

ความเหลื่อมล้ำของสังคมไทย: สถานการณ์และทางออกเชิงนโยบาย

Inequality of Thailand: Situation and Policy Solutions

พสุดี จันทร์โกมุต

มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

Pasuvadee Chankomut

Surattani Rajabhat University, Thailand

E-mail: pasuvadee.pol@sru.ac.th

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอภาพรวมความเหลื่อมล้ำของสังคมไทย ไม่ว่าจะเป็นสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้น สาเหตุของความเหลื่อมล้ำ การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ รวมไปถึงทางออกเชิงนโยบายที่เหมาะสมสำหรับกลุ่มประชากรเป้าหมายแยกตามระดับฐานะ ซึ่งรวบรวมข้อมูลจากบทความวิชาการ รายงานการวิจัย พบว่า สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยมีความชัดเจนมากขึ้น ปัจจัยสำคัญได้แก่ กระแสโลกาภิวัตน์ที่ทำให้เกิดการพัฒนอย่่างก้าวกระโดดประกอบกับการพัฒนาประเทศตามกระแสเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism) ที่มากเกินไป ส่งผลให้เกิดช่องว่างของรายได้ ความเป็นอยู่และโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการที่ไม่เท่าเทียม ซึ่งนับวันปรากฏให้เห็นชัดเจนมากขึ้น

ทางออกเชิงนโยบายเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยได้ออกแบบระบบสวัสดิการที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายที่มีความแตกต่างกัน ซึ่งในที่นี้จะแบ่งกลุ่มเป้าหมายที่เป็นประชากรไทยออกเป็น 5 กลุ่มตามฐานะทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วย 1) กลุ่มคนรวยมาก (super rich) ประกอบด้วย ผู้ประกอบการรายใหญ่ระดับชาติหรือระดับภูมิภาคและระดับโลก เจ้าของทุนระดับชาติ นักการเมืองระดับชาติรายใหญ่ 2) กลุ่มคนรวยหรือฐานะปานกลางระดับสูง (rich and upper middle class) ประกอบด้วย ผู้ประกอบการหรือผู้บริหารบริษัทเอกชนระดับกลางถึงใหญ่ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ 3) กลุ่มผู้มีฐานะปานกลางทั่วไป (middle class) ประกอบด้วย ผู้ประกอบการรายเล็ก ผู้บริหารบริษัทเอกชนระดับเล็ก พนักงานบริษัทเอกชน ผู้ประกอบอาชีพอิสระรายเล็ก แรงงานรับจ้างระดับกลางถึงสูง เกษตรกรรายใหญ่ เป็นต้น 4) กลุ่มผู้มีฐานะปานกลางระดับล่าง (lower middle class) เช่น หาบเร่ แผงลอย แรงงานระดับล่างถึงกลางที่มีฝีมือ พนักงานระดับล่างของบริษัทเอกชน ผู้ประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป เกษตรกรรายเล็ก เป็นต้น 5) กลุ่มผู้มีรายได้น้อยและยากจน (low income and poor) ซึ่งแนวทางการลดความเหลื่อมล้ำที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายทั้ง 5 กลุ่มจะมีความแตกต่างกัน

* วันที่รับบทความ : 13 สิงหาคม 2566; วันที่แก้ไขบทความ 20 มกราคม 2567; วันตอบรับบทความ : 22 มกราคม 2567

คำสำคัญ: ความเหลื่อมล้ำ; ทางออกเชิงนโยบาย; สังคมไทย

Abstract

This article aims to present an overview of inequality in Thai society. whether the situation of inequality that occurs, cause of inequality solving the problem of inequality including appropriate policy solutions for target populations classified by level of status. Collect information from academic articles research report. The results of the study found that the inequality situation in Thailand is increasing. Important factors are globalization that has caused the rapid development of the country and the development of the country according to the neoliberal trend (Neo- Liberalism) Excessive. Resulting in income gaps, unequal livelihoods and access to welfare which is becoming more apparent day by day.

A policy solution to the problem of inequality in Thailand has designed a welfare system that is suitable for different target groups. In this case, the target group of Thai population will be divided into 5 groups according to their economic status, consisting of 1) The super-rich group consisting of large national or regional and global entrepreneurs; national capital owner major national politician 2) The rich and upper middle class consists of entrepreneurs or executives of middle to large private companies, self-employed 3) The middle class consists of small entrepreneurs. Executives of small private companies private company employees small self-employed middle to high wage workers large farmers, etc. 4) Lower middle class, such as hawkers, stalls, skilled workers in the lower to middle class. lower Level employees of private companies general contractor small farmers, etc. 5) Groups with low income and poor (low income and poor), which the approach to reducing inequality suitable for the 5 target groups will be different.

Keywords: inequality; Policy solutions; Thai society

บทนำ

ความเหลื่อมล้ำเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อปัญหาในสังคมไทย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งปัญหาการเมือง ความเหลื่อมล้ำเป็นปัญหาที่เรื้อรังและปรากฏให้เห็นชัดเจนขึ้น ทำให้เกิดการศึกษาประเด็นความเหลื่อมล้ำในเชิงวิชาการมากขึ้น เช่น บทความของ Giordono et al. (2019) ศึกษาเรื่อง Social Policy Perspectives on Economic Inequality in Wealth Countries เป็นการทบทวนวรรณกรรมเชิงนโยบายเกี่ยวกับความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจของประเทศที่ร่ำรวย โดยรวบรวมข้อมูลตั้งแต่ปี ค.ศ. 2008 - 2018 ซึ่งมีความน่าสนใจในประเด็นเกี่ยวกับแนวโน้มความเหลื่อมล้ำ (Inequality Trend) กับนโยบายสังคมแบบกระจาย (Redistributive Social Policy) พบว่าวรรณกรรมส่วนใหญ่ทำความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายทางสังคมกับความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ และปัจจัยที่เป็นการกำหนดการ

เปลี่ยนแปลงนโยบายทางสังคมที่ภาครัฐควรดำเนินการ แสดงให้เห็นว่าประเทศที่มีเศรษฐกิจที่มั่นคงประสบปัญหาความเหลื่อมล้ำในมิติต่างๆในระดับสูง การอาศัยกรอบในมิติเศรษฐศาสตร์เพียงอย่างเดียวไม่ใช่ตัวเลือกที่ดีในการกำหนดนโยบาย ทำให้ความเหลื่อมล้ำยังคงเป็นความสนใจต่อเนื่องจนได้รับความสนใจจากนักวิชาการแขนงอื่นๆ เช่น สังคมวิทยา รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เป็นต้น

บริบทสังคมไทยยังคงอยู่ในกับดักนโยบายประชานิยมที่เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ซึ่งไม่ใช่ทางออกที่ได้ผล ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างบางประการที่เพิ่มระดับความเหลื่อมล้ำให้เข้มข้นมากขึ้น เช่น การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและคนจน จึงเป็นความท้าทายว่าไทยจะสามารถมีนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำได้อย่างทัน่วงทีหรือไม่ นโยบายที่มีผลต่อความเหลื่อมล้ำมากที่สุดคือนโยบายด้านสวัสดิการและด้านสังคม ด้านภาษี ซึ่งรัฐบาลไทยทุกยุคสมัยที่ผ่านมายังมีได้ใช้นโยบายทั้งสองด้านนี้ในการลดความเหลื่อมล้ำเท่าที่ควร โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้วทั่วไประบบภาษีไทยยังมีช่องว่างให้คนรวยเสียภาษีน้อยกว่า ไม่ว่าจะเป็นการขาดภาษีที่เก็บบนฐานทรัพย์สิน การหลีกเลี่ยงภาษีหลากหลายประเภท ส่วนด้านสังคมสวัสดิการ ประชาชนไทยยังได้รับสวัสดิการที่ไม่เท่าเทียม ไม่ว่าจะเป็นเด็กเล็กลูกหลานผู้มีรายได้น้อย ผู้สูงวัยที่ขาดคนดูแล ทำให้การพัฒนาตัวเองของผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกลายเป็นผู้ด้อยโอกาส

สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย

การพัฒนาประเทศในช่วงที่ผ่านมาสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น ประชาชนมีงานทำและมีความมั่นคงในอาชีพมากขึ้น รายได้เฉลี่ยของประชาชนเพิ่มสูงขึ้น ปัญหาความยากจนลดลงและประชาชนเข้าถึงบริการทางสังคมและสาธารณสุขปลอดภัยเป็นปัจจัยจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตได้มากขึ้น อย่างไรก็ตามความไม่เท่าเทียมกันในโอกาสของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เปรียบเทียบคนในเมืองกับชนบท การเข้าถึงบริการสาธารณสุขหลักที่มีคุณภาพยังมีช่องว่าง รวมทั้งการเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ ในสังคมยังไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำที่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของสังคมไทย ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้รับความเดือดร้อนจากความไม่เท่าเทียมด้านเศรษฐกิจและความแตกต่างกันในการเป็นเจ้าของทรัพยากร ส่งผลต่อรายได้ที่แตกต่างกันระหว่างกลุ่มคนในสังคม ส่งผลไปถึงความไม่เท่าเทียมของโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรและสิทธิพื้นฐาน รวมทั้งความไม่เป็นธรรมด้านอำนาจต่อรอง (อติวิชญ์ แสงสุวรรณ, 2558) ปรากฏการณ์ความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้ขยายวงกว้างและสร้างผลกระทบต่อการบริหารจัดการสาธารณะ ปัจจัยสืบเนื่องมาจากการพัฒนาแบบก้าวกระโดดหรือการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวทางเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism) ที่มากเกินไป (Phongpaichit et al.,2009)

สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยที่สะสมมากกว่า 50 ปีเกิดจากปัจจัยเกี่ยวข้องหลายประการ และที่ปรากฏชัดเจน คือ ช่องว่างทางรายได้ (Quintile by Income) ระหว่างคนในกลุ่มชั้นรายได้ต่าง ๆ จากการศึกษารายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยปี 2555 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยเนื่องมาจาก

ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้หรือการกระจายรายได้ สะท้อนจากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ (Gini coefficient) ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาซึ่งอยู่ในระดับ 0.48 - 0.49 และรายได้กระจุกตัวอยู่กับคนกลุ่มเล็ก ๆ โดยเฉพาะกลุ่มคนรวยที่สุดร้อยละ 10 ถือครองรายได้ถึงร้อยละ 39.3 ของรายได้ทั้งหมด ขณะที่กลุ่มคนจนที่สุดร้อยละ 10 ถือครองรายได้เพียงร้อยละ 1.6 ของรายได้ทั้งหมดเท่านั้น จึงทำให้ความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มคนรวยที่สุดกับกลุ่มคนจนที่สุดห่างกันถึง 25.2 เท่า

ความเหลื่อมล้ำด้านรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค โดยกลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่มีการใช้จ่ายสูงที่สุดมีมาตรฐานการดำรงชีวิตสูงกว่ากลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่มีการใช้จ่ายต่ำที่สุดประมาณ 11.0 เท่า นอกจากนี้ยังมีประชากร 8.4 ล้านคน ซึ่งคนจนที่ได้รับสารอาหารและสินค้าอื่น ๆ ที่เป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานในปริมาณที่ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต มีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่แย่ที่สุดในสังคมไทย

ความเหลื่อมล้ำด้านสินทรัพย์ทางการเงิน สินทรัพย์ทางการเงินกระจุกตัวอยู่ในคนกลุ่มเล็ก ๆ โดยสะท้อนจากเงินออมในบัญชีเงินฝากออมทรัพย์และเงินฝากประจำธนาคารพาณิชย์ที่กระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนจำนวนน้อย กล่าวคือบัญชีเงินฝากที่มีวงเงินเกิน 10 ล้านบาทขึ้นไปมีเพียงประมาณร้อยละ 0.1 ของจำนวนบัญชีทั้งหมด แต่มีวงเงินฝากสูงถึงร้อยละ 46.5 ของวงเงินฝากทั้งหมดในขณะที่บัญชีเงินฝากขนาดเล็กวงเงินไม่เกิน 10 ล้านบาท มีถึงร้อยละ 99.9 ของจำนวนบัญชีทั้งหมด แต่มีวงเงินฝากเพียงร้อยละ 53.5 ของวงเงินฝากทั้งหมด

ความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดิน ประเทศไทยมีความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินสูงมาก กล่าวคือที่ดินที่มีเอกสารสิทธิกระจุกตัวอยู่ในคนกลุ่มเล็ก ๆ โดยกลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีการถือครองที่ดินมากที่สุด มีสัดส่วนการถือครองที่ดินสูงกว่ากลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีการถือครองที่ดินน้อยที่สุดคิดเป็น 325.7 เท่า โดยกลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่ถือครองที่ดินมากที่สุด มีสัดส่วนพื้นที่ถือครองที่ดินสูงถึงร้อยละ 79.9 ของพื้นที่ทั้งหมด ในขณะที่กลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่ถือครองที่ดินน้อยที่สุด มีสัดส่วนพื้นที่ถือครองที่ดินเพียงร้อยละ 0.3 ของพื้นที่ทั้งหมดเท่านั้น

ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา โดยอัตราการเข้าเรียนสุทธิตะดับประถมศึกษาร้อยละ 87.6 มัธยมศึกษา ร้อยละ 67.6 มัธยมศึกษาปลายร้อยละ 55.1 และปริญญาตรีร้อยละ 28.5 รวมทั้งโอกาสในการเข้าถึงบริการด้าน การศึกษามีความแตกต่างกันมากระหว่างกลุ่มประชากรที่มีฐานะความเป็นอยู่แตกต่างกัน ระหว่างเขตเมือง- ชนบทและระหว่างภูมิภาค โดยเฉพาะการศึกษาในระดับปริญญาตรี จึงส่งผลให้โอกาสในการพัฒนาอาชีพและ สร้างรายได้มีความแตกต่างกันมาก โดยกลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่มีฐานะความเป็นอยู่ดีที่สุดในปี 2558 มีโอกาสเข้าถึง การศึกษามากกว่ากลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่มีฐานะความเป็นอยู่ด้อยที่สุดในปี 2558 ประมาณ 16.3 เท่า นักศึกษา ในเขตเมืองมีโอกาสเข้าเรียนการศึกษามากกว่านักศึกษาในเขตชนบท นักศึกษาในกรุงเทพมหานครมีโอกาสเข้าเรียน การศึกษาสูงสุด ภาคใต้ต่ำสุด

ความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เสมอภาคทางเพศ โอกาสการเข้าถึงการศึกษามีความแตกต่างกัน ระหว่างเพศโดยเฉพาะในระดับมัธยมศึกษาขึ้นไป เพศหญิงมีโอกาสเข้าเรียนการศึกษามากกว่าเพศชาย แต่ในด้าน การทำงานผู้หญิงมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานน้อยกว่าผู้ชายและผู้หญิงได้รับค่าจ้างเฉลี่ยต่ำกว่าผู้ชาย รวมทั้งด้าน บทบาทในการตัดสินใจทั้งทางการเมืองและการบริหารของผู้หญิงจะน้อยกว่าผู้ชาย

สาเหตุความเหลื่อมล้ำ

สาเหตุความเหลื่อมล้ำมีหลากหลายรูปแบบและมีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงระหว่างกัน แต่เมื่อพิจารณา ถึงปัจจัยเชิงโครงสร้างอันเป็นสาเหตุของปัญหาความเหลื่อมล้ำ (สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ, 2557) พบว่ามาจาก 5 สาเหตุสำคัญ ดังนี้

โครงสร้างทางเศรษฐกิจไทย เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มเจ้าของทุนมากกว่าเจ้าของแรงงาน กล่าวคือ ผลประโยชน์จากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่มาจากฐานการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ ผลตอบแทนของทุนจึงเป็นของผู้ประกอบการโดยส่วนใหญ่ และในช่วงที่ผ่านมานั้นรายได้ที่เป็นค่าตอบแทน แรงงานและสวัสดิการคิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยเพียงประมาณร้อยละ 37.4 ของ GDP ในขณะที่รายได้ในส่วน ผลตอบแทนของทุนและผู้ประกอบการคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 59.7 ของ GDP จึงกลายเป็นช่องว่าง ระหว่างชนชั้นรายได้ และระหว่างสาขาการผลิต นอกจากนั้นโครงสร้างการผลิตที่มีแรงงานนอกระบบใน สัดส่วนสูงถึงร้อยละ 62.6 ซึ่งเป็นกลุ่มที่ขาดหลักประกันทางสังคมการเข้าถึงสวัสดิการสังคมยังมีจำกัด

โครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐ มีลักษณะรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง และโครงสร้างบริการ พื้นฐาน ของรัฐกระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งหัวเมืองใหญ่ต่าง ๆ ในภูมิภาค ได้ส่งผล กระทบต่อความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพระหว่างประชากร ในเขตเมืองและเขตชนบท และประชากรในแต่ละภูมิภาค บริการพื้นฐานของรัฐทั้งบริการด้านการศึกษาและ

การพัฒนาทักษะฝีมือ ด้านสาธารณสุข และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ส่วนใหญ่มีการกระจุกตัวหนาแน่นในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลรวมทั้งเมืองใหญ่ต่าง ๆ

ปัญหากระบวนการสิทธิที่ดิน ที่ดินเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญสำหรับการประกอบอาชีพและความมั่นคงในการดำรงชีวิต ปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินจึงมีความเชื่อมโยงกับปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในโอกาสทางเศรษฐกิจ ปัจจุบันมีปัญหาต่าง ๆ ในการใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่น ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ปัญหาที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ ปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดินระหว่างราษฎรกับรัฐ ทั้งนี้ปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวส่วนหนึ่งเกิดจากหน่วยงานบริหารจัดการที่ดินของรัฐยังขาดเอกภาพ ที่ดินของรัฐส่วนใหญ่ขาดความชัดเจนในเรื่องกรรมสิทธิ์ รวมทั้งการขาดระบบฐานข้อมูลที่ดินที่มีประสิทธิภาพ แผนกที่แนวเขตที่ดินของรัฐจึงมีแนวเขตพื้นที่ทับซ้อนกันเองหรือมีหลักเขตไม่ชัดเจน นอกจากนี้ การประกาศเขตป่าสงวน/เขตอุทยานที่ดินของรัฐมิได้มีการสำรวจที่ดินในส่วนที่ราษฎรทำกินและอาศัยอยู่เดิม ประกอบกับกฎหมายที่ดินและป่าไม้ให้อำนาจรัฐในการบริหารจัดการ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน เป็นต้น

กระบวนการยุติธรรมยังมีข้อจำกัดสำหรับคนจน กล่าวคือ คนจนและคนชายขอบยังไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างทั่วถึงส่วนหนึ่งเป็นเพราะการออกแบบไว้ยากต่อการเข้าถึง เช่น การเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมีค่าใช้จ่ายสูง การดำเนินคดีใช้เวลายาวนานทำให้ต้นทุนสูง รวมทั้งการเน้นแบบแผนขั้นตอนปฏิบัติของทางราชการโดยเคร่งครัด ต้องมีเอกสารหลักฐานครบถ้วน การใช้ภาษาที่ยากต่อการเข้าใจ การผูกขาดอำนาจไว้ที่รัฐโดยไม่กระจายสู่ชุมชน เป็นต้น

การบริหารราชการแผ่นดินที่ขาดประสิทธิภาพและความโปร่งใส ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การดำเนินนโยบายสาธารณะและการจัดบริการสาธารณะเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล บางส่วนเป็นการใช้จ่ายที่ไม่ตรงกับกลุ่มเป้าหมายหรือปัญหาเร่งด่วนประกอบกับขาดระบบฐานข้อมูลที่ทันสมัยที่สามารถบ่งชี้ถึงกลุ่มเป้าหมายต่างๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการนโยบายสู่การปฏิบัติได้ตรงกับกลุ่มเป้าหมายที่ควรจะได้รับโดยเฉพาะการขาดระบบฐานข้อมูลที่บ่งชี้ลักษณะของคนจน/ผู้ด้อยโอกาส จึงทำให้การบริหารจัดการของภาครัฐไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อกลุ่มคนจนหรือผู้ด้อยโอกาสเท่าที่ควร

การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ

ปัญหาความเหลื่อมล้ำเป็นผลกระทบจากการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของประเทศที่มีการพัฒนาที่ไม่ครอบคลุมและทั่วถึงและเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างต้องใช้เวลาหลายสิบปีในการแก้ไขปัญหา ซึ่งการดำเนินการแก้ไขจำเป็นต้องเน้นการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้เอื้อต่อการพัฒนาที่ทั่วถึง ให้มีการกระจายผลตอบแทนที่เป็นธรรมระหว่างกลุ่มเจ้าของทุนและกลุ่มเจ้าของแรงงาน ขณะเดียวกันต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนในทุกมิติเพื่อสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งนี้หากพิจารณาจากแนวโน้มการแก้ไขปัญหาคความเหลื่อมล้ำในนานาประเทศจะพบว่าแต่ละประเทศเน้น “การเพิ่มความเท่าเทียมกันของโอกาส (Equality of Opportunity)” มากกว่าแก้ไขที่ “ความเท่าเทียมกันของรายได้โดยตรง (Equity)” เพราะการกระจายรายได้โดยตรงเป็นการโอนเงินจากคนหนึ่งไปให้อีกคนหนึ่งจึงทำให้ผลรวมของสังคมเป็นศูนย์หรือที่เรียกว่า Zero-sim game โดยปัจจัยสำคัญที่ลดความเหลื่อมล้ำได้คือปัจจัยในเชิงโอกาสในการเลื่อนฐานะทางสังคม (Social Mobility) ช่วยให้คนได้ใช้ศักยภาพที่มีอยู่เดิมได้อย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นการสร้างแต้มต่อให้กับคนในสังคม ดังนั้นการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคมไทยจึงเสนอให้มีการปฏิรูปเชิงโครงสร้าง มุ่งเน้นการเพิ่มความเท่าเทียมกันของโอกาสใน 5 ประเด็น ดังนี้ (สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554)

การปฏิรูประบบภาษี (Taxation Reform) ภาษีเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยภาษีเป็นเครื่องมือในการส่งสัญญาณว่าสังคมต้องการความเท่าเทียมในระดับใด หากงบประมาณจำนวนมากใช้ไปเพื่อกลุ่มคนด้อยโอกาสหรือกลุ่มคนจนก็แสดงว่าประเทศให้ความสำคัญกับความเหลื่อมล้ำในสังคมสูง ดังนั้นการปฏิรูปภาษีจึงควรมีการขยายฐานภาษีไปสู่ผู้ที่ยังไม่ได้เสียภาษีเพื่อลดภาระภาษีที่กระจุกตัวในคนบางกลุ่ม นอกจากนี้ ประเทศไทยยังมีปัญหาประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีที่ต่ำกว่าศักยภาพ ซึ่งมีการคำนวณว่าหากมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บเต็มที่ ประเทศไทยน่าจะเพิ่มรายได้จากภาษีอีกอย่างน้อยร้อยละ 3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP)

การปฏิรูปที่ดิน (Land Reform) ที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญและเป็นทรัพยากรที่มีจำกัดและเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำในสังคม สำหรับแนวทางที่สำคัญในการปฏิรูปที่ดิน คือการใช้ระบบภาษีที่ดินเพื่อจูงใจให้ผู้ถือครองที่ดินว่างเปล่าปล่อยที่ดินซึ่งจะส่งผลต่อการจัดสรรที่ดินที่มีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรมมากขึ้น นอกจากนี้ ภาครัฐควรส่งเสริมการจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ซื้อที่ดินจากเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์เพื่อนำมาจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรหรือผู้ที่ต้องการใช้ประโยชน์จากที่ดินและเร่งดำเนินการจัดทำระบบข้อมูลที่ดินทั่วประเทศ (Land Database) โดยใช้เทคโนโลยีแผนที่

ภูมิศาสตร์ที่ดิน (GIS) เพื่อเป็นข้อมูลที่สำคัญในการตรวจสอบการถือครอง การใช้ที่ดินและเพื่อวางแผนในการกระจายที่ดินให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมได้อย่างแท้จริง

การปฏิรูประบบสวัสดิการ (Welfare Reform) การยกระดับสวัสดิการสังคมให้มีคุณภาพสูงจำเป็นต้องใช้งบประมาณที่สูงมาก สวัสดิการจึงควรเหมาะสมกับระดับการพัฒนาประเทศ สำหรับแนวทางการปฏิรูประบบสวัสดิการที่เหมาะสมคือการเพิ่มผู้เล่นในระบบ กล่าวคือ ระบบสวัสดิการพื้นฐานควรเปิดให้ภาคธุรกิจ ภาคชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการเพราะนอกจากจะลดภาระของภาครัฐแล้วยังช่วยเพิ่มความเข้มแข็งของประชาชน สำหรับสวัสดิการสำหรับกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ภาครัฐควรสนับสนุนการรวมตัวของแรงงาน การบังคับใช้ค่าจ้างขั้นต่ำอย่างจริงจังและส่งเสริมแนวคิดการใช้ค่าจ้างเพื่อชีวิต การขยายการคุ้มครองทางสังคมไปสู่แรงงานนอกระบบ สำหรับสวัสดิการผู้ยากไร้หรือผู้ที่ต้องการแต้มต่อควรให้ความช่วยเหลือแบบมีเงื่อนไข (Conditional Cash Transfer) หรือการให้ผู้ที่ได้รับสวัสดิการสร้างประโยชน์กลับคืนสู่สังคมหรือแลกกับการทำงาน (Workfare) ตลอดจนให้ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการหรือองค์กรธุรกิจดำเนินกิจกรรมความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม (Corporate Social Responsibility: CSR) โดยคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับบริษัททั้งลูกค้าและชุมชนรวมถึงพนักงานของบริษัท

การปฏิรูประบบการศึกษา (Education Reform) คุณภาพของการศึกษามีส่วนในการช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้ (Income Inequality) สำหรับแนวทางการปฏิรูปการศึกษาคือการปรับโครงสร้างโดยลดอำนาจการบริหารแบบรวมศูนย์ที่ส่วนกลางและส่งเสริมให้มีการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาชน และองค์กรอื่นๆ เพิ่มมากขึ้น การปฏิรูประบบการจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมมากขึ้น การปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาจากการเรียนแบบท่องจำเป็นการใช้ความคิดสร้างสรรค์และการคิดวิจารณ์ญาณ การปรับปรุงคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมกันระหว่างการศึกษาในเมืองและชนบท

การปฏิรูประบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (Decentralization) การเพิ่มอำนาจการต่อรองและการตัดสินใจ บริหารทรัพยากรให้กับประชาชนถือเป็นหัวใจที่สำคัญของการลดความเหลื่อมล้ำอย่างยั่งยืน การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะต้องดำเนินการ 2 ส่วนไปพร้อมๆกัน ได้แก่ การเพิ่มศักยภาพการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนแต่ละพื้นที่ได้รับบริการสาธารณะหรือจัดสรรทรัพยากรได้สอดคล้องกับความต้องการตามบริบทของแต่ละพื้นที่ที่แตกต่างกัน และการเพิ่มอำนาจให้กับชุมชนและประชาชนในการจัดการตนเอง ส่งเสริมการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตและจัดทำแผนการพัฒนาด้วยตนเอง

ทางออกเชิงนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

แนวทางนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำที่เป็นรูปธรรมคือการออกแบบระบบสวัสดิการที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายที่มีความแตกต่างกัน นอกจากนั้นได้เสนอแนะการเพิ่มความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีส่วนร่วม (inclusive growth) เข้าไปด้วย ซึ่งในที่นี้จะแบ่งกลุ่มเป้าหมายที่เป็นประชากรไทยออกเป็น 5 กลุ่มตามฐานะทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วย 1) **กลุ่มคนรวยมาก (super rich)** ผู้ที่อยู่ในกลุ่มนี้ มักเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่ระดับชาติหรือระดับภูมิภาคและระดับโลก เจ้าของทุนระดับชาติ นักการเมืองระดับชาติ รายใหญ่ 2) **กลุ่มคนรวยหรือฐานะปานกลางระดับสูง (rich and upper middle class)** ประกอบด้วยผู้ประกอบการหรือผู้บริหารบริษัทเอกชนระดับกลางถึงใหญ่ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ เช่น แพทย์ วิศวกร นักบัญชีระดับสูง ข้าราชการระดับสูง นักการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น เกษตรกร รายใหญ่ เป็นต้น 3) **กลุ่มผู้มีฐานะปานกลางทั่วไป (middle class)** กลุ่มนี้มีความหลากหลายค่อนข้างมาก โดยอาจจะเป็นผู้ประกอบการรายเล็ก ผู้บริหารบริษัทเอกชนระดับเล็ก พนักงานบริษัทเอกชน (ทั้งพนักงานด้านการผลิตและการจัดการ) ผู้ประกอบอาชีพอิสระรายเล็ก แรงงานรับจ้างระดับกลางถึงสูง เกษตรกรรายใหญ่ เป็นต้น 4) **กลุ่มผู้มีฐานะปานกลางระดับล่าง (lower middle class)** กลุ่มนี้ค่อนข้างหลากหลายและเป็นกลุ่มใหญ่ เช่น หาบเร่ แผงลอย แรงงานระดับล่างถึงกลางที่มีฝีมือระดับหนึ่งแต่ไม่มาก พนักงานระดับล่างของบริษัทเอกชน ผู้ประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป เกษตรกรรายเล็ก เป็นต้น 5) **กลุ่มผู้มีรายได้น้อยและยากจน (low income and poor)** กลุ่มสุดท้ายนี้มีจำนวนไม่มาก ซึ่งหากใช้มาตรการการวัดความยากจนของนานาชาติ ประเทศจะมีจำนวนไม่ถึงร้อยละ 5 ของประชากรไทยและมีจำนวนน้อยลงไปเรื่อย ๆ กลุ่มนี้ประกอบด้วยแรงงานไร้ฝีมือ แรงงานระดับล่างที่มีอายุมาก เกษตรกรไร้ที่ทำกินหรือมีที่ทำกินขนาดเล็กในพื้นที่นอกเขตชลประทาน เกษตรรับจ้าง คนแก่ยากจน ผู้พิการ คนป่วยเรื้อรังที่ยากจน การตั้งเป้าให้เป็น Inclusive Growth หมายถึงส่งเสริมให้มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจพร้อม ๆ กับการปรับตัวดีขึ้นของการกระจายผลประโยชน์จากการขยายตัวนั้น ในขณะที่ส่งเสริมให้มีการลงทุนใหม่ ๆ เพื่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องในระยะยาว และควรให้โอกาสในการลงทุนกระจายไปสู่ผู้ที่มีศักยภาพในการลงทุนอย่างกว้างขวางที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ไม่ใช่เพียงนักลงทุนรายใหญ่ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของคนที่รวยที่สุดในสังคมเท่านั้น แต่ต้องให้ผู้ประกอบการในระดับรองลงมามีโอกาสเช่นเดียวกัน นอกจากนั้นหากทำการป้องกันปรามการคอร์รัปชันได้ ก็จะทำให้โอกาสระหว่างคนรวยสุดกับคนชั้นกลางเท่าเทียมกันมากขึ้น จากแนวคิดข้างต้นสามารถเสนอเป็นตาราง policy matrix ที่แสดงถึงแนวนโยบายที่เหมาะสม สำหรับกลุ่มประชากรเป้าหมายแยกตามระดับฐานะดังนี้ (สมชัย จิตสุชน, 2556)

มาตรการ	กลุ่มประชากรเป้าหมาย				
	รวยมาก	รวย/กลาง สูง	กลาง ทั่วไป	กลางล่าง	รายได้ น้อย/จน
ทักษะผู้ประกอบการระดับโลก	✓✓	✓			
ทักษะผู้ประกอบการระดับประเทศ	✓✓	✓✓			
ทักษะผู้บริหาร		✓✓	✓✓	✓	
ทักษะการผลิต			✓✓	✓	✓
การใช้เทคโนโลยี	✓✓	✓✓	✓✓	✓✓	✓
ป้องกัน/ปราบปรามคอร์รัปชัน	✓✓	✓✓	✓		
ลดการผูกขาด/อภิสิทธิ์	✓✓	✓			
ปฏิรูประบบภาษี	✓✓	✓✓	✓	✓	
การศึกษาทั่วถึง				✓	✓✓
การศึกษาคุณภาพ			✓✓	✓✓	✓✓
ประกันสังคม (ร่วมจ่าย)				✓	✓
ประกันสังคม (รัฐจ่ายส่วนใหญ่)	✓	✓	✓		
สงเคราะห์				✓	✓
สงเคราะห์พิเศษสำหรับคนจน					✓

ที่มา : สมชัย จิตสุชน, 2556 : 53

ตามแนวนโยบาย Policy matrix ข้างต้นจะแก้ทั้งปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ไปพร้อมๆ กัน โดยในส่วนของกระจายรายได้นั้น นโยบายนี้เป็นการดูทั้งระบบ คือดูช่องว่างรายได้ตลอดเส้นการกระจายรายได้ ไม่ว่าจะเป็นช่องว่างรายได้ระหว่างคนรวยที่สุดกับคนที่เหลือ ช่องว่างระหว่างคนชั้นกลางกับคนจน เป็นต้น โดยมีรายละเอียดเพิ่มเติมของนโยบายสำหรับแต่ละกลุ่มเป้าหมาย ดังนี้

นโยบายสำหรับกลุ่มเป้าหมายที่ 1 (ฐานะรวยมาก) เป็นที่ทราบกันดีว่าประเทศไทยมีผู้มีฐานะร่ำรวยระดับโลกหรือระดับภูมิภาคจำนวนหนึ่ง ซึ่งเมื่อรวมกับผู้มีฐานะร่ำรวยรองลงมา กลุ่มเป้าหมายนี้ก็มีจำนวนไม่น้อย ตัวอย่างเช่น หากสัดส่วนประชากรกลุ่มนี้ คือร้อยละ 1 ผู้มีฐานะร่ำรวยมากก็จะมีจำนวนหลายแสนคน ผู้ที่อยู่ในกลุ่มนี้มักเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่ระดับชาติหรือระดับภูมิภาคและระดับโลก เจ้าของทุนระดับชาตินักการเมืองระดับชาติ รายใหญ่ เป็นต้น ผู้มีฐานะร่ำรวยมากนั้นอาจแบ่งออกเป็นผู้ที่ร่ำรวยอย่างสุจริต คือสร้างฐานะและทรัพย์สินจากการทำงาน การประกอบธุรกิจอย่างมีประสิทธิภาพและมีความสามารถในการแข่งขันสูง ตัวอย่างเช่นนักธุรกิจส่งออกที่ต้องแข่งขันกับนักธุรกิจประเทศอื่นๆ ทั่วโลกและยังคงสามารถเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ระดับโลกหรือระดับภูมิภาคได้ สำหรับผู้ร่ำรวยมากกลุ่มนี้ มาตรการเชิงนโยบายควรเป็นการ

เสริมโอกาสในระดับสูง เช่น การร่วมมือในการค้นหาและปรับใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีระดับสูงในรูปแบบต่างๆ สร้างทักษะผู้ประกอบการระดับโลก เช่น การสร้าง brand หรือการร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการขยายตลาด อีกกลุ่มหนึ่ง ได้แก่ ผู้มีฐานะร่ำรวยอย่างไม่สุจริต ไม่ชอบธรรม เช่น ร่ำรวยจากการคอร์รัปชัน นอกราชการ บังหลวง การหาประโยชน์อย่างมิควรจากระบบพวกพ้อง การใช้ระบบอภิสิทธิ์ชน เป็นต้น นโยบายสำหรับกลุ่มนี้ เป็นนโยบายด้านรัฐศาสตร์และการบริหารการปกครองเป็นหลัก คือการจัดระบบอภิสิทธิ์ การป้องกันและลดการคอร์รัปชัน เป็นต้น มาตรการร่วมที่สมควรใช้กับกลุ่มผู้ร่ำรวยมากไม่ว่าจะร่ำรวยโดยสุจริตหรือไม่ คือการเพิ่มการเก็บภาษีที่ยังขาดหายไปจากกลุ่มนี้ ที่สำคัญคือภาษีจากฐานทรัพย์สิน เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีกำไรจากการเพิ่มค่าของทรัพย์สิน (capital gain) เป็นต้น

นโยบายสำหรับกลุ่มเป้าหมายที่ 2 (ฐานะร่ำรวยหรือปานกลางระดับสูง) ผู้อยู่ในกลุ่มนี้ คือผู้ประกอบการหรือผู้บริหารบริษัทเอกชนระดับกลางถึงใหญ่ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ เช่น แพทย์ วิศวกร นักบัญชีระดับสูง ข้าราชการระดับสูง นักการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น เกษตรกร รายใหญ่ เป็นต้น แนวคิดเชิงนโยบายสำหรับกลุ่มเป้าหมายนี้ ไม่ต่างกับกลุ่มแรกในเชิงเนื้อหา แต่ต่างในระดับความเข้มข้น กล่าวคือ เนื่องจากกลุ่มนี้ ประกอบไปด้วยผู้มีฐานะร่ำรวยอย่างสุจริตและไม่สุจริต นโยบายจึงมีทั้งการส่งเสริมสร้างโอกาส และการป้องกันความร่ำรวยที่ไม่ชอบ ส่วนความแตกต่างในแง่ความเข้มข้นด้านการสร้างโอกาสนั้น เน้นการเพิ่มทักษะผู้ประกอบการในกระแสดิจิทัลมากขึ้น เนื่องจากผู้ประกอบการ (หรือผู้ประกอบวิชาชีพอิสระในกลุ่มนี้) แม้จะได้รับประโยชน์จากระแสดิจิทัลมากขึ้น แต่ก็น้อยกว่ากลุ่มแรกมาก เช่น เป็นผู้ประกอบการรับช่วง (subcontractors) ของกลุ่มแรก อย่างไรก็ตามกลุ่มนี้ไม่ใช่ผู้ประกอบการรายเล็ก (เช่น อาจเป็นธุรกิจระดับ L หรือ M ในกลุ่ม SML) นโยบายที่ควรเน้นสำหรับกลุ่มนี้จึงเป็นการยกระดับผู้ประกอบการระดับกลางถึงใหญ่เหล่านี้ให้มีศักยภาพในการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากระแสดิจิทัลมากขึ้น มีโอกาสพัฒนาตนเองจนไปสู่ระดับแถวหน้าเช่นเดียวกับกลุ่มแรก ในส่วนของการส่งเสริมการใช้นวัตกรรมก็เช่นกัน ระดับของนวัตกรรมเป้าหมายไม่ใช่นวัตกรรมระดับโลกหรือนวัตกรรมที่เพิ่งนำเข้ามาใช้ในประเทศไทย แต่เป็นนวัตกรรมระดับกลางหรือนวัตกรรมที่เคยมีผู้นำมาใช้แล้วในประเทศไทย แต่กลุ่มนี้ยังมิได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ อีกหนึ่งมาตรการที่สำคัญคือการให้คนกลุ่มนี้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่มีประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจ การบริหารจัดการและการพัฒนาตนเอง กลุ่มนี้ยังคงเป็นเป้าหมายของการปฏิรูประบบภาษี โดยควรเสียภาษีเพิ่มขึ้นเนื่องจากฐานภาษีที่ครอบคลุมกลุ่มนี้ยังไม่สมบูรณ์ ไม่ว่าจะเป็นภาษีจากฐานทรัพย์สิน ภาษีเงินได้นิติบุคคลที่ผู้ประกอบการในกลุ่มนี้ ยังเสียไม่เต็มที่หรือภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่ยังมีข้อลดหย่อนและยกเว้นจำนวนมาก และเช่นเดียวกับกลุ่มแรก นโยบายการลดและป้องกันคอร์รัปชันยังต้องปรับใช้กับกลุ่มนี้ด้วย เพราะในกลุ่มนี้ยังมีทั้งผู้ให้เงินและผู้รับเงิน (เช่น ข้าราชการระดับสูงที่ไม่สุจริต มีฐานะร่ำรวย)

นโยบายสำหรับกลุ่มเป้าหมายที่ 3 (ฐานะปานกลางทั่วไป) กลุ่มที่สามเป็นผู้มีฐานะปานกลางทั่วไป กลุ่มนี้มีความหลากหลายค่อนข้างมาก โดยอาจเป็นผู้ประกอบการรายเล็ก ผู้บริหารบริษัทเอกชนระดับเล็ก พนักงานบริษัทเอกชน (ระดับพนักงานด้านการผลิตและการจัดการ) ผู้ประกอบอาชีพอิสระรายเล็ก แรงงานรับจ้างระดับกลางถึงสูง เกษตรกรรายใหญ่ เป็นต้น โดยทั่วไปรายได้และฐานะของคนกลุ่มนี้ขึ้นกับระดับการศึกษา ทักษะในการผลิต การจัดการ และการบริหาร ทักษะในการประกอบกิจการ ดังนั้นแนวนโยบายสำหรับเป้าหมายกลุ่มนี้ คือการให้การศึกษาที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง ปัจจุบันคนกลุ่มนี้เข้าถึงการศึกษาระดับสูงได้เป็นส่วนใหญ่ กล่าวคืออย่างน้อยระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและอีกจำนวนไม่น้อยมีการศึกษาระดับอุดมศึกษา อย่างไรก็ตาม พบว่าคนกลุ่มนี้ได้รับการศึกษาไม่ตรงกับความต้องการในโลกสมัยใหม่ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งโดยรวมหมายถึงยังไม่มีทักษะระดับสูงที่จะยกระดับฐานะไปเป็นคนรวย รวมทั้งยังไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่มีประโยชน์ได้เต็มที่ นโยบายที่เหมาะสมจึงควรเน้นไปที่การแก้ปัญหาภาวชนั้นคือการขยายฐานภาษีในส่วนของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เนื่องจากกลุ่มเป้าหมายนี้ จำนวนมากทำงานในเศรษฐกิจนอกระบบ (informal sector) ในทางปฏิบัติจึงมักจะอยู่นอกระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา แม้กฎหมายจะไม่ได้ยกเว้นก็ตามแต่เนื่องจากต้นทุนการจัดเก็บภาษีของผู้อยู่นอกระบบค่อนข้างสูง จึงทำให้กลุ่มนี้อยู่นอกระบบภาษีไปโดยปริยาย จึงควรพัฒนาระบบการจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพและต้นทุนต่ำลง เช่น ควรมีการเชื่อมโยงฐานข้อมูลของหน่วยงานราชการต่างๆ รวมทั้งเชื่อมโยงข้อมูลจากการสำรวจโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม นอกจากการจัดเก็บภาษีอย่างทั่วถึงแล้ว ในอีกด้านหนึ่งกลุ่มเป้าหมายนี้ ควรได้รับการดูแลจากภาครัฐในการจัดการกับความเสี่ยง เพราะฐานะด้อยกว่าคนในสองกลุ่มแรกทำให้ไม่สามารถรับความเสี่ยงระดับรุนแรงที่เกิดขึ้น เช่น ความเสี่ยงที่มาพร้อมระบบเศรษฐกิจ (วิกฤติเศรษฐกิจ ความตกต่ำของบางภาคธุรกิจ) และความเสี่ยงระดับครัวเรือนหรือบุคคล (เจ็บป่วย ตาย พิกัดของผู้หารายได้หลักของครอบครัว) จึงควรมีการออกแบบระบบสวัสดิการที่เหมาะสมที่เน้นอุด ช่องว่างสวัสดิการ (welfare gap) เช่น การขยายระบบประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ เป็นต้น โดยมีหลักคิดว่าคนในกลุ่มนี้ ต้องช่วยรับภาระทางการเงินของการจัดสวัสดิการนั้นๆ ด้วย (co-payment system)

นโยบายสำหรับกลุ่มเป้าหมายที่ 4 (ฐานะปานกลางระดับล่าง) กลุ่มนี้ค่อนข้างหลากหลายและเป็นกลุ่มใหญ่เช่นกัน ประกอบด้วยผู้ประกอบการระดับเล็กมาก (เช่น หาบเร่ แผงลอย) แรงงานระดับล่างถึงกลางที่มีฝีมือระดับหนึ่งแต่ไม่มาก พนักงานระดับล่างของบริษัทเอกชน ผู้ประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป เกษตรกรรายเล็ก เป็นต้น ประเด็นปัญหาของคนกลุ่มนี้คล้ายกับกลุ่มที่สาม แต่มีความรุนแรงมากกว่า เช่น การศึกษาที่ได้รับมักจะต่ำกว่า ทักษะในทุกด้านก็ต่ำกว่าไปด้วย สวัสดิการที่ได้รับน้อยกว่า นโยบายสำหรับกลุ่มนี้จึงใกล้เคียงกับกลุ่มที่สาม แต่มีรายละเอียดต่างกันเล็กน้อย เช่นในเรื่องการศึกษาในขณะที่กลุ่มที่สามปัญหาใหญ่คือเรื่อง

คุณภาพการศึกษา สำหรับกลุ่มนี้ มีปัญหาทั้งเรื่องการเข้าถึงและคุณภาพการศึกษาไปพร้อมๆ กัน โดยกลุ่มนี้อาจเข้าถึงการศึกษาเพียงระดับมัธยมต้นเป็นส่วนใหญ่ ในเรื่องของทักษะที่ต้องการก็อาจเป็นทักษะการผลิตระดับกลางเป็นหลักหรือทักษะการบริหารกิจการอย่างง่ายยังไม่เชี่ยวชาญ ข้อมูลข่าวสารที่ต้องการก็อาจเป็นระดับต้น เช่นข้อมูลแหล่งงาน ราคาสินค้าเกษตร เป็นต้น) นโยบายการคลังสำคัญสำหรับกลุ่มนี้ได้แก่ด้านรายจ่าย กล่าวคือรัฐควรดูแลในเรื่องหลักประกันคุ้มครองทางสังคมและสวัสดิการอย่างถ้วนหน้า โดยให้กลุ่มเป้าหมายรับภาระทางการเงินเป็นส่วนน้อยหรือยกเว้นให้ในกรณีที่ประสบความเสี่ยงที่รุนแรง พอควรหรือออกแบบภาระการเงินด้านสวัสดิการให้มีความยืดหยุ่นที่เหมาะสมกับแหล่งรายได้ของกลุ่มนี้ เป็นต้น นโยบายอีกด้านที่สำคัญสำหรับคนกลุ่มนี้ คือนโยบายด้านการเมืองและสังคม เนื่องจากลักษณะเด่นของคนกลุ่มนี้ ในระยะหลังคือการตื่นตัวทางการเมือง การเรียกร้องสิทธิเสมอภาคทางการเมือง การขอมีส่วนร่วมและเข้าถึงทรัพยากรภาครัฐ การปฏิเสธการแบ่งชนชั้นและการปฏิบัติแบบสองมาตรฐาน ดังนั้นควรเปลี่ยนแปลงทิศทางการเมืองที่ยอมรับสิทธิทางการเมืองของคนกลุ่มนี้ให้มากขึ้น พร้อมกับการให้ความรู้ การเข้าถึงข่าวสารที่ถูกต้อง เป็นต้น

นโยบายสำหรับกลุ่มเป้าหมายที่ 5 (ผู้มีรายได้น้อยและยากจน) คนกลุ่มสุดท้ายมีจำนวนไม่มาก ซึ่งหากใช้มาตรการการวัดความยากจนของนานาชาติ กลุ่มนี้มีจำนวนไม่ถึงร้อยละ 5 ของประชากรไทย และมีจำนวนน้อยลงเรื่อยๆ กลุ่มนี้ประกอบด้วยแรงงานไร้ฝีมือ แรงงานระดับล่างที่มีอายุมาก เกษตรกรไร้ที่ทำกินหรือมีที่ทำกินขนาดเล็กในพื้นที่นอกเขตชลประทาน เกษตรรับจ้าง คนแก่ยากจน ผู้พิการ คนป่วยเรื้อรังที่ยากจน ปัญหาที่น่ากังวลสำหรับคนกลุ่มนี้ คือไม่สามารถให้หลักประกันความมั่นคงแก่ลูกหลานได้ ทำให้เกิดวงจรการส่งผ่านความความยากจนจากรุ่นพ่อแม่ไปสู่รุ่นลูก นโยบายหลักสำหรับคนกลุ่มนี้จึงควรเป็นการให้ความคุ้มครองทางสังคมและสวัสดิการอย่างเฉพาะเจาะจง โดยมีเป้าหมายในการตัดวงจรความยากจนไม่ให้ส่งต่อจากรุ่นพ่อแม่ไปสู่ลูกหลาน การให้สวัสดิการที่มุ่งเป้าไปที่เด็กและเยาวชนที่ยากจนจึงเป็นเรื่องสำคัญ เช่น การให้เงินสงเคราะห์บุตรอย่างทั่วถึง การพัฒนาศูนย์เด็กเล็กให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ รวมทั้งปรับปรุงคุณภาพการดูแลเด็กเล็ก การดูแลนักเรียนที่ยากจนที่อาศัยในพื้นที่ห่างไกลโรงเรียนที่มีคุณภาพ และป้องกันไม่ให้เด็กเหล่านี้ ออกจากโรงเรียนกลางคัน การป้องกันปัญหายาเสพติดและสิ่งมอมเมาที่ใกล้ตัวเด็ก การรับรู้ความรู้รุนแรงผ่านสื่อต่างๆ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีปัญหาของคนแก่ที่ยากจนที่ต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ เพราะคนแก่เหล่านี้ มักไม่มีลูกหลานดูแล หรือลูกหลานไม่พร้อมดูแล จึงควรมีสวัสดิการพิเศษ เช่น การให้เบี้ยผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นจากเบี้ยผู้สูงอายุพื้นฐาน การให้การดูแลคนแก่ระยะยาว (long-term care for elderly) ในรูปแบบต่างๆ เช่น ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่คนในครอบครัวให้สามารถดูแลคนแก่ได้ และในกรณีที่ไม่มีครอบครัวก็ให้มีสถานดูแลผู้สูงอายุที่ได้มาตรฐาน ดูแลการใช้ชีวิตในบั้นปลายอย่างมีคุณค่า สวัสดิการพิเศษที่กล่าวข้างต้นรัฐควรจัดสรรโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย

สรุป

ความเหลื่อมล้ำอยู่กับสังคมไทยมาเป็นเวลายาวนานและชัดเจนมากขึ้นเรื่อย ๆ ส่งผลให้ผู้ที่มีความแตกต่างด้านรายได้ ขาดโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการที่เท่าเทียม ทางออกเชิงนโยบายคือการปรับเปลี่ยนนโยบายให้เหมาะสมกับประชาชนแต่ละกลุ่มที่แตกต่างกัน ได้เข้าถึงสวัสดิการของรัฐอย่างแท้จริงและสอดคล้องกับความต้องการ ซึ่งรัฐบาลจะต้องดูแลและสนับสนุนให้ประชากรในประเทศได้เข้าถึงโอกาสและสวัสดิการอย่างเท่าเทียม

เอกสารอ้างอิง

- สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2554). *โครงการศึกษาวิจัยประเด็นนโยบายเชิงลึกด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนและสังคมไทยภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมและการเปลี่ยนแปลงในโลกยุคใหม่หลังวิกฤตเศรษฐกิจ*. ออนไลน์. สืบค้นเมื่อ 11 พฤษภาคม 2558. แหล่งที่มา: <http://social.nesdb.go.th/>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2557). *รายงานการวิเคราะห์ สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2555*. ออนไลน์. สืบค้นเมื่อ 11 พฤษภาคม 2558. แหล่งที่มา: <http://social.nesdb.go.th>
- สมชัย จิตสุชน และ จิราภรณ์ แผลงประพันธ์. (2556). *โครงการศึกษาประเด็นเชิงนโยบายด้านความยากจนและการกระจายรายได้*. รายงานวิจัยภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. กุมภาพันธ์ 2556.
- อติวิทย์ แสงสุวรรณ. (2558). *ความเหลื่อมล้ำ*. กลุ่มงานบริการวิชาการ 2. สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- Giordono, L.S., Jones, M.D., & Rothwell, D.W., 2019. Social Policy Perspectives on Economic Inequality in Wealthy Countries. *Policy Studies Journal*, 47 (S1), S96-S118. DOI: 10.1111/psj.12315
- Phongpaichit, P., Praditsil, C., Sukhapanich, T., Archwanuntakul, S., Lekfiangfu, N., Wiwatanakantung, Y., Treeratana, N., & Chaiwatana, T. 2009. *Towards a More Equitable Thailand: A Study of Wealth, Power and reform* (Research report). Bangkok: The Thailand Research Fund.