

นโยบายของภาครัฐกับแก้ปัญหาคอขวด

พัชรี สายบุญเรือน

บทคัดย่อ

คอขวดเป็นบ่อเกิดหรือปัจจัยเสริมของอีกหลายปัญหาในสังคมไทย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งปัญหาการเมืองที่คุกรุ่นและปะทุเป็นระยะในรอบกว่าสิบปีหลังนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการเมืองในปัจจุบันที่มีสาเหตุจากคอขวดเป็นปัญหาที่เรื้อรังและหากไม่มีการแก้ไขอย่างจริงจังคาดว่าสังคมไทยจะยังคงมีปัญหานี้ต่อไปในอนาคต จากการกำหนดนโยบายในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าการจัดระเบียบเศรษฐกิจผ่านนโยบายที่ไม่สามารถลดคอขวดได้จริง ซึ่งในสถานการณ์ในปัจจุบันนั้นยังมีการแพร่ระบาดของ โควิด 19 ทำให้รัฐบาลต้องรับมือในการกำหนดนโยบายในการดูแลประชาชนเป็นไปอย่างค่อนข้างช้า และยังคงตกอยู่ในกับดักนโยบายประชานิยมที่มีศักยภาพในการลดคอขวดไม่มากหรือเพิ่มคอขวดในนโยบาย และเมื่อผสมกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างบางประการที่เพิ่มความเสี่ยงต่อคอขวดเช่นการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของกลุ่มผู้มีรายได้ต่ำและคนจน จึงเป็นความท้าทายว่าไทยจะสามารถมีนโยบายเพื่อลดคอขวดได้อย่างทัน่วงทีจนไม่ตกอยู่ในกับดักคอขวดหรือไม่

สำคัญ: นโยบายของภาครัฐ, แก้ปัญหาคอขวด



The Government of policies and solving inequality problems

Abstracts

Is a source or a complement to many other problems in Thai society? Whether it is economic and social problems, including political problems that have been simmering and erupting over the last ten years. In particular, the current political problem caused by inequality is a chronic problem and, if not solved seriously, it is expected that Thai society will continue to have this problem in the future. From the current policy making, it can be seen that organizing the economy through a policy that cannot actually reduce the inequality. In the current situation, with the spread of COVID-19, the State Bye has to cope with the relatively slow formulation of public care policies. It may also fall into the trap of populist policies that have the potential to reduce inequality or increase inequality in policy. And when combined with some structural changes that increase the risk of inequality, such as entering the aging society of low-income and poor, it is a challenge that Thailand will be able to have a policy to reduce inequality promptly and not fall into the trap of inequality.

Keywords: The Government of policies, Problem of inequality.

บทนำ

ความเหลื่อมล้ำเป็นปัญหาที่ฝังรากลึกอยู่ในสังคมไทยมาเป็นเวลานาน เป็นความไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้ที่มีโอกาสกับผู้ขาดโอกาสซึ่งโอกาสในที่นี้คือ โอกาสในการเข้าถึง ต่อบริการและจัดการทรัพยากรต่าง ๆ ในสังคม ความเหลื่อมล้ำบางครั้งก็เป็นเหตุ บางครั้งก็เป็นผลในตัวเอง ที่เป็นเหตุเพราะความเหลื่อมล้ำจึงทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม หรือเนื่องจากคนเกิดมา "ไม่เท่ากัน" จึงก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำตามมา การพัฒนาประเทศในช่วงที่ผ่านมาสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้นประชาชนมีงานทำและมีความมั่นคงในอาชีพมากขึ้นรายได้เฉลี่ยของประชาชนเพิ่มสูงขึ้น ภายใต้รูปแบบของโลกาภิวัตน์ (Economic globalization)

ความเหลื่อมล้ำ

ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยมีหลายมิติด้วยกัน ความเหลื่อมล้ำที่ชัดเจนที่สุดคือความเหลื่อมล้ำทางรายได้เนื่องจากคนรวยมีรายได้สูง ความเหลื่อมล้ำทางรายได้และทรัพย์สินน่าจะส่งผลให้คนรวยกับคนจนมีความเหลื่อมล้ำ ด้านสิทธิและโอกาส รวมทั้งคุณภาพการให้บริการของรัฐด้วย ตั้งแต่เรื่องเล็กน้อยน้อยๆในชีวิตประจำวันโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาและบริการสาธารณะที่ได้คุณภาพคนรวยไม่จำเป็นต้องสนใจบริการเหล่านี้ของรัฐขณะที่คนจนต้องพึ่งพิงสวัสดิการจากรัฐเป็นหลัก โดยเฉพาะสวัสดิการที่แรงงานนอกระบบเข้าถึงข้อมูลภาวะสังคมที่บ่งชี้ถึงสภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยเป็นข้อมูลที่มีการรายงานต่อสาธารณชนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งล้วนแต่เป็นข้อมูลที่แสดงให้เห็นว่าความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้น ก่อให้เกิดการขาดความมั่นคงทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ความไม่มีเสถียรภาพในการกระจายการพัฒนาและขยายโอกาสทางสังคม และนำไปสู่ความไม่เป็นธรรมทางสังคมทั้งระหว่างกลุ่มคนและระหว่างพื้นที่ ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งแตกแยกในความคิดและนำไปสู่การใช้ความรุนแรงในพื้นที่ต่างๆ จนบานปลายกระทบต่อประเทศในภาพรวมในที่สุด

แนวคิดกับความเหลื่อมล้ำ

เหลื่อมล้ำ และความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นในสังคมเป็นปัญหาที่สั่งสมมานาน และปัญหาความเหลื่อมล้ำ ที่ปรากฏชัดเจนคือ ช่องว่างทางรายได้ระหว่างคนในกลุ่มชั้นรายได้ต่างๆ ถ้าหากความเหลื่อมล้ำ เกิดจากพฤติกรรมส่วนบุคคลล้วนๆความเหลื่อมล้ำไม่ว่าจะมีมิติใดก็ตามมักจะเป็นผลลัพธ์ของเหตุปัจจัยต่างๆ ที่สลับซับซ้อนและซ้อนทับกัน หลายปัจจัยอยู่นอกเหนือการกระทำ ของปัจเจกและ เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของสังคม เช่น ปัญหาคอร์รัปชัน และเลือกปฏิบัติระบบราชการ ปัญหาคนจนเข้าไม่ถึงทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในการดำรงชีวิต ปัญหากระบวนการจัดเก็บภาษีไม่เป็นธรรม (คนจนจ่ายมากกว่าคนรวย ถ้าคิดเป็นสัดส่วนของรายได้) และปัญหาหนี้สินไม่คุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิมนุษยชนอย่างเท่าเทียมกัน แม้ว่าจะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยเชิงโครงสร้างอันเป็น ที่มาของความเหลื่อมล้ำ ในลักษณะต่างๆแล้ว สามารถสรุปรูปแบบของความเหลื่อมล้ำในภาพรวมได้ 3 รูปแบบ ดังนี้ (สมมติโร ไตรภักตร์กุล, http://www.dsdw2016.dsdw.go.th/doc_pr/ndc_2560)

1) ความเหลื่อมล้ำ ด้านความมั่งคั่งและรายได้ (Wealth & Income Inequality) ซึ่งเกิดจากการพัฒนาที่มีลักษณะไม่สมดุลหรือกระจุกตัวในบางพื้นที่หรือบางสาขาการผลิต ส่งผลให้ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนากระจายไปไม่ทั่วถึงในเชิงพื้นที่และกลุ่มบุคคล



2) ความเหลื่อมล้ำด้านสิทธิและโอกาส (Rights & Opportunity Inequality) ในการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ ทั้งในด้านการศึกษาการเข้าถึงสวัสดิการสังคม และการเข้าถึงแหล่งทุนหรือปัจจัยการผลิต

3) ความเหลื่อมล้ำ ด้านอำนาจ (Power Inequality) ทั้งด้านสิทธิทางการเมืองอำนาจต่อรองในการเข้าถึงทรัพยากร และการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและทิศทางในการพัฒนาทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ส่งผลให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างไม่เท่าเทียม และอาจเกิดการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) ต่อกลุ่มที่มีอำนาจในสังคมน้อย

ความหมายของความเหลื่อมล้ำ

ความเหลื่อมล้ำ(Inequality) เป็นปรากฏการณ์ที่อธิบายปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Problem) ถึงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในสังคม (หรือประชาชนในหน่วย (Unit) ที่พิจารณา) ที่มีความแตกต่างกัน อันมีพื้นฐานมาจากหลายปัจจัย เช่น การศึกษา การลงทุน การเข้าถึงแหล่งเงินทุน และปัญหาด้านสุขภาพและการศึกษา เป็นต้น ทุกสังคม ทุกชุมชน มีความเหลื่อมล้ำด้วยกันทั้งสิ้น ไม่มีสังคมใดที่ความกินดีอยู่ดีมีความเท่าเทียมกันทุกคน ยกเว้นสังคมอุดมคติ (Idealized Society) อย่างไรก็ตาม การพยายามลดความแตกต่างระหว่างชีวิตความเป็นอยู่คือความท้าทายหลักของเศรษฐศาสตร์การพัฒนา

ความเหลื่อมล้ำทางสังคมเป็นปัญหาใหญ่ในสังคมประการหนึ่งที่ถูกนำมาพิจารณาว่าเป็นสาเหตุที่นำมาสู่ความขัดแย้งกันเองระหว่างคนในสังคมเดียวกันทั้งในทางตรงและ ทางอ้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีความรู้สึกที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ มีความไม่เสมอภาค ไม่ชอบธรรม อาจนำมาสู่ความขัดแย้งในสังคมได้ ซึ่งความเหลื่อมล้ำมีแนวความคิดหลายแนวที่กล่าวถึงและมีการวิจัยที่เกี่ยวข้องที่น่าสนใจ Jan Delhey (สมชัย จิตสุชน, 2558) ได้ใช้ ประเด็นของการพิจารณาเรื่องความชอบธรรมของความเหลื่อมล้ำในสังคมว่าประกอบด้วย “ความเสมอภาค (egalitarianism)” ซึ่งหมายถึงสภาพที่ประชากรในสังคมมีรายได้และทรัพย์สินเท่าเทียมกัน แต่ทั้งนี้ต้องพิจารณาถึงความสามารถของบุคคลด้วย ซึ่งคล้ายกับสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2549: บทคัดย่อ) ได้เสนอแนวคิดเรื่องความเท่าเทียมกันของโอกาส (equality of opportunity) ขึ้นมาทดแทนแนวคิดเรื่องความเท่าเทียมกันของรายได้ กล่าวคือ ทุกคนควรมีโอกาสเท่าเทียมกันในการแสวงหาความก้าวหน้าให้กับตัวเอง รวมถึงการแสวงหาชีวิตที่ดีขึ้นที่อาจไม่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจก็ได้ อย่างไรก็ตาม แนวคิดนี้จะมีเสน่ห์ในตัวเอง แต่ก็มีปัญหาว่าสังคมแบบไหนที่ให้โอกาสกับทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน และได้สอดคล้องกับนิธิ เอียวศรีวงศ์ (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2553) เห็นว่าความเหลื่อมล้ำอาจเกิดได้ 4 ด้านด้วยกัน คือ เหลื่อมล้ำทางสิทธิ โอกาส อำนาจ และศักดิ์ศรี ไม่จำเป็นว่าความเหลื่อมล้ำทั้ง 4 ด้านนี้ต้องเกิดขึ้นจากกฎหมายเพียงอย่างเดียว ส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากแนวทางการปฏิบัติ หรือพูดให้กว้างกว่านั้นคือเกิดในทาง “วัฒนธรรม ” มากกว่า

สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำ

สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำของไทยสะท้อนว่าปัญหานี้กำลังจะทวีความรุนแรงขึ้น ทั้งที่รัฐบาลไทยมีนโยบายเศรษฐกิจที่เน้นถึงการออกจากกับดักรายได้ปานกลาง แต่ภาวะเศรษฐกิจไทยที่

ขยายตัวในระดับต่ำและสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองไทยในทศวรรษที่ผ่านมา ยังคงสร้างความกังวลให้ภาคประชาชนว่าการกระจายรายได้ที่ไม่สมดุล

นับจากประเทศไทยประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาตั้งแต่ พ.ศ. 2504 จนถึงปัจจุบัน นับเป็นเวลาเกือบ 60 ปี ประเทศของเราที่ผ่านมา ดูเหมือนเป็นขบวนรถไฟหวานเย็น ถึงก็ช่าง ไม่ถึงก็ช่าง ขับเคลื่อนไปได้เพียงการเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่มีรายได้ปานกลางชั้นสูง (ประกาศโดยธนาคารโลกเพื่อ พ.ศ. 2554) และยังพบเห็นผลอันไม่พึงประสงค์คือความเหลื่อมล้ำในหลายด้าน นับเป็นเครื่องชี้แบบหนึ่งว่าด้วยความทุกข์ของเพื่อนร่วมชาติ ไม่ว่าจะเป็นประเด็น อำนาจการตัดสินใจ การครอบครองทรัพยากร การประกอบอาชีพ รายได้ การศึกษา สถานภาพในสังคม สุขภาพ ที่อยู่อาศัย เพศสภาพ และความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน หรือประเด็นมุมมองอื่นใดก็ตาม ในการพัฒนาประเทศ โดยหลักใหญ่ใจความของความเหลื่อมล้ำ ก็คือ สภาวะของความไม่เสมอภาคหรือความไม่เท่าเทียมกัน และความไม่ได้สัดส่วนกัน ซึ่งดำรงอยู่ระหว่างผู้คนในสังคม ทั้งในเชิงอำนาจ โอกาส การกระทำ และผลของการพัฒนาในประเด็นต่างๆ

ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยที่สะสมมากกว่า 50 ปีเกิดจากปัจจัยเกี่ยวข้องหลายประการและที่ปรากฏชัดเจน คือ ช่องว่างทางรายได้ (Quintile by Income) ระหว่างคนในกลุ่มชั้นรายได้ต่างๆ จากการศึกษารายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2555 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2557 : ออนไลน์) พบว่า

1) ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้หรือการกระจายรายได้ สะท้อนจากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ (Gini coefficient) ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาซึ่งอยู่ในระดับ 0.48 - 0.49 และรายได้กระจุกตัวอยู่กับคนกลุ่มเล็กๆ โดยเฉพาะกลุ่มคนรวยที่สุดร้อยละ 10 ถือครองรายได้ถึงร้อยละ 39.3 ของรายได้ทั้งหมดขณะที่กลุ่มคนจนที่สุดร้อยละ 10 ถือครองรายได้เพียงร้อยละ 1.6 ของรายได้ทั้งหมดเท่านั้น จึงทำให้ความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มคนรวยที่สุดกับกลุ่มคนจนที่สุดห่างกันถึง 25.2 เท่า

2) ความเหลื่อมล้ำด้านรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค โดยกลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่มีการใช้จ่ายสูงที่สุดมีมาตรฐานการดำรงชีวิตสูงกว่ากลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่มีการใช้จ่ายต่ำที่สุดประมาณ 11.0 เท่า นอกจากนี้ ยังมีประชากร 8.4 ล้านคน (คนจน) ที่ได้รับสารอาหารและสินค้าอื่นๆ ที่เป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานในปริมาณที่ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตซึ่งมีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่แย่ที่สุดในสังคมไทย

3) ความเหลื่อมล้ำด้านสินทรัพย์ทางการเงิน สินทรัพย์ทางการเงินกระจุกตัวอยู่ในคนกลุ่มเล็กๆ โดยสะท้อนจากเงินออมในบัญชีเงินฝากออมทรัพย์และเงินฝากประจำธนาคารพาณิชย์ที่กระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนจำนวนน้อยกล่าวคือบัญชีเงินฝากที่มีวงเงินเกิน 10 ล้านบาทขึ้นไปมีเพียงประมาณร้อยละ 0.1 ของจำนวนบัญชีทั้งหมด แต่มีวงเงินฝากสูงถึงร้อยละ 46.5 ของวงเงินฝากทั้งหมด ในขณะที่บัญชีเงินฝากขนาดเล็กวงเงินไม่เกิน 10 ล้านบาท มีถึงร้อยละ 99.9 ของจำนวนบัญชีทั้งหมด แต่มีวงเงินฝากเพียง ร้อยละ 53.5 ของวงเงินฝากทั้งหมด

4) ความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดิน ประเทศไทยมีความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินสูงมากกล่าวคือที่ดินที่มีเอกสารสิทธิกระจุกตัวอยู่ในคนกลุ่มเล็กๆ โดยกลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีการถือครองที่ดินมากที่สุด มีสัดส่วนการถือครองที่ดินสูงกว่ากลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มี



การถือครองที่ดินน้อยที่สุด คิดเป็น 325.7 เท่า โดยกลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่ถือครองที่ดินมากที่สุด มีสัดส่วนพื้นที่ถือครองที่ดินสูงถึงร้อยละ 79.9 ของพื้นที่ทั้งหมด ในขณะที่กลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่ถือครองที่ดินน้อยที่สุดมีสัดส่วนพื้นที่ถือครองที่ดินเพียงร้อยละ 0.3 ของพื้นที่ทั้งหมด เท่านั้น

5) ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา โดยอัตราการเข้าเรียนสุทธิระดับประถมศึกษาร้อยละ 87.6 มัธยมศึกษาตอนต้นร้อยละ 67.6 มัธยมศึกษาปลายร้อยละ 55.1 และปริญญาตรีร้อยละ 28.5 รวมทั้งโอกาสในการเข้าถึงบริการด้านการศึกษาที่มีความแตกต่างกันมากระหว่างกลุ่มประชากรที่มีฐานะความเป็นอยู่แตกต่างกันระหว่างเขตเมือง-ชนบท และระหว่างภูมิภาค โดยเฉพาะการศึกษาในระดับปริญญาตรี จึงส่งผลทำให้โอกาสในการพัฒนาอาชีพและสร้างรายได้มีความแตกต่างกันมาก โดยกลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่มีฐานะความเป็นอยู่ดีที่สุดในโอกาสเข้าศึกษามากกว่ากลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่มีฐานะความเป็นอยู่ด้อยที่สุดประมาณ 16.3 เท่า นักศึกษาในเขตเมืองมีโอกาสเข้าศึกษาสูงกว่านักศึกษาในเขตชนบท นักศึกษาในกรุงเทพมหานครมีโอกาสเข้าศึกษาสูงสุด ภาคใต้ต่ำสุด

6) ความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เสมอภาคทางเพศ โอกาสการเข้าถึงการศึกษามีความแตกต่างกันระหว่างเพศโดยเฉพาะในระดับมัธยมศึกษาขึ้นไปโดยเพศหญิงมีโอกาสเข้าศึกษาสูงกว่าเพศชายแต่ในด้านการทำางานผู้หญิงมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานน้อยกว่าผู้ชาย และผู้หญิงได้รับค่าจ้างเฉลี่ยต่ำกว่าผู้ชาย รวมทั้งด้านบทบาทในการตัดสินใจทั้งทางการเมืองและการบริหารของผู้หญิงจะน้อยกว่าผู้ชาย

นอกจากนี้ จะพบว่าในสถานการณ์ปัจจุบันยังมีความขัดแย้งที่เป็นผลมาจากจากความเหลื่อมล้ำในมิติการเมืองซึ่งเป็นปัญหาใหญ่และสำคัญในสังคมปัจจุบันนี้ เพราะอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันสภาวะทางการเมืองที่กระทบต่อความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาประเทศไทยนั้น โดยส่วนใหญ่กระทบไปในทางไม่เป็นมิตรกับความเสมอภาคของการพัฒนา (โชคชัย สุทธาเวช, <https://prachatai.com/journal/2019/06/83061>) สภาวะดังกล่าว (ซึ่งบางประการเป็นความเหลื่อมล้ำทางการเมืองเองด้วย) เป็นกรอบแห่งพันธนาการทางการเมืองต่อการเกิดขึ้น หรือขยายตัวของความไม่เสมอภาคและความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาประเทศ มากกว่าการทำให้ความเหลื่อมล้ำหดแคบหรือหายไปในอนาคต การแก้ไขความเหลื่อมล้ำดังกล่าว สำหรับรัฐสังคมประชาธิปไตย (Social Democratic State) แล้ว สมควรพิจารณาจัดการกับสมมติฐานว่าด้วยการเมืองและความเหลื่อมล้ำ

สาเหตุความเหลื่อมล้ำ

จากข้อมูลที่บ่งชี้สภาพปัญหาในภาพรวมของประเทศ และสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำที่กล่าวถึงในตอนต้น จะเห็นได้ว่า ปัญหาความเหลื่อมล้ำมีหลากหลายรูปแบบและความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงระหว่างกัน แต่เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยเชิงโครงสร้างอันเป็นสาเหตุของปัญหาความเหลื่อมล้ำสะท้อนให้เห็นถึงการขาดโอกาสเชิงเศรษฐกิจ สังคมและการเข้าถึงทรัพยากรของประชาชนในบางกลุ่มบางพื้นที่ รวมทั้งความไม่เป็นธรรมด้านสิทธิและอำนาจต่อรองของประชาชนบางกลุ่มและได้ส่งผลต่อการแสวงหารายได้เพื่อการประกอบอาชีพ ซึ่งสรุปเป็นรูปแบบของความเหลื่อมล้ำในภาพรวมได้ 3 รูปแบบ (บัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, <http://social.nesdb.go.th>) คือ

1) ความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่งและรายได้ (Wealth & Income Inequality) ซึ่งเกิดจากการพัฒนาที่มีลักษณะไม่สมดุลหรือกระจุกตัวในบางพื้นที่หรือบางสาขาการผลิต ส่งผลให้ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนากระจายไปไม่ถึงถึงทั้งในเชิงพื้นที่และกลุ่มบุคคล

2) ความเหลื่อมล้ำด้านการกระจายโอกาส (Opportunity Inequality) ในการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ ทั้งในด้านการศึกษา การเข้าถึงสวัสดิการสังคม และการเข้าถึงแหล่งทุนหรือปัจจัยการผลิต

3) ความเหลื่อมล้ำด้านอำนาจ (Power Inequality) ทั้งด้านสิทธิทางการเมือง อำนาจต่อรองในการเข้าถึงทรัพยากร และการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและทิศทางในการพัฒนาทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ส่งผลให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างไม่เท่าเทียม และอาจเกิดการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) ต่อกลุ่มที่มีอำนาจในสังคมน้อย

จากการพิจารณาความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นทำให้สามารถเห็น “กระบวนการสร้างความเหลื่อมล้ำ” ที่เกิดได้ทางตรงผ่านโครงสร้างของภาครัฐ และโดยอ้อมผ่านกลไกของทุนและตลาด และผลพวงจากกลไกของระบบโลกกระบวนการสร้างความเหลื่อมล้ำทางตรง เป็นการกระทำผ่านโครงสร้างการทำงานของภาครัฐเองในนโยบายและมาตรการต่างๆผ่านวาทกรรมการพัฒนา เช่น การพัฒนาที่ไม่สมดุลระหว่างอุตสาหกรรม การบริการและเกษตรกรรม การพัฒนาเมืองศูนย์กลางและเมืองขนาดใหญ่ นโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ การประกาศพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม การพัฒนาการท่องเที่ยว ที่มีส่วนสร้างความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ระหว่างเมืองและชนบท การย้ายถิ่นฐานของคนกลุ่มต่างๆในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศเพื่อบ้านต้นทุนของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมถิ่นทั้งในเชิงเศรษฐกิจและทางสังคมวัฒนธรรม ดังที่ปรากฏในบริบทเมืองท่องเที่ยวเมืองอุตสาหกรรมและเมืองเขตเศรษฐกิจพิเศษ การกีดกันและลดสิทธิคนจนในการเข้าถึงพื้นที่ทางกายภาพเหล่านี้ของรัฐเพื่อการอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ ด้วยการทวงคืนหรือไล่รื้อที่ปราศจากการทำความเข้าใจเพื่อเจรจาหาทางออกร่วมกัน หรือแม้แต่การเพิ่มโอกาสการเข้าถึงพื้นที่ให้สัมปทานแก่เอกชน หรือด้วยนโยบายโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ต่างๆที่นำไปสู่การไล่รื้อของภาครัฐเองก็จะเป็นการลดต้นทุนทางพื้นที่ของคนจนเมืองในการผลิตและยังชีพลง ซึ่งมีแนวโน้มจะสร้างความเหลื่อมล้ำในมิติอื่นๆตามมา เช่น ทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และในหลายกรณียังเป็นการใช้อำนาจพิเศษในการจัดการเชิงพื้นที่มากกว่าจะเป็นมาตรการจัดการโดยทั่วไป

กระบวนการสร้างความเหลื่อมล้ำทางอ้อม เป็นกระบวนการที่เกิดจากการทำงานของกลไกทุนและตลาดในระบบเสรีนิยมใหม่ซึ่งในบางกรณีควบคุมไปกับการเอื้อประโยชน์โดยโครงสร้างการทำงานของภาครัฐเอง อาทิ มาตรการผังเมืองที่ทำงานร่วมกับกลไกตลาดนั้นจะเป็นกระบวนการสร้างความเหลื่อมล้ำไปได้ในตัว ด้วยการให้สิทธิพิเศษแก่นักลงทุนด้านการก่อสร้างที่สามารถเพิ่มพื้นที่อาคารได้มากขึ้น ส่งผลให้ราคาที่ดินเพิ่มขึ้นและการลงทุนอสังหาริมทรัพย์โดยรอบนั้นราคาสูงขึ้นไปโดยปริยาย คนรายได้น้อยจึงไม่สามารถเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยใจกลางเมืองได้ ชุมชนเดิมมีความกดดันจากการพัฒนาพื้นที่โดยภาคเอกชน และยังเป็นการเบียดขับให้คนจนซึ่งสิทธิที่จะอยู่ในเมือง และยังเป็นการสร้าง ความเหลื่อมล้ำทางสิ่งแวดล้อมและพื้นที่กายภาพที่สำคัญคือ ที่ดิน ที่อยู่อาศัย โครงสร้างพื้นฐาน และสาธารณูปโภค อีกทั้งยังนำไปสู่ความไม่เป็นธรรมในการชดเชยและเยียวยาผลกระทบที่ประชาชนได้รับจากการพัฒนาโครงสร้างของภาครัฐตลอดจนการจ่ายเงินชดเชยไม่สะท้อนผลเสียหายทางเศรษฐกิจของครัวเรือนที่เกิดจากการสูญเสียสิทธิทางการเข้าถึงพื้นที่ ซึ่งเป็นกรณีความคับข้องใจของชุมชนดั้งเดิมที่เกิดขึ้นในทั้งเมืองศูนย์กลางและเมืองอุตสาหกรรม รวมทั้งยังขาดมาตรการการเก็บคืนมูลค่าจากการพัฒนาที่ดินกลับสู่สังคมในกรณีที่เจ้าของที่ดินได้ผลประโยชน์ลาถอยจากการพัฒนาและลงทุนของภาครัฐ



ส่วนกลไกของทุนและตลาดที่มีส่วนทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำโดยเฉพาะในพื้นที่เมืองที่มีการพัฒนาสูง หรือเมืองที่เน้นการพัฒนาเพื่อการท่องเที่ยวนี้ จะปฏิบัติการผ่านกระบวนการ Gentrification คือการย้ายเข้าของกลุ่มคนภายนอกมาแทนที่ชุมชนเดิม คนรวยกว่าแทนที่คนยากจน ซึ่งผู้อยู่อาศัยเดิมที่ในบางกรณีเป็นผู้เช่าก็จะถูกบีบด้วยอัตราค่าเช่าที่ที่แพงมากขึ้นจนเกินที่จะอยู่อาศัยในที่เดิมได้ เบียดขับกลุ่มคนชุมชนดั้งเดิมให้จนซึ่งสิทธิที่อยู่ในเมือง ส่งผลให้เกิดกระบวนการไล่รื้ออย่างอ่อน (Soft Eviction) โดยอาศัยกลไกราคา การยกเลิกสัญญาเช่าการขึ้นค่าเช่าอาคารและที่ดินจนกิจกรรมทางเศรษฐกิจเดิมไม่อาจดำรงอยู่ได้และแทนที่ด้วยกิจกรรมชนิดใหม่(ณัฐวุฒิ อัสวโกวิทวงศ์และ จิตติวัฒน์ นงนุช, <https://webcache.googleusercontent.com>)

แนวทางของนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำ

การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำเป็นสิ่งที่ทุกรัฐบาลให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่อง แต่การดำเนินนโยบายส่วนใหญ่ยังเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ ไม่ใช่การแก้ปัญหาในระยะยาว เช่น การจ่ายเงินช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยผ่านโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ซึ่งส่งผลให้ภาระทางการคลังเพิ่มขึ้น

การดำเนินนโยบายลดความเหลื่อมล้ำของครัวเรือนอย่างยั่งยืน: มุ่งเพิ่มรายได้ครัวเรือนควบคู่กับการปฏิรูปการใช้จ่ายด้านภาษีและเงินโอนของรัฐการออกแบบนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำแก่ครัวเรือนต้องทำเป็นระบบ ตั้งแต่การเพิ่มความสามารถในการหารายได้ทั้งจากการทำงานและการลงทุน (Labour and Capital Income) ให้กับครัวเรือน ไปจนถึงการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดสรรรายได้ภาษีและรายจ่ายเงินโอนของภาครัฐ (Redistribution) โดยนโยบายเพิ่มรายได้ครัวเรือน: วัดประสิทธิภาพผ่านทุกช่องทางทั้งค่า Gross Inequality ที่คำนวณจากรายได้รวมของครัวเรือน (Household Market Income) และค่า Net Inequality ที่คำนวณจากรายได้ที่ใช้จ่ายได้ของครัวเรือน (Household Disposable Income) ซึ่งเท่ากับรายได้รวมหลังหักภาษีบวกกับเงินโอนที่ได้รับจากภาครัฐ

นโยบายด้านภาษีและเงินโอน: วัดประสิทธิภาพจากส่วนต่างระหว่างค่า Gross และ Net Inequality เพื่อเปรียบเทียบความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของครัวเรือนก่อนและหลังการดำเนินนโยบายด้านภาษีและเงินโอน โดยส่วนต่างที่มีค่ามากสะท้อนถึงการจัดเก็บภาษีที่ไม่ได้เพิ่มความเหลื่อมล้ำหรือช่วยลดความเหลื่อมล้ำได้ และประสิทธิภาพการจัดสรรรายได้ภาษีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำผ่านการจ่ายเงินโอนของภาครัฐ

นโยบายลดความเหลื่อมล้ำอย่างยั่งยืนต้องแก้ที่ต้นตอของปัญหาในแต่ละจุด สำหรับประเด็นเรื่องการเพิ่มรายได้ครัวเรือนนั้นครัวเรือนกลุ่มรายได้น้อยที่ยังพึ่งพาตนเองไม่ได้ ต้องเน้นเพิ่มรายได้จากการทำงานให้เพียงพอต่อการดำรงชีวิตเสียก่อนครัวเรือนกลุ่มรายได้ปานกลาง ให้เสริมความสามารถในการสร้างรายได้จากการลงทุนเข้าไป โดยเฉพาะการลงทุนในสินทรัพย์ทางการเงินเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่งไปพร้อม ๆ กันด้านการปฏิรูปการใช้จ่ายด้านภาษีและเงินโอนของรัฐควรเน้นทำนโยบายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรรายได้ภาษีและรายจ่ายเงินโอน (Redistributive Policy) เนื่องจากข้อมูลล่าสุดแสดงให้เห็นว่าการดำเนินนโยบายด้านภาษีและเงินโอนของไทย แม้จะบรรเทาความเหลื่อมล้ำได้ แต่น้อยกว่าของประเทศอื่น โดยเฉพาะประเทศในแถบยุโรป (แสดงด้วยแท่งส่วนที่เป็นสีส้มในรูปที่ 8 ซึ่งไทยมีน้อยกว่าหลายประเทศ) ควบคู่ไปกับการเพิ่มสัดส่วนการใช้จ่ายเพื่อยกระดับผลิตภาพการผลิตรวม (Total Factor Productivity: TFP) นอกจากนี้ ภาครัฐยังควรส่งเสริมให้คนวัยทำงานออมเงินระยะยาวไว้สำหรับใช้จ่ายหลังเกษียณ เพราะนอกจากจะช่วยลดภาระทางการ

คลังที่เพิ่มขึ้นจากรายจ่ายสวัสดิการเพื่อรองรับสังคมสูงวัยแล้ว ยังเป็นช่องทางในการระดมทุนสำหรับโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐได้ด้วย

ทั้งนี้รัฐบาลไทยสามารถดำเนินนโยบายลดความเหลื่อมล้ำเพิ่มเติมได้ทั้งในแง่ของ (สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์, <https://www.pier.or.th/?abridged=%>)

1) การเสริมสร้างความแข็งแกร่งพื้นฐานให้ครัวเรือน เช่น การเพิ่มอัตราการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและแหล่งความรู้ (Access to Information & Knowledge) ให้กับครัวเรือนทั้งในเขตเมืองและชนบทผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านโอกาส ทั้งด้านการศึกษาและการหารายได้

การปรับปรุงคุณภาพการเรียนการสอนในสถานศึกษา (Quality of Education) ที่ควรดำเนินการให้สอดคล้องกันในทุกพื้นที่และทุกระดับชั้น เพื่อป้องกันไม่เกิดความเหลื่อมล้ำมากขึ้น ซึ่งการลงทุนใน digital infrastructure น่าจะช่วยแก้ปัญหาในระดับหนึ่ง รวมถึงอาจพิจารณาอุดหนุนอุปกรณ์ hardware สำหรับการศึกษาพร้อมบริการอินเทอร์เน็ต เฉพาะกับครัวเรือนที่มีรายได้น้อย โดยอาจคัดกรองและรับรองกลุ่มที่ควรได้รับการอุดหนุนผ่านคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้ที่เข้าใจปัญหาในระดับท้องถิ่น เช่น ครูหรือผู้บริหารในพื้นที่

2) การสร้างโอกาสในการหารายได้และเพิ่มความก้าวหน้าในอาชีพให้กับลูกจ้าง เช่น การเพิ่มโอกาสในการหางานทำ (Job Opportunities) อาทิ สร้างระบบเก็บข้อมูลแรงงานและติดตามสถานะการจ้างงานไว้รองรับการหางานทำ การเปลี่ยนงาน และการสร้าง platform ช่วยหางาน/ขายสินค้าและบริการทั้งในระบบและนอกระบบที่เอื้อต่อการหารายได้เสริมในระดับชุมชน เพื่อให้ครัวเรือนมีรายได้จากหลายแหล่ง ซึ่งจะช่วยเป็นเกราะอีกชั้นในการลดทอนผลกระทบจาก shocks ที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจ

การสร้างแรงจูงใจหรือให้รางวัล (Incentives & Rewards) ที่สอดคล้องกับแนวคิด upskill/reskill โดยนายจ้างต้องชี้ให้ลูกจ้างเห็นว่าทักษะใหม่ ๆ สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการทำงานได้จริง และสนับสนุนการเรียนรู้ทักษะที่ทั้งตรงกับความต้องการขององค์กรและเป็นประโยชน์ต่อความก้าวหน้าในเส้นทางอาชีพของตัวลูกจ้างด้วย เช่น การส่งแรงงานที่มีฝีมือไปอบรมทักษะการใช้ภาษาอังกฤษ เพื่อให้สามารถสื่อสารกับวิศวกรชาวต่างชาติที่เข้ามาถ่ายทอดเทคโนโลยีใหม่ ๆ ได้

3) การเสริมประสิทธิภาพการจัดสรรรายได้และเงินโอน เช่นการปฏิรูปโครงสร้างการจัดเก็บภาษี (Tax Reform) โดยเรียกเก็บภาษีที่ดินและมรดกในอัตราที่สูงขึ้น รวมทั้งขยายฐานภาษีด้วยการสร้างแรงจูงใจให้เข้าสู่ระบบภาษีได้มากขึ้น เพื่อให้ภาครัฐมีรายได้เพียงพอสำหรับรายจ่าย โดยเฉพาะรายจ่ายลงทุนในทุนมนุษย์ (Human Capital) ที่จะช่วยให้ครัวเรือนกลุ่มรายได้น้อยสามารถสร้างรายได้ได้เองโดยไม่ต้องพึ่งพาสวัสดิการจากภาครัฐในระยะยาว



สรุป

ที่ผ่านมาปัญหาความเหลื่อมล้ำของไทยแม้จะปรับดีขึ้นบ้าง แต่ยังคงถือว่าอยู่ในระดับสูงเมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยของโลก ซึ่งปัญหาความเหลื่อมล้ำที่สะสมมาเป็นเวลานานย่อมมีส่วนบั่นทอนการเติบโตของเศรษฐกิจในระยะยาว โดยคาดว่าหลังวิกฤตโควิด-19 สิ้นสุดลง ปัญหาความเหลื่อมล้ำจะยิ่งทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากครัวเรือนกลุ่มรายได้น้อยเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดผ่านทั้งด้านรายได้และการศึกษา

การลดความเหลื่อมล้ำนับเป็นนโยบายเชิงโครงสร้างอย่างหนึ่งซึ่งที่ผ่านมาในอดีตประเทศไทยไม่สามารถประสบความสำเร็จในการดำเนินนโยบาย และต้องใช้เวลาอันจึงจะเห็นผลลัพธ์ก็ตาม ซึ่งที่ผ่านมานโยบายการแก้ปัญหาที่ยั่งยืนที่ปลายเหตุ และไม่ได้ทำอย่างเป็นระบบ ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาอย่างยั่งยืนในอนาคตข้างหน้า ขอบการกำหนดนโยบายลดปัญหาความเหลื่อมล้ำจึงควรให้น้ำหนักหรือความสำคัญกับนโยบายการเพิ่มโอกาสในการหารายได้ให้กับครัวเรือนขณะเดียวกันก็ต้องลดภาระค่าใช้จ่ายในครัวเรือนลงให้ได้ และการปฏิรูปการใช้จ่ายด้านภาษีและเงินโอน ซึ่งหากทุกภาคส่วนตระหนักถึงผลกระทบของปัญหาดังกล่าว และร่วมมือกันแก้ไขปัญหายอย่างจริงจัง ก็จะทำให้เศรษฐกิจไทยกลับมาเติบโตได้อย่างเต็มศักยภาพ เข้มแข็ง ทัวถึง และยั่งยืนมากขึ้นในอนาคต



เอกสารอ้างอิง

- สมมติ ตรีภักตรกุล. ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านสิทธิและโอกาสในสังคมไทย. สำนักงานประมาณ, http://www.dsdw2016.dsdw.go.th/doc_pr/ndc_2560
- สมชัย จิตสุชน, ธิดา อินทรโชติ, และชัยสิทธิ์ อนุชิต วรวงศ์, (2548) สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. “การประเมินความเสี่ยงและความเปราะบางทางสังคม: การวัดภาวะความยากไร้และความเปราะบางทางสังคม สู่แนวทางนำไปปฏิบัติได้ในประเทศไทย”. รายงานฉบับสมบูรณ์, 2549.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. กรุงแตก พระเจ้าตากฯ และประวัติศาสตร์ไทย : ว่าด้วยประวัติศาสตร์และประวัติศาสตร์. วิทยานิพนธ์, กรุงเทพมหานคร : มติชน, 2553.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2557). รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2555. [ออนไลน์] แหล่งที่มา; <http://social.nesdb.go.th/>. [11 กุมภาพันธ์ 2563].
- โชคชัย สุทธาเวช, การเมืองกับความเหลื่อมล้ำในการพัฒนา, <https://prachatai.com/journal/2019/06/83061>
- สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. โครงการศึกษาวิจัยประเด็นนโยบายเชิงลึกด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนและสังคมไทยภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมและการเปลี่ยนแปลงในโลกยุคใหม่หลังวิกฤตเศรษฐกิจ. (2554), [ออนไลน์], แหล่งที่มา; <http://social.nesdb.go.th/> [11 กุมภาพันธ์ 2563]
- ณัฐภูมิ อัครโกวิทวงศ์ และ ผศ.ฐิติวัฒน์ นงนุช. เรื่องความเหลื่อมล้ำในเมืองศูนย์กลาง. ปริทัศน์สถานภาพความรู้;สถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม.[ออนไลน์] แหล่งที่มา; <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:WxF680TqE7UJ:https://waymagazine.org/the-poor-in-metropolis/+&cd=3&hl=th&ct=clnk&gl=th.> [7 Mar 2020].

