้องต้น เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

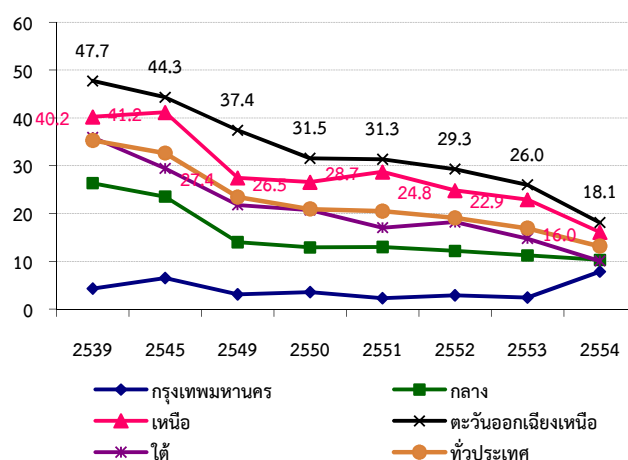
³ สรุปย่อจาก ศิริรัตน์ ธาณิธนันท์ และคณะ (2545) วิธีการประเมินปัญหาความยากจนแบบมีส่วนร่วม รายงานวิจัยเบื้องต้น เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

ล้านคน) และภาคเหนือมีคนจนประมาณ 1.9 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 21.1 ของคนจนทั้งประเทศ ซึ่งปัญหาความยากจนกระจุกตัวหนาแน่นอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือโดยเฉพาะในเขตชนบท ส่วนหนึ่งเป็นเพราะ**ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพหลักด้านการเกษตร** (ผู้ถือครองทำการเกษตร ผู้ทำประมง ป่าไม้ เลี้ยงสัตว์และบริการเกษตร คนงานเกษตร) และเป็นผู้ที่ไม่มีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ (เด็ก คนชรา แม่บ้าน นักเรียน คนพิการไม่สามารถทำงานได้ ผู้มีรายรับจากบำนาญบำนาญ) โดยประชากรกลุ่มดังกล่าวในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีส่วนสูงถึงร้อยละ 52.5 ของประชากรทั้งหมดในภาค และในภาคเหนือมีส่วนสูงถึงร้อยละ 50.8 ของประชากรทั้งหมดในภาค ทั้งนี้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีพื้นที่การเกษตรขนาดใหญ่แต่มีปัญหาดินเค็มแพร่กระจายเพิ่มขึ้นและขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตรในช่วงหน้าแล้ง ในขณะที่ภาคเหนือมีพื้นที่ถือครองขนาดเล็ก ดินมีระดับความอุดมสมบูรณ์ต่ำจากการชะล้างพังทลายและการใช้สารเคมีสูงและพื้นที่ชลประทานมีน้อย รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศโลกและประเทศไทยทำให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ (น้ำท่วม ภัยแล้ง) ที่มีความถี่มากขึ้นและรุนแรงขึ้น จึงส่งผลกระทบต่อผลผลิตทางการเกษตรและรายได้ของเกษตรกรทั้ง 2 ภูมิภาค ประกอบกับ**รายได้ประจำของครัวเรือนเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนของประชากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือต่ำกว่าในภูมิภาคอื่น ๆ ที่มีสาขาอาชีพหลักเดียวกัน** โดยเฉพาะประชากรที่ประกอบอาชีพหลักด้านการเกษตรจะมีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่าอาชีพอื่น นอกจากนี้**โครงสร้างแรงงานของทั้ง 2 ภูมิกาดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบเกินกว่าร้อยละ 70.0 ของแรงงานทั้งหมดในภาค** จึงมีรายได้ไม่แน่นอนและยังไม่สามารถเข้าถึงระบบประกันสังคมอีกด้วย

ภาพที่ 2.3 การกระจายตัวของคนจนจำแนกรายภาคปี 2554



ภาพที่ 2.4 สัดส่วนคนจน (ด้านรายจ่าย) จำแนกรายภาค 2539-2554



ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

ตารางที่ 2.4 รายได้ประจำของครัวเรือนเฉลี่ยต่อคน จำแนกตามสถานภาพเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน และภาค ปี 2554

หน่วย : บาท/คน/เดือน

สถานภาพเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน	กทม.	กลาง	เหนือ	อีสาน	ใต้	รวม
ผู้ถือครองทำการเกษตร	34,619	6,554	4,737	3,934	11,252	5,890
- เป็นเจ้าของที่ดิน	64,318	6,859	4,848	3,958	11,206	6,046
- เช่าที่ดิน	6,666	6,229	4,497	3,532	14,986	5,072
ผู้ทำประมง ป่าไม้ ล่าสัตว์ เก็บของป่า บริการเกษตร		4,065	3,031	3,452	6,904	3,884
ผู้ประกอบการธุรกิจ การค้า อุตสาหกรรมและบริการ	17,143	8,182	7,305	7,582	9,847	9,652
ผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ วิชาการ และนักบริหาร	24,661	13,591	14,190	14,067	13,307	16,884
คนงานเกษตร	6,363	3,595	3,456	3,166	4,517	4,013
คนงานทั่วไป	6,493	4,953	3,629	2,700	3,654	4,232
เสมียน พนักงาน พนักงานขายและให้บริการ	9,186	6,976	6,027	5,439	7,002	7,024
ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิตและก่อสร้าง	7,584	6,521	4,223	3,607	4,234	5,577
ผู้ไม่ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ	19,186	7,496	4,937	4,564	7,101	6,610
รวม	16,025	7,658	6,062	5,728	8,598	8,029

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

ตารางที่ 2.5 โครงสร้างแรงงานในระบบและนอกระบบ จำแนกตามภาค ปี 2550 ถึง 2554

ภาค	ร้อยละแรงงานในระบบ (%)					ร้อยละแรงงานนอกระบบ (%)				
	2550	2551	2552	2553	2554	2550	2551	2552	2553	2554
กรุงเทพมหานคร	68.3	68.4	67.0	66.2	67.8	31.7	31.6	33.0	33.8	32.2
กลาง	52.4	50.8	50.9	51.6	51.6	47.6	49.2	49.1	48.4	48.4
เหนือ	25.5	25.7	26.2	28.4	27.8	74.5	74.3	73.8	71.6	72.2
ตะวันออกเฉียงเหนือ	20.2	20.6	21.4	22.4	23.0	79.8	79.4	78.6	77.6	77.0
ใต้	40.6	39.7	40.2	41.9	39.7	59.4	60.3	59.8	58.1	60.3
ทั่วราชอาณาจักร	37.3	36.3	36.6	37.6	37.4	62.7	63.7	63.4	62.4	62.6
จำนวน (ล้านคน)	(13.84)	(13.73)	(14.05)	(14.56)	(14.73)	(23.28)	(24.11)	(24.32)	(24.13)	(24.59)

ที่มา : การสำรวจแรงงานนอกระบบ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

2.3.2 ความยากจนยังคงกระจุกตัวหนาแน่นอยู่ในเขตชนบท ซึ่งมีสัดส่วนคนจนถึงร้อยละ 16.7 เทียบกับร้อยละ 9.0 ในเขตเมือง ในจำนวนคนจนรวม 8.8 ล้านคนในปี 2554 นั้นประมาณ 6.0 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 69.0 ของคนจนทั้งประเทศอาศัยอยู่ในเขตชนบท โดยเฉพาะในเขตชนบทของภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีคนจนประมาณ 2.7 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 30.5 ของคนจนทั้งประเทศ และเขตชนบทของภาคเหนือมีคนจนประมาณ 1.4 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 15.8 ของคนจนทั้งประเทศ สาเหตุของความยากจนในชนบทส่วนหนึ่งเป็นไปตามลักษณะโครงสร้างกระจายตัวของประชากร โครงสร้างอาชีพ และโครงสร้างรายได้ ซึ่งร้อยละ 54.5 ของประชากรทั้งประเทศอยู่ในเขตชนบท และอาชีพหลักของคนในชนบทอยู่ในภาคการเกษตร (ผู้ถือครองทำการเกษตร ผู้ทำประมง ป่าไม้ เลี้ยงสัตว์และบริการเกษตร คนงานเกษตร) และเป็นผู้ที่ไม่มีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ⁴ ซึ่งรวมกันสูงถึงร้อยละ 54.3 ของประชากรในเขตชนบททั้งหมด ในขณะที่ในเขตเมืองกลุ่มอาชีพดังกล่าวมีเพียงร้อยละ 19.1 ของประชากรในเขตเมืองทั้งหมดเท่านั้น ในส่วนรายได้ประจำของครัวเรือนเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนของประชากรในเขตชนบทต่ำกว่ารายได้ในเขตเมืองที่อยู่ใน

⁴ ผู้ที่ไม่มีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ หมายถึง เด็ก คนชรา แม่บ้าน นักเรียน คนพิการไม่สามารถทำงานได้ ผู้มีรายรับจากบำนาญบำนาญ.

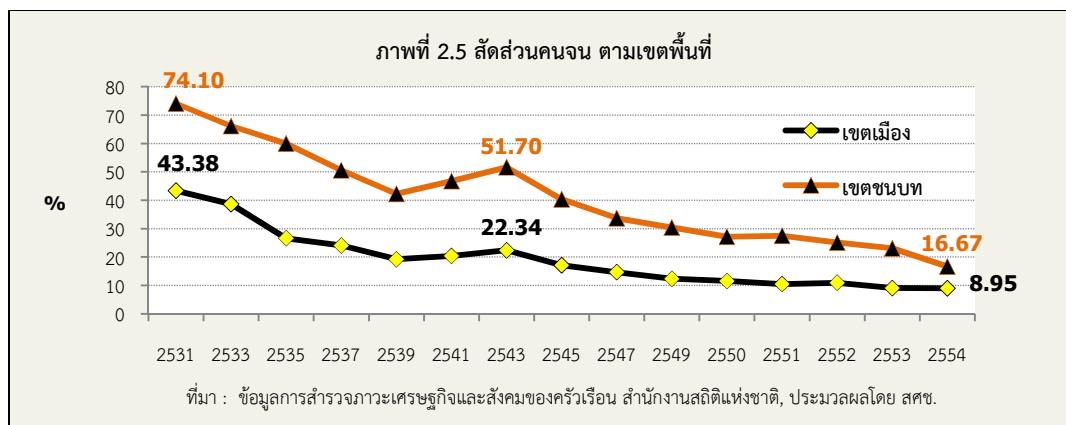
สาขาอาชีพเดียวกัน และผู้ที่มีอาชีพหลักทางด้านการเกษตรจะมีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่าอาชีพอื่น สาเหตุของความยากจนในชนบทที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือการขาดการเข้าถึงบริการทางสังคม สาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐานที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงของประชาชนในชนบท เนื่องจากบริการพื้นฐานของรัฐทั้งสถานศึกษา สถานพยาบาล และอื่น ๆ กระจุกตัวอยู่ในเขตเมืองเป็นส่วนใหญ่ คนชนบทจึงมีโอกาสเข้าถึงได้น้อยกว่าและเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางเพื่อไปใช้บริการสูงกว่าคนในเขตเมืองซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต

2.3.3 แม้ว่าคนจนเมืองในปี 2554 จะมีเพียง 2.7 ล้านคนซึ่งคิดเป็นร้อยละ 31.0 ของคนจนทั้งประเทศ แต่ปัญหาความยากจนในเมืองมีความซับซ้อนและมีความเสี่ยงต่อคุณภาพชีวิตมากกว่าในชนบท คนจนเมืองมักจะเป็นแรงงานย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมือง เนื่องด้วยปัญหาที่ทำกิน ความแห้งแล้งภัยพิบัติทางธรรมชาติ และความขาดแคลนในด้านปัจจัยโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ เป็นปัจจัยผลักดัน (Push factors) ที่ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรเข้าสู่เมืองมาทำงานในสาขาการผลิตที่ผลิตและผลิตภาพต่ำโดยเฉพาะในสาขาการก่อสร้าง ในช่วงนอกฤดูกาลทำนาซึ่งเป็นการเคลื่อนย้ายเป็นฤดูกาล รวมทั้งการเคลื่อนย้ายเข้าสู่ภาคการค้าและบริการที่ใช้ทักษะต่ำและค่าจ้างแรงงานต่ำ ในขณะเดียวกันก็มีปัจจัยดึงดูด (Pull factors) ในเขตเมืองโดยเฉพาะในกรุงเทพและปริมณฑลทั้งบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและเข้าถึงได้มากกว่าและโอกาสในการหางานทำ จากปัจจัยดังกล่าวส่งผลให้ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาสัดส่วนการจ้างงานในภาคเกษตรปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยมีการเคลื่อนย้ายแรงงานออกจากภาคเกษตรซึ่งส่วนใหญ่เป็นการเคลื่อนเข้าสู่ภาคค้าส่ง ค้าปลีก การก่อสร้าง และภาคบริการอื่นๆ ส่วนหนึ่งเพราะเป็นสาขาที่ใช้แรงงานทักษะต่ำประกอบกับเศรษฐกิจสาขาการค้าปลีก ค้าส่ง โรงแรมและภัตตาคารมีการขยายตัวมาก แม้ว่าผลตอบแทนต่อหัวของสาขาเศรษฐกิจดังกล่าวปรับเปลี่ยนขึ้นช้ากว่าในภาคอุตสาหกรรม การเงินการธนาคาร และภาคราชการ แต่เมื่อเทียบกับค่าจ้างแรงงานในภาคเกษตรแล้วค่าจ้างแรงงานในภาคการค้าและบริการก็ยังคงสูงกว่าในภาคเกษตร

นอกจากนั้น แรงงานที่เคลื่อนย้ายจากภาคเกษตรมักจะไม่มีความชำนาญเฉพาะด้าน จึงทำให้ขาดความยืดหยุ่นและเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมหลายประเภทได้ยาก อาทิ อุตสาหกรรมกรรม อีเล็กทรอนิกส์ และอุตสาหกรรมยานยนต์นั้นต้องใช้ทักษะเฉพาะด้านและเป็นทักษะที่สูงกว่า ดังนั้นแม้ว่าแรงงานในภาคบริการจะเพิ่มขึ้นมากแต่ส่วนแบ่งรายได้ก็ยังน้อยเมื่อเทียบกับภาคอุตสาหกรรม การเงินการธนาคารและภาคราชการ คาดว่าปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดดังกล่าวจะยังมีอิทธิพลต่อการย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมือง ปัญหาคนจนเมืองจึงยังมีความสำคัญ โดยเฉพาะในเรื่องปัญหาที่อยู่อาศัยซึ่งคนจนเมืองส่วนใหญ่อยู่ใน “ชุมชนแออัด” หรือ “ชุมชนผู้มีรายได้น้อย”⁵ ปัญหาการขาดแคลนหรือด้อยคุณภาพด้านสาธารณูปโภค ประปา ไฟฟ้า และสิ่งอำนวยความสะดวกในการคมนาคม ตลอดจนปัญหาระบบกำจัดขยะและบำบัดของเสียที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตความเป็นอยู่ รวมทั้งปัญหาอาชญากรรมในเมืองที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในชีวิตของคนจนเมือง ทั้งนี้คนจนเมืองนั้นอาจจะเป็นทั้งเหยื่อและผู้ก่อเหตุอาชญากรรมต่าง ๆ เพราะแรงกดดันในการดำรงชีวิตและการขาดระบบเครือข่ายสนับสนุนได้เช่นกัน นอกจากนี้ รายได้และมาตรฐานการดำรงชีวิตในเมืองที่สูงกว่ามาตรฐานค่าเฉลี่ยมากก็จะเป็นความแตกต่างระหว่างกลุ่มคนจนกับกลุ่มอื่นในเมืองได้มากและเกิดเป็นความแตกแยกในสังคม นอกจากนี้ ปัญหาเด็กและผู้สูงอายุที่ถูกทิ้งไว้ข้างหลังก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งของการย้ายถิ่นเข้าสู่เมืองที่ส่งผลกระทบต่อความอ่อนแอของสถาบันครอบครัว

⁵ การเคหะแห่งชาติได้กำหนดนิยามของ “ชุมชนผู้มีรายได้น้อย” ว่าเป็นชุมชนที่มีลักษณะ บ้านเรือนตั้งอยู่อย่างหนาแน่นในที่ที่ไม่ใช่ของตนเอง สภาพบ้านเรือนไม่มั่นคง ถนนหรือทางเดินแคบ ไม่มีทางระบายน้ำ คนในชุมชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพที่ไม่เป็นทางการ และคนที่อยู่อาศัยรู้สึกว่าเป็นชุมชนเดียวกัน ทำกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน

การแก้ปัญหาความยากจนเมืองจึงต้องดำเนินการอย่างครบวงจรทั้งปัญหาที่เกิดจากปัจจัยหลักและปัจจัยดิ่ง เช่น การลดช่องว่างระหว่างโอกาสและคุณภาพบริการทางสังคมและสาธารณสุขในเขตเมืองกับเขตชนบท การเตรียมความพร้อมด้านนโยบายที่อยู่อาศัยและการจัดระเบียบสังคมในเมือง



ตารางที่ 2.6 เส้นความยากจน สัดส่วนคนจน จำนวนคนจน และโครงสร้างของคนจน จำแนกตามเขตพื้นที่ ปี 2531- 2554

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	1,115	786	881	43.38	74.10	65.26	6,539	27,659	34,198	19.12	80.88	100
2533	1,223	853	962	38.65	66.18	58.08	6,203	25,480	31,683	19.58	80.42	100
2535	1,356	975	1,088	26.61	60.01	50.09	4,390	23,436	27,826	15.78	84.22	100
2537	1,460	1,030	1,159	24.04	50.62	42.65	4,077	20,057	24,134	16.89	83.11	100
2539	1,641	1,162	1,307	19.19	42.29	35.31	3,338	16,983	20,321	16.43	83.57	100
2541	1,886	1,382	1,536	20.38	46.79	38.72	3,651	19,068	22,719	16.07	83.93	100
2543	1,916	1,395	1,556	22.34	51.70	42.63	4,129	21,387	25,516	16.18	83.82	100
2545	1,958	1,431	1,607	17.09	40.41	32.64	3,429	16,228	19,657	17.45	82.55	100
2547	2,066	1,527	1,721	14.65	33.72	26.88	3,203	13,180	16,383	19.55	80.45	100
2549	2,281	1,782	1,973	12.29	30.38	23.43	2,924	11,582	14,506	20.16	79.84	100
2550	2,324	1,837	2,031	11.51	27.17	20.94	2,868	10,244	13,112	21.87	78.13	100
2551	2,445	1,978	2,170	10.44	27.53	20.49	2,725	10,269	12,994	20.97	79.03	100
2552	2,501	2,012	2,220	10.91	25.13	19.08	2,986	9,285	12,271	24.33	75.67	100
2553	2,569	2,099	2,305	9.03	23.09	16.91	2,591	8,451	11,042	23.47	76.53	100
2554	2,685	2,203	2,422	8.95	16.67	13.15	2,715	6,052	8,766	30.97	69.03	100

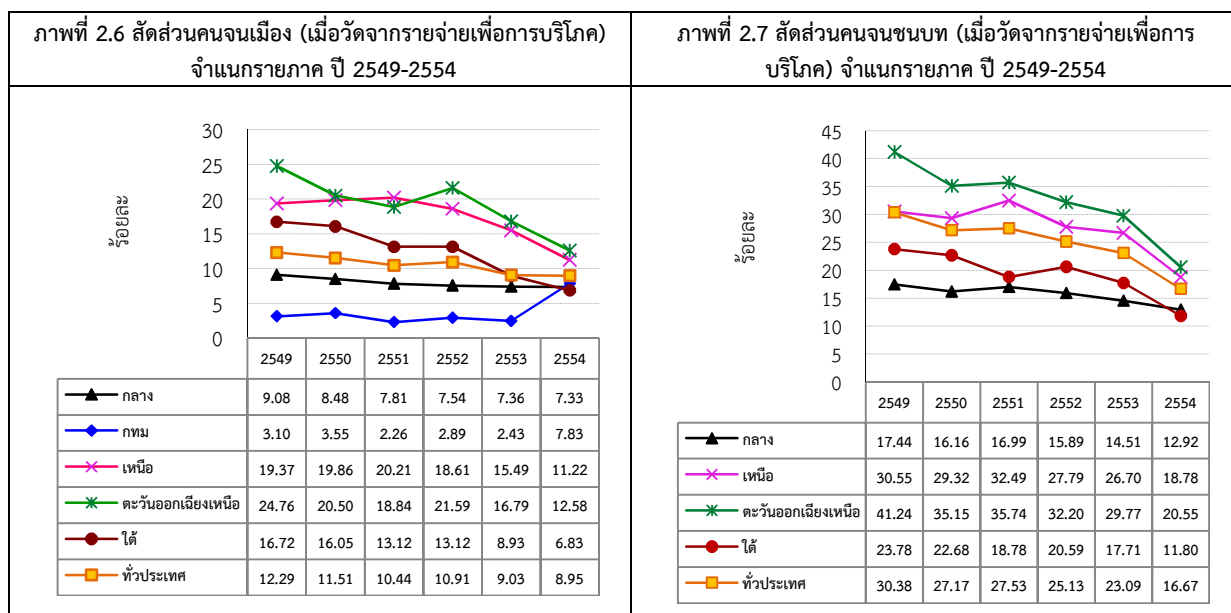
ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

หมายเหตุ : เส้นความยากจน (Poverty line) เป็นเครื่องมือสำหรับใช้วัดภาวะความยากจน โดยคำนวณจากต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของปัจเจกบุคคลในการได้มาซึ่งอาหารและ

สินค้าบริการที่จำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต

: สัดส่วนคนจน คำนวณจากจำนวนประชากรที่มีรายจ่ายเพื่อการบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจน หาดด้วย จำนวนประชากรทั้งหมด คูณด้วย 100

: จำนวนคนจน หมายถึงจำนวนประชากรที่มีรายจ่ายเพื่อการบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจน



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

ตารางที่ 2.7 จำนวนคนจน (เมื่อวัดจากรายจ่ายเพื่อการบริโภค) จำแนกตามภาคและเขตพื้นที่ ปี 2549-2554

ภาค	เขตเมือง (พันคน)						เขตชนบท (พันคน)					
	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2549	2550	2551	2552	2553	2554
กรุงเทพมหานคร	226	267	175	229	197	664						
กลาง	594	588	573	585	607	643	1,643	1,539	1,636	1,549	1,433	1,295
เหนือ	602	653	703	688	608	469	2,445	2,307	2,514	2,117	2,003	1,387
ตะวันออกเฉียงเหนือ	1,106	961	928	1,118	916	724	6,073	5,048	5,005	4,403	3,973	2,677
ใต้	395	399	345	365	263	215	1,422	1,350	1,114	1,216	1,042	692
ทั่วประเทศ (ร้อยละ)	2,924 (20.16)	2,868 (21.87)	2,725 (20.97)	2,986 (24.33)	2,591 (23.47)	2,715 (30.97)	11,582 (79.84)	10,244 (78.13)	10,269 (79.03)	9,285 (75.67)	8,451 (76.53)	6,052 (69.03)

ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

ตารางที่ 2.8 จำนวนประชากร รายได้ประจำเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนของประชากร และสัดส่วนคนจน จำแนกตามสถานภาพเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน และเขตพื้นที่ ปี 2554

สถานภาพเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน	จำนวนประชากร (พันคน)			รายได้ประจำ (บาท/คน/เดือน)			สัดส่วนคนจน (%) ¹		
	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม
ผู้ถือครองทำการเกษตร	1,412	10,728	12,140	7,105	5,731	5,890	21.17	18.34	18.67
- เป็นเจ้าของที่ดิน	1,167	9,040	10,207	7,443	5,865	6,046	20.68	17.44	17.81
- เช่าที่ดิน	245	1,688	1,933	5,498	5,010	5,072	23.51	23.17	23.21
ผู้ทำประมง ป่าไม้ ลำสัตว์ เก็บของป่า บริการเกษตร	143	634	777	3,702	3,925	3,884	43.22	39.39	40.10
ผู้ประกอบการธุรกิจ การค้า อุตสาหกรรมและบริการ	8,021	4,964	12,984	11,264	7,048	9,652	6.32	9.32	7.47
ผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ วิชาการ และนักบริหาร	5,262	2,257	7,519	19,203	11,478	16,884	1.14	3.03	1.71
คนงานเกษตร	332	1,962	2,294	4,291	3,966	4,013	34.71	29.65	30.38
คนงานทั่วไป	449	430	879	4,583	3,867	4,232	25.75	26.80	26.26
เสมียน พนักงาน พนักงานขายและให้บริการ	7,261	4,559	11,821	7,950	5,551	7,024	9.98	10.07	10.02
ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิตและก่อสร้าง	3,550	4,366	7,916	6,538	4,795	5,577	13.47	17.04	15.44
ผู้ไม่ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ	3,902	6,408	10,310	10,585	4,190	6,610	9.04	21.90	17.03
รวม	30,333	36,308	66,641	10,803	5,712	8,029	8.95	16.67	13.15

ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

1/ หมายถึง สัดส่วนคนจนต่อประชากรที่อยู่ในเขตเมือง (ชนบท) ที่อยู่ในสาขาอาชีพนั้น

ตารางที่ 2.9 โครงสร้างประชากร รายได้ประจำเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนของประชากร และโครงสร้างคนจน จำแนกตามสถานภาพเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน และเขตพื้นที่ ปี 2554									
สถานภาพเศรษฐกิจและสังคม ของครัวเรือน	โครงสร้างประชากร (%)			รายได้ประจำ(บาท/คน/เดือน)			โครงสร้างคนจน (%) ¹		
	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม	เมือง	ชนบท	รวม
ผู้ถือครองทำการเกษตร	4.7	29.5	18.2	7,105	5,731	5,890	11.0	32.5	25.9
- เป็นเจ้าของที่ดิน	3.8	24.9	15.3	7,443	5,865	6,046	8.9	26.0	20.7
- เช่าที่ดิน	0.8	4.6	2.9	5,498	5,010	5,072	2.1	6.5	5.1
ผู้ทำปศุสัตว์ เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงปศุสัตว์	0.5	1.7	1.2	3,702	3,925	3,884	2.3	4.1	3.6
ผู้ประกอบการธุรกิจ การค้า อุตสาหกรรมและบริการ	26.4	13.7	19.5	11,264	7,048	9,652	18.7	7.6	11.1
ผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ วิชาการและนักบริหาร	17.3	6.2	11.3	19,203	11,478	16,884	2.2	1.1	1.5
คนงานเกษตร	1.1	5.4	3.4	4,291	3,966	4,013	4.2	9.6	8.0
คนงานทั่วไป	1.5	1.2	1.3	4,583	3,867	4,232	4.3	1.9	2.6
เลี่ยม พนักงาน พนักงานขายและให้บริการ	23.9	12.6	17.7	7,950	5,551	7,024	26.7	7.6	13.5
ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิตและก่อสร้าง	11.7	12.0	11.9	6,538	4,795	5,577	17.6	12.3	13.9
ผู้ไม่ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ	12.9	17.6	15.5	10,585	4,190	6,610	13.0	23.2	20.0
รวม	100.0	100.0	100.0	10,803	5,712	8,029	100.0	100.0	100.0

ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

1/ หมายถึง ร้อยละของคนจนที่อยู่ในสาขาอาชีพนั้น ต่อประชากรทั้งหมดที่อยู่ในเขตเมือง (ชนบท)

2.3.4 จังหวัดที่มีปัญหาความยากจนเรื้อรัง 6 จังหวัด คือ แม่ฮ่องสอน ศรีสะเกษ บุรีรัมย์ ปัตตานี กาฬสินธุ์ และนราธิวาส นอกจากนี้ จังหวัดตากเริ่มน่าเป็นห่วงที่มีปัญหาความยากจนที่รุนแรงในปัจจุบัน

จังหวัดแม่ฮ่องสอนมีความหนาแน่นของคนจนสูงในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาและเป็นจังหวัดเดียวที่ติดลำดับจังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูงสุด 10 ลำดับแรกตลอดช่วงปี 2543-2554 ซึ่งสะท้อนถึงภาวะความยากจนเรื้อรัง โดยเฉพาะช่วงปี 2549-2554 เป็นจังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูงสุด โดยในปี 2554 สัดส่วนคนจนสูงถึงร้อยละ 60.3 ของประชากรทั้งจังหวัด นั่นคือเกินกว่าครึ่งหนึ่งของประชากรในจังหวัด แม่ฮ่องสอนเป็นคนยากจน สาเหตุที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนมีปัญหาคือความยากจนที่รุนแรง เนื่องจากสภาพภูมิประเทศที่เป็นภูเขาพื้นที่สูงทำให้การคมนาคมขนส่งเป็นไปด้วยความยากลำบาก และบริการพื้นฐานของรัฐ (การศึกษา สาธารณสุข ไฟฟ้า น้ำประปา และโทรศัพท์) เข้าถึงได้ยากและไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ ในบางพื้นที่ยังเข้าไปไม่ถึง จึงเป็นข้อจำกัดต่อการยกระดับคุณภาพชีวิต และการพัฒนาอาชีพและรายได้ ทั้งนี้ในปี 2554 ประชากรจังหวัดแม่ฮ่องสอนร้อยละ 33.3 ไม่เคยเรียนหนังสือ และร้อยละ 45.8 มีการศึกษาระดับประถมและต่ำกว่า ด้วยโครงสร้างการศึกษาดังกล่าวจึงเป็นข้อจำกัดในการพัฒนาองค์ความรู้เพื่อพัฒนาอาชีพและรายได้ ส่งผลให้ประชากรในจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีรายได้ประจำและค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ยต่ำที่สุด โดยมีรายได้ประจำเฉลี่ย 3,247 บาทต่อคนต่อเดือนซึ่งต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศถึง 2.5 เท่า และมีค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ย 2,354 บาทต่อคนต่อเดือนซึ่งต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศถึง 2.2 เท่า ทั้งนี้ ในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมาปัญหาความยากจนของจังหวัดแม่ฮ่องสอนค่อนข้างทรงตัวอยู่ในระดับที่รุนแรง กล่าวคือ มีสัดส่วนคนจนอยู่ในระดับเกินกว่าร้อยละ 70.0 ของประชากรทั้งจังหวัด อย่างไรก็ตาม ในปี 2554 สัดส่วนคนจนลดลงเหลือร้อยละ 60.3 ของประชากรทั้งจังหวัด ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลจากการขยายตัวของธุรกิจบริการด้าน

การท่องเที่ยว และเป็นผลจากการดำเนินมาตรการของรัฐบาลในการช่วยเหลือค่าครองชีพและการจัดสวัสดิการสำหรับกลุ่มด้อยโอกาสที่ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีความครอบคลุมทั่วถึงมากขึ้น เช่น เงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและคนพิการ การลดภาระค่าใช้จ่ายน้ำประปาและไฟฟ้าของครัวเรือน เป็นต้น

นอกจากจังหวัดแม่ฮ่องสอนแล้ว ยังมีจังหวัด **ศรีสะเกษ บุรีรัมย์ ปัตตานี กาฬสินธุ์ และ นราธิวาส** ที่ติดลำดับจังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูงสุด 10 ลำดับแรกเกือบทุกปี ซึ่ง 5 จังหวัดดังกล่าวน่าจะจัดได้ว่าเป็นจังหวัดที่ประสบปัญหาความยากจนเรื้อรังที่ควรเอาใจใส่เป็นพิเศษในการแก้ไขปัญหาความยากจน เช่นเดียวกับจังหวัดแม่ฮ่องสอน

นอกจากนี้ **จังหวัดตาก** เริ่มน่าเป็นห่วงที่มีปัญหาความยากจนที่รุนแรงในปัจจุบัน โดยเริ่มติดลำดับจังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูงสุด 10 ลำดับแรกมาตั้งแต่ปี 2551 ติดต่อกันถึงปี 2554 และในปี 2554 จังหวัดตากมีสัดส่วนคนจนสูงสุดเป็นลำดับ 2 รองจากจังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยมีสัดส่วนคนจนสูงถึงร้อยละ 43.5 ของประชากรทั้งจังหวัด จึงต้องให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาความยากจนและติดตามสถานการณ์ความยากจนอย่างใกล้ชิด

ตารางที่ 2.10 จังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูงสุด 10 ลำดับแรก ในปี 2545- 2554

ลำดับ ที่	จังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูง (% ของประชากรในจังหวัด)								
	2543	2545	2547	2549	2550	2551	2552	2553	2554
1	อุดรธานี 81.65	สระแก้ว 70.49	สระแก้ว 69.16	แม่ฮ่องสอน 72.03	แม่ฮ่องสอน 76.20	แม่ฮ่องสอน 71.60	แม่ฮ่องสอน 76.54	แม่ฮ่องสอน 72.31	แม่ฮ่องสอน 60.29
2	หนองบัวลำภู 76.50	นราธิวาส 67.63	แม่ฮ่องสอน 60.11	นราธิวาส 70.12	นราธิวาส 54.51	กาฬสินธุ์ 56.97	ศรีสะเกษ 60.18	ศรีสะเกษ 55.94	ตาก 43.53
3	สุรินทร์ 73.80	อุทัยธานี 63.25	หนองบัวลำภู 53.92	สระแก้ว 59.99	ศรีสะเกษ 50.03	ศรีสะเกษ 54.88	นราธิวาส 56.16	ปัตตานี 54.76	ศรีสะเกษ 35.94
4	นราธิวาส 73.33	หนองบัวลำภู 62.85	ตาก 51.81	บุรีรัมย์ 55.18	สระแก้ว 49.47	ปัตตานี 51.62	กาฬสินธุ์ 52.76	กาฬสินธุ์ 52.78	บุรีรัมย์ 33.69
5	แม่ฮ่องสอน 73.04	ตาก 62.78	ชัยภูมิ 51.66	อุบลราชธานี 51.88	บุรีรัมย์ 48.48	สระแก้ว 46.24	ปัตตานี 52.53	นครพนม 47.40	ปัตตานี 33.49
6	ยโสธร 70.27	ศรีสะเกษ 62.58	สุรินทร์ 51.49	ชัยภูมิ 47.14	ปัตตานี 45.71	บุรีรัมย์ 42.85	บุรีรัมย์ 49.27	ตาก 47.31	กาญจนบุรี 32.59
7	สระแก้ว 70.01	สุรินทร์ 60.54	สกลนคร 49.94	ปัตตานี 46.44	กาฬสินธุ์ 42.39	นครพนม 41.51	สระแก้ว 45.35	สระแก้ว 42.03	ยโสธร 32.58
8	เพชรบูรณ์ 69.26	เพชรบูรณ์ 57.69	ปัตตานี 49.60	ศรีสะเกษ 44.81	สุโขทัย 41.49	นราธิวาส 40.67	ยะลา 42.12	นราธิวาส 36.90	นครพนม 32.30
9	สุพรรณบุรี 68.93	แม่ฮ่องสอน 57.14	บุรีรัมย์ 49.28	กาฬสินธุ์ 43.23	ชัยภูมิ 41.44	ชัยภูมิ 39.62	ตาก 39.70	บุรีรัมย์ 33.63	ราชบุรี 30.10
10	สกลนคร 67.21	ลำปาง 56.63	กาฬสินธุ์ 48.10	นครพนม 38.41	สุรินทร์ 37.76	ตาก 39.58	นครพนม 38.76	อุดรดิตถ์ 31.06	กาฬสินธุ์ 28.63

ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

ตารางที่ 2.11 รายได้ประจำและค่าใช้จ่ายอุปโภคบริโภคของครัวเรือนเฉลี่ยต่อคนต่อเดือน ของ 10 จังหวัดที่มีค่าใช้จ่ายอุปโภคบริโภคเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนต่ำที่สุด ปี 2554			ตารางที่ 2.12 เปรียบเทียบโครงสร้างประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไป ตามระดับการศึกษา ปี 2554		
จังหวัด/ ประเทศ	รายได้ประจำ เฉลี่ย	ค่าใช้จ่ายอุปโภค บริโภคเฉลี่ย	โครงสร้างประชากร (%)		
	บาท/คน/เดือน	บาท/คน/เดือน	การศึกษาสูงสุด	แม่ฮ่องสอน	ทั่วประเทศ
แม่ฮ่องสอน	3,247	2,354	ไม่เคยเรียน	33.25	4.30
ตาก	4,384	3,089	ก่อนประถมศึกษา	2.45	2.37
ศรีสะเกษ	4,026	3,101	ประถมศึกษา	43.38	51.51
บุรีรัมย์	5,251	3,654	มัธยมต้น	9.15	15.38
ปัตตานี	4,000	3,291	มัธยมปลาย	5.91	12.41
กาญจนบุรี	5,082	3,973	อนุปริญญา	1.56	3.42
ยโสธร	6,358	3,598	ปริญญาตรี	4.09	9.24
นครพนม	4,540	3,595	ปริญญาโท	0.21	1.17
ราชบุรี	6,270	4,079	ปริญญาเอก		0.06
กาฬสินธุ์	5,303	3,348	การศึกษ้อื่นๆ		0.09
เฉลี่ยทั่วประเทศ	8,029	5,268	ไม่ทราบ		0.04
			รวม	100	100

ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

2.3.5 ประชากรวัยเด็กและผู้สูงอายุมีสัดส่วนคนจนสูงกว่าวัยแรงงาน และประชากรวัยเด็กและผู้สูงอายุที่อยู่ในชนบทมีสัดส่วนคนจนค่อนข้างสูง

ประชากรวัยเด็กและผู้สูงอายุมีสัดส่วนคนจนสูงกว่าวัยแรงงานเนื่องด้วยศักยภาพของผู้สูงอายุและเด็กซึ่งมีความสามารถจำกัดในการทำงานหาเลี้ยงตนเอง ในปี 2554 โดยภาพรวมของประเทศ เด็กที่ยากจนมีสัดส่วนร้อยละ 17.8 ของประชากรวัยเด็กทั้งหมด และผู้สูงอายุที่ยากจนมีสัดส่วนร้อยละ 16.1 ของผู้สูงอายุทั้งหมด ในขณะที่วัยแรงงานมีสัดส่วนคนจนเพียงร้อยละ 11.0 ของประชากรวัยแรงงานทั้งหมดเท่านั้น ถ้าพิจารณาเฉพาะในเขตชนบท พบว่า เด็กและผู้สูงอายุมีสัดส่วนคนจนสูงถึงร้อยละ 20.4 และร้อยละ 20.7 ตามลำดับ ในขณะที่วัยแรงงานมีสัดส่วนคนจนร้อยละ 14.2 เนื่องด้วยศักยภาพของผู้สูงอายุและเด็กซึ่งมีความสามารถจำกัดในการทำงานหาเลี้ยงตนเองต้องพึ่งพิงวัยแรงงานจึงเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงต่อภาวะความยากจน ประกอบกับสังคมไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุทำให้ความเสี่ยงที่จะเกิดปัญหาความยากจนในกลุ่มผู้สูงอายุจึงมีมากขึ้นโดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ยากจนและถูกทอดทิ้งให้อยู่คนเดียว จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนปี 2554 มีผู้สูงอายุที่ยากจนและอยู่คนเดียวมากกว่า 151,000 คน และมีครัวเรือนยากจนที่มีแต่ผู้สูงอายุอยู่ในครัวเรือนมากกว่า 308,000 ครัวเรือนโดยมีผู้สูงอายุที่ยากจนอยู่ในครัวเรือนดังกล่าวประมาณ 476,000 คน ซึ่งผู้สูงอายุดังกล่าวเป็นกลุ่มเป้าหมายที่ต้องให้การช่วยเหลือและดูแลอย่างใกล้ชิด นอกจากนี้คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุและเด็กนั้นมีความเสี่ยงจากภัยพิบัติทางธรรมชาติและ การเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศที่รุนแรงมากกว่ากลุ่มวัยแรงงานที่ช่วยเหลือตนเองในภาวะวิกฤตได้ดีกว่า ในการวางระบบป้องกันภัยพิบัติจะต้องคำนึงผลกระทบต่อกลุ่มประชากรแต่ละช่วงวัยด้วย สำหรับเด็กที่ยากจนนั้นจะมีความเสี่ยงทั้งในเรื่องสุขภาพที่อาจจะขาดสารอาหารและคุณภาพการเรียนรู้ จึงต้องให้การดูแลด้านอาหารและการศึกษาเพื่อให้เติบโตได้เหมาะสมตามวัยและมีทักษะความรู้เพียงพอที่จะประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ในอนาคตจะได้หลุดพ้นจากความยากจน โดยการพัฒนาเด็กต้องให้ความสำคัญมากที่สุดในช่วงปฐมวัยอายุ 0-5 ปี ซึ่งเป็นช่วงการพัฒนาทุนมนุษย์ที่สำคัญที่สุด

ตารางที่ 2.13 สัดส่วนและจำนวนคนจน จำแนกตามเขตพื้นที่และตามกลุ่มวัยประชากร ปี 2550-2554

เขตพื้นที่	กลุ่มวัยประชากร	สัดส่วนคนจน (ร้อยละ)					จำนวนคนจน (พันคน)				
		2550	2551	2552	2553	2554	2550	2551	2552	2553	2554
เขตเมือง	วัยเด็ก (ต่ำกว่า 15 ปี)	16.17	14.99	14.84	12.97	13.51	752	725	732	657	672
	วัยแรงงาน (15-59 ปี)	9.37	8.35	9.00	7.17	7.63	1,607	1,489	1,680	1,411	1,585
	ผู้สูงอายุ (60 ปีขึ้นไป)	16.32	14.94	15.17	13.26	9.96	509	511	574	524	458
	รวม	11.51	10.44	10.91	9.03	8.95	2,868	2,725	2,986	2,591	2,715
เขตชนบท	วัยเด็ก (ต่ำกว่า 15 ปี)	31.40	32.19	29.11	27.67	20.43	3,013	2,978	2,570	2,368	1,630
	วัยแรงงาน (15-59 ปี)	23.72	23.72	22.04	20.00	14.17	5,335	5,342	4,958	4,453	3,132
	ผู้สูงอายุ (60 ปีขึ้นไป)	33.71	35.24	31.26	28.20	20.69	1,895	1,949	1,757	1,629	1,290
	รวม	27.17	27.53	25.13	23.09	16.67	10,244	10,269	9,285	8,451	6,052
ทั่วประเทศ	วัยเด็ก (ต่ำกว่า 15 ปี)	26.43	26.29	23.99	22.21	17.77	3,765	3,702	3,302	3,025	2,301
	วัยแรงงาน (15-59 ปี)	17.52	16.92	16.13	13.98	11.01	6,942	6,831	6,638	5,864	4,717
	ผู้สูงอายุ (60 ปีขึ้นไป)	27.50	27.49	24.79	22.13	16.13	2,404	2,460	2,331	2,153	1,748
	รวม	20.94	20.49	19.08	16.91	13.15	13,112	12,994	12,271	11,042	8,766

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนสำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

2.3.6 ปัญหาความยากจนในภาคเกษตรจะสูงกว่านอกภาคเกษตรเกือบ 2 เท่า โดยในภาคเกษตรมีสัดส่วนคนจนร้อยละ 21.5 ของประชากรในภาคเกษตรทั้งหมด ในขณะที่สัดส่วนคนจนนอกภาคเกษตรมีเพียงร้อยละ 10.7 ของประชากรนอกภาคเกษตรทั้งหมด

พิจารณาจากโครงสร้างเศรษฐกิจและแรงงานของประเทศ พบว่า ภาคเกษตรรองรับแรงงานถึง 14.9 ล้านคนหรือร้อยละ 38.7 ของผู้มีงานทำทั้งหมดในปี 2554 ในขณะที่ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศภาคเกษตรเป็นเพียงร้อยละ 8.6 จึงเป็นปัญหาทั้งความยากจนในภาคเกษตรและความเหลื่อมล้ำระหว่างสาขาการผลิต การวิเคราะห์ปัญหาความยากจนตามสถานภาพเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พบว่า คนจนร้อยละ 37.4 ของคนจนทั้งหมดอยู่ในภาคเกษตร⁶ ซึ่งส่วนหนึ่งสะท้อนถึงโครงสร้างอาชีพของประชากรที่ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพหลักด้านการเกษตรแต่รายได้ประจำของครัวเรือนที่ประกอบอาชีพหลักด้านการเกษตรโดยเฉลี่ยต่ำกว่าอาชีพอื่น รายได้จากการเกษตรมักจะไม่สม่ำเสมอขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศ และเกษตรกรบางส่วนขาดที่ดินทำกินเป็นของตนเองต้องเช่าที่ดินทำการเกษตรและต้องไปรับจ้างผู้อื่นทำการเกษตร ซึ่งครัวเรือนที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองต้องเช่าที่ดินทำการเกษตรและต้องไปรับจ้างผู้อื่นทำการเกษตรมีจำนวนทั้งหมด 1.2 ล้านครัวเรือน ในจำนวนนี้เป็นครัวเรือนยากจนมากกว่า 281,000 ครัวเรือน (คนจนมากกว่า 1.1 ล้านคน) จากปัจจัยและโครงสร้างดังกล่าวประเทศไทยจึงมีปัญหาความยากจนในภาคเกษตรมาอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2554 คนจนในภาคเกษตรคิดเป็นร้อยละ 21.5 ของประชากรในภาคเกษตรทั้งหมด ขณะที่คนจนนอกภาคเกษตร⁷ คิดเป็นร้อยละ 10.7 ของประชากรนอกภาคเกษตรทั้งหมด สะท้อนให้เห็นว่าปัญหาความยากจนในภาคเกษตรมีมากกว่าปัญหาความยากจนนอกภาคเกษตรประมาณ 2 เท่า และเมื่อพิจารณาจากภาพรวมคนจนจำนวน 8.8 ล้านคนในปี 2554 พบว่ามีถึงร้อยละ 37.4 อยู่ในภาคเกษตร ในขณะที่อีก

⁶ ภาคเกษตร ประกอบด้วย ผู้ถือครองทำการเกษตร ผู้ทำประมงป่าไม้ ล่าสัตว์ เก็บของป่าบริการเกษตร และ คนงานเกษตร

⁷ นอกภาคเกษตร ประกอบด้วย ผู้ประกอบธุรกิจการค้าอุตสาหกรรมและบริการ ผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ วิชาการ และนักบริหาร คนงานทั่วไป เสมียน พนักงาน พนักงานขายและให้บริการ ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิตและก่อสร้าง รวมทั้งผู้ไม่ได้ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ

ร้อยละ 62.6 กระจายอยู่ในภาคเศรษฐกิจอื่นที่ไดรรวมผู้ไม่ได้ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจเอาไว้ด้วย แม้ว่าปัญหาความยากจนในภาคเกษตรยังคงอยู่ในระดับค่อนข้างสูงในปัจจุบันแต่ปัญหาความยากจนในภาคเกษตรได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง จากสัดส่วนคนจนในภาคเกษตรร้อยละ 53.5 ในปี 2545 ลดเหลือร้อยละ 35.9 และร้อยละ 21.5 ในปี 2552 และปี 2554 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม การแก้ปัญหาในภาคเกษตรควรให้ความสำคัญลำดับแรกกับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ทำประมง ป่าไม้ ลำสัตว์ เกษของป่า บริการทางเกษตร คนงานเกษตร และผู้ถือครองทำ การเกษตรที่เช่าที่ดิน ซึ่งมีสัดส่วนคนจนค่อนข้างสูงถึงร้อยละ 40.1 ร้อยละ 30.4 และร้อยละ 23.2 ตามลำดับ และเป็นกลุ่มที่มีรายได้ประจําเฉลี่ยต่อคนค่อนข้างต่ำ ดังนั้นการแก้ปัญหาโดยเน้นการพัฒนาความรู้ทักษะการ ประกอบอาชีพที่มีความสอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป การส่งเสริมสนับสนุนให้ เข้าถึงทรัพยากร ที่ดินทำกิน และแหล่งเงินทุน

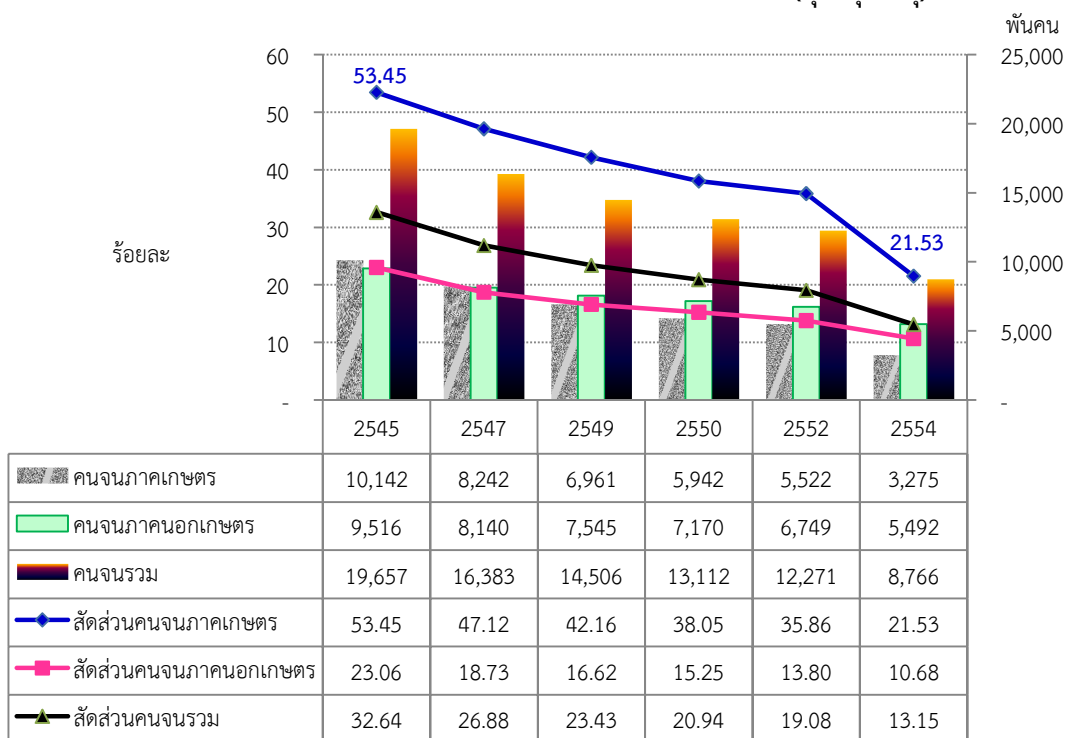
ตารางที่ 2.14 สัดส่วนและจำนวนคนจน (เมื่อวัดจากรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค)
จำแนกตามสถานภาพเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือน

สถานภาพเศรษฐกิจของครัวเรือน	สัดส่วนคนจน (ร้อยละ) ^{1/}				จำนวนคนจน (พันคน)			
	2549	2550	2552	2554	2549	2550	2552	2554
ผู้ถือครองทำการเกษตร	40.33	36.15	33.74	18.67	5,180	4,460	4,102	2,266
- เป็นเจ้าของที่ดิน	40.90	36.54	34.81	17.81	4,235	3,679	3,470	1,818
- เช่าที่ดิน	37.97	34.44	28.88	23.21	945	781	631	449
ผู้ทำประมงป่าไม้ ลำสัตว์ เกษของป่าบริการเกษตร	52.86	53.12	52.37	40.10	597	657	577	312
ผู้ประกอบการ การค้า อุตสาหกรรมและบริการ	13.73	12.39	10.64	7.47	1,691	1,617	1,418	970
ผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ วิชาการ และนักบริหาร	3.13	2.59	2.04	1.71	199	173	150	129
คนงานเกษตร	46.61	40.37	39.37	30.38	1,183	825	843	697
คนงานทั่วไป	41.94	42.28	31.31	26.26	235	232	175	231
เสมียน พนักงาน พนักงานขายและให้บริการ	11.72	10.66	11.71	10.02	1,094	993	1,381	1,184
ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิตและก่อสร้าง	23.22	21.92	21.30	15.44	1,965	1,922	1,607	1,222
ผู้ไม่ได้ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ	28.14	25.89	24.22	17.03	2,362	2,233	2,018	1,756
ความยากจนเฉลี่ยทั้งประเทศ	23.43	20.94	19.08	13.15	14,506	13,112	12,271	8,766

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

1/ สัดส่วนคนจนในที่นี้เป็นการพิจารณาเฉพาะในแต่ละกลุ่มอาชีพนั้น ๆ เช่น ในกลุ่มที่ถือครองทำการเกษตรในปี 2554 มีผู้ที่อยู่ใต้เส้นความยากจนของกลุ่มนั้น ๆ ร้อยละ 18.67

ภาพที่ 2.8 เปรียบเทียบความยากจน ภาคเกษตรและภาคนอกเกษตร (ทุกกลุ่มอายุ)

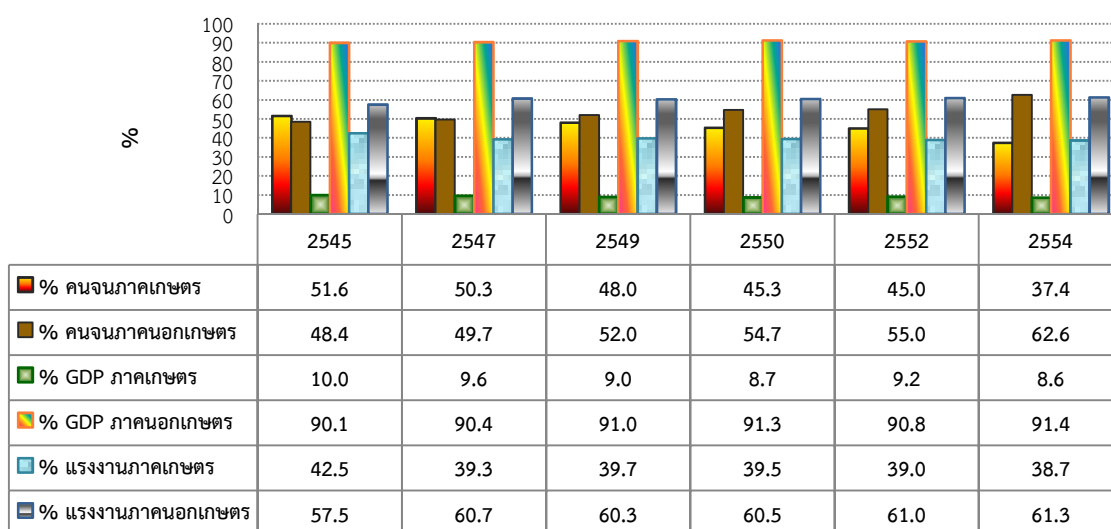


ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม

หมายเหตุ : ภาคเกษตร ประกอบด้วย ผู้ถือครองทำการเกษตร ผู้ทำประมง ป่าไม้ ลำสัตว์ เกษปของป่า บริการทางการเกษตร และคนงานเกษตร

: ภาคนอกเกษตร ประกอบด้วย ผู้ประกอบธุรกิจ การค้า อุตสาหกรรมและบริการ ผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ วิชาการ และนักบริหาร คนงานทั่วไป เสนียน พนักงาน พนักงานขายและให้บริการ ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิตและก่อสร้าง รวมทั้งผู้ไม่ได้ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ

ภาพที่ 2.9 โครงสร้างผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ โครงสร้างแรงงาน และโครงสร้างคนจน จำแนกตามภาคเกษตรและภาคนอกเกษตร



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

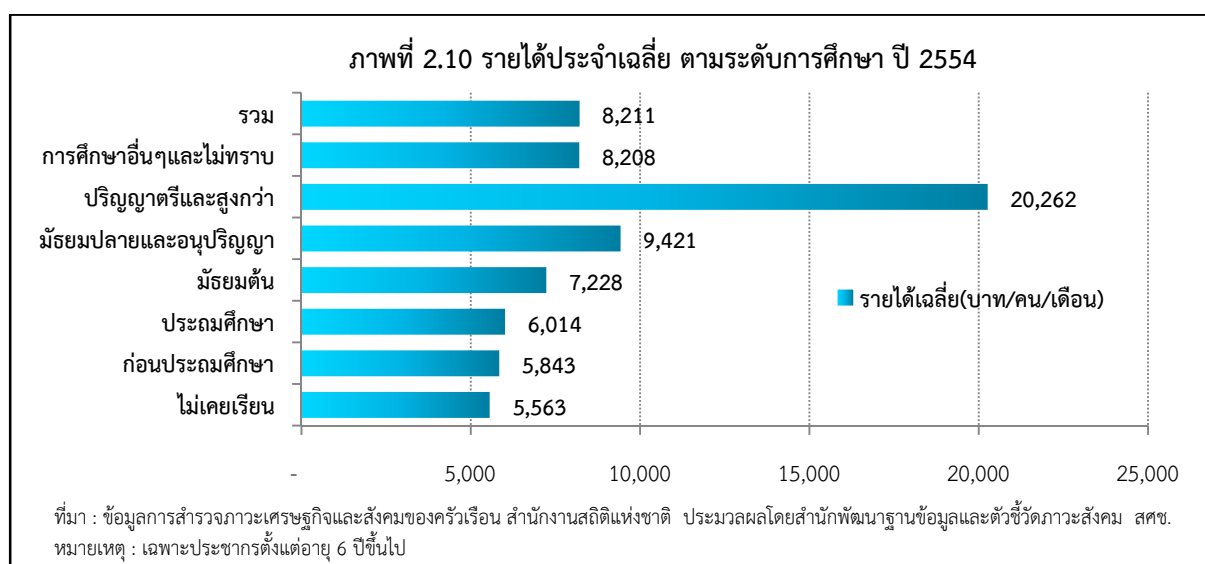
2.3.7 สัดส่วนคนจนลดลงตามระดับการศึกษาที่สูงขึ้น ซึ่งผู้ที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่าจะมีโอกาสเป็นคนจนสูง และรายได้เฉลี่ยของประชากรเพิ่มสูงขึ้นตามระดับการศึกษาที่สูงขึ้น โดยเฉพาะผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีและสูงกว่าจะมีรายได้เฉลี่ยสูงที่สุด

ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2554 แสดงว่ารายได้เฉลี่ยของประชากรเพิ่มสูงขึ้นตามระดับการศึกษาที่สูงขึ้น โดยเฉพาะผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีและสูงกว่ามีรายได้เฉลี่ยสูงกว่าผู้ที่จบการศึกษาระดับอื่นอย่างเห็นได้ชัด คนไทยที่อายุ 6 ปีขึ้นไปประมาณร้อยละ 58.2 จบการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่าและไม่เคยเรียนหนังสือ จึงทำให้คนกลุ่มนี้เผชิญกับข้อจำกัดในการสร้างฐานอาชีพและมีโอกาสที่จะเป็นคนจนค่อนข้างสูง นอกจากนี้จากข้อมูลสัดส่วนคนจนได้ชี้ให้เห็นว่า สัดส่วนคนจนจะลดลงตามระดับการศึกษาที่สูงขึ้น ผู้ที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่ารวมทั้งผู้ที่ไม่เคยเรียนหนังสือมีโอกาสเป็นคนจนสูง เนื่องจากระดับการศึกษาเป็นปัจจัยหนึ่งในการสร้างโอกาสการมีงานทำหรือการประกอบอาชีพ ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างรายได้สำหรับพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองและครอบครัว

ตารางที่ 2.15 จำนวนและสัดส่วนคนจน (เฉพาะประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไป) จำแนกตามระดับการศึกษา ปี 2550-2554

การศึกษาสูงสุด	สัดส่วนคนจน (%)					จำนวนคนจน (พันคน)				
	2550	2551	2552	2553	2554	2550	2551	2552	2553	2554
ไม่เคยเรียน	40.83	44.31	40.94	36.78	29.06	1,101	1,079	1,043	925	777
ก่อนประถมศึกษา	28.91	27.79	27.03	24.71	19.62	447	440	415	386	289
ประถมศึกษา	26.42	25.90	24.13	21.57	16.55	8,450	8,255	7,594	6,815	5,299
มัธยมต้น	15.83	16.12	15.94	13.47	11.51	1,341	1,400	1,430	1,250	1,100
มัธยมปลายและอนุปริญญา	7.32	7.59	7.65	6.83	5.21	612	653	711	643	513
ปริญญาตรีและสูงกว่า	0.85	0.66	1.04	0.66	0.67	40	36	60	40	43
การศึกษาอื่นๆและไม่ทราบ	32.49	46.29	37.63	55.98	52.35	13	25	14	23	43
รวม	20.77	20.28	18.90	16.67	12.98	12,004	11,887	11,267	10,083	8,065

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนสำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.



บทที่ 3

สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย

ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรม มักจะเป็นการกล่าวถึงความไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้ที่มีโอกาสกับผู้ที่ไม่ได้มีโอกาส ซึ่งโอกาสในที่นี้ก็คือโอกาสในการเข้าถึงและจัดการกลไกต่าง ๆ ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมนั้นบางครั้งก็เป็นเหตุ ในขณะที่บางครั้งก็เป็นผลในตัวเอง ที่เป็นเหตุเพราะความเหลื่อมล้ำจึงทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม หรือเนื่องจากคนเกิดมา "ไม่เท่ากัน" จึงก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำตามมา ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่พัวพันกันไปมา

ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยยังเป็นปัญหาสำคัญ ซึ่งสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำสะท้อนได้ทั้งในมิติของรายได้ที่เป็นตัวเงินและมิติที่ไม่เป็นตัวเงินอันได้แก่ โอกาสการเข้าถึงบริการสาธารณะที่มีคุณภาพทั้งตามสิทธิพื้นฐานและโอกาสที่เป็นทางเลือก การเข้าถึงทรัพยากรที่เป็นปัจจัยหลักในการประกอบอาชีพและสร้างรายได้ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและสิทธิต่าง ๆ ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยที่กลายเป็นปัญหาสำคัญในปัจจุบันนั้นเป็นผลพวงมาจากปัญหาพื้นฐานหลายด้านที่สั่งสมมานานทั้งปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม และการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในอดีตที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่าการพัฒนาทางสังคม ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจมีความก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็วแต่การพัฒนาคุณภาพคน คุณภาพชีวิต และระบบการคุ้มครองทางสังคมมีความก้าวหน้าช้ากว่า ในส่วนของการพัฒนาเศรษฐกิจเองก็เร่งพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและบริการทางการค้าและการเงินมากกว่าด้านการเกษตรและบริการด้านการศึกษาและสาธารณสุข มูลค่าเพิ่มและผลิตภาพการผลิตภาคเกษตรเพิ่มขึ้นช้ากว่าสาขาการผลิตอื่นมาก ในขณะที่ครัวเรือนเกษตรเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ นอกจากนั้นการพัฒนาเศรษฐกิจในอดีตมักจะกำหนดการขยายตัวเป็นเป้าหมายสำคัญมากกว่าการสร้างเสถียรภาพ การเพิ่มผลิตภาพ และการกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาอย่างเป็นธรรมให้ควบคู่กันไป นโยบายภาษีมักมุ่งเน้นในการกระตุ้นเศรษฐกิจและการจัดเก็บรายได้แต่ไม่ค่อยให้ความสำคัญในเรื่องผลกระทบต่อภาระการกระจายรายได้ และการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ปัญหาความเหลื่อมล้ำในมิติต่าง ๆ ระหว่างเขตเมืองกับเขตชนบทก็เป็นผลพวงที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาประเทศที่ไม่สมดุล ซึ่งมีแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแบบรวมศูนย์อำนาจการบริหารจัดการจากส่วนกลาง การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาทุนภาคอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ธุรกิจบริการ การท่องเที่ยวและการส่งออก มุ่งเน้นการเจริญเติบโตของสังคมเมือง การเปลี่ยนวิถีการผลิตด้านเกษตรกรรมจากการผลิตเพื่อยังชีพสู่เกษตรกรรมแผนใหม่ มุ่งผลิตเพื่อขายและใช้วัตถุดิบนำเข้าจากต่างประเทศ ทำให้เกิดช่องว่างทางด้านเศรษฐกิจระหว่างภาค เมืองและชนบท อันนำไปสู่การเกิดช่องว่างในด้านรายได้ของประชากร ทรัพยากรดิน น้ำ ป่าไม้ และทรัพยากรมนุษย์ถูกกำหนดให้ขับเคลื่อนไปในทิศทางที่สนับสนุนกระบวนการผลิตของภาคอุตสาหกรรมซึ่งแหล่งผลิตส่วนใหญ่ตั้งอยู่ตามเมืองใหญ่และหัวเมืองตามภูมิภาค ทำให้เกิดการดูดซับแรงงานจากภาคเกษตรกรรมในชนบทเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมในเขตเมืองและเข้าสู่นิคมอุตสาหกรรมต่าง ๆ นอกจากนี้ สถาบันการศึกษาระดับสูงและโรงพยาบาลขนาดใหญ่ส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานครและตามเมืองใหญ่ในภูมิภาคจึงส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำในโอกาสของการเข้าถึงบริการด้านการศึกษาและสาธารณสุขของประชาชน นอกจากนั้นการพัฒนาด้านบริการโครงสร้างพื้นฐานของรัฐทั้ง ถนน

ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ได้เริ่มต้นการพัฒนาจากในเขตเมืองก่อนแล้วจึงขยายไปสู่เขตชนบทเพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและตอบสนองความต้องการของภาคธุรกิจเป็นหลัก ด้วยทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศประกอบกับการรวมศูนย์ของการบริหารราชการแผ่นดินไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้การพัฒนามีความก้าวหน้าแตกต่างกันมากระหว่างพื้นที่ ระหว่างภาค และระหว่างเมืองและชนบท อันนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำในสังคม

นอกจากนั้น การบริหารราชการแผ่นดินโดยภาคราชการและภาคการเมืองที่ขาดประสิทธิภาพ ขาดความโปร่งใส และคอร์รัปชัน จึงเอื้อประโยชน์ต่อบางกลุ่มผลประโยชน์ในสังคม การบังคับใช้ภาษีขาดประสิทธิภาพ มีการหลบเลี่ยงภาษีในรูปแบบต่าง ๆ การบังคับใช้กฎหมายในภาพรวมยังขาดประสิทธิภาพหรือมีการบังคับใช้กฎหมายในหลายมาตรฐานทำให้คนบางกลุ่มไม่ได้รับการคุ้มครอง ขาดโอกาสและเข้าถึงทรัพยากร ในขณะที่ความล่าช้าในการกระจายอำนาจและการขาดการเสริมพลังให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและการบริหารจัดการทรัพยากรได้อย่างจริงจังส่งผลกระทบต่อสิทธิชุมชนและการจัดสรรทรัพยากรเพื่อประโยชน์ที่แท้จริงของกลุ่มรากหญ้าและชุมชน การกระจุกตัวของปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานและการรวมศูนย์ของการบริหารราชการแผ่นดินที่ส่วนกลางทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมีความก้าวหน้าแตกต่างกันมากในระหว่างพื้นที่ ระหว่างภาค และระหว่างเมืองและชนบท นอกจากนี้การคุ้มครองทางสังคมก็ยังไม่ครอบคลุมทั่วถึงโดยเฉพาะในด้านคุณภาพนั้นยังมีความแตกต่างกันมากในระหว่างพื้นที่และกลุ่มคนต่าง ๆ แรงงานที่อยู่นอกภาคทางการและกลุ่มด้อยโอกาสเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคมในรูปแบบต่าง ๆ ได้เพียงจำนวนน้อย

การวิเคราะห์จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน และข้อมูลจากแหล่งอื่น ๆ มีข้อสรุปสำคัญเกี่ยวกับสถานการณ์และลักษณะความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยในมิติต่าง ๆ ในปัจจุบัน ดังนี้

3.1 ความเหลื่อมล้ำในการกระจายความมั่งคั่ง (Wealth distribution)

ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยนับว่ายังเป็นปัญหาที่รุนแรงและก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคม ในปัจจุบันความมั่งคั่ง (Wealth distribution) มีการกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนจำนวนน้อยโดยเฉพาะในกลุ่มที่ร่ำรวยที่สุดร้อยละ 10 (Decile 10) โดยสะท้อนให้เห็นทั้งในด้าน 1) รายได้ 2) สินทรัพย์ทางการเงิน (Financial assets) เช่น เงินออมในบัญชีเงินฝากธนาคาร การถือครองตราสารหนี้ในตลาดตราสารหนี้ และ 3) การเป็นเจ้าของที่ดินและทรัพย์สินอื่นๆ (Physical assets) นอกจากนี้ยังมีความเหลื่อมล้ำในมิติอื่น ๆ ทั้งการเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพ การเข้าถึงทรัพยากร การเข้าถึงข้อมูลและข่าวสาร การเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศ การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียม และความเหลื่อมล้ำทางสังคมอื่น ๆ เช่น การกีดกัน/การแบ่งแยกระหว่างเพศ กลุ่มอายุ และกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ที่กลายเป็นข้อจำกัดสำหรับการพัฒนาประเทศให้เต็มศักยภาพ และเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาการกระจายความมั่งคั่งระหว่างกลุ่มประชาชนต่าง ๆ

3.1.1 ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้หรือการกระจายรายได้ : ในช่วง 20 กว่าปีที่ผ่านมาการกระจายรายได้ในภาพรวมดีขึ้นเล็กน้อยและยังมีช่องว่างระหว่างทุกกลุ่มรายได้อีกมาก ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ (Gini coefficient) อยู่ในระดับ 0.48-0.54 ในช่วงปี 2531-2554 ทั้งนี้โดยที่การกระจายรายได้ดีขึ้นเล็กน้อยในปี 2554 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ ลดลงจาก 0.487 ในปี 2552 เหลือ 0.484 ในปี 2554 ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการให้สวัสดิการมีความครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายมากขึ้น ทั้งสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแบบขั้นบันไดคนละ 500, 600, 700, 800 หรือ 1,000 บาท/คน/เดือนตามช่วงอายุที่มากขึ้น และเบี้ยยังชีพผู้พิการคนละ 500 บาท/คน/เดือน ซึ่งเป็นการกระจายรายได้ไปสู่ประชาชนผู้มี

รายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาสในสังคมที่ส่งผลให้การกระจายรายได้ดีขึ้น อย่างไรก็ตามค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ที่อยู่ในระดับ 0.484 ในปี 2554 นั้นสะท้อนว่าประเทศไทยยังมีปัญหาการกระจายรายได้ในระดับปานกลาง ผลประโยชน์ส่วนใหญ่จากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจยังคงอยู่กับคนกลุ่มเล็กๆ โดยเฉพาะกลุ่มคนรวยที่สุด 10% (Decile 10) เป็นเจ้าของรายได้ถึง 39.2% กลุ่มชั้นรายได้รองลงมาอีก 10% (Decile 9) เป็นเจ้าของรายได้ร้อยละ 15.1 และกลุ่ม Decile 8 เป็นเจ้าของรายได้ร้อยละ 10.9 ส่วนกลุ่มอื่น ๆ ที่เหลือเป็นเจ้าของรายได้กลุ่มละไม่ถึง 10% โดยเฉพาะกลุ่มคนจนที่สุด 10% (Decile 1) ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่อยู่ใต้เส้นความยากจน ถือครองรายได้เพียงร้อยละ 1.6 ของรายได้ทั้งหมด ความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มชั้นรายได้ต่างๆจึงมีมาก ทั้งความแตกต่างของรายได้กลุ่มคนรวยที่สุดกับกลุ่มระดับกลาง และความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มชั้นรายได้ระดับกลางเอง (60% ตรงกลาง) โดยเฉพาะความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มคนรวยที่สุดกับกลุ่มคนจนที่สุดนั้นห่างกันถึง 25.1 เท่า ดังนั้นการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้จึงควรพิจารณาบนพื้นฐานของความแตกต่างระหว่างกลุ่มชั้นรายได้ต่าง ๆ ไม่จำกัดอยู่เฉพาะความแตกต่างระหว่างกลุ่มคนที่มีรายได้สูงสุดกับต่ำสุดเท่านั้น การขยายฐานกลุ่มรายได้ระดับกลางให้กว้างขึ้นโดยการยกระดับกลุ่มรายได้ต่ำให้สูงขึ้นโดยการสนับสนุนการเข้าถึงทรัพยากรอย่างเป็นธรรม การสร้างโอกาสทางการศึกษาของบุตรหลานและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการเพิ่มทักษะในการประกอบอาชีพ รวมทั้งการจัดสวัสดิการที่จำเป็นตามสิทธิพื้นฐานให้สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริง และการสนับสนุนของกลุ่มระดับกลางที่มีต่อกลุ่มระดับล่างนับว่ามีความสำคัญซึ่งกลุ่มระดับกลางส่วนใหญ่มักจะเป็นกลุ่มข้าราชการ พ่อค้าคนกลาง และผู้ประกอบการในระดับท้องถิ่น รวมทั้งกลุ่มธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

ตาราง 3.1 สัดส่วนรายได้ของประชากร จำแนกตามกลุ่มประชากรตามระดับรายได้ (Decile by income)

กลุ่มประชากรตามระดับรายได้	สัดส่วนรายได้ของประชากร (ร้อยละ)												
	2531	2533	2535	2537	2539	2541	2543	2545	2547	2549	2550	2552	2554
กลุ่ม 10% ที่1 (จนสุด)	1.78	1.69	1.53	1.59	1.62	1.68	1.51	1.61	1.75	1.35	1.56	1.63	1.56
กลุ่ม 10% ที่2	2.80	2.60	2.42	2.48	2.56	2.62	2.44	2.57	2.73	2.48	2.68	2.83	3.05
กลุ่ม 10% ที่3	3.60	3.35	3.13	3.25	3.34	3.44	3.22	3.40	3.57	3.37	3.53	3.69	3.88
กลุ่ม 10% ที่4	4.45	4.19	3.93	4.10	4.21	4.31	4.05	4.29	4.46	4.31	4.49	4.63	4.77
กลุ่ม 10% ที่5	5.50	5.19	4.90	5.17	5.26	5.33	5.09	5.35	5.55	5.42	5.61	5.68	5.78
กลุ่ม 10% ที่6	6.89	6.51	6.20	6.51	6.57	6.67	6.41	6.70	6.90	6.82	7.02	7.05	7.04
กลุ่ม 10% ที่7	8.84	8.32	7.96	8.39	8.48	8.48	8.36	8.58	8.72	8.72	8.92	8.89	8.65
กลุ่ม 10% ที่8	11.78	11.18	10.95	11.29	11.42	11.34	11.47	11.52	11.61	11.54	11.57	11.49	10.94
กลุ่ม 10% ที่9	17.14	16.54	16.54	16.50	16.58	16.62	17.05	16.48	16.42	16.30	16.14	15.99	15.10
กลุ่ม 10% ที่10(รวยสุด)	37.23	40.43	42.44	40.72	39.95	39.51	40.40	39.50	38.31	39.70	38.47	38.11	39.21
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
สัดส่วนกลุ่มที่10/กลุ่มที่1 (เท่า)	20.91	23.96	27.65	25.62	24.62	23.57	26.80	24.47	21.92	29.51	24.61	23.36	25.09

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนสำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ตั้งแต่ปี 2549 เป็นต้นไป มีการบันทึกข้อมูลรายได้ติดลบหรือขาดทุน

: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2551และปี 2553 ไม่มีข้อมูลด้านรายได้ของครัวเรือน

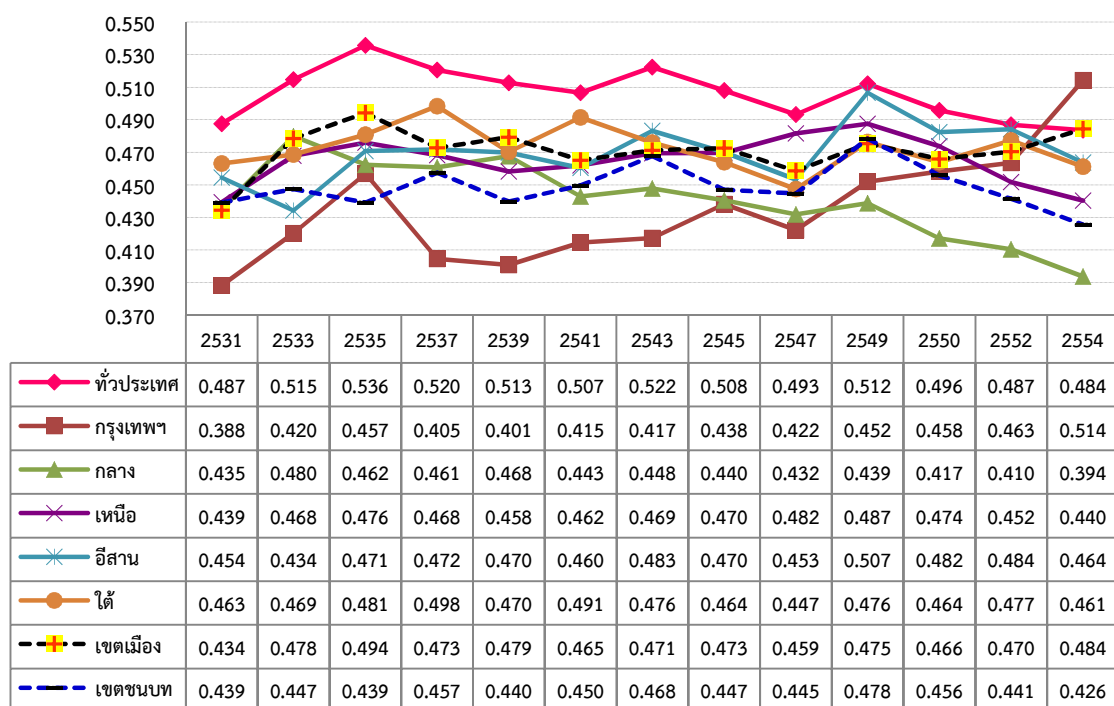
รายได้ หมายถึง รายได้ประจำที่ไม่รวมรายรับอื่นๆ (เช่น เงินทุนการศึกษา มรดก พินัยกรรม ของขวัญประกันสุขภาพ ประกันภัยและประกันชีวิต/ประกันสังคม เงินถูกสลาก เงินรางวัลค่านายหน้าและเงินได้จากการพนัน เป็นต้น)

ตาราง 3.2 รายได้เฉลี่ยและการถือครองรายได้ของประชากร จำแนกกลุ่มประชากรตามระดับรายได้ (Decile by income) ปี2554

กลุ่มประชากรตามระดับรายได้	รายได้เฉลี่ย (บาท/คน/เดือน)	ช่วงรายได้			สัดส่วนรายได้ (ร้อยละ)	กลุ่มรายสุดต่อกลุ่มอื่นๆ (เท่า)
กลุ่ม 10% ที่ 1 (จนที่สุด)	1,254	-309,575.00	-	2,082.00	1.56	25.09
กลุ่ม 10% ที่ 2	2,453	2,082.20	-	2,799.20	3.05	12.84
กลุ่ม 10% ที่ 3	3,119	2,799.25	-	3,463.50	3.88	10.09
กลุ่ม 10% ที่ 4	3,834	3,463.80	-	4,223.00	4.77	8.21
กลุ่ม 10% ที่ 5	4,642	4,223.25	-	5,098.50	5.78	6.78
กลุ่ม 10% ที่ 6	5,652	5,098.60	-	6,250.00	7.04	5.57
กลุ่ม 10% ที่ 7	6,958	6,250.50	-	7,736.50	8.65	4.53
กลุ่ม 10% ที่ 8	8,777	7,736.75	-	10,099.50	10.94	3.58
กลุ่ม 10% ที่ 9	12,123	10,100.00	-	15,122.00	15.10	2.60
กลุ่ม 10% ที่ 10 (รวยที่สุด)	31,478	15,122.20	-	3,560,833.50	39.21	1.00
เฉลี่ย	8,029	-309,575.00		3,560,833.50		8.03

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

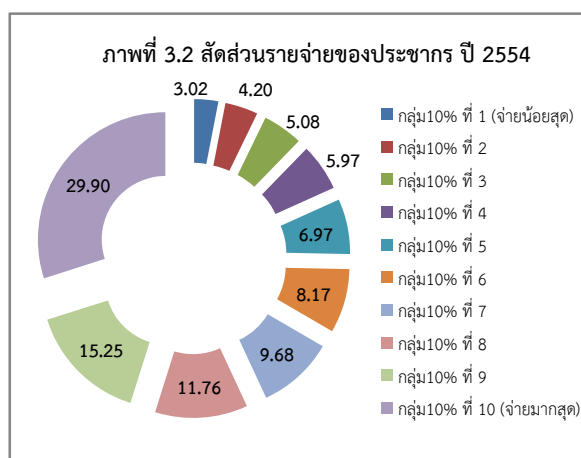
ภาพที่ 3.1 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini-coefficient) ด้านรายได้ของประเทศไทย



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

3.1.2 ความเหลื่อมล้ำด้านรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคหรือชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน :
ในช่วง 20 กว่าปีที่ผ่านมาช่องว่างด้านชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนที่วัดจากรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคดีขึ้นบ้างและมีช่องว่างที่แคบกว่าด้านรายได้ การใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเป็นสิ่งที่สะท้อนมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชนโดยตรง ในสังคมไทยมีคนจนประมาณ 8.8 ล้านคน (ร้อยละ 13.2 ของจำนวนประชากรทั้งหมด) ซึ่งเป็นผู้มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจนหรือเป็นผู้ที่ได้รับสารอาหารและสินค้าอื่น ๆ ที่เป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานต่อการดำรงชีวิตในปริมาณที่ไม่เพียงพอ และยังมีกลุ่มที่เรียกว่า “เกือบจน” คือมีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคสูงกว่าระดับมาตรฐานขั้นต่ำในการดำรงชีวิตหรือสูงกว่าระดับเส้นความยากจนไม่เกินร้อยละ 20 นั้นมีอยู่ถึง 7.7 ล้านคน (ร้อยละ 11.5 ของจำนวนประชากรทั้งหมด) ซึ่งกลุ่ม “คนจน” และ “เกือบจน” เป็นกลุ่มคนที่มีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่ด้อยกว่าคนอื่น ๆ ในสังคม

ในช่วง 20 กว่าปีที่ผ่านมาคุณภาพชีวิตโดยเฉลี่ยของประชาชนดีขึ้นตามความก้าวหน้าของการพัฒนา ความเหลื่อมล้ำด้านชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนจึงมีช่องว่างลดลงบ้าง ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (Gini coefficient) อยู่ในระดับ 0.37-0.45 ในช่วงปี 2531-2554 โดยมีค่าเท่ากับ 0.439 ในปี 2531 และมีค่าลดลงเหลือเท่ากับ 0.375 ในปี 2554 และมีความรุนแรงน้อยกว่าความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ (ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้เท่ากับ 0.484 ในปี 2554) ทั้งนี้เนื่องจากในด้านรายจ่ายนั้นประชาชนบางส่วนมีการก่อหนี้ทั้งในระบบและนอกระบบเพื่อนำมาใช้จ่ายได้โดยเฉพาะในช่วงที่อัตราดอกเบี้ยต่ำ ทั้งนี้ความเหลื่อมล้ำด้านชีวิตความเป็นอยู่ระหว่างกลุ่มชั้นที่ 10 ที่ใช้จ่ายสูงสุด (Decile 10) กับกลุ่มชั้นที่ 1 ที่ใช้จ่ายต่ำสุด (Decile 1) ต่างกัน 9.9 เท่า



ตาราง 3.3 สัดส่วนรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคของประชากร จำแนกกลุ่มประชากรตามระดับรายจ่าย (Decile by expenditure)

กลุ่มประชากรตามระดับรายจ่าย	สัดส่วนรายจ่ายของประชากร (ร้อยละ)														
	2531	2533	2535	2537	2539	2541	2543	2545	2547	2549	2550	2551	2552	2553	2554
กลุ่ม 10% ที่ 1 (จ่ายน้อยสุด)	2.53	2.49	2.39	2.50	2.52	2.73	2.56	2.62	2.53	2.46	2.70	2.69	2.71	2.74	3.02
กลุ่ม 10% ที่ 2	3.55	3.51	3.35	3.55	3.57	3.76	3.59	3.65	3.57	3.56	3.82	3.74	3.82	3.90	4.20
กลุ่ม 10% ที่ 3	4.31	4.28	4.15	4.33	4.40	4.57	4.37	4.49	4.42	4.46	4.70	4.59	4.68	4.79	5.08
กลุ่ม 10% ที่ 4	5.13	5.08	4.99	5.14	5.27	5.44	5.23	5.38	5.33	5.40	5.65	5.54	5.64	5.70	5.97
กลุ่ม 10% ที่ 5	6.09	6.02	5.98	6.11	6.22	6.43	6.23	6.40	6.36	6.49	6.74	6.64	6.75	6.77	6.97
กลุ่ม 10% ที่ 6	7.30	7.23	7.23	7.34	7.38	7.73	7.42	7.64	7.64	7.81	8.03	7.96	8.08	8.07	8.17
กลุ่ม 10% ที่ 7	8.99	8.85	8.86	9.05	9.11	9.43	9.11	9.31	9.32	9.48	9.70	9.65	9.73	9.74	9.68
กลุ่ม 10% ที่ 8	11.41	11.25	11.38	11.39	11.47	11.87	11.76	11.63	11.56	11.87	12.08	12.03	12.09	12.00	11.76
กลุ่ม 10% ที่ 9	15.50	15.62	15.68	15.56	15.75	16.08	16.04	15.70	15.47	15.96	15.93	16.03	15.91	15.83	15.25
กลุ่ม 10% ที่ 10 (จ่ายมากที่สุด)	35.18	35.66	35.98	35.03	34.31	31.97	33.69	33.18	33.79	32.49	30.64	31.14	30.60	30.46	29.90
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
สัดส่วนกลุ่มที่ 10/กลุ่มที่ 1 (เท่า)	13.89	14.31	15.03	14.02	13.60	11.72	13.17	12.65	13.35	13.18	11.35	11.59	11.30	11.13	9.89

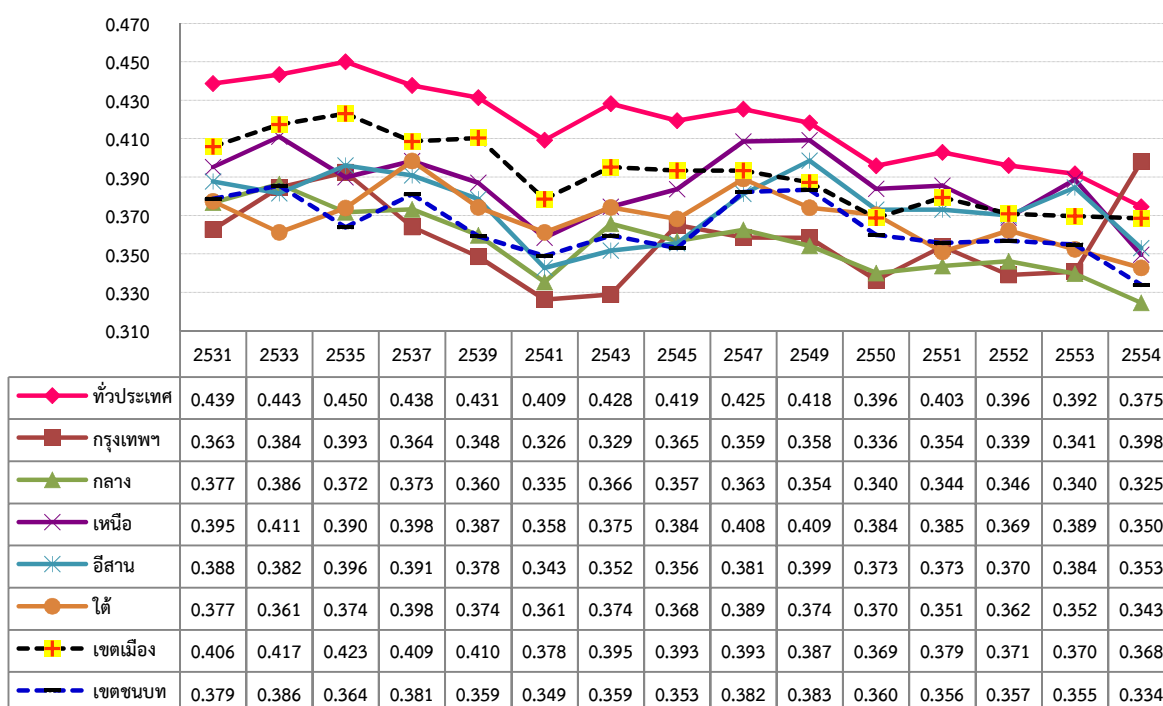
ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.
รายจ่าย หมายถึง ค่าใช้จ่ายอุปโภคบริโภคไม่รวมค่าใช้จ่ายที่ไม่เกี่ยวกับการอุปโภคบริโภค (เช่น ภาษี เงินบริจาคเงินทำบุญ ค่าเบี้ยประกัน สลากกินแบ่ง ดอกเบี้ยแชร์)

ตาราง 3.4 รายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ยและการถือครองรายจ่ายต่างๆของประชากร
จำแนกกลุ่มประชากรตามระดับรายจ่าย (decile by expenditure) ปี2554

กลุ่มประชากร ตามระดับรายจ่าย	รายจ่ายเฉลี่ย (บาท/คน/เดือน)	ช่วงรายจ่าย	สัดส่วนรายจ่าย (ร้อยละ)	กลุ่มรายสุดท้าย กลุ่มอื่นๆ (เท่า)
กลุ่ม 10% ที่ 1 (จ่ายน้อยสุด)	1,593	423.53 - 1,956.16	3.02	9.89
กลุ่ม 10% ที่ 2	2,212	1,956.60 - 2,448.70	4.20	7.12
กลุ่ม 10% ที่ 3	2,675	2,449.05 - 2,902.84	5.08	5.89
กลุ่ม 10% ที่ 4	3,147	2,902.85 - 3,397.18	5.97	5.00
กลุ่ม 10% ที่ 5	3,671	3,397.30 - 3,969.15	6.97	4.29
กลุ่ม 10% ที่ 6	4,302	3,969.17 - 4,665.83	8.17	3.66
กลุ่ม 10% ที่ 7	5,101	4,666.10 - 5,572.98	9.68	3.09
กลุ่ม 10% ที่ 8	6,197	5,573.80 - 6,921.20	11.76	2.54
กลุ่ม 10% ที่ 9	8,032	6,921.27 - 9,595.33	15.25	1.96
กลุ่ม 10% ที่ 10 (จ่ายมากที่สุด)	15,754	9,595.50 - 179,637.47	29.90	1.00
เฉลี่ย	5,268			4.44

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

ภาพที่ 3.3 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini-coefficient) ด้านรายจ่ายของประเทศไทย



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.
รายจ่าย หมายถึง ค่าใช้จ่ายอุปโภคบริโภคไม่รวมค่าใช้จ่ายที่ไม่เกี่ยวกับการอุปโภคบริโภค(เช่นภาษี เงินบริจาคเงินทำบุญ ค่าเบี้ยประกัน สลากกินแบ่ง ดอกเบี้ยเช่า)

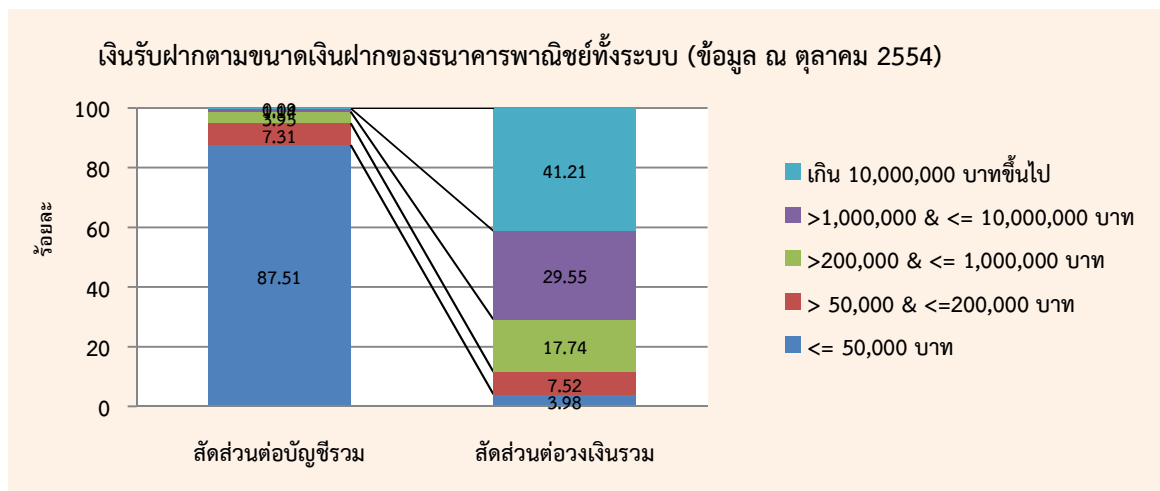
3.1.3 ความเหลื่อมล้ำด้านสินทรัพย์ทางการเงิน : สินทรัพย์ทางการเงินกระจุกตัวอยู่ในคนกลุ่มน้อย

ในขณะที่โอกาสของการเข้าถึงบริการสินเชื่อในระบบสถาบันการเงินของผู้มีรายได้น้อยยังมีจำกัด เงินออมในบัญชีเงินฝากธนาคารกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนจำนวนน้อยเช่นกัน เงินออมที่เป็นเงินฝากบัญชีธนาคารพาณิชย์ร้อยละ 41.2 ของวงเงินฝากทั้งหมดนั้นอยู่ในบัญชีที่มีขนาด 10 ล้านบาทขึ้นไปจำนวน 74,668 บัญชีหรือคิดเป็นร้อยละ 0.1 ของจำนวนบัญชีเงินฝากออมทรัพย์และบัญชีเงินฝากประจำทั้งหมด ในขณะที่บัญชีเงินฝากขนาดเล็กวงเงินไม่เกิน 10 ล้านบาทซึ่งมีจำนวนบัญชีคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 99.9 ของจำนวนบัญชีเงินฝากทั้งหมดแต่มีจำนวนเงินฝากเพียงคิดเป็นร้อยละ 58.8 ของจำนวนเงินฝากทั้งหมด ดังนั้นการให้ผลประโยชน์ทางภาษีด้านเงินฝากจึงต้องยึดหลักของลักษณะการกระจายของฐานเงินฝากประกอบการพิจารณาอย่างรอบคอบด้วย¹ สำหรับเงินลงทุนที่มีอยู่ในตลาดตราสารหนี้และตลาดหลักทรัพย์นั้นส่วนใหญ่เป็นของกลุ่มคนจำนวนไม่มากและลักษณะการออกตราสารทางการเงินและตราสารทุนนั้นมักจะเป็นข้อจำกัดที่ทำให้ผู้มีเงินน้อยไม่สามารถถือครองได้หรือสามารถถือครองได้เพียงส่วนเล็กน้อย² ดังนั้น ผลประโยชน์ด้านผลตอบแทนการลงทุนในตราสารทางการเงิน เงินปันผล และภาษีจากส่วนเพิ่มของทุนหรือภาษีส่วนต่าง/ส่วนเพิ่มของราคาทรัพย์สิน (Capital gain tax) ส่วนใหญ่จึงมักจะตกอยู่กับผู้ออมรายใหญ่มากกว่ารายย่อยนอกจากนั้นการลดหย่อนภาษีเพื่อกระตุ้นการออมที่ให้น้ำหนักมากสำหรับการออมระยะยาวที่เป็นวงเงินสูง เช่น กรณีของการลงทุนกับกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (Retirement Mutual Fund: RMF) และการลงทุนในกองทุนรวมหุ้นระยะยาว (Long Term Equity Fund: LTF) นั้นเป็นผลประโยชน์ทางภาษีที่กระจุกตัวในกลุ่มผู้มีรายได้สูง ดังนั้นการบังคับใช้กฎหมายการป้องกันการผูกขาดทางการค้าและภาษีเงินได้นิติบุคคลจะต้องมีความโปร่งใสและเข้มงวด เช่นเดียวกับการเคารพสิทธิและปฏิบัติต่อแรงงานอย่างเป็นธรรม การประกอบธุรกิจด้วยความเป็นธรรม และมีความรับผิดชอบต่อผู้บริโภคที่เหมาะสม รวมทั้งการกำกับดูแลของภาครัฐให้ภาคธุรกิจเอกชนดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการพัฒนาองค์กร/การกำกับดูแลกิจการที่ดี/การจัดทำรายงานด้านสังคม ผลกระทบด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ในส่วนของภาคธุรกิจเอกชนเองก็ต้องมีความตื่นตัวในการรับผิดชอบต่อสังคมและการคืนกำไรสู่สังคม (Corporate social responsibility และ Social enterprises)

¹ ในปัจจุบันเงินฝากบัญชีฝากประจำระยะเวลาดัง ๓ ชำระภาษีร้อยละ 15

² บางส่วนเป็นเงินก้อนเดียวกันกับเงินฝากในสถาบันการเงิน ในปัจจุบันยังไม่จำแนกข้อมูลตามขนาด ownership ของพันธบัตร/ตราสารหนี้ได้

ภาพที่ 3.4. การกระจุกตัวของความมั่งคั่ง : กรณีเงินฝาก
จำนวนบัญชีเงินฝากวงเงินเกิน 10 ล้านบาทขึ้นไปคิดเป็นร้อยละ 0.09 ของบัญชีเงินฝากทั้งหมด
แต่มีสัดส่วนเงินฝากสูงถึงร้อยละ 41.21 ของวงเงินฝากทั้งหมด

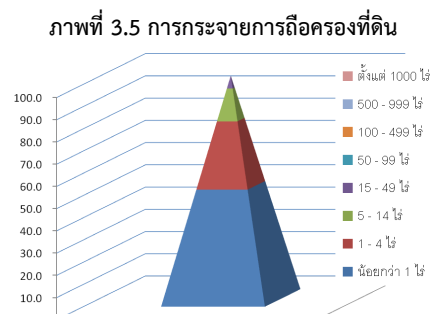


เงินรับฝากแยกตามขนาดของเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ (ข้อมูล ณ เดือนตุลาคม 2554)

ขนาดบัญชีเงินฝาก	จำนวนบัญชี (ล้านบัญชี)	สัดส่วนต่อ บัญชีรวม (%)	วงเงิน (ล้านบาท)	สัดส่วนต่อ วงเงินรวม (%)
<= 50,000 บาท	68.90	87.51	310,504	3.98
> 50,000 & <= 200,000 บาท	5.76	7.31	586,793	7.52
> 200,000 & <= 1,000,000 บาท	3.11	3.95	1,383,046	17.74
> 1,000,000 & <= 10,000,000 บาท	0.90	1.14	2,304,226	29.55
เกิน 10,000,000 บาทขึ้นไป	0.07	0.09	3,213,572	41.21
รวม	78.73	100.00	7,798,141	100.00

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

3.1.4 ความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดินและทรัพย์สินอื่น ๆ : การถือครองที่ดินและทรัพย์สินอื่น ๆ ก็มีความกระจุกตัวมากเช่นกัน ปัญหาการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศส่วนหนึ่งเกิดจากตลาดการซื้อขายที่ดินและการลงทุนในภาคอสังหาริมทรัพย์โดยไม่มีการควบคุมการเก็งกำไรซื้อขายที่ดินและการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเป็นระบบ ข้อมูลจากสำนักงานที่ดิน 399 แห่ง แสดงว่าบุคคลธรรมดาที่ถือครองที่ดินแปลงขนาดเกิน 100 ไร่มีเพียง 4,613 ราย โดยที่ในจำนวนนี้มีเพียง 121 รายที่ถือครองที่ดิน 500-999 ไร่ และอีกเพียง 113 รายที่ถือครองที่ดินเกินกว่า 1,000 ไร่ สำหรับกลุ่มนิติบุคคลที่ถือครองที่ดินตั้งแต่ 100 ไร่ขึ้นไปนั้นมีจำนวน 2,205 ราย โดยที่ 100 ราย ถือครองที่ดินจำนวน 500-999 ไร่ และมีเพียง 42 รายที่ถือครองที่ดินเกินกว่า 1,000 ไร่ เมื่อพิจารณาข้อมูลเอกสารสิทธิ์



ถือครองที่ดิน รวมโฉนด น.ส.3ก. และ น.ส.3 จากสำนักงานที่ดิน 399 แห่ง พบว่า ร้อยละ 94.4 ของเอกสารสิทธิ์ทั้งหมดมีการถือครองที่ดินน้อยกว่า 14 ไร่/แปลง และประมาณร้อยละ 0.03 ของเอกสารสิทธิ์ทั้งหมดมีการถือครองที่ดินมากกว่า 100 ไร่/แปลง ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ประมาณ 21 ล้านคนและนิติบุคคลประมาณ 1 ล้านรายถือครองที่ดินไม่เกิน 4 ไร่ต่อรายโดยมีโฉนด ในขณะที่เกษตรกรและคนจนจำนวนมากไม่มีที่ดินทำกินและไม่มีเอกสารสิทธิ์ จากการวิเคราะห์ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2554 พบว่าครัวเรือนที่ถือครองทำการเกษตรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองต้องเช่าที่ดินทำการเกษตรและครัวเรือนที่ต้องไปจ้างผู้อื่นทำการเกษตรมีจำนวนทั้งหมด 1.2 ล้านครัวเรือน ในจำนวนนี้เป็นครัวเรือนยากจนมากกว่า 2.8 แสนครัวเรือน (มากกว่า 1.1 ล้านคน) และข้อมูลจากศูนย์อำนวยการต่อสู้เอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศจ.) ในปี 2547 รายงานว่ามีผู้ไม่มีที่ดินทำกินจำนวน 889,022 ราย มีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอ จำนวน 517,263 ราย มีที่ดินแต่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ 811,279 ราย นอกจากนั้นเกษตรกรในชนบทส่วนใหญ่ยังประสบปัญหาการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและถูกจับกุมดำเนินคดีในข้อหาบุกรุกที่ดินของรัฐและเอกชนอย่างไม่เป็นธรรม โดยข้อมูล ณ สิ้นเดือนธันวาคม 2553 มีเกษตรกรถูกดำเนินคดีและถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำหรือสภาพที่ต้องขังแล้ว 836 ราย ประชาชนที่เกี่ยวข้องกับคดีที่ดินคนจนที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีและที่ยังไม่ได้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมีเป็นจำนวนหลายแสนครอบครัว³

นอกจากนั้นผลการศึกษาโดยมูลนิธิสถาบันที่ดิน ยังพบว่าที่ดินที่มีการครอบครองโดยประชาชนทั่วไปมี 120 ล้านไร่ ซึ่งมากกว่าร้อยละ 90.0 ของจำนวนนี้กระจุกตัวอยู่ในมือของคนเพียงร้อยละ 10.0 หรือประมาณ 6 ล้านคน สอดคล้องกับผลศึกษาของโครงการวิจัยนโยบายและมาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้⁴ ที่พบว่า เจ้าของที่ดิน 50 รายแรก จาก 1.5 ล้านราย ถือครองที่ดินร้อยละ 10.0 ของที่ดินในกรุงเทพมหานครทั้งหมด และการวิจัยของมูลนิธิสถาบันที่ดินพบว่าร้อยละ 70.0 ของที่ดินที่มีการถือครองในประเทศไทยถูกปล่อยทิ้งไว้ให้กร้างว่างเปล่าไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่หรือใช้ประโยชน์ไม่ถึงร้อยละ 50.0 แสดงให้เห็นว่ามีคนจำนวนหนึ่งในสังคมไทยถือครองที่ดินจำนวนมากโดยไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์ หากแต่เก็บที่ดินไว้เพื่อเก็งกำไร จึงเป็นความสูญเสียมูลค่าทางเศรษฐกิจและเป็นข้อจำกัดต่อกลุ่มคนระดับล่างและกลางเข้าถึงที่ดินได้

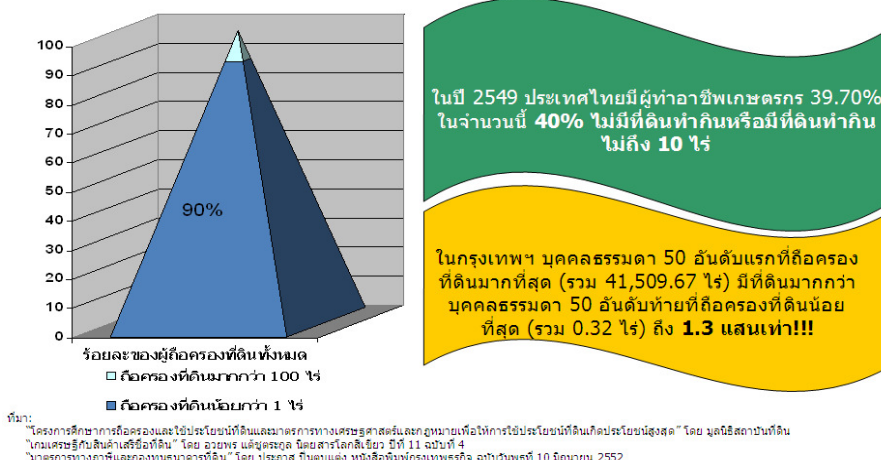
ดังนั้นการเร่งการบังคับใช้ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่เข้มงวดและสะท้อนโครงสร้างการถือครองที่ดินรวมทั้งลักษณะการใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างแท้จริงนั้นจะเป็นผลกระทบที่เป็นการเสียผลประโยชน์เฉพาะต่อประชาชนกลุ่มเล็ก ๆ เท่านั้น ผลประโยชน์ที่รัฐบาลได้รับจากภาษีนี้นั้นแม้จะเป็นจำนวนไม่มากและไม่เป็นสัดส่วนที่สำคัญของรายได้ภาษีรวมแต่จะช่วยลดแรงกดดันต่อราคาที่ดินและช่วยให้ผู้มีรายได้น้อยมีโอกาสในการถือครองที่ดินได้ดีขึ้น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจึงเป็นกลไกหนึ่งที่จะช่วยสนับสนุนให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินอันเป็นทรัพยากรสำคัญสำหรับการสร้างโอกาสทางอาชีพสำหรับคนจน และเป็นเครื่องมือที่ผลักดันให้การจัดสรรและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมมากขึ้น

³ คณะกรรมการปฏิรูป, ข้อเสนอปฏิรูปการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร, วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2554, หน้า 13

⁴ ดวงมณี เลาวกุล, โครงการวิจัยนโยบายมาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้

ภาพที่ 3.6 ความเหลื่อมล้ำอันเนื่องมาจากโอกาสการเข้าถึงทรัพยากร

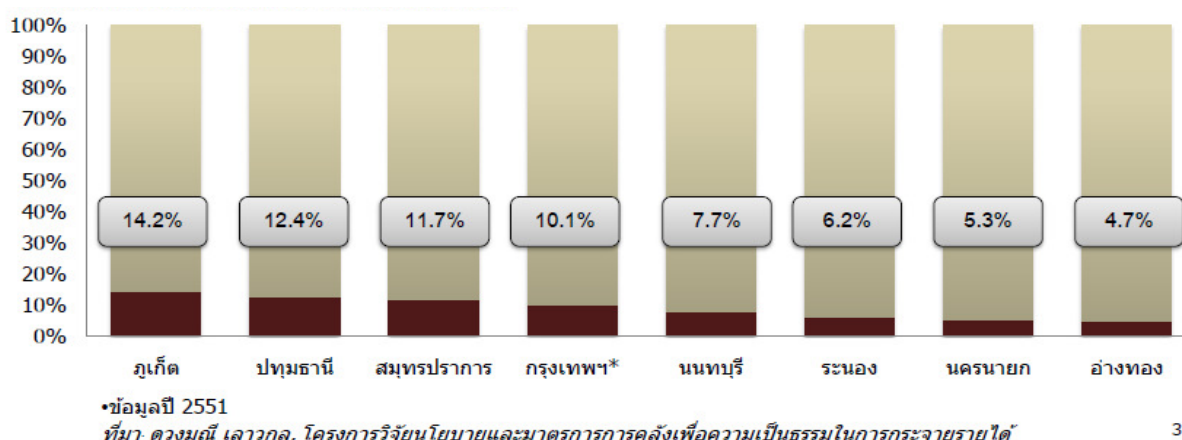
การถือครองที่ดินมากกว่าร้อยละ 10 ของผู้ถือครอง
ตัวอยู่ในกลุ่มคน 10% ของผู้ถือครอง
ที่ดินทั้งหมด



การศึกษาโดยมูลนิธิสถาบันที่ดิน พบว่าที่ดินที่มีการ
ครอบครองโดยประชาชนทั่วไป 120 ล้านไร่
มากกว่าร้อยละ 90 ของจำนวนนี้กระจุกตัว
อยู่ในมือของคนเพียงร้อยละ 10 หรือ
ประมาณ 6 ล้านคน...

... ตรงกับงานศึกษาของโครงการวิจัยนโยบายและ
มาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมในการกระจาย
รายได้ ที่พบว่า เจ้าของที่ดิน 50 รายแรก จาก
1.46 ล้านราย ถือครองที่ดินร้อยละ 10 ของ
ที่ดินในกรุงเทพมหานครทั้งหมด

ภาพที่ 3.7 สัดส่วนของการถือครองที่ดิน 50 อันดับแรกต่อพื้นที่ที่สามารถถือครองทั้งหมดใน 8 จังหวัด ปี 2552



การกระจุกตัวของการถือครองรายได้และสินทรัพย์ในปัจจุบันเป็นโครงสร้างที่เป็นความ
เสี่ยงที่จะยิ่งทำให้ประชาชนมีความแตกต่างในด้านรายได้มากขึ้นได้ในอนาคต อันเนื่องมาจากผลตอบแทน
จากการถือครองทรัพย์สิน ที่ดิน และผลตอบแทนจากสินทรัพย์ทางการเงินต่าง ๆ หากโครงสร้างภาษียังเอื้อ
ประโยชน์ต่อรายได้ที่เป็นฐานทรัพย์สินและทุน นอกจากนั้น ปัญหาความเหลื่อมล้ำดังกล่าวเป็นอุปสรรคสำคัญ
ต่อการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจที่เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน กลุ่มคนที่มีโอกาสและเข้าถึงบริการ
สาธารณะและทรัพยากรได้มากกว่าก็จะมีศักยภาพในการที่จะตัดวงจรผลประโยชน์และได้รับผลพวงจากการ
ดำเนินนโยบายได้มากกว่า⁵ โดยเฉพาะในกรณีที่ดินนโยบายเศรษฐกิจมุ่งเน้นการขยายตัวในระดับมหภาคโดยขาด

⁵ ประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างสูงนั้นความยืดหยุ่นของการลดความยากจนต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (Growth elasticity of poverty reduction) จะต่ำ และการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างต้องดำเนินการเป็นลำดับความสำคัญแรก

องค์ประกอบนโยบายในระดับจุลภาคและการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่เหมาะสม ดังนั้นการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจจึงยังขาดประสิทธิผลในการลดปัญหาความยากจนในเชิงโครงสร้างให้คืบหน้าไปได้อย่างรวดเร็ว ในขณะที่ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้และโอกาสก็จะมากขึ้นได้ในช่วงที่เศรษฐกิจสาขาที่ใช้ทุนเป็นหลักขยายตัวสูงและเป็นสาขานำในภาพรวมของเศรษฐกิจ ในปัจจุบันแม้ว่าปัญหาความยากจนด้านรายจ่ายที่ใช้เส้นความยากจนเป็นเส้นแบ่งนั้นจะลดลงตามลำดับและลดความรุนแรงลงมากในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา แต่ความยากจนหรือความขาดแคลนทางรายได้ส่วนหนึ่งนั้นเป็นความยากจนเชิงโครงสร้าง (Structural poverty) ที่เกิดจากความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้าง (Structural inequalities) ประกอบด้วย การขาดโอกาสและเข้าถึงสิทธิพื้นฐานอันพึงมีพึงได้ การขาดระบบการคุ้มครองสิทธิที่เหมาะสม (จากระบบการค้า การจ้างงาน และความไม่เป็นธรรมอื่น ๆ) และการเข้าถึงบริการสาธารณะที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียม รวมทั้งการขาดระบบการคุ้มครองทางสังคมที่ครอบคลุมทั่วถึง ปัญหาความยากจนด้านโอกาสและสิทธินั้นจะทำให้กลุ่มเสี่ยงและด้อยโอกาส (กลุ่มเกือบบจนและกลุ่มคนจน) ขาดภูมิคุ้มกันจากผลกระทบภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและภัยพิบัติต่างๆ และเข้าสู่ภาวะความยากจนหรือความยากจนที่รุนแรงขึ้น ซึ่งปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากร การคุ้มครอง โอกาส และบริการสาธารณะที่มีคุณภาพก็จะยิ่งซ้ำเติมให้ปัญหาความยากจนในเชิงโครงสร้างและที่มีลักษณะเรื้อรังรุนแรงขึ้นได้ในระยะยาว

3.2 ความเหลื่อมล้ำด้านการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐ

3.2.1 การเข้าถึงบริการด้านการศึกษา : โอกาสในการเข้าถึงบริการด้านการศึกษามีความแตกต่างกันมากโดยเฉพาะตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายขึ้นไป จึงส่งผลให้โอกาสในการพัฒนาอาชีพและสร้างรายได้มีความแตกต่างกันมากและเป็นความเสี่ยงที่จะทำให้นักจนติดกับดักความจนจากรุ่นสู่รุ่น

1) ในภาพรวมของประชากรทั้งประเทศการเข้าเรียนในระดับภาคบังคับเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่อัตราการเข้าเรียนลดลงตามระดับการศึกษาที่สูงขึ้นตามลำดับ รัฐบาลได้กำหนดการศึกษภาคบังคับเป็น 12 ปี เพื่อยกระดับการเรียนรู้ของเด็ก ตามพระราชบัญญัติการศึกษา ปี 2542 โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียนตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546 เป็นต้นมา ประกอบกับภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชนได้ให้ความสำคัญในการขับเคลื่อนและผลักดันนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตโดยการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิตทั้งในระบบ นอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ผ่านกิจกรรมการเรียนรู้และโครงการต่างๆ ที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และชุมชน ที่ส่งผลให้คนไทยแต่ละกลุ่มเป้าหมายและช่วงอายุสามารถเข้าถึงบริการทางการศึกษาและแหล่งเรียนรู้ได้ตามความต้องการและความเหมาะสมของตนเอง อีกทั้งสามารถเลือกช่องทางการศึกษาและเรียนรู้เพื่อแสวงหาองค์ความรู้ต่าง ๆ ได้อย่างหลากหลาย จึงส่งผลให้จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของคนไทยที่มีอายุ 15-59 ปี เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จาก 6.6 ปีในปี 2547 เป็น 8.7 ปีในปี 2550 และเป็น 9.1 ปีในปี 2554 รวมทั้งส่งผลต่อการเพิ่มโอกาสในการเข้าศึกษาในระดับประถมศึกษาจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้นเพิ่มขึ้นมาก หากพิจารณาการเข้าถึงการศึกษาโดยสะท้อนจากอัตราเข้าเรียนอย่างหนาแน่น (Gross enrollment rate)⁶ พบว่า **การเข้าถึงการศึกษาภาคบังคับเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง** โดยในระดับประถมศึกษาสามารถเข้าทางการศึกษาได้ครบถ้วนซึ่งมีอัตราเข้าเรียนอย่างหนาแน่น (Gross enrollment rate) เกิน 100% ตลอดช่วงปี 2550 ถึงปี 2554 และในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นมีอัตราเข้าเรียนอย่างหนาแน่น (Gross enrollment rate) เพิ่มขึ้นจากร้อยละ

⁶ สัดส่วนจำนวนนักเรียนในระดับชั้นเรียนนั้น ๆ ต่อจำนวนประชากรวัยเรียนในวัยสำหรับชั้นเรียน/ระดับการศึกษานั้น ๆ ในกรณีที่นักเรียนที่เข้าเรียนเร็วกว่ากำหนดหรือช้ากว่ากำหนดค่า Gross Enrollment Rate จะมีค่าเกินร้อยละ 100

87.7 ในปี 2550 เป็นร้อยละ 90.6 ในปี 2554 อย่างไรก็ตาม **การเข้าถึงบริการด้านการศึกษาลดลงตามระดับการศึกษาที่สูงขึ้น** โดยในปี 2554 อัตราเข้าเรียนอย่างหยาบ (Gross enrollment rate) ในระดับประถมศึกษาสูงถึงร้อยละ 103.9 และในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นมีอัตราร้อยละ 90.6 ส่วนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (รวม ปวช.) และในระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) มีอัตราเข้าเรียนอย่างหยาบเพียงร้อยละ 79.8 และร้อยละ 33.9 ตามลำดับ ถ้าหากสะท้อนจากอัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrollment rate) หรือของเฉพาะประชากรในวัยนั้น ๆ อยู่ที่ร้อยละ 87.2 และร้อยละ 69.6 ในระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาตอนต้นตามลำดับ และเมื่อเข้าสู่ระดับการศึกษาที่สูงขึ้นคือระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (รวม ปวช.) และระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) อัตราการเข้าเรียนสุทธิของประชากรในวัยนั้น ๆ ลดลงเป็นเพียงร้อยละ 56.0 และ 21.9 ตามลำดับ นอกจากนี้ มีการขยายโอกาสทางการศึกษาแก่เด็กพิการ เด็กยากจน และเด็กด้อยโอกาสเพิ่มขึ้น ทำให้เด็กพิการ เด็กยากจน และเด็กด้อยโอกาสอื่น ๆ ได้รับโอกาสทางการศึกษาตั้งแต่ชั้นก่อนประถมศึกษาจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลายทั้งหมดจำนวน 4.1 ล้านคน รวมทั้งการขยายโอกาสทางการศึกษาแก่คนส่วนใหญ่ที่อยู่นอกระบบโรงเรียนทำให้มีจำนวนผู้เรียนนอกระบบโรงเรียนทุกระดับชั้นและทุกประเภทการศึกษาเพิ่มขึ้นเป็น 6.9 ล้านคน ในปีการศึกษา 2553⁷

2) โอกาสในการเข้าถึงการศึกษามีความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มคนที่มีมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ต่างกัน และมีความเหลื่อมล้ำระหว่างเด็กในเขตเมืองกับเขตชนบทโดยเฉพาะการศึกษาตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายขึ้นไป **โดยคนจนสามารถเข้าถึงการศึกษาได้น้อยกว่าคนที่มีมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีกว่าและเด็กในเขตเมืองสามารถเข้าถึงการศึกษาได้มากกว่าเด็กในเขตชนบทโดยเฉพาะการศึกษาตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายขึ้นไป** หากพิจารณาการเข้าถึงการศึกษาโดยสะท้อนจากอัตราเข้าเรียนอย่างหยาบ (Gross enrollment rate) พบว่า ในปี 2554 **การเข้าถึงการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (รวม ปวช.)** นั้น คนจนหรือผู้ที่มิชีวิตความเป็นอยู่ต่ำกว่าระดับมาตรฐานการดำรงชีวิตขั้นต่ำหรือต่ำกว่าเส้นความยากจนสามารถเข้าถึงการศึกษาระดับนี้ได้เพียงร้อยละ 56.6 ในขณะที่คนที่มิชีวิตความเป็นอยู่สูงกว่าระดับมาตรฐานการดำรงชีวิตขั้นต่ำจนถึงมีฐานะดีสามารถเข้าถึงการศึกษาระดับนี้ได้สูงถึงร้อยละ 83.5 และเมื่อเปรียบเทียบระหว่างเด็กในเขตเมืองกับเขตชนบทแล้ว พบว่า เด็กในเขตเมืองสามารถเข้าถึงการศึกษาระดับนี้ได้สูงถึงร้อยละ 89.5 ในขณะที่เด็กในเขตชนบทเข้าถึงได้เพียงร้อยละ 72.7 สำหรับ**การเข้าถึงการศึกษาในระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.)** ก็เช่นเดียวกัน คนจนที่มีชีวิตความเป็นอยู่ต่ำกว่าระดับมาตรฐานการดำรงชีวิตขั้นต่ำหรือต่ำกว่าเส้นความยากจนสามารถเข้าถึงการศึกษาระดับนี้น้อยมากร้อยละ 6.1 เท่านั้น ในขณะที่คนที่มิชีวิตความเป็นอยู่สูงกว่าระดับมาตรฐานการดำรงชีวิตขั้นต่ำจนถึงมีฐานะดี สามารถเข้าถึงการศึกษาระดับนี้ได้สูงถึงร้อยละ 37.7 และเมื่อเปรียบเทียบระหว่างเด็กในเขตเมืองกับเขตชนบทแล้ว พบว่า เด็กในเขตเมืองสามารถเข้าถึงการศึกษาระดับนี้ได้สูงถึงร้อยละ 46.8 ในขณะที่เด็กในเขตชนบทเข้าถึงการศึกษาระดับนี้ได้เพียงร้อยละ 20.7 ซึ่งการศึกษาในระดับปริญญาตรีสามารถเข้าถึงได้น้อยส่วนหนึ่งสืบเนื่องมาจากมีค่าใช้จ่ายสูง ประกอบกับสถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษาส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานคร เมืองใหญ่ในภูมิภาค ทำให้คนในเขตเมืองมีความสะดวกในการเดินทางและเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่าคนในเขตชนบท

⁷ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, สถิติการศึกษาของประเทศไทยปีการศึกษา 2553.

ตาราง 3.5 อัตราการเข้าเรียนอย่างหยาบ (Gross enrolment rate) และอัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrolment rate)
ในแต่ละระดับชั้น จำแนกตามเขตพื้นที่ ปี 2550-2554

ระดับการศึกษา	เขตเมือง					เขตชนบท					ทั่วประเทศ				
	2550	2551	2552	2553	2554	2550	2551	2552	2553	2554	2550	2551	2552	2553	2554
อัตราการเข้าเรียนอย่างหยาบ (Gross enrolment rate)															
อนุบาล	21.74	92.52	89.88	90.04	82.54	26.54	89.46	93.56	96.00	80.39	24.99	90.50	92.24	93.73	81.22
ประถมศึกษา	105.47	104.35	105.77	103.92	102.82	105.84	105.77	104.82	102.09	104.57	105.72	105.28	105.15	102.76	103.89
มัธยมต้น	88.69	88.88	90.26	90.95	91.22	87.16	86.43	85.71	88.38	90.24	87.67	87.29	87.43	89.35	90.61
มัธยมปลาย(รวมปวช.)	85.08	86.20	83.03	90.48	89.45	74.02	73.69	79.11	74.07	72.67	78.27	78.47	80.77	80.99	79.78
ปริญญาตรี(รวม ปวส.)	53.80	53.71	57.89	48.85	46.75	22.74	25.38	23.95	23.45	20.73	37.00	38.53	40.38	36.24	33.90
อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrolment rate)															
อนุบาล	na.	65.47	64.38	66.61	55.74	na.	62.09	65.29	64.16	51.50	na.	63.24	64.96	65.10	53.15
ประถมศึกษา	89.42	87.45	87.51	87.63	87.68	87.53	87.66	86.94	85.18	86.84	88.15	87.59	87.14	86.08	87.16
มัธยมต้น	70.04	69.58	71.22	71.56	71.50	66.88	67.04	67.04	68.87	68.45	67.92	67.93	68.62	69.88	69.61
มัธยมปลาย(รวมปวช.)	62.70	60.84	61.35	63.26	61.21	52.65	52.01	54.65	53.44	52.11	56.51	55.38	57.49	57.58	55.96
ปริญญาตรี(รวม ปวส.)	32.45	33.47	34.87	30.63	29.79	14.46	15.68	13.69	15.55	13.90	22.73	23.94	23.95	23.14	21.94

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

หมายเหตุ

- : อัตราเข้าเรียนอย่างหยาบระดับอนุบาล = จำนวนนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษาทั้งหมด คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 3-5 ปี
- : อัตราเข้าเรียนสุทธิตะดับอนุบาล = จำนวนนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษาอายุ 3-5 ปี คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 3-5 ปี
- : อัตราเข้าเรียนอย่างหยาบระดับประถมศึกษา = จำนวนนักเรียนระดับประถมศึกษาทั้งหมด คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 6-11 ปี
- : อัตราเข้าเรียนสุทธิตะดับประถมศึกษา = จำนวนนักเรียนระดับประถมศึกษาอายุ 6-11 ปี คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 6-11 ปี
- : อัตราเข้าเรียนอย่างหยาบระดับมัธยมต้น = จำนวนนักเรียนระดับมัธยมต้นทั้งหมด คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 12-14 ปี
- : อัตราเข้าเรียนสุทธิตะดับมัธยมต้น = จำนวนนักเรียนระดับมัธยมต้นอายุ 12-14 ปี คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 12-14 ปี
- : อัตราเข้าเรียนอย่างหยาบระดับมัธยมปลาย (รวม ปวช.) = จำนวนนักเรียนระดับมัธยมปลายและปวช.ทั้งหมด คูณ 100หารประชากรอายุ 15-17 ปี
- : อัตราเข้าเรียนสุทธิตะดับมัธยมปลาย (รวมปวช.) = จำนวนนักเรียนระดับมัธยมปลายและปวช.อายุ 15-17ปี คูณ 100หารประชากรอายุ 15-17 ปี
- : อัตราเข้าเรียนอย่างหยาบระดับอุดมศึกษา (รวม ปวส.) = จำนวนนักเรียนระดับปริญญาตรีและปวส.ทั้งหมด คูณ 100หาร ประชากรอายุ 18-21 ปี
- : อัตราเข้าเรียนสุทธิตะดับอุดมศึกษา (รวม ปวส.) = จำนวนนักเรียนระดับปริญญาตรีและปวส.อายุ 18-21ปี คูณ 100หารประชากรอายุ 18-21 ปี

ตาราง 3.6 อัตราการเข้าเรียนอย่างหยาบและอัตราการเข้าเรียนสุทธิในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (รวม ปวช.)
จำแนกตามเขตพื้นที่และความยากจน ปี 2551-2554

ความยากจน	เมือง				ชนบท				รวม			
	2551	2552	2553	2554	2551	2552	2553	2554	2551	2552	2553	2554
อัตราเข้าเรียนอย่างหยาบ (Gross enrolment rate)												
ไม่ยากจน	89.94	86.40	93.85	92.42	81.30	84.81	78.30	76.52	84.97	85.54	85.44	83.50
ยากจน	58.52	59.03	61.25	64.65	52.32	61.84	59.84	52.64	53.67	61.08	60.19	56.58
รวม	86.20	83.03	90.48	89.45	73.69	79.11	74.07	72.67	78.47	80.77	80.99	79.78
อัตราเข้าเรียนสุทธิ (Net enrolment rate)												
ไม่ยากจน	63.63	63.82	65.89	63.08	56.85	58.81	56.39	54.44	59.73	61.12	60.75	58.23
ยากจน	40.24	43.83	40.45	45.59	38.40	42.02	43.50	39.95	38.80	42.51	42.74	41.80
รวม	60.84	61.35	63.26	61.21	52.01	54.65	53.44	52.11	55.38	57.49	57.58	55.96

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ,ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

หมายเหตุ : อัตราเข้าเรียนอย่างหยาบระดับมัธยมปลาย (รวม ปวช.) = จำนวนนักเรียนระดับมัธยมปลายและปวช.ทั้งหมด คูณ 100หารประชากรอายุ 15-17ปี

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

ตาราง 3.7 อัตราการเข้าเรียนอย่างหยาบและอัตราการเข้าเรียนสุทธิในระดับอุดมศึกษา (รวม ปวส.)

จำแนกตามเขตพื้นที่และความยากจน ปี 2551-2554

ความ ยากจน	เมือง				ชนบท				รวม			
	2551	2552	2553	2554	2551	2552	2553	2554	2551	2552	2553	2554
ไม่ยากจน ยากจน รวม	อัตราเข้าเรียนอย่างหยาบ (Gross enrolment rate)											
	56.74	62.51	51.89	50.76	30.57	29.17	27.96	23.47	43.80	46.57	40.89	37.72
	15.22	10.72	11.26	7.52	6.44	5.18	5.73	5.17	8.43	6.72	7.23	6.08
รวม	53.71	57.89	48.85	46.75	25.38	23.95	23.45	20.73	38.53	40.38	36.24	33.90
ไม่ยากจน ยากจน รวม	อัตราเข้าเรียนสุทธิ (Net enrolment rate)											
	35.40	37.52	32.43	32.22	18.77	16.85	18.29	15.47	27.18	27.64	25.94	24.22
	8.92	7.84	8.33	5.99	4.43	2.35	4.74	4.92	5.45	3.87	5.72	5.33
รวม	33.47	34.87	30.63	29.79	15.68	13.69	15.55	13.90	23.94	23.95	23.14	21.94

ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ,ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

หมายเหตุ : อัตราเข้าเรียนอย่างหยาบระดับอุดมศึกษา(รวม ปวส.) = จำนวนนักเรียนระดับอุดมศึกษาและปวส.ทั้งหมด คูณ 100หารประชากรอายุ 18-21ปี

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

3) โอกาสในการเข้าถึงการศึกษามีความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มประชากรที่มีฐานะความเป็นอยู่แตกต่างกัน โดยเฉพาะตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายขึ้นไป โดยกลุ่มประชากรที่มีฐานะความเป็นอยู่ดีที่สุดใน (Decile 10) มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายมากกว่ากลุ่มประชากรที่มีฐานะความเป็นอยู่ด้อยที่สุดใน (Decile 1) เกินกว่า 2 เท่า ซึ่งสะท้อนจากอัตราเข้าเรียนอย่างหยาบ (Gross enrollment rate) และอัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrollment rate) โดยประชากรกลุ่มยากจนที่สุด (Decile 1) หรือกลุ่มที่มีฐานะความเป็นอยู่ด้อยที่สุดนั้น มีโอกาสได้เรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (รวม ปวช.) เพียงร้อยละ 46.3 (อัตราเข้าเรียนอย่างหยาบ) และอัตราการเรียนสุทธิเท่ากับร้อยละ 35.5 ทั้งนี้สัดส่วนของประชากรที่สามารถเข้าถึงการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (รวม ปวช.) จะเพิ่มขึ้นตามกลุ่มประชากรที่มีฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้นตามลำดับ โดยที่กลุ่มประชากรที่มีฐานะความเป็นอยู่ดีที่สุดใน (Decile 10) มีโอกาสเข้าเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (รวม ปวช.) สูงถึงร้อยละ 109.2 และอัตราการเรียนสุทธิเท่ากับร้อยละ 76.2 ในปี 2554 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ากลุ่มประชากรที่มีฐานะความเป็นอยู่ดีที่สุดใน (Decile 10) มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (รวม ปวช.) ได้มากกว่ากลุ่มประชากรที่มีฐานะความเป็นอยู่ด้อยที่สุดใน (Decile 1) เกินกว่า 2.0 เท่า

นอกจากนี้ โอกาสเข้าถึงการศึกษาในระดับอุดมศึกษายังมีความเหลื่อมล้ำมากขึ้น สัดส่วนของประชากรที่สามารถเข้าถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษาจะเพิ่มขึ้นตามกลุ่มประชากรที่มีฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้นตามลำดับ โดยกลุ่มประชากรที่มีฐานะความเป็นอยู่ดีที่สุดใน (Decile 10) มีอัตราการเข้าเรียนอย่างหยาบในระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) ร้อยละ 84.9 และอัตราการเข้าเรียนสุทธิเท่ากับร้อยละ 45.2 ในขณะที่ประชากรในกลุ่มชั้นอื่น ๆ โดยเฉพาะในระดับชั้นที่ 3 ลงมา (Decile 1-3) มีอัตราการเข้าเรียนสุทธิต่ำกว่าร้อยละ 10.0 โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประชากรยากจนที่สุด (Decile 1) หรือกลุ่มที่มีฐานะความเป็นอยู่ด้อยที่สุด มีอัตราการเข้าเรียนในระดับอุดมศึกษาทั้งที่เป็นอัตราหยาบและสุทธิเพียงร้อยละ 3.2 และ 2.7 ตามลำดับ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ากลุ่มประชากรที่มีฐานะความเป็นอยู่ดีที่สุดใน (Decile 10) มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) ได้มากกว่ากลุ่มประชากรที่มีฐานะความเป็นอยู่ด้อยที่สุดใน (Decile 1) ประมาณ 27.0 เท่าจากอัตราเข้าเรียนอย่างหยาบ และประมาณ 17.0 เท่าจากอัตราการเข้าเรียนสุทธิ ทั้งนี้

เนื่องจากการศึกษาในระดับอุดมศึกษาต้องเสียค่าเล่าเรียนค่อนข้างสูง ประกอบกับการให้ทุนการศึกษาแก่เด็กยากจน (ทุนที่ไม่ต้องใช้คืน) ในระดับอุดมศึกษาก็ยังมีน้อย จึงทำให้ผู้ที่มีความยากจนเข้าถึงการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้น้อยมาก

ตาราง 3.8 อัตราการเข้าเรียนอย่างหยาบและอัตราการเข้าเรียนสุทธิ ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (รวม ปวช.)
จำแนกตามกลุ่มประชากรตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (Decile by expenditure) ปี 2550-2554

กลุ่มประชากรตามระดับรายจ่าย	อัตราการเข้าเรียนอย่างหยาบ					อัตราการเข้าเรียนสุทธิ				
	2550	2551	2552	2553	2554	2550	2551	2552	2553	2554
10% ที่ 1 จ่ายน้อยสุด	42.39	43.39	54.46	53.35	46.30	32.74	32.95	38.33	37.58	35.53
10% ที่ 2	61.56	64.40	65.09	63.54	67.13	46.27	46.93	44.05	43.70	48.67
10% ที่ 3	69.51	69.38	74.78	75.01	68.71	47.89	44.74	53.96	54.30	46.68
10% ที่ 4	72.77	70.95	73.18	75.28	65.77	52.71	48.10	51.44	55.14	47.26
10% ที่ 5	75.95	77.92	81.61	75.09	84.71	56.65	54.71	58.46	56.05	57.32
10% ที่ 6	83.65	79.28	86.30	81.84	90.35	58.80	54.27	59.86	56.75	62.59
10% ที่ 7	84.08	87.83	85.52	96.12	86.55	58.74	63.58	61.44	63.44	60.77
10% ที่ 8	90.48	86.33	96.87	96.36	96.48	63.68	63.61	70.43	66.40	67.03
10% ที่ 9	98.26	105.81	100.58	98.35	99.61	70.83	72.85	70.58	74.27	69.50
10% ที่ 10 จ่ายมากที่สุด	106.18	109.92	96.79	100.59	109.16	79.59	81.31	72.70	72.64	76.22
รวม	78.27	78.47	80.77	80.99	79.78	56.51	55.38	57.49	57.58	55.96

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ,ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

หมายเหตุ : อัตราเข้าเรียนอย่างหยาบระดับมัธยมศึกษา=จำนวนนักเรียนระดับมัธยมศึกษาทั้งหมดคูณ100หารจำนวนประชากรอายุ 15-17 ปี

: อัตราเข้าเรียนสุทธิตามระดับมัธยมศึกษา=จำนวนนักเรียนระดับมัธยมศึกษาอายุ 15-17 ปี คูณ 100 หาร จำนวนประชากรอายุ 15-17 ปี

ตาราง 3.9 อัตราการเข้าเรียนอย่างหยาบและอัตราการเข้าเรียนสุทธิ ในระดับระดับอุดมศึกษา (รวม ปวส.)
จำแนกตามกลุ่มประชากรตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (Decile by expenditure) ปี 2550-2554

กลุ่มประชากรตามระดับรายจ่าย	อัตราการเข้าเรียนอย่างหยาบ					อัตราการเข้าเรียนสุทธิ				
	2550	2551	2552	2553	2554	2550	2551	2552	2553	2554
10% ที่ 1 จ่ายน้อยสุด	1.64	4.35	2.80	3.07	3.15	1.39	4.07	1.37	2.62	2.69
10% ที่ 2	7.04	8.82	10.33	11.51	8.63	5.46	5.76	5.43	9.16	6.72
10% ที่ 3	11.48	15.29	11.45	13.38	12.75	8.78	9.92	6.27	10.09	8.20
10% ที่ 4	15.98	20.24	20.99	16.62	19.74	12.54	14.82	12.33	11.82	15.52
10% ที่ 5	21.28	22.57	23.83	23.58	21.39	14.23	14.08	15.10	18.36	15.38
10% ที่ 6	26.95	31.19	34.21	24.99	28.93	18.23	20.39	21.11	16.74	21.09
10% ที่ 7	34.40	41.24	40.52	35.31	39.38	21.52	28.71	25.72	25.39	25.39
10% ที่ 8	48.74	51.17	51.16	46.25	47.62	30.65	31.91	30.54	27.65	32.28
10% ที่ 9	62.78	69.48	75.15	72.04	68.63	37.67	37.04	43.15	44.46	43.00
10% ที่ 10 จ่ายมากที่สุด	107.25	98.05	104.23	101.79	84.94	57.73	58.91	60.74	56.33	45.24
รวม	37.00	38.53	40.38	36.24	33.90	22.73	23.94	23.95	23.14	21.94

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ,ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

หมายเหตุ : อัตราเข้าเรียนอย่างหยาบระดับอุดมศึกษา (รวม ปวส.) = จำนวนนักเรียนระดับปริญญาตรีและ ปวส.ทั้งหมด คูณ 100 หาร

จำนวนประชากรอายุ 18-21 ปี

: อัตราเข้าเรียนสุทธิตามระดับอุดมศึกษา (รวม ปวส.) = จำนวนนักเรียนระดับปริญญาตรีและ ปวส.อายุ 18-21 ปี คูณ 100 หาร

จำนวนประชากรอายุ 18-21 ปี

4) **โอกาสการเข้าถึงการศึกษามีความแตกต่างกันระหว่างภูมิภาคโดยเฉพาะการศึกษาในระดับอุดมศึกษา** ในระดับประถมศึกษาซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับอัตราการเข้าเรียนอย่างหยาบเฉลี่ยร้อยละ 103.9 และอัตราการเข้าเรียนสุทธิหรือของประชากรในช่วงวัยนั้น ๆ เท่ากับร้อยละ 87.2 ซึ่งอยู่ในเกณฑ์สูงและเป็นอัตราที่ไม่ค่อยแตกต่างกันในแต่ละภูมิภาค แต่เริ่มมีความแตกต่างระหว่างภูมิภาคบ้างตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นขึ้นไป และมีความแตกต่างระหว่างภูมิภาคอย่างเห็นได้ชัดในระดับอุดมศึกษา โดยประชากรกรุงเทพมหานครมีโอกาสเข้าเรียนในระดับอุดมศึกษาสูงสุดถึงร้อยละ 56.5 (อัตราอย่างหยาบ) และอัตราสุทธิเท่ากับร้อยละ 36.9 ขณะที่ภาคใต้โอกาสเข้าเรียนในระดับนี้ต่ำสุดเพียงร้อยละ 22.1 (อัตราอย่างหยาบ) และร้อยละ 13.7 (อัตราสุทธิซึ่งเป็นการเข้าเรียนตามอายุปกติ 18-21 ปี) ซึ่งภาคใต้อาจต่ำกว่าในกรุงเทพมหานครเกือบ 3.0 เท่า เช่นเดียวกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคเหนือ ซึ่งโอกาสเข้าเรียนในระดับอุดมศึกษาต่ำกว่ากรุงเทพมหานครเกือบ 2.0 เท่า ทั้งนี้โอกาสเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่แตกต่างกันมากระหว่างภูมิภาคนั้นมีสาเหตุทั้งจากฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวที่แตกต่างกันระหว่างภูมิภาค และการกระจุกตัวของสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาในกรุงเทพมหานครและจังหวัดใหญ่ ๆ ที่เป็นศูนย์กลางความเจริญในแต่ละภูมิภาค ประกอบกับนักศึกษาที่มีภูมิลำเนาที่ไม่ใช่จังหวัดที่เป็นที่ตั้งของสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในเรื่องที่พักอาศัยเพิ่มเติมนอกเหนือจากค่าเล่าเรียนที่ปกติก็สูงอยู่แล้ว

ตาราง 3.10 อัตราการเข้าเรียนอย่างหยาบและอัตราการเข้าเรียนสุทธิ ในแต่ละระดับชั้นจำแนกตามภาค ปี 2554

ภาค	อนุบาล		ประถม		มัธยมต้น		มัธยมปลาย (รวม ปวช.)		อุดมศึกษา (รวม ปวส.)	
	อัตราอย่าง หยาบ	อัตรา สุทธิ	อัตราอย่าง หยาบ	อัตรา สุทธิ	อัตราอย่าง หยาบ	อัตรา สุทธิ	อัตราอย่าง หยาบ	อัตรา สุทธิ	อัตราอย่าง หยาบ	อัตรา สุทธิ
กทม.	73.43	48.75	102.62	88.38	91.94	73.82	86.83	60.93	56.47	36.88
กลาง	79.68	54.84	103.97	87.46	87.78	70.41	80.78	58.02	30.67	21.31
เหนือ	87.40	61.33	103.25	88.60	97.50	73.29	81.23	58.08	31.83	20.75
ตะวันออกเฉียงเหนือ	84.55	47.91	103.21	85.40	90.65	67.84	77.19	53.64	29.67	17.57
ใต้	75.79	54.88	106.99	88.34	87.07	65.32	76.74	51.33	22.11	13.69
รวม	81.22	53.15	103.89	87.16	90.61	69.61	79.78	55.96	33.90	21.94

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ,ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

หมายเหตุ : อัตราเข้าเรียนอย่างหยาบระดับอนุบาล = จำนวนนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษาทั้งหมด คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 3-5ปี

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

: อัตราเข้าเรียนอย่างหยาบระดับประถมศึกษา = จำนวนนักเรียนระดับประถมศึกษาทั้งหมด คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 6-11ปี

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

: อัตราเข้าเรียนอย่างหยาบระดับมัธยมต้น = จำนวนนักเรียนระดับมัธยมต้นทั้งหมด คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 12-14ปี

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

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

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

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

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

5) **ความแตกต่างด้านคุณภาพการศึกษาระหว่างภูมิภาค** แม้ว่าคนไทยมีการศึกษาโดยเฉลี่ยสูงขึ้นอันเนื่องมาจากการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานตามโครงการเรียนฟรี 15 ปี และการ

ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต แต่คุณภาพการศึกษาที่สะท้อนจากผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนวิชาหลักอยู่ในระดับต่ำมาโดยตลอด จะเห็นว่าการขยายโอกาสทางการศึกษาได้ส่งผลให้อัตราส่วนนักเรียนที่เข้าเรียนในระบบโรงเรียนต่อประชากรในกลุ่มอายุ 3-17 ปี ในทุกระดับชั้นเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 89.2 ในปี 2549 เป็นร้อยละ 90.5 ในปี 2553 อย่างไรก็ตาม แม้ว่าภาครัฐจะให้ความสำคัญกับการพัฒนาการศึกษาของไทย ทั้งการปรับโครงสร้างหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอนที่เน้นการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษามากขึ้นและให้ความสำคัญกับกระบวนการเรียนรู้ของผู้เรียน ควบคู่กับการผลิตและพัฒนาครูอย่างเป็นระบบ แต่ก็ยังคงมีปัญหาด้านคุณภาพผู้เรียนโดยสะท้อนจากคะแนนผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนมีแนวโน้มลดลง ประกอบกับมาตรฐานความสามารถของผู้เรียนในด้านการคิดวิเคราะห์ สังเคราะห์ มีวิจารณญาณ ความคิดสร้างสรรค์ รวมทั้งพัฒนาการด้านอารมณ์และสังคมอยู่ในระดับต่ำ โดยในปี 2551 ภาพรวมคะแนนผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนใน 4 วิชาหลัก (ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์) ในระดับชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษาโดยเฉลี่ยของประเทศเท่ากับร้อยละ 39.1 ได้ลดลงเหลือร้อยละ 36.6 ในปี 2554 และเป็นที่น่าสังเกตว่าคะแนนผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนวิชาภาษาอังกฤษต่ำกว่าวิชาอื่น นอกจากนี้ คะแนนผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนมีความแตกต่างระหว่างภูมิภาคอย่างชัดเจน ทั้งนี้การประเมินผลสัมฤทธิ์ใน 4 วิชาหลักในระดับชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษาในแต่ละภูมิภาคได้คะแนนเฉลี่ยไม่ถึงร้อยละ 50.0 ในปี 2554 โดยกรุงเทพและปริมณฑลมีคะแนนเฉลี่ยสูงสุด (ร้อยละ 40.1) ในขณะที่ภาคใต้มีคะแนนเฉลี่ยต่ำที่สุด (ร้อยละ 34.6) นอกจากนั้น จากการประเมินศักยภาพด้านการอ่านและคณิตศาสตร์พบว่านักเรียนที่อยู่ในเขตเมืองและโรงเรียนขนาดใหญ่จะมีศักยภาพด้านการอ่านและคณิตศาสตร์สูงกว่านักเรียนในชนบทและโรงเรียนขนาดเล็กทั้งนี้อาจจะเกิดจากปัญหาการขาดแคลนครู ความพร้อมด้านทรัพยากรการเรียน และมาตรฐานของสถานศึกษา ซึ่งจากผลการศึกษาปัจจัยทางโรงเรียนกับคุณภาพการเรียนรู้ของสถาบันส่งเสริมการสอนคณิตศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.) พบว่า มีปัญหาการขาดแคลนครูในทุกภูมิภาคโดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือขาดแคลนมากที่สุด ขณะที่กรุงเทพและปริมณฑลขาดแคลนครูน้อยที่สุด ส่วนความพร้อมด้านทรัพยากรการเรียน พบว่า มีเพียงกรุงเทพและปริมณฑลที่ไม่ขาดแคลน ขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือขาดแคลนรุนแรงมากที่สุด สำหรับผลการประเมินในส่วน of สถานศึกษา พบว่าสถานศึกษาที่ได้มาตรฐานตามเกณฑ์ยังมีสัดส่วนค่อนข้างต่ำ แม้ว่าสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ได้มาตรฐานตามเกณฑ์การประเมินรอบสอง (ในช่วงปี พ.ศ. 2549-2553) ของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาจะเพิ่มขึ้นสองเท่าเป็นร้อยละ 77.0 แต่ส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนในภาคกลาง

นอกจากนั้น คุณภาพด้านการศึกษาเมื่อพิจารณาจากความสอดคล้องของคุณสมบัติของผู้ที่จบการศึกษากับความต้องการของตลาดและการมีองค์ความรู้พื้นฐานที่จำเป็นสามารถต่อยอดด้วยการอบรมเพื่อการฝึกทักษะในระดับสูงขึ้นไปก็นับว่ายังมีปัญหาและนับว่าเป็นการปรับตัวด้านการพัฒนาการศึกษาที่ไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่มีความต้องการแรงงานทักษะวิชาชีพเพิ่มขึ้น เช่นเดียวกับวิชาชีพระดับสูงในหลายแขนงวิชาของสาขาวิทยาศาสตร์และวิศวกรรมศาสตร์ยังขาดแคลน ในขณะที่ผู้จบการศึกษาด้านสังคมศาสตร์มีเกินความต้องการในตลาดและต้องไปทำงานต่ำระดับ ซึ่งเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงในหลายมิติทั้งจากการพัฒนาคุณภาพครู (บุคลากรทางการศึกษา) คุณภาพของสถาบันการศึกษา คุณภาพของระบบการศึกษาและพัฒนาทักษะ การบริหารจัดการด้านการศึกษารวมถึงการกระจายอำนาจด้านการศึกษา รวมทั้งการมีส่วนร่วมของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง (เอกชน ชุมชน) ที่ยังมีน้อยและขาดการขยายผลจากต้นแบบที่ประสบความสำเร็จ คุณภาพของแหล่งความรู้อื่น ๆ เช่น วัด ชุมชน และการเชื่อมโยงทุนทางสังคมยังมีน้อย

ตาราง 3.11 ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน (คะแนนผลการทดสอบวิชาหลัก) ระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาปีการศึกษา 2549-2554

ระดับชั้น/วิชา	คะแนนเฉลี่ย (ร้อยละ)					
	2549	2550	2551	2552	2553	2554
ประถมศึกษาปีที่ 6	39.82	43.09	43.81	36.22	32.16	45.41
ภาษาไทย	42.74	36.58	42.02	38.58	31.22	50.04
ภาษาอังกฤษ	34.51	38.67	37.77	31.75	20.99	38.37
คณิตศาสตร์	38.87	47.55	43.76	35.88	34.85	52.40
วิทยาศาสตร์	43.17	49.57	51.68	38.67	41.56	40.82
มัธยมศึกษาปีที่ 3	36.32	36.66	36.91	28.28	28.09	35.72
ภาษาไทย	43.94	48.05	41.04	35.35	42.80	48.11
ภาษาอังกฤษ	30.85	28.68	34.56	22.54	16.19	30.49
คณิตศาสตร์	31.15	34.70	32.64	26.05	24.18	32.08
วิทยาศาสตร์	39.34	35.21	39.39	29.16	29.17	32.19
มัธยมศึกษาปีที่ 6	36.79	37.19	36.67	32.02	26.93	28.58
ภาษาไทย	50.33	50.70	46.42	46.47	42.61	41.88
ภาษาอังกฤษ	32.37	30.93	30.64	23.98	19.22	21.80
คณิตศาสตร์	29.56	32.49	35.98	28.56	14.99	22.73
วิทยาศาสตร์	34.88	34.62	33.65	29.06	30.90	27.90
เฉลี่ย	37.64	38.98	39.13	32.17	29.06	36.57

ที่มา : 1. ปีการศึกษา 2549 ประถมศึกษาปีที่ 6 และมัธยมศึกษาปีที่ 3 ใช้ข้อมูลของสำนักทดสอบทางการศึกษา(สพฐ.) และมัธยมศึกษาปีที่ 6 ใช้ข้อมูลของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน)
 2. ปีการศึกษา 2550 มัธยมศึกษาปีที่ 3 ใช้ข้อมูลของสำนักทดสอบทางการศึกษา(สพฐ.) และประถมศึกษาปีที่ 6 ใช้ข้อมูลของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน)
 3. ปีการศึกษา 2551 ประถมศึกษาปีที่ 6 (ภาษาอังกฤษ) ใช้ข้อมูลของสำนักทดสอบทางการศึกษา(สพฐ.) ประถมศึกษาปีที่ 6 มัธยมศึกษาปีที่ 3 และมัธยมศึกษาปีที่ 6 ใช้ข้อมูลของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน)
 4. ปีการศึกษา 2552 - 2554 ใช้ข้อมูลของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน)

ตาราง 3.12 ผลการสอบวัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน 4 วิชาหลัก ชั้น ป.6, ม.3 และ ม.6 ปีการศึกษา 2554

วิชาหลัก	กรุงเทพและ ปริมณฑล	คะแนนเฉลี่ย (ร้อยละ)				เฉลี่ย ทั่วประเทศ
		กลาง	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้	
ประถมศึกษาปีที่ 6	47.97	44.85	43.43	46.81	42.42	45.41
ภาษาไทย	52.54	49.78	48.27	50.99	47.54	50.04
ภาษาอังกฤษ	41.58	37.05	35.60	40.46	34.92	38.37
คณิตศาสตร์	55.58	52.36	50.45	53.55	48.69	52.40
วิทยาศาสตร์	42.18	40.19	39.41	42.25	38.52	40.82
มัธยมศึกษาปีที่ 3	37.99	35.38	35.10	35.76	33.99	35.72
ภาษาไทย	50.67	48.27	47.81	47.67	46.10	48.11
ภาษาอังกฤษ	33.39	29.72	29.50	30.60	28.84	30.49
คณิตศาสตร์	33.87	31.64	31.37	32.45	30.43	32.08
วิทยาศาสตร์	34.02	31.88	31.73	32.32	30.58	32.19
มัธยมศึกษาปีที่ 6	34.32	28.86	28.16	26.01	27.23	28.58
ภาษาไทย	47.36	42.75	41.63	39.23	40.25	41.88
ภาษาอังกฤษ	29.30	21.58	20.91	18.81	20.24	21.80
คณิตศาสตร์	29.25	22.97	22.20	19.76	21.46	22.73
วิทยาศาสตร์	31.37	28.14	27.91	26.24	26.97	27.90
เฉลี่ย	40.09	36.36	35.57	36.19	34.55	36.57

ที่มา: สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน)

ตาราง 3.13 ศักยภาพด้านการอ่านและคณิตศาสตร์ จำแนกตามเมืองชนบท และขนาดโรงเรียน

	การอ่าน		คณิตศาสตร์	
	2543	2549	2543	2549
เมือง	445.28	437.23	444.84	434.50
ชนบท	414.58	393.64	418.40	397.41
ขนาดโรงเรียนตั้งแต่ 1,500 คนขึ้นไป	462.47	439.00	463.59	439.62
ขนาดโรงเรียนต่ำกว่า 1,500 คน	413.57	394.69	415.78	394.71

ที่มา : เควิน แม็คโดนัล และคณะ “บทสรุปเบื้องต้นการประเมินผลนักเรียนนานาชาติ (PISA) ในประเทศไทย ฉบับแก้ไข 14 เมษายน 2552

ตาราง 3.14 ดัชนีการขาดแคลนครูและความพร้อมด้านทรัพยากรการเรียนรู้

ภาค	ดัชนีการขาดแคลนครู	ดัชนีความพร้อมทรัพยากรการเรียนรู้
กทม.และปริมณฑล	0.27	0.19
กลาง	0.56	-0.36
เหนือบน	0.64	-0.69
เหนือล่าง	0.75	-0.10
อีสานบน	0.89	-1.07
อีสานล่าง	0.96	-1.28
ใต้	0.31	-0.54
ตะวันออก	0.38	0.38
ตะวันตก	0.82	-0.67

ที่มา : สถาบันส่งเสริมการสอนคณิตศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.)

ตาราง 3.15 สัดส่วนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ผ่านการประเมินคุณภาพ จำแนกตามภูมิภาค (ข้อมูล ณ พฤษภาคม 2554)

ภาค	รอบแรก (พ.ศ.2543-48)	รอบสอง (พ.ศ. 2549-53)
กลาง	50.97	81.62
ตะวันตก	43.94	71.45
ตะวันออก	41	79.38
ตะวันออกเฉียงเหนือ	34	79.18
เหนือ	31.29	72.35
ใต้	29.58	72.89
เฉลี่ยทั่วประเทศ	36.21	77.01

ที่มา : สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช

หมายเหตุ : 1. การประเมินรอบแรก จำนวนสถานศึกษาพื้นฐานทั้งหมด 30,010 แห่ง

2.การประเมินรอบสอง จำนวนสถานศึกษาพื้นฐานทั้งหมด 34,161 แห่ง

6) ความเหลื่อมล้ำของการกระจายบุคลากรทางการศึกษารวมถึงสาขาขาดแคลน

การพัฒนาการศึกษาของไทยยังคงประสบปัญหาการขาดแคลนครูทั้งในด้านปริมาณและในเชิงคุณภาพ การติดตามผลการปฏิรูปการศึกษาในช่วง 9 ปีที่ผ่านมา พบว่า มีการขาดแคลนครูทั้งในเชิงปริมาณในบางระดับและบางสาขา และเชิงคุณภาพในทุกระดับการศึกษา โดยเฉพาะการอาชีวศึกษา ซึ่งนับว่าเป็นระดับการศึกษาที่มีความสำคัญมากในการต่อยอดเพื่อการพัฒนากำลังคนสายอาชีพ จากการประมวลผลข้อมูลการขาดแคลนครูของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในปี 2550 พบว่า สัดส่วนครูมีจริงต่อนักเรียนโดยภาพรวมเท่ากับ 1:21 เฉพาะในเขตกรุงเทพฯและปริมณฑล และใน 3 จังหวัดเขตเศรษฐกิจและท่องเที่ยว

ได้แก่ ระยอง ชลบุรี และภูเก็ต เท่านั้น ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่ดีกว่า 1:25 ตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้สำหรับการพัฒนาของประเทศในเอเชีย สำหรับการศึกษาในระดับอาชีวศึกษา อัตราส่วนครูต่อนักเรียนของสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาในปี 2551 เท่ากับ 1:24 โดยที่ยังขาดแคลนครูสายอาชีวศึกษาประมาณ 15,000 คนและต้องใช้ครูช่างอัตราจ้างมาช่วยสอนอยู่ ขณะที่ปัญหาการขาดแคลนครูในต่างจังหวัดและพื้นที่ห่างไกลรวมถึงพื้นที่ทุรกันดารยังมีอยู่ทั่วไป

7) การจัดสรรงบประมาณยังมีความเหลื่อมล้ำระหว่างอุดมศึกษากับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การจัดสรรงบประมาณเฉลี่ยต่อหัวระดับอุดมศึกษาสูงกว่าระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานประมาณ 3-7 เท่า โดยปี 2550 มีการจัดสรรงบประมาณระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานเฉลี่ย 15,746 บาทต่อคน ขณะที่รายจ่ายรัฐบาลในระดับอุดมศึกษา สาขาศิลปกรรมและสถาปัตยกรรมประมาณ 50,451 บาทต่อคน และสูงถึง 197,418 บาทต่อคนในสาขาบริการทางการแพทย์ ขณะที่ผู้มีโอกาสเข้าถึงส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผู้มีรายได้ปานกลางและสูงที่สามารถรับภาระรายจ่ายเพื่อการศึกษาได้มากขึ้นและยังเป็นสร้างโอกาสให้กลุ่มประชากรที่มีฐานะความเป็นอยู่ดีกว่าให้สามารถพัฒนาอาชีพและรายได้ที่ยังมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งมักจะเป็นกลุ่มที่จบการศึกษาแล้วไปประกอบอาชีพในภาคธุรกิจเอกชนเป็นส่วนใหญ่ ถึงแม้ว่าการอุดหนุนการศึกษาต่างก็มีส่วนในการพัฒนาประเทศแต่ยังมีประเด็นที่ต้องพิจารณาลักษณะการอุดหนุนการศึกษาที่สอดคล้องกับฐานะรายได้ผู้ปกครองด้วยทั้งนี้เพื่อช่วยลดช่องว่างในอนาคต⁸

8) คุณภาพการศึกษาไทยยังด้อยเมื่อเทียบกับต่างประเทศ จากการจัดอันดับความสามารถทางการศึกษาในระดับนานาชาติ โดย IMD (The International Institute for Management Development) พบว่า ภาพรวมประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 27 ขณะที่ขีดความสามารถด้านการศึกษาของประเทศไทยยังอยู่ในระดับไม่เป็นที่น่าพอใจนัก จากลำดับที่ 46 ในปี 2550 หล่นลงมาเป็นลำดับที่ 51 ในปี 2554 จากจำนวนประเทศ 55 และ 59 ประเทศ ซึ่งประเทศไทยเหนือกว่าอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และอินเดียไม่มากนัก แต่ยังด้อยกว่าสิงคโปร์ ไต้หวัน ฮังการี และเกาหลี ค่อนข้างมาก

ตาราง 3.16 ขีดความสามารถในการแข่งขันระดับนานาชาติด้านการศึกษา ปี 2550 – 2554

หน่วย : อันดับ

ประเทศ	2550	2551	2552	2553	2554
สิงคโปร์	11	11	13	13	10
ไต้หวัน	18	19	27	23	25
ญี่ปุ่น	19	22	26	29	34
ฮ่องกง	25	24	29	30	28
มาเลเซีย	31	30	30	33	35
เกาหลี	29	35	36	35	29
จีน	44	42	49	46	43
ไทย	46	43	47	47	51
อินโดนีเซีย	51	49	55	55	53
ฟิลิปปินส์	52	52	54	56	57
อินเดีย	54	54	57	58	59

ที่มา : IMD World competitiveness yearbook

หมายเหตุ : ปี 2550-2551 เปรียบเทียบจากทั้งหมด 55 ประเทศ, ปี 2552-2554 เปรียบเทียบจากทั้งหมด 57, 58 และ 59 ประเทศ

⁸ ดร.ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์, “ทุนมนุษย์กับผลตอบแทนทางการศึกษา” เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2551 ของมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย วันที่ 29-30 พฤศจิกายน 2551

นอกจากนี้ การประเมินผลการจัดการศึกษาขององค์การความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) ภายใต้โครงการประเมินผลนักเรียนนานาชาติ (Programme for International Student Assessment: PISA) ซึ่งเน้นการประเมินสมรรถนะของนักเรียนวัย 15 ปีที่จะใช้ความรู้และทักษะเพื่อเผชิญกับโลกในชีวิตจริงมากกว่าการเรียนรู้ตามหลักสูตรในโรงเรียนในด้านการอ่าน คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ โดยในปี 2552 พบว่า ผลการประเมินนักเรียนไทยอยู่ในกลุ่มต่ำ และมีคะแนนต่ำกว่า OECD ที่กำหนดไว้ 500 คะแนน โดยมีคะแนนเฉลี่ยการอ่าน คณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ เท่ากับ 421 419 และ 425 คะแนนตามลำดับ และมีแนวโน้มผลการประเมินลดต่ำลงทุกวิชาเมื่อเทียบกับการประเมินครั้งแรกในปี 2543 อย่างไรก็ตาม หากเปรียบเทียบการประเมินในครั้งที่ผ่านมามีในปี 2549 จะเห็นได้ว่า นักเรียนมีคะแนนเฉลี่ยสูงขึ้นด้านการอ่าน และวิทยาศาสตร์ ส่วนคณิตศาสตร์ลดลงเล็กน้อย อีกทั้งผลการประเมินความรู้ของไทยกับประเทศเกาหลี ญี่ปุ่น จีน และสิงคโปร์ จะเห็นได้ว่ายังอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าค่อนข้างมาก นอกจากนี้ PISA 2009 ได้ศึกษาถึงปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้โรงเรียนประสบความสำเร็จ (นักเรียนมีผลการประเมินสูงกว่าค่าเฉลี่ย OECD) มากที่สุด ได้แก่ ครู รองลงมาคือวัสดุการเรียนการสอน ดังนั้น การจัดการศึกษาของไทยจึงควรให้ความสำคัญกับปัจจัยสำคัญดังกล่าว (ครู และวัสดุการเรียนการสอน) เพื่อนำไปสู่การยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา

ตาราง 3.17 ผลการประเมินของ PISA ด้านการอ่าน คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ ปี 2543, 2546, 2549 และ 2552

ประเทศ	ค่าเฉลี่ยการอ่าน				ค่าเฉลี่ยคณิตศาสตร์				ค่าเฉลี่ยวิทยาศาสตร์			
	2543	2546	2549	2552	2543	2546	2549	2552	2543	2546	2549	2552
ฟินแลนด์	546	543	547	536	536	544	548	541	538	548	563	554
จีน-ฮ่องกง	525	510	536	533	560	550	547	555	541	539	542	549
จีน-ไทเป ³	n.p	n.p	496	495	n.p	n.p	549	543	n.p	n.p	532	520
ญี่ปุ่น	522	498	498	520	557	534	523	529	550	548	531	539
เกาหลี	525	534	556	539	547	542	547	546	552	538	522	538
จีน-มาเก๊า ³	n.p	498	492	487	n.p	527	525	525	n.p	525	511	511
ฮ่องกง-จีน ³	n.p	n.p	n.p	556	n.p	n.p	n.p	600	n.p	n.p	n.p	575
สิงคโปร์	n.p	n.p	n.p	526	n.p	n.p	n.p	562	n.p	n.p	n.p	542
ไทย	431	420	471	421	432	417	417	419	436	429	421	425
อินโดนีเซีย	371	382	393	402	367	360	391	371	393	395	393	383

ที่มา : สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

หมายเหตุ : 1. การประเมินแบ่งเป็น 3 ระยะ ระยะแรก (PISA 2000) เน้นด้านการอ่าน โดยมีน้ำหนักข้อสอบร้อยละ 60 ที่เหลือเป็นด้านคณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์อย่างละร้อยละ 20 ระยะที่สอง (PISA 2003) เน้นด้านคณิตศาสตร์และการแก้ปัญหา ส่วนระยะที่สาม (PISA 2006) เน้นด้านวิทยาศาสตร์ สำหรับ PISA 2009 เป็นการเริ่มต้นของการประเมินรอบสอง และให้น้ำหนักกับการประเมินการอ่านเป็นสำคัญ

2. ค่าคะแนนเฉลี่ยกลางของ OECD เท่ากับ 500 คะแนน

3. จีน-มาเก๊า เข้าร่วมโครงการในปี 2546 จีน-ไทเป เข้าร่วมโครงการในปี 2549 และสิงคโปร์ ฮ่องกง-จีน เข้าร่วมโครงการในปี 2552

3.2.2 การเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ : โอกาสในการเข้าถึงหลักประกันสุขภาพของคนไทยมีความครอบคลุมเกือบทั้งหมด 100% แต่การให้บริการสาธารณสุขยังคงมีปัญหาด้านคุณภาพโดยเฉพาะยังมีความเหลื่อมล้ำของการกระจายบุคลากรทางการแพทย์และครุภัณฑ์ทางการแพทย์ในแต่ละภูมิภาค ตลอดจนรูปแบบบริการที่ทำให้การคุ้มครองและวิธีการจ่ายเงินของแต่ละระบบ

1) คนไทยสามารถเข้าถึงหลักประกันสุขภาพครอบคลุมเกือบ 100% แต่มาตรฐานบริการทางการแพทย์ที่ได้รับมีความแตกต่างกันในแต่ละระบบหลักประกันสุขภาพ หลักประกันสุขภาพเพื่อให้ทุกคนสามารถเข้าถึงการรักษาพยาบาลได้เมื่อยามเจ็บป่วยและป้องกันความเสี่ยงที่เกิดจากภาวะค่ารักษาพยาบาลได้พัฒนามาเป็นลำดับ เช่น การมีสวัสดิการรักษายาบาลสำหรับข้าราชการและครอบครัว โครงการบัตรสุขภาพ ระบบประกันสังคมที่ครอบคลุมด้านการรักษาพยาบาล จนกระทั่งมี พ.ร.บ.หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 ทำให้ในปัจจุบันคนไทยสามารถเข้าถึงหลักประกันสุขภาพครอบคลุมร้อยละ 99.95 โดยส่วนใหญ่ใช้บริการภายใต้ระบบหลักประกันสุขภาพ 3 ระบบหลักคือระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า จำนวน 48.1 ล้านคน (75.3%) ระบบประกันสังคมจำนวน 10.2 ล้านคน (15.9%) และระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจจำนวน 5.0 ล้านคน (7.8%) นอกจากนี้ ยังมีบุคคลที่มีสิทธิอื่น ๆ อีกประมาณ 6 แสนกว่าคน และบุคคลที่ยังไม่ลงทะเบียนสถานะสิทธิอีกประมาณ 3 หมื่นกว่าคน (ข้อมูล ณ กันยายน 2554)

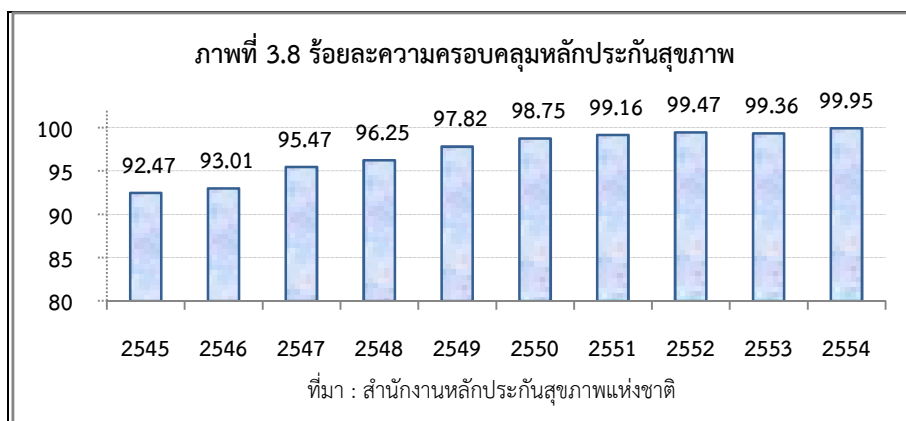
อย่างไรก็ตาม มาตรฐานบริการทางการแพทย์ที่ได้รับแต่ละระบบหลักประกันสุขภาพยังไม่ได้มาตรฐานเดียวกัน เนื่องจากมีรูปแบบและวิธีการจ่ายเงินที่แตกต่างกัน โดยระบบประกันสังคมและระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าใช้ระบบงบประมาณแบบปลายปิดที่กำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายที่ชัดเจนไว้ล่วงหน้า ขณะที่ระบบสวัสดิการข้าราชการมีลักษณะการเบิกจ่ายแบบปลายเปิดที่จ่ายค่าบริการตามรายการที่สถานพยาบาลเรียกเก็บ (Fee for services) ส่งผลให้ผู้ป่วยในระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการได้รับการบริการทางการแพทย์ที่มีคุณภาพมาตรฐานสูงกว่าอีก 2 ระบบ เช่น การได้รับยาที่เป็นยานอกบัญชียาหลักยาต้นแบบนำเข้าจากต่างประเทศ และยาที่มีราคาแพง รวมถึงการได้รับหัตถการบางอย่างที่สูงกว่า เช่น การผ่าตัดคลอด การผ่าตัดส่องกล้อง การผ่าตัดหลอดเลือดหัวใจ เป็นต้น

นอกจากนี้ จากการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างระบบประกันสังคมและระบบรักษาฟรี (ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า)⁹ ในปี 2554 พบว่าระบบหลักประกันสุขภาพมีความเหลื่อมล้ำกันมาก โดยมีหน่วยงานบริหารจัดการที่แตกต่างกันในเรื่องเดียวกัน ค่าใช้จ่ายรายหัวและสิทธิประโยชน์แตกต่างกันค่อนข้างมาก แสดงให้เห็นถึงปัญหาการจัดสรรทรัพยากรของประเทศกล่าวคือ ด้านค่าใช้จ่ายต่อหัวและสิทธิประโยชน์ พบว่า สิทธิประกันสังคมมีค่าใช้จ่ายต่อคนต่อปีเป็นจำนวนเงิน 2,105 บาท ภายใต้การจ่ายเงินของผู้ประกันตน นายจ้าง และรัฐบาล ในขณะที่สิทธิรักษาฟรีมีค่าใช้จ่ายต่อหัว 2,546.48 บาทโดยมีรัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว สำหรับเรื่องของการรักษาผู้ป่วยใน (inpatient) นั้นพบว่า สิทธิประกันสังคมจะต้องจ่ายแบบเหมาจ่าย ส่วนสิทธิรักษาฟรีนั้นจ่ายให้ตามกลุ่มโรค (Diagnosis related disease: DRG) ส่วนผู้ประกันตนที่เป็นผู้ป่วยนอกก็ต้องจ่ายตามจริงที่ตนต้องรักษา ขณะที่สิทธิรักษาฟรีรัฐบาลจะจ่ายให้ตามอัตราค่าเหมาจ่ายรายหัวร่วมกับโครงการพิเศษอื่น ๆ

ในปัจจุบัน รัฐบาลมีนโยบายสร้างความเป็นเอกภาพลดความเหลื่อมล้ำของ 3 กองทุน เพื่อให้ประชาชนทุกสิทธิสามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้โดยไม่มี ความเหลื่อมล้ำระหว่างสิทธิหรือกองทุนโดยเริ่มต้นการให้บริการกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินในทุกสถานบริการสาธารณสุขทั่วประเทศทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งได้มีการเร่งรัดดำเนินการในกลุ่มผู้สูงอายุและกลุ่มผู้พิการให้ได้รับบริการที่ดีมีคุณภาพโดยในสถานพยาบาลปรับปรุงโครงสร้างทางลาด ห้องน้ำ ที่จอดรถ ป้ายประชาสัมพันธ์ ให้บริการ 70 ปีไม่มีค่าบริการช่องทางด่วนพิเศษผู้พิการ ส่วนในชุมชนมีการคัดกรองสุขภาพกายสุขภาพจิตผู้สูงอายุ คัดกรองตรวจ

⁹ โดย นพ.พงศธร พอกเพิ่มดี นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์สาธารณสุข

วินิจฉัยและออกเอกสารรับรองความพิการ บริการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุผู้พิการที่บ้าน เป็นต้น ซึ่งมีผลในทางปฏิบัติตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2555 เป็นต้นไป อย่างไรก็ตาม การพิจารณาแก้ไขปัญหาค่าความเหลื่อมล้ำนั้นต้องคำนึงถึงหลักการหลายอย่างประกอบกัน เช่น ประสิทธิภาพ/หลักการของแต่ละระบบ หลักคิดเรื่องการให้แต้มต่อแก่ผู้ด้อยโอกาส และประสิทธิภาพและการเข้าถึงบริการอย่างเท่าเทียม รวมทั้งหลักการขั้นบันไดของการจัดให้มีการคุ้มครองทางสังคมในรูปแบบต่าง ๆ (Staircase of social protection)



ตาราง 3.18 ความครอบคลุมสิทธิหลักประกันสุขภาพ ปีงบประมาณ 2551 - 2554

ประเภทของสิทธิหลักประกันสุขภาพ	พ.ศ. 2551		พ.ศ. 2552		พ.ศ. 2553		พ.ศ. 2554	
	จำนวน(คน)	ร้อยละ	จำนวน(คน)	ร้อยละ	จำนวน(คน)	ร้อยละ	จำนวน(คน)	ร้อยละ
สิทธิประกันสุขภาพถ้วนหน้า	46,949,267	75.06	47,558,456	75.86	47,729,516	75.20	48,116,789	75.28
สิทธิประกันสังคม	9,835,528	15.73	9,616,602	15.34	9,899,687	15.60	10,167,671	15.91
สิทธิข้าราชการรัฐวิสาหกิจ	5,002,106	8.00	4,955,313	7.90	4,918,544	7.75	4,965,014	7.77
สิทธิอื่นๆ	237,375	0.38	232,135	0.37	516,254	0.81	638,318	1.00
ผู้ที่ยังไม่ลงทะเบียนสิทธิ	522,352	0.84	332,541	0.53	407,289	0.64	31,906	0.05
รวม (1)	62,546,628	100	62,695,047	100	63,471,290	100	63,919,698	100
ความครอบคลุมหลักประกันสุขภาพของประเทศ	62,024,276	99.16	62,362,506	99.47	63,064,001	99.36 ^{1/}	63,887,792	99.95
บุคคลรอพิสูจน์สถานะ	1,156,404	75.86	1,440,173	80.94	1,347,031	87.51	1,197,746	90.56
คนไทยในต่างประเทศ	55,167	3.62	14,328	0.81	15,261	0.99	15,566	1.18
คนต่างด้าว	312,888	20.52	324,904	18.26	176,981	11.50	109,245	8.26
รวม(2)	1,524,459	100	1,779,405	100	1,539,273	100	1,322,557	100
รวมประชากรทั้งประเทศ (1) + (2)	64,071,087		64,474,452		65,010,563		65,242,255	

ที่มา : สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, กันยายน 2554

1/ อัตราการครอบคลุมลดลงในปี 2553 นั้นน่าจะเป็นผลเนื่องมาจากในปี 2553 กลุ่มบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ ได้รับการรับรองจาก มติ ครม. ให้มีสิทธิได้รับการบริการในหลักประกันสุขภาพ จำนวน 457,409 คน ซึ่งบุคคลกลุ่มนี้ได้ลงทะเบียนสิทธิไปแล้ว ในปี 2553 จำนวน 288,224 คน โดยข้อมูลรวมอยู่ในกลุ่มสิทธิอื่นๆ แต่บางส่วนยังไม่ได้ลงทะเบียนสิทธิ จึงทำให้ข้อมูลผู้ที่ไม่ลงทะเบียนสิทธิในปี 2553 เพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 407,289 คน และมีส่วนส่งผลให้ความครอบคลุมลดลง

2) ประชากรทุกกลุ่มชั้นรายได้สามารถเข้าถึงหลักประกันสุขภาพไม่แตกต่างกัน แต่โอกาสในการเลือกใช้สถานบริการยังมีความแตกต่างกันระหว่างกลุ่มชั้นรายได้ โดยสัดส่วนประชากรที่สามารถเข้าถึงหลักประกันสุขภาพเฉลี่ยประมาณร้อยละ 97.8 ทั้งนี้กลุ่มชั้นที่1 (จนสุด) จนถึงกลุ่มชั้นที่5 ซึ่งเป็นกลุ่มชั้นระดับล่างและระดับกลางจะใช้บริการภายใต้ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเป็นส่วนใหญ่คือเกินกว่าร้อยละ 79.0 ในขณะที่กลุ่มชั้นที่10 (รวยสุด) มีการกระจายการใช้บริการโดยใช้บริการภายใต้ระบบหลักประกันสุขภาพทั่วหน้าร้อยละ 32.8 ใช้บริการภายใต้ระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการร้อยละ 32.0 ใช้บริการภายใต้ระบบประกันสังคมร้อยละ 18.4 และอีกร้อยละ 9.2 ใช้มากกว่า 1 ระบบ และส่วนที่เหลือใช้บัตรประกันสุขภาพเอกชนและสวัสดิการของนายจ้าง

ตาราง 3.19 ร้อยละของประชากรที่เข้าถึงหลักประกันสุขภาพ จำแนกตามกลุ่มประชากรตามระดับรายได้ ปี 2549-2554

กลุ่มประชากรตามระดับรายได้	ร้อยละของประชากร			
	2549	2550	2552	2554
10% ที่1 จนสุด	96.93	97.29	97.80	97.54
10% ที่2	97.76	97.91	98.41	98.56
10% ที่3	97.51	97.27	98.39	98.41
10% ที่4	97.41	97.66	98.13	98.55
10% ที่5	96.78	96.60	97.70	98.72
10% ที่6	96.16	95.65	97.02	97.46
10% ที่7	95.04	95.50	97.16	96.87
10% ที่8	94.63	94.20	96.89	97.66
10% ที่9	94.83	94.74	97.23	97.94
10% ที่10 รวยสุด	93.15	94.03	95.97	96.24
รวม	96.02	96.08	97.47	97.79

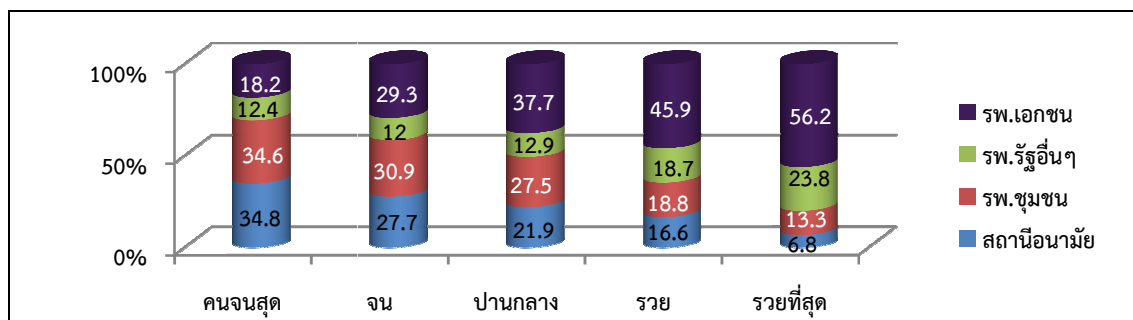
ตาราง 3.20 ร้อยละของประชากรที่เข้าถึงหลักประกันสุขภาพ จำแนกตามกลุ่มประชากรตามระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค ปี 2549-2554

กลุ่มประชากรตามระดับรายจ่าย	ร้อยละของประชากร			
	2549	2550	2552	2554
10% ที่1 จ่ายน้อยสุด	96.76	97.05	97.95	97.16
10% ที่2	98.08	97.75	98.43	98.12
10% ที่3	97.89	98.03	98.49	98.72
10% ที่4	97.31	97.44	97.87	98.69
10% ที่5	96.66	96.51	98.23	98.03
10% ที่6	95.84	96.31	97.62	97.62
10% ที่7	95.92	95.21	97.57	97.48
10% ที่8	94.54	95.42	96.81	98.32
10% ที่9	94.17	94.12	96.51	97.89
10% ที่10 จ่ายมากที่สุด	93.02	92.99	95.23	95.91
รวม	96.02	96.08	97.47	97.79

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

แต่อย่างไรก็ตาม โอกาสในการเลือกใช้สถานบริการยังมีความแตกต่างกันระหว่างกลุ่มชั้นรายได้ จากผลการศึกษาของวิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร พบว่า เมื่อคิดรวมเฉพาะการใช้บริการที่สถานอนามัย โรงพยาบาลชุมชน โรงพยาบาลทั่วไป(รวมโรงพยาบาลศูนย์) และโรงพยาบาลเอกชน กลุ่มคนจนที่สุดเลือกใช้บริการสถานอนามัยสูงสุด (36% - 40%) ขณะที่กลุ่มคนรวยที่สุดใช้โรงพยาบาลเอกชนสูงสุด (50%) แสดงให้เห็นว่าโอกาสในการเลือกใช้บริการโดยเฉพาะโรงพยาบาลเอกชนจำกัดอยู่เพียงผู้มีรายได้สูงและเช่นเดียวกับการใช้บริการโรงพยาบาลทั่วไปและโรงพยาบาลศูนย์ที่สูงสุดในกลุ่มที่มีรายได้สูงสุดเช่นกัน ลักษณะความแตกต่างของการเลือกใช้บริการอาจจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพของบริการที่ได้รับตามศักยภาพของสถานพยาบาล ซึ่งจะกระทบมากหากการเจ็บป่วยนั้นต้องรักษาในสถานพยาบาลที่มีศักยภาพสูง

ภาพที่ 3.9 ร้อยละของการเลือกใช้บริการเมื่อป่วยตามระดับรายได้เฉลี่ยต่อเดือนของครัวเรือน 2549



ที่มา : วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร และคณะ “วิเคราะห์จากรายงานการสำรวจอนามัยและสวัสดิการ พ.ศ.2549”

3) ความเหลื่อมล้ำของการกระจายบุคลากรทางการแพทย์ส่งผลให้คุณภาพการบริการมีความแตกต่างกันในแต่ละภูมิภาค ซึ่งสะท้อนได้จาก อัตราบุคลากรทางการแพทย์ต่อประชากรของแต่ละภูมิภาคยังคงมีความเหลื่อมล้ำกัน โดยในปี 2553 บุคลากรทางการแพทย์ โดยเฉพาะแพทย์ เภสัชกร พยาบาลวิชาชีพ และพยาบาลเทคนิค ยังคงกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานครและภาคกลาง ยกเว้นทันตแพทย์กระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานครและภาคเหนือ ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการกระจุกตัวน้อยที่สุดจึงทำให้อัตราบุคลากรทางการแพทย์ต่อประชากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือสูงกว่าทุกภาค กล่าวคือบุคลากรทางการแพทย์ 1 คนต้องดูแลประชากรมากกว่าภูมิภาคอื่นอาจจะส่งผลต่อการให้บริการด้วยคุณภาพลงจากการรับแรงดูแลประชากรให้ครบถ้วน อาทิในกรุงเทพมหานครแพทย์ 1 คนต่อประชากร 1,052 คน ในขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือแพทย์ 1 คนต่อประชากรสูงถึง 4,947 คน

ตาราง 3.21 อัตราส่วนบุคลากรทางการแพทย์ต่อประชากร รายภาค ปี 2550 - 2553

ภาค	แพทย์	ทันตแพทย์	เภสัชกร	พยาบาลวิชาชีพ	พยาบาลเทคนิค
ปี 2550					
ทั้งประเทศ	1: 2,778	1: 13,525	1: 7,347	1: 597	1: 4,787
กรุงเทพมหานคร	1: 850	1: 4,869	1: 1,618	1: 240	1: 4,472
ภาคกลางไม่รวมกรุงเทพฯ	1: 2,683	1: 13,131	1: 2,626	1: 554	1: 3,569
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1: 5,308	1: 22,020	1: 12,197	1: 999	1: 7,248
ภาคเหนือ	1: 3,279	1: 14,852	1: 1,450	1: 638	1: 5,104
ภาคใต้	1: 3,354	1: 15,918	1: 1,118	1: 619	1: 3,759
ปี 2551					
ทั้งประเทศ	1: 2930	1: 13,148	1: 7,534	1: 576	1: 6,747
กรุงเทพมหานคร	1: 955	1: 5,515	1: 4,143	1: 332	1: 5,685
ภาคกลางไม่รวมกรุงเทพฯ	1: 2,839	1: 13,169	1: 6,270	1: 519	1: 5,357
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1: 5,028	1: 20,472	1: 11,445	1: 819	1: 10,544
ภาคเหนือ	1: 3,386	1: 13,434	1: 7,844	1: 567	1: 5,911
ภาคใต้	1: 3,694	1: 13,100	1: 7,551	1: 558	1: 6,091

ตาราง 3.21 อัตราส่วนบุคลากรทางการแพทย์ต่อประชากร รายภาค ปี 2550 - 2553

ภาค	แพทย์	ทันตแพทย์	เภสัชกร	พยาบาลวิชาชีพ	พยาบาลเทคนิค
ปี 2552					
ทั้งประเทศ	1: 3,324	1: 14,833	1: 8,253	1: 624	1: 7,673
กรุงเทพมหานคร	1: 1,243	1: 8,875	1: 6,843	1: 431	1: 2,271
ภาคกลางไม่รวมกรุงเทพฯ	1: 3,145	1: 13,033	1: 6,498	1: 552	1: 7,645
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1: 4,854	1: 20,723	1: 11,347	1: 825	1: 14,438
ภาคเหนือ	1: 4,240	1: 15,337	1: 8,416	1: 630	1: 9,653
ภาคใต้	1: 3,815	1: 14,044	1: 7,666	1: 573	1: 8,831
ปี 2553					
ทั้งประเทศ	1: 2,893	1: 13,252	1: 7,080	1: 531	1: 6,903
กรุงเทพมหานคร	1: 1,052	1: 7,865	1: 3,871	1: 282	1: 1,960
ภาคกลางไม่รวมกรุงเทพฯ	1: 2,533	1: 12,506	1: 5,956	1: 491	1: 6,804
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1: 4,947	1: 18,940	1: 10,735	1: 766	1: 11,565
ภาคเหนือ	1: 3,397	1: 11,628	1: 7,371	1: 526	1: 10,378
ภาคใต้	1: 3,504	1: 13,294	1: 7,066	1: 510	1: 8,898

ที่มา : รายงานทรัพยากรสาธารณสุข ปี 2550-2553 สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข

4) ปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายครุภัณฑ์ทางการแพทย์ (ได้แก่ CTscan MRI เครื่องสลายนิว เครื่องเลเซอร์ เครื่องอัลตราซาวด์ เครื่องล้างไต และรถพยาบาล) ในแต่ละภูมิภาค สะท้อนได้จาก อัตราครุภัณฑ์ทางการแพทย์ต่อประชากรของแต่ละภูมิภาคยังคงมีความเหลื่อมล้ำกัน โดยครุภัณฑ์ทางการแพทย์ยังคงกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานครและภาคกลาง ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการกระจุกตัวน้อยที่สุดจึงทำให้อัตราครุภัณฑ์ทางการแพทย์ต่อประชากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือสูงกว่าทุกภาค กล่าวคือครุภัณฑ์ทางการแพทย์ 1 หน่วยจะต้องรองรับประชากรที่มีโอกาสมาใช้บริการมากกว่าภูมิภาคอื่น แต่เนื่องจากครุภัณฑ์ทางการแพทย์เป็นเครื่องมือและเทคโนโลยีขั้นสูงทางการแพทย์และราคาแพง จึงเป็นข้อจำกัดทางการเงินซึ่งครุภัณฑ์ทางการแพทย์จึงมีให้บริการเฉพาะในโรงพยาบาลที่มีขนาดใหญ่เท่านั้น

ตาราง 3.22 จำนวนครุภัณฑ์ทางการแพทย์ ทั่วประเทศ ปี 2545-2553

	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553
รวมทั้งประเทศ	6,566	6,699	7,228	7,785	8,507	9,232	9,403	9,217	10,467
CT scan	306	252	268	291	302	310	320	282	319
MRI	52	36	32	42	54	43	51	39	47
เครื่องสลายนิว	75	73	75	76	90	74	74	68	111
เครื่องเลเซอร์	71	71	45	60	94	80	70	84	145
เครื่องอัลตราซาวด์	1,643	1,734	1,892	1,987	2,125	2,291	2,075	2,158	2,516
เครื่องล้างไต	1,343	1,673	1,852	2,057	2,348	2,785	2,779	2,651	3,431
รถพยาบาล	3,076	2,860	3,064	3,272	3,494	3,649	4,034	3,935	3,898

ที่มา : ข้อมูลทรัพยากรกระทรวงสาธารณสุข ปี 2545-2553

ตาราง 3.23 จำนวนครุภัณฑ์ทางการแพทย์ รายการ ปี 2550-2553

ภาค	CT scan	MRI	เครื่อง สลายนิว	เครื่อง เลเซอร์	เครื่องอัล ตราซาวด์	เครื่องล้าง ไต	รถ พยาบาล	รวม
ปี 2550								
กรุงเทพมหานคร	91	28	21	61	522	926	463	2,112
ภาคกลาง	96	3	14	9	588	816	940	2,466
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	42	3	16	2	560	419	951	1,993
ภาคเหนือ	48	4	12	3	369	376	709	1,521
ภาคใต้	33	5	11	5	252	248	586	1,140
รวม	310	43	74	80	2,291	2,785	3,649	9,232
ปี 2551								
กรุงเทพมหานคร	65	17	9	35	323	755	340	1,544
ภาคกลาง	120	12	20	19	589	879	992	2,631
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	51	9	15	8	530	449	1,089	2,151
ภาคเหนือ	53	6	18	3	369	442	903	1,794
ภาคใต้	31	7	12	5	264	254	710	1,283
รวม	320	51	74	70	2,075	2,779	4,034	9,403
ปี 2552								
กรุงเทพมหานคร	55	15	5	33	323	548	287	1,266
ภาคกลาง	106	11	21	33	615	957	1,047	2,790
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	55	6	19	10	623	569	1,147	2,429
ภาคเหนือ	29	1	14	6	323	328	718	1,419
ภาคใต้	37	6	9	2	274	249	736	1,313
รวม	282	39	68	84	2,158	2,651	3,935	9,217
ปี 2553								
กรุงเทพมหานคร	83	20	32	88	486	857	364	1,930
ภาคกลาง	97	8	26	29	633	1,050	956	2,799
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	51	5	16	7	660	622	1,112	2,473
ภาคเหนือ	50	5	27	17	453	600	851	2,003
ภาคใต้	38	9	10	4	284	302	615	1,262
รวม	319	47	111	145	2,516	3,431	3,898	10,467

ที่มา : ข้อมูลทรัพยากรกระทรวงสาธารณสุข ปี 2545-2553

ตาราง 3.24 อัตราครุภัณฑ์ทางการแพทย์ต่อประชากร รายการ ปี 2550-2553

ภาค	CT scan	MRI	เครื่อง สลายนิว	เครื่อง เลเซอร์	เครื่องอัล ตราซาวด์	เครื่อง ล้างไต	รถ พยาบาล	รวม
ปี 2550								
กรุงเทพมหานคร	1:62,704	1:203,789	1:271,719	1:93,543	1:10,931	1:6,162	1:12,324	1:2,702
ภาคกลาง	1:159,762	1:5,112,390	1:1,095,512	1:1,704,130	1:26,084	1:18,796	1:16,316	1:6,219
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1:509,077	1:7,127,083	1:1,336,328	1:10,690,625	1:38,181	1:51,029	1:22,483	1:10,728
ภาคเหนือ	1:247,528	1:2,970,338	1:990,113	1:3,960,451	1:32,199	1:31,599	1:16,758	1:7,812
ภาคใต้	1:261,444	1:1,725,528	1:784,331	1:1,725,528	1:34,237	1:34,789	1:14,723	1:7,568
รวม	1:203,011	1:1,463,570	1:850,453	1:786,669	1:27,470	1:22,597	1:17,247	1:6,817
ปี 2551								
กรุงเทพมหานคร	1:87,901	1:336,092	1:634,841	1:163,245	1:17,689	1:7,568	1:16,805	1:3,700
ภาคกลาง	1:129,273	1:1,292,732	1:775,639	1:816,462	1:26,337	1:17,648	1:15,638	1:5,896
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1:419,886	1:2,379,353	1:1,427,612	1:2,676,773	1:40,404	1:47,693	1:19,664	1:9,955

[สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ]

ตาราง 3.24 อัตราครุภัณฑ์ทางการแพทย์ต่อประชากร รายภาค ปี 2550-2553

ภาค	CT scan	MRI	เครื่อง สลายนิว	เครื่อง เลเซอร์	เครื่องอัล ตราซาวด์	เครื่อง ล้างไต	รถ พยาบาล	รวม
ภาคเหนือ	1:224,062	1:1,979,216	1:659,739	1:3,958,431	1:32,182	1:26,867	1:13,151	1:6,619
ภาคใต้	1:280,587	1:1,242,599	1:724,850	1:1,739,639	1:32,948	1:34,245	1:12,251	1:6,780
รวม	1:197,544	1:1,239,491	1:854,244	1:903,057	1:30,465	1:22,747	1:15,670	1:6,721
ปี 2552								
กรุงเทพมหานคร	1:103,759	1:380,449	1:1,141,348	1:172,931	1:17,668	1:10,414	1:19,884	1:4,508
ภาคกลาง	1:147,918	1:1,425,387	1:746,632	1:475,129	1:25,495	1:16,384	1:14,975	1:5,620
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1:390,350	1:3,578,211	1:1,129,962	1:2146,927	1:34,461	1:37,732	1:18,718	1:8,839
ภาคเหนือ	1:407,740	1:11,824,449	1:844,603	1:1,970,742	1:36,608	1:36,050	1:16,469	1:8,333
ภาคใต้	1:237,236	1:1,462,953	1:975,302	1:4,388,860	1:32,035	1:35,252	1:11,926	1:6,685
รวม	1:225,026	1:1,627,114	1:933,198	1:755,446	1:29,406	1:239,374	1:16,126	1:6,885
ปี 2553								
กรุงเทพมหานคร	1:68,699	1:285,100	1:178,187	1:64,795	1:11,733	1:6,653	1:15,665	1:2,954
ภาคกลาง	1:163,220	1:1,979,040	1:608,936	1:545,942	1:25,012	1:15,078	1:16,561	1:5,656
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1:422,247	1:4,306,916	1:1,345,911	1:3,076,369	1:32,628	1:34,622	1:19,366	1:8,708
ภาคเหนือ	1:235,587	1:2,355,866	1:436,271	1:692,902	1:26,003	1:19,632	1:13,842	1:5,881
ภาคใต้	1:232,986	1:983,719	1:885,347	1:2,213,368	1:31,174	1:29,316	1:14,396	1:7,015
รวม	1:199,692	1:1,355,355	1:573,889	1:439,322	1:25,319	1:18,567	1:16,342	1:6,086

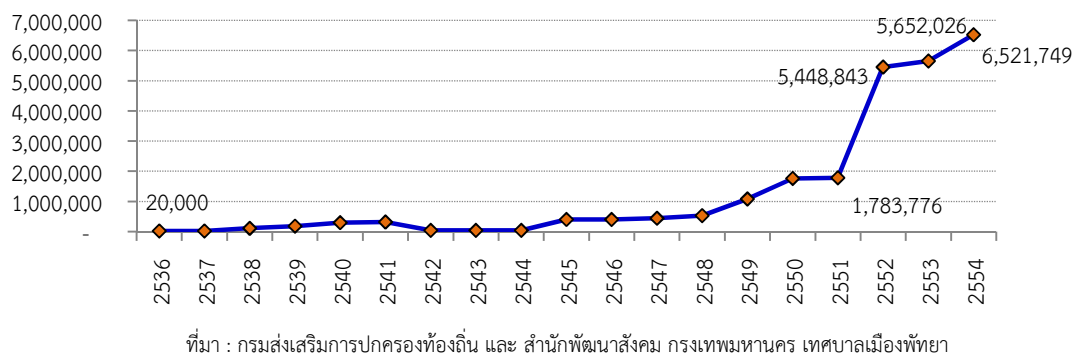
ที่มา : ข้อมูลทรัพยากร กระทรวงสาธารณสุข

3.2.3 การเข้าถึงบริการด้านสวัสดิการสังคม : ผู้สูงอายุและคนพิการมีโอกาสเข้าถึงสวัสดิการเบี้ยยังชีพอย่างเท่าเทียมกันในรูปแบบการดำเนินนโยบายที่ครอบคลุมทั่วถึง (Universal coverage) แต่กลุ่มแรงงานยังมีความเหลื่อมล้ำในการได้รับความคุ้มครองทางสังคมระหว่างแรงงานในระบบกับแรงงานนอกระบบ

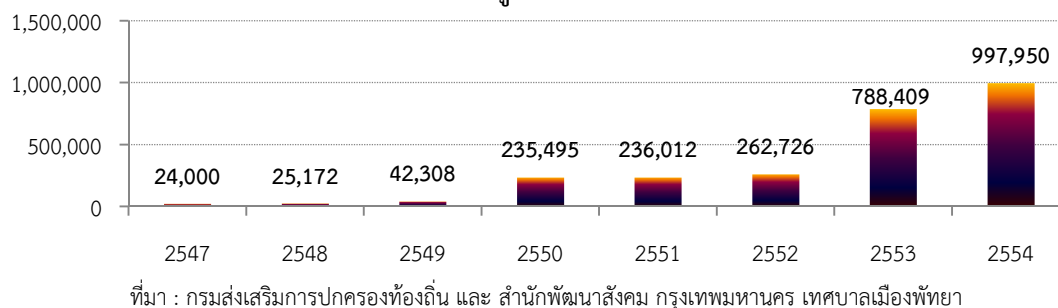
1) ผู้สูงอายุและคนพิการมีโอกาสเข้าถึงสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเบี้ยยังชีพคนพิการอย่างเท่าเทียมกันในรูปแบบการดำเนินนโยบายที่ครอบคลุมทั่วถึง (Universal coverage) โดยถือเป็นสิทธิพื้นฐาน แต่บางส่วนยังไม่ได้รับเบี้ยยังชีพเนื่องจากมีความประสงค์ไม่ขอรับเอง หรือกำลังอยู่ในกระบวนการขึ้นทะเบียน อย่างไรก็ตามกลุ่มที่อยู่ชายขอบมักไม่ทราบข้อมูลข่าวสารจึงยังเข้าไม่ถึง เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและคนพิการเป็นสวัสดิการที่รัฐจัดให้กับผู้ที่จดทะเบียนขอรับสิทธิ ซึ่งเดิมให้เฉพาะผู้ที่มีรายได้น้อยหรือยากจน ต่อมาตั้งแต่เดือนเมษายนปี 2552 รัฐได้ให้เบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) ครอบคลุมทุกคนจึงทำให้ผู้สูงอายุเข้าถึงเบี้ยยังชีพเพิ่มสูงมากในปี 2552 โดยเพิ่มจาก 1.8 ล้านคนในปี 2551 เป็น 5.5 ล้านคนในปี 2552 และเป็น 6.5 ล้านคนในปี 2554 ในส่วนผู้พิการรัฐได้ให้เบี้ยยังชีพแก่คนพิการครอบคลุมทุกคน ตั้งแต่เดือนเมษายน ปี 2553 จึงทำให้ผู้พิการเข้าถึงเบี้ยยังชีพเพิ่มสูงมากในปี 2553 โดยเพิ่มจาก 2.6 แสนคนในปี 2552 เป็น 7.9 แสนคนในปี 2553 และเพิ่มเป็น 10.0 แสนคนในปี 2554 ทั้งนี้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเบี้ยยังชีพคนพิการจะได้รับคนละ 500 บาท/เดือน นอกจากนี้ รัฐได้ส่งเคราะห์ค่าจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณี ให้แก่ผู้สูงอายุสัญชาติไทยทุกคนที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปได้ถึงแก่กรรมรายละ 2,000 บาท โดยในปี 2553 ได้ช่วยเหลือจำนวน 91,330 ราย ใช้งบประมาณ 182.6 ล้านบาท และมีการผลักดันมาตรการภาษีเพื่อช่วยเหลือคนพิการโดยการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเฉพาะส่วนของเงินได้พึงประเมินที่ไม่เกิน 190,000 บาทในปีภาษีสำหรับเงินได้พึงประเมินที่ผู้มีเงินได้เป็นคนพิการ อย่างไรก็ตาม ในปี 2555 ได้ปรับเพิ่มเบี้ยยังชีพ

ผู้สูงอายุเป็นรูปแบบขั้นบันไดโดยผู้ที่มีอายุ 60 -69 ปีจ่าย 600 บาท อายุ 70-79 ปีจ่าย 700 บาท อายุ 80-89 ปีจ่าย 800 บาท และอายุ 90 ปีขึ้นไปจ่าย 1,000 บาท ซึ่งเริ่มมีผลตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2555 เป็นต้นไป

ภาพที่ 3.10 จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ (คน)



ภาพที่ 3.11 จำนวนผู้พิการที่ได้รับเบี้ยยังชีพ(คน)



ผู้สูงอายุที่ยากจนได้รับเบี้ยยังชีพในสัดส่วนที่สูงกว่าผู้สูงอายุไม่ยากจน เนื่องจากผู้สูงอายุที่ครอบครัวยังมีฐานะทางเศรษฐกิจดีจะไม่ไปขึ้นทะเบียนขอรับเบี้ยยังชีพ โดยผู้สูงอายุที่ยากจนได้รับเบี้ยยังชีพคิดเป็นร้อยละ 89.2 ของผู้สูงอายุที่ยากจนทั้งหมด และผู้สูงอายุไม่ยากจนได้รับเบี้ยยังชีพคิดเป็นร้อยละ 78.3 ของผู้สูงอายุไม่ยากจนทั้งหมด เมื่อพิจารณาตามเขตพื้นที่ พบว่า ผู้สูงอายุในเขตชนบทขึ้นทะเบียนขอรับเบี้ยยังชีพในสัดส่วนที่สูงกว่าผู้สูงอายุในเขตเมืองทั้งผู้สูงอายุที่ยากจนและผู้สูงอายุไม่ยากจน ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพจะมีสัดส่วนสูงในกลุ่มที่มีฐานะยากจนและฐานะปานกลาง และจะมีสัดส่วนลดลงในกลุ่มที่มีฐานะร่ำรวย ซึ่งเป็นการใช้งบประมาณที่มีประสิทธิภาพนำไปช่วยเหลือพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มผู้ที่ยากจนและด้อยโอกาสในสังคม

คนพิการที่ยากจนได้รับเบี้ยยังชีพในสัดส่วนที่สูงกว่าคนพิการไม่ยากจน เนื่องจากผู้ที่ครอบครัวยังมีฐานะทางเศรษฐกิจดี (ร่ำรวย) สามารถช่วยเหลือตัวเองได้จะไม่ไปขึ้นทะเบียนขอรับเบี้ยยังชีพ โดยคนพิการที่ยากจนได้รับเบี้ยยังชีพคิดเป็นร้อยละ 54.3 ของคนพิการที่ยากจนทั้งหมด และคนพิการที่ยากจนในเขตชนบทได้รับเบี้ยยังชีพในสัดส่วนที่สูงกว่าในเขตเมือง คือร้อยละ 58.5 และร้อยละ 42.7 ตามลำดับ สำหรับคนพิการไม่ยากจนได้รับเบี้ยยังชีพเพียงร้อยละ 40.9 ของคนพิการไม่ยากจนทั้งหมด โดยในเขตชนบทได้รับเบี้ยยังชีพในสัดส่วนที่สูงกว่าในเขตเมือง จากข้อมูลดังกล่าวสะท้อนได้ว่า**คนพิการเข้าถึงเบี้ยยังชีพได้น้อยกว่าผู้สูงอายุ** อย่างไรก็ตาม คนพิการที่ได้รับเบี้ยยังชีพจะมีสัดส่วนสูงในกลุ่มที่มีฐานะ

ยากจนและปานกลาง และจะมีสัดส่วนลดลงในกลุ่มที่มีฐานะร่ำรวย ซึ่งเป็นการใช้งบประมาณที่มีประสิทธิภาพนำไปช่วยเหลือพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนพิการที่เป็นกลุ่มคนด้อยโอกาสในสังคม

ตาราง 3.25 ร้อยละของผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และร้อยละของผู้พิการที่ได้รับเบี้ยยังชีพความพิการ ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาจนถึงปี 2554 จำแนกตามเขตพื้นที่และความยากจน

ความยากจน	ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ			คนพิการที่ได้รับเบี้ยยังชีพ		
	เขตเมือง	เขตชนบท	รวม	เขตเมือง	เขตชนบท	รวม
ไม่ยากจน	69.53	85.66	78.31	35.69	44.78	40.85
ยากจน	85.66	90.45	89.20	42.71	58.45	54.30
รวม	71.14	86.65	80.07	36.76	48.55	43.91

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

ตาราง 3.26 ร้อยละของผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และร้อยละของผู้พิการที่ได้รับเบี้ยยังชีพความพิการ ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาจนถึงปี 2554 จำแนกตามเขตพื้นที่และกลุ่มประชากรตามระดับรายได้ (Decile by income)

กลุ่มประชากรตามระดับรายได้	ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ (%)			คนพิการที่ได้รับเบี้ยยังชีพ (%)		
	เขตเมือง	เขตชนบท	รวม	เขตเมือง	เขตชนบท	รวม
10% ที่1 จนสุด	83.37	88.76	87.68	45.58	56.41	54.05
10% ที่2	88.96	89.34	89.25	48.91	53.73	52.36
10% ที่3	89.88	89.56	89.65	43.26	43.39	43.35
10% ที่4	89.50	88.26	88.65	52.02	48.82	49.84
10% ที่5	83.24	87.40	85.72	40.79	42.26	41.63
10% ที่6	80.23	86.75	83.90	42.47	47.10	45.23
10% ที่7	73.53	87.18	80.46	25.63	51.38	35.96
10% ที่8	70.96	82.37	75.65	27.24	34.74	29.95
10% ที่9	58.88	76.65	65.28	31.02	47.10	37.07
10% ที่10 รวยสุด	40.04	68.30	46.32	20.07	26.05	21.67
รวม	71.14	86.65	80.07	36.76	48.55	43.91

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

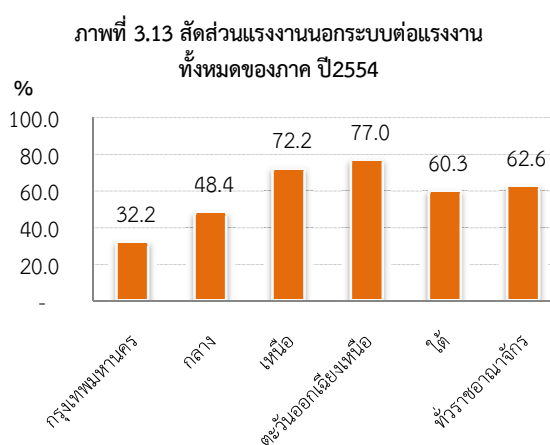
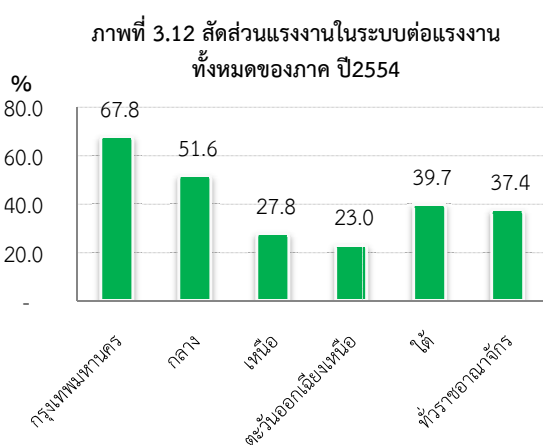
2) แรงงานของประเทศได้รับการคุ้มครองทางสังคมเพียงร้อยละ 37.4 ขณะที่แรงงานส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 62.6 ยังไม่มีการคุ้มครองทางสังคมอย่างเป็นระบบ ในปี 2554 แรงงานที่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมคิดเป็นร้อยละ 37.4 ของแรงงานทั้งประเทศ ส่วนแรงงานนอกระบบซึ่งเป็นแรงงานส่วนใหญ่คือร้อยละ 62.6 ของแรงงานทั้งประเทศยังไม่ได้การคุ้มครองทางสังคมอย่างเป็นระบบ ในปี 2554 มีแรงงานนอกระบบจำนวน 24.6 ล้านคน จากผู้มีงานทำทั้งสิ้น 39.3 ล้านคน เมื่อพิจารณาในรายสาขา พบว่าแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในภาคเกษตร โดยมีจำนวนถึง 15.1 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 61.4

ของแรงงานนอกระบบทั้งหมด ซึ่งมีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากโครงสร้างการผลิตและรูปแบบการทำงานเปลี่ยนแปลงไป อาทิ การเพิ่มขึ้นของการจ้างงานแบบเหมาค่าแรง/เหมาช่วง การจ้างงานบางเวลารวมถึงการเพิ่มขึ้นของการประกอบธุรกิจส่วนตัว ทั้งนี้แรงงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมอย่างเป็นระบบสูงที่สุดซึ่งคิดเป็นร้อยละ 77.0 ของแรงงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้งหมด ในขณะที่แรงงานในกรุงเทพมหานครที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมมีเพียงร้อยละ 32.2 ของแรงงานในกรุงเทพมหานครทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2554 รัฐได้ให้ความสำคัญกับการขยายความคุ้มครองไปสู่แรงงานนอกระบบโดยการนำแรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบประกันสังคมภาคสมัครใจตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 40 โดยเปิดทางเลือกในการสมทบเป็น 2 ทางเลือก คือ ทางเลือกที่ 1 จ่ายเงินสมทบ 100 บาท (ประชาชนจ่าย 70 บาท รัฐบาลอุดหนุน 30 บาท) โดยจะได้รับสิทธิประโยชน์ 3 กรณีคือ เงินทดแทนการขาดรายได้กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพและกรณีเสียชีวิต และทางเลือกที่ 2 จ่ายเงินสมทบ 150 บาท (ประชาชนจ่าย 100 บาท รัฐบาลอุดหนุน 50 บาท) โดยจะได้รับสิทธิประโยชน์เช่นเดียวกับทางเลือกที่ 1 และเพิ่มสิทธิประโยชน์บำเหน็จชราภาพอีก 1 กรณี ทั้งนี้ผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบตามทางเลือกที่ 2 นั้น สามารถจ่ายเงินสมทบกรณีบำเหน็จชราภาพเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินเดือนละ 1,000 บาท จึงส่งผลให้มีผู้สนใจเข้าสู่ระบบประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 เพิ่มขึ้นจาก 84 คนในปี 2553 เป็น 590,046 คนในปี 2554

ตาราง 3.27 สัดส่วนของแรงงานในระบบและนอกระบบของประเทศไทย ปี 2548 – 2554

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

ที่มา : การสำรวจแรงงานนอกระบบ สำนักงานสถิติแห่งชาติ



ที่มา : การสำรวจแรงงานนอกระบบ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ยังมีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และค่าตอบแทนของแรงงาน ซึ่งแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่จะมีรายได้น้อย มีลักษณะงานที่ไม่แน่นอนและไม่ต่อเนื่อง เช่น แรงงานรับจ้างภาคเกษตร ผู้รับงานไปทำที่บ้าน และมักจะมีชั่วโมงการทำงานต่อวันมากถึง 8 ชั่วโมง หรือ 12 ชั่วโมง จึงทำให้แรงงานนอกระบบไม่มีโอกาสที่จะทำงานอื่นเพื่อเพิ่มรายได้ให้มากขึ้น ขณะที่แรงงานในระบบมีอัตราค่าจ้างที่แน่นอนและมี

รายได้ไม่ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ ทำให้ช่องว่างรายได้ของแรงงานในระบบและนอกระบบแตกต่างกันมากขึ้น จากการสำรวจแรงงานนอกระบบปี 2554 พบว่า ค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนระหว่างแรงงานนอกระบบกับแรงงานในระบบที่มีสถานภาพการทำงานเป็นลูกจ้าง มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน คือ แรงงานในระบบจะได้รับค่าจ้างเฉลี่ย 11,223 บาทต่อเดือน ซึ่งได้รับมากกว่าแรงงานนอกระบบถึงประมาณ 2.5 เท่า หากพิจารณาเป็นรายอุตสาหกรรม พบว่า ค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนของแรงงานนอกระบบน้อยกว่าแรงงานในระบบเกือบทุกสาขาอุตสาหกรรมโดยสาขาการเกษตรกรรมซึ่งมีจำนวนแรงงานนอกระบบค่อนข้างมาก ได้รับค่าจ้างเฉลี่ย 3,730 บาทต่อเดือน ในขณะที่แรงงานในระบบได้รับค่าจ้างมากกว่าเฉลี่ยประมาณ 6,408 บาทต่อเดือน ยกเว้นอุตสาหกรรมสาขากิจการม้านอสังหาริมทรัพย์ที่แรงงานนอกระบบได้รับค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนมากกว่าแรงงานในระบบคือ 19,000 บาท และ 13,101 บาท ตามลำดับ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าแรงงานนอกระบบได้รับค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานในระบบ

นอกจากนี้ แรงงานนอกระบบไม่ได้รับความคุ้มครองในเรื่องความปลอดภัยในการทำงานและการถูกเลิกจ้าง เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นแรงงานภาคเกษตรและประมง งานบริการ และอาชีพต้องใช้แรงงานซึ่งไม่มีกฎหมายรองรับ ไม่ได้รับการดูแลจากหน่วยงานภาครัฐเกี่ยวกับความปลอดภัยจากการทำงาน โดยส่วนใหญ่ได้รับอันตรายจากสารเคมี และเครื่องจักรเครื่องมือที่เป็นอันตราย ทำให้แรงงานนอกระบบมีปัญหาความไม่ปลอดภัยจากการทำงานในอัตรา 101 คน ต่อแรงงาน 1,000 คน ขณะที่แรงงานในระบบมีปัญหาความไม่ปลอดภัยจากการทำงานในอัตรา 55 คน ต่อแรงงาน 1,000 คน หรือสูงกว่า 1.8 เท่า ซึ่งการได้รับอันตรายจากการทำงานเป็นความเสี่ยงที่สำคัญต่อสุขภาพและความสามารถในการประกอบอาชีพซึ่งส่งผลต่อการทำงานและรายได้ของแรงงาน นอกจากนี้ แรงงานนอกระบบที่เป็นผู้รับงานมาทำที่บ้าน ลูกจ้างรายวันยังไม่ได้รับการคุ้มครองกรณีการถูกเลิกจ้าง

3.2.4 การเข้าถึงบริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน คนไทยสามารถเข้าถึงบริการโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ ทั้งไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ และการคมนาคมทางบก ได้อย่างกว้างขวาง แต่ก็มี ความเหลื่อมล้ำกันบ้างระหว่างเขตเมืองกับเขตชนบท และระหว่างผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกับผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ด้อยกว่า โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพ สำหรับการเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของคนไทยยังมีน้อย โดยเฉพาะการเข้าถึงคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ต นำไปสู่ความได้เปรียบและเสียเปรียบของคนในสังคมในการแสวงหาความรู้เพื่อใช้ประโยชน์ในการเสริมสร้างอาชีพยกระดับรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิต

1) **การเข้าถึงบริการไฟฟ้าภายในบ้าน** : เกือบทุกครัวเรือน (ร้อยละ 98.1) มีไฟฟ้าใช้ภายในบ้าน ส่วนครัวเรือนที่ยังไม่มีไฟฟ้าใช้ภายในบ้านมีบ้างเล็กน้อยซึ่งจะเป็นครัวเรือนที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลทุรกันดาร ครัวเรือนที่มีฐานะยากจน ครัวเรือนที่ไม่มีเงินเพียงพอจะติดตั้งมิเตอร์ หรือครัวเรือนที่ไม่มีเลขที่บ้าน

2) **การเข้าถึงบริการน้ำประปาภายในบ้าน** : ครัวเรือนร้อยละ 79.3 มีน้ำประปาใช้ภายในบ้าน ทั้งนี้การเข้าถึงบริการน้ำประปาภายในบ้านยังมีความเหลื่อมล้ำระหว่างครัวเรือนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่างกัน และมีความเหลื่อมล้ำระหว่างครัวเรือนที่อยู่ในเขตเมืองกับเขตชนบท แม้ว่าการให้บริการน้ำประปาแก่ครัวเรือนมีความครอบคลุมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากร้อยละ 67.7 ของครัวเรือนทั้งหมด ในปี 2549 ได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 74.1 และร้อยละ 79.3 ในปี 2552 และปี 2554 ตามลำดับ แต่ก็ยังมี

ครัวเรือนที่ยังไม่มีน้ำประปาใช้ภายในบ้านโดยเฉพาะครัวเรือนที่ยากจนหรือครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำซึ่งในปี 2554 ยังมีครัวเรือนยากจนร้อยละ 29.1 ที่ยังไม่มีน้ำประปาใช้ภายในบ้าน อย่างไรก็ตาม การเข้าถึงบริการน้ำประปาภายในบ้านยังมีความเหลื่อมล้ำระหว่างครัวเรือนยากจนกับครัวเรือนไม่ยากจน โดยครัวเรือนไม่ยากจนมีน้ำประปาใช้ภายในบ้านครอบคลุมในสัดส่วนที่สูงกว่าครัวเรือนยากจน คือมีความครอบคลุมร้อยละ 80.4 และร้อยละ 70.9 ตามลำดับ รวมทั้งการมีน้ำประปาใช้ในครัวเรือนจะมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นตามการเพิ่มขึ้นของระดับรายได้ในครัวเรือน โดยกลุ่มครัวเรือน 10% ที่ 1 จนสุด มีน้ำประปาใช้ภายในบ้านครอบคลุมร้อยละ 69.3 ขณะที่กลุ่มครัวเรือน 10% ที่ 10 รายสุด มีน้ำประปาใช้ภายในบ้านครอบคลุมร้อยละ 89.0 นอกจากนี้ การเข้าถึงบริการน้ำประปาภายในบ้านยังมีความเหลื่อมล้ำระหว่างครัวเรือนที่อยู่ในเขตเมืองกับเขตชนบท โดยครัวเรือนในเขตเมืองมีน้ำประปาใช้ภายในบ้านครอบคลุมในสัดส่วนที่สูงกว่าในเขตชนบท คือมีความครอบคลุมร้อยละ 89.3 และร้อยละ 69.9 ตามลำดับ ดังนั้นภาครัฐต้องมีการวางแผนการจัดการน้ำอย่างครบวงจรทั้งการหาแหล่งน้ำดิบเพื่อเพิ่มปริมาณการผลิตน้ำประปาในแหล่งที่ขาดแคลนน้ำ เช่น แหล่งท่องเที่ยวและแหล่งอุตสาหกรรม และขยายบริการประปาให้ครอบคลุมทั่วพื้นที่ในชนบท โดยการสนับสนุนด้านงบประมาณแม้ว่าการลงทุนอาจมีผลตอบแทนไม่คุ้มค่าในเชิงเศรษฐกิจก็ตามเนื่องจากเป็นพื้นที่ห่างไกล

ตาราง 3.28 ร้อยละของครัวเรือน จำแนกตามกลุ่มครัวเรือนตามระดับรายได้ และการเข้าถึงบริการพื้นฐาน ปี 2549-2554
(บริการพื้นฐาน : ไฟฟ้าภายในบ้าน น้ำประปาใช้ภายในบ้าน โทรศัพท์พื้นฐาน โทรศัพท์เคลื่อนที่)

กลุ่มครัวเรือนตามระดับรายได้ของครัวเรือน	ปี 2549		ปี 2550		ปี 2552		ปี 2554	
	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี
ไฟฟ้าภายในบ้าน								
10% ที่ 1 จนสุด	2.10	97.90	1.17	98.83	1.99	98.01	2.52	97.48
10% ที่ 2	1.20	98.80	0.69	99.31	1.31	98.69	2.76	97.24
10% ที่ 3	0.72	99.28	0.14	99.86	0.93	99.07	1.60	98.40
10% ที่ 4	0.56	99.44	0.53	99.47	1.41	98.59	1.64	98.36
10% ที่ 5	0.37	99.63	0.26	99.74	1.47	98.53	1.71	98.29
10% ที่ 6	0.33	99.67	0.07	99.93	0.92	99.08	1.82	98.18
10% ที่ 7	0.29	99.71	0.10	99.90	0.74	99.26	1.64	98.36
10% ที่ 8	0.09	99.91	-	100.00	1.06	98.94	1.98	98.02
10% ที่ 9	0.11	99.89	0.02	99.98	0.82	99.18	1.46	98.54
10% ที่ 10 รายสุด	0.06	99.94	0.01	99.99	0.76	99.24	1.53	98.47
รวม	0.58	99.42	0.30	99.70	1.14	98.86	1.87	98.13
น้ำประปาใช้ภายในบ้าน								
10% ที่ 1 จนสุด	45.39	54.61	41.80	58.20	38.58	61.42	30.71	69.29
10% ที่ 2	44.14	55.86	39.61	60.39	34.61	65.39	27.80	72.20
10% ที่ 3	40.62	59.38	37.86	62.14	32.59	67.41	27.58	72.42
10% ที่ 4	37.09	62.91	35.91	64.09	30.63	69.37	23.41	76.59
10% ที่ 5	38.06	61.94	32.17	67.83	27.27	72.73	21.42	78.58
10% ที่ 6	31.77	68.23	28.55	71.45	25.89	74.11	19.97	80.03
10% ที่ 7	28.41	71.59	24.99	75.01	20.63	79.37	17.28	82.72
10% ที่ 8	22.72	77.28	20.56	79.44	17.67	82.33	14.44	85.56
10% ที่ 9	18.63	81.37	17.41	82.59	17.27	82.73	13.71	86.29

กลุ่มครัวเรือนตามระดับรายได้ของครัวเรือน	ปี 2549		ปี 2550		ปี 2552		ปี 2554	
	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี
10% ที่10 รายสุด	16.57	83.43	14.44	85.56	13.51	86.49	11.03	88.97
รวม	32.34	67.66	29.33	70.67	25.86	74.14	20.73	79.27
โทรศัพท์พื้นฐาน								
10% ที่1 จนสุด	96.32	3.68	96.38	3.62	96.36	3.64	96.43	3.57
10% ที่2	94.49	5.51	92.84	7.16	93.37	6.63	94.74	5.26
10% ที่3	90.14	9.86	88.78	11.22	90.80	9.20	93.06	6.94
10% ที่4	85.77	14.23	85.71	14.29	87.35	12.65	89.66	10.34
10% ที่5	81.07	18.93	79.46	20.54	82.20	17.80	84.31	15.69
10% ที่6	72.40	27.60	73.34	26.66	75.30	24.70	81.18	18.82
10% ที่7	68.82	31.18	68.79	31.21	72.31	27.69	78.01	21.99
10% ที่8	63.13	36.87	66.12	33.88	65.74	34.26	74.18	25.82
10% ที่9	55.43	44.57	58.00	42.00	56.15	43.85	65.43	34.57
10% ที่10 รายสุด	37.37	62.63	38.17	61.83	38.12	61.88	46.00	54.00
รวม	74.49	25.51	74.76	25.24	75.77	24.23	80.30	19.70
โทรศัพท์เคลื่อนที่								
10% ที่1 จนสุด	55.26	44.74	44.32	55.68	23.67	76.33	13.88	86.12
10% ที่2	47.04	52.96	33.40	66.60	17.94	82.06	10.99	89.01
10% ที่3	37.47	62.53	29.56	70.44	14.00	86.00	9.37	90.63
10% ที่4	31.10	68.90	24.57	75.43	13.17	86.83	8.18	91.82
10% ที่5	25.36	74.64	19.25	80.75	10.68	89.32	8.01	91.99
10% ที่6	20.15	79.85	14.19	85.81	9.17	90.83	5.47	94.53
10% ที่7	16.04	83.96	11.72	88.28	5.89	94.11	4.55	95.45
10% ที่8	12.63	87.37	8.97	91.03	4.82	95.18	2.53	97.47
10% ที่9	8.26	91.74	5.21	94.79	3.33	96.67	2.11	97.89
10% ที่10 รายสุด	4.88	95.12	3.45	96.55	2.00	98.00	1.21	98.79
รวม	25.82	74.18	19.46	80.54	10.47	89.53	6.63	93.37

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

ตาราง 3.29 ร้อยละของครัวเรือน จำแนกตามกลุ่มครัวเรือนตามระดับรายได้ และการเข้าถึงบริการพื้นฐาน ปี2554
(บริการพื้นฐาน : ไฟฟ้าภายในบ้าน น้ำประปาใช้ภายในบ้าน โทรศัพท์พื้นฐาน โทรศัพท์เคลื่อนที่)

กลุ่มครัวเรือนตามระดับรายได้ของครัวเรือน	ครัวเรือนทั้งหมด		ครัวเรือนเขตเมือง		ครัวเรือนเขตชนบท	
	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี
ไฟฟ้าภายในบ้าน						
10% ที่1 จนสุด	2.52	97.48	2.15	97.85	2.63	97.37
10% ที่2	2.76	97.24	2.49	97.51	2.86	97.14
10% ที่3	1.60	98.40	1.82	98.18	1.49	98.51
10% ที่4	1.64	98.36	1.83	98.17	1.53	98.47
10% ที่5	1.71	98.29	1.78	98.22	1.66	98.34
10% ที่6	1.82	98.18	2.05	97.95	1.57	98.43

กลุ่มครัวเรือนตามระดับรายได้ ของครัวเรือน	ครัวเรือนทั้งหมด		ครัวเรือนเขตเมือง		ครัวเรือนเขตชนบท	
	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี
10% ที่7	1.64	98.36	1.95	98.05	1.18	98.82
10% ที่8	1.98	98.02	1.90	98.10	2.12	97.88
10% ที่9	1.46	98.54	1.41	98.59	1.55	98.45
10% ที่10 รวยสุด	1.53	98.47	1.73	98.27	0.97	99.03
รวม	1.87	98.13	1.85	98.15	1.88	98.12
น้ำประปาใช้ภายในบ้าน						
10% ที่1 จนสุด	30.71	69.29	20.02	79.98	33.77	66.23
10% ที่2	27.80	72.20	20.63	79.37	30.45	69.55
10% ที่3	27.58	72.42	19.17	80.83	31.83	68.17
10% ที่4	23.41	76.59	16.16	83.84	27.73	72.27
10% ที่5	21.42	78.58	13.15	86.85	28.27	71.73
10% ที่6	19.97	80.03	10.35	89.65	30.54	69.46
10% ที่7	17.28	82.72	8.22	91.78	30.51	69.49
10% ที่8	14.44	85.56	7.31	92.69	28.15	71.85
10% ที่9	13.71	86.29	6.92	93.08	27.45	72.55
10% ที่10 รวยสุด	11.03	88.97	4.81	95.19	28.24	71.76
รวม	20.73	79.27	10.70	89.30	30.12	69.88
โทรศัพท์พื้นฐาน						
10% ที่1 จนสุด	96.43	3.57	90.95	9.05	98.00	2.00
10% ที่2	94.74	5.26	88.46	11.54	97.06	2.94
10% ที่3	93.06	6.94	86.31	13.69	96.47	3.53
10% ที่4	89.66	10.34	82.27	17.73	94.07	5.93
10% ที่5	84.31	15.69	75.11	24.89	91.93	8.07
10% ที่6	81.18	18.82	74.37	25.63	88.66	11.34
10% ที่7	78.01	21.99	73.58	26.42	84.48	15.52
10% ที่8	74.18	25.82	68.76	31.24	84.58	15.42
10% ที่9	65.43	34.57	59.08	40.92	78.29	21.71
10% ที่10 รวยสุด	46.00	54.00	36.25	63.75	73.00	27.00
รวม	80.30	19.70	68.66	31.34	91.19	8.81
โทรศัพท์เคลื่อนที่						
10% ที่1 จนสุด	13.88	86.12	12.73	87.27	14.21	85.79
10% ที่2	10.99	89.01	10.10	89.90	11.32	88.68
10% ที่3	9.37	90.63	9.10	90.90	9.51	90.49
10% ที่4	8.18	91.82	7.84	92.16	8.39	91.61
10% ที่5	8.01	91.99	7.50	92.50	8.43	91.57
10% ที่6	5.47	94.53	4.56	95.44	6.47	93.53
10% ที่7	4.55	95.45	4.60	95.40	4.46	95.54
10% ที่8	2.53	97.47	2.29	97.71	2.99	97.01
10% ที่9	2.11	97.89	1.87	98.13	2.59	97.41
10% ที่10 รวยสุด	1.21	98.79	1.19	98.81	1.26	98.74
รวม	6.63	93.37	4.90	95.10	8.25	91.75

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ,

ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

ตาราง 3.30 ร้อยละของครัวเรือนยากจนและไม่ยากจน จำแนกตามการเข้าถึงบริการพื้นฐาน ปี 2554
(บริการพื้นฐาน : ไฟฟ้าภายในบ้าน น้ำประปาใช้ภายในบ้าน โทรศัพท์พื้นฐาน โทรศัพท์เคลื่อนที่)

	ครัวเรือนทั้งหมด		ครัวเรือนเขตเมือง		ครัวเรือนเขตชนบท	
	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี	ไม่มี	มี
ไฟฟ้าภายในบ้าน						
ไม่ยากจน	1.67	98.33	1.73	98.27	1.61	98.39
ยากจน	3.36	96.64	3.37	96.63	3.36	96.64
รวม	1.87	98.13	1.85	98.15	1.88	98.12
น้ำประปาใช้ภายในบ้าน						
ไม่ยากจน	19.64	80.36	10.17	89.83	29.27	70.73
ยากจน	29.11	70.89	16.98	83.02	34.87	65.13
รวม	20.73	79.27	10.70	89.30	30.12	69.88
โทรศัพท์พื้นฐาน						
ไม่ยากจน	78.05	21.95	66.42	33.58	89.88	10.12
ยากจน	97.47	2.53	95.30	4.70	98.50	1.50
รวม	80.30	19.70	68.66	31.34	91.19	8.81
โทรศัพท์เคลื่อนที่						
ไม่ยากจน	4.94	95.06	4.06	95.94	5.85	94.15
ยากจน	19.47	80.53	14.95	85.05	21.62	78.38
รวม	6.63	93.37	4.90	95.10	8.25	91.75

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ,

ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

3) **การเข้าถึงบริการโทรศัพท์** : โทรศัพท์เคลื่อนที่มีใช้เกือบทุกครัวเรือน (ร้อยละ 93.4 ของครัวเรือนทั้งหมด) แต่โทรศัพท์พื้นฐานมีครัวเรือนเข้าถึงบริการเพียงร้อยละ 19.7 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นครัวเรือนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีและอยู่ในเขตเมือง ปัจจุบันโทรศัพท์เป็นปัจจัยสำคัญสำหรับติดต่อสื่อสารในด้านอาชีพธุรกิจและธุระส่วนตัว แต่ด้วยบริการโทรศัพท์พื้นฐานมีข้อจำกัดด้านคู่สายซึ่งมีน้อยโดยเฉพาะในเขตชนบทจึงหันมาใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่กันแทบทุกครัวเรือน ทั้งนี้มีการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากร้อยละ 74.2 ของครัวเรือนทั้งหมด ในปี 2549 เพิ่มขึ้นร้อยละ 89.5 และร้อยละ 93.4 ในปี 2552 และปี 2554 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า ในปี 2554 ครัวเรือนในเขตเมืองและครัวเรือนในเขตชนบทมีโทรศัพท์เคลื่อนที่ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน คือร้อยละ 95.1 และร้อยละ 91.8 ตามลำดับ แต่สัดส่วนการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่เพิ่มขึ้นตามการเพิ่มขึ้นของระดับรายได้ในครัวเรือน โดยกลุ่มครัวเรือน 10% ที่1 จนสุด มีโทรศัพท์เคลื่อนที่ครอบคลุมน้อยร้อยละ 86.1 ขณะที่กลุ่มครัวเรือน 10% ที่10 รายสุด มีโทรศัพท์เคลื่อนที่ครอบคลุมน้อยร้อยละ 98.8

การให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานและโทรศัพท์สาธารณะยังกระจุกตัวอยู่ในเขตเมือง แม้ว่าประเทศไทยจะได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการสื่อสารและโทรคมนาคมอย่างต่อเนื่อง แต่เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศพัฒนาแล้วยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำ จากข้อมูลของ IMD World competitiveness year

book 2010 พบว่าปี 2551 ประเทศไทยมีจำนวนผู้ใช้โทรศัพท์พื้นฐานต่อประชากร 1,000 คน ประมาณ 104 เลขหมาย โดยอยู่ในอันดับที่ 53 จาก 58 ประเทศ เทียบกับมาเลเซียและญี่ปุ่น 159 และ 380 เลขหมายต่อประชากร 1,000 คนตามลำดับ โทรศัพท์พื้นฐานของประเทศไทยมีการกระจุกตัวของการให้บริการ โดยในเขตนครหลวง (กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี) มีจำนวนโทรศัพท์ที่เปิดให้บริการ 36.4 เลขหมายต่อประชากร 100 คน สูงกว่าในภูมิภาคที่มีเพียงประมาณ 5.7 เลขหมาย ต่างกันถึง 6 เท่า ขณะเดียวกันการให้บริการโทรศัพท์สาธารณะยังกระจุกตัวอยู่ในเขตนครหลวง และมีแนวโน้มลดลงจาก 0.33 ล้านเครื่องในปี 2550 เป็น 0.28 ล้านเครื่องในปี 2553 โดยในเขตนครหลวงมีโทรศัพท์สาธารณะ 10.1 เครื่องต่อประชากร 1,000 คน มากกว่าในภูมิภาคที่มีเพียง 3.3 เครื่องต่อประชากร 1,000 คน ต่างกันถึง 3 เท่า จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องจัดบริการโทรศัพท์พื้นฐานและโทรศัพท์สาธารณะให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะผู้ที่มีรายได้น้อยและผู้ที่อยู่ในภูมิภาค

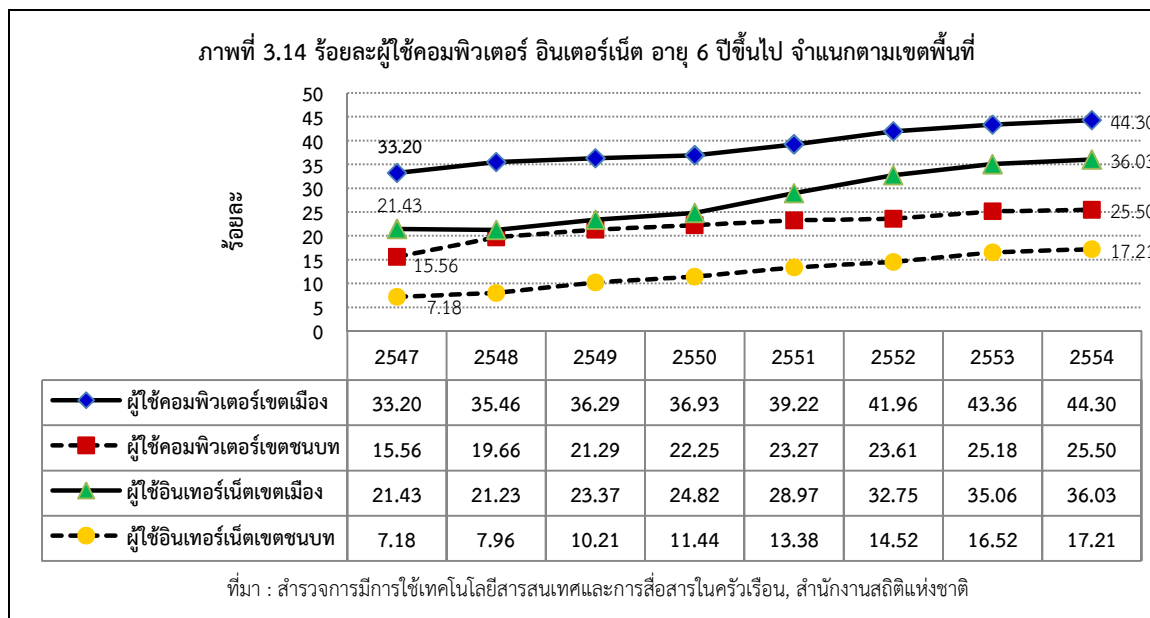
ตาราง 3.31 จำนวนโทรศัพท์พื้นฐาน และหมายเลขที่เปิดใช้ต่อประชากร 100 คน จำแนกตามพื้นที่

รายการ	2550	2551	2552	2553
โทรศัพท์พื้นฐาน				
จำนวนหมายเลขที่เปิดใช้ (ล้านเลขหมาย)	6.71	6.66	6.58	6.38
จำนวนหมายเลขที่เปิดใช้ต่อประชากร 100 คน	10.64	10.51	10.60	10.02
- นครหลวง (กทม. สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี)	38.82	37.77	37.05	36.36
- ภูมิภาค	6.09	6.10	6.01	5.71
โทรศัพท์สาธารณะ				
จำนวนหมายเลขที่เปิดใช้ (ล้านเลขหมาย)	0.33	0.31	0.30	0.28
จำนวนหมายเลขที่เปิดใช้ต่อประชากร 1,000 คน	5.17	4.93	4.68	4.34
- นครหลวง (กทม. สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี)	12.19	11.16	10.89	10.09
- ภูมิภาค	4.03	3.92	3.67	3.39

ที่มา : รายงานประจำปี 2553 บริษัท ทีโอที จำกัด มหาชน

การเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของคนไทยยังมีน้อยโดยเฉพาะการเข้าถึงคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ต ซึ่งจะนำไปสู่ความได้เปรียบและเสียเปรียบของคนในสังคมในการแสวงหาความรู้เพื่อใช้ประโยชน์ในการเสริมสร้างอาชีพยกระดับรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิต ปัจจุบันเป็นยุคข้อมูลสารสนเทศและความรู้ การเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารสามารถสร้างความแตกต่างของรายได้ สถานภาพทางสังคม และการเรียนรู้เป็นอย่างมาก ขณะที่คนไทยยังไม่สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารได้อย่างทั่วถึง จากข้อมูลการสำรวจการมี การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในครัวเรือน ในปี 2554 พบว่าประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไปมีการใช้คอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต และโทรศัพท์มือถือเพียงร้อยละ 32.0, 23.7 และ 66.4 ของประชากร ตามลำดับ และยังมีความแตกต่างระหว่างภูมิภาคโดยกรุงเทพมหานครมีผู้ใช้คอมพิวเตอร์ และอินเทอร์เน็ตสูงกว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือถึง 1.7 และ 2.0 เท่าตามลำดับ หากพิจารณาถึงอินเทอร์เน็ตซึ่งเป็นเครื่องมือที่จะทำให้เข้าถึงและใช้ประโยชน์สารสนเทศและความรู้นั้นคนไทยเข้าถึงเพียงประมาณ 1 ใน 5 เท่านั้น อีกทั้งยังกระจุกตัวหนาแน่นอยู่ในกรุงเทพมหานครและกระจุกตัวหนาแน่นอยู่ในเขตเมืองมากกว่าเขตชนบท มากกว่า 2.0 เท่า ยิ่งไปกว่านั้นผู้เข้าถึงอินเทอร์เน็ตยังมีความเหลื่อมล้ำในการได้รับบริการที่บางพื้นที่มีอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงใช้แต่บางพื้นที่มีอินเทอร์เน็ตความเร็ว

ต่ำ โดยผู้ที่เข้าถึงอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงมีจำนวน 9.8 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 66.5 ของผู้ใช้อินเทอร์เน็ตทั้งหมด (จำนวน 14.8 ล้านคน) ดังนั้น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ควรมีการกระจายอย่างทั่วถึงทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท เพื่อสร้างโอกาสให้ประชากรในเขตเมืองและเขตชนบทสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลข่าวสารความรู้ได้อย่างเท่าเทียมกัน



4) ความเหลื่อมล้ำในคุณภาพด้านคมนาคมทางถนน

คุณภาพมาตรฐานของถนนในเขตชนบทจะด้อยกว่าในเขตเมือง จึงส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของคนในชนบททำให้มีค่าใช้จ่ายสูงขึ้น แม้ว่าโครงสร้างพื้นฐานด้านถนนของประเทศจะได้รับการพัฒนาเป็นถนนคอนกรีตและลาดยางเป็นส่วนใหญ่ และรัฐบาลได้มีโครงการยกระดับมาตรฐานทางหลวงชนบท (ถนนไร้ฝุ่น) ภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 แล้วก็ตาม แต่ในปัจจุบัน (ปี 2555) ยังมีประชาชนในชนบทโดยเฉพาะในหมู่บ้าน/ตำบลที่ประสบปัญหาการคมนาคมขนส่งทางถนนลูกรังซึ่งเป็นถนนในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีระยะทาง 151,687 กิโลเมตร หรือคิดเป็นร้อยละ 43.0 ของระยะทางถนนในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด (ระยะทาง 353,064 กิโลเมตร) และเมื่อพิจารณาตามภาคพบว่าภาคใต้มีสัดส่วนถนนลูกรังสูงถึงร้อยละ 53.4 ภาคเหนือร้อยละ 43.9 และภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ 41.1 ส่วนภาคกลางมีเพียงร้อยละ 38.0 รวมทั้งข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช.2ค) ปี 2554 ชี้ให้เห็นว่าประชาชนในเขตชนบทยังประสบปัญหาการคมนาคมถนนเส้นทางหลักในหมู่บ้านใช้การได้ไม่ตลอดปีจำนวน 2,741 หมู่บ้านหรือร้อยละ 3.85 ของหมู่บ้านทั้งหมดซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นอกจากนี้ ถนนในความรับผิดชอบของกรมทางหลวงชนบท (ซึ่งเป็นโครงข่ายถนนในความรับผิดชอบของสำนักทางหลวงชนบท สำนักงานทางหลวงจังหวัด และศูนย์บำรุงทางหลวงชนบท) ซึ่งมีระยะทางทั้งหมด 47,508 กิโลเมตรนั้น ปรากฏว่ายังมีระยะทางประมาณ 5,277 กิโลเมตรที่ยังเป็นถนนลูกรังหรือคิดเป็นร้อยละ 11.1 ของระยะทางถนนในความรับผิดชอบของกรมทางหลวงชนบททั้งหมด และในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะมีถนนลูกรังมากกว่าภาคอื่นๆ สืบเนื่องจากมาตรฐานของถนนที่แตกต่างกันก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคระหว่างประชาชนที่อาศัยอยู่ในแต่ละภูมิภาค ระหว่างประชาชนในเขตเมืองกับ

เขตชนบท และระหว่างเขตชนบทกับเขตชนบทที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล ซึ่งไม่ได้รับความเป็นธรรมในการเข้าถึง และใช้ประโยชน์จากบริการของรัฐอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ประชาชนที่ใช้ถนนลูกรังจะมีภาระค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิตมากกว่าผู้ที่ใช้นถนนลาดยางหรือถนนคอนกรีต เนื่องจากถนนลูกรังเป็นอุปสรรคสำคัญของการสัญจรไปมาระหว่างตัวเมืองกับชนบท ทำให้การขนส่งสินค้าพืชผลทางการเกษตรเป็นไปอย่างล่าช้ายากลำบาก กระทั่งค่าใช้จ่ายและรายได้ของเกษตรกร รวมทั้งยังทำให้ประชาชนในชนบทหรือท้องถิ่นห่างไกลเสียโอกาสในการเดินทางไปถึงสถานพยาบาลเพื่อรับการรักษาได้อย่างทันที่ทันที่ ตลอดจนประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้ถนนลูกรังได้รับผลกระทบจากฝุ่นละอองส่งผลกระทบต่อสุขภาพ/ระบบทางเดินหายใจ นอกจากนี้ยังเป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจในท้องถิ่น เช่น การเชื่อมโยงสู่แหล่งท่องเที่ยว และการจำหน่ายสินค้า OTOP เป็นต้น ในปัจจุบันรัฐได้ดำเนินโครงการถนนไร้ฝุ่น โดยการยกระดับมาตรฐานทางหลวงชนบทในส่วนที่เป็นผิวทางลูกรังให้เป็นถนนลาดยาง เพื่อให้ประชาชนในส่วนภูมิภาคทั่วประเทศมีถนนที่ได้มาตรฐาน สามารถเดินทางขนส่งสินค้า ผลผลิตการเกษตรได้ตลอดฤดูกาล มีความสะดวก รวดเร็ว ปลอดภัย ประหยัดค่าใช้จ่ายในด้านสาธารณสุข ลดต้นทุนในการเดินทางและการขนส่งผลผลิตทางการเกษตร นอกจากนี้โครงการถนนไร้ฝุ่นยังมีส่วนช่วยเพิ่มการจ้างงาน เป็นการเพิ่มโอกาสในการสร้างรายได้ของประชาชนในชนบท ก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับรากหญ้าและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบทให้ดีขึ้น นำไปสู่การหลุดพ้นจากความยากจน

ตาราง 3.32 ระยะทางและสัดส่วนของถนนในความรับผิดชอบกรมทางหลวงชนบท จำแนกตามภาค ปี 2554

ภาค	ระยะทาง (กม.)			
	ถนนลาดยาง	ถนนคอนกรีต	ถนนลูกรัง	รวม
ภาคกลาง	12,516.661	382.923	1,331.026	14,230.610
ภาคเหนือ	7,625.894	454.878	1,004.687	9,085.459
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	14,899.128	561.802	2,323.776	17,784.706
ภาคใต้	5,704.773	84.574	618.291	6,407.638
ทั่วประเทศ	40,746.456	1,484.177	5,277.780	47,508.413
สัดส่วน (%)				
ภาคกลาง	88.0	2.7	9.4	100.0
ภาคเหนือ	83.9	5.0	11.1	100.0
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	83.8	3.2	13.1	100.0
ภาคใต้	89.0	1.3	9.6	100.0
ทั่วประเทศ	85.8	3.1	11.1	100.0

ที่มา : โครงข่ายสายทางกรมทางหลวงชนบท ตุลาคม 2554 , สำนักบำรุงทาง กรมทางหลวงชนบท

ตาราง 3.33 ระยะทางและสัดส่วนของถนนในความรับผิดชอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกตามภาค ปี 2555

ภาค	ระยะทาง (กม.)			
	ถนนลาดยาง	ถนนคอนกรีต	ถนนลูกรัง	รวม
ภาคกลาง	36,151.225	23,255.086	36,399.772	95,806.083
ภาคเหนือ	28,800.356	16,481.549	35,422.611	80,704.516
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	43,427.416	25,628.441	48,242.881	117,298.738
ภาคใต้	18,651.179	8,982.298	31,621.741	59,255.218
ทั่วประเทศ	127,030.176	74,347.374	151,687.005	353,064.555

	สัดส่วน (%)			
	ถนนลาดยาง	ถนนคอนกรีต	ถนนลูกรัง	รวม
ภาคกลาง	37.7	24.3	38.0	100.0
ภาคเหนือ	35.7	20.4	43.9	100.0
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	37.0	21.8	41.1	100.0
ภาคใต้	31.5	15.2	53.4	100.0
ทั่วประเทศ	36.0	21.1	43.0	100.0

ที่มา : องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (ข้อมูล ณ เดือนพฤษภาคม 2555)

ตาราง 3.34 จำนวนและร้อยละของหมู่บ้านในชนบท จำแนกตามการใช้ถนนเส้นทางหลักในหมู่บ้าน และภาค ปี 2554

ภาค	หมู่บ้านทั้งหมด	ไม่ติดตลอดทั้งปี		ติดเฉพาะในฤดูแล้ง		พอใช้เฉพาะในฤดูแล้ง		พอใช้ตลอดปี		ติดตลอดปี	
		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
กลาง	15,032	393	2.61	708	4.71	446	2.97	4,165	27.71	9,320	62.00
เหนือ	15,610	652	4.18	1,376	8.81	728	4.66	4,963	31.79	7,891	50.55
ตะวันออกเฉียงเหนือ	32,136	1,357	4.22	3,213	10.00	1,938	6.03	10,979	34.16	14,649	45.58
ใต้	8,359	339	4.06	610	7.30	295	3.53	2,237	26.76	4,878	58.36
รวม	71,137	2,741	3.85	5,907	8.30	3,407	4.79	22,344	31.41	36,738	51.64

ที่มา : ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กช.2ค) ปี 2554 กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย

3.3 ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านกระบวนการยุติธรรม

3.3.1 คนจนยังไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างทั่วถึง สิทธิด้านกระบวนการยุติธรรมเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่คนไทยควรจะได้รับ แต่คนไทยส่วนหนึ่งยังไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเสมอภาคโดยเฉพาะคนจน ทั้งนี้การเข้าไม่ถึงกระบวนการยุติธรรมมี 2 รูปแบบ คือ รูปแบบดั้งเดิม เกิดจากความแตกต่างกันด้านเศรษฐกิจและสังคม และรูปแบบสมัยใหม่เกิดจากการรับรู้ทางสังคมว่าได้รับการเลือกปฏิบัติ (รศ. ดร. จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย) สภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของสังคมไทย มีลักษณะดังนี้¹⁰ เช่น กฎหมายไม่ยอมรับสภาพความเท่าเทียมของคนหมายถึง ระบบคิดของกฎหมายตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่ว่าทุกคนเสมอภาคกัน ในขณะที่สังคมมีความหลากหลายทุกคนจึงไม่เท่าเทียมกันส่งผลให้การต่อสู้ทางกฎหมายของ 2 ฝ่ายไม่ทัดเทียมกัน การออกแบบกฎหมายจึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียม นอกจากนี้ คนจนและคนชายขอบยังไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างทั่วถึงส่วนหนึ่งเป็นเพราะการออกแบบไว้อยากต่อการเข้าถึง เช่น การเน้นแบบแผนของขั้นตอนปฏิบัติของทางราชการโดยเคร่งครัด ต้องมีเอกสารหลักฐานครบถ้วน การใช้ภาษาที่ยากต่อการเข้าใจ การผูกขาดอำนาจไว้ที่รัฐโดยไม่กระจายสู่ชุมชน รวมทั้งการที่การเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมีค่าใช้จ่ายสูง การดำเนินคดีใช้เวลายาวนานทำให้ต้นทุนสูง

ปัญหาสิทธิความคนจน ชาวบ้านในชนบทจำนวนมากที่อาศัยอยู่ในเขตป่า กลายเป็นผู้ผิดกฎหมายเมื่อเกิดข้อพิพาท รัฐอ้างสิทธิตามเอกสารสิทธิ์ ในขณะที่ชาวบ้านใช้ประโยชน์และครอบครองมานานแล้วแต่ตกสำรวจเนื่องจากการกำหนดแนวเขตเป็นการใช้ภาพถ่ายทางอากาศไม่ได้เดินสำรวจจริง กรณีเฉพาะ

¹⁰ รศ. ดร. จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย

สมาชิกเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยมีชุมชนที่อาศัยอยู่ในเขตป่าจำนวนกว่า 360 ชุมชน ซึ่งชุมชนเหล่านี้มีความเสี่ยงที่จะถูกดำเนินคดีทั้งสิ้น สำหรับสลัมหรือชุมชนแออัดในเมือง ที่เป็นผลพวงมาจากแนวทางการพัฒนาประเทศที่ไม่สมดุลและละเลยการพัฒนากระบวนการอย่างยั่งยืนในชนบท ได้ทำให้ผู้คนที่ย้ายมาอยู่จากภาคเกษตรเข้ามาแสวงหาแหล่งงานและโอกาสของชีวิตในเมือง เมื่อไม่สามารถหาที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ เพราะที่ดินมีราคาแพง ประกอบกับได้ชื่อว่าเป็น “ผู้บุกรุก” ดังนั้นจึงขาดสิทธิในการได้รับการบริการขั้นพื้นฐานจากรัฐ รวมถึงการพัฒนาในด้านต่างๆ เสมอเหมือนคนเมืองทั่วไป และท้ายสุดมักจบลงด้วยการใช้กฎหมายในการรื้อย้ายชุมชนแออัด

อุปสรรคใหญ่ในการต่อสู้คดีของชาวบ้านคือหลักทรัพย์การค้ำประกัน เช่น กรณีคดีที่ดินป่าไม้ จะมีหลักเกณฑ์ของจำนวนเงินค้ำประกันที่สูงมากที่คนหาเช้ากินค่ำไม่สามารถหามาได้ (ประมาณ 100,000 บาทต่อคดี) กระบวนการต่อสู้ในชั้นศาล ส่วนใหญ่ผู้พิจารณาตีความสำคัญกับกฎหมายป่าไม้ เพราะเข้าใจว่ารัฐย่อมมีอำนาจจัดการทรัพยากรต่างๆ ได้แต่เพียงผู้เดียว และประชาชนไม่อาจโต้แย้งรัฐได้ซึ่งได้ปรากฏอยู่ในคำพิพากษาของศาลในหลายๆ คดี “หากที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิตามกฎหมายที่ดิน ประชาชนไม่อาจอ้างสิทธิใดขึ้นมาโต้แย้งรัฐได้” โดยให้ความสำคัญกับสิทธิของชุมชนและวิถีวัฒนธรรมน้อยมากถึงแม้ว่าจะบัญญัติเรื่องสิทธิชุมชนไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้วก็ตาม นอกจากนี้ กฎหมาย พรบ.ควบคุมอาคารปี 2522 แก้ไขเพิ่มเติมปี 2535 และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 44 ปี พ.ศ. 2502 ที่ให้สิทธิพนักงานเจ้าหน้าที่รื้อถอนที่อยู่อาศัยของคนสลัมได้ถ้าพ้นกำหนด 15 วันหรือ 30 วัน ส่งผลให้ชาวบ้านหลายครอบครัวไม่มีที่อยู่อาศัยและต้องมาจ่ายค่าปรับในอัตราที่สูง เช่น 20,000 บาทต่อรายหรือสูงกว่านี้ในบางกรณีเช่นต้องจ่ายค่าปรับเป็นรายวันถ้าไม่รู้ถอนสิ่งปลูกสร้างตามคำพิพากษาของศาล ซึ่งคดีความคนจนที่เกิดขึ้นทั้งในชนบทและเมืองสุดท้ายแล้วส่งผลให้บุคคลเหล่านี้สูญเสียสิทธิขั้นพื้นฐานต่อการดำรงชีวิตคือสิทธิในที่ดินทำกิน สิทธิในความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย

ปลัดกระทรวงยุติธรรม (นายกิตติพงษ์ กิตยารักษ์) ในฐานะประธานคณะกรรมการความยุติธรรมกับการปฏิรูป กล่าวว่า ปัญหาการถือครองที่ดินทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างคนจนกับคนรวย คนรวยเป็นผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่ ขณะที่คนจนมีข้อพิพาทกับคนรวยและกับหน่วยงานรัฐในการถือครอง ทำให้ส่งผลกระทบต่อสิทธิในที่ดินทำกินระหว่างคนจนกับภาคเอกชน คนจนกับนายทุนที่มีอิทธิพล และคนจนกับรัฐ เมื่อเกิดความขัดแย้งคนจนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมยาก เมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายอาญา คนจนจะถูกปล่อยทิ้งให้ถูกตกเป็นจำเลย ไม่มีโอกาสต่อสู้คดี และไม่ได้รับความเป็นธรรมตามระบบ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ต้องมีกระบวนการพิเศษเข้ามาเสริมเพื่อให้ความยุติธรรมกับคนจนด้วยการนิรโทษกรรมเพื่อให้ความช่วยเหลือ

นพ.ประเวศ วะสี ประธานคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป กล่าวว่า การปฏิรูปประเทศนั้นต้องสร้างความเป็นธรรม ความยุติธรรมลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม สิ่งที่ประชาชนเดือดร้อนที่สุดคือความยุติธรรม ฉะนั้นการสร้างเสริมสิทธิศักยภาพทางกฎหมายของคนจน ซึ่ง UNDP ขับเคลื่อนเรื่องนี้ไปทั่วโลก คือ นิรโทษกรรมประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากข้อหาบุกรุกที่ดินของตนเอง การปฏิรูปกฎหมายเพื่อคนจน การจัดตั้งศูนย์ยุติธรรมชุมชน ที่ผ่านมามีประเทศไทยมีการนิรโทษกรรมให้ทหารและนักการเมือง แต่ยังไม่เคยมีการนิรโทษกรรมให้กับประชาชน ซึ่งเป็นข้อเสนอที่ควรมีการพิจารณาต่อไป (จากคำกล่าวในการประชุม เวที “คนจนกับความเป็นธรรมในปัญหาที่ดินทำกิน” ที่โรงแรมสยามซิตี้ เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2553)

กองทุนยุติธรรมซึ่งจัดตั้งโดยกระทรวงยุติธรรมได้มีส่วนช่วยเหลือคนจนให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรม แต่ยังมีสัดส่วนการช่วยเหลือต่อคดีทั้งหมดที่ต่ำมาก คนจนผู้ยากไร้ เมื่อตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย การต่อสู้ในกระบวนการยุติธรรมเป็นเรื่องใหญ่ และมีค่าใช้จ่ายเป็นค่าดำเนินการ ค่าทนายความ และที่สำคัญคือเงินประกันตัวเพื่อขอปล่อยชั่วคราวโดยไม่ต้องถูกคุมขังแม้กฎหมายไม่ได้บังคับแต่เป็นแนวทางปฏิบัติกันมาตลอด ซึ่งเป็นต้นทุนในกระบวนการยุติธรรมที่ผู้ยากไร้นั้นยากจะหาได้ **กองทุนยุติธรรมซึ่งกระทรวงยุติธรรมตั้งขึ้นจึงเป็นช่องทางหนึ่งที่จะช่วยเหลือให้ผู้ยากไร้ได้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรม** ซึ่งกองทุนยุติธรรมวัตถุประสงค์เพื่อให้การสนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือประชาชนในด้านกฎหมาย การฟ้องร้อง การดำเนินคดี หรือการบังคับคดี การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมถึงผู้ที่กระทำการใดๆ เพื่อปกป้อง คุ้มครองหรือรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม นับได้ว่ากองทุนยุติธรรมเป็นการช่วยเหลือประชาชนในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ทั้งนี้กองทุนยุติธรรมเน้นช่วยเหลือคนยากคนจนที่เดือดร้อนที่มาขอความช่วยเหลือทั้งในคดีอาญาและคดีแพ่ง โดยให้การสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการต่อสู้ทางคดีในกระบวนการยุติธรรม เช่น ค่าทนาย ค่าธรรมเนียมศาล ค่าประกันตัว และค่าใช้จ่ายกรณีการพิสูจน์ทางนิติวิทยาศาสตร์ เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการของกองทุนยุติธรรมมีจำนวนที่เพิ่มขึ้นทุกปี กล่าวคือ จากเพียง 177 รายในปีงบประมาณ 2550 เป็น 1,402 รายในปีงบประมาณ 2553 โดยผลการดำเนินงานสะสมตั้งแต่สิงหาคม 2549 – 30 กันยายน 2553 กองทุนยุติธรรม รับคำขอรับการสนับสนุนเงินและค่าใช้จ่ายจำนวนทั้งหมด 2,637 ราย โดยผ่านการอนุมัติแล้ว 684 ราย ไม่อนุมัติ 530 ราย ยุติเรื่อง 559 ราย และอยู่ระหว่างดำเนินการ 873 ราย อย่างไรก็ตาม จำนวนการช่วยเหลือดังกล่าวเมื่อเทียบเคียงกับจำนวนคดีที่เกิดขึ้น (คดีอาญาศาลชั้นต้นทั่วประเทศจำนวน 483,429 คดี และคดีแพ่งจำนวน 513,263 คดี ในปี พ.ศ.2553) นับว่ามีสัดส่วนที่ต่ำมาก ซึ่งหากจะขยายการช่วยเหลือผู้ต้องหาผ่านกองทุนยุติธรรมแล้ว จำเป็นที่จะต้องให้ผู้ต้องหาหรือประชาชนทั่วไปสามารถยื่นคำขอร้องสิทธิหรือเข้าถึงระบบการช่วยเหลือเยียวยาที่สะดวกกว่าในปัจจุบันที่เป็นในลักษณะของหน่วยงานภาครัฐในระดับจังหวัดหรือระดับกรมที่ส่วนกลาง รวมทั้งกระบวนการพิจารณาอนุมัติควรเร่งรัดให้มีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อให้ผู้ที่เดือดร้อนได้รับความช่วยเหลืออย่างทันท่วงที

ตาราง 3.35 สถิติผลการดำเนินงานของกองทุนยุติธรรม (สิงหาคม 2549 – 30 กันยายน 2553)
(การรับคำขอรับการสนับสนุนเงินและค่าใช้จ่าย และการพิจารณา)

ปีงบประมาณ	รับคำขอ	พิจารณา				ระหว่างดำเนินการ
		อนุมัติ	ไม่อนุมัติ	ยุติเรื่อง	รวม	
ปี 2549	8	1	6	1	8	
ปี 2550	177	63	83	31	177	
ปี 2551	465	159	206	100	465	
ปี 2552	594	184	120	283	585	7
ปี 2553 (ณ วันที่ 30 ก.ย. 53)	1,402	277	115	144	498	866
รวมทั้งสิ้น	2,637	684	530	559	1,773	873

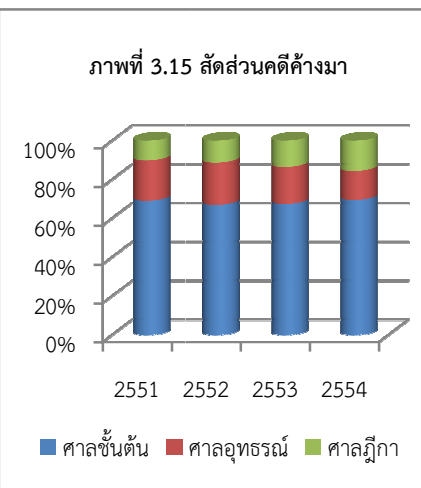
ที่มา : รายงานประจำปี 2553 กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม

3.3.2 ปัญหาต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม อันนำไปสู่ความไม่เป็นธรรมในสังคม ปัญหาต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่

1) หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะองค์กรศาลยุติธรรมประสบปัญหาคดีค้างพิจารณาในศาลเป็นจำนวนมากขณะที่ระบบกลั่นกรองขาดประสิทธิภาพ ทำให้การพิจารณาเกิดความล่าช้า นำไปสู่ปัญหาการขาดความเป็นธรรม จากข้อมูลของศาลยุติธรรมทั้งสามระดับ พบว่าจำนวนคดีทั้งหมดทั้งคดีที่ค้างมาและคดีที่รับใหม่รวมกันแล้วมีจำนวนมากกว่า 1.3 ล้านคดีในแต่ละปี แม้ว่าจำนวนคดีค้างมาจะมีแนวโน้มที่ลดลงแต่ก็ยังมียู้งานมากกว่า 2 แสนคดีในแต่ละปี โดยในปี 2551 มีคดีความในศาลฎีกาที่ค้างมาจำนวน 28,424 คดี ได้เพิ่มขึ้นเป็น 33,756 คดีในปี 2554 ส่วนคดีความในศาลอุทธรณ์ที่ค้างมาจำนวน 58,276 คดีในปี 2551 ได้ลดลงเหลือ 32,564 คดีในปี 2554 สำหรับคดีความในศาลชั้นต้นที่ค้างมาจำนวน 193,727 คดีในปี 2551 ได้ลดลงเหลือ 150,828 คดีในปี 2554 ทั้งนี้การพิจารณาคดีในปี 2554 พบว่า ศาลฎีกาได้พิจารณาคดีเสร็จไปเพียงร้อยละ 24.7 (จากคดีทั้งหมด 49,428 คดี) ศาลอุทธรณ์ได้พิจารณาคดีเสร็จไปร้อยละ 66.3 (จากคดีทั้งหมด 78,700 คดี) และศาลชั้นต้นได้พิจารณาคดีเสร็จไปร้อยละ 87.1 (จากคดีทั้งหมด 1,199,732 คดี) ซึ่งการที่มีคดีค้างในกระบวนการยุติธรรมนั้นก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนที่เป็นคู่ความในคดี ทั้งฝ่ายผู้เสียหาย จำเลย และสังคม ซึ่งอาจนำมาสู่ความเหลื่อมล้ำในสังคม เช่น กรณีจำเลยอาจถูกขังในระหว่างการดำเนินคดี การต้องคดีความรวมถึงการถูกตัดสิทธิและโอกาสหลายประการ โดยเฉพาะเรื่องของการทำงานชื่อเสียงและความน่าเชื่อถือที่อาจมีผลต่อหน้าที่การงานธุรกิจหรือการรับตำแหน่งต่าง ๆ ในสังคม ในขณะที่ฝ่ายผู้เสียหายเองก็อาจจะต้องเผชิญความทุกข์จากความรู้สึกที่ไม่ได้รับความยุติธรรมอย่างทันการณ์ รวมถึงทุกข์ทรมานจากการรอคอยการตัดสินคดี

ตาราง 3.36 จำนวนคดีค้างมาและคดีรับใหม่ทั้งหมดของศาลทั่วราชอาณาจักร

ปี พ.ศ.	ศาลชั้นต้น	ศาลอุทธรณ์	ศาลฎีกา	รวม
จำนวนคดีค้างมา (คดี)				
2551	193,727	58,276	28,424	280,427
2552	174,760	56,797	29,296	260,853
2553	169,500	47,648	34,055	251,203
2554	150,828	32,564	33,756	217,148
จำนวนคดีรับใหม่ (คดี)				
2551	1,049,389	49,424	16,107	1,114,920
2552	1,053,068	50,287	14,718	1,118,073
2553	1,010,948	46,792	15,757	1,073,497
2554	1,048,904	46,136	15,672	1,110,712
รวมจำนวนคดีค้างมาและคดีรับใหม่ (คดี)				
2551	1,243,116	107,700	44,531	1,395,347
2552	1,227,828	107,084	44,014	1,378,926
2553	1,180,448	94,440	49,812	1,324,700
2554	1,199,732	78,700	49,428	1,327,860



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

2) **ปัญหาการร้องทุกข์และข้อขัดแย้งต่าง ๆ ในสังคมมีแนวโน้มสูงขึ้น** แม้ว่าจะมีหลายหน่วยงานของรัฐได้จัดให้มีบริการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรมในรูปแบบต่าง ๆ แต่การดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างรวดเร็ว ยังขาดประสิทธิภาพและไม่ทั่วถึง ซึ่งในปัจจุบันกระทรวงยุติธรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้สนับสนุนให้มี “เครือข่ายยุติธรรมชุมชน” ซึ่งหมายถึง ประชาชน กลุ่ม หรือองค์กรที่มีความสนใจและสมัครใจที่จะแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และประสานความร่วมมือในการป้องกัน เฝ้าระวังปัญหาอาชญากรรม ตลอดจนเข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทในกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการและเสริมสร้างความยุติธรรมและความสงบสุข โดยกรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นหน่วยงานหลักได้เข้าไปจัดการฝึกอบรม ให้ความรู้ทางด้านกฎหมาย และเป็นผู้ให้คำปรึกษา เชื่อมต่อให้ชุมชนดูแลกันเอง ซึ่งข้อมูล ณ วันที่ 30 มีนาคม 2553 เครือข่ายยุติธรรมชุมชนตามโครงการเครือข่ายยุติธรรมชุมชน กระทรวงยุติธรรม มีจำนวนทั้งหมด 66,382 คน ปัจจุบันเครือข่ายยุติธรรมชุมชนที่มีความเข้มแข็งได้จัดตั้ง “ศูนย์ยุติธรรมชุมชน” เพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะแก้ไขปัญหาผู้เสียหายและผู้ได้รับผลกระทบจากกระบวนการยุติธรรมที่เกิดขึ้นในชุมชน

3) **ประชาชนทั่วไปยังขาดความรู้และความเข้าใจในกระบวนการยุติธรรมเป็นสาเหตุหนึ่งของความไม่เป็นธรรมในสังคม** โดยกระทรวงยุติธรรมได้ทำการวิเคราะห์ถึงปัจจัยอุปสรรคต่อการบริหารงานยุติธรรม พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิต รวมทั้งขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งในการสำรวจรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ และประชาชนทั่วประเทศตามโครงการร่วมเดินหน้าปฏิรูปประเทศไทยนั้น พบประเด็นปัญหาที่คล้ายคลึงกันคือการทำงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ/การเลือกปฏิบัติ/ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่นทำให้เกิดความไม่เสมอภาคและเกิดความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยและประชาชน

3.4 ความเหลื่อมล้ำทางเพศ

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

3.4.1 **ด้านการศึกษา :** โอกาสการเข้าถึงการศึกษามีความแตกต่างกันระหว่างเพศโดยเฉพาะในระดับมัธยมปลายขึ้นไป โดยเพศหญิงมีโอกาสด้านการศึกษามากกว่าเพศชาย โอกาสทางการศึกษาของเพศหญิงและเพศชายในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่มีความแตกต่างกัน แต่ถ้าเป็นการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นจะเห็นถึงความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของเพศหญิงและเพศชาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับมัธยมปลายจะเห็นถึงความเหลื่อมล้ำอย่างชัดเจน ซึ่งการเข้าถึงการศึกษาที่สะท้อนจากอัตราการเข้าเรียนอย่างหยاب พบว่าเพศหญิงเข้าถึงการศึกษาระดับมัธยมปลายร้อยละ 87.2 ในขณะที่เพศชายเข้าถึงเพียงร้อยละ 72.4 เท่านั้น และเมื่อสะท้อนจากอัตราการเข้าเรียนสุทธิซึ่งเป็นการเข้าเรียนตามอายุปกติ 15-17 ปี พบว่า เพศหญิงเข้าถึง

การศึกษาระดับมัธยมปลายร้อยละ 62.2 ในขณะที่เพศชายเข้าถึงเพียงร้อยละ 49.7 ในปี 2554 ทั้งนี้เนื่องด้วยระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นการศึกษาภาคบังคับและรัฐมีนโยบายให้เรียนฟรีจึงทำให้โอกาสในการเข้าถึงการศึกษามีความเท่าเทียมกันทั้งหญิงชาย แต่การศึกษาในระดับมัธยมปลายขึ้นไปนั้นผู้ปกครองต้องเสียค่าใช้จ่ายเองและเป็นค่าใช้จ่ายที่สูงด้วยทำให้โอกาสในการเข้าถึงการศึกษาไม่เท่าเทียมกันซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญคือ ฐานะความเป็นอยู่และการสนับสนุนของครอบครัว รวมทั้งความพร้อมด้านสติปัญญาและความสนใจใฝ่หาความรู้ของตัวเองอีกด้วย

ตาราง 3.37 อัตราการเข้าเรียนอย่างหยาบ (Gross enrolment rate) และอัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrolment rate) ในแต่ละระดับชั้น จำแนกตามเพศ ปี 2550-2554

ระดับการศึกษา	ชาย					หญิง				
	2550	2551	2552	2553	2554	2550	2551	2552	2553	2554
	อัตราการเข้าเรียนอย่างหยาบ					อัตราการเข้าเรียนอย่างหยาบ				
อนุบาล	25.66	92.12	94.62	95.14	80.99	24.28	88.74	89.82	92.22	81.45
ประถมศึกษา	105.99	105.44	105.45	102.21	103.23	105.45	105.10	104.82	103.35	104.59
มัธยมต้น	87.15	85.36	83.78	88.53	89.67	88.20	89.34	91.30	90.13	91.58
มัธยมปลาย(รวมปวช.)	70.88	72.64	76.27	73.59	72.37	85.50	84.50	85.04	88.35	87.19
ปริญญาตรี(รวม ปวส.)	34.47	34.32	37.51	35.79	31.93	39.52	42.76	43.51	36.69	35.89
	อัตราการเข้าเรียนสุทธิ					อัตราการเข้าเรียนสุทธิ				
อนุบาล	na.	62.90	65.01	65.35	51.40	na.	63.60	64.91	64.83	54.90
ประถมศึกษา	87.82	86.70	86.56	85.29	86.85	88.50	88.55	87.79	86.94	87.50
มัธยมต้น	66.38	64.83	65.60	66.71	69.24	69.50	71.22	71.82	72.89	69.99
มัธยมปลาย(รวมปวช.)	50.02	49.21	52.73	51.31	49.76	62.87	61.77	62.00	63.81	62.16
ปริญญาตรี(รวม ปวส.)	20.59	20.05	21.24	21.83	19.82	24.85	27.84	26.88	24.45	24.08

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ,ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

หมายเหตุ :

- : อัตราเข้าเรียนอย่างหยาบระดับอนุบาล = จำนวนนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษาทั้งหมด คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 3-5 ปี
- : อัตราเข้าเรียนสุทธิต่ออนุบาล = จำนวนนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษาอายุ 3-5 ปี คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 3-5 ปี
- : อัตราเข้าเรียนอย่างหยาบระดับประถมศึกษา = จำนวนนักเรียนระดับประถมศึกษาทั้งหมด คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 6-11 ปี
- : อัตราเข้าเรียนสุทธิต่อประถมศึกษา = จำนวนนักเรียนระดับประถมศึกษาอายุ 6-11 ปี คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 6-11 ปี
- : อัตราเข้าเรียนอย่างหยาบระดับมัธยมต้น = จำนวนนักเรียนระดับมัธยมต้นทั้งหมด คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 12-14 ปี
- : อัตราเข้าเรียนสุทธิต่อมัธยมต้น = จำนวนนักเรียนระดับมัธยมต้นอายุ 12-14 ปี คูณ 100หาร จำนวนประชากรอายุ 12-14 ปี
- : อัตราเข้าเรียนอย่างหยาบระดับมัธยมปลาย (รวม ปวช.) = จำนวนนักเรียนระดับมัธยมปลายและปวช.ทั้งหมด คูณ 100หารประชากรอายุ 15-17 ปี
- : อัตราเข้าเรียนสุทธิต่อมัธยมปลาย (รวมปวช.) = จำนวนนักเรียนระดับมัธยมปลายและปวช.อายุ 15-17ปี คูณ 100หารประชากรอายุ 15-17 ปี
- : อัตราเข้าเรียนอย่างหยาบระดับอุดมศึกษา (รวม ปวส.) = จำนวนนักเรียนระดับปริญญาตรีและปวส.ทั้งหมด คูณ 100หาร ประชากรอายุ 18-21 ปี
- : อัตราเข้าเรียนสุทธิต่ออุดมศึกษา (รวม ปวส.) = จำนวนนักเรียนระดับปริญญาตรีและปวส.อายุ 18-21ปี คูณ 100หารประชากรอายุ 18-21 ปี

อย่างไรก็ตาม อัตราการรู้หนังสือหรืออัตราการอ่านออกเขียนได้ค่อนข้างสูงทั้งเพศหญิงและเพศชาย โดยผู้หญิงกลุ่มอายุ 15-24 ปี มีอัตราการอ่านออกเขียนได้ร้อยละ 97.9 ส่วนผู้ชายร้อยละ 98.2 คิดเป็นสัดส่วนหญิงต่อชายร้อยละ 99.7 สำหรับกลุ่มอายุ 40 ปีขึ้นไปอัตราการอ่านออกเขียนได้ลดต่ำลง โดยผู้หญิงมีอัตราร้อยละ 85.2 ผู้ชายร้อยละ 92.7 คิดเป็นสัดส่วนหญิงต่อชายร้อยละ 91.9 ในปี 2548

ตาราง 3.38 อัตราการรู้หนังสือ (Literacy rate) และสัดส่วนหญิงต่อชาย

กลุ่มอายุประชากร	อัตราการรู้หนังสือ (%)			สัดส่วนหญิงต่อชาย (%)
	รวม	ชาย	หญิง	
ปี 2543				
อายุ 6 ปีขึ้นไป	90.8	92.6	89.2	96.3
อายุ 15-24 ปี	98.0	98.1	97.8	99.7
อายุ 40 ปีขึ้นไป	86.6	91.2	82.4	90.3
ปี 2548				
อายุ 6 ปีขึ้นไป	93.1	94.7	91.4	96.5
อายุ 15-24 ปี	98.1	98.2	97.9	99.7
อายุ 40 ปีขึ้นไป	88.7	92.7	85.2	91.9

ที่มา : ปี 2543 สำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2543 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ปี 2548 สำรวจการเปลี่ยนแปลงประชากร พ.ศ.2548-2549 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

3.4.2 ด้านการทำงาน : ผู้หญิงมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานน้อยกว่าผู้ชาย โดยในช่วงปี 2544-2554 อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของผู้หญิงประมาณร้อยละ 65.0 ในขณะที่ของผู้ชายอยู่ในอัตราประมาณร้อยละ 81.0 รวมทั้งผู้หญิงได้รับค่าจ้างเฉลี่ยต่ำกว่าผู้ชายโดยเฉพาะค่าจ้างแรงงานนอกภาคเกษตร โดยสัดส่วนค่าจ้างเฉลี่ยหญิงต่อชายร้อยละ 90.0 ในปี 2544 และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 94.5 ในปี 2554 นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาตามสถานภาพการทำงาน พบว่า การทำงานช่วยธุรกิจส่วนตัวโดยไม่ได้รับค่าจ้างนั้นส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานผู้หญิงคือมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 62.9 เป็นแรงงานชายมีเพียงร้อยละ 37.1 เท่านั้น ในทางกลับกันการทำงานในฐานะเป็นนายจ้าง ทำธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง และเป็นลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ แรงงานผู้หญิงจะมีสัดส่วนน้อยกว่าแรงงานผู้ชายอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งอาจจะเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ค่าจ้างเฉลี่ยของผู้หญิงต่ำกว่าผู้ชาย

ตาราง 3.39 อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงาน			
ปี พ.ศ.	ชาย	หญิง	รวม
2544	81.44	65.04	73.17
2545	81.49	65.12	73.23
2546	81.07	65.04	72.98
2547	81.81	65.13	73.39
2548	81.51	66.30	73.68
2549	81.27	65.11	72.95
2550	81.68	65.95	73.58
2551	81.49	65.75	73.40
2552	81.89	65.55	73.49
2553	81.17	65.28	73.00
2554	81.09	65.90	73.28

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ไตรมาส 3 , สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตาราง 3.40 สัดส่วนผู้มีงานทำ จำแนกตามสถานภาพการทำงานและเพศ ปี 2554			
สถานภาพการทำงาน	ชาย	หญิง	รวม
นายจ้าง	76.1	23.9	100.0
ทำธุรกิจส่วนตัวโดยไม่มีลูกจ้าง	63.2	36.8	100.0
ช่วยธุรกิจส่วนตัวโดยไม่ได้รับค่าจ้าง	37.1	62.9	100.0
ลูกจ้างรัฐบาล	50.2	49.8	100.0
ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ	65.8	34.2	100.0
ลูกจ้างเอกชน	55.5	44.5	100.0
การรวมกลุ่ม	72.3	27.7	100.0
รวม	53.8	46.2	100.0

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ไตรมาส 3 , สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตาราง 3.41 สัดส่วนค่าจ้างเฉลี่ยหญิงต่อชาย ของผู้ที่ได้รับค่าตอบแทนนอกภาคการเกษตร (ร้อยละ)

ปี พ.ศ.	สัดส่วนค่าจ้างเฉลี่ยหญิงต่อชาย (ร้อยละ)
2544	90.0
2545	86.0
2546	87.3
2547	90.1
2548	90.4
2549	93.4
2550	91.4
2551	95.2
2552	95.7
2553	97.6
2554	94.5

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ไตรมาส 3 , สำนักงานสถิติแห่งชาติ

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

3.4.3 ด้านการตัดสินใจ : บทบาทในการตัดสินใจทั้งทางการเมืองและการบริหารของผู้หญิงจะน้อยกว่าผู้ชาย บทบาทในการตัดสินใจโดยพิจารณาจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) และการเป็นผู้บริหารระดับสูงของราชการ พบว่า ผู้หญิงที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 15.8 ในปี 2554 และผู้หญิงที่ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ยังมีสัดส่วนน้อยมากเพียงประมาณร้อยละ 4.2 เท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันประเทศไทยมีนายกรัฐมนตรีที่เป็นผู้หญิงครั้งแรกซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดด้านการเมืองมีบทบาทในการตัดสินใจบริหารประเทศ นอกจากนี้ผู้หญิงที่ได้รับแต่งตั้งในตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงของราชการมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 24.4 ในปี 2553 แต่ก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับปี 2545 ที่มีเพียงร้อยละ 17.8 เท่านั้น

ตาราง 3.42 สัดส่วนผู้หญิงที่ได้รับแต่งตั้ง/เลือกตั้ง เป็น ส.ส., ผู้แทน อบต. , และผู้บริหารระดับสูงของราชการ

ปี พ.ศ.	สัดส่วนผู้หญิงที่ได้รับเลือกตั้ง ส.ส. (ร้อยละ)	สัดส่วนผู้หญิงที่ได้รับเลือกตั้งหรือ แต่งตั้งเป็นผู้แทนในองค์การ บริหารส่วนตำบล (ร้อยละ)	สัดส่วนผู้หญิงที่ได้รับแต่งตั้งใน ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงของ ราชการ (ร้อยละ)
2545	na.	14.46	17.8
2546	na.	6.7	20.94
2547	na.	na.	20.16
2548	10.6	na.	21.85
2549	11.5	6.59	23.14
2550	12.7	4.68	22.18
2551	16.21	5.63	21.28
2552	12	4.22	24.18
2553	na.	4.17	24.44
2554	15.8		

หมายเหตุ : na. ไม่มีข้อมูล

ที่มา : ศูนย์ข้อมูลกลางด้านการส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย

3.5 สาเหตุ/ปัจจัยพื้นฐานของปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม

ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม เกิดจากสาเหตุปัญหาในเชิงโครงสร้างที่สำคัญในหลายด้าน ดังนี้

3.5.1 โครงสร้างทางเศรษฐกิจไทย เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มเจ้าของทุนมากกว่าเจ้าของแรงงาน
ฐานการผลิตที่เป็นภาคอุตสาหกรรมมีขนาดใหญ่ขึ้นตามลำดับโดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีเข้มข้นเพิ่มขึ้นตามลำดับรวมทั้งมูลค่าผลผลิตและผลิตภาพสูงกว่าภาคเกษตรมาก ผลประโยชน์จากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่มาจากฐานการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ จึงเป็นผลตอบแทนของทุนและผู้ประกอบการเป็นส่วนใหญ่ ในช่วงที่ผ่านมานั้นรายได้ที่เป็นค่าตอบแทนแรงงานและสวัสดิการเป็นสัดส่วนเฉลี่ยเพียงประมาณร้อยละ 40.0 ของรายได้ประชาชาติในขณะที่รายได้ส่วนอื่นเป็นสัดส่วนร้อยละ 60.0 แม้ว่าผู้ที่มีฐานรายได้จากเงินเดือนและค่าจ้างจะเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ จึงกลายเป็นช่องว่างระหว่างชนชั้นรายได้ และระหว่างสาขาการผลิต นอกจากนั้นโครงสร้างการผลิตที่มีแรงงานนอกระบบในสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 62.6 ซึ่งเป็นกลุ่มที่ขาดหลักประกันทางสังคม การเข้าถึงสวัสดิการสังคมยังมีจำกัด และรัฐบาลขาดข้อมูลที่จะเข้าถึงกลุ่มนี้การกำหนดมาตรการช่วยเหลือเฉพาะเจาะจงจึงทำได้ยาก

3.5.2 โครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐมีลักษณะรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง และโครงสร้างบริการพื้นฐานของรัฐกระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลรวมทั้งเมืองใหญ่ต่าง ๆ ในแต่ละภูมิภาค ได้ส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพระหว่างประชากรในเขตเมืองและเขตชนบท และประชากรในแต่ละภูมิภาค บริการพื้นฐานของรัฐทั้งบริการด้านการศึกษาและการพัฒนาทักษะฝีมือ ด้านสาธารณสุข และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ส่วนใหญ่มีการกระจุกตัวหนาแน่นในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลรวมทั้งเมืองใหญ่ต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนส่งผลต่อโอกาสในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐได้มากกว่าทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ นอกจากนี้ ยังเป็นปัจจัยดึงดูดให้เกิดการย้ายถิ่นจากชนบทสู่เมืองจนกลายเป็นปัญหาความยากจนเมืองที่เป็นช่องว่างทางสังคม มีความเสี่ยงที่จะเกิดปัญหาอาชญากรรมและความขัดแย้งในสังคมได้ง่าย

3.5.3 ปัญหาระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน ที่ดินเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญสำหรับการประกอบอาชีพและเป็นที่อยู่อาศัยของประชาชนอันส่งผลต่อการสร้างรายได้หรือโอกาสทางเศรษฐกิจและความมั่นคงในการดำรงชีวิต ปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินจึงมีความเชื่อมโยงกับปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในโอกาสทางเศรษฐกิจ ปัจจุบันมีปัญหาต่าง ๆ ในการใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่น ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ปัญหาที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ ปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดินระหว่างราษฎรกับรัฐซึ่งเกิดขึ้น 2 ลักษณะคือ (1) การประกาศเขตที่ดินของรัฐทับซ้อนที่ดินทำกินที่อยู่อาศัยของราษฎรที่อยู่มาก่อน และ (2) ราษฎรเข้าทำกินในที่ดินของรัฐหลังประกาศเขตสงวนหวงห้าม ทั้งนี้ปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวส่วนหนึ่งเกิดจาก หน่วยงานบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยยังขาดเอกภาพ ที่ดินของรัฐส่วนใหญ่จึงขาดความชัดเจนในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน รวมทั้งการขาดระบบฐานข้อมูลที่ดินที่มีประสิทธิภาพ แผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐจึงมีแนวเขตพื้นที่ทับซ้อนกันเองหรือมีหลักเขตไม่ชัดเจน นอกจากนี้การประกาศเขตสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐมิได้มีการสำรวจที่ดินในส่วนที่ราษฎรทำกินและอาศัยอยู่เดิม ประกอบกับกฎหมายที่ดินและป่าไม้ให้อำนาจรัฐในการบริหารจัดการ ขาดมิติการมีสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน

3.5.4 โครงสร้างภาษีที่ไม่สนับสนุนการกระจายรายได้และไม่เป็นธรรม โครงสร้างภาษีที่พึงพิงภาษีทางอ้อมเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าภาษีทางตรง โครงสร้างภาษีที่เอื้อประโยชน์ต่อฐานรายได้จากทรัพย์สินและความมั่งคั่ง (Wealth income) มากกว่ารายได้ที่เป็นค่าตอบแทนแรงงาน (Wage income) รวมทั้งการลดหย่อนและการให้ประโยชน์ทางภาษีเอื้อต่อกลุ่มรายได้ระดับบนมากกว่าระดับล่าง จึงไม่ช่วยสนับสนุนการกระจายผลประโยชน์การพัฒนาแต่ระบบภาษีกลับซ้ำเติมให้เกิดความเหลื่อมล้ำในด้านรายได้

1) **การพึงพิงภาษีทางอ้อมเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าภาษีทางตรง** ภาษีทางอ้อม (ภาษีมูลค่าเพิ่ม) มีสัดส่วนร้อยละ 50.6 ต่อรายได้ภาษีรวม ในขณะที่ภาษีทางตรงมีสัดส่วนร้อยละ 44.0 (การจัดเก็บรายได้กรมสรรพากรเดือนมิถุนายน 2555) ทั้งนี้ภาษีทางอ้อมเป็นภาษีที่ผู้ถูกเก็บสามารถผลักภาระภาษีไปให้ผู้อื่นได้ เช่น ผู้ผลิตสามารถผลักภาระภาษีมูลค่าเพิ่มไปให้ผู้บริโภคได้โดยการขึ้นราคาสินค้า เป็นต้น เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนการชำระภาษีมูลค่าเพิ่มต่อรายได้ของผู้มีรายได้ต่ำกับผู้มีรายได้สูงแล้ว พบว่า ผู้มีรายได้ต่ำต้องจ่ายภาษีมูลค่าเพิ่มเมื่อเทียบกับรายได้ในสัดส่วนที่สูงกว่าผู้มีรายได้สูง ระบบภาษีจึงส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำในด้านรายได้

2) **โครงสร้างภาษีไม่สอดคล้องกับขนาดฐานภาษีหรือมูลค่าของกิจกรรมหรือมูลค่าทางเศรษฐกิจที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการจัดเก็บภาษี** โดยที่ภาษีมีโครงสร้างที่เอื้อประโยชน์ต่อฐานรายได้จากทรัพย์สินและความมั่งคั่ง (Wealth income) มากกว่ารายได้ที่เป็นค่าตอบแทนแรงงาน (Wage income) ประชาชนที่ทำงานรับค่าจ้างหรือเงินเดือนเป็นลักษณะประจำนั้นมีระบบภาษีควบคุมที่เข้มงวดชัดเจน ในขณะที่ผลประโยชน์จากทรัพย์สินและผลตอบแทนจากเงินทุนนั้นมักจะมีภาระภาษีในสัดส่วนที่ต่ำกว่าเนื่องจากมีเกณฑ์การกำหนดมูลค่าฐานภาษีที่บิดเบือนและมักจะมีช่องโหว่ของกฎหมายภาษีให้สามารถหลบเลี่ยงภาระภาษีได้ง่าย

3) **การลดหย่อนและการให้ประโยชน์ทางภาษีเอื้อต่อกลุ่มรายได้ระดับบนมากกว่าระดับล่าง** โดยที่ผู้มีรายได้สูงมีช่องทางลดหย่อนภาษีได้มากกว่า เมื่อคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ภาษีบางประเภท เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม กลุ่มรายได้ระดับล่างจึงมีสัดส่วนภาระภาษีที่สูงกว่า และสัดส่วนของรายได้ธุรกิจเอกชนขนาดเล็กและขนาดกลางต้องจ่ายภาษีมากกว่าขนาดใหญ่ รวมทั้งการลดหย่อนภาษีเพื่อกระตุ้นการออมที่ให้การลงทุนในวงเงินสูงในกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (Retirement Mutual Fund: RMF) และการลงทุนในกองทุนหุ้นระยะยาว (Long Term Equity Fund: LTF) ก็เอื้อต่อผู้มีรายได้สูงเท่านั้น ดังนั้นระบบภาษีแทนที่จะช่วยสนับสนุนให้เกิดกลไกการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาอีกทางหนึ่งกลับซ้ำเติมให้เกิดความเหลื่อมล้ำในด้านรายได้

4) **การใช้ภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ในปัจจุบันทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมหลายประการที่เกิดจากลักษณะการใช้ฐานภาษีและอัตราภาษี** เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ที่ใช้ฐานราคาปานกลางของที่ดินปี 2521-2524 จึงไม่สอดคล้องกับความเจริญของพื้นที่ดินที่พัฒนาแตกต่างกันและเกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้เสียภาษีด้วยกัน มูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเท่ากันแต่ค่าเช่ารายปีแตกต่างกันขึ้นอยู่กับความพอใจของผู้เช่าและผู้ให้เช่า และอัตราภาษีมีลักษณะถดถอย เป็นต้น

5) **การเข้าถึงสิทธิประโยชน์ทางภาษีของธุรกิจขนาดเล็ก-กลางมีน้อย และภาระภาษีสุทธิต่อรายได้ของบริษัทขนาดเล็กสูงกว่าบริษัทขนาดใหญ่** โดยที่ธุรกิจขนาดเล็กมักจะขาดคุณสมบัติตามข้อกำหนดในการใช้สิทธิประโยชน์ และธุรกิจขนาดเล็กชำระภาษีเป็นสัดส่วนต่อรายได้มากกว่าบริษัทขนาดใหญ่

เช่น ธุรกิจขนาดเล็กชำระภาษีประมาณร้อยละ 3 ของรายได้ ในขณะที่บริษัทขนาดใหญ่ชำระประมาณร้อยละ 1-1.5 ของรายได้¹¹

3.5.5 กระบวนการยุติธรรมยังมีข้อจำกัดสำหรับคนจน คนจนและคนชายขอบยังไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างทั่วถึงส่วนหนึ่งเป็นเพราะการออกแบบไว้ยากต่อการเข้าถึง เช่น การเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมีค่าใช้จ่ายสูง การดำเนินคดีใช้เวลายาวนานทำให้ต้นทุนสูง รวมทั้งการเน้นแบบแผนของขั้นตอนปฏิบัติของทางราชการโดยเคร่งครัด ต้องมีเอกสารหลักฐานครบถ้วน การใช้ภาษาที่ยากต่อการเข้าใจ การผูกขาดอำนาจไว้ที่รัฐโดยไม่กระจายสู่ชุมชน

3.5.6 การบริหารราชการแผ่นดิน การบริหารราชการแผ่นดินที่ขาดประสิทธิภาพและความโปร่งใส รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ และการละเว้นหรือเลือกปฏิบัติต่อประชาชน เป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้การดำเนินนโยบายสาธารณะและการจัดบริการสาธารณะเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนยังขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีการใช้งบประมาณแผ่นดินโดยไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยและมีความบิดเบือนในการจัดสรร บางส่วนเป็นการใช้จ่ายที่ไม่ตรงกับกลุ่มเป้าหมายหรือปัญหาเร่งด่วนที่ควรจะได้รับลำดับความสำคัญและมีการเลือกปฏิบัติในหลายมาตรฐาน ซึ่งการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐจะมีส่วนช่วยที่สำคัญในการเพิ่มฐานะโดยเปรียบเทียบของกลุ่มคนจนผ่านระบบการใช้จ่ายสาธารณะของรัฐบาล

¹¹ ผลการศึกษาของมูลนิธิสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

บทที่ 4

นโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

4.1 ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยมีการกำหนดเป้าหมายในการลดสัดส่วนประชากรที่อยู่ใต้เส้นความยากจนหรือลดสัดส่วนคนจนให้เหลือร้อยละ 4 ในปี 2554 และลดช่องว่างรายได้ระหว่างกลุ่มคนที่มีรายได้สูงสุดร้อยละ 20 กับกลุ่มคนที่มีรายได้ต่ำสุดร้อยละ 20 ให้เหลือไม่เกิน 10 เท่า ภายในปี 2554 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 และในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ.2555-2559 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันก็ยังให้ความสำคัญกับการลดความยากจนและให้สำคัญมากขึ้นกับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมโดยมุ่งเน้นการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรมมากขึ้นโดยเฉพาะปัญหาความไม่เป็นธรรมเชิงโครงสร้าง การกำหนดเป้าหมายในการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำจึงขยายครอบคลุมทั้งเป้าหมายการกระจายรายได้ ความเป็นธรรมในการเข้าถึงสิทธิพื้นฐาน การเข้าถึงบริการทางสังคมที่มีคุณภาพ และการเข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างเป็นธรรมมากขึ้น โดยรวมถึงการสร้างโอกาสการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรในการประกอบอาชีพอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมและการสร้างงานภายใต้กรอบแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจที่ทั่วถึง (Inclusive growth) โดยกำหนดตัวชี้วัดที่สำคัญ เช่น การลดสัดส่วนและจำนวนคนที่อยู่ใต้เส้นความยากจน การลดสัดส่วนรายได้ระหว่างกลุ่มประชากรที่มีรายได้สูงสุดร้อยละ 10 กับกลุ่มประชากรที่มีรายได้น้อยสุดร้อยละ 10 และการลดความแตกต่างในโอกาสทางอาชีพและรายได้ระหว่างกลุ่มคนต่าง ๆ และระหว่างพื้นที่ เป็นต้น ทั้งนี้การแก้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในอนาคตต่อไปนั้นจะเป็นผลการพัฒนาที่มาจากการนำทุกยุทธศาสตร์ที่กำหนดในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ไปปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผล โดยเฉพาะการแก้ปัญหาความยากจนให้มีความยั่งยืนนั้นต้องอาศัยการขับเคลื่อนทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการเมือง ที่มีกลุ่มคนจนเป็นเป้าหมายสำคัญในการรับผลประโยชน์ด้วย นั่นคือมีการกระจายผลประโยชน์ไปยังกลุ่มยากจนและด้อยโอกาสอย่างทั่วถึง แต่อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์ที่เป็นเงื่อนไขจำเป็น (Necessary conditions) ในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมที่สำคัญ คือ ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคม และยุทธศาสตร์การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

4.1.1 ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคม มุ่งสร้างโอกาสให้ทุกคนในสังคมไทยเข้าถึงบริการทางสังคมที่มีคุณภาพและสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี โดยเฉพาะกลุ่มคนยากจน คนด้อยโอกาส แรงงานนอกระบบ แรงงานต่างด้าว รวมทั้งชนกลุ่มน้อยและต่างชาติพันธุ์ สร้างโอกาสการเข้าถึงแหล่งทุน ปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานและทรัพยากรที่จะเป็นฐานการประกอบอาชีพที่มั่นคง ยกระดับรายได้ สร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมและยกระดับคุณภาพชีวิตให้ทุกคนในสังคมไทย สนับสนุนให้ประชาชนทุกคนได้รับการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานอันพึงมีพึงได้ เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเสมอภาค และบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประโยชน์ต่อทุกคน สร้างความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจของระบบบริหารราชการแผ่นดินบน

พื้นฐานของการใช้หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม และจริยธรรม และหลักผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ รวมทั้งยึดหลักความมีอิสระและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ และสนับสนุนให้ภาคีการพัฒนาทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมแก้ไข โดยมีแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ คือ การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมให้ทุกคนในสังคมไทยสามารถจัดการความเสี่ยงและสร้างโอกาสในชีวิตให้แก่ตนเอง การจัดบริการทางสังคมให้ทุกคนตามสิทธิพึงมีพึงได้ เน้นการสร้างภูมิคุ้มกันระดับปัจเจกและสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการพัฒนาประเทศ การเสริมสร้างให้ทุกภาคส่วนสามารถเพิ่มทางเลือกการใช้ชีวิตในสังคมและสร้างการมีส่วนร่วมในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้อย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี

4.1.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนาคู่มือสังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน มุ่งพัฒนาคุณภาพคนไทยทุกกลุ่มวัยให้มีความพร้อมทั้งกาย ใจ สติปัญญา มีจิตสำนึกวัฒนธรรมที่ดีงามและรู้คุณค่าความเป็นไทย มีโอกาสและสามารถเรียนรู้ตลอดชีวิต มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง และเป็นพลังทางสังคมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ยุทธศาสตร์การพัฒนาคู่มือการศึกษาไทยให้ได้มาตรฐานสากล และเพิ่มโอกาสทางการศึกษาและการเรียนรู้ในรูปแบบที่หลากหลาย และเสริมสร้างสภาพแวดล้อมทางครอบครัวชุมชนและสังคมให้มั่นคงและเอื้อต่อการพัฒนาคู่มืออย่างสอดคล้องกับบริบทการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมในอนาคต โดยมีแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ คือ การส่งเสริมคนไทยให้มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาประเทศในอนาคต และการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต

4.2 นโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยเฉพาะในช่วงปี 2553 ถึงปัจจุบัน

นโยบายรัฐบาล รวมทั้งมาตรการและโครงการที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยเฉพาะที่ดำเนินการในช่วงปี 2553 จนถึงปัจจุบัน ประกอบด้วยนโยบายระยะสั้นและระยะยาวที่สำคัญ ดังนี้

4.2.1 การลดภาระค่าครองชีพของประชาชน เพื่อให้ประชาชนนำเงินที่เหลือไปใช้จ่ายเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านอื่น ๆ

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

2) มาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทางและบริการสาธารณูปโภค ซึ่งได้ปรับปรุงมาตรการที่มีอยู่เดิมให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ และอยู่บนหลักการของการใช้และบริโภคอย่างประหยัด โดยปัจจุบันรัฐรับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดรถโดยสารประจำทางของ ขสมก. ประเภทรถโดยสารธรรมดาที่ให้บริการในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จำนวน 800 คันใน 73 เส้นทาง และจัดรถไฟฟ้า 3 เส้นทางจำนวน 164 ขบวนต่อวัน และรถไฟฟ้า 3 ระยะทางไกลในขบวนรถเชิงพาณิชย์จำนวน 8 ขบวนต่อวัน เพื่อให้บริการฟรีแก่ประชาชน (สิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน 2555)¹ นอกจากนี้ รัฐรับภาระค่าใช้จ่ายไฟฟ้าสำหรับครัวเรือนที่ใช้ไฟฟ้าไม่เกิน 90 หน่วยต่อเดือน (สิ้นสุดวันที่ 30 มิถุนายน 2554)

¹ คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2555 เห็นชอบการขยายระยะเวลาดำเนินมาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชนด้านการเดินทางต่อไป เป็นระยะที่ 10 ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม จนถึงสิ้นปีงบประมาณ 2555 ในวันที่ 30 กันยายน 2555

และรัฐรับภาระค่าใช้จ่ายการใช้น้ำสำหรับผู้ใช้ น้ำประปาที่อยู่อาศัยและผู้เช่าที่อยู่อาศัยที่มีปริมาณการใช้น้ำระหว่าง 0 ถึง 20 ลูกบาศก์เมตรต่อเดือน (สิ้นสุดวันที่ 30 มิถุนายน 2553)

3) **โครงการบัตรเครดิตพลังงาน NGV เพื่อแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของผู้ประกอบอาชีพขับขีรถรับจ้างสาธารณะ** ซึ่งโครงการบัตรเครดิตพลังงาน NGV เป็นความร่วมมือกระทรวงพลังงานร่วมกับบริษัท ปตท. และธนาคารกรุงไทย ให้ผู้ขับขีรถรับจ้างสาธารณะโดยเฉพาะกลุ่มรถแท็กซี่ รถสามล้อ และรถตู้ร่วม ขสมก. ในเขตกรุงเทพและปริมณฑล สำหรับชำระค่าก๊าซแทนเงินสดวงเงิน 3,000 บาทต่อเดือน และรับสิทธิส่วนลดราคาขายปลีกก๊าซ 50 สตางค์ถึง 2 บาทต่อกิโลกรัม แลวงเงินส่วนลดไม่เกินมูลค่ายอดการซื้อก๊าซ 9,000 บาทต่อเดือน โดยบัตรเครดิตที่ใช้ในโครงการพลังงาน NGV มี 2 ประเภทคือ บัตรเติมก๊าซ NGV หรือบัตรสินเชื่อเป็นบัตรเพื่อใช้ในประเภทรถที่ระบุเข้าร่วมโครงการ และบัตรเครดิตพลังงาน NGV เป็นบัตรที่ให้วงเงินสินเชื่อเพื่อใช้ในการชำระค่าก๊าซ NGV ทั้งนี้ผู้ถือบัตรต้องใช้บัตรทั้ง 2 ใบควบคู่กันทุกครั้ง และใช้ในสถานีบริการ NGV ที่เข้าร่วมโครงการ ซึ่งโครงการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือกลุ่มผู้ประกอบอาชีพรถรับจ้างสาธารณะจากภาวะเงินเฟ้อ และบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายจากราคาเชื้อเพลิงที่จะปรับตัวสูงขึ้น เริ่มใช้ตั้งแต่วันที่ 16 มกราคม 2555 จนถึงสิ้นปี 2555

4) **มาตรการภาษีสำหรับการซื้อรถยนต์คันแรก** คือให้ยกเว้นไม่ต้องรวมคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เป็นจำนวนเท่ากับภาษีสรรพสามิตของรถยนต์ที่ซื้อแต่ไม่เกินคันละ 100,000 บาท โดยเฉพาะรถยนต์คันแรกที่ซื้อระหว่างวันที่ 16 กันยายน 2554 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2555 เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายสำหรับสิ่งจำเป็นในชีวิตของประชาชนด้วยการให้ประชาชนมีโอกาสเป็นเจ้าของรถยนต์คันแรก (คณะรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2555)

4.2.2 **ส่งเสริมการมีงานทำ เพิ่มรายได้ และสร้างความมั่นคงด้านรายได้ของประชาชน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต**

1) **แรงงานมีรายได้วันละไม่น้อยกว่า 300 บาท** คณะกรรมการค่าจ้างได้มีการประกาศอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ฉบับที่ 6 วันที่ 2 พฤศจิกายน 2554 โดยประกาศอัตราค่าจ้างขั้นต่ำประจำปี 2555 ใน 7 จังหวัดนำร่อง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี ภูเก็ต สมุทรปราการ และสมุทรสาคร เท่ากับ 300 บาทต่อวัน สำหรับ 70 จังหวัดที่เหลือให้ปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเพิ่มขึ้นร้อยละ 39.5 ของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดในปี 2554 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2555 และให้ปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ 70 จังหวัดที่เหลือดังกล่าวอีกครั้ง เป็นวันละ 300 บาท โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2556 นอกจากนี้ มีการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานให้มีมาตรฐานสอดคล้องเหมาะสมกับรายได้ โดยฝึกอบรมเพิ่มเติมความรู้ให้แรงงานสามารถมีอาชีพเสริม เปลี่ยนอาชีพ หรือประกอบอาชีพอิสระที่มีรายได้สูงขึ้น รวมทั้งพัฒนาระบบการจัดหางานที่สอดคล้องกับทักษะ ความรู้ และความสามารถของแรงงาน และกำหนดมาตรการรองรับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการปรับอัตราค่าจ้างให้แก่แรงงาน เช่น การเลิกจ้างและการว่างงาน เป็นต้น นอกจากนี้ คณะกรรมการค่าจ้าง ได้กำหนดอัตราค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือ รวม 22 สาขาอาชีพ ซึ่งใช้มาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นเกณฑ์วัดค่าทักษะฝีมือ ความรู้ ความสามารถ โดยให้ปรับอัตราค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือเพิ่มขึ้นตั้งแต่ร้อยละ 11.7 – 42.9 ทั้งนี้ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2555 เป็นต้นไป²

² ประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือ (ฉบับที่ 3) ประกาศ ณ วันที่ 6 มีนาคม พ.ศ.2555

2) **ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้จบปริญญาตรีมีรายได้เดือนละไม่น้อยกว่า 15,000 บาท** มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2555 เห็นชอบการปรับเงินเดือนแรกบรรจุตามคุณวุฒิ การศึกษาของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในปีที่ 1 โดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2555 ซึ่งจะส่งผลให้ผู้มีคุณวุฒิตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไปได้รับเงินเดือนแรกบรรจุรวมกับเงินเพิ่มการครองชีพชั่วคราวจะมีรายได้ไม่น้อยกว่า 15,000 บาท และผู้ที่มีคุณวุฒิต่ำกว่าปริญญาตรี (ปวช. และ ปวส.) ได้รับการปรับรายได้เพิ่มขึ้นตามระดับวุฒิการศึกษาเช่นเดียวกัน รวมทั้งการชดเชยผู้ที่ได้รับผลกระทบของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยให้มีผลใช้บังคับพร้อมกับการปรับอัตราเงินเดือนแรกบรรจุดังกล่าวด้วย

3) **การสร้างความมั่นคงด้านรายได้เกษตรกร** โดยดูแลราคาสินค้าเกษตรให้มีเสถียรภาพที่เหมาะสมและนำ**ระบบรับจำนำสินค้าเกษตร**มาใช้ในการสร้างความมั่นคงด้านรายได้ให้แก่เกษตรกร พร้อมทั้งจัดให้มีการเยียวยาความเสียหายของพืชผลจากภัยธรรมชาติให้แก่เกษตรกร โดยจัดทำ**โครงการประกันภัยข้าวนาปี**เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนแก่เกษตรกรผู้เอาประกันภัยหากได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติและเป็นการสร้างหลักประกันความมั่นคงด้านรายได้ให้กับเกษตรกรอีกทางหนึ่งด้วย สำหรับโครงการประกันภัยข้าวนาปี ปีการผลิต 2555 อัตราเบี้ยประกันภัยรวมอากรแสตมป์และภาษีมูลค่าเพิ่มแล้ว 129.47 บาทต่อไร่ โดยเกษตรกรจ่ายเบี้ยประกันภัย 60 บาทต่อไร่ รัฐบาลสมทบให้ 69.47 บาทต่อไร่ เช่นเดียวกับปีที่ผ่านมา ในกรณีที่พื้นที่เพาะปลูกข้าวได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติ ได้แก่ อุทกภัย ฝนทิ้งช่วง ลมพายุ อากาศหนาว ลูกเห็บ และไฟไหม้ จะได้รับความคุ้มครองในวงเงิน 1,111 บาทต่อไร่ตลอดระยะเวลาเอาประกันภัย และขยายเพิ่มความคุ้มครองรวมถึงภัยศัตรูพืชและโรคระบาดตามที่เกษตรกรร้องขอ ในวงเงินความคุ้มครอง 555 บาทต่อไร่ ทั้งนี้เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการประกันภัยข้าวนาปีจะได้รับความช่วยเหลือ 2 ส่วน คือ (1) เงินช่วยเหลือจากรัฐตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในอัตรา 2,222 บาทต่อไร่ (2) ค่าสินไหมทดแทนจากการประกันภัยดังกล่าว ในวงเงินความคุ้มครองสูงสุด 1,111 บาทต่อไร่ เมื่อรวมกันแล้วเกษตรกรผู้เอาประกันภัยจะได้รับเงินชดเชยทั้งสิ้น 3,333 บาทต่อไร่ ใกล้เคียงกับต้นทุนการปลูกข้าวไร่ละไม่เกิน 4,000 บาท นอกจากนี้ ยังได้ดำเนิน**โครงการบัตรสินเชื่อเกษตรกร** เพื่อให้เกษตรกรสามารถรับบริการสินเชื่อด้วยความสะดวกรวดเร็ว ผ่านบัตรสินเชื่อเกษตรกรที่มีวงเงินสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดหาปัจจัยการผลิตทางการเกษตรที่จำเป็น ได้แก่ เมล็ดพันธุ์ ปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืช เป็นต้น

4) **โครงการพักหนี้ครัวเรือนเกษตรกรรายย่อยและผู้มีรายได้น้อยที่มีหนี้ต่ำกว่า 500,000 บาท อย่างน้อย 3 ปี** (วันที่ 1 ตุลาคม 2554 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2557) เฉพาะหนี้ที่มีปัญหาการชำระหนี้เท่านั้นซึ่งมีผู้มีสิทธิประมาณ 775,090 บัญชี มูลหนี้คงค้าง 90,502.55 ล้านบาท และปรับโครงสร้างหนี้สำหรับผู้ที่มีหนี้เกิน 500,000 บาท รวมทั้งจัดทำแผนฟื้นฟูอาชีพและแผนการปรับโครงสร้างการผลิตอย่างครบวงจร เพื่อสร้างโอกาสในการยกระดับคุณภาพชีวิตด้วยการมีรายได้ที่มั่นคงและสามารถใช้หนี้คืน

5) **ส่งเสริมการมีงานทำและยกระดับฝีมือแรงงาน** เน้นส่งเสริมให้ผู้ต้องการมีงานทำในระบบสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตำแหน่งงานว่างของสถานประกอบการได้โดยสะดวก และส่งเสริมให้แรงงานที่อยู่นอกระบบสามารถเลือกและมีงานทำได้ภายใต้เงื่อนไขที่เหมาะสมกับสถานะ ตลอดจนเร่งยกระดับแรงงานไร้ฝีมือให้เป็นแรงงานกึ่งฝีมือและแรงงานกึ่งฝีมือให้เป็นแรงงานมีฝีมือ นอกจากนี้ ได้มีการสนับสนุนภารกิจของมูลนิธิส่งเสริมศิลปาชีพในการผลิตงานศิลปหัตถกรรมอันทรงคุณค่า เพื่อสร้างงาน สร้างอาชีพแก่ราษฎรผู้ยากไร้ให้สามารถพัฒนาเป็นช่างฝีมือด้านศิลปะที่มีความสามารถสูงและสร้างชื่อเสียงให้กับประเทศ

6) ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุนในการสร้างงานสร้างอาชีพ โดย“**จัดตั้งกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี**” มีวงเงินเฉลี่ยจังหวัดละ 100 ล้านบาท สำหรับเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียน ดอกเบี้ยต่ำหรือปลอดดอกเบี้ยเพื่อสร้างโอกาสให้สตรีเข้าถึงแหล่งทุนในการพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ การพัฒนาศักยภาพและเครือข่ายสตรี การเพิ่มบทบาทและสร้างภาวะผู้นำ การคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ ตลอดจนการส่งเสริมและพัฒนาไปสู่การสร้างสวัสดิภาพและสวัสดิการให้แก่สตรี ซึ่งปัจจุบันได้แต่งตั้ง คณะกรรมการขับเคลื่อนกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี คณะอนุกรรมการดำเนินงานกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี คณะกรรมการกองทุนพัฒนาบทบาทสตรีในระดับตำบลและระดับจังหวัด เป็นกลไกขับเคลื่อนนโยบายไปสู่ ปฏิบัติให้เห็นผลเป็นรูปธรรม รวมทั้ง**จัดสรรงบประมาณเข้ากองทุนพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) ตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง** จำนวนเงิน 300,000 บาท, 400,000 บาท และ 500,000 บาทตามลำดับขนาดของหมู่บ้าน เพื่อให้หมู่บ้านบริหารจัดการกองทุนเพื่อการพัฒนาชุมชนด้วยตนเอง ซึ่งได้มี พิธีเปิดโครงการ SML เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2555 ตลอดจนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่ได้ดำเนินการ มาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งทุนในการประกอบอาชีพและพัฒนาคุณภาพชีวิต นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้ง **กองทุนตั้งตัวได้** เพื่อส่งเสริมให้นักศึกษาที่กำลังจะสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีและ ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) หรือนักศึกษาที่สำเร็จการศึกษาแล้วไม่เกิน 5 ปีการศึกษา ได้มีโอกาสเป็น ผู้ประกอบการรายใหม่หรือเก่าแก่น้อยด้วยตนเอง โดยกองทุนตั้งตัวได้จะเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนหรือร่วม ลงทุนกับนักศึกษา เพื่อสร้างผู้ประกอบการรายย่อย ผ่านหน่วยบ่มเพาะวิสาหกิจในสถานศึกษา รวมทั้งสร้าง ธุรกรรมสมัยใหม่หรือนวัตกรรมใหม่เพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ตลอดจนสร้างความเท่าเทียมและการเข้าถึง แหล่งเงินทุนสำหรับผู้ประกอบการรายเล็กทั่วประเทศ ทั้งนี้โดยให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 วงเงิน 5,000 ล้านบาทเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับกองทุนตั้งตัวได้

4.2.3 การสร้างโอกาสทางการศึกษาและกระจายโอกาสทางการศึกษาในสังคมไทย โดยคำนึงถึง การสร้างความเสมอภาคและความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นแก่ประชากรทุกกลุ่ม ซึ่งรวมถึงผู้ยากไร้ ผู้ด้อยโอกาส ผู้ พิการ ผู้บกพร่องทางกายและการเรียนรู้ ตลอดจนชนกลุ่มน้อย รวมทั้งดำเนินการลดข้อจำกัดของการเข้าถึง การศึกษาระดับอุดมศึกษาและอาชีวศึกษาชั้นสูง โดยจัดให้มี **“กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.)”** เพื่อให้เงินกู้ยืมแก่นักเรียนนักศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (สายสามัญและสายอาชีวศึกษา)และ ระดับอุดมศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์เพื่อเป็นค่าเล่าเรียนค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวเนื่องกับการศึกษาและค่าใช้จ่ายที่ จำเป็นในการครองชีพระหว่างศึกษา ซึ่งได้เริ่มดำเนินการให้กู้ยืมครั้งแรกในปีการศึกษา 2539 ต่อเนื่องมาจนถึง ปัจจุบัน และ **“โครงการเงินกู้เพื่อการศึกษาที่ผูกพันกับรายได้ในอนาคต”** โดยให้เงินกู้ยืมแก่นักเรียน/ นักศึกษาในระดับอุดมศึกษาหรือเทียบเท่าเฉพาะหลักสูตร/สาขาวิชาที่เป็นความต้องการหลักและมีความ ชัดเจนของการผลิตกำลังคน เริ่มให้กู้ตั้งแต่ภาคเรียนที่ 1 ปีการศึกษา 2555 เป็นต้นไป กรณีผู้เข้าร่วมโครงการ นี้ที่มีฐานะยากจนมีสิทธิได้รับค่าครองชีพเพิ่มเติมจากค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษาที่สถานศึกษา เรียกเก็บตามกฎหมายโดยใช้อัตราเดียวกันของกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) นอกจากนี้ยังมี **“โครงการ 1 อำเภอ 1 ทุน” รุ่นที่ 3** เพื่อเปิดโอกาสให้เด็กไทยได้ไปเรียนต่อต่างประเทศ โดยมีระยะเวลา ดำเนินโครงการตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2562

4.2.4 การสร้างโอกาสให้คนไทยเข้าถึงบริการสุขภาพได้อย่างทั่วถึง และการวางรากฐานการยกระดับคุณภาพบริการของระบบบริการสุขภาพทั้งระบบ โดยเพิ่มประสิทธิภาพของระบบหลักประกัน สุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรคเพื่อให้ประชาชนทุกคนได้รับบริการอย่างมีคุณภาพ สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม สร้างความเป็นเอกภาพลดความเหลื่อมล้ำของ 3 กองทุนซึ่งได้เริ่มต้นการให้บริการกรณีเจ็บป่วย

ฉุกเฉินเพื่อให้ประชาชนทุกสิทธิสามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้โดยไม่มี ความเหลื่อมล้ำระหว่างสิทธิหรือ กองทุน รวมทั้งการลงทุนด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านสาธารณสุขที่มุ่งเน้นการพัฒนาระบบบริการ สุขภาพทุกระดับ ควบคู่กับการพัฒนาระบบส่งต่อและระบบข้อมูลสุขภาพให้มีประสิทธิภาพ และการปฏิรูป คุณภาพระบบสาธารณสุขโดยการผลิตและพัฒนาบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุข รวมทั้งการศึกษา วิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีทางการแพทย์ นอกจากนี้ ได้ต่อยอดโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคและพัฒนาให้ เป็น “30 บาทยุคใหม่ เพื่อสุขภาพของคนไทยที่ยั่งยืน” โดยในปีงบประมาณ 2555 และ 2556 จัดบ่งเฉลี่ย รายหัว 2,755.60 บาท เพิ่มขึ้นจากปี 2554 หัวละ 209.12 บาท ครอบคลุมประชากร 48,333,000 คน คิด เป็นร้อยละ 75 ของประชากรทั้งประเทศ และจะให้ประชาชนร่วมจ่ายค่าธรรมเนียมบริการ 30 บาทต่อครั้ง เฉพาะกรณีที่ยาตั้งแต่ระดับโรงพยาบาลชุมชนขึ้นไปจนถึงโรงพยาบาลศูนย์ทั้งของรัฐและของเอกชนที่ร่วม โครงการ โดยเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน 2555 เป็นต้นไป สำหรับบริการ 30 บาทยุคใหม่ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2556 เป็นต้นไป ประชาชนที่ใช้สิทธิโครงการนี้ จะได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นอย่างน้อย 11 ประการ คือ (1) หาก เจ็บป่วยฉุกเฉินรุนแรงอาจถึงแก่ชีวิตสามารถรับบริการที่โรงพยาบาลใดก็ได้ทั้งรัฐและเอกชนที่ใกล้ที่สุด ไม่ต้อง สำรองจ่ายก่อน (2) ผู้ป่วยเอดส์จะได้รับการดูแลเท่าเทียมกันทุกสิทธิ และเชื่อมโยงข้อมูลผู้ป่วยด้วยระบบ ออนไลน์ หากย้ายที่อยู่หรือย้ายสิทธิก็จะได้รับบริการต่อเนื่องไม่ต้องเริ่มต้นใหม่ (3) ผู้ป่วยไตวายเรื้อรังระยะ สุดท้ายทุกสิทธิจะใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับผู้ป่วยเอดส์ (4) ผู้ป่วยทุกสิทธิจะได้รับยาที่มีคุณภาพอย่างเท่า เทียมตามมาตรฐานการรักษาของประเทศ (5) มีระบบให้คำปรึกษาออนไลน์โดยแพทย์ผู้เชี่ยวชาญผ่านระบบ เทคโนโลยีทางไกล เทเลเมดิซีน (Telemedicine) ระหว่างโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลหรือศูนย์สุขภาพ ชุมชนเมืองที่อยู่ใกล้บ้านกับโรงพยาบาลขนาดใหญ่ และจะพัฒนาให้ครอบคลุมทั่วประเทศภายใน 2 ปี (6) เพิ่มเมนูอาหารเพื่อสุขภาพแก่ผู้ป่วยที่พักรักษาตัวในโรงพยาบาลเพื่อให้หายป่วยเร็ว และปลูกฝังนิสัยการกิน อาหารที่มีคุณภาพเหมาะกับโรคไม่ก่อให้เกิดโรคเรื้อรัง (7) ผู้ป่วยอายุ 70 ปีขึ้นไปไม่ต้องรอคิวในการรับบริการ ที่โรงพยาบาลรัฐทุกแห่ง (8) มีบริการแพทย์แผนไทยที่ได้มาตรฐานที่หน่วยบริการใกล้บ้านทำให้ประหยัดเวลา และค่าใช้จ่าย (9) กรณีเปลี่ยนที่อยู่อาศัยสามารถเปลี่ยนหน่วยบริการประจำได้บ่อยขึ้นปีละไม่เกิน 4 ครั้งจาก เดิมให้เปลี่ยนปีละไม่เกิน 2 ครั้งโดยใช้แค่บัตรประชาชนใบเดียวก็ลงทะเบียนสิทธิหรือเปลี่ยนหน่วยบริการได้ (10) โรงพยาบาลชุมชนขึ้นไปทุกแห่งในสังกัดฯ จะให้บริการผู้ป่วยเต็มเวลา และ (11) ประชาชนจะได้รับการ ส่งเสริมสุขภาพ การตรวจคัดกรองโรค ลดความเสี่ยง ป้องกันการเจ็บป่วย และเกิดโรคเรื้อรัง ซึ่งทั้งหมดนี้จะ ทำให้คนไทยทุกคนได้รับบริการดูแลสุขภาพที่มีคุณภาพทั้งผู้ที่ป่วยแล้วและประชาชนทั่วไป รวมทั้งเด็กแรกเกิด ก็ได้รับวัคซีนป้องกันโรคอย่างเหมาะสม

4.2.5 การสร้างโอกาสให้คนไทยเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคมและสวัสดิการสังคม

- 1) การให้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและคนพิการเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต โดยจัดให้มีเบี้ย ยังชีพรายเดือนแบบขั้นบันไดสำหรับผู้สูงอายุ คือผู้ที่มีอายุ 60-69 ปี จะได้รับ 600 บาท อายุ 70-79 ปี จะ ได้รับ 700 บาท อายุ 80-89 ปี จะได้รับ 800 บาท และอายุ 90 ปีขึ้นไป จะได้รับ 1,000 บาท รวมทั้งจัดให้มี เบี้ยยังชีพคนพิการรายเดือน ๆ ละ 500 บาท สำหรับผู้ขึ้นทะเบียนแจ้งความจำนงค์เพื่อขอรับการสงเคราะห์
- 2) การสร้างความมั่นคงในชีวิตและสังคมของผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส โดยเสริมสร้างให้ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาสมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นด้วยการจัดตั้งอำนวยความสะดวก สาธารณะต่าง ๆ สำหรับรองรับผู้สูงอายุและคนพิการ รวมทั้งพัฒนาบริการสุขภาพอนามัย ให้การสงเคราะห์ จัดการศึกษา จัดสวัสดิการ ตลอดจนหาอาชีพให้แก่ผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการหรือทุพพลภาพ

3) **การคุ้มครองและสวัสดิการแรงงาน** ให้การคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายโดยให้ความสำคัญด้านความปลอดภัยในการทำงานและสวัสดิการแรงงานและดูแลหลักประกันความมั่นคงในการทำงานแก่ผู้ใช้แรงงาน ส่งเสริมระบบแรงงานสัมพันธ์ให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องสามารถแก้ไขปัญหาแรงงานสัมพันธ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย รวมทั้งเพิ่มสิทธิประโยชน์ประกันสังคมให้มากขึ้นเพื่อผู้ประกันตนสามารถเข้ารับการรักษาพยาบาลได้อย่างทั่วถึง และปรับปรุงแนวทางการขยายความคุ้มครองและส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจและเห็นประโยชน์ในการประกันตนของแรงงานนอกระบบ

4) **สร้างโอกาสให้ประชาชนที่มีฐานะยากจนหรือผู้มีรายได้น้อยมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ภายใต้โครงการบ้านหลังแรก โดยใช้มาตรการให้สินเชื่อปลอดดอกเบี้ยนาน 3 ปี และมาตรการยกเว้นภาษีเงินได้ เพื่อช่วยลดภาระการลงทุนสำหรับสิ่งจำเป็นในชีวิตของประชาชน** โครงการบ้านหลังแรกเพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยให้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ด้วยการกำหนดวงเงินมูลค่าบ้านไม่เกิน 1 ล้านบาท สินเชื่อในอัตราดอกเบี้ย 0% เป็นเวลานาน 3 ปี โดยให้ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) เป็นผู้ปล่อยกู้ และรัฐบาลจะต้องชดเชยอัตราดอกเบี้ยให้ 3 ใน 4 ของดอกเบี้ยทั้งหมดหรือประมาณ 300 ล้านบาท นอกจากนี้ ยังมีมาตรการภาษีเพื่อช่วยเหลือประชาชนให้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง (บ้านหลังแรก) ที่ดำเนินการโดยกระทรวงการคลัง สำหรับบุคคลที่ซื้อสังหาริมทรัพย์ที่เป็นอาคารพร้อมที่ดินหรือห้องชุดในอาคารชุดเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยของตนเองที่มีมูลค่าไม่เกิน 5 ล้านบาท โดยได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาไม่เกินจำนวนภาษีที่พึงชำระในแต่ละปีภาษี เป็นจำนวนไม่เกินร้อยละ 10.0 ของมูลค่าอสังหาริมทรัพย์ที่ซื้อ แต่ไม่เกิน 500,000 บาท และให้ใช้สิทธิยกเว้นภาษีได้ภายใน 5 ปีภาษีนับแต่วันที่ได้อนกรรมสิทธิ์โดยใช้สิทธิยกเว้นภาษีเป็นจำนวนเท่า ๆ กันเป็นเวลา 5 ปี

4.2.6 **สร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ** โดยจัดตั้งสถาบันการบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินและการไม่สามารถเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและผู้ยากจน และเพื่อดำเนินการจัดตั้ง "ธนาคารที่ดิน" ต่อไป และจัดบริการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน รวมทั้งส่งเสริมให้มีการบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการเพื่อสนองความต้องการของภาคเศรษฐกิจและการอุปโภคบริโภค และเพื่อลดผลกระทบจากภัยพิบัติ

4.2.7 **การสร้างโอกาสในการเข้าถึงบริการโครงสร้างพื้นฐานเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน** เน้นพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง ระบบประปา และระบบไฟฟ้าให้กระจายไปสู่ภูมิภาคอย่างทั่วถึงเพียงพอ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต สร้างโอกาสการกระจายรายได้ กระจายเศรษฐกิจ และกระจายการลงทุนสู่ชนบท นอกจากนี้ขยายการให้บริการน้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคบริโภคให้ครอบคลุมประชาชนในทุกพื้นที่ และสร้างการเข้าถึงบริการน้ำสะอาดอย่างเท่าเทียมกันทั่วประเทศเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน

4.2.8 **การสร้างความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรม และการคุ้มครองช่วยเหลือคนจนและผู้ด้อยโอกาสให้สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม** โดยปรับปรุงระบบการช่วยเหลือประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมด้วยมาตรการเชิงรุกให้เข้าถึงความเป็นธรรมได้ง่าย รวดเร็ว ทั้งการช่วยเหลือด้านกฎหมาย ส่งเสริมกองทุนยุติธรรมเพื่อการคุ้มครองช่วยเหลือคนจนและคนด้อยโอกาส การคุ้มครองดูแลรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชน การเยียวยาผู้บริสุทธิ์และผู้ได้รับผลกระทบที่เกี่ยวข้อง การกระจายโอกาสการเข้าถึงความยุติธรรมไปสู่ระดับจังหวัด การเสริมสร้างความเข้มแข็งและยุติธรรมระดับชุมชนและหมู่บ้าน การพัฒนาทางเลือกของกระบวนการยุติธรรม

4.3 ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงชี้แนวทางการดำเนินชีวิตของประชาชนทุกระดับให้ดำรงอยู่ได้ด้วย ความพอเพียง และการดำเนินโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริเพื่อช่วยเหลือประชาชนให้อยู่ดีกินดี มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เป็นปรัชญาชี้แนวทางการดำเนินชีวิตและปฏิบัติตนของประชาชนทุกระดับให้ดำรงอยู่ได้ด้วย ความพอเพียง รวมทั้งการดำเนินโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เพื่อช่วยเหลือประชาชนให้อยู่ดีกินดี มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การหลุดพ้นจากความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานต่าง ๆ

4.3.1 ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ เป็นปรัชญาชี้แนวทางการดำเนินชีวิตและปฏิบัติตนของประชาชนทุกระดับ ตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชน จนถึงระดับรัฐ ในการพัฒนาและบริหารให้ดำเนินไปในทางสายกลางเพื่อให้ก้าวทันต่อโลกยุคโลกาภิวัตน์ “ความพอเพียง” และ “พออยู่พอกิน” เป็นแนวทางการดำเนินชีวิตที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำรัสชี้แนะแก่ประชาชนคนไทยมาโดยตลอดนานกว่า 30 ปี แต่ไม่ค่อยได้รับการตอบรับนำไปสู่การปฏิบัติมากนัก เนื่องจากภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมไทยได้มุ่งเน้นพัฒนาประเทศไปในทิศทางกระแสหลักของการพัฒนา กระทั่งเมื่อประเทศไทยประสบวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 ซึ่งส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนในสังคมอย่างรุนแรง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงเน้นย้ำถึงความพอเพียง พออยู่พอกิน อีกครั้ง ในนาม “เศรษฐกิจพอเพียง” ว่าเป็นแนวทางแก้ไขเพื่อให้ผ่านพ้นวิกฤติและเป็นแนวทางการดำเนินชีวิต การปฏิบัติตนของประชาชนในทุกระดับ ให้ดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง ยั่งยืน ท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ เมื่อครานั้นเองที่สังคมไทยได้หันมาฟังและเริ่มตระหนักรู้ถึง “เศรษฐกิจพอเพียง” เกิดความกระตือรือร้น ศึกษา ทบทวน และนำไปปรับวิถีคิดการดำเนินชีวิตกว้างขวางมากขึ้น

ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

เศรษฐกิจพอเพียง เป็นปรัชญาชี้ถึงแนวการดำรงอยู่และปฏิบัติตนของประชาชนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชน จนถึงระดับรัฐ ทั้งในการพัฒนาและบริหารประเทศให้ดำเนินไปในทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้ก้าวทันต่อโลกยุคโลกาภิวัตน์ ความพอเพียง หมายถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควรต่อการมีผลกระทบใดๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายใน ทั้งนี้จะต้องอาศัยความรอบรู้ ความรอบคอบ และความระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำวิชาการต่างๆมาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอน และขณะเดียวกันจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎี และนักธุรกิจในทุกระดับ ให้มีสำนึกในคุณธรรมความซื่อสัตย์สุจริต และให้มีความรอบรู้ที่เหมาะสม ดำเนินชีวิตด้วยความอดทน ความเพียร มีสติ ปัญญา และความรอบคอบ เพื่อให้สมดุลและพร้อมต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและกว้างขวางทั้งด้านวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมจากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี

4.3.2 โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ³ : โครงการพัฒนาด้านต่างๆเพื่อช่วยเหลือประชาชนให้อยู่ดีกินดี มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การหลุดพ้นจากความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานต่าง ๆ

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ตลอดจนพระบรมวงศ์ ได้เสด็จพระราชดำเนินเยี่ยมเยียนประชาชนทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ โดยได้พระราชทานพระราชดำริให้ส่วนราชการต่างๆดำเนินงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริเพื่อช่วยเหลือประชาชนทุกหมู่เหล่า ซึ่งทุกโครงการล้วนมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญคือ “ความอยู่ดีกินดีและความผาสุก” ของประชาชนทั้งสิ้น ซึ่ง โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ แบ่งออกได้เป็น 8 ประเภท คือ (1) โครงการพัฒนาด้านแหล่งน้ำ (2) โครงการพัฒนาด้านการเกษตร (3) โครงการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม (4) โครงการพัฒนาด้านการส่งเสริมอาชีพ (5) โครงการพัฒนาด้านสาธารณสุข (6) โครงการพัฒนาด้านคมนาคม/สื่อสาร (7) โครงการพัฒนาด้านสวัสดิการสังคม/การศึกษา (8) โครงการพัฒนาแบบบูรณาการ และโครงการพัฒนาด้านอื่นๆ ทั้งนี้ ตั้งแต่ริเริ่มโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จนถึง ณ เดือนกรกฎาคม 2554 มีจำนวนโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ รวมทั้งสิ้น 4,100 โครงการ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นโครงการด้านการพัฒนาแหล่งน้ำ โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ภาคเหนือ

ตาราง 4.1 จำนวนโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (ข้อมูลสะสม ณ เดือนกรกฎาคม 2554)

การพัฒนาด้าน	ภาคกลาง	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
โครงการพัฒนาด้านแหล่งน้ำ	474	1,131	751	544	2,900
โครงการพัฒนาด้านการเกษตร	48	46	43	27	164
โครงการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม	29	48	27	28	132
โครงการพัฒนาด้านการส่งเสริมอาชีพ	24	39	71	58	192
โครงการพัฒนาด้านสาธารณสุข	4	14	9	6	33
โครงการพัฒนาด้านคมนาคม/สื่อสาร	22	15	19	20	76
โครงการพัฒนาด้านสวัสดิการสังคม/การศึกษา	55	201	53	63	372
โครงการพัฒนาแบบบูรณาการ และโครงการพัฒนาด้านอื่นๆ	58	94	51	28	231
รวม	714	1,588	1024	774	4,100

ที่มา : สำนักงาน กปร.

1) **โครงการพัฒนาด้านแหล่งน้ำ** การพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเพาะปลูกหรือการชลประทาน นับว่าเป็นงานที่มีความสำคัญและมีประโยชน์สำหรับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ในการช่วยให้เกษตรกรทำการเพาะปลูกได้อย่างสมบูรณ์ตลอดปี ในปัจจุบันพื้นที่การเพาะปลูกนอกเขตชลประทาน ซึ่งต้องอาศัยเพียงน้ำฝนและน้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติเป็นหลัก ทำให้พืชได้รับน้ำไม่สม่ำเสมอตามที่พืชต้องการ อีกทั้ง

³ โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ประกอบด้วย โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริที่ได้พระราชทานพระราชดำริโดยตรง โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริที่เกิดจากการที่ราษฎรทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอพระราชทานความช่วยเหลือ โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริที่หน่วยงานได้กราบบังคมทูลรายงานและ/หรือขอพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยเรียบร้อยแล้ว

ความผันแปรเนื่องจากฝนตกไม่พอเหมาะกับความต้องการ เป็นผลให้ผลผลิตที่ได้รับไม่ดีเท่าที่ควร พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงให้ความสนใจสนพระราชหฤทัยเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำมากกว่าโครงการพัฒนาอื่นเนื่องมาจากพระราชดำริประเภทอื่น ทั้งนี้โครงการพัฒนาแหล่งน้ำอันเนื่องมาจากพระราชดำริ มีวัตถุประสงค์เพื่อการเพาะปลูกและอุปโภคบริโภค (เช่น อ่างเก็บน้ำและฝายทดน้ำ) การรักษาดันน้ำลำธาร การผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ การระบายน้ำออกจากพื้นที่ลุ่ม และเพื่อการบรรเทาอุทกภัย ซึ่งส่วนใหญ่จะมีวัตถุประสงค์เพื่อการเกษตรเป็นสำคัญ แต่มีการพัฒนาแหล่งน้ำหลาย ๆ โครงการที่มีวัตถุประสงค์หลาย ๆ อย่างพร้อมกันไป อาทิ เชื่อนป่าสักชลสิทธิ์ โครงการพัฒนาที่ลุ่มน้ำปากพนังอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โครงการแก้มลิง เป็นต้น

ทั้งนี้ โครงการพัฒนาแหล่งน้ำอันเนื่องมาจากพระราชดำริ สามารถก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศชาติเป็นส่วนรวม ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว สรุปได้ดังนี้

- ♦ ช่วยให้พื้นที่เพาะปลูกมีน้ำอย่างอุดมสมบูรณ์ สามารถทำการเพาะปลูกได้ทั้งฤดูฝนและฤดูแล้ง ช่วยให้ได้ผลผลิตมากขึ้นและสามารถทำการเพาะปลูกครั้งที่สองได้ เป็นการช่วยให้ราษฎรมีรายได้มากขึ้น

- ♦ ในบางท้องที่เคยมีน้ำท่วมขัง จนไม่สามารถใช้ทำการเพาะปลูกได้ หรือไม่ได้ผลดีเท่าที่ควรโครงการระบายน้ำออกจากพื้นที่ลุ่มอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เช่น บริเวณขอบพรุ ทำให้พื้นที่แห้งจนสามารถจัดสรรให้ราษฎรที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองเข้าทำกินได้ ช่วยให้ไม่ไปบุกรุกทำลายป่าหาที่ทำกินแห่งอื่น ๆ ต่อไป ซึ่งเป็นการช่วยรักษาป่าไม้อันเป็นทรัพยากรของธรรมชาติไว้ได้

- ♦ เมื่อมีการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำขนาดต่าง ๆ ไว้ และมีการปล่อยพันธุ์ปลา ทำให้ราษฎรตามหมู่บ้านที่อยู่ใกล้เคียงสามารถมีปลาบริโภคภายในครอบครัว หรือมีรายได้เสริมเพิ่มขึ้น

- ♦ ช่วยให้ราษฎรมีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคที่สะอาดอย่างพอเพียงตลอดปี ทำให้ราษฎรมีสุขภาพพลานามัยดีขึ้น และยังช่วยให้มีแหล่งน้ำสำหรับการเลี้ยงสัตว์ด้วย

- ♦ บางโครงการจะเป็นประเภทเพื่อบรรเทาอุทกภัยในเขตชุมชนเมืองใหญ่ ๆ เช่น กรุงเทพมหานครและปริมณฑล อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา อำเภอหนองใหญ่ จังหวัดชุมพร ซึ่งช่วยลดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจทั้งภาคเอกชนและภาครัฐบาลเป็นอันมาก

- ♦ โครงการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ จะช่วยให้ราษฎรที่อยู่ในป่าเขาในท้องที่ทุรกันดารได้มีไฟฟ้าใช้สำหรับแสงสว่างในครัวเรือนได้

- ♦ โครงการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการรักษาดันน้ำลำธารอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โดยการสร้างฝายเก็บกักบริเวณน้ำลำธารเป็นขั้น ๆ พร้อมระบบกระจายจากฝายต่าง ๆ ไปสู่พื้นที่สองฝั่งของลำธารทำให้พื้นดินชุ่มชื้น และป่าไม้ตามแนวสองฝั่งลำธารเขียวชอุ่มตลอดปี ลักษณะเป็นป่า

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงให้ความสนใจสนพระราชหฤทัยเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำมากกว่าโครงการพัฒนาอื่นเนื่องมาจากพระราชดำริประเภทอื่น ทรงให้ความสำคัญในลักษณะ “น้ำคือชีวิต” ดังพระราชดำรัส ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2529 ความตอนหนึ่งว่า “...หลักสำคัญว่าต้องมีน้ำบริโภค น้ำใช้ น้ำเพื่อการเพาะปลูก เพราะว่าชีวิตอยู่ที่นั่น ถ้ามีน้ำคนอยู่ได้ ถ้าไม่มีน้ำ คนอยู่ไม่ได้ ไม่มีไฟฟ้าคนอยู่ไม่ได้ แต่ถ้ามีไฟฟ้าไม่มีน้ำคนอยู่ไม่ได้...”

เปี่ยมสำหรับป้องกันไฟป่าเป็นแนวกระจายไปทุกบริเวณต้นน้ำลำธาร ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติมีความอุดมสมบูรณ์ต่อไป

2) **โครงการพัฒนาด้านการเกษตร** เน้นการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตร โดยการศึกษาค้นคว้า ทดลอง และวิจัยหาพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ต่าง ๆ ที่มีความเหมาะสมกับสภาพสังคมและสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น ตลอดจนการศึกษาเกี่ยวกับแมลงศัตรูพืช ซึ่งส่วนใหญ่ดำเนินการอยู่ในศูนย์ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริ แล้วนำผลสำเร็จจากการศึกษาทดลองไปถ่ายทอดสู่เกษตรกรด้วยการฝึกอบรมให้มีความรู้ในวิชาการเกษตรแผนใหม่ และเกษตรกรนำไปปฏิบัติได้ ใช้เทคโนโลยีที่ง่าย ไม่สลับซับซ้อน เพื่อให้เกษตรกรสามารถพึ่งตนเองได้โดยเฉพาะในด้านอาหารก่อนเป็นอันดับแรก เช่น ข้าว พืชผัก ผลไม้ เป็นต้น รวมทั้งสนับสนุนให้เกษตรกรทำการเกษตรผสมผสานเพื่อลดความเสี่ยงและมีรายได้ตลอดปี นอกจากนี้ เน้นการทํานุบำรุง ปรับปรุงสภาพของทรัพยากรธรรมชาติทั้งป่าไม้ ที่ดิน แหล่งน้ำ ฯลฯ ให้อยู่ในสภาพที่จะมีผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตอย่างมากที่สุด ขณะเดียวกันเกษตรกรควรจะต้องมีรายได้เพิ่มขึ้นนอกเหนือจากรายได้ภาคเกษตร เช่น การทำอุตสาหกรรมในครัวเรือน ดังเช่นในมูลนิธิส่งเสริมศิลปาชีพในสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถ ที่ทรงสนับสนุนให้เกษตรกรได้ทำงานหัตถกรรมโดยใช้วัสดุในท้องถิ่นซึ่งทำให้เกิดรายได้เสริมอีกทางหนึ่ง

ทั้งนี้ โครงการพัฒนาการเกษตรอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ ได้ส่งผลโดยตรงต่อความกินดีอยู่ดีของเกษตรกรเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นโครงการที่มุ่งแก้ปัญหาหลักด้านการพัฒนาการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำให้เกษตรกรได้มีโอกาสเรียนรู้และเห็นตัวอย่างของความสำเร็จของการผลิตทางการเกษตรในพื้นที่ต่าง ๆ และสามารถนำไปปรับใช้ในการเพาะปลูกของตนเองอย่างได้ผล สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและภูมิสังคม

3) **โครงการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม** ส่วนใหญ่จะเป็นวิธีการทํานุบำรุงและปรับปรุงสภาพทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้นทั้งดิน น้ำ และป่าไม้ **ในด้านการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรดิน** เน้นสนับสนุนให้เกษตรกรเรียนรู้เข้าใจวิธีการอนุรักษ์ดิน การปรับปรุงบำรุงดินและสามารถนำไปปฏิบัติได้เอง รวมทั้งเน้นการจัดสรรและปฏิรูปที่ดิน โดยพัฒนาที่ดินว่างเปล่าแล้วจัดสรรให้แก่เกษตรกรที่ไร้ที่ทำกินได้ ประกอบอาชีพในรูปของหมู่บ้านสหกรณ์ทั้งนี้โดยให้สิทธิทำกินแต่ไม่ให้กรรมสิทธิ์ในการถือครอง พร้อมกับจัดบริการพื้นฐานให้ตามความเหมาะสม นอกจากนี้ยังมีการจัดพื้นที่ทำกินให้ราษฎรชาวไทยภูเขาให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้เป็นหลักแหล่งโดยไม่ต้องทำลายป่าอีกต่อไป **สำหรับในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรแหล่งน้ำ** ให้มีการสร้างฝายชะลอความชุ่มชื้น (Check dam) ในศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยฮ่องไคร้อันเนื่องมาจากพระราชดำริ อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยฮ่องไคร้ฯ เน้นศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับรูปแบบที่เหมาะสมของการพัฒนาพื้นที่ต้นน้ำลำธารเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ รวมทั้งรูปแบบการพัฒนาต่าง ๆ ที่ทำให้เกษตรกรพึ่งตนเองได้โดยไม่ต้องทำลายสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนที่สนใจเข้าไปศึกษาและนำไปใช้ในการประกอบอาชีพได้โดยที่มีการอนุรักษ์ต้นน้ำลำธารและพัฒนาป่าไปพร้อม ๆ กัน สุดท้ายความชุ่มชื้นจะเกิดขึ้นและจะบรรเทาปัญหาการขาดแคลนน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคได้ในที่สุด นอกจากนี้ **ในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้** ได้ทำการปรับปรุงและพัฒนาป่าไม้ให้อยู่ในสภาพสมบูรณ์ดังเดิม โดยเฉพาะป่าไม้ที่เป็นแหล่งต้นน้ำลำธารให้คงสภาพอยู่เช่นเดิม เพื่อป้องกันอุทกภัยต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในขณะเดียวกันช่วยถนอมน้ำไว้สำหรับหล่อเลี้ยงแม่น้ำลำธารด้วย ซึ่งป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่อำนวยประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมให้แก่มนุษยชาติ ควบคุมสภาพดินฟ้าอากาศให้อยู่ในสภาพปกติ

รักษาต้นน้ำลำธาร พรรณพฤษชาติและสัตว์ป่า อีกทั้งป่าไม้ยังเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่มนุษย์ได้บริโภคใช้สอย ประกอบอาชีพด้านการทำป่าไม้ เก็บของป่า

4) **โครงการพัฒนาด้านการส่งเสริมอาชีพ** ในส่วนของการส่งเสริมอาชีพโดยทางอ้อมนั้นเมื่อได้ดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริแล้วส่วนใหญ่จะทำให้เกิดการส่งเสริมอาชีพแก่ราษฎรในพื้นที่ใกล้เคียง โดยเฉพาะศูนย์ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริทั้งหลายนั้น จุดมุ่งหมายที่สำคัญของการจัดตั้งขึ้นมาเพื่อที่จะให้มีการศึกษา ค้นคว้า ทดลอง วิจัย เพื่อแสวงหาแนวทางและวิธีการพัฒนาด้านต่างๆ ที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและการประกอบอาชีพของราษฎรที่อาศัยอยู่ในภูมิภาคนั้นๆ เพื่อให้ราษฎรสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างจริงจัง สำหรับโครงการประเภทการส่งเสริมอาชีพโดยตรงนั้นเป็นการช่วยเหลือให้ประชาชนสามารถพึ่งตนเองได้ เช่น โครงการฝึกอบรมและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรในหมู่บ้านรอบศูนย์ศึกษาการพัฒนาฯ โครงการศิลปาชีพพิเศษทั่วประเทศ โครงการส่งเสริมอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มขนาดเล็ก โครงการศูนย์บริการการพัฒนาขยายพันธุ์ไม้ดอกไม้ผลบ้านไร่ จังหวัดเชียงใหม่ และโครงการอื่นๆ อีกมาก ซึ่งโครงการเหล่านี้ผลสุดท้ายของโครงการคือประชาชนที่อยู่ในเป้าหมายโครงการสามารถที่จะนำความรู้ไปประกอบอาชีพจนทำให้เกิดรายได้กับครอบครัว

5) **โครงการพัฒนาด้านสาธารณสุข** ได้มีหน่วยแพทย์เคลื่อนที่พระราชทาน โดยคณะแพทย์พระราชทานออกไปบำบัดรักษาราษฎรที่เจ็บป่วยทำให้ราษฎรมีโอกาสได้รับการรักษาอย่างถูกต้องโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย เป็นการช่วยแก้ไขปัญหาด้านสุขภาพอนามัยของราษฎรที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล และระบบปกติยากจะดูแลได้ทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งราษฎรส่วนใหญ่มีฐานะยากจนและขาดความรู้ในการดูแลรักษาตนเอง ซึ่งในแต่ละปีจะมีราษฎรที่เจ็บป่วยจากทุกภาคที่ได้รับพระมหากรุณาธิคุณรับไว้เป็นคนไข้ในพระบรมราชานุเคราะห์ ทั้งที่เป็นคนไข้ในโรงพยาบาล และผู้ที่มาขอรับการตรวจ ตลอดจนจากการที่หน่วยแพทย์เคลื่อนที่ตามเสด็จไปตามหมู่บ้านต่าง ๆ มีจำนวนมากมานับหมื่นนับแสนคน และเมื่อราษฎรได้รับการบำบัดรักษาให้มีสุขภาพพลานามัยที่ดีแล้ว ราษฎรเหล่านั้นจะมีร่างกายที่สามารถต่อสู้กับงานหลักในการประกอบอาชีพได้ ยังผลให้เศรษฐกิจส่วนรวมและสังคมดีขึ้น

6) **โครงการพัฒนาด้านคมนาคม/สื่อสาร** โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำรินี้ด้านคมนาคม การสื่อสารและเทคโนโลยีจะเกี่ยวกับการปรับปรุงถนนหนทางทั้งในชนบทที่อยู่ ห่างไกลความเจริญเพื่อใช้สัญจรไปมาและนำสินค้าออกมาจำหน่ายภายนอกได้โดยสะดวก ซึ่งโครงการแรกคือโครงการสร้างถนนเข้าสู่หมู่บ้านห้วยมงคล ตำบลหินเหล็กไฟ (ปัจจุบันคือตำบลทับใต้) จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โครงการล่าสุดคือโครงการสะพานพระราม 8 ที่ได้พระราชทานแนวพระราชดำริเพื่อแก้ไขปัญหการสัญจรของประชาชนในกรุงเทพมหานครให้ได้รับความสะดวกยังผลสู่ภาพรวมของประเทศทั้งด้านสังคมและเศรษฐกิจ

7) **โครงการพัฒนาด้านสวัสดิการสังคม/การศึกษา** โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำรินี้ด้านสวัสดิการสังคม เป็นโครงการเพื่อช่วยเหลือราษฎรให้มีที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน และได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานที่จำเป็นในการดำรงชีวิต ทั้งนี้เป็นการส่งเสริมให้ราษฎรมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นโดยจัดหาที่อยู่อาศัยและที่ทำกินให้แก่ราษฎร ตลอดจนสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานที่ประชาชนพึงจะได้รับ เช่น แหล่งน้ำเพื่อใช้ในการอุปโภคบริโภค เพื่อให้มาตรฐานความเป็นอยู่ของราษฎรดีขึ้น พออยู่ พอกิน ดำรงชีวิตอยู่ด้วยความผาสุก ตัวอย่างของโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำรินี้ด้านสวัสดิการสังคม อาทิ *โครงการห้วยองคตอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จังหวัดกาญจนบุรี* ซึ่งเน้นเรื่องการบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ โดยการจัดที่อยู่อาศัยให้ราษฎรได้อยู่อาศัยและทำกินร่วมกับการคงอยู่ของทรัพยากรธรรมชาติอย่างเกื้อหนุนกัน ไม่ทำลายซึ่งกันและกัน ตามหลักการฟื้นฟูและสร้างสมดุลในระบบนิเวศ พร้อมกับการ

จัดสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น ถนน ไฟฟ้า โรงเรียน โรงพยาบาล ตลอดจนการฝึกอบรมอาชีพให้กับราษฎร ทำให้ทุกชีวิตมีความผาสุกและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งยังผลให้ราษฎรสามารถพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ การทำมาหากินควบคู่ไปกับการพัฒนาและฟื้นฟูสภาพป่าไม้ให้กลับคืนสู่สภาพสมบูรณ์อีกครั้ง

8) **โครงการพัฒนาแบบบูรณาการ และโครงการพัฒนาด้านอื่น ๆ** ได้แก่ โครงการศูนย์ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริทั้ง 6 แห่ง โครงการก่อสร้างเขื่อนป้องกันน้ำทะเลกัดเซาะอันเนื่องมาจากพระราชดำริจังหวัดเพชรบุรี นอกจากนั้นยังรวมถึงโครงการด้านการศึกษา การวิจัย การจัดและพัฒนาที่ดิน เช่น โครงการศึกษาวิจัยและพัฒนาสิ่งแวดล้อมแหลมผักเบี้ยอันเนื่องมาจากพระราชดำริจังหวัดเพชรบุรี เป็นต้น

ศูนย์ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จัดตั้งขึ้นเป็น **“ศูนย์ศึกษาและพัฒนา”** (Research & development) และนำผลการศึกษาที่ประสบผลสำเร็จมาเป็น **“ตัวอย่างแห่งความสำเร็จ”** ในลักษณะ **“พิพิธภัณฑ์ธรรมชาติที่มีชีวิต”** สำหรับให้ผู้ที่สนใจเข้ามาศึกษาดูงานจากการปฏิบัติจริง เป็นตัวอย่างของการบริหารงานแบบบูรณาการในลักษณะ **“รวมศูนย์”** ในการผสมผสานความร่วมมือร่วมใจกันของหน่วยงานราชการในการทำงานเพื่อบริการประชาชนและเป็น **“ระบบการบริการเบ็ดเสร็จที่จุดเดียว”** ที่ประชาชนสามารถเข้ามาเรียนรู้และขอรับบริการได้เบ็ดเสร็จในแห่งเดียวกัน ทั้งนี้ศูนย์ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ทั้ง 6 แห่ง กระจายอยู่ทุกภูมิภาคของประเทศ โดยมีรูปแบบและภารกิจที่สอดคล้องกับสภาพปัญหา ศักยภาพ และความต้องการของในพื้นที่ ดังนี้

- ♦ **ศูนย์ศึกษาการพัฒนาเขาหินซ้อนอันเนื่องมาจากพระราชดำริ อำเภอนมสาร จันทบุรี** : ภารกิจหลัก คือ การศึกษา การปรับปรุง และการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ ดิน น้ำ ป่าไม้ที่เสื่อมโทรมให้สามารถกลับมาใช้ทำการเกษตรได้ เป็นตัวอย่างแห่งความสำเร็จในเรื่อง **“ป่าหาย น้ำแห้ง ดินเลวก็พัฒนาได้”**

- ♦ **ศูนย์ศึกษาการพัฒนาพิภพทอหงษ์อันเนื่องมาจากพระราชดำริ อำเภอเมือง จังหวัดนราธิวาส** : ภารกิจหลัก คือ การศึกษา วิจัย พัฒนาสภาพดินเปรี้ยวที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตรไม่ได้ ให้สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ทางการเกษตรได้อีก เป็นตัวอย่างแห่งความสำเร็จในเรื่อง **“ป่าพรุเสื่อมโทรม สะสมดินเปรี้ยว แกล้งดินอย่างเดียว พัฒนาได้อย่างยั่งยืน”**

- ♦ **ศูนย์ศึกษาการพัฒนาอ่าวคุ้งกระเบนอันเนื่องมาจากพระราชดำริ อำเภอท่าใหม่ จังหวัดจันทบุรี** : ภารกิจหลัก คือ เพื่อศึกษา วิจัย ทดลอง และสาธิตการพัฒนา อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรชายฝั่งในลักษณะบูรณาการ เป็นตัวอย่างแห่งความสำเร็จในเรื่อง **“การพัฒนาจากยอดเขาสู่ท้องทะเล”**

- ♦ **ศูนย์ศึกษาการพัฒนาภูพานอันเนื่องมาจากพระราชดำริ อำเภอเมือง จังหวัดสกลนคร** : ภารกิจหลัก คือ การพัฒนาระบบชลประทาน พัฒนาระบบการปลูกพืชเศรษฐกิจ การศึกษาระบบนิเวศวิทยาของป่า การปรับปรุงบำรุงดิน พัฒนาและส่งเสริมด้านปศุสัตว์และด้านการประมง เป็นตัวอย่างแห่งความสำเร็จในเรื่อง **“สร้างน้ำ เพิ่มป่า พัฒนาชีวิตที่พอเพียง”**

- ♦ **ศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยฮ่องไคร้อันเนื่องมาจากพระราชดำริ อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่** : ภารกิจหลัก คือ การศึกษาทดลอง แสวงหารูปแบบในการพัฒนาพื้นที่บริเวณต้นน้ำลำธารของภาคเหนือ เพื่อเป็นต้นแบบในการพัฒนาลุ่มน้ำอื่น ๆ ในภูมิภาค โดยใช้ระบบชลประทานเข้า

เสริม เป็นตัวอย่างแห่งความสำเร็จในเรื่อง “**ต้นทางเป็นป่าไม้ ปลายทางเป็นประมง ระหว่างทางเป็นเกษตรกรรม**”

♦ **ศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายอันเนื่องมาจากพระราชดำริ อำเภชะอำ จังหวัดเพชรบุรี :** ภารกิจหลัก คือ พัฒนาด้านป่าไม้เนกประสงค์ ศึกษารูปแบบการพัฒนาเกษตรกรรมที่เหมาะสมควบคู่ไปกับการอนุรักษ์และปลูกป่าโดยให้ราษฎรที่บุกรุกที่ดินโดยมิชอบเข้าร่วมในกิจกรรมของโครงการเพื่อร่วมพัฒนาอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างถูกต้องและเกื้อกูลกันระหว่างคนกับธรรมชาติ เป็นตัวอย่างแห่งความสำเร็จในเรื่อง “**ฟื้นดินคืนป่า เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต**”

โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริล้วนมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญคือเพื่อช่วยเหลือประชาชนให้อยู่ดีกินดี มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริส่วนใหญ่เมื่อได้ดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการแล้วจะทำให้เกิดผลทั้งทางตรงและทางอ้อมในการส่งเสริมอาชีพแก่ราษฎรในพื้นที่ใกล้เคียง ซึ่งจะนำไปสู่การหลุดพ้นจากความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการศูนย์ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริทั้ง 6 แห่ง ที่กระจายอยู่ทุกภูมิภาคของประเทศไทยนั้นจัดตั้งขึ้นมาโดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญเพื่อที่จะให้มีการศึกษาค้นคว้า ทดลอง วิจัย เพื่อแสวงหาแนวทางและวิธีการพัฒนาด้านต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและการประกอบอาชีพของราษฎรที่อาศัยอยู่ในภูมินาคนั้น ๆ เพื่อให้ราษฎรสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างจริงจัง โดยเฉพาะการประกอบอาชีพด้านการเกษตรเพื่อให้เกษตรกรสามารถพึ่งตนเองได้โดยเฉพาะในด้านอาหารก่อนเป็นอันดับแรก

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

5.1 สรุปสถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

5.1.1 สถานการณ์ความยากจนของประเทศไทย

1) ภาพรวมของประเทศ : ความยากจนในประเทศไทยลดลงต่อเนื่องทั้งจำนวนและสัดส่วนคนจน โดยล่าสุดในปี 2554 มีคนจนจำนวน 8.8 ล้านคนคิดเป็นร้อยละ 13.2 ของจำนวนประชากรทั้งหมด ซึ่งลดลงต่อเนื่องจากจำนวนคนจน 12.3 ล้านคนหรือร้อยละ 19.1 ในปี 2552 และคนจนจำนวน 11.0 ล้านคนหรือร้อยละ 16.9 ในปี 2553 ทั้งนี้ความยากจนที่ลดลงในปี 2554 ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการดำเนินมาตรการของรัฐบาลในการช่วยเหลือค่าครองชีพและการจัดสวัสดิการสำหรับกลุ่มด้อยโอกาสที่ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีความครอบคลุมทั่วถึงมากขึ้น แม้ว่าประเทศไทยประสบปัญหาอุทกภัยในช่วงปลายไตรมาสที่สามต่อเนื่องถึงไตรมาสที่สองปี 2554 ได้สร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจและทรัพย์สินของประชาชนเป็นจำนวนมากส่งผลให้เศรษฐกิจไทยในปี 2554 ขยายตัวเพียงร้อยละ 0.1 แต่รัฐบาลได้ดำเนินมาตรการหลายด้านในการช่วยเหลือ ฟื้นฟู เยียวยาแก่ผู้ได้รับผลกระทบอุทกภัยทั้งในช่วงที่มีน้ำท่วมสูงและหลังน้ำลดเพื่อลดผลกระทบจากปัญหาอุทกภัยดังกล่าวจึงสามารถพยุงสถานการณ์ไม่ให้ปัญหาความยากจนรุนแรงขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าความยากจนในประเทศไทยจะลดลงอย่างต่อเนื่อง ถ้าหากรวม “คนเกือบจน” แล้ว บ่งชี้ได้ว่าความยากจนยังคงเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย ซึ่งคนจนและคนเกือบจนรวมกันมีจำนวน 16.4 ล้านกว่าคนหรือคิดเป็นร้อยละ 24.7 ของประชากรทั้งหมดในปี 2554

2) ในระดับพื้นที่ : ความยากจนยังคงกระจุกตัวหนาแน่นอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ และความยากจนยังคงกระจุกตัวหนาแน่นอยู่ในเขตชนบท

- ♦ ในปี 2554 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนคนจนสูงถึงร้อยละ 18.1 ของประชากรในภาค เป็นคนจนจำนวนประมาณ 3.4 ล้านคนซึ่งคิดเป็นร้อยละ 38.8 ของคนจนทั่วประเทศ

- ♦ ภาคเหนือมีสัดส่วนคนจนร้อยละ 16.0 ของประชากรในภาค เป็นคนจนประมาณ 1.9 ล้านคนซึ่งคิดเป็นร้อยละ 21.1 ของคนจนทั่วประเทศ

- ♦ คนจนในเขตชนบททั้งหมดมีประมาณ 6.0 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 69.0 ของคนจนทั่วประเทศ โดยในเขตชนบทมีสัดส่วนคนจนสูงถึงร้อยละ 16.7 ของประชากรในเขตชนบททั้งหมด เมื่อเทียบกับในเขตเมืองมีสัดส่วนคนจนเพียงร้อยละ 9.0 ของประชากรในเขตเมืองทั้งหมด

- ♦ โดยเฉพาะในชนบทของภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือมีคนจนประมาณ 2.7 ล้านคน และ 1.4 ล้านคน ตามลำดับ หรือรวมเป็นจำนวน 4.1 ล้านคน

- ♦ จังหวัดที่มีปัญหาความยากจนเรื้อรัง 6 จังหวัด คือ แม่ฮ่องสอน ศรีสะเกษ บุรีรัมย์ ปัตตานี กาฬสินธุ์ และนราธิวาส ซึ่งเป็นจังหวัดที่ติดลำดับจังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูงสุด 10 ลำดับแรกเกือบทุกปี นอกจากนี้ จังหวัดตากเริ่มมาเป็นจังหวัดที่มีปัญหาความยากจนที่รุนแรงในปัจจุบันโดยในปี 2554 จังหวัดตากมีสัดส่วนคนจนสูงถึงร้อยละ 43.5 ของประชากรทั้งจังหวัด ซึ่งสูงสุดเป็นลำดับ 2 รองจากจังหวัดแม่ฮ่องสอน

3) **กลุ่มเป้าหมายที่มีสัดส่วนความยากจนสูง : ประชากรวัยเด็กและผู้สูงอายุ ผู้ประกอบอาชีพในภาคเกษตร ผู้ที่มีการศึกษาต่ำ**

♦ ประชากรวัยเด็กและผู้สูงอายุมีส่วนคนจนสูงกว่าวัยแรงงานเนื่องด้วยศักยภาพของผู้สูงอายุและเด็กซึ่งมีความสามารถจำกัดในการทำงานหาเลี้ยงตนเอง โดยในปี 2554 เด็กที่ยากจนมีสัดส่วนร้อยละ 17.8 ของประชากรวัยเด็กทั้งหมด และผู้สูงอายุที่ยากจนมีสัดส่วนร้อยละ 16.1 ของผู้สูงอายุทั้งหมด ในขณะที่วัยแรงงานมีสัดส่วนคนจนเพียงร้อยละ 11.0 ของประชากรวัยแรงงานทั้งหมด

♦ ความยากจนในภาคเกษตรจะสูงกว่านอกภาคเกษตรเกือบ 2.0 เท่า โดยในภาคเกษตรมีสัดส่วนคนจนร้อยละ 21.5 ของประชากรในภาคเกษตรทั้งหมด ในขณะที่สัดส่วนคนจนนอกภาคเกษตรมีเพียงร้อยละ 10.7 ของประชากรนอกภาคเกษตรทั้งหมด เนื่องจากรายได้ประจำของครัวเรือนที่ประกอบอาชีพหลักด้านการเกษตรโดยเฉลี่ยต่ำกว่าอาชีพอื่น รายได้จากการเกษตรมักจะไม่สม่ำเสมอขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศ และเกษตรกรบางส่วนขาดที่ดินทำกินเป็นของตัวเองต้องเช่าที่ดินทำการเกษตรและต้องไปรับจ้างผู้อื่นทำการเกษตร

♦ ผู้ที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่าจะมีโอกาสเป็นคนจนสูง และสัดส่วนคนจนลดลงตามระดับการศึกษาที่สูงขึ้น เนื่องจากระดับการศึกษาเป็นปัจจัยหนึ่งในการสร้างโอกาสการทำงานหรือการประกอบอาชีพ ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างรายได้สำหรับพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองและครอบครัว

5.1.2 สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในสังคม

ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยนับว่ายังเป็นปัญหาที่รุนแรงและก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคม ซึ่งสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำสะท้อนได้ทั้งในมิติของรายได้ที่เป็นตัวเงินและมิติที่ไม่เป็นตัวเงินอัน ได้แก่ โอกาสการเข้าถึงบริการสาธารณะที่มีคุณภาพทั้งตามสิทธิพื้นฐานและโอกาสที่เป็นทางเลือก การเข้าถึงทรัพยากรที่เป็นปัจจัยหลักในการประกอบอาชีพและสร้างรายได้ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและสิทธิต่าง ๆ ซึ่งปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยที่กลายเป็นปัญหาสำคัญในปัจจุบันนั้นเป็นผลพวงมาจากปัญหาพื้นฐานหลายด้านที่สั่งสมมานานทั้งผลของการพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม และการบริหารราชการแผ่นดิน

1) **ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้หรือการกระจายรายได้ : ภาพรวมการกระจายด้านรายได้ในช่วง 20 กว่าปีที่ผ่านมามีขึ้นเล็กน้อย แต่ปัญหาการกระจายรายได้อาจอยู่ในระดับปานกลางและยังมีช่องว่างระหว่างทุกกลุ่มรายได้อีกมาก** โดยค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ (Gini coefficient) อยู่ในระดับ 0.48-0.54 ในช่วงปี 2531-2554 **ปัญหาการกระจายรายได้ของประเทศไทยยังอยู่ในระดับปานกลาง**ซึ่งสะท้อนจากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ที่อยู่ในระดับ 0.484 ในปี 2554 **และยังมีช่องว่างระหว่างทุกกลุ่มรายได้อีกมาก** โดยส่วนแบ่งของรายได้ในปี 2554 สะท้อนว่าผลประโยชน์ส่วนใหญ่จากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตกอยู่กับคนกลุ่มเล็ก ๆ โดยเฉพาะกลุ่มคนรวยที่สุด 10% (Decile 10) เป็นเจ้าของรายได้ถึง 39.2% กลุ่มชั้นรายได้รองลงมาอีก 10% (Decile 9) เป็นเจ้าของรายได้ร้อยละ 15.1 และกลุ่ม Decile 8 เป็นเจ้าของรายได้ร้อยละ 10.9 ส่วนกลุ่มอื่น ๆ ที่เหลือเป็นเจ้าของรายได้กลุ่มละไม่ถึง 10.0% โดยเฉพาะกลุ่ม 10% ที่ 1 (Decile 1) หรือกลุ่มคนจนที่สุด ซึ่งจะเป็นกลุ่มคนที่อยู่ใต้เส้นความยากจนนั้น ถือครองรายได้เพียงร้อยละ 1.6 ของรายได้ทั้งหมด ความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มชั้นรายได้ต่าง ๆ จึงมีมาก

ทั้งความแตกต่างของรายได้กลุ่มคนรวยที่สุดกับกลุ่มระดับกลาง และความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มชั้นรายได้ระดับกลางเอง (60% ตรรกกลาง) โดยเฉพาะความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มคนรวยที่สุดกับกลุ่มคนจนที่สุดนั้นห่างกันถึง 25.1 เท่า

2) ความเหลื่อมล้ำด้านชีวิตความเป็นอยู่ : ในช่วง 20 กว่าปีที่ผ่านมาความเหลื่อมล้ำด้านชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนที่วัดจากรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคดีขึ้นบ้างและมีช่องว่างที่แคบกว่าด้านรายได้ ในช่วงปี 2531-2554 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค (Gini coefficient) อยู่ในระดับ 0.37-0.45 โดยมีค่าเท่ากับ 0.439 ในปี 2531 และมีค่าลดลงเหลือเท่ากับ 0.375 ในปี 2554 และมีความรุนแรงน้อยกว่าความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ (ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้เท่ากับ 0.484 ในปี 2554) เนื่องจากในด้านรายจ่ายนั้นประชาชนบางส่วนมีการกักเงินทั้งในระบบและหนีสินนอกระบบเพื่อนำมาใช้จ่ายได้โดยเฉพาะในช่วงที่อัตราดอกเบี้ยต่ำ ทั้งนี้ความเหลื่อมล้ำด้านชีวิตความเป็นอยู่ ระหว่างกลุ่มชั้นที่ 10 ที่ใช้จ่ายสูงสุด (Decile 10) กับกลุ่มชั้นที่ 1 ที่ใช้จ่ายต่ำสุด (Decile 1) ต่างกัน 9.9 เท่า

3) ความเหลื่อมล้ำด้านสินทรัพย์ทางการเงิน : สินทรัพย์ทางการเงินกระจุกตัวอยู่ในคนกลุ่มน้อยในขณะที่โอกาสของการเข้าถึงบริการสินเชื่อในระบบสถาบันการเงินของธุรกิจขนาดเล็กและผู้มีรายได้น้อยยังมีจำกัด เงินออมในบัญชีเงินฝากธนาคารก็กระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนจำนวนน้อยเช่นกัน โดยที่ประมาณร้อยละ 41.2 อยู่ในบัญชีที่มีขนาด 10 ล้านบาทขึ้นไปจำนวน 74,668 บัญชีซึ่งเป็นจำนวนบัญชีเพียงร้อยละ 0.1 ของจำนวนบัญชีเงินฝากออมทรัพย์และบัญชีเงินฝากประจำทั้งหมด ในขณะที่บัญชีเงินฝากขนาดเล็กซึ่งมีจำนวนบัญชีเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 99.9 ของจำนวนบัญชีเงินฝากทั้งหมดนั้นคิดเป็นจำนวนเงินฝากร้อยละ 58.8

4) ความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดิน : การถือครองที่ดินมีความกระจุกตัวมาก ข้อมูลจากสำนักงานที่ดิน 399 แห่ง แสดงว่าบุคคลธรรมดาที่ถือครองที่ดินแปลงขนาดเกิน 100 ไร่มีเพียง 4,613 ราย ในจำนวนนี้มีเพียง 121 รายที่ถือครองที่ดิน 500-999 ไร่ และอีกเพียง 113 รายที่ถือครองที่ดินเกินกว่า 1,000 ไร่ สำหรับกลุ่มนิติบุคคลที่ถือครองที่ดินตั้งแต่ 100 ไร่ขึ้นไปนั้นมีจำนวน 2,205 ราย ซึ่งในจำนวนนี้มีเพียง 42 รายที่ถือครองที่ดินเกินกว่า 1,000 ไร่ ในขณะที่เกษตรกรจำนวนมากไม่มีที่ดินทำกินและไม่มีเอกสารสิทธิ จากการวิเคราะห์ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2554 พบว่าครัวเรือนที่ถือครองทำการเกษตรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองต้องเช่าที่ดินทำการเกษตรและครัวเรือนที่ต้องไปรับจ้างผู้อื่นทำการเกษตรมีจำนวนทั้งหมด 1.2 ล้านครัวเรือน

5) ความเหลื่อมล้ำด้านการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐ

♦ โอกาสในการเข้าถึงบริการด้านการศึกษามีอัตราลดลงตามระดับการศึกษาที่สูงขึ้น และโอกาสในการเข้าถึงบริการด้านการศึกษามีความแตกต่างกันมากโดยเฉพาะตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายขึ้นไป จึงส่งผลทำให้โอกาสในการพัฒนาอาชีพและสร้างรายได้มีความแตกต่างกันมาก โอกาสในการเข้าถึงการศึกษามีความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มประชากรที่มีฐานะความเป็นอยู่แตกต่างกัน โดยเฉพาะตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายขึ้นไป โดยกลุ่มประชากรที่มีฐานะความเป็นอยู่ดีที่สุดใน (Decile 10) มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายมากกว่ากลุ่มประชากรที่มีฐานะความเป็นอยู่ด้อยที่สุด (Decile 1) เกินกว่า 2.0 เท่า และโอกาสเข้าถึงการศึกษาในระดับอุดมศึกษายังมีความเหลื่อมล้ำมากขึ้นโดยกลุ่มประชากรที่มีฐานะความเป็นอยู่ดีที่สุดใน (Decile 10) มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาระดับ

ปริญญาตรี (รวม ปวส.) ได้มากกว่ากลุ่มประชากรที่มีฐานะความเป็นอยู่ต่ำสุด (Decile 1) ประมาณ 17.0 เท่า เมื่อสะท้อนจากอัตราการเข้าเรียนสุทธิ นอกจากนี้ เด็กในเขตเมืองสามารถเข้าการศึกษาได้มากกว่าเด็กในเขตชนบทโดยเฉพาะการศึกษาตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายขึ้นไป

- ♦ ความเหลื่อมล้ำในบริการด้านสุขภาพ : แม้ว่าการเข้าถึงหลักประกันสุขภาพของคนไทยมีความครอบคลุมเพิ่มขึ้นตามลำดับจนถึงปี 2554 มีความครอบคลุมสูงถึงร้อยละ 99.95 แต่การบริการสาธารณสุขยังคงมีปัญหาด้านคุณภาพโดยเฉพาะยังมีความเหลื่อมล้ำในการกระจายบุคลากรและครุภัณฑ์ทางการแพทย์ในแต่ละภูมิภาครวมทั้งรูปแบบบริการ

- ♦ การเข้าถึงบริการด้านสวัสดิการสังคม : ผู้สูงอายุและคนพิการมีโอกาสเข้าถึงสวัสดิการเบี้ยยังชีพอย่างเท่าเทียมกันในรูปแบบการดำเนินนโยบายที่ครอบคลุมทั่วถึง (Universal coverage) แต่กลุ่มแรงงานยังมีความเหลื่อมล้ำในการได้รับความคุ้มครองทางสังคมระหว่างแรงงานในระบบกับแรงงานนอกระบบ

- ♦ การเข้าถึงบริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน : คนไทยสามารถเข้าถึงบริการโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ ทั้งไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ และการคมนาคมทางบก ได้อย่างกว้างขวาง แต่ก็มีมีความเหลื่อมล้ำกันบ้างระหว่างเขตเมืองกับเขตชนบท และระหว่างผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกับผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ด้อยกว่าโดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพ สำหรับการเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของคนไทยยังมีน้อยโดยเฉพาะการเข้าถึงคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ต ซึ่งจะนำไปสู่ความได้เปรียบและเสียเปรียบของคนในสังคมในการแสวงหาความรู้เพื่อใช้ประโยชน์ในการเสริมสร้างอาชีพยกระดับรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิต

6) ความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เสมอภาคทางเพศ : โอกาสการเข้าถึงการศึกษามีความแตกต่างกันระหว่างเพศโดยเฉพาะในระดับมัธยมปลายขึ้นไปโดยเพศหญิงมีโอกาสเข้าศึกษาสูงกว่าเพศชายเมื่อสะท้อนจากอัตราการเข้าเรียนสุทธิ แต่อัตราการรู้หนังสือหรืออัตราการอ่านออกเขียนได้ค่อนข้างสูงทั้งเพศหญิงและเพศชาย โดยในกลุ่มอายุ 15-24 ปี ผู้หญิงมีอัตราการอ่านออกเขียนได้ร้อยละ 97.9 ส่วนผู้ชายร้อยละ 98.2 คิดเป็นสัดส่วนหญิงต่อชายร้อยละ 99.7 ส่วนโอกาสด้านการทำงาน ผู้หญิงมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานน้อยกว่าผู้ชาย และผู้หญิงได้รับค่าจ้างเฉลี่ยต่ำกว่าผู้ชายโดยเฉพาะค่าจ้างแรงงานนอกภาคเกษตร โดยสัดส่วนค่าจ้างเฉลี่ยหญิงต่อชายร้อยละ 90.0 ในปี 2544 และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 94.5 ในปี 2554 นอกจากนี้ บทบาทในการตัดสินใจทั้งทางการเมืองและการบริหารของผู้หญิงจะน้อยกว่าผู้ชายโดยสะท้อนจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) และการเป็นผู้บริหารระดับสูงของราชการ แต่อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันประเทศไทยมีนายกรัฐมนตรีที่เป็นผู้หญิงครั้งแรกซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดด้านการเมืองมีบทบาทในการตัดสินใจบริหารประเทศ

5.2 นโยบายเพื่อการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยในปัจจุบัน

การพัฒนาประเทศในปัจจุบันยังให้ความสำคัญกับการลดความยากจนอย่างต่อเนื่อง และให้ความสำคัญมากขึ้นกับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม โดยมุ่งสร้างโอกาสให้ทุกคนในสังคมไทยเข้าถึงบริการทางสังคมที่มีคุณภาพและสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี โดยเฉพาะกลุ่มคนยากจน คนด้อยโอกาส แรงงานนอกระบบ แรงงานต่างด้าว ชนกลุ่มน้อยและต่างชาติพันธุ์ สร้างโอกาสการเข้าถึงแหล่งทุนปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานและทรัพยากรเพื่อเป็นปัจจัยพื้นฐานในการประกอบอาชีพที่มั่นคง

ยกระดับรายได้ สร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมรวมทั้งยกระดับคุณภาพชีวิตทุกคนในสังคมไทย สนับสนุนให้ประชาชนทุกคนได้รับการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานอันพึงมีพึงได้ เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเสมอภาค นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญกับการมุ่งเน้นพัฒนาคุณภาพคนไทยทุกกลุ่มวัยให้มีความพร้อมทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา มีจิตสำนึกวัฒนธรรมที่ดีงามและรู้คุณค่าความเป็นไทย มีโอกาสและสามารถเรียนรู้ตลอดชีวิต มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง และเป็นพลังทางสังคมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

การดำเนินตามนโยบาย มาตรการ และโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการลดความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เป็นธรรมในสังคมนั้น มีทั้งการเจาะจงกลุ่มเป้าหมายผู้ได้รับประโยชน์ เช่น กลุ่มผู้มีรายได้น้อยหรือผู้ด้อยโอกาสในสังคม ผู้สูงอายุ ผู้พิการ เป็นต้น และกลุ่มเป้าหมายผู้ได้รับประโยชน์ที่เป็นประชาชนทั่วไปซึ่งไม่ได้เจาะจง ในกรณีนโยบาย มาตรการ และโครงการต่าง ๆ มุ่งเน้นเป้าหมายผู้ได้รับประโยชน์เป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อยหรือผู้ด้อยโอกาสในสังคมจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อการลดความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม แต่ในกรณีนโยบาย มาตรการ และโครงการต่าง ๆ มุ่งเน้นเป้าหมายผู้ได้รับประโยชน์เป็นกลุ่มประชาชนทั่วไปจะเป็นการกระจายผลประโยชน์ไปยังประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกันและเป็นการสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็นในการดำรงชีวิตเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน อันจะนำไปสู่การลดความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมต่อไป ซึ่งนโยบาย มาตรการ และโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการลดความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม สรุปสาระสำคัญ ได้ดังนี้

1) **มาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชน** โดยการลดภาระค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรหลานด้านค่าเล่าเรียน ค่าหนังสือเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน และค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน การลดภาระค่าค่าใช้จ่ายในการเดินทางโดยจัดรถเมล์ฟรีและรถไฟฟรี และการแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของผู้ประกอบอาชีพขับขีรถรับจ้างสาธารณะภายใต้โครงการบัตรเครดิตพลังงาน NGV ตลอดจนการสร้างโอกาสให้ประชาชนเป็นเจ้าของรถยนต์คันแรกโดยการลดภาระภาษี

2) **การส่งเสริมการมีงานทำ เพิ่มรายได้ และสร้างความมั่นคงด้านรายได้** รวมถึงการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต โดยให้แรงงานมีรายได้วันละไม่น้อยกว่า 300 บาท ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้จบปริญญาตรีมีรายได้เดือนละไม่น้อยกว่า 15,000 บาท การสร้างความมั่นคงด้านรายได้เกษตรกรโดยการดูแลราคาสินค้า รับจำนำสินค้าเกษตร การเยียวยาความเสียหายของพืชผลจากภัยธรรมชาติและโครงการประกันภัยข้าวนาปี การดำเนินโครงการพักหนี้ครัวเรือนเกษตรกรรายย่อยและผู้มีรายได้น้อยที่มีหนี้ต่ำกว่า 500,000 บาทอย่างน้อย 3 ปี และการดำเนินโครงการบัตรสินเชื่อเกษตรกรส่งเสริมการมีงานทำและยกระดับฝีมือแรงงาน ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุนในการสร้างงานสร้างอาชีพโดยจัดตั้งกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี จัดตั้งกองทุนตั้งตัวได้ รวมทั้งจัดสรรงบประมาณเข้ากองทุนพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง จำนวนเงิน 300,000 บาท, 400,000 บาท และ 500,000 บาทตามลำดับขนาดของหมู่บ้าน ตลอดจนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่ได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งทุนในการประกอบอาชีพและพัฒนาคุณภาพชีวิต

3) **การสร้างโอกาสทางการศึกษาและกระจายโอกาสทางการศึกษาในสังคมไทย** โดยจัดให้มีกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) โครงการเงินกู้เพื่อการศึกษาที่ผูกพันกับรายได้ในอนาคต และโครงการ 1 อำเภอ 1 ทุนรุ่นที่ 3 เพื่อสร้างโอกาสให้เด็กในครอบครัวที่มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษาและอาชีวศึกษาขั้นสูง รวมทั้งเพื่อเปิดโอกาสให้เด็กไทยได้ไปเรียนต่อต่างประเทศ

4) การสร้างโอกาสให้คนไทยเข้าถึงบริการสุขภาพได้อย่างทั่วถึง และการวางรากฐานการยกระดับคุณภาพบริการของระบบบริการสุขภาพทั้งระบบ โดยเพิ่มประสิทธิภาพของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค เพื่อให้ประชาชนทุกคนได้รับบริการอย่างมีคุณภาพ สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม สร้างความเป็นเอกภาพลดความเหลื่อมล้ำของ 3 กองทุนซึ่งได้เริ่มต้นการให้บริการกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินเพื่อให้ประชาชนทุกสิทธิสามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้โดยไม่มี ความเหลื่อมล้ำระหว่างสิทธิหรือ กองทุน นอกจากนี้ ได้ต่อยอดโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคและพัฒนาให้เป็น “30 บาทยุคใหม่ เพื่อสุขภาพ ของคนไทยที่ยั่งยืน”

5) การสร้างโอกาสให้คนไทยเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคมและสวัสดิการสังคม โดยจัดให้มี เบี้ยยังชีพรายเดือนแบบขั้นบันไดสำหรับผู้สูงอายุ คือผู้ที่มีอายุ 60-69 ปี จะได้รับ 600 บาท อายุ 70-79 ปี จะ ได้รับ 700 บาท อายุ 80-89 ปี จะได้รับ 800 บาท และอายุ 90 ปีขึ้นไป จะได้รับ 1,000 บาท และจัดให้มี เบี้ยยังชีพคนพิการรายเดือน ๆ ละ 500 บาท รวมทั้งจัดตั้งอำนวยความสะดวกสาธารณะต่าง ๆ รองรับ ผู้สูงอายุและคนพิการ ตลอดจนหาอาชีพให้แก่ผู้ด้อยโอกาสผู้พิการหรือทุพพลภาพ การสร้างโอกาสให้ ประชาชนที่มีฐานะยากจนหรือผู้มีรายได้น้อยมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองด้วยโครงการบ้านหลังแรก นอกจากนี้ ให้การคุ้มครองและสวัสดิการแรงงาน การขยายความคุ้มครองหลักประกันสังคมไปสู่แรงงานนอกระบบ

6) สร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ โดยจัดบริการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน การจัดตั้งธนาคารที่ดินซึ่งได้จัดตั้ง สถาบันการบริหารจัดการธนาคารที่ดิน(องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2554 เพื่อ ดำเนินการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินและไม่สามารถเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและผู้ยากจน และเพื่อดำเนินการจัดตั้ง "ธนาคารที่ดิน" ต่อไป รวมทั้งส่งเสริมให้มีการบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการเพื่อ สนองความต้องการของภาคเศรษฐกิจและการอุปโภคบริโภค และลดผลกระทบจากภัยพิบัติ

7) การสร้างโอกาสในการเข้าถึงบริการโครงสร้างพื้นฐานเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของ ประชาชน โดยการพัฒนา ระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง ระบบประปา และระบบไฟฟ้าให้กระจายไปสู่ ภูมิภาคอย่างทั่วถึงเพียงพอ รวมทั้งขยายการให้บริการน้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคบริโภคให้ครอบคลุม ประชาชนในทุกพื้นที่ และสร้างการเข้าถึงบริการน้ำสะอาดอย่างเท่าเทียมกันทั่วประเทศ

8) การสร้างความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรม และการคุ้มครองช่วยเหลือคนจนและ ผู้ด้อยโอกาสให้สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยส่งเสริมกองทุนยุติธรรมเพื่อการคุ้มครองช่วยเหลือ คนจนและคนด้อยโอกาส การพัฒนาทางเลือกของกระบวนการยุติธรรม

9) โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ : เป็นโครงการเพื่อช่วยเหลือประชาชนให้อยู่ดีมีกินดี มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การหลุดพ้นจากความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในการ เข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานต่าง ๆ โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริได้ยึดแนวทางการปฏิบัติ ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เป็นโครงการพัฒนาด้านต่างๆ และเป็นโครงการที่มีลักษณะเป็นงาน ด้านวิชาการ เช่น โครงการเพื่อการศึกษาค้นคว้าทดลองหรือโครงการที่มีลักษณะเป็นงานวิจัย เป็นต้น มีทั้ง โครงการที่ดำเนินการเสร็จสิ้นภายในระยะเวลาสั้นและระยะเวลายาวที่มากกว่า 5 ปี ปัจจุบันโครงการอัน เนื่องมาจากพระราชดำริได้ดำเนินการมาแล้วรวมทั้งสิ้น 4,100 โครงการ กระจายอยู่ทั่วทุกภูมิภาคของ ประเทศไทย (ข้อมูลสะสม ณ เดือนกรกฎาคม 2554) โดยโครงการฯ แบ่งออกเป็น 8 ประเภท คือ (1) โครงการพัฒนาด้านแหล่งน้ำ (2) โครงการพัฒนาด้านการเกษตร (3) โครงการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม (4)

โครงการพัฒนาด้านการส่งเสริมอาชีพ (5) โครงการพัฒนาด้านสาธารณสุข (6) โครงการพัฒนาด้านคมนาคม/สื่อสาร (7) โครงการพัฒนาด้านสวัสดิการสังคม/การศึกษา (8) โครงการพัฒนาแบบบูรณาการ และโครงการพัฒนาด้านอื่นๆ ทั้งนี้โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริล้วนมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญคือเพื่อช่วยเหลือประชาชนให้อยู่ดีกินดี มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริส่วนใหญ่เมื่อได้ดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการแล้วจะทำให้เกิดผลทั้งทางตรงและทางอ้อมในการส่งเสริมอาชีพแก่ประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียง ซึ่งจะนำไปสู่การหลุดพ้นจากความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการศูนย์ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริทั้ง 6 แห่ง ที่กระจายอยู่ทุกภูมิภาคของประเทศนั้นจัดตั้งขึ้นมาโดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญเพื่อที่จะให้มีการศึกษา ค้นคว้า ทดลอง วิจัย เพื่อแสวงหาแนวทางและวิธีการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและการประกอบอาชีพของประชาชนที่อาศัยอยู่ในภูมิกษณนั้นๆ เพื่อให้ประชาชนสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างจริงจัง โดยเฉพาะการประกอบอาชีพด้านการเกษตรเพื่อทำให้เกษตรกรสามารถพึ่งตนเองได้โดยเฉพาะในด้านอาหารก่อนเป็นอันดับแรก

5.3 ทิศทางการพัฒนาประเทศมุ่งสู่เศรษฐกิจสีเขียว สังคมสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำ : ผลกระทบต่อความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคม

นอกจากนโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยในปัจจุบันแล้วประเทศไทยมีทิศทางการพัฒนาประเทศมุ่งสู่เศรษฐกิจสีเขียว สังคมสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำ ซึ่งเป็นการพัฒนาที่ให้ความสำคัญ 3 ด้านอย่างสมดุลทั้งด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเป็นแนวทางไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยคาดหวังว่าจะเป็นการพัฒนาที่มีการปรับโครงสร้างสังคมไทยที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมได้อย่างยั่งยืน จะเป็นการพัฒนาที่ทั่วถึงและเป็นธรรมที่เอื้อประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ ส่งผลต่อความอยู่ดีมีสุขของคน ความเท่าเทียม/เป็นธรรมในสังคม รวมทั้งลดความเสี่ยง/ความขาดแคลนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

แนวคิดเศรษฐกิจสีเขียว (Green economy) ถูกนำเสนอจากโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme : UNEP) เพื่อปรับแก้ไขให้ระบบเศรษฐกิจ (เสรีนิยมใหม่) ที่เป็นอยู่ ให้เป็นไปในทิศทางที่มุ่งสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เศรษฐกิจสีเขียวยังเป็นแนวคิดที่มีข้อถกเถียงโต้แย้งอีกมากระหว่างนักเศรษฐศาสตร์และนักสิ่งแวดล้อม ยังไม่มีข้อสรุปเกี่ยวกับความหมายและคุณลักษณะซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับสากล แต่มีความเห็นร่วมว่า **เศรษฐกิจสีเขียว (Green economy)** เป็นแนวทางไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable development) และได้ตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาทั้ง 3 ด้านอย่างสมดุล คือด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ มีความเข้าใจร่วมกันว่า **การพัฒนาไปสู่เศรษฐกิจสีเขียว** ประกอบด้วย (1) การเป็นสังคมคาร์บอนต่ำ (2) การเข้าถึงพลังงานทดแทน พลังงานสะอาดอย่างมีประสิทธิภาพ (3) การผลิตและการบริโภคอย่างยั่งยืน (4) เพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร (5) การลดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (6) การจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน (7) การบริหารจัดการน้ำที่ดี และการบริหารจัดการชายฝั่งทะเลและมหาสมุทรอย่างยั่งยืน (8) การบริหารจัดการดินอย่างยั่งยืน (9) การปรับตัวในการรับภัยธรรมชาติ (10) ความเท่าเทียมทางสังคม (11) การฝึกแรงงานใหม่และสวัสดิการสังคมที่เข้มแข็ง สำหรับการให้นิยามของ

การเติบโตสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำ ในประเทศไทย *การเติบโตสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำ* หมายถึง “การพัฒนาที่มุ่งไปสู่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยที่กิจกรรมภายใต้แนวทางการพัฒนาดังกล่าวมีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ก่อเกิดของเสียและก๊าซเรือนกระจกในปริมาณที่ไม่ส่งผลกระทบทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกิดความเสื่อมโทรมและสูญเสียความสมดุลในการที่จะดำรงชีพ ตลอดจนสนับสนุนวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชนในทุกสาขาการผลิต”

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา โดยเฉพาะในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 -10 ประเทศไทยเริ่มมีทิศทางการพัฒนาประเทศที่มุ่งความสมดุลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยได้บัญญัติ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นปรัชญานำทางการพัฒนาประเทศ ควบคู่ไปกับการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่มี “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” รวมทั้งการนำทุนของประเทศที่มีศักยภาพทั้ง “ทุนสังคม” “ทุนเศรษฐกิจ” และ “ทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” มาใช้ประโยชน์อย่างบูรณาการและเกื้อกูลกันพร้อมทั้งเสริมสร้างให้แข็งแกร่ง อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน แม้ว่าทิศทางการพัฒนาประเทศดังกล่าวจะไม่ได้บ่งบอกชัดเจนว่าเป็นแนวทางการพัฒนาประเทศไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำ แต่ทิศทางการพัฒนาดังกล่าวมีความสอดคล้องกับแนวคิดหรือความหมายของการพัฒนาประเทศไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยเริ่มมีทิศทางการพัฒนาประเทศไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีทิศทางการพัฒนาประเทศที่มุ่งสู่สังคมสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำอย่างชัดเจน โดยมีเป้าหมายมุ่งสู่เศรษฐกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Green economy) และสังคมคาร์บอนต่ำหรือสังคมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Low carbon society or green society) รวมทั้งมุ่งสร้างสังคมเป็นธรรมและเป็นสังคมที่มีคุณภาพ¹

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559 ยังคงยึดหลักการปฏิบัติตาม “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” และการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่มี “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” มีทิศทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นการสร้างภูมิคุ้มกันในด้านต่างๆ เพื่อให้การพัฒนาประเทศสู่ความสมดุลและยั่งยืน โดยนำทุนของประเทศที่มีศักยภาพมาใช้ประโยชน์อย่างบูรณาการและเกื้อกูลกันพร้อมทั้งเสริมสร้างทุนให้แข็งแกร่งเพื่อเป็นรากฐานการพัฒนาประเทศที่สำคัญ ได้แก่ การเสริมสร้างทุนสังคม (ทุนมนุษย์ ทุนสังคม ทุนทางวัฒนธรรม) ให้มีความสำคัญกับการพัฒนาคนและสังคมไทยสู่สังคมคุณภาพ มุ่งสร้างภูมิคุ้มกันตั้งแต่ระดับปัจเจก ครอบครัว และชุมชน สามารถจัดการความเสี่ยง และปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลง มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรและได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นธรรม สำหรับการเสริมสร้างทุนเศรษฐกิจ (ทุนกายภาพ ทุนทางการเงิน) มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศให้เข้มแข็ง โดยใช้ภูมิปัญญา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

¹ **แนวคิดคุณภาพสังคม (Social quality)** เป็นแนวคิดที่ได้บูรณาการประเด็นสำคัญต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตมนุษย์ และสะท้อนให้เห็นถึงคุณภาพการดำรงชีวิตประจำวันของมนุษย์ที่อยู่ในสังคมนั้นๆ หรือกล่าวได้ว่า คุณภาพสังคม หมายถึง ระดับที่พลเมือง (Citizen) จะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในด้านเศรษฐกิจและสังคมในชุมชนของตนเองภายใต้เงื่อนไขที่สามารถส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีมีสุขและโอกาสในการพัฒนาของแต่ละบุคคลได้ ทั้งนี้ คุณภาพสังคมเป็นเป้าหมายที่ไม่เพียงเป็นเงื่อนไขนโยบายสังคมเท่านั้นแต่ยังครอบคลุมไปถึงนโยบายทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและนโยบายอื่นๆ ด้วย โดยคุณภาพสังคมประกอบด้วย 4 องค์ประกอบที่มีลักษณะเชื่อมโยงกัน คือ ความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม (Socio-economic security) การสร้างโอกาสอย่างเป็นธรรมโดยไม่กีดกันแบ่งแยก (Social inclusion) การเสริมสร้างพลังทางสังคม (Social empowerment) และ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสังคม (Social cohesion)

และความคิดสร้างสรรค์ ให้ความสำคัญกับการปรับโครงสร้างการค้าและการลงทุนให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดภายในประเทศและต่างประเทศ การผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และมีการเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคต่างๆ บนพื้นฐานการพึ่งพาซึ่งกันและกัน ในส่วนการเสริมสร้างทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงด้านอาหาร การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นฐานการผลิตภาคเกษตร **มุ่งสู่การเป็นเศรษฐกิจและสังคมคาร์บอนต่ำและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม** การเตรียมความพร้อมรองรับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติ รวมทั้งการสร้างภูมิคุ้มกันด้านการค้าจากเงื่อนไขด้านสิ่งแวดล้อม ควบคู่ไปกับการเพิ่มบทบาทไทยในเวทีประชาคมโลก ขณะเดียวกัน มีการบริหารจัดการประเทศเพื่อ**สร้างความเป็นธรรมในสังคม** ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบราชการและข้าราชการโดยยึดหลักธรรมาภิบาล เพิ่มประสิทธิภาพการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พัฒนาระบบและกลไกการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างมีส่วนร่วม ส่งเสริมให้ประชาชนทุกระดับมีโอกาสเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียม และสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากร ควบคู่ไปกับปลูกจิตสำนึก ค่านิยมประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลแก่ประชาชนทุกกลุ่ม ทั้งนี้ ในช่วงแผนฯ 11 มียุทธศาสตร์การพัฒนาที่สำคัญ ประกอบด้วย การสร้างความเป็นธรรมในสังคม การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน การสร้างความเข้มแข็งภาคเกษตร ความมั่นคงของอาหารและพลังงาน การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน การสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

5.3.1 ความสัมพันธ์ของการพัฒนาไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำ กับการลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคม

การพัฒนาไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำถูกคาดหวังว่าคนจะมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความสุข สามารถลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมได้ ทั้งนี้เงื่อนไขการพัฒนาไปสู่เศรษฐกิจสีเขียว (Green economy) ที่จะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืนนั้นจะเกิดขึ้นได้ภายใต้เงื่อนไข ระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพอย่างต่อเนื่องในระยะยาว การขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมีคุณภาพและสมดุล การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเอื้อประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ และเป็นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจากกระบวนการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีสะอาด ลดปริมาณของเสีย ไม่ทำลายสภาพแวดล้อม และไม่สร้างมลพิษที่จะกลายมาเป็นต้นทุนการผลิตในระยะต่อไปและเป็นข้อจำกัดของการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพในระยะยาว นอกจากนี้ต้องเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขจำเป็นอย่างหลัก 2 เงื่อนไขที่สนับสนุนซึ่งกันและกัน คือ (1) กระบวนการผลิตและการบริโภคที่มีประสิทธิภาพและไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม และ (2) การบริหารเศรษฐกิจส่วนรวมอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อสร้างและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในระยะยาว ดังนั้น การพัฒนาไปสู่เศรษฐกิจสีเขียว จึงเป็นแนวคิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจภายใต้ขีดจำกัดของทุนทางธรรมชาติที่จะต้องมีการสงวนรักษาไว้ใช้ประโยชน์สำหรับคนรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคต โดยมีการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน (Sustainable consumption and production) คือเป็นการผลิตและการบริโภคที่สามารถเพิ่มขึ้นได้อย่างต่อเนื่องในระยะยาวโดยที่กิจกรรมทางเศรษฐกิจในปัจจุบันไม่สร้างข้อจำกัดต่อกิจกรรมการผลิตและการบริโภคในอนาคต

การผลิตที่ยั่งยืน ประกอบด้วย การเลือกใช้วัตถุดิบที่ไม่เป็นกากของเสียที่ทำลายสิ่งแวดล้อม การใช้วัตถุดิบอย่างมีประสิทธิภาพและไม่สิ้นเปลือง การพัฒนาเทคโนโลยีและทรัพยากรมนุษย์ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และการเลือกใช้เทคโนโลยีที่สะอาดและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการบริหารจัดการกระบวนการผลิตที่มีประสิทธิภาพเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการผลิต ส่วน**การบริโภคที่ยั่งยืน**

ประกอบด้วย รูปแบบการใช้พลังงาน/แร่ธาตุ/การใช้อยานพาหนะที่เหมาะสม มีประสิทธิภาพและประหยัด มีการเลือกใช้สินค้าและบริการโดยกระบวนการผลิตที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม วัตถุอันตรายหรือองค์ประกอบของสินค้าและบริการไม่เป็นพิษต่อสิ่งแวดล้อม และการลดของเสียหรือกากจากการบริโภค²

ด้วยเงื่อนไขของการพัฒนาไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำดังกล่าวข้างต้น สามารถชี้ประเด็นให้เห็นถึงความคาดหวังของการพัฒนาไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวจะสามารถช่วยลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมได้ ดังนี้

1) เศรษฐกิจสีเขียวมีการพัฒนาเทคโนโลยีและพัฒนาคุณภาพแรงงานอย่างต่อเนื่อง ทำให้แรงงานมีการพัฒนาและยกระดับทักษะฝีมือ อันจะนำไปสู่การยกระดับอาชีพและรายได้ ลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางรายได้ เนื่องจากการพัฒนาไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวต้องพัฒนากระบวนการผลิตให้มีประสิทธิภาพโดยการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ปัจจัยการผลิตโดยเฉพาะการพัฒนาเทคโนโลยีและการพัฒนาคุณภาพแรงงานอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการพัฒนาคุณภาพแรงงานนั้นจะเป็นการพัฒนาและยกระดับทักษะฝีมือแรงงานให้มีความรู้ความสามารถใช้เทคโนโลยีในกระบวนการผลิตได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ส่งผลทำให้แรงงานมีโอกาสยกระดับอาชีพและรายได้ อันนำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิต การลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางรายได้

2) เศรษฐกิจสีเขียวมีการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้วัตถุดิบในการผลิต กระบวนการผลิตที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม ใช้ทรัพยากรธรรมชาติในการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน เป็นการสร้างทุนทางทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นแหล่งอาหารและแหล่งรายได้ที่สำคัญในการดำรงชีวิตของประชาชนโดยเฉพาะคนยากจนที่มีวิถีชีวิตพึ่งพิงอยู่กับทรัพยากรธรรมชาติ ในการพัฒนาไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวจะต้องมีการผลิตและบริการที่ใช้วัตถุดิบอย่างเหมาะสม เกื้อกูลต่อทรัพยากรธรรมชาติและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เป็นการสร้างธรรมาภิบาลและความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งสะท้อนถึงการใช้อยู่อาศัยทรัพยากรธรรมชาติในการผลิตและบริการอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน รวมถึงการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้กลับคืนมาเพื่อเป็นสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจ เป็นแหล่งอาหารและแหล่งรายได้ที่สำคัญในการดำรงชีวิตของประชาชนโดยเฉพาะคนยากจนซึ่งมีวิถีชีวิตพึ่งพิงอยู่กับทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนลดภัยพิบัติทางธรรมชาติ อันเนื่องมาจากมีความสมดุลของระบบนิเวศ คนสามารถอยู่ร่วมกับธรรมชาติได้อย่างกลมกลืน มีความมั่นคงในการดำรงชีวิต

3) เศรษฐกิจสีเขียวปล่อยคาร์บอนต่ำ ส่งผลต่อการยกระดับคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขอนามัยที่ดีของประชาชน นำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิต ลดความยากจนที่เกิดจากปัญหาสุขภาพ การพัฒนาไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวเน้นกระบวนการผลิตที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม กระบวนการผลิตที่มีประสิทธิภาพใช้เทคโนโลยีการผลิตที่สะอาดซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งในการป้องกันมลพิษ (Pollution prevention) หรือลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ควบคู่ไปกับการพัฒนาศักยภาพในการผลิตโดยการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงกระบวนการผลิตหรือผลิตภัณฑ์เพื่อให้เกิดการใช้วัตถุดิบ พลังงาน และทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เกิดของเสียน้อยที่สุด รวมถึงการเปลี่ยนแปลงวัตถุดิบ การใช้ซ้ำ และการนำกลับมาใช้ใหม่ ซึ่งเป็นการลดมลพิษที่แหล่งกำเนิดตลอดจนช่วยลดความเสี่ยงของวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิต ลดการสูญเสียในกระบวนการผลิต และลดต้นทุนการผลิตต่อหน่วย นอกจากนี้การลดมลพิษ ปล่อยคาร์บอนต่ำ จะส่งผลต่อการยกระดับคุณภาพสิ่งแวดล้อมและเสริมสร้างสุขอนามัยที่ดีของประชาชน ทำให้ประชาชนมีความเสี่ยงต่อ

² การผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืนในประเทศไทย ; เอกสาร online เว็บไซต์ <http://sustain-production.com/>

โรคภัยไข้เจ็บที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศและโรคที่เกิดจากสารพิษสารเคมีต่าง ๆ ลดลง อันนำไปสู่การลดค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลและสามารถนำเงินไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านอื่น ๆ ได้เพิ่มขึ้น และการมีสุขภาพที่ดีก็มีความพร้อมในการทำงานสร้างรายได้ให้กับตนเองและครอบครัวเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นต่อไป

4) **เศรษฐกิจสีเขียวเน้นการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน ลดการบริโภคที่ฟุ่มเฟือย จึงนำไปสู่การลดความยากจน และลดปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองและสังคมที่เกิดจากการแย่งชิงทรัพยากร** การพัฒนาไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวไม่เพียงแต่มีการผลิตที่ยั่งยืนเท่านั้นแต่ยังรวมถึงการบริโภคที่ยั่งยืนควบคู่กันไปด้วย ซึ่ง**การผลิตที่ยั่งยืน** ประกอบด้วย การเลือกใช้วัตถุดิบที่ไม่เป็นกากของเสียที่ทำลายสิ่งแวดล้อม การใช้วัตถุดิบอย่างมีประสิทธิภาพและไม่สิ้นเปลือง การพัฒนาเทคโนโลยีและทรัพยากรมนุษย์ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และการเลือกใช้เทคโนโลยีที่สะอาดและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการบริหารจัดการกระบวนการผลิตที่มีประสิทธิภาพเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการผลิต ส่วน**การบริโภคที่ยั่งยืน**เป็นรูปแบบการใช้พลังงาน/แร่ธาตุ/การใชยานพาหนะที่เหมาะสม มีประสิทธิภาพและประหยัด มีการเลือกใช้สินค้าและบริการโดยกระบวนการผลิตที่ไม่ทำลายสภาพแวดล้อม วัตถุดิบหรือองค์ประกอบของสินค้าและบริการไม่เป็นพิษต่อสิ่งแวดล้อม และการลดของเสียหรือกากจากการบริโภค ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการบริโภคที่ยั่งยืนคือ การบริโภคอย่างพอดี พอประมาณ ตามความจำเป็นพื้นฐานที่นำมาซึ่งคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยคำนึงถึงความสามารถที่รองรับได้ของระบบนิเวศ ซึ่งก่อให้เกิดความสมดุลระหว่างความสุขในการดำเนินชีวิตที่สามารถพึ่งตนเองได้ มีการแบ่งปันให้กับสังคมรอบข้าง และการรักษาสถาบันทรัพยากรให้สามารถใช้ในกิจกรรมการผลิตและบริการอย่างต่อเนื่องไปถึงคนรุ่นอนาคต อันจะนำไปสู่การลดความยากจน และลดปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองและสังคมที่เกิดจากการแย่งชิงทรัพยากร

5) **เศรษฐกิจสีเขียวเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเอื้อประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ ส่งผลกระทบต่อการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม** การพัฒนาไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวเน้นการพัฒนาที่เอื้อประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ของประเทศ ซึ่งสะท้อนถึงการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาไปสู่ประชาชนส่วนใหญ่อย่างทั่วถึงซึ่งรวมถึงผู้ด้อยโอกาสในสังคมได้รับประโยชน์จากการพัฒนาไปพร้อมกันด้วย จึงส่งผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติจริง การขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำตามเงื่อนไขและกรอบแนวคิดเศรษฐกิจสีเขียวดังกล่าวต้องใช้ระยะเวลายาวนานแตกต่างกันในแต่ละประเทศ ซึ่งขึ้นอยู่กับเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ เงื่อนไขทางสังคม เงื่อนไขทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเงื่อนไขสภาพแวดล้อมของแต่ละประเทศที่เผชิญอยู่ในปัจจุบันจะมีส่วนช่วยสนับสนุนผลักดันหรือจะเป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนาประเทศไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำมากน้อยแค่ไหน แต่สำหรับประเทศไทยนั้น คงต้องใช้ระยะเวลายาวนานพอสมควร ที่ผ่านมามีโครงสร้างการผลิตและบริการของไทยใช้ทรัพยากรเป็นฐานหลักและใช้อย่างสิ้นเปลือง ไม่คุ้มค่า ประกอบกับกระแสการบริโภคแบบวัตถุนิยมยังทำให้คนเกิดความต้องการบริโภคมมากขึ้น มีการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลืองจนไม่สามารถเกิดหรือสร้างขึ้นใหม่ทันกับความต้องการใช้ได้ ซึ่งความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในปัจจุบันจะกลายเป็นต้นทุนการผลิตและการบริโภคในอนาคต เนื่องจากคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว อาทิ มลพิษในอากาศ น้ำเสีย ความเสื่อมโทรมของคุณภาพดิน และสารพิษและกากของเสียที่สะสมขึ้นอย่างรวดเร็ว จะมีผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อคุณภาพของปัจจัยการผลิต เช่น

สุขภาพของแรงงาน คุณภาพดิน คุณภาพน้ำ และความสะอาดของอากาศ ซึ่งล้วนแต่มีผลต่อเนื่องต่อคุณภาพวัตถุดิบที่จะใช้สำหรับการผลิตสินค้าและบริการ ต้นทุนการผลิตที่เพิ่มขึ้นเพื่อพัฒนาคุณภาพปัจจัยการผลิตทำให้จำเป็นต้องเพิ่มการใช้ปัจจัยประมาณของรัฐในการจัดการและฟื้นฟูภาวะแวดล้อม ซึ่งย่อมจะมีผลกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาประเทศด้านอื่น ๆ ซึ่งในที่สุดแล้วจะกลายเป็นภาระภาษีของประชาชนไม่ว่าจะเป็นภาษีทางตรงหรือทางอ้อม

ดังนั้น เพื่อให้ประเทศไทยพัฒนาไปสู่เศรษฐกิจสีเขียว สังคมคาร์บอนต่ำในอนาคต และเพื่อให้ทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกลับมาเป็นฐานในการพัฒนาประเทศได้อีกครั้งหนึ่ง จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนแบบแผนการบริโภคและแบบแผนการผลิตทั้งในภาคอุตสาหกรรม เกษตร และบริการ ให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งจำเป็นต้องเร่งปลูกจิตสำนึกและสร้างค่านิยมใหม่เรื่องการบริโภคอย่างพอเพียง สร้างความรู้และความเข้าใจแก่สาธารณชนเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการบริโภคของคนในสังคมให้มุ่งสู่ความยั่งยืนมากขึ้น สร้างอุปสงค์ในสินค้าและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ในระยะการเปลี่ยนผ่านการพัฒนาไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวสังคมคาร์บอนต่ำจะต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบคุ้มครองทางสังคมเพื่อรองรับกลุ่มเปราะบางคนจน ผู้ด้อยโอกาส และผู้ที่ได้รับผลกระทบทางลบจากการพัฒนาไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวเพื่อให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้ในสังคม พร้อมทั้งให้การสนับสนุนด้านความรู้และการพัฒนาทักษะฝีมือที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

5.3.2 ความก้าวหน้าการพัฒนาไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำของประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมา การขับเคลื่อนผลักดันการพัฒนาประเทศไปสู่เส้นทางเศรษฐกิจสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำของภาครัฐยังดำเนินการไม่เต็มที่ ประกอบกับธุรกิจภาคเอกชนเองยังไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการพัฒนาธุรกิจของตนเองเพื่อมุ่งไปสู่เศรษฐกิจสีเขียว จึงทำให้ภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรมที่มีการพัฒนาเปลี่ยนผ่านไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำมีการพัฒนาก้าวหน้าไปได้น้อย

1) การพัฒนาไปสู่เกษตรสีเขียว ยังดำเนินการได้น้อย เนื่องจากเกษตรกรส่วนใหญ่มีการศึกษาระดับประถมศึกษาซึ่งยากต่อการพัฒนาทักษะความรู้และการรับเทคโนโลยีใหม่ ๆ ประกอบกับการสร้างองค์ความรู้และการถ่ายทอดเทคโนโลยีอย่างแท้จริงไม่สามารถจูงใจให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนการผลิตมาสู่มาตรฐาน GAP รวมทั้งขาดแคลนบุคลากรที่มีประสบการณ์และความรู้ในการแนะนำให้ความรู้และการตรวจรับรอง นอกจากนี้การเข้าสู่ระบบ GAP ทำให้ต้นทุนการผลิตของเกษตรกรรายย่อยสูงขึ้น ในขณะที่ราคาผลผลิตในระบบ GAP ที่เกษตรกรได้รับยังไม่จูงใจ และสินค้ายังไม่แพร่หลายในตลาดทั่วไป

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับแรกๆ การผลิตในภาคเกษตรมีการเจริญเติบโตค่อนข้างดีเนื่องจากความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรและความเหมาะสมเชิงกายภาพในการทำการเกษตร มีแรงงานจำนวนมากและมีทักษะในการทำเกษตร แต่จากสภาพการผลิตที่ต้องอาศัยปัจจัยทางธรรมชาติ เช่น ดินฟ้าอากาศ ปริมาณน้ำฝน เป็นสำคัญ ความแปรปรวนของปัจจัยเหล่านี้ทำให้เกิดฝนแล้ง น้ำท่วม ศัตรูพืช โรคแมลงระบาด มีผลต่อการเจริญเติบโตของภาคเกษตร นอกจากนี้ เมื่อเศรษฐกิจไทยมีความเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจภายนอกมากขึ้น ส่งผลให้ไทยเปิดรับเทคโนโลยีจากต่างประเทศและมีการผลิตแบบอุตสาหกรรมมากขึ้น การผลิตนอกภาคเกษตรโดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมและบริการ จึงเริ่มขยายตัวค่อนข้างเร็วและในอัตราที่สูงกว่าภาคเกษตรที่แม้ยังคงขยายตัวได้อย่างต่อเนื่องแต่เป็นไปในอัตราที่ช้ากว่า ส่งผลให้โครงสร้างการผลิตของ

ประเทศเปลี่ยนไป และทำให้สัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศภาคเกษตร (GDP ภาคเกษตร) ต่อ GDP ลดลง

ภาคเกษตรมีแนวโน้มจะประสบกับปัญหาเชิงโครงสร้าง เนื่องจากการเพิ่มพื้นที่การเกษตรมาถึงจุดอิ่มตัวแล้ว ขณะที่แรงงานภาคเกษตรเริ่มมีอายุสูงขึ้นและมีจำนวนที่ลดลง ทักษะในการผลิตของเกษตรกรส่วนใหญ่ยังเป็นแบบดั้งเดิมและปรับเปลี่ยนไปสู่การผลิตแบบเกษตรสมัยใหม่ได้ช้า ผลผลิตทางการผลิตของภาคเกษตรแทบจะไม่มีเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นเลยในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมา แม้ว่าประเทศไทยจะยังเป็นผู้ส่งออกสินค้าเกษตรแต่ประสิทธิภาพการผลิตของภาคเกษตรได้รับผลกระทบจากฐานทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม ระบบการผลิตภาคเกษตรยังต้องพึ่งพิงปัจจัยการผลิตจากต่างประเทศทำให้มีต้นทุนการผลิตสูง ขณะที่พื้นที่การเกษตรมีจำกัดและถูกใช้ไปเพื่อกิจการอื่น รวมทั้งมีปัญหาวางตลาดอาศัยช่องว่างของกฎหมายเข้ามาครอบครองที่ดินเกษตรกรรม ส่งผลให้คนไทยสูญเสียสิทธิการครอบครองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ดังนั้นแนวทางพัฒนาการเกษตรต่อไปจะต้องปรับปรุงและแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อสร้างความเจริญเติบโตและความมั่นคงในการประกอบอาชีพเกษตรอย่างยั่งยืนต่อไป

ในการพัฒนาประเทศไปสู่การเติบโตสีเขียวในภาคเกษตร ต้องให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินกิจกรรมทางการเกษตรไปสู่กระบวนการผลิตที่ลดการทำลายสิ่งแวดล้อมและการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หรือ**แนวทางการพัฒนาการปฏิบัติทางการเกษตรที่ดี (Good Agriculture Practices : GAP)** และระบบการเกษตรที่ยั่งยืน เนื่องจากระบบการผลิตทางการเกษตรที่เน้นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและปัจจัยการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ ลดการใช้สารเคมีหรือไม่ใช้เลย เพื่อลดการทำลายสิ่งแวดล้อมและฐานทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ ขณะเดียวกันยังเป็นกระบวนการและแนวทางที่คำนึงถึงความสมดุลของระบบนิเวศ สังคม และสิ่งแวดล้อม และกลมกลืนกับวิถีชีวิตตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

การปฏิบัติทางการเกษตรที่ดี (GAP) เป็นระบบการจัดการคุณภาพด้านการผลิตทางการเกษตรที่สามารถควบคุมการผลิตทั้งระบบ มีการลดการใช้สารเคมีและการดูแลอย่างเป็นระบบ ภายใต้ความคุ้มค่า มีการใช้ทรัพยากรที่เกิดประโยชน์สูงสุด โดยไม่ทำให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อเป้าหมายในการผลิตสินค้าที่มีความปลอดภัย ปราศจากการปนเปื้อนของสารเคมีกำจัดศัตรูพืชและจุลินทรีย์ที่ก่อให้เกิดโรคกับผู้บริโภค จึงนับเป็นแนวทางการปฏิบัติที่มีรูปแบบในการควบคุมกระบวนการผลิตที่สามารถเสริมสร้างความปลอดภัยให้แก่ผู้ผลิตผู้บริโภค และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพได้อย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งยังเป็นแนวทางที่มีความสอดคล้องกับกรอบแนวคิดของการเติบโตสีเขียวที่มุ่งเน้นการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมใดๆ ที่ไม่ส่งผลเชิงลบในการทำให้สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรเสื่อมโทรมลงจนเป็นปัจจัยขัดขวางการดำรงชีพของสิ่งมีชีวิต ชุมชน และการเติบโตของสังคมและเศรษฐกิจโดยรวม

ทั้งนี้ความเชื่อมโยงระหว่าง GAP และการเติบโตสีเขียว นั้น มีความเกี่ยวเนื่องกันโดยตรงภายใต้กระบวนการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน โดยที่กระบวนการผลิตตามมาตรฐาน GAP มีการควบคุมการใช้ปุ๋ยเคมีและสารเคมีในอัตราที่เหมาะสม และให้ความสำคัญกับระยะเวลาในการเก็บเกี่ยวที่ปลอดภัยจากสารเคมีตกค้าง ส่งผลให้กระบวนการผลิตสินค้าเกษตรตามมาตรฐาน GAP สามารถลดต้นทุนการผลิตอันเนื่องมาจากการใช้ปุ๋ยเคมีและสารเคมีที่เกินความจำเป็นลงได้อย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งยังเป็นแนวปฏิบัติที่ก่อให้เกิดสารเคมีเพื่อการเกษตรตกค้างสะสมอยู่ในธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมน้อย ซึ่งหากการดำเนินกิจกรรมทางการเกษตรในระดับฟาร์มทั่วประเทศสามารถนำแนวมาตรฐาน GAP มาใช้ได้อย่างกว้างขวางแล้ว ย่อมส่งผลให้ระดับความเข้มข้นของสารเคมีทางการเกษตรที่ตกค้างในระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมเจือจางลดลงอยู่

ในระดับที่ธรรมชาติสามารถรองรับและฟื้นตัวกลับสู่ความอุดมสมบูรณ์ได้ดั้งเดิม รวมทั้งยังส่งผลดีต่อสังคม/ชุมชน และสุขอนามัยของเกษตรกร ซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญในภาคการเกษตรให้มีความเป็นอยู่ที่ปลอดภัยจากอันตรายอันเนื่องมาจากการใช้สารเคมีมากขึ้น จะเห็นได้ว่า เป้าหมายของการปฏิบัติตาม มาตรฐาน GAP มีความสอดคล้องและส่งเสริมการพัฒนาภาคการผลิตทางเกษตรทั้งระบบสู่การเติบโตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งสอดคล้อง หรืออาจกล่าวได้ว่ามีเป้าหมายเดียวกันกับการเติบโตสีเขียว

การผลักดันการพัฒนาภาคเกษตรตามการปฏิบัติการเกษตรที่ดี (GAP) ที่ผ่านมา
ดำเนินงานได้น้อย แม้ว่าหน่วยงานต่างๆ ให้ความสำคัญและได้มีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2546 อาทิ การส่งเสริมการเพาะปลูก การอบรมให้ความรู้ และการตรวจรับรอง เพื่อตอบสนองต่อนโยบายการยกระดับการผลิตในภาคการเกษตรให้มีคุณภาพมาตรฐานและความปลอดภัยมากขึ้น นอกจากนี้ การส่งเสริมให้เกษตรกรหันมาผลิตตามการปฏิบัติการเกษตรที่ดี(GAP) ยังส่งผลให้ภาคเกษตรเกิดการพัฒนาไปสู่การเติบโตสีเขียวมากขึ้น ทั้งในด้านการรักษาฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีความสมบูรณ์ การลดผลกระทบต่อสุขภาพจากการใช้สารเคมี และการบริโภคอาหารที่ปลอดภัย อย่างไรก็ตาม การผลักดัน GAP ยังดำเนินการได้น้อย โดยในปี 2554 มีจำนวนเกษตรกรที่ได้รับการตรวจสอบและรับรองแหล่งผลิตพืชในระบบ GAP 124,075 ราย และจัดทำใบรับรองการผลิตข้าว 19,372 ใบ ขณะที่ฟาร์มเลี้ยงสัตว์น้ำและฟาร์มเลี้ยงปศุสัตว์ได้รับการตรวจประเมินรับรองตามเกณฑ์มาตรฐาน GAP จำนวน 32,329 และ 21,442 ฟาร์ม ตามลำดับ ส่วนด้านมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับระบบการปฏิบัติการทางการเกษตรที่ดี โดยสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ ได้ดำเนินการจัดทำมาตรฐานสินค้าเกษตร (มกษ.) และประกาศใช้เป็นมาตรฐานของประเทศตั้งแต่ปี 2546-2553 แล้วจำนวน 169 เรื่อง โดยมีมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับระบบการปฏิบัติการทางการเกษตรที่ดี (GAP) ทั้งในด้านพืช ปศุสัตว์ ประมง ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการนำไปประยุกต์ใช้เพื่อการอ้างอิง ตรวจสอบ และรับรองอย่างกว้างขวาง³

ตาราง 5.1 การตรวจสอบและรับรองคุณภาพสินค้าเกษตร ปี 2553-2555

	2553	2554	2555
จำนวนเกษตรกรที่ได้รับการตรวจสอบและรับรองแหล่งผลิตพืชในระบบ GAP (ราย)	159,445 (ก.ย.53)	124,075 (ก.ย.54)	90,065 (ก.ค.55)
จัดทำใบรับรองการผลิตข้าว (ใบ)	14,776	19,372	-
ตรวจประเมินฟาร์มประมงตามเกณฑ์มาตรฐาน (ฟาร์ม)	27,044	32,329	23,098
ตรวจประเมินฟาร์มปศุสัตว์ตามเกณฑ์มาตรฐาน (ฟาร์ม)	25,783	21,442	13,837

ที่มา : กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

³ มาตรฐานการปฏิบัติทางการเกษตรที่ดียังมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น ความต้องการใช้มาตรฐาน GAP เป็นรายชนิดสินค้าเกษตรที่มีจำนวนมากและเกณฑ์กำหนดที่ไม่สามารถระบุได้มาก หรือรูปแบบแบบของมาตรฐานในบางกรณีที่ไม่เหมาะสมกับการนำไปใช้โดยตรงเพื่อการรับรอง เป็นต้น ขณะที่ภาคธุรกิจในประเทศคู่ค้าสำคัญของไทย เช่น สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และจีน ได้ใช้มาตรฐาน Global GAP และกำหนดเป็นเงื่อนไขทางการค้า ซึ่งเป็นที่ยอมรับในนานาประเทศ อย่างไรก็ตาม สืบเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 11 พฤษภาคม 2553 เรื่องการถ่ายโอนภารกิจการตรวจสอบรับรองแก่ภาคเอกชนทำให้ต้องมีการปรับแนวทางการนำมาตรฐานไปใช้ให้เหมาะสมกับการตรวจรับรองโดยหน่วยรับรองภาคเอกชนในอนาคต มกษ. จึงได้มีการดำเนินการปรับปรุงรูปแบบและแนวทางการจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติทางการเกษตรที่ดี (GAP) ทั้งพืช ประมง และปศุสัตว์ รวมทั้งแนวทางการจัดทำคู่มือการนำมาตรฐานไปใช้ในการส่งเสริมแก่เกษตรกร และการตรวจรับรองเกษตรกร

ทั้งนี้ การผลักดันการพัฒนาภาคเกษตรตามการปฏิบัติการเกษตรที่ดี (GAP) ที่ดำเนินงานได้น้อยดังกล่าว เป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดที่ไม่เอื้อให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิตไปสู่การปฏิบัติการเกษตรที่ดี (GAP) ดังนี้

(1) เกษตรกรส่วนใหญ่มีการศึกษาระดับประถมศึกษาซึ่งยากต่อการพัฒนาทักษะความรู้และการรับเทคโนโลยีใหม่ๆ ประกอบกับการสร้างองค์ความรู้และการถ่ายทอดเทคโนโลยีอย่างแท้จริงไม่สามารถจูงใจให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนการผลิตมาสู่มาตรฐาน GAP ทั้งนี้รวมถึงการให้คำแนะนำในด้านต่างๆ และระบบการเรียนการสอนที่ไม่ได้มีการให้ความรู้ที่ถูกต้องของประโยชน์ที่จะได้รับจากการปรับเปลี่ยน ดังนั้นจึงเป็นปัจจัยที่ทำให้ เกษตรกรขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับ GAP ที่ถูกต้อง และเกษตรกรไม่เห็นประโยชน์จากการปฏิบัติตามระบบการผลิต GAP จึงส่งผลกระทบโดยตรงต่อการขับเคลื่อนและขยายผล GAP ในวงกว้าง ซึ่งผลจากการสัมภาษณ์เกษตรกรผู้ปลูกผัก จำนวน 60 ราย (โครงการประเมินผลยุทธศาสตร์ความปลอดภัยด้านอาหาร, กระทรวงเกษตรฯ. 2550) พบว่าเกษตรกรร้อยละ 55 ไม่สนใจปฏิบัติตามระบบการผลิต GAP เนื่องจากส่วนใหญ่เห็นว่าหากไม่ผลิตตาม GAP ก็จำหน่ายผลผลิตได้ตามปกติ ขณะที่ราคาขายผลผลิตทางการเกษตรที่ผลิตตามมาตรฐาน GAP ไม่แตกต่างและจูงใจให้เกษตรกรหันมาปรับมาตรฐานการผลิตตาม GAP นอกจากนี้เกษตรกรยังไม่มีความรู้ ความเข้าใจในขั้นตอนการปฏิบัติตามระบบการผลิต GAP ที่ชัดเจน

(2) ขาดแคลนบุคลากรที่มีประสบการณ์และความรู้ในการแนะนำให้ความรู้และการตรวจรับรอง โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ที่มีความรู้อย่างแท้จริงในการแนะนำให้ความรู้แก่เกษตรกร รวมทั้งเจ้าหน้าที่ในการไปดำเนินการตรวจสอบในฟาร์ม ส่งผลให้การปรับระบบการผลิตให้เข้าสู่ระบบการจัดการคุณภาพที่เป็นการปฏิบัติที่ดีทางการเกษตร(GAP)มีการขยายผลอย่างล่าช้า มีการออกใบรับรอง GAP ให้กับเกษตรกรไม่รวดเร็วและต่อเนื่อง ทำให้เกษตรกรขาดแรงจูงใจและความสนใจในการปฏิบัติตามมาตรฐาน GAP โดยผลจากการสัมภาษณ์เกษตรกรผู้ปลูกผลไม้ จำนวน 51 ราย ภายใต้การศึกษาในโครงการประเมินผลยุทธศาสตร์ความปลอดภัยด้านอาหาร พบว่า เกษตรกรร้อยละ 66.7 เห็นว่าภาครัฐไม่มีการส่งเสริมให้ปฏิบัติตามระบบมาตรฐาน GAP รวมทั้งการได้รับความรู้เรื่องการใช้สารเคมีจากเจ้าหน้าที่/หน่วยงานภาครัฐมีเพียงร้อยละ 5.3 เท่านั้น

(3) การเข้าสู่ระบบ GAP ทำให้ต้นทุนการผลิตของเกษตรกรรายย่อยสูงขึ้น เนื่องจากการดำเนินการตามระบบมาตรฐาน GAP ต้องมีการจัดเก็บปัจจัยการผลิต สารเคมีการเกษตร และปุ๋ยเคมี ที่ถูกต้องตามหลักสัญลักษณ์ที่กำหนดในสถานที่หรือโรงจัดเก็บรักษา ทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่ซึ่งเป็นเกษตรกรรายย่อย ต้องปันพื้นที่การเกษตรที่มีอยู่อย่างจำกัดไปดำเนินการจัดสร้างสถานจัดเก็บสารเคมีดังกล่าวเพื่อความปลอดภัย ซึ่งจากการสัมภาษณ์เกษตรกรผู้ปลูกผลไม้ภายใต้โครงการประเมินผลยุทธศาสตร์ความปลอดภัยด้านอาหาร พบว่า เกษตรกรร้อยละ 40.0 มีความคิดเห็นว่าการผลิตตามระบบมาตรฐาน GAP ทำให้ต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้น เนื่องจากในกระบวนการก่อให้เกิดจากการเพิ่มปัจจัยการผลิต ค่าใช้จ่ายในการเข้าร่วมการฝึกอบรม และแรงงานที่ต้องดูแลเอาใจใส่ในขั้นตอนการปฏิบัติต่าง ๆ เพิ่มขึ้น

(4) ราคาผลผลิตในระบบ GAP ที่เกษตรกรได้รับไม่จูงใจ โดยราคาจำหน่ายผลิตภัณฑ์การเกษตรที่ผลิตตามระบบมาตรฐาน GAP ที่เกษตรกรได้รับไม่สอดคล้องกับกระบวนการผลิตที่ต้องควบคุมในทุกขั้นตอนเพื่อให้ได้สินค้าที่มีคุณภาพสูงขึ้น ส่งผลให้เกษตรกรโดยเฉพาะผู้ผลิตพืชผัก ขาดแรงจูงใจในการร่วมงานและขยายผลการดำเนินงานตามระบบ GAP ขณะที่สินค้ากลุ่มอื่น ๆ เช่น ปศุสัตว์และประมงสามารถส่งเสริมและให้การรับรองได้ทั่วถึงมากกว่า ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลเนื่องมาจากแรงกดดันของผู้ซื้อใน

ต่างประเทศที่ต้องการสินค้าที่ผ่านการรับรองมาตรฐาน ประกอบกับการปฏิบัติตามมาตรฐาน GAP เป็นแนวปฏิบัติที่อยู่บนพื้นฐานความสมัครใจของเกษตรกรเป็นหลัก ซึ่งยังไม่ใช่มาตรการบังคับที่ทุกคนต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด⁴

(5) **สินค้าคุณภาพตามมาตรฐาน GAP ยังไม่แพร่หลายในตลาดทั่วไป** แม้ว่า การดำเนินการตามมาตรฐาน GAP จะมีการใช้เครื่องหมาย “Q” ซึ่งออกโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อเป็นการรับรองสินค้าเกษตรที่มีคุณภาพการผลิตที่ปลอดภัยแก่ผู้บริโภค โดยได้มีการประชาสัมพันธ์เครื่องหมายดังกล่าวผ่านสื่อต่าง ๆ ให้เป็นที่รู้จักของประชาชนอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม พบว่าตลาดสินค้าปลอดภัยจากสารเคมีตามมาตรฐาน GAP ในประเทศยังมีขอบเขตอยู่ในวงจำกัด โดยมีสินค้าวางจำหน่ายเฉพาะในห้างสรรพสินค้าและร้านค้าปลีกค้าส่งสมัยใหม่เท่านั้น ทำให้ผู้บริโภคส่วนใหญ่ในประเทศไม่สามารถเข้าถึงและมีโอกาสในการบริโภคสินค้าได้ทั่วไป จึงเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ตลาดสินค้าเกษตรที่มีเครื่องหมายคุณภาพยังไม่สามารถขยายผลการดำเนินงานให้เป็นที่รู้จักของผู้บริโภคได้อย่างกว้างขวางเท่าที่ควร

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาภาคเกษตรตามการปฏิบัติการเกษตรที่ดี (GAP) ให้มีการขยายผลการดำเนินงานกว้างขวางมากขึ้นนั้น จะต้องให้ความสำคัญทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภคไปพร้อม ๆ กัน โดยมีปัจจัยสำคัญที่เอื้อต่อความสำเร็จ ดังนี้

ด้านผู้ผลิต : เกษตรกรมีความขยัน อดทน ขวนขวายใฝ่รู้และกระตือรือร้นในการประกอบอาชีพ ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญต่อความสำเร็จในการดำเนินงานเพื่อพัฒนา GAP และระบบการผลิตในระดับฟาร์มของเกษตรกรเองให้ดีขึ้น ประกอบกับการกระตุ้นและสร้างความตระหนักแก่เกษตรกรให้เห็นความสำคัญและประโยชน์จากการปรับเปลี่ยนระบบการผลิตสู่ระบบ GAP อาทิ ทำให้เกิดความปลอดภัยต่อสุขภาพของเกษตรกรและผู้บริโภคซึ่งอาจเป็นลูกหลานของเกษตรกรที่ใช้ชีวิตในเมือง สิ่งแวดล้อมดีขึ้น การลดต้นทุนในระยะยาว รวมทั้งการพัฒนาองค์ความรู้และความเข้าใจของเกษตรกรในเทคนิคและการจัดการเข้าสู่ระบบ GAP ที่ถูกต้อง นอกจากนี้ การยกระดับราคาสินค้าเกษตรที่ผลิตผ่านการรับรองจากระบบ GAP ให้มีความแตกต่างจากสินค้าเกษตรทั่วไป เป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรปรับระบบการผลิตเข้าสู่ระบบ GAP มากขึ้น

ด้านผู้บริโภค : สร้างความรู้ความเข้าใจและกระตุ้นความต้องการบริโภคสินค้าคุณภาพของผู้บริโภค กระแสความต้องการบริโภคสินค้าปลอดภัยของผู้บริโภค จะเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยกระตุ้นให้ผู้ผลิตหันมาสนใจผลิตสินค้า GAP มากขึ้นในอนาคต และมีการขยายตัวของสินค้า GAP มากขึ้น

2) **การพัฒนาไปสู่อุตสาหกรรมสีเขียว (Green industry) ทำให้ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน คนงานมีความปลอดภัย แต่ยังพัฒนาก้าวหน้าไปได้น้อย**

อุตสาหกรรมสีเขียว หมายถึง “อุตสาหกรรมที่ยึดมั่นในการประกอบกิจการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยมุ่งเน้นการพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง และความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ทั้งภายในและภายนอกองค์กร ตลอดห่วงโซ่อุปทาน” ประเทศไทยมุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable development) ตามที่ได้ให้สัตยาบันรับรองปฏิญญา โจฮันเนสเบิร์ก เมื่อปี

⁴ อย่างไรก็ตาม ขณะนี้ได้มีพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ.2551 ออกมาใช้แล้ว ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับบทบาทของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่า จะนำระบบ GAP ไปเป็นข้อกำหนดที่ต้องปฏิบัติในอนาคตหรือไม่ อย่างไรต่อไป

2545 และปณิธานว่าด้วยอุตสาหกรรมสีเขียว เมื่อปี 2552 กระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยจึงได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อสิ่งแวดล้อมและสังคม โดยดำเนินการในเชิงรุกมุ่งเน้นในการส่งเสริมและพัฒนาภาคอุตสาหกรรมให้เติบโตและพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อให้เป็นรูปธรรมจึงได้เริ่มโครงการอุตสาหกรรมสีเขียว (Green industry) ขึ้นเพื่อส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมให้มีการประกอบการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและสังคม ส่งผลให้ภาคอุตสาหกรรมมีภาพลักษณ์ที่ดี น่าเชื่อถือ และประชาชนไว้วางใจ และเกิดการสร้างเศรษฐกิจสีเขียว ซึ่งจะก่อให้เกิดผลิตภัณฑ์มวลรวมสีเขียวของประเทศ (Green GDP) มีมูลค่าสูงขึ้นด้วย

การพัฒนาสู่การเป็นอุตสาหกรรมสีเขียวมี 5 ระดับ กระทรวงอุตสาหกรรมได้ผินักกำลังกับทุกหน่วยงานของกระทรวงอุตสาหกรรมและสถาบันเครือข่าย โดยเฉพาะสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดและนิคมอุตสาหกรรมทั่วประเทศ ส่งเสริมให้สถานประกอบการทั่วประเทศใส่ใจในการดำเนินธุรกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องสู่การเป็นอุตสาหกรรมสีเขียวใน 5 ระดับ ได้แก่ **ระดับที่ 1 ความมุ่งมั่นสีเขียว** (Green commitment) คือความมุ่งมั่นที่จะลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและมีการสื่อสารภายในองค์กรให้ทราบโดยทั่วกัน **ระดับที่ 2 ปฏิบัติการสีเขียว** (Green activity) คือการดำเนินกิจกรรมเพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้สำเร็จตามความมุ่งมั่นที่ตั้งไว้ **ระดับที่ 3 ระบบสีเขียว** (Green system) คือการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ มีการติดตาม ประเมินผล และทบทวนเพื่อการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการได้รับรางวัลด้านสิ่งแวดล้อมที่เป็นที่ยอมรับ และการรับรองมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ **ระดับที่ 4 วัฒนธรรมสีเขียว** (Green culture) คือการที่ทุกคนในองค์กรให้ความร่วมมือร่วมใจดำเนินงาน อย่างเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมในทุกด้านของการประกอบกิจการ จนกลายเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมองค์กร และ **ระดับที่ 5 เครือข่ายสีเขียว** (Green network) คือการแสดงถึงการขยายเครือข่ายตลอดห่วงโซ่อุปทานสีเขียว โดยสนับสนุนให้คู่ค้าและพันธมิตรเข้าสู่กระบวนการรับรองอุตสาหกรรมสีเขียวด้วย

หัวใจสำคัญของโครงการต่าง ๆ ของกระทรวงอุตสาหกรรม ต้องการให้การเติบโตทางเศรษฐกิจของภาคธุรกิจอุตสาหกรรมมีความสอดคล้องกับศักยภาพและความเป็นไปได้ของระบบนิเวศรวมทั้งความผาสุกของสังคม ตัวอย่างเช่น การอนุรักษ์พลังงานในกระบวนการผลิต การใช้ทรัพยากรให้คุ้มค่าโดยใช้หลัก 3Rs (Reduce : การลดการใช้ Reuse : การใช้ซ้ำ Recycle : การนำกลับมาใช้ใหม่) และ Clean Technology การพัฒนาประสิทธิภาพการผลิต (Green productivity) การออกแบบผลิตภัณฑ์รักษ์สิ่งแวดล้อม (Eco design – Eco product) การให้การรับรองผลิตภัณฑ์ ฉลากเขียว (Green label หรือ Eco-label) การศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์ (LCI-LCA) การลดมลพิษ และการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เป็นต้น ซึ่งโครงการต่าง ๆ เหล่านี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการดำเนินงานเชิงรุกด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ผู้ประกอบการสามารถเข้าร่วมได้ เพื่อพัฒนาให้การประกอบกิจการเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น

อุตสาหกรรมสีเขียว ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน คนงานมีความสุขและมีความสุขกับการทำงานในสภาพแวดล้อมที่ดี การเป็นอุตสาหกรรมสีเขียว ทำให้การใช้วัตถุดิบ น้ำ และพลังงานลดลง มลพิษและของเสียที่เกิดขึ้นลดลง เกิดความปลอดภัยในการทำงาน ซึ่งนอกจากอุตสาหกรรมจะได้รับประโยชน์จากการประกอบกิจการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมโดยตรงแล้ว ยังส่งผลให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชนโดยรอบดีขึ้นอีกด้วย โดยอุตสาหกรรมสีเขียวทำให้ 1) ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน ลดข้อร้องเรียนจากผลกระทบจากการประกอบกิจการโรงงาน ลดความเสี่ยงในการรับผิดชอบในอนาคต 2) เกิดภาพลักษณ์ และทัศนคติที่ดีต่ออุตสาหกรรมที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้

เกิดความเข้าใจที่ดีและการยอมรับระหว่างอุตสาหกรรมและชุมชนที่อยู่โดยรอบ 3) ชุมชนโดยรอบได้รับความเป็นธรรม เข้าถึงโอกาสในการมีชีวิตที่ดีขึ้นจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในชุมชนจากการเกิดอุตสาหกรรมสีเขียว 4) เกิดการสร้างงานและการจ้างงานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้น มีการว่าจ้างแรงงานที่เป็นธรรม คนงานมีความปลอดภัยและมีความสุขกับการทำงานในสภาพแวดล้อมที่ดี 5) ลดการใช้ทรัพยากรและพลังงาน ประหยัดต้นทุน สร้างโอกาสในการแข่งขัน และ 6) สร้างโอกาสทางการตลาดโดยเน้นประเด็น “สีเขียว” ของผลิตภัณฑ์และกระบวนการผลิต

ทั้งนี้ **สิทธิประโยชน์เบื้องต้น** ที่ผู้ประกอบการสามารถขอรับสิทธิประโยชน์จากกระทรวงอุตสาหกรรมผ่านหน่วยงานที่รับผิดชอบได้ทันที ดังนี้

สิทธิประโยชน์	เงื่อนไข	หน่วยงาน
ยกเว้นค่าธรรมเนียมรายปี เป็นเวลา 5 ปี	(1) ได้รับการรับรองด้านระบบการจัดการ สิ่งแวดล้อม (มอก. 14001 หรือ ISO 14001) (2) มาตรฐานด้านระบบการจัดการอาชีวอนามัย และความปลอดภัย (มอก. 18001)	กรมโรงงานอุตสาหกรรม
ยกเว้นค่าธรรมเนียมรายปี เป็นเวลา 5 ปี	(1) นำของเสียหรือวัสดุเหลือใช้จากการประกอบกิจการ มาผลิตก๊าซชีวภาพเพื่อเป็นพลังงานทดแทน (2) นำเอาอากาศเสียจากการเผาไหม้ใน กระบวนการผลิตทั้งหมดกลับมาใช้ประโยชน์ได้	กรมโรงงานอุตสาหกรรม
ส่งเสริมการลงทุน - ยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร - ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 8 ปี - ลดหย่อนภาษีเงินได้ ยื่นขอรับการส่งเสริมภายใน 31 ธ.ค. 55	การประกอบกิจการใน (1) กลุ่มกิจการเกี่ยวกับการประหยัดพลังงานและพลังงานทดแทน (2) กลุ่มกิจการผลิตวัสดุและผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม	สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน
ส่งเสริมการลงทุน - ยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร - ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 3 ปี - ลดหย่อนภาษีเงินได้ ยื่นขอรับการส่งเสริมภายใน 31 ธ.ค. 55	เสนอแผนการลงทุนปรับเปลี่ยนเครื่องจักรเพื่อการประหยัดพลังงาน การใช้พลังงานทดแทน หรือการ (1) ปรับใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย เพื่อให้การใช้ พลังงานลดลงตามสัดส่วนที่กำหนด (2) นำพลังงานทดแทนมาใช้ตามสัดส่วนที่กำหนด (3) ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม – ลดปริมาณของเสีย น้ำเสีย หรืออากาศตามเกณฑ์ที่กำหนด	สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

นอกจากนี้ ผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการอุตสาหกรรมสีเขียวยังได้รับ**สิทธิประโยชน์ทางอ้อม** เช่น การประชาสัมพันธ์ความสำเร็จในการพัฒนาเป็นอุตสาหกรรมสีเขียว การใช้ตราสัญลักษณ์อุตสาหกรรมสีเขียว (Green industry mark) เชิงการค้า การมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อการจัดทำนโยบายของกระทรวงอุตสาหกรรมและหน่วยงานเครือข่าย

การพัฒนาสู่การเป็นอุตสาหกรรมสีเขียวในประเทศไทย สถานประกอบการอุตสาหกรรมสามารถพัฒนาได้สูงสุดเพียงระดับที่ 3 เท่านั้น รวมสถานประกอบการในระดับที่ 1-3 จำนวน

333 แห่ง จากข้อมูลกระทรวงอุตสาหกรรม⁵ สถานประกอบการที่พัฒนาสู่การเป็นอุตสาหกรรมสีเขียวอยู่ใน **ระดับที่ 1 ความมุ่งมั่นสีเขียว** (Green commitment) คือความมุ่งมั่นที่จะลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและมีการสื่อสารภายในองค์กรให้ทราบโดยทั่วกัน จำนวน 84 แห่ง อยู่ใน **ระดับที่ 2 ปฏิบัติการสีเขียว** (Green activity) คือการดำเนินกิจกรรมเพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้สำเร็จตามความมุ่งมั่นที่ตั้งไว้ จำนวน 64 แห่ง และอยู่ใน **ระดับที่ 3 ระบบสีเขียว** (Green system) คือการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ มีการติดตาม ประเมินผล และทบทวนเพื่อการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการได้รับรางวัลด้านสิ่งแวดล้อมที่เป็นที่ยอมรับ และการรับรองมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ จำนวน 185 แห่ง รวมสถานประกอบการในโครงการอุตสาหกรรมสีเขียวทั้งหมด 333 แห่ง อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังไม่มีสถานประกอบการอุตสาหกรรมที่พัฒนาไปถึงระดับที่ 4 วัฒนธรรมสีเขียว (Green culture) และระดับที่ 5 เครือข่ายสีเขียว (Green network)

นอกจากนี้ ในด้านตลาดผู้บริโภคภายในประเทศยังมีการตอบสนองต่อผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมน้อย ผู้บริโภคของไทยส่วนใหญ่ยังให้ความสำคัญกับผลิตภัณฑ์ที่มีราคาถูก จึงทำให้ผู้ผลิตขนาดกลางและขนาดเล็กยังดำเนินการผลิตที่ไม่ได้คุณภาพ และไม่ได้มาตรฐาน แต่มีต้นทุนต่ำ เนื่องจากยังมีความสามารถแข่งขันในตลาดผู้บริโภค

5.3.3 ปัจจัยเงื่อนไขสังคมไทยที่อาจจะเป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนาเปลี่ยนผ่านไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำของประเทศไทย

1) **โครงสร้างเศรษฐกิจไทย** เศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมของไทยส่วนใหญ่มีลักษณะที่ใช้แรงงานอย่างเข้มข้น ขณะที่แรงงานไทยยังมีประสิทธิภาพต่ำและส่วนใหญ่มีการศึกษาต่ำ ประกอบกับการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการผลิตของไทยยังมีน้อย ส่วนใหญ่ยังพึ่งพาเทคโนโลยีจากต่างประเทศ จึงเป็นข้อจำกัดการปรับโครงสร้างการผลิตจากการใช้แรงงานเข้มข้นไปสู่การผลิตภายใต้อุตสาหกรรมสะอาดหรืออุตสาหกรรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีความต้องการแรงงานทักษะและแรงงานทักษะเพิ่มขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการ Green jobs สำหรับภาคเกษตรมีแนวโน้มจะประสบกับปัญหาเชิงโครงสร้าง เนื่องจากการเพิ่มพื้นที่การเกษตรมาถึงจุดอิ่มตัวแล้ว ขณะที่แรงงานภาคเกษตรเริ่มมีอายุสูงขึ้นและมีจำนวนที่ลดลง ทักษะในการผลิตของเกษตรกรส่วนใหญ่ยังเป็นแบบดั้งเดิมและปรับเปลี่ยนไปสู่การผลิตแบบเกษตรสมัยใหม่ได้ช้าโดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อย ผลผลิตการผลิตของภาคเกษตรแทบจะไม่มีเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นเลยในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมา ประสิทธิภาพการผลิตของภาคเกษตรได้รับผลกระทบจากฐานทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม ซึ่งความเสื่อมโทรมของทรัพยากรมาจาก 2 สาเหตุหลัก คือความเสื่อมโทรมที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ และความเสื่อมโทรมที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ เช่น การใช้สารเคมี การใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการผลิตทางการเกษตร และการใช้ทรัพยากรการเกษตรอย่างสิ้นเปลือง ไม่มีประสิทธิภาพ ขาดการบำรุงรักษา เป็นต้น ดังนั้น จึงอาจจะเป็นข้อจำกัดต่อการปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินกิจกรรมทางการเกษตรไปสู่กระบวนการผลิตที่ลดการทำลายสิ่งแวดล้อมและระบบการเกษตรที่ยั่งยืน ซึ่งเป็นการผลิตทางการเกษตรที่เน้นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและปัจจัยการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ ลดการใช้สารเคมีหรือไม่ใช้เลย คำนึงถึงความสมดุลของระบบนิเวศ สังคม และสิ่งแวดล้อม

⁵ ข้อมูลรายชื่ออุตสาหกรรมสีเขียวจำแนกตามระดับอุตสาหกรรมสีเขียว Online เว็บไซต์ <http://green.industry.go.th/list>

2) แรงงานส่วนใหญ่ยังมีการศึกษาต่ำ (ระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า) และแรงงานยังมีประสิทธิภาพต่ำ อาจจะเป็นข้อจำกัดต่อการปรับโครงสร้างทางการผลิตและการลงทุนที่มุ่งไปสู่การผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการมุ่งไปสู่การใช้เทคโนโลยีที่เข้มข้นมากขึ้น

แม้ว่าการพัฒนาที่ผ่านมาทำให้คนไทยมีระดับการศึกษาโดยเฉลี่ยสูงขึ้น แต่คนไทยส่วนใหญ่ยังมีการศึกษาในระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า โดยเฉพาะคนจนและผู้มีรายได้น้อย จึงเป็นข้อจำกัดในการแสวงหาความรู้และการทำความเข้าใจเพื่อนำไปสู่การปรับพฤติกรรมในการดำรงชีวิตประจำวันและการประกอบอาชีพที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และสังคมไทยมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไปสู่สังคมผู้สูงอายุทำให้สัดส่วนประชากรผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น สัดส่วนวัยเด็กและวัยแรงงานลดลง ประกอบกับแรงงานส่วนใหญ่ยังมีการศึกษาต่ำ(ระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า)รวมทั้งมีข้อจำกัดด้านทักษะฝีมือแรงงานและคุณภาพแรงงานในภาพรวม ซึ่งเกิดจากคุณภาพการศึกษา การฝึกอบรมและการพัฒนาคนที่ไม่ตรงกับความต้องการของตลาด นอกจากนี้การวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการผลิตยังมีน้อย รวมทั้งการบริหารจัดการที่ขาดประสิทธิภาพโดยเฉพาะในธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ทำให้ผลิตภาพแรงงานโดยรวมของประเทศโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นช้า แม้ว่าในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาโครงสร้างแรงงานในระดับประถมศึกษาและต่ำกว่าจะมีสัดส่วนลดลงอย่างต่อเนื่อง และแรงงานในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย อาชีวศึกษาและมหาวิทยาลัยจะมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่อัตราการเปลี่ยนแปลงยังอยู่ในระดับที่ต่ำ ดังนั้น การปรับโครงสร้างทางการผลิตและการลงทุนที่มุ่งไปสู่การผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการมุ่งไปสู่การใช้เทคโนโลยีที่เข้มข้นมากขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการปรับตัวของภาคแรงงานเพื่อรองรับกับการเปลี่ยนผ่านดังกล่าว ถ้าหากแรงงานไม่สามารถปรับตัวได้ทันกับการเปลี่ยนแปลง ก็จะมีผลกระทบต่อความมั่นคงด้านการงานและรายได้ โดยเฉพาะในกลุ่มแรงงานที่มีระดับการศึกษาและระดับฐานะค่อนข้างต่ำ

3) ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและสังคมยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง ในสังคมไทยยังมีคนจนอยู่ประมาณร้อยละ 13.2 ของประชากรทั้งประเทศ หรือประมาณ 8.8 ล้านคน และยังมีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน รวมทั้งยังมีความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็นในการดำรงชีวิตและการเข้าถึงระบบคุ้มครองทางสังคมของกลุ่มคนต่างๆในสังคม โดยเฉพาะคนจนและผู้ด้อยโอกาสต่างๆมีโอกาสเข้าถึงได้น้อยอันเนื่องจากระดับการศึกษาทักษะความรู้และฐานะทางเศรษฐกิจสังคมที่ค่อนข้างต่ำ ในระยะการเปลี่ยนผ่านการพัฒนาไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำจะต้องให้ความสำคัญในการพัฒนาศักยภาพของกลุ่มคนจนและผู้ด้อยโอกาส เพื่อให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้ในสังคมและได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเช่นเดียวกับประชากรกลุ่มอื่น

4) ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งดิน น้ำ ป่าไม้ อากาศ ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของต้นทุนในการผลิตและการดำรงชีวิตของมนุษย์ ในอดีตประเทศไทยเป็นดินแดนที่อุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรธรรมชาติทั้งบนบกและในน้ำ การเร่งรัดพัฒนาประเทศที่ผ่านมาโดยมิได้ระมัดระวังและให้ความสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเท่าที่ควร ทำให้มีการตัดทวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลืองมิได้คำนึงถึงอัตราการเกิดทดแทนหรือการฟื้นตัวตามธรรมชาติ ปัจจุบันทรัพยากรธรรมชาติของประเทศจึงอยู่ในสภาพที่เสื่อมโทรม สาเหตุหลักที่ทำให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมในประเทศเสื่อมโทรมลง เนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร และรูปแบบการผลิตและบริโภคในสังคมที่มีการใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือย ไม่มีประสิทธิภาพ และปล่อยของเสียและสารพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมโดยขาดความรับผิดชอบต่อสังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยสำคัญในกระบวนการผลิตและเป็นปัจจัย

สำคัญในการดำรงชีวิตของมนุษย์ โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำรงอยู่และการเพิ่มพูนปริมาณและคุณค่าของทุนทรัพยากรธรรมชาติ (Natural capital) อื่น ๆ อาทิ ทำหน้าที่ให้บริการเชิงนิเวศ เป็นที่อยู่อาศัยของสรรพชีวิต เป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร และเป็นปัจจัยสนับสนุนในการดำรงชีวิตของมนุษย์ ปกป้องคุ้มครองและบรรเทาภัยพิบัติทางธรรมชาติ ตลอดจนช่วยรักษาสมดุลของระบบนิเวศ และเป็นปัจจัยเกื้อหนุนภาคการผลิตที่เป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาสู่เศรษฐกิจสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำ

5) **คนไทยมีพฤติกรรมการใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือย** การอุปโภคบริโภคทรัพยากรของคนไทยส่วนใหญ่จะเป็นลักษณะการอุปโภคบริโภคด้วยความเคยชินโดยมิได้คำนึงถึงความสิ้นเปลืองและผลกระทบจากการใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือย จึงทำให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกใช้อย่างสิ้นเปลืองโดยไม่คำนึงถึงข้อจำกัดของทรัพยากร และยังก่อให้เกิดน้ำเสีย อากาศเสีย ขยะ และกากของเสียอันตรายเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในพื้นที่เขตเมืองและแหล่งอุตสาหกรรมต่าง ๆ ซึ่งนับวันปัญหามลพิษเหล่านี้จะทวีความรุนแรงมากขึ้นตามการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร การขยายตัวของเมือง และพฤติกรรมการบริโภคที่มีการใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือย ไม่มีประสิทธิภาพ และปล่อยของเสีย/สารพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมโดยขาดความรับผิดชอบต่อสังคม ส่งผลกระทบต่อฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นฐานการพัฒนาของประเทศ อันจะนำไปสู่การเสียสมดุลของระบบนิเวศทำให้เกิดความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศ ภาวะโลกร้อน และภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและสร้างความสูญเสียทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาล ดังนั้นหากไม่สามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการผลิตและการบริโภคให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งไม่สามารถบริหารจัดการในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และจัดการลดปริมาณของเสียในเขตเมือง/แหล่งอุตสาหกรรม อาจจะเป็นความเสี่ยงในอนาคตในการพัฒนาประเทศไปสู่การเป็นเศรษฐกิจสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำ

5.4 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

นอกจากนโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยในปัจจุบันแล้ว ประเทศไทยมีทิศทางการพัฒนาประเทศมุ่งสู่เศรษฐกิจสีเขียว สังคมสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำซึ่งมีความคาดหวังว่าจะเป็นการพัฒนาที่มีการปรับโครงสร้างสังคมไทยที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมได้อย่างยั่งยืน จะเป็นการพัฒนาที่ทั่วถึงและเป็นธรรมที่เอื้อประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ ส่งผลต่อความอยู่ดีมีสุขของคน ความเท่าเทียม/เป็นธรรมในสังคม อย่างไรก็ตาม ในระยะการเปลี่ยนผ่านการพัฒนาประเทศไปสู่เศรษฐกิจสีเขียว ย่อมมีทั้งผู้ที่ได้รับประโยชน์และได้รับผลกระทบทางลบจากการพัฒนาดังกล่าว โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาสรวมทั้งกลุ่มที่มีระดับการศึกษาและระดับฐานะทางสังคมค่อนข้างต่ำจะมีความเสี่ยงสูงที่จะได้รับผลกระทบทางลบจากการพัฒนาเปลี่ยนผ่านดังกล่าวซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้น ประกอบกับในปัจจุบันสังคมไทยยังมีปัจจัยเงื่อนไขที่เป็นข้อจำกัดหลายประการดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น ในระยะการเปลี่ยนผ่านการพัฒนาประเทศไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำ จึงควรให้ความสำคัญกับนโยบายหรือมาตรการ ดังต่อไปนี้

5.4.1 **มาตรการสนับสนุนกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มที่ได้รับผลกระทบเชิงลบจากการเปลี่ยนผ่านไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวให้เข้าถึงการคุ้มครองทางสังคม** เช่น การสนับสนุนกลุ่มผู้ด้อยโอกาสให้เข้าถึงการคุ้มครองทางสังคมที่เป็นความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตซึ่งมีความสำคัญต่อการบรรลุความครอบคลุมทางสังคม (Social inclusion) เพื่อรองรับการปรับโครงสร้างไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำ และ

รองรับการปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ รวมทั้งเพื่อยกระดับผู้ด้อยโอกาสให้หลุดพ้นจากกับดักความยากจนและรวมผู้ด้อยโอกาสไว้ในเส้นทางการพัฒนาสีเขียว นอกจากนี้ยังมีความจำเป็นที่จะต้องให้ความคุ้มครองทางสังคมกลุ่มที่ได้รับผลกระทบเชิงลบจากการเปลี่ยนผ่านไปสู่เศรษฐกิจสีเขียว เช่น กลุ่มคนงานที่ถูกเลิกจ้าง เป็นต้น ทั้งนี้มาตรการต่างๆ รวมถึงการเข้าถึงอาหารโภชนาการ บริการสุขภาพ การศึกษา การลงทุน การฝึกอบรม และประโยชน์ที่ผู้ว่างงานจะได้รับ

5.4.2 การส่งเสริมให้ประชาชนทุกระดับชั้น นำแนวคิดปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ในการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิตประจำวัน เพื่อนำไปสู่การผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยประชาชนสามารถใช้ศูนย์ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทั้ง 6 แห่งเป็นตัวอย่างแหล่งเรียนรู้ และนำความรู้มาประยุกต์ใช้ประโยชน์ต่อการพัฒนาอาชีพและการดำเนินชีวิตของตนเอง อันจะนำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม รวมทั้งการมีพฤติกรรมการผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งศูนย์ศึกษาการพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ทั้ง 6 แห่งที่กระจายอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ เป็นตัวอย่างของการนำแนวคิดปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติที่เห็นผลเป็นรูปธรรม และเป็นตัวอย่างของการลดต้นทุนการเกษตร การลดความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติหรือจากต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยทำเกษตรผสมผสานเพื่อลดต้นทุนการผลิตรวมทั้งสามารถผลิตปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ขึ้นได้เองทดแทนการซื้อหรือการนำเข้า เช่น การผลิตปุ๋ยอินทรีย์ การผลิตสารชีวภาพกำจัดศัตรูพืช การใช้พลังงานทดแทน การเก็บเมล็ดพันธุ์ดีเพื่อใช้ในฤดูเพาะปลูกต่อไป เป็นต้น รวมทั้งเป็นตัวอย่างของการเกษตรปลอดภัยจากสารพิษ (Safty food) ที่ได้มาตรฐานโลกและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้บริโภคในระดับสากล เช่น การเลี้ยงกุ้งระบบปิดของศูนย์ศึกษาอ่าวคุ้งกระเบน การผลิตผักและข้าวปลอดภัยจากสารพิษ รวมถึงการเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตร (การผลิตข้าวกล้องงอก) นอกจากนี้ยังเป็นแหล่งเรียนรู้ด้านต่าง ๆ เช่น การปรับปรุงและการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ (ดิน น้ำ ป่าไม้) ที่เสื่อมโทรมให้สามารถกลับมาใช้ทำการเกษตรได้ การพัฒนาเกษตรกรรมที่เหมาะสมควบคู่ไปกับการอนุรักษ์และปลูกป่าโดยให้ราษฎรที่บุกรุกที่ดินโดยมิชอบเข้าร่วมในกิจกรรมของโครงการเพื่อร่วมพัฒนาอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างถูกต้องและเกื้อกูลกันระหว่างคนกับธรรมชาติ การพัฒนาระบบชลประทาน พัฒนาระบบการปลูกพืชเศรษฐกิจ การศึกษาระบบนิเวศวิทยาของป่า พัฒนาและส่งเสริมด้านปศุสัตว์และด้านการประมง

5.4.3 การส่งเสริมธุรกิจเพื่อสังคม (Social enterprise) โดยเฉพาะธุรกิจเพื่อสังคมในระดับชุมชนหรือวิสาหกิจชุมชน เพื่อขับเคลื่อนธุรกิจที่มีการเติบโตอย่างยั่งยืนและมีความเป็นธรรมควบคู่ไปกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ธุรกิจเพื่อสังคมเป็นรูปแบบธุรกิจที่นำแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว คำว่า Self efficiency หรือ การพึ่งพาตนเองตามแนวทางพระราชดำริมาเป็นหลักสำคัญในการสร้างเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างยั่งยืนควบคู่ไปกับการนำกลไกทางสังคมเข้ามาเป็นส่วนสำคัญในการผลักดันการดำเนินธุรกิจ รวมทั้งนำระบบเศรษฐกิจในรูปแบบสหกรณ์ตามโครงการพระราชดำริมาประยุกต์ให้เข้ากับการบริหารธุรกิจเอกชนทั้งในส่วนที่หากำไรและไม่หากำไร Social enterprise ดำเนินธุรกิจโดยยึดหลักการแนวทางพื้นฐานสำคัญ 3 ประการ ในการทำธุรกิจเพื่อประโยชน์ต่อสังคม คือ การสร้างผลตอบแทนให้แก่สังคมและชุมชน (Social) การรักษาสิ่งแวดล้อม (Environment) และการบริหารจัดการธุรกิจเพื่อให้ได้มาซึ่งกำไรอย่างเป็นธรรม (Economic)

ทั้งนี้ ธุรกิจเพื่อสังคม (Social enterprise) เป็นได้ทั้งประเภทที่หากำไรและไม่หากำไร ยึดถือการตอบแทนประโยชน์สู่สังคมเป็นแนวทางการขับเคลื่อนธุรกิจ เป็นรูปแบบธุรกิจที่เน้นด้านการกระจาย

รายได้สู่หน่วยผลิตในกลุ่มสังคม คำนึงถึงความรับผิดชอบต่อสังคม (Social responsibility) ความเป็นธรรม การเอื้อเฟื้อแบ่งปัน (Sharing) และการกระจายข้อมูลข่าวสาร ความรู้และวิทยาการในมวลหมู่สมาชิก และเป็นธุรกิจที่นำเทคโนโลยีสมัยใหม่ (Innovation) เข้ามาเป็นส่วนประกอบในการลดต้นทุนการผลิตและใช้ทรัพยากรการผลิตต่างๆให้เกิดความคุ้มค่ามากที่สุด ธุรกิจในรูปแบบของ Social enterprise จะมองที่คุณค่าในตัวมนุษย์แต่ละคนมากกว่าฐานะรายได้ ศักยภาพในการผลิตของมนุษย์แต่ละคนจะถูกนำออกมาใช้งานในฐานะผู้เป็นเจ้าของหน่วยผลิตของสังคม ซึ่งธุรกิจเพื่อสังคมในระดับชุมชนจะก่อให้เกิดการสร้างงาน และการสร้างรายได้ให้กับประชาชนในชุมชนนั้น ๆ รวมทั้งสามารถแก้ไขปัญหาสังคม สุขภาวะ และสิ่งแวดล้อมในชุมชนได้เป็นอย่างดี เนื่องจากการบริหารจัดการและดำเนินกิจการโดยคนในชุมชนซึ่งเข้าใจสภาพแวดล้อม และปัญหาในชุมชนอย่างถ่องแท้ สามารถประยุกต์ใช้หลักการทำธุรกิจมาดำเนินกิจการอย่างสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน อันจะนำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตและลดปัญหาความยากจนของคนในชุมชน ตลอดจนลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

5.4.4 การลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ การเปลี่ยนผ่านไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวจะต้องมีการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์หรือลงทุนพัฒนาศักยภาพของประชาชน โดยการยกระดับการศึกษา ฝึกอบรมพัฒนาทักษะฝีมือ สร้างโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและองค์ความรู้ สร้างความตระหนัก สร้างความเข้าใจ และการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของประชาชนในทุกๆระดับ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนวิธีคิดและการปรับเปลี่ยนแบบแผนการผลิตและแบบแผนการบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ เน้นการลงทุนที่มีเป้าหมายในการเพิ่มทักษะแรงงานในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสสตรี เยาวชน แรงงานนอกระบบ เกษตรกรขนาดเล็ก และผู้ว่างงาน โดยเฉพาะการเพิ่มทักษะที่สามารถสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจในระบบเศรษฐกิจสีเขียว

ภาคผนวก ก.

วิธีการคำนวณเส้นความยากจนทางการ (วิธีเดิม ปี 2545)

ภาคผนวก ก.

วิธีการคำนวณเส้นความยากจนทางการ (วิธีเดิม ปี 2545)

เส้นความยากจนที่ใช้อย่างเป็นทางการในปัจจุบัน ได้ใช้ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2545 เป็นฐานในการคำนวณ เนื่องจากเป็นปีที่สถานการณ์ต่าง ๆ เริ่มเข้าสู่ภาวะปกติ หลังจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 วิธีการในการคำนวณหาเส้นความยากจนจะแบ่งออกเป็นสองส่วน ได้แก่ เส้นความยากจนด้านอาหาร และเส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร

1.1 แนวคิด : ทฤษฎีอรรถประโยชน์สูงสุดของผู้บริโภค

เส้นความยากจนสะท้อนมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำ (Minimum standard of living) ของสังคม สมมติให้มาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำเท่ากับระดับอรรถประโยชน์ขั้นต่ำ คือ u^* คนที่มีอรรถประโยชน์ต่ำกว่า u^* จัดเป็นคนจน ความต้องการแคลอรีของแต่ละบุคคลขึ้นอยู่กับอายุและเพศ ดังนั้น ภาระราคาอาหารของแต่ละบุคคลจึงแตกต่างกัน นอกจากนี้ความต้องการบริโภคสินค้าในหมวดที่ไม่ใช่อาหารยังขึ้นอยู่กับพื้นที่ (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 หมายถึงปริมาณอาหารและสินค้าในหมวดที่ไม่ใช่อาหารที่บริโภค

r หมายถึง ความต้องการสารอาหาร (แคลอรี) ของแต่ละบุคคล และ n หมายถึง ความต้องการสินค้าในหมวดที่ไม่ใช่อาหาร

สมมติว่า p_f และ p_n คือ ราคาของอาหารและสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร เราสามารถ Maximize utility function โดย

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

ในขณะที่งบประมาณจำกัด จะได้

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

เมื่อ x หมายถึงรายจ่ายหรือรายได้รวม ซึ่งผู้บริโภคสามารถใช้จ่ายใช้สอยได้

เมื่อ Maximization จะได้ Food and non-food demand functions

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

และ

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

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

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

ซึ่งก็คือต้นทุนต่ำสุดที่บุคคลใช้เพื่อให้ได้รับอรรถประโยชน์ u

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

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

และ

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

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

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

และ

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

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

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

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

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

กำหนดให้ r, p_f, n and p_n คงที่ ดังนั้น

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

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

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

หมายความว่า Calorie cost ขึ้นอยู่กับ 2 ปัจจัย คือ ราคาอาหาร และอรรถประโยชน์ (u^*) หมายถึงต้นทุนอาหารที่แท้จริง (Real calorie cost) หลังจากปรับราคาจะเท่ากับ

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

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

หมายความว่าเราสามารถกำหนดมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำ u^* โดยใช้ต้นทุนอาหารที่แท้จริง (Real calorie cost) ซึ่งต้นทุนอาหารที่แท้จริงคำนวณได้จากผู้ที่มีรายได้ 20% ล่าง (Bottom quintile: quintile1)

1.2 เส้นความยากจนด้านอาหาร

โดยปกติการคำนวณเส้นความยากจนด้านอาหารจะมีการปรับปรุงทุก ๆ 10 ปี เพื่อให้สะท้อนแบบแผนการบริโภคที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการเปลี่ยนแปลงแบบแผนการบริโภคจะมีผลต่อการคำนวณดัชนีราคาสินค้ารายพื้นที่ (Spatial price indices: SPI) และต้นทุนสารอาหาร

นอกจากแบบแผนการบริโภคของคนไทยที่เปลี่ยนแปลงไปแล้ว รูปแบบในการดำเนินชีวิตและการทำงานของคนไทยก็เปลี่ยนแปลงไปเช่นกัน ซึ่งกองโภชนาการ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุขได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมา เพื่อร่วมกันกำหนดความต้องการสารอาหารขั้นต่ำของคนไทย และพบว่าคนไทยต้องการแคลอรีน้อยลง แต่ต้องการโปรตีนมากขึ้น ความต้องการสารอาหารขั้นต่ำนี้เป็นข้อมูลที่สำคัญที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณเส้นความยากจนด้านอาหาร

ตาราง 1. ความต้องการสารอาหาร (แคลอรี) ขั้นต่ำของคนไทย (กรัมต่อวัน)

อายุ	ชาย	หญิง
น้อยกว่า 1 ปี	800	800
1-3	1,000	1,000
4-5	1,300	1,300
6-8	1,400	1,400
9-12	1,700	1,600
13-15	2,100	1,800
16-18	2,300	1,850
19-30	2,150	1,750
31-50	2,100	1,750
51-70	2,100	1,750
ตั้งแต่ 71 ปีขึ้นไป	1,750	1,550

ที่มา: กองโภชนาการ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข 2003 (<http://www.anamai.moph.go.th>)

ตาราง 2. ความต้องการโปรตีนขั้นต่ำของคนไทย (กรัมต่อวัน)

อายุ	ชาย	หญิง
น้อยกว่า 1 ปี	16	16
1-3	19	19
4-5	25	25
6-8	28	28
9-12	42	42
13-15	61	57
16-18	62	48
ตั้งแต่ 19 ปีขึ้นไป	57	52

ที่มา: กองโภชนาการ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข 2003 (<http://www.anamai.moph.go.th>)

วิธีการในการคำนวณเส้นความยากจนด้านอาหารยึดตามทฤษฎีการบริโภค ที่ Derived มาจากรูปแบบการบริโภคที่ทุกคนได้รับอรรถประโยชน์เท่ากัน ไม่ว่าคนๆ นั้นจะอาศัยอยู่ในภูมิภาคใด อยู่ในเขตเมืองหรือชนบท

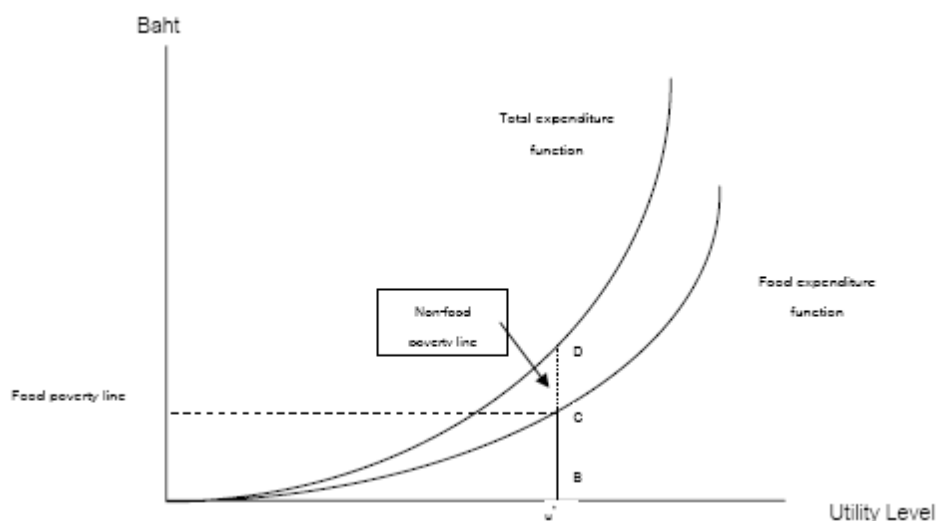
ทฤษฎีอรรถประโยชน์นี้ได้รับการพิสูจน์แล้วว่า อรรถประโยชน์ที่ผู้บริโภคได้รับเป็น Monotonic increasing function ของต้นทุนสารอาหาร ดังนั้น คนที่มีรูปแบบการบริโภคที่แตกต่างกันย่อมมีต้นทุนสารอาหารที่ต่างกัน (หมายความว่าผู้ที่บริโภคอาหารราคาแพงย่อมต้องจ่ายเงินมากกว่า) ดังนั้น การกำหนดต้นทุนสารอาหารจะทำให้เราสามารถกำหนดระดับอรรถประโยชน์สำหรับรูปแบบการบริโภคที่แตกต่างกันได้ ทำให้เราได้ทั้ง “Consistency” (อรรถประโยชน์เท่ากันถึงแม้จะอยู่คนละพื้นที่) และ “Specificity” (ยอมให้รูปแบบการบริโภคแตกต่างกันได้)

ดังนั้น เส้นความยากจนด้านอาหาร ถูกกำหนดโดยต้นทุนสารอาหารและต้นทุนโปรตีน (Calorie cost and protein cost) ของประชากร 20% ที่จนที่สุด โดยที่ต้นทุนสารอาหารนี้คำนวณโดยใช้ราคาในแต่ละภูมิภาคและเขตของอาหารแต่ละรายการ ก่อนที่จะถ่วงน้ำหนักด้วยสัดส่วนประชากรเพื่อคำนวณหาต้นทุนเฉลี่ยระดับประเทศและใช้ดัชนีราคาอาหารรายพื้นที่ (SPI) เป็นตัวปรับความแตกต่างของพื้นที่ (ภาค/เขต) อีกครั้ง

1.3 เส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร

แนวคิดในการคำนวณเส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร จากรูปที่ ผ.1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างอรรถประโยชน์กับค่าใช้จ่ายด้านอาหาร และค่าใช้จ่ายรวม (ซึ่ง Derived มาจาก Consumer theory) เมื่อเรากำหนดเส้นความยากจนด้านอาหาร (จุด C บนเส้นค่าใช้จ่ายด้านอาหาร) บุคคลจะได้อรรถประโยชน์เท่ากับ u^* ที่จุด B อรรถประโยชน์ที่จุดนี้ เราสามารถคำนวณหาค่าใช้จ่ายรวมได้ (จุด D) ซึ่งสะท้อนถึงเส้นความยากจนรวม (BD) ที่มีความคงเส้นคงวาระหว่างเส้นความยากจนด้านอาหาร (BC) และเส้นความยากจนหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร (CD)

ภาพที่ 1 แนวคิดในการคำนวณเส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร



ในการนำแนวคิดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ มีขั้นตอนในการคำนวณดังนี้

- ♦ คำนวณหา Food welfare ซึ่งเท่ากับ ค่าใช้จ่ายด้านอาหารต่อหัวของครัวเรือนหารเส้นความยากจนด้านอาหารคูณ 100 ถ้า Food welfare มีค่าเท่ากับ 100 หมายความว่า ค่าใช้จ่ายด้านอาหารต่อหัวของครัวเรือนเท่ากับเส้นความยากจนด้านอาหาร
- ♦ เลือกครัวเรือนที่มีค่า Food welfare อยู่ระหว่าง 90-110
- ♦ หาค่าเฉลี่ยของค่าใช้จ่ายในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหารของกลุ่มที่มี Food welfare อยู่ระหว่าง 90-110 จะได้เส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร

โดยแบ่งกลุ่มหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหารขั้นพื้นฐาน ออกเป็น 9 กลุ่ม ดังนี้

- ♦ ค่าเสื้อผ้าและรองเท้า
- ♦ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- ♦ ค่าเชื้อเพลิงและแสงสว่าง
- ♦ ค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ดในบ้าน
- ♦ ค่ารักษาพยาบาล
- ♦ ค่าใช้จ่ายส่วนบุคคล
- ♦ ค่าเดินทางและคมนาคม
- ♦ ค่าใช้จ่ายด้านการสื่อสาร
- ♦ ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา

1.4 การประหยัดจากขนาด (Economy of scale)

เนื่องจากค่าใช้จ่ายบางรายการสามารถใช้ร่วมกันได้โดยไม่ทำให้ค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นมาก เช่น ค่าแสงสว่าง การอยู่คนเดียวหรืออยู่สองคน อาจมีค่าใช้จ่ายเท่าๆ กันได้ ในขณะที่ค่าใช้จ่ายบางอย่างก็ไม่สามารถใช้ร่วมกันได้ เช่น ค่ารักษาพยาบาล หรือใช้ร่วมกันได้น้อย เช่น ค่าเสื้อผ้าและรองเท้า

ถ้าเรายอมให้ค่าใช้จ่ายบางหมวดสามารถใช้ร่วมกันได้ เส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร จะเป็นผลรวมของ

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

เมื่อ $MNFPL_n$ ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยของสินค้าที่ไม่ใช่อาหารหมวด j โดยที่ j หมายถึง สินค้าหมวด 1-9 กำหนดขนาดของการประหยัดจากขนาดให้แต่ละหมวดสินค้า (Economy of scale parameter)

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

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

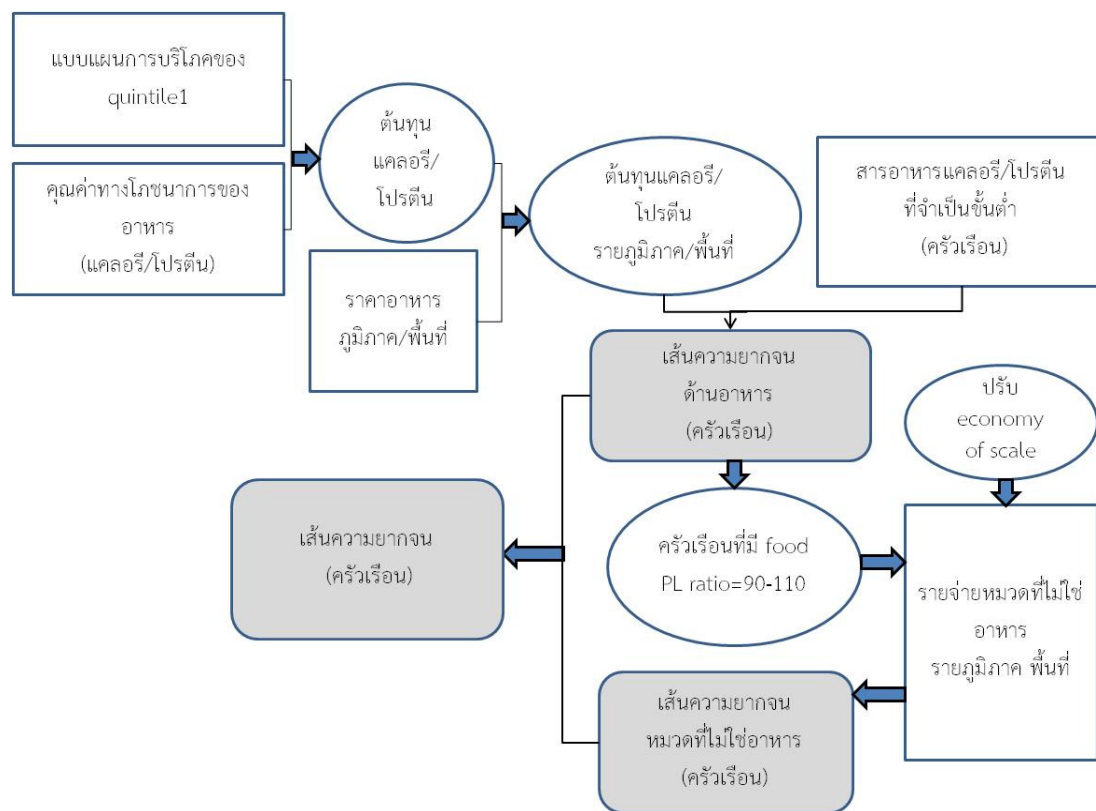
สิ่งที่เราจะต้องกำหนดก็คือระดับของการประหยัดจากขนาดในแต่ละหมวดสินค้า (θ_n) แต่เนื่องจากยังไม่มีงานศึกษาวิจัยใดที่จะใช้อ้างอิงได้ ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้จึงกำหนดระดับการประหยัดจากขนาดโดยใช้ประสบการณ์ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ตาราง 3. ระดับการประหยัดจากขนาดของหมวดสินค้าต่างๆ

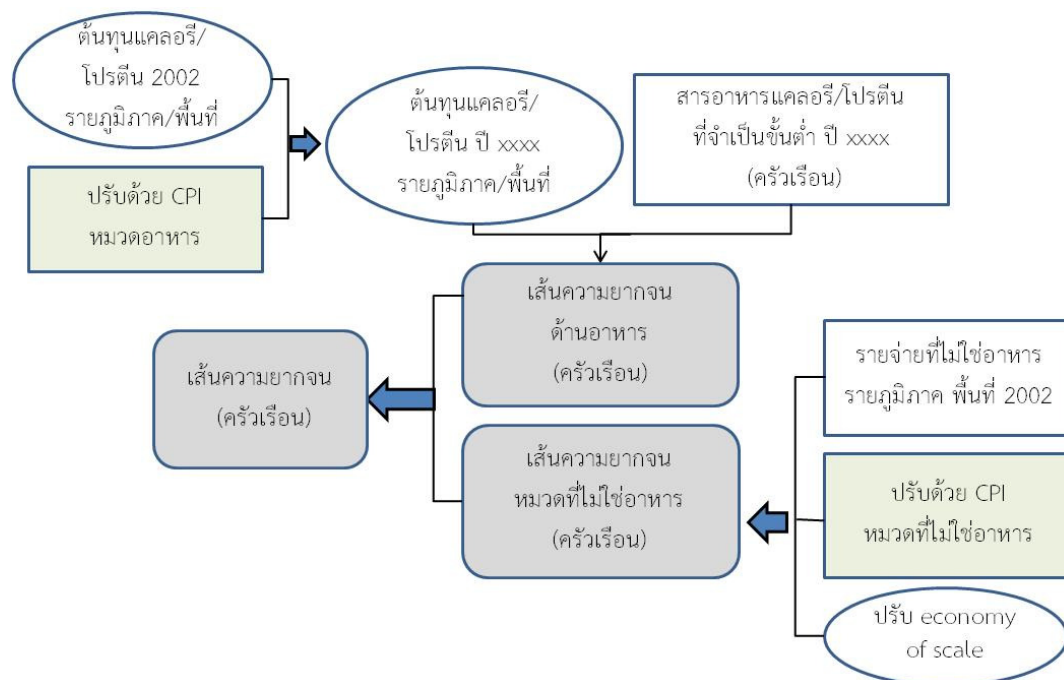
หมวด	รายการ	Economy of scale parameter (θ_n)
1	อาหาร	0.9
2	ค่าเสื้อผ้าและรองเท้า	0.9
3	ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย	0.2
4	ค่าเชื้อเพลิงและแสงสว่าง	0.2
5	ค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ดในบ้าน	0.2
6	ค่ารักษาพยาบาล	1.0
7	ค่าใช้จ่ายส่วนบุคคล	1.0
8	ค่าเดินทางและคมนาคม	สัดส่วนคนทำงานและนักเรียน
9	ค่าใช้จ่ายด้านการสื่อสาร	สัดส่วนคนทำงานและนักเรียน
10	ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา	สัดส่วนนักเรียน

ภาพที่ 2 ขั้นตอนการคำนวณเส้นความยากจนปี 2545

เส้นความยากจนปี 2545



เส้นความยากจนปีอื่น ๆ



ภาคผนวก ข.

วิธีการคำนวณเส้นความยากจนใหม่ ปี 2554

ภาคผนวก ข.

วิธีการคำนวณเส้นความยากจนใหม่ ปี 2554

การทบทวนและคำนวณเส้นความยากจนใหม่ควรจะได้มีการจัดทำอย่างน้อยทุก ๆ 10 ปี เนื่องจากแบบแผนการบริโภคของคนในสังคมจะเปลี่ยนแปลงไปตามเวลา (Dynamic) ซึ่งเส้นความยากจนทางการที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้จัดทำมาตั้งแต่ปี 2545 หรือประมาณ 10 ปีที่ผ่านมา โครงสร้างและพฤติกรรมการบริโภคของคนไทยในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปมากเมื่อเทียบกับในปี 2545 ทั้งในระดับภาพรวมของประเทศและในระดับครัวเรือนและปัจเจกบุคคล ประกอบกับในขณะนี้สำนักงานสถิติแห่งชาติได้จัดทำสำมะโนประชากรและเคหะปี 2553 ซึ่งเป็นข้อมูลใหม่ล่าสุดที่สามารถสะท้อนโครงสร้างประชากรในสถานการณ์ที่เป็นปัจจุบัน จึงมีความจำเป็นต้องทบทวนและปรับปรุงการคำนวณเส้นความยากจนขึ้นมาใหม่ที่สามารถสะท้อนสถานการณ์และโครงสร้างสังคมไทยที่เป็นปัจจุบันได้อย่างแท้จริงและเพื่อให้การประเมินความยากจนมีความแม่นยำมากขึ้น ดังนั้น ในปี 2555 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ร่วมกับสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ปรับปรุงเทคนิควิธีการคำนวณเส้นความยากจนใหม่ โดยใช้ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2554 เพื่อสะท้อนแบบแผนการบริโภคของคนไทย และโครงสร้างประชากรตามสำมะโนประชากรปี 2553 ที่เป็นข้อมูลใหม่ล่าสุด เป็นฐานในการคำนวณเส้นความยากจนใหม่

เส้นความยากจนสะท้อนมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำ (Minimum standard of living) ของสังคม แนวคิดในการคำนวณเส้นความยากจนใหม่ยังคงใช้แนวคิดที่ว่า ครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่และต่างสังคมกัน จะมี “มาตรฐานการครองชีพ” ที่แตกต่างกัน แต่ได้รับอรรถประโยชน์ (Utility) เท่ากัน

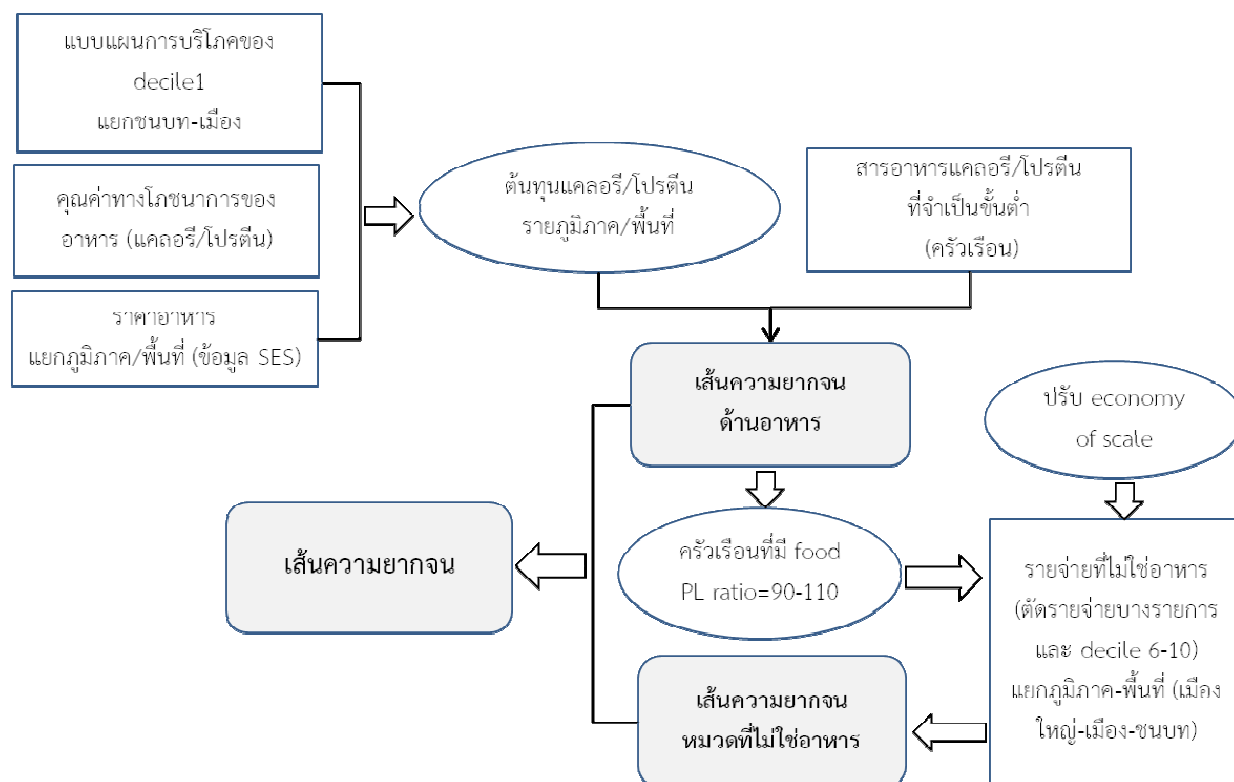
การคำนวณเส้นความยากจนใหม่ ปี 2554 ได้มีการปรับปรุงเทคนิควิธีการที่มีความแตกต่างไปจากการคำนวณเส้นความยากจนทางการ (Official poverty line) ที่ใช้อยู่ปัจจุบัน (วิธีเดิมปี 2545) ในบางประเด็นที่สำคัญ คือ **การคำนวณเส้นความยากจนด้านอาหาร** ใช้แบบแผนการบริโภคอาหารหรือตะกร้าอาหารแยกระหว่างคนเมืองและคนชนบทโดยใช้แบบแผนการบริโภคอาหารของประชากรที่อยู่ใน Decile 1 (10% ของประชากรที่จนที่สุด) เนื่องจากสะท้อนพฤติกรรมบริโภคของกลุ่มคนจนได้ตรงกว่าการใช้ Quintile 1 หรือ 20% ของประชากรที่จนที่สุด (วิธีเดิมปี 2545 ใช้แบบแผนการบริโภคอาหารของประชากรที่อยู่ใน quintile1 และไม่ได้แยกระหว่างคนเมืองและคนชนบท) ส่วนการคำนวณต้นทุนแคลอรีและต้นทุนโปรตีนใช้ราคาอาหารแยกภูมิภาคและพื้นที่ที่ได้มาจากการสำรวจแบบแผนการบริโภคอาหารของครัวเรือนจากข้อมูล SES ปี 2554 (วิธีเดิมปี 2545 ใช้ราคาอาหารในแต่ละภูมิภาคจากฐานข้อมูลกระทรวงพาณิชย์) ซึ่งน่าจะสะท้อนตลาดจริงที่ผู้บริโภคในแต่ละพื้นที่ใช้จ่ายและการคำนวณต้นทุนแคลอรีและต้นทุนโปรตีนก็น่าจะมีความถูกต้องแม่นยำขึ้น สำหรับการคำนวณเส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหารนั้น เลือกใช้รายจ่ายในหมวดที่ไม่ใช่อาหารของกลุ่มครัวเรือนที่มีรายจ่ายด้านอาหารใกล้เคียงกับเส้นความยากจนด้านอาหาร (Food PL ratio) คือ ในช่วง 90-110 ของเส้นความยากจนด้านอาหาร เช่นเดียวกับวิธีเดิมปี 2545 แต่ได้เพิ่มจำนวนตัวอย่างของกรุงเทพมหานครโดยรวมเมืองใหญ่ คือ นนทบุรี ชลบุรี เชียงใหม่ ภูเก็ต และตรัง เพื่อให้มีจำนวนตัวอย่างมากเพียงพอในการเป็นตัวแทนการคำนวณรายจ่ายที่ไม่ใช่อาหารของคนกรุงเทพมหานคร รวมทั้งได้ตัดรายจ่ายที่เห็นว่าไม่จำเป็น (ค่ารักษาพยาบาลคนไข้นอก ค่าซื้อยานพาหนะ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับยานพาหนะ ค่าเล่าเรียนในโรงเรียนเอกชน ค่าการศึกษาอื่นๆ) และตัดตัวอย่าง Decile 6-10

เพราะรายจ่ายดังกล่าวไม่น่าจะเหมาะสมในการใช้เป็นเครื่องสะท้อนรายจ่ายในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหารของคนจน

การคำนวณเส้นความยากจนใหม่ ปี 2554 ที่สำคัญ มีดังนี้

- การคำนวณเส้นความยากจนด้านอาหาร แบบแผนการบริโภคอาหารหรือตะกร้าอาหาร ใช้แบบแผนการบริโภคแยกระหว่างคนเมืองและชนบท โดยใช้แบบแผนการบริโภคอาหารของประชากรที่อยู่ใน Decile 1 (10% ของประชากรที่จนที่สุด)
- ราคาอาหารที่ใช้ในการคำนวณต้นทุนแคลอรีและต้นทุนโปรตีน ใช้ราคาอาหารแยกภูมิภาคและพื้นที่ ที่ได้มาจากการสำรวจแบบแผนการบริโภคอาหารของครัวเรือน (จากข้อมูล SES ปี 2554)
- การคำนวณเส้นความยากจนหมวดที่ไม่ใช่อาหาร ใช้รายจ่ายในหมวดที่ไม่ใช่อาหารของกลุ่มคนที่มีรายจ่ายอาหารอยู่ในช่วง 90-110 ของเส้นความยากจนด้านอาหาร (Food PL household) มาเป็นเกณฑ์ในการหารายจ่ายในหมวดที่ไม่ใช่อาหาร เพื่อให้แน่ใจว่าอรรถประโยชน์ (Utility) ที่ได้จากการบริโภคอาหารเท่าหรือใกล้เคียงกับอรรถประโยชน์ที่ได้จากการบริโภคสินค้าในหมวดที่ไม่ใช่อาหาร
- ตัดทั้งรายจ่ายที่เห็นว่าไม่จำเป็น (ค่ารักษาพยาบาลคนไข้นอก ค่าซื้อยานพาหนะ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับยานพาหนะ ค่าเล่าเรียนในโรงเรียนเอกชน ค่าการศึกษาอื่น ๆ) และตัดคนรวย Decile 6-10 เพราะรายจ่ายดังกล่าวไม่น่าจะเหมาะสมในการใช้เป็นเครื่องสะท้อนรายจ่ายในหมวดที่ไม่ใช่อาหารของคนจน
- คำนวณรายจ่ายในหมวดที่ไม่ใช่อาหารแยกเป็น 9 พื้นที่ โดยพื้นที่กรุงเทพมหานครได้รวมเมืองใหญ่ ได้แก่ นนทบุรี ชลบุรี เชียงใหม่ ภูเก็ต และตรัง เพื่อให้มีจำนวนตัวอย่างมากเพียงพอในการเป็นตัวแทนการคำนวณรายจ่ายที่ไม่ใช่อาหารของคนกรุงเทพมหานคร
- ปรับ Economy of scale และคำนวณเส้นความยากจน ซึ่งเป็นผลรวมของเส้นความยากจนด้านอาหารและเส้นความยากจนหมวดที่ไม่ใช่อาหาร

ภาพที่ 1. เทคนิคการคำนวณเส้นความยากจนปี 2554



ขั้นตอนการคำนวณเส้นความยากจนใหม่ ปี 2554

เส้นความยากจนใหม่ มีขั้นตอนในการคำนวณ ดังต่อไปนี้

1.1 การคำนวณเส้นความยากจนด้านอาหาร

1) คำนวณต้นทุนสารอาหาร โดยใช้ตะกร้าสินค้าอาหารหรือแบบแผนการบริโภคของประชาชนกลุ่ม 10% แรก หรือ Decile1 จากการจัดลำดับด้วย Per capita consumption โดยแยกเป็นแบบแผนการบริโภคของคนเมืองและคนชนบท

2) แบบแผนการบริโภคนี้จะนำไปคำนวณหาปริมาณพลังงาน (แคลอรี) และปริมาณโปรตีน

$\text{calories/protein obtained} = \text{ผลรวมของ (รายจ่ายอาหารแต่ละรายการ}_a \times \text{ปริมาณแคลอรี/โปรตีนที่ได้จากอาหารแต่ละรายการ/ราคาอาหารแต่ละรายการ}_a)$

a หมายถึง เขตเมืองและเขตชนบท ราคาอาหารแต่ละรายการได้มาจากมูลค่าอาหารที่ครัวเรือนซื้อ หาร ด้วยปริมาณอาหารที่ครัวเรือนได้รับ ราคาอาหารแต่ละรายการมี 9 พื้นที่ (5 ภูมิภาค 2 เขต ยกเว้น กรุงเทพฯ ซึ่งไม่มีเขตชนบท)

3) คำนวณต้นทุนสารอาหารและโปรตีนในแต่ละพื้นที่ (9 พื้นที่)

$\text{calories cost} = \text{ผลรวมของรายจ่ายอาหารทุกรายการ} \times 1000 / \text{calories obtained}$

$\text{protein cost} = \text{ผลรวมรายจ่ายอาหารทุกรายการ} \times 100 / \text{protein obtained}$

4) คำนวณปริมาณแคลอรีและโปรตีนเฉลี่ยต่อหัวของแต่ละครัวเรือน (p_{cal_h} และ p_{pro_h}) โดยใช้ข้อมูลความต้องการพลังงานและโปรตีนสำหรับแต่ละช่วงอายุและเพศ ($cal_{require}$ และ $pro_{require}$) มาคำนวณหาปริมาณแคลอรีและโปรตีนที่แต่ละครัวเรือนควรได้รับในแต่ละวัน และเมื่อหารด้วยจำนวนสมาชิกในครัวเรือน (n) จะได้ปริมาณพลังงาน (แคลอรี) และโปรตีนเฉลี่ยต่อหัวของแต่ละครัวเรือน

$$p_{cal_h} = \frac{\sum_{i=1}^n age\&sex_i \times cal_{require}}{n}$$

$$p_{pro_h} = \frac{\sum_{i=1}^n age\&sex_i \times pro_{require}}{n}$$

5) คำนวณเส้นความยากจนด้านอาหาร (Food poverty line) ของแต่ละครัวเรือน โดยที่

Food poverty line = แคลอรีเฉลี่ยต่อหัวที่ครัวเรือนต้องการสำหรับ 1 เดือน (30 วัน) หาร 1000 คูณ calories/protein cost คูณ (ขนาดของครัวเรือน)^(0.9-1)

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

ตาราง 1. ความต้องการสารอาหาร (แคลอรี) ขั้นต่ำของคนไทย (กรัมต่อวัน)

อายุ	ชาย	หญิง
น้อยกว่า 1 ปี	800	800
1-3	1,000	1,000
4-5	1,300	1,300
6-8	1,400	1,400
9-12	1,700	1,600
13-15	2,100	1,800
16-18	2,300	1,850
19-30	2,150	1,750
31-50	2,100	1,750
51-70	2,100	1,750
ตั้งแต่ 71 ปีขึ้นไป	1,750	1,550

ที่มา: กองโภชนาการ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข 2003 (<http://www.anamai.moph.go.th>)

ตาราง 2 ความต้องการโปรตีนขั้นต่ำของคนไทย (กรัมต่อวัน)

อายุ	ชาย	หญิง
น้อยกว่า 1 ปี	16	16
1-3	19	19
4-5	25	25
6-8	28	28
9-12	42	42
13-15	61	57
16-18	62	48
ตั้งแต่ 19 ปีขึ้นไป	57	52

ที่มา: กองโภชนาการ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข 2003 (<http://www.anamai.moph.go.th>)

6) เปรียบเทียบเส้นความยากจนด้านอาหารของครัวเรือนที่คำนวณโดยใช้ความต้องการด้านแคลอรีและโปรตีน (Calorie-base and protein-base) และเลือกค่าที่สูงกว่าสำหรับใช้เป็นเส้นความยากจนด้านอาหารของครัวเรือนเส้นความยากจนด้านอาหารของแต่ละครัวเรือนที่คำนวณได้นี้ แสดงว่าครัวเรือนสามารถได้รับทั้งแคลอรีและโปรตีนตามปริมาณขั้นต่ำที่ครัวเรือนควรจะได้รับ

1.2 การคำนวณเส้นความยากจนในหมวดที่ไม่ใช่อาหาร (Non-food poverty line)

การคำนวณเส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหารยังคงยึดทฤษฎีเรื่องอรรถประโยชน์ โดยมีขั้นตอนดังนี้

1) คำนวณหา Poverty line food ratio (PL food) ซึ่งเท่ากับค่าใช้จ่ายด้านอาหารต่อหัวของครัวเรือนหารเส้นความยากจนด้านอาหารคูณ 100 ถ้า PL food มีค่าเท่ากับ 100 หมายความว่าค่าใช้จ่ายด้านอาหารต่อหัวของครัวเรือนเท่ากับเส้นความยากจนด้านอาหารแต่เนื่องจากจำนวนครัวเรือนที่จะเป็นตัวแหนดังกล่าวอาจมีจำนวนน้อยเกินไป เพื่อให้ได้ตัวแทนที่ดีกว่าจึงใช้วิธีคำนวณหาเลือกครัวเรือนที่มีค่า PL food อยู่ระหว่าง 90-110

2) ตัดรายจ่ายในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหารบางรายการ ได้แก่ ค่ารักษาพยาบาลคนไข้นอก ค่าซื้อยานพาหนะ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับยานพาหนะ ค่าเล่าเรียนในโรงเรียนเอกชน ค่าการศึกษาอื่น ๆ และตัดตัวอย่างที่อยู่ใน Decile 6-10 เนื่องจากรายจ่ายรายการดังกล่าว และรายจ่ายกลุ่ม Decile 6-10 ไม่ควรจะใช้ถูกนับรวมเพื่อสะท้อนพฤติกรรมการใช้จ่ายในหมวดที่ไม่ใช่อาหารของคนจน

3) หาค่าเฉลี่ยของค่าใช้จ่ายในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหารของกลุ่มที่มี PL food อยู่ระหว่าง 90-110 จะได้รายจ่ายในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหารเฉลี่ยต่อหัว (Per capita non-food expenditure) ของครัวเรือนกลุ่มดังกล่าวจำแนกตามพื้นที่โดยแบ่งกลุ่มหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหารขั้นพื้นฐานออกเป็น 9 กลุ่ม ได้แก่ ค่าเสื้อผ้าและรองเท้า ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย ค่าเชื้อเพลิงและแสงสว่าง ค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ดในบ้าน ค่ารักษาพยาบาล ค่าใช้จ่ายส่วนบุคคล ค่าเดินทางและคมนาคม ค่าใช้จ่ายด้านการสื่อสาร ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา

4) เมื่อปรับการประหยัดจากขนาด (Economy of scale) และหาผลรวมของรายจ่ายหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหารทั้ง 9 หมวด จะได้เส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหารของครัวเรือน (Non-food poverty)

การประหยัดจากขนาด (Economy of scale)

เนื่องจากค่าใช้จ่ายบางรายการสามารถใช้ร่วมกันได้โดยไม่ทำให้ค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นมากเช่นค่าแสงสว่าง การอยู่คนเดียวหรืออยู่สองคนอาจมีค่าใช้จ่ายเท่า ๆ กันได้ในขณะที่ค่าใช้จ่ายบางอย่างก็ไม่สามารถใช้ร่วมกันได้เช่นค่ารักษาพยาบาลหรือใช้ร่วมกันได้น้อยเช่นค่าเสื้อผ้าและรองเท้า ถ้าเรายอมให้ค่าใช้จ่ายบางหมวดสามารถใช้ร่วมกันได้เส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหารจะเป็นผลรวมของ

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

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

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

ถ้า θ_n เท่ากับ 1 หมายความว่าสินค้าหมวด j เป็นสินค้าที่ไม่สามารถใช้ร่วมกันได้ แต่ถ้า θ_n เท่ากับ 0 หมายความว่าสินค้าหมวดดังกล่าวเป็นสินค้าที่ใช้ร่วมกันได้อย่างสมบูรณ์โดยที่จำนวนผู้ใช้ไม่มีผลทำให้ต้นทุนเพิ่มขึ้นค่า k เป็นค่าคงที่ ดังนั้นค่าเฉลี่ยของ $NFPL_{hm}$ เท่ากับค่าเฉลี่ยของ $MNFPL_{jn}$ ซึ่งหมายความว่า การยอมให้มีการประหยัดจากขนาดในแต่ละครัวเรือนไม่มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงค่าเฉลี่ยของประชากร

สิ่งที่เราจะต้องกำหนดก็คือระดับของการประหยัดจากขนาดในแต่ละหมวดสินค้า (θ_n) แต่เนื่องจากยังไม่มีงานศึกษาวิจัยใดที่จะใช้อ้างอิงได้ ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้จึงกำหนดระดับการประหยัดจากขนาดโดยใช้ประสบการณ์ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ตาราง 3. ระดับการประหยัดจากขนาดของหมวดสินค้าต่างๆ

หมวด	รายการ	Economy of scale parameter (θ_n)
1	อาหาร	0.9
2	ค่าเสื้อผ้าและรองเท้า	0.9
3	ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย	0.2
4	ค่าเชื้อเพลิงและแสงสว่าง	0.2
5	ค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ดในบ้าน	0.2
6	ค่ารักษาพยาบาล	1.0
7	ค่าใช้จ่ายส่วนบุคคล	1.0
8	ค่าเดินทางและคมนาคม	สัดส่วนคนทำงานและนักเรียน
9	ค่าใช้จ่ายด้านการสื่อสาร	สัดส่วนคนทำงานและนักเรียน
10	ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา	สัดส่วนนักเรียน

เส้นความยากจนของครัวเรือน คือ ผลรวมของเส้นความยากจนด้านอาหาร และเส้นความยากจนในหมวดสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร

ภาคผนวก ค.

แนวคิดการเติบโตสีเขียว เศรษฐกิจสีเขียว และสังคมคาร์บอนต่ำ
และทิศทางการพัฒนาประเทศไทยไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำ

ภาคผนวก ค.

แนวคิดการเติบโตสีเขียว เศรษฐกิจสีเขียว และสังคมคาร์บอนต่ำ และทิศทางการพัฒนาประเทศไทยไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำ

1.1 นิยามของการเติบโตสีเขียว (Green growth)¹ และเศรษฐกิจสีเขียว (Green economy)

การเติบโตสีเขียว เป็นแนวคิดที่มีจุดเริ่มต้นมาจากการประชุมรัฐมนตรีด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ครั้งที่ 5 ในปี พ.ศ.2548 (Fifth Ministerial Conference on Environment and Development: MCED 2005) ณ กรุงโซล ประเทศเกาหลี ซึ่งมีผู้เข้าร่วมประชุมในระดับรัฐมนตรีจาก 52 ประเทศในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก โดยที่ประชุมเห็นชอบในหลักการ Green growth และได้แถลง Ministerial Declaration of Seoul Initiative Network on Green growth ซึ่งต่อมาการประชุมวาระที่ 61 ของคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียแปซิฟิก แห่งสหประชาชาติ (The 61st Commission Session of UN Economic and Social Commission for Asia and Pacific: ESCAP) ซึ่งมีขึ้นในเดือนพฤษภาคม 2548 ก็ได้สนับสนุนแนวคิด Green growth อีกด้วย กล่าวได้ว่า ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก UN ESCAP เป็นองค์กรสำคัญที่สนับสนุนการผลักดันแนวคิด Green growth ไปสู่การปฏิบัติ โดยได้จัดทำเว็บไซต์ (www.greengrowth.org) และเอกสารเผยแพร่แนวคิดเรื่องนี้ไว้มากมาย อาทิ Greening growth และ Green growth at a glance เป็นต้น

การพัฒนาตามแนวคิด Green growth ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะบุคคลสำคัญหลายท่านสนับสนุนแนวคิดนี้ อาทิ Al Gore อดีตรองประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา Ban Ki Moon เลขาธิการแห่งสหประชาชาติ (Secretary General, United Nations) ซึ่งเป็นผู้เสนอแนวคิด Green new deal รวมไปถึง Joseph G. Speth อดีตผู้บริหารของแผนงานการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UN Development Program: UNDP) ยิ่งไปกว่านั้น องค์การระหว่างประเทศจำนวนมาก อาทิ สหภาพยุโรป (European Union) ได้กล่าวถึงเรื่อง งานสีเขียว-การเติบโตสีเขียว (Green Jobs, Green growth) ว่าเป็นโอกาสสำคัญในการฟื้นฟูเศรษฐกิจและพัฒนาเทคโนโลยี ในขณะที่องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) ก็ได้ประกาศส่งเสริมแนวทางการเติบโตสีเขียว (Declaration on Green Growth) อย่างเป็นทางการ ในการประชุมระดับรัฐมนตรี (Ministerial meeting) เมื่อเดือนมิถุนายน 2552 ที่ผ่านมา ทั้งนี้ สามารถสรุปแนวคิดและการให้นิยามด้านการเติบโตสีเขียวที่หลายองค์กรได้ให้คำจำกัดความไว้ ดังนี้

1.1.1 องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) ได้ให้ความหมายของ**การเติบโตสีเขียวว่าเป็นแนวทางสำหรับการปรับเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจในปัจจุบันไปสู่เศรษฐกิจที่ยั่งยืน ซึ่งเน้นส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจที่นำไปสู่การลดมลพิษ ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ลดการเกิดของเสีย มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งรักษาความหลากหลายทางชีวภาพ ตลอดจนเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงาน** ด้วยเหตุนี้ การเติบโตสีเขียวจึงต้องแยก (Decouple) ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมออกจากความเติบโตทางเศรษฐกิจที่มักจะเกิดขึ้นควบคู่กันไปเสมอ พร้อมกับแก้ปัญหาความยากจน เสริมสร้างสุขภาพอนามัยของ

¹ อ้างอิงจากรายงานการศึกษา “แนวทางในการขับเคลื่อนการพัฒนากิจกรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สู่สังคมคาร์บอนต่ำหรือสังคมสีเขียว” สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กันยายน 2554.

ประชาชน และโอกาสในการจ้างงาน อันจะนำไปสู่แบบแผนการผลิตและบริโภคที่ยั่งยืน (Greening of consumption and production) การเติบโตสีเขียว จึงหมายถึง การลงทุนในสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นจุดกำเนิดใหม่ของการเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคต (OECD, Online, 2009) โดยในการประชุมระดับรัฐมนตรีของกลุ่มประเทศสมาชิก OECD ในเดือนมิถุนายน 2552 ได้มีการประกาศให้ความสำคัญต่อการเติบโตสีเขียว ในประเด็นดังต่อไปนี้

- 1) ความจำเป็นที่ต้องฟื้นฟูเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการบรรลุเป้าหมายความยั่งยืนในระยะยาวของสังคมและสิ่งแวดล้อม
- 2) บทบาทของความร่วมมือระหว่างประเทศในการส่งเสริมเศรษฐกิจคาร์บอนต่ำภายใต้กรอบการพัฒนาเทคโนโลยีและสถาบัน
- 3) ทิศทางเชิงกลยุทธ์ของประเทศในกลุ่ม OECD เพื่อส่งเสริมการลงทุนสีเขียว (Green investment) ซึ่งรวมไปถึงการสร้างองค์ความรู้และฝึกอบรม
- 4) การแบ่งปันข้อมูล และเสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศนอกกลุ่ม OECD

ขณะเดียวกัน OECD ยังได้ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องกำหนดกรอบนโยบายการเติบโตสีเขียว (Green Growth Policy) ที่มีความเหมาะสมทั้งด้านประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ ความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และความเป็นธรรมทางสังคม รวมทั้งความสอดคล้องกันระหว่างนโยบายระดับชาติและระหว่างประเทศ โดย OECD ได้เสนอกยุทธ์เพื่อมุ่งสู่การเติบโตสีเขียวที่มุ่งเน้นการประมาณการผลกระทบ (Quantity the potential effects) รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการปรับตัวไปสู่ Green growth โดยพัฒนากรอบบัญชีที่คำนึงด้านสิ่งแวดล้อมและความอยู่ดีมีสุขของประชาชน จัดเตรียมข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เพื่อสนับสนุนรัฐบาลในการเลือกนโยบายที่เหมาะสมต่อการปรับเปลี่ยนสู่เศรษฐกิจคาร์บอนต่ำ และมุ่งเน้นมิติการจ้างงานทั้งระยะสั้นและระยะยาว

1.1.2 คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UN ESCAP) UN ESCAP ได้ให้ความหมายของ*การเติบโตสีเขียว (Green growth) ว่าเป็นจุดเน้นเชิงนโยบาย (Policy Focus) สำหรับภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ซึ่งให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อสนับสนุนการพัฒนาที่นำไปสู่เศรษฐกิจคาร์บอนต่ำ (Low carbon economy) และมีความเป็นธรรมทางสังคม (UN ESCAP, Online, 2010)* ทั้งนี้ การที่ภูมิภาค/ประเทศจะสามารถบรรลุการเติบโตสีเขียวได้นั้น ภูมิภาค/ประเทศนั้นๆ จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงแนวทางการพัฒนาจากเดิมที่เน้นให้ความสำคัญกับการเติบโตมาก่อนและแก้ปัญหามลพิษภายหลัง (Grow first, Clean up later) มาสู่แนวทางการพัฒนาที่คำนึงถึงความรับผิดชอบต่อสังคมในระยะยาว ทั้งนี้ *ESCAP ได้เสนอกรอบนโยบายที่จะช่วยให้การพัฒนาไปสู่การเติบโตสีเขียวอย่างเป็นรูปธรรม ด้วยการดำเนินงานตาม 6 มาตรการหลัก ที่มีความเชื่อมโยงกัน ดังนี้*

- 1) **การผลิตและการบริโภคอย่างยั่งยืน (Sustainable consumption and production: SCP)** หมายถึง การปรับปรุงประสิทธิภาพเชิงนิเวศน์ของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยที่ระบบนิเวศน์ของโลก/ประเทศ/พื้นที่ ยังคงสภาพที่สามารถเกื้อกูลการดำรงชีพและการประกอบกิจกรรมของมนุษย์ได้โดยไม่ส่งผลกระทบเชิงลบ ซึ่งในทางปฏิบัติสามารถกล่าวได้ว่าการผลิตและการบริโภคอย่างยั่งยืน คือ การได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนมากโดยมีการใช้วัตถุดิบน้อย ซึ่งหมายรวมถึงการผลิตที่มีประสิทธิภาพสูง

และก่อให้เกิดผลกำไรเป็นจำนวนมากด้วยการอาศัยความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ การสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่สินค้า/ผลิตภัณฑ์ที่มีการใช้ปัจจัยการผลิตน้อย และกระบวนการในการผลิตและบริโภคสินค้าก่อให้เกิดมลพิษต่ำ มีการใช้พลังงานน้อย สามารถตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคได้สูง ทั้งนี้ การผลิตและการบริโภคอย่างยั่งยืนเป็นกระบวนการที่มีมิติในการดำเนินงานครอบคลุมมิติทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมในลักษณะองค์รวม (Holistic perspective) ซึ่งอยู่บนหลักการของวงจรชีวิตของผลิตภัณฑ์และบริการ (Life cycle of products and services) โดยภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการสร้างแรงจูงใจแก่ผู้ประกอบการและผู้บริโภคเพื่อให้เกิดทางเลือกในการผลิตและบริโภคสินค้าและบริการ ตลอดจนการบริหารจัดการอุปสงค์ (Demand side management) ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

2) **ธุรกิจและตลาดสีเขียว (Greening business and markets)** เป็นแนวทาง/มาตรการที่ผู้ประกอบการผนวกการปกป้องสิ่งแวดล้อมไว้เป็นเป้าหมายระยะยาวในการดำเนินธุรกิจ ด้วยการส่งเสริมกิจกรรมการผลิตที่มีประสิทธิภาพไม่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ และการทำการตลาดในกลุ่มสินค้าและบริการที่เกื้อกูลต่อทรัพยากรธรรมชาติและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมโดยรวม ซึ่งธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็กจะเป็นกลไกสำคัญในการเปลี่ยนแปลงกระบวนการปกป้องสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นการสร้างโอกาสทางธุรกิจ ภายใต้การสนับสนุนจากภาครัฐในการสนับสนุนปัจจัยแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินธุรกิจและตลาดสีเขียว ด้วยการกำหนดนโยบาย การตรากฎหมาย และการสร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนยอมรับและปรับเปลี่ยนแบบแผนและกระบวนการผลิตสินค้าและบริการไปสู่ความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

3) **โครงสร้างพื้นฐานสีเขียว (Sustainable infrastructure)** โดยที่ระบบโครงสร้างพื้นฐานเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญในการสนับสนุนการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจ สังคม และเป็นปัจจัยหลักในการปรับปรุงสภาพแวดล้อมและการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นในการดำรงชีพของชุมชน ดังนั้นการวางระบบโครงสร้างพื้นฐานของพื้นที่/ชุมชน หรือประเทศ จึงเป็นตัวกำหนดความยั่งยืนของการเติบโตทางเศรษฐกิจที่มีการปลดปล่อยคาร์บอนต่ำที่สำคัญ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาหรือขยายระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการขยายตัวของเมือง/ชุมชน ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยรอบอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากระบบโครงสร้างพื้นฐานมีการใช้ทรัพยากรเข้มข้นในการดำเนินการก่อสร้าง/ขยายเครือข่าย ได้แก่ พลังงาน น้ำ วัสดุ รวมถึงที่ดิน ดังนั้นการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานที่ขาดการวางแผนอย่างรอบด้าน จะส่งผลให้ประเทศ/ชุมชน/พื้นที่นั้น ๆ ต้องประสบกับปัญหาการผลิตและการบริโภคที่ไม่ยั่งยืนและยากต่อการแก้ไขได้ **ภายใต้แนวคิดของ ESCAP ระบบโครงสร้างพื้นฐานสีเขียว คือระบบโครงสร้างพื้นฐานที่มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถอำนวยความสะดวกในการให้บริการได้อย่างมีคุณภาพสูง โดยก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด** ทั้งนี้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสีเขียวต้องอาศัยการบูรณาการของแขนงวิชาที่หลากหลายเข้าด้วยกัน อาทิ สถาปัตยกรรมศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ การวางผังเมืองและการก่อสร้าง เป็นต้น

4) **ภาษีสีเขียวและการปฏิรูปงบประมาณ (Green tax and budget reform: GTBR)** เป็นนโยบายทางการคลังที่สามารถลดปัญหาความยากจน เพิ่มรายได้ของรัฐ และเพิ่มประสิทธิภาพเชิงนิเวศน์พร้อมไปกับยกระดับคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขอนามัยของประชาชน ซึ่งประกอบด้วย 2 องค์ประกอบสำคัญคือ (1) การจัดเก็บภาษีกับสินค้าและกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษหรือใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้หมดไป และ (2) การปฏิรูปการให้การอุดหนุนงบประมาณไปสู่การส่งเสริมการดำเนินกิจกรรมที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยค่อย ๆ ยกเลิกการให้การอุดหนุนสินค้าและกิจกรรมที่ส่งผลให้เกิดการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน ซึ่งการดำเนินการ

ดังกล่าวจะช่วยทำให้กลไกราคาสามารถส่งสัญญาณที่ถูกต้องไปยังผู้บริโภคถึงต้นทุนที่แท้จริงและผลกระทบภายนอกที่เกิดขึ้นจากกระบวนการในการผลิตสินค้าและบริการ ทั้งนี้เป้าหมายในการแก้ไขการบิดเบือนของระบบโครงสร้างภาษีแบบดั้งเดิม โดยการปฏิรูประบบประมาณและนำภาษีสีเขียวมาใช้จะต้องไม่เป็นแนวทางในการเพิ่มภาระภาษีให้แก่ระบบเศรษฐกิจโดยรวม หากแต่จะเป็นแนวทางที่ทำให้ภาษีสีเขียวมีลักษณะสมดุล (Revenue neutral) โดยการลดภาษีรายได้ การจ่ายบำนาญ และ/หรือภาษีมูลค่าเพิ่มเพื่อชดเชยกับการเก็บภาษีสีเขียวหรือภาษีสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ภาษีสีเขียวสามารถนำมาดำเนินการได้ในหลายสาขา อาทิ การขนส่ง วัตถุดิบ ทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการของเสีย และสาขาพลังงาน เป็นต้น

5) **การลงทุนในทุนธรรมชาติ (Investment in natural capital)** ทุนธรรมชาติ คือ สัตว์ของนิเวศน์ธรรมชาติที่เป็นแหล่งผลิตที่ทรงคุณค่า ซึ่งชุมชน/ประชาชนในพื้นที่จะพึงได้รับประโยชน์จากการใช้สอยนิเวศน์ธรรมชาตินั้น ๆ ทั้งในปัจจุบันและอนาคต โดยพบว่าทุนธรรมชาติ อาทิ ป่าชายเลน นับเป็นแหล่งเก็บกักคาร์บอนและเป็นพื้นที่แนวกันชนที่ดีในการรองรับผลกระทบอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งบทบาทดังกล่าวนับเป็นบริการที่ธรรมชาติมอบไว้ให้กับมนุษย์ การลงทุนในทุนธรรมชาติจึงนับเป็นการลงทุนที่มีความสำคัญในการสนับสนุนความปลอดภัยมั่นคงในการดำรงชีพของมนุษย์ โดยพบว่ารูปแบบการลงทุนในทุนธรรมชาติสามารถดำเนินการได้หลากหลายลักษณะ ไม่ว่าจะเป็นการลงทุนดำเนินการใดๆ ที่เป็นไปเพื่อปรับปรุงการบริหารจัดการระบบนิเวศน์ในทิศทางที่เกื้อหนุนความเจริญก้าวหน้าของเศรษฐกิจ สังคมของประเทศ/พื้นที่ หรือการลงทุนเพื่อลด/ป้องกันการชะล้างพังทลายของดินและธาตุอาหารในดิน รวมถึงการจัดการลุ่มน้ำ เป็นต้น ในหลายๆ ประเทศ อาทิ เวียดนาม อินโดนีเซีย คอสตาริกา ได้นำแนวคิดเรื่องการจ่ายค่าบริการทางสิ่งแวดล้อม/นิเวศน์ (Payment for environmental/ecosystem services: PES) มาใช้เพื่อปกป้องและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบนิเวศน์ รวมทั้งยังเป็นแนวทางในการเสริมสร้างรายได้ให้แก่ท้องถิ่นและสร้างทางเลือกให้แก่ชุมชนโดยรอบนิเวศน์นั้น อาทิ การจ่ายค่าบริการทางสิ่งแวดล้อม/นิเวศน์ผ่านสายการบิน โรงแรม รวมถึงการเปิดเว็บไซต์ให้ภาคเอกชนและปัจเจกบุคคลเข้ามาบริจาค/จ่ายค่าบริการในการใช้นิเวศน์ เพื่อนำเงินที่ได้ไปลงทุนในการบริหารจัดการป่าไม้ และการปกป้องพื้นที่ลุ่มน้ำของประเทศคอสตาริกา เป็นต้น

6) **ดัชนีชี้วัดประสิทธิภาพเชิงนิเวศน์ (Eco-efficiency indicators: EEI)** เป็นชุดดัชนีที่ใช้เป็นมาตรสำหรับวัดความก้าวหน้า/ผลสำเร็จและเปรียบเทียบประสิทธิภาพเชิงนิเวศน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาค/ประเทศต่างๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อชี้แนะนโยบายและมาตรการในการปรับปรุงการดำเนินงานเพื่อมุ่งสู่การเติบโตสีเขียวอย่างยั่งยืน โดยตัวชี้วัดดังกล่าวประกอบด้วย

Resource use	Environmental impact
Water use intensity	GHG emission intensity
Energy use intensity	CO2 emission intensity
Forest resource use intensity	Water pollution intensity
Land use intensity	Waste water intensity
Material use intensity	Air pollution intensity

1.1.3 ธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) ให้ความหมายของ**การเติบโตสีเขียว (Green growth)** ไว้ว่าหมายถึง การปรับเปลี่ยนขั้นพื้นฐานของสังคมเพื่อมุ่งลดผลกระทบจากการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวข้องกับการ

เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งธนาคารพัฒนาเอเชียให้ความเห็นว่าเป็นความล้มเหลวที่สำคัญที่สุดของระบบตลาดเท่าที่โลกเคยประสบมา และได้เสนอแนะวิธีการแก้ปัญหา โดยการเข้าแทรกแซงด้วยการดำเนินนโยบายภาครัฐ ได้แก่ (1) วางกรอบนโยบายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศระดับชาติที่มีประสิทธิภาพ (2) คำนึงยุทธศาสตร์ดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพเชิงต้นทุน (3) ระดมทรัพยากรให้เพียงพอจากแหล่งทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมทั้งภาคเอกชน พร้อมทั้งสร้างหลักประกันว่าจะมีการจัดสรรทรัพยากรเหล่านี้อย่างมีประสิทธิภาพ (4) สร้างแรงจูงใจอย่างยั่งยืนสำหรับการดำเนินการปรับตัว และชะลอการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พร้อมทั้งจัดตั้งสิ่งกีดขวางทางการตลาดต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคในการปรับตัวและลดคาร์บอน (5) เติบโตขึ้นอย่างยั่งยืนด้านองค์ความรู้และข้อมูลข่าวสาร และ (6) สร้างความตระหนักรู้และตื่นตัวแก่ประชากรในเรื่องความเร่งด่วนของการรับมือกับสภาพการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยที่การแทรกแซงของรัฐบาลดังกล่าวต้องอาศัยการมีส่วนร่วมและการลงมือปฏิบัติของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งปวง รวมถึงภาครัฐเรือน บริษัทห้างร้าน ประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคม (ธนาคารพัฒนาเอเชีย, 2552)

1.1.4 โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme - UNEP) ได้ให้ความหมายของ **เศรษฐกิจสีเขียว (Green economy)**² หมายถึง **การพัฒนาที่ส่งผลต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตของมนุษย์และความเสมอภาคหรือความเป็นธรรมในสังคม ขณะเดียวกันมีการลดความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมและลดการสูญเสียความสมดุลระบบนิเวศ** หรือกล่าวได้ว่าเศรษฐกิจสีเขียวคือ เศรษฐกิจที่ทำให้เกิดคาร์บอนต่ำ ใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วน ซึ่งในทางปฏิบัติ เศรษฐกิจสีเขียว (Green economy) คือ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการจ้างงานที่มีการขับเคลื่อนด้วยการลงทุนของภาครัฐและภาคเอกชนที่จะช่วยลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และลดมลพิษ เพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน และใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งป้องกันการสูญเสียของความหลากหลายทางชีวภาพและระบบนิเวศ ซึ่งการลงทุนในลักษณะนี้ประกอบด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนการใช้จ่ายภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ มีการปฏิรูปนโยบายและมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง การพัฒนาเหล่านี้จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ และที่สำคัญจะช่วยสร้างทุนทางธรรมชาติให้กลับคืนมาเป็นสินทรัพย์ทางเศรษฐกิจที่สำคัญและเป็นแหล่งที่มาของผลประโยชน์ของประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับคนยากจนซึ่งวิถีชีวิตและความมั่นคงปลอดภัยที่ขึ้นอยู่กับธรรมชาติเป็นหลัก

1.2 นิยามของสังคมคาร์บอนต่ำ³

ภายใต้แนวคิดในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ สังคมของประเทศสู่การเติบโตสีเขียวที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ประกอบกับกระแสความห่วงใยในประเด็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก อันเนื่องมาจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่มีปริมาณเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง หลายประเทศในโลกได้นำแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจคาร์บอนต่ำที่มีการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำ หรือ Low carbon development /economy/society มาเป็นเป้าหมายในการกำหนดกรอบการพัฒนาในสาขาหลักของประเทศอย่างชัดเจนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขาพลังงาน การขนส่ง และสาขาอุตสาหกรรม ซึ่งแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ/สังคมคาร์บอนต่ำนี้ ได้มีการให้นิยามและขอบเขตความหมาย ดังนี้

² United Nations Environment Programme, 2011, (online) <http://www.unep.org/greeneconomy/>

³ อ้างอิงจากรายงานการศึกษา “แนวทางในการขับเคลื่อนการพัฒนาภาคเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สู่สังคมคาร์บอนต่ำหรือสังคมสีเขียว” สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กันยายน 2554.

1.2.1 Urban and Summer (2009) กล่าวว่าการพัฒนาเศรษฐกิจคาร์บอนต่ำ (Low Carbon Development) หมายถึงการเปลี่ยนแปลงแบบแผนการผลิตและบริโภคของสังคม/ระบบเศรษฐกิจ

1.2.2 Skea and Nishioka (2008) ระบุว่าสังคมคาร์บอนต่ำ (Low carbon society) ประกอบด้วย การดำเนินกิจกรรมที่สอดคล้องกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน และตอบสนองความจำเป็นด้านการพัฒนาของทุกกลุ่มของสังคม ซึ่งสำหรับประเทศที่พัฒนาแล้ว การบรรลุสู่สังคมคาร์บอนต่ำจำเป็นต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกปริมาณมาก ร่วมกับการใช้เทคโนโลยีคาร์บอนต่ำ และปรับเปลี่ยนวิถีการดำเนินชีวิต และสถาบันในการขับเคลื่อนผลักดัน ในขณะที่การบรรลุสู่สังคมคาร์บอนต่ำของประเทศกำลังพัฒนานั้น จะต้องควบคู่ไปกับความก้าวหน้าในการพัฒนาด้านต่าง ๆ ทั้งที่เป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม และปัจจัยแวดล้อมสนับสนุน ร่วมกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณที่เหมาะสม

1.2.3 Wasis (2009) ได้ระบุว่าเศรษฐกิจคาร์บอนต่ำ (Low carbon economy) เป็นแนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจที่มีการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่บรรยากาศเป็นปริมาณน้อยที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ดังนั้นแนวทางการดำเนินงานเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจคาร์บอนต่ำ จึงมุ่งไปที่การบูรณาการเทคโนโลยีในการผลิตพลังงานและวัสดุเข้ากับกิจกรรมทางสังคมและเศรษฐกิจหลักของประเทศ อาทิ อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การขนส่ง และการผลิตพลังงาน เพื่อที่จะก่อให้เกิดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกปริมาณน้อยที่สุด

1.2.4 Li, Xu and Huang (2010) กล่าวว่า เศรษฐกิจคาร์บอนต่ำ คือตัวแบบทางเศรษฐศาสตร์ที่พัฒนาขึ้นเพื่อตอบสนองต่อสภาวะการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยแนวคิดดังกล่าวได้ถูกกล่าวอ้างในสมุดปกขาวด้านพลังงานของประเทศอังกฤษ ในปี 2546 ซึ่งมีขอบเขตครอบคลุมความหมายถึงการปรับเปลี่ยนโครงสร้างพลังงาน การปรับปรุงระบบโครงสร้างในสาขาพลังงาน การออกนโยบายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อบรรลุเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกลดปริมาณมลพิษ และลดการบริโภคทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เศรษฐกิจคาร์บอนต่ำ เป็นแนวทางที่สร้างโอกาสในการพัฒนาผลผลิตทางเศรษฐกิจ และเสริมสร้างมาตรฐานการดำรงชีพของประชาชนให้ดีขึ้น

1.2.5 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ (สวทน., 2553) ได้ให้นิยามสังคมคาร์บอนต่ำ (Low carbon society) ว่ามีความหมายครอบคลุมกว้างขวางกว่าการนำเทคโนโลยีมาใช้ หากแต่รวมถึงการรับรู้ของชุมชนต่อการยอมรับเทคโนโลยีสะอาดเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ตลอดจนความสามารถในการปรับตัวเองให้เข้ากับธรรมชาติโดยไม่เป็นการรบกวนให้เกิดการเสียสมดุล ซึ่งตามหลักการนี้ สังคมคาร์บอนต่ำ จึงมีขอบข่ายที่รวมถึงการบรรเทาผลกระทบ (Mitigation) และการปรับตัวให้สามารถดำรงอยู่ได้อย่างกลมกลืน (Adaptation) ของมนุษย์และสังคมกับสิ่งแวดล้อม

1.2.6 ธนาคารพัฒนาเอเชีย มีความเห็นว่าประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีศักยภาพสูงที่จะช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ภายใต้พื้นฐานของการที่หลาย ๆ ภาคส่วนร่วมมือกัน โดยที่การลดการปล่อยคาร์บอนของภูมิภาคควรมุ่งเป้าไปที่การเปลี่ยนวิธีใช้ประโยชน์จากผืนดินและภาคป่าไม้ ภาคพลังงานและภาคเกษตรกรรม ดังนี้ (ธนาคารพัฒนาเอเชีย, 2552)

1) **ภาคป่าไม้** การลดหรือชะลอการปล่อยคาร์บอนสำหรับภาคป่าไม้หมายถึงรวมถึงการคงไว้หรือเพิ่มพื้นที่ป่าด้วยวิธีการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการตัดไม้ทำลายป่าและจากพื้นที่เสื่อมโทรม การปลูกป่าเพิ่มและการปรับปรุงวิธีบริหารจัดการป่าไม้ โดยประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ควรเร่งพยายามปลูกป่าทดแทนและเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมระบบการกำกับดูแลการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืนทั้งใน

ระดับชาติและระดับท้องถิ่น ซึ่งต้องอาศัยการปฏิรูปนโยบายที่เหมาะสมกับบริบททั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เช่น การติดตามและควบคุมการทำให้อย่างผิดกฎหมาย เพิ่มความสามารถของรัฐในการจัดเก็บประโยชน์จากรายได้สัมปทานอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยมากขึ้น เพิ่มวงจรรยะเวลาของสัมปทานป่าไม้ให้นานขึ้น พร้อมกับเพิ่มความมั่นคงให้กับสิทธิสัมปทาน และส่งเสริมให้มีการแข่งขันมากขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งสัมปทาน และเนื่องจากป่าเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของชุมชนชนในพื้นที่จำเป็นต้องมีการออกแบบนโยบายที่ตระหนักถึงและเคารพสิทธิและความจำเป็นของชนท้องถิ่น พร้อมสร้างหลักประกันการมีส่วนร่วมของพวกเขาในการกำหนดและปฏิบัตินโยบายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากภาคป่าไม้

2) **ภาคพลังงาน** โดยรัฐบาลควรที่จะทยอยลดเงินอุดหนุนการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล พร้อมไปกับการเตรียมพัฒนาแหล่งพลังงานใหม่ๆ ที่สะอาด หมุนเวียนได้ และปล่อยคาร์บอนต่ำ พร้อมทั้งใช้ระบบคมนาคมขนส่งที่สะอาดและยั่งยืน โดยรัฐบาลควรสร้างแรงจูงใจที่เหมาะสม ร่วมกับส่งเสริมการทำวิจัยและพัฒนา เพื่อขับเคลื่อนภูมิภาคไปสู่ทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจที่ปล่อยคาร์บอนต่ำ

3) **ภาคเกษตรกรรม** ทางเลือกในการลดคาร์บอนจากภาคเกษตรกรรมหมายถึงรวมถึงการจัดการพืชผลและพื้นที่เลี้ยงสัตว์ที่ดีขึ้น การฟื้นฟูดินอินทรีย์ที่ถูกใช้ไปเพื่อการผลิตพืชผล และการใช้พลังงานชีวภาพ (IPCC, 2007) โดยที่การดำเนินการตามแนวทางดังกล่าว สามารถนำไปสู่การลดคาร์บอนจากการใช้ปุ๋ยและการเกิดก๊าซมีเทน การลดคาร์บอนจากวิธีใช้ที่ดิน และการเพิ่มศักยภาพการเก็บคาร์บอนในระบบนิเวศการเกษตร ทั้งนี้โครงการที่เกี่ยวกับการตลาดที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ ได้แก่ ภาษีการใช้ปุ๋ยไนโตรเจน ซึ่งจะครอบคลุมถึงการจำกัดการใช้ปุ๋ยไนโตรเจน การปฏิรูปนโยบายอุดหนุนทางการเกษตร ซึ่งจะคำนึงถึงผลกระทบต่อด้านจากการอุดหนุนการเกษตรต่อเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อม พร้อมนี้ภาคการเกษตรควรดำเนินการเรื่องการปรับปรุงการบริหารจัดการพื้นที่เกษตรด้วยความสมัครใจ ควบคู่ไปกับการส่งเสริมฉลากสีเขียว

1.3 การเติบโตสีเขียว(Green growth) ในบริบทของต่างประเทศ ⁴

1.3.1 **ประเทศเกาหลีใต้** มีแนวคิดที่ว่า Green growth คือการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ไม่ทำลายหรือก่อให้เกิดมลภาวะ และเป็นแนวทางการพัฒนาที่นอกจากจะนำมาซึ่งการเติบโตทางเศรษฐกิจแล้ว ยังช่วยปรับปรุงให้สิ่งแวดล้อมดีขึ้น หรือเป็นการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ใช้สิ่งแวดล้อมเป็นตัวขับเคลื่อนการพัฒนา (new growth engine) เกาหลีใต้ได้กำหนดให้นโยบายส่งเสริมเศรษฐกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Green growth) เป็นวิสัยทัศน์ในการพัฒนาประเทศเพื่อรับมือกับสถานะการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศของโลก ด้วยการกำหนดเป้าหมายที่จะเป็นมหาอำนาจสีเขียว (Green power) อันดับที่ 7 ของโลกภายในปี พ.ศ. 2563 และ อันดับที่ 5 ภายในปี พ.ศ. 2593 โดยมีกลยุทธ์ในการดำเนินงานที่เน้นให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไปสู่การผลิตเชิงคุณภาพใน 3 ด้าน คือ (1) การลดผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและลดการพึ่งพาพลังงาน (2) สร้างสรรค์แหล่งขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจใหม่ๆ และ (3) การพัฒนามาตรฐานความเป็นอยู่และการมีบทบาทในเวทีระหว่างประเทศ

1.3.2 **ประเทศฟิลิปปินส์** ได้เริ่มใช้แนวทางการพัฒนา Green growth ตั้งแต่แผนพัฒนาระยะกลาง (Medium Term Philippines Development Plan) รวมทั้ง ยังได้ตรากฎหมายที่สำคัญเพื่อส่งเสริมการ

⁴ อ้างอิงจากรายงานการศึกษา “แนวทางในการขับเคลื่อนการพัฒนาภาคเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สู่สังคมคาร์บอนต่ำหรือสังคมสีเขียว” สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กันยายน 2554.

พัฒนาตามแนวทาง Green growth ได้แก่ พ.ร.บ. พลังงานทดแทน พ.ร.บ. เอทานอล พ.ร.บ. การใช้พลังงานทางเลือก นอกจากนี้ ยังได้ดำเนินโครงการสำคัญเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนา ได้แก่ แผนงานการใช้ก๊าซธรรมชาติสำหรับการขนส่งมวลชน (NGV Program for Public Transport -NGV PPT) และแผนการจัดการขยะและของเสียตั้งแต่ต้นทางสำหรับเมืองเซบู ซึ่งประกอบด้วยกิจกรรมลดขยะต่างๆ เช่น การนำกลับมาใช้ใหม่ การจัดการพื้นที่ฝังกลบอย่างยั่งยืน กล่าวได้ว่าเมืองเซบูประสบความสำเร็จเรื่องการจัดการขยะและของเสียในหลายด้าน คือ การเพิ่มขีดความสามารถของสถาบัน การเพิ่มความตระหนักของสาธารณะในการจัดการของเสีย การปรับปรุงสุขอนามัยและสภาพการทำงานของพนักงานเก็บขยะ และการจัดการขยะอันตรายจากโรงพยาบาล เป็นต้น

1.3.3 **ประเทศอินโดนีเซีย** ได้ยึดแนวทาง Green growth ในการพัฒนาประเทศ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสีเขียว (Green infrastructure projects) ทั้งนี้ มาตรการหลักที่ใช้คือ การระดมเงินทุนจำนวนมากจากรัฐบาลต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว เพื่อจัดตั้งกองทุนเพื่อการลงทุนสีเขียว (Green Investment Fund) ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลัก ในการสนับสนุนแผนการพัฒนาที่ช่วยกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ พร้อมไปกับการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ตามที่ได้ประกาศเป้าหมายการลดไว้ที่ 26 เปอร์เซ็นต์ ภายในปี พ.ศ. 2563 ทั้งนี้ รัฐบาลอินโดนีเซียได้จัดสรรเงินส่วนแรกให้กองทุนเพื่อการลงทุนสีเขียว เป็นจำนวน 100 ล้านเหรียญสหรัฐ โดยประเทศที่แสดงความสนใจและให้การสนับสนุนแก่กองทุนฯ ได้แก่ อังกฤษ ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา ซึ่งโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนฯ ได้แก่ โรงไฟฟ้าจากพลังงานใต้พิภพ โรงไฟฟ้าจากพลังน้ำ เทคโนโลยีการจัดการของเสีย และโครงการจัดสรรน้ำ

1.3.4 **ประเทศมาเลเซีย** ได้พัฒนาประเทศตามแนวทาง Green growth เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างต่อเนื่อง โดยมุ่งเน้นพัฒนาพลังงานทดแทน และเทคโนโลยีชีวภาพ รวมทั้งยังได้ประกาศนโยบายเทคโนโลยีสีเขียว (Malaysian Green Technology Policy) ที่มุ่งใช้การพัฒนาเทคโนโลยีสีเขียวเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยมาเลเซียได้มีบันทึกความตกลงร่วมกันเพื่อส่งเสริมเทคโนโลยีสีเขียวกับประเทศเกาหลี ซึ่งเป็นประเทศคู่ค้าสำคัญและมีการลงทุนจำนวนมากในประเทศมาเลเซีย ปัจจุบัน ภาคเอกชนเกาหลีได้ลงทุนในโรงไฟฟ้าพลังงานร่วม (Co-generation) เพื่อผลิตพลังงานทดแทนด้วยวัตถุดิบชีวมวล การลงทุนก่อสร้างโรงงานผลิตไบโอดีเซลในรัฐซาบะห์ เป็นเงินมากกว่า 100 ล้านเหรียญสหรัฐ รวมทั้งธุรกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งใช้เทคโนโลยีชีวภาพ

1.3.5 **ประเทศเวียดนาม** ได้ตระหนักถึงความสำคัญของแนวทางการพัฒนา Green growth และได้รับความช่วยเหลือทางวิชาการจาก UN ESCAP ในปี พ.ศ. 2550 เพื่อสร้างขีดความสามารถของบุคลากรในการประยุกต์ใช้มาตรการและกลไกตามแนวทาง Green growth ทั้งนี้ ผลจากการอบรมชี้ให้เห็นว่าประเทศเวียดนามมีความตื่นตัวและสนใจที่จะนำแนวทาง Green growth ไปใช้ในการวางแผนพัฒนาประเทศในระยะต่อไป และยังคงต้องการได้รับความช่วยเหลือทางวิชาการในด้าน การปฏิรูประบบภาษีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม การพัฒนาภาวะเปื้อนเรื่องอาคาร และการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน

1.3.6 **ประเทศจีน** โดยกรมอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาและปฏิรูปแห่งชาติ (National Development and Reform Commission – NRDC) ได้ประกาศความริเริ่มสังคมรักษาทรัพยากร (Resource Saving Society Initiative) ซึ่งประกอบด้วย 6 มาตรการหลักในการพัฒนาประเทศตามแนวทาง Green growth ได้แก่ (1) การตราพระราชบัญญัติภาวะเปื้อน และกรอบมาตรฐานต่างๆ (2) การเร่งรัดปรับปรุงอุตสาหกรรมโดยเพิ่มประสิทธิภาพการใช้

พลังงาน และพลังงานทดแทนคุณภาพสูง (3) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยี และการค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานและการนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycling technology) (4) การบริหารจัดการการใช้พลังงาน (5) การปรับเปลี่ยนนโยบายเพื่อสร้างสิ่งจูงใจที่เหมาะสม และ (6) การพัฒนากลไกและเครื่องมือที่เหมาะสมเพื่อให้ข้อมูลและทางเลือกในการบริโภคที่ยั่งยืนต่อผู้บริโภค

1.3.7 **ประเทศอินเดีย** ได้พยายามแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง เห็นได้จากกรอบนโยบายเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ปรากฏในเอกสารสำคัญคือ (1) National Conservation Strategy and Policy Statement on Environment and Development (1992) ซึ่งเป็นพื้นฐานในการบูรณาการนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมเข้าไว้กับนโยบายและแผนงานในสาขาอื่นๆ อีกทั้งยังให้ความสำคัญต่อวิถีชีวิตที่ยั่งยืน และการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่เหมาะสม (2) Policy Statement for Abatement of Pollution (1992) เน้นความสำคัญของการป้องกันมลพิษ การใช้เทคโนโลยีที่ดีที่สุด และยึดหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (3) National Forest Policy (1988) โดยมุ่งเพิ่มพื้นที่ป่าไม้จำนวนมากในประเทศ สำหรับประเทศอินเดีย แนวทาง Green growth มีความสำคัญอย่างมาก แต่ด้วยเหตุที่ความยากจนเป็นปัญหาสำคัญที่มีความรุนแรง ประเทศอินเดียจึงยังคงต้องการความช่วยเหลือจากประเทศที่พัฒนาแล้วในหลาย ๆ ด้าน

1.3.8 **ประเทศญี่ปุ่น** รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมประเทศญี่ปุ่น ในปี พ.ศ. 2550 ได้กล่าวว่า หากประเทศต่างๆ ทั่วโลกมีเป้าหมายในการลดปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ลงครึ่งหนึ่งจากระดับปัจจุบัน ในปี พ.ศ. 2594 จะต้องดำเนินการตามแนวคิด “สังคมคาร์บอนต่ำ” ซึ่งมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

1) Carbon minimization in all sectors: ทุกภาคส่วนในสังคมควรมีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในระดับที่ธรรมชาติสามารถดูดซับได้ ซึ่งการจะดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว จำเป็นต้องมีระบบของสังคมเพื่อให้ทุกภาคส่วนสามารถตัดสินใจและเลือกที่จะลดปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมาย มาตรการหรือกฎระเบียบด้านสิ่งแวดล้อมของภาครัฐบาล การปรับปรุงพัฒนากระบวนการผลิตสินค้าและบริการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ต่ำของภาคอุตสาหกรรม และการเลือกซื้อสินค้าและบริการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เช่น สินค้าที่แสดงฉลากข้อมูลการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ของผลิตภัณฑ์ของภาคประชาชน

2) Toward a simpler life style that realize richer quality of life: ปรับเปลี่ยนการใช้ชีวิตสู่ความเป็นอยู่อย่างเรียบง่ายแต่มีคุณภาพ โดยการลดการบริโภคที่เกินความจำเป็น (Mass consumption) ซึ่งเป็นการเปลี่ยนวิถีชีวิตของมนุษย์ในการเลือกสินค้าและบริการ สร้างสังคมที่เห็นความสำคัญของความสงบสุข ครอบครัว สุขภาพที่แข็งแรง เพื่อที่จะยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดี

3) Coexistence with nature: การที่มนุษย์และสังคมเป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศ ดังนั้นวิถีการใช้ชีวิตของมนุษย์โดยการอาศัยพึ่งพิงธรรมชาติเพื่อความอยู่รอดและส่งเสริมการมีคุณภาพชีวิตที่ดี จึงควรอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์พร้อมไปกับบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.4 การพัฒนาไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำในบริบทของประเทศไทย

1.4.1 นิยามการเติบโตสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำของประเทศไทย

จากการให้นิยามของการเติบโตสีเขียว เศรษฐกิจสีเขียว และสังคมคาร์บอนต่ำ รวมทั้งทิศทางในการกำหนดจุดเน้นทางนโยบายของหลากหลายประเทศและขององค์การพัฒนาระหว่างประเทศต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น พบว่าล้วนให้ความสำคัญกับการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาประเทศที่มุ่งไปสู่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยไม่ส่งผลกระทบในการทำลายสิ่งแวดล้อม ขณะเดียวกันก็มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีประสิทธิภาพเป็นธรรม ด้วยการให้ความสำคัญกับกระบวนการปรับเปลี่ยนขั้นพื้นฐานของกระบวนการผลิตและวิถีปฏิบัติในสังคมเพื่อมุ่งลดผลกระทบจากการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีการปล่อยมลพิษ ก๊าซเรือนกระจก และส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อาทิ การผลิตและการบริโภคอย่างยั่งยืน การบริหารจัดการการใช้พลังงาน และการขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจด้วยเทคโนโลยีสีเขียว เป็นต้น

จากความหมายและทิศทางในการกำหนดจุดเน้นทางนโยบายของหลากหลายประเทศ ตลอดจนองค์การพัฒนาระหว่างประเทศดังกล่าว นำมาเป็นข้อสรุปของประเทศไทยได้ว่า **การเติบโตสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำในบริบทของประเทศไทย** หมายถึง **“การพัฒนาที่มุ่งไปสู่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยที่กิจกรรมภายใต้แนวทางการพัฒนาดังกล่าวมีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ก่อเกิดของเสียและก๊าซเรือนกระจกในปริมาณที่ไม่ส่งผลกระทบทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกิดความเสื่อมโทรมและสูญเสียความสมดุลในการที่จะดำเนินการดำรงชีพ ตลอดจนสนับสนุนวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชนในทุกสาขาการผลิต”**

1.4.2 ทิศทางการพัฒนาไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำของประเทศไทย

นโยบายและทิศทางการพัฒนาประเทศไทย เมื่อพิจารณาจากทิศทางตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สรุปได้ดังนี้

1) ทิศทางการพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 - 7 (พ.ศ. 2504-2539)

ทิศทางการพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-2 (พ.ศ. 2504-2514) เน้นการสร้างเศรษฐกิจเติบโตทางเศรษฐกิจ ด้วยการลงทุนกระจายการพัฒนาทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะถนน ไฟฟ้า และประปา แต่เกิดปัญหาช่องว่างการกระจายรายได้และคุณภาพชีวิตของคนในชนบท แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) ยังมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่เริ่มให้ความสำคัญกับการพัฒนาสังคมในด้านการลดอัตราการเพิ่มประชากรและการกระจายรายได้ ต่อมามีความผันผวนทางการเมืองและวิกฤตการณ์น้ำมันก่อให้เกิดปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดอย่างรุนแรง ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) จึงเน้นการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศโดยมุ่งขยายการผลิตสาขาเกษตร ปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อส่งออก กระจายรายได้และการมีงานทำในภูมิภาค กระตุ้นอุตสาหกรรมที่ชบเซา รักษาดุลการชำระเงินและการขาดดุลงบประมาณ รวมทั้งเร่งบูรณะและปรับปรุงการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติทั้งที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ แหล่งแร่ และพลังงาน แต่การขยายตัวและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจขาดความสมดุล ก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มชนและระหว่างภาคต่าง ๆ มากขึ้น รวมทั้งสภาพชีวิตความเป็นอยู่และรายได้ตลอดทั้งโอกาสการมีงานทำของคนส่วนใหญ่ในภาคต่างๆ ยกเว้นภาคกลางยังขาดความมั่นคงและขึ้นอยู่กับสภาพความไม่แน่นอนของเศรษฐกิจการเกษตรแบบชนบท แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5-6 (พ.ศ. 2525-2534) จึงเน้นการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ

ควบคู่ไปกับการรักษาเสถียรภาพของการเงินการคลัง การปรับโครงสร้างการเกษตร ปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก การกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค การพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ การพัฒนาฝีมือแรงงานและคุณภาพชีวิต เน้นความสมดุลในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาความยากจนในชนบทเป็นหลัก รวมทั้งการเพิ่มบทบาทองค์กรประชาชนในท้องถิ่นเพื่อพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพื่อมุ่งสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Newly industrialized countries: NICs) อย่างไรก็ตาม การพัฒนาประเทศให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) ทำให้การกระจายรายได้ของประชาชนเริ่มมีช่องว่างมากขึ้นทุกขณะ รวมทั้งความเสื่อมโทรมของสังคม ชุมชน สภาพแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติที่ตามมาในฐานะที่เป็นฐานการผลิต ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) เริ่มให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่มีความสมดุล โดยเน้นรักษาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไว้ในอัตราที่เหมาะสมและมีเสถียรภาพ ควบคู่ไปกับการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมสู่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ขณะเดียวกันมุ่งเน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และพัฒนาคุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม ตลอดจนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไว้มิให้เสื่อมโทรมลงไป อย่างไรก็ตาม ผลการพัฒนาแม้ว่าประเทศจะบรรลุเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจยังกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล มีความเหลื่อมล้ำในรายได้และโอกาสที่ได้รับจากผลของการพัฒนาเศรษฐกิจจึงส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนไทยส่วนใหญ่ รวมทั้งการมุ่งเน้นการแข่งขันเพื่อสร้างความมั่งคั่งด้านรายได้ทำให้คนไทยและสังคมไทยมีความเป็นวัตถุนิยมมากขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาด้านพฤติกรรมของคนในสังคม คือการย่อหย่อนในศีลธรรม จริยธรรม ขาดระเบียบวินัย การเอารัดเอาเปรียบ ส่งผลให้วิถีชีวิตและค่านิยมดั้งเดิมที่งดงามของไทยเริ่มจางหายไปพร้อมๆ กับความอ่อนแอของสถาบันครอบครัว ชุมชน และวัฒนธรรมของท้องถิ่น นอกจากนี้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลงเป็นลำดับจากการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ซึ่งกล่าวโดยสรุปได้ว่า “เศรษฐกิจดี สังคมมีปัญหา การพัฒนาไม่ยั่งยืน”

กล่าวโดยสรุปได้ว่า **ทิศทางการพัฒนาประเทศของไทย ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 - 7 (พ.ศ. 2504-2539)** ยังไม่ใช้ทิศทางการพัฒนาไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำ เนื่องจากเน้นการเพิ่มอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนา เป็นการพัฒนาที่มุ่งสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ขาดความสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้และผลประโยชน์จากการพัฒนาระหว่างภาค ระหว่างชนบทกับเมือง และระหว่างกลุ่มคนในสังคม ตลอดจนความเหลื่อมล้ำในโอกาสที่ได้รับจากผลของการพัฒนาเศรษฐกิจจึงส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนไทย ขณะเดียวกันทรัพยากรธรรมชาติถูกใช้ประโยชน์อย่างสิ้นเปลืองส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง

2) **ทิศทางการพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 - 10 (พ.ศ. 2540-2554)**

ประเทศไทยได้เริ่มวางรากฐานการพัฒนาอย่างยั่งยืนด้วยการน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวทางการเติบโตสีเขียวที่มุ่งสู่การเป็นสังคมคาร์บอนต่ำ มาเป็นแนวทางการขับเคลื่อนประเทศตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 สืบเนื่องจากผลการพัฒนาที่ผ่านมา เศรษฐกิจดี สังคมมีปัญหา การพัฒนาไม่ยั่งยืน ดังนั้น ทิศทางการพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) จึงได้ปรับแนวคิดการพัฒนาจากเดิมที่เน้นเศรษฐกิจมาเป็นการเน้น “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” เพื่อพัฒนาให้เกิดความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยทิศทางการพัฒนาประเทศมุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพของคน การพัฒนาสภาพแวดล้อมของ

สังคมให้เอื้อต่อการพัฒนาคน การเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาของภูมิภาคและชนบทเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึง การพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการพัฒนาคนและคุณภาพชีวิต รวมทั้งการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ทำให้ประเทศไทยต้องดำเนินการปฏิรูประบบต่างๆ ในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูปทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และการแสวงหาแนวทางพัฒนาประเทศที่นำไปสู่ความยั่งยืนในอนาคตยิ่งขึ้น ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ได้อัญเชิญ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นปรัชญานำทางการพัฒนาประเทศ ควบคู่ไปกับกระบวนการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่มี “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 โดยให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาจากวิกฤติเศรษฐกิจให้ลุล่วงและสร้างฐานเศรษฐกิจภายในประเทศให้เข้มแข็งและการเชื่อมโยงกับตลาดโลกให้มีภูมิคุ้มกันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก และสามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้นเพื่อให้เศรษฐกิจกลับมาขยายตัวได้อย่างมั่นคง ขณะเดียวกันมุ่งการพัฒนาที่สมดุลทั้งด้านตัวคน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทย

การพัฒนาประเทศให้สามารถดำรงอยู่อย่างมั่นคงในกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีการเปลี่ยนแปลงรวดเร็วและมีแนวโน้มทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น จำเป็นต้องสร้างความแข็งแกร่งของระบบและโครงสร้างต่างๆ ภายในประเทศให้สามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น และสร้างภูมิคุ้มกันที่ดีของประเทศตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง รวมทั้งรู้จักนำศักยภาพที่มีอยู่มาปรับใช้ให้เป็นประโยชน์ **ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10** (พ.ศ. 2550-2554) จึงให้ความสำคัญกับการนำทุนของประเทศที่มีศักยภาพทั้ง “ทุนสังคม” “ทุนเศรษฐกิจ” และ “ทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” มาใช้ประโยชน์อย่างบูรณาการและเกื้อกูลกันพร้อมทั้งเสริมสร้างให้แข็งแกร่ง และให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการประเทศสู่ดุลยภาพทั้งในมิติเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และความมั่นคง โดยเน้นการพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทยสู่สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ การปรับโครงสร้างการผลิตให้สมดุลและยั่งยืน การพัฒนาบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพและการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศทุกระดับ อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่มั่นคงและยั่งยืน ตลอดจนความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคม

จะเห็นได้ว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา หรือตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8-10 ประเทศไทยเริ่มมีทิศทางการพัฒนาประเทศที่มุ่งความสมดุลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยได้อัญเชิญ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นปรัชญานำทางการพัฒนาประเทศ ควบคู่ไปกับการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่มี “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” รวมทั้งการนำทุนของประเทศที่มีศักยภาพทั้ง “ทุนสังคม” “ทุนเศรษฐกิจ” และ “ทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” มาใช้ประโยชน์อย่างบูรณาการและเกื้อกูลกันพร้อมทั้งเสริมสร้างให้แข็งแกร่ง อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน แม้ว่าทิศทางการพัฒนาประเทศดังกล่าวจะไม่ได้บ่งบอกชัดเจนว่าเป็นแนวทางการพัฒนาประเทศไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำ แต่ทิศทางการพัฒนาดังกล่าวมีความสอดคล้องกับแนวคิดหรือความหมายของการพัฒนาประเทศไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยเริ่มมีทิศทางการพัฒนาประเทศไปสู่เศรษฐกิจสีเขียวหรือสังคมคาร์บอนต่ำ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา

3) ทิศทางการพัฒนาประเทศปัจจุบัน ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)

ทิศทางการพัฒนาประเทศไทยในปัจจุบัน มีเป้าหมายมุ่งสู่เศรษฐกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Green economy) และสังคมคาร์บอนต่ำหรือสังคมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Low carbon society or green society) **รวมทั้งมุ่งสร้างสังคมเป็นธรรมและเป็นสังคมที่มีคุณภาพ**⁵

ทิศทางการพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559 มีแนวคิดที่ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8-10 โดยยังคงยึดหลักการปฏิบัติตาม “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” และขับเคลื่อนให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติที่ชัดเจนยิ่งขึ้นในทุกภาคส่วน ทุกระดับ ยึดแนวคิดการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่มี “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” มีการเชื่อมโยงทุกมิติของการพัฒนาอย่างบูรณาการ ทั้งมิติตัวคน สังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และการเมือง โดยทิศทางการพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 เป็นการสร้างภูมิคุ้มกันในมิติต่าง ๆ เพื่อให้การพัฒนาประเทศสู่ความสมดุลและยั่งยืน โดยนำทุนของประเทศที่มีศักยภาพมาใช้ประโยชน์อย่างบูรณาการและเกื้อกูลกัน พร้อมทั้งเสริมสร้างให้แข็งแกร่งเพื่อเป็นรากฐานการพัฒนาประเทศที่สำคัญได้แก่ การเสริมสร้างทุนสังคม (ทุนมนุษย์ ทุนสังคม ทุนทางวัฒนธรรม) ให้มีความสำคัญกับการพัฒนาคนและสังคมไทยสู่สังคมคุณภาพ มุ่งสร้างภูมิคุ้มกันตั้งแต่ระดับปัจเจก ครอบครัว และชุมชน สามารถจัดการความเสี่ยง และปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลง มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรและได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นธรรม สำหรับการเสริมสร้างทุนเศรษฐกิจ (ทุนกายภาพ ทุนทางการเงิน) มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศให้เข้มแข็ง โดยใช้ภูมิปัญญาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และความคิดสร้างสรรค์ ให้มีความสำคัญกับการปรับโครงสร้างการค้าและการลงทุนให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดภายในประเทศและต่างประเทศ การผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และมีการเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคต่าง ๆ บนพื้นฐานการพึ่งพาซึ่งกันและกัน ในส่วนการเสริมสร้างทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้มีความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงด้านอาหาร การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นฐานการผลิตภาคเกษตร **มุ่งสู่การเป็นเศรษฐกิจและสังคมคาร์บอนต่ำและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม** การเตรียมความพร้อมรองรับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติ รวมทั้งการสร้างภูมิคุ้มกันด้านการค้าจากเงื่อนไขด้านสิ่งแวดล้อม ควบคู่ไปกับการเพิ่มบทบาทไทยในเวทีประชาคมโลก ขณะเดียวกัน มีการบริหารจัดการประเทศเพื่อ**สร้างความเป็นธรรมในสังคม** ให้มีความสำคัญกับการพัฒนาระบบราชการและข้าราชการโดยยึดหลักธรรมาภิบาล เพิ่มประสิทธิภาพการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พัฒนาระบบและกลไกการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างมีส่วนร่วม ส่งเสริมให้ประชาชนทุกระดับมีโอกาสเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียม และสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากร ควบคู่ไปกับปลูกจิตสำนึก ค่านิยมประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลแก่ประชาชนทุกกลุ่ม ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สำคัญ ในแผนฯ 11 มีดังนี้

⁵ **แนวคิดคุณภาพสังคม (Social quality)** เป็นแนวคิดที่ได้บูรณาการประเด็นสำคัญต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตมนุษย์ และสะท้อนให้เห็นถึงคุณภาพการดำรงชีวิตประจำวันของมนุษย์ที่อยู่ในสังคมนั้น ๆ หรือกล่าวได้ว่า คุณภาพสังคม หมายถึง ระดับที่พลเมือง (Citizen) จะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในด้านเศรษฐกิจและสังคมในชุมชนของตนเองภายใต้เงื่อนไขที่สามารถส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีมีสุขและโอกาสในการพัฒนาของแต่ละบุคคลได้ ทั้งนี้ คุณภาพสังคมเป็นเป้าหมายที่ไม่เพียงเป็นเงื่อนไขนโยบายสังคมเท่านั้นแต่ยังครอบคลุมไปถึงนโยบายทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและนโยบายอื่นๆด้วย โดยคุณภาพสังคมประกอบด้วย 4 องค์ประกอบที่มีลักษณะเชื่อมโยงกัน คือ ความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม (Socio-economic security) การสร้างโอกาสอย่างเป็นธรรมโดยไม่กีดกันแบ่งแยก (Social inclusion) การเสริมสร้างพลังทางสังคม (Social empowerment) และ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสังคม (Social cohesion)

(1) ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคม มุ่งสร้างภูมิคุ้มกันตั้งแต่ระดับปัจเจก ครอบครัว และชุมชน เพื่อให้เป็นสังคมที่มีคุณภาพ สามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงและบริหารจัดการความเสี่ยงได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมให้ทุกคนในสังคมไทยสามารถเข้าถึงบริการทางสังคมที่มีคุณภาพ ได้รับการคุ้มครองทางสังคมที่ครอบคลุมทั่วถึงและมีคุณภาพเท่าเทียมกัน มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรและโครงสร้างพื้นฐานในการสร้างอาชีพและรายได้ที่มั่นคงสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเสมอภาค ได้รับการคุ้มครองสิทธิ ผลประโยชน์และความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินอย่างเท่าเทียม และสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี ภายใต้ระบบบริหารจัดการภาครัฐที่โปร่งใส ยึดประโยชน์ส่วนรวม และเปิดโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนในกระบวนการพัฒนาประเทศ

(2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน มุ่งเตรียมคนให้พร้อมรับการเปลี่ยนแปลง โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพคนไทยทุกช่วงวัยให้มีภูมิคุ้มกันเพื่อเข้าสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน ยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเสริมสร้างศักยภาพของคนในทุกมิติให้มีความพร้อมทั้งด้านร่างกายที่สมบูรณ์แข็งแรง มีสติปัญญาที่รอบรู้ และมีจิตใจที่สำนึกในคุณธรรม จริยธรรม มีความเพียร และรู้คุณค่าความเป็นไทย มีโอกาสและสามารถเรียนรู้ตลอดชีวิต ควบคู่กับการเสริมสร้างสภาพแวดล้อมในสังคมและสถาบันทางสังคมให้เข้มแข็งและเอื้อต่อการพัฒนาคน รวมทั้งส่งเสริมการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้เข้มแข็งและสามารถสร้างภูมิคุ้มกันให้คนในชุมชน และเป็นพลังทางสังคมในการพัฒนาประเทศ

(3) ยุทธศาสตร์ความเข้มแข็งภาคเกษตร ความมั่นคงของอาหารและพลังงาน ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นฐานการผลิตภาคเกษตรให้เข้มแข็งและสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน เพื่อให้ภาคเกษตรเป็นฐานการผลิตอาหารและพลังงานที่มีความมั่นคง โดยการเพิ่มประสิทธิภาพและศักยภาพการผลิตภาคเกษตร สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์และสัตว์น้ำ รวมถึงเทคโนโลยีการเกษตรที่เหมาะสมและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมการสร้างมูลค่าเพิ่มสินค้าเกษตรอาหาร และพลังงาน บนพื้นฐานของภูมิปัญญาท้องถิ่นและความรู้สร้างสรรค์ การสร้างความมั่นคงในอาชีพและรายได้ให้แก่เกษตรกรตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ขณะเดียวกัน ให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงด้านอาหารและพลังงานชีวภาพทั้งในระดับครัวเรือน ชุมชน และประเทศ เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันให้ภาคเกษตรสามารถพึ่งตนเองได้และเผชิญกับปัจจัยเสี่ยงต่าง ๆ ได้อย่างมั่นคง

(4) ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน ให้ความสำคัญกับการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ โดยใช้วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี นวัตกรรม ความคิดสร้างสรรค์ ตลอดจนภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นพื้นฐานสำคัญในการขับเคลื่อนสู่การพัฒนาที่มีคุณภาพและยั่งยืน ภายใต้ปัจจัยสนับสนุนที่เอื้ออำนวยและระบบการแข่งขันที่เป็นธรรม เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันให้กับประเทศ มุ่งปรับโครงสร้างการค้าและการลงทุนให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดทั้งภายในและต่างประเทศ สร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสาขาบริการที่มีศักยภาพบนพื้นฐานของนวัตกรรมและความคิดสร้างสรรค์ พัฒนาธุรกิจสร้างสรรค์และเมืองสร้างสรรค์ เพิ่มผลิตภาพของภาคเกษตร และสร้างมูลค่าเพิ่มด้วยเทคโนโลยีและกระบวนการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม พัฒนาภาคอุตสาหกรรมสู่อุตสาหกรรมฐานความรู้เชิงสร้างสรรค์ และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ สร้างความมั่นคงด้านพลังงาน ควบคู่ไปกับการปฏิรูปกฎหมาย และกฎ ระเบียบต่างๆ ทางเศรษฐกิจ และบริหารจัดการเศรษฐกิจส่วนรวมอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เป็นฐานเศรษฐกิจของประเทศที่เข้มแข็งและขยายตัวอย่างมีคุณภาพ

(5) ยุทธศาสตร์การสร้างเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม มุ่งเชื่อมโยงมิติของการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศกับมิติของความร่วมมือกับประเทศในภูมิภาคต่าง ๆ บนพื้นฐานของการพึ่งพาซึ่งกันและกัน และมีภูมิคุ้มกันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาฐานการผลิตและการลงทุนของประเทศให้เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งเชื่อมโยงกับการผลิตในประเทศ พัฒนาความร่วมมือแบบหุ้นส่วนการพัฒนาที่ยั่งยืนบนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกันทั้งในระดับอนุภูมิภาคและภูมิภาค และสร้างปฏิสัมพันธ์ในความร่วมมือระหว่างประเทศอย่างสร้างสรรค์ เตรียมความพร้อมประเทศไทยในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ให้ความสำคัญกับการพัฒนากำลังคนในทุกภาคส่วนให้มีทักษะที่ทันต่อการเปลี่ยนแปลง ควบคู่ไปกับการพัฒนาความเชื่อมโยงด้านขนส่งและระบบโลจิสติกส์ภายใต้กรอบร่วมมืออนุภูมิภาค ปรับปรุงกฎ ระเบียบการขนส่งคนและสินค้าเพื่อลดต้นทุนการดำเนินธุรกิจ และเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคีการพัฒนาภายในประเทศตั้งแต่ระดับชุมชนท้องถิ่นให้ก้าวทันการเปลี่ยนแปลง

(6) ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน มุ่งบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เพียงพอต่อการรักษาสมดุลของระบบนิเวศบนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการดูแล รักษาและใช้ประโยชน์ ควบคู่ไปกับการเตรียมความพร้อมรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติเพื่อให้สังคมมีภูมิคุ้มกัน สามารถสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและยกระดับคุณภาพชีวิตให้คนในสังคมไทย โดยให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ ป่าไม้ และสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปรับกระบวนการทัศน์การพัฒนาและขับเคลื่อนประเทศไปสู่การเป็นเศรษฐกิจและสังคมคาร์บอนต่ำและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ยกกระดับขีดความสามารถในการรับมือและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติ ควบคุมและลดมลพิษ และพัฒนาระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและเป็นธรรมอย่างบูรณาการ สร้างภูมิคุ้มกันด้านการค้าจากเงื่อนโซ่ด้านสิ่งแวดล้อมและวิกฤตภาวะโลกร้อน และเพิ่มบทบาทประเทศไทยในเวทีประชาคมโลกที่เกี่ยวข้องกับกรอบความตกลงและพันธกรณีด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ