

สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำ ของโลกและของประเทศไทย

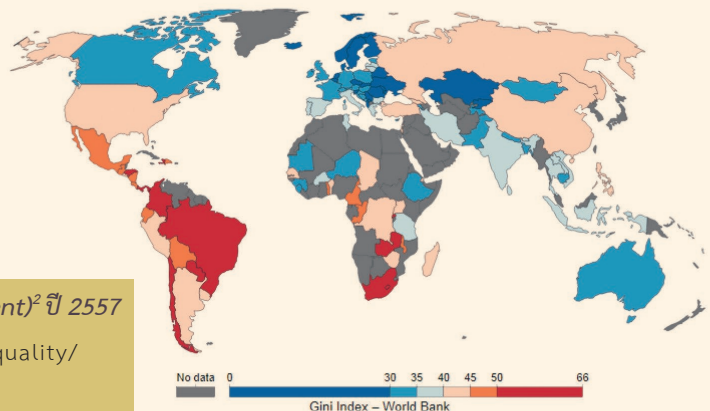
สุพิณดา เลาหชัย รวีรินทร์ เตชะ-ปลุก และ ปิยบุษ ยูชิงกุล
สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม

การพัฒนาประเทศมักประสบปัญหาความเหลื่อมล้ำตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะทุก ๆ นโยบายที่ส่งเสริมการพัฒนา จะมีคนที่ได้รับผลประโยชน์มากหรือน้อย แตกต่างกันไปตามศักยภาพ โอกาสและการเข้าถึง โดยปัจจุบันมีเครื่องมือในการวัดระดับความเหลื่อมล้ำในสังคมที่หลากหลาย อาทิ ค่าสัมประสิทธิ์การแปรผัน (Coefficient of Variation: CV) ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini Coefficient) ดัชนีทายล์ (Theil Index) ดัชนีแอตคินสัน (Atkinson Index) สัดส่วนพาลมา (Palma Ratio) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini Coefficient) ยังคงเป็นเครื่องมือหลักในการวัดความเหลื่อมล้ำอย่างกว้างขวาง โดย Gini จะมีค่าตั้งแต่ 0 ถึง 1 คือ ตั้งแต่ความเท่าเทียมสมบูรณ์ถึงความเหลื่อมล้ำสมบูรณ์ กล่าวคือ ยิ่งค่า Gini ใกล้กับ 1 เท่าใดก็มีความเหลื่อมล้ำมากขึ้นเท่านั้น



สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำของโลก

ปัจจุบัน ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกยังคงประสบปัญหาความเหลื่อมล้ำ รวมถึงประเทศพัฒนาแล้ว เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาที่ยังคงประสบปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมอยู่ จากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ (Gini Coefficient) ปี 2557¹ ที่ 0.394 หรือประเทศที่มีรัฐสวัสดิการที่ดี เช่น ประเทศเยอรมนี ก็ยังพบปัญหาความเหลื่อมล้ำในประเทศอยู่ จากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ (Gini Coefficient) ปี 2557 ที่ 0.292 และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini Coefficient) ของทุกประเทศทั่วโลก (รูปที่ 1) จะเห็นว่าประเทศส่วนใหญ่ในทวีปอเมริกาใต้และบางประเทศในทวีปแอฟริกายังคงมีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้สูง ในขณะที่ประเทศในทวีปยุโรปมีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ต่ำกว่าประเทศอื่น ๆ



รูปที่ 1 สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini Coefficient)² ปี 2557

ที่มา : <https://ourworldindata.org/income-inequality/>
ข้อมูลจาก World Bank, 2014

¹ ที่มา : World Development Indicators. World Bank

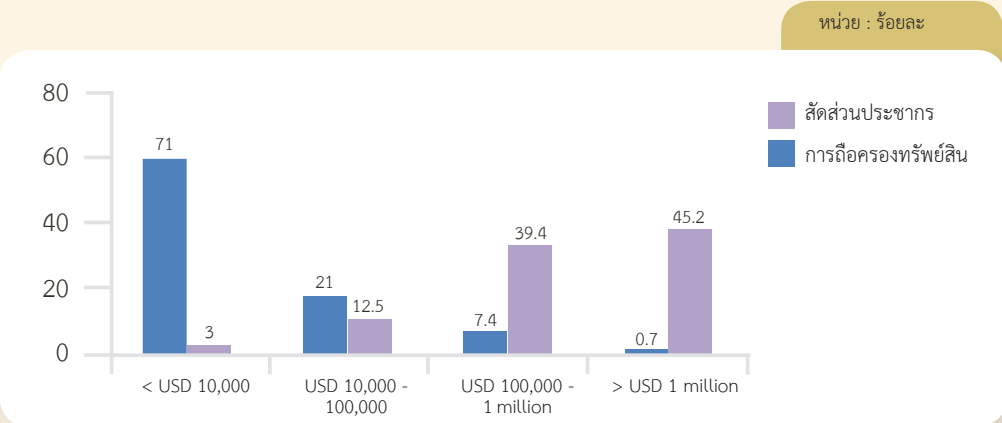
² ดัชนีจีนิ คือ ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ (Gini Coefficient) ที่แสดงผลเป็นเปอร์เซ็นต์



ความเหลื่อมล้ำของการถือครองทรัพย์สินเป็นสิ่งที่สามารถสะท้อนความเหลื่อมล้ำได้อย่างชัดเจน ข้อมูลจาก Global Wealth Report 2015 พบว่า ประชากรที่ถือครองทรัพย์สินมูลค่าต่ำกว่า 10,000 ดอลลาร์สหรัฐเป็นประชากรส่วนใหญ่ของโลก ซึ่งกว่าร้อยละ 70 ถือครองทรัพย์สินที่มีมูลค่าเพียงร้อยละ 3 ของมูลค่าทั้งหมด ขณะที่ประชากรเพียงร้อยละ 0.7 ของโลก ถือครองทรัพย์สินที่มีมูลค่ามากกว่า 1 ล้านดอลลาร์สหรัฐ มากถึงร้อยละ 45.2 ของมูลค่าทั้งหมด โดยในประเทศพัฒนาแล้วมีสัดส่วนประชากรที่มีทรัพย์สินต่ำกว่า 10,000 ดอลลาร์สหรัฐอยู่เพียงร้อยละ 20 ในขณะที่ประเทศอินเดียและแอฟริกาที่มีสัดส่วนประชากรที่ถือครองทรัพย์สินต่ำกว่า 10,000 ดอลลาร์สหรัฐอยู่ถึงร้อยละ 90 ของประชากรทั้งหมด



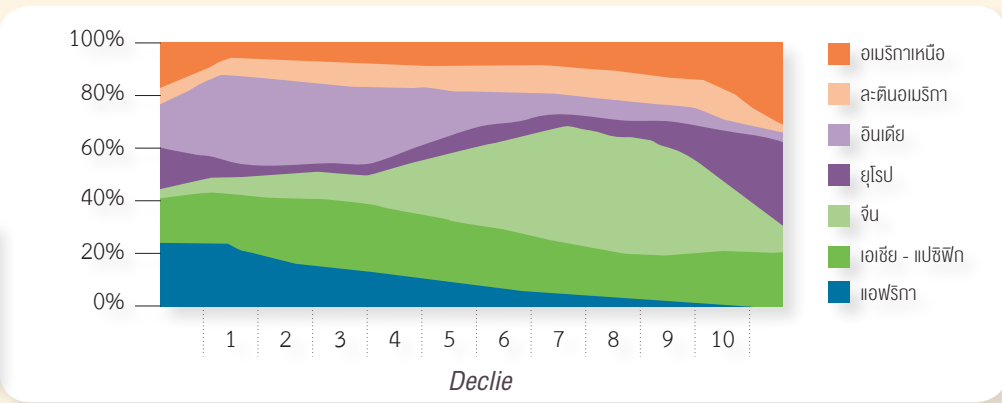
กราฟที่ 1 สัดส่วนประชากรเปรียบเทียบกับสัดส่วนการถือครองทรัพย์สิน ปี 2558



ที่มา : Global Wealth Report, 2015



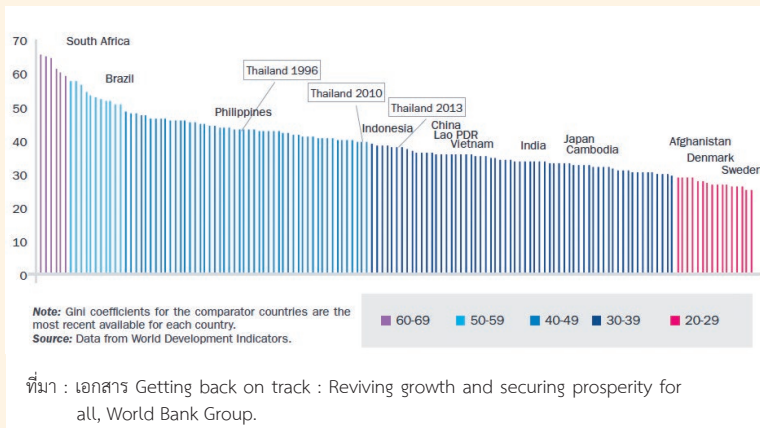
กราฟที่ 2 สัดส่วนความมั่งคั่งของโลก ปี 2558 จำแนกตามระดับรายได้ (Decile) และภูมิภาค



ที่มา : Credit Suisse Global Wealth Data book 2015

หากแบ่งระดับรายได้ของคนทั่วโลกเป็น 10 ระดับ จะพบว่าในภาพรวมความมั่งคั่งของโลก คนที่มีระดับรายได้สูงที่สุด (Decile 10) ครอบครองความมั่งคั่งกว่าร้อยละ 87.65 ของทั้งโลก ขณะที่คนที่มั่งคั่งน้อยที่สุด (Decile 1) มีรายได้คิดลบหรือมีหนี้สินร้อยละ 0.33 ของความมั่งคั่งโลก หากพิจารณาเป็นรายภูมิภาคพบว่า คนในประเทศจีนส่วนใหญ่มีรายได้อยู่ในช่วง Decile 6 - 8 คนในทวีปอินเดียและแอฟริกาที่มีรายได้อยู่ในช่วง Decile 1 - 5 ส่วนคนในทวีปอเมริกาเหนือและยุโรปส่วนใหญ่จะมีรายได้ อยู่ในช่วง Decile 9 - 10

สำหรับสถานการณ์ของประเทศไทยในระดับโลก เมื่อพิจารณาจากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini Coefficient) ซึ่งจัดทำโดยธนาคารโลกในปี 2557 พบว่า สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยมีแนวโน้มดีขึ้นเป็นลำดับ โดยค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายจ่ายลดลงจาก 0.43 ในปี 2511 เป็น 0.38 ในปี 2556 และค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ลดลงจาก 0.50 เป็น 0.46 ในเวลาเดียวกันตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคของประเทศไทยยังอยู่ในระดับที่สูงเมื่อเทียบกับประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาค



สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำของไทย

การพัฒนาประเทศไทยในรอบเกือบ 3 ทศวรรษที่ผ่านมา ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะประสบความสำเร็จในการเพิ่มอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสามารถลดปัญหาความยากจนลงได้อย่างต่อเนื่อง แต่ปัญหาความเหลื่อมล้ำยังไม่สามารถที่จะลดลงได้ และมิติความเหลื่อมล้ำก็มีความหลากหลาย อาทิ

▶ **ด้านรายได้** สะท้อนจากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ (Gini Coefficient) มีแนวโน้มลดลงจาก 0.514 ในปี 2549 เหลือ 0.445 ในปี 2558 แต่ยังคงเป็นปัญหาในการกระจายรายได้ระหว่างกลุ่มประชากร โดยกลุ่มที่รวยที่สุดร้อยละ 10 (Decile 10) มีสัดส่วนรายได้ร้อยละ 35.0 ของรายได้รวมปี 2558 ขณะที่กลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด (Decile 1 - 4) มีสัดส่วนรายได้เพียงร้อยละ 14.3 ของรายได้รวมเท่านั้น และยิ่งแตกต่างกันมากเมื่อเทียบกับสัดส่วนรายได้ร้อยละ 1.58 ของประชากรร้อยละ 10 ที่จนที่สุด (Decile 1)

▶ **ด้านสินทรัพย์และการถือครองที่ดิน** โดยกลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 10 ที่ถือครองที่ดินมากที่สุด (Decile 10) มีส่วนแบ่งการถือครองที่ดินมากกว่าร้อยละ 60 ของพื้นที่ทั้งหมด ส่วนผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 40 ที่ถือครองที่ดินน้อยที่สุด (Decile 1 - 4) มีส่วนแบ่งการถือครองที่ดินเพียงร้อยละ 1.2 ของที่ดินทั้งหมดเท่านั้น

▶ **การจัดบริการภาครัฐที่มีคุณภาพ** แม้จะมีการขยายการให้บริการอย่างทั่วถึงแล้ว แต่ยังมีปัญหาความเหลื่อมล้ำในการจัดบริการภาครัฐที่มีคุณภาพ โดยในด้านการศึกษา จากการประเมินสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งสิ้น 12,230 แห่งทั่วประเทศ มีโรงเรียนที่ผ่านเกณฑ์ประเมินเพียงร้อยละ 69.9 เท่านั้น และยังมีความแตกต่างของเกณฑ์การประเมินระหว่างโรงเรียนที่อยู่ในเมือง - นอกเมือง โรงเรียนที่อยู่ต่างภูมิภาค โรงเรียนที่อยู่ต่างสังกัด และโรงเรียนขนาดใหญ่ - ขนาดเล็ก ในด้านสาธารณสุข ยังมีการกระจุกตัวของบุคลากรทางการแพทย์และครุภัณฑ์ทางการแพทย์ในเขตกรุงเทพมหานคร โดยมีสัดส่วนแพทย์ต่อประชากรอยู่ที่ 1 ต่อ 722 คน ขณะที่สัดส่วนโดยเฉลี่ยของประเทศอยู่ที่ 1 ต่อ 2,131 คน

ทั้งนี้ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ โดยกำหนดเป็นยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม เน้นการให้ความสำคัญกับการดำเนินการยกระดับคุณภาพบริการทางสังคมอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการศึกษาและสาธารณสุข รวมถึงการปิดช่องว่างการคุ้มครองทางสังคมในประเทศไทย ซึ่งเป็นการดำเนินงานต่อเนื่องจากที่ได้ขับเคลื่อนและผลักดันในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 โดยมุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือให้ตรงกับกลุ่มเป้าหมายประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด (Bottom 40) ผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ สตรี และผู้สูงอายุ รวมถึงการดำเนินนโยบายทางการคลังเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ซึ่งจะช่วยให้ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยลดลงได้อย่างเป็นรูปธรรมต่อไป



สาเหตุของความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย

ปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาสะสมที่เกิดจากการจัดการเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และโครงสร้างทางสังคมที่ไม่สมดุล และขาดความเชื่อมโยงไปยังประชาชน ประชาชนไม่อาจเข้าถึงโอกาสนั้น ๆ ได้อย่างทั่วถึง ไม่ว่าจะเป็นโอกาสทางการศึกษา โอกาสในการเข้าถึงความยุติธรรม โอกาสในการเข้าถึงการรักษาพยาบาล นอกจากนี้ยังนำไปสู่ปัญหาความไม่เป็นธรรมและความมั่นคง เนื่องจากการเอื้อประโยชน์ต่อบางกลุ่มผลประโยชน์ในสังคม และขาดความโปร่งใส

ทั้งนี้ สาเหตุ/ปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำ

1) **โครงสร้างทางเศรษฐกิจไทยเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มเจ้าของทุนมากกว่าเจ้าของแรงงาน** จากโครงสร้างเศรษฐกิจที่มีฐานการผลิตอุตสาหกรรมเป็นสัดส่วนร้อยละ 33.5 และมีการพึ่งพาการส่งออกโดยเฉพาะสินค้าอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นผลตอบแทนของทุนและผู้ประกอบการเป็นส่วนใหญ่ ในช่วงที่ผ่านมา (ปี 2533 - 2558) รายได้ที่เป็นผลตอบแทนของทุนและผู้ประกอบการ (ไม่รวมในส่วนของภาครัฐ) คิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยประมาณร้อยละ 57.8 ของรายได้ประชาชาติ ในขณะที่รายได้ที่เป็นผลตอบแทนแรงงานและสวัสดิการคิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยเพียงร้อยละ 42.2 ของรายได้ประชาชาติ นอกจากนี้ประเทศไทยยังมีโครงสร้างการผลิตที่เป็นแรงงานนอกระบบในสัดส่วนที่สูงร้อยละ 55.7 ทำให้การคุ้มครองทางสังคมยังไม่ทั่วถึง รวมถึงสภาพการทำงานที่ไม่แน่นอนและไม่ต่อเนื่องทำให้เกิดเป็นปัญหาด้านรายได้และค่าตอบแทน ทำให้เกิดเป็นช่องว่างรายได้ของแรงงานในระบบและนอกระบบมีความแตกต่างกัน



2) **โครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐมีลักษณะรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง และโครงสร้างบริการพื้นฐานของรัฐที่ยังกระจุกตัวในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลรวมทั้งหัวเมืองใหญ่ต่าง ๆ ในภูมิภาค** ทำให้โอกาสในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพระหว่างประชากรในเขตเมืองและเขตชนบท และประชากรในแต่ละภูมิภาคมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะการศึกษาซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างโอกาสในการประกอบอาชีพ ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างรายได้สำหรับพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองและครอบครัว

3) **ปัญหาการครอบครองสิทธิที่ดิน** ที่ดินเป็นปัจจัยพื้นฐานสำหรับการประกอบอาชีพและที่อยู่อาศัยของประชาชน ซึ่งจะนำมาซึ่งความมั่นคงในการดำรงชีวิต แต่ปัจจุบันมีปัญหาต่าง ๆ ในการใช้ประโยชน์ที่ดินและเกิดเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน อาทิ การประกาศเขตที่ดินของรัฐทับซ้อนที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัยของราษฎรที่อยู่มาก่อนหรือกรณีราษฎรเข้าทำกินในที่ดินของรัฐหลังประกาศเขตสงวนหวงห้าม นอกจากนี้ยังมีปัญหาการครอบครองที่ดินจำนวนมากของคนร่ำรวย ขณะคนยากจนไม่สามารถครอบครองหรือมีที่ดินเป็นของตนเองเนื่องจากการขาดแคลนทุนทรัพย์และภาระหนี้สินที่ทำให้ต้องสูญเสียการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน



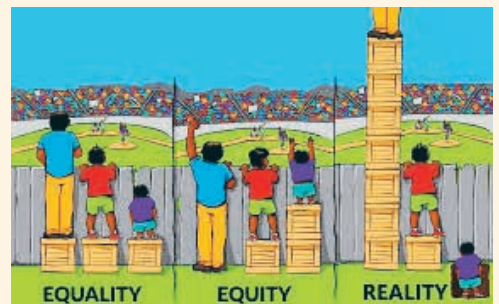
4) ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจบทบาทบัญญัติของกฎหมายและสิทธิเสรีภาพที่พึงมีพึงได้ โดยชอบธรรม ทำให้ประชาชนถูกเอาเปรียบและล่วงละเมิดสิทธิจากบุคคลที่อยู่ในภาวะที่เหนือกว่า ไม่ว่าจะเป็นด้วยสถานะทางเศรษฐกิจหรือสถานะทางสังคม ประกอบกับข้อจำกัดของคนจนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เช่น การเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมีค่าใช้จ่ายสูง การดำเนินคดีที่ใช้เวลายาวนาน เป็นต้น



5) การบริหารราชการแผ่นดินขาดประสิทธิภาพและความโปร่งใส รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้การดำเนินนโยบายสาธารณะและการจัดบริการสาธารณะเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประกอบกับการขาดระบบฐานข้อมูลที่ทันสมัยที่สามารถบ่งชี้ถึงกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการนโยบายนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้ตรงกับกลุ่มเป้าหมายที่ควรจะได้รับประโยชน์โดยเฉพาะระบบฐานข้อมูลที่บ่งชี้เป้าหมายอย่างเจาะจง (Targeting) ของคนจน/ผู้มีรายได้น้อย/ผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเปราะบาง เช่น ผู้พิการและผู้สูงอายุ จึงทำให้การบริหารจัดการของภาครัฐไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อกลุ่มเป้าหมายดังกล่าวเท่าที่ควร

บทส่งท้าย

ความเหลื่อมล้ำเป็นปัญหาเรื้อรังที่สะสมมายาวนานในสังคมไทย หากไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาลักษณะตรงจุดและจริงจัง คาดว่าปัญหานี้จะมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น จนกระทั่งเป็นอุปสรรคและบ่อเกิดของอีกหลายปัญหาตามมา ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม รวมถึงปัญหาทางการเมือง อันจะส่งผลกระทบต่อไปยังประชาชนส่วนใหญ่ของสังคมอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้⁴ ดังนั้น การลดความเหลื่อมล้ำจึงต้องการความมุ่งมั่น ความร่วมมือ และความยินยอมของสังคมในการจัดระเบียบเศรษฐกิจผ่านนโยบายที่สามารถลดความเหลื่อมล้ำได้จริง โดยคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นและจะส่งผลกระทบต่อไปในอนาคต เช่น การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ กระแสโลกาภิวัตน์ที่เข้มข้นขึ้น และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่จะเปลี่ยนแปลงโลกอย่างรวดเร็ว รวมถึงภาวะโลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ผันผวนส่งผลกระทบต่อการประกอบอาชีพเกษตรกรรมและความมั่นคงของครัวเรือนที่เปราะบาง เป็นต้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้จะเพิ่มความเสี่ยงที่จะทำให้ความเหลื่อมล้ำมีความรุนแรงยิ่งขึ้น และเป็นความท้าทายอย่างมากต่อการกำหนดนโยบายให้สามารถรับมือกับปัญหาและการเปลี่ยนแปลงข้างต้น เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้อย่างเป็นรูปธรรม



เอกสารอ้างอิง

Credit Suisse. (2016). Research Institute. Global Wealth Report.

World Bank. World Development Indicators.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2556, 2558). รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย.

ดร.สมชัย จิตสุชน. (2558). รายงานการวิจัยความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย: แนวโน้ม นโยบายและแนวทางขับเคลื่อนนโยบาย.

⁴ ที่มา: รายงานการวิจัยความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย: แนวโน้ม นโยบายและแนวทางขับเคลื่อนนโยบาย TDRI