



รายงานสถานการณ์ ความยากจน ในประเทศไทย (พื้นที่ 20 จังหวัด)



รายงานสถานการณ์ ความยากจน ในประเทศไทย (พื้นที่ 20 จังหวัด)

จัดทำโดย

หน่วยบริหารจัดการทุนด้านการพัฒนาพื้นที่

สำนักงานเร่งรัดการวิจัยและนวัตกรรมเพื่อเพิ่มความสามารถการแข่งขันและการพัฒนาพื้นที่ (องค์การมหาชน)

กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.)



รายงานสถานการณ์ความยากจนในประเทศไทย (พื้นที่ 20 จังหวัด)

จัดพิมพ์ครั้งที่ 1 : มีนาคม 2569

จำนวน 500 เล่ม

สงวนสิทธิ์ ตาม พรบ. ลิขสิทธิ์ (ฉบับเพิ่มเติม) พ.ศ. 2568

โดย หน่วยบริหารจัดการทุนด้านการพัฒนาพื้นที่

สำนักงานเร่งรัดการวิจัยและนวัตกรรมเพื่อเพิ่มความสามารถการแข่งขันและการพัฒนาพื้นที่ (องค์การมหาชน)

กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.)

ไม่อนุญาตให้คัดลอก ทำซ้ำ และดัดแปลง ส่วนใดส่วนหนึ่งของหนังสือเล่มนี้

นอกจากจะได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากเจ้าของลิขสิทธิ์เท่านั้น

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

รายงานสถานการณ์ความยากจนในประเทศไทย (พื้นที่ 20 จังหวัด).-- กรุงเทพฯ :

หน่วย บริหารจัดการทุนด้านการพัฒนาพื้นที่, 2569.

128 หน้า.

1. ความจน -- ไทย. I. กิตติ สัจจาวัฒนา. II. ชื่อเรื่อง.

361.9593

ISBN 978-616-94840-6-6

จัดพิมพ์โดย

หน่วยบริหารจัดการทุนด้านการพัฒนาพื้นที่

สำนักงานเร่งรัดการวิจัยและนวัตกรรมเพื่อเพิ่มความสามารถการแข่งขันและการพัฒนาพื้นที่ (องค์การมหาชน)

เลขที่ 319 อาคารจัตุรัสจามจุรี ชั้น 14 ถนนพญาไท แขวงปทุมวัน เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

โทรศัพท์ 0 2160 5432 ต่อ หน่วยบริหารจัดการทุนด้านการพัฒนาพื้นที่

เว็บไซต์: <https://pmua.or.th/>

<https://www.facebook.com/PMUA.THAI/>

ออกแบบและพิมพ์ที่

บริษัท ดีไซน์ ดีไลท์ จำกัด

เลขที่ 49/232 หมู่ 7 ตำบลเสาธงหิน อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี 11140 โทรศัพท์ 08 981 22140



เข้าดูเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ในรูปแบบ e-book ได้จาก <https://pmua.or.th/>

และดาวน์โหลดไฟล์อิเล็กทรอนิกส์ได้ที่ bit.ly/41BYzwV

หรือ QR Code

ที่ปรึกษา

จิริกา นุตาลัย

บรรณาธิการ

กิตติ สัจจาวัฒนา

คณะผู้เขียน

อโศก พลบำรุง

ณอมสิน พลลาภ

แมน บุโรทกานนท์

จิตรภาพรณ รัตนวงษ์

จิราภรณ์ รัตนพิบูลย์

มุกดา สุวรรณศรี

เอกชัย ปิ่นแก้ว

ณพล อนุตตรังกูร

กองบรรณาธิการ

อโศก พลบำรุง

จิตรภาพรณ รัตนวงษ์

จิราภรณ์ รัตนพิบูลย์

วรวิศา จันทร์ขำ

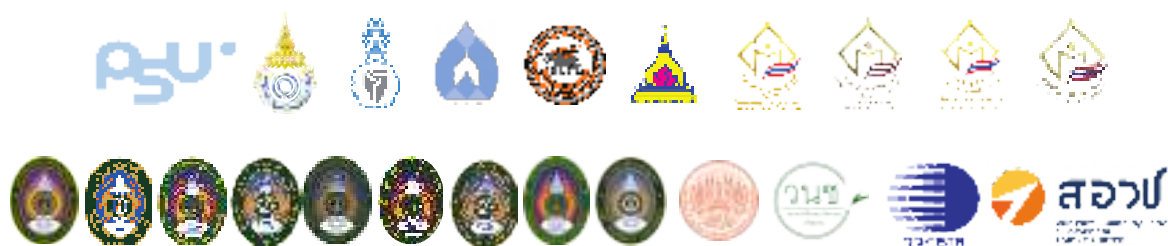
ปาริชาติ ราชวงษ์

สนับสนุนโดย

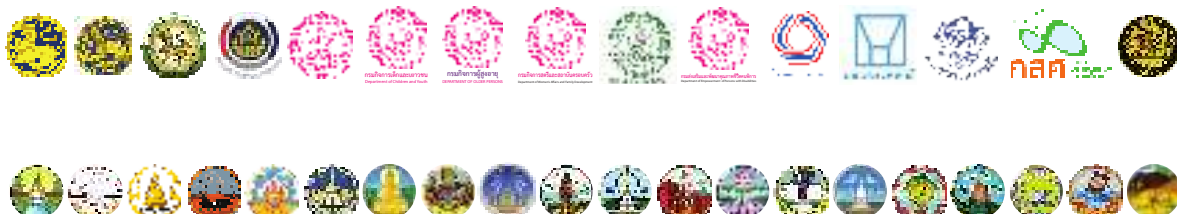


กองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (กองทุน ววน.)

ขับเคลื่อนโดย



ร่วมกับ



คำนำ

ความยากจนเป็นประเด็นเชิงโครงสร้างที่ดำรงอยู่ในสังคมไทยมายาวนาน แม้เศรษฐกิจโดยรวมจะมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง แต่ผลประโยชน์จากการเติบโตกลับกระจุกตัวในบางกลุ่มและบางพื้นที่ นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ การเข้าถึงบริการสาธารณะ และโอกาสทางสังคม โดยเฉพาะในชนบทและชุมชนชายขอบที่มักเผชิญข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง ทั้งด้านทรัพยากรการผลิต การศึกษา สุขภาพ และสวัสดิการขั้นพื้นฐาน การทำความเข้าใจพลวัตของความยากจน จึงต้องอาศัยการวิเคราะห์อย่างรอบด้านครอบคลุมทั้งมิติทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตลอดจนบทเรียนจากพื้นที่จริงที่เป็นทั้งห้องทดลองและหลักฐานเชิงประจักษ์

รายงานสถานการณ์ความยากจนในประเทศไทย (พื้นที่ 20 จังหวัด) จัดทำขึ้นเพื่อถ่ายทอดองค์ความรู้ข้อค้นพบและประสบการณ์เชิงพื้นที่ในการแก้ไขปัญหาความยากจน **ผ่านการวิเคราะห์และสังเคราะห์จากข้อมูลเชิงประจักษ์จากการลงไปปฏิบัติการภาคสนามอย่างเข้มข้นของคณะวิจัยจากสถาบันวิชาการ 20 แห่งอย่างต่อเนื่อง ด้วยความทุ่มเททั้งพลังกายและพลังสติปัญญา** โดยมีฐานข้อมูลจากชุมชนและพื้นที่ปฏิบัติการจริงภายใต้บริบทที่หลากหลาย เพื่อนำเสนอวิธีการจัดการเชิงบูรณาการตั้งแต่การเสริมสร้างศักยภาพของครัวเรือน การสร้างอาชีพและรายได้ที่ยั่งยืนการบริหารจัดการทรัพยากรท้องถิ่น ไปจนถึงการเชื่อมโยงเครือข่ายสนับสนุนในระดับนโยบาย มุ่งยกระดับจากข้อค้นพบภาคสนามสู่ข้อเสนอเชิงวิชาการ เพื่อชี้ให้เห็นถึงปัจจัยเชิงระบบที่ทำให้วัฏจักรความยากจนดำรงอยู่ และกลไกที่สามารถนำไปปรับใช้ในบริบทการพัฒนาพร้อมสมัย

หนังสือเล่มนี้จะทำหน้าที่เป็นฐานความรู้เชิงวิชาการสำหรับผู้กำหนดนโยบาย นักวิจัย และผู้ปฏิบัติงานในภาคสนาม ตลอดจนผู้ที่สนใจศึกษาปรากฏการณ์ความยากจนและแนวทางการแก้ไขในมิติต่าง ๆ ขณะเดียวกันยังเป็นพื้นที่แลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อต่อยอดสู่การออกแบบนโยบายและโครงการพัฒนาที่ตอบสนองต่อสภาพปัญหาอย่างลึกซึ้งและยั่งยืน การแก้ไขปัญหาความจนจึงมิใช่เพียงภารกิจเชิงสังคมเท่านั้น แต่คือกระบวนการสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่โครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมไทยในระยะยาว

บทสรุปผู้บริหาร

ในระหว่างปี 2567 – 2568 สถานการณ์ความยากจนในประเทศไทย ยังอยู่ระหว่างการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ ในภาวะหลังการแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา (COVID-19) (ปี 2563 - 2564) ผสมผสานกับความผันผวนของเศรษฐกิจโลก อันเนื่องมาจากสงคราม/นโยบายกีดกันทางการค้า และความขัดแย้งทางภูมิศาสตร์ รวมถึงการเกิดอุทกภัยอย่างรุนแรง ต่อเนื่อง และซ้ำซากทั่วประเทศไทย (ตั้งแต่ปี 2564 เป็นต้นมา) การเกิดธรณีพิบัติภัยรุนแรงในกรุงเทพมหานครและหลายจังหวัดที่ติดแนวการเคลื่อนตัวของรอยเลื่อนสะกาย (Sagging Fault) (28 มีนาคม 2568) เหตุความไม่สงบในพื้นที่ชายแดนระหว่างประเทศ ไทย-กัมพูชา (ตั้งแต่ 24 กรกฎาคม 2568 เป็นต้นมา) และเหตุมหาอุทกภัยในอำเภอลาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ปัตตานี ยะลา นราธิวาส พัทลุง และพื้นที่ภาคใต้ (ตั้งแต่ 22 พฤศจิกายน 2568 เป็นต้นมา) ปรากฏการณ์เหล่านี้ ส่งผลให้สถานการณ์ความยากจนในประเทศไทยยังมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

ตั้งแต่ปี 2562 เป็นต้นมา หน่วยบริหารจัดการทุนด้านการพัฒนาพื้นที่¹ ได้สนับสนุนให้สถาบันวิชาการ พัฒนาชุดความรู้จากงานวิจัยการแก้ไขปัญหาความยากจนแบบเบ็ดเสร็จและแม่นยำ ในพื้นที่ 20 จังหวัดที่ประสบปัญหาความยากจนอย่างรุนแรงและเรื้อรัง² โดยดำเนินงานวิจัย ร่วมกับภาคีเครือข่ายพื้นที่ ครอบคลุม 5 แนวทางหลัก คือ (1) การแก้ไขปัญหาความยากจนแบบเบ็ดเสร็จและแม่นยำ (2) การพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก (3) การพัฒนาชุมชนด้วยนวัตกรรม (4) การพัฒนาเมือง และ (5) การพัฒนาทุนวัฒนธรรม บนหลักการของการบูรณาการข้อมูล ความรู้ เทคโนโลยี ภาวศ และความสัมพันธ์ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรกลุ่มเป้าหมาย รวมถึงการเพิ่มประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของระบบที่เกี่ยวข้องผ่านกระบวนการวิจัย วิทยาศาสตร์ และนวัตกรรม

¹ ทำหน้าที่เป็น “หน่วยบริหารและจัดการทุนเฉพาะด้าน” จัดตั้งเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2562 ตามข้อบังคับคณะกรรมการอำนวยการสำนักงานนโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (กอวช.) ว่าด้วยหน่วยบริหารและจัดการทุน พ.ศ. 2562 มีหน้าที่จัดสรรทุนวิจัยและนวัตกรรมเพื่อการพัฒนาเชิงพื้นที่ การพัฒนาชุมชนหรือท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีคุณภาพชีวิตที่ดีและยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการรายใหม่ ธุรกิจขนาดเล็ก วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม วิสาหกิจชุมชน และวิสาหกิจเพื่อสังคมในระดับพื้นที่ ตามเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์สำคัญ (Objective and Key Results: OKRs) ตามนโยบายและยุทธศาสตร์การอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2563 - 2570

² ได้แก่ ปัตตานี (ดำเนินการโดยมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี) อำนาจเจริญ (ดำเนินการโดย มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี) แม่ฮ่องสอน (ดำเนินการโดย วิทยาลัยชุมชนแม่ฮ่องสอน) ชัยนาท (ดำเนินการโดย สถาบันวิทยาลัยชุมชน) สุรินทร์ (ดำเนินการโดย มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์) ยโสธร (ดำเนินการโดย วิทยาลัยชุมชนยโสธร) ศรีสะเกษ (ดำเนินการโดย มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ) สกลนคร (ดำเนินการโดย มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร) มุกดาหาร (ดำเนินการโดย วิทยาลัยชุมชนมุกดาหาร) กาฬสินธุ์ (ดำเนินการโดย มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์) บุรีรัมย์ (ดำเนินการโดย มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์) นราธิวาส (ดำเนินการโดย มหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์) อุบลราชธานี (ดำเนินการโดย มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี) ลำปาง (ดำเนินการโดย มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง) พัทลุง (ดำเนินการโดย มหาวิทยาลัยทักษิณ วิทยาเขตพัทลุง) นครราชสีมา (ดำเนินการโดย มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา) ร้อยเอ็ด (ดำเนินการโดย มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด) พิษณุโลก (ดำเนินการโดย มหาวิทยาลัยนเรศวร) เลย (ดำเนินการโดย มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย) และยะลา (ดำเนินการโดย มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา)

ข้อมูลการสำรวจสถานการณ์ความยากจนใน 20 จังหวัด (ข้อมูล ณ วันที่ 1 ธันวาคม 2568) พบว่า จำนวนประชากรคนจนตามนิยามที่หน่วยบริหารจัดการทุนด้านการพัฒนาพื้นที่ กำหนด³ ทั้งสิ้น 1,243,449 คน หรือคิดเป็น 303,444 ครัวเรือน (เฉลี่ยครัวเรือนละ 4 คน) โดยมีข้อค้นพบ ในฐานทุนแต่ละด้าน ที่แสดงให้เห็นสาเหตุของความยากจน และทำให้นำมาใช้ออกแบบการพัฒนา โมเดลแก้จน (Practical Poverty Alleviation Model : PPAM) ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ทุนมนุษย์

ประชากรคนจน จำนวน 686,589 คน (คิดเป็นร้อยละ 55.22 ของประชากร คนจน) ไม่มีทักษะอาชีพที่สามารถสร้างรายได้ หรือทำให้ลดทอนภาวะ ความยากจนได้

ทุนธรรมชาติ

ครัวเรือนคนจน จำนวน 129,825 ครัวเรือน (คิดเป็นร้อยละ 34.95 ของ ครัวเรือนคนจน) มีที่พักอาศัยอยู่ในพื้นที่ประสบภัยพิบัติ ส่งผลต่อ ความเปราะบางหรือการรับแรงกระแทกจากเหตุการณ์ภัยพิบัติซ้ำซาก และ ไม่สามารถหลุดพ้นจากวัฏจักรความยากจน

ทุนการเงิน

ครัวเรือนยากจน จำนวน 140,963 ครัวเรือน (คิดเป็นร้อยละ 46.45 ของ ครัวเรือนคนจน) มีภาวะหนี้สินที่เกิดจากความจำเป็นในการยังชีพ และ จำนวน 186,106 ครัวเรือน (คิดเป็นร้อยละ 61.33 ของครัวเรือนคนจน) ไม่มีการออมเงิน ทำให้ขาดภูมิคุ้มกันในกรณีที่ประสบแรงกระแทกจาก อุบัติภัยต่าง ๆ และทำให้ได้รับผลกระทบที่รุนแรงมากยิ่งขึ้น

ทุนกายภาพ

ครัวเรือนยากจน จำนวน 134,912 ครัวเรือน (คิดเป็นร้อยละ 44.46 ของ ครัวเรือนยากจน) ไม่มี หรือเข้าไม่ถึงปัจจัยที่ทำกินทางการเกษตร ซึ่งเป็น ทักษะการประกอบอาชีพของประชากรคนจนโดยส่วนใหญ่ และทำให้ ไม่มีรายได้เพียงพอต่อการใช้ในการดำรงชีวิต

ทุนสังคม

ครัวเรือนยากจน จำนวน 118,145 ครัวเรือน (คิดเป็นร้อยละ 38.93 ของ ครัวเรือนยากจน) ใช้ชีวิตอยู่ในชุมชนที่ไม่มีการจัดตั้งกลุ่มในการช่วยเหลือ ระหว่างกัน หรือหากมีก็ไม่มีความพร้อม หรือความแข็งแรงในการดำเนินการ ช่วยเหลือกันแต่อย่างใด

³ หน่วยบริหารจัดการทุนด้านการพัฒนาพื้นที่ นิยาม "คนจน" โดยพิจารณาจากปัญหาความยากจนที่กว้างกว่าแค่รายได้ต่ำกว่า เส้นความยากจนที่กำหนดโดย สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือ สำนักงานสถิติแห่งชาติ เพียงอย่างเดียว อาทิ สุขภาพ การศึกษา และการเข้าถึงบริการต่าง ๆ รวมถึงความเปราะบางที่จะกลับไปยากจนอีกครั้ง (คนจนอ่อนไหว) เป็นต้น

เพื่อเป็นการทำความเข้าใจปัจจัยเงื่อนไข และข้อจำกัดที่แท้จริงของครัวเรือนยากจน จึงนำข้อมูลจากระบบข้อมูล PPPConnex มาวิเคราะห์ปัญหาสถานการณ์ความยากจน ปี 2567 - 2568 ด้วยฐานทุน 5 ด้าน โดยมีข้อค้นพบสำคัญ ดังนี้

ด้านทุนมนุษย์ พบว่า ปัจจุบันมีคนจนมากถึง 686,589 คน หรือร้อยละ 55.22 ของคนจนทั้งหมด ไม่มีทักษะอาชีพที่สามารถสร้างรายได้ และ 114,759 คน เข้าไม่ถึงระบบการศึกษา เด็กอายุ 0 - 8 ปี 146,848 คน เข้าไม่ถึงสวัสดิการและโครงการช่วยเหลือของภาครัฐ ผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไป 31,934 คน เข้าไม่ถึงระบบสวัสดิการและโครงการช่วยเหลือของภาครัฐ และยังมีผู้ป่วยติดเตียง/ผู้พิการ 9,233 คน ที่พึ่งตนเองไม่ได้และไม่ได้รับสวัสดิการ

ข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นถึงปัญหาด้านทุนมนุษย์ที่หลากหลายและครอบคลุมทุกช่วงวัย ตั้งแต่ “วัยเด็ก” ที่เข้าไม่ถึงระบบการศึกษาและสวัสดิการของภาครัฐ ไม่เพียงสะท้อนให้เห็นถึงช่องโหว่ของโครงสร้างพื้นฐานในการพัฒนาทุนมนุษย์ของประเทศ แต่ยังรวมถึงความอ่อนแอของโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมและสวัสดิการต่าง ๆ ที่รัฐควรจัดเตรียมไว้ **การขาดโอกาสการพัฒนาตั้งแต่ช่วงต้นของชีวิตเช่นนี้ อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพทุนมนุษย์ของประเทศไทยในอนาคต** ต่อเนื่องมาถึง “วัยแรงงาน” ที่ไม่มีทักษะอาชีพที่สามารถสร้างรายได้ แสดงถึงการที่คนจนไม่สามารถใช้กลยุทธ์การดำรงชีพ (Livelihood Strategies) ให้เกิดรายได้ที่เพียงพอ หรือมีความเสี่ยงสูง เช่น การรับจ้างเป็นแรงงานไร้ฝีมือและมีรายได้ไม่แน่นอน **การขาดทักษะอาชีพที่จำเป็นเช่นนี้ นำมาสู่การกีดกันเพื่อการบริโภค และดำรงชีวิตด้วยการพึ่งพิง ทั้งจากสวัสดิการของรัฐและระบบสวัสดิการชุมชน** ขณะเดียวกันสำหรับ “วัยผู้สูงอายุและผู้ป่วยติดเตียง” ที่ไม่ได้รับสวัสดิการที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ สะท้อนให้เห็นถึง**ช่องโหว่ที่สำคัญของระบบสวัสดิการของรัฐ รวมถึงความอ่อนแอของทุนทางสังคมที่ไม่เข้มแข็งมากพอ** ที่จะช่วยผลักดันให้กลุ่มประชากรที่เปราะบางที่สุดในสังคม หรือ “คนจนซ้ำซ้อน” ที่กำลังเผชิญกับความยากจนหลายมิติพร้อมกัน ให้เข้าถึงโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมและระบบสวัสดิการของรัฐได้อย่างทั่วถึง

ด้านทุนกายภาพ พบว่า ปัจจุบัน ครัวเรือนคนจน 19,417 ครัวเรือน หรือร้อยละ 6.40 ของครัวเรือนคนจนทั้งหมด ไม่มีมิเตอร์ไฟฟ้าของตนเอง 134,912 ครัวเรือน ไม่มีที่ทำกินทางการเกษตร 33,968 ครัวเรือน มีปัญหาขาดแคลนน้ำ 90,473 ครัวเรือน สภาพของบ้านทรุดโทรม รั่วไม่มิดชิด และ 169,753 ครัวเรือน เข้าไม่ถึงเทคโนโลยีดิจิทัลในการลงทะเบียนสวัสดิการจากภาครัฐ

ข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นถึง การขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นต่อการยกระดับคุณภาพชีวิต ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อทั้งสุขภาพ สุขอนามัย และโอกาสในการประกอบอาชีพ การขาดทุ

สิ่งอำนวยความสะดวกมากแค่ไหนก็ตาม แต่ยังมีครัวเรือนจำนวนมากที่เข้าไม่ถึงปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ เช่นเดียวกับการขาดแคลนที่ทำกิน ที่แสดงถึง**ความเหลื่อมล้ำของสินทรัพย์ทุนในการประกอบอาชีพและสร้างความมั่นคงในระยะยาว** การที่ครัวเรือนไม่มีที่ทำกิน ทำให้ครัวเรือนคนจนไม่สามารถใช้กลยุทธ์การดำรงชีพ (Livelihood Strategies) ที่มั่นคงได้ ด้วยการใช้ประโยชน์จากทุนธรรมชาติ เพื่อยกระดับสถานะของตนเอง เช่น การประกอบอาชีพเกษตรกรรม หรือการลงทุนในธุรกิจขนาดเล็ก ทำให้ต้องเลือกใช้กลยุทธ์การดำรงชีพที่มีความเสี่ยงสูง เช่น การรับจ้างแรงงานรายวัน หรือการอาศัยอยู่บริเวณพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติ นอกจากนี้ ข้อมูลข้างต้นยังชี้ให้เห็นถึง**ข้อจำกัดของครัวเรือนคนจนในการเข้าถึงข้อมูลและเทคโนโลยี ทำให้ส่งผลกระทบต่อโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลและการได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ จากภาครัฐ**

ด้านทุนการเงิน พบว่า 186,106 ครัวเรือนไม่มีการออม 155,046 ครัวเรือน เป็นครัวเรือนคนจนที่ไม่มีทรัพย์สินเพื่อการประกอบอาชีพ และ 205,695 ครัวเรือนมีหนี้สิน

ข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นถึงความเปราะบางทางเศรษฐกิจของครัวเรือนคนจนอย่างชัดเจน โดยปัญหาหลักคือ การขาดแคลนทุนการเงิน (Financial Capital) ซึ่งเป็นสินทรัพย์ที่ใช้ในการลงทุนและบริหารจัดการความเสี่ยงในชีวิต **การขาดแคลนทุนการเงิน ทำให้ครัวเรือนคนจนไม่สามารถใช้กลยุทธ์การดำรงชีพ เพื่อให้หลุดพ้นจากวงจรการหาเลี้ยงชีพแบบหาเช้ากินค่ำ และไม่สามารถวางแผนชีวิตในอนาคต** ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเสริมสร้างทุนการเงินให้กับครัวเรือนคนจนด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่เหมาะสม เช่น การสนับสนุนให้คนจนเข้าถึงแหล่งทุนขนาดเล็ก การให้ความรู้ทางการเงิน รวมถึงการสนับสนุนทุนทางกายภาพ และทุนมนุษย์ที่จำเป็นต่อการประกอบอาชีพ เพื่อให้คนจนมีทักษะ เครื่องมือ และช่องทางที่พร้อมจะหลุดพ้นจากวงจรหนี้สินและความยากจนได้อย่างยั่งยืน

ด้านทุนธรรมชาติ พบว่า ปัจจุบัน 106,057 ครัวเรือน หรือร้อยละ 34.95 ของครัวเรือนคนจนทั้งหมด มีบ้านพักอาศัยอยู่ในพื้นที่ภัยพิบัติ 49,173 ครัวเรือน มีที่ทำกินในพื้นที่ภัยพิบัติทางธรรมชาติ ข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นถึงภาวะความยากจนที่ซับซ้อนของครัวเรือนคนจนในด้านความมั่นคงปลอดภัยและการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ เนื่องจากครัวเรือนคนจนมีข้อจำกัดด้านความเปราะบางต่อภัยธรรมชาติ ทั้งความสามารถในการรับมือ (Coping Capacity) และความสามารถในการฟื้นตัว (Adaptive Capacity) ด้วยเหตุนี้การไม่มีที่ทำกินในพื้นที่ที่เหมาะสม ต้องพึ่งพิงการทำกินในพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติทางธรรมชาติ จึงเป็นกลยุทธ์การดำรงชีพที่มีความเสี่ยงสูง (High-risk Livelihood Strategy) และมีความเปราะบางต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมอย่างมาก เมื่อเกิดภัยพิบัติครัวเรือนคนจนเหล่านี้เป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงและรุนแรง ทั้งด้านทรัพย์สิน ความมั่นคงทางอาหาร และรายได้

นอกจากปัญหาทางกายภาพแล้ว ข้อมูลยังชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดของกลไกสำคัญในการช่วยเหลือครัวเรือนคนจนกันในยามวิกฤต จากการที่พบว่า ยังมีครัวเรือนคนจนหลายครัวเรือนไม่ได้รับการช่วยเหลือจากชุมชน และต้องเผชิญกับผลกระทบจากภัยพิบัติเพียงลำพัง

ด้านทุนสังคม พบว่า 19,726 ครัวเรือน ไม่มีการช่วยเหลือกันในชุมชน 22,101 ครัวเรือน ไม่เข้าร่วมกลุ่ม/กิจกรรมของชุมชน 118,145 ครัวเรือน ไม่มีผู้ที่มีความรู้ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชน 13,646 ครัวเรือน ไม่สามารถเข้าถึงกลไกการไกล่เกลี่ยแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งของชุมชน และ 38,143 ครัวเรือน ไม่มีส่วนร่วมกำหนดกฎระเบียบหรือข้อตกลงการอยู่ร่วมกันของชุมชน แสดงให้เห็นถึงการลดลงของ “ทุนทางสังคมแบบแนวราบ” (Erosion of Bonding Social Capital) สภาพเศรษฐกิจบีบคั้นทำให้คนในชุมชนต้องดิ้นรนเอาตัวรอดส่วนตัวมากขึ้น เวลาที่จะสละมาช่วยงานส่วนรวมหรือช่วยผู้อื่นลดน้อยลง คนในชุมชนต่างคนต่างอยู่ มีการย้ายถิ่นฐานไปทำงานในเมือง ทำให้เหลือเพียงผู้สูงอายุและเด็กในชุมชน ความเข้มแข็งของเครือข่ายความช่วยเหลือจึงลดลง

ข้อมูลข้างต้น แสดงให้เห็นถึงสถานะและบทบาทของครัวเรือนคนจนในฐานะสมาชิกหนึ่งของชุมชน การที่ครัวเรือนคนจนจำนวนมากไม่มีส่วนร่วมในกลุ่มหรือกิจกรรมของชุมชน สะท้อนถึงขาดการเชื่อมโยงกับเครือข่ายทางสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งเปรียบเสมือนพื้นที่หรือเป็นทุนในการดำรงชีพที่สำคัญต่อการเข้าถึงความช่วยเหลือ ข้อมูลข่าวสาร และการสนับสนุนอื่นๆ จากหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะเมื่อเกิดภัยพิบัติหรือวิกฤตเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังชี้ให้เห็นถึงการขาดอำนาจการต่อรอง การได้รับการยอมรับ ซึ่งยิ่งตอกย้ำให้ครัวเรือนคนจนอยู่ในสถานะที่อ่อนแอและโดดเดี่ยว

สถานการณ์ข้างต้น สะท้อนลักษณะการดำรงอยู่ของ “วัฏจักรความยากจน” ซึ่งเกิดขึ้นจากมิติของปัจเจกบุคคล “บุคลิกภาพและพฤติกรรมส่วนบุคคล (Persona)” และจากมิติของ “โครงสร้าง (Structure)” โดยเงื่อนไข หรือข้อจำกัดที่ทำให้เกิดความยากจน ทั้งแบบอุปถัมภ์ใหม่ ข้ำซากและส่งต่อข้ามรุ่น ได้แก่ ข้อเสียเปรียบในเชิงระบบ การขาดแคลน/การเข้าถึงทรัพยากร/โครงสร้างพื้นฐาน ข้อจำกัดทางการศึกษา การมีรายได้ต่ำและโอกาสที่จำกัด การขาดกลไกเสริมพลังหรืออำนาจให้กับกลุ่มคนจน การสืบทอดและส่งต่อความจนข้ามรุ่น และความสามารถในการรับมือจากภัยพิบัติทั้งทางธรรมชาติ และจากการกระทำของมนุษย์

สถานการณ์ความยากจนที่เกิดขึ้นรัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมุ่งสร้างกลไกการจัดการความยากจนระดับจังหวัดแบบบูรณาการที่มีกลไกกลางที่เป็น “ข้อต่อ” ในพื้นที่ เช่น มหาวิทยาลัย พัฒนาพื้นที่เข้าร่วมเป็นกลไกความรู้ทำหน้าที่สนับสนุนข้อมูล ความรู้ เทคโนโลยี โดยใช้ฐานข้อมูลระดับบุคคลและครัวเรือนที่มีความแม่นยำสูง เพื่อเป็นแกนกลางในการเชื่อมโยงกลไกความร่วมมือ

ระหว่างสถาบันวิชาการ หน่วยงานท้องถิ่น และภาคีเครือข่าย ในการส่งต่อความช่วยเหลือด้านความรู้ ทักษะ และโอกาสให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายอย่างตรงจุด พร้อมทั้งผลักดันการจัดการทรัพยากรชุมชนและนวัตกรรมที่สอดคล้องกับบริบทภูมิสังคม เพื่อทลายข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและสร้างทางเลือกในการเลื่อนระดับขั้นทางสังคม ซึ่งจะช่วยให้ดวงจรการส่งผ่านความยากจนข้ามรุ่นและนำไปสู่การพัฒนาที่พึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว

EXECUTIVE SUMMARY

During 2024 - 2025, the poverty situation in Thailand is still undergoing economic recovery, since the post- coronavirus (COVID-19) pandemic situation (2020 - 2021), together with the fluctuations of the world economy, fueling with war trade policies and geographic conflicts. And for Thailand, it also piled up with both man-made and natural disasters incurred with severity, continuity and repeats, as: mega flood events (since 2021 onwards); a dreadful earthquake (28 March 2025); unrests on the Thai-Cambodian borders (since 24 July 2025 onwards); and a wide and serious flood in Hat Yai district, Songkla province, three Deep South provinces and other southern area (since 22 November 2025 onwards). These phenomena, as a result, the poverty situation in Thailand has become even more severe.

The Area Development Fund Administration and Management Unit (PMU-A)⁴, since 2019 onwards, has supported academic institutions to develop a knowledge set from research on comprehensive and accurate poverty alleviation in 20 provinces experiencing severe poverty⁵. By conducting research together with local network partners, it covers 5 main approaches: (i) comprehensive and accurate poverty alleviation; (ii) grassroots economic development; (iii) community development through innovation; (iv) urban development; and (v) cultural capital development, based on the principles of integrating information, knowledge, technology, partners, and relationships, to bring about change and develop the quality of life of the target population, including increasing efficiency and effectiveness of related systems through the process of research, science, and innovation.

⁴It was established on 1 November 2019 in accordance with the 2019 Regulation of the Executive Committee of the Office of the Council for Higher Education, Science, Research and Innovation Policy, to be responsible for allocating research and innovation funds for spatial development, community or local development; promoting people's lives for a better quality of life; and improving the competitiveness of new entrepreneurs, small business, small and medium sized enterprises, community enterprise and social enterprises at the local level, corresponding to the goals and key results (Objective and Key Results: OKRs) under to the Policy and Strategy for Higher Education, Science, Research and Innovation, B.E. 2563-2570 (2020 – 2027).

⁵These 20 provinces are enlisted as: Pattani (operated by Prince of Songkla University Pattani Campus); Amnat Charoen (operated by Ubon Ratchathani University); Mae Hong Son (operated by Mae Hong Son Community College); Chainat (operated by Community College Institute); Surin (operated by Surin Rajabhat University); Yasothorn (operated by Yasothorn Community College); Sisaket (operated by Sisaket Rajabhat University); Sakon Nakhon (operated by Sakon Nakhon Rajabhat University); Mukdahan (operated by Mukdahan Community College); Kalasin (operated by Kalasin University); Buriram (operated by Buriram Rajabhat University); Narathiwat (operated by Narathiwat Rajanagarindra University); Ubon Ratchathani (operated by Ubon Ratchathani University); Lampang (operated by Lampang Rajabhat University); Phatthalung (operated by Thaksin University Phatthalung Campus); Nakhon Ratchasima (operated by Nakhon Ratchasima Rajabhat University); Roi Et (operated by Roi Et Rajabhat University); Phitsanulok (operated by Naresuan University); Loei (operated by Loei Rajabhat University); and Yala (operated by Yala Rajabhat University).

From the poverty situation survey, during 1 January 2024 - 29 August 2025, in 20 provinces, the poor population was found, according to the definition made by PMU-A⁶, there are 1,243,449 people, or 303,444 households (average 4 people per household), with findings in each aspect of the capital dimension showing the causes of poverty and use it to design Practical Poverty Alleviation Model (PPAM) as follows:

Human capital	The poor population are 686,589 people (representing 55.22 percent of the poor population) without occupational skills that can generate income or can reduce poverty.
Natural Resource capital	A total of 106,057 poor households (representing 34.95 percent of poor households) have residences in disaster affected areas and they are vulnerable or exposed to shocks from repeated disaster events and unable to escape the cycle of poverty.
Financial capital	A total of 140,963 poor households (representing 46.45 percent of poor households) are in debt due to the need for subsistence, and 186,106 households (representing 61.33 percent of poor households) do not have any savings. In this respect, they lack immunity in the event of shocks from various accidents, causing even more severe impacts.
Physical capital	134,912 poor households (representing 44.46 percent of poor households) do not have or do not access to agricultural means, which is the occupational skill of the majority of the poor population and thus not having sufficient income for living.
Social capital	A total of 118,145 poor households (representing 38.93 percent of poor households) live in communities that do not have organized mutual assistance groups, or if there is, they are not ready or strength in helping each other in any way.

⁶PMU-A defines "poor people" by considering dimensions more broadly than just income below the poverty line set by Office of the National Economic and Social Council or National Statistical Office.

In order to understand the factors and conditions and the real limitations of poor households, the data from PPPConnex was used to analyze the poverty situation in 2024-2025 through 5 capital bases, with findings as follows:

In terms of human capital, it was found that at present there are as many as 686,589 poor people, or 55.22 percent of all poor people. do not have occupational skills that can generate income, and 114,759 people do not have access to the education system; 146,848 children aged 0 - 8 years do not have access to government welfare and assistance programs; 31,934 elderly people aged 60 years and over do not have access to the welfare system and government assistance programs. There are also 9,233 bedridden/disabled patients who are unable to rely on themselves and do not receive welfare.

The above data shows a wide range of human capital problems covering all ages, starting from "childhood" where there is no access to the public education and welfare system. It not only reflects the vulnerability of the country's human capital development infrastructure, but also the weakness of the social safety net and welfare that the state should provide. The lack of development opportunities in early life shall affect the quality of Thailand's human capital in the future, continuing to the "working age" who do not have professional skills that can generate income. It shows the inability of poor people to use livelihood strategies to generate sufficient income or there is a high risk, such as being hired as an unskilled worker and having an uncertain income. This lack of necessary professional skills leading to borrowing for consumption and live a life of dependency both from state welfare and community welfare systems. Meanwhile for the “elderly people and bedridden patients” who do not receive the welfare they need to survive, it reflects the major vulnerabilities of the state welfare system. including the weakness of social capital that is not strong enough. Those would push forward the most vulnerable population groups in society, or "intersectional poor people" who are facing poverty in many dimensions at the same time, to provide thorough access to the social safety net and state welfare system.

In terms of physical capital, it was found that at present there are 19,417 poor households, or 6.40 percent of all poor households. 134,912 households lack their own electricity meters, 33,968 households have no agricultural land, 90,473 households experience water shortages, and the condition of their homes is deteriorating. The fence is not yet complete, and 169,753 households lack access to digital technology for registering for government benefits.

The above information shows a lack of basic necessities to improve quality of life. This inevitably affects health, hygiene and career opportunities. The physical loss of electricity, water for consumption, arable land, or a stable and safe house reflect the significant gaps in development and inequality. That is despite how much infrastructure and facilities the country has developed, but there are still many households that do not have access to the basic necessities needed to survive. The same is true of the lack of land to farm that shows the inequality of capital assets for occupation and long-term stability. The household has no arable areas. This makes poor households unable to use stable livelihood strategies by accessing to natural capital, to raise one's status, such as working in agriculture or investing in small businesses. This causes them to choose high-risk livelihood strategies, such as daily labor or living in a disaster-prone area. In addition, the above information also points out Limitations of poor households' access to information and technology This causes an impact on the opportunity to access information and receive various benefits from the government.

In terms of financial capital, it was found that 186,106 households had no savings, 155,046 households were poor households with no assets for employment, and 140,963 households had debt.

The above data clearly shows the economic vulnerability of poor households. The main problem is lack of financial capital, which is an asset used for investing and managing risks in life. The lack of financial capital makes poor households unable to using livelihood strategies, to fleeing from the cycle of earning a living day and night and to planning their future lives. For this reason, it is very necessary to strengthen financial capital for poor households through various appropriate methods, such as supporting poor people to access small capital sources; financial literacy with physical and human capitals supported for employment. These would help to provide poor people with skills, tools, and means to break the cycle of debt and poverty in a sustainable way.

In terms of natural capital, it was found that at present 106,057 households or 34.95 percent of all poor households. There are 49,173 households living in the disaster area and having land to farm in the natural disaster area.

The above data shows the overlapping poverty situation of poor households. In terms of security and access to natural resources necessary for living. This is because poor households have limited vulnerability to natural disasters, both the ability to cope (Coping Capacity) and the ability to recover (Adaptive Capacity). For this reason, there is no suitable land to farm. They all are relied on food in areas at risk of natural disasters. Therefore, it is a high-risk livelihood strategy and is highly vulnerable to environmental changes. When disaster strikes, these poor households are the ones directly and severely affected towards property, food security and income.

And apart from the physical problems, the data also points to the limitations of key mechanisms for helping poor households in times of crisis. From the findings, there are still many poor households that do not receive assistance from the community and having to face the effects of the disaster alone.

In terms of social capital, it was found that 19,726 households did not help each other in the community, 22,101 households did not participate in community groups/activities, 118,145 households did not have anyone with knowledge in solving problems and developing the community, 13,646 households did not have access to mediation mechanisms to resolve community conflicts, and 38,143 households did not participate in setting rules or agreements for living together in the community.

The above information shows the status and role of poor households as members of the community. The fact that many poor households do not participate in community groups or activities. It reflects a lack of connection with social and economic networks. This is like space or living capital that is important for accessing help, information and other support from both government and private agencies, especially when disasters or economic crises incurred. It also points to a lack of bargaining power. recognition This reinforces poor households in a weak and isolated position.

The above situation reflects the nature of existence “the Cycle of Poverty” which arises from the dimension of the individual - “personality and personal behavior (Persona)” and from the dimension of “structure” by conditions or limitations that cause poverty, covering emerging, repetitive and transmitted across generations, i.e. systematic disadvantages, lack of/access to resources /infrastructure, educational limitations, low income and limited opportunities, lack of mechanisms to empower or empower the poor, inheriting and passing on poverty across generations and the ability to cope with natural disasters and from human actions.

In light of the current poverty situation, the government and relevant agencies should establish an integrated provincial poverty management framework. This system requires a local 'intermediary' to serve as a knowledge hub providing data, technology, and insights. By utilizing high-precision individual and household-level databases as a central engine, this mechanism will synchronize collaboration between academic institutions, local authorities, and partner networks. This ensures the precise delivery of knowledge, capital, and opportunities to target groups while promoting community resource management and innovations tailored to specific geo-social contexts. Ultimately, this approach aims to dismantle structural constraints, enhance social mobility, and sever the cycle of intergenerational poverty to foster long-term sustainable self-reliance.

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	1
บทนำ	14
บทที่ 1 สถานการณ์ความยากจน	
• สถานการณ์ความยากจนพื้นที่ 20 จังหวัด	30
• สถานการณ์ความยากจนบนฐานทุนดำรงชีพ 5 ด้าน	33
• สถานการณ์ปัญหาความยากจนรายภูมิภาค	43
บทที่ 2 วัฏจักรความยากจน	
• วัฏจักรความยากจนครัวเรือนของไทย	56
• ภัยพิบัติกับความยากจน	68
• หนี้ครัวเรือน: ปัจจัยกดทับคนจนสู่ความยากจนข้ามรุ่น	78
• การจัดสวัสดิการรัฐเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและลดความเหลื่อมล้ำ	88
บทที่ 3 ข้อเสนอเชิงนโยบาย	
• ข้อเสนอเชิงนโยบาย	120

บทนำ

ความยากจนเป็นปัญหาที่ไม่ได้สะท้อนเพียงการขาดแคลนทรัพยากรทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังเชื่อมโยงกับความเหลื่อมล้ำทางสังคม การเข้าถึงบริการพื้นฐาน และคุณภาพชีวิตของประชาชนในทุกมิติ องค์การสหประชาชาติได้กำหนด “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน” (Sustainable Development Goals: SDGs) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 ครอบคลุมระยะเวลา 15 ปี (2558–2573) โดยสองเป้าหมายแรกคือ “การจัดลดความยากจน” และ “การจัดลดความหิวโหย” ซึ่งถือเป็นรากฐานสำคัญของการบรรลุเป้าหมายอื่น ๆ เนื่องจากหากไม่สามารถลดความยากจนได้ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมก็อาจยั่งยืนได้อย่างแท้จริง

ประเทศไทยยึดมั่นในพันธกิจดังกล่าว โดยบูรณาการแนวคิด SDGs เข้ากับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566–2570) ภายใต้วิสัยทัศน์ “สังคมก้าวหน้า เศรษฐกิจสร้างมูลค่าอย่างยั่งยืน” ที่มุ่งยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างโอกาสให้กับคนทุกกลุ่มในสังคม จากข้อมูลของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ปี 2566 พบว่า ประเทศไทยมีประชากรที่อยู่ในกลุ่ม “คนจน” ประมาณ 2.39 ล้านคน ลดลงจากปี 2565 ที่มี 3.79 ล้านคน อัตราความยากจนลดจากร้อยละ 5.43 เหลือร้อยละ 3.41 ของประชากรทั้งหมด ถือเป็นแนวโน้มที่ดี แม้การลดลงดังกล่าวจะยังไม่ทั่วถึงในทุกภูมิภาค อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังคงมีประชากรราวร้อยละ 0.5 ที่อยู่ในภาวะ “ความยากจนเชิงหลายมิติ” (Multidimensional Poverty Index: MPI) และอีกกว่าร้อยละ 4.7 อยู่ในกลุ่ม “เสี่ยงยากจน” ซึ่งแม้จะไม่จนตามนิยามด้านรายได้ แต่ยังขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน เช่น การศึกษา การสาธารณสุข และที่อยู่อาศัยที่มั่นคง ภาคชนบทยังคงเป็นพื้นที่ที่มีความยากจนสูง ขณะเดียวกัน ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของประเทศซึ่งวัดจากค่าดัชนีจีนิ (Gini Coefficient) ยังอยู่ที่ระดับ 43–44 ถือว่าค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับประเทศอื่นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ปัญหาความยากจนของไทยมีลักษณะซับซ้อนและมีหลายสาเหตุ ตั้งแต่ปัจจัยเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ จากการกระจุกตัวของรายได้ในกลุ่มชนชั้นกลางและชนชั้นบน การขาดโอกาสเข้าถึงแหล่งทุนของประชาชนฐานราก ไปจนถึงปัจจัยภายนอกที่เป็นสภาวะแรงกระแทก (Shocks) จากการแพร่ระบาดของโควิด-19 ภัยพิบัติทางธรรมชาติ และภาระหนี้ครัวเรือนที่ยังอยู่ในระดับสูงกว่า 90% ของ GDP อีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญคือ “กักตักความยากจนเรื้อรัง” ซึ่งเกิดขึ้น

ในครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำและขาดการพัฒนาทุนมนุษย์ ทั้งด้านการศึกษาหรือทักษะอาชีพ ทำให้ไม่สามารถหลุดพ้นจากความยากจนได้อย่างยั่งยืน และมักถ่ายทอดปัญหาไปยังรุ่นลูกหลาน จนกลายเป็น “ความยากจนข้ามรุ่น” ที่นโยบายแบบเฉพาะกิจไม่สามารถแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ

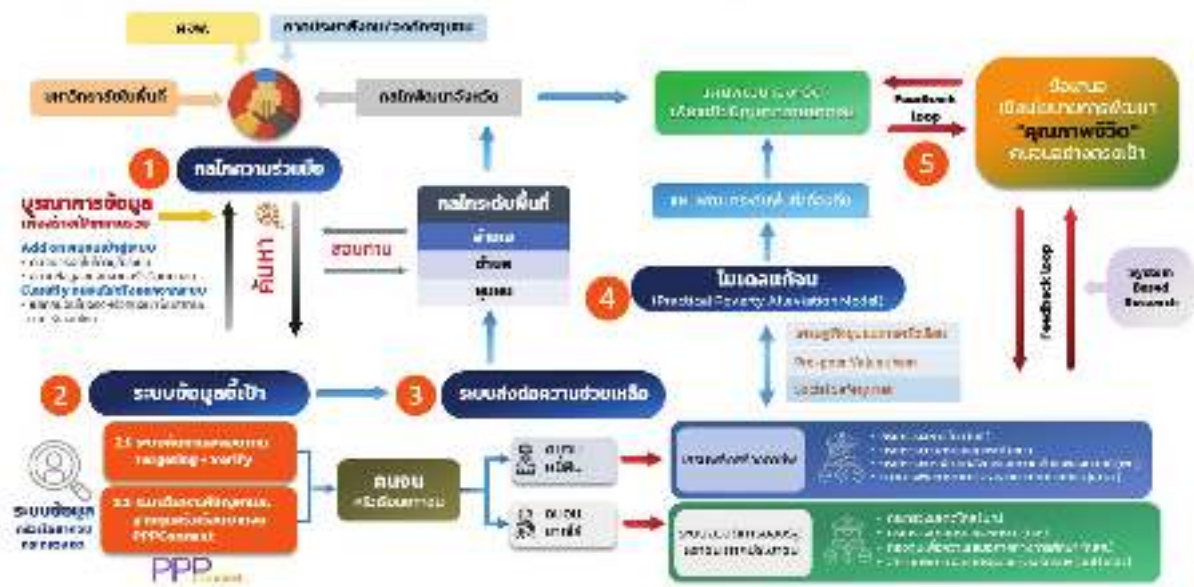
รัฐไทยได้ดำเนินมาตรการหลายประการเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจนอย่างเป็นระบบ มีนโยบายด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ได้กำหนดเป้าหมายเพื่อ “ขจัดความยากจนทุกรูปแบบ ลดความยากจนข้ามรุ่น และสร้างระบบคุ้มครองทางสังคมที่เพียงพอ” พร้อมผลักดันให้ประชาชนสามารถเข้าถึงทรัพยากรและแหล่งทุนได้อย่างเท่าเทียม ภายใต้หมุดหมายที่ 9 ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 ทำให้ประเทศไทยมีพัฒนาการที่ดีในการลดอัตราความยากจน แต่ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ความยากจนจึงไม่ใช่เพียงปัญหาเรื่องรายได้ หากแต่เป็นเรื่องของ “โอกาส” “ศักยภาพ” และ “การเข้าถึงทรัพยากร” การขจัดความยากจนจึงจำเป็นต้องอาศัยแนวทางแบบองค์รวมที่บูรณาการการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และมนุษย์เข้าด้วยกัน เพื่อให้ทุกคนสามารถเติบโตได้อย่างมั่นคงและไม่ถูกทิ้งไว้ข้างหลัง

หน่วยบริหารจัดการทุนด้านการพัฒนาพื้นที่ สำนักงานเร่งรัดการวิจัยและนวัตกรรม เพื่อเพิ่มความสามารถการแข่งขันและการพัฒนาพื้นที่ (องค์การมหาชน) กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.) ภายใต้แผนด้านวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรมของประเทศ (แผน ววน.) พ.ศ. 2561 - 2565 และต่อเนื่องมายัง พ.ศ. 2566 - 2570 จึงพัฒนาแผนงานย่อย F9 (S2P11) ขจัดความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ โดยการเพิ่มโอกาสและลดช่องว่างของการเข้าถึงการพัฒนาอาชีพ การศึกษาเรียนรู้ เทคโนโลยีและนวัตกรรม และการกำหนดแนวทางการขับเคลื่อนงานวิจัยร่วมกับหุ้นส่วนภาคีพัฒนาพื้นที่ต่าง ๆ โดยวางหมุดหมาย (Positioning) ให้สถาบันวิชาการในพื้นที่เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) ด้วยงานวิจัยและนวัตกรรม เนื่องจากมีองค์ความรู้ที่หลากหลาย มีนักวิชาการ และไม่มีผลประโยชน์ซ่อนทับในพื้นที่ เป็นการประกันความยั่งยืนในการแก้ไขปัญหาคความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อสร้างระบบและกลไกแบบบูรณาการ การมีส่วนร่วมของพหุภาคีเครือข่ายผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน (Multi-Stakeholder Approach) ทั้งในส่วนกลางและระดับพื้นที่ เพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจนอย่างเบ็ดเสร็จและแม่นยำรายครัวเรือนด้วยองค์ความรู้ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัยและนวัตกรรม ดำเนินการวิจัยในพื้นที่ 20 จังหวัด ที่มีรายได้ภาคครัวเรือนต่ำที่สุดจากข้อมูลดัชนีความก้าวหน้าของคนปี 2562 ได้แก่ ปัตตานี อำนาจเจริญ แม่ฮ่องสอน ชัยนาท สุรินทร์ ยโสธร ศรีสะเกษ สกลนคร มุกดาหาร กาฬสินธุ์ บุรีรัมย์ นราธิวาส อุบลราชธานี ลำปาง พัทลุง นครราชสีมา ร้อยเอ็ด พิษณุโลก เลย และยะลา ด้วยภายใต้คำถามวิจัย (Research Question) สำคัญ 3 ข้อ คือ (1) คนยากจนที่แท้จริงเป็นใครอยู่ที่ไหน (2) จนด้วยสาเหตุอะไร และ (3) จะเข้าไป

ปฏิบัติการแก้จนแบบองค์รวม

หน่วยบริหารจัดการทุนด้านการพัฒนาพื้นที่ ได้ออกแบบกรอบแนวคิดเพื่อขับเคลื่อนงานวิจัยภายใต้แผนงานดังกล่าว ที่ตั้งอยู่บนฐานคิดการแก้ไขปัญหาคความยากจนแบบองค์รวม (Holistic View) ด้วยการพัฒนา แพลตฟอร์มขจัดความยากจนแบบเบ็ดเสร็จและแม่นยำระดับจังหวัด (Provincial Poverty Alleviation Platform: PPA) ซึ่งมีองค์ประกอบใน 5 ประเด็น/แนวคิดหลัก ดังนี้

แพลตฟอร์มขจัดความยากจนแบบเบ็ดเสร็จและแม่นยำระดับจังหวัด (Provincial Poverty Alleviation Platform: PPA)



ภาพที่ 1 : แพลตฟอร์มขจัดความยากจนแบบเบ็ดเสร็จและแม่นยำระดับจังหวัด

1 การสร้างกลไกความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนระดับจังหวัดแบบประสานความร่วมมืออย่างมีธรรมาภิบาล (Collaborative Governance)



การสร้างกลไกความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนระดับจังหวัดแบบประสานความร่วมมืออย่างมีธรรมาภิบาล (Collaborative Governance) ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ประชาชน และมหาวิทยาลัยในพื้นที่ เป็นการเข้าไปหนุนเสริมและเชื่อมโยงกับกลไกเดิมของจังหวัด คือ การใช้ข้อมูลร่วม การสร้างเป้าหมายร่วม การสร้างกลไกที่มีเป้าหมายร่วม โครงสร้างและกติการ่วม ยุทธศาสตร์และกิจกรรมร่วม และผลประโยชน์ร่วม

2 การค้นหาสอบทานและพัฒนาระบบข้อมูลครัวเรือนยากจนแบบชี้เป้าระดับพื้นที่ (Practical Poverty Provincial Connex: PPPConnex)

1) การค้นหาสอบทาน ภายใต้คำถามวิจัยหลัก “คนจนอยู่ที่ไหน จนเพราะอะไร และจะพ้นความจนได้อย่างไรบ้าง เบ็ดเสร็จและยั่งยืนอย่างไร” กระบวนการวิจัยจังหวัดของสถาบันการศึกษาเริ่มต้นด้วยการนำข้อมูลจาก TPMAP MSO Logbook ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) มาบูรณาการ (Overlay) เพื่อกำหนด เป็นค่าเป้าหมายเริ่มต้นในการค้นหาและสอบทาน ผ่านมุมมองทุนดำรงชีพ 5 ด้านทำให้ความยากจนมีหลายมิติมากขึ้น ด้วย 3 กลไก

บทบาทของกลไกเชิงพื้นที่ในการค้นหาสอบทาน



- **กลไกรัฐ (State Agencies)** หน่วยงานส่วนกลางและภูมิภาคที่ตั้งอยู่ในจังหวัด ซึ่งเป็นกลไกเชิงนโยบายที่ทำงานโดยใช้คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นหน่วยงานร่วมดำเนินงานตามบทบาทภารกิจที่เกี่ยวข้องภายใต้กลไกเดิมที่มีอยู่แล้ว
- **กลไกประชาสังคม (Civil Society)** เป็นกลไกชุมชนที่เข้าร่วมในการค้นหาสอบทานตั้งแต่การเป็นผู้สำรวจข้อมูลตามแบบสอบถาม ด้วยการเป็นคนในชุมชน รู้จักชุมชนเป็นอย่างดี ทำให้ได้รับความร่วมมือ และได้ข้อมูลที่แม่นยำเพราะเข้าใจ

- **กลไกของสถาบันการศึกษา** เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) ที่เข้ามาเป็นตัวกลาง (Third Party) ในการเชื่อมโยงกระบวนการให้เกิดการนำข้อมูลจากภาครัฐมาให้ชุมชนและภาคอื่น ๆ ได้สอบถามคนจนในพื้นที่ของตนเอง การออกแบบกระบวนการค้นหาสอบถาม ตั้งแต่การพัฒนาและเตรียมทีมสำรวจ การกำหนดแนวทางจัดเก็บข้อมูล การนำเข้า วิเคราะห์ และนำเสนอข้อมูล

กระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาระบบข้อมูลครัวเรือนยากจนแบบชี้เป้าระดับจังหวัด



ภาพที่ 2 : กระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาระบบข้อมูลครัวเรือนยากจนแบบชี้เป้าระดับจังหวัด

2) การพัฒนาระบบข้อมูลครัวเรือนยากจนแบบชี้เป้าครอบคลุมทุนดำรงชีพ 5 มิติ ได้แก่ ทุนมนุษย์ ทุนเศรษฐกิจ ทุนธรรมชาติ ทุนกายภาพ และทุนสังคม ที่สามารถวิเคราะห์ปัญหาและฐานทุนครัวเรือนยากจน ระดับความยากจนครัวเรือน เพื่อช่วยออกแบบกลยุทธ์การแก้ปัญหาได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานะความยากจนรายครัวเรือนแบบเรียลไทม์ (Real Time) เพื่อสร้างเป้าหมายร่วมส่งต่อความช่วยเหลือ และสะท้อนผลลัพธ์กลับ (Feedback Loop) เข้ามาบริหารจัดการส่วนกลาง

๓ การพัฒนาระบบส่งต่อความช่วยเหลือ

การพัฒนาระบบส่งต่อความช่วยเหลือ เป็นการให้ความช่วยเหลือครัวเรือนยากจนเป้าหมายจากระบบข้อมูลครัวเรือนยากจนระดับพื้นที่ ทำให้เกิดการช่วยเหลือแบบมุ่งเป้าเข้าสู่สวัสดิการขององค์กรและกลไกภาคีในพื้นที่ไปยังคนจนตามมิติความยากจน และมีระบบติดตามผลการช่วยเหลือ (Feedback Loop) เป้าหมายเป็นการลดความซ้ำซ้อนในการช่วยเหลือ และเป็นการกระจายทรัพยากรและงบประมาณอย่างคุ้มค่า

กระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อส่งต่อความช่วยเหลือ



4 โมเดลแก้จน

การสร้างโมเดลแก้จนระดับพื้นที่ด้วยวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมใน 4 มิติที่สำคัญ ได้แก่

- 1) **มิติคุณภาพชีวิต** ใช้แนวคิดโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net) สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมด้วยการนำคนจนเข้าไปอยู่ในโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม เพื่อได้รับความช่วยเหลือให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ทั้งในรูปแบบเข้าไปเสริมสวัสดิการเดิมที่คนจนได้รับแต่ไม่เพียงพอ สร้างสวัสดิการใหม่จากข้อค้นพบของงานวิจัย
- 2) **มิติ Pro-poor Value Chain** ที่ทำให้เกิดห่วงโซ่คุณค่าเพื่อคนจนจากธุรกิจชุมชนที่สอดคล้องกับบริบทพื้นที่และศักยภาพครัวเรือนยากจนเป้าหมาย และสนับสนุนให้คนจนเป้าหมายเข้ามารับผลประโยชน์ในทุกห่วงโซ่บนฐานทรัพยากรของพื้นที่ ตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ด้วยการสร้างงานและอาชีพโดยเชื่อมโยงกับธุรกิจท้องถิ่น
- 3) **มิติเศรษฐกิจชุมชนรายครัวเรือน** เป็นการสร้างอาชีพให้กับครัวเรือนยากจน รายครัวเรือนที่มุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรท้องถิ่นผลิต มุ่งเน้นการกระจายและการบริโภคสินค้าและบริการภายในท้องถิ่น มีการวิเคราะห์ Demand และ Supply แต่ไม่ได้เชื่อมโยงกับห่วงโซ่คุณค่า ไม่เน้นการรวมกลุ่ม แต่เป็นการสร้างอาชีพจากทักษะและความสนใจของครัวเรือนที่เป็น Local Content เช่น การเลี้ยงกบ เลี้ยงจิ้งหรีด ปลูกผัก เพาะเห็ด เป็นต้น
- 4) **มิติอุตสาหกรรมเชิงพื้นที่ (Area Based Industry: ABI)** เป็นการเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ทำให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมขนาดใหญ่ (Big Impact) จาก Problem Based/ Opportunity Based มีศักยภาพ เห็นโอกาสยกระดับรายได้ให้ครัวเรือน และ ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (Gross Provincial Product: GPP) มีการจ้างงาน และมีโครงสร้างการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม (Fair Trade) ได้กลุ่มเกษตรกร โดยจำนวนคน ในชุมชน และครัวเรือนยากจน

5 การเชื่อมโยงงานวิจัยเข้าสู่แผนพัฒนาระดับจังหวัดและท้องถิ่น

สรุป ภาพรวมผลการสนับสนุนทุนวิจัย แผนงานขจัดความยากจนฯ

การเชื่อมโยงเข้าสู่แผนยุทธศาสตร์ระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น



การเชื่อมโยงงานวิจัยเข้าสู่แผนพัฒนาระดับจังหวัดและท้องถิ่น ข้อค้นพบจากงานวิจัยที่วิเคราะห์และสังเคราะห์จะถูกนำมาขับเคลื่อนทางสังคม (Social Movement) ด้วยการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาความยากจนระดับนโยบาย (Poverty Policy Forum) หน่วยบริหารจัดการทุนด้านการพัฒนาพื้นที่ ดำเนินงานผ่านการจัดเวทีบูรณาการแก้ไขปัญหาความยากจนระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง การจัดงานสัมมนาสานพลังแก้จน การส่งเสริมให้เกิดรายงานสถานการณ์ความยากจน (State of Poverty) ประจำปีของแต่ละจังหวัด การสังเคราะห์ความรู้จากปฏิบัติการพื้นที่ (Practical Knowledge) การสร้างองค์ความรู้ (Body of Knowledge) เพื่อเป็นฐานการขับเคลื่อนเชิงนโยบาย การร่วมมือแก้ไขปัญหา การเชื่อมโยง และการผลักดันนโยบายสาธารณะ (Policy Advocacy) และส่งเสริมการสื่อสารสู่สาธารณะในการแก้ไขความยากจน ทั้งนี้ ผลการเชื่อมโยงงานวิจัยเข้าสู่แผนพัฒนาจังหวัดและท้องถิ่น ได้แก่ จังหวัดพิษณุโลก มุกดาหาร ชัยนาท กาฬสินธุ์ เป็นต้น และได้มีการขับเคลื่อนงานการทำงานร่วมกับคณะกรรมการการแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ วุฒิสภา (กมธ.สว.) ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (ป.ย.ป.) กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย และการทำความร่วมมือกับกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยวงาสี แห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นต้น

แนวคิดระบบดำรงชีพอย่างยั่งยืน (Sustainable Livelihood Framework: SLF)

กรอบแนวคิดการดำรงชีพอย่างยั่งยืน (Sustainable Livelihoods Framework: SLF) เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการวิเคราะห์วิถีความเป็นอยู่และแนวทางการดำรงชีวิตของคนในระดับครัวเรือน ที่ช่วยสร้างความเข้าใจอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับกระบวนการที่สำคัญ และสาเหตุของความยากจนได้อย่างครบถ้วนและสมบูรณ์มากขึ้น โดยที่นิยามความยากจนถูกขยายความให้กว้างขึ้นจากมิติด้านรายได้ ขยายเป็นความยากจนในหลายมิติ (Multi-dimensional Poverty Index-MPI) โดยกรอบแนวคิดนี้มีคุณสมบัติสำคัญ คือ ประการแรก ให้ความสำคัญต่อคนจนในการกำหนดนิยามความยากจนด้วยตนเอง และประการที่สอง เน้นการวิเคราะห์จุดแข็ง (Strength) ที่เป็นศักยภาพของคนจนจากสินทรัพย์หรือต้นทุนด้านต่าง ๆ ของตนเองและศักยภาพด้านต่าง ๆ ที่คนจนสามารถทำอะไร ๆ ได้มากกว่าการเน้นที่ความไม่มีหรือความขาดแคลนของคนจน มีองค์ประกอบ 4 ส่วน คือ

1. ทุนดำรงชีพ (Livelihood Resources / Assets) มีความหมายกว้างครอบคลุมถึงทรัพย์สินและการเงิน ทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรกายภาพ มนุษย์ สังคม วัฒนธรรมและความสัมพันธ์ทางสังคมทั้งหมดที่คนจนสามารถแปรให้เป็นผลลัพธ์เชิงบวกในการดำรงชีพ และทรัพยากรต่าง ๆ ไม่จำเป็นต้องอยู่ในระบบกรรมสิทธิ์แบบปัจเจกบุคคลเท่านั้น แต่หากรวมถึงทรัพย์สินส่วนรวมด้วยซึ่ง DFID ได้พัฒนาตัวแบบห้าเหลี่ยมทรัพยากร (The Asset Pentagon) เพื่อเป็นเครื่องมือสร้างความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรต่าง ๆ รวมทั้งความซับซ้อนและการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรที่ไม่อาจมองเฉพาะตัวทรัพยากรเพียงอย่างเดียว แต่ต้องพิจารณาถึงปฏิบัติการทางวัฒนธรรมและประเภทของโครงสร้างและกระบวนการที่แปรทรัพยากรไปสู่ผลลัพธ์การดำรงชีพตลอดจนการเปลี่ยนแปลงสภาพของทรัพยากรและความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรที่แตกต่างกันในแต่ละกลุ่มสังคม

(1) ทุนมนุษย์ (Human Capital) หมายถึง ทักษะ ความรู้ ความสามารถในด้านแรงงาน และสุขภาพที่ดี ซึ่งจะช่วยให้คนสามารถดำเนินยุทธศาสตร์การดำรงชีพ (Livelihood strategies) และบรรลุเป้าประสงค์ในการดำรงชีพได้ ทั้งนี้ ทรัพยากรมนุษย์ถือเป็นปัจจัยที่สำคัญและมีคุณค่ามากที่สุด เพื่อให้เข้าถึงและสามารถใช้ทรัพยากรประเภทอื่นได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องพิจารณาการเปลี่ยนแปลงในทรัพยากรมนุษย์ ในมิติของการเป็นปัจจัยที่สนับสนุนทรัพยากรประเภทอื่น ๆ ด้วย

(2) **ทุนทางสังคม (Social Capital)** หมายถึง ทรัพยากรที่มีอยู่ในสังคมที่คนนำมาใช้ในการบรรลุเป้าหมายในการดำรงชีพ ได้แก่ เครือข่ายและความสัมพันธ์ ซึ่งช่วยเพิ่มความไว้วางใจและความสามารถในการร่วมมือกัน รวมถึงการเป็นสมาชิกของกลุ่มที่ตั้งขึ้นมาเป็นทางการ และระบบกฎเกณฑ์ บรรทัดฐาน และการควบคุมต่าง ๆ

(3) **ทุนทางธรรมชาติ (Natural Capital)** หมายถึง แหล่งทรัพยากรธรรมชาติ ในที่นี้การดำรงชีพ ขึ้นอยู่กับการไหลเวียนของทรัพยากรและบริการต่าง ๆ อาทิ ที่ดินทำกิน น้ำ ป่า คุณภาพอากาศ ระดับและอัตราการเปลี่ยนแปลงของความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นต้น ทั้งนี้ ทุนทางธรรมชาติ ในสภาวะปกติจะช่วยสนับสนุนทุน/ทรัพยากรมนุษย์ เช่น เป็นแหล่งอาหาร และช่วยเพิ่มพูนสุขภาพ แต่ก็สามารถเพิ่มความเปราะบางได้ในภาวะภัยพิบัติ นอกจากนั้นแล้ว ทรัพยากรธรรมชาติที่คนจนใช้จะครอบคลุมทรัพยากรส่วนร่วม (Common Property Resources) ด้วยข้อจำกัดในการเข้าถึงทรัพยากรภายใต้กรรมสิทธิ์แบบปัจเจกชน

(4) **ทุนทางกายภาพ (Physical Capital)** หมายถึง โครงสร้างพื้นฐานและสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ อาทิ การคมนาคมขนส่ง ที่อยู่อาศัยที่มั่นคง น้ำสะอาด พลังงาน การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น ทรัพยากรเหล่านี้เป็นความจำเป็นพื้นฐานที่สนับสนุนให้การดำรงชีพเป็นไปได้ด้วยดี ในบางกรณี โครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้อยู่ในความสามารถของชุมชนที่จะร่วมกันพัฒนาได้เอง แต่ในหลายกรณี สิ่งเหล่านี้มีราคาแพง และจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐ

(5) **ทุนทางการเงิน (Financial Capital)** หมายถึง ทรัพยากรการเงินที่คนใช้ในการบรรลุเป้าประสงค์ของการดำรงชีพ ประกอบด้วยเงินตรา หรือทรัพยากรอื่น ๆ ที่ช่วยให้สามารถประยุกต์ใช้ยุทธศาสตร์การดำรงชีพในรูปแบบต่าง ๆ ได้ ทุนทางการเงินอาจเป็นได้ทั้งทรัพย์สินสมบัติ และทุนที่สะสม และเงินรายได้ ทุนประเภทนี้ถือว่ามีความยืดหยุ่นที่สุดเพราะสามารถแปลงสภาพ เป็นทุนประเภทอื่น ๆ ได้อย่างหลากหลาย และใช้ในการบรรลุเป้าประสงค์ในการดำรงชีพได้โดยตรง เช่น การซื้ออาหารเพื่อลดภาวะความไม่มั่นคงทางอาหาร เป็นต้น

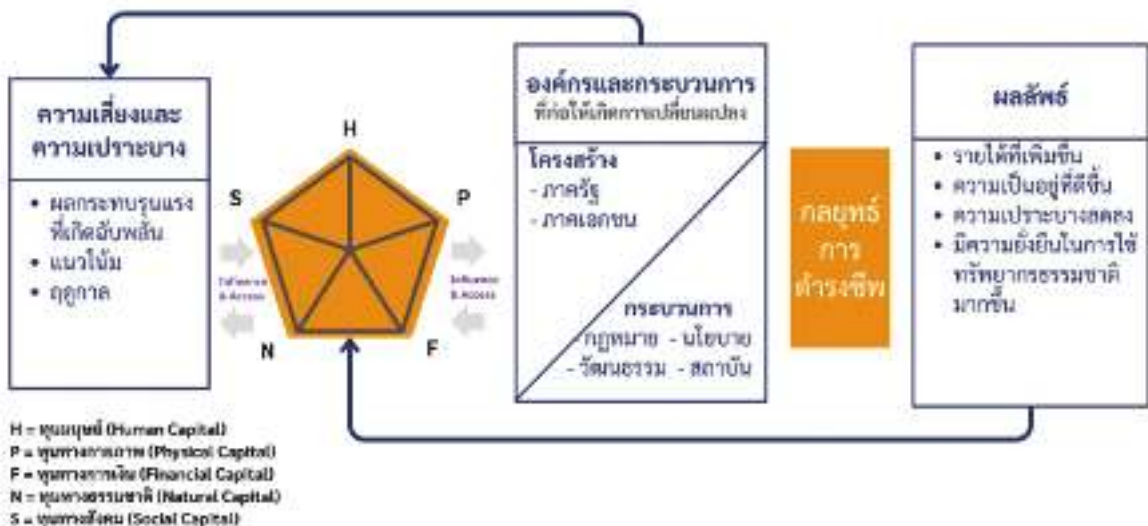
2. กลยุทธ์การดำรงชีพ (Livelihood Strategies) เป็นทางเลือก/โอกาสที่คนจนใช้เป็นกลยุทธ์ในการดำเนินชีวิต ซึ่งจะมีลักษณะของความหลากหลาย (Diversity) ตามลักษณะพื้นที่ภูมิประเทศที่ถือครอง และช่วงเวลา เป็นลักษณะที่เคลื่อนไหว (Dynamic) กระฉับกระเฉงหลายสถานที่ (Straddling) และเชื่อมโยง (Linkage) ภายใต้กระบวนการทางสถาบันและโครงสร้างองค์กร (Institutional Process and Organization Structures) ซึ่งมีความสำคัญ เนื่องจากเป็นองค์ประกอบที่มีผลกระทบโดยตรงที่ทำให้เกิดความอ่อนแอในกระบวนการ และส่งผลต่อการเลือกวิธีการดำรงชีพ มีส่วนประกอบย่อย 2 ส่วน คือ โครงสร้าง (Structures) ทั้งในระดับสาธารณะและระดับเอกชน และกระบวนการ (Processes) หมายถึง ส่วนขับเคลื่อนของโครงสร้าง เช่น นโยบาย กฎหมาย ข้อกำหนด สถาบัน และวัฒนธรรม

3. กระบวนการทางสถาบันและโครงสร้างองค์กร (Institutional Process and Organization Structures)

กลไกเชิงสถาบัน นโยบายและโครงสร้างองค์กร มีความสำคัญในการเชื่อมโยงและกำกับการเปลี่ยนแปลงในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชุมชน ท้องถิ่น ภูมิภาค จนถึงระดับประเทศ เกี่ยวพันกับการควบคุม กำกับ การใช้ประโยชน์ และการเข้าถึงทรัพยากรของกลุ่มคนทางสังคมที่มีเงื่อนไขแตกต่างกันไปทั้งในการจัดองค์กรแบบเป็นทางการ และไม่เป็นทางการระเบียบ กฎหมาย และนโยบาย ในฐานะส่วนหนึ่งของกลไกเชิงสถาบันที่เปิดโอกาสให้กลุ่มทางสังคม สามารถใช้ประโยชน์ หรือมีเงื่อนไขในการกำหนดกระบวนการตัดสินใจ รวมถึงการมีธรรมเนียมปฏิบัติ กฎเกณฑ์เชิงบรรทัดฐานทางสังคมร่วมกัน

4. ผลลัพธ์การดำรงชีพ (Livelihood Outcomes) เป็นผลความสำเร็จ หรือผลของการลงมือปฏิบัติการกลยุทธ์การดำรงชีพ เช่น การมีรายได้เพิ่มขึ้น การมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น คุณภาพชีวิตดีขึ้น มีความมั่นคงทางอาหาร ลดการพึ่งพิง และความเปราะบาง และเกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่สมดุลยั่งยืน การนำกรอบแนวคิดการดำรงชีพอย่างยั่งยืน (SLF) สู่ปฏิบัติการ แก่จนแบบเบ็ดเสร็จและแม่นยำ

แนวคิดระบบการดำรงชีพอย่างยั่งยืน (Sustainable Livelihoods Framework : SLF)



ที่มา: หน่วยบริหารจัดการทุนด้านการพัฒนาพื้นที่ ปรับปรุงจาก Department for International Development (DFID)

ภาพที่ 3 : แนวคิดระบบดำรงชีพอย่างยั่งยืน (SLF)

ตั้งแต่ปี 2563 หน่วยบริหารจัดการทุนด้านการพัฒนาพื้นที่ ได้นำแนวคิดระบบดำรงชีพอย่างยั่งยืน (Sustainable Livelihood Framework: SLF) โดยใช้ “มิติฐานทุน 5 ด้าน” มาประยุกต์ใช้เพื่อออกแบบการจัดเก็บข้อมูลยืนยันคนจนเป้าหมาย การออกแบบกลยุทธ์แก้จนทั้งการส่งต่อช่วยเหลือเข้าสู่สวัสดิการตามมิติความยากจนและการพัฒนาโมเดลแก้จนที่สอดคล้องกับศักยภาพคนจนและบริบทพื้นที่

ทุนมนุษย์	ทักษะ ความรู้ ความสามารถด้านแรงงาน คุณภาพแรงงาน ศักยภาพการเป็นผู้นำ และความสุขภาพดี
ทุนธรรมชาติ	ดิน น้ำ อากาศ ป่าไม้ ความหลากหลายทางชีวภาพ
ทุนการเงิน	เงินสะสมที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ และเงินหมุนเวียน
ทุนกายภาพ	ที่อยู่อาศัย สิ่งอำนวยความสะดวก โครงสร้างพื้นฐาน และเครื่องมือเครื่องจักรที่ใช้ในการผลิต
ทุนสังคม	กลุ่ม เครือข่าย ประชาสังคม การเป็นสมาชิก รวมถึงความสัมพันธ์ในครอบครัว และสังคม

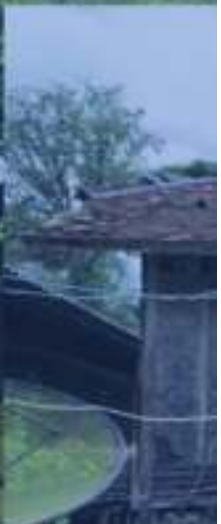
สามารถศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ QR Code
“สู่ชนะความจน บนฐานพลังความรู้ พลังภาคี”



นิยามและลักษณะครีวเรือนยาจน 4 ระดับ



В. П. ЖУКОВ, *инженер-электрик завода № 2662*



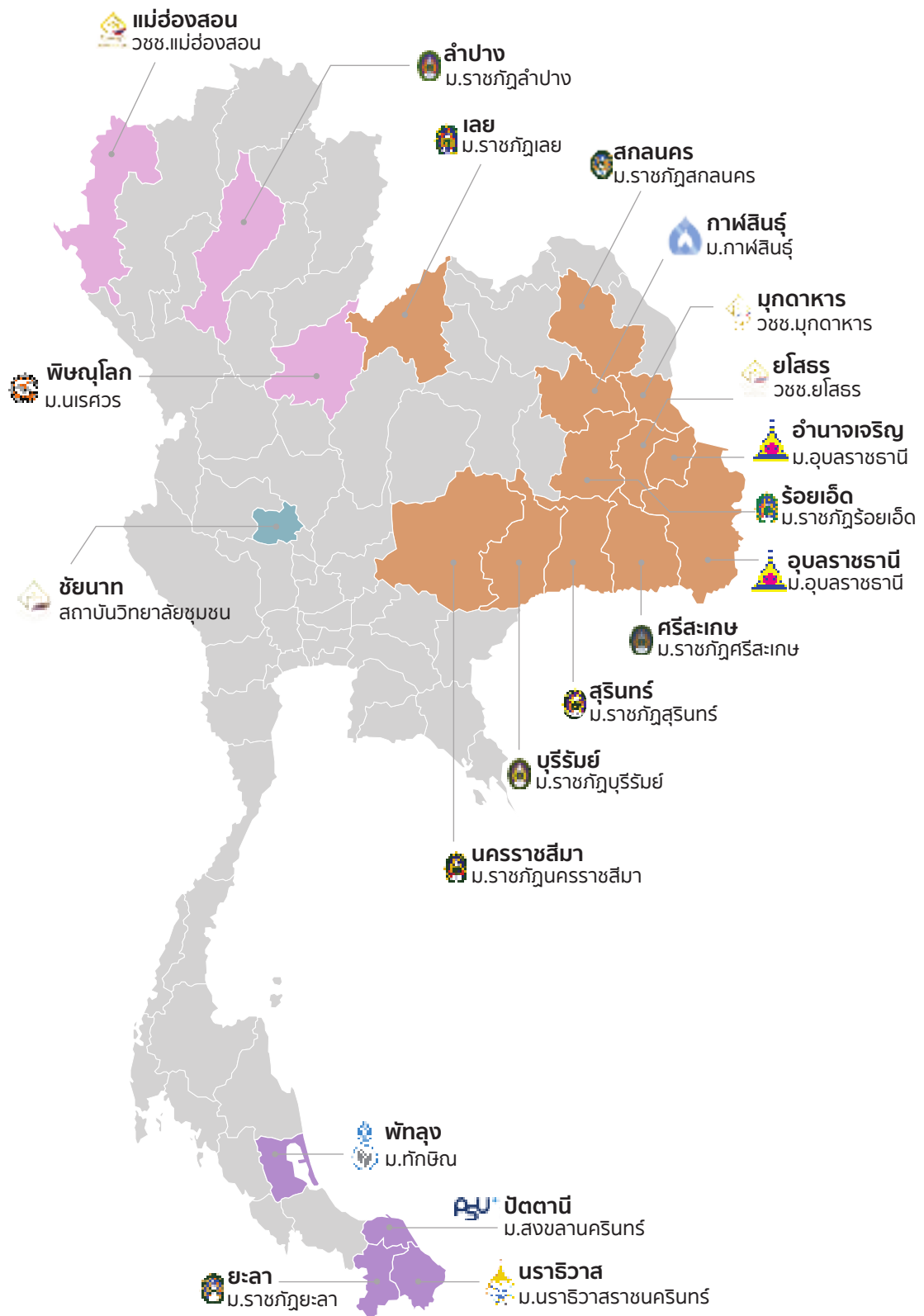
สถานการณ์ความยากจน





สถานการณ์ความยากจนพื้นที่ 20 จังหวัด

หน่วยบริหารจัดการทุนด้านการพัฒนาพื้นที่ ได้ขับเคลื่อนงานวิจัยภายใต้แผนงานวิจัย “การวิจัยและนวัตกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนแบบเบ็ดเสร็จและแม่นยำ” ตั้งแต่ปี 2563 - ปัจจุบัน โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อสร้างระบบและกลไกบูรณาการการมีส่วนร่วมของพหุภาคีเครือข่ายผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน (Multi-Stakeholder Approach) ทั้งในส่วนกลางและระดับพื้นที่ ในพื้นที่ที่มีรายได้ภาคครัวเรือนต่ำที่สุด จากข้อมูลรายงานดัชนีความก้าวหน้าของคน (Human Achievement Index – HAI) ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปี 2562 และนโยบายขับเคลื่อนไทยไปด้วยกันของรัฐบาลไทย โดยร่วมกับมหาวิทยาลัยเพื่อพัฒนาพื้นที่และภาคีเครือข่ายพื้นที่ขับเคลื่อนงานวิจัยด้วยแพลตฟอร์มขจัดความยากจนแบบเบ็ดเสร็จและแม่นยำระดับจังหวัด (Provincial Poverty Alleviation Platform: PPAP) ใน 20 จังหวัดนำร่องในแต่ละส่วนภูมิภาคของประเทศ ที่กล่าวได้ว่ามีปัญหาความยากจนเรื้อรังมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ประกอบด้วย ชัยนาท นครราชสีมา บุรีรัมย์ สุรินทร์ ศรีสะเกษ อุบลราชธานี ยโสธร อำนาจเจริญ เลย ร้อยเอ็ด กาฬสินธุ์ สกลนคร มุกดาหาร ลำปาง แม่ฮ่องสอน นครสวรรค์ พิจิตร พิษณุโลก พัทลุง ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส มีเป้าหมายหลักเพื่อสร้างระบบและกลไกบูรณาการ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทุกภาค ทั้งในระดับนโยบายส่วนกลางและระดับพื้นที่ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างเบ็ดเสร็จและแม่นยำรายครัวเรือนด้วยองค์ความรู้ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัยและนวัตกรรม



ที่พิจารณาความยากจนจากสินทรัพย์ทุน 5 ด้านคือ ทุนมนุษย์ ทุนทางสังคม ทุนทางกายภาพ ทุนทางธรรมชาติ และทุนทางการเงิน ถูกนำมาใช้เป็นกรอบคิดหลักในการวิจัยนี้ เพื่อปรับปรุงและพัฒนาความเข้าใจการดำรงชีพของคนจน จากเดิมการพัฒนามักจะมองข้ามหรือไม่ให้ความสำคัญกับศักยภาพหรือทุนที่มีอยู่ภายในของคนจน และมองว่าคนจนเป็นเพียงผู้รอรับความช่วยเหลือจากรัฐ ผลการพัฒนาภายใต้กระบวนทัศน์ของรัฐเช่นนี้ทำให้สินทรัพย์ทุนมีสภาพอ่อนแอ ไม่ได้รับการพัฒนา ชุมชนต้องพึ่งพิงพลังจากภายนอก ไม่สามารถที่จะเผชิญหน้า หรือปรับตัวต่อความเสี่ยง ความท้าทาย หรือพลวัตใหม่ ๆ หากไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาก็จะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ

สถาบันวิชาการได้ดำเนินการสำรวจข้อมูลและค้นหาสอบถามข้อมูลครัวเรือนยากจน ด้วยกระบวนการวิจัยร่วมกับเครือข่ายหุ้นส่วนภาคีพัฒนาพื้นที่เพื่อสร้างความเป็นเจ้าของข้อมูล (Data Ownership) โดยใช้ข้อมูลจากฐานทั้ง TPMAP จปฐ. MSOlogbook Thai QM มาบูรณาการเพื่อกำหนดค่าเป้าหมายตั้งต้นของการค้นหาสอบถามในแต่ละพื้นที่ และนำเข้าสู่ระบบข้อมูลครัวเรือนยากจนระดับจังหวัด (PPPConnex) เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์และระดับความยากจน จากการสำรวจและค้นหาสอบถามพบครัวเรือนยากจนทั้งหมด 303,444 ครัวเรือน มีจำนวนสมาชิกในครัวเรือนทั้งหมด 1,243,449 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 1 ธันวาคม 2568)





สถานการณ์ความยากจนบนฐานทุนดำรงชีพ 5 ด้าน

จากการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนด้วยฐานทุนดำรงชีพ 5 ด้าน ด้วยระบบข้อมูล PPPConnex จากข้อมูลครัวเรือนยากจน 303,444 ครัวเรือน คนจน 1,243,449 คน ในพื้นที่ 20 จังหวัด (ข้อมูล ณ วันที่ 1 ธันวาคม 2568) ดังนี้



รูปภาพที่ 5 : สถานการณ์ความยากจนด้วยฐานทุนดำรงชีพ 5 ด้าน ในพื้นที่ 20 จังหวัด

จากการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนด้วยฐานทุน 5 ด้าน สรุปได้ดังนี้

ทุนมนุษย์ ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความยากจนด้านทุนมนุษย์และมีความจำเป็นอย่างมากที่ต้องยกระดับครัวเรือนยากจน คือ ทักษะที่ใช้ในการประกอบอาชีพ เนื่องจากจำนวนคนจนที่ไม่มีทักษะอาชีพที่สร้างรายได้มีจำนวน 686,589 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 55 ของคนจนทั้งหมด และปัจจัยทางด้านการศึกษาที่จะต้องได้รับการพัฒนาคือยังพบจำนวนคนจนที่ไม่ได้เรียนหนังสือมีจำนวน 114,759 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 9 ของคนจนทั้งหมด



- ขาดโอกาสทางการศึกษา
- หลุดออกจากระบบการศึกษา
- ทำงานเลี้ยงชีพไม่มีเวลาเพิ่มทักษะ
- มีปัญหาสุขภาพ เจ็บป่วย พักการ

การเข้าไม่ถึงสวัสดิการของรัฐเป็นปัญหาด้านทุนมนุษย์อีกประการที่ยังทำให้สถานการณ์ความยากจนและคนจน โดยเฉพาะกลุ่มคนจนระดับอยู่ลำบากซึ่งเป็นคนจนที่ยังต้องพึ่งพิงรอรับความช่วยเหลือต่าง ๆ พบว่าคนจนยังเข้าไม่ถึงสวัสดิการของรัฐถึงร้อยละ 41 ปัจจัยที่เป็นข้อจำกัดมาจากตัวคนจนเองและขาดกลไกสนับสนุนการเข้าถึงสวัสดิการในระดับพื้นที่



- ไม่รู้สิทธิของตน
- เข้าไม่ถึงข้อมูล/ ข่าวสาร
- ไม่มี/ รู้ไม่เท่าทันเทคโนโลยี
- บ้าน/ ที่พักอาศัยอยู่ไกลจากที่ทำการรัฐ
- ไม่มีเอกสารสำคัญ เช่น บัตรประชาชน
- ขาดกลไกของรัฐสนับสนุน/ ติดตามการเข้าถึงสวัสดิการ
- ระบบสวัสดิการแยกส่วน/ กระจายหลายหน่วยงาน
- ขาดระบบคัดกรองและชี้เป้าระดับพื้นที่



คุณภาพ ครั้วเรือนยาจนในพื้นที่ 20 จังหวัดส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ชนบทและมีทักษะการดำรงชีพที่สอดคล้องกับเกษตรกรรมที่ต้องพึ่งที่ดินเป็นปัจจัยในการผลิต แต่กลับพบว่า ครั้วเรือนยาจนไม่มีที่ทำกินทางเกษตรเป็นของตนเอง จำนวน 134,912 ครั้วเรือน หรือร้อยละ 44 ของครั้วเรือนยาจนทั้งหมด และยังพบอีกว่าครั้วเรือนยาจนประสบกับปัญหาขาดแคลนน้ำด้านการเกษตร 33,968 ครั้วเรือน หรือร้อยละ 11 นอกจากนี้จากข้อมูลยังพบทุนคุณภาพที่ส่งผลต่อทุนมนุษย์ คือพบคนจนที่ไม่ใช้เทคโนโลยีในการขอรับสวัสดิการจากภาครัฐ จำนวน 169,753 ครั้วเรือน หรือร้อยละ 56



- ครอบครัวที่มีจำนวนสมาชิกมากแต่มีที่ดินน้อย ส่งผลให้การแบ่งมรดกไม่ได้จำนวนที่ดินมาก
- ขายที่ดินเพื่อใช้หนี้สินหรือดำเนินชีวิตในครั้วเรือน
- ขายที่ดินเพื่อเปลี่ยนแปลงอาชีพหรืออพยพไปทำงานนอกพื้นที่ แต่เมื่อกลับมาภายหลังในช่วงอายุที่มากขึ้นกลับไม่มีที่ดินทำกิน
- พึ่งพาการเกษตรเชิงเดี่ยว แต่ขาดความรู้ในการเกษตรทำให้ขาดทุนจนต้องขายที่ดิน
- เผชิญปัญหาสุขภาพ เช่น เจ็บป่วยเรื้อรังที่ทำให้ไม่สามารถทำการเกษตรได้ จำเป็นต้องขายที่ดินเพื่อรักษา
- รุ่นพ่อแม่ไม่มีที่ดิน ไม่สามารถส่งผ่านสินทรัพย์มายังรุ่นลูก



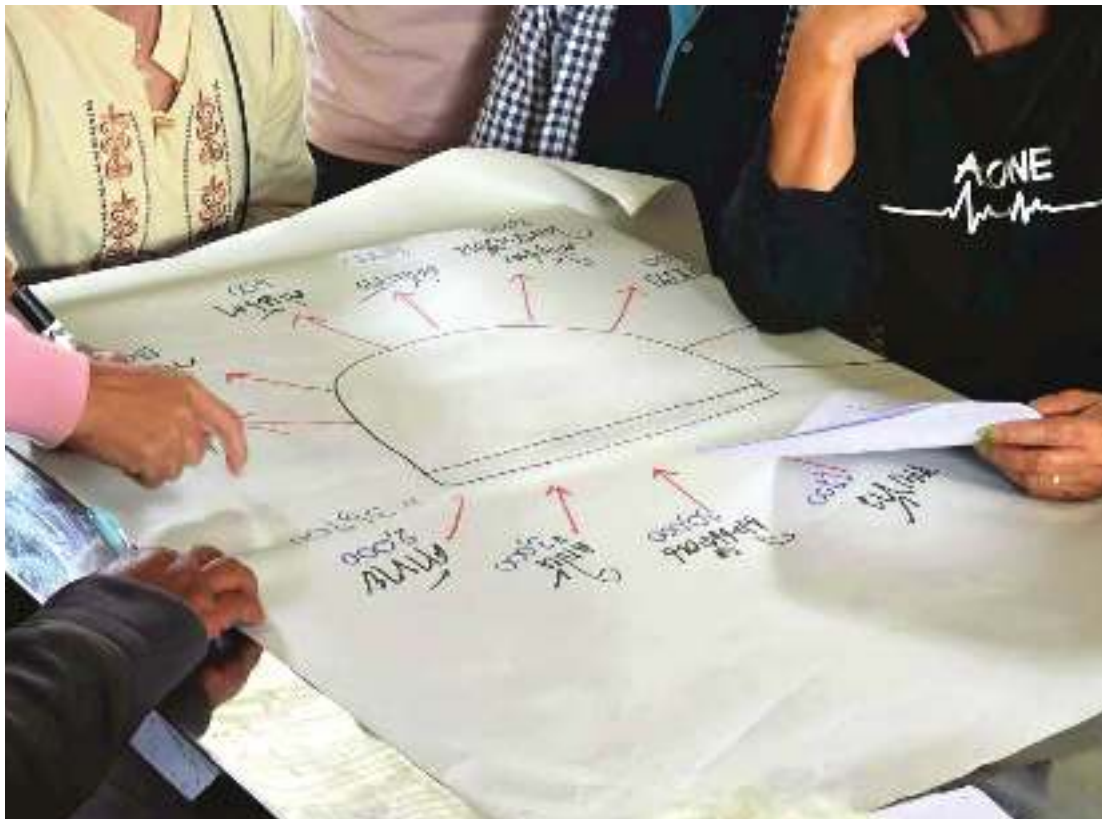
ทุนการเงิน ทรัพยากรทางการเงินที่ใช้ในบรรลุเป้าประสงค์ในการดำรงชีพได้โดยตรง และสามารถแปลงเป็นทุนอื่น ๆ ได้อย่างหลากหลาย ปัจจัยที่ส่งผลต่อฐานทุนด้านการเงินที่ต้องยกระดับครัวเรือนยากจน คือ ครัวเรือนยากจนไม่มีการออมเนื่องจากมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย จำนวน 186,106 ครัวเรือน หรือร้อยละ 61 ของครัวเรือนยากจนทั้งหมด และขณะเดียวกัน ครัวเรือนยากจนมีหนี้สิน จำนวน 140,963 ครัวเรือน หรือร้อยละ 46 ของครัวเรือนยากจนทั้งหมด ทั้งการกู้ยืมเพื่อใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน และกู้ยืมเพื่อการผลิตทางเกษตรกรรม และทั้งปัญหาหนี้สินและการออม รากฐานของปัญหามาจากครัวเรือนยากจนขาดความรู้ ทักษะการจัดการด้านการเงิน



- รายได้ไม่มั่นคงและไม่เพียงพอสำหรับการใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน
- ขาดความรู้ทางการเงิน (Financial Literacy) ซึ่งส่งผลต่อการวางแผนการเงินและการจัดการค่าใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ



- กู้ยืมเพื่อใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน เช่น ค่าอาหาร การศึกษา และค่ารักษาพยาบาล ค่าการศึกษา แต่การลงทุนที่เกิดขึ้นไม่สามารถสร้างรายได้ได้ตามที่คาดหวัง
- กู้ยืมเงินเพื่อใช้ในกิจกรรมทางการเกษตร
- ขาดทักษะและความรู้ในการจัดการเงินและการออม
- พื้นที่เกษตรได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ เช่น น้ำท่วมและน้ำแล้ง ส่งผลให้ระบบการเงินของครัวเรือนเสียหาย
- ขาดหลักประกันกู้ยืมเงินในระบบ ต้องพึ่งพาหนี้นอกระบบ ดอกเบี้ยสูง กลายเป็นวงจรหนี้จากรุ่นสู่รุ่น



ทุนสังคม เป็นทรัพยากรที่มีอยู่ในสังคมที่คนสามารถนำมาใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายในการดำรงชีพได้ แต่พบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อฐานทุนด้านสังคมที่มีผลต่อครัวเรือนยากจน คือ ครัวเรือนยากจนไม่ได้รับหรือไม่มีการช่วยเหลือกันในชุมชนเดียวกันมีจำนวนถึง 19,7726 ครัวเรือน หรือคิดเป็นร้อยละ 68 ของครัวเรือนยากจนทั้งหมด ทั้งที่ในชุมชนมี “สต็อก (stock)” ของทุนทางสังคมที่สามารถนำมาพัฒนาเพื่อทำให้คนในชุมชนและครัวเรือนยากจนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นได้



- การเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างทางสังคมและชุมชน ต่างคนต่างอยู่ ย้ายถิ่นฐาน
- ขาดกระบวนการและกลไกในการออกแบบเพื่อนำ ทุนทางสังคมมาช่วยเหลือกันในชุมชน
- ความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึง ความช่วยเหลือกระจุกตัว ในกลุ่มใกล้ชิดผู้นำ/ ผู้มีอำนาจในชุมชน
- คนจนถูกกีดกัน (Excluded Poor) ด้วยคนจนแยกตัวจาก สังคม ไม่มีปากเสียง ไม่มีความสัมพันธ์กับผู้นำชุมชน
- กับดักความยากจนซับซ้อนเกิดว่าทุนทางสังคมระดับ ชุมชนจะรับไหว ทุกคนในชุมชนยังมีหนี้สินล้นพ้นตัว ปัญหาสุขภาพติดเตียง
- กลไกรัฐที่เข้าไป “แทนที่” มากกว่า “เสริมพลัง” นโยบายเน้นการแจกเงินโดยตรง ทำลายกลไก ความร่วมมือกันเองในชุมชน



คุณธรรมชาติ ในสภาวะปกติทุนทางธรรมชาติจะช่วยสนับสนุนทุนมนุษย์โดยเฉพาะการเป็นแหล่งอาหาร แต่ในทางตรงกันข้ามก็สามารถเป็นความเปราะบางได้ในภาวะภัยพิบัติ จากข้อมูลพบว่าครัวเรือนยากจน มีบ้านพักอาศัยอยู่ในพื้นที่ภัยพิบัติ มีจำนวน 106,057 ครัวเรือน หรือร้อยละ 35 ของครัวเรือนยากจนทั้งหมด และอีก 49,173 ครัวเรือนหรือร้อยละ 16 มีพื้นที่ทำกินอยู่ในพื้นที่ได้รับภัยพิบัติ ส่งผลให้ไม่มีค่าใช้จ่ายที่ต้องซ่อมแซมบ้าน หรือไม่มีรายได้จากการเกษตร ด้วยระบบการผลิตการเกษตรได้รับผลกระทบ นอกจากนี้ ยังพบว่าจากเหตุการณ์การปะทะทางการทหารจากปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ชายแดนไทย-กัมพูชา ได้แก่ จังหวัดอุบลราชธานี บุรีรัมย์ ศรีสะเกษ สุรินทร์ และนครราชสีมา เป็นพื้นที่ภัยพิบัติด้านความมั่นคงที่จะทำให้เกิดคนจนในพื้นที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 20 และกลุ่มคนจนพออยู่ได้ ที่มีรายได้เหนือเส้นความยากจนเพียงเล็กน้อยจะได้รับผลกระทบที่รุนแรงจากการไม่มีงานทำ ไม่มีรายได้ และมีหนี้สินเพิ่มขึ้น

35 %

ครัวเรือนยากจนทั้งหมด

บ้านพักอาศัยอยู่ในพื้นที่ภัยพิบัติ

16 %

ครัวเรือนยากจนทั้งหมด

ที่ทำกินอยู่ในพื้นที่ภัยพิบัติทางธรรมชาติ

ส่งผลกระทบต่อ

- ระบบการผลิตการเกษตร
- ระบบการเงิน (รายได้ไม่มั่นคง/ ไม่สามารถสะสมทุน/ มีหนี้สิน)

20 %

ครัวเรือนยากจนทั้งหมด

คนในภัยพิบัติพื้นที่ความไม่สงบ/ คนในพื้นที่ภัยพิบัติจากความมั่นคงชายแดนใน 5 จังหวัด (ไทย-กัมพูชา)

จะกลายเป็นคนจน (กลุ่มคนจนเหนือเส้นความยากจนเล็กน้อย) ไม่มีงาน ไม่มีรายได้ มีหนี้สินเพิ่ม

การเข้าถึงทุนธรรมชาติที่เป็นทรัพยากรส่วนรวม พบว่ามีครัวเรือนยากจนเพียง ร้อยละ 27 ที่สามารถเข้าใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ เช่น ที่สาธารณะ ทุ่งหญ้า ป่า แม่น้ำลำธาร ชายฝั่งทะเล หรืออื่น ๆ เพื่อการยังชีพ ซึ่งถือว่าอยู่ในสัดส่วนที่น้อย ด้วยข้อจำกัดของกฎหมายระเบียบต่าง ๆ ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เข้มงวดมากขึ้น ในการเข้าถึงการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ในชุมชน จะทำให้ครัวเรือนยากจนสามารถลดค่าใช้จ่ายด้านอาหาร รวมทั้งเก็บหาผลผลิตจากตามธรรมชาติเป็นการหารายได้เพิ่มให้กับครัวเรือนที่มาจากการผลิตหรือช่องทางอื่น ๆ





สถานการณ์ปัญหาความยากจนรายภูมิภาค

การวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนรายภูมิภาคของไทยด้วยทุนการดำรงชีพ 5 ด้าน มีจุดมุ่งหมายเพื่อชี้ให้เห็นว่าด้วยบริบทของพื้นที่ และภูมิหลังของครัวเรือนยากจนที่มีความแตกต่างกันในแต่ละภูมิภาคได้ส่งผลต่อสถานการณ์ความยากจนที่แตกต่างกันเช่นเดียวกัน

ภาคเหนือ



สถานการณ์ปัญหาความยากจนด้วยฐานทุน 5 ด้าน (ภาคเหนือ 3 จังหวัด)

PPP
2549 - 2560

54,953 ครัวเรือน
177,974 คน



ภาพที่ 6 : สถานการณ์ปัญหาความยากจนด้วยฐานทุน 5 ด้าน
(ภาคเหนือ 3 จังหวัด ได้แก่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง พิจิตร)

จากการวิเคราะห์ลักษณะและปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อปัญหาความยากจนของพื้นที่วิจัย 3 จังหวัด ในภาคเหนือ ได้แก่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง และพิษณุโลก จากจำนวนครัวเรือนยากจนเป้าหมาย 54,953 ครัวเรือน คนจน 177,974 คน มีความแตกต่างของทุนการดำรงชีพในแต่ละด้าน ดังต่อไปนี้

ทุนมนุษย์ พบว่า การขาดทักษะที่จำเป็นอย่างเพียงพอในการนำมาสร้างรายได้ เป็นข้อจำกัดสำคัญต่อการพัฒนาทุนด้านอื่น ๆ และมีจำนวนค่อนข้างสูง คือ 131,492 คน หรือร้อยละ 74 เป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อด้านทุนมนุษย์ของครัวเรือนมากที่สุด ซึ่งมีความสัมพันธ์กับการเข้าไม่ถึงการศึกษาอย่างครอบคลุม ที่มีอยู่จำนวน 31,167 คน หรือกว่าร้อยละ 18 ส่วนในกลุ่มที่มีศักยภาพในการพึ่งเองได้ต่ำคือ ผู้สูงอายุ เด็ก ผู้ป่วย และผู้พิการ ผู้ป่วยติดเตียง ก็ยังมีข้อจำกัดในการเข้าไม่ถึงสวัสดิการ และ โครงการช่วยเหลือต่าง ๆ ของภาครัฐ จำนวน 18,232 คน หรือ ร้อยละ 10 โดยเฉพาะในพื้นที่จากภาคเหนือตอนบนที่ประชากรอาศัยอยู่บนพื้นที่สูงห่างไกลเข้าถึงยาก มีหลายกลุ่มชาติพันธุ์ การไม่มีสถานะทางทะเบียน และประชากรส่วนใหญ่ยังประกอบอาชีพในด้านการเกษตรที่มีความเสี่ยงและมีฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างต่ำ ดังนั้น การพัฒนาทุนมนุษย์ จึงมีความสำคัญเร่งด่วนในการเสริมสร้าง หรือพัฒนาทักษะใหม่ (Up- Skills, Re-Skill, New Skills) ที่สอดคล้องกับพื้นฐานการดำรงชีพของครัวเรือนและเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี นวัตกรรมและการตลาด ขณะที่การจัดทำระบบข้อมูลที่แม่นยำ และกระบวนการสนับสนุนของคนในชุมชน อปท. และหน่วยงานรัฐ จะทำให้คนจนสามารถเข้าสู่การช่วยเหลือในระบบสวัสดิการตามนโยบาย และโครงการเฉพาะอื่น ๆ ได้อย่างทั่วถึงยิ่งขึ้น

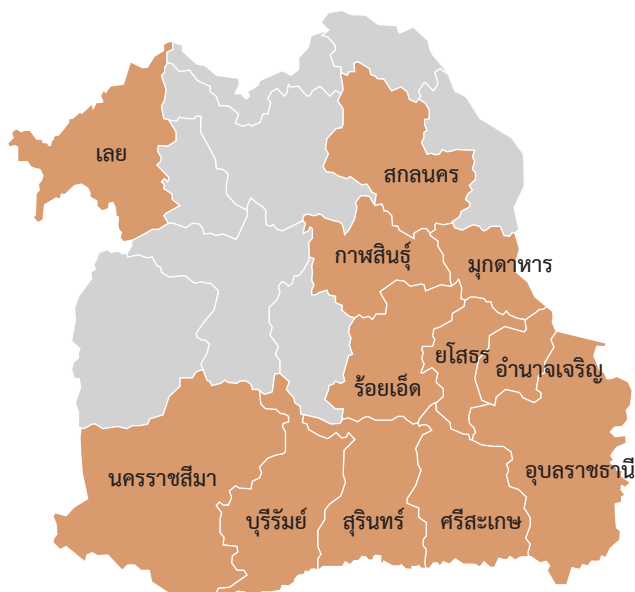
ทุนกายภาพ พบว่า การไม่มีที่ดินทำกินทางการเกษตร เป็นข้อจำกัดด้านทุนกายภาพของครัวเรือนยากจนในภาคเหนือ คิดเป็นจำนวน 25,013 ครัวเรือน หรือร้อยละ 46 ซึ่งหากพิจารณาในระดับจังหวัดแล้ว จะเห็นว่า จังหวัดลำปาง มีจำนวนถึงสูงสุด ร้อยละ 48 จังหวัดแม่ฮ่องสอน ผู้ไม่มีที่ดินน้อยสุด เพียงร้อยละ 13 ส่วนผู้ที่มีที่ดินก็ยังมีข้อจำกัดด้านการขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตร ร้อยละ 15 ซึ่งส่งผลกระทบต่อการผลิตต่ำ แต่หากพิจารณาร่วมกับด้านที่อยู่อาศัยที่ยังมีปัญหาดังในด้านสภาพทรุดโทรมขาดความมั่นคงและครัวเรือนที่ไม่มีความพร้อมของระบบไฟฟ้าของตนเอง รวมกันเป็นร้อยละ 39 ขณะที่คนจนที่ยังเข้าไม่ถึงเทคโนโลยีดิจิทัล (Digital Literacy) ยังมีสูงกว่า ร้อยละ 62 ทำให้มีโอกาสตกหล่นจากการได้รับความช่วยเหลือสวัสดิการจากภาครัฐหรือนโยบายที่มีการใช้แพลตฟอร์มดิจิทัลต่าง ๆ มากขึ้น

ทุนการเงิน พบว่า ครั้วเรือนยากจนขาดการออม จำนวน 35,462 ครั้วเรือน หรือคิดเป็น ร้อยละ 65 ซึ่งมีความสอดคล้องกับจำนวนคนจนที่มีภาวะหนี้สินที่มีสัดส่วนใกล้เคียงกันคือ จำนวน 25,534 ครั้วเรือน หรือคิดเป็น ร้อยละ 46 เนื่องจากรายได้จากการเกษตรหรืออาชีพหลัก ไม่มั่นคง ขาดแหล่งที่มาของรายได้ที่หลากหลายครอบคลุมทั้งปี มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย และค่าครองชีพที่ขึ้น จึงเป็นรายได้ที่นำมาใช้จ่ายในชีวิตประจำวันเท่านั้น ซึ่งหากระดับการออม ที่ต่ำเช่นนี้ จะส่งผลต่อแผนการจัดการทางการเงินและขาดเงินทุนเพื่อใช้ในการเกษตรหรือ สนับสนุนการพัฒนาอาชีพของครัวเรือนในระยะยาว และซ้ำเติมภาวะหนี้สินครัวเรือนให้มากขึ้น

ทุนธรรมชาติ พบว่า ที่อยู่อาศัยและที่ทำกินของของครัวเรือนยากจนตั้งอยู่ในพื้นที่เสี่ยง ต่อภัยพิบัติในรูปแบบต่าง ๆ ทั้ง น้ำท่วม น้ำแล้ง หรือดินสไลด์ รวมกันแล้ว จำนวน 24,490 ครั้วเรือน หรือคิดเป็นร้อยละ 45 ทำให้การผลิตและรายได้จากภาคการเกษตรมีความเสี่ยงสูง อีกทั้งยังมี ค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมบ้านเรือน และเครื่องใช้ในบ้านต่าง ๆ รวมถึงการลงทุนเพิ่มเพื่อฟื้นฟู สภาพแวดล้อมของพื้นที่ทำกินให้สามารถทำการผลิตต่อได้ ซึ่งผลกระทบย้อนกลับไปยัง ทุนด้านการเงินให้ต่ำลงในที่สุด

ทุนสังคม การเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างสังคมและชุมชนที่มีความซับซ้อนมากขึ้น ได้ส่งผลให้ระบบความสัมพันธ์ของคนในชุมชนมีความใกล้ชิดกันน้อยลง จึงพบว่ามีคนในชุมชน ไม่มีการช่วยเหลือกัน จำนวน 4,695 ครั้วเรือน หรือร้อยละ 9 อีกทั้งยังเห็นว่า ชุมชนไม่มีการกำหนดกฎระเบียบหรือกติกาในการอยู่ร่วมกันของชุมชน ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อกระบวนการจัดการชุมชน อ่อนแอลงจนไม่สามารถใกล้เคียง หรือแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่มีความซับซ้อน รวม 21,873 ครั้วเรือน หรือคิดเป็น ร้อยละ 40 นอกจากนี้ ยังมีคนจนที่ไม่ได้เข้าร่วมกลุ่มกิจกรรม หรือองค์กร ต่าง ๆ ในชุมชน จำนวน 5,940 ครั้วเรือน ร้อยละ 11 ดังนั้น มาตรการด้านการสร้างเสริมศักยภาพ ชุมชนให้มีความเข้มแข็งจะเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการสร้างระบบการช่วยเหลือหรือการพึ่งพา อาศัยกันเอง (Interdependency) ในชุมชนได้

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ



สถานการณ์ปัญหาความยากจนด้วยฐานทุน 5 ด้าน (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 12 จังหวัด)

PPP
2562-2563

166,358 ครัวเรือน
692,022 คน

ทุนมนุษย์



346,950 คน
ไม่มีทุนสุขภาพ
"ยากจนสุขภาพ"



37,595 คน
ไม่มีทุน
ความรู้/ทักษะ



106,102 คน
มีทุนรายได้ 0.01
ที่ต่ำกว่าระดับยากจน
และต่ำกว่าระดับความพอเพียง



16,524 คน
มีทุนเครือข่ายสังคม
และทุนจิตสำนึกทางสังคม



5,498 คน
มีทุนความรู้/ทักษะ
ที่ต่ำกว่าระดับความพอเพียง

ทุนภาพ



7,670 ครัวเรือน
มีทุนดิจิทัล
ในระดับต่ำ



63,203 ครัวเรือน
มีทุนการเงิน
ต่ำกว่าระดับความพอเพียง



23,823 ครัวเรือน
มีทุนความรู้/ทักษะ
ต่ำกว่าระดับความพอเพียง



45,245 ครัวเรือน
มีทุนที่อยู่อาศัย
ต่ำกว่าระดับความพอเพียง



92,471 ครัวเรือน
มีทุนความรู้/ทักษะ
ต่ำกว่าระดับความพอเพียง

ทุนการเงิน



96,126 ครัวเรือน
ไม่มีเงินออม



79,056 ครัวเรือน
มีทุนความรู้/ทักษะ
ต่ำกว่าระดับความพอเพียง



81,541 ครัวเรือน
มีทุนความรู้/ทักษะ
ต่ำกว่าระดับความพอเพียง

ทุนธรรมชาติ



60,222 ครัวเรือน
มีทุนที่อยู่อาศัย
ต่ำกว่าระดับความพอเพียง



26,335 ครัวเรือน
มีทุนความรู้/ทักษะ
ต่ำกว่าระดับความพอเพียง

ทุนสังคม



7,423 ครัวเรือน
มีทุนความรู้/ทักษะ
ต่ำกว่าระดับความพอเพียง



8,956 ครัวเรือน
มีทุนความรู้/ทักษะ
ต่ำกว่าระดับความพอเพียง



65,010 ครัวเรือน
มีทุนความรู้/ทักษะ
ต่ำกว่าระดับความพอเพียง



6,094 ครัวเรือน
มีทุนความรู้/ทักษะ
ต่ำกว่าระดับความพอเพียง



16,015 ครัวเรือน
มีทุนความรู้/ทักษะ
ต่ำกว่าระดับความพอเพียง



6,094 ครัวเรือน
มีทุนความรู้/ทักษะ
ต่ำกว่าระดับความพอเพียง

ภาพที่ 7 : สถานการณ์ปัญหาความยากจนด้วยฐานทุน 5 ด้าน
(ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 12 จังหวัด ได้แก่ กาฬสินธุ์ นครราชสีมา บุรีรัมย์ Mukdahan
ยโสธร ร้อยเอ็ด ศรีสะเกษ สกลนคร สุรินทร์ อำนาจเจริญ อุบลราชธานี เลย)

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้ดำเนินการในพื้นที่วิจัยมากที่สุด รวม 12 จังหวัด ประกอบไปด้วย จังหวัดกาฬสินธุ์ นครราชสีมา บุรีรัมย์ มุกดาหาร ยโสธร ร้อยเอ็ด ศรีสะเกษ สกลนคร สุรินทร์ อำนาจเจริญ อุบลราชธานี และเลย มีการกระจายทั้งใน 3 ภูมิภาคย่อยทั้งภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตอนเหนือ ตอนกลางและตอนใต้ หากพิจารณาจากทุนการดำรงชีพใน 5 ด้านแล้ว พบว่า มีลักษณะ และปัจจัยที่ส่งผลต่อความยากจน ตามความแตกต่างจากบริบทของแต่ละจังหวัด ดังนี้

คุณสมบัติ พบว่า การขาดทักษะที่ใช้ในการประกอบอาชีพของคนจนอยู่ในระดับต่ำ จำนวน 346,950 คน ถึงร้อยละ 50 ซึ่งข้อมูลนี้ มีความสอดคล้องทั้งในระดับภาค ภูมิภาคย่อย และจังหวัดต่าง ๆ เนื่องจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำนวนประชากรส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร และมีฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างต่ำ ความหลากหลายในการประกอบอาชีพน้อยกว่าภาคอื่น ๆ ส่วนในด้านภาวะของการพึ่งพิงของประชากรในครัวเรือนนั้น เกิดจากการมีประชากรในกลุ่ม ผู้สูงอายุที่มากกว่า 60 ปี เด็กอายุต่ำกว่า 8 ปี และผู้ป่วย/ผู้ติดเตียงรวมกันแล้ว จำนวน หรือ จำนวน 51,975 ครัวเรือนหรือคิดเป็น ร้อยละ 11 ถือว่ามีระดับสูงกว่าภาคอื่น ๆ ซึ่งกลุ่มเหล่านี้ ยังเข้าไม่ถึง ระบบสวัสดิการ และโครงการช่วยเหลือของรัฐ นอกจากนี้ยังมีคนจนที่ยังเข้าไม่ถึงการศึกษา อีกจำนวน 37,595 คนหรือ คิดเป็นร้อยละ 5 ซึ่งแม้ว่ามีสัดส่วนที่ไม่มากนัก แต่ถือว่าเป็นปัจจัย ที่ส่งผลต่อภาวะความยากจนของครัวเรือนได้สูงเช่นกัน

คุณภาพ การถือครองปัจจัยการผลิต โดยเฉพาะด้านที่ดินถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญต่อ วัฏจักรความจนของครัวเรือน สำหรับในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า มีคนจนที่ไม่มีที่ดินทำกิน ทางเกษตร จำนวน 63,203 ครัวเรือนหรือคิดเป็นร้อยละ 19 ซึ่งถือว่า ยังมีสัดส่วนที่ต่ำกว่าภาคอื่น ๆ แต่มีลักษณะปัญหาในการขาดแคลนน้ำ ร้อยละ 3 รวมถึงความอุดมสมบูรณ์ และการใช้ที่ดิน อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ผลผลิตตกต่ำมากกว่า ขณะที่มีคนจนที่มีสภาพของบ้านที่อาศัย ทรุดโทรม หรือไม่ถาวร และขาดระบบไฟฟ้าที่สมบูรณ์ รวมกัน จำนวน 7,670 ครัวเรือน หรือร้อยละ 5 ถือว่า ต่ำกว่าภาคอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม ยังมีคนจน 92,471 ครัวเรือน ร้อยละ 56 ที่ยังไม่ใช้เทคโนโลยีดิจิทัล (Digital Literacy) แม้ว่าจะมีจำนวนที่ต่ำกว่าภาคอื่น แต่ก็จะทำให้ไม่สามารถเข้าถึงการรับสวัสดิการ จากภาครัฐอย่างทั่วถึง

ทุนการเงิน พบว่า คนยากจน จำนวน 96,126ครัวเรือน หรือคิดเป็น ร้อยละ 58 ไม่มีการออม ซึ่งถือว่าต่ำกว่าภาคเหนือที่มีการออมกว่า 65 และใกล้เคียงกับภาคใต้ ร้อยละ 68 เนื่องจากมีแหล่งที่มาของรายได้ครัวเรือนที่น้อยกว่าภาคอื่น ๆ ส่วนใหญ่ยังพึ่งพาจากการเกษตรหรืออาชีพหลักไม่มั่นคงเป็นรายได้ตามฤดูกาลไม่ต่อเนื่องตลอดปี และรายได้จากการส่งกลับจากการทำงานในพื้นที่อื่น จนทำให้มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายทั้งมีความจำเป็นและเกิดจากความฟุ่มเฟือยเกินจำเป็น รวมทั้ง ค่าครองชีพที่สูง จนนำไปสู่ภาวะหนี้สินครัวเรือนยากจน กว่า 81,541 ครัวเรือน หรือคิดเป็นร้อยละ 49 นอกจากนี้แล้วยังพบว่า ครัวเรือนยังขาดการวางแผนการเงินที่ดีและขาดแหล่งทุนสำหรับนำมาใช้ในการลงทุนในภาคการเกษตร หรือการพัฒนาอาชีพอื่น ๆ ในระยะยาว

ทุนธรรมชาติ พบว่า ภัยพิบัติเป็นปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการดำรงชีพของครัวเรือนยากจน กล่าวคือ มีบ้านพักอาศัยและพื้นที่ทำกิน อยู่ในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อภัยพิบัติ รวมกันถึง 86,557 ครัวเรือน หรือคิดเป็นร้อยละ 12 โดยเฉพาะพื้นที่ทำกินในภาคนี้ มีน้ำท่วม หรือ น้ำแล้งซ้ำซาก หรือมีภัยพิบัติทั้งสองลักษณะในพื้นที่เดียวกัน ซึ่งได้ส่งผลให้ต้องมีค่าใช้จ่ายในการลงทุนด้านการเกษตรซ้ำซ้อนมากกว่าพื้นที่ที่มีความเสี่ยงภัยพิบัติน้อย อีกทั้งยังมีค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมบ้าน และเครื่องใช้ในบ้านต่าง ๆ จึงส่งผลให้ทุนการเงินที่ต่ำลงตามมา

ทุนสังคม พบว่า ประชากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยเฉพาะครัวเรือนยากจน มีการเคลื่อนย้ายมากกว่าภาคอื่น ซึ่งมีทั้งการเคลื่อนย้ายแบบระยะยาว หรือการเคลื่อนย้ายตามฤดูกาล นอกจากนี้ในชุมชนใกล้เคียงยังมีประชากรแฝงทั้งคนไทยและต่างชาติ ส่งผลให้โครงสร้างและความสัมพันธ์ของคนในชุมชนเปลี่ยนไป ซึ่งแสดงออกในหลายลักษณะ เช่น คนยากจนไม่ได้รับหรือไม่มีการช่วยเหลือกันในชุมชนเดียวกัน จำนวน 7,423 ครัวเรือน หรือกว่าร้อยละ 4 และไม่สามารถใกล้เคียงจัดการปัญหาความขัดแย้งด้วยกระบวนการ กลไกภายในชุมชน จำนวน 6,904 ครัวเรือน หรือร้อยละ 4

ภาคกลาง



ภาพที่ 8 : สถานการณ์ปัญหาความยากจนด้วยฐานทุน 5 ด้าน
(ภาคกลาง 1 จังหวัด ได้แก่ ชัยนาท)

ภาคกลางมีพื้นที่วิจัยเพียงจังหวัดเดียว คือ ชัยนาท ซึ่งถือว่าอยู่ในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่เรียกว่า ภาคเหนือตอนล่าง หรือ ภาคกลางตอนบน จึงมีบริบทเฉพาะที่แตกต่างจากภาคอื่น ๆ ข้อมูลจากการสำรวจ ในระบบ PPPConnex จำนวน 6,397 ครัวเรือน สมาชิกรวม 21,404 คนนั้น หากพิจารณาจากทุนการดำรงชีพใน 5 ด้านแล้ว พบว่า มีลักษณะและปัจจัยที่ส่งผลต่อความยากจนแล้ว มีรายละเอียด ดังนี้

ทุนมนุษย์ พบว่า มีผู้ที่ขาดทักษะที่ใช้ในการประกอบอาชีพที่สอดคล้องกับการสร้างรายได้ ส่งผลต่อการดำรงชีพครัวเรือนจำนวน 13,430 คน หรือมากกว่าร้อยละ 63 ส่วนคนจนที่ไม่เข้าถึงการเรียนในภาคบังคับมีจำนวน 1,786 คน หรือคิดเป็น ร้อยละ 8 สอดคล้องกับข้อมูลระดับจังหวัดที่ยังมีเด็กตกหล่นจากระบบการศึกษาว่า ร้อยละ 19 ได้ส่งผลให้ประชากรวัยแรงงานกลายเป็นแรงงานที่มีคุณภาพต่ำ หรือมีทางเลือกในการประกอบอาชีพน้อยลง และความเสี่ยงต่อการเกิดปัญหาสังคมอื่น ๆ ต่อเนื่อง ส่วนคนกลุ่มวัยเด็กอายุไม่เกิน 8 ปี ผู้ป่วยติดเตียง และผู้สูงอายุรวมกัน 2,067 คน หรือร้อยละ 10 ถือว่าเป็นกลุ่มที่อยู่ในภาวะพึ่งพิง นอกจากนี้ หากพิจารณาประชากรเฉพาะกลุ่ม จะเห็นว่า จังหวัดชัยนาทได้เข้าสู่สังคมสูงวัย (Aging Society) มาตั้งแต่ปี 2565 เนื่องจากมีสัดส่วนประชากรอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไป ร้อยละ 25 ถือว่ามีสัดส่วนผู้สูงอายุ สูงที่สุดเป็นอันดับที่ 5 ของประเทศ ขณะที่อัตราเด็กแรกเกิดลดน้อยลงอย่างมาก โดยมีเด็กแรกเกิดจำนวนเพียง 1,319 คน หรือลดลงถึงร้อยละ -5 และมีคนวัยแรงงานไปทำงานต่างพื้นที่ ทำให้ในครัวเรือนเหลือเพียงคนแก่และเด็ก ที่มีลักษณะ “ครัวเรือนแหวกกลาง” ถึงร้อยละ 30 ซึ่งจะทำให้เกิดภาวะพึ่งพิงในครัวเรือน และการขาดแคลนแรงงาน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการจัดบริการสาธารณะทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐาน การบริการทางสังคมและสุขภาพต่าง ๆ ให้เอื้อต่อลักษณะโครงสร้างประชากรเช่นนี้

ทุนกายภาพ พบว่า คนจนไม่มีที่ดินทำกินทางการเกษตร จำนวน 4,350 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 68 ซึ่งเกษตรกรในจังหวัดชัยนาท ยังมีลักษณะของ “ชาวนาเช่า” เป็นจำนวนมาก เนื่องจากการขายที่ดิน แล้วแต่ยังคงเช่าที่นาตัวเองทำ จากการเช่าไม่ถึงกรรมสิทธิ์ที่ดินสำหรับอาชีพเกษตรกรรมดังกล่าว ยังได้ส่งผลต่อความสามารถในการผลิตเพื่อสร้างรายได้ครัวเรือนไม่เพียงพอ ส่วนในด้านที่อาศัย จำนวน 3,111 ครัวเรือน หรือร้อยละ 49 ที่ยังมีสภาพทรุดโทรม และ จำนวน 583 ครัวเรือน หรือ ร้อยละ 1 ที่ไม่มีมิเตอร์ไฟฟ้าของตนเอง และยังมีคนจนที่ไม่ใช้เทคโนโลยีดิจิทัล ทำให้มีโอกาสตกหล่นจากการในการขอรับสวัสดิการจากภาครัฐ อีกจำนวน 3,812 ครัวเรือน หรือมากกว่าร้อยละ 60 ทำให้มีโอกาสตกหล่นจากการในการขอรับสวัสดิการจากภาครัฐ รวมถึงขาดโอกาสในการเข้าสู่การจ้างแรงงานที่จำเป็นต้องใช้ความสามารถด้านนี้

ทุนการเงิน พบว่า ครั้วเรือนยากจนไม่มีการออมจำนวน 3,273 ครั้วเรือน หรือคิดเป็นร้อยละ 13.75 เนื่องจากมีรายได้ไม่เพียงพอ/ต่อเนื่อง จนขาดความสมดุลกับการใช้จ่าย ทั้งนี้ ครั้วเรือนยากจนมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ย 8,287 บาทต่อเดือนหรือเฉลี่ยต่อคนละ 2,379 บาท โดยค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ในหมวดอาหารและเครื่องดื่ม ร้อยละ 54 จากการทำงานนอกบ้านและความมั่นคงทางอาหารของครัวเรือนมีน้อยลง รองลงมาคือ ด้านที่อยู่อาศัย ร้อยละ 17 และค่าเดินทาง/การสื่อสาร ร้อยละ 11 ตามลำดับ จึงทำให้ครัวเรือนยากจนมีหนี้สิน จำนวน 2,562 ครั้วเรือนหรือร้อยละ 40 ขณะที่ข้อมูลหนี้สินครัวเรือนของจังหวัดชัยนาท ในปี 2565 เป็นการกู้ยืม เพื่อนำไปใช้ทำการเกษตรสูงสุด ร้อยละ 38 รองลงมาคือเพื่อใช้ซื้อ/เช่าซื้อบ้านและที่ดิน ร้อยละ 27 และเพื่อใช้จ่ายในครัวเรือน ร้อยละ 27

ทุนธรรมชาติ พบว่า มีบ้านพักอาศัยของครัวเรือนยากจนอยู่ในพื้นที่ภัยพิบัติ มีจำนวน 881 ครั้วเรือน หรือร้อยละ 14 และพื้นที่ที่ทำกินอยู่ในพื้นที่ได้รับภัยพิบัติทางธรรมชาติเช่นเดียวกัน จำนวน 747 ครั้วเรือน หรือร้อยละ 12 ถึงแม้ว่า จังหวัดชัยนาท จะมีพื้นที่รับน้ำจากระบบชลประทานครอบคลุมพื้นที่ กว่า 776,208 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 70 ของพื้นที่การเกษตรของจังหวัด ซึ่งถือว่าค่อนข้างสูง แต่อย่างไรก็ตาม เกษตรกรก็ยังประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำ เนื่องจากระบบการบริหารจัดการน้ำยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ทำให้เกิดภัยแล้งอย่างรุนแรง ประสบภัยแล้งซ้ำซากใน 4 อำเภอ 15 ตำบล 140 หมู่บ้าน คือ อำเภอวัดสิงห์ หันคา หนองมะโมง และเนินขาม ขณะเดียวกัน ยังมีพื้นที่ประสบอุทกภัยซ้ำซากเช่นกัน ถึง 5 อำเภอ 14 ตำบล 6 หมู่บ้าน ในอำเภอมโนรมย์ อำเภอสรรพยา อำเภอหันคา อำเภอหนองมะโมง และอำเภอเนินขาม ที่ส่งผลกระทบต่อภาคการเกษตร และที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะครัวเรือนยากจนและกลุ่มเปราะบาง มีโอกาสได้รับผลกระทบมากกว่าคนอื่น ๆ ในชุมชน

ทุนสังคม พบว่า ข้อมูลด้านนี้สอดคล้องกับภาคอื่น ๆ ที่มีครัวเรือนยากจนไม่ได้รับหรือไม่มี การช่วยเหลือกันในกลุ่มคนชุมชนเดียวกันน้อยลง มีจำนวน 566 ครั้วเรือน หรือคิดเป็นร้อยละ 9 ถือว่ามีจำนวนที่มารองลงมาจากภาคเหนือ ทั้งนี้ หากรวมถึงการขาดข้อกำหนดกฎระเบียบ หรือกติกาในการอยู่ร่วมกันของชุมชน จนไม่สามารถไกล่เกลี่ยจัดการปัญหา ความขัดแย้งด้วยกลไก และกระบวนการภายในชุมชนแล้ว จะมีจำนวน 1,380 ครั้วเรือน หรือคิดเป็น ร้อยละ 22 จากลักษณะ เช่นนี้ เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมือง (Urbanization) อย่างรวดเร็วของชุมชน ในพื้นที่ภาคกลาง การเคลื่อนย้ายของประชากรมีสูง รวมทั้งการใช้ชีวิตในการทำงานนอกบ้าน

ภาคใต้



สถานการณ์ปัญหาความยากจนด้วยฐานทุน 5 ด้าน (ภาคใต้ 4 จังหวัด)

PPP Constant
2562-2566

75,736 ครัวเรือน
352,049 คน



ภาพที่ 9 : สถานการณ์ปัญหาความยากจนด้วยฐานทุน 5 ด้าน
(ภาคใต้ 4 จังหวัด ได้แก่ ปัตตานี ปัตตานี ยะลา นราธิวาส)

จากการสำรวจข้อมูลครัวเรือนยากจนในพื้นที่วิจัย 4 จังหวัด ของภาคใต้ ได้แก่ พัทลุง ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ครัวเรือนคนจน ส่วนใหญ่อยู่ในกลุ่มอยู่ยาก มีจำนวนมากที่สุด รองลงมา คือ กลุ่มอยู่ลำบาก กลุ่มอยู่พอได้ และกลุ่มอยู่ดี ตามลำดับ โดยสามารถวิเคราะห์ทุนการดำรงชีพ ใน 5 ด้าน ได้ดังนี้

ทุนมนุษย์ พบว่า การไม่มีทักษะที่ใช้ในการประกอบอาชีพที่สอดคล้องกับการสร้างรายได้ ส่งผลต่อการดำรงชีพครัวเรือนด้านทุนมนุษย์ของคนจนในภาคใต้ มากที่สุดจำนวน 194,717 คน หรือกว่าร้อยละ 55.31 ส่วนคนจนที่ไม่เข้าถึงการเรียนในภาคบังคับ 44,211 คน หรือคิดเป็น ร้อยละ 13 โดยภาคใต้ยังมีปัญหาการหลุดออกจากระบบการศึกษาที่สูงกว่าภูมิภาคอื่น และผลจาก ปัญหาที่มีเด็กไม่เรียนต่อในระดับสูงกว่าภาคบังคับจำนวนมากนี้ ได้ส่งผลให้ประชากรวัยแรงงาน กลายเป็นแรงงานที่มีคุณภาพต่ำตามมา ส่วนคนกลุ่มวันเด็กอายุไม่เกิน 8 ปี ผู้ป่วยติดเตียง และ ผู้สูงอายุรวมกัน 39,592 คน หรือร้อยละ 11 นั้น ถือว่าเป็นกลุ่มที่อยู่ในภาวะพึ่งพิง นอกจากนี้สมาชิก ที่ขาดความสามารถ ในการประกอบอาชีพและผู้ป่วย ผู้สูงอายุ ส่วนหนึ่งที่ยังไม่ได้รับการดูแล ที่เหมาะสม และยังไม่สามารถเข้าถึงบริการดูแลระยะยาวด้านสาธารณสุข ซึ่งข้อจำกัดของด้าน ทุนมนุษย์ ยังเกิดจากสถานการณ์ความไม่สงบ โดยเฉพาะพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดน ที่มีความยากจน ต่อเนื่องมาหลายปี จนถือได้ว่าเป็นพื้นที่ที่มีความจนเรื้อรัง

ทุนกายภาพ พบว่า คนจนไม่มีที่ดินทำกินทางการเกษตร จำนวน 42,346 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 56 ซึ่งจากการเข้าไม่ถึงกรรมสิทธิ์ที่ดินสำหรับอาชีพเกษตรกรรมดังกล่าว ได้ยังส่งผล ต่อความสามารถในการผลิตเพื่อสร้างรายได้ครัวเรือนไม่เพียงพอส่วนในด้านที่อาศัย 18,894 ครัวเรือน หรือร้อยละ 25 ที่ยังมีสภาพทรุดโทรม และ 3,870 ครัวเรือน หรือ ร้อยละ 5 ที่ไม่มีมิเตอร์ไฟฟ้า ของตนเอง และยังมีคนจนที่ไม่ใช้เทคโนโลยีดิจิทัล ทำให้มีโอกาสตกหล่นจากการในการขอรับ สวัสดิการจากภาครัฐ จำนวน 39,354 ครัวเรือน หรือกว่าร้อยละ 11

ทุนการเงิน พบว่า ครัวเรือนยากจนไม่มีการออมจำนวน 51,245 ครัวเรือน หรือคิดเป็น ร้อยละ 68 เนื่องจากมีรายได้ไม่เพียงพอ/ต่อเนื่อง จนขาดความสมดุลกับการใช้จ่าย เนื่องจาก รายได้จากการเกษตรหรืออาชีพหลักที่ไม่มั่นคง และจังหวัดปัตตานียังมีแรงงานที่ว่างงานกลับจาก การทำงานร้านอาหารในประเทศมาเลเซียช่วงการระบาดของโควิด 19 ขณะที่ครัวเรือนยากจน มีหนี้สิน จำนวน 31,326 ครัวเรือนหรือร้อยละ 41 เนื่องจากผลกระทบจากทุนอื่น เช่น ภัยพิบัติ (ทุนธรรมชาติ) การขาดทักษะอาชีพและการมีภาวะพึ่งพิงในครัวเรือนสูง (ทุนมนุษย์) นอกจากนี้ ยังรวมถึงขาดการวางแผนการเงินที่ดีอีกด้วย

ทุนธรรมชาติ พบว่า มีบ้านพักอาศัยของครัวเรือนยากจนอยู่ในพื้นที่ภัยพิบัติ มีจำนวน 29,638 ครัวเรือนหรือร้อยละ 39 และพื้นที่ที่ทำกินอยู่ในพื้นที่ได้รับภัยพิบัติทางธรรมชาติเช่นเดียวกัน จำนวน 12,917 ครัวเรือน หรือร้อยละ 17 โดยเฉพาะจากสถานการณ์ภัยพิบัติน้ำท่วมจังหวัดชายแดนภาคใต้ ในช่วงเดือนธันวาคม 2566 ได้ส่งผลกระทบต่อชุมชนและครัวเรือนยากจนเป็นอย่างมาก ในด้านต่าง ๆ เช่น ปัญหาสำคัญในช่วงการฟื้นฟูจากความเสียหาย คือ ขาดเงินทุนในการประกอบอาชีพ ไม่มีรายได้จากภาคเกษตร สำหรับการใช้จ่ายในครัวเรือน เครื่องมือที่ใช้ในการประกอบอาชีพเสียหาย ที่อยู่อาศัยเสียหายต้องเสียค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซม เด็กไม่สามารถเรียนหนังสือได้ ภาวะจิตใจได้รับผลกระทบ มีความวิตกกังวลต่อโอกาสในการที่ได้รับการช่วยเหลือเยียวยาที่อาจล่าช้าหรือตกหล่น โดยเฉพาะในกลุ่มคนจนหรือ คนเปราะบาง มักจะเข้าถึงโอกาสในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐยากลำบากกว่าคนทั่วไป

ทุนสังคม พบว่า ข้อมูลด้านนี้สอดคล้องกับทุกภาค ที่มีครัวเรือนยากจนไม่ได้รับหรือไม่มีการช่วยเหลือกันในชุมชนเดียวกันน้อยลง มีจำนวนถึง 7,042 ครัวเรือน หรือคิดเป็นร้อยละ 9 ลักษณะของความสัมพันธ์ของคนในชุมชนที่เปลี่ยนไปเช่นนี้ ส่งผลให้หากเกิดกรณีปัญหาต่าง ๆ ขึ้น จะยากต่อการใกล้เคียงจัดการปัญหาความขัดแย้งด้วยกระบวนการของชุมชน ซึ่งหากรวมกับการขาดกฎระเบียบหรือกติการองรับสถานการณ์ดังกล่าวแล้ว จะมีจำนวนถึง 19,508 ครัวเรือน หรือคิดเป็นร้อยละ 26

วัฏจักรความยากจน





วัฏจักรความยากจนครัวเรือนของไทย

บทนำ

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ปี 2566 รายงานว่าประเทศไทยมีประชากรที่อยู่ในกลุ่ม “คนจน” ประมาณ 2.39 ล้านคน ลดลงจากปี 2565 ที่มี 3.79 ล้านคน อัตราความยากจนลดจากร้อยละ 5.43 เหลือร้อยละ 3.41 ของประชากรทั้งหมด ถือเป็นแนวโน้มที่ดี แม้การลดลงดังกล่าวจะยังไม่ทั่วถึงในทุกภูมิภาค อย่างไรก็ตาม รายงานของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ปี 2567 ระบุว่า ประเทศไทยยังคงมีประชากรราวร้อยละ 0.5 ที่อยู่ในภาวะ “ความยากจนหลายมิติ” (Multidimensional Poverty Index: MPI) และอีกกว่าร้อยละ 4.7 อยู่ในกลุ่ม “เสี่ยงยากจน” ซึ่งแม้จะไม่จนตามนิยามด้านรายได้ แต่ยังขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน เช่น การศึกษา การสาธารณสุข และที่อยู่อาศัยที่มั่นคง ภาคชนบทยังคงเป็นพื้นที่ที่มีความยากจนสูง โดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ ซึ่งมีรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนต่ำกว่าเขตเมืองใหญ่หลายเท่า ขณะเดียวกัน ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของประเทศ ซึ่งวัดจากค่าดัชนีจีนิ (Gini Coefficient) ยังอยู่ที่ระดับ 43–44 ถือว่าค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับประเทศอื่นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ปัญหาความยากจนของไทยมีลักษณะซับซ้อนและมีหลายสาเหตุ ตั้งแต่ปัจจัยเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เช่น การกระจุกตัวของรายได้ในกลุ่มชนชั้นกลางและชนชั้นบน การขาดโอกาสเข้าถึงแหล่งทุนของประชาชนฐานราก ไปจนถึงปัจจัยภายนอก เช่น ผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 ภัยพิบัติทางธรรมชาติ และภาระหนี้ครัวเรือนที่ยังอยู่ในระดับสูงกว่า 90% ของ GDP อีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญคือ “กับดักความยากจนเรื้อรัง” ซึ่งเกิดขึ้นในครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำและขาดทุนทางสังคม เช่น การศึกษาหรือทักษะอาชีพ ทำให้ไม่สามารถหลุดพ้นจากความยากจนได้อย่างยั่งยืน และมักถ่ายทอดปัญหาไปยังรุ่นลูกหลานจนกลายเป็น “ความยากจนข้ามรุ่น” ที่นโยบายแบบเฉพาะกิจไม่สามารถแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ

วัฏจักรแห่งความยากจน (Vicious Cycle of Poverty) เป็นแนวคิดที่มีการกล่าวถึงในช่วงแรก ของการพัฒนาเศรษฐกิจสู่ความทันสมัย (Modernization) โดยชี้ให้เห็นว่า ชุมชนหรือประเทศที่ยังอยู่ในภาวะด้อยพัฒนา หากไม่มีการดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อกระตุ้นการพัฒนาแล้ว จะต้องเผชิญกับภาวะวนเวียนอยู่ในวัฏจักรแห่งความยากจนอย่างต่อเนื่อง แนวทางหนึ่งในการหลุดพ้นจากวัฏจักรดังกล่าว คือ มาตรการทางเศรษฐกิจระดับประเทศจะต้องมีการกระตุ้นการลงทุนให้เกิดขึ้นในระดับที่สูงเพียงพอ เพื่อสร้างความสามารถในการพัฒนาอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม อุปสรรคที่สำคัญ คือ ชุมชนหรือสังคมที่ประสบปัญหาความยากจนมักขาดแคลนทุนที่จะใช้สำหรับการลงทุน ดังนั้น วิธีการแก้ไขปัญหานี้จึงสามารถแบ่งออกเป็นสองแนวทางหลัก ได้แก่ การเพิ่มการสะสมทุนภายในประเทศ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ยากลำบาก เนื่องจากรายได้ของประชาชนในชุมชนยากจนอยู่ในระดับต่ำ หรือการพึ่งพาความช่วยเหลือด้านการลงทุนจากแหล่งทุนภายนอกหรือจากต่างประเทศ โดยแนวคิดภาวะนี้สนับสนุนแนวทางที่สอง เนื่องจากเมื่อชุมชนสามารถพัฒนาและหลุดพ้นจากวัฏจักรแห่งความยากจนได้แล้ว ก็จะสามารถดำเนินการชำระคืนเงินทุนและย้อนกลับไปพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศต่อไปได้

ส่วนใหญ่แล้ว “วัฏจักรแห่งความยากจน” มักเกิดขึ้นเมื่อบุคคลขาดแคลนทรัพยากรอย่างถาวร ส่งผลให้ไม่สามารถตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพได้อย่างเพียงพอ เมื่อบุคคลต้องใช้เวลาและทรัพยากรส่วนใหญ่ไปกับการดิ้นรนเพื่อความอยู่รอดส่งผลให้ไม่มีโอกาสในการพัฒนาตนเองหรือแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นต้นเหตุของความยากจน ซึ่งทำให้ภาวะความยากจนนั้นดำรงอยู่ตลอดชีวิตเป็นความจนเรื้อรัง (Chronic Poverty) และถูกส่งต่อไปยังคนรุ่นต่อไป หรือที่เรียกว่า “ความจนข้ามรุ่น” (Intergeneration Poverty) ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากวงจรหรือวัฏจักรของปัญหาที่ส่งต่อความยากจนจากคนในรุ่นปัจจุบันส่งทอดไปยังรุ่นลูกหลาน เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ยังรากลึกในสังคมไทยและเรื้อรังมาอย่างยาวนาน แม้ในปัจจุบันสัดส่วนของประชากรที่อยู่ในภาวะยากจนจะลดลงจากการเติบโตทางเศรษฐกิจและนโยบายพัฒนาของภาครัฐ แต่ยังมีประชากรจำนวนไม่น้อยที่ติดอยู่ในวังวนของความยากจน โดยไม่ได้รับโอกาสอย่างเท่าเทียมในการพัฒนาคุณภาพชีวิต อันเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปรากฏการณ์ความยากจนข้ามรุ่นอย่างต่อเนื่อง



จากการขับเคลื่อนงานวิจัยเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนแบบเบ็ดเสร็จและแม่นยำ โดยเครือข่ายสถาบันวิชาการในพื้นที่ 20 จังหวัด ด้วยกระบวนการวิจัยสามารถนำมาวิเคราะห์ให้เห็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้เกิดวัฏจักรของความยากจนใน 2 มิติที่มีความเชื่อมโยงกันคือ การเข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจ (Economic Mobility) และ การเข้าถึงโอกาสทางสังคม (Social Mobility)



ภาพที่ 10 : แผนภาพวัฏจักรความยากจน

1 มิติการเข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจ (Economic Mobility)

เพื่อเพิ่มความสามารถของคนจนหรือครัวเรือนยากจนในการเปลี่ยนแปลงสถานะไปสู่การมีรายได้ หรือทรัพย์สินมากขึ้นทั้งในปัจจุบันหรือระหว่างรุ่น ยังมีข้อจำกัดที่เป็นข้อค้นพบจากงานวิจัย

1) การถือครองที่ดินทำกิน ครัวเรือนยากจนไม่มีที่ทำกินสำหรับทำการเกษตร เนื่องจากมีจำนวนสมาชิกมากแต่มีที่ดินเพียงจำนวนน้อย จำนวนที่ดินถือครองในรุ่นลูกหลานจึงมีอย่างจำกัด จนไม่เพียงพอต่อการผลิต การขายที่ดินเพื่อใช้หนี้สินหรือนำเงินมาใช้ในการดำรงชีวิต การเปลี่ยนแปลงไปประกอบอาชีพอื่นนอกภาคการเกษตรหรืออพยพไปทำงานนอกพื้นที่ ครั้นกลับมายังภูมิลำเนาในช่วงอายุที่มากขึ้นกลับไม่มีที่ดินทำกิน การพึ่งพาการเกษตรเชิงเดี่ยว ที่มีการลงทุนสูง แต่ขาดการวางแผนหรือการพัฒนาองค์ความรู้และการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมทำให้ขาดทุนจนต้องขายที่ดิน และในบางกรณีหากครัวเรือนที่สมาชิกมีปัญหาสุขภาพ เช่น เจ็บป่วยเรื้อรังที่ทำให้ขาดแคลนแรงงานจนต้องขายที่ดินเพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการรักษาในส่วนที่ระบบสวัสดิการสุขภาพไม่ครอบคลุม ปัจจัยด้านการครอบครองทรัพย์สินในการผลิตในระดับต่ำ จึงส่งผลโดยตรงต่อความยากจนของครัวเรือนนั้น ๆ นอกจากนี้ 65,762 ครัวเรือนยังมีที่ทำกินอยู่ในพื้นที่เสี่ยงต่อภัยพิบัติทางธรรมชาติ

2) ภาวะหนี้สินเรื้อรัง ครัวเรือนยากจนมีหนี้สินทั้งในระบบที่เป็นสถาบันการเงินของรัฐและเงินกู้นอกระบบ เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการบริโภคในชีวิตประจำวันโดยเฉพาะในหมวดอาหาร เครื่องดื่มต่าง ๆ การศึกษา และสุขภาพ รวมทั้งนำไปใช้ลงทุนโดยเฉพาะในกิจกรรมทางการเกษตรที่มีความเสี่ยงในการได้รับผลตอบแทน เนื่องจากมีพื้นที่เกษตรได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม และน้ำแล้ง จนผลผลิตเสียหาย ส่งผลให้ระบบการเงินของครัวเรือนขาดความสมดุลของรายรับ-รายจ่าย จากผลตอบแทนที่ไม่คุ้มกับการลงทุน จนการประสพภาวะการเป็นหนี้ในที่สุด แม้ว่าจะมีนโยบายจ่ายเงินชดเชยจากรัฐ แต่ก็ถือว่ามีส่วนที่ยังไม่เพียงพอกับความเสียหายและเงินทุนที่สูญเสียมา หนี้สินที่เกิดขึ้นกับครัวเรือนยากจน มักถูกส่งต่อจากรุ่นสู่รุ่นทำให้เกิดครัวเรือนยากจนที่เริ่มต้นชีวิตด้วยภาระทางการเงิน “หนี้สิน” ไม่ได้เป็นแค่ผลผลิตของความจน แต่เป็น “ตัวขับเคลื่อน” วัฏจักรความยากจน (Debt as a Catalyst)

3) การไม่มีเงินออม ครัวเรือนยากจนส่วนใหญ่ในพื้นที่ 20 จังหวัดไม่มีการออม เนื่องจากการมีรายได้ไม่มั่นคงและไม่เพียงพอสำหรับการบริโภคในครัวเรือน อีกทั้งไม่มีการจัดสรรเงินสำหรับออมไว้บางส่วนก่อนการนำไปใช้จ่ายส่วนอื่น ๆ ในชีวิตประจำวัน นอกจากนี้ การขาดความรู้และทักษะทางการเงิน (Financial Literacy) ได้ส่งผลให้ขาดการวางแผนการเงินและการจัดการค่าใช้จ่ายครัวเรือนที่มีประสิทธิภาพ

2 มิติการเข้าถึงโอกาสทางสังคม (Social Mobility)

เป็นการเข้าถึงโอกาสและความสามารถที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทั้งในแง่ของการเลื่อนระดับความยากจนและการหลุดพ้นจากความยากจน ซึ่งพบว่ามีปัจจัยที่ยังเป็นเงื่อนไขข้อจำกัดการเข้าถึงโอกาสทางสังคมของคนจน ครึ่งเรือนยากจน ส่วนใหญ่จะมาจากการที่ทุนมนุษย์ขาดการพัฒนา ดังนี้

1) ขาดโอกาสทางการศึกษา พบว่า คนจน ร้อยละ 9.02 เรียนไม่จบการศึกษามัธยมศึกษา (หรือระดับมัธยมศึกษาปีที่ 3 ตาม พรบ.พระราชบัญญัติ การศึกษามัธยมศึกษา พ.ศ. 2545) การเข้าถึงการศึกษาและระดับการศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญต่อความจน ซึ่งการเข้าถึงระบบการศึกษาอย่างเท่าเทียมไม่ว่าจะเป็นในระบบหรือนอกระบบจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้บุคคลมีการปรับเปลี่ยนแนวคิดให้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยีและนวัตกรรมต่าง ๆ นำไปสู่การยกระดับความรู้และทักษะอาชีพใหม่ๆ (New Skills) จนมีทางเลือกในการประกอบอาชีพที่หลากหลาย สามารถสร้างรายได้ให้กับตนเองและครอบครัวให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นหรือนำไปสู่การเลื่อนชั้นทางสังคมได้ แม้จะมีนโยบายเรียนฟรี แต่ “คุณภาพ” ของสถานที่ในพื้นที่ห่างไกลมีความแตกต่างกัน ทำให้โอกาสในการเลื่อนสถานะทางสังคม (Social Mobility) ของเด็กในครัวเรือนยากจนมีจำกัด

2) ขาดทักษะการประกอบอาชีพ พบว่า คนจนกว่า ร้อยละ 55.53 ยังขาดทักษะที่จำเป็นในการประกอบอาชีพที่สามารถสร้างรายได้ที่เพียงพอและต่อเนื่อง จากการที่ส่วนใหญ่ครัวเรือนยากจนประกอบอาชีพในภาคการเกษตรเป็นหลักทำให้มีรายได้ในระยะสั้น ๆ เพียงบางฤดูกาล (Seasonal Income) ขาดโอกาสทางการศึกษาหรือหลุดออกจากระบบการศึกษา การทำงานเลี้ยงชีพจนไม่มีเวลาเพิ่มทักษะให้กับตนเอง การมีข้อจำกัดด้านสุขภาพ เจ็บป่วย หรือพิการ รวมถึงการออกแบบหลักสูตรที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย ขาดการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานผู้จัดบริการ ประกอบกับบางส่วนยังอยู่ในพื้นที่เสี่ยงต่อภัยพิบัติจากน้ำท่วมหรือภาวะแห้งแล้งซ้ำซาก และความผันผวนด้านราคาผลผลิตอีกด้วย สอดคล้องกับข้อมูลระดับประเทศ ซึ่งแรงงานในภาคเกษตรเป็นกลุ่มอาชีพที่มีจำนวนคนจนเพิ่มขึ้นมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 45.49 (รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย, 2567)

3) ความเปราะบางของคนจนที่ส่งผลต่อการเข้าถึงระบบสวัสดิการ พบว่า คนจน ร้อยละ 41 ยังเข้าไม่ถึงระบบสวัสดิการของรัฐได้ครบทุกประเภท ตามสิทธิของความเป็นพลเมืองที่พึงได้รับเนื่องจากความเป็นผู้สูงอายุ ผู้พิการ บางส่วนอยู่ในภาวะติดยาเสพติด ไม่รู้สิทธิของตนเอง การเข้าถึงข้อมูล ข่าวสาร การไม่เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีดิจิทัล ที่พักอาศัยอยู่ไกลจากหน่วยงานรัฐ การไม่มีเอกสารสำคัญ เช่น บัตรประชาชน รวมถึงขาดกลไกของรัฐสนับสนุน ในการให้คำแนะนำ หรือ ติดตามช่วยเหลือ เอื้ออำนวยความสะดวกต่าง ๆ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม

พื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย สามารถลดช่องว่างของระบบสวัสดิการของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือว่าเป็น ระบบโครงข่ายทางสังคม (Social Safety Net) ที่ทำให้คนจน หรือคนเปราะบางกลุ่มต่าง ๆ เข้าถึงการช่วยเหลือเบื้องต้นได้ง่ายขึ้น

4) ขาดทักษะการจัดการด้านการเงิน (Financial Literacy) ด้วยครัวเรือนยากจนมีรายรับที่ต่ำกว่ารายจ่าย อันเป็นผลมาจากการประกอบอาชีพที่ไม่มั่นคงหรือมีรายได้น้อย ขาดความรู้และทักษะในการบริหารจัดการด้านการผลิตและการลงทุน โดยเฉพาะในเรื่องของการออม อีกทั้งปัจจัยด้านค่านิยมและพฤติกรรมส่วนบุคคล เช่น การใช้จ่ายอย่างไม่มีแบบแผน ฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็น หรือภาระทางครอบครัวที่สูง อาทิ การมีสมาชิกในครัวเรือนจำนวนมาก และการต้องดูแลสมาชิกที่ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ เช่น ผู้พิการหรือผู้สูงอายุ ตลอดจนภาระหนี้สินที่ตกทอดจากรุ่นสู่รุ่น ล้วนเป็นเงื่อนไขที่ทำให้อยู่ในวัฏจักรความยากจน

เมื่อพิจารณาถึงปัญหาและสาเหตุที่คนจนยังไม่สามารถหลุดออกจากความยากจนได้นั้น มีทั้งปัจจัยที่เป็นมิติด้านโครงสร้างและมิติด้าน Mindset และ Skill ของครัวเรือนยากจน/ คนจนเอง

■ **จำนวนสมาชิกของครัวเรือน** จากข้อมูลครัวเรือนยากจน พบว่า กลุ่มคนยากจนอายุ 15 – 60 ปี ซึ่งเป็นวัยแรงงานมีจำนวนมากที่สุดหรือคิดเป็นร้อยละ 50 รองลงคือ กลุ่มที่อายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไปคิดเป็นร้อยละ 20 และกลุ่มอายุน้อยกว่า 7 ปี มีเพียงร้อยละ 3 ซึ่งจากโครงสร้างอายุของสมาชิกครัวเรือนเช่นนี้ แสดงถึงกลุ่มที่อยู่ในวัยแรงงานมากที่สุด ที่จะต้องเลี้ยงดูคนในอีก 2 กลุ่มคือ เด็กและผู้สูงอายุ รวมทั้งผู้ป่วยหรือผู้ว่างงานอื่น ๆ ในครอบครัว และจากข้อมูลในกลุ่มเด็กที่มีจำนวนน้อย และผู้สูงอายุที่กำลังเพิ่มขึ้น ซึ่งจากข้อมูลนี้ จะส่งผลต่อจำนวนแรงงานในครัวเรือนที่ลดลง และเพิ่มภาระพึ่งพิงในครัวเรือนในอนาคตช่วงไม่เกินสิบปีข้างหน้า

■ **ด้านชาติพันธุ์** และสถานะทางทะเบียน พบว่า ในพื้นที่วิจัยมีกลุ่มชาติพันธุ์ กระจายอยู่ในพื้นที่โดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดน ดังกรณีพื้นที่วิจัยจังหวัดแม่ฮ่องสอน เลยมุกดาหาร อำนาจเจริญ และอุบลราชธานี ที่มีประชากรแฝงทั้งที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์หรือเชื้อชาติอื่นที่อยู่อาศัยอย่างถาวรในพื้นที่ (Permanent resident) หรือ ประชาชนที่เคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนไปมากับประเทศเพื่อนบ้าน (People on the Move) จากปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศ ปัญหาทางเศรษฐกิจหรือโรคระบาด จากประเทศต้นทาง จนบางส่วนเข้ามาตั้งถิ่นฐานถาวร แต่ยังเป็นผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน (Unregistered Person) ทำให้ไม่สามารถถือครองปัจจัยการผลิต การเข้าถึงระบบสวัสดิการพื้นฐานบางประการ การพัฒนาคุณภาพชีวิต หรือโครงการช่วยเหลือต่าง ๆ ตามนโยบายของรัฐได้ จึงมีค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิตมากกว่าคนที่มิมีสถานะทางทะเบียนแล้วในพื้นที่เดียวกัน

■ **ภาวะพึ่งพิงของครัวเรือน** พบว่า มีเด็กอายุตั้งแต่ 0-8 ปี จำนวน 63,708 คน ที่เข้าไม่ถึงสวัสดิการ และ โครงการช่วยเหลือของภาครัฐ ผู้ป่วยติดเตียง/ ผู้พิการพึ่งตัวเองไม่ได้ จำนวน 19,130 คน ที่ไม่ได้รับสวัสดิการ และ ผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไป จำนวน 9,981 คน ที่ยังเข้าไม่ถึงระบบสวัสดิการ และโครงการช่วยเหลือของรัฐเช่นกัน หากรวมทุกกลุ่มเหล่านี้ จะทำให้คนที่อยู่ในภาวะพึ่งพิงสูงถึงร้อยละ 1.21 หรือมีอัตราพึ่งพิงร้อยละ 82.64 คน กลุ่มนี้จึงเป็นลักษณะทางประชากรที่ส่งผลต่อภาวะพึ่งพิงทั้งในด้านเศรษฐกิจและการใช้เวลาในการเลี้ยงดูจากสมาชิกครัวเรือนที่ยังสามารถประกอบอาชีพได้ ขณะที่ในปี 2567 ประเทศไทยมีอัตราการพึ่งพิงของครัวเรือนยากจนอยู่ที่ร้อยละ 103.69 และครัวเรือนไม่ยากจนมีอัตราพึ่งพิงเพียงร้อยละ 60.06 (รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย, 2567)

■ **ที่ตั้งบ้านเรือนและที่ทำกินอยู่ในพื้นที่ภัยพิบัติ** ซึ่งการที่บ้านเรือนที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินอยู่ในพื้นที่ภัยพิบัติเช่นนี้ทำให้ครัวเรือนยากจนไม่สามารถออกจากวัฏจักรความยากจนได้ เนื่องจากบริเวณที่มีภัยพิบัติทางธรรมชาติระบบการผลิตการเกษตรได้รับความเสียหาย รายได้ไม่มีความมั่นคง ไม่สามารถสะสมทุนเพื่อการผลิตในปีต่อไปได้ หรือเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากในการซ่อมแซมที่อยู่อาศัยจนมีภาวะหนี้สินผูกพัน นอกจากนี้ ยังสภาวะแรงกระแทก (Shocks) จากการปะทะกันทางการทหารในจังหวัดที่มีชายแดนติดประเทศกัมพูชาซึ่งมีผลต่อทั้งต่อความปลอดภัยในการดำรงชีวิต และการดำรงชีพครัวเรือนยากจนที่ไม่สามารถใช้พื้นที่ทำการผลิตกิจกรรมทางการเกษตรได้อย่างเต็มประสิทธิภาพรวมถึงการค้าขายหรือการสร้างรายได้จากการประกอบอาชีพนอกภาคเกษตรอื่น ๆ หรือการทำให้เกิดการหมุนเวียนของเศรษฐกิจท้องถิ่น

■ **การเปลี่ยนโครงสร้างทางสังคม** เป็นมิติทางสังคม ซึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงด้านความสัมพันธ์ของคนในชุมชนที่มีการเคลื่อนไหวออกสู่สังคมภายนอกมากขึ้น การที่ชุมชนไม่สามารถใกล้เคียงจัดการปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นร่วมกันได้แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ของคนในชุมชน และบทบาทขององค์กร/กลไกของชุมชนในการจัดการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ด้วยกระบวนการภายในได้น้อยลงแต่อาศัยกลไกจากภายนอกเข้ามาทดแทน ซึ่งอาจส่งผลให้ข้อคิดเห็นของครัวเรือนยากจนมีการรับฟังหรือการยอมรับจากผู้นำหรือคนในชุมชนน้อยลงเช่นกัน จนอาจถูกกีดกัน (Discriminate) จากกระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและการเข้าถึงทรัพยากรในชุมชนหรือจากภายนอกได้

■ **มุมมองต่อความยากจนของบุคคล** นอกจากปัจจัยต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีปัจจัยเชิงพฤติกรรมและชุดความคิดหรือทัศนคติส่วนบุคคล (Mindset) ที่มีต่อความยากจนแบบดั้งเดิม ทำให้มีความซับซ้อนและยากต่อการแก้ไขยิ่งขึ้น เช่น ความจนมีลักษณะที่หยุดนิ่งไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ หรือความเชื่อในลักษณะ “บุญทำ กรรมแต่ง” เชื่อว่าความยากจนเป็นกรรมเก่าทำมาในอดีตชาติที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ รวมถึงคนจนบางส่วนให้คุณค่าต่อตนเอง (Self-Esteem) น้อย ทำให้ขาดแรงจูงใจในการพัฒนาตนเองหรือแสวงหาทางเลือก/ โอกาสใหม่ในการยกระดับคุณภาพชีวิตของตนและครอบครัว ขณะที่บางกลุ่มยังอาจเข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติด จนทำให้มีปัญหาทั้งด้านสุขภาพกาย/ สุขภาพจิต ไม่สามารถทำงานได้เป็นการซ้ำเติมความยากจนของครอบครัวมากขึ้นไปอีก

■ **พลวัตการพัฒนา** นโยบายในระดับมหภาคที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจ/ การตลาดสมัยใหม่ การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีดิจิทัลอย่างรวดเร็ว หรือนโยบายรัฐในการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจสังคม ของคนกลุ่มต่าง ๆ ถือว่าเป็นปัจจัยที่เข้ามากระทบ (Shocks) ทำให้เกิดความพลิกผันที่สร้างการเปลี่ยนแปลงต่อการดำรงชีพของครัวเรือนยากจนได้ทั้งด้านบวกและด้านลบ ซึ่งหากปรับตัวหรือมีกลยุทธ์ในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงได้ดี ก็จะสามารถลดทอนผลกระทบด้านลบ (Negative Impact) ต่อการดำรงชีพของครัวเรือนให้น้อยลง อย่างไรก็ตาม จากข้อค้นพบจากงานวิจัยระบบว่า ครัวเรือนยากจน/ คนจนไม่สามารถรับมือกับพลวัตการพัฒนาเหล่านี้ได้อย่างเท่าทัน ด้วยข้อจำกัดของทุนมนุษย์

ข้อเสนอเพื่อตัดวงจรความยากจน

ในการบรรเทาหรือลดทอนให้ครัวเรือนสามารถออกจากวงจรความจน และนำไปสู่การลดความจนข้ามรุ่นให้ได้นั้น จะต้องดำเนินการด้วยกลยุทธ์ แผนงาน โครงการที่หลากหลาย สอดคล้องบริบทของความยากจนในแต่ละพื้นที่ ขณะเดียวกันก็ต้องพิจารณาถึงปัจจัยที่อยู่นอกเหนือจากครัวเรือน ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยภายนอกโดยเฉพาะปัจจัยเชิงโครงสร้างที่มีความสลับซับซ้อน (Complexity) และมีพลวัต (Dynamism) สูง ซึ่งมีตั้งแต่ระดับชุมชน ท้องถิ่น จนถึงระดับสังคม โดยควรดำเนินการร่วมกันในหลายระดับและหลายภาคส่วนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1.ระดับบุคคล/ ครัวเรือน และชุมชน

มุ่งเน้นในการปรับเปลี่ยนแนวคิด และพฤติกรรมในการดำเนินชีวิต เพื่อให้เกิดผลการเปลี่ยนแปลงเชิงลึกในระดับบุคคล (Deep Impact) ในระยะยาว ซึ่งสามารถดำเนินการได้ในหลายรูปแบบ เช่น การฝึกอบรม การศึกษาดูงาน การเรียนรู้จากบทเรียนที่ประสบความสำเร็จ การให้คำปรึกษาแนะนำแบบใกล้ชิด (Coaching/ Buddy) การใช้สถาบันทางศาสนา รวมทั้งการปฏิบัติกรร่วมกันผ่านกระบวนการกลุ่ม เป็นต้น ส่วนในด้านเนื้อหา ควรประกอบไปด้วย การให้คุณค่าต่อตนเอง (Self-Esteem) การสร้างภาวะผู้นำ (Personal Leadership Development) การตั้งเป้าหมายและวางแผนชีวิต การดำเนินชีวิตด้วยความพอเพียงสมดุล การมีความเข้าใจและทักษะในการจัดการเงินครัวเรือน (Financial Literacy) การพัฒนาองค์กรเชิงธุรกิจชุมชน/ สวัสดิการชุมชนเพื่อช่วยเหลือกันในกลุ่ม และ การวางแผนการผลิตเพื่อลดความเสี่ยง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แนวทางนี้ อาจมีความสลับซับซ้อน ต้องดำเนินการเชิงลึกร่วมกัน และยากต่อการปฏิบัติต่อเนื่องแบบแยกส่วนของหน่วยงาน/ องค์กร เพราะจะต้องคำนึงถึงความแตกต่างในแต่ละบุคคลเป็นสำคัญและใช้เวลานานจึงจะเห็นผล แต่หากดำเนินการอย่างจริงจังร่วมกันทั้งหน่วยงานสนับสนุนชุมชน และครัวเรือนเป้าหมายจนสามารถสร้างการเปลี่ยนในระดับของบุคคลได้แล้ว จะมีผลกระทบไปยังคนอื่น ๆ ครัวเรือนหรือในระดับชุมชนได้อย่างยั่งยืน

2.ระดับหน่วยงาน/ กลไกปฏิบัติการแก้ไขปัญหความยากจนในระดับพื้นที่

1) การบูรณาการระบบข้อมูลจังหวัด เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาความยากจนแบบข้ามหน่วยงาน (Cross-Functional) โดยผู้ว่าราชการจังหวัดควรเป็นผู้นำของกลไกเชิงบูรณาการเพื่อ สนับสนุน และกำกับติดตาม ตั้งแต่ระดับจังหวัด อำเภอ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทในการสำรวจ/ ติดตาม ความเคลื่อนไหว และจัดทำข้อมูลความยากจนในพื้นที่ให้มีความเป็นปัจจุบัน

2) การบูรณาการตัวชี้วัดและแผนของหน่วยงานในระดับจังหวัด เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติงานในระดับพื้นที่โดยสนับสนุนให้นายอำเภอในบทบาทประธาน ศจพ.อ. เป็นกลไกบูรณาการความร่วมมือให้ครอบคลุมทั้งอำเภอ และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้บูรณาการระดับปฏิบัติการในแต่ละท้องถิ่น ทั้งนี้ควรมีการกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัดจากดัชนีความยากจนหลายมิติ (Multidimensional Poverty Index: MPI) เป็นเครื่องมือในการติดตามผลลัพธ์ เพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ปรับและกระบวนการทำงานที่มีเป้าหมายร่วมกัน ซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงของครัวเรือนเป้าหมายที่เป็นกลุ่มคนจนเรื้อรังอย่างเป็นรูปธรรมให้สามารถออกจากวัฏจักรความจน และลดความเสี่ยงต่อความยากจนซ้ำซ้อน

3. ระเบียบนโยบาย

ออกแบบนโยบายที่สนับสนุนหรือมุ่งเป้า (Targeting) สำหรับกลุ่มพื้นที่และครัวเรือนเป้าหมายที่มีข้อมูลความยากจนที่ต่อเนื่องเรื้อรัง ด้วยมาตรการที่มีความเจาะจง

1) ส่งเสริมเศรษฐกิจครัวเรือน ทั้งในและนอกภาคการเกษตร เพื่อให้คนในครัวเรือนมีรายได้ที่ต่อเนื่องตลอดทั้งปี โดยมีการพัฒนาคุณภาพผลผลิตที่ได้มาตรฐาน การแปรรูปเพิ่มมูลค่า เชื่อมโยงกับภาคเอกชน ตลาดท้องถิ่นหรือผู้ซื้อรายใหญ่ให้มีระบบการค้าขายที่เป็นธรรม (Fair Trade) ให้เกิดความมั่นใจในการวางแผนการผลิตและการลงทุน เพื่อลดการว่างงานและการอพยพตามฤดูกาล (Seasonal Migration) ให้มีรายได้ที่มั่นคงขึ้น

2) สนับสนุนนโยบายในการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาอย่างครอบคลุม (Inclusive Policy) รวมถึงลดการออกจากการศึกษากลางคัน (Drop out) โดยมุ่งเน้นการจัดหลักสูตรการศึกษาเพื่อฟื้นฟู/เพิ่มทักษะ (Up-skill/Re-skill) หรือพัฒนาทักษะใหม่ (New-skills) ที่เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีสมัยใหม่ ที่จะทำให้มองเห็นช่องทางในการประกอบอาชีพใหม่ ๆ ที่หลากหลายขึ้น จนสามารถนำมาปรับใช้ในการประกอบอาชีพตามศักยภาพและต้นทุนที่มีอยู่ของตน

3) สนับสนุนให้ครัวเรือนยากจนเข้าถึงปัจจัยการผลิตเพื่อสร้างรายได้ เช่น การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์พื้นที่ส่วนร่วมของรัฐภายใต้หน่วยงานต่าง ๆ เพื่อการจัดการผลิตร่วมกันแบบประณีต (Intensive Agriculture) พร้อมกับการบูรณาการระบบในการสนับสนุนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับปฏิบัติอย่างครบวงจรตลอดห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) นอกจากนี้ควรมีนโยบายการประกันความเสี่ยงที่สมดุลกับความเสียหายในภาคการเกษตร โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีข้อมูลภัยพิบัติซ้ำซากต่อเนื่องหลายปี

4) สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทในการพัฒนานวัตกรรมเชิงนโยบาย (Innovative Policy) เพื่อจัดระบบสวัสดิการให้ครอบคลุมทุกด้านสำหรับกลุ่มเปราะบางต่าง ๆ โดยเฉพาะครัวเรือนที่มีข้อมูลบ่งชี้ว่ามีความยากจนเรื้อรัง ควรมีการกำหนดมาตรการที่มีความเจาะจงให้แตกต่างจากกลุ่มอื่น ๆ

กล่าวโดยสรุป ข้อมูลจากระบบข้อมูล PPPConnex ซึ่งให้ เห็นว่ามีครัวเรือนยากจนจำนวนมากที่มีแนวโน้มจะตกอยู่ในภาวะความยากจนข้ามรุ่น โดยกลุ่มครัวเรือนเหล่านี้มักมีลักษณะร่วมกัน เช่น การไม่มีเงินออม การมีระดับการศึกษาต่ำ อัตราการพึ่งพิงที่สูง และการขาดโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรทางการศึกษาและการพัฒนาทักษะเพื่อการประกอบอาชีพที่มีคุณภาพ ส่งผลให้สมาชิกในครัวเรือนต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานตั้งแต่อายุยังน้อยในฐานะแรงงานทักษะต่ำหรือแรงงานกึ่งมีทักษะ ซึ่งมักมีรายได้ต่ำและขาดหลักประกันทางเศรษฐกิจอย่างมั่นคง โดยไม่มีที่สิ้นสุด วัฏจักรความยากจน จึงไม่ใช่เพียงปัญหาของปัจเจกบุคคลหรือครัวเรือน หากแต่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่มีผลกระทบต่อสังคมโดยรวม หากไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง อาจส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมขยายตัวเพิ่มขึ้น จึงจำเป็นต้องมีนโยบาย แนวทางการดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกันอย่างเป็นระบบ ทั้งในระดับนโยบายและหน่วยงานระดับปฏิบัติการ ผ่านการลงทุน การศึกษาให้เกิดการพัฒนาทักษะที่จำเป็นในการประกอบอาชีพ การเสริมสร้างศักยภาพของบุคคลและชุมชน รวมถึงการสร้างโอกาสที่เท่าเทียมสำหรับทุกคน เพื่อให้สามารถพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนโดยเฉพาะในกลุ่มที่มีความเปราะบางสูงให้หลุดพ้นจากวัฏจักรความยากจนได้อย่างยั่งยืน





ภัยพิบัติกับความยากจน

1. ความยากจนกับความเปราะบางของภัยพิบัติ

ต้นทุนชีวิตที่แตกต่างกันบนฐานทุน 5 ด้านของพื้นที่ 20 จังหวัดเป้าหมายในการขับเคลื่อนงานแก้ไขปัญหาความยากจน พบว่าทุนมนุษย์ที่ส่วนใหญ่ไม่มีทักษะอาชีพที่สามารถสร้างรายได้ ทุนกายภาพที่ไม่มีที่ทำกินทางการเกษตร ทุนทางสังคมที่ไม่มีการช่วยเหลือกันในชุมชน และทุนธรรมชาติที่ 129,825 ครัวเรือนมีบ้านพักอาศัยอยู่ในพื้นที่ภัยพิบัติ และ 65,762 ครัวเรือนที่ทำกินในพื้นที่ภัยพิบัติทางธรรมชาติ และบางส่วนอยู่ในพื้นที่ภัยพิบัติความไม่สงบ ทำให้ประชาชนที่อยู่ในกลุ่มที่มีความยากจน ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติรุนแรง ยากต่อการเตรียมการรับมือ และการฟื้นตัวได้ช้ากว่าคนทั่วไป

โครงการวิจัยตระหนักถึง “ภัยพิบัติ” ในฐานะปัจจัยร่วมของความยากจนและความเปราะบางในพื้นที่ จึงได้ขยายกรอบการดำเนินงานให้ครอบคลุมการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยเชื่อมโยงฐานข้อมูลภูมิอากาศและระบบรายงานภัยพิบัติในชุมชน เพื่อให้สามารถเตือนภัยและประเมินผลกระทบต่อครัวเรือนได้อย่างทันท่วงที ถือเป็นการพัฒนากระบวนการข้อมูลเพื่อความมั่นคงของชีวิตควบคู่กับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจากสถาบันวิชาการอันมีที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เสี่ยงต่อภัยพิบัติจึงดำเนินงานวิจัยตลอดระยะเวลาที่มีได้เป็นเพียงการวิจัยเพื่อแก้ปัญหาความยากจนเท่านั้น แต่ยังสร้าง “ระบบนิเวศแห่งข้อมูลและความร่วมมือ” ที่เชื่อมโยงมหาวิทยาลัย ภาครัฐ เอกชน และประชาชน เพื่อสร้างฐานการพัฒนาที่ยั่งยืน พัฒนาระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติแบบบูรณาการ 3 ระยะ (ก่อนเกิด ระหว่างเกิด และฟื้นฟู) ด้วยองค์ความรู้และเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับบริบทพื้นที่ เพื่อช่วยเหลือครัวเรือนยากจน

เมื่อพิจารณาความเปราะบางของครัวเรือนยากจนต่อภัยพิบัติ ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นสภาวะ Shocks จากภายนอกที่ส่งผลกระทบกับคนจนทางด้านเศรษฐกิจ ด้านกายภาพและสิ่งแวดล้อม ด้านสังคมและการเข้าถึงทรัพยากร และการฟื้นตัวหลังภัยพิบัติ มีข้อค้นพบจากงานวิจัย ดังนี้

1) ด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากคนจนมีรายได้น้อย ทำให้ไม่มีเงินสำรองหรือประกันภัย ที่ทำให้รับมือไม่ได้เมื่อบ้านหรืออาชีพเสียหาย การประกอบอาชีพส่วนใหญ่เป็นการพึ่งพิงธรรมชาติ เช่น เกษตรกร ประมง แรงงานนอกระบบ เป็นต้น ซึ่งกลุ่มอาชีพดังกล่าวได้รับผลกระทบโดยตรงจากภัยพิบัติน้ำท่วม ภัยแล้ง ตลอดจนภัยสงคราม ส่วนการไม่มีเงินลงทุนในการป้องกัน ทำให้ไม่สามารถสร้างบ้านที่แข็งแรงหรือย้ายไปอยู่ในพื้นที่ปลอดภัยได้ ดังนั้นเมื่อเกิดภัยพิบัติกับครัวเรือนยากจน วัฏจักรความยากจนจะหมุนเร็วขึ้น เพราะคนจนไม่มีเงินออมสำรอง

2) ด้านกายภาพและสิ่งแวดล้อม ที่พักอาศัยของคนจนส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัย เช่น ริมแม่น้ำ ชายฝั่ง ที่ราบลุ่ม พื้นที่แห้งแล้ง พื้นที่สาธารณประโยชน์ หรือเขตชุมชนแออัด เป็นต้น ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวมักมีระบบสาธารณูปโภคที่ไม่พร้อม เช่น ไม่มีระบบระบายน้ำ ถนน หรือโครงสร้างพื้นฐานที่ทนทานต่อภัยพิบัติ เป็นต้น รวมทั้งที่อยู่อาศัยไม่มั่นคง เนื่องจากบ้านสร้างจากวัสดุราคาถูก พังง่ายเมื่อเกิดน้ำท่วมหรือพายุ

3) ด้านสังคมและการเข้าถึงทรัพยากร คนจนมีข้อจำกัดในการเข้าถึงเทคโนโลยี ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงระบบเตือนภัยที่มีอยู่ปัจจุบันได้ โดยการเข้าถึงข้อมูลเตือนภัยน้อย ทำให้ขาดการสื่อสารหรือความรู้เรื่องการเตรียมตัวรับมือภัยพิบัติ รวมทั้งการเข้าถึงความช่วยเหลือช้า เนื่องจากส่วนงานที่ให้ความช่วยเหลือเข้าถึงชุมชนยากจนในช่วงเกิดภัยพิบัติได้ยากลำบากกว่าพื้นที่ทั่วไป นอกจากนี้คนจนมักขาดอำนาจต่อรองทางสังคม ทำให้ขาดโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากร และขาดการได้รับการช่วยเหลือจากส่วนต่าง ๆ ได้

4) ด้านการฟื้นตัวหลังภัยพิบัติ คนจนไม่มีเงินทุนในการฟื้นฟูที่อยู่อาศัย ไม่สามารถซ่อมบ้าน ฟื้นฟูอาชีพ หรือกลับมาทำงานได้เร็ว ทำให้ต้องกู้เงินหรือขายทรัพย์สินเพื่อฟื้นฟูที่อยู่อาศัยจนเกิดหนี้สิน และทำให้ความยากจนรุนแรงกว่าเดิม รวมทั้งการสูญเสียโอกาสทางการประกอบอาชีพและการศึกษา ซึ่งเด็กอาจต้องออกจากโรงเรียน หรือคนในครอบครัวต้องย้ายถิ่นฐานมากขึ้น

2. ผลกระทบของภัยพิบัติต่อความยากจน

ภัยพิบัติส่งผลให้คนยากจนยิ่งจนลงอย่างมาก โดยเฉพาะในกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ซึ่งภัยพิบัติสร้างความสูญเสียทั้งบ้านเรือน โครงสร้างพื้นฐาน และแหล่งรายได้ ทำให้ผู้คนที่ต้องพลัดถิ่นสูญเสียอาชีพ และไม่สามารถหลุดพ้นจากความยากจนได้ เนื่องจากขาดความสามารถในการฟื้นตัว และรับมือกับความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้น ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นส่งผลต่อความยากจน ดังนี้

1) ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ ภัยพิบัติมักทำให้คนจนหรือผู้มีรายได้น้อยสูญเสียสิ่งที่มีอยู่น้อยอยู่แล้วเสียหายทั้งหมด แบ่งเป็นการสูญเสียรายได้และทรัพย์สิน เช่น บ้านเรือน พื้นที่เกษตร รวมทั้งเครื่องมือทำกิน หนี้สินเพิ่มขึ้น เพราะต้องกู้เงินเพื่อซ่อมแซมหรือเริ่มต้นใหม่ ต้นทุนชีวิตสูงขึ้น ราคาสินค้าพื้นฐาน เช่น อาหาร น้ำสะอาด และที่อยู่อาศัยมักพุ่งสูงหลังเกิดภัยพิบัติ รวมทั้งการสูญเสียโอกาสทางเศรษฐกิจระยะยาว เช่น ผู้ว่าจ้างหยุดกิจการ พื้นที่เกษตรเสื่อมโทรม ทำให้ไม่มีรายได้ยั่งยืน

2) ผลกระทบด้านสังคม ภัยพิบัติกระทบต่อโครงสร้างครอบครัวและชุมชน ทำให้ความเหลื่อมล้ำรุนแรงขึ้น ทำให้เด็กหลุดจากระบบการศึกษา เพราะครอบครัวไม่มีเงินหรือโรงเรียนได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติ เกิดการย้ายถิ่นฐาน ชุมชนล่มสลาย ทำให้ย้ายจากพื้นที่น้ำท่วมไปทำงานในเมือง การเข้าถึงสวัสดิการลดลง การรักษาพยาบาลหรือสวัสดิการรัฐอาจชะงัก รวมทั้งเพิ่มความเปราะบางของกลุ่มอ่อนไหว ทั้งผู้สูงอายุ ผู้หญิง เด็ก และคนพิการ จนทำให้เกิดความสูญเสียชีวิตในช่วงภัยพิบัติได้

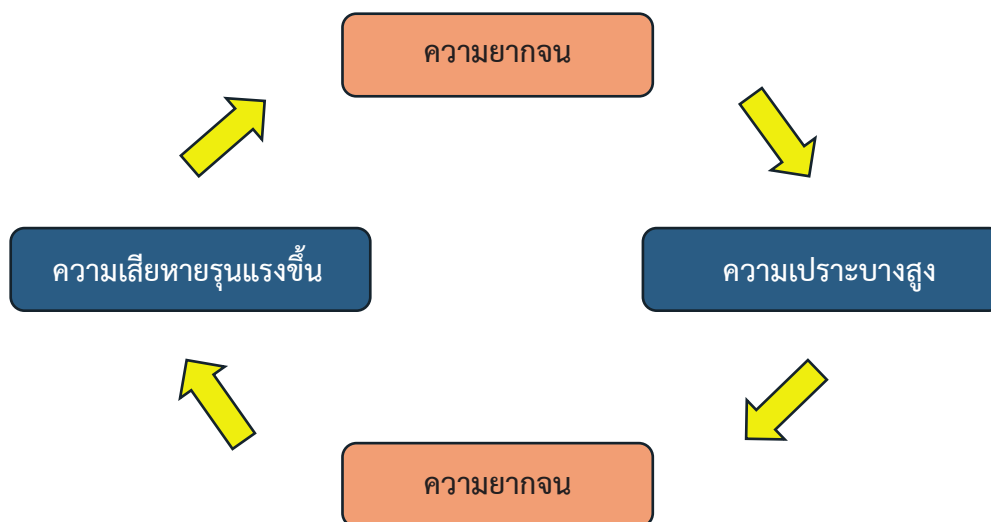
3) ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากร เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติที่คนจนพึ่งพาเสื่อมโทรม เช่น ทรัพยากรดินที่ขาดความอุดมสมบูรณ์ การเข้าถึงแหล่งน้ำที่ไม่เพียงพอกับความต้องการ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้และชายฝั่ง รวมทั้งทรัพยากรสัตว์น้ำที่ลดลง ทำให้การเข้าถึงของคนจนลำบากยิ่งขึ้น รวมทั้งพื้นที่ทำกินที่ลดลงเนื่องจากได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ

4) ผลกระทบด้านจิตใจและสุขภาพ การสูญเสียทรัพย์สินหรือคนในครอบครัวทำให้คนจนเกิดความเครียดและภาวะซึมเศร้า สุขภาพทรุดโทรม จากน้ำสกปรก โรคระบาด หรือขาดอาหาร จนทำให้ลดทอนความมั่นใจและศักยภาพในการฟื้นตัว ทำให้ความยากจนอาจดำรงอยู่นานขึ้น

3. วงจรภัยพิบัติกับความยากจน

วงจรภัยพิบัติกับความยากจน เป็นวงจรที่คนจนมีความเปราะบางต่อภัยพิบัติสูง เมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้นก็ได้รับผลกระทบรุนแรง ทำให้ยิ่งยากจนลง และเมื่อยากจนลงก็ยิ่งขาดความสามารถในการป้องกันหรือฟื้นตัวจากภัยพิบัติครั้งต่อไป วนซ้ำเช่นนี้ไปเรื่อย ๆ โดยวงจรภัยพิบัติกับความยากจน หากเกิดขึ้นแล้วทำให้ความเสียหายยิ่งรุนแรงกว่าคนทั่วไป เกิดความยากจนลึกขึ้น ฟื้นตัวได้ยาก ตลอดจนความสามารถในการฟื้นฟูลดลง ซึ่งการยิ่งยากจนลง ยิ่งเสี่ยงต่อภัยพิบัติในอนาคต หากภัยพิบัติรอบต่อไปเกิดขึ้น ผลกระทบจะยิ่งรุนแรงกว่าเดิม

ผลการวิเคราะห์ความยากจนจากทุนธรรมชาติในพื้นที่ 12 จังหวัดในพื้นที่ภัยพิบัติ และ 5 จังหวัดในพื้นที่ภัยพิบัติความมั่นคงจากภาวะสงคราม (พื้นที่ชายแดนไทย-กัมพูชา) พบว่า บ้านพักอาศัยอยู่ในพื้นที่ภัยพิบัติร้อยละ 45 ของครัวเรือนยากจนทั้งหมด ที่ดินทำกินอยู่ในพื้นที่ภัยพิบัติทางธรรมชาติร้อยละ 23 ของครัวเรือนยากจนทั้งหมด ส่งผลกระทบต่อระบบการผลิตการเกษตร และระบบการเงิน และคนในพื้นที่ภัยพิบัติพื้นที่ความไม่สงบ (ไทย-กัมพูชา) จะกลายเป็นคนจน (กลุ่มคนจนเหนือเส้นความยากจนเล็กน้อย) ไม่มีงาน ไม่มีรายได้ มีหนี้สินเพิ่ม ร้อยละ 20 ของครัวเรือนยากจนทั้งหมด



ภาพที่ 11 : วงจรภัยพิบัติกับความยากจน

ภัยพิบัติ (โดยเฉพาะอุทกภัยซ้ำซาก) เป็นปัจจัยหลักที่เร่งและตอกย้ำวงจรความยากจน เนื่องจากทำลายทุนในการดำรงชีวิต แหล่งทำกิน ระบบการผลิตเกษตรกรรม ทรัพย์สิน เครื่องมือ ทำมาหากิน และโครงสร้างพื้นฐาน ทำให้ครัวเรือนยากจนที่มีภูมิคุ้มกันต่ำอยู่แล้วกลับไปยากจนรุนแรงขึ้นและฟื้นตัวได้ยากกว่ากลุ่มอื่น ทำให้การฟื้นตัวของชุมชนล่าช้าและต้องพึ่งพาการช่วยเหลือจากภายนอกอย่างต่อเนื่อง

4. ข้อเสนอการจัดการและลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

การจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพ ต้องอาศัยความร่วมมือของทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ท้องถิ่น วิชาการ เอกชน และประชาชน โดยมีการเชื่อมโยงจากระดับชาติสู่ระดับพื้นที่อย่างเป็นระบบ รวมทั้งการเชื่อมโยงจากระดับพื้นที่สู่กลไกระดับนโยบายเช่นกัน เพื่อให้การรับมือภัยพิบัติครอบคลุมทุกด้าน ทั้งการเตรียมพร้อม การตอบสนอง การฟื้นฟู และการป้องกัน โดยมีแนวทางการจัดการด้วยการเตรียมพร้อมรับมือของชุมชน บทบาทรัฐ องค์กร ภาคประชาสังคม และสถาบันวิชาการในพื้นที่ การใช้เทคโนโลยีเตือนภัย และการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนให้เข้มแข็ง

จากการขับเคลื่อนงานแก่นกับการจัดการภัยพิบัติของสถาบันวิชาการในพื้นที่เป้าหมาย ทั้งกลุ่มพื้นที่ที่มีความยากจนมากที่สุดและพื้นที่ประสบภัยพิบัติซ้ำซาก เพื่อสร้างกลไกแสวงหาชุดความรู้ สำหรับเป็นเข็มทิศนำทางในการบริหารจัดการภัยพิบัติทุกรูปแบบได้อย่างถูกต้องเหมาะสม และมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยบูรณาการเชื่อมโยงความร่วมมือในการปฏิบัติงานกับภาคีทุกภาคส่วน และสามารถลดความเสี่ยงของคนจนให้เตรียมความพร้อมรับมือ มีระบบ ปรับตัว ข้อมูลดิจิทัลแก้ปัญหาหน้าท่วม สู่การฟื้นฟูกลับมาให้สู่สภาวะปกติได้อย่างรวดเร็ว รวมทั้งการพัฒนานวัตกรรมโมเดลแก่น แรงบันดาลใจจากผลกระทบภัยพิบัติ โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง กลุ่มเกษตรกรยากจน ครัวเรือนยากจน เพื่อให้สามารถพร้อมรับ ปรับตัว ต่อภัยพิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ลดปัญหาความยากจน ในพื้นที่ 12 จังหวัดจาก 10 สถาบันวิชาการ ภายใต้แพลตฟอร์มการจัดการภัยพิบัติตามองค์ประกอบสำคัญใน 5 ประการ มีข้อค้นพบ ดังนี้

1) การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการตัดสินใจในการแก้ปัญหาความยากจนโดยการเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลระดับพื้นที่และส่วนกลาง การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นฐานในการวิเคราะห์และตัดสินใจ เพื่อให้ความช่วยเหลือเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้อย่างแม่นยำประกอบไปด้วยข้อมูลพื้นฐานหรือฐานข้อมูลภัยพิบัติเดิม ผสานกับข้อมูลใหม่จากเหตุการณ์เชิงพื้นที่นำมาบูรณาการเป็นชั้นข้อมูลปรับซ้อนกันได้อย่างเป็นระบบเพื่อเป็นฐานต่อการสนับสนุนการตัดสินใจในระดับพื้นที่ได้

- ระบบข้อมูลบูรณาการ เชื่อมโยงฐานข้อมูลภัยพิบัติเข้ากับฐานข้อมูลครัวเรือนยากจน (TPMAP และ PPPConnex) เพื่อระบุ พิกัดบ้านกลุ่มเปราะบาง เช่น ผู้ป่วยติดเตียง หญิงหม้าย และคนพิการ ทำให้สามารถอพยพและช่วยเหลือได้เป็นลำดับแรก
- บูรณาการแพลตฟอร์มรายงานสภาพอากาศร่วมกับระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) เพื่อพยากรณ์และเฝ้าระวังมรสุม
- แผนที่ชุมชนแบบมีส่วนร่วม (Pin the Risk) ให้คนในชุมชนร่วมปักหมุดจุดเสี่ยง พื้นที่น้ำท่วมขัง และเส้นทางอพยพผ่าน Google Earth เพื่อสร้างความรู้สึกรับผิดชอบเป็นเจ้าของข้อมูล และเตรียมรับมือได้อย่างถูกต้อง



ภาพที่ 12 : ระบบรายงานสภาพอากาศ การสำรวจพื้นที่ และแสดงพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติ ทับซ้อนกับแผนที่ครัวเรือนยากจน

2) ระบบการจัดการภัยพิบัติและการเตรียมชุมชน ตามแนวทางของการบริหารจัดการภัยพิบัติ 3 ระยะ การดำเนินงานครอบคลุมวงจรภัยพิบัติเพื่อลดความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สิน

- **ระยะก่อนเกิดภัย (Preparation):** เน้นการจัดเก็บข้อมูลโครงสร้างพื้นฐาน ความพร้อมและความจุของแต่ละศูนย์พักพิง เพื่อเตรียมความพร้อมในการอพยพ
- **ระยะระหว่างเกิดภัย (Response):** เมื่อเกิดเหตุจะมีระบบ **ลงทะเบียนผู้อพยพ** เพื่อการช่วยเหลือที่มีประสิทธิภาพ มีการจัดตั้ง ครว์กลาง สนับสนุนอาหาร ยา ถุงยังชีพ และบริการด้านจิตบำบัดสำหรับผู้ประสบภัยและกลุ่มเปราะบาง
- **ระยะฟื้นฟูหลังภัยพิบัติ (Recovery):** ติดตามผู้ประสบภัยหลังออกจากศูนย์เพื่อเสริมสร้างการฟื้นฟูด้านอาชีพ และจัดฝึกอบรมถอดบทเรียนการจัดการภัยน้ำท่วมผ่านเครือข่ายนักจัดการเชิงพื้นที่ (Area Development Manager: ADM) เพื่อเตรียมรับมือในอนาคต

3) ระบบการสื่อสารภัยพิบัติ เน้นการสื่อสารทั้ง 3 ระยะอย่างเป็นระบบ สร้างกระบวนการเรียนรู้เชิงประจักษ์และเข้าใจและเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่เสี่ยงได้ด้วยการพัฒนาทุนมนุษย์

- **การเพิ่มศักยภาพนักจัดการเชิงพื้นที่ (ADM)** พัฒนาอาสาสมัครให้มีความรู้ในการใช้เทคโนโลยีเฝ้าระวังภัยและประสานงานความช่วยเหลือในระดับตำบล เพื่อเป็นแกนกลางในชุมชนในการบริหารจัดการวิกฤตและเชื่อมโยงความช่วยเหลือ
- **พัฒนาทักษะภัยชุมชน** ฝึกอบรมอาสาสมัครในทักษะเฉพาะด้าน เช่น การขับเรือกู้ภัย การใช้เรือชูชีพ และการเคลื่อนย้ายกลุ่มเปราะบางในสถานการณ์วิกฤต

4) พัฒนากลไกชุมชนในการจัดการภัยพิบัติ โดยการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่นเป็นศูนย์กลาง ปัจจัยสำคัญในความไม่พร้อมรับมือกับภาวะเสี่ยงภัย คือ ชุมชนขาดการเตรียมความพร้อม การสื่อสาร และการส่งต่อความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับภัยพิบัติน้ำท่วมเพื่อรับมือกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ทำให้ต้องเผชิญกับภาวะฉุกเฉินตั้งแต่อันเกิดภัยพิบัติ และระหว่างภัยพิบัติ การขาดการมีส่วนร่วมในพื้นที่ โดยคนในพื้นที่เองไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของกลไก และการมีส่วนร่วมในการรับมือภัยพิบัติ ผู้นำบางคนไม่ได้ให้ความสำคัญกับบทบาทของชาวบ้านในพื้นที่ ชาวบ้านเองมองว่าการจัดการภัยพิบัติเป็นเรื่องของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือไม่เกี่ยวข้องกับตนเอง กลุ่มจิตอาสาในพื้นที่ในการเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยน้ำท่วมในพื้นที่ การเสริมสร้างความรู้ ความสามารถ และความรับผิดชอบในการรับมือกับภัยพิบัติ และการจัดการแผนภัยพิบัติเพื่อเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติ จึงเป็นสิ่งสำคัญที่กลุ่มนี้จะเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนจัดการร่วมกับทุกภาคส่วน ในการแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับตนเองและชุมชนโดยเฉพาะในด้านการจัดการภัยพิบัติ

5) การฟื้นฟูอาชีพและเครื่องมือ: นอกจากการแจกถุงยังชีพแล้ว การออกแบบโมเดลแก๊จน อาชีพให้มีรายได้ตลอดทั้งปี สอดคล้องกับฤดูกาลและสภาพภูมิอากาศ เพื่อลดความเสี่ยงที่รายได้ จะหายไปในช่วงเกิดภัยธรรมชาติที่มีความจำเป็น และต้องมีอาสาสมัครลงพื้นที่ ซ่อมแซมเครื่องมือทำกิน



ภาพที่ 13 : ศูนย์บริการผู้ประสบภัยน้ำท่วมจังหวัดนราธิวาส ซ่อมจักรยานยนต์และเครื่องใช้ไฟฟ้า ที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส

6) **บทบาทมหาวิทยาลัย** นับเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการบริหารจัดการภัยพิบัติแบบองค์รวม ที่ผสมผสานองค์ความรู้ทางวิชาการกับเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ เพื่อเสริมสร้างให้ประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบางและครัวเรือนยากจน มีความพร้อมรับมือ ปรับตัว และลดผลกระทบจากภัยพิบัติได้อย่างยั่งยืน



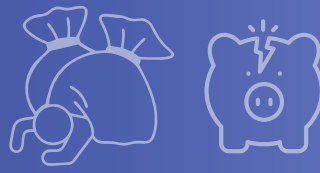
ภาพที่ 14 : บทบาทมหาวิทยาลัยการเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการจัดการงานภัยพิบัติ

7) การสร้างภูมิคุ้มกันทางการเงินและความยั่งยืน (Resilience) เพื่อเชื่อมโยงการจัดการภัยพิบัติกับการบริหารจัดการเงินเพื่อความยั่งยืน

- ความรู้ทางการเงิน (Financial Literacy) เพื่อให้ครัวเรือนยากจนรู้จักการจัดการบัญชี และมี เงินออมสำรองยามฉุกเฉินสำหรับภัยพิบัติ เพื่อลดการกู้หนี้ยืมสินหลังเกิดภัย
- กลไก "สวัสดิการเกื้อกูล" พัฒนาโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net) เพื่อให้ครัวเรือนเปราะบางเข้าถึงความช่วยเหลือได้ทันที โดยไม่ถูกทิ้งไว้ข้างหลัง



ภาพที่ 15 : การสร้างภูมิคุ้มกันทางการเงินและความยั่งยืน (Resilience)



หนี้ครัวเรือน: ปัจจัยกดดันคนจนสู่ความยากจนข้ามรุ่น

ในปี 2565-2566 ครัวเรือนไทยจำนวนมากต้องเผชิญภาวะหนี้สิน ซึ่งเป็นผลจากการมีรายได้แต่ละเดือนไม่สอดคล้องกับการใช้ชีวิตเพราะต้องแบกรับภาระรายจ่ายที่มีรายได้ไม่พอจ่ายทำให้ครัวเรือนมีเงินเหลือไม่เพียงพอสำหรับครอบคลุมค่าใช้จ่ายและขาดการเก็บออม

สำนักงานสถิติแห่งชาติระบุว่า รายได้เฉลี่ยครัวเรือนไทยปี 2566 ในช่วง 6 เดือนแรกอยู่ที่ 29,502 บาท ต่อเดือน ส่วนรายจ่ายอยู่ที่ 24,362 บาท เท่ากับว่ารายจ่ายคิดเป็นร้อยละ 83 ของรายได้ หากมีเงิน 100 บาท คนไทยมีค่าใช้จ่ายเท่ากับ 82.6 บาท มีเงินเหลือเพียง 17.4 บาท ต่อเดือน สำหรับภาพรวมหนี้ของครัวเรือนไทย ในปี 2566 ไตรมาสที่ 1 พบว่ามูลค่าหนี้สินครัวเรือนอยู่ที่ 12.9 ล้านล้านบาท และหากเทียบภาระหนี้ครัวเรือนของไทยกับอัตราความเจริญเติบโต หรือ GDP ในปี 2563 สัดส่วนหนี้ครัวเรือนของไทยอยู่ในระดับสูงที่สุดถึงร้อยละ 95 ซึ่งเป็นผลพวงมาจากการระบาดของโควิด-19 ที่ภาวะการณ์ปัญหายังไม่คลี่คลายตัว

ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยของครัวเรือนไทยในแต่ละเดือนแบ่งเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคสูงสุดถึง 21,262 บาท คิดเป็น 87.3% และส่วนที่เหลือเป็นค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับอุปโภคบริโภค อย่างเช่น เงินที่จ่ายภาษี ดอกเบี้ย ห่วย เบี้ยประกันอีก 3,100 บาท คิดเป็น 12% เป็นตัวเลขรวมของครัวเรือนไทยทั่วประเทศ



ที่มา: สํารวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2566

ภาพที่ 16 : หนี้สินเฉลี่ยของครัวเรือน จำแนกตามประเภทหนี้ ปี 2566 (6 เดือนแรก)

ขณะที่ ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจและธุรกิจ ธนาคารไทยพาณิชย์ (EIC) ได้ประเมินความเปราะบางทางเศรษฐกิจไทยในระดับครัวเรือนด้วย Machine Learning พบว่าครัวเรือนเปราะบางหรือครัวเรือนที่มีหนี้สูงเมื่อเทียบกับรายได้ และทรัพย์สินมีจำนวนถึง 2.1 ล้านครัวเรือน และประเมินว่าครัวเรือนเปราะบางที่มีหนี้จำนวนมากต้องใช้เวลาแก้ปัญหา 13 ปีโดยเฉลี่ย และอาจแก้ปัญหาได้ช้ากว่าปกติ ในภาวะการณ์ที่มีหนี้สูงนี้ ครัวเรือนเปราะบางมีข้อจำกัด 3 ข้อ คือ 1) การไม่มีเงินเหลือพอเก็บ ไม่พอใช้หนี้เก่า ต้องก่อหนี้ใหม่ 2) การเป็นครัวเรือนสูงอายุ คนทำงานเกษียณหรือใกล้เกษียณ มีระยะเวลาในการหารายได้เพิ่มก็ลดลง และ 3) การมีข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบครัวเรือนจำนวนมาก ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนได้ เพราะไม่เข้าหลักเกณฑ์ ทำให้ต้องไปพึ่งหนี้นอกระบบซึ่งมีดอกเบี้ยสูง

นอกจากนี้ รายงานการวิเคราะห์รายได้ในชนบท-โอกาสและความท้าทายของเกษตรกร “Rural Income Diagnostic-Challenges and Opportunities for Rural Farmers” ของธนาคารโลก (2565) ระบุว่าครัวเรือนเกษตรกรไทยมีแนวโน้มตกอยู่ในภาวะหนี้สินสูงถึงร้อยละ 70 รายงานฉบับนี้ชี้ว่ามีปัญหา สามประการที่ท้าทายการบริหาร จัดการเงินของครัวเรือนเกษตรกรไทย คือ ครัวเรือนเกษตรกรมีรายได้น้อย รายได้ไม่แน่นอนสูง และมีปัญหาสภาพคล่อง โดยร้อยละ 27 ของครัวเรือนมีรายได้รวมทั้งปีไม่พอรายจ่ายจำเป็น และอีกร้อยละ 42 มีรายได้เหลือจากการใช้จ่ายจำเป็นไม่พอชำระหนี้ และไม่พอลงทุนในการทำเกษตรรอบต่อไป รายได้ทั้งในและนอกภาคเกษตรมีความไม่แน่นอนสูง และมีความเสี่ยงเชิงระบบที่อาจบริหารจัดการได้ยาก เช่น ภัยพิบัติและราคาสินค้าที่ผันผวน ซึ่งโดยเฉลี่ยเกิดขึ้นทุก ๆ 3 ปี และอาจเกิดบ่อยและรุนแรงขึ้นจากภาวะโลกร้อนและความไม่แน่นอนที่สูงขึ้นในอนาคต

หนี้ครัวเรือน-ปัญหาเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจไทย

หนี้ครัวเรือนสูงและเรื้อรังเป็นปัญหาที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจับตามาโดยตลอดในช่วงที่ผ่านมา เพราะหนี้ครัวเรือนของไทยโตเร็วกว่าการพัฒนาเศรษฐกิจ ทำให้หนี้ครัวเรือนมีสัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) อยู่ในระดับสูงที่สุดเมื่อเทียบกับประเทศที่มีรายได้ต่อหัวใกล้เคียงกัน ทั้งยังสูงกว่าเมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศที่มีรายได้และความมั่งคั่งสูงกว่า

บทวิเคราะห์ของธนาคารธนชาติ TTB Analytics ประเมินว่าหนี้ครัวเรือนไทยเมื่อสิ้นปี 2567 จะอยู่ที่ร้อยละ 91 ต่อจีดีพี หรือราว 16.9 ล้านล้านบาท แม้ชะลอลงแต่ยังเปราะบางจากหลายปัจจัย ได้แก่ (1) เศรษฐกิจและรายได้ฟื้นตัวช้า โดยเฉพาะธุรกิจขนาดเล็กและแรงงานกว่าร้อยละ 71 ที่ยังต้องกู้เสริมสภาพคล่อง (2) ต้นทุนการกู้ยืมสูงขึ้นจากนโยบายการเงิน ส่งผลต่อความสามารถชำระหนี้ (3) พฤติกรรมก่อนนี้ที่ขาดวินัย หนี้เพื่อบริโภคสูงถึง 1 ใน 3 ของหนี้ทั้งหมด (4) การขยายตัวของหนี้ที่ไม่สร้างรายได้และหนี้นอกระบบเพิ่มขึ้น ทำให้ติดกับดักหนี้ และ (5) รายได้ฐานรากฟื้นตัวไม่ทั่วถึง จึงต้องเร่งแก้ปัญหาหนี้้อย่างยั่งยืน โดยยกระดับมาตรฐานสินเชื่อ การให้กู้ที่เป็นธรรม (Responsible Lending) และคิดดอกเบี้ยตามความเสี่ยง (Risk-Based Pricing) เพื่อเสริมวินัยทางการเงินและเพิ่มโอกาสเข้าถึงแหล่งทุนอย่างเหมาะสม



ภาพที่ 17 : แบบแผนความสัมพันธ์โครงสร้างเศรษฐกิจครัวเรือน-หนี้ครัวเรือน

หนี้ครัวเรือนจุดเปราะบางความยากจนข้ามรุ่น

รายงานสถานการณ์ความยากจนในพื้นที่วิจัย 20 จังหวัดมีความสอดคล้องกับข้อมูลจากหลายองค์กรดังกล่าวข้างต้น กล่าวคือ **ร้อยละ 71 ของครัวเรือนยากจนต้องอยู่ในภาระหนี้สิน** ซึ่งเป็นหนี้สินที่ทั้งก่อให้เกิดรายได้และไม่ก่อให้เกิดรายได้ แตกต่างกันไปตามบริบทของครัวเรือน โดยมีมูลเหตุของการเป็นหนี้มาจากหลายปัจจัย

- มีรายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย จึงกู้ยืมเพื่อใช้จ่ายอุปโภค-บริโภคในชีวิตประจำวัน ทำให้เกิดภาวะหนี้สินสะสม
- รายได้ครัวเรือนยากจนกลุ่มอยู่ลำบากและอยู่ยากบางส่วนมาจากสวัสดิการรัฐ ทั้งบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เบี้ยผู้สูงอายุ และเบี้ยคนพิการ ซึ่งรวมแล้วยังไม่เพียงพอค่าใช้จ่ายดำรงชีพในครัวเรือนเนื่องจากมีสมาชิกหลายคน
- กู้ยืมเพื่อลงทุนในการผลิตทางเกษตรกรรม หรือในอาชีพเสริม ที่มีความเสี่ยงหรือผลตอบแทนต่ำ จนอาจไม่สามารถคืนเงินกู้ได้ตามกำหนดของแหล่งเงินกู้ จนกลายเป็นภาระหนี้ผูกพัน
- ขาดทักษะและความรู้ด้านการเงิน (Financial Literacy) การใช้จ่ายเกินตัว ขาดการวางแผนรายรับรายจ่าย และไม่มีระบบออมที่ยั่งยืน
- รายได้ไม่มั่นคง จากการเป็นแรงงานนอกระบบ ขาดความต่อเนื่องในการจ้างงาน
- ทักษะแรงงานต่ำ (Low Skill) ทำให้มีทางเลือกในการประกอบอาชีพน้อย หรือได้รับค่าจ้างที่ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ
- ไม่มีที่ดินทำกิน ขนาดถือครองที่ดินทำกินมีขนาดเล็ก หรือขาดความสมบูรณ์ส่งผลให้ผลิตต่ำ และรายได้ไม่สม่ำเสมอ
- พื้นที่ทำกิน อยู่ในพื้นที่ภัยพิบัติทำให้ระบบการผลิตเสียหาย และมีต้นทุนในการผลิตมากกว่าพื้นที่อื่น ๆ
- พื้นที่ทำกินอยู่นอกเขตชลประทาน (Non- Irrigated Area) ปริมาณน้ำเพื่อการเกษตรไม่เพียงพอ จึงต้องพึ่งพาน้ำฝนเป็นหลัก (Rainfed Area) และมีผลผลิตต่ำ
- ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งสินเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพที่มีเงื่อนไขเข้มงวด ไม่เอื้อต่อครัวเรือนยากจนที่มักขาดหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้
- ที่พักอาศัยอยู่ในพื้นที่ภัยพิบัติ ทำให้มีค่าใช้จ่ายในการดูแล ปรับปรุง และซ่อมแซมบ้าน
- ค่าใช้จ่ายสืบเนื่องในการรักษาพยาบาล เช่น ค่าเดินทาง ค่ายานอกบัญชีที่ไม่สามารถเบิกได้ และอุปกรณ์ทางการแพทย์ เป็นต้น
- กู้ยืมเพื่อการศึกษาของบุตรหลาน แต่ไม่มีงานทำหรือประกอบอาชีพหลังจบการศึกษา ขาดรายได้ส่งคืนเงินกู้ จนตกเป็นภาระของครัวเรือน

สำหรับแหล่งเงินกู้ของครัวเรือนยากจน แหล่งเงินกู้ในระบบจะเป็นสถาบันการเงินของรัฐ ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) บางพื้นที่พบว่า กว่าร้อยละ 70 ของครัวเรือนยากจนที่ตกอยู่ในภาระหนี้สินกับ ธกส. ระหว่าง 50,000-20,000 บาท ครัวเรือนยากจนเหล่านี้มักจะชำระหนี้ ธกส. แบบส่งดอกเบี้ยยรายปี ไม่มีความสามารถส่งเงินต้นได้ ทำให้บางครัวเรือนเป็นหนี้ผูกพันนานกว่า 20 ปี โดยขาดการตั้งเป้าหมายและวางแผนในการชำระหนี้ให้สามารถปลดภาระหนี้ได้ จึงเป็นการส่งต่อหนี้สินมายังรุ่นลูก เป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ชี้ให้เห็นว่า ครัวเรือนยากจนของไทยส่วนใหญ่อยู่ในกลุ่มครัวเรือนที่ประกอบอาชีพในภาคกับเกษตรกรรมเป็นหลัก ส่วนแหล่งเงินกู้ในระบบรองลงมาก็จะเป็นธนาคารออมสิน สหกรณ์การเกษตร กองทุนหมู่บ้าน และกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) เป็นต้น

ส่วนแหล่งเงินกู้นอกระบบ จะมีตั้งแต่การกู้จากไฟแนนซ์ สินเชื่อบัตรเครดิต นายทุนเงินกู้ในพื้นที่ ร้านค้าท้องถิ่น เงินกูยรายวันจากเจ้าหนี้ในชุมชนหรือเพื่อนบ้าน ซึ่งมักมีอัตราดอกเบี้ยสูงระหว่างร้อยละ 10-15 หรือในบางกรณีอาจสูงถึงร้อยละ 20 ในการชำระคืนกับเจ้าหนี้ส่วนใหญ่จะต้องจ่ายเป็นรายเดือน แต่เจ้าหนี้บางรายจะต้องจ่ายเป็นรายวันพร้อมดอกเบี้ย เพื่อให้มีเงินเป็นค่าใช้จ่ายหรือเงินทุนหมุนเวียนในการค้าขายขนาดเล็ก

เมื่อพิจารณาความสามารถในการชำระหนี้ของครัวเรือนยากจน พบว่าส่วนใหญ่ยังไม่สามารถชำระหนี้ได้ กล่าวคือ ครัวเรือนที่มีสมาชิกในครัวเรือนอยู่ในภาวะพึ่งพิงจำนวนมากทั้งผู้สูงอายุ คนพิการและเด็กจะดำรงชีวิตด้วยสวัสดิการของรัฐ ขณะที่สมาชิกครัวเรือนเพียงจำนวนน้อยที่เป็นผู้ทำงานสร้างรายได้เพื่อหล่อเลี้ยงเศรษฐกิจครัวเรือน จึงมีความสามารถในการชำระหนี้ต่ำ หากไม่มี ลูกหลานต้องช่วยชำระหนี้ ครัวเรือนที่มีสภาพหนี้ซ้ำซ้อนจากหลายแหล่งเงินกู้ทั้งในระบบและนอกระบบมักจะเลือกชำระหนี้แหล่งเงินกู้นอกระบบก่อนเพราะมีอัตราดอกเบี้ยสูง ภาวะหนี้สินจึงส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตที่ตกต่ำและขาดโอกาสในการพัฒนาของครัวเรือนยากจน

ภาวะหนี้สินคนจนภาพสะท้อนความเปราะบางของครัวเรือนไทย

นอกจากการขับเคลื่อนปฏิบัติการแก้หนี้ในครัวเรือนยากจนผ่านโจทย์วิจัยในพื้นที่ 20 จังหวัด เป้าหมายร่วมกับเครือข่ายมหาวิทยาลัยแล้ว หน่วยบริหารจัดการทุนด้านการพัฒนาพื้นที่ ยังได้สนับสนุนงานวิจัยในการออกแบบนวัตกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาเชิงพฤติกรรมและยกระดับความรู้ทางการเงิน (Financial Literacy) โดยตรง เพื่อมุ่งเน้นการสร้างความรู้ความเข้าใจให้กลุ่มเป้าหมายที่มีการศึกษาจำกัดหรือผู้สูงอายุได้ดี เปลี่ยนจากการ “สอนให้รู้” ไปสู่การสร้างกระบวนการให้ “ลงมือทำ” ด้วยตนเอง ผ่านการตั้งเป้าหมายของสมาชิก/ผู้เข้าร่วมศึกษาแต่ละคนในสมุดบันทึกส่วนตัว ซึ่งจะนำไปสู่การเกิดทักษะการจัดการเงินที่เหมาะสมกับครัวเรือนของตนต่อไป

การวิจัยนี้เป็นการจัดการเรียนรู้ร่วมกับกลุ่มวิสาหกิจเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากในพื้นที่ 6 จังหวัดที่สะท้อนถึงความหลากหลายของบริบทในพื้นที่วิจัย ได้แก่ กลุ่มแปรรูปสมุนไพร (ลำปาง), กลุ่มเกษตรทฤษฎีใหม่ (ชัยนาท), กลุ่มนาปรังมูลค่าสูง (สกลนคร), กลุ่มปลูกผักอินทรีย์ (ศรีสะเกษ, สุรินทร์) และกลุ่มประมงพื้นบ้าน (ปัตตานี) ซึ่งจังหวัดเหล่านี้สมาชิกครัวเรือนมีรายได้ต่อปีไม่เกิน 2,802 บาทต่อคนต่อเดือน หรือเพียง 33,624 บาทต่อคนต่อปีเท่านั้น (กระทรวงการคลัง, 2565) และยังมีศักยภาพของทุนในการดำรงชีพ ทั้งในมิติทุนมนุษย์ ทุนเศรษฐกิจอยู่ในระดับต่ำ รวมทั้งมีข้อมูลโครงสร้างเศรษฐกิจครัวเรือน (รายได้-รายจ่าย-การมีงานทำ-รายได้ส่งกลับ) ที่ทำให้เห็นถึงภาวะไม่สมดุลตามที่ระบุไว้ในระบบข้อมูลครัวเรือนยากจนระดับจังหวัด (PPPConnex) โดยมีกลุ่มเป้าหมายในการวิจัยจำนวน 600 ครัวเรือน เพื่อให้สามารถเชื่อมโยงการจัดการการเงินของครัวเรือนสมาชิกของกลุ่มเข้ากับการพัฒนาอาชีพผ่านกระบวนการดำเนินการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research)

งานวิจัยมีข้อค้นพบที่แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของครัวเรือนยากจนที่สำคัญหลายประการ ดังนี้

● ข้อมูลเชิงเปรียบเทียบเศรษฐกิจของครัวเรือนระหว่างครัวเรือนที่มีหนี้และไม่มีหนี้

ด้านรายได้ พบว่า ครัวเรือนที่มีหนี้ มีรายได้ครัวเรือนเฉลี่ยต่อเดือนและรายจ่ายครัวเรือนเฉลี่ยต่อเดือนสูงกว่าครัวเรือนที่ไม่มีหนี้ และเงินสวัสดิการของครัวเรือนที่มีหนี้ที่ได้รับจากรัฐเฉลี่ยต่อเดือนและเงินออมของครัวเรือนเฉลี่ยต่อเดือนต่ำกว่าครัวเรือนที่ไม่มีหนี้

ด้านรายจ่าย พบว่า ครัวเรือนที่มีหนี้มีสัดส่วนรายจ่ายต่อรายได้สูงกว่าครัวเรือนที่ไม่มีหนี้ ครัวเรือนที่มีหนี้มีสัดส่วนเงินสวัสดิการที่ได้รับต่อรายได้ต่ำกว่าครัวเรือนที่ไม่มีหนี้ และครัวเรือนที่มีหนี้มีสัดส่วนเงินออมต่อรายได้ต่ำกว่าครัวเรือนที่ไม่มีหนี้

ด้านโครงสร้างครัวเรือน ครัวเรือนที่เป็นหนี้ มีขนาดครัวเรือนและอายุหัวหน้าครัวเรือนที่เฉลี่ยมากกว่าครัวเรือนที่ไม่มีหนี้ ทำให้เกิดความเสี่ยงในด้านอายุในการทำงานเพื่อสร้างรายได้น้อยลงจึงทำให้ มีการชำระหนี้เพียงบางส่วน หรือไม่มีการชำระหนี้ต่อเนื่อง มีหนี้พอกพูนจนไม่มีความสามารถในการชำระหนี้ได้

ด้านวัตถุประสงค์ในการกู้ (การก่อหนี้) หนี้ครัวเรือนส่วนใหญ่มาจากการกู้เพื่อประกอบอาชีพ (ร้อยละ 53) ซึ่งถือว่า เป็น "หนี้ดี" เพราะสามารถสร้างรายได้และเสริมสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ แต่ก็มีความเสี่ยงสูงในกลุ่มเกษตรกรกู้ไปลงทุนด้วยการพึ่งพาผลผลิตทางการเกษตรที่มีความไม่แน่นอนทั้งด้านผลผลิตภาพ (Productivity) และราคา และภาวะหนี้ที่สูงจนเกินระดับความสามารถในการชำระ หรือการสร้างมูลหนี้เพิ่ม นอกจากนี้ การมีหนี้ครัวเรือนระดับสูงหรือรายจ่ายและภาระหนี้ที่ไม่สมดุลยัง ทำให้ครัวเรือนขาดการออมเพื่อการลงทุนหรือการรองรับค่าใช้จ่ายฉุกเฉินต่าง ๆ ส่งผลต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของชุมชนโดยรวมในที่สุด

- **มิติสุขภาพทางการเงินและพฤติกรรมการออมของครัวเรือน** แม้ว่าครัวเรือนส่วนใหญ่ (ร้อยละ 60) จะมีสุขภาพการเงินด้านการจัดการรายจ่ายอยู่ในเกณฑ์ดีมาก แต่สุขภาพด้านการออมกลับอยู่ในเกณฑ์เปราะบางสูงถึงร้อยละ 88 โดยร้อยละ 78 มีเงินออมค่อนข้างต่ำ คืออยู่ในช่วง 0 - 500 บาทต่อเดือนเท่านั้น ดังนั้น ปัญหาหลักของครัวเรือนจึงไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการใช้จ่ายเกินตัว หรือมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย แต่เป็นความสามารถในการออมที่ต่ำมาก ซึ่งทำให้ครัวเรือนขาดกันชนทางการเงิน (Financial Buffer) นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบระหว่างครัวเรือนที่มีหนี้และไม่มีหนี้ พบว่าครัวเรือนที่มีหนี้แม้จะมีรายได้เฉลี่ยสูงกว่า แต่กลับมีเงินออมเฉลี่ยต่ำกว่า ซึ่งสะท้อนถึงปัญหาการบริหารจัดการกระแสเงินสดของครัวเรือน และจากรายงานสถานการณ์ความยากจนยังระบุว่าร้อยละ 84 ของครัวเรือนยากจนไม่มีการออมเนื่องจาก รายได้ส่วนใหญ่ได้นำไปใช้จ่ายในการอุปโภค บริโภคประจำวัน การศึกษาบุตรหลาน หรือเก็บไว้สำหรับการผลิตในปีต่อไป อย่างไรก็ตาม มีข้อค้นพบว่าคนจนส่วนใหญ่มีการออมในรูปแบบอื่นๆ เช่น กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ กลุ่มร้านค้าชุมชน กลุ่มวิสาหกิจชุมชน กองทุนสวัสดิการชุมชน กลุ่มฌาปนกิจชุมชน กองทุนหมู่บ้าน ระบบฌาปนกิจ ธกส. (ที่เป็นเงื่อนไขการกู้เงิน) หรือ กองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) เป็นต้น

- **มิติเชิงโครงสร้างที่ส่งผลต่อการเป็นหนี้** พบว่าปัจจัยเชิงโครงสร้างมีอิทธิพลต่อการเป็นหนี้อย่างมีนัยสำคัญ โดยครัวเรือนที่หัวหน้าครัวเรือนประกอบอาชีพเกษตรกรรมมีแนวโน้มที่จะมีหนี้สินสูงกว่ากลุ่มอาชีพอื่นอย่างชัดเจน ในขณะที่เงินสวัสดิการจากรัฐเป็นปัจจัยที่ช่วยลดภาระหนี้ของครัวเรือนได้เช่นกัน สอดคล้องกับข้อมูลจากการวิจัยของหน่วยบริหารจัดการทุนด้านการพัฒนาพื้นที่ ที่พบว่า หนี้ครัวเรือนส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 53 เป็นการกู้ยืมเพื่อประกอบอาชีพ ผลการวิเคราะห์นี้ เน้นย้ำให้เห็นว่าปัญหาหนี้ครัวเรือนมิใช่เป็นเพียงปัญหาพฤติกรรมส่วนบุคคลแต่ยังรากลึกในปัญหาเชิงโครงสร้างที่ผูกโยงกับความไม่แน่นอนของรายได้ในกลุ่มอาชีพที่มีความเสี่ยงและเปราะบางสูง
- **มิติเชิงพฤติกรรมที่ส่งผลต่อการเป็นหนี้** พบว่า ความรอบรู้ทางการเงิน (Financial Literacy) ของกลุ่มครัวเรือนที่มีหนี้และไม่มีหนี้แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ ครัวเรือนที่มีระดับความรู้ทางการเงินต่ำมีแนวโน้มที่จะเป็นหนี้สูงกว่าอย่างชัดเจน ข้อค้นพบนี้เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ชัดเจนซึ่งชี้ชัดว่า การขาดความรู้ทางการเงินเป็นหนึ่งในปัจจัยเสี่ยงสำคัญที่นำไปสู่การเป็นหนี้ ระดับความรู้ทางการเงินที่ต่ำมีความสัมพันธ์กับการเกิดปัญหาหนี้สินที่สูงขึ้น

เมื่อวิเคราะห์สถานะทางเศรษฐกิจครัวเรือนเป้าหมาย เป็นการฉายภาพความเปราะบางของครัวเรือนไทยในภาพรวม โดยอ้างอิงข้อมูลจากหลายแหล่งเพื่อยืนยันความรุนแรงของปัญหาหนี้ครัวเรือน ดังนี้

- **ความเปราะบางเชิงโครงสร้าง:** ครัวเรือนเปราะบาง (มีหนี้สูงเมื่อเทียบกับรายได้) มีข้อจำกัดสำคัญ 3 ประการ คือ 1) ไม่มีเงินออม ต้องก่อหนี้ใหม่เพื่อใช้หนี้เก่า 2) เป็นครัวเรือนสูงอายุ ทำให้มีระยะเวลาในการหารายได้จำกัด และ 3) มีข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งทุนในระบบ ทำให้ต้องพึ่งพาหนี้นอกระบบที่มีดอกเบี้ยสูง
- **โครงสร้างหนี้สิน:** หนี้สินส่วนใหญ่ของครัวเรือนไทยถูกใช้ไปเพื่อการบริโภคและที่อยู่อาศัย ร้อยละ 77.70 ในขณะที่หนี้เพื่อการลงทุน (การเกษตรและธุรกิจ) มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 22 ซึ่งสะท้อนถึงการก่อหนี้ที่ไม่สร้างรายได้เป็นส่วนใหญ่
- **ความท้าทายของครัวเรือนเกษตรกร:** ครัวเรือนที่ประกอบอาชีพหลักในภาคการเกษตรกรรมมีแนวโน้มที่จะมีหนี้สินสูงถึงร้อยละ 70 โดยเผชิญปัญหาหลักคือ รายได้น้อยและไม่แน่นอน ทำให้ร้อยละ 42 ของครัวเรือนกลุ่มนี้มีรายได้เหลือที่จะชำระหนี้หรือลงทุนในรอบการผลิตต่อไป

หนี้สินครัวเรือนและการส่งต่อความยากจนข้ามรุ่น

- กลไกการส่งผ่านความยากจนข้ามรุ่นผ่านภาระหนี้สิน โดยหนี้สินไม่ได้เป็นเพียงปัญหาทางการเงินแต่เป็นปัจจัย “ขัดขวาง” การสร้างอนาคตคนรุ่นลูกผ่านกลไก
 - 1) การลงทุนในทุนมนุษย์ต่ำ (Underinvestment in Human Capital) กล่าวคือเมื่อครัวเรือนมีภาระหนี้สินสูง รายได้มักจะถูกนำไปชำระหนี้จ่ายดอกเบี้ย ทำให้ค่าใช้จ่ายสำหรับการศึกษาและสุขภาพของลูกหลานลดลง จึงทำให้ขาดโอกาสในการพัฒนาทักษะที่จำเป็นต่อการเลื่อนระดับทางสังคม (Social Mobility)
 - 2) การกีดกันร่อนทุนกายภาพและทุนการเงิน รายได้ของครัวเรือนเกิดขึ้น แทนที่จะถูกเปลี่ยนเป็นสินทรัพย์ (เป็นที่ดินหรือปัจจัยทางการผลิต) เพื่อเป็นฐานในการผลิตสำหรับคนรุ่นถัดไป แต่คนจนต้อง “กีดกันทุน” โดยขายสินทรัพย์หรือจำนองเมื่อต้องชำระหนี้ ทำให้รุ่นลูกเริ่มต้นชีวิตจากการ “ติดลบ” ไม่มี “แต้มต่อ” ทางทรัพยากร
 - 3) ทุนทางสังคมถดถอย ภาระหนี้ โดยเฉพาะหนี้ในระบบทำให้เกิดความไว้วางใจต่อครัวเรือนลดลง เกิดความขัดแย้งในชุมชน ทำให้ครัวเรือนเข้าร่วมกิจกรรมชุมชน หรือการรวมกลุ่มเพื่อการต่อรองทางเศรษฐกิจทำได้ยากขึ้น
 - 4) การหยุดนิ่งทางสถานะทางสังคม หนี้สินในพื้นที่ 20 จังหวัด ส่วนใหญ่เป็นหนี้เพื่อความอยู่รอด (Survival Debt) ไม่ใช่หนี้เพื่อสร้างรายได้ ทำให้เกิดการหยุดนิ่งทางชนชั้น

กล่าวโดยสรุป ภาระหนี้สินครัวเรือนจึงไม่ใช่เพียงภาระทางการเงินเท่านั้น แต่ยังสะท้อนถึงปัญหาเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม ที่เชื่อมโยงกับรายได้ การเข้าถึงแหล่งทุน และความรู้ด้านการจัดการเงินของประชาชน โดยเฉพาะในเกษตรกรรายย่อยและผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้ประจำ ส่งผลให้ครัวเรือนจำนวนมากต้องหมุนเวียนหนี้หรือกู้ยืมซ้ำซ้อนไม่สิ้นสุด จนเกิดภาระหนี้ผูกพันจนยากที่จะหาทางแก้ไขหรือปลดหนี้ได้ ขาดสภาพคล่องของกระแสเงินหมุนเวียน และมีความเปราะบางทางเศรษฐกิจครัวเรือน และเป็นมูลหนี้ที่ส่งต่อจากคนรุ่นต่อรุ่น ดังผลจากการศึกษาวิจัยการความจน โดยเฉพาะในกลุ่มครัวเรือนอยู่ลำบากและอยู่ยาก ที่ไม่มีความเป็นไปได้ในการชำระหนี้ได้เลย ในลักษณะ “รอเงินที่ได้หลังจากที่ตนเสียชีวิตมาชำระหนี้” แสดงถึงการขาดเป้าหมายและแผนในการชำระหนี้อย่างสิ้นเชิง สมาชิกครัวเรือนในรุ่นต่อมาจึงต้องกู้หนี้เพิ่ม เพราะไม่มีทุนเดิมเงินออมจากคนรุ่นก่อนมาใช้จ่าย การลงทุนประกอบอาชีพ ลักษณะของภาระหนี้สินจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ผูกพันกันมา จนกลายเป็นครัวเรือนที่มีลักษณะของการส่งต่อ “ความจนข้ามรุ่น” ในที่สุด

ข้อเสนอเชิงนโยบาย

การจัดการหนี้ครัวเรือนอย่างยั่งยืนจำเป็นต้องอาศัยแนวทางแบบองค์รวม (Holistic Approach) และมีความหลากหลายมิติและหลายระดับ โดยบูรณาการทั้งการจัดการรายรับ-รายจ่ายของครัวเรือน การส่งเสริมอาชีพ และการสร้างความรอบรู้ผ่านเครื่องมือที่เหมาะสมกับบริบทของกลุ่มเป้าหมาย จึงมีข้อเสนอแนะจากการวิจัย ดังนี้

- 1) มอบหมายหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันการเงิน หรือองค์กรที่มีบทบาทเกี่ยวข้องโดยตรง อาทิ สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ฯลฯ ให้มีบทบาทสนับสนุนการสร้างภูมิคุ้มกันการเงิน โดยการให้ความรู้ทางการเงิน (Financial Literacy) ที่เชื่อมโยงกับพฤติกรรมทางการเงินของประชาชน จนมีทักษะที่นำไปจัดทำแผนการบริหารจัดการด้านการเงินสำหรับครัวเรือน ทั้งนี้ควรมุ่งเน้นในกลุ่มครัวเรือนที่มีข้อมูลชี้ชัดว่าเป็นกลุ่มเสี่ยงที่จะไม่สามารถจัดการหนี้สินด้วยตนเองและมีลักษณะการเป็นภาระหนี้ผูกพัน จนมีเป้าหมายและแผนการชำระหนี้อย่างชัดเจนและตัดวงจรหนี้ได้จริง
- 2) มีมาตรการเฉพาะ ในการให้ความช่วยเหลือ ครัวเรือนในกลุ่มที่มีมูลหนี้ (Source of Obligation) เกินเงื่อนไขการพักชำระหนี้ (800,000 บาท) ซึ่งควรมีระบบการให้ปรึกษาการติดตามแนะนำในรูปแบบโค้ชทางการเงิน (Financial Coaching) อย่างใกล้ชิด เพื่อให้สามารถจัดการหนี้ได้อย่างเป็นระบบ พร้อมกับส่งเสริมทางเลือกในการประกอบอาชีพที่มีความเป็นไปได้สูงในการสร้างรายได้และการออมควบคู่กันไป
- 3) มีการทบทวนเกี่ยวกับนโยบายด้านสวัสดิการ ในการช่วยเหลือสำหรับครัวเรือนยากจนในกลุ่มอยู่ลำบากหรืออยู่ยากที่มีภาระหนี้สูง เช่น บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ หรือโครงการพิเศษอื่น ๆ แต่ละรัฐบาล ดังกรณีโครงการคนละครึ่ง หากได้รับการพิจารณาและแสดงความมุ่งมั่นในการจัดการหนี้ ควรได้รับการช่วยเหลือในจำนวนที่สูงกว่าประชาชนทั่วไป เพื่อเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายครัวเรือนในระหว่างดำเนินการตามแผนจัดการหนี้
- 4) ควรมีการออกแบบและกำกับเชิงนโยบาย ให้หน่วยงาน/ สถาบันการเงินต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ไม่กระตุ้นหรือจูงใจให้ประชาชนสร้างหนี้เกินความจำเป็น และให้ความสำคัญกับการให้กู้สำหรับการลงทุนหรือสร้างผู้ประกอบการรุ่นใหม่ ๆ ที่ส่งผลต่อการหมุนเวียนและเติบโตในระดับเศรษฐกิจฐานราก โดยมีการประเมินความเป็นไปได้ และแผนการใช้เงินกู้



การจัดสวัสดิการรัฐ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและลดความเหลื่อมล้ำ

แนวคิด SLF มอง “สินทรัพย์ทุน (Assets)/ ทรัพยากร (Resources)” ที่กว้างกว่ามุมมองทางเศรษฐศาสตร์ที่จะมองเฉพาะโภคทรัพย์หรือทางวัตถุ และใช้เพียงเส้นวัดความยากจน (Poverty Line) เป็นเครื่องมือในการวัด นิยามความยากจนจึงถูกขยายความให้กว้างขึ้นจากมิติทางด้านรายได้เป็นความยากจนในหลายมิติ (Multi-dimensional Poverty Approach) เน้นคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา ซึ่งมีได้เป็นความสัมพันธ์แบบเส้นตรง จึงนำมาสู่การกำหนดนิยามคุณลักษณะ และระดับความยากจนเพื่อกำหนดเป้าหมายและร่วมมือกันออกแบบความช่วยเหลือที่เหมาะสมกับศักยภาพและสถานะความยากจนรายครัวเรือน รวมถึงสอดคล้องกับบริบทความยากจน (Poverty Profile) ของพื้นที่

จากนิยาม **ลักษณะของคนจน และระดับความยากจน 4 กลุ่ม** จากการครอบครองและเข้าถึงสินทรัพย์ทุน 5 ด้าน จากงานวิจัยระบุว่ากลุ่มอยู่ลำบากซึ่งมีจำนวนถึง 396,832 คน คิดเป็นร้อยละ 24 ของคนยากจนทั้งหมด เป็นกลุ่มคนจนที่สามารถดำรงชีวิตด้วยการ **“พึ่งพิง”** กล่าวคือเป็นกลุ่มที่มีความขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต ต้องนำเข้าสู่ระบบสวัสดิการโดยเร่งด่วน เป็นกลุ่มที่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยการพึ่งพิงทั้งจากสวัสดิการของรัฐและระบบสวัสดิการชุมชน ส่วนกลุ่มอยู่ยาก เป็นกลุ่มที่มีขนาดใหญ่ที่สุดจำนวน 968,445 คน คิดเป็นร้อยละ 58 ของคนยากจนทั้งหมด เป็นกลุ่มที่มีปัจจัยพื้นฐานที่เพียงพอสำหรับการดำรงชีวิตอยู่ในแต่ละวัน ซึ่งต้องเร่งจัดหาปัจจัยดำรงชีพ/ หรือยกระดับความสามารถในการจัดหาปัจจัยดำรงชีพของตนเองให้พออยู่ได้ เป็นกลุ่มคนจนกลุ่มใหญ่ที่สุดของชุมชน บางส่วนยังมีชีวิตความเป็นอยู่ใกล้เคียงกับกลุ่มยากจนแบบพึ่งพิง ดังนั้น คนจนกลุ่มอยู่ลำบากและกลุ่มอยู่ยาก บางส่วนสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยการพึ่งพิง ด้วยขาดแคลนสินทรัพย์ทุนต่าง ๆ หรือไม่มีเลย มีสินทรัพย์ทุนทุกด้านค่อนข้างต่ำ ทั้งในระดับปัจเจกบุคคล ครัวเรือน และชุมชน/สังคม ไม่ว่าจะเป็น การศึกษาต่ำ สุขภาพทรุดโทรม ไม่ได้ประกอบอาชีพ ได้รับสวัสดิการไม่ครบถ้วน ภาวะพึ่งพิงสูง ที่อยู่อาศัยทรุดโทรม ทำกิจกรรมการผลิตที่ให้ผลตอบแทนน้อยมาก ไม่มีที่ดินทำกิน ส่งผลให้ไม่มีรายได้ มีสมาชิกในครัวเรือนหลายคน มีสัดส่วนการพึ่งพิงสูงมาก ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากดิน น้ำ ป่า และเข้าไม่ถึงกลุ่มสวัสดิการในชุมชน อาศัยอยู่ในพื้นที่ชายขอบหรือเขตที่ไม่เจริญ

หรือพื้นที่ทุรกันดารแร้นแค้น ทรัพยากรหรือพื้นที่ประสบภัยพิบัติซ้ำซาก ทำให้กลายเป็นครัวเรือนที่อยู่ในภาวะที่เรียกว่ายากจนแบบเรื้อรัง (Always Poor/ Chronic poverty) และบางครัวเรือนมีแนวโน้มที่จะส่งความยากจนนี้ไปยังรุ่นต่อไป เพราะไม่มีศักยภาพพอที่จะช่วยเหลือตนเองได้ ขณะที่รายงานสถานการณ์ความยากจนระบุอีกว่า คนจนที่มีสิทธิได้รับสวัสดิการแต่ไม่สามารถเข้ารับสวัสดิการได้สูงถึงร้อยละ 41

จากข้อค้นพบด้วยกระบวนการวิจัยข้างต้น นำมาสู่การออกแบบการพัฒนาระบบส่งต่อความช่วยเหลือคนจนและครัวเรือนยากจนเพื่อให้ได้รับความช่วยเหลือเข้าสู่สวัสดิการตามมิติความยากจนอย่างเป็นระบบ เช่น ผู้ป่วยติดเตียง ช่อมแซมที่อยู่อาศัย ระบบสวัสดิการส่งไปสู่วมจ. ด้านที่อยู่อาศัยส่งไป พอช. ด้านการศึกษาส่งไป กสศ. ระบบการส่งต่อสู่แผนงาน / โครงการในระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และพัฒนาโมเดลแก้จนระดับพื้นที่แบบ Social Safety Net (SSN) สร้างขบวนการมีส่วนร่วมเอาคนจนเข้าไปอยู่ในโครงสร้างสังคมเพื่อได้รับความช่วยเหลือแบบกองทุน กองทุนระดับหมู่บ้าน ชุมชน หรือเชื่อมโยงกองทุนสวัสดิการชุมชนที่มีอยู่แล้วเข้าไปช่วยเหลือคนจน บทความนี้จึงมุ่งนำเสนอข้อค้นพบจากปฏิบัติการแก้จนในระดับพื้นที่เพื่อเสนอแนวปฏิบัติการขับเคลื่อนงานด้านสวัสดิการของไทยเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตคนจนและออกจากวัฏจักรความยากจน

สวัสดิการของประเทศไทย

รัฐไทยมีแนวโน้มและความพยายามที่จะพัฒนาระบบสวัสดิการให้เป็นไปตามแนวทาง **“รัฐสวัสดิการ หรือ welfare state”** โดยใช้รูปแบบ Particularist กล่าวคือเป็นระบบสวัสดิการที่รัฐจัดสรรให้กับประชาชนตามความต้องการแต่ละกลุ่มตามที่รัฐเห็นสมควร ซึ่งแต่ละกลุ่มจะได้รับสิทธิที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งรัฐมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างหลักประกันการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพแก่ประชาชน ช่วยแก้ปัญหาความไม่เท่าเทียม และลดความเหลื่อมล้ำของสังคม แต่ก็มียังคำถามว่าประชาชนทุกกลุ่มจะเข้าถึงสวัสดิการของรัฐได้จริงหรือ โดยเฉพาะในกลุ่มครัวเรือนยากจนของประเทศ เมื่อพิจารณาจากระบบสวัสดิการในประเทศไทยที่แยกตามกลุ่มประชากรกระจายอยู่ในหลายหน่วยงาน ซึ่งหากประชาชนผู้มีสิทธิได้รับสวัสดิการจะต้องเข้าไปสู่กระบวนการพิสูจน์ตัวตนกับหน่วยงานรัฐผู้เป็นเจ้าของสวัสดิการนั้น



ภาพที่ 18 : ระบบสวัสดิการของประเทศไทย

การขับเคลื่อนงานวิจัยด้วยกลยุทธ์การส่งต่อความช่วยเหลือของมหาวิทยาลัยพัฒนาพื้นที่ใน 20 จังหวัด ด้วยระบบคัดกรองและชี้เป้าครัวเรือนยากจนระดับพื้นที่ (Practical Poverty Provincial Connex : PPPConnex) และระบบสารสนเทศเพื่อการตัดสินใจ (Decision Support System : DSS) ที่สามารถวิเคราะห์ปัญหาและฐานทุนครัวเรือนยากจน ระดับความยากจนครัวเรือน ครอบคลุมทุนดำรงชีพ 5 มิติ ได้แก่ ทุนมนุษย์ ทุนเศรษฐกิจ ทุนธรรมชาติ ทุนกายภาพ และทุนสังคม เพื่อช่วยออกแบบกลยุทธ์การแก้ปัญหาได้อย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับสถานะความยากจนรายครัวเรือนแบบเรียลไทม์ (Real Time) เพื่อสร้างเป้าหมายร่วม ส่งต่อความช่วยเหลือ และสะท้อนผลลัพธ์กลับ (Feedback Loop) เข้ามาบริหารจัดการส่วนกลาง



ภาพที่ 19 : แสดงระบบคัดกรองและชี้เป้าครัวเรือนยากจนระดับพื้นที่ (PPPConnect)



ภาพที่ 20 : ระบบสารสนเทศสนับสนุนเพื่อการตัดสินใจ (Decision Support System : DSS)

การขับเคลื่อนงานวิจัยด้วยกลยุทธ์การส่งต่อความช่วยเหลือของมหาวิทยาลัยพัฒนาพื้นที่ใน 20 จังหวัดระหว่างปี 2564-2568 ได้เกิดความช่วยเหลือคนจนเข้าสู่สวัสดิการตามมติความยากจนแล้ว 173,528 ราย (ข้อมูล ณ วันที่ 1 ธันวาคม 2568)



ระบบส่งต่อและติดตามผลความช่วยเหลือ



ภาพที่ 21 : การส่งต่อความช่วยเหลือ

การส่งต่อความช่วยเหลือ:

มิติด้านความเป็นอยู่



ภายใต้โครงการธรรมรวมใจเพื่อผู้ยากไร้
โดยความเมตตาของ พระพรหมวชิรโมลี
วัดศาลาลอย พระอารามหลวง และ มรณ.สุรินทร์

คุณลุงตาบอด (จังหวัดสุรินทร์)



สมัยก่อนคุณลุงรับจ้างทำงานก่อสร้าง และติดเชื่อ
จากการขี้ตาทำให้ตาบอดตั้งแต่อายุ 30 ปี
และใช้ชีวิตอย่างยากลำบาก คุณลุงยังชีพจาก
เบี้ยคนพิการและทำไม้กวาดทางมะพร้าวขาย
ทางพื้นที่จึงขอความอนุเคราะห์ซ่อมบ้าน
ให้คุณลุง เนื่องจากบ้านชำรุดทรุดโทรมมาก
และหน้าฝน ฝนสาดเข้าในบ้าน ลุงจะต้องวิดน้ำ
ออกจากบ้าน อาจเกิดไฟช็อตได้



คุณตาไฟ (จังหวัดสุรินทร์)



ซ่อมแซมบ้านผู้ยากไร้ บ้านธรรมรวมใจ
เมตตาในหลวงพ่อพระครููปทุมสังฆการ
(หลวงพ่อสุพรรณ) รองเจ้าคณะจังหวัดสุรินทร์
และนายวสันต์ ชิงชนะ รองผู้ว่าราชการ
จังหวัดสุรินทร์ ให้แก่คุณตาไฟ ได้อยู่อาศัย
อย่างมีความสุขต่อไป



คุณลุงชูศักดิ์ (จังหวัดสุรินทร์)



คุณลุงชูศักดิ์ มีฐานะยากจน ตกเกณฑ์
ด้านที่อยู่อาศัย ตัวชี้วัดบ้านไม่มั่นคง
จึงได้รับความช่วยเหลือโดย
การสร้างบ้านให้ใหม่ ทำให้คุณลุง
มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น



นางปอด (จังหวัดสุรินทร์)



มอบบ้านธรรมรวมใจ เมตตาในแก่นางปอด จังหวัดสุรินทร์ โดย
เจ้าของบ้านและลูกสาวรู้สึกดีใจ
ที่ได้รับบ้านธรรมรวมใจ โดยตั้งปณิธาน
ว่าจะเป็นคนดีและช่วยเหลือสังคม
เท่าที่กำลังจะทำได้



คุณยายแก้ว (จังหวัดลำปาง)



- สภาพเดิมของที่อยู่อาศัย เสาบ้านจำนวน 3-4 ต้นผุ ปูนกะเทาะออกจนเห็นเหล็กเส้น / หลังคารั่วเกือบทั้งหมด เวลาฝนตกต้องนำ กาละมัง หม้อ ถังน้ำมารองน้ำฝน ผนังไม้ผุพัง เริ่มผุ พรุณ
- มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง ร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลแม่สุก ช่วยกันซ่อมแซม เสาที่ปูนที่ชำรุด/ มุงหลังคาด้วยกระเบื้อง ใหม่ทั้งหมด/ เปลี่ยนเป็นสังกะสี
- คุณยายซึ่งอาศัยเพียงลำพังในบ้านหลังนี้ ภายหลังที่สามีเสียชีวิต สามารถใช้ชีวิตอย่างมีคุณภาพ ความเสี่ยงต่อชีวิตและทรัพย์สินลดลงอย่างเห็นได้ชัด



คุณยายกลีบ (จังหวัดพัทลุง)

โดย กองทุนสวัสดิการชุมชน
เทศบาลตำบลบ้านนา



- สภาพเดิมของที่อยู่อาศัย ห้องสุขาเป็นโถ แบบนั่งยอง ไม่มีราวจับ ต้องลำบากคนอื่น พาเข้าห้องน้ำ
- กองทุนสวัสดิการชุมชนเทศบาลตำบลบ้านนา อำเภอศรีนครินทร์ จังหวัดพัทลุง ปรับปรุง ห้องสุขา และมีราวจับ
- คุณยายสามารถไปเข้าห้องน้ำได้ด้วยตนเอง



คุณภาพ (จังหวัดลำปาง)



- สภาพเดิมของที่อยู่อาศัย ส้วมที่ชำรุดทรุดโทรม โอนเอน ผนัง-ประตูส้วมชำรุดไม่สามารถปิดประตูได้อย่างมิดชิด ส้วมดังกล่าวนี้ใช้ร่วมกัน 3 บ้าน มีผู้หญิงและผู้สูงอายุด้วย เสี่ยงที่จะล้มทับ รวมถึงเป็นห้องน้ำแบบนั่งยองไม่ถูกสุขลักษณะมากนัก ตลอดจนอาจจะมีสัตว์เลื้อยคลาน เช่น งู ตะขาบ หรืออื่น ๆ เข้าไปซ่อนตัวอยู่ในห้องน้ำได้
- มรภ.ลำปาง ร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านอ้อน แกนนำชุมชน สร้างห้องน้ำที่มีทั้งที่อาบน้ำ และห้องส้วม มีราวจับสำหรับผู้สูงอายุ เดินสายไฟเพื่อแสงสว่างยามค่ำคืน
- ช่วยให้ความสะดวกสบาย และสุขอนามัยของชีวิตดีขึ้นกว่าเดิมมาก ครอบครัวทั้งสามบ้าน สามารถใช้ห้องน้ำได้อย่างปลอดภัย



คุณภาพสายหยุด (จังหวัดชัยนาท)



- สภาพเดิมของที่อยู่อาศัยอาศัยอยู่กับหลาน รายได้ไม่เพียงพอ ห้องน้ำพัง ไม่สามารถเข้าได้ต้องไปอาศัยห้องน้ำวัดที่อยู่ตรงข้ามกับบ้าน
- ได้รับงบประมาณสร้างห้องน้ำใหม่ให้เหมาะสมกับผู้สูงอายุ ดำเนินการโดยเทศบาลเมืองชัยนาท
- มีห้องน้ำใช้ที่บ้าน มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

การส่งต่อความช่วยเหลือ:

มิติด้านสุขภาพ



นางอุบล

(จังหวัดมุกดาหาร)

- เป็นผู้พิการติดเตียง เดินไม่ได้
- สถานะปัจจุบันหลังช่วยเหลือ: ได้ส่งต่อความช่วยเหลือไปยังโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลหนองสูงได้เข้ามาดูแลด้านสุขภาพขั้นพื้นฐานเยี่ยมบ้านผู้พิการอย่างสม่ำเสมอ ฝ้าระวังอาการเจ็บป่วยเรื้อรังหรือภาวะแทรกซ้อนและให้คำแนะนำด้านการดูแลสุขภาพการรับประทานยา การทำกายภาพบำบัดเบื้องต้น



นางเทวา

(จังหวัดมุกดาหาร)

- เป็นผู้พิการเคลื่อนไหวไปมาลำบาก เดินลำบาก พิกัดแต่กำเนิดเป็นโรคขาclub
- สถานะปัจจุบันหลังช่วยเหลือ: ได้ส่งต่อความช่วยเหลือไปยังสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดมุกดาหาร และเทศบาลตำบลมุกเพื่อให้นางเทวาสามารถเคลื่อนไหวเองได้ด้วยรถจักรยานสามล้อเข็นมือ



นางจำลอง (จังหวัดมุกดาหาร)

- หลานพิการ รายได้ไม่เพียงพอ ที่อยู่อาศัยไม่แข็งแรง บ้านไม่มีห้องน้ำ
- สถานะปัจจุบันหลังช่วยเหลือ: ได้ส่งต่อความช่วยเหลือไปยังโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพ ตำบลหนองสูงได้ เข้ามาดูแลด้านสุขภาพขั้นพื้นฐาน เยี่ยมบ้านผู้พิการอย่างสม่ำเสมอ



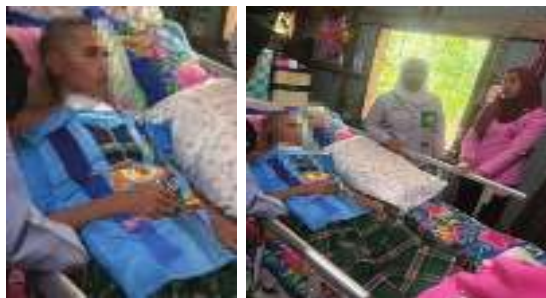
นายแบ็ง (จังหวัดปัตตานี)

- ผู้ป่วยพิการทางกาย เนื่องจากความพิการทางกาย เหตุเกิดจากประสบอุบัติเหตุทางรถยนต์ ปี 2556 และเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากความไม่สงบฯ เมื่อปี พ.ศ. 2567 เหตุระเบิดผู้ป่วยถูกสะเก็ดระเบิดที่ขา ได้รับการรักษาที่ รพ.ปัตตานี
- สถานะปัจจุบันหลังช่วยเหลือ: ได้รับการช่วยเหลือและการติดตามสุขภาพอย่างต่อเนื่องจาก รพ.สต. และ พมจ.ปัตตานี



นางมีเน๊ะ (จังหวัดปัตตานี)

- เป็นผู้ป่วยอายุติดเตียง เวียนศรีษะ ตาพร่ามัวทั้งสองข้าง ปวดข้อเข่า มีภาวะเสี่ยงความดันโลหิตสูง
- สถานะปัจจุบันหลังช่วยเหลือ: ได้ส่งต่อความช่วยเหลือไปยังได้รับการช่วยเหลือ และการติดตามสุขภาพอย่างต่อเนื่อง จาก รพ.สต. และ พมจ.ปัตตานี โดยมี เหล่ากาชาดจังหวัดปัตตานี, พมจ.ปัตตานี เป็นผู้รับผิดชอบ



นายยา (จังหวัดปัตตานี)

- เป็นผู้ป่วยแขนขวาอ่อนแรง ปากเบี้ยว
- สถานะปัจจุบันหลังช่วยเหลือ: ได้ส่งต่อความช่วยเหลือไปยังได้รับการช่วยเหลือ และการติดตามสุขภาพอย่างต่อเนื่อง จาก รพ.สต. และ พมจ.ปัตตานี





นางฝอย (จังหวัดพิษณุโลก)

- เป็นผู้ป่วยอาศัยอยู่คนเดียว ไม่ได้ประกอบอาชีพ เนื่องจากขาไม่มีแรง ขาโก่งทั้ง 2 ข้าง เคลื่อนไหวร่างกายภายในบ้านโดยใช้การถัดขา ไม่มีรถเข็น
- สถานะปัจจุบันหลังช่วยเหลือ: ได้ส่งต่อความช่วยเหลือไปยัง รพ.สต.วังนกแอ่น เข้ามาดูแลด้านสุขภาพขั้นพื้นฐาน และให้คำแนะนำด้านการดูแล รวมทั้งส่งข้อมูลไปยังหน่วยงานที่สามารถให้การสนับสนุนได้



นางวาส (จังหวัดอำนาจเจริญ)

- ผู้ป่วยเป็นซึมเศร้าระยะรุนแรง
- สถานะปัจจุบันหลังช่วยเหลือ: ได้รับการช่วยเหลือและการติดตามอย่างต่อเนื่องจาก รพ.สต. บ้านหนองสามสี



ต้า

(จังหวัดมุกดาหาร)

- **ด้านสถานะความยากจน** ครอบครัวมีความเปราะบางสูง ชดสันทัดทำกิน พึ่งพารายได้จากแหล่งเดียว คือคุณพ่อมีอาชีพช่างก่อสร้าง มีรายได้เฉลี่ยเดือนละ 7,000 บาท คุณแม่มีปัญหาสุขภาพ ไม่มีรายได้ ขาดโอกาสทางการศึกษา และพัฒนาทักษะอาชีพ
- **ด้านโอกาสทางการศึกษา** วชช.มุกดาหาร ได้ขอทุนการศึกษาจากกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) ทำให้ “ต้า” มีโอกาสเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรอนุปริญญา สาขาการจัดการโลจิสติกส์ ตลอดระยะเวลา 3 ปี พร้อมทั้งมีโอกาสรายได้เสริมระหว่างเรียน
- **ด้านความก้าวหน้าและการประกอบอาชีพ** ภายหลังสำเร็จการศึกษา ได้รับการบรรจุเป็น ผู้ช่วยผู้จัดการร้านสเวนเซ่นส์ สาขาโรบินสัน มุกดาหาร ส่งผลให้ครัวเรือนมีรายได้ประจำเพิ่มขึ้น และสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตครอบครัว



รัต

(จังหวัดมุกดาหาร)

- **ด้านสถานะความยากจน** ครอบครัวอยู่ในเกณฑ์ยากจน ขาดรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีพ น้องรัตอาศัยอยู่กับพ่อ ปู่ ย่า และน้องชาย 2 คน (พ่อแยกทางกับแม่)
- **ด้านโอกาสทางการศึกษา** วชช.มุกดาหารได้ส่งต่อความช่วยเหลือ จนได้รับทุนนวัตกรรมสายอาชีพชั้นสูง (กสศ.) เดิมตั้งใจจะไม่เรียนต่อหลังจบ ม.6 เนื่องจากครอบครัวยากจน แต่ได้รับทุน จึงสามารถศึกษาต่อที่วิทยาลัยชุมชนมุกดาหาร จากการได้รับทุนช่วยสนับสนุนค่าใช้จ่ายส่วนตัวและทำให้สามารถเก็บออมได้
- **ด้านความก้าวหน้าและการประกอบอาชีพ** น้องรัตทำงานพิเศษตั้งแต่ ม.5 – ม.6 ที่ร้านหมูกระทะริมโขง ได้วันละ 250 บาท ระหว่างเรียนในวิทยาลัยชุมชนทำงานร้านอาหารต่อเนื่องถึงดึก ส่งผลกระทบต่อการเรียน และประสบอุบัติเหตุรถล้มจนต้องหยุดงาน



วัน (จังหวัดมุกดาหาร)

- **ด้านสถานะความยากจน** ครอบครัววันประกอบด้วย พ่อ, แม่, น้องวัน และน้องสาว (มีอาการป่วยดาวน์ซินโดรม และโรคหัวใจ ต้องรักษาที่โรงพยาบาลทุกเดือน) พ่อทำงานรับจ้างทั่วไปตามฤดูกาล รายได้ประมาณ 3,000 บาทต่อเดือน น้องวันต้องเดินทางระยะทาง 30 กม. ไปกลับระหว่างบ้านและโรงเรียนเพื่อดูแลครอบครัว
- **ด้านโอกาสทางการศึกษา** ครอบครัวมีชื่อในรายการครัวเรือนยากจนของโครงการแก้ไขปัญหาคะยากจน และได้ส่งต่อความช่วยเหลือจนได้รับทุนนวัตกรรมสายอาชีพชั้นสูง จาก กสศ. เพื่อศึกษาต่อในสาขาการจัดการโลจิสติกส์ ที่วิทยาลัยชุมชนมุกดาหาร
- **ด้านความก้าวหน้าและการประกอบอาชีพ** ทำงานพาร์ทไทม์ในระหว่างเรียน รับเสิร์ฟอาหารในงานโต๊ะจีน ได้ค่าตอบแทน 300 บาทต่อครั้ง (ประมาณ 2 ครั้งต่อเดือน)



กิต (จังหวัดมุกดาหาร)

- **ด้านสถานะความยากจน** ครอบครัวของน้องกิตมีรายได้ไม่แน่นอนจากการซ่อมรถยนต์ น้องกิตต้องนำเงินเก็บจากทุนการศึกษามาช่วยครอบครัวในบางครั้ง เมื่อเกิดเหตุฉุกเฉิน
- **ด้านโอกาสทางการศึกษา** น้องกิตได้รับการส่งต่อความช่วยเหลือจากโครงการแก้ไขปัญหาคะยากจนแบบเบ็ดเสร็จของจังหวัดมุกดาหาร ซึ่งช่วยให้สามารถศึกษาต่อได้ และรับการสนับสนุนจากอาจารย์ในการคัดเลือกทุน และเข้าศึกษาต่อในสาขาการจัดการโลจิสติกส์
- **ด้านความก้าวหน้าและการประกอบอาชีพ** น้องกิตได้รับความรู้และทักษะที่สามารถนำไปใช้ในการประกอบอาชีพในอนาคต มีความฝันที่จะเรียนต่อในอนาคต แม้ไม่ตรงกับที่ตั้งใจตอนแรก คือ การเป็นครูโอกาสในการเรียนรู้จากการฝึกอบรมและการเรียนในสาขาใหม่ ๆ ช่วยเสริมทักษะในการทำงาน



สา (จังหวัดมุกดาหาร)

- **ด้านสถานะความยากจน** พ่อเสียชีวิต เหลือแม่และลูก 2 คน รายได้ไม่แน่นอนจากงานรับจ้างทั่วไป น้องสาทำงานพิเศษเสริมรายได้ เก็บออมใช้จ่ายฉุกเฉิน
- **ด้านโอกาสทางการศึกษา** ได้ส่งต่อความช่วยเหลือ จนได้รับทุนนวัตกรรมสายอาชีพชั้นสูง (กสศ.) ทุนการศึกษาช่วยสร้างโอกาสให้เรียนต่อในสาขาการจัดการโลจิสติกส์ โดยไม่ต้องกังวลเรื่องค่าใช้จ่ายมาก
- **ด้านความก้าวหน้าและการประกอบอาชีพ** น้องสาได้รับความรู้จากผู้เชี่ยวชาญและวิทยากร เช่น นายด่านศุลกากร มาให้ความรู้ด้านโลจิสติกส์และประเทศเพื่อนบ้าน วางแผนหางานทำที่มั่นคงเพื่อดูแลครอบครัว โดยอยากทำงานในจังหวัดมุกดาหารเพื่ออยู่ใกล้บ้านและดูแลแม่



เดะเสาะ (จังหวัดปัตตานี)

- **ด้านสถานะความยากจน** ครอบครัวไม่มีทุนสำหรับการเรียนต่อ
- **ด้านโอกาสทางการศึกษา** ได้ส่งต่อความช่วยเหลือ จึงได้ประสานอาจารย์คณะพยาบาลเพื่อมาแนะนำการศึกษาหลักสูตรผู้ช่วยพยาบาล น้องเดะเสาะจึงได้รับทุนการศึกษา (กสศ.) เพื่อศึกษาต่อในหลักสูตรผู้ช่วยพยาบาลระยะเวลา 1 ปี คณะพยาบาลศาสตร์ ม.อ.ปัตตานี

การส่งต่อความช่วยเหลือ:

มิติด้านรายได้



แม่มุกดา (จังหวัดมุกดาหาร)



- รายได้ไม่เพียงพอ มีอาชีพไม่มั่นคง ไม่มีที่ดินทำการเกษตร
- สถานะปัจจุบันหลังช่วยเหลือ: ได้ส่งต่อความช่วยเหลือเข้ารับการฝึกอบรมอาชีพ ภายใต้โมเดลหม่อนไหมแก้จน ทำให้มีความรู้ปลูกหม่อนเลี้ยงไหม ขยายรังไหม ทำให้มีรายได้และรายได้นั่นคงขึ้น



แม่สำรวย (จังหวัดมุกดาหาร)



- รายได้ไม่เพียงพอ มีอายุมากแล้ว
- สถานะปัจจุบันหลังช่วยเหลือ: ได้ส่งต่อความช่วยเหลือเข้ารับการฝึกอบรมอาชีพ ภายใต้โมเดลหม่อนไหมแก้จน ทำให้มีความรู้ปลูกหม่อนเลี้ยงไหม ขยายรังไหม ทอผ้าฝ้ายแกมไหม และทำผลิตภัณฑ์จากฝ้ายแกมไหม



แม่หลาด (จังหวัดมุกดาหาร)



- รายได้ไม่เพียงพอ มีอาชีพไม่มั่นคง ไม่มีที่ดินทำการเกษตร ที่อยู่อาศัยไม่แข็งแรงผูกพัน
- สถานะปัจจุบันหลังช่วยเหลือ: ได้ส่งต่อความช่วยเหลือเข้ารับการฝึกอบรมอาชีพ ภายใต้โมเดลหมอนไหม แก้วจนทำให้มีความรู้ปลูกหมอนเลี้ยงไหม ขยายรังไหม ทำให้มีอาชีพและรายได้เพิ่มขึ้น



ลุงคำ (จังหวัดลำปาง)



- พี่สาวพิการ มีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ ขาดรายได้เพื่อชำระค่าใช้จ่ายที่สำคัญ ในการดำเนินชีวิตประจำวัน มีภาระค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูครัวเรือน ต้องการรายได้เสริม และทักษะเพื่อต่อยอดการสร้างรายได้
- ได้เข้าร่วมการเพาะเห็ดเหื่อไผ่จำหน่าย ซึ่งเป็นนวัตกรรมของโครงการฯ มีรายได้ต่อเนื่องเพิ่มขึ้น รวมถึงสามารถสร้างแหล่งอาหารของครัวเรือน และการพัฒนาองค์ความรู้ดังกล่าวเป็นการเพิ่มทักษะการทำงานให้มีเพิ่มมากขึ้น



แม่วรรณนา (จังหวัดลำปาง)



- มีอาชีพทำสวนทำนา มีรายได้น้อย มีภาระค่าใช้จ่ายในครัวเรือนสูง มีหลายคนต้องดูแลมีค่าใช้จ่ายประจำ ค่าใช้จ่ายไม่พอใช้
- สถานะปัจจุบันหลังช่วยเหลือ: ได้เรียนรู้และได้รับการส่งเสริมใช้นวัตกรรมปุ๋ยหมักไบโกระถิน จึงเปลี่ยนแปลงแนวทางปลูกผักสวนครัวเพื่อจำหน่าย และเป็นการลดต้นทุนในครัวเรือน ซึ่งนวัตกรรมดังกล่าวส่งผลต่อผลิตที่มีประสิทธิภาพสูง ก่อเกิดรายได้เพิ่มเติม



แม่เพ็ญ (จังหวัดลำปาง)



- มีรายได้น้อย อาชีพแต่เดิมนั้นปลูกข้าวเป็นหลัก ต้องการรายได้เสริมเพื่อใช้จ่ายประจำวันในครัวเรือน มีภาระค่าใช้จ่ายสูง
- สถานะปัจจุบันหลังช่วยเหลือ: เรียนรู้และใช้นวัตกรรมปุ๋ยหมักไบโกระถิน ส่งผลให้มีผลผลิตทางการเกษตร ทั้งข้าว และผักสวนครัว มีผลผลิตสูงสามารถนำมาจำหน่ายสร้างรายได้เพิ่มมากขึ้น



ลุงวันชัย (จังหวัดกาฬสินธุ์)



- รายได้ไม่เพียงพอ มีอาชีพไม่มั่นคง ไม่มีที่ดินทำกิน
- สถานะปัจจุบันหลังช่วยเหลือ: ได้ส่งต่อความช่วยเหลือเข้ารับการฝึกอบรมอาชีพ ภายใต้โมเดลเพาะเห็ดฟาง ทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้น



ป้ายา และ ลุงภู (จังหวัดกาฬสินธุ์)



- ไม่มีรายได้ที่เพียงพอ ไม่มีอาชีพและที่ดินทำกิน
- สถานะปัจจุบันหลังช่วยเหลือ: ได้ส่งต่อความช่วยเหลือ นิคมสร้างตนเองลำปาว จังหวัดกาฬสินธุ์ จัดสรรที่ดินเพื่อปลูกมันสำปะหลัง จำนวน 3 ไร่

มิติด้านการเข้าถึงบริการภาครัฐ



น้องเต๋ย

(จังหวัดมุกดาหาร)

- บิดามารดาแยกทางกัน ย่าเลี้ยงดู และไม่ได้ส่งเงินมาให้ลูก น้องป่วยเป็นโรคมะเร็งลำไส้และไม่ได้รับสิทธิสวัสดิการของรัฐเนื่องจากการตาไปขึ้นขอสิทธิเงินเด็กแรกเกิด-อายุ 6 ปี เงินเลยเข้าบัญชีแม่ ย่ามีอายุมากแล้ว ไม่มีอาชีพ ไม่มีรายได้ ย่าเลยแจ้งทีมวิจัยเพื่อขอความช่วยเหลือ
- สถานะปัจจุบันหลังช่วยเหลือ: ได้ส่งต่อความช่วยเหลือให้น้องได้รับสิทธิสวัสดิการของรัฐ เนื่องจากการตาไปขึ้นขอสิทธิเงินเด็กแรกเกิด-อายุ 6 ปีแล้ว โดยทำการเปลี่ยนแปลงสิทธิให้น้องจากพื้นที่อาศัยของแม่มาเป็นพื้นที่อาศัยของย่า อยู่ในความดูแลของ พม.จ.มุกดาหาร แล้ว



นางคำทอง

(จังหวัดมุกดาหาร)

- ไม่มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐมีปัญหาเรื่องเอกสารไม่ครบถ้วน และไม่มีโทรศัพท์ลงทะเบียน รายได้ไม่เพียงพอ อาชีพไม่มั่นคง
- สถานะปัจจุบันหลังช่วยเหลือ: ได้ส่งต่อความช่วยเหลือติดต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และ อบต. ในการลงข้อมูลขอรับสิทธิเรียบร้อยแล้ว โดยมีการทำการปกครองอำเภอเมืองมุกดาหาร/ ทต.นาโสก เป็นผู้รับผิดชอบ





ยายรส (จังหวัดชัยนาท)

- ยายรสไม่มีอาชีพ ไม่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ รายได้มาจากเบี้ยผู้สูงอายุเพียงอย่างเดียว
- สถานะปัจจุบันหลังช่วยเหลือ: โครงการใช้กลไกผู้จัดการข้อมูลชุมชนทำให้ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และช่วยเหลือทะเบียนลดหย่อนค่าไฟออนไลน์ผ่านเว็บไซต์ (หากไม่ลงทะเบียนแม้ได้รับบัตรสวัสดิการ ก็ยังต้องเสียค่าไฟ)



ป้าตี (จังหวัดชัยนาท)

- อาศัยอยู่กันหลายคนผู้สูงอายุ และสุขภาพไม่ค่อยดีเป็นคนหาเลี้ยงชีพ และมีหลานสองคนที่กำลังเรียนทำให้รายได้ไม่พอกับรายจ่าย
- สถานะปัจจุบันหลังช่วยเหลือ: โครงการใช้กลไกผู้จัดการข้อมูลชุมชนทำให้ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ



ยายมูล (จังหวัดชัยนาท)

- อาศัยอยู่คนเดียว เดินเคลื่อนไหวไม่ได้ และไม่ได้รับบัตรผู้พิการ
- สถานะปัจจุบันหลังช่วยเหลือ: ส่งต่อข้อมูลได้กับเทศบาลเมืองชัยนาท และประสานกับศูนย์บริการสาธารณสุขเทศบาลเมืองชัยนาท ทำบัตรผู้พิการทำให้ได้รับสิทธิ และทำให้ได้รับเงินกระตุ้นเศรษฐกิจเงิน 10,000 บาท ทันเวลา



ตาอับดุล (จังหวัดชัยนาท)

- เป็นผู้พิการทางด้านสติปัญญาตั้งแต่เกิด ไม่มีอาชีพ ไม่มีรายได้ ที่อยู่อาศัยเป็นบ้านไม้ยกสูง ผนังบ้านทำจากสังกะสี เป็นบ้านที่สภาพสันตสุขสร้างให้ หลังคารั่ว
- สถานะปัจจุบันหลังช่วยเหลือ: โครงการแก้จน ม.อ.ปัตตานี ส่งต่อข้อมูลเพื่อขอรับการช่วยเหลือด้านเงินทุนดำรงชีพ จากองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี



นางชู (จังหวัดยะลา)

- ครว้เรือนยากจนที่ได้รับผลกระทบอุทกภัยน้ำท่วม
- สถานะปัจจุบันหลังช่วยเหลือ: ได้ส่งความช่วยเหลือให้กับหน่วยงานรัฐ เช่น ปภ.จังหวัดยะลา เข้าช่วยเหลือและติดตามอย่างเร่งด่วน



นางทอง (จังหวัดศรีสะเกษ)

- มีรายได้น้อยและไม่แน่นอน คนในครอบครัวมีผู้พิการ
- สถานะปัจจุบันหลังช่วยเหลือ: ได้ส่งความช่วยเหลือให้กับหน่วยงานรัฐได้รับสวัสดิการ ฝังดำรงชีพจากกองทุนสวัสดิการ ได้เข้าเป็นสมาชิกกองทุนสวัสดิการเทศบาลตำบลน้ำคำ ได้รับการส่งต่อความช่วยเหลือให้กับเทศบาลตำบลน้ำคำ

การส่งต่อความช่วยเหลือคนจนเข้าสู่สวัสดิการที่เรียกกันว่า “สวัสดิการแห่งรัฐ” ซึ่งเป็นนโยบายที่รัฐพยายามช่วยเหลือด้านการเงินบางส่วนให้กับกลุ่มประชากรคนผู้ยากไร้ของประเทศเพื่อนำไปใช้จ่ายสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตประจำวันผ่าน “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” เช่นเดียวกันสวัสดิการอื่น ๆ ที่เจ้าของสิทธิจะต้องมีการพิสูจน์ตัวตนว่าเป็นผู้ยากไร้และมีคุณสมบัติตามที่รัฐเจ้าของนโยบายกำหนดไว้ ด้วยกระบวนการลงทะเบียนทั้งออนไลน์และออนไลน์หน่วยบริหารจัดการทุนด้านการพัฒนาพื้นที่ และมหาวิทยาลัยเครือข่ายจึงออกแบบการขับเคลื่อนงานวิจัยเพื่อให้คนจนเข้าสู่สวัสดิการแห่งรัฐนี้



ภาพที่ 20 : กระบวนการส่งต่อเข้าสู่บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

จากข้อมูลระบบสวัสดิการของไทยชี้ให้เห็นว่า รัฐไทยมีความพยายามสร้างความเท่าเทียมลดความเหลื่อมล้ำผ่านรัฐสวัสดิการ แต่จากขับเคลื่อนงานวิจัยเพื่อให้คนจนเข้าสู่การช่วยเหลือด้านสวัสดิการตามมติความยากจนมีข้อค้นพบที่เป็นข้อจำกัดที่สร้างความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงสวัสดิการของคนจนและกลุ่มเปราะบางในพื้นที่วิจัย ดังนี้

1. ไม่มีระบบสวัสดิการเชิงรุก ทำให้คนจน/กลุ่มเปราะบางจำนวนมากเข้าไม่ถึง

สวัสดิการ แม้ประเทศไทยจะมีมาตรการสวัสดิการหลายรูปแบบ เช่น บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ หรือโครงการช่วยเหลือผู้พิการ แต่รูปแบบการดำเนินการส่วนใหญ่ยังคงเป็น “ระบบเชิงรับ (Passive)” ที่รอให้ผู้มีสิทธิมาลงทะเบียนหรือยื่นขอสิทธิด้วยตนเอง ส่งผลให้ประชาชนจำนวนหนึ่ง โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบางและยากจน ตกหล่น จากการได้รับสวัสดิการที่ควรจะได้รับได้ ด้วยข้อจำกัด

- **มีช่องทางจำกัดเข้าถึงข้อมูล ข่าวสาร จึงไม่รู้สิทธิ** ข้อมูลเกี่ยวกับสวัสดิการ มักเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ หน่วยงานราชการ หรือสื่อออนไลน์ที่ประชาชนทั่วไป เข้าถึงได้ยาก โดยเฉพาะผู้ที่มีรายได้น้อยที่ไม่มีสมาร์ตโฟนหรืออินเทอร์เน็ต และการสื่อสารส่วนใหญ่ใช้ภาษาทางการหรือเทคนิคซับซ้อน ไม่สอดคล้องกับความรู้พื้นฐานของผู้มีการศึกษาน้อยหรือผู้สูงอายุ รวมถึงไม่มีระบบสื่อสารเชิงรุกที่เจาะจง ถึงครัวเรือนหรือกลุ่มเปราะบาง เช่น การส่ง SMS แจ้งสิทธิ การประชาสัมพันธ์ เชิงรุกโดยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น
- **ลงทะเบียนสวัสดิการไม่ได้ ด้วยข้อจำกัดอ่านไม่ออกเขียนไม่ได้** ประชาชนบางส่วน โดยเฉพาะผู้สูงอายุ ชาวบ้านในชนบท หรือแรงงานไร้ทักษะ ไม่มีความสามารถในการอ่านออกเขียนได้ ทำให้ไม่สามารถกรอกเอกสาร ยืนยันตัวตน หรือ ทำธุรกรรมใด ๆ ได้ด้วยตนเอง ขาดกลไกสนับสนุนการลงทะเบียนสำหรับผู้รู้หนังสือไม่เพียงพอ เช่น การมีเจ้าหน้าที่ช่วยกรอกข้อมูล หรือบริการที่เป็นมิตร กับผู้มีทักษะต่ำ และระบบที่มีอยู่เน้นใช้เอกสารเป็นหลัก ทำให้ผู้มีข้อจำกัด ทางความรู้หนังสือต้องพึ่งพาคนอื่น และอาจเกิดความกังวลเรื่องความปลอดภัย ข้อมูลส่วนบุคคล
- **มีข้อจำกัดเดินทางจากปัญหาทางร่างกาย เจ็บป่วย** ผู้พิการหรือผู้ที่เจ็บป่วยเรื้อรัง ไม่สามารถเดินทางไปติดต่อหน่วยงานราชการที่อยู่ห่างไกลได้บางพื้นที่ไม่มีระบบขนส่งสาธารณะที่เหมาะสมหรือเข้าถึงยาก การไปติดต่อหลายครั้งทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่าย ในการเดินทางและค่าเสียโอกาสจากการหยุดงาน โดยเฉพาะครอบครัวยากจน และไม่มีระบบบริการเคลื่อนที่หรือหน่วยงานภาคสนามที่จะลงไปช่วยเหลือ คนกลุ่มนี้โดยตรง
- **ไม่มีความสามารถที่จะมีหรือใช้ระบบลงทะเบียนออนไลน์** การลงทะเบียน สวัสดิการจำนวนมากเปลี่ยนมาใช้ระบบดิจิทัล แต่ประชาชนจำนวนมากไม่มี อุปกรณ์สมาร์ตโฟน คอมพิวเตอร์ หรืออินเทอร์เน็ตที่มีเสถียรภาพ แม้บางคนจะมี อุปกรณ์ แต่ขาดความรู้และทักษะดิจิทัล (Digital Literacy) จึงไม่สามารถใช้งาน ได้อย่างถูกต้อง เช่น การสแกนเอกสาร อัปโหลดไฟล์ หรือใช้แอปพลิเคชัน ยืนยันตัวตน และระบบออนไลน์มักซับซ้อน ไม่เป็นมิตรกับผู้ใช้งาน และบางครั้ง มีปัญหาทางเทคนิค เช่น เว็บไซต์ล่ม ชัดช้า หรือขั้นตอนยืนยันตัวตนที่ยุ่งยาก

2. ขาดระบบคัดกรองและชี้เป้าระดับพื้นที่ ที่ชี้ให้เห็นว่าคนจนที่มีข้อจำกัดการเข้าถึงสวัสดิการอยู่ที่ไหนมีข้อจำกัดอย่างไร และควรได้รับการช่วยเหลืออย่างไร แม้จะมีฐานข้อมูลครัวเรือนยากจนหรือข้อมูลประชากรในระบบราชการ แต่ยังไม่มีกลไกคัดกรองและชี้เป้าเชิงพื้นที่ที่มีความละเอียดและทันสมัย ทำให้ไม่ทราบว่าคนจนที่เข้าถึงสวัสดิการไม่ได้อยู่ที่ไหน และมีข้อจำกัดเฉพาะบุคคลอย่างไร

- **ข้อมูลกระจายกระจายและไม่ทันสมัย** ฐานข้อมูลคนจนบางส่วนไม่อัปเดตต่อเนื่อง ทำให้ไม่สะท้อนสถานะล่าสุด เช่น การตกงานเฉพาะช่วง หรือผู้ป่วยเรื้อรังที่เพิ่งเกิดขึ้นใหม่
- **ไม่สามารถบ่งชี้ความเปราะบางเชิงลึก** ระบบปัจจุบันมีระบุเพียงรายได้ครัวเรือน แต่ไม่ระบุข้อจำกัดในการเข้าถึงสวัสดิการ เช่น การเดินทางไม่สะดวก การรู้หนังสือ การเข้าถึงอินเทอร์เน็ต
- **ไม่มีการใช้ข้อมูลเพื่อออกแบบการช่วยเหลือเฉพาะกลุ่ม** ข้อมูลที่มีไม่ได้ถูกนำมาใช้กำหนดมาตรการสนับสนุนที่ตรงตามลักษณะความต้องการของครัวเรือนหรือบุคคล

3. ขาดการเชื่อมโยงกลไกชุมชน ก้องกั ก้องถิ่น นักจัดการข้อมูลชุมชน มีความใกล้ชิดกับประชาชน จึงเป็นกลไกสนับสนุนการจัดสวัสดิการเชิงรุกตั้งแต่ชี้เป้าให้ข้อมูลช่วยเหลือลงทะเลเบียน ติดตามการใช้สวัสดิการ ในชุมชนมีหน่วยงานและกลุ่มคนที่ใกล้ชิดกับประชาชน เช่น อสม. ผู้นำชุมชน อปท. องค์กรสังคม แต่ระบบสวัสดิการยังไม่เชื่อมโยงศักยภาพเหล่านี้เข้ามาเป็น “ด่านหน้า” ของการช่วยเหลือเชิงรุก

- **ไม่มีระบบบูรณาการบทบาทภาคสนาม** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และกลุ่มชุมชนที่รู้จักผู้เดือดร้อนในพื้นที่ ไม่ถูกใช้เป็นช่องทางหลักในการค้นหา ชี้เป้า หรือแนะนำสิทธิ
- **นักจัดการข้อมูลชุมชนไม่ได้รับการสนับสนุน** บุคคลที่มีศักยภาพในการเก็บข้อมูลและดูแลคนในพื้นที่ เช่น แกนนำชุมชนหรือเจ้าหน้าที่อาสาสมัคร (อสม.) ยังไม่มีเครื่องมือและการสนับสนุนเพียงพอให้ทำงานเชิงรุกด้านสวัสดิการ
- **การช่วยเหลือต่อเนื่องขาดตอน** หลังการชี้เป้า มักไม่มีระบบช่วยเหลือให้คำแนะนำการลงทะเบียน ติดตามผลการได้รับสิทธิ จึงเกิดปัญหาผู้ตกหล่นกลางทาง

4. ระบบสวัสดิการยังเป็นแบบแยกส่วน ประชาชนต้องลงทะเบียน ทำธุรกรรมกับหลายหน่วยงานด้วยเงื่อนไขความเปราะบางจนทำให้ขาดการเข้าถึงสวัสดิการที่จำเป็นต่อคุณภาพชีวิตอย่างครอบคลุม

สวัสดิการของรัฐไทยถูกออกแบบและบริหารโดยหลายหน่วยงานแบบแยกส่วน ทำให้ประชาชนต้องติดต่อและลงทะเบียนหลายครั้ง หลายที่ หลายระบบ

- **ต้องลงทะเบียนซ้ำซ้อนกับหลายหน่วยงาน** เช่น เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ การสงเคราะห์ผู้พิการ ล้วนมีช่องทางและแบบฟอร์มต่างกัน ทำให้คนจนที่มีข้อจำกัดด้านเวลา ค่าใช้จ่าย และทักษะต้องเผชิญความยุ่งยาก
- **ข้อมูลไม่เชื่อมต่อกัน** หน่วยงานที่ดูแลสวัสดิการประเภทต่าง ๆ ไม่สามารถดึงข้อมูลผู้มีสิทธิมาใช้ร่วมกันได้ ทำให้เกิดช่องโหว่และซ้ำซ้อน
- **การระดมประชาชนสูง** กลุ่มเปราะบางมักไม่มีพลังหรือทรัพยากรในการติดตามเงื่อนไขและเอกสารที่ซับซ้อน จึงขาดการเข้าถึงสวัสดิการที่จำเป็นต่อคุณภาพชีวิตอย่างครบถ้วน

การส่งต่อความช่วยเหลือ

1 ไม่มีระบบสวัสดิการเชิงรุก ทำให้คนจำนวนมากเข้าไม่ถึงสวัสดิการ

- มีช่องทางจำกัดเข้าถึงข้อมูล ข่าวสาร จึงไม่รู้สิทธิ
- ลงทะเบียนสวัสดิการไม่ได้ ด้วยอ่านไม่ออกเขียนไม่ได้
- มีข้อจำกัดเดินทางจากปัญหาทางร่างกาย เจ็บป่วย
- ไม่มีความสามารถที่จะมีหรือใช้ระบบลงทะเบียนออนไลน์

2 ขาดระบบคัดกรองชี้เป้าระดับพื้นที่ ที่ชี้ให้เห็นว่าคนจนมีข้อจำกัดการเข้าถึงสวัสดิการอยู่ที่ไหน มีข้อจำกัดอย่างไร และควรได้รับการช่วยเหลืออย่างไร

3 ขาดการเชื่อมโยงกลไกชุมชน ท้องที่ ท้องถิ่น นักจัดการข้อมูลชุมชน มีความใกล้ชิดกับประชาชน จึงเป็นกลไกสนับสนุนการจัดสวัสดิการเชิงรุก ตั้งแต่ชี้เป้า ให้ข้อมูล ช่วยเหลือลงทะเบียน ติดตามการใช้สวัสดิการ

4 ระบบสวัสดิการยังเป็นแบบแยกส่วน ประชาชนต้องลงทะเบียน ทำธุรกรรมกับหลายหน่วยงาน ด้วยเงื่อนไขความเปราะบางจนทำให้ขาดการเข้าถึงสวัสดิการที่จำเป็นต่อคุณภาพชีวิตอย่างครอบคลุม

ข้อเสนอต่อการจัดสวัสดิการของรัฐเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต คนจนและกลุ่มเปราะบาง

ด้วยข้อจำกัดข้างต้น ทำให้ผู้ที่ควรได้รับการช่วยเหลือโดยเฉพาะคนจน กลุ่มผู้เปราะบาง และผู้สูงอายุ ไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการได้จริง ทั้งที่มีมาตรการรองรับอยู่แล้ว เพื่อป้องกันการตกหล่น และลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสวัสดิการตามจุดมุ่งหมายของรัฐ มีข้อเสนอจากงานวิจัย ดังนี้

1 ข้อเสนอต่อการปรับบทบาทของภาคประชาสังคม และกลไกชุมชน

1.1 สนับสนุนภาคประชาสังคมทำงานร่วมกับเครือข่ายระดับชุมชนท้องถิ่นหรือจังหวัด

ในด้าน (1) การค้นหา เพื่อช่วย“ชี้เป้า” โดยเฉพาะคนเปราะบางที่ยังไม่เข้าสู่ระบบฐานข้อมูลของรัฐ (จากการไม่ทราบข้อมูล ขาดคนแนะนำ เข้าไม่ถึงระบบดิจิทัล หรือ ไม่มีสถานะทางทะเบียน เป็นต้น) สรรวจข้อมูล กลุ่มเป้าหมาย ร่วมกับสถาบันวิชาการ อปท. เอกชน (CSR) และ หน่วยงานฟังก์ชัน (2) คัดกรองและรับรองเพื่อระบุข้อมูลและจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของกลุ่มเป้าหมาย (3) จัดทำฐานข้อมูลคนเปราะบางร่วมกับข้อมูลคนจนร่วมกับสถาบันวิชาการ และหน่วยงาน พม. (4) การถอดบทเรียนในการช่วยเหลือกลุ่มคนเปราะบาง ร่วมกับสถาบันวิชาการ อปท. และฟังก์ชัน (5) สนับสนุนให้มีการพัฒนาระบบ Social Safety Net สอดคล้องกับบริบทพื้นที่และกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ

1.2 สนับสนุนให้ภาคประชาสังคมเป็นกลไกเชื่อมโยงระหว่างคนเปราะบางซึ่งเป็น

ผู้รับสวัสดิการกับหน่วยงานรัฐที่เป็นผู้จัดสวัสดิการ โดยภาคประชาสังคมทำหน้าที่ (1) ให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการ เพื่อให้กลุ่มเปราะบางได้รับรู้ถึงเงื่อนไขสวัสดิการ สิทธิประโยชน์ คุณสมบัติ เอกสารที่เกี่ยวข้อง ด้วยประชากรกลุ่มเปราะบางมีข้อจำกัดในการอ่านออกเขียนได้ ช่องทางการรับข้อมูลมีจำกัด (2) สนับสนุนการลงทะเบียนเพื่อรับสิทธิทั้งในรูปแบบเอกสารและออนไลน์ ทั้งการเตรียมเอกสารประกอบ กรอกข้อมูลในแบบฟอร์มเอกสาร การเดินทางไปยังหน่วยงานเจ้าของสวัสดิการ ทั้งนี้ เพื่อลดข้อจำกัดกลุ่มเปราะบางจากการอ่านออกเขียนได้ การเข้าถึงเทคโนโลยี การเคลื่อนย้ายตัวเองที่ลำบาก (3) ติดตามผล

- 1.3 สนับสนุนภาคประชาสังคมเป็นกลไกในการระดมทุนสาธารณะ (Public Funding) ในรูปแบบ “กองทุนช่วยเหลือคนยากจน/คนเปราะบาง ซึ่งเป็นการระดมทุนจากคนในท้องถิ่น และภาคเอกชน เข้ามาช่วยเหลือผู้เปราะบางที่ตกอยู่ในภาวะยากลำบาก ฉุกเฉิน ที่ไม่สามารถเข้าถึงกองทุนต่าง ๆ ของภาครัฐที่มีอยู่ ด้วยข้อจำกัดของกลไกเชิงสถาบัน
- 1.4 สนับสนุนบทบาทภาคประชาสังคมเป็นพี่เลี้ยงในการให้คำปรึกษา/แนะนำการพัฒนาข้อเสนอโครงการต่าง ๆ ของกลไกระดับชุมชน เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากภายนอกทั้งรัฐ อปท. และภาคเอกชน และ ในการจัดบริการช่วยเหลือกลุ่มเปราะบางสูงที่มีความเฉพาะพื้นที่ เช่น กลุ่มคนไร้รัฐ/ ไร้สัญชาติ ที่มีปัญหาสถานะทางทะเบียน บุคคลไร้ที่พึ่ง เป็นต้น และเป็นกลไกในการติดตามสนับสนุนให้คำแนะนำระหว่างดำเนินงานให้กับองค์กร/ เครือข่ายระดับชุมชน
- 1.5 สนับสนุนภาคประชาสังคมเป็นกลไกประสานความร่วมมือกับผู้บริหาร อปท. ทั้งระดับ อบจ.เทศบาล และ อบต. เพื่อให้สนับสนุนงบประมาณสมทบ ในการช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมาย คนเปราะบางต่าง ๆ ที่ไม่สามารถเข้าถึงระบบสวัสดิการของรัฐ โดยเฉพาะผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วมกลุ่ม/องค์กรที่มีระบบสมทบจากสมาชิก
- 1.6 ส่งเสริมภาคประชาสังคมเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ/ คณะทำงาน ในการกลั่นกรอง รับรองข้อมูล และพิจารณาการจัดสรรงบประมาณช่วยเหลือคนเปราะบางตามเงื่อนไข ให้เป็นที่ยอมรับร่วมกันของท้องถิ่น และหน่วยงานผู้รับผิดชอบ ก่อนเข้าสู่ระบบการช่วยเหลือของหน่วยงาน/ องค์กรต่าง ๆ
- 1.7 ส่งเสริมบทบาทเป็นกลไกเชื่อมโยง ประสานงานกับ CSR ของภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคมอื่น ๆ ในระดับประเทศ (เช่น มูลนิธิป่อเต็กตึ๊ง) เพื่อช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายทั้งคนยากจน หรือกลุ่มเปราะบาง ให้ได้รับสวัสดิการในมิติต่าง ๆ

๒ ข้อเสนอต่อการปรับบทบาทของมหาวิทยาลัยและสถาบันวิชาการในพื้นที่

- 2.1 สนับสนุนให้สถาบันวิชาการพัฒนาศักยภาพบุคลากรภาคประชาสังคมที่บริหารจัดการกองทุนต่าง ๆ ที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐหรือภาคเอกชน เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ทั้งจากในชุมชน และหน่วยงานภายนอก ระบบข้อมูล การระดมทุน และระเบียบที่เอื้อต่อการเข้าถึงของกลุ่มคนเปราะบาง รวมถึงการส่งเสริมผู้นำรุ่นใหม่
- 2.2 สนับสนุนการจัดทำเกณฑ์ตัวชี้วัดในการดูแลคุณภาพชีวิตกลุ่มเปราะบางให้เป็นมาตรฐานเดียวกันระหว่างบริการที่จัดโดยรัฐและภาคประชาสังคม โดยสนับสนุนภาคประชาสังคมที่มีประสบการณ์ในการดูแลกลุ่มเปราะบางเข้ามามีส่วนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐจัดทำเกณฑ์ตัวชี้วัดเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพในการดูแลคุณภาพชีวิตกลุ่มเปราะบางให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน
- 2.3 สนับสนุนจัดทำข้อมูลต้นทุนการดูแลกลุ่มเปราะบางที่ดำเนินการโดยรัฐและภาคประชาสังคม คู่มือกำหนด Unit Cost ในการทำงานด้านนี้ เพื่อนำไปสู่การสนับสนุนงบประมาณแก่ภาคประชาสังคมที่มีบทบาทการจัดสวัสดิการกลุ่มเปราะบางอยู่แล้ว เป็นการขยายงานและสนับสนุนการจัดสวัสดิการไปยังภาคประชาสังคมมากขึ้น ขณะที่หน่วยงานรัฐควรปรับบทบาทเป็นผู้ส่งเสริม กำกับดูแล และติดตามงานของภาคประชาสังคมให้เป็นไปตามเป้าหมายตัวชี้วัดที่ร่วมกันกำหนดขึ้น และเปิดเผยการดำเนินงานสู่สาธารณะ
- 2.4 ส่งเสริมให้สถาบันวิชาการร่วมกับหน่วยงานรัฐในพื้นที่ได้วิจัยเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ เทคโนโลยีและนวัตกรรมรวมถึงนโยบาย สำหรับดูแลกลุ่มเปราะบางที่สอดคล้องและเหมาะสมกับกลุ่มเปราะบางแต่ละกลุ่ม และให้สถาบันวิชาการสนับสนุนข้อมูล ความรู้สร้างความเข้มแข็งให้ภาคประชาสังคมในระดับนโยบาย สนับสนุนให้ภาคประชาสังคม เป็นกลไกในการศึกษาผลกระทบเชิงนโยบายด้านสังคม การเฝ้าระวัง (Policy Watch) หรือกลุ่มศึกษา ติดตามการนำนโยบายไปสู่หน่วยงานระดับปฏิบัติ เพื่อสะท้อนข้อเสนอจากองค์กรผู้มีส่วนได้เสีย สร้างการมีส่วนร่วมกับหน่วยงานผู้กำหนดนโยบาย (Policy Engagement) ให้มีการปรับปรุงนโยบายที่มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

๓ ข้อเสนอต่อการปรับบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานภาครัฐ

- 3.1 สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่มีความพร้อมจัดสรรงบประมาณให้แก่ภาคประชาสังคมในการดูแลคนเปราะบาง เนื่องจากการทำงานของภาคประชาสังคมยังเป็นรูปแบบ “จิตอาสา” ไม่มีงบประมาณในการดำเนินงานขับเคลื่อนงาน โดยแต่ละพื้นที่ที่สามารถเริ่มจากการทำงานร่วมกับกลุ่ม องค์กรภาคประชาสังคมที่ดำเนินการอยู่แล้ว เช่น กองทุนสวัสดิการชุมชนตำบลมูลนิธิสมาคม สถาบันศาสนา กองทุนแก้จน เป็นต้น เพื่อให้ภาคประชาสังคมมีทรัพยากรและมีบทบาทในการสนับสนุนการจัดสวัสดิการของรัฐมากขึ้น
- 3.2 ขยายขอบเขตระเบียบให้ภาคประชาสังคมเป็นองค์กรผู้ให้บริการภายนอก (Third Party) และจัดสรรงบประมาณ เพื่อสนับสนุนให้ภาคประชาสังคม (รวมถึงองค์กรสาธารณประโยชน์ที่ ขึ้นทะเบียนกับ พมจ. หรือหน่วยงานรัฐอื่น ๆ) เป็นกลไกระดับพื้นที่ในการดำเนินงานร่วมกับ ภาครัฐ และ อปท. ในการเป็นผู้จัดบริการสวัสดิการ (Service Provider) ให้กับกลุ่มคนเปราะบางเฉพาะกลุ่มตามประสบการณ์และความเชี่ยวชาญขององค์กร เช่น ผู้สูงอายุ เด็ก/เยาวชน บุคคลผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน คนไร้บ้าน ไร้ที่พึ่ง หรือผู้ติดยาเสพติด เป็นต้น
- 3.3 สนับสนุนกองทุนสวัสดิการชุมชน (ที่สนับสนุนโดย พอช.) ในการขยายกลุ่มเป้าหมายการช่วยเหลือให้ครอบคลุมกลุ่มคนเปราะบางต่าง ๆ เช่น คนยากจน คนด้อยโอกาส พิการ ผู้ป่วยติดเตียง ผู้สูงอายุที่ขาดคนดูแล และเด็กเยาวชนที่ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู แต่มีความตั้งใจแต่ขาดทุนการศึกษา เป็นต้น
- 3.4 ออกแบบระบบ “สวัสดิการเชิงรุก” ที่ให้รัฐหรือองค์กรท้องถิ่นเข้าถึงผู้เดือดร้อนแบบเชิงรุก ใช้ข้อมูลเชิงพื้นที่ การสำรวจภาคสนาม และการสื่อสารหลายช่องทาง
- 3.5 รัฐสนับสนุนการจัดสวัสดิการโดยผู้กระทำที่ไม่ใช่รัฐ (Non-state Actors) เพื่อพัฒนาสวัสดิการเพิ่มเติม เป็นตาข่ายคุ้มครองทางสังคมที่รองรับคนจนคนเปราะบาง เนื่องจากคนกลุ่มคนเหล่านี้ถึงแม้จะเข้าถึงสวัสดิการรัฐและสวัสดิการชุมชนบางกิจกรรมแล้ว แต่สวัสดิการที่ได้รับไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ โดยใช้ทุนทางสังคม (Social Capital) ในที่นี้หมายถึงปทัสถาน (Norm) ระบบความสัมพันธ์และสถาบันทางสังคมเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อน เช่น กองบุญข้าวเพื่อสร้างความมั่นคงด้านอาหาร กองบุญเพื่อสร้างและซ่อมแซมที่อยู่อาศัย เป็นต้น

ข้อเสนอเชิงนโยบาย





ข้อเสนอเชิงนโยบาย

1 การสร้างกลไกความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน

1.1 ปัญหาความยากจน ควรเป็นวาระของของชาติและมีกลไกระดับชาติ ขับเคลื่อนการแก้ปัญหาอย่างต่อเนื่อง



ที่มา: แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13
ภาพที่ 22 : 13 หมายเหตุเพื่อพลิกโฉมประเทศ

1.2 ยกระดับกลไกความร่วมมือระดับจังหวัดในการแก้ไขปัญหาความยากจนแบบองค์รวม

▪ บทบาทของจังหวัดและท้องถิ่น

- บูรณาการข้อมูลและติดตั้งระบบคัดกรองชี้เป้าเพื่อสร้างเป้าหมายร่วม (Data Intergration) และกำกับการทำงานของแต่ละหน่วยงานภายในจังหวัด
- บูรณาการความช่วยเหลือในด้านสวัสดิการของรัฐ สวัสดิการสังคม และโครงการแก้ไขปัญหาคความยากจนของทุกภาคส่วน
- มอบหมายแต่ละอำเภอทำหน้าที่บูรณาการความช่วยเหลือและกำกับติดตาม (Balance & Check) การแก้ไขปัญหาคความยากจนในระดับอำเภอ และเชื่อมโยง

เข้าสู่นโยบาย ศจพ.จ.

- **บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)**
 - บริหารจัดการ ดูแล ช่วยเหลือครัวเรือนยากจน (Service Provider) และจัดทำยุทธศาสตร์แก้ปัญหาความยากจน โดยใช้ข้อมูลระบบคัดกรองและชี้เป้าคนจน
- **บทบาทของสถาบันอุดมศึกษา**
 - เป็นกลไกความรู้ ทำหน้าที่จัดหาข้อมูล ความรู้ เทคโนโลยี และนวัตกรรมเพื่อสนับสนุนการแก้ปัญหาความยากจนอย่างเบ็ดเสร็จและแม่นยำ
- **บทบาทของภาคประชาสังคม**
 - เป็นกลไกบริบทพื้นที่ ช่วยคัดกรองคนจนจริง คนจนไม่จริง ชี้เป้าคนจน ประสานงาน การช่วยเหลือ การสร้างกองทุนสวัสดิการช่วยเหลือ และติดตามผลการช่วยเหลือ
- **บทบาทของชุมชน**
 - ช่วยเหลือคนจนด้วยภูมิปัญญาท้องถิ่น สนับสนุนให้คนจนเข้ามาร่วมกลุ่มในชุมชน

2 การพัฒนาระบบคัดกรองและชี้เป้าครัวเรือนยากจน

- พัฒนาระบบข้อมูลครัวเรือนยากจนกลางระดับจังหวัด ที่เชื่อมโยงฐานข้อมูลคนจนจากหลายแหล่ง (TPMAP, Thai QM, MSO-Logbook, PPPConnex) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์และชี้เป้าความยากจนได้อย่างแม่นยำ
- กำหนดให้ สถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ เป็นผู้พัฒนาและบริหารจัดการข้อมูล เพื่อเป็นฐานในการออกแบบมาตรการแก้จนเชิงรุกตามประเภทความยากจนของครัวเรือน

3 การแก้ปัญหาความยากจนแบบองค์รวมโดยใช้แพลตฟอร์มขจัดความยากจนแบบเบ็ดเสร็จและแม่นยำระดับจังหวัด

- นำแพลตฟอร์มขจัดความยากจนแบบเบ็ดเสร็จและแม่นยำระดับจังหวัด (Provincial Poverty Alleviation Platform : PPA) มาใช้เป็น กรอบแนวคิด ในการขับเคลื่อนงานแก้ปัญหาความยากจนระดับจังหวัด เพื่อให้เกิดการดำเนินการที่เบ็ดเสร็จและแม่นยำ และแก้ไขปัญหความยากจนแบบองค์รวม (Holistic View)

4 ระบบส่งต่อความช่วยเหลือ

- จัดให้มีกลไกพื้นที่เพื่อสนับสนุนให้เกิดสวัสดิการเชิงรุกกับคนจน ทั้งการให้ข้อมูล การติดตาม โดยการมีส่วนร่วมของท้องที่ ท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และชุมชน
- สร้างนโยบายเชิงรุกด้านสวัสดิการที่ครอบคลุม (Converge) และเจาะจงเป้าหมาย (Targeted Welfare)

5 มีหน่วยงานเจ้าภาพแก้จนในระดับพื้นที่

- สนับสนุนให้ อบต. ต้องเป็น เจ้าภาพหลักระดับพื้นที่ ในการจัดทำยุทธศาสตร์แก้ปัญหาความยากจน โดยใช้ข้อมูลคนจนแบบชี้เป้าและเชื่อมโยงกับแผนยุทธศาสตร์จังหวัด
- สนับสนุนให้นายอำเภอทำหน้าที่กำกับติดตามในระดับอำเภอ และเสนอให้บรรจุเป็นนโยบายของ ศจพ.จ. รวมถึงมีสถาบันวิชาการในพื้นที่เป็นหน่วยสนับสนุนทางวิชาการ แก่กลไกทุกระดับ
- มีข้อมูลจากระบบคัดกรองชี้เป้าครัวเรือนยากจนในการออกแบบกลยุทธ์และงบประมาณ แก้ไขปัญหาความยากจน
- ส่งต่อช่วยเหลือคนจนให้เข้าถึงโอกาสการศึกษา การพัฒนาอาชีพสร้างรายได้ และสวัสดิการต่าง ๆ
- จัดทำแผนยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาความยากจนของจังหวัดที่เชื่อมโยงกับแผนพัฒนาจังหวัด

6 การพัฒนาผู้ประกอบการและห่วงโซ่คุณค่าท้องถิ่น

- พัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่และสร้าง Pro-Poor Value Chain ที่ทำให้เกิดห่วงโซ่คุณค่าเพื่อคนจนจากธุรกิจชุมชนที่สอดคล้องกับบริบทชุมชนและศักยภาพครัวเรือนยากจนเป้าหมาย และสนับสนุนให้คนจนเป้าหมายเข้ามารับผลประโยชน์ในห่วงโซ่บนฐานทรัพยากรท้องถิ่น สร้างผู้ประกอบการในพื้นที่ (Local Entrepreneurs) ที่พร้อมรับซื้อผลผลิตหรือจ้างคนในชุมชน

7 พัฒนาทุนมนุษย์ สร้างโครงการพัฒนาทักษะอาชีพที่เข้าถึงครัวเรือนยากจนอย่างตรงเป้าที่สอดคล้องกับศักยภาพคนจนด้วยระบบคัดกรองและชี้เป้าคนจนแบบบูรณาการ

บรรณานุกรม

- กิตติ สัจจาวัฒนา (2568). เอกสารนำเสนอ “สถานการณ์ความยากจนและการสร้างโอกาสเพื่อยกระดับสถานะทางสังคม”. หน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการพัฒนาระดับพื้นที่.
- เกสรี ลัดเลีย และคณะ. (2568) รายงานความก้าวหน้าโครงการการพัฒนาพื้นที่วิจัยเชิงยุทธศาสตร์เพื่อขจัดความยากจนและสร้างโอกาสทางสังคมยะลา ระยะที่ 3 ปีที่ 3. กระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม: หน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการพัฒนาระดับพื้นที่ (บพท.)
- คณะนักวิจัยโครงการวิจัยแก้จน ในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนใต้ (2567). รายงานสถานการณ์ความยากจนในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนใต้: ประสพการณ์จากโครงการวิจัยแก้จนในจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ปี 2565 – 2567. กระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม: หน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการพัฒนาระดับพื้นที่ (บพท.)
- ณดา จันทรสม. (9 มีนาคม 2566). *หนี้ครัวเรือน : ความเปราะบางทางเศรษฐกิจและสังคมสู่ความไม่ยั่งยืน*. เข้าถึงได้จาก thaipublica: <https://thaipublica.org/2023/03/nida-sustainable-move23/>
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2565). *รายงานเสถียรภาพระบบการเงินไทยรายไตรมาส ประจำปี 2565*. เข้าถึงได้จาก ธนาคารแห่งประเทศไทย: https://www.bot.or.th/content/dam/bot/documents/th/research-and-publications/reports/financial-stability-snapshot/FSSnapshot_Q265.pdf
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (7 กันยายน 2566). *(ร่าง) หลักเกณฑ์การให้สินเชื่ออย่างรับผิดชอบและเป็นธรรม (Responsible Lending)*. เข้าถึงได้จาก แนวทางการแก้ปัญหาหนี้ครัวเรือนอย่างยั่งยืน: <https://www.bot.or.th/content/dam/bot/documents/th/laws-and-rules/hearing/public-hearing-20230904-responsiblelending-presenting.pdf>
- แมน บุโรทกานนท์ และคณะ. (2566) รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการพัฒนาระบบสนับสนุนการทำงานเชิงพื้นที่เพื่อการแก้ไขปัญหาความยากจนแบบเบ็ดเสร็จและแม่นยำ ระยะที่ 4. กระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม: หน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการพัฒนาระดับพื้นที่ (บพท.)
- วสันต์ พลาชัย และคณะ. (2568) รายงานความก้าวหน้าโครงการการยกระดับพื้นที่จังหวัดนราธิวาสด้วยการจัดการเชิงยุทธศาสตร์เพื่อขจัดความยากจนและสร้างโอกาสทางสังคมด้วยวิทยาศาสตร์-เทคโนโลยี ภายใต้ MAJU-JAYA MODEL ระยะที่ 2. กระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม: หน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการพัฒนาระดับพื้นที่ (บพท.)
- สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์. (23 กุมภาพันธ์ 2566). *หนี้ครัวเรือนไทย วิกฤตแค่ไหน ทำไมถึงไม่ควรมองข้าม?*. เข้าถึงได้จาก ธนาคารแห่งประเทศไทย: <https://www.pier.or.th/blog/2023/0202/>

- สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์. (2565). กีบดักหนี้ กีบการพัฒนาเศรษฐกิจการเงินครัวเรือนฐานราก: นัยต่อการแก้หนี้ และการออกแบบระบบการเงินฐานรากเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน. แหล่งข้อมูล <https://www.pier.or.th/abridged/2022/15/>
- สมชัย จิตสุชน และ จิราภรณ์ แผลงประพันธ์. (2566). รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาประเด็นเชิงนโยบายด้านความยากจนและการกระจายรายได้. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- สำนักสถิติแห่งชาติ. (2 พฤศจิกายน 2566). *สรุปผลที่สำคัญ (ในช่วง 6 เดือนแรกของปี 2566)*. เข้าถึงได้จากสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน: https://www.nso.go.th/nsoweb/storage/survey_detail/2023/20231018103954_25892.pdf
- อรุณีวรรณ บัวเนี่ยว และคณะ. (2568) รายงานความก้าวหน้าโครงการการพัฒนาและยกระดับการจัดการเชิงยุทธศาสตร์เพื่อขจัดความยากจนและสร้างโอกาสทางสังคม: กรณีศึกษาพื้นที่จังหวัดปัตตานี ระยะที่ 3 ปีที่ 3. กระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม: หน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการพัฒนาระดับพื้นที่ (บพท.)
- Cepiku, D., Jeon, S. H., & Jesuit, D. K. (Eds.). (2020). Collaborative governance for local economic development: lessons from countries around the world. Routledge.
- Wałęga, A., Wałęga, G., & Kowalski, R. (2022). Economic Well-Being and Household Debt. Taylor & Francis Group.



จัดทำโดย

หน่วยบริหารจัดการทุนด้านการพัฒนาพื้นที่
ภายใต้สำนักงานเร่งรัดการวิจัยและนวัตกรรมเพื่อเพิ่มความสามารถการแข่งขัน
และการพัฒนาพื้นที่ (องค์การมหาชน)
กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.)