

แนวทางการพัฒนากฎหมายเพื่อลดความยากจน
หลายมิติของประเทศไทย

สุพักตร์ ม่วงเล็ก

แนวทางการพัฒนากฎหมายเพื่อลดความยากจนหลายมิติของประเทศไทย*

Directions for Developing Thai Legislation on Multidimensional Poverty

สุพัตร์ ม่วงเล็ก **
Supak Moungelek

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาสถานการณ์ความยากจนหลายมิติของโลกและประเทศไทย ศึกษามาตรฐานทางกฎหมายสากลและมาตรฐานทางกฎหมายของประเทศไทยในการจัดการความยากจนหลายมิติผ่านการวิเคราะห์กฎหมายใน 6 ด้าน ได้แก่ ด้านสวัสดิการทั่วไปเพื่อลดความยากจน ด้านการลดความยากจนในลุ่มเด็ก ด้านการส่งเสริมการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษา ด้านการส่งเสริมอาชีพ ด้านที่อยู่อาศัย และด้านความสามารถและความมั่นคงทางการเงิน เพื่อวิเคราะห์ความสอดคล้องของกฎหมายลดความยากจนทั้ง 6 ด้าน กับสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ และความสอดคล้องต่อการบรรลุเป้าหมาย SDGs รวมทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 เพื่อจัดทำข้อเสนอเป็นแนวทางการพัฒนากฎหมายเพื่อลดความยากจนหลายมิติที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย และสอดคล้องกับบริบทโลก จากการศึกษาพบว่ากฎหมายลดความยากจนหลายมิติที่บังคับใช้อยู่ใน

*บทความนี้เรียบเรียงจากวิทยานิพนธ์ เรื่อง “แนวทางการพัฒนากฎหมายเพื่อลดความยากจนหลายมิติของประเทศไทย” ซึ่งได้ผ่านการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์เรียบร้อยแล้ว โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรสัน เลี้ยงบุญเลิศชัย คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ คือ ศาสตราจารย์กิตติคุณ วิฑิต มั่นตราภรณ์ และรองศาสตราจารย์ ดร.เอื้ออารีย์ อังจะนิล.

This research article is a part of thesis “Directions for Developing Thai Legislation on Multidimensional Poverty.” This thesis has been approved by graduate school as partial fulfillment of the requirements for Master of Laws at Chulalongkon University. Assistant Professor Dr.Ponson Liengboonlertchai is advisor. Professor Emeritus Vitit Muntarbhorn and Associate Professor Dr.Aua-aree Engchanil are examiners.

**นิสิตในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. E-mail: supakmoungelek@gmail.com

LL.M. Candidate, Faculty of Law, Chulalongkorn University.

วันที่รับบทความ (Received) 18 มิถุนายน 2568, วันที่แก้ไขบทความ (Revised) 5 ตุลาคม 2568, วันที่ตอบรับบทความ (Accepted) 10 พฤศจิกายน 2568.

ประเทศไทยยังไม่สอดคล้องกับเป้าหมาย SDG1 และแผนการพัฒนาฯ ฉบับที่ 13 อยู่หลายประการ นำมาสู่แนวทางการพัฒนากฎหมายลดความยากจนหลายมิติ ด้วยการพัฒนากฎหมายให้ครอบคลุม การคุ้มครองทางสังคมขั้นพื้นฐานโดยเฉพาะประเด็นการได้รับการศึกษาของเด็ก และการส่งเสริมอาชีพ กับหลักประกันการทำงาน การพัฒนากฎหมายให้ครอบคลุมบริการขั้นพื้นฐานอย่างเป็นระบบถาวร และประเด็นสำคัญที่มักถูกมองข้ามคือการพัฒนาให้มีระบบบริหารจัดการกฎหมายลดความยากจน หลายมิติในภาพรวมอย่างรอบด้าน ทั้งการวางแผนงบประมาณ ติดตามและประเมินผล เพื่อปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมาย จัดทำระบบฐานข้อมูล และแผนรองรับความเสี่ยงจากสภาวะวิกฤติให้คนยากจน เพื่อเพิ่มโอกาสการบรรลุเป้าหมาย SDGs และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 13 ให้คนจนในประเทศไทยได้ใช้ สิทธิและมีศักดิ์ศรีเสมอภาคกับบุคคลอื่นในสังคม

คำสำคัญ: ความยากจนหลายมิติ, สิทธิมนุษยชน, เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

Abstract

This article aims to study the multidimensional poverty situation both globally and in Thailand. It examines international and Thai legal standards in addressing multidimensional poverty through an analysis of laws in six key areas: general welfare for poverty reduction, poverty alleviation among children, educational opportunities, career promotion, housing, and financial capability and security. By analyzing the consistency of laws in these six areas with the rights and freedoms guaranteed by the Constitution, as well as their alignment with the Sustainable Development Goals (SDGs) and Thailand's 13th National Economic and Social Development Plan. This shall result in directions for developing Thai legislation on multidimensional poverty in a way that is appropriate for the Thai context and aligned with global standards.

The study finds that the current legal framework for addressing multidimensional poverty in Thailand, is still not fully aligned with SDG 1 and the 13th National Development Plan in several aspects. This leads to the proposal of legal development directions, including the expansion of legal coverage for basic social protection, particularly concerning children's access to education, and the promotion of employment and job security. It also calls for the development of laws to ensure permanent and systematic provision of basic services. A crucial issue often overlooked is the need to establish an integrated legal management system for multidimensional poverty reduction. This includes budget planning, monitoring, and evaluation mechanisms for improving or repealing laws, data systems, and risk response plans to support the poor during crises. These legal reforms aim to enhance the likelihood of achieving the SDGs and the 13th Development Plan, ensuring that impoverished individuals in Thailand can enjoy their rights and live with dignity and equality in society.

Keywords: multidimensional poverty, human right, SDGs

1. บทนำ

มนุษย์ทุกคนเกิดมาอย่างเสรีและเท่าเทียมในศักดิ์ศรีและสิทธิ เป็นถ้อยคำที่ปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Right – UDHR) แต่ความยากจนหลายมิติทำให้คนจนขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีพ ขาดโอกาสในการมี เป็น หรือกระทำการใด ๆ ได้อย่างสมศักดิ์ศรีและเสมอภาคกับบุคคลอื่นในสังคมเดียวกัน¹ โดย United Nations (UN) ได้กำหนดให้ความยากจนเป็นประเด็นทางสิทธิมนุษยชน² และต่อมา ค.ศ. 1966 ประเด็นความยากจนก็ได้ปรากฏชัดเจนยิ่งขึ้นในบริบทสิทธิมนุษยชนภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Culture Rights - ICESCR)³ ที่ได้รับรองสาระสำคัญของสิทธิไว้ ดังนี้ สิทธิในการศึกษา (ข้อ 13) สิทธิในการทำงานและเงื่อนไขการทำงานที่เหมาะสม (ข้อ 7) สิทธิที่จะมีมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอและดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง (ข้อ 11) สิทธิที่จะมีสุขภาพกายและสุขภาพจิตตามมาตรฐานสูงสุดเท่าที่เป็นได้ (ข้อ 12) และสิทธิที่จะมีสวัสดิการสังคม (ข้อ 9) ซึ่งการรับรองทั้งหมดนี้วางอยู่บนพื้นฐานที่ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีมาแต่กำเนิด ทุกคนจึงต้องได้รับสิทธิอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตาม แม้บุคคลจะได้รับการรับรองให้มีสิทธิเดียวกัน แต่ในความเป็นจริงแล้วความสามารถและโอกาสในการใช้สิทธิของแต่ละบุคคลนั้นไม่เท่ากัน โดยคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (Committee on Economic, Social and Cultural Rights) ได้กล่าวถึงความยากจนว่าคือสิ่งที่ขัดขวางการใช้สิทธิอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันของบุคคล⁴ ดังนั้น กล่าวได้ว่าการจัดความยากจนจึงเป็นอีกทางออกสำคัญที่จะช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางความสามารถและโอกาสในการใช้สิทธิเพื่อให้บุคคลสามารถใช้สิทธิขั้นพื้นฐานได้อย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันตามหลักสิทธิมนุษยชน⁵

¹Oxford Academic, **Functionings and Capability** [Online], available URL: <https://doi.org/10.1093/0198289286.003.0004>, 2022 (July, 31).

²United Nations, **Poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: statement/adopted by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on 4 May 2001** [Online], available URL: <https://digitallibrary.un.org/record/452397>, 2022 (September, 12).

³Ibid.

⁴Ibid.

⁵ฐิตินาถ ภูมิถาวร, “วิกฤติการณ์ของโลกในศตวรรษที่ 21: กรณีความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคม,” วารสารสังคมวิวัฒน์ 12, 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2564): 68–85.

ประกอบกับเป็นที่ยอมรับของทั่วโลกแล้วว่าความยากจนในปัจจุบันนี้ไม่ได้หมายความว่าความเพียงแค่ง่ายได้จำนวนเงิน หรือทรัพย์สินเท่านั้น แต่คือความขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีพของมนุษย์ซึ่งแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ เช่น การขาดแคลนที่อยู่อาศัย การขาดแคลนการศึกษา การขาดแคลนอาชีพ การขาดแคลนบริการขั้นพื้นฐาน หรือการขาดแคลนสวัสดิการและหลักประกันทางสังคมที่จำเป็น เป็นต้น ก่อให้เกิดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ซึ่งเป็นแนวคิดทางกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศสมาชิกได้วางเจตจำนงร่วมกันที่จะพัฒนาประเทศโดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง หรือก็คือการพัฒนาประเทศโดยสัญญาว่าจะไม่ทิ้งประชาชนกลุ่มเปราะบาง หรือประชาชนที่ขาดโอกาสอันเป็นผลจากการพัฒนาประเทศนี้ไว้ข้างหลัง ภายหลังที่ SDGs ได้ถูกนำไปปรับใช้กับนานาประเทศเพื่อแก้ปัญหาความยากจนหลายมิติในบริบทของแต่ละประเทศแล้ว World Bank ได้พบว่าอัตราความยากจนทั้งตัวเงิน และที่ไม่ใช่ตัวเงินลดลงทุกประเทศ แสดงให้เห็นแนวโน้มว่าจะสามารถบรรลุเป้าหมาย SDG1 ขจัดความยากจนทุกรูปแบบให้หมดไปได้ภายในปี ค.ศ. 2030 อย่างไรก็ตาม สถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 ทำให้ความก้าวหน้าในการลดความยากจนถดถอยลงอย่างมากจนไม่เหลือพัฒนาการและความสำเร็จที่ผ่านมาได้เลย แต่ในความย่ำแย่ก็ทำให้เห็นกระจ่างชัดถึงความแตกต่างระหว่างประเทศที่มีมาตรการคุ้มครองทางสังคมกับประเทศที่ไม่มีมาตรการคุ้มครองทางสังคม โดยประเทศที่มีมาตรการคุ้มครองทางสังคมเพียงพอ พบว่าแม้จะมีวิกฤติการแพร่ระบาดดังกล่าวเข้ามา กลับพบว่าอัตราความยากจนเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยหรือแทบจะไม่เปลี่ยนแปลง ในขณะที่ประเทศที่ไม่มีมาตรการคุ้มครองทางสังคมพบว่าอัตราการความยากจนของคนยากจนกลุ่มเดิมเพิ่มขึ้นอย่างมาก และที่แย่ไปกว่านั้นคือพบจำนวนคนยากจนรายใหม่เกิดขึ้นอีกจำนวนมาก สถานการณ์เช่นนี้ได้พิสูจน์แนวคิดและข้อเสนอแนะของ SDGs ที่สนับสนุนให้ทุกประเทศมีการพัฒนาประเทศไปพร้อม ๆ กับการลงทุนในมาตรการคุ้มครองทางสังคมเพื่อแก้ปัญหาความยากจนว่าเป็นแนวคิดที่ถูกต้องและเป็นจริง

ดังนั้น ประเทศไทยที่ได้นำ SDGs เข้ามาปรับไว้กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 แล้วนั้น จึงควรปรับปรุงและพัฒนากฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการขจัดความยากจนหลายมิติให้สอดคล้องกับแนวความคิดของ SDGs และปฏิบัติตามแผนพัฒนาฯ เพื่อเพิ่มโอกาสในการลดความยากจนหลายมิติ และแก้ไขปัญหาความยากจนข้ามรุ่นให้มีสถานการณ์ที่ดีขึ้นต่อไป

2. วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษาสถานการณ์ความยากจนหลายมิติของโลกและประเทศไทย
- 2) เพื่อศึกษามาตรฐานสากลในการขจัดความยากจนหลายมิติตามที่ปรากฏในตราสารระหว่างประเทศ

3) เพื่อศึกษามาตรฐานของประเทศไทยในการขจัดความยากจนหลายมิติตามที่ปรากฏในกฎหมายปัจจุบัน

4) เพื่อศึกษาความสอดคล้องของกฎหมาย มาตรการและกลไกทางกฎหมาย เพื่อลดความยากจนหลายมิติที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศไทย ต่อการบรรลุเป้าหมาย SDGs และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 13 (ด้านสวัสดิการทั่วไปเพื่อลดความยากจน ด้านการลดความยากจนในกลุ่มเด็ก ด้านการส่งเสริมการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษา ด้านการส่งเสริมอาชีพ ด้านที่อยู่อาศัย และด้านความสามารถและความมั่นคงทางการเงิน)

5) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนวทางพัฒนามาตรฐานกฎหมายลดความยากจนหลายมิติที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยและสอดคล้องกับบริบทโลก

3. ขอบเขตการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้กำหนดขอบเขตการศึกษาแนวทางการพัฒนามาตรฐานกฎหมายลดความยากจนหลายมิติของประเทศไทยไว้ภายในประเด็นปัญหาความยากจนที่บริบทสังคมไทยกำลังเผชิญตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 – 2570) ได้แก่ ด้านสวัสดิการทั่วไปเพื่อลดความยากจน ด้านการลดความยากจนในกลุ่มเด็ก ด้านการส่งเสริมการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษา ด้านการส่งเสริมอาชีพ ด้านที่อยู่อาศัย และด้านความสามารถและความมั่นคงทางการเงิน โดยอาศัยการวิเคราะห์จากสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบกับกรอบแนวคิดทางกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการขจัดความยากจนหลายมิติอย่าง SDGs และแผนการพัฒนาฯ ฉบับที่ 13 ของประเทศไทย

4. ความเป็นมาของปัญหา

องค์กรสหประชาชาติ (United Nation: UN) ได้อธิบายลักษณะพื้นฐานของความยากจน (Poverty) ในประกาศเจตนารมณ์เพื่อการขจัดความยากจน 1998 ไว้ว่าความยากจนกีดกันคนจนจากทางเลือกและโอกาสที่มนุษย์พึงมีตามความสามารถขั้นพื้นฐานในฐานะสมาชิกหนึ่งในสังคม ความยากจนจึงเป็นสิ่งที่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ประกอบกับอมาตยา เซน (1995) ได้เสนอแนวคิดสมรรถภาพของมนุษย์ (Capability Approach) ที่มองว่าโดยธรรมชาติแล้วมนุษย์ทุกคนขับเคลื่อนร่างกาย (Function) ได้เช่นเดียวกัน ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจตามความพึงพอใจของแต่ละบุคคลที่จะทำหรือไม่ทำอะไร แต่มนุษย์โดยพื้นฐานแล้วจะสามารถทำได้เช่นเดียวกัน แตกต่างจากสมรรถภาพ (Capability) ที่จะขึ้นอยู่กับโอกาสของบุคคล ที่แม้จะเกิดมาเป็นมนุษย์เช่นเดียวกันแต่ มี เข้าถึง หรือ

ได้รับโอกาสที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายมิติ อันส่งผลให้บุคคลมีสมรรถภาพหรือความสามารถที่เป็นผลมาจากโอกาสที่ได้รับแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม แม้โอกาสที่บุคคลได้รับจะแตกต่างกันได้ตามความสามารถของบุคคลนั้น แต่ตามหลักสิทธิมนุษยชน (Human Rights) และความเป็นธรรมทางสังคม (Social Justice) ทำให้โอกาสในฐานะมนุษย์ที่ทุกคนเกิดมาอย่างเสรีและเท่าเทียมในศักดิ์ศรีและสิทธิ ย่อมจะต้องได้รับโอกาสในฐานะมนุษย์อย่างเท่าเทียม⁶ อันนำมาสู่การสนับสนุนกฎหมายและนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ที่นำมาสู่การจัดทำบริการทางสังคมและสวัสดิการเพื่อให้นมนุษย์ทุกคนได้รับโอกาสและการพัฒนาให้มีสมรรถภาพในฐานะมนุษย์อย่างเสมอภาคกัน เช่นนี้ ทำให้เสนออธิบายถึงความยากจนไว้ว่าไม่ได้จำกัดเพียงความขาดแคลนและยากไร้ทางเศรษฐกิจ เช่น รายได้น้อย หรือไม่มีสิ่งอุปโภคบริโภคที่เพียงพอต่อความต้องการพื้นฐานของมนุษย์เท่านั้น แต่ปัญหาความยากจนนั้นมีหลายมิติ (Multidimensional poverty) ซึ่งรวมถึงการขาดโอกาสในการมี เป็น หรือกระทำการใดๆ ภายใต้สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในฐานะสมาชิกในสังคมนั้นๆ ซึ่งการขาดโอกาสดังกล่าวนี้เป็นการกีดกันคนจนจากการใช้สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ประชาชนในสังคมเดียวกันพึงมี ความยากจนจึงเป็นสิ่งที่ส่งผลร้ายต่อสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคนจน⁷

สอดคล้องกับกรอบแนวคิดทางกฎหมายระหว่างประเทศที่มุ่งคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยการขจัดความยากจนอย่างรอบด้านบนความร่วมมือของทุกประเทศทั่วโลก เพื่อเป้าหมายเดียวกันคือการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้ง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยกรอบแนวคิดทางกฎหมายดังกล่าว เริ่มต้นในปี ค.ศ. 2000 องค์กรสหประชาชาติ (United Nations: UN) ได้จัดการประชุมสุดยอดแห่งสหัสวรรษ (Millenium Summit) ซึ่งประเทศไทยพร้อมด้วยผู้นำประเทศรวม 189 ประเทศ ได้ให้คำรับรองเป็นปฏิญญาแห่งสหัสวรรษ (Millenium Declaration) ที่กำหนดเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษเพื่อแก้ไขความยากจนไว้ 8 เป้าหมาย (Millenium Development Goals: MDGs) จากความจำเป็นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนต้องได้รับเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดไปสู่สถานะยากจน ด้วยเห็นถึงความสำคัญและต้องการสานต่อเป้าหมายเพื่อขจัดความยากจนในทุกมิติและทุกรูปแบบ UN ได้จัดประชุมรวบรวมความคิดเห็นของประชาคมโลกและกำหนดเป็นวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ. 2030

⁶Chad Kleist, **Global Ethics: Capabilities Approach** [Online], available URL: <https://iep.utm.edu/ge-capab/#SH2a>, 2025 (September, 10).

⁷Polly Vizard, **Poverty and Human Rights: Sen's 'Capability Perspective' Explored** [Online], available URL: <https://ia801704.us.archive.org/27/items/in.ernet.dli.2015.119347/2015.119347.Poverty-And-Human-Rights.pdf>, 2025 (September, 10).

(The 2030 Agenda on Sustainable Development: The 2030 Agenda)⁸ การพัฒนาที่ยั่งยืนนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงต้องเป็นการพัฒนาโดยไม่ทิ้งประชาชนคนใดไว้ข้างหลัง (No one will left behind) และเข้าพัฒนาประชาชนกลุ่มเปราะบางก่อนเป็นอันดับแรก (Endeavour to reach the furthest behind first)⁹ ประเทศไทยและประเทศสมาชิกของสหประชาชาติทั้งหมดได้ร่วมลงนามรับรองวาระดังกล่าวเป็นกรอบการพัฒนาของโลกเพื่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs)¹⁰ โดยการแก้ปัญหาความยากจนหลายมิติได้ถูกกำหนดไว้ในเป้าหมายที่ 1 ยุติความยากจนทุกรูปแบบ (SDG1 No Poverty) ซึ่งได้กำหนดกรอบและทิศทางการดำเนินการของรัฐที่จากรายงานการพัฒนาที่ยั่งยืน¹¹ เมื่อ SDGs ได้ถูกนำไปขับเคลื่อนทั่วโลก ส่งผลให้สถานการณ์ความยากจนทั่วโลกในช่วง พ.ศ. 2558 – 2561 หรือก่อนวิกฤติการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา (COVID-19) หรือ Pre-pandemic ตามรายงานผลการขับเคลื่อน SDGs ขององค์การสหประชาชาติ¹² พบว่าอัตราความยากจนทั่วโลกลดลงจากร้อยละ 10.1 เป็นร้อยละ 8.6 หรือจากจำนวน 740 ล้านคน ลดลงมาเหลือ 656 ล้านคน แสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์และพัฒนาการที่ดีในการขจัดความยากจน ถือเป็นสัญญาณอันดีถึงโอกาสที่ SDGs จะบรรลุเป้าหมายขจัดความยากจนทุกรูปแบบได้ภายใน พ.ศ. 2573 ตามที่กำหนดไว้ แต่ปัจจุบันในช่วงภายหลังวิกฤติการแพร่ระบาด COVID-19 หรือ Post-pandemic ผลกระทบจากวิกฤติดังกล่าวได้ลบล้างผลลัพธ์แห่งความก้าวหน้าและพัฒนาการที่ดีของ SDGs ไปถึง 4 ปี โดยพบว่าระยะเวลาช่วง COVID-19 ตั้งแต่ พ.ศ. 2562 – 2563 เพียง 1 ปีนั้น ส่งผลร้ายแรงทำให้อัตราความยากจนทั่วโลกเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 8.3 เป็นร้อยละ 9.2 อีกทั้งธนาคารโลก (World Bank) ได้คาดการณ์ว่าสถานการณ์ COVID-19 ทำให้

⁸ กรมองค์การระหว่างประเทศ, เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ [Online], available URL: <https://www.mfa.go.th/th/content/5d5bcd6215e39c3060010514?cate=5d5bcb4e15e39c306000684f>, 2023 (May, 2).

⁹ สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย, หลักนิติธรรมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน [Online], available URL: <https://knowledge.tijthailand.org/uploads/publication/file/20210826/th-aghijpqrsu05.pdf>, 2023 (May, 10).

¹⁰ SDG MOVE, SDGs Move [Online], available URL: <https://www.sdgmove.com/sdg-101/>, 2023 (May, 11).

¹¹ United Nations, The Sustainable Development Goals Report 2021 (New York: United Nations Publication, 2021), pp. 26-27.

¹² United Nations, The Sustainable Development Goals Report 2022 (New York: United Nations Publication, 2022), pp. 26-27.

พัฒนาการของการขจัดความยากจนทุกรูปแบบทั่วโลกถดถอยลงจนนำมาสู่ภาวะเงินเฟ้อเพิ่มขึ้นและส่งผลให้ในปี พ.ศ. 2565 มีจำนวนคนที่ตกอยู่ในความยากจนเพิ่มขึ้นถึง 75 – 95 ล้านคนทั่วโลก สถิตินั้นนอกจากจะแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการนำ SDGs ไปปรับใช้พร้อมกันทุกประเทศที่ทำให้จำนวนคนยากจนทั่วโลกลดลงแล้ว ยังแสดงให้เห็นความจำเป็นที่ต้องให้ความสำคัญกับการลดความยากจนหลายมิติ เพราะวิกฤติ COVID-19 ได้ทำลายพัฒนาการอันดีในการลดจำนวนคนยากจนทั่วโลกไป และปัจจุบันสถานการณ์ความยากจนก็ยังคงมีแนวโน้มความรุนแรงอย่างต่อเนื่องอีกด้วย

สำหรับประเทศไทยในฐานะหนึ่งในประเทศสมาชิกของสหประชาชาติ เพื่อรับรองและขับเคลื่อนให้บรรลุเป้าหมายลดความยากจนตามกรอบแนวคิดระหว่างประเทศดังกล่าว ได้นำ SDGs มาขับเคลื่อนผ่านรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ ตามมาตรา 65 “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน...” นำมาสู่การปรับใช้ SDGs ให้เป็นหนึ่งในกรอบการกำหนดเจตนารมณ์ของยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 – 2570 (ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี)¹³ และเป็นทิศทางการออกแบบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) และฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 – 2570) ด้วย แสดงให้เห็นถึงการยอมรับแนวคิดที่ว่าความยากจนมีหลายมิติ (Multidimensional Poverty) ที่มากกว่าความยากจนด้านตัวเงิน และการอนุวัติกรอบแนวคิดทางกฎหมายระหว่างประเทศเข้ามาปรับใช้กับบริบทของประเทศไทยที่นำมาสู่การตรากฎหมายและมาตรการเกี่ยวกับการจัดให้มีสวัสดิการและบริการสาธารณะภายใต้วัตถุประสงค์เพื่อการขจัดความยากจนด้านต่าง ๆ

โดยหลังจากประเทศไทยได้นำ SDGs มาบรรจุไว้ในยุทธศาสตร์ชาติและขับเคลื่อนผ่านแผนพัฒนาประเทศแล้ว ทำให้จำนวนคนยากจนในประเทศลดลง เห็นได้จากตามรายงานผลสำรวจความยากจนหลายมิติของประเทศไทยประจำปี พ.ศ. 2562¹⁴ พบจำนวนคนจนทั้งประเทศ (ผลรวมจากคนจนด้านตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน) มีจำนวนทั้งสิ้น 13.8 ล้านคน จำแนกเป็นคนจนด้านตัวเงิน จำนวน 5.32 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 6.24 คนจนหลายมิติ 11.91 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 13.4 และคนจนทั้งด้านตัวเงินและหลายมิติ 3.42 ล้านคน ต่อมาปี พ.ศ. 2564 ตามรายงานวิเคราะห์สถานการณ์

¹³SDG PORT, ความเชื่อมโยงระหว่างแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติและเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน(SDGs) [Online], available URL: <https://www.sdgport-th.org/2022/01/hailands-national-strategy-and-sdgs/>, 2566 (พฤษภาคม, 23).

¹⁴สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและเหลื่อมล้ำของประเทศไทย ปี 2562 [Online], available URL: https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=10772, 2567 (พฤศจิกายน, 20).

ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย¹⁵ พบว่าสัดส่วนคนจนในประเทศไทยเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น โดยมีคนจนทั้งประเทศจำนวน 12.5 ล้านคน จำแนกเป็นคนจนด้านตัวเงิน จำนวน 4.4 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 6.32 คนจนหลายมิติมี 8.10 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 11.6 สถิติเช่นนี้สะท้อนให้เห็นว่าภายหลังจากที่ประเทศไทยได้นำ SDGs มาปรับใช้ทำให้กฎหมายและมาตรการต่าง ๆ ภายใตยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาประเทศ เริ่มช่วยให้สถานการณ์ความยากจนในประเทศดีขึ้นได้จากจำนวนคนยากจนทั้งประเทศที่ลดลง

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาลงรายละเอียดจำนวนคนยากจนแล้วจะพบว่าคนจนหลายมิติมีจำนวนมากกว่าคนจนด้านตัวเงินประมาณ 2 เท่าทุกปี สถิติเช่นนี้แสดงให้เห็นว่าปัญหาความยากจนในประเทศไทยส่วนใหญ่แล้วมาจากความยากจนในมิติอื่นที่ไม่ใช่เพียงมิติด้านตัวเงิน ซึ่งจากผลการสำรวจดัชนี MPI พบว่าในปี พ.ศ. 2565 ประเทศไทยประสบปัญหาความยากจนทางการศึกษา (education) 16.4% ด้านการใช้ชีวิตในแบบที่ดีต่อสุขภาพ (Healthy living) 21.2% ด้านความเป็นอยู่ (Living conditions) 38.3% และด้านความมั่นคงทางการเงิน (Financial security) 24.1%¹⁶ ทำให้เห็นปัญหาความขาดแคลนในมิติต่าง ๆ ที่คนยากจนในประเทศไทยกำลังประสบที่มากกว่าเพียงการไม่มีเงินใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน สอดคล้องกับรายงานแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 – 2570) ที่ได้วิเคราะห์บริบทการพัฒนาประเทศด้านสังคมและทรัพยากรมนุษย์ไว้ว่า แม้ความยากจนของประเทศไทยในภาพรวมจะดีขึ้น แต่รายได้จากการพัฒนาเศรษฐกิจไม่ได้ถูกจัดสรรให้ประชาชนทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียม ส่งผลให้ประชาชนบางส่วนยังติดอยู่ในกับดักความยากจนและหลุดพ้นจากความยากจนได้ยาก นำไปสู่แนวโน้มการส่งต่อความยากจนข้ามรุ่นและความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาหลัง COVID-19 และทำให้มีเด็กประสบปัญหาความยากจนจำนวนเพิ่มขึ้นถึง 2.5 ล้านคน รวมทั้งประเทศไทยยังมีปัญหาเชิงโครงสร้างในการเข้าถึงบริการสาธารณะ ขาดหลักประกัน และสวัสดิการขั้นพื้นฐาน แรงงานยังขาดโอกาส มีความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่และความมั่นคงสูง

จากสถิติและข้อมูลตามรายงานข้างต้น แสดงให้เห็นปัญหาความยากจนในบริบทสังคมไทยทั้งด้านสวัสดิการขั้นพื้นฐาน ด้านความยากจนในเด็ก การศึกษา อาชีพ ที่อยู่อาศัย และความมั่นคงทางการเงิน ที่คงอยู่มาตั้งแต่ก่อน COVID-19 และประทุความรุนแรงอย่างต่อเนื่องในช่วงหลังวิกฤติ

¹⁵สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย ปี 2564 [Online], available URL: https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=10772, 2567 (พฤศจิกายน, 21).

¹⁶United Nations, **Financing for sustainable development report** [Online], available URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/financing-for-development/>, 2023 (May, 11).

COVID-19 ที่แม้รัฐบาลจะออกกฎหมายและมาตรการกลไกให้ความช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนให้กับกลุ่มผู้มีรายได้น้อยหรือคนยากจนมากขึ้นแล้ว เช่น บัตรสวัสดิการแห่งรัฐตามพระราชบัญญัติการจัดพระราชสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2562 และเงินสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2552 รวมทั้งสวัสดิการเพื่อผู้สูงอายุ เด็ก และผู้พิการ และสวัสดิการอื่นๆ อีกหลายฉบับ แต่ปัญหาความยากจนยังคงอยู่และมีแนวโน้มรุนแรงขึ้น เนื่องจากสถานการณ์ความยากจนในประเทศไทยส่วนใหญ่แล้วเป็นปัญหาความขาดแคลนในมิติอื่นที่ไม่ใช่ตัวเงิน ดังนั้น หากกฎหมายและมาตรการที่บังคับใช้เพื่อการลดความยากจนหลายมิตียังคงลักษณะเดิมที่ไม่สอดคล้องและไม่ครอบคลุมกับลักษณะของความยากจนที่มีหลายมิติ นอกจากจะไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแล้วยังอาจเพิ่มความรุนแรงให้กับสถานการณ์ความยากจนหลายมิติได้อีกด้วย

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นที่มาของการศึกษากฎหมายเพื่อลดความยากจนหลายมิติของประเทศไทยผ่านการวิเคราะห์กฎหมายใน 6 ด้าน ตามประเด็นปัญหาความยากจนที่บริบทสังคมไทยกำลังเผชิญ ได้แก่ ด้านสวัสดิการทั่วไปเพื่อลดความยากจน, ด้านการลดความยากจนในกลุ่มเด็ก, ด้านการส่งเสริมการเข้าถึงโอกาสทางศึกษา, ด้านการส่งเสริมอาชีพ, ด้านที่อยู่อาศัย และด้านความสามารถและความมั่นคงทางการเงิน โดยอาศัยการวิเคราะห์ถึงความสอดคล้องของกฎหมายตามมาตรฐานทางกฎหมายเพื่อลดความยากจนหลายมิติตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้สำหรับประเด็นความยากจนทั้ง 6 ด้าน และวิเคราะห์ความสอดคล้องกับกรอบแนวคิดทางกฎหมายระหว่างประเทศอย่างเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน SDGs และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 ที่รัฐบาลไทยได้กำหนดเป้าหมายและกลยุทธ์เพื่อการขจัดความยากจนหลายมิติของประเทศไทยไว้ เพื่อนำมาสู่ข้อเสนอเป็นแนวทางการพัฒนากฎหมายเพื่อลดความยากจนหลายมิติที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยและสอดคล้องกับบริบทโลก อันเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายเพื่อลดความยากจนหลายมิติของประเทศไทยให้สามารถรับรองและคุ้มครองสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แก่คนทุกคนในสังคมได้อย่างเท่าเทียม และมุ่งสู่เส้นทางการขจัดความยากจนทุกรูปแบบโดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังไปพร้อมกับประชาคมโลก

5. วิธีดำเนินการศึกษา

การวิจัยนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research Methods) โดยการศึกษาแบบอุปนัย (Inductive method) เนื่องจากเป็นการศึกษาเพื่อหาหลักกฎหมายในการอธิบาย และแก้ไขปัญหาจากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริง กล่าวคือ ความยากจนหลายมิติทั้งในประเทศไทยและระดับโลก ด้วยการเรียบเรียงและนำเสนอรายละเอียดสถานการณ์ความยากจนหลายมิติ แนวโน้ม กฎหมาย สถิติ

และข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง เพื่อสนับสนุนการให้เหตุผลและเชื่อมโยงนำไปสู่ข้อเสนอแนะทางการพัฒนา กฎหมายเพื่อลดความยากจนหลายมิติที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย¹⁷

6. ผลการศึกษา

6.1 ผลการวิเคราะห์ความสอดคล้องของกฎหมายเพื่อลดความยากจนหลายมิติกับสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้สำหรับประเด็นความยากจนทั้ง 6 ด้าน ได้แก่

6.1.1 ด้านสวัสดิการทั่วไปเพื่อลดความยากจน

จากการวิเคราะห์กฎหมายด้านสวัสดิการทั่วไปเพื่อลดความยากจนหลายมิติพบว่ารัฐบาลได้ตรากฎหมายเป็นเครื่องมือในการจัดสวัสดิการไว้หลายฉบับ แยกพิจารณาได้เป็น 2 ช่วง ดังนี้

1) ช่วงก่อนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ในช่วงนี้มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อลดความยากจนหลายฉบับด้วยเพราะบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติไว้ว่า “รัฐต้อง..” อันเป็นการกำหนดหน้าที่ที่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย จึงนำมาสู่ยุคเฟื่องฟูของกฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเปราะบางและคนยากจน

โดยกฎหมายฉบับที่น่าสนใจอันถือเป็นกฎหมายกลางของการจัดสวัสดิการ¹⁸ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นเครื่องมือและช่องทางการจัดสวัสดิการอย่างรอบด้านและครอบคลุมผ่านระบบคณะกรรมการในเชิงบริหารเพื่อกำหนดเป็นนโยบายอันสามารถนำมาสู่การจัดโครงการที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมได้ทั้งหมด 7 ด้าน ตามบทนิยาม ได้แก่ การศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงานและการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป อย่างไรก็ตาม จากการสืบค้นข้อมูลของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ หน่วยงานที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติตามกฎหมายนี้ กลับยังไม่พบข้อมูลการบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวผ่านคณะกรรมการระดับชาติอย่างเต็มรูปแบบ โดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นเพียงการสร้างเครือข่ายเน้นการกระจายอำนาจให้องค์กรเอกชนหรือชุมชนในพื้นที่ ให้ดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมที่คิดด้วยองค์กรนั้น ๆ เอง และให้การสนับสนุนด้วยงบประมาณของกองทุนเป็นรายโครงการหรือกิจกรรมไป

¹⁷Alan Bryman, *Social Research Methods*, 4th ed. (Oxford: Oxford University Press, 2012), pp. 1-750.

¹⁸นรินัย พิศแข มั่นจิตร, *กฎหมายสวัสดิการสังคมของประเทศไทย* (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2565).

เช่นนี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นที่น่าเสียดายที่รัฐบาลที่มีทั้งเครื่องมือทางกฎหมาย งบประมาณ และองค์กรเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมโดยตรงอยู่แล้ว แต่กลับยังไม่มี การขับเคลื่อนงานตามอำนาจหน้าที่อย่างจริงจังเต็มรูปแบบ

ต่อมาคือกฎหมายในกลุ่มการสงเคราะห์ กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่เปรียบเสมือนมาตรการรองรับขั้นสุดท้ายสำหรับกลุ่มคนยากไร้ คนยากจนขั้นรุนแรง คนไร้ที่พึ่งที่ได้รับความเดือดร้อนหรือประสบปัญหาทางสังคมร้ายแรงที่สุด ได้แก่ พระราชบัญญัติการคุ้มครองผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 และระเบียบเกี่ยวกับการสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อยและผู้ยากไร้ต่าง ๆ กฎหมายกลุ่มนี้ไม่ใช่ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือแก่คนยากจนได้ แต่เป็นกฎหมายในกลุ่มที่ช่วยเหลือคนยากจนที่อยู่ในกลุ่มรุนแรง โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบจะทำหน้าที่เสมือนเป็นครอบครัวให้แก่คนกลุ่มนี้ ให้ความช่วยเหลือทุกขั้นตอนในการดำรงชีวิต ตั้งแต่ที่อยู่อาศัย อาหาร ยารักษาโรคทางกายทางจิต เครื่องนุ่งห่ม การฝึกอาชีพ และเงินช่วยเหลือสำหรับกรณีฉุกเฉินและช่วยเหลือเฉพาะหน้ากรณีต่าง ๆ อันกล่าวได้ว่า มาตรการทางกฎหมายเช่นนี้ มีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับคนยากไร้และคนไร้ที่พึ่งที่จำเป็นต้องได้รับการสงเคราะห์เพื่อความอยู่รอดในชีวิต แต่อาจไม่สามารถส่งผลกระทบเชิงบวกหรือช่วยเหลือแก่คนยากจนหลายมิติโดยตรงได้มากนัก นอกจากนี้ ยังพบกฎหมายที่ถือได้ว่าเป็นมาตรการคุ้มครองทางสังคมที่ครอบคลุมประชาชนผู้มีรายได้น้อยหรือคนยากจนได้อย่างครบถ้วน ได้แก่ พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ที่จัดให้มีหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ บัตร 30 บาทรักษาทุกโรค และรักษาทุกที่ในปีที่ทำให้ให้ประชาชนที่มีรายได้น้อยเกือบ 100% สามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้ อันถือเป็นสวัสดิการถ้วนหน้าอย่างแท้จริง

2) ช่วงหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ซึ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐ เปลี่ยนมาเป็น “รัฐพึง..” อันไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ทำให้เกิดผลกระทบที่ชัดเจน 2 อย่าง ได้แก่

(1) กฎหมายที่ประกาศใช้ช่วงก่อนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มีการขับเคลื่อนน้อยลง จะเห็นได้จากเงินสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง เงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับชาวเขา และเงินสงเคราะห์ผู้ตกทุกข์ได้ยากให้กลับภูมิลำเนา ที่มีการสนับสนุนงบประมาณน้อยลง หรือหากมองอีกมุมหนึ่งอาจเป็นเพราะบริบทความต้องการความช่วยเหลือของกลุ่มเป้าหมายตามระเบียบเหล่านี้ได้เปลี่ยนแปลงไปแล้วก็เป็นได้

(2) พบว่ามีกฎหมายหรือมาตรการเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมเพียง 1 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการจัดประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2562 ที่บัญญัติมาตรการให้ความช่วยเหลือแก่คนยากจนในรูปแบบของบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ หรือการให้เงินสำหรับค่าใช้จ่ายอุปโภคบริโภคในชีวิตประจำวัน จุดสำคัญอยู่ที่เกณฑ์ในการคัดเลือกคนยากจนของกฎหมายฉบับนี้ที่เปลี่ยนแปลงไปตามประกาศกำหนดหลักเกณฑ์โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐรายปี ซึ่งหลักเกณฑ์ที่กำหนดว่าบุคคลลักษณะใดจะถือว่าเป็นคนยากจนในสายตาของกฎหมายฉบับนี้หรือ

ไม่นั้น กลับพิจารณาอยู่เฉพาะจำนวนรายได้ และการถือครองทรัพย์สิน อันอาจไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย ที่คนยากจนเป็นคนยากจนหลายมิติที่ต้องพิจารณามากกว่าเงินและทรัพย์สิน ทำให้ปี 2566 มีประชาชน ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ จำนวนถึง 14.6 ล้านคน¹⁹ แต่ตามรายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ ความยากจนและเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2566 พบคนไทยประสบปัญหาความยากจนทั้งยากจน หลายมิติและต่ำกว่าเส้นความยากจน รวมทั้งสิ้น 7.17 ล้านคน จะเห็นได้ว่าแม้จำนวนผู้ถือบัตร สวัสดิการแห่งรัฐจะมีมากกว่าจำนวนคนยากจนถึง 2 เท่า แต่ปัญหาความยากจนกลับยังคงอยู่และ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอีกด้วย²⁰ นอกจากนี้ จากหลักการของกฎหมายฉบับนี้ที่เลือกให้เงินช่วยเหลือค่าใช้จ่าย ในชีวิตประจำวันเช่นนี้จะถือเป็นการสนับสนุนหนึ่งที่จะช่วยให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยหรือผู้ยากจนได้มี คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นได้หรือไม่ หรือจะเป็นเพียงความช่วยเหลือที่ได้ผลสำหรับการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ในระยะเวลาอันสั้นเท่านั้น เนื่องจากตั้งแต่กฎหมายฉบับนี้ที่บังคับใช้เมื่อ พ.ศ. 2562 จนถึงปัจจุบันนี้ พ.ศ. 2567 ปัญหาความยากจนก็ยังคงมีอยู่ และจำนวนคนยากจนทั้งคนยากจนเฉพาะตัวเงิน และคน ยากจนหลายมิติก็ยังมีอยู่หลายล้านคน

จากกฎหมายและมาตรการเพื่อลดความยากจนด้านสวัสดิการทั่วไป แสดงให้เห็นว่า แม้กฎหมายและมาตรการดังกล่าวจะสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 71 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 “รัฐพึงให้ความช่วยเหลือ... ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส” โดยได้ จัดให้มีการช่วยเหลือแก่ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสแล้ว แต่กระนั้นด้วยบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียง แนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งรัฐพึงดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ยากไร้หรือดำเนินการใดที่ไม่ขัดหรือแย้ง ต่อการดังกล่าวเท่านั้น ทำให้กฎหมายและมาตรการเกี่ยวกับสวัสดิการทั่วไปเพื่อช่วยเหลือคนยากจน ข้างต้นต่างสอดคล้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น แต่ในส่วนข้อบทบัญญัติที่ระบุว่า “...ให้สามารถ ดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ” ในส่วนนี้เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานของกฎหมายและมาตรการข้างต้น ประกอบกับจำนวนคนยากจนที่ยังคงมีอยู่และมีแนวโน้มสูงขึ้น อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายและมาตรการ ดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมไปถึงข้อความในบทบัญญัติส่วนนี้ แต่เนื่องจากเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐจึงไม่มี สภาพบังคับ ดังนั้น รัฐย่อมไม่ผูกพันที่จะต้องให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาสจนกว่าจะ สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพตามที่บัญญัติไว้ได้

¹⁹กระทรวงการคลัง, รายงานประจำปี กองทุนประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม ปีงบประมาณ 2566 [Online], available URL: https://www.senate.go.th/assets/portals/1/news/18189/2_18189.pdf, 2568 (มกราคม, 5).

²⁰สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและเหลื่อมล้ำในประเทศไทย 2566 [Online], available URL: https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=15744, 2568 (มกราคม, 21).

6.1.2 ด้านการส่งเสริมการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษา

มาตรการทางกฎหมายเพื่อการส่งเสริมการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษากฎหมายศึกษาระดับขั้น ทำให้เห็นว่ากฎหมายของประเทศไทยได้มีการบัญญัติให้สอดคล้องกับสิทธิหน้าที่ของประชาชนในการเข้ารับการศึกษา ตามมาตรา 50(4) และหน้าที่ของรัฐในการจัดให้มีการศึกษาภาคบังคับที่มีคุณภาพและทั่วถึงโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ตามมาตรา 54 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีทั้งการวางระบบการศึกษาภาคบังคับที่มีมาตรฐานกระจายทั่วประเทศ แต่เมื่อพิจารณาในส่วนของสิทธิในการเข้ารับการศึกษาของนักเรียนในครอบครัวที่ยากจน กลับพบว่ายังมีช่องว่างที่ทำให้เด็กนักเรียนยากจนพิเศษหลุดออกจากระบบการศึกษา โดยมาตรการทางกฎหมายข้างต้นส่วนใหญ่แล้วเป็นการอุดหนุนเงินเข้าระบบการศึกษาเพื่อการจัดให้มีการศึกษาภาคบังคับที่มีมาตรฐานและทั่วถึงทั้งประเทศ ตามหน้าที่ของรัฐบาลที่รัฐธรรมนูญกำหนด อย่างไรก็ตาม จากทั้งรายงานประจำปี 2566 ของ กสศ. และรายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและเหลื่อมล้ำของประเทศไทย ปี 2566 แสดงข้อเท็จจริงเชิงสถิติสอดคล้องกันว่าปัจจัยที่ทำให้เด็กนักเรียนหลุดออกจากระบบการศึกษา คือ การที่ครอบครัวยากจน ด้วยการเข้ารับการศึกษาไม่ใช่เพียงแค่การมีสถานศึกษาที่มีมาตรฐานไว้รองรับทั่วทุกพื้นที่ในประเทศ แต่สำหรับครอบครัวยากจนการจะทำหน้าที่ของผู้ปกครองที่จะพานักเรียนไปส่งเพื่อเข้าเรียน การเตรียมอาหารให้นักเรียน การเตรียมอุปกรณ์การเรียน หรือการมีที่พักอาศัยที่เหมาะสมกับการเรียน ก็เป็นอุปสรรคหนึ่งที่มีความยากจนกีดขวางไว้ ดังนั้น แม้ตามกฎหมายดังกล่าวจะมีการวางมาตรการสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือแก่ครอบครัวยากจนเป็นค่าเดินทาง ค่าอาหาร ค่าอุปกรณ์การเรียน หรือให้เป็นเงินสำหรับอุปโภคบริโภค แต่ก็ยังมีจำนวนน้อยมากหากเทียบกับจำนวนงบประมาณที่กองทุนต่าง ๆ อุดหนุนให้กับระบบการศึกษาเพื่อจัดให้มีสถานศึกษาและอุปกรณ์การเรียนที่เหมาะสมเป็นหลัก เช่นนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายเพื่อส่งเสริมการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาในประเทศไทยเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐในการจัดให้มีสถานศึกษารองรับที่มีมาตรฐานเหมาะสมและทั่วถึง แต่สำหรับในส่วนสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในการเข้ารับการศึกษาภาคบังคับ หากจะปิดให้เป็นหน้าที่ของผู้ปกครองเพียงอย่างเดียว พร้อมทั้งมีบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 แล้ว ในมุมมองเช่นนี้สำหรับผู้ปกครองในครอบครัวยากจนย่อมไม่เป็นธรรมเนื่องจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในครอบครัวที่อาจทำให้การพาเด็กนักเรียนไปเข้ารับการศึกษาเป็นเรื่องที่ทำได้ยากหรือทำไม่ได้ ดังนั้น การจะให้ความช่วยเหลือแก่ครอบครัวยากจนให้สามารถพาเด็กนักเรียนเข้ารับการศึกษาได้ ก็อาจต้องกลับมาที่บทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ให้ “รัฐพึง..” ให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มเปราะบาง ผู้ยากไร้ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ ตามมาตรา 71 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อีกครั้ง ที่กำหนดไว้เป็นหลักการและแนวทางในการกำหนดนโยบายของแก่รัฐ โดยรัฐอาจกำหนดนโยบายให้ความช่วยเหลือแก่ครอบครัวยากจนของเด็กนักเรียนเพื่อให้มีคุณภาพ

ชีวิตที่ดีขึ้นหรือมีคุณภาพชีวิตที่ดีเพียงพอจะพาเด็กนักเรียนเข้ารับการศึกษามีอุปกรณ์ และมีที่พักอาศัยที่เหมาะสมแก่การเรียนรู้ตามวัยต่อไปได้

6.1.3 ด้านการส่งเสริมอาชีพ

จะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมอาชีพข้างต้น ล้วนสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 74 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดหลักการและแนวทางให้รัฐส่งเสริมอาชีพ คุ้มครองแรงงาน และจัดให้มีระบบหลักประกันการทำงาน และประกันสังคม โดยกฎหมายด้านการส่งเสริมอาชีพข้างต้น แบ่งได้เป็น 2 แนวทาง ได้แก่

1) ส่งเสริมการประกอบอาชีพ โดยการส่งเสริมการประกอบอาชีพในที่นี้ คือ การให้การสนับสนุนในรูปแบบต่าง ๆ แก่ผู้ประกอบการ หรือกล่าวได้ว่าผู้ที่ได้ประโยชน์จากมาตรการเหล่านี้คือผู้ที่มีอาชีพหรือมีงานทำอยู่แล้วเท่านั้น โดยความช่วยเหลือที่จัดให้นั้นส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปแบบของเงินกู้เพื่อประกอบอาชีพที่ไม่มีดอกเบี้ย หรืออัตราดอกเบี้ยต่ำ ผ่านระบบกองทุนหมุนเวียนต่าง ๆ ให้แก่ผู้ประกอบการที่มีรายได้น้อย หรือรายได้ไม่เพียงพอให้ได้มีเงินทุนเพิ่มเติมในการพัฒนาอาชีพที่ทำอยู่เพื่อให้เกิดเป็นรายได้ที่เพิ่มขึ้น แต่เมื่อได้ชื่อว่าเป็นเงินกู้ย่อมต้องมีการคืนเงิน เช่นนี้ จึงนำมาสู่ปัญหาที่พบคือการที่ผู้กู้ยืมเงินเป็นผู้มีรายได้น้อย และการปล่อยกู้โดยไม่มีหลักประกันหรือใช้หลักประกันที่ต่ำ ย่อมนำมาซึ่งความเสี่ยงที่จะไม่ได้รับชำระหนี้คืน หรือเกิดหนี้คงค้างชำระจำนวนมากที่ทำให้กองทุนหมุนเวียนที่ก่อตั้งขึ้นได้รับผลกระทบในระยะยาวโดยไม่มีทุนหมุนเวียนให้ปล่อยเงินกู้อีกคงเหลือแต่หนี้ และการติดตามทวงหนี้ ซึ่งจากรางานการดำเนินการของกองทุนหลาย ๆ กองทุนข้างต้นพบว่า การปล่อยกู้ลักษณะนี้นักจะนำมาซึ่งการฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กู้ยืมเงินที่แต่ต้นแล้วคือผู้ที่ประสบปัญหา ไม่มีรายได้เพียงพอ ยากจน ที่ต้องการความช่วยเหลือ การสิ้นสุดกระบวนการส่งเสริมการประกอบอาชีพด้วยการฟ้องร้องบังคับคดีแก่คนยากจน ย่อมไม่ใช่แนวทางการส่งเสริมอาชีพที่มีประสิทธิภาพ ที่นอกจากจะไม่อาจช่วยเหลือหรือให้ความคุ้มครองแก่คนยากจนเหล่านี้ได้แล้ว ยังอาจนำมาซึ่งปัญหาและภาระที่ซ้ำเติมจากการบังคับทางคดีแก่คนยากจนเหล่านี้ได้อีกด้วย

2) สร้างหลักประกัน กล่าวคือ ตามกฎหมายข้างต้นมีมาตรการที่สร้างหลักประกัน 2 อย่าง ได้แก่

(1) ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 เป็นการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประกอบการ อิสระหรือแรงงานนอกระบบด้วยการจัดให้มีช่องทางและเข้าถึงหลักประกันรายได้ในระหว่างทำงาน กระทั่งพ้นวัยแรงงานหรือในวัยเกษียณ อย่างไรก็ตาม ต้องยอมรับว่าด้วยระบบกองทุนและการจ่ายเงินสมทบโดยรัฐบาล ซึ่งจำนวนเงินทดแทนที่ได้ย่อมแปรผันตรงตามจำนวนเงินที่ผู้ประกันตนที่มีรายได้น้อยฝากเข้ากองทุน ทำให้ประโยชน์ทดแทนที่ได้รับนั้นอาจมีจำนวนไม่สูงมากหรืออาจไม่เพียงพอในบางกรณีได้ เช่นนี้ หากอาศัยเพียงสิทธิประโยชน์และเงินทดแทนจากกองทุนประกันสังคมย่อมอาจไม่เพียงพอจะเป็นหลักประกันรายได้ หรือหลักประกันการทำงานให้แก่ผู้ประกันตนได้

(2) การให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน มาตรการนี้อาจถือได้ว่าเป็นเพียงมาตรการที่สร้างขึ้นสำหรับอาชีพเฉพาะอย่างการรับงานไปทำที่บ้าน ผู้ที่จะได้ประโยชน์จากมาตรการนี้ย่อมมีเฉพาะผู้ประกอบการอาชีพนี้เท่านั้น ซึ่งในช่วงเวลาหนึ่งอาจมีจำนวนมาก แต่ในปัจจุบันไม่ได้มีผู้ประกอบการลักษณะเช่นนี้มากแล้ว และความคุ้มครองที่ได้คือความเป็นธรรมในการรับงานมาทำ มุ่งเน้นที่การป้องกันและคุ้มครองสวัสดิภาพในชีวิตอนามัยร่างกายจากการทำงาน และการจ่ายค่าจ้าง รวมทั้งการบอกเลิกสัญญาอย่างเป็นธรรมเท่านั้น จึงอาจถือได้ว่าเป็นมาตรการที่ส่งผลต่อการส่งเสริมอาชีพในปัจจุบันได้ค่อนข้างน้อย

ตามที่กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีมาตรการทางกฎหมายที่ส่งเสริมการประกอบอาชีพตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เป็นหลักการและแนวทางให้แก่รัฐบาลตามมาตรา 74 แล้ว แต่หากพิจารณาประเด็นการสำหรับการช่วยลดความยากจนหลายมิติอาจกล่าวได้ว่ายังส่งผลไปถึงประชาชนที่ยากจนหลายมิติได้น้อย เนื่องจาก อันดับแรก มาตรการทั้งหมดนี้เป็นการกำหนดขึ้นเพื่อประชาชนที่มีอาชีพ แต่คนยากจนจำนวนมากยังว่างงาน ไม่มีงานทำ เช่นนี้ คนยากจนที่ไม่มีงานทำไม่มีรายได้ย่อมไม่อาจได้รับประโยชน์จากมาตรการเหล่านี้ได้ อันดับต่อมาคือ มาตรการที่กำหนดเป็นมาตรการเฉพาะกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นเฉพาะกลุ่มอาชีพเกษตรกร เฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุ หรือเฉพาะกลุ่มผู้พิการ ทำให้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ตามมาย่อมเป็นไปเพื่อเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มเป้าหมายเฉพาะนั้น ๆ มากกว่าเอื้อประโยชน์แก่คนยากจน และลำดับสุดท้าย หลักประกันที่ให้ประโยชน์ทดแทนน้อยจนอาจไม่สามารถทำหน้าที่เป็นหลักประกันได้

อย่างไรก็ตาม ยังมีโครงการที่อาจเป็นความหวังให้แก่ผู้มีรายได้น้อยได้มีอาชีพและรายได้มั่นคงได้ ได้แก่ โครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียนครอบครัวยากจนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ ซึ่งถือเป็นโครงการที่ช่วยส่งเสริมอาชีพอย่างแท้จริง ด้วยการให้อาชีพโดยเริ่มตั้งแต่การเตรียมความพร้อมทางอาชีพผ่านการอบรมให้ความรู้ และสร้างความร่วมมือกับเอกชนเพื่อจัดเตรียมคน เตรียมความรู้ ความพร้อม ให้เข้าทำงาน โดยเมื่อนักเรียนผู้มีรายได้น้อยจบหลักสูตรแล้วเกือบทั้งหมดจะได้งานทำ อันถือเป็นการส่งเสริมอาชีพด้วยการสร้างอาชีพ จัดหาช่องทางอาชีพให้ยอมนำมาซึ่งรายได้ที่มั่นคงและการพึ่งพาตนเองในระยะยาว แต่โครงการดังกล่าวเพิ่งเริ่มครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2566 ทำให้ยังไม่เป็นที่รู้จัก และยังมีนักเรียนในครอบครัวยากจนเข้าร่วมโครงการจำนวนน้อยมาก เมื่อเทียบกับกลุ่มเป้าหมายทั้งหมด ดังนั้น จึงอาจต้องอาศัยการประชาสัมพันธ์และระยะเวลาสร้างผลผลิตที่เป็นนักเรียนที่มีงานทำมีรายได้ที่มั่นคงออกมาจึงจะสามารถแสดงให้เห็นประสิทธิภาพของโครงการนี้ได้ยิ่งขึ้น

6.1.4 ด้านที่อยู่อาศัย

กล่าวได้ว่ากฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการส่งเสริมและพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่งของประเทศไทยมีกฎหมายหลักอยู่ 2 ฉบับ ได้แก่ กคช. และ พอช. ที่ตราขึ้น

เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยได้เข้าถึงที่อยู่อาศัย ด้วยการจัดหาและให้ที่อยู่อาศัย สนับสนุนการเงินทั้งในรูปแบบสินเชื่อเงินกู้และค่าเช่า รวมทั้งการพัฒนาสภาพที่อยู่อาศัยให้เหมาะสมด้วยสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา ถนน เป็นต้น เพื่อแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยในชนบทที่ให้มีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม ถือได้ว่ามาตรการทางกฎหมายดังกล่าวสอดคล้องกับมาตรา 71 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่บัญญัติเป็นหลักการให้รัฐจัดให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม รวมทั้งให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่บังคับใช้ข้างต้นอย่าง กคช. ได้จัดให้มีทั้งการสร้างบ้านราคาถูกเพื่อขายให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในราคาที่สามารถเข้าถึงได้ หรือหากไม่ต้องการเป็นเจ้าของก็มีบ้านเช่าราคาถูกไว้บริการ รวมทั้งการปรับผังแปลนที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัดให้มีสภาพแวดล้อมเหมาะต่อการอยู่อาศัยยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าแม้โครงการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยของ กคช. จะดำเนินงานในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ มีกองทุนที่บริหารด้วย กคช. เองที่มีรายได้จากหลายทาง แต่ก็ยังคงพบปัญหาการขาดดุลรายจ่าย ด้วยมาตรการปล่อยสินเชื่อที่ปล่อยสินเชื่อด้วยหน่วยงาน กคช. เอง ผ่านกองทุน และการที่ กคช. เข้าเป็นผู้ค้าประกันให้ผู้มีรายได้น้อยกับสถาบันการเงิน เช่นนี้ ด้วยจำนวนเงินในการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์เป็นเงินจำนวนมากและผู้กู้คือผู้มีรายได้น้อยหรือคนยากจน ย่อมเกิดความเสี่ยงและก่อยอดหนี้ที่ไม่ได้รับการชำระคืนจำนวนมากที่ กคช. ต้องบริหารจัดการให้ยังคงสามารถดำเนินกิจการ สร้างบ้านราคาถูกขาย ปล่อยสินเชื่อ และปล่อยบ้านและห้องเช่าราคาถูกต่อไปได้ เนื่องจากหากงบประมาณรายจ่ายขาดดุลอย่างต่อเนื่องอาจหมายถึงวันที่ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนต่อไปได้อีก

ในขณะที่มาตรการทางกฎหมายของ พอช. ที่ไม่ได้เน้นการจัดให้มีที่อยู่อาศัยราคาถูกให้แก่ประชาชน แต่มุ่งเน้นที่ความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการร่วมกันพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยจะสนับสนุนงบประมาณรายประเภท เช่น อุดหนุนงบประมาณสำหรับรายการการก่อสร้างที่อยู่อาศัย เช่น สร้างใหม่ รื้อถอน ย้ายผังแปลน ซ่อมแซม หรือการก่อสร้างสาธารณูปโภคในชุมชน ถนน เสาไฟ โรงพยาบาล ไปพร้อมกับเงื่อนไขว่าจะต้องมีความร่วมมือจากชุมชน ตั้งแต่การให้ชุมชนบริหารจัดการโครงการเองในรูปแบบคณะกรรมการ การจ้างงานก่อสร้าง และดำเนินการต่าง ๆ กับคนในชุมชน เป็นต้น เช่นนี้ เมื่อมีการพัฒนาที่อยู่อาศัยแบบทั้งชุมชนบนความสมัครใจ ค่อยเป็นค่อยไปบนพื้นฐานความเป็นอยู่เดิม และพัฒนาให้ดีขึ้น ผลลัพธ์ที่ได้คือมูลค่าพื้นที่ทั้งชุมชนสูงขึ้น สภาพแวดล้อมสะอาด ไม่ชำรุด ปลอดภัย เหมาะสมกับการเป็นที่อยู่อาศัยมากขึ้น รวมทั้งไม่ก่อภาระทางการเงินเป็นหนี้ผูกพันต่อเนื่องในอนาคตอีกด้วย อาจกล่าวได้ว่าเป็นมาตรการเพื่อการให้ความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยแก่ชุมชนแออัดและผู้มีรายได้น้อยได้ในระยะยาวมากกว่าการก่อสร้างให้ซื้อขาย หรือเช่า ที่ต้องใช้รูปแบบเงินต่อเงิน ดังเช่น กคช. ที่นำมาสู่หนี้ผูกพันที่ต้องแบกรับและการดำเนินคดีฟ้องร้องบังคับชำระหนี้กันต่อไป

6.1.5 ด้านความสามารถและความมั่นคงทางการเงิน

กฎหมายเกี่ยวกับความสามารถและความมั่นคงทางการเงินของประเทศไทย ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ผู้มีรายได้น้อย หรือคนยากจน จะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติเป็นไปตามมาตรา 74 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดหลักการให้รัฐพึงจัดให้มีช่องทางหรือส่งเสริมการออมเงินเพื่อการดำรงชีวิตเมื่อพ้นวัยทำงานได้แก่ พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 ที่วางกลไก 3 ชั้น กล่าวคือ ชั้นที่ 1 เป็นการเพิ่มช่องทางการออมเงินให้แก่ผู้มีรายได้น้อย แรงงานนอกระบบ และประชาชนทั่วไปที่ยังไม่มีหลักประกันหลังพ้นวัยทำงาน ให้ได้มีช่องทางสะสมเงินจากรายได้ของตนเองไว้ใช้ยามเกษียณไปตลอด ชั้นที่ 2 คือการที่รัฐบาลสมทบเงินเพิ่มให้อัตราส่วนที่แตกต่างกันตามช่วงวัยของสมาชิก พร้อมทั้งกองทุนเองก็มีผลตอบแทน (ดอกเบี้ย) ของกองทุนจ่ายให้ตามจำนวนเงินที่ออม ชั้นที่ 3 คือเป้าหมายของการออม ได้แก่ การมีเงินบำนาญรายเดือนไปตลอดชีพ โดยมีเงื่อนไขว่าสมาชิกจะต้องส่งเงินออมเข้ากองทุนจำนวนถึงตามเกณฑ์ที่กองทุนกำหนดไว้ จึงจะได้บำนาญเริ่มต้นที่ 600 บาทต่อเดือน สูงสุดประมาณ 12,000 บาทต่อเดือน เช่นนี้ ถือได้ว่ามาตรการดังกล่าวเป็นช่องทางในการให้ประชาชนที่ยังไม่มีหลักประกัน ได้สร้างความมั่นคงด้วยการสร้างหลักประกันรายได้หลังเกษียณ สอดคล้องกับหลักการในแนวนโยบายแห่งรัฐตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ข้างต้นแล้ว นอกจากนี้ ในกลุ่มเปราะบาง มาตรการทางกฎหมายที่ให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับความมั่นคงทางการเงิน ได้แก่ การให้เงินโดยตรงแก่ผู้สูงอายุที่ถือว่าพ้นวัยทำงาน ทำให้ไม่มีรายได้และไม่มีระยะเวลาเพียงพอจะมาเริ่มสร้างหลักประกันให้ตนเองด้วยการออมเงินที่ต้องใช้ทั้งรายได้และระยะเวลา เช่นนี้ รัฐบาลจึงได้มีมาตรการช่วยเหลือแบบเร่งรัดด้วยการให้เงินดูแลโดยตรงแก่ผู้สูงอายุ หรือที่เรียกว่า เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และสำหรับกลุ่มผู้สูงอายุที่ได้รับความเดือดร้อนมากกว่านั้น กล่าวคือ มีรายได้น้อยหรือประสบความเดือดร้อนทางสังคม หรือไม่มีครอบครัวหรือบุคคลใดให้พึ่งพิงดูแล รัฐบาลก็ได้มีมาตรการที่ให้ความช่วยเหลือเพิ่มเติมแก่ผู้สูงอายุกลุ่มนี้ ในรูปแบบของเงินสงเคราะห์ผู้สูงอายุในสภาวะยากลำบากด้วย มาตรการลักษณะนี้ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งตามมาตรา 71 ในเรื่องการให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มเปราะบางให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและมาตรา 48 วรรคสองกำหนดรับรองสิทธิของผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพและผู้ยากไร้ที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐอย่างเหมาะสมด้วย

6.1.6 กฎหมายลดความยากจนในกลุ่มเด็กของประเทศไทย

ด้วยลักษณะพิเศษและความต้องการเฉพาะของเด็ก จึงอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายลดความยากจนในกลุ่มเด็ก เพื่อที่จะให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติรับรองสิทธิของเด็กไว้เฉกเช่นเดียวกับผู้ใหญ่ในฐานะบุคคลหนึ่ง ประกอบกับสิทธิพิเศษตามลักษณะเฉพาะของเด็กที่ทำให้รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิไว้ทั้งสิทธิที่จะได้รับการศึกษา (มาตรา 50)

สิทธิที่จะได้รับการดูแล (มาตรา 48) และให้ความคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกจากรัฐ (มาตรา 27) นอกจากนี้ ยังมีสิทธิตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก หรือ CRC ที่ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกที่ลงนามในอนุสัญญานี้อันมีผลผูกพันให้รัฐต้องให้ความคุ้มครองแก่เด็กตามสิทธิเด็กทั้งสิทธิในการมีชีวิต สิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครอง สิทธิที่จะได้รับการพัฒนา และสิทธิในการมีส่วนร่วม เช่นนี้ จึงกล่าวได้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิเด็กดังกล่าวย่อมมีจำนวนมาก และด้วยลักษณะการตรากฎหมายของประเทศไทยที่ยึดภารกิจตามหน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นหลักทำให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องมาจากหลากหลายด้านซึ่งไม่อาจนำเสนอในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ทั้งหมด อีกทั้งตามขอบเขตการศึกษาที่จำกัดอยู่ที่การศึกษากฎหมายเพื่อลดความยากจนนั้น พบว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเด็กและเป็นมาตรการที่ช่วยเหลือครอบครัวยากจนของเด็ก ตามมาตรา 71 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อยู่เพียงไม่กี่ฉบับ ตามที่ได้วิเคราะห์แล้วข้างต้น โดยจะเห็นได้ว่ากฎหมายและมาตรการลดความยากจนในกลุ่มเด็กข้างต้น สอดคล้องกับสิทธิและหลักการให้ความช่วยเหลือแก่เด็กในครอบครัวยากจนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และยังสามารถให้ความคุ้มครองสิทธิเด็กตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กได้ในสาระสำคัญอย่างสิทธิในการมีชีวิตรอด และสิทธิที่จะได้รับการพัฒนารวมทั้งสิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครองด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐบาลจะลงทุนทุ่มงบประมาณจำนวนมากเพื่อให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือเด็กในครอบครัวยากจนให้สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานได้เช่นเดียวกับเด็กคนอื่น ๆ ในสังคม แต่จากผลการดำเนินงานของกฎหมายและมาตรการข้างต้น กลับพบข้อบกพร่องอย่างแนบแน่นที่จะมีแม่วัยใสที่จะกลายเป็นครอบครัวยากจนในระยะยาวเพิ่มขึ้น หรือมาตรการให้ความช่วยเหลือที่กลายเป็นการสร้างปัญหาให้กับเด็กเอง อย่างสถานรองรับตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ที่เป็ปัญหาเพราะการถูกนำมาใช้ผิดวัตถุประสงค์ด้วยการนำมาใช้เป็นสถานที่รองรับเด็กที่ขาดแคลนหรือประสบปัญหาสังคมเพียงบางประการเพื่อให้เด็กได้มีที่อยู่อาศัยและมีผู้ดูแลชั่วคราว แต่มาตรการของสถานรองรับที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่เด็กที่ประสบปัญหาสังคมรุนแรง ย่อมไม่เหมาะสมกับเด็กที่มีปัญหาเพียงครอบครัวยากจนไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพและต้องการการศึกษา ซึ่งทำให้เด็กมีปัญหาด้านพัฒนาการทางอารมณ์ สติปัญญา จิตใจ และการศึกษาที่เด็กได้รับก็อาจไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดด้วย นอกจากนี้ ยังพบว่าในปี พ.ศ. 2566 มีเด็กไทยอยู่ในครอบครัวยากจนมากถึง 2.8 ล้านคน ในขณะที่ปี พ.ศ. 2563 จำนวนเด็กยากจนยังไม่ถึงหลักล้าน แสดงให้เห็นว่าจำนวนเด็กยากจนในประเทศไทยเพิ่มขึ้นถึง 3 เท่า ภายใน 3 ปี และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นอีก ดังนั้น แม้กฎหมายและมาตรการต่าง ๆ ของรัฐ จะสอดคล้องกับสิทธิตามรัฐธรรมนูญและอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ก็ยังไม่อาจหยุดหรือลดจำนวนเด็กยากจนลงได้

จากผลผลการวิเคราะห์ความสอดคล้องของกฎหมายเพื่อลดความยากจนหลายมิติกับสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ พบว่าโดยภาพรวมแล้วกฎหมายลดความยากจนหลายมิติของประเทศไทย

อยู่ในสถานการณ์ที่กฎหมายลดความยากจนทั้ง 6 ด้านข้างต้น สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หลักสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องแล้ว แต่ยังไม่อาจแก้ปัญหาความยากจนหลายมิติได้ ด้วยตัวเลขจำนวนคนยากจนที่เพิ่มขึ้น และงบประมาณรายจ่ายจำนวนมหาศาลที่ผูกพันทุกปีมาเป็นระยะเวลานาน การดำเนินการที่เป็นไปตามกฎหมายและการลงทุนของรัฐบาลกับทุกด้าน กลับไม่อาจแก้ปัญหาความยากจนหลายมิติได้ เช่นนี้ จึงนำมาสู่ข้อคำถามว่า ช่องว่างที่ทำให้กฎหมายที่มีอย่างรอบด้านแล้วแต่ไม่ยังอาจมีประสิทธิภาพอย่างที่ควรเป็นได้นั้นคืออะไร ดังนั้น ในลำดับต่อไปจะเป็นการตรวจสอบในขั้นสุดท้ายที่เป้าหมายระดับโลกซึ่งประเทศไทยได้ลงนามรับรองเป็นพันธะสัญญา เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เป้าหมายที่ 1 ยุติความยากจนในทุกรูปแบบ (SDG1 No Poverty) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566–2570) ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อตรวจสอบว่ากฎหมายและมาตรการเพื่อลดความยากจนของประเทศไทยได้บัญญัติไว้สอดคล้อง ครอบคลุมเพียงพอตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน SDG1 และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 13 แล้วหรือไม่

6.2 ผลการวิเคราะห์ความสอดคล้องของกฎหมายเพื่อลดความยากจนหลายมิติกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เป้าหมายที่ 1 ยุติความยากจนในทุกรูปแบบ (SDG 1 No Poverty)

โดยสรุปแล้วกฎหมายขจัดความยากจนหลายมิติ ยังไม่สอดคล้องและครอบคลุมกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เป้าหมายที่ 1 ยุติความยากจนในทุกรูปแบบ (SDG 1 No Poverty) โดยแม้จะมีความคืบหน้าของการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย SDG1 อยู่บางส่วน แต่ยังคงขาดการขับเคลื่อนที่ชัดเจนอยู่หลายประการ กล่าวคือ

6.2.1 ยังขาดแผนการจัดสรรงบประมาณด้านสังคมที่เอื้อประโยชน์แก่คนยากจนทุกมิติ รวมทั้งการระดมทรัพยากรเองก็เป็นอีกหนึ่งเป้าหมายย่อยที่ยังไม่มีการดำเนินการใด แม้มาตรการทางกฎหมาย โครงการ และกลไก เพื่อการขจัดความยากจนส่วนใหญ่ของประเทศไทยจะเป็นการให้เงินอุดหนุนก็ตาม แต่รัฐบาลกลับเป็นผู้แบกรับภาระงบประมาณรายจ่ายไว้เองเกือบทั้งหมด ไม่ได้มีการระดมทุนหรือทรัพยากรจากองค์กรหรือหน่วยงานอื่นทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งหากไม่มีงบประมาณย่อมไม่สามารถดำเนินการผ่านมาตรการหรือกลไกใดไม่ว่าจะเป็นกฎหมายหรือนโยบายแห่งรัฐก็ตาม จึงยังไม่สอดคล้องตามเป้าหมายย่อยที่ 1.A และ 1.B

6.2.2 การคุ้มครองทางสังคมยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานตามแนวคิดการคุ้มครองทางสังคมขั้นพื้นฐาน (Social Protection Floor: SPF) โดยยังขาดกฎหมายหรือมาตรการให้ความคุ้มครองแก่เด็กทุกคนอย่างรอบด้านและเป็นระบบถาวร รวมทั้งหลักประกันการว่างงานและการขาดรายได้ที่มีในปัจจุบันยังเป็นจำนวนเงินที่ค่อนข้างต่ำจนอาจไม่สามารถถือเป็นหลักประกันที่มีความมั่นคงได้ จึงยังไม่ครอบคลุมตามเป้าหมายย่อยที่ 1.3

6.2.3 การจัดให้มีหลักประกันและการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐาน (Basic service) ที่ดิน และทรัพย์สิน ยังเป็นมาตรการในลักษณะโครงการหรือกิจกรรมที่ส่งผลกระทบไปยังกลุ่มเป้าหมายได้น้อย เช่น โครงการบ้านมั่นคงของ พอช. ที่แม้จะมีแนวคิดที่ดีในการวางระบบการพัฒนาทั้งชุมชนด้วยการนำบริการขั้นพื้นฐานลงไปก่อตั้งทั้งระบบพร้อมที่อยู่อาศัย แต่ค่อนข้างมีข้อจำกัดในเรื่องความร่วมมือของชุมชนที่ทำให้มีชุมชนที่เข้มแข็งเพียงพอจะเข้าหลักเกณฑ์ในการร่วมโครงการได้ไม่มากนัก หรือการให้เงินผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ที่แม้จะทุ่มงบประมาณค่อนข้างสูงแต่ก็เป็นเพียงการช่วยอุดหนุนค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันชั่วคราว ไม่ได้เป็นการสร้างระบบบริการขั้นพื้นฐานที่ถาวรมารองรับ มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่จึงยังไม่ครอบคลุมตามเป้าหมายย่อยที่ 1.4

6.2.4 ยังไม่มีมาตรการหรือกลไกรองรับและลดความเสี่ยงให้แก่กลุ่มเปราะบางในภาวะวิกฤติ เช่นนี้ หากเกิดสาธารณภัยหรือวิกฤติใด ๆ ขึ้น นอกจากคนยากจนกลุ่มเดิมจะต้องได้รับความเดือดร้อนถูกระทบสืบทอดอย่างมากแล้ว ย่อมตามมาด้วยประชาชนที่ตกเป็นคนยากจนกลุ่มใหม่อันเกิดจากการไม่มีมาตรการและกลไกเพื่อเตรียมความพร้อมรับมือสาธารณภัยเอาไว้ เหมือนดังเช่นในช่วงวิกฤติ COVID-19 ที่เคยเกิดขึ้นแล้วนั่นเอง ดังนั้น จึงยังไม่สอดคล้องตามเป้าหมายย่อยที่ 1.5

6.3 ผลการวิเคราะห์ความสอดคล้องของกฎหมายเพื่อลดความยากจนหลายมิติกับกลยุทธ์ในหมวดหมายที่ 9 ไทยมีความยากจนข้ามรุ่นลดลง และมีความคุ้มครองทางสังคมที่เพียงพอเหมาะสมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566–2570)

ในภาพรวมพบว่ากฎหมายขจัดความยากจนในปัจจุบันยังไม่สอดคล้องและยังไม่ครอบคลุมกับกลยุทธ์ในหมวดหมายที่ 9 ไทยมีความยากจนข้ามรุ่นลดลง และมีความคุ้มครองทางสังคมที่เพียงพอเหมาะสม ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566–2570) แม้บางกลยุทธ์จะมีกฎหมายหรือมาตรการกลไกรองรับให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ในกลยุทธ์แล้ว เช่น โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดที่ให้การสนับสนุนครัวเรือนยากจนข้ามรุ่นให้สามารถเลี้ยงดูเด็กตั้งแต่แรกเกิดจนถึง 6 ปี และปัจจุบันกำลังได้รับการพัฒนาหลักเกณฑ์เป็นตั้งแต่อายุครรภ์ 4 เดือน จนถึง 6 ปี ตามมติคณะรัฐมนตรีแล้ว รวมทั้งมีการส่งเสริมโอกาสทางการศึกษาที่มีกฎหมายการศึกษาภาคบังคับ กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา และโครงการเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่นักเรียนยากจนพิเศษอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งทำให้สถิตินักเรียนประถมจากครัวเรือนยากจนได้เข้าเรียนเพิ่มขึ้น เป็นต้น อย่างไรก็ตาม กลับพบว่าส่วนใหญ่แล้วกฎหมายเพื่อการขจัดความยากจนยังไม่มีสอดคล้องและครอบคลุมกับอีกหลายกลยุทธ์ในหมวดหมายที่ 9 นี้ โดยแบ่งได้เป็น 2 ประเด็นหลักได้แก่

6.3.1 มีกฎหมายเปิดช่องทางให้ดำเนินการตามกลยุทธ์ แต่ยังขาดการบังคับใช้กฎหมายหรือมาตรการที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ กล่าวคือ ยังขาดการพัฒนากลไกการแก้ปัญหาความยากจน

ข้ามรุ่นในระดับพื้นที่ ตามกลยุทธ์ย่อยที่ 1.2 และการบูรณาการระบบความคุ้มครองทางสังคมร่วมกัน ตามกลยุทธ์ย่อยที่ 4.1 โดยจากการวิเคราะห์กฎหมายและมาตรการเพื่อขจัดความยากจนที่บังคับใช้ อยู่ในปัจจุบันพบว่า การแก้ปัญหาความยากจนส่วนใหญ่จะเริ่มจากมาตรการหรือนโยบายจากส่วนกลาง และถ่ายทอดไปยังระดับพื้นที่ ทำให้ขาดการส่งเสริมศักยภาพและการเพิ่มบทบาทของหน่วยงาน ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น รวมทั้งยังขาดการบูรณาการ ไม่มีการกำหนดเป้าหมาย โครงสร้าง บทบาท หรือการเชื่อมโยงข้อมูลให้ทุกหน่วยงานสามารถเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่ในระบบความคุ้มครองทางสังคมร่วมกันได้ ซึ่งในการวิเคราะห์กฎหมายพบว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายที่มีอำนาจและหน้าที่ เกี่ยวกับการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมในทุกระดับโดยตรง กล่าวคือ คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติตามกฎหมายนี้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย มาตรการกลไก รวมทั้งมาตรฐานเพื่อการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนอย่างรอบด้าน พร้อมทั้งยังมีคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมระดับจังหวัด ที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายกันแต่เป็นการสร้างมาตรการและกลไกในระดับจังหวัด รวมทั้งยังสามารถเชื่อมโยงสวัสดิการสังคมระดับจังหวัดไปสู่ระดับชาติผ่านการเสนอเป็นข้อท้าทายหรือข้อเสนอแนะ ที่พบในพื้นที่กลับไปยังคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติเพื่อพิจารณาและวางระเบียบ เสนอแนะ ให้ความเห็น หรือสนับสนุน เพื่อส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมในทิศทางเดียวกัน(Single strategy)ได้อีกด้วยเช่นนี้เพียงกลไกอำนาจและหน้าที่ของ 2 คณะกรรมการข้างต้น ย่อมทำให้เห็นว่าแท้จริงแล้ว การดำเนินการให้เป็นไปตามกลยุทธ์ย่อยที่ 1.2 และ 4.1 ข้างต้นนั้น มีช่องทางและกลไกตามกฎหมายให้ดำเนินการขับเคลื่อนให้เป็นไปตามแผนและกลยุทธ์ที่วางไว้อยู่แล้ว เพียงแต่จากผลการดำเนินงานที่ผ่านมากลับพบว่าการบังคับใช้กลไกตามกฎหมายส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมเพียงการสนับสนุนงบประมาณกองทุนให้แก่โครงการหรือกิจกรรม และองค์กรสาธารณประโยชน์ และองค์กรสวัสดิการชุมชน ที่ขอรับการสนับสนุนเข้ามาเสียเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งหากมีการขับเคลื่อนงานในส่วนของการเสนอแนะนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมที่เป็นภาพรวมระดับชาติ และเชื่อมโยงการทำงานของคณะกรรมการระดับจังหวัดเข้ามาย่อมจะก่อให้เกิดการบูรณาการ และเกิดเป็นระบบความคุ้มครองทางสังคมร่วมกันในระดับพื้นที่ได้ และรัฐบาลหรือส่วนกลางเองก็ยังสามารถกระจายภารกิจและงบประมาณไปยังท้องถิ่นได้อีกด้วย แต่ด้วยข้อเท็จจริงที่พบว่าคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมทั้ง 2 คณะกรรมการ ยังไม่ได้มีการขับเคลื่อนกลไกการบูรณาการเพื่อร่วมกำหนดนโยบายและแผนการจัดสวัสดิการร่วมกันทั้งระดับชาติและระดับพื้นที่ ทำให้ยังไม่สอดคล้องและไม่ครอบคลุมกลยุทธ์นี้

6.3.2 ยังไม่มีกฎหมายหรือมาตรการกลไกใดรองรับให้เป็นไปตามแผนและกลยุทธ์ที่กำหนด กล่าวคือ แม้ปัญหาหลักอันเป็นที่มาของการกำหนดกฎหมายที่ 9 ก็คือ ปัญหาความยากจน

ข้ามรุ่นที่มีปัจจัยมาจากการที่ครอบครัวไม่มีเงินออม ขาดความมั่นคงทางการเงิน รวมทั้งขาดระบบความคุ้มครองทางสังคมที่เหมาะสมกับกลุ่มคนแต่ละช่วงวัย²¹ แต่กลับพบว่ากฎหมายลดความยากจนและมาตรการทางกฎหมาย ยังไม่ครอบคลุมตามแผนและกลยุทธ์ ดังนี้

1) ยังขาดกฎหมายหรือมาตรการที่ช่วยสร้างโอกาสทางอาชีพให้แก่คนยากจนตามกลยุทธ์ย่อยที่ 1.1 โดยกฎหมายที่ส่งเสริมอาชีพให้คนยากจนส่วนใหญ่แล้วอยู่ในรูปแบบของการให้กู้ยืมเงินเพื่อต่อยอดอาชีพให้มีรายได้เพิ่มขึ้น หรือเป็นโครงการให้ความรู้ ฝึกทักษะทางอาชีพแก่คนยากจนเพียงบางกลุ่ม ประเด็นสำคัญคือ ยังขาดมาตรการหรือกลไกที่จะช่วยสร้างโอกาสทางอาชีพ หรือก็คือยังขาดการสร้างงานมารองรับ ให้คนยากจนที่อาจไม่มีทักษะความรู้หรือมีข้อจำกัดอื่นได้มีอาชีพ เพื่อให้คนยากจนเหล่านี้ได้มีรายได้และเกิดความมั่นคงในการดำรงชีพด้วยตนเองตามมา

2) ยังขาดมาตรการหรือกลไกทางกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองและส่งเสริมพัฒนาการของเด็กก่อนวัยเรียน ในรูปแบบของสถานพัฒนาเด็กปฐมวัย (ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก) ตามกลยุทธ์ย่อยที่ 3.1 ที่วางแผนว่าจะต้องจัดให้มีสถานรับเลี้ยงเด็กที่ได้มาตรฐานทั่วประเทศ รวมทั้งต้องขยายไปยังพื้นที่ชุมชนสถานประกอบการ และหน่วยงานภาครัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิเด็กที่จะต้องได้รับการพัฒนาตามวัยและได้รับการปกป้องคุ้มครองตามสิทธิเด็ก โดยเฉพาะเด็กที่มาจากครอบครัวยากจนที่อาจไม่มีผู้ดูแลและครอบครัวไม่มีรายได้เพียงพอจะจ่ายเงินส่งเด็กเข้าสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยหรืออาจไม่มีสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยในพื้นที่ ความขาดแคลนสถานพัฒนาเด็กปฐมวัย หรือศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่เหมาะสม ซึ่งยังไม่มีกฎหมายหรือมาตรการกลไกใดรองรับกลยุทธ์ย่อยที่ 3.1 นี้ ส่งผลให้ผู้ปกครองอาจต้องหยุดงานโดยยอมขาดรายได้เพื่อมาดูแลเด็กด้วยตนเอง หรือเด็กอาจถูกส่งไปให้ปู่ย่าตายายเลี้ยงดูซึ่งอาจส่งผลในเชิงลบต่อพัฒนาการตามวัยของเด็กได้

3) ยังไม่มีการกำหนดมาตรการหรือกลไกทางกฎหมายที่แน่นอนรองรับให้แก่กลุ่มคนยากจนและกลุ่มเปราะบางในภาวะวิกฤติ ตามกลยุทธ์ย่อยที่ 4.3 โดยมีเพียงแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564 – 2570 ที่กำหนดไว้เป็นแนวทางการบรรเทาทุกข์ที่จะต้องจัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราวที่คำนึงถึงข้อจำกัดของกลุ่มเปราะบางด้วยเท่านั้น

4) ไม่มีกฎหมายหรือมาตรการที่กำหนดกลไกในการเชื่อมโยงฐานข้อมูลและบูรณาการฐานข้อมูลระหว่างภาครัฐและเอกชน เพื่อใช้ประโยชน์ในการออกแบบจัดระบบความคุ้มครองทางสังคม ตามกลยุทธ์ที่ 5 ซึ่งจากการวิเคราะห์กฎหมายลดความยากจน พบว่า ข้อมูลที่ใช้ในการออกแบบมาตรการ การติดตามและประเมินผล ล้วนแต่มาจากแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องนั้น ๆ ซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างมีวิธีเก็บรวบรวมข้อมูล ประมวลผล และแสดงผลที่แตกต่างกัน ทำให้ข้อมูล

²¹ประกาศ เรื่อง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2566 – 2570) หมายความว่า 9 ไทยมีความยากจนข้ามรุ่นลดลง และมีความคุ้มครองทางสังคมที่เพียงพอเหมาะสม 1. สถานการณ์การพัฒนาที่ผ่านมา หน้า 97-99.

ที่ได้เกิดความคลั่งกันไม่สอดคล้องกัน นำมาสู่การตกลงของคณาจารย์ที่ไม่ได้ถกกันและพิจารณาให้ความช่วยเหลือ

5) กฎหมายและมาตรการลดความยากจนที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันยังขาดการประเมินผล เพื่อการปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายหรือมาตรการที่ก่อให้เกิดผลไปยังกลุ่มเป้าหมายได้น้อย โดยกฎหมายและมาตรการแทบทุกฉบับมีเพียงรายงานผลประจำปี น้อยมากที่จะมีการประเมินประสิทธิภาพด้วยการเปรียบเทียบสถิติหรือวิเคราะห์หาสาเหตุของทั้งข้อถดถอยและความสำเร็จ ทำให้กฎหมายและมาตรการที่ก่อผลกระทบไปยังกลุ่มเป้าหมายได้น้อยก็ยังคงบังคับใช้อยู่ต่อไปไม่ถูกลดทอนหรือยกเลิกงบประมาณ ซึ่งหากได้ดำเนินการให้เป็นไปตามกลยุทธ์ย่อยที่ 4.2 กฎหมาย หรือ มาตรการที่มีประสิทธิภาพต่ำนั้นจะต้องถูกลดทอนหรือยกเลิกงบประมาณไปแล้ว นอกจากนี้ ยังไม่มีการส่งเสริมความคุ้มครองทางสังคมแบบร่วมจ่ายกับ อปท. หรือภาคีเครือข่ายทั้งภาครัฐและเอกชน ตามที่กลยุทธ์ย่อยนี้กำหนดไว้อีกด้วย

จากผลการวิเคราะห์ความสอดคล้องและความครอบคลุมของกฎหมายเพื่อการลดความยากจนหลายมิติของประเทศไทยกับทั้งสิทธิตามรัฐธรรมนูญ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เป้าหมายที่ 1 ยุติความยากจนในทุกรูปแบบ (SDG1 No Poverty) และหมวดหมู่ที่ 9 ไทยมีความยากจนข้ามรุ่นลดลง และมีความคุ้มครองทางสังคมที่เพียงพอเหมาะสม ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566–2570) ทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงความตระหนักในลักษณะพื้นฐานของความยากจนหลายมิติที่เกิดจากปัญหาความขาดแคลนสิ่งต่าง ๆ ตามความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ในสังคมปัจจุบัน ทำให้เกิดเป็นความต้องการในหลายมิติที่รัฐต้องดำเนินการจัดให้มีเพื่อคุ้มครองความอยู่รอดและสิทธิของประชาชน การแก้ปัญหาความยากจนจึงต้องอาศัยการดำเนินงานที่ครอบคลุมทุกมิติที่ประชาชนขาดแคลนให้ได้มากที่สุด ซึ่งตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน SDG1 และหมวดหมู่ที่ 9 ก็ได้วางกรอบการดำเนินงานเพื่อขจัดความยากจนหลายมิติไว้ให้รัฐบาลไทยได้ดำเนินการแล้ว ทั้งขั้นตอนของการบริหารจัดการในภาพรวมที่ต้องดำเนินการให้ครอบคลุมทุกด้านมิติความยากจนของประชาชนในประเทศ การวางแผนงบประมาณรายจ่ายที่คำนึงถึงความต้องการทุกมิติของประชาชน การวางแผนการระดมทุนและทรัพยากรเพื่อสนับสนุนรายจ่ายจากการดำเนินการเพื่อลดความยากจน ในขั้นตอนการปฏิบัติเองก็ได้วางหลักการและแนวคิดอย่าง SPF และบริการขั้นพื้นฐานไว้เป็นเป็นบรรทัดฐานสำหรับการกำหนดมาตรการกลไก หรือโครงการกิจกรรม เพื่อการจัดความยากจนหลายมิติอย่างมีมาตรฐานและเป็นไปในทิศทางที่ประสิทธิภาพ รวมทั้งยังได้วางกรอบไว้ถึงการติดตามและประเมินผลการดำเนินการด้วยการกำหนดให้มีระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับความยากจนหลายมิติที่เชื่อมโยงทุกหน่วยงานในฐานข้อมูลเดียว เพื่อใช้เป็นทั้งแหล่งข้อมูลในการติดตามและประเมินผลเพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการออกแบบนโยบาย และแผนงานเพื่อพัฒนา หรือแก้ไข การดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาความยากจนต่อไปอีกด้วย อย่างไรก็ตาม จากที่พบว่ากฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการ

ขจัดความยากจนหลายมิติของประเทศไทยในปัจจุบันส่วนใหญ่แล้วยังมีข้อท้าทายที่ต้องการการขับเคลื่อนเพื่อให้สอดคล้องและครอบคลุมกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน SDG 1 และหมวดหมู่ที่ 9 ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 13 อยู่อีกหลายด้าน เพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจนหลายมิติในประเทศไทยเป็นไปอย่างมีทิศทางและมาตรฐานที่ประเทศไทยได้รับรองและวางกรอบเอาไว้ข้างต้น จึงควรมีมีการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายลดความยากจนหลายมิติในประเทศไทยให้สอดคล้องและครอบคลุมเป้าหมาย SDG1 และหมวดหมู่ที่ 9 โดยจะขอเสนอแนะในหัวข้อแนวทางการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องและครอบคลุมในลำดับถัดไป

7. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

โดยจากการวิเคราะห์กฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องในการลดความยากจนหลายมิติ ทั้ง 6 ด้าน ได้แก่ ด้านสวัสดิการทั่วไปเพื่อลดความยากจน, ด้านการลดความยากในกลุ่มเด็ก, ด้านการส่งเสริมการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษา, ด้านการส่งเสริมอาชีพ, ด้านที่อยู่อาศัย และด้านความสามารถและความมั่นคงทางการเงิน พบว่ากฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการลดความยากจนหลายมิติที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้กำหนดมาตรการและกลไกเพื่อให้ความคุ้มครองและรองรับสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แล้ว แต่จากสถานการณ์ความยากจนหลายมิติ ในปี พ.ศ. 2566 กลับพบว่ามีคนไทยประสบปัญหาความยากจนมากถึง 7.17 ล้านคน โดยกลุ่มคนจนด้านตัวเงินอย่างเดียวมีอัตราการตกค่อนข้างมาก ในขณะที่กลุ่มคนจนหลายมิติที่ไม่ใช่ตัวเงินกลับมีแนวโน้มค่อนข้างคงที่ สะท้อนให้เห็นว่าปัญหาความยากจนหลายมิติยังไม่ได้รับการจัดการอย่างครอบคลุม เช่นนี้ เห็นได้ว่าแม้กฎหมายและมาตรการเพื่อลดความยากจนหลายมิติที่บังคับใช้ในปัจจุบันจะสอดคล้องกับสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ให้แก่ประชาชนทุกมิติแล้ว แต่เมื่อพิจารณาความสอดคล้องและครอบคลุมของกฎหมายเพื่อลดความยากจนหลายมิติกับเป้าหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน SDG1 และหมวดหมู่ที่ 9 ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 13 อันเป็นกรอบและทิศทางในการดำเนินการเพื่อขจัดความยากจนหลายมิติ โดยเฉพาะ กลับพบว่ากฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจนหลายมิติของประเทศไทยยังไม่สอดคล้องและไม่ครอบคลุมในภาพรวมหลายด้าน นำมาสู่ข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางการพัฒนากฎหมายเพื่อลดความยากจนหลายมิติในประเทศไทยให้สอดคล้องและครอบคลุมเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน SDG1 และหมวดหมู่ที่ 9 ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 13 ข้างต้น ได้แก่

7.1 แนวทางการพัฒนากฎหมายลดความยากจนให้สอดคล้องและครอบคลุมกับ SDG 1 และหมวดหมู่ที่ 9 ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 13

7.1.1 กฎหมายลดความยากจนหลายมิติควรมีการพัฒนากฎหมายให้ครอบคลุมตาม

แนวคิดการคุ้มครองทางสังคมขั้นพื้นฐาน (Social Protection Floor: SPF) ในประเด็นการได้รับการศึกษาของเด็กให้ครอบคลุมถึงช่วงหลังการศึกษาภาคบังคับและเน้นการให้ความช่วยเหลือแก่ครอบครัวเด็กที่ยากจนโดยตรงมากกว่าการสนับสนุนงบประมาณไปยังโรงเรียนหรือสถานศึกษา และประเด็นหลักประการการทำงานควรมีการสร้างหลักประกันรายได้ขั้นต่ำให้ทุกคนที่อยู่ในวัยทำงานแต่ไม่สามารถหาเงินเลี้ยงตนเองหรือครอบครัวได้อย่างเพียงพอ ด้วยการจัดให้มีเงินช่วยเหลือ หรือสิ่งที่มีใช้ตัวเงิน หรือจัดให้มีระบบการประกันการว่างงานที่ไม่ใช่เพียงการให้เงินเลี้ยงดูระหว่างการว่างงานแต่คนยากจนที่ว่างงานเองจะต้องรายงานผลการหางานหรือความคืบหน้าในการพัฒนาทักษะของตนเองเพื่อให้ได้มาซึ่งงานหรืออาชีพที่ต้องการ รวมทั้งควรจำกัดระยะเวลาในการให้ความช่วยเหลือที่เหมาะสมตามข้อเท็จจริงที่พินิจเห็นว่าคนยากจนที่ว่างงานนั้นประสงค์จะทำงานมิใช่เพียงการรับเงินช่วยเหลือระหว่างว่างงานในการยังชีพ เป็นต้น

7.1.2 กฎหมายเพื่อลดความยากจนด้านการส่งเสริมอาชีพ ควรพัฒนาให้มีมาตรการที่ช่วยสร้างโอกาสทางอาชีพให้คนยากจนได้มีอาชีพที่เหมาะสมกับศักยภาพครัวเรือนและบริบทพื้นที่ เช่น คนยากจนที่มีภาระต้องดูแลคนในครอบครัว หรือคนยากจนที่อยู่ชนบทห่างไกล รัฐควรสร้างโอกาสทางอาชีพที่บ้าน หรือสร้างงานที่กระจายตามพื้นที่ชนบทให้มากขึ้น เป็นต้น เพื่อให้คนยากจนได้มีอาชีพที่ก่อให้เกิดรายได้แก่การยังชีพต่อไปได้

7.1.3 กฎหมายลดความยากจนหลายมิติควรพัฒนาให้มีหลักประกันว่าคนยากจนจะได้รับสิทธิที่เท่าเทียมในการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐาน (Basic service) ตามความต้องการของประชาชนอย่างเป็นระบบด้วยการวางโครงข่ายและจัดให้มีบริการสาธารณะทั้ง 9 องค์ประกอบ ได้แก่ 1) น้ำดื่มสะอาด 2) การสุขาภิบาล 3) สุขอนามัย 4) พลังงาน 5) การเคลื่อนย้าย 6) การจัดเก็บขยะ 7) การดูแลสุขภาพ 8) การศึกษา และ 9) เทคโนโลยีสารสนเทศ ให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ไม่ใช่เพียงในเมือง รวมทั้งพัฒนากฎหมายเพื่อลดความยากจนด้านที่อยู่อาศัยโดยจัดให้มีทั้งที่อยู่อาศัยและบริการขั้นพื้นฐานไปพร้อมกันเพื่อให้เป็นที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมทั้งชุมชน

7.1.4 กฎหมายเพื่อลดความยากจนควรพัฒนาให้มีกลไกการแก้ปัญหาความยากจนในระดับพื้นที่ ด้วยการส่งเสริมศักยภาพและเพิ่มบทบาทของหน่วยงานท้องถิ่น บูรณาการความร่วมมือทุกภาคส่วน เพื่อให้ความช่วยเหลือครัวเรือนยากจนในพื้นที่ โดยขับเคลื่อนผ่านคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ จังหวัด และกรุงเทพมหานคร รวมทั้งองค์กรสาธารณประโยชน์ และองค์กรสวัสดิการชุมชน ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

7.1.5 กฎหมายเพื่อการจัดการความยากจนหลายมิติ ควรพัฒนาให้มีกลไกการประเมินผลเพื่อการปรับปรุง และการลดทอนหรือยกเลิกมาตรการหรือกลไกที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบหรือก่อผลกระทบได้น้อย ด้วยการจัดกลุ่มกฎหมายและมาตรการที่บังคับใช้เพื่อลดความยากจนเป็นด้านตามมิติ

ความยากจน และประเมินผลเพื่อยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายและมาตรการ โดยเบื้องต้นพบประเด็นปัญหาจากกฎหมายและมาตรการปัจจุบัน ดังนี้ 1) กฎหมายไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน 2) กฎหมายมีความซ้ำซ้อน และ 3) กฎหมายส่งผลกระทบไปถึงกลุ่มเป้าหมายได้น้อย

7.1.6 ควรมีแผนงบประมาณด้านสังคมที่คำนึงถึงกฎหมายหรือมาตรการกลไกเพื่อการแก้ปัญหาความยากจนที่ครอบคลุมทุกมิติเนื่องจากปัจจุบันงบประมาณด้านสังคมมากถึง 3 ใน 4 ถูกใช้ไปเพียง 2 ด้าน คือ การเกษียณ/การเสียชีวิต 41% และสุขภาพ 33.7% ในขณะที่งบประมาณที่ใช้เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนกลับมีเพียง 8.4% ด้านการศึกษา 8% การเลี้ยงดูเด็ก/ครอบครัว 6.5% การจ้างงาน 2.3% และที่อยู่อาศัยเป็น 0.0% นอกจากนี้ ยังควรมีการระดมทรัพยากรจากหลากหลายแหล่งและส่งเสริมความคุ้มครองทางสังคมแบบร่วมจ่าย เพื่อลดสัดส่วนงบประมาณประจำปีที่ภาครัฐจะต้องอุดหนุนให้กับงบประมาณด้านสังคม เนื่องจากปัจจุบันงบประมาณด้านสังคมสูงถึง 80.2% ของงบประมาณทั้งหมด มาจากงบประมาณประจำปีภาครัฐ

7.1.7 ควรพัฒนาระบบฐานข้อมูลรายบุคคลให้ครอบคลุมประชากรครัวเรือนยากจนที่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนบนฐานข้อมูลเดียว รวมทั้งส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลเพื่อการออกแบบมาตรการ ติดตาม ประเมินผล และแบ่งปันข้อมูลที่ได้ต่อไป เนื่องจากปัญหาความยากจนหลักของประเทศไทยคือปัญหาความยากจนข้ามรุ่นที่ต้องอาศัยฐานข้อมูลรายบุคคลอย่างรอบด้านทั้งครัวเรือน แต่ปัจจุบันกลับยังไม่มีระบบฐานข้อมูลรายบุคคลเป็นฐานเดียวที่เชื่อมโยงกันได้

7.1.8 ควรจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยสร้างภูมิคุ้มกันและลดความเสี่ยงจากสถานการณ์ความรุนแรง ภัยพิบัติ หรือภาวะวิกฤติ ให้แก่คนยากจนและกลุ่มเปราะบาง ด้วยปัจจุบันประเทศไทยมีเพียงแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564 – 2570 ที่กำหนดไว้เป็นแนวทางการบรรเทาทุกข์ที่จะต้องจัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราวที่คำนึงถึงข้อจำกัดของกลุ่มเปราะบางด้วยเท่านั้น จึงควรมีการพัฒนาให้มีการกำหนดระดับ แนวทาง และช่องทางการเยียวยาช่วยเหลือทั้งที่เป็นตัวเงินและสิ่งของอื่นใดตามบริบทและความเหมาะสมของสถานการณ์ไว้เป็นมาตรฐานการปฏิบัติที่ชัดเจนและเสมอภาคกับประชาชนทั่วไป

7.2 แนวทางการพัฒนากฎหมายเพื่อการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องและครอบคลุมกับ SDG 1 และหมุดหมายที่ 9 ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 13 ข้างต้นแล้ว ผู้ศึกษายังพบข้อสังเกตที่ควรยกเป็นข้อท้าทายในแนวทางการพัฒนากฎหมายลดความยากจนหลายมิติเพื่อการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่

7.2.1 ควรมีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อลดความยากจนหลายมิติที่มีอยู่ให้เต็มศักยภาพ ได้แก่ การนำพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาขับเคลื่อนงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมให้ครอบคลุมทุกมิติและทุกพื้นที่และดำเนินการกำหนดมาตรการและกลไกการจัดสวัสดิการสังคมในทิศทางเดียวกันทั้งประเทศ (Single Strategy) ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายฉบับนี้บัญญัติไว้ เพื่อปรับให้หน่วยงานของรัฐที่เคยกำหนดกลยุทธ์และขับเคลื่อนภารกิจงานอย่างกระจัดกระจายแยกตามสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ ขนานกันไป ให้ได้เปลี่ยนมาเป็นการขับเคลื่อนภารกิจในทิศทางเดียวที่สอดคล้องประสานความร่วมมือกัน อันนำมาซึ่งการใช้งบประมาณ ขั้นตอน และระยะเวลาที่น้อยลงในการจัดสวัสดิการสังคม เพื่อให้ความช่วยเหลือไปถึงคนยากจนตามสิทธิที่พึงได้รับได้อย่างรวดเร็ว รวมทั้งยังสามารถยับยั้งและป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นได้อีกด้วย

7.2.2 ควรมีการขับเคลื่อนกฎหมายลดความยากจนหลายมิติให้ครอบคลุมทุกมิติ โดยการจัดให้มีการบริหารจัดการกฎหมายหรือมาตรการกลไกเพื่อการลดความยากจนหลายมิติ ในภาพรวมให้พลวัตตามความขาดแคลนในแต่ละมิติของความยากจน ผ่านอำนาจหน้าที่ของสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

7.2.3 ควรเปลี่ยนมุมมองการยกร่างกฎหมายเพื่อลดความยากจนหลายมิติให้อยู่บนพื้นฐานของสิทธิและการให้ความคุ้มครอง มากกว่าบนพื้นฐานของปัญหาและทางแก้ไข โดยเสนอให้มีกฎหมายเพื่อลดความยากจนหลายมิติในรูปแบบของคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่หลัก 2 ส่วน ได้แก่ 1) อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาสิทธิที่กฎหมายรับรองไว้ในแต่ละมิติและเสนอความเห็นให้มีกฎหมายและมาตรการมารองรับ เพื่อคุ้มครองและป้องกันสิทธิที่ได้รับการรับรองไว้ไม่ให้สิทธิถูกระทบจากความขาดแคลนหรือความยากจนในแต่ละมิติ และ 2) อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการและติดตามความยากจนหลายมิติในปัจจุบัน เพื่อเสนอความเห็นปรับเปลี่ยนหรือลดการดำเนินการในแต่ละมิติให้พลวัตตามสถานการณ์ความยากจนและความขาดแคลนในปัจจุบัน

7.2.4 ปรับปรุงบทบัญญัติตามหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ ของรัฐธรรมนูญที่เป็นฐานอำนาจของกฎหมายลดความยากจนหลายมิติให้มีสภาพบังคับทางกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายและมาตรการเพื่อลดความยากจนหลายมิติบางด้านที่ยังไม่สอดคล้องกับทั้ง SDG 1 และหมุดหมายที่ 9 นั้น มีสาเหตุมาจากการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เรื่องนั้นเป็นเพียงแนวนโยบายแห่งรัฐที่ “รัฐพึง” ดำเนินการ จึงไม่มีสภาพบังคับ ทำให้รัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินการให้ครบตามที่กำหนดไว้ในมาตรานั้น ๆ ก็ได้

จากการศึกษาทั้งหมดนี้ หากกฎหมายและมาตรการเพื่อการลดความยากจนหลายมิติได้รับการพัฒนาตามแนวทางข้างต้นให้สอดคล้องและครอบคลุม SDG1 และหมุดหมายที่ 9 ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 13 ได้ ย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดกระบวนการขจัดความยากจนหลายมิติในรูปแบบใหม่ที่ครอบคลุมไม่ใช่แค่ตามเป้าหมายหรือกลยุทธ์ที่กำหนด แต่ครอบคลุมการบริหารจัดการความยากจนหลายมิติตั้งแต่ขั้นตอนในการบริหารความขาดแคลนทุกมิติ ขั้นตอนการปฏิบัติ ขั้นตอนการติดตามและประเมินผล และนำมาสู่การวางแผนเพื่อจัดให้มี ยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมาย

หรือกำหนดมาตรการกลไกที่รองรับกับสถานการณ์ใหม่ในอนาคตต่อไปได้อีกด้วย ผู้ศึกษาเชื่อว่าการพัฒนากฎหมายเพื่อลดความยากจนหลายมิติให้สอดคล้องและครอบคลุมเช่นนี้ ย่อมนำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงและเพิ่มโอกาสที่จะบรรลุเป้าหมาย SDG1 และหมุดหมายที่ 9 ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 13 เพื่อลดความยากจนหลายมิติที่เป็นอุปสรรคกีดกันคนยากจนจากการการใช้สิทธิและเสรีภาพให้คนยากจนในประเทศไทยได้ใช้สิทธิและมีศักดิ์ศรีเสมอภาคกับบุคคลอื่นในสังคมไทยได้ดีขึ้นกว่าเดิมไม่มากนัก

บรรณานุกรม

- กรมองค์การระหว่างประเทศ. **เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ** [Online]. Available URL: <https://www.mfa.go.th/th/content/5d5bcd6215e39c3060010514?cate=5d5bcb4e15e39c306000684f>, 2023 (May, 2).
- กระทรวงการคลัง. **รายงานประจำปี กองทุนประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม ปีงบประมาณ 2566** [Online]. Available URL: https://www.senate.go.th/assets/portals/1/news/18189/2_18189.pdf, 2568 (มกราคม, 5).
- ฐิตินาถ ภูมิถาวร. “วิกฤติการณ์ของโลกในศตวรรษที่ 21: กรณีความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคม.” **วารสารสังคมวิวัฒน์** 12, 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2564): 68–85.
- นิรันดร์ พิศนัย มั่นจิตร. **กฎหมายสวัสดิการสังคมของประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2565.
- สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย. **หลักนิติธรรมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน** [Online]. Available URL: <https://knowledge.tijthailand.org/uploads/publication/file/20210826/th-aghijpqrsu05.pdf>, 2023 (May, 10).
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและเหลื่อมล้ำของประเทศไทย ปี 2562** [Online]. Available URL: https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=10772, 2567 (พฤศจิกายน, 20).
- _____. **รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและเหลื่อมล้ำของประเทศไทย ปี 2564** [Online]. Available URL: https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=10772, 2567 (พฤศจิกายน, 21).
- _____. **รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2566** [Online]. Available URL: https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=15744, 2568 (มกราคม, 21).
- Bryman, Alan. **Social Research Methods**. 4 th ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Kleist, Chad. **Global Ethics: Capabilities Approach** [Online]. Available URL: <https://iep.utm.edu/ge-capab/#SH2a>, 2025 (September, 10).
- Oxford Academic. **Functionings and Capability** [Online]. Available URL: <https://doi.org/10.1093/0198289286.003.0004>, 2022 (July, 31).
- SDG Indicator Metadata. **Goal 1: End poverty in all its forms everywhere** [Online]. Available URL: <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-01-04-01.pdf>, 2025 (March, 11).

SDG MOVE. **SDGs Move** [Online]. Available URL: <https://www.sdgmove.com/sdg-101/>, 2023 (May, 11).

SDG PORT. **ความเชื่อมโยงระหว่างแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติและเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน(SDGs)** [Online]. Available URL: <https://www.sdgport-th.org/2022/01/hailands-national-strategy-and-sdgs/>, 2566 (พฤษภาคม, 23).

United Nations. **Financing for sustainable development report** [Online]. Available URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/financing-for-development/>, 2023 (May, 11).

_____. **Poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: statement/adopted by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on 4 May 2001** [Online]. Available URL: <https://digital.library.un.org/record/452397>, 2022 (September, 12).

_____. **The Sustainable Development Goals Report 2021**. New York: United Nations Publication, 2021.

_____. **The Sustainable Development Goals Report 2022**. New York: United Nations Publication, 2022.

Vizard, Polly. **Poverty and Human Rights: Sen's 'Capability Perspective' Explored** [Online]. Available URL: <https://ia801704.us.archive.org/27/items/in.ernet.dli.2015.119347/2015.119347.Poverty-And-Human-Rights.pdf>, 2025 (September, 10).