



## รายงานฉบับสมบูรณ์

การทบทวนฐานข้อมูลและวิธีการเก็บข้อมูลคนจนเมือง  
ของประเทศไทย

ภายใต้การสนับสนุนทุน

แผนงานพัฒนาองค์ความรู้เพื่อสร้างเสริมสุขภาพและประสาน  
เครือข่ายคนไร้บ้านและคนจนเมือง  
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

โดย

ว่าน จันทวิลาสวงศ์

---

# รายงานฉบับสมบูรณ์

การทบทวนฐานข้อมูลและวิธีการเก็บข้อมูลคนจนเมืองของประเทศไทย

ภายใต้การสนับสนุนทุน

แผนงานพัฒนาองค์ความรู้เพื่อสร้างเสริมสุขภาวะและประสานเครือข่ายคนไร้บ้านและ  
คนจนเมือง

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

โดย

ว่าน ฉันทวิลาสวงศ์

# สารบัญ

<b>บทที่ 1 บทนำ</b> .....	<b>1</b>
1.1 ข้อมูลทั้งมัดมือและปิดตา (Data blinds and binds.) .....	1
1.2 ความจนของข้อมูลคนจนเมือง (Poor data of the urban poor.) .....	2
1.3 สุขภาวะของข้อมูลนำมาซึ่งสุขภาวะของประชาชน (Data's wellbeing is people's wellbeing.) .....	4
<b>บทที่ 2 การทบทวนข้อมูลคนจนเมืองในปัจจุบัน</b> .....	<b>9</b>
2.1 ข้อมูลคนจนเมือง .....	9
2.2 ข้อมูลด้านสุขภาวะของประชากร .....	11
2.3 ข้อมูลปัจจัยด้านการให้บริการสาธารณสุข .....	12
2.4 ข้อมูลปัจจัยด้านการให้บริการสวัสดิการของรัฐ .....	13
2.5 วิธีการเก็บข้อมูลคนจนเมือง .....	14
<b>บทที่ 3 ช่องว่างและข้อจำกัดของข้อมูลคนจนเมือง</b> .....	<b>22</b>
3.1 ความยากจนมีทั้งที่เป็นหลักแหล่งและไหลลื่น (Poverty is static and transient.) .....	24
3.2 ความจนเป็นปัจจัยสัมพันธ์ต่อพื้นที่ (Poverty is relative to space.) .....	25
3.3 คนจนเมืองสัมพันธ์กับสังคมเมือง (Poverty is relative to social fabric.) .....	26
3.4 เวลาเปลี่ยนความยากจนเปลี่ยน (Poverty is relative to time.) .....	27
<b>บทที่ 4 ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาข้อมูลคนจนเมือง</b> .....	<b>28</b>
4.1 ตัวชี้วัดต้องเหมาะสมแก่มิติความยากจนที่ขึ้นกับบริบท (Realistic indicators) .....	28
4.2 ข้อมูลต้องมีความละเอียดในเชิงพื้นที่ (Real locations) .....	30
4.3 ข้อมูลต้องมีความถี่เชิงเวลา (Real time) .....	32
4.4 ข้อมูลที่หลากหลายต้องสามารถวิเคราะห์ร่วมกันได้ (Relatable databases) .....	33
4.5 ข้อมูลควรจะสามารถเปิดสู่สาธารณะขณะที่ปิดความเป็นส่วนตัว (Open but protected data) .....	34
4.6 ปรับปรุงจากฐานข้อมูลเดิมเพิ่มเติมคำถามที่ช่วยชี้แจงความยากจน (Build on existing datasets) .....	35
<b>รายการเอกสารอ้างอิง</b> .....	<b>38</b>

## บทที่ 1 บทนำ

“ไม่มีระบบการบริหารจัดการใดที่มีความสามารถในการนำเสนอความเป็นอยู่ของชุมชนในสังคมหนึ่ง ๆ ได้ นอกเสียจากจะผ่านกระบวนการนามธรรมและการลดทอนความซับซ้อน หนึ่ง ประเด็นนี้ไม่ได้ตั้งอยู่บนข้อสังเกตด้านความสามารถเพียงอย่างเดียว [...] หากแต่เป็นข้อสังเกตด้านจุดประสงค์เป็นหลัก [...] เพราะกระบวนการนามธรรมและการลดทอนความซับซ้อนเหล่านี้ตั้งอยู่บนเป้าหมายเพื่อการดำเนินการของรัฐเพียงไม่กี่เป้าหมาย [...] [รัฐ] จึงต้องการเพียงแต่เทคนิคและความเข้าใจที่พอต่อการดำเนินการเหล่านั้น” – Scott (1999)

### 1.1 ข้อมูลทั้งมัดมือและปิดตา (Data blinds and binds.)

ตั้งแต่ครั้งอดีตกาล เมื่อสังคมมนุษย์มีความซับซ้อนมากขึ้น มีความเป็นเมืองสูงขึ้น และมีการปกครองที่เป็นระบบมากขึ้น ข้อมูลได้กลายเป็นพื้นฐานสำคัญของรัฐในการปกครอง การจัดสรรทรัพยากร และการดูแลสารทุกข์สุขดิบของประชากร จนอาจกล่าวได้ว่าเมื่อรัฐไม่สามารถมองเห็นประชาชนทุกคนได้ รัฐจึงใช้ข้อมูลเป็นเครื่องมือในการ “มองเห็น” เพื่อกำหนดและดำเนินการนโยบายต่าง ๆ แทน (Scott, 1999) ทั้งนี้ การมองเห็นผ่านข้อมูลของรัฐเกิดขึ้นจากหลายขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นการเลือกลงพื้นที่ในการเก็บข้อมูล การเลือกข้อมูลที่ได้รับการจัดเก็บ และการนำข้อมูลเหล่านั้นมาใช้ โดยทุกการเลือกย่อมมีส่วนที่ไม่ถูกเลือกเป็นผลข้างเคียงเสมอ ทั้งนี้ Scott (1999) ได้เสนอทฤษฎีการพัฒนาที่น่าสนใจว่า “การเลือก” ในการจัดเก็บข้อมูลอันนำมาซึ่งข้อมูลที่รัฐพึงเห็นได้ ล้วนเกิดจากกระบวนการนามธรรม (abstraction) และการลดทอนความซับซ้อน (simplification) ที่ตั้งอยู่บนความต้องการหรือจุดประสงค์ในการดำเนินการของรัฐอย่างมีนัยสำคัญ

ในปัจจุบันกระบวนการเมือง (urbanization) เป็นแนวโน้มที่มีความชัดเจนและมีความสำคัญอยู่ทั่วโลก ส่งผลให้เมืองกลายเป็นพื้นที่แห่งความซับซ้อน ผืนผวน ไม่แน่นอน และคลุมเครือของกิจกรรมและผู้อยู่ในเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยกิจกรรมต่าง ๆ ของผู้อยู่ในเมืองอาจรวมถึง การอยู่อาศัย การดำเนินการทางเศรษฐกิจ กิจกรรมทางสังคม และการเข้าถึงสวัสดิการและการดูแลของรัฐในรูปแบบต่าง ๆ ส่งผลต่อเนื่องให้การนับ การวัด และการเก็บข้อมูลของรัฐมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกัน ข้อมูลของรัฐบางส่วนอาจไม่ครอบคลุมต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเหล่านี้อีกต่อไป ส่งผลให้การ “มองเห็น” ของรัฐมีความเลือนรางมากยิ่งขึ้น เปรียบเสมือนการใส่แว่นที่ขุ่นมัวไม่ชัดอีกต่อไป การมองเห็นที่เลือนรางนี้ส่งผลให้การออกแบบ การดำเนินการ และการประเมินนโยบายเป็นไป

อย่างไม่มีประสิทธิภาพด้วยเช่นกัน ในขณะที่เดียวกัน เมื่อรัฐมองเห็นปัญหาผ่านข้อมูล ไม่ว่าจะด้วยสายตาที่เลื่อนรางเพียงใดก็ตาม รัฐย่อมมีหน้าที่ในการจัดการกับปัญหาเหล่านั้นเท่าที่ตนจะพึงเห็นได้ การเห็นข้อมูลในนัยหนึ่งจึงเป็นการมัดมือรัฐให้ต้องรับผิดชอบดำเนินการจัดการกับปัญหาเหล่านั้น จากประเด็นสำคัญข้างต้น ลักษณะสำคัญที่เป็นพื้นฐานในการเข้าใจและวิเคราะห์ช่องว่างของข้อมูลจึงเป็นลักษณะของข้อมูลที่มีจะมัดมือและปิดตารัฐไปในขณะเดียวกัน

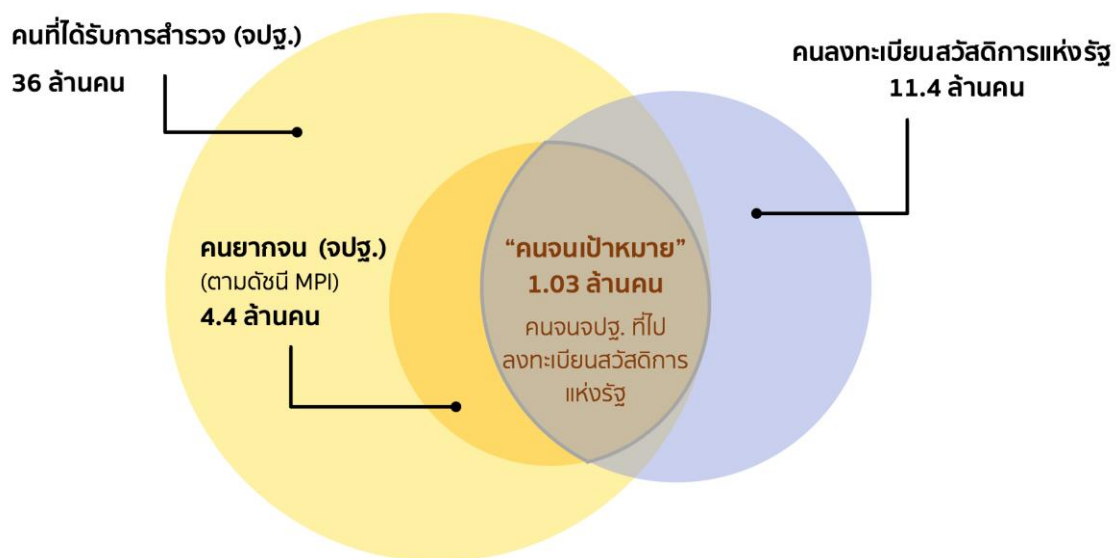
## 1.2 ความจนของข้อมูลคนจนเมือง (Poor data of the urban poor.)

ประเทศไทยเริ่มมีการเก็บข้อมูลอย่างจริงจังผ่านกรมสถิติพยากรณ์ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เมื่อพ.ศ. 2457 โดยได้ดำเนินการจัดพิมพ์และเผยแพร่หนังสือสถิติรายงาน (statistical yearbook) ประจำปี 2457 เป็นครั้งแรก และดำเนินการเผยแพร่ข้อมูลทางสถิติเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยในพ.ศ. 2545 สำนักงานสถิติแห่งชาติได้ย้ายไปขึ้นกับกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ที่ได้รับการปรับใหม่เป็นกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (สสช., ม.ป.ป.) ทั้งนี้ นัยซ่อนเร้นที่สำคัญจากการย้ายกระทรวงคือการชี้ให้เห็นว่า ขอบเขตการเก็บข้อมูลในประเทศไทยนั้นมีมากขึ้นไปกว่าการเก็บสถิติเพื่อตอบจุดประสงค์ของการดำเนินการด้านเศรษฐกิจและการคลังเพียงอย่างเดียว แต่ยังคงครอบคลุมเรื่องอื่น ๆ มากขึ้นอย่างต่อเนื่องด้วย

สำหรับข้อมูลคนจนในประเทศไทย มีการเก็บข้อมูลมาหลายทศวรรษแล้ว โดยมีฐานข้อมูลที่สำคัญคือ ข้อมูลความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (จปฐ.) ภายใต้การดำเนินการของศูนย์ข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบท กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย โดยได้เริ่มต้นเก็บข้อมูลดังกล่าวตั้งแต่พ.ศ. 2533 (พช., 2556) การเก็บข้อมูลความจำเป็นขั้นพื้นฐานดังกล่าวนำไปสู่การออกแผนการพัฒนาชนบท ด้านการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบท ในแผนการแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) (สสช.) ข้อมูลจปฐ. มีการพัฒนากระบวนการเก็บข้อมูล การจัดทำฐานข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูลตลอดมา โดยมีการนำไปใช้อย่างมากสำหรับการดำเนินงานของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ซึ่งเกิดจากการรวมสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง การเคหะแห่งชาติ และสำนักงานกองทุนพัฒนาชนบท สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเข้าด้วยกัน (พอช., 2563) ซึ่งดำเนินการแก้ปัญหาความยากจนทั้งในพื้นที่เมืองและพื้นที่ชนบทควบคู่กันไป ทั้งนี้ สมชัย จิตสุชน จาก TDRi ชี้ให้เห็นว่าการจัดเก็บข้อมูลจปฐ. ยังคงมีปัญหาสำคัญด้านการชี้แจงรายได้ของตนเอง (self-reporting) ที่ไม่ตรงกับความเป็นจริงอยู่ ทำให้ความเข้าใจหรือการมองเห็นปัญหาของรัฐคลาดเคลื่อนได้ (The Matter, 2017)

นอกจากนี้ กระทรวงการคลังได้ออกโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐขึ้นในพ.ศ. 2559 โดยมีจุดประสงค์ที่จะเติมเต็มข้อมูลคนจนของรัฐและเข้าถึงคนจนให้ดียิ่งขึ้น (สป.กค., 2559) แต่ถึง

กระนั้นก็ตามก็ยังปรากฏปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น ปัญหาเรื่องความไม่สบายใจในการให้ข้อมูลแก่รัฐ และการชี้แจงรายได้ที่ต่ำกว่าความเป็นจริงเพื่อเข้าถึงสวัสดิการต่าง ๆ (The Matter, 2017) นอกจากนี้ การตีความความยากจนระหว่าง 2 ชุดข้อมูลยังไม่สอดคล้องกัน คือ ข้อมูลจปฐ.แบ่งความยากจนด้วยเส้นความยากจน (poverty line) ตามสากล คือ รายได้ 1.9 USD ต่อวัน หรือประมาณ 32,000 บาทต่อปี (แมน ปุโรทกานนท์, 2564) ในขณะที่การลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐจัดเก็บข้อมูลสำหรับคนที่มีรายได้ไม่เกิน 100,000 บาทต่อปี (สป.กค., 2559) เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว เนคเทค-สวทช. กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ (สศช.) จึงนำข้อมูลทั้งสองมายืนยันซึ่งกันและกัน เพื่อดูความยากจนในหลายมิติ (Multidimensional Poverty Index; MPI) เกิดเป็นระบบบริหารจัดการข้อมูลการพัฒนาคนแบบชี้เป้า หรือ TPMAP ขึ้นมาแทน (เนคเทค-สวทช., 2561) ตามที่แสดงในภาพที่ 1



ภาพที่ 1 รายละเอียดข้อมูล TPMAP  
ที่มา: <https://www.tpmmap.in.th/about>

ถึงแม้ว่าฐานข้อมูลที่สะท้อนสถานะความยากจนของประชากรในเมืองเหล่านี้ได้ถูกใช้เป็นข้อมูลและเครื่องมือสำคัญในการออกแบบนโยบายเกี่ยวกับคนจนเมืองและการแก้ไขปัญหาความยากจนในเขตเมืองตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ตลอดจนเป็นเครื่องมือสำคัญในการให้ความช่วยเหลือคนจนเมืองทั้งรายครัวเรือนและรายบุคคลผ่านการจำแนกเป็นกลุ่มคนจนเมืองที่ต้องรับความช่วยเหลือและกลุ่มที่ไม่ใช่คนจนเมืองที่ไม่ต้องรับความช่วยเหลือ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันการตกหล่นของคนจนเมืองจากระบบความช่วยเหลือของภาครัฐและการเข้าไม่ถึงนโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนในเมืองของคนจนเมืองบางกลุ่ม ได้สะท้อนให้เห็นข้อจำกัดสำคัญของฐานข้อมูลคนจนเมืองในประเทศไทยที่ไม่ครอบคลุมคนจนเมืองได้ทั้งหมดหรืออาจไม่สามารถสะท้อนประชากรที่ประสบกับความยากจนได้อย่างครอบคลุม รวมถึง

ข้อจำกัดในการจำแนกกลุ่มคนจนและไม่ใช้คนจนอีกด้วย (TDRI, 2560; The Matter, 2017; แมน ปุโรท กานนท์, 2564)

### 1.3 สุขภาวะของข้อมูลนำมาซึ่งสุขภาวะของประชาชน (Data's wellbeing is people's wellbeing.)

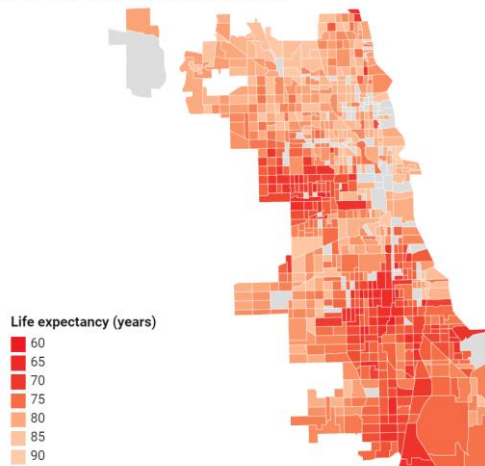
เนื่องจากความยากจนมักหมายถึงการไม่สามารถเข้าถึงความจำเป็นพื้นฐานที่จะนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีได้ จึงทำให้การแก้ปัญหาความยากจนเป็นเป้าหมายแรกของกลุ่มเป้าหมายเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน หรือ SDG ของสหประชาชาติ ความสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างความยากจนและสุขภาวะสอดคล้องกันกับข้อมูลจปฐ. ที่เก็บข้อมูลตัวชี้วัดด้านสุขภาวะทั้งสิ้น 31 ตัวชี้วัดครอบคลุม 5 หมวดด้วยกัน คือ สุขภาพ สภาพแวดล้อม การศึกษา การมีงานทำและรายได้ และค่านิยม

ทั้งนี้ ความซับซ้อนของการแก้ปัญหาความยากจนยังคงมีสูงขึ้นไปอย่างต่อเนื่อง โดยแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นทั่วโลกที่เกี่ยวข้องกับสุขภาวะของคนโดยตรง ได้แก่ เทคโนโลยีในการดูแลรักษา นโยบายการปฏิรูประบบสาธารณสุข การเพิ่มขึ้นของช่องว่างทางเศรษฐกิจสถานะ และภัยธรรมชาติ (Arcaya & Figueroa, 2017) มากไปกว่านี้ การทำงานและการอยู่อาศัยในเมืองที่ซับซ้อนและยังมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องจะทำให้การจัดเก็บข้อมูลผ่านการสำรวจที่รวดเร็วไม่สามารถแสดงถึงความไหลลื่นของคนจนเมืองตามความเป็นจริง (วาน ฉันทวิลาสวงศ์ & อภิวัฒน์ รัตนวราหะ, 2563) กลายเป็นช่องว่างในการให้บริการสวัสดิการสาธารณะ การกระจายงบประมาณ และการเข้าถึงคนจนเมืองตามมา

การเก็บข้อมูลที่มีความละเอียดในเชิงพื้นที่ ในขณะที่เดียวกันเล็งเห็นถึงการเปลี่ยนแปลงที่ถี่มากขึ้นจะเป็นปัจจัยสำคัญในการทำความเข้าใจต่อความเสี่ยงและปัจจัยแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตและสุขภาวะของคนจนเมืองได้ โดยการวิเคราะห์สุขภาวะและความยากจนในเมืองจากบทความของ นิตยสารไทม์ (Ducharme & Wolfson, 2019) เป็นตัวอย่างสำคัญที่แสดงถึงการวิเคราะห์เชิงพื้นที่เพื่อชี้ให้เห็นถึงช่องว่างของอายุขัยที่คาดการณ์ได้ (life expectancy) ของคนที่อาศัยในพื้นที่ต่าง ๆ ของเมืองในสหรัฐอเมริกา โดยในเมืองชิคาโกความแตกต่างของอายุขัยที่คาดการณ์ได้ต่างกันถึง 30 ปี หรือในเมืองนิวยอร์กอาจต่างกันถึง 25 ปี เป็นต้น (ภาพที่ 2) นอกจากนี้ ยังสามารถศึกษาหาปัจจัยที่ชี้ถึงความขาดแคลนด้านอื่น ๆ ในพื้นที่ย่อยของแต่ละเมืองอีกด้วย เช่น อัตราการว่างงาน อัตราการไม่มีประกัน เป็นต้น (ภาพที่ 3)

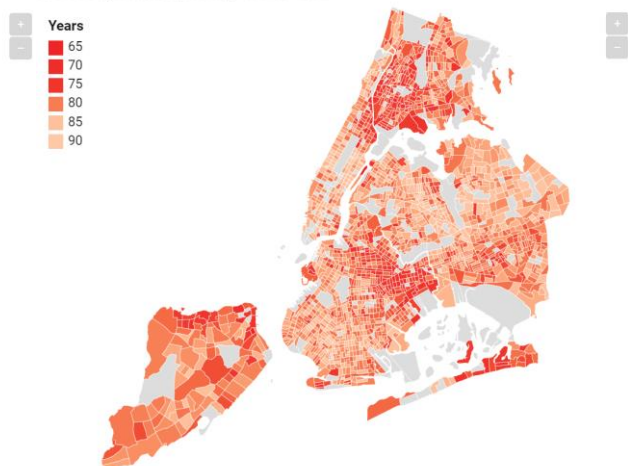
**Life expectancy differs dramatically between neighborhoods of Chicago** **Life expectancy differs dramatically between neighborhoods of NYC**

Hover over (or click on) the map for more detail



Map: Elijah Wolfson for TIME • Source: NYU Langone Health • Created with Datawrapper

Hover over (or click on) the map for more detail

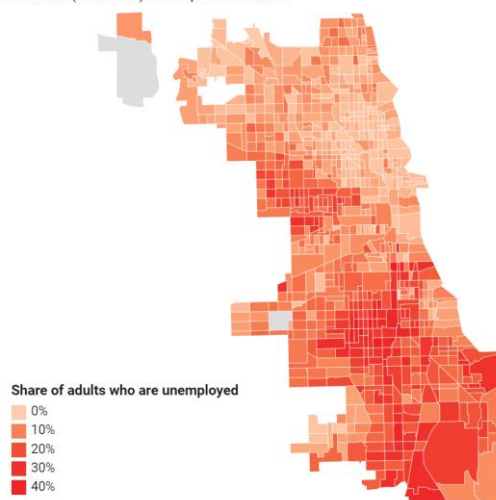


Map: Elijah Wolfson for TIME • Source: NYU Langone Health • Created with Datawrapper

**ภาพที่ 2** ตัวอย่างการวิเคราะห์ปัญหาเชิงพื้นที่ - อายุขัยที่คาดการณ์ได้ตามแต่ละพื้นที่ในเมืองชิคาโกและนิวยอร์ก  
ที่มา: Ducharme and Wolfson (2019)

**Unemployment rates in Chicago**

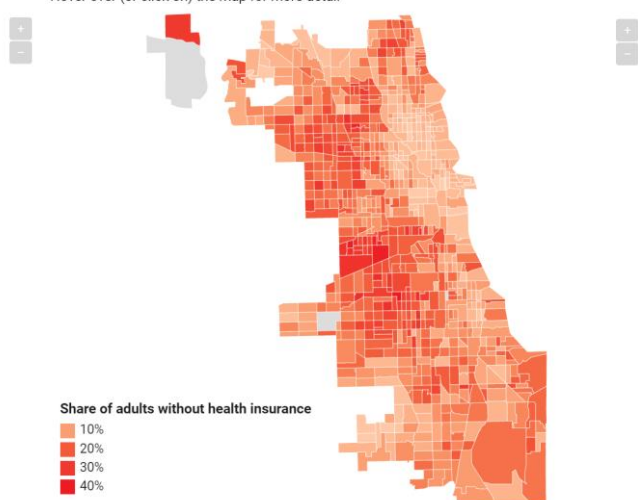
Hover over (or click on) the map for more detail



Map: Elijah Wolfson for TIME • Source: NYU Langone Health • Created with Datawrapper

**Uninsured rates in Chicago**

Hover over (or click on) the map for more detail



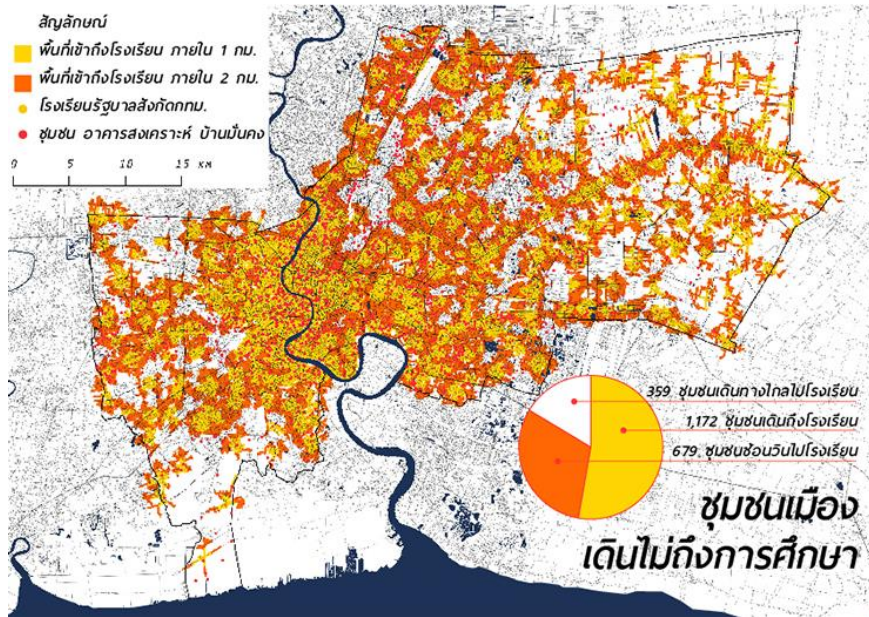
Map: Elijah Wolfson for TIME • Source: NYU Langone Health • Created with Datawrapper

**ภาพที่ 3** ตัวอย่างการวิเคราะห์ปัญหาเชิงพื้นที่ - การวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้องตามแต่ละพื้นที่ในเมืองชิคาโก  
ที่มา: Ducharme and Wolfson (2019)

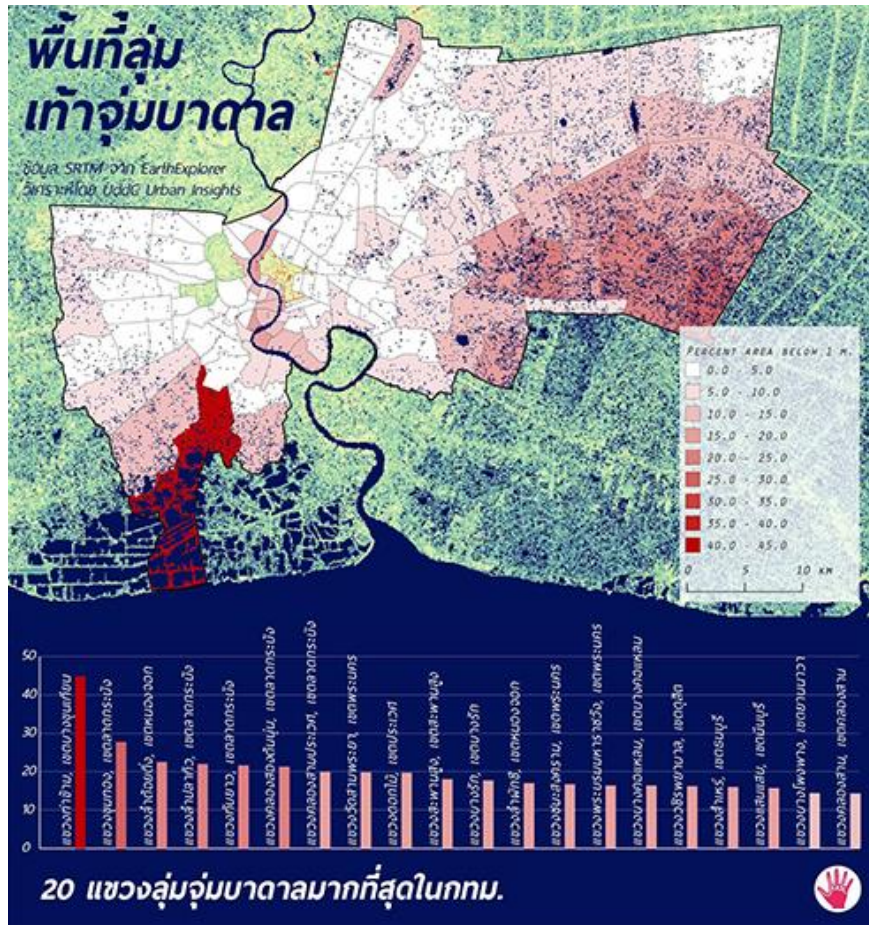
นอกจากการวิเคราะห์เช่นนี้จะชี้ให้เห็นถึงพื้นที่เสี่ยงที่ชัดเจนขึ้นแล้ว ยังสามารถนำไปวิเคราะห์ควบคู่กับปัญหาเชิงสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกันในเชิงพื้นที่อีกด้วย เช่น การเข้าถึงโรงเรียน (ภาพที่ 4) การอยู่บนพื้นที่เสี่ยงภัยทางธรรมชาติ (ภาพที่ 5) หรือการเข้าถึงแหล่งอาหาร (ภาพที่ 6) เป็นต้น ฉะนั้นแล้ว ข้อมูลที่มีความละเอียดทั้งในเชิงพื้นที่และมีความถี่ในเชิงเวลาจะเป็นส่วนสำคัญหนึ่งในการพัฒนาให้ข้อมูลมีสภาพที่ดีและเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ ส่งผลให้รัฐสามารถมองเห็นปัญหาความยากจน



ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น และนำไปสู่การกำหนดนโยบายสำหรับสุขภาพของคนจนในเมืองที่มีประสิทธิภาพขึ้น  
ตามมา

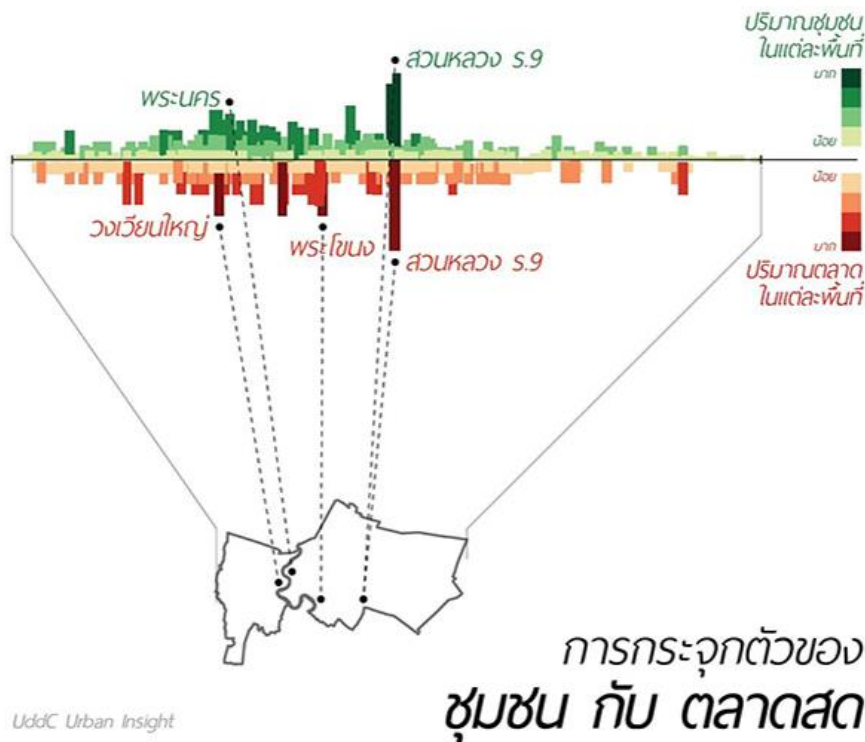


ภาพที่ 4 ตัวอย่างการวิเคราะห์ปัญหาเชิงพื้นที่ - ชุมชนเมืองเดินไม่ถึงการศึกษา  
ที่มา: วาน ฉันทวิลาสงส์ (2020a)



ภาพที่ 5 ตัวอย่างการวิเคราะห์ปัญหาเชิงพื้นที่ - พื้นที่ลุ่มเท้ำจุ่มบาดาล

ที่มา: ว่าน ฉันทวิลาสวงศ์ (2020b)



ภาพที่ 6 ตัวอย่างการวิเคราะห์ปัญหาเชิงพื้นที่ – การกระจุกตัวของชุมชนกับตลาดสด  
ที่มา: ว่าน ฉันทวิลาสวงศ์ and อติศักดิ์ กันทะเมืองลี (2020)

ในปัจจุบันเทคโนโลยีต่าง ๆ เข้ามามีส่วนในวิถีชีวิตคนเมืองอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบสมาร์ทโฟนที่เข้าถึงตลาดผู้มีรายได้น้อยได้อย่างทั่วถึงแล้ว เปิดโอกาสให้การทำธุรกรรมผ่านแอปพลิเคชันออนไลน์และการสื่อสารเข้าถึงได้ง่าย มีความสะดวก และรวดเร็วมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังส่งผลให้การเก็บข้อมูลดิจิทัลเกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ เหล่านี้เป็นหนึ่งในโอกาสสำคัญที่จะทำให้ข้อมูลของคนจนเมืองมีหลากหลายมิติมากยิ่งขึ้น ตรงกับเวลาจริง (real-time) มากยิ่งขึ้น ทั้งยังละเอียดมากขึ้นด้วย ในหนึ่ง การเก็บข้อมูลคนจนเมืองจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงความสามารถในการวิเคราะห์กับข้อมูลชุดอื่น ๆ ทั้งที่เป็นของสาธารณะ ของหน่วยงานรัฐอื่น ๆ และหน่วยงานเอกชนด้วยเช่นเดียวกัน

จากที่กล่าวมาข้างต้น การทบทวนและการวิเคราะห์ช่องว่างและข้อจำกัดของฐานข้อมูลและวิธีการเก็บข้อมูลคนจนเมืองของประเทศไทยมีความสำคัญในการเป็นพื้นฐานเพื่อพัฒนาการพัฒนาระบบเก็บข้อมูลหรือการแก้ไขปัญหาความยากจนของคนจนเมืองที่มีความครอบคลุมต่อไปในอนาคต ด้วยที่มาและความสำคัญต่าง ๆ ที่กล่าวไว้ข้างต้น รายงานการทบทวนฐานข้อมูลและวิธีการเก็บข้อมูลคนจนเมืองของประเทศไทยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อ 1) ทบทวนฐานข้อมูลและวิธีการเก็บข้อมูลคนจนเมืองของประเทศไทยในปัจจุบัน และ 2) เพื่อวิเคราะห์ช่องว่างและข้อจำกัดของฐานข้อมูลและวิธีการเก็บ

ข้อมูลคนจนเมืองของประเทศไทย โดยกำหนดกรอบการทบทวนอยู่ภายในพื้นที่เมืองในมหานคร  
กรุงเทพซึ่งรวมกรุงเทพฯ และจังหวัดปริมณฑลโดยรอบ นอกจากนี้ จะยังมุ่งทบทวนความยากจนของ  
ประชาชนชาวไทยก่อน เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้าง  
เสริมสุขภาพ (สสส.) ผู้สนับสนุนงานวิจัยชิ้นนี้

รายงานนี้แบ่งเป็น 4 บทได้แก่ **บทที่ 1 บทนำ** รวมถึงการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องพร้อม  
กับการอธิบายที่มาและความสำคัญของโครงการ **บทที่ 2 การทบทวนข้อมูลคนจนเมืองในปัจจุบัน**  
เน้นการทบทวนฐานข้อมูลของภาครัฐที่เปิดสู่สาธารณะก่อน โดยจะแสดงในรูปแบบของตาราง  
รายละเอียดข้อมูลที่มีในปัจจุบัน และบทสรุปวิธีการเก็บข้อมูลคนจนเมืองในภาพรวมของประเทศไทย  
**บทที่ 3 ช่องว่างและข้อจำกัดของข้อมูลคนจนเมือง** ต่อยอดมาจากบทที่ 2 โดยพยายามชี้ถึงช่องว่าง  
และข้อจำกัดของฐานข้อมูลและวิธีการเก็บข้อมูลคนจนเมืองของประเทศไทย และ **บทที่ 4 ข้อเสนอแนะ**  
**ต่อการพัฒนาข้อมูลคนจนเมือง** เป็นบทสรุปสถานการณ์ของฐานข้อมูลและวิธีการเก็บข้อมูลคนจน  
เมืองในปัจจุบัน โดยจะชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาในปัจจุบันและข้อเสนอแนวทางแก้ไขที่หน่วยงานภาครัฐ  
ในประเทศไทยควรพิจารณาเพื่อดำเนินการต่อไปในอนาคต

## บทที่ 2 การทบทวนข้อมูลคนจนเมืองในปัจจุบัน

จากประเด็นเรื่องข้อมูลและคนจนเมืองที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น การทบทวนข้อมูลคนจนเมืองในปัจจุบันเน้นทบทวนชุดข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสุขภาวะและปัจจัยส่งเสริมสุขภาวะในด้านต่าง ๆ ควบคู่ไปกับประเด็นเรื่องคนจนเมือง โดยแบ่งข้อมูลออกเป็น 4 กลุ่มด้วยกัน คือ 1) ข้อมูลคนจนเมือง 2) ข้อมูลด้านสุขภาวะ 3) ข้อมูลการให้บริการสาธารณสุข และ 4) ข้อมูลการให้บริการสวัสดิการ โดยทั้ง 4 กลุ่มข้อมูลจะนำเสนอทั้งข้อมูลเชิงสถิติทั่วไปจากทั้งศูนย์ข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบท<sup>1</sup> TPMAP<sup>2</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ (NSO)<sup>3</sup> และ Data.go.th<sup>4</sup> และข้อมูลเชิงพื้นที่ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขอบเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานครมีการจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลเชิงพื้นที่อยู่หลายชุด บนเว็บไซต์ของศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศภูมิศาสตร์กรุงเทพมหานคร (BangkokGIS)<sup>5</sup> และนอกจากนี้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (GIS.CODI)<sup>6</sup> ยังชี้แจงโครงการต่าง ๆ ในเชิงพื้นที่ทั่วประเทศอีกด้วย โดยข้อมูลเชิงพื้นที่เหล่านี้เอื้อให้เกิดการวิเคราะห์ที่ละเอียดและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ในส่วนสุดท้ายของบทนี้จะทบทวนวิธีการเก็บข้อมูลที่เจาะจงต่อการมองเห็นคนจนในเมืองเป็นหลักเพื่อชี้ให้เห็นถึงสถานการณ์การเก็บข้อมูลคนจนเมืองในปัจจุบัน โดยแต่ละส่วนมีรายละเอียดดังนี้

### 2.1 ข้อมูลคนจนเมือง

การทบทวนข้อมูลคนจนเมืองมุ่งเน้นศึกษาฐานข้อมูลที่สามารถบ่งชี้ความยากจน โดยมีมิติที่สำคัญคือปริมาณและโอกาสในการหารายได้ (ตารางที่ 1) จากที่กล่าวไว้แล้วในบทที่ 1 ข้อมูลคนจนเมืองที่ผ่านมายึดโยงกับฐานข้อมูลความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (จปฐ.) เป็นหลัก นอกจากนี้ ยังมีการเปิดรับลงทะเบียนสวัสดิการแห่งรัฐ เพื่อขยายฐานข้อมูลคนจนเมืองด้วย ส่วนที่คาบเกี่ยวกันระหว่างข้อมูลจปฐ. และข้อมูลทะเบียนสวัสดิการแห่งรัฐเป็นฐานในการนำเสนอข้อมูล TPMAP ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น ทั้งนี้ มีข้อสังเกตที่สำคัญคือ การเก็บข้อมูลจปฐ. และความยากจนที่ผ่านมามีตั้งอยู่บนเงื่อนไขของการพัฒนาชนบทเป็นฐาน ดังนั้น ข้อมูลจปฐ. และ TPMAP จึงไม่ปรากฏข้อมูลความยากจนในเขตกรุงเทพฯ ในขณะที่เดียวกัน การลงทะเบียนสวัสดิการแห่งรัฐกลายเป็นเครื่องมือที่ใช้เติมเต็มข้อมูลคนจนใน

---

<sup>1</sup> <https://rdic.cdd.go.th/bmn63>

<sup>2</sup> <https://www.tpmmap.in.th/>

<sup>3</sup> <http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/05.aspx>

<sup>4</sup> <https://data.go.th/>

<sup>5</sup> [http://www.bangkokgis.com/modules.php?m=download\\_shapefile](http://www.bangkokgis.com/modules.php?m=download_shapefile)

<sup>6</sup> <http://gis.codi.or.th/>

กรุงเทพฯ แทน โดยทั้ง 2 ชุดข้อมูลมีความแตกต่างกันก่อให้เกิดช่องว่างและข้อจำกัดเชิงข้อมูลดังที่จะอธิบายเพิ่มเติมในส่วนถัด ๆ ไป

มากไปกว่านั้น ข้อมูลเหล่านี้มักจะอยู่ในระดับจังหวัดหรือตำบลซึ่งอาจจะไม่สอดคล้องกับความเข้าใจในเชิงพื้นที่เมือง ทั้งนี้ ยังคงมีชุดข้อมูลที่มีศักยภาพในการช่วยชี้ให้เห็นถึงมิติของคนจนเมืองคือ ข้อมูลเชิงพื้นที่ซึ่งทางศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศภูมิศาสตร์กรุงเทพมหานคร รวมถึงที่ตั้งอาคารสงเคราะห์สังกัดกรุงเทพฯ ที่ตั้งชุมชนบ้านมั่นคงในเขตกทม. และที่ตั้งชุมชนในพื้นที่เขตกทม. และ ยังมีข้อมูลเกี่ยวกับโครงการพัฒนาชุมชนต่าง ๆ ในระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ที่ได้เผยแพร่ไว้ โดยข้อมูลเชิงพื้นที่ดังกล่าวจะสามารถนำไปใช้วิเคราะห์ในเชิงพื้นที่ผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) ได้ต่อไป มากไปกว่านี้ การทำสำรวจในรูปแบบอื่น ๆ มักจะถามคำถามเรื่องปริมาณรายได้เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์ในประเด็นต่าง ๆ เช่น การทำงานหรือสำมะโนครัว เป็นต้น รวมถึงการเก็บสถิติประชากรกลุ่มเฉพาะที่อาจชี้ประเด็นความยากจนในมิติอื่น ๆ ได้ เช่น ผู้สูงอายุและผู้พิการ ที่ชี้ให้เห็นกลุ่มคนที่ได้รับการช่วยเหลือผ่านกองทุนและสวัสดิการจากทางรัฐ

ตารางที่ 1 ชุดข้อมูลคนจนเมือง

ชุดข้อมูล	ปีข้อมูล	ความถี่	เผยแพร่	ความละเอียด	เว็บไซต์/หน่วยงาน
<b>ข้อมูลจำเพาะเกี่ยวกับคนจนเมือง</b>					
ข้อมูลความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (จปฐ.)	2533	ทุก 5 ปี	ต้องลงทะเบียน	ตำบล ยกเว้นใน กทม.	ศูนย์ข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบท
ทะเบียนสวัสดิการแห่งรัฐ	2560-62	-	ไม่เผยแพร่	-	กระทรวงการคลัง
TPMAP	2560-62	ทุกปี	สาธารณะ	ตำบล ยกเว้นใน กทม.	TPMAP
ที่ตั้งอาคารสงเคราะห์ของ กทม.	ข้อมูลปัจจุบัน		สาธารณะ	ตำแหน่งจริง	BangkokGIS
ที่ตั้งชุมชนบ้านมั่นคงในเขต กทม.	ข้อมูลปัจจุบัน		สาธารณะ	ตำแหน่งจริง	BangkokGIS
ที่ตั้งชุมชนในพื้นที่เขตกทม.	ข้อมูลปัจจุบัน		สาธารณะ	ตำแหน่งจริง	BangkokGIS
ข้อมูลสภาองค์กรชุมชน	ข้อมูลปัจจุบัน		สาธารณะ	ตำแหน่งจริง	GIS.CODI
เศรษฐกิจและทุนชุมชน	ข้อมูลปัจจุบัน		สาธารณะ	ตำแหน่งจริง	GIS.CODI
บ้านมั่นคง	ข้อมูลปัจจุบัน		สาธารณะ	ตำแหน่งจริง	GIS.CODI
กองทุนหมู่บ้าน	ข้อมูลปัจจุบัน		สาธารณะ	ตำแหน่งจริง	GIS.CODI
กองทุนสวัสดิการชุมชน	ข้อมูลปัจจุบัน		สาธารณะ	ตำแหน่งจริง	GIS.CODI
องค์กรการเงิน	ข้อมูลปัจจุบัน		สาธารณะ	ตำแหน่งจริง	GIS.CODI
<b>ข้อมูลประชากรอื่นที่อาจครอบคลุมมิติความยากจน</b>					

ชุดข้อมูล	ปีข้อมูล	ความถี่	เผยแพร่	ความละเอียด	เว็บไซต์/หน่วยงาน
สำมะโนประชากรและเคหะ	2503-53	ทุก10 ปี	สาธารณะ	ใน/นอกเขต เทศบาล จังหวัด	NSO
สำรวจภาวะการทำงานของประชากร (LFS)	2549-64	ทุกเดือน	สาธารณะ	ใน/นอกเขต เทศบาล จังหวัด	NSO, BOT
บัตรประจำตัวคนพิการ	2537-62	ทุกเดือน	สาธารณะ	จังหวัด	NSO
ผู้ที่ได้รับเงินตามกองทุนผู้สูงอายุ	2554 -63	ทุกปี	สาธารณะ	จังหวัด	NSO

## 2.2 ข้อมูลด้านสุขภาวะของประชากร

โดยหลักแล้วข้อมูลด้านสุขภาวะของประชากรมีศักยภาพที่จะเป็นปัจจัยบ่งชี้ความยากจนได้ เพราะนอกจากที่คนจนมักจะมีข้อจำกัดด้านต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อเนื่องมายังสุขภาวะของตนแล้ว ในอีกด้านหนึ่งสุขภาวะและคุณภาพชีวิตที่ตกต่ำอาจเป็นอีกด้านหนึ่งของเหรียญที่เพิ่มความลำบากต่อการก้าวข้ามความยากจนเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ชุดข้อมูลด้านสุขภาวะของประชากรที่พบ (ตารางที่ 2) มักเป็นกลุ่มข้อมูลที่จัดเก็บเพื่อการดำเนินงานของกระทรวงสาธารณสุขเป็นส่วนใหญ่ และข้อมูลดังกล่าวมักเก็บอยู่ที่ระดับจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยพื้นที่ที่หลากหลายตั้งแต่พื้นที่ป่า ชนบท ชุมชน จนกระทั่งเมือง ถึงแม้บางข้อมูลจะสามารถแบ่งแยกระหว่างพื้นที่ในและนอกเขตเทศบาลเมือง เป็นที่ทราบดีว่าขอบเขตการปกครองเทศบาลมักจะไม่สามารถบ่งชี้พื้นที่เนื้อเมืองได้อย่างชัดเจนนัก เนื่องจากเนื้อเมืองอาจมีขนาดเล็กกว่าหรือใหญ่กว่าขอบเขตดังกล่าวได้ ส่งผลให้กลุ่มข้อมูลดังกล่าวไม่สามารถนำไปสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับคนจนเมืองได้ดีเท่าที่ควร

ตารางที่ 2 ชุดข้อมูลด้านสุขภาวะ

ชุดข้อมูล	ปีข้อมูล	ความถี่	เผยแพร่	ความละเอียด	เว็บไซต์/หน่วยงาน
ข้อมูลความเจ็บป่วยในมิติต่าง ๆ					
ผู้ป่วยมารับบริการด้านจิตเวช	2562	-	สาธารณะ	จังหวัด	Data.go.th
อัตราการฆ่าตัวตาย	2540-62	ทุกปี	สาธารณะ	ประเทศ	Data.go.th
อัตราการตายของทารกแรกเกิด (<28 วัน)	2547-62	ทุกปี	สาธารณะ	จังหวัด	NSO (สธ.)
อัตราการตายของทารก (<1 ปี)	2547-62	ทุกปี	สาธารณะ	จังหวัด	NSO (สธ.)
อัตราการตายของมารดาจากการคลอดบุตร	2547-62	ทุกปี	สาธารณะ	จังหวัด	NSO (สธ.)
จำนวนการเกิดมีชีพทั้งหมด	2552-61	ทุกปี	สาธารณะ	จังหวัด	NSO (สธ.)
จำนวนการตายทั้งหมด(ตามโรค)	2552-61	ทุกปี	สาธารณะ	จังหวัด	NSO (สธ.)



ชุดข้อมูล	ปีข้อมูล	ความถี่	เผยแพร่	ความละเอียด	เว็บไซต์/หน่วยงาน
จำนวนผู้ป่วยใน (ตามโรค)	2558-62	ทุกปี	สาธารณะ	จังหวัด	NSO (สธ.)
จำนวนผู้ป่วยนอก (ตามโรค)	2553-62	ทุกปี	สาธารณะ	จังหวัด	NSO (สธ.)
ข้อมูลพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพและสภาวะ					
การเล่นกีฬาหรือออกกำลังกาย	2547-54	ทุก 4 ปี	สาธารณะ	จังหวัด	NSO
การดื่มเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์	2552-60	ทุก 2 ปี	สาธารณะ	จังหวัด	NSO
พฤติกรรมการสูบบุหรี่	2552-60	ทุก 2 ปี	สาธารณะ	จังหวัด	NSO

### 2.3 ข้อมูลปัจจัยด้านการให้บริการสาธารณสุข

ปัจจัยด้านการให้บริการสาธารณสุข (ตารางที่ 3) เป็นตัวบ่งชี้สำหรับสภาวะของประชากรในมิติของการให้บริการทางการแพทย์เป็นหลัก โดยข้อมูลเหล่านี้มีลักษณะคล้ายกันกับข้อมูลสภาวะของประชากรที่มักจะมีรายละเอียดอยู่เพียงระดับจังหวัด ทำให้ไม่สามารถเข้าใจประเด็นคนจนเมืองได้ดีเท่าที่ควร มากไปกว่านี้ สำหรับการให้บริการสาธารณสุข กระบวนการวิเคราะห์ในเชิงพื้นที่ยังมีช่องว่างที่สำคัญ คือ ความสามารถในการเข้าถึงพื้นที่บริการต่าง ๆ มักไม่จำกัดอยู่ที่ขอบเขตการปกครองเสมอไป ในหลายกรณี ปัจจัยในการเลือกสถานที่บริการสาธารณสุขจำกัดอยู่ที่ระยะทางและความสะดวกในการเข้าถึงเป็นหลัก เพื่อตอบโจทย์นี้ BangkokGIS ได้เผยแพร่ข้อมูลตำแหน่งจริงของสถานที่ให้บริการสาธารณสุขกลุ่มต่าง ๆ เปิดโอกาสให้สามารถเข้าใจปัจจัยในด้านสภาวะของประชากรในเมืองได้อย่างชัดเจนและตรงไปตรงมามากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ข้อมูลดังกล่าวยังขาดวิธีการเชื่อมข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพกับฐานข้อมูลในรูปแบบอื่น ๆ ซึ่งกลายเป็นข้อจำกัดหนึ่งที่จะกล่าวถึงในบทถัดไป

ตารางที่ 3 ชุดข้อมูลการให้บริการสาธารณสุข

ชุดข้อมูล	ปีข้อมูล	ความถี่	เผยแพร่	ความละเอียด	เว็บไซต์/หน่วยงาน
ข้อมูลสถานบริการสาธารณสุขทั่วไป					
โรงพยาบาลสังกัดกทม.	ข้อมูลปัจจุบัน		สาธารณะ	ตำแหน่งจริง	BangkokGIS
	2553-61	ทุกปี	สาธารณะ	จำนวนเตียง จำนวนผู้ป่วย	Data.go.th
โรงพยาบาลรัฐบาลในพื้นที่กทม.	ข้อมูลปัจจุบัน		สาธารณะ	ตำแหน่งจริง	BangkokGIS
โรงพยาบาลเอกชนในพื้นที่กทม.	ข้อมูลปัจจุบัน		สาธารณะ	ตำแหน่งจริง	BangkokGIS

ชุดข้อมูล	ปีข้อมูล	ความถี่	เผยแพร่	ความละเอียด	เว็บไซต์/หน่วยงาน
พื้นที่บริการของศูนย์บริการสาธารณสุข	ข้อมูลปัจจุบัน		สาธารณะ	ตำแหน่งจริง	BangkokGIS
หน่วยงานบริการสุขภาพตามจังหวัด (ปริมาตร)	-		สาธารณะ	ตำบล	Data.got.h
ระบบการแพทย์ฉุกเฉินจังหวัด (ปริมาตร)	-		สาธารณะ	จังหวัด	Data.got.h
แพทย์ต่อประชากร	2553-62	ทุกปี	สาธารณะ	จังหวัด	NSO (สธ.)
ทันตแพทย์ต่อประชากร	2553-62	ทุกปี	สาธารณะ	จังหวัด	NSO (สธ.)
เภสัชกรต่อประชากร	2553-62	ทุกปี	สาธารณะ	จังหวัด	NSO (สธ.)
พยาบาลวิชาชีพต่อประชากร	2553-62	ทุกปี	สาธารณะ	จังหวัด	NSO (สธ.)
พยาบาลเทคนิคต่อประชากร	2553-62	ทุกปี	สาธารณะ	จังหวัด	NSO (สธ.)
สถานพยาบาลต่อประชากร	2557-61	ทุกปี	สาธารณะ	จังหวัด	NSO (สธ.)
จำนวนเตียงต่อประชากร	2553-62	ทุกปี	สาธารณะ	จังหวัด	NSO (สธ.)
<b>ข้อมูลสถานบริการสาธารณสุขทั่วไป (ระดับชุมชน)</b>					
ศูนย์บริการสาธารณสุขสาขาของกทม.	ข้อมูลปัจจุบัน		สาธารณะ	ตำแหน่งจริง	BangkokGIS
ศูนย์บริการสาธารณสุขของกทม.	ข้อมูลปัจจุบัน		สาธารณะ	ตำแหน่งจริง	BangkokGIS
	2553-59		สาธารณะ	จังหวัด (เขต)	Data.go.th
ศูนย์สุขภาพชุมชนในกทม.	ข้อมูลปัจจุบัน		สาธารณะ	ตำแหน่งจริง	BangkokGIS
หน่วยงานบริการสุขภาพในกทม.	-		สาธารณะ	จังหวัด (เขต)	Data.go.th
<b>ข้อมูลสถานบริการสาธารณสุขเฉพาะด้าน</b>					
คลินิกยาเสพติดในศูนย์บริการสาธารณสุขสังกัดกทม.	ข้อมูลปัจจุบัน		สาธารณะ	ตำแหน่งจริง	BangkokGIS
<b>ข้อมูลด้านราคาการเข้าถึงยาและบริการสาธารณสุข</b>					
ราคากลางยา ยาสมุนไพร	-		สาธารณะ	ชื่อยา ราคากลาง ระดับความแรง	Data.go.th
ราคากลางยา แผนปัจจุบัน	-		สาธารณะ	ชื่อยา ราคากลาง ระดับความแรง	Data.go.th

## 2.4 ข้อมูลปัจจัยด้านการให้บริการสวัสดิการของรัฐ

ปัจจัยด้านการให้บริการสวัสดิการของรัฐ (ตารางที่ 4) มีลักษณะและความสำคัญคล้ายกันกับกลุ่มฐานข้อมูลปัจจัยด้านการให้บริการสาธารณสุข ทั้งนี้ ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับชุดข้อมูลนี้ชี้ให้เห็นว่าลักษณะของการใช้สิทธิสวัสดิการเป็นผลต่อเนื่องมาจากการออกแบบนโยบายในการแก้ปัญหาในสังคม



ด้านต่าง ๆ โดยมีคนจนเมืองเป็นหนึ่งในปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ ด้วยนโยบายมักได้รับการกระจายผ่านรูปแบบการปกครองที่ยึดโยงกับขอบเขตการปกครองในระดับจังหวัด ข้อมูลเหล่านี้จึงยังไม่สามารถชี้ประเด็นเรื่องคนจนเมืองได้ดีเท่าที่ควร อนึ่ง นัยของข้อมูลเหล่านี้ล้วนมีความสำคัญต่อการเข้าใจมิติของคนจนเมืองเป็นอย่างมากและควรที่จะได้รับการวิเคราะห์ควบคู่กันกับข้อมูลด้านอื่น ๆ ด้วย

ตารางที่ 4 ชุดข้อมูลการให้บริการสวัสดิการ

ชุดข้อมูล	ตั้งแต่	ความถี่	เผยแพร่	ความละเอียด	เว็บไซต์/หน่วยงาน
<b>ข้อมูลด้านการประกันสังคม</b>					
สถิติกองทุนประกันสังคม	2552-61	ทุกปี	สาธารณะ	จังหวัด	NSO
กองทุนประกันสังคม	2553-62	เดือน	สาธารณะ	จังหวัด	NSO
กองทุนเงินทดแทน (การประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน)	2553-62	ทุกปี	สาธารณะ	จังหวัด	NSO
<b>ข้อมูลการบริการสุขภาพ</b>					
สวัสดิการข้าราชการพยาบาล	2550-62	ทุกปี	สาธารณะ	จังหวัด	NSO
ประชากรตามประเภทสวัสดิการข้าราชการพยาบาล	2554-62	ทุก 2 ปี	สาธารณะ	จังหวัด	NSO
ความครอบคลุมสิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพของประเทศ	2553-62	ทุกปี	สาธารณะ	จังหวัด	NSO

## 2.5 วิธีการเก็บข้อมูลคนจนเมือง

รายการข้อมูลด้านคนจนโดยตรง ข้อมูลปัจจัยสุขภาพที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลปัจจัยรายล้อมซึ่งรวมถึงการให้บริการสาธารณสุขและบริการสวัสดิการของรัฐ ที่กล่าวไว้ข้างต้น เหล่านี้ล้วนเป็นฐานข้อมูลที่มีศักยภาพที่จะช่วยให้รัฐสามารถมองเห็นและเข้าใจคนจนเมืองได้มากขึ้น ทั้งนี้ การมองเห็นดังกล่าวขึ้นอยู่กับขั้นตอนในการดำเนินการจัดเก็บข้อมูลที่แตกต่างกันไป โดยในส่วนนี้จะเน้นสังเคราะห์วิธีการเก็บข้อมูลจปฐเป็นแกนในการอธิบายหลัก เนื่องจากเป็นเครื่องมือที่ได้รับการพัฒนามานานแล้ว ถึงแม้ว่าจะไม่ครอบคลุมถึงพื้นที่ในกรุงเทพฯ ก็ตาม ในอีกด้านหนึ่งจะชี้ให้เห็นถึงรายละเอียดการลงทะเบียนสวัสดิการแห่งรัฐที่เกิดขึ้นในพื้นที่กรุงเทพฯ แต่กลับไม่มีรายละเอียดเรื่องความจนที่ซับซ้อนมากนัก สำหรับข้อมูลอื่น ๆ จะสอดแทรกเข้ามาเพื่อให้เห็นถึงช่องว่างและข้อจำกัดของข้อมูลคนจนเมืองที่จะชี้แจงในบทถัดไป

### 2.5.1 รายละเอียดการเก็บข้อมูลความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (จปฐ.)

เอกสารแบบสอบถามข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน ปี 2560-2564 (พช., 2560) ชี้แจงว่า “ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน เป็นข้อมูลที่แสดงถึงลักษณะของสังคมไทยที่พึงประสงค์ตามเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำ

ของเครื่องชี้วัด ว่าอย่างน้อยคนไทยควรมีคุณภาพชีวิตในเรื่องอะไรบ้าง และควรมีระดับความเป็นอยู่ไม่ต่ำกว่าระดับไหน” โดยมีการอธิบายเพิ่มเติมว่ากระบวนการทำแบบสำรวจจะช่วยให้ครอบครัวและชุมชนทราบปัญหาของตนเองและหาทางแก้ไขด้วยตนเองได้ชัดเจนขึ้น ในส่วนที่ไม่สามารถแก้ไขได้เองจะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐในการดำเนินการต่อไป ด้วยเป้าประสงค์ดังกล่าว การเก็บแบบสอบถามนี้จึงเน้นการเจาะจงค้นหาคนจนจากพื้นที่ชุมชนมากกว่าการต้องการเก็บข้อมูลเพื่อเป็นกลุ่มตัวอย่างที่เป็นตัวแทนในเชิงสถิติ วิธีการเก็บข้อมูลจปฐ.ใช้คณะกรรมการหมู่บ้าน/ชุมชน อาสาสมัครชุมชน (อช.) ผู้นำชุมชน หัวหน้าคุ้ม อสม. หรืออาสาสมัครอื่น ๆ เป็นผู้จัดเก็บข้อมูล เพื่อให้สามารถเข้าถึงคนในชุมชนได้ง่ายและได้ข้อมูลที่มีคุณภาพ โดยขอบเขตการจัดเก็บข้อมูลมีหน่วยการวิเคราะห์เป็นครัวเรือนที่อาศัยอยู่ไม่ต่ำกว่า 6 เดือน ทั้งที่มีทะเบียนบ้านและไม่มีทะเบียนบ้าน และจัดเก็บเฉพาะครัวเรือนคนไทยเท่านั้น

ในตอนต้นของแบบสอบถามมีการจัดเก็บข้อมูลพื้นฐานสำหรับครัวเรือนนั้น ๆ ประกอบด้วยที่อยู่แยกตามครัวเรือนที่มีบ้านเลขที่และครัวเรือนที่ไม่มีบ้านเลขที่ ลักษณะเขตการปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>7</sup> ลักษณะที่พักอาศัยและที่ดินที่ใช้ในการประกอบอาชีพ ตั้งอยู่บนที่ดินของตนเอง เช่าอยู่ ที่สาธารณะ หรืออื่น ๆ จากนั้นในรายละเอียดของแบบสอบถามจปฐ.แบ่งออกเป็น 5 หมวด คือ สุขภาพ สภาพแวดล้อม ประกอบด้วยตัวชี้วัด 31 ปัจจัย โดยมีเกณฑ์ประกอบในด้านต่าง ๆ (ตารางที่ 5) ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าบางเกณฑ์ที่มีลักษณะที่สามารถชี้วัดด้วยข้อมูลเชิงปริมาณได้และบางเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นการตัดสินเชิงคุณภาพโดยผู้จัดเก็บข้อมูลและผู้ตอบแบบสอบถาม

ตารางที่ 5 ตัวชี้วัดและเกณฑ์คุณภาพชีวิตของครัวเรือนในแบบสอบถามจปฐ.

หมวด	ข้อ	ตัวชี้วัด	เกณฑ์และปัจจัยย่อยในการประเมิน
สุขภาพ	1	น้ำหนักเด็กแรกเกิด	ตั้งแต่ 2,500 กรัมขึ้นไป
	2	การได้กินนมแม่อย่างเตี๋ยวของเด็กแรกเกิด	อย่างน้อย 6 เดือนแรกติดกัน
	3	การได้รับวัคซีนป้องกันโรคของเด็กแรกเกิด-12 ปี	ครบตามตารางสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรค รวมถึง วัคซีนโรคตับอักเสบบี โปลิโอ คอตีบ ไอกรน บาดทะยัก หัด หัดเยอรมัน คางทูม และไข้มองอักเสบเจอี
	4	อาหารที่ได้กินในครัวเรือน	ถูกสุขลักษณะ ปลอดภัย และได้มาตรฐาน รวมถึงอาหารที่มีอยู่. เนื้อสัตว์ที่สุกแล้ว ผักปลอดสารพิษ/ล้างแล้ว ล้างมือก่อนกินอาหาร และการใช้ช้อนกลาง

<sup>7</sup> เป็นข้อนำสังเกตว่าคำตอบของลักษณะเขตการปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึง องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานครด้วย แต่ผลการวิเคราะห์กลับไม่รวมพื้นที่กรุงเทพมหานคร ผู้วิจัยมีข้อสันนิษฐานว่ากลุ่มชุมชนและการเข้าถึงผู้ให้ข้อมูลในกรุงเทพฯ มีความซับซ้อนกว่าในจังหวัดอื่น ๆ มากและอาจมีลักษณะความเป็นเจ้าภาพต่อชุมชนในพื้นที่ที่อาจจะขัดแย้งกันกับองค์กรอื่น หรือขอบเขตงานของพช.มท. จึงทำให้แบบสอบถามนี้ไม่ได้รับการนำไปใช้ในเขตพื้นที่กรุงเทพฯ

หมวด	ข้อ	ตัวชี้วัด	เกณฑ์และปัจจัยย่อยในการประเมิน
	5	การรักษาความเจ็บป่วยในครัวเรือน	มีการใช้ยาเพื่อบำบัด บรรเทาอาการเจ็บป่วยเบื้องต้นอย่างเหมาะสม รวมถึง การใช้ยาสามัญประจำบ้าน และไม่ใช้ยาจากร้านของชำ ยาสมุนไพรที่ไม่ได้ปรุงเฉพาะสำหรับตน และอาหารเสริมที่อวดอ้างสรรพคุณ
	6	การตรวจสุขภาพของคนอายุ 35 ปีขึ้นไป	ทุกปี
	7	การออกกำลังกายของคนอายุ 6 ปีขึ้นไป	อย่างน้อย 3 วันต่อสัปดาห์ 30 นาทีต่อวัน
สภาพแวดล้อม	8	ความมั่นคงและสภาพที่อยู่อาศัย	มีความมั่นคง สภาพคงทนถาวร
	9	มีน้ำสะอาดสำหรับดื่มและบริโภค	เพียงพอตลอดปี (อย่างน้อยคนละ 5 ลิตรต่อวัน)
	10	มีน้ำใช้	เพียงพอตลอดปี (อย่างน้อยคนละ 45 ลิตรต่อวัน)
	11	การจัดบ้านเรือน	เป็นระเบียบเรียบร้อย สะอาด ถูกสุขลักษณะ รวมถึง
	12	มลพิษ	ไม่ถูกรบกวนจากมลพิษ รวมถึง มลพิษทางเสียง การสั่นสะเทือน ฝุ่นละออง กลิ่น น้ำเสีย และขยะ โดยหากมีผลกระทบด้านใดด้านหนึ่งต้องชี้ลักษณะพื้นที่โดยรอบว่าอยู่ในละแวกแหล่งอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมหรือไม่
	13	มีการป้องกันอุบัติเหตุและภัยธรรมชาติ	มีอย่างถูกวิธี รวมถึง อุบัติเหตุจากการขับขี่ยานพาหนะ เครื่องใช้ไฟฟ้า การประกอบอาชีพ และภัยธรรมชาติ
14	ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	มีความปลอดภัย รวมถึง การเกิดฆาตกรรม การเกิดอาชญากรรม การถูกลัก/ลวงทรัพย์สิน การบุกรุกที่อยู่อาศัย	
การศึกษา	15	การเลี้ยงดูเตรียมความพร้อมของเด็กอายุ 3-5 ปี	ได้รับบริการ ไม่ว่าจะจากในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กก่อนเกณฑ์ของอปท. สถาบันศาสนา อนุบาลชนบท โรงเรียนอนุบาล หรืออื่น ๆ
	16	การศึกษาภาคบังคับ 9 ปีของเด็กอายุ 6-14 ปี	ได้รับการศึกษาภาคบังคับ (หากมีการออกกลางคันต้องให้เหตุผลประกอบเพิ่มเติม) ครอบคลุมไปถึงการเรียนรู้จากสื่ออื่น ๆ ด้วย
	17	การเรียนต่อของเด็กจบชั้นม.3 (อายุ 15-18 ปี)	ได้รับการศึกษา (หากมีการออกกลางคันต้องให้เหตุผลประกอบเพิ่มเติม) ครอบคลุมไปถึงการเรียนรู้จากสื่ออื่น ๆ ด้วย
	18	ไม่ได้เรียนต่อ ไม่มีงานทำ และการอบรมด้านอาชีพ	มีการฝึกอบรมด้านอาชีพ
	19	ความสามารถในการอ่านเขียนภาษาไทยและคิดเลขอย่างง่ายได้ของคนอายุ 15-59 ปี	มีความสามารถดังกล่าว รวมถึง การอ่านฉลากยา สัญญา ป้ายจราจร การบวกลบเลขไม่เกินแสน และการคูณหารไม่เกิน 2 หลัก และการอ่านเขียนและสื่อสารภาษาอังกฤษ
การมีงานทำและ	20	มีอาชีพและรายได้ของคนอายุ 15-59 ปี	มีอาชีพและรายได้ หรือสนใจที่จะประกอบอาชีพ
	21	มีอาชีพและรายได้ของคนอายุ 60 ปีขึ้นไป	มีอาชีพและรายได้ หรือสนใจที่จะประกอบอาชีพ

หมวด	ข้อ	ตัวชี้วัด	เกณฑ์และปัจจัยย่อยในการประเมิน
	22	รายได้เฉลี่ยต่อปีของครัวเรือน	มีรายได้ที่เพียงพอ รวมถึง รายได้ จากอาชีพหลัก จากอาชีพรอง/เสริม จากการส่งเงินของคนในครอบครัว ค่าเช่า ดอกเบี้ย บำนาญ เงินปันผล การตีมูลค่าการเกษตร/ปศุสัตว์ที่ผลิตไว้กินเอง รายจ่าย ที่เป็นต้นทุนการผลิต การอุปโภคบริโภคทั้งที่จำเป็นและไม่จำเป็น และหนี้สิน การกู้เงิน ทั้งจากกลุ่มออมทรัพย์ สหกรณ์ ธกส. ธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินอุตสาหกรรม นายทุน เงินทุนหมุนเวียนจากทางราชการ และอื่น ๆ และหนี้สินของครัวเรือน ทั้งนี้ผ่านสถาบันการเงิน และหนี้ในระบบ
	23	การออมเงินของครัวเรือน	มีการออม รวมถึง เงินสด ฝากธนาคาร สหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์ กองทุน ประกันชีวิต พันธบัตร ทองคำ บ้าน หรือที่ดิน ฯลฯ
คำหยาบ	24	การดื่มสุรา	มีการดื่มสุรา แบ่งตามอายุ และความถี่ต่อเดือนของผู้หารายได้หลักของครัวเรือน
	25	การสูบบุหรี่	มีการสูบบุหรี่ โดยเน้นผู้หารายได้หลักของครัวเรือน
	26	กิจกรรมทางศาสนาของคนอายุ 6 ปีขึ้นไป	มีการปฏิบัติอย่างน้อยสัปดาห์ละ 1 ครั้ง
	27	การดูแลผู้สูงอายุ (60 ปีขึ้นไป)	ได้รับการดูแล ทั้งจากคนในครอบครัว หมู่บ้านหรือชุมชน สวัสดิการชุมชนหรือเบี้ยยังชีพจากภาครัฐ หรือภาคเอกชน
	28	การดูแลผู้พิการ	ได้รับการดูแล ทั้งจากคนในครอบครัว หมู่บ้านหรือชุมชน สวัสดิการชุมชนหรือเบี้ยยังชีพจากภาครัฐ หรือภาคเอกชน รวมถึง ผู้พิการทางการเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหว ทางจิตใจ ทางสติปัญญา และการเรียนรู้
	29	การดูแลผู้ป่วยโรคเรื้อรัง	ได้รับการดูแล ทั้งจากคนในครอบครัว หมู่บ้านหรือชุมชน 1616สวัสดิการชุมชนหรือเบี้ยยังชีพจากภาครัฐ หรือภาคเอกชน รวมถึง โรคที่ต้องรักษาติดต่อกันนานเป็นเดือนปีหรือตลอดชีวิต
	30	กิจกรรมเพื่อสาธารณะประโยชน์ของชุมชน/ท้องถิ่น	มีคนในครอบครัวมีส่วนร่วม
	31	ความอบอุ่นของครอบครัว	มีความอบอุ่น สำหรับครัวเรือนที่มีมากกว่า 1 คน หมายถึง มีเวลาอยู่พร้อมหน้าอย่างน้อยสัปดาห์ละ 1 ครั้ง หรือเดือนละ 4 ครั้ง ไม่มีการทะเลาะเบาะแว้งรุนแรง สามารถปรึกษาหารือและช่วยเหลือกันได้ สำหรับ

หมวด	ข้อ	ตัวชี้วัด	เกณฑ์และปัจจัยย่อยในการประเมิน
			ครัวเรือนที่อยู่คนเดียว หมายถึง มีการเยี่ยมเยียนกับคนในครอบครัวอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง หรือหากไม่มีคนในครอบครัว คือมีชีวิตอย่างมีความสุขด้วยตนเอง

ในตอนท้ายของแบบสอบถามมีส่วนสำคัญให้ผู้เก็บข้อมูลประเมินผลว่าครัวเรือนดังกล่าวตกอยู่ในเกณฑ์ความยากจนหรือไม่ โดยทุกข้อจะให้ผลว่าผ่านเกณฑ์หรือไม่ผ่านเกณฑ์ แต่ในข้อที่ 22 ด้านรายได้จะให้กรอกรายได้เฉลี่ยต่อคนในครัวเรือนแทน โดยการตกหรือผ่านเกณฑ์ความยากจนขึ้นอยู่กับ การกำหนดเส้นความยากจน (poverty line) ที่ 1.90 เหรียญดอลลาร์สหรัฐ หรือราว 30,000-32,000 บาท ต่อปี (TPBS, 2560; แมน ปุโรทกานนท์, 2564) ทั้งนี้ เส้นความยากจนดังกล่าวเป็นการวัดความยากจนเชิงสัมบูรณ์ (absolute poverty) ที่ใช้ในระดับโลก ดังนั้น ปัจจัยด้านรายได้จึงมักใช้เป็นมาตรการ คำนวณหา “ความยากจน” ไปโดยปริยาย ถึงแม้ว่าข้อมูลที่สำรวจจะมีรายละเอียดและปัจจัยปลีกย่อยที่ ช่วยเสริมสร้างความเข้าใจในมิติของความยากจนอย่างครบถ้วนและหลากหลายมิติมากกว่าก็ตาม

### 2.5.1 รายละเอียดการลงทะเบียนสวัสดิการแห่งรัฐ

สำหรับการลงทะเบียนสวัสดิการแห่งรัฐเป็นอีกเครื่องมือหนึ่งที่หน่วยงานรัฐพัฒนาขึ้นเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของภาครัฐในการเข้าถึงคนจนได้อย่างกว้างขวางและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยหน่วยงานรับผิดชอบหลัก คือ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง การลงทะเบียนสวัสดิการแห่งรัฐจะเปิดเป็นครั้งคราวตามแต่ที่ทางหน่วยงานรับผิดชอบจะจัด โดยมีวิธีการเข้าถึงกลุ่มคนจนในภาพรวมทั้งสิ้น 2 แบบด้วยกัน คือ 1) การเข้าถึงในเชิงรับ มีการจัดตั้งพื้นที่ลงทะเบียนให้ประชาชนเข้ามาลงทะเบียนเอง โดยประชาชนสามารถตรวจสอบสิทธิด้วยตนเองผ่านเว็บไซต์ระบบบูรณาการฐานข้อมูลสวัสดิการสังคม (e-Social Welfare)<sup>8</sup> ก่อนได้ และ 2) การเข้าถึงในเชิงรุก ในการเก็บข้อมูลครั้งแรกปี 2560 มีมติให้สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) สำรวจข้อมูลผู้มีรายได้น้อย เพื่อให้การขึ้นทะเบียนสำหรับการจัดสวัสดิการและความช่วยเหลือจากภาครัฐมีรูปแบบเป็นเชิงรุกได้มากขึ้น ทั้งนี้ ด้วยข้อจำกัดทางบุคลากรของสสช. จึงมีการประสานงานกับสถาบันการศึกษาเพื่อให้นักศึกษาเป็นผู้ร่วมเก็บข้อมูลแทน (สสช., 2560)

ทั้งนี้ ผู้มีสิทธิในการลงทะเบียนต้องมีคุณสมบัติพื้นฐานที่กำหนดไว้ตั้งแต่ปี 2559 คือ 1) มีสัญชาติไทย อายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป 2) ว่างานหรือมีรายได้ไม่เกิน 100,000 บาท (สศค., 2559) และมีรายละเอียดเพิ่มเติมในปี 2564 คือ 3) ไม่มีทรัพย์สินทางการเงิน หรือหากมีจะต้องรวมกันไม่เกิน 100,000 บาท 4) รายได้ต่อครัวเรือนเป็นตัวประกอบการพิจารณา และ 5) พิจารณาการมีรถยนต์ในครอบครองมากกว่า 1 คันและการถือบัตรเครดิต โดยผู้ลงทะเบียนจะต้องยินยอมเปิดเผยข้อมูลส่วน

<sup>8</sup> <https://govwelfare.cgd.go.th/welfare/home>

บุคคลของตน รวมถึง รายได้ ทรัพย์สินที่ถือครองอยู่ และหนี้สินคงค้าง เป็นต้น โดยการขึ้นทะเบียนนี้มี รายละเอียดแบบลงทะเบียนตามภาพที่ 7 โดยจะเห็นว่าประเด็นคำถามและความสนใจมุ่งเน้นไปที่รายได้ ทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ลงทะเบียนเป็นหลัก มากไปกว่านี้ ที่สำคัญ คือ ผู้ขึ้นทะเบียนบริษัทจะต้องลง ชื่อเพื่อ “ยินยอมให้สถาบันการเงิน ผู้ให้บริการทางการเงินที่มีใช้สถาบันการเงิน และกรมสรรพากร เปิดเผยหรือให้ข้อมูลของข้าพเจ้าแก่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาจัดสรร สวัสดิการ [...]” (กรุงเทพธุรกิจ, 2564) ซึ่งก่อให้เกิดช่องว่างและข้อจำกัดเชิงข้อมูลต่าง ๆ ตามมา

แบบลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ



วันเดือนปีที่ลงทะเบียน ...../...../..... เลขประจำตัวประชาชน .....

คำนำหน้าชื่อ ..... ชื่อ ..... ชื่อสกุล ..... วันเดือนปีเกิด...../...../.....

ที่อยู่ที่สามารถติดต่อได้ :  ตามทะเบียนบ้าน  แยกต่างจากทะเบียนบ้าน (โปรดระบุ)  
 เลขที่..... หมู่บ้าน/อาคาร..... ชั้นที่..... หมู่ที่..... ตรอก/ซอย..... แยก..... ถนน.....  
 ตำบล/แขวง..... อำเภอ/เขต..... จังหวัด..... รหัสไปรษณีย์.....

ช่องทางที่ต้องการให้ติดต่อ :  โทรศัทพ์บ้าน  โทรศัทพ์ที่ทำงาน  โทรศัทพ์มือถือ  อีเมล

สถานภาพการสมรส :  โสด  สมรส  หม้าย บุตรที่อายุไม่เกิน 18 ปีบริบูรณ์จำนวน.....คน ในจำนวนนี้อยู่ระหว่างศึกษาจำนวน.....คน

สภาพความเป็นอยู่ :  มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง  อาศัยอยู่กับครอบครัวหรือผู้อื่นโดยไม่มีค่าใช้จ่าย  
 เช่าบ้านที่อยู่อาศัย.....บาท/เดือน  อยู่ในสถานสงเคราะห์ของรัฐ  ไม่มีบ้าน/ที่อยู่อาศัย

สถานภาพในครอบครัว :  เป็นหัวหน้าครอบครัวมีสมาชิกครอบครัวไม่รวมตนเองจำนวน.....คน  เป็นสมาชิกในครอบครัวมีสมาชิกในครอบครัวไม่รวมตนเองจำนวน.....คน

รายได้ทั้งสิ้นในปี2558\* :  ไม่มีรายได้  1 - 10,000 บาท  10,001 - 20,000 บาท  20,001 - 30,000 บาท  30,001 - 40,000 บาท  
 40,001 - 50,000 บาท  50,001 - 60,000 บาท  60,001 - 70,000 บาท  70,001 - 80,000 บาท  80,001 - 90,000 บาท  90,001 - 100,000 บาท

\*รายได้" หมายถึง รายได้ของบุคคลผู้ลงทะเบียนนี้เท่านั้น ในกรณีของครัวเรือนที่ประกอบอาชีพร่วมกับทั้งครัวเรือน (เช่น ทำการเกษตรร่วมกัน) และไม่สามารถแยกรายได้ออกมาเป็นรายบุคคลได้  
 ให้อธิบาย รายได้ของครัวเรือนเป็นรายได้ออกหักหักครอบครัวแต่เพียงคนเดียว

อาชีพ/การทำงาน :  ว่างงาน  เจ้าของธุรกิจ  รับจ้างทั่วไป  ลูกจ้างทำงานในบ้าน  แม่บ้าน/พ่อบ้าน  เรียนหนังสือ  
 พนักงาน/ลูกจ้างเอกชน  ข้าราชการบำนาญ  ข้าราชการ พนักงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ  
 เกษตรกรผู้ปลูกพืช (โปรดระบุประเภทของพืช)  ข้าว  ยางพารา  มันสำปะหลัง  ปาล์ม/น้ำมัน  อ้อย  พืชอื่น ๆ  
 เกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์  เกษตรกรทำประมง  อื่น ๆ

ทรัพย์สินที่ตนเองเป็นเจ้าของ: 1. ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง :  มี  ไม่มี 2. รถยนต์/จักรยานยนต์ :  มี  ไม่มี 3. ทรัพย์สินทางการเงิน :

ประเภทของทรัพย์สินทางการเงิน	มูลค่า ณ วันที่ลงทะเบียน (บาท)					
	1 - 30,000	30,001 - 100,000	100,001 - 500,000	500,001 - 1,000,000	1,000,001 - 3,000,000	มากกว่า 3,000,000
1) เงินฝากธนาคาร/สลากออมสิน/สลาก อกส.						
2) พันธบัตร/ตราสารหนี้						
3) หุ้นสามัญ/หุ้นบุริมสิทธิ/หน่วยลงทุนในกองทุน						
4) อื่นๆ						

หนี้สิน : ณ วันที่ลงทะเบียน  เงินกู้ยืมระบบจำนวน.....บาท ใช้ที่ดินเป็นหลักประกันทรัพย์สิน/ค่าประกัน/ขายฝาก หรือไม่ :  ใช่  ไม่ใช่  
 เงินกู้ในระบบ"  หนี้บัตรเครดิตจำนวน.....บาท  หนี้เพื่อการศึกษาจำนวน.....บาท  หนี้เพื่อการเกษตร/ประกอบธุรกิจจำนวน.....บาท  
 หนี้เพื่อการอุปโภค/บริโภคอื่นจำนวน.....บาท  หนี้เพื่อซื้อบ้านและหรือที่ดินจำนวน.....บาท

หมายเหตุ: "เงินกู้ในระบบ" หมายถึง เงินกู้จากสถาบันการเงิน หรือสถาบันการเงินในระบบชุมชน หรือสหกรณ์ออมทรัพย์ หรือผู้ประกอบการที่มีสถานประกอบการซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย

ระบบสวัสดิการด้านสุขภาพที่ได้รับในปัจจุบัน :  กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (บัตรทอง)  กองทุนประกันสังคม

การรับรอง : ข้าพเจ้าขอรับรองว่าข้อมูลข้างต้นถูกต้องตรงความเป็นจริงทุกประการ หากข้อมูลข้างต้นไม่ถูกต้องตรงความเป็นจริง ข้าพเจ้าตกลงยินยอมให้ระงับสวัสดิการและประโยชน์อื่น ๆ รวมทั้งคืนเงินที่ได้รับพร้อมดอกเบี้ยและคิสิทธิของข้าพเจ้าในการรับสวัสดิการในอนาคต และข้าพเจ้าตกลงยินยอมให้สถาบันการเงิน ผู้ให้บริการทางการเงินที่มีสถานประกอบการ และกรมสรรพากรเปิดเผยหรือให้ข้อมูลของข้าพเจ้าแก่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาจัดสรรสวัสดิการและเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามกฎหมายของรัฐ โดยให้ถือว่า คู่ฉบับและบรรดาสาวเนา ภาพถ่าย ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ หรือโทรสารที่ทำขึ้นจากหนังสือให้ความยินยอมฉบับนี้ เป็นหลักฐานในการให้ความยินยอมของข้าพเจ้า เช่นเดียวกัน  
 ข้าพเจ้าจึงได้ลงลายมือชื่อไว้เป็นสำคัญ

ผู้ให้ความยินยอม  
 (.....)

✕

สำหรับลูกค้า ชื่อ - นามสกุล..... เลขประจำตัวประชาชน..... วันเดือนปีที่ลงทะเบียน...../...../.....  
 \*กรุณาเก็บหลักฐานนี้ไว้เป็นหลักฐานเพื่อยื่นอับการลงทะเบียน\* ลงชื่อพนักงาน.....  
 (ประทับตราธนาคาร)

ภาพที่ 7 แบบฟอร์มลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ  
 ที่มา: กรุงเทพมหานคร (2564)

ทั้งนี้ ระบบทะเบียนสวัสดิการแห่งรัฐนี้เชื่อมโยงโดยตรงกับสิทธิและสวัสดิการต่าง ๆ ที่รัฐพึงให้ เช่น เงินช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เบี้ยความพิการ เงินค่าป่วยการอสม. เงินค่าป่วยการอสส. และบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ หรือบัตรคนจน โดยบัตรสวัสดิการแห่งรัฐนี้ เชื่อมโยงไปกับวงเงินช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ เช่น ค่าเดินทางด้วยรถโดยสารสาธารณะ ค่าอุปโภคบริโภคที่จำเป็น สินค้าเพื่อการศึกษา และวัสดุการเกษตร ค่าก๊าซหุงต้ม ค่าน้ำประปา ค่าไฟฟ้า และอื่น ๆ ตามแต่ช่วงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับบริบททางเศรษฐกิจ ในช่วงหนึ่ง ๆ (The Bangkok Insight, 2563)

### 2.5.2 ภาพรวมการเก็บข้อมูลด้านอื่น ๆ

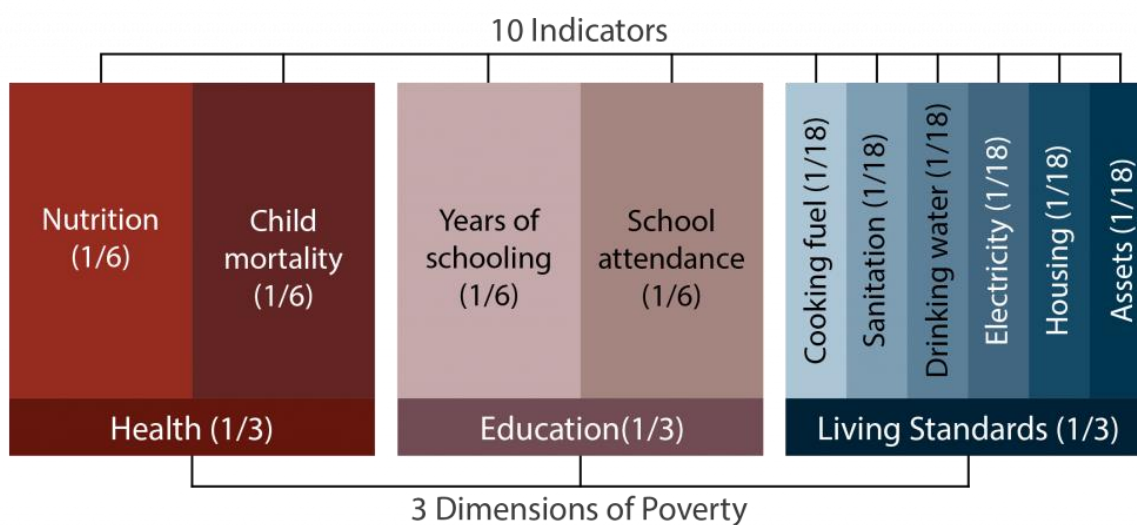
ข้อมูลด้านอื่น ๆ ตามที่ได้ทบทวนไว้มีอยู่ 2 ลักษณะ คือ 1) เป็นข้อมูลที่จัดเก็บผ่านการทำแบบสำรวจ และ 2) เป็นข้อมูลที่นำเสนอจากระบบทะเบียนที่หน่วยงานต่าง ๆ ต้องยื่นและบันทึกไว้ในฐานข้อมูลอยู่แล้ว สำหรับข้อมูลที่จัดเก็บผ่านการทำแบบสำรวจ มักจัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งตั้งอยู่บนฐานการสำรวจกลุ่มตัวอย่างที่เป็นตัวแทนในเชิงสถิติ โดยประเด็นที่สำคัญในการเก็บข้อมูลในลักษณะนี้คือขนาดของกลุ่มตัวอย่างที่เพียงพอต่อการแปลความในเชิงสถิติ (inferential statistics) ได้ ทั้งนี้ หากต้องการความละเอียดเชิงพื้นที่ที่สูงขึ้น ขนาดกลุ่มตัวอย่างจะเพิ่มขึ้นตาม ซึ่งการออกแบบสำรวจเหล่านี้จำเป็นต้องหาสมดุลระหว่างงบประมาณและความละเอียดเสมอ ส่งผลให้ข้อมูลสำรวจหลายชิ้นของสสช.ไม่สามารถช่วยอธิบายประเด็นต่าง ๆ ในพื้นที่ระดับย่อยได้

ในทางกลับกัน กลุ่มข้อมูลที่นำเสนอจากระบบทะเบียนที่หน่วยงานต่าง ๆ ต้องยื่นอยู่แล้ว เช่น ทะเบียนโรงพยาบาล กลุ่มแรงงานในสาขาการแพทย์และสาธารณสุข หรือการยื่นผลประกอบการต่าง ๆ มีลักษณะข้อมูลที่เจาะจงเป็นอย่างมาก ซึ่งข้อมูลเหล่านี้หากอยู่ในระบบฐานข้อมูลที่เป็นดิจิทัล มีการจัดเก็บที่เป็นระบบ และมีการบริหารจัดการและดูแลอย่างต่อเนื่อง จะเป็นฐานข้อมูลที่มีความพร้อมต่อการนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ประเด็นสำคัญของข้อมูลเหล่านี้คือความเชื่อถือตรงของการกรอกข้อมูลตามความเป็นจริง เนื่องจากทะเบียนเหล่านี้มักเป็นส่วนหนึ่งของระบบการควบคุมคุณภาพ (quality control) ของการให้บริการ หรือการตรวจสอบประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กรซึ่งเชื่อมโยงกับแรงจูงใจทั้งในเชิงบวกและลบ (positive and negative incentives) ทั้งสิ้น



### บทที่ 3 ช่องว่างและข้อจำกัดของข้อมูลคนจนเมือง

การชี้ช่องว่างและข้อจำกัดของข้อมูลคนจนเมืองมีความจำเป็นจะต้องเข้าใจความหมายและนัยความยากจนก่อน โดยการศึกษาเรื่องความยากจนมีมานานแล้ว สามารถแบ่งออกเป็น 4 มิติโดยคร่าวได้แก่ 1) มิติทางเศรษฐกิจ 2) มิติทางสังคม 3) มิติทางการเมือง และ 4) มิติทางกฎหมาย (Ellis, 1984) นอกจากนี้ ในแต่ละมุมมองการศึกษาความยากจน ไม่ว่าจะเป็นสังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ หรืออื่น ๆ อาจมีมุมมองที่แตกต่างกันกับวิธีการสร้างความเข้าใจเรื่องความยากจน ทั้งนี้ การวัดความยากจนที่ได้รับการยอมรับจากโครงการพัฒนาของสหประชาชาติ (United Nations Development Programme; UNDP) คือการวัดด้วยดัชนีความยากจนหลากหลายมิติ (Multidimensional Poverty Index; MPI) ซึ่งพัฒนาโดย Oxford Poverty and Human Development Initiative (2018) หรือ OPHI และได้รับการปรับปรุงร่วมกับ UNDP เพื่อให้สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของ UNDP ในเวลาถัดมา ประกอบด้วยปัจจัย 10 ด้านจาก 3 มิติของความยากจนได้แก่สุขภาพ การศึกษา และมาตรฐานการดำเนินชีวิต ตามภาพที่ 8 และ ตารางที่ 6 ทั้งนี้ แนวทางการศึกษาค้นคว้าด้วย MPI เป็นฐานในการคำนวณหาความยากจนของ TPMAP ที่ได้อธิบายไว้โดยคร่าวข้างต้น



© Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI)

ภาพที่ 8 การแบ่งสัดส่วนดัชนีความยากจนหลากหลายมิติ (MPI)  
ที่มา: Oxford Poverty and Human Development Initiative (2018)

ตารางที่ 6 รายละเอียดการคำนวณดัชนีความยากจนหลากหลายมิติและความเชื่อมโยงกับ SDG ของสหประชาชาติ

มิติ	ปัจจัย	ขาดแคลนเมื่ออยู่ในครัวเรือนที่...	หน.	SDG
สุขภาพ	สารอาหาร	มีสมาชิกที่อายุน้อยกว่า 70 ปี ที่อยู่ในภาวะขาดสารอาหาร	1/6	2 ยุติความหิวโหย
	การเสียชีวิตในวัยเด็ก	มีสมาชิกที่อายุน้อยกว่า 18 ปี เสียชีวิตในครัวเรือนในช่วง 5 ปีก่อนการสำรวจ	1/6	3 สุขภาพและสวัสดิภาพ
การศึกษา	จำนวนปีในการเรียน	มีสมาชิกในครัวเรือนที่ไม่ผ่านการศึกษามากกว่า 6 ปี	1/6	4 การศึกษาที่มีคุณภาพ
	การเข้าเรียน	มีเยาวชนในวัยเรียนที่ไม่เข้ารับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (class 8)	1/6	4 การศึกษาที่มีคุณภาพ
มาตรฐานการดำรงชีวิต	พลังงานเพื่อการหุงต้ม	ครัวเรือนใช้ของแข็งเป็นแหล่งพลังงานเพื่อการหุงต้ม เช่น มูลสัตว์ ไม้ ผลผลิตทางการเกษตร ถ่าน หรือถ่านหิน	1/18	7 การเข้าถึงพลังงานสะอาด
	ความสะอาดและสุขอนามัย	ครัวเรือนไม่มีห้องน้ำ หรือมีแต่ไม่ได้รับการพัฒนา หรือมีแต่ต้องแบ่งใช้กับครัวเรือนอื่น	1/18	6 น้ำสะอาดและสุขอนามัย
	น้ำสะอาดสำหรับดื่ม	น้ำดื่มในครัวเรือนมาจากแหล่งที่ไม่สะอาดปลอดภัย หรือสะอาดปลอดภัยแต่ต้องใช้เวลาเดินเกิน 30 นาทีในการเข้าถึง จากบ้าน (ไป-กลับ)	1/18	6 น้ำสะอาดและสุขอนามัย
	ไฟฟ้า	ครัวเรือนไม่มีไฟฟ้า	1/18	7 การเข้าถึงพลังงานสะอาด
	ที่อยู่อาศัย	ครัวเรือนมีวัสดุไม่เพียงพอต่อการมีพื้น ผนัง หรือหลังคา	1/18	11 เมืองและชุมชนยั่งยืน
	ทรัพย์สิน	ครัวเรือนมีทรัพย์สินใดก็ได้ต่อไปนี้ไม่เกิน 1 ชิ้น: วิทยุ โทรทัศน์ โทรศัพท์ คอมพิวเตอร์ รถเข็นสัตว์ จักรยาน มอเตอร์ไซด์ ตู้เย็น และไม่มีรถยนต์หรือรถบรรทุก	1/18	1 ยุติความยากจน

ที่มา: Oxford Poverty and Human Development Initiative (2018)

ในประเทศไทย มีการศึกษาความยากจนในเมืองภายใต้โครงการวิจัยความเหลื่อมล้ำและคนจนเมือง (สุปรียา หวังพัชรพล et al., 2561) สรุปผลจากบทสังเคราะห์ภาพรวมการพัฒนากระบวนการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2546) ไว้ว่าความยากจนและความด้อยโอกาสในสังคมไทยมีอยู่ 4 มิติด้วยกัน คือ 1) จนทรัพย์สิน ทั้งในแง่ของรายได้ ปัจจัยการผลิต และปัจจัยยังชีพ 2) จนสิทธิและโอกาส ในการเข้าถึงบริการสาธารณะและทรัพยากรจำเป็นต่อการยังชีพต่าง ๆ 3) จนอำนาจ หมายถึงการขาดอำนาจต่อรองเพื่อปกป้องและเสริมสร้างสิทธิและผลประโยชน์ของตนทั้งในภาคเศรษฐกิจและการเมือง และ 4) จนศักดิ์ศรี จากการถูกดูถูกจากสังคม นอกจากนี้ ยังอ้างอิงจากโครงการศึกษาวิวัฒนาการชุมชนแออัดและองค์กรชุมชนแออัดในเมือง (อคิน ทรัพย์พัฒน์, 2542) ว่าสาเหตุ

ของคนจนเมืองในพื้นที่ชุมชนแออัดอาจเกิดขึ้นจากทั้งคนดั้งเดิมในพื้นที่ คนในชุมชนแออัด และแรงงานจากชนบทย้ายเข้ามาในเมือง

ผลการวิจัยของสุปรียา หวังพัชรพล et al. (2561) จำแนกคนจนเมืองออกเป็น 4 กลุ่มตามการเปลี่ยนแปลงในเชิงพื้นที่และปัญหาจากกระบวนการเมืองเป็นหลัก ประกอบด้วย 1) **กลุ่มคนจนเชิงรายได้** ซึ่งมักเป็นกลุ่มแรงงานในเศรษฐกิจนอกระบบในเมือง โดยมีสาเหตุสำคัญคือการขาดอำนาจต่อรองและสิทธิทั้งด้านที่อยู่อาศัยและพื้นที่ทำงานหารายได้ 2) **กลุ่มชุมชนดั้งเดิมในพื้นที่** มักจะเป็นกลุ่มที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมแต่ถูกกลืนรอนทรพยากรด้านต่าง ๆ จากกระบวนการเมือง (urbanization) ที่เกิดขึ้นโดยรอบพื้นที่ ผ่านกระบวนการ gentrification และการพัฒนาที่ดินโดยรอบซึ่งอาจจะส่งผลต่อเนื่องให้ความอุดมสมบูรณ์หรือเนื้อเมือง (urban fabric) เดิมเปลี่ยนไป 3) **กลุ่มแรงงานที่ย้ายเข้ามาในพื้นที่** เป็นกลุ่มที่ย้ายเข้ามาใหม่ในพื้นที่ซึ่งมักจะมีต้นทุนทางสังคมไม่มากนักเมื่อเทียบกับคนที่อยู่มานานแล้ว และ 4) **กลุ่มคนชายขอบ** ซึ่งมักเป็นกลุ่มคนจนในเมืองที่รัฐยังมองไม่เห็นจึงตกจากสิทธิ์และสวัสดิการต่าง ๆ ที่พึงได้รับ

ถึงแม้ว่าการแบ่งกลุ่มข้างต้นจะยังมีความคาบเกี่ยวอยู่ในหลายประเด็น และอาจไม่ได้ครอบคลุมมิติอื่น ๆ ของความยากจนในเมือง เช่น สุขภาวะของคนจนเมือง ความสามารถในการเข้าถึงบริการสาธารณสุข และสวัสดิการของรัฐในรูปแบบต่าง ๆ แต่รายละเอียดของการแบ่งกลุ่มดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นถึงนัยบางส่วนที่จะช่วยนำไปสู่การทบทวนข้อมูลคนจนเมืองในปัจจุบันได้ จากการทบทวนข้อมูลคนจนเมืองและการทบทวนการวัดความยากจนโดยคร่าวแล้ว พบประเด็นช่องว่างและข้อจำกัดของข้อมูลคนจนเมืองทั้งสิ้น 4 ด้าน คือ 1) ความยากจนมีทั้งที่เป็นหลักแหล่งและไหลลื่น 2) ความจนเป็นปัจจัยสัมพันธ์ต่อพื้นที่ 3) คนจนเมืองสัมพันธ์กับสังคมเมือง และ 4) เวลาเปลี่ยนความยากจน มีรายละเอียดดังนี้

### **3.1 ความยากจนมีทั้งที่เป็นหลักแหล่งและไหลลื่น (Poverty is static and transient.)**

ช่องว่างและข้อจำกัดแรกของข้อมูลคนจนเมือง คือ การเข้าถึงคนจนเมือง ที่ผ่านมาไม่ว่าจะเป็นการสำรวจจุดจู่ หรือการสำรวจชุมชน มักจะเกิดขึ้นผ่านการตั้งสมมติฐานว่าคนจนเมืองอยู่ที่ไหนก่อน นอกจากนี้ เพื่อให้เข้าถึงคนจนจำนวนมากที่จะช่วยสร้างขนาดกลุ่มตัวอย่างได้ครบ พื้นที่ที่มักเป็นฐานในการสำรวจสำคัญ คือพื้นที่ที่มีการกระจุกตัวของคนจนเมือง เช่น ชุมชนต่าง ๆ ทั้งที่ขึ้นทะเบียนกับทางพอช.แล้ว หรือที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนแต่เห็นหรือรู้จักว่าเป็นชุมชนคนรายได้น้อย ส่งผลให้การเก็บข้อมูลคนจนเมืองไม่ครอบคลุมถึงคนจนที่อยู่อาศัยในเมืองแบบกระจายตัว เช่น กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในห้องเช่า/บ้านเช่า คนไร้บ้าน หรือแรงงานที่อาศัยในพื้นที่ทำงานของตน เช่น บ้านหรือบริษัทของผู้ว่าจ้าง เป็นต้น

ในอีกด้านหนึ่ง ด้วยบริบทของการเดินทางข้ามจังหวัดในประเทศไทยมีความสะดวก รวดเร็ว และคล่องตัวมากยิ่งขึ้น การเข้าถึงคนจนเมืองจะต้องคำนึงถึงความหมายของคนเมืองที่นับวันจะมีความเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่มากยิ่งขึ้น กล่าวคือ คนไร้หลักแหล่งมากยิ่งขึ้น การเป็นคนเมืองหรือคนจนเมืองอาจไม่ได้หมายถึงคนที่อาศัยอยู่ในเมืองเพียงอย่างเดียว หากแต่อาจจะต้องรวมถึงผู้ที่มาพักอาศัยชั่วคราวเพื่อทำงานตามฤดูกาล ผู้ที่เข้ามาทำงานเพียงวันธรรมดาและกลับจังหวัดของตนในวันเสาร์อาทิตย์ หรือกระทั่งผู้ที่เดินทางไปเข้าเฝ้ากลับ เป็นต้น ความไหลลื่นเปลี่ยนแปลงผ่านของคนที่ใช้เมืองจะเป็ นัยสำคัญต่อการเข้าใจและเข้าถึงคนจนเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งมหานครกรุงเทพฯที่เป็นแหล่งดึงดูดแรงงานและผู้ขาดโอกาสหารายได้ในพื้นที่ต่าง ๆ ให้เข้ามาประกอบอาชีพและหารายได้ในเมือง

### 3.2 ความจนเป็นปัจจัยสัมพันธ์ต่อพื้นที่ (Poverty is relative to space.)

ปัจจัยที่สำคัญถัดมา คือ ความยากจนในเมืองไม่เหมือนความยากจนในชนบท การทบทวนในบทข้างต้นชี้ให้เห็นว่าข้อมูลเกี่ยวกับคนจนหลายส่วนพยายามที่จะสร้างมาตรฐานในการวัดความยากจนที่เหมือนกันทั่วประเทศ ทั้งนี้ วิถีชีวิต ข้อจำกัด และโอกาสที่มากับการใช้ชีวิตในพื้นที่เมืองแตกต่างกันกับบริบทในชนบทอย่างเห็นได้ชัด โดยประเด็นที่สำคัญรวมถึง รายได้และค่าใช้จ่าย เนื่องจากการใช้ชีวิตในเมืองถึงแม้ว่าจะมาควบคู่กับโอกาสในการหารายได้ ในขณะที่เดียวกันค่าใช้จ่ายในการใช้ชีวิตในเมืองมักมีสูงกว่าในชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการซื้ออาหารและของใช้จำเป็น จากมุมมองนี้ การวัดความยากจนผ่านรายได้เชิงสัมบูรณ์ (absolute poverty) อาจทำให้ตกหล่นผู้ที่อาศัยอยู่ในเมืองที่มีรายได้สูงกว่าแต่ยังมีความยากจนเนื่องจากค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นตามมา ในขณะที่เดียวกัน หากปรับเกณฑ์ให้สูงขึ้นระบบก็อาจจะเอื้อให้คนในชนบทที่มีรายจ่ายไม่มากได้รับผลประโยชน์สูงขึ้นตามมา หากมองในด้านของรายได้ การวัดความยากจนเชิงสัมพัทธ์ (relative poverty) จะส่งผลให้การเข้าถึงหรือเห็นความยากจนที่สัมพันธ์ต่อพื้นที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

นอกเหนือจากประเด็นเรื่องรายได้ ยังมีประเด็นอื่น ๆ ตามมา ที่ทำให้การเข้าใจความยากจนในเมืองและในชนบทมีนัยที่แตกต่างกันออกไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างมหานครกรุงเทพฯและชนบทของประเทศไทยที่มีระดับการพัฒนาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ยกตัวอย่างเช่น การไม่มีรถในกรุงเทพฯ อาจไม่ได้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตเท่าไรนักเมื่อเทียบกับการไม่มีรถในจังหวัดอื่น ๆ เนื่องจากกรุงเทพฯ มีการพัฒนาระบบการเดินทางสาธารณะอย่างหลากหลายและกว้างขวาง ทั้งนี้ ปัจจัยดังกล่าวจะกลายไปสมทบกับราคาค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันแทน การวัดหรือการเก็บข้อมูลคนจนเพื่อให้เห็นถึงคนจนจึงต้องเริ่มจากการเข้าใจบริบทเชิงพื้นที่ควบคู่ไปกับวิถีชีวิตของคนจนในบริบทเหล่านั้นด้วย

ในอีกด้านหนึ่ง ความสัมพันธ์ต่อพื้นที่ยังมีรายละเอียดสำหรับพื้นที่ย่อย ๆ ในระดับย่าน (neighborhood) ในเมืองอีกด้วย เพราะแต่ละส่วนในมหานครกรุงเทพก็ล้วนมีข้อจำกัดและบริบทที่แตกต่างกัน ก่อเกิดเป็นความท้าทายที่หลากหลายตามแต่บริบทการใช้ชีวิต ปัจจัยเชิงพื้นที่ที่มีความสำคัญต่อคนจนเมืองอาจรวมถึง พื้นที่เสี่ยงน้ำท่วม พื้นที่ห่างไกลการแพทย์และพยาบาล พื้นที่ห่างไกลโรงเรียนและการเข้าถึงศูนย์ดูแลเด็กเล็ก พื้นที่ที่เข้าไม่ถึงระบบขนส่งสาธารณะ ฯลฯ ความหลากหลายในเชิงพื้นที่ภายใต้ขอบเขตการปกครองยังเป็นช่องว่างที่สำคัญ ซึ่งการเก็บข้อมูลคนจนและสถิติที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ไม่ว่าจะในระดับใดก็ตามยังไม่สามารถเติมเต็มได้ หากแต่จะต้องปรับเปลี่ยนวิธีการเก็บ เผยแพร่ และนำเสนอข้อมูลให้มีความละเอียดในเชิงพื้นที่เพิ่มมากขึ้น

### 3.3 คนจนเมืองสัมพันธ์กับสังคมเมือง (Poverty is relative to social fabric.)

พื้นที่เมืองล้วนควบคู่กับลักษณะสังคมในเมืองที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งเป็นทั้งข้อดีและข้อเสียต่อความยากจนและคนจนเมือง ในด้านหนึ่งสังคมเมืองเป็นสังคมที่มีลักษณะเป็นการอยู่ร่วมกันของคนแปลกหน้าในพื้นที่ที่มีความหนาแน่นและใกล้ชิดกันมากกว่าในพื้นที่ชนบท โอกาสในการสร้างเครือข่ายและต้นทุนทางสังคม (social capital) จึงมีมากและสามารถที่จะครอบคลุมกลุ่มคนที่หลากหลาย กระจายตามจุดต่าง ๆ ในพื้นที่เมือง ในมุมมองนี้ เครือข่ายสังคมเป็นปัจจัยสำคัญที่สามารถช่วยให้คนจนในเมืองสามารถหาโอกาสสร้างรายได้ และเกิดการเรียนรู้ทั้งในและนอกระบบได้ ดังนั้น การมีเครือข่ายที่สามารถช่วยเหลือเป็นส่วนสำคัญในการสร้างทางหนีทีไล่ และช่วยให้คนจนเมืองบางส่วนสามารถอยู่รอดในยามลำบากได้ ต้นทุนทางสังคมจึงเป็นทรัพยากรอีกด้านหนึ่งที่อาจควรคำนึงถึง

ในทางกลับกัน เครือข่ายของคนในสังคมเมืองมักจะไม่แน่นแฟ้นเท่ากับสังคมในชนบท การรู้จักหรือไม่รู้จักรคนผ่านการอยู่อาศัยและการทำงานแบบกระจุกหรือกระจายตัว มักทำให้รัฐและสังคมตกหล่นหรือมองไม่เห็นคนจนเมืองบางส่วนได้โดยง่าย ซึ่งเป็นประเด็นที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น การตกหล่นจากความช่วยเหลือเหล่านี้ เป็นประเด็นที่เกิดขึ้นจากความซับซ้อนของสังคมเมืองที่ต้องการการออกแบบการเก็บข้อมูลที่ลึกซึ้งและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น มากไปกว่านี้ สังคมเมืองยังเป็นพื้นที่แห่งความหลากหลาย ทั้งในมิติของอายุ เพศ เชื้อชาติ ความเชื่อ วัฒนธรรม และอื่น ๆ การมองมิติคนจนในเมืองที่เจาะจงมาที่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งและปิดตาข้างหนึ่งกับกลุ่มอื่น ๆ ทำให้ข้อมูลนำเสนอคนจนเพียงกลุ่มเดียวยกตัวอย่างเช่น ในปัจจุบันรัฐเก็บข้อมูลความยากจนเพียงคนไทยแต่ไม่นับรวมแรงงานต่างชาติ ความสำคัญของประเด็นนี้จะมีสูงขึ้นเนื่องจากความสัมพันธ์เป็นสังคมในเมืองย่อมทำให้เกิดขึ้นกับคนกลุ่มหนึ่งสามารถสร้างผลกระทบในวงกว้างและสะท้อนระบบสังคมในภาพรวมได้

### 3.4 เวลาเปลี่ยนความยากจนเปลี่ยน (Poverty is relative to time.)

นอกจากมิติของคนจนเมืองที่เป็นช่องว่างและข้อจำกัดของข้อมูลที่ชี้แจงไปแล้ว ปัจจัยหนึ่งที่จะกลายเป็นช่องว่างข้อมูลในอนาคตคือการเปลี่ยนแปลงในวิถีชีวิตอันเกิดขึ้นจากความพลิกโฉมของเทคโนโลยี (technology disruption) ที่ส่งผลกระทบต่อระบบการทำงาน หารายได้ สื่อสาร และใช้ชีวิตในภาพรวมของคนทุกรูปแบบ แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้นอกจากจะทำให้วิถีชีวิตเปลี่ยนแล้ว ยังเปลี่ยนลักษณะของความจำเป็นขั้นพื้นฐานที่จะต้องมียุคเทคโนโลยีเหล่านี้เพื่อใช้ในการหารายได้และทำงานมากขึ้น ในทางกลับกัน การพัฒนาและเปลี่ยนแปลงเชิงเทคโนโลยีอาจทำให้เกิดมิติของความยากจนในมิติของความทันสมัยของอุปกรณ์ในอนาคตด้วย เนื่องจากอุปกรณ์รุ่นเก่ามักจะไม่มีศักยภาพที่ยอมให้ดำเนินกิจกรรมจำเป็นบางอย่างที่มีเฉพาะในอุปกรณ์รุ่นใหม่ เป็นต้น การคำนึงถึงรายละเอียดเหล่านี้ไว้แต่เนิ่น ๆ จะเป็นส่วนสำคัญให้การเก็บข้อมูลคนจนเมืองมีความสัมพันธ์กับบริบทสังคมจริงอย่างยาวนานมากขึ้น

มากไปกว่านี้ การเดินทางที่สะดวกรวดเร็วมากยิ่งขึ้นยังทำให้การเดินทางและความสิ้นเปลืองของคนเมืองมีมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ด้วยการเก็บข้อมูลในปัจจุบันมักยึดโยงกับที่อยู่อาศัยปัจจัยนี้จะซับซ้อนมากขึ้น เมื่ออัตราการเช่าอาศัยมีสูงขึ้น การเดินทางข้ามจังหวัดมีถี่ขึ้น และการลงทะเบียนในมิติต่าง ๆ เป็นการผูกพันการรับบริการหรือสวัสดิการที่อาจไม่ตอบโจทย์ต่อคนจนเมืองอีกต่อไป

## บทที่ 4 ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาข้อมูลคนจนเมือง

จากบทต่าง ๆ ข้างต้น พบว่าข้อมูลคนจนเมืองยังมีช่องว่างและข้อจำกัดอยู่มากและในหลากหลายมิติ ซึ่งทำให้การดำเนินการแก้ปัญหาความยากจนของภาครัฐ เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความยากจนเชิงสัมพัทธ์ (relative poverty) ที่เชื่อมโยงกับปัญหาความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย (แมน ปุโรทกานนท์, 2564) มากไปกว่านี้ การเปลี่ยนแปลงในสังคมไทยทั้งที่ค่อยเป็นค่อยไปและเป็นแบบผกผัน ยังเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความซับซ้อนต่อการเข้าใจความยากจนมากยิ่งขึ้น

ในปัจจุบัน สังคมไทยเล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหาเรื่องความยากจนและความเหลื่อมล้ำมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมากกว่านี้ หน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานอิสระต่าง ๆ รวมถึงสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ได้เริ่มเล็งเห็นความสำคัญของประเด็นนี้มากขึ้นด้วย เช่นเดียวกัน หากมองกลับไปที่แนวคิดของ Scott (1999) เกี่ยวกับการมองเห็นของรัฐผ่านข้อมูลต่าง ๆ ความจำเป็นในการพัฒนาข้อมูลคนจนเมืองให้รัฐสามารถมองเห็นคนจนได้ชัดเจนขึ้นจึงเป็นเรื่องสำคัญตามมา ดังนั้น ในบทนี้จะกล่าวถึงข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาข้อมูลคนจนเมือง ซึ่งการออกแบบพัฒนาข้อมูลคนจนเมืองควรประกอบด้วย 5 ลักษณะ คือ 1) ตัวชี้วัดต้องเหมาะสมแก่มิติความยากจนที่ขึ้นกับบริบท 2) ข้อมูลต้องมีความละเอียดในเชิงพื้นที่ 3) ข้อมูลต้องมีความถี่เชิงเวลา 4) ข้อมูลที่หลากหลายต้องสามารถวิเคราะห์ร่วมกันได้ 5) ข้อมูลควรจะสามารถเปิดสู่สาธารณะขณะที่ปิดความเป็นส่วนตัว และ 6) ปรับปรุงจากฐานข้อมูลเดิมเพิ่มเติมคำถามที่ช่วยชี้แจงความยากจน มีรายละเอียดดังนี้

### 4.1 ตัวชี้วัดต้องเหมาะสมแก่มิติความยากจนที่ขึ้นกับบริบท (Realistic indicators)

ดังที่ได้ชี้ไว้ในบทข้างต้นว่า ช่องว่างและข้อจำกัดของข้อมูลคนจนเมืองมีความสัมพันธ์ต่อทั้งพื้นที่ สังคม และเวลาที่แตกต่างกัน ดังนั้น การคำนึงถึงความยากจนและการวัดความยากจนจะต้องเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ เหล่านี้ด้วย แบบสอบถามหรือคำถามที่ใช้ในการลงทะเบียนความยากจนไม่ว่าจะมีมิติใดก็ตามควรอยู่ภายใต้มาตรวัดเดียวกันที่มีคำถามครอบคลุมความหลากหลายเหล่านี้ มาตรวัดที่ครอบคลุมดังกล่าวจะเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาข้อมูลคนจนเมืองให้มีประโยชน์ต่อการวิเคราะห์เพื่อหาทางแก้ไขให้ได้ตรงความต้องการของผู้ที่ประสบกับความยากจนอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป โดยในที่นี้จะชี้ให้เห็นถึงกลุ่มตัวชี้วัดที่สำคัญ 3 ด้าน คือ ด้านพื้นที่ ด้านเวลา และด้านสังคม ดังนี้

#### 4.1.1 ปัจจัยเชิงพื้นที่

ปัจจัยเชิงพื้นที่เป็นปัจจัยที่กล่าวถึงมากในบทที่ 3 โดยอาจแบ่งย่อยเป็น 3 มิติที่สำคัญ คือ 1) การเข้าถึงระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า ประปา และอินเทอร์เน็ต 2) การเข้าถึงสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น โรงเรียน สถานบริการสาธารณสุข และสำนักงานของภาครัฐด้านต่าง ๆ 3) การเข้าถึงแหล่ง

งาน รวมถึงความสามารถในการสร้างโอกาสหารายได้และพื้นที่ทำงานในรูปแบบต่าง ๆ โดย 2 มิติหลัง มีประเด็นเรื่องระบบการเดินทางทั้งส่วนบุคคลและสาธารณะที่เข้าถึงได้ ทั้งด้านราคา ตำแหน่งสถานี และรูปแบบที่เอื้ออำนวยต่อข้อจำกัดทางร่างกายต่าง ๆ ปัจจัยรายล้อมวิถีชีวิตเหล่านี้มีความสำคัญมาก ต่อการเข้าใจความยากจนและระบบในสังคมที่ยังคงกดให้คนอยู่ในความยากจน ซึ่งบริบทของพื้นที่ใจ กลางเมือง ชานเมือง ศูนย์กลางชุมชน และชนบทล้วนมีระดับการเข้าถึงปัจจัยเหล่านี้ที่แตกต่างกัน ส่งผล ให้ปัจจัยที่เอื้อต่อการก้าวข้ามความยากจนของหลากหลายคนมีความยากง่ายแตกต่างกันไป

#### 4.1.2 ปัจจัยเชิงเวลา

เวลาเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ก่อให้เกิดบริบทของความยากจนและความเหลื่อมล้ำที่แตกต่างกัน ด้วย เวลาที่เปลี่ยนแปลงไปย่อมหมายถึงการเปลี่ยนแปลงของแนวโน้มที่เกี่ยวข้องกับเครื่องมือในการดำเนิน ชีวิตในรูปแบบต่าง ๆ ด้วย ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงเชิงเวลาที่มีความสำคัญมากขึ้นอย่าง ต่อเนื่องในปัจจุบันคือการเข้าถึงเทคโนโลยีและการเชื่อมต่อผ่านอินเทอร์เน็ต ดังที่ได้เปรยไว้ในประเด็น เชิงพื้นที่เรื่องการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตในฐานะสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ช่องว่างทางดิจิทัลกำลังมี ความสำคัญมากขึ้นและจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยบ่งชี้ความยากจนในรูปแบบใหม่ ๆ ต่อไป มากไป กว่านี้ ยังอาจมีประเด็นอื่น ๆ ที่สามารถสร้างความหลากหลายของความยากจนผ่านมิติเชิงเวลา เช่น การเข้าถึงอาหารในราคาที่จ่ายไหวในยามที่เศรษฐกิจฝืดเคือง ความสามารถในการฟื้นตัวจากช็อก (shock) ของภัยพิบัติหรือเหตุการณ์ไม่คาดฝัน รวมไปถึงการปรับเปลี่ยนภูมิรัฐศาสตร์ระดับโลก เป็นต้น

#### 4.1.1 ปัจจัยเชิงสังคม

ต้นทุนทางสังคมที่ประกอบด้วยขนาดของเครือข่ายสังคมและระดับเศรษฐกิจสถานะของสังคมใน เครือข่ายนั้น ๆ เป็นปัจจัยที่ยังไม่ได้รับการรวมเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของฐานข้อมูลคนจน โดยอาจมีความ ยากลำบากในการวิเคราะห์และสอบถามเนื่องจากเป็นปัจจัยที่มีความเป็นนามธรรมค่อนข้างสูง ทั้งนี้ ปัจจัยเชิงสังคมเป็นปัจจัยที่ไม่อาจมองข้ามได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการออกแบบวิธีการเก็บข้อมูล ปัจจุบันการเข้าถึงกลุ่มคนจนเนื่องจากการสำรวจ เป็นการเข้าถึงผ่านเครือข่ายของชุมชนและอาสาสมัคร ชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ เหล่านี้มักเป็นกลุ่มคนจนเมืองที่มี “เจ้าภาพ” ที่คอยช่วยเหลือและเป็นตัวกลางใน การสื่อสารนโยบายต่าง ๆ จากทางภาครัฐอยู่แล้ว ในขณะที่เดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมืองใหญ่ คน จนเมืองที่ “ไร้เจ้าภาพ” อยู่อย่างกระจัดกระจายและมีต้นทุนทางสังคมและเครือข่ายที่แคบมักจะล่องหน ใจฐานข้อมูลเหล่านี้ การออกแบบวิธีการเข้าถึงคนจนเมืองจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงนวัตกรรมเชิงวิธีการ ที่จะช่วยให้รัฐสามารถมองเห็นคนเหล่านี้ได้ด้วยเช่นกัน โดยอาจเจาะกลุ่มผ่านพื้นที่ทำงานควบคู่กับการ สืบสวนตามพื้นที่อยู่อาศัย การสร้างเครือข่ายผ่านผลกระทบแบบสโนว์บอล (snowball effect) เป็นต้น



## 4.2 ข้อมูลต้องมีความละเอียดในเชิงพื้นที่ (Real locations)

นอกจากเครื่องมือและกระบวนการเก็บข้อมูลที่จะครอบคลุมถึงบริบทที่ต่างกันแล้ว การออกแบบหน่วยการวิเคราะห์ก็ควรเป็นพื้นที่ที่มีขนาดเล็กพอที่จะเข้าใจความหลากหลายเชิงบริบทพื้นที่ ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นด้วย โดยความละเอียดเชิงพื้นที่มี 2 รูปแบบตามลักษณะของข้อมูล คือ 1) พื้นที่ตามเขตแดนนับการสำรวจ (enumeration area) และ 2) ตำแหน่งตามสถานที่จริง ดังนี้

### 4.2.1 พื้นที่ตามเขตแดนนับการสำรวจ

หากไม่นับการสำรวจสำมะโนประชากรที่จัดขึ้นทุก 10 ปีโดยเป็นการสำรวจทุกครัวเรือนทั่วประเทศ โดยทั่วไปการสำรวจในประเทศไทยมักแบ่งตามพื้นที่ในและนอกเขตเทศบาลของจังหวัดต่าง ๆ และอย่างละเอียดที่สุดจะอยู่ที่ระดับอำเภอซึ่งมีน้อยมาก โดยส่วนใหญ่แล้วจะอยู่ในระดับจังหวัดเป็นหลัก ทั้งนี้ ทางสำนักงานสถิติแห่งชาติมักจัดเก็บการสำรวจผ่านพื้นที่ตามเขตแดนนับ (enumeration area; EA) อยู่แล้ว เพื่อให้ครอบคลุมถึงความหลากหลายเชิงพื้นที่ หากแต่ด้วยการเก็บไม่มีจำนวนมากพอที่จะบ่งชี้ความสำคัญทางสถิติได้ (statistical significance) ทางสำนักงานสถิติแห่งชาติจึงไม่เปิดเผยพื้นที่ EA ดังกล่าว และใช้พื้นที่ดังกล่าวแต่เพียงภายในสำนักงานเท่านั้น ความซับซ้อนที่ตามมาคือคนทั่วไปจะไม่มีทางรู้ความหนาแน่นและความหลากหลายเชิงพื้นที่เหล่านั้นเลย ซึ่งกลายเป็นข้อจำกัดต่อคนที่ต้องการจะศึกษาในรายละเอียดมากขึ้นอีกเช่นกัน

ยกตัวอย่างพื้นที่ในสหรัฐอเมริกา การจัดเก็บข้อมูลจะมีระดับ EA อยู่หลากหลาย แต่การจัดเก็บข้อมูลสำรวจชุมชนอเมริกัน (American Community Survey; ACS) แบ่งตามหน่วย census tract ที่เกลี่ยด้วยความหนาแน่นของประชากรแล้ว ดังจะเห็นในตัวอย่างภาพว่าพื้นที่มหานครนิวยอร์กแบ่งออกเป็นหน่วย census tract ที่ย่อยกว่ารหัสไปรษณีย์หรือเขตเมืองด้วย (ภาพที่ 9) โดยในพื้นที่กลางเมืองที่มีความหนาแน่นสูงจะมีขนาดของ census tract ที่เล็กกว่า และพื้นที่ชานเมืองหรือชนบทจะมีขนาดใหญ่กว่าตามสัดส่วนประชากร เพื่อจะสามารถกำหนดกลุ่มตัวอย่างได้อย่างแม่นยำและชัดเจนมากขึ้น จากตัวอย่างนี้ จะเห็นได้ว่าการกำหนดพื้นที่ตามเขตแดนนับการสำรวจนี้เป็นหน่วยการวิเคราะห์และเก็บข้อมูลที่สำคัญต่าง ๆ ตามมา ไม่ว่าจะเป็นอายุขัยที่คาดการณ์ได้ตามแต่ละพื้นที่หน่วยย่อยดังที่ได้แสดงไว้ในภาพที่ 2 ทั้งยังเป็นการสร้างมาตรฐานในการทำวิจัยที่เชื่อมโยงกับสถิติเชิงพื้นที่และความหนาแน่นเมืองในระดับต่าง ๆ ด้วย



ภาพที่ 9 หน่วยพื้นที่สัมมนาของข้อมูลสำรวจชุมชนอเมริกัน (ACS)  
ที่มา: US Census Bureau (2019)

#### 4.2.2 ตำแหน่งตามสถานที่จริง

จากบทที่ 2 ข้างต้น ข้อมูลของศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศกรุงเทพมหานคร และระบบสารสนเทศศาสตร์ของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน เป็นหน่วยงานต้น ๆ ที่เริ่มเล็งเห็นความสำคัญของข้อมูลเชิงพื้นที่ที่เจาะจงมาใช้มากขึ้น โดยข้อมูลกลุ่มนี้มักเป็นข้อมูลของหน่วยงาน องค์กร หรือชุมชนเป็นหลัก เพื่อให้ไม่ล่องแก้วต่อความเป็นส่วนตัวของบุคคลรายย่อย ทั้งนี้ การมีข้อมูลตำแหน่งตามสถานที่จริงของแต่ละหน่วยงานหรือสาธารณูปการต่าง ๆ จะช่วยให้การศึกษาเรื่องการเข้าถึงหรือพื้นที่บริการของหน่วยงานเหล่านั้นมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ในกรุงเทพฯ พื้นที่ที่ได้รับการเปิดเผยข้อมูลรวมถึงโรงพยาบาล อนามัย โรงเรียน ศาสนสถาน และสาธารณูปการอื่น ๆ ทั้งนี้ ด้วยจังหวัดอื่น ๆ โดยรอบยังไม่เปิดเผยเหล่านี้มากนัก ทำให้ความเข้าใจในการเข้าถึงพื้นที่เหล่านี้ยังจำกัดอยู่ในขอบเขตของกรุงเทพฯ ทั้งที่มหานครกรุงเทพฯ กว้างไกลเกินกว่าขอบเขตดังกล่าวมามากแล้วก็ตาม การมีข้อมูลที่แสดงถึงสถานที่จริงของบริการ ชุมชน และพื้นที่สำคัญต่าง ๆ จะช่วยให้การวิเคราะห์เข้าใจวิถีชีวิตและข้อจำกัดของผู้มีรายได้น้อยและที่ยังตกอยู่ในความยากจนเป็นไปอย่างชัดเจนมากขึ้น

ในขณะเดียวกัน การมีเพียงตำแหน่งของพื้นที่ต่าง ๆ จะยังไม่เอื้อต่อการวิเคราะห์มากนักหากยังไม่ผสานข้อมูลด้านอื่น ๆ เข้ามาในฐานข้อมูลเดียวกัน ยกตัวอย่างเช่น หากเป็นชุดข้อมูลโรงพยาบาลที่มีตำแหน่งโรงพยาบาลทั่วประเทศ หากแสดงข้อมูลจำนวนผู้ป่วย สัดส่วนการใช้สวัสดิการรูปแบบต่าง ๆ หรือจำนวนบุคลากรในโรงพยาบาลนั้น ๆ จะช่วยทำให้ภาครัฐเล็งเห็นถึงโอกาสและความท้าทายเชิงพื้นที่ที่ซ่อนเร้นอยู่ได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น เช่นเดียวกันกับสาธารณูปการอื่น ๆ เช่น อัตราการเข้าเรียนของแต่ละโรงเรียน จำนวนผู้ใช้บริการสถานีอนามัย หรือรวมไปถึงจำนวนคดีตามสถานีตำรวจ เป็นต้น

### 4.3 ข้อมูลต้องมีความถี่เชิงเวลา (Real time)

ในทำนองเดียวกันกับความละเอียดเชิงพื้นที่ ความถี่เชิงเวลาจะมีความสำคัญมากขึ้นอย่างต่อเนื่องเพราะสังคมไทยกำลังขับเคลื่อนไปอย่างรวดเร็วและมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากต่างกับที่ผ่านมา โดยจะเห็นได้ว่าอัตราการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี สังคม เศรษฐกิจ และกระทั่งสิ่งแวดล้อมมีความผันผวนและเปลี่ยนด้วยอัตราเร่งที่มีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ความถี่ในการเก็บข้อมูลจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการเข้าใจคนจนเมืองและความเคลื่อนไหวในเชิงพื้นที่ที่มีสูงขึ้นในสังคมไทย อาจแบ่งความถี่เชิงเวลาเป็น 2 มิติด้วยกัน คือ 1) ความถี่ในการจัดเก็บข้อมูล และ 2) ความถี่ในการเผยแพร่ข้อมูล ดังนี้

#### 4.3.1 ความถี่ในการจัดเก็บข้อมูล

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา การเก็บข้อมูลสำมะโนประชากรโดยละเอียดทุก 10 ปีพบว่า คุณประโยชน์ของข้อมูลจะลดคุณค่าลงอย่างต่อเนื่องเมื่อกาลเวลาผ่านไป โดยภายในช่วง 5 ปีหลังจากการเก็บข้อมูลสำมะโนประชากรข้อมูลดังกล่าวแทบจะไม่สามารถนำไปใช้วิเคราะห์ข้อมูลที่สำคัญได้เลย เนื่องจากสังคมไทยเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากภายใน 10 ปี หากอัตราการเปลี่ยนแปลงนี้เร่งสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องครึ่งชีวิตของข้อมูล (data's half-life) จะมีอัตราการถดถอยที่สูงขึ้นตาม (Arbesman, 2012) ทำให้การจัดเก็บข้อมูลที่ลงทุนไปกลับไม่ได้ผลตอบแทนดีเท่าไรนัก ถึงแม้ว่าหลายประเทศทั่วโลกยังมีการจัดทำสำมะโนประชากรในทุก ๆ 10 ปีอยู่ กรณีที่น่าสนใจคือในปี 2005 สหรัฐอเมริกาเริ่มมีการจัดทำแบบสำรวจชุมชนอเมริกัน (ACS) เพิ่มขึ้นมาเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วเหล่านี้ (US Census Bureau, n.d.) โดยการจัดเก็บข้อมูลจะเป็นการสุ่มกลุ่มตัวอย่างในทุก ๆ ปีแทน แต่การวิเคราะห์จะมีความชัดเจนที่สุดเมื่อรวมผลจากการสำรวจเหล่านั้นผ่านกรอบเวลา 5 ปี ซึ่งหลังจากการเก็บข้อมูลครบ 5 ปีเป็นครั้งแรกเสร็จสิ้นแล้วในปี 2010 ทางสำนักงานฯ จึงคอยจัดเก็บสำรวจ ACS ผ่านการสุ่มทุกพื้นที่ census tract ในทุก ๆ ปีต่อไป

ในอีกด้านหนึ่ง การศึกษาผ่านข้อมูลประกอบด้านอื่น ๆ ด้วยศักยภาพของเทคโนโลยีอาจเป็นทางออกหนึ่งให้กับการสร้างความถี่ในการจัดเก็บข้อมูล โดยยังคงความประหยัดในการลงพื้นที่อยู่ จากงานประชุมประจำปีของ TDRI ปี 2560 “(ซานนทร์ เตชะสุนทรวัฒน์, 2560)” ชยธร เต็มอริยบุตร (2560) ได้เสนอให้มีการใช้เทคนิค remote sensing ด้วยภาพถ่ายทางอากาศเพื่อบ่งชี้ความยากจนผ่านวัสดุของหลังคาครีวเรือน เช่น เป็นสังกะสีซึ่งบ่งชี้ถึงที่อยู่อาศัยชั่วคราว หรือที่เป็นคอนกรีตบ่งชี้ถึงที่อยู่ในลักษณะห้องเช่า เป็นต้น นอกจากนี้ ในงานประชุมเดียวกัน ซานนทร์ เตชะสุนทรวัฒน์ (2560) ยังเสนอเพิ่มเติมเรื่องศักยภาพของการนำเอาข้อมูลการใช้โทรศัพท์มือถือ (cellular data) มาช่วยบ่งชี้การเคลื่อนไหวของคนและระดับความสามารถในการใช้จ่ายด้วย ทั้งนี้ ทั้ง 2 วิธีการที่เสนอมายังมีข้อจำกัดอยู่ ทั้งด้านการบ่งชี้ปัจจัยความยากจนผ่านวัสดุหลังคา และการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลจากข้อมูลการใช้

โทรศัพท์มือถือ เป็นต้น ดังนั้น ถึงแม้ว่าการวิเคราะห์หาความยากจนและความเหลื่อมล้ำด้วยรูปแบบเหล่านี้จะมีความน่าสนใจและสามารถช่วยชี้เป้าหมายได้ชัดเจนขึ้น การผลักดันให้เกิดความถี่ในการจัดเก็บข้อมูลจะยังคงมีความสำคัญมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง

#### 4.3.2 ความถี่ในการเผยแพร่ข้อมูล

จากตัวอย่างการจัดทำแบบสำรวจ ACS ที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ทางสำนักงานเผยแพร่ข้อมูลทั้งในความถี่ทุก 1 ปี ทุก 3 ปี และทุก 5 ปี โดยความแม่นยำและละเอียดของข้อมูลจะแปรผกผันต่อความถี่ของข้อมูลที่ได้รับการวิเคราะห์ในหน่วยของ census tract แล้ว (US Census Bureau, 2014) สำหรับการใช้งานผู้ใช้สามารถเลือกใช้ได้ตามความเหมาะสมของหลักการและเหตุผลของการใช้งานนั้น ๆ ซึ่งการเก็บข้อมูลที่มีความถี่มากและเผยแพร่อย่างมีทางเลือกในมิติด้านเวลาให้แก่ผู้ใช้ข้อมูลจะเป็นอีกประเด็นที่สำคัญ โดยได้กล่าวไปแล้วว่าความผันผวนของมิติด้านเทคโนโลยี เศรษฐกิจ สังคม และอื่น ๆ มีความถี่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยบางประเด็นอาจต้องการข้อมูลที่แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงในระยะสั้นมากกว่า แต่บางประเด็นอาจต้องการความแม่นยำเชิงสถิติมากกว่า การสร้างความเข้าใจในมิติคนจนเมืองจึงต้องพึงพาข้อมูลที่มีความถี่ในเชิงเวลาทั้งการจัดเก็บและการเผยแพร่ข้อมูลด้วยเช่นเดียวกัน

#### 4.4 ข้อมูลที่หลากหลายต้องสามารถวิเคราะห์ร่วมกันได้ (Relatable databases)

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะพบว่าการสร้างให้เกิดฐานข้อมูลที่มีตัวชี้วัดที่ครอบคลุม มีรายละเอียดในเชิงพื้นที่ และมีความถี่ในเชิงเวลาล้วนมากกับการลงทุนและลงแรงในการเก็บข้อมูลค่อนข้างมาก แต่แท้จริงแล้วหลายฐานข้อมูลที่ดำเนินการอยู่แล้วจะมีประโยชน์มากขึ้นหากตั้งอยู่บนฐานการวิเคราะห์เดียวกัน เช่น ในพื้นที่ EA เดียวกัน หรือในหน่วยชุมชนเดียวกัน เป็นต้น การสร้างระบบการจัดเก็บที่ตั้งอยู่บนมาตรฐานเดียวกัน ถึงแม้ว่าจะเป็นข้อมูลข้ามหน่วยงาน จะเป็นประเด็นสำคัญที่จะยอมให้เกิดการวิเคราะห์ข้ามชุดข้อมูลได้อย่างถูกต้องตามหลักการทางสถิติ และมีประสิทธิภาพมากขึ้นในเชิงการใช้งานข้อมูลต่าง ๆ โดยการสร้างมาตรฐานข้อมูลมี 2 ด้านที่จำเป็น คือ 1) การสร้างมาตรฐานรหัสที่เชื่อมโยงข้ามฐานข้อมูลในภาคส่วนเดียวกัน และ 2) การสร้างมาตรฐานรหัสสำหรับข้อมูลเชิงพื้นที่ที่ใช้ร่วมกันหลายภาคส่วน ดังนี้

##### 4.4.1 การสร้างมาตรฐานรหัสที่เชื่อมโยงข้ามฐานข้อมูลในภาคส่วนเดียวกัน

ที่ผ่านมาการเผยแพร่ข้อมูลสู่สาธารณะจากภาครัฐส่วนมากเน้นข้อมูลที่สามารถอ่านด้วยตาเปล่าได้โดยง่าย แต่ข้อมูลเหล่านั้นกลับสามารถอ่านด้วยระบบคอมพิวเตอร์ได้ยาก การจัดการเผยแพร่ข้อมูลจึงยังไม่สามารถตอบสนองต่อผู้ใช้งานมากนักทั้งที่ทางหน่วยงานต่าง ๆ อาจมีข้อมูลเหล่านั้นอยู่แล้ว ในที่นี้ ข้อมูลสำคัญนั้นคือรหัสของหน่วยข้อมูลในฐานข้อมูลนั้น ๆ เช่น รหัสโรงพยาบาล รหัสชุมชน รหัสสถานีอนามัย เป็นต้น การสร้างและเผยแพร่รหัสมาตรฐานเหล่านี้ผ่านชุดข้อมูลในรูปแบบต่าง ๆ จะช่วย

ให้ผู้นำข้อมูลไปวิเคราะห์ให้มีความสะดวกมากยิ่งขึ้น ทั้งยังอาจสร้างประเด็นต่าง ๆ ที่ทางหน่วยงานเอง อาจจะไม่คิดถึงได้ด้วย โดยการวิเคราะห์ข้ามชุดข้อมูลอาจมีกรณีการต้องการเชื่อมโยงข้อมูลเตียงผู้ป่วย ต่อโรงพยาบาลมายังข้อมูลตำแหน่งของโรงพยาบาล หรือในกรณีอื่น เช่น มีชุดข้อมูลจำนวน ผู้ใช้บริการสวัสดิการสังคมตามสถานพยาบาลต่าง ๆ หากได้รับการลงไว้เป็นรหัสการใช้งานจะสามารถทำให้เข้าใจ กระบวนการการเข้าถึงสถานพยาบาลของคนในรูปแบบต่าง ๆ ได้ เป็นต้น

#### 4.4.2 การสร้างมาตรฐานรหัสสำหรับข้อมูลเชิงพื้นที่ที่ใช้ร่วมกันหลายภาคส่วน

ในทำนองเดียวกัน การสร้างมาตรฐานสำหรับข้อมูลเชิงพื้นที่ที่จะเป็นรหัสกลางที่สามารถผนวก การวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ได้ง่ายยิ่งขึ้น ถึงแม้ว่าประเทศไทยมีรหัสจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านอยู่แล้ว หากแต่ในการกำหนดพื้นที่ข้อมูลเหล่านั้นยังมีความเหลื่อมกันอยู่เมื่อตั้งอยู่บนรูปแบบของเขต เทศบาลที่ซ้อนทับกับเขตการปกครองเดิม การสร้างและเผยแพร่มาตรฐานในการเชื่อมโยงข้อมูลเชิง พื้นที่และรหัสของหน่วยงานอื่น ๆ ในประเทศไทย เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ควรพิจารณาเพื่อเปิดโอกาสให้ การวิเคราะห์ข้อมูลปัจจัยรายล้อมความยากจนในมิติต่าง ๆ เป็นไปได้ง่ายขึ้น มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งยังก่อให้เกิดฐานข้อมูลที่มีอยู่แล้วมีคุณภาพประโยชน์มากขึ้นด้วย

### 4.5 ข้อมูลควรจะสามารถเปิดสู่สาธารณะขณะที่ปิดความเป็นส่วนตัว (Open but protected data)

นอกจากการแก้ไขช่องว่างและข้อจำกัดเชิงข้อมูลแล้ว ปัจจัยสำคัญตามมาก็คือการแก้ไขช่องว่าง ในการเข้าถึงข้อมูล ในประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานรัฐต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตามหลักการของการปกครองอย่างเปิดกว้าง (open governance) ทั้งนี้ การเปิดเผยข้อมูลต่าง ๆ ควรจะคำนึงถึงความสามารถในการนำเอาข้อมูลเหล่านั้นไปใช้ได้โดยง่ายด้วย ปัจจุบันเว็บไซต์ data.go.th เป็นพื้นที่กลางที่พยายามรวบรวมฐานข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ อยู่ แต่ในขณะเดียวกัน หลายข้อมูลที่เผยแพร่บนเว็บไซต์นั้นยังอยู่ในรูปแบบของ word หรือ pdf ซึ่งทำให้การนำไปใช้วิเคราะห์ ต้องมีลำดับขั้นในการถอดข้อมูลก่อน ในอีกด้านหนึ่ง การเปิดเผยข้อมูลที่พร้อมต่อการทำความเข้าใจจำเป็นต้องเผยแพร่ดิกชันนารีข้อมูล (data dictionary) และวิธีการวิเคราะห์ด้วย เพื่อให้ผู้ใช้งานสามารถ พิจารณาการใช้ข้อมูลได้อย่างมีหลักการด้วย ทั้งนี้ ข้อมูลของสำนักงานสถิติมีการเผยแพร่ข้อมูลเหล่านี้ เป็นมาตรฐานมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นแบบอย่างที่หน่วยงานอื่น ๆ ควรนำไปใช้

ประโยชน์ของการเปิดเผยข้อมูลที่ตั้งอยู่บนมาตรฐานเดียวกัน ความถี่เชิงเวลาเท่ากัน และมี หน่วยการวิเคราะห์ฐานบนพื้นที่เดียวกัน (basic unit of analysis) จะช่วยทำให้การวิเคราะห์ข้ามชุด ข้อมูลเป็นไปได้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การเปิดเผยข้อมูลระดับปลีกย่อยสู่สาธารณะยังจะเปิดโอกาสให้คนใน

สังคมสามารถช่วยกันหาประเด็นความยากจนได้อย่างหลากหลายมากขึ้น เพิ่มพูนองค์ความรู้ด้านความยากจน คนจนเมือง และสุขภาวะของคนในสังคมต่อไป

ในทางกลับกัน หลายหน่วยงานมีความกังวลเรื่องการปกปิดความเป็นส่วนตัวของข้อมูลประชาชน ซึ่งเป็นประเด็นที่สำคัญและสอดคล้องกันกับหลักการของพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 (Personal Data Protection Act; PDPA) ทั้งนี้ การเผยแพร่ข้อมูลในรายละเอียดไม่จำเป็นจะต้องเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลเสมอไป โดยการปกปิดความเป็นส่วนตัวบุคคลสามารถทำได้ในหลากหลายรูปแบบ เช่น 1) การรวมข้อมูลระดับบุคคลหรือครัวเรือนขึ้นมามีอยู่ในระดับพื้นที่ที่กว้างขึ้น (aggregation) 2) การปิดรายละเอียดที่จะสามารถบ่งชี้บุคคลได้ แต่เปิดส่วนอื่น ๆ (cropping) เช่น ปิดข้อมูลรูปพรรณสัณฐานแต่เปิดข้อมูลเรื่องโรคภัยไข้เจ็บและลักษณะงาน เป็นต้น หรือ 3) การเข้ารหัสข้อมูลรหัสส่วนบุคคล (encryption) โดยผู้นำข้อมูลไปใช้จะต้องยึดถือสัญญาการไม่เปิดเผยข้อมูล (non-disclosure agreement; NDA) มาเป็นข้อต่อรองในการเปิดให้ใช้ข้อมูล เป็นต้น การยกตัวอย่างดังกล่าวพยายามที่จะชี้แจงว่าการปกปิดข้อมูลส่วนบุคคลไม่ได้หมายถึงการไม่เปิดเผยข้อมูลทั้งหมดเสมอไป เพราะการเปิดเผยข้อมูลมีความสำคัญและสามารถสร้างประโยชน์ต่อองค์ความรู้ในสังคมได้อีกมากมาย ทั้งนี้ การปิดข้อมูลบางส่วนจะเป็นกระบวนการสำคัญที่ทำให้การเปิดเผยเหล่านั้นไม่เป็นภัยต่อบุคคลต่าง ๆ ด้วยเช่นกัน

#### **4.6 ปรับปรุงจากฐานข้อมูลเดิมเพิ่มเติมคำถามที่ช่วยชี้แจงความยากจน (Build on existing datasets)**

จากข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาข้อมูลคนจนเมืองที่กล่าวไปข้างต้น ประเด็นสำคัญของการพัฒนาข้อมูลคนจนเมืองคือการพัฒนาต่อยอดให้ระบบฐานข้อมูลต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิมมีประสิทธิภาพและครอบคลุมมากขึ้น สำหรับประเด็นเรื่องข้อมูลแล้ว การสร้างฐานข้อมูลใหม่ (reinventing the wheel) เป็นวิธีการที่ไม่แนะนำ เนื่องจากฐานข้อมูลและปัจจัยหลายส่วนมีการเก็บมานาน การปรับข้อความคำถาม หรือสร้างฐานข้อมูลใหม่จะทำให้การวิเคราะห์เชิงอนุกรมเวลา (timeseries) ไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างตรงไปตรงมานัก ในบางกรณีฐานข้อมูลชุดใหม่จะทำให้ข้อมูลชุดเดิมเป็นโมฆะไปได้เช่นกัน ดังนั้น การคงพื้นฐานของฐานข้อมูลเดิมจึงยังมีความสำคัญอยู่ ทั้งนี้ประเด็นการพัฒนาฐานข้อมูลเดิมอาจแบ่งตามประเภทของฐานข้อมูล คือ 1) ฐานข้อมูลการลงทะเบียน 2) ฐานข้อมูลจากการดำเนินงานของหน่วยงาน และ 3) ฐานข้อมูลการสำรวจ โดยฐานข้อมูลแต่ละลักษณะมีรายละเอียดที่สามารถพัฒนาต่อยอดได้ดังนี้

##### **4.6.1 ฐานข้อมูลการลงทะเบียน (self-reporting databases)**

ฐานข้อมูลการลงทะเบียน เช่น ฐานข้อมูลทะเบียนสวัสดิการแห่งรัฐ จำเป็นจะต้องขยายคำถามให้ครอบคลุมมากกว่าเพียงปัจจัยเรื่องรายได้และหนี้สินตามมิติต่าง ๆ ที่ได้อธิบายไว้ในข้อ 4.1 แล้ว โดย

อาจอ้างอิงจากคำถามจากการสำรวจของจริง.เป็นพื้นฐานสำคัญด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ วิธีการลงทะเบียนถึงแม้จะมีข้อมูลที่อยู่อาศัยแล้ว ยังควรเผยแพร่ผ่านการรวมข้อมูลส่วนบุคคลมาอยู่ในฐานข้อมูลเชิงพื้นที่ให้สามารถเข้าถึงปัจจัยเชิงพื้นที่ได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น มากไปกว่านี้ ด้วยการลงทะเบียนขึ้นอยู่กับความจำเป็นของแต่ละคนที่ไม่มีความแน่นอน การเปิดรอบการลงทะเบียนควรปรับเป็นการเปิดให้สามารถลงทะเบียนได้ทุกเมื่อและการบริหารจัดการข้อมูลเป็นไปโดยอัตโนมัติมากยิ่งขึ้น และสุดท้าย การเข้าหาผู้มีรายได้น้อยอาจต้องปรับวิธีการแทนการเข้าหาตามพื้นที่อยู่อาศัย อาจปรับมาเข้าหาตามแหล่งงานหรือพื้นที่สาธารณูปการต่าง ๆ เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล หรือสถานเอนามัย ด้วยเช่นกัน

#### 4.6.2 ฐานข้อมูลจากการดำเนินงานของหน่วยงาน (administrative databases)

ในทางกลับกัน ฐานข้อมูลจากการดำเนินงานของหน่วยงานเป็นส่วนที่หน่วยงานต่าง ๆ ต้องกรอกเพื่อรายงานหรือติดตามผลการดำเนินการอยู่แล้ว ทั้งนี้ พื้นที่เหล่านี้เป็นพื้นที่ที่จะมีโอกาสได้สัมผัสกับผู้ที่มีรายได้น้อยและผู้ที่ยังตกอยู่ในความยากจนค่อนข้างมาก นอกจากนี้จะสามารถออกแบบให้พื้นที่เหล่านี้เป็นอีกหนึ่งช่องทางในการลงทะเบียนสวัสดิการแห่งรัฐแล้ว ทางหน่วยงานต่าง ๆ อาจควรเริ่มเก็บข้อมูลในมิติอื่น ๆ ด้วย เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ปัจจัยรายล้อมที่ก่อให้เกิดปัญหาทางสุขภาวะในรูปแบบต่าง ๆ ตามมา การร่วมมือกับหน่วยงานสาธารณสุขเหล่านี้จะเป็นอีกส่วนสำคัญที่ทำให้ข้อมูลเฉพาะทะเบียนทะเบียนนักเรียน มีนัยสำคัญต่อการพัฒนาสังคมโดยรอบได้เช่นกัน

#### 4.6.3 ฐานข้อมูลการสำรวจ (survey databases)

สุดท้ายนี้ ฐานข้อมูลการสำรวจยังเป็นฐานข้อมูลที่สำคัญมากอยู่ แต่การออกแบบการจัดเก็บแบบสอบถามให้มีปัจจัยความยากจนที่ครอบคลุมในหลากหลายมิติ มีมาตรฐานในการลงทะเบียนที่สามารถนำไปผูกกับข้อมูลอื่น ๆ ได้ รวมถึงความถี่ในการจัดเก็บแบบสำรวจที่คงที่และทันต่อการใช้งาน จะเป็นปัจจัยการพัฒนาต่อยอดฐานข้อมูลการสำรวจคนจนที่สำคัญ นอกจากนี้ ยังมีความสำคัญในการขยายฐานการสำรวจเข้ามาอยู่ในพื้นที่กรุงเทพฯ และเมืองอื่น ๆ ด้วย เพราะปัจจุบัน แนวโน้มสำคัญของความยากจนได้ผันตนจากที่เคยอาศัยอยู่ในชนบทมาอยู่ในเมืองมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ และแนวโน้มทั่วโลกเริ่มชี้ไปในทิศทางดังกล่าว (Ravallion, 2016)

จากที่กล่าวไว้ข้างต้นว่าข้อมูลทั้งมัตมือและปิดตา การพัฒนาปรับปรุงข้อมูลคนจนเมืองให้มีประสิทธิภาพทันห่วงที่ เปิดกว้างต่อการวิเคราะห์ที่หลากหลาย และเป็นสาธารณะจะเป็นส่วนสำคัญให้การมองของภาครัฐชัดเจนยิ่งขึ้น การมัตมือให้ภาครัฐปฏิบัติผ่านข้อมูลที่ชัดเจนจึงจะเป็นการพัฒนาปรับวิถีชีวิตคนจนเมืองให้ดีขึ้นได้ตามมา นอกจากนี้ ความไหลลื่นของคนจนทั้งในชนบทและเมืองกำลังสร้างความขุ่นมัวให้กับเส้นแบ่งระหว่างเมืองและชนบท ส่งผลให้การแก้ปัญหาคนจนไม่ว่าจะที่ไหนที่หนึ่ง มีความจำเป็นที่จะต้องเห็นความยากจนอีกที่ควบคู่ไปด้วยเสมอ การสร้างฐานข้อมูลที่มีสุขภาวะที่ดี อันจะนำไปสู่

สุขภาวะของประชาชน จึงเป็นฐานข้อมูลที่ละเอียดในเชิงพื้นที่ มีความถี่ในเชิงเวลา มีความครอบคลุมในเชิงประเด็น ทั้งยังมีความยืดหยุ่นและเป็นมาตรฐานที่พร้อมต่อการวิเคราะห์ข้ามชุดข้อมูลได้โดยง่าย



## รายการเอกสารอ้างอิง

- Arbesman, S. (2012). *The Half-life of Facts: Why Everything We Know Has an Expiration Date: Current.*
- Arcaya, M. C., & Figueroa, J. F. (2017). Emerging Trends Could Exacerbate Health Inequities In The United States. *Health Affairs*, 36(6). Retrieved from <https://www.healthaffairs.org/doi/full/10.1377/hlthaff.2017.0011>
- Ducharme, J., & Wolfson, E. (2019). Your ZIP Code Might Determine How Long You Live—and the Difference Could Be Decades. Retrieved from <https://time.com/5608268/zip-code-health/>
- Ellis, G. F. R. (1984). The dimensions of poverty. *Social Indicators Research*, 15, 229-253. doi:10.1007/BF00668672
- Oxford Poverty and Human Development Initiative. (2018). *Global Multidimensional Poverty Index 2018: The Most Detailed Picture To Date of the World's Poorest People*. Retrieved from University of Oxford, UK.: [https://ophi.org.uk/wp-content/uploads/G-MPI\\_2018\\_2ed\\_web.pdf](https://ophi.org.uk/wp-content/uploads/G-MPI_2018_2ed_web.pdf)
- Ravallion, M. (2016). Poverty: the past, present and future. Retrieved from <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/poverty-the-past-present-and-future/>
- Scott, J. C. (1999). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*: Yale UP.
- TDR1. (2560). ปี 2560 “พื้นที่เศรษฐกิจ ปฏิรูปรัฐ ด้วยปฏิวัติข้อมูล”. Paper presented at the ปี 2560 “พื้นที่เศรษฐกิจ ปฏิรูปรัฐ ด้วยปฏิวัติข้อมูล”, Bangkok Convention Centre, CentralWorld.
- The Bangkok Insight. (2563). <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/910225>. *The Bangkok Insight*. Retrieved from <https://www.thebangkokinsight.com/454086/>
- The Matter. (2017). “เมื่อไม่รู้ว่าคุณเจอใคร อยู่ที่ไหน ก็แก้ปัญหาความยากจนไม่สำเร็จ” ดร.สมชัย จิตสุชน. *The Matter*. Retrieved from <https://thematter.co/science-tech/big-data-to-find-poverty/24854>
- TPBS. (2560). ปลัดคลังเชื่อผู้มีรายได้น้อย 5.3 ล้านคนพ้นเกณฑ์ยากจนปี 61. *ThaiPBS*. Retrieved from <https://news.thaipbs.or.th/content/268879>
- US Census Bureau. (2014). *American Community Survey Design and Methodology*. Retrieved from <https://www.census.gov/programs-surveys/acs/methodology/design-and-methodology.html>
- US Census Bureau. (2019). 2020 Type of Enumeration Area Viewer Released [Press release]. Retrieved from <https://www.census.gov/newsroom/press-releases/2019/tea-viewer.html>

- US Census Bureau. (n.d.). *American Community Survey*. Retrieved from:  
<https://data.census.gov/cedsci/table?q=United%20States&tid=PEPPPOP2019.PEPANNRES>
- เนคเทค-สวทช. (2561). TPMAP : ระบบบริหารจัดการข้อมูลการพัฒนาคนแบบชี้เป้า. Retrieved from  
<https://www.nectec.or.th/innovation/innovation-software/tpmap.html>
- แมน ปุโรทกานนท์. (2564). Big Data หน้าตาคนจน. *The Active*. Retrieved from  
<https://theactive.net/read/poverty-series-man-interview/>
- กรุงเทพธุรกิจ. (2564). ลงทะเบียน 'บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ' รอบใหม่ เงื่อนไขและแบบฟอร์ม. กรุงเทพ  
ธุรกิจ. Retrieved from <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/910225>
- ชยธร เดิมอริยบุตร. (2560). ข้อมูลเพื่อสร้างสังคมที่เป็นธรรม. Paper presented at the พื้นที่เศรษฐกิจ  
ปฏิรูปรัฐ ด้วยปฏิวัติข้อมูล, Bangkok Convention Centre | CentralWorld.
- ชานนท์ เตชะสุนทรวัฒน์. (2560). ข้อมูลเพื่อสร้างสังคมที่เป็นธรรม. Paper presented at the พื้นที่  
เศรษฐกิจ ปฏิรูปรัฐ ด้วยปฏิวัติข้อมูล, Bangkok Convention Centre | CentralWorld.
- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (2546). บทสังเคราะห์ภาพรวมการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคน  
ด้อยโอกาสในสังคมไทย. Retrieved from <http://cuir.car.chula.ac.th/handle/123456789/741>
- พช. (2556). การจัดการความรู้ เรื่อง การจัดเก็บข้อมูล จปฐ. ในเขตเมือง. Retrieved from  
[http://app2.cdd.go.th/rdic/articles/KM\\_muang56.pdf](http://app2.cdd.go.th/rdic/articles/KM_muang56.pdf)
- พช. (2560). คู่มือแบบสอบถามข้อมูลความจำเป็นขั้นพื้นฐาน ปี 2560-2564. Retrieved from  
[https://rdic.cdd.go.th/wp-content/uploads/sites/154/2017/07/bManualBook\\_BMN60.pdf](https://rdic.cdd.go.th/wp-content/uploads/sites/154/2017/07/bManualBook_BMN60.pdf)
- พอช. (2563). จดหมายเหตุ 20 ปี พอช. Retrieved from <https://web.codi.or.th/about-us/history/>
- ว่าน ฉันทวิลาสวงศ์. (2020a). ชุมชนเมือง เดินทางไกลไปโรงเรียน. Retrieved from  
<https://theurbanis.com/insight/01/09/2020/2631>
- ว่าน ฉันทวิลาสวงศ์. (2020b). น้ำรั่วทางออกจนตรอกอยู่ใต้บาดาล. Retrieved from  
<https://theurbanis.com/insight/01/09/2020/2639>
- ว่าน ฉันทวิลาสวงศ์, & อติศักดิ์ กันทะเมืองลี. (2020). มolygonผ่านตลาด : ศูนย์รวมของเมืองและ  
บทบาทที่เปลี่ยนไป. Retrieved from <https://theurbanis.com/insight/01/09/2020/2538>
- ว่าน ฉันทวิลาสวงศ์, & อภิวัฒน์ รัตนวราหะ. (2563). คนเมือง 4.0: อนาคตชีวิตเมืองในประเทศไทย.  
Retrieved from [https://www.khonthai4-0.net/?wpfb\\_dl=91](https://www.khonthai4-0.net/?wpfb_dl=91)
- ศสช. แผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539). Retrieved from  
[https://www.nesdc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=3782](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3782)
- สป.กค. (2559). ชี้แจงข้อมูลและการดำเนินการโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ. Retrieved  
from [http://govwelfare.rd.go.th/RDWelfareGOV-Prod/documents/govwelfare\\_doc.pdf](http://govwelfare.rd.go.th/RDWelfareGOV-Prod/documents/govwelfare_doc.pdf)
- สศค. (2559). ชี้แจงข้อมูลและการดำเนินการโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ. Retrieved  
from [http://govwelfare.rd.go.th/RDWelfareGOV-Prod/documents/govwelfare\\_doc.pdf](http://govwelfare.rd.go.th/RDWelfareGOV-Prod/documents/govwelfare_doc.pdf)

สสช. (2560). สำนักงานสถิติฯ ลงพื้นที่สำรวจข้อมูลผู้มีรายได้น้อย. Retrieved from

<http://www.nso.go.th/sites/2014/Pages/ActivityNSO/A12-07-60-4.aspx>

สสช. (ม.ป.ป.). ประวัติสำนักงานสถิติแห่งชาติ. Retrieved from

<http://www.nso.go.th/sites/2014/Pages/%E0%B9%80%E0%B8%81%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%A2%E0%B8%A7%E0%B8%81%E0%B8%B1%E0%B8%9A%20%E0%B8%AA%E0%B8%AA%E0%B8%8A/%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%A7%E0%B8%B1%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B8%AA%E0%B8%B3%E0%B8%99%E0%B8%B1%E0%B8%81%E0%B8%87%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%AA%E0%B8%96%E0%B8%B4%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B9%81%E0%B8%AB%E0%B9%88%E0%B8%87%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%95%E0%B8%B4.aspx>

สุปรียา หวังพัชรพล, สักรินทร์ แซ่ภู่, ณัฐวุฒิ อัครวโกวิทวงศ์, ปณายุ ไชยรัตนานนท์, เทียมสุรย์ สิริศรีศักดิ์, & แพทย์จะเกรียง, ก. (2561). ชุดโครงการวิจัยความเหลื่อมล้ำและคนจนเมือง. Retrieved

from <https://www.knowledgefarm.in.th/research-inequality-and-the-urban-poor/>

อคิน ทรัพย์พัฒน์. (2542). ชุมชนแออัด: องค์ความรู้กับความเป็นจริง. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.