

บทความ เรื่อง “ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย”

การพัฒนาที่ผ่านมา ทำให้สังคมไทยมีความก้าวหน้าในหลายด้าน อาทิ ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น จำนวนคนยากจนลดลง การเข้าถึงบริการทางการศึกษา และสาธารณสุขมีอย่างทั่วถึงมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ความเหลื่อมล้ำยังเป็นปัญหาที่สังคมไทยประสบอยู่ การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำยังไม่ประสบความสำเร็จ ประกอบกับการมีเงื่อนไข/ปัจจัยเสี่ยงหลายประการที่อาจจะส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยรุนแรงขึ้นได้ อาทิ การเป็นสังคมผู้สูงอายุ การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ดังนั้น การลดความเหลื่อมล้ำจึงยังเป็นประเด็นท้าทายสำหรับสังคมไทย รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาโดยตลอด การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ซึ่งมุ่งเน้นการแก้ปัญหาความยากจนและการส่งเสริมการกระจายรายได้ โดยได้บรรจุสาระเกี่ยวกับเรื่องความเหลื่อมล้ำไว้ ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม

สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย

ความเหลื่อมล้ำเป็นความแตกต่างของฐานะความเป็นอยู่ของประชากร ทั้งในด้านรายได้ ทรัพย์สิน และความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการทางสังคม ในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา พบว่า

- ความเหลื่อมล้ำมีแนวโน้มปรับตัวดีขึ้น อย่างไรก็ตาม ยังคงอยู่ในระดับสูงเมื่อเทียบกับประเทศในภูมิภาค ในช่วงปี 2531–2560 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ด้านรายได้เคลื่อนไหวอยู่ในช่วงแคบๆ ระหว่าง 0.445–0.530 โดยมีค่าลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2549 จาก 0.514 มาอยู่ที่ 0.453 ในปี 2560 ซึ่งเป็นค่าที่ยังค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในภูมิภาคเดียวกัน เมื่อพิจารณารายได้เฉลี่ยของกลุ่มประชากรจำแนกเป็น 10 กลุ่มรายได้ (Decile by Income) พบว่า รายได้ของกลุ่มประชากรที่มีรายได้สูงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและเห็นได้ชัดตลอดช่วง 30 ปีที่ผ่านมา ขณะที่รายได้ของกลุ่มประชากรที่มีรายได้ต่ำแม้จะเพิ่มขึ้นในอัตราที่รวดเร็วกว่าของกลุ่มรายได้สูง แต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้

ส่วนแบ่งรายได้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญได้ โดยประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด มีส่วนแบ่งรายได้เพียงร้อยละ 12.0 ตลอดช่วงปี 2531–2554 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 14.2 ในปี 2560 เท่านั้น ขณะที่ประชากรร้อยละ 10 ที่มีรายได้สูงสุด มีส่วนแบ่งรายได้ระหว่าง 37.2–40.7 ในช่วงปี 2531–2554 และลดลงมาที่ร้อยละ 35.3 ในปี 2560

นิยามความเหลื่อมล้ำและวิธีการวัด

ความเหลื่อมล้ำ หมายถึง ความแตกต่าง ความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายทรัพยากรและฐานะความเป็นอยู่ของประชากร โดยไม่ได้ครอบคลุมเฉพาะความแตกต่างด้านรายได้หรือความมั่งคั่ง แต่ยังรวมถึงความไม่เท่าเทียมกันของโอกาส การเข้าถึงทรัพยากรและบริการทางสังคม ความแตกต่างของสถานภาพทางสังคม ความยุติธรรมและอำนาจทางการเมือง

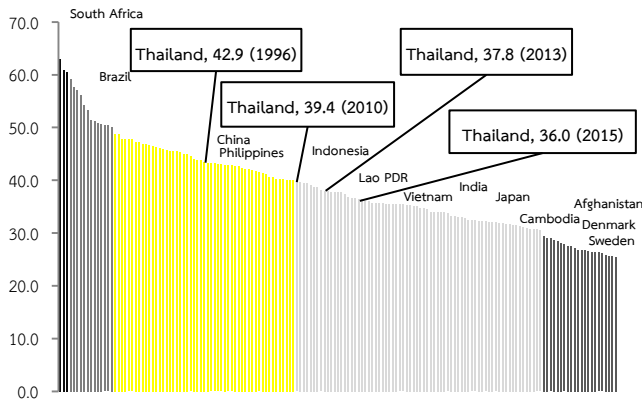
ในปัจจุบัน มีเครื่องมือในการวัดระดับความเหลื่อมล้ำในสังคมที่หลากหลาย อาทิ ค่าสัมประสิทธิ์การแปรผัน (Coefficient of Variation: CV) ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ดัชนีไทล์ (Theil Index) ดัชนีแอตคินสัน (Atkinson Index) สัดส่วนพาลมา (Palma Ratio) โดยค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) และ สัดส่วนพาลมา (Palma Ratio) เป็นเครื่องมือหลักที่ถูกนำมาใช้ในการอธิบายสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำอย่างกว้างขวาง โดยมีรายละเอียดดังนี้

สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) เป็นวิธีการกระจายของข้อมูลทางสถิติ คิดค้นโดยนักสถิติชาวอิตาลีชื่อ คอร์ราโด จินี ซึ่งค่าสัมประสิทธิ์นี้พัฒนามาจาก Lorenze curve ที่อธิบายถึงการกระจายตัวของรายได้ไปยังประชากรกลุ่มต่างๆ ทำให้จากสัมประสิทธิ์จีนิจึงมีค่าอยู่ระหว่าง 0 และ 1 โดยค่าจีนิที่ต่ำจะแสดงถึงความเท่าเทียมกันในการกระจายรายได้ หากค่านี้สูงขึ้นจะบ่งชี้ถึงการกระจายรายได้ที่เหลื่อมล้ำกันมากขึ้น

สัดส่วนพาลมา (Palma Ratio) เป็นสัดส่วนที่วัดความแตกต่างของการถือครองรายได้ของประชากรร้อยละ 10 ที่มีรายได้มากที่สุด ต่อประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้น้อยที่สุด ซึ่งจะบอกถึงความแตกต่าง (เท่า) ของการถือครองรายได้ระหว่างคนรวยและคนจน โดยสัดส่วนดังกล่าวมีที่มาจากงานวิจัยของ Jose Gabriel Palma ตั้งแต่ปี 2549 เป็นต้นมา (Palma 2006, 2011, 2013 และ 2014) ซึ่งพบว่า ความเหลื่อมล้ำที่สะท้อนจากสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคนั้น จะเพิ่มขึ้นหรือลดลงขึ้นอยู่กับสัดส่วนรายได้ของกลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่มีรายได้สูงสุด (Decile 10) และสัดส่วนรายได้ของกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด (Decile 1-4 หรือ Bottom 40%) ทั้งนี้ เนื่องจากประชากรในกลุ่มรายได้ร้อยละ 10 ที่ 5-9 (Decile 5-9) มีสัดส่วนรายได้ค่อนข้างคงที่เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มอื่น

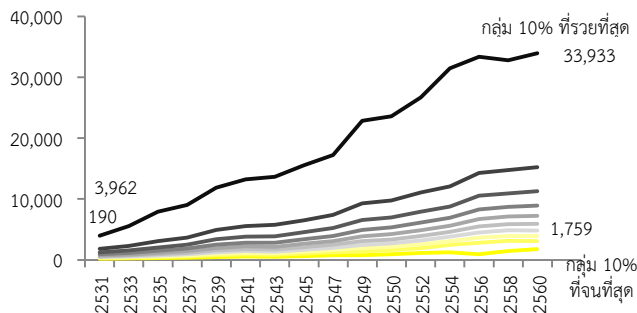
ที่มา: 1. รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2556 สศช.
2. Human Development Report 2007/2008, UNDP
3. รายงาน Thailand Systematic Country Diagnostic, World Bank
4. รายงาน Global Wealth Report 2018, Credit Suisse

แผนภาพ 20 สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini Coefficient) ของไทยและต่างประเทศ



ที่มา: ธนาคารโลก

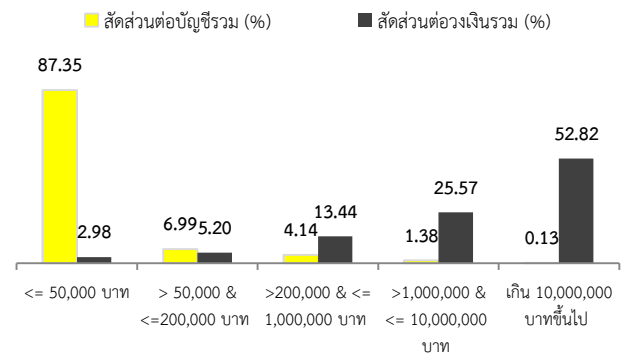
แผนภาพ 21 รายได้เฉลี่ยของประชากรจำแนกตามรายได้ (Decile by Income) ปี 2531-2560



ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช. และธนาคารโลก

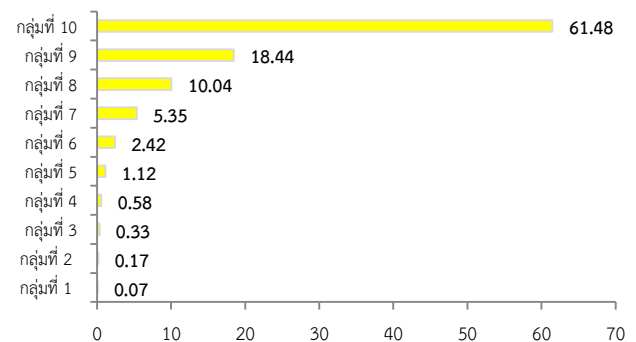
● **สินทรัพย์ทางการเงินและการถือครองที่ดิน**
กระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนจำนวนน้อย ในปี 2561 บัญชีเงินฝากที่มีวงเงินเกิน 10 ล้านบาทขึ้นไป มีเพียง 111,517 บัญชีหรือคิดเป็นร้อยละ 0.1 ของจำนวนบัญชีทั้งหมด แต่มีวงเงินฝากสูงถึงร้อยละ 52.8 ของวงเงินฝากทั้งหมด ขณะที่บัญชีเงินฝากขนาดเล็กวงเงินไม่เกิน 10 ล้านบาท มี 84 ล้านบัญชีหรือคิดเป็นร้อยละ 99.9 ของจำนวนบัญชีทั้งหมด แต่มีวงเงินฝากเพียงร้อยละ 47.2 ของวงเงินฝากทั้งหมด เช่นเดียวกับการถือครองที่ดิน ซึ่งการศึกษาของ ดร. ดวงมณี เลหากุล (2556) พบว่า ในปี 2555 กลุ่มประชากรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูงสุด (ร้อยละ 10) มีการถือครองที่ดิน 94.86 ล้านไร่ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 61.5 ขณะที่กลุ่มประชากรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำสุด (ร้อยละ 10) มีการถือครองที่ดินเพียง 68,330 ไร่ คิดเป็นสัดส่วนการถือครองที่ดินร้อยละ 0.1 มีความแตกต่างกันถึง 853.6 เท่า

แผนภาพ 22 สัดส่วนบัญชีเงินฝากต่อบัญชีรวมและสัดส่วนเงินฝากต่อเงินฝากรวม ปี 2561



ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

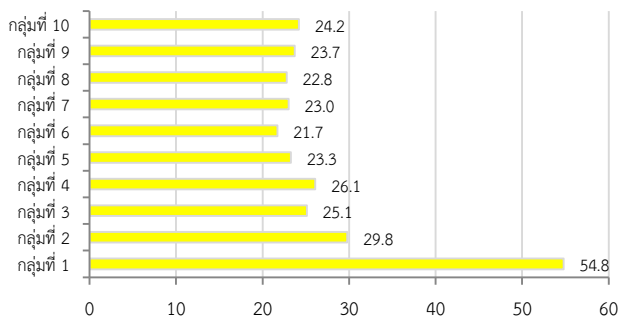
แผนภาพ 23 สัดส่วนการถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์ จำแนกตามกลุ่มประชากรตามรายได้ (Decile by Income) ปี 2555



ที่มา: ดร. ดวงมณี เลหากุล (2556)

● **กลุ่มประชากรที่มีรายได้น้อยมีความสามารถในการเข้าถึงแหล่งทุน แต่มีภาระหนี้คิดเป็นสัดส่วนสูงกว่าครัวเรือนรายได้สูงมาก** ในปี 2560 โดยกลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่มีรายได้ต่ำสุด สามารถกู้ยืมได้คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 56.3 ซึ่งการกู้ยืมของครัวเรือนกลุ่มนี้ ส่วนใหญ่เป็นการกู้ยืมเพื่อการเกษตร โดยคิดเป็นร้อยละ 46.8 ของมูลค่าหนี้ รองลงมาเป็นการกู้เพื่อการอุปโภคบริโภคร้อยละ 32.1 ของมูลค่าหนี้ ขณะที่กลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่มีรายได้สูงสุด มีครัวเรือนที่สามารถกู้ยืมได้คิดเป็นร้อยละ 49.7 โดยส่วนใหญ่เป็นการกู้ยืมเพื่อลงทุนคือ กู้ยืมเพื่อซื้อบ้านและ/หรือที่ดิน คิดเป็นร้อยละ 49.4 ของมูลค่าหนี้ รองลงมาเป็นการกู้เพื่ออุปโภคบริโภคร้อยละ 38.3 ของมูลค่าหนี้ ขณะที่เมื่อพิจารณาภาระหนี้ต่อรายได้ของครัวเรือน พบว่า ครัวเรือนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจต่ำสุดยังมีภาระในการชำระหนี้สูงกว่าครัวเรือนที่มีรายได้สูงสุดถึง 2 เท่า นอกจากนี้ เมื่อพิจารณามิติเชิงพื้นที่ พบว่าคนในเมืองมีโอกาสกู้ยืมมากกว่าคนในชนบท

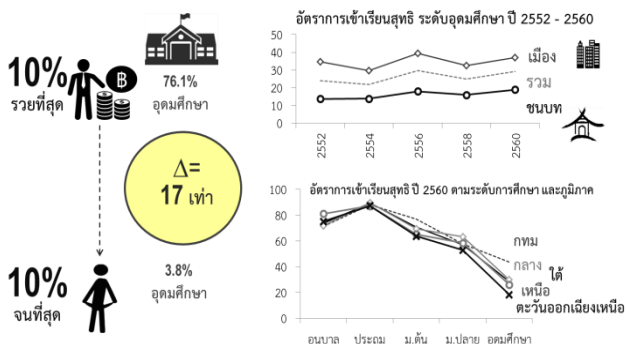
แผนภาพ 24 สัดส่วนรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ของครัวเรือนต่อรายได้ครัวเรือน
จำแนกตามกลุ่มประชากรตามรายได้ (Decile by Income) ปี 2560



ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

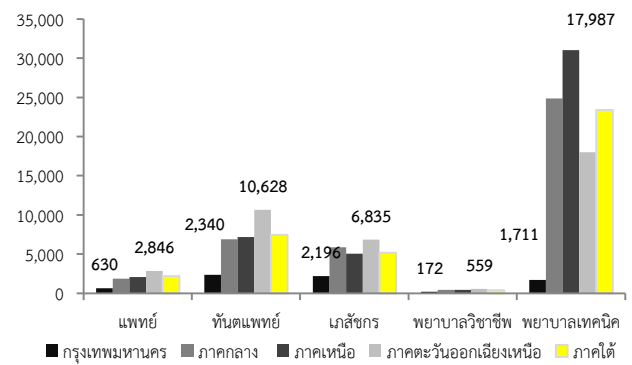
● การเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาและบริการ
สาธารณสุขยังมีความเหลื่อมล้ำทั้งในมิติพื้นที่และมิติรายได้
ด้านการศึกษา ในปี 2560 กลุ่มเด็กในครัวเรือนร้อยละ 10 ที่มี
รายได้สูงสุด มีอัตราการเข้าศึกษาต่อระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย
และอุดมศึกษาสูงกว่าเด็กในครัวเรือนร้อยละ 10 ที่มีรายได้
ต่ำสุด ถึง 1.9 เท่า และ 17 เท่าตามลำดับ นอกจากนี้ เด็กที่อาศัย
อยู่ในพื้นที่ต่างกันมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาต่างกัน โดยเฉพาะ
ในระดับอุดมศึกษา โดยพบว่าเด็กที่อยู่ในเขตเทศบาลมีอัตรา
การเข้าเรียนระดับปริญญาตรีสูงกว่าเด็กที่อยู่นอกเขตเทศบาล
ประมาณเป็นเท่าตัว เช่นเดียวกับบริการสาธารณสุขที่มีความแตกต่าง
ของทรัพยากรทางการแพทย์อย่างเห็นได้ชัด โดยกรุงเทพมหานคร
มีประชากรต่อบุคลากรทางการแพทย์ทุกประเภทน้อยที่สุด
ขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีประชากรต่อแพทย์ ทันตแพทย์
และเภสัชกรมากที่สุด ทำให้แพทย์ต้องมีการดูแลผู้ป่วยมากขึ้น
และอาจส่งผลกระทบต่อความล่าช้าในการให้บริการ รวมถึงคุณภาพ
ในการให้บริการด้วย

แผนภาพ 25 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net enrolment rate) (%) ในมิติต่างๆ
ปี 2551-2560



ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช.

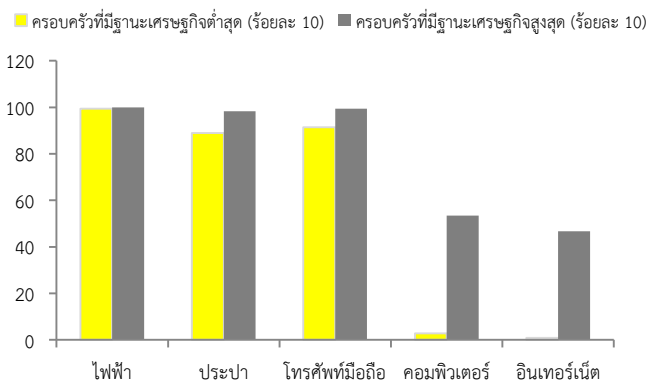
แผนภาพ 26 จำนวนประชากรต่อบุคลากรทางการแพทย์ จำแนกตาม
ประเภทของบุคลากรทางการแพทย์ ปี 2560



ที่มา: สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข

● การเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานของไทยมี
แนวโน้มที่ดีขึ้น แต่ยังพบความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึง
คอมพิวเตอร์ และอินเทอร์เน็ต เมื่อพิจารณาครัวเรือนที่มี
สถานะทางเศรษฐกิจต่ำที่สุดโดยเปรียบเทียบกับครัวเรือนที่มี
สถานะทางเศรษฐกิจดีที่สุดในปี 2560 พบว่า ครัวเรือนที่มี
สถานะทางเศรษฐกิจต่ำที่สุดที่มีคอมพิวเตอร์ และอินเทอร์เน็ต
ในครัวเรือน เพียงร้อยละ 2.8 และ 0.9 ตามลำดับ ขณะที่
ครัวเรือนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจดีที่สุดมีคอมพิวเตอร์ และ
อินเทอร์เน็ตในครัวเรือนมากถึงร้อยละ 53.4 และ 46.8
ตามลำดับ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสามารถในการเข้าถึงข้อมูล
นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำในการสร้างรายได้

แผนภาพ 27 ร้อยละของครัวเรือนที่เข้าถึงบริการพื้นฐาน จำแนกตามกลุ่ม
ครัวเรือนตามระดับรายได้ประจำเฉลี่ยต่อคน ปี 2560



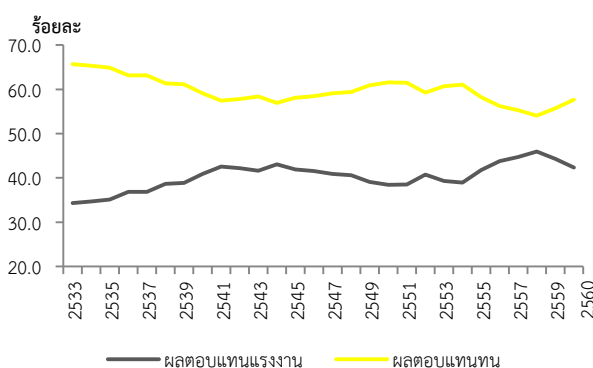
ที่มา: การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2560

สาเหตุของความเหลื่อมล้ำ

สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำข้างต้นชี้ให้เห็นว่าผู้มีรายได้น้อยยังมีโอกาสในการหารายได้ที่ต่ำกว่าผู้มีรายได้สูงอย่างมาก ทั้งจากการมีการศึกษาต่ำ ไม่มีทรัพย์สิน หรือที่ดินในการประกอบอาชีพ และมีต้นทุนในการเข้าถึงแหล่งทุนในระดับสูง ขณะเดียวกันการที่คนรุ่นใหม่ในครัวเรือนที่มีรายได้น้อยจะสามารถยกระดับตัวเองให้สูงขึ้นได้ก็มีความจำกัด อีกทั้งคุณภาพการให้บริการของรัฐทั้งการศึกษา และสาธารณสุขก็มีความแตกต่างของคุณภาพในแต่ละพื้นที่อีกด้วย ซึ่งสามารถสรุปสาเหตุของความเหลื่อมล้ำได้ดังนี้

• **โครงสร้างทางเศรษฐกิจยังคงเอื้อประโยชน์ให้กับเจ้าของทุนมากกว่าแรงงาน** นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจยังคงส่งเสริมการขยายตัวของนอกภาคเกษตรมากกว่าในภาคเกษตร ขณะที่กำลังแรงงานส่วนใหญ่ทำงานในภาคเกษตร อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ได้รับประโยชน์จากมาตรการส่งเสริมการลงทุนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถแข่งขันทางการผลิต ส่งผลให้ผลตอบแทนส่วนใหญ่ตกอยู่กับเจ้าของทุนมากกว่าจะกระจายไปยังแรงงาน นอกจากนี้ ภาคธุรกิจยังไม่มี การนำผลตอบแทนต่อสิ่งแวดล้อมมาคำนวณเป็นต้นทุนการผลิต ทำให้การดำเนินธุรกิจในปัจจุบันมีต้นทุนต่ำกว่าที่แท้จริงที่เกิดขึ้นต่อเศรษฐกิจสังคมของประเทศ

แผนภาพ 28 สัดส่วนผลตอบแทนแรงงานและผลตอบแทนทุน ปี 2533-2560



ที่มา: สถิติบัญชีประชาชาติของประเทศไทย ปี 2560 (สศช.)

ความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่งของประเทศไทย

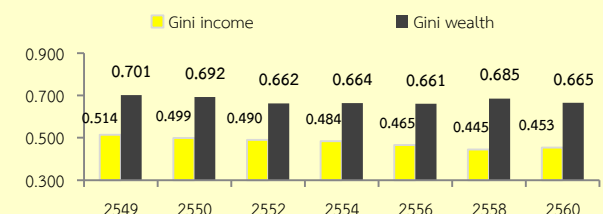
ความเหลื่อมล้ำของความมั่งคั่งเป็นรูปแบบหนึ่งของความเหลื่อมล้ำที่ต้องพิจารณาควบคู่กับความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ กรณีของประเทศไทย การพิจารณาความเหลื่อมล้ำของความมั่งคั่งสามารถคำนวณได้จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ เช่นเดียวกับความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ ครอบคลุมมูลค่าทรัพย์สิน ได้แก่ (1) บ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างของครัวเรือนทั้งที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย/บ้านพักชั่วคราว/บ้านพักตากอากาศ หรือที่อยู่อาศัยที่ใช้ในการประกอบธุรกิจ (2) ยานพาหนะทุกประเภทที่ครัวเรือนเป็นเจ้าของ ทั้งที่ใช้ในครัวเรือน และใช้ทำธุรกิจ โดยไม่รวมจักรยาน (3) สินทรัพย์ทางการเงินเพื่อการออม เช่น บัญชีเงินฝากในธนาคาร สลากออมสิน/ธกส. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ/กบข. เบี้ยสะสมประกันชีวิต บัญชีเงินฝากธนาคารหมู่บ้าน หุ้นสหกรณ์ (4) สินทรัพย์ทางการเงินเพื่อการลงทุน ประกอบด้วย หุ้น พันธบัตร กองทุนรวม RMF LTF และ (5) สินทรัพย์อื่นๆ เช่น ทอง อัญมณี เงินสด เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การพิจารณาความมั่งคั่งของครัวเรือนไม่สามารถพิจารณาจากทรัพย์สินอย่างเดียว จำเป็นต้องพิจารณาถึงหนี้สินของครัวเรือนด้วย ดังนั้นความมั่งคั่งของครัวเรือนในที่นี้จึงเป็นผลรวมของทรัพย์สินทั้งหมดของครัวเรือนหักด้วยหนี้สินครัวเรือน

ผลการคำนวณ พบว่า ความเหลื่อมล้ำของความมั่งคั่งของไทยในปี 2560 มีค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคเท่ากับ 0.665 สูงกว่าความเหลื่อมล้ำจากรายได้ซึ่งเท่ากับ 0.453 ซึ่งเป็นรูปแบบที่เกิดขึ้นกับทุกประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากความมั่งคั่งเป็นการสะสมมูลค่าที่ให้ผลตอบแทนมากขึ้นเรื่อยๆ เช่น ราคาที่ดินมีอัตราที่เพิ่มสูงขึ้นทุกปี เป็นต้น โดยการถือครองความมั่งคั่งสุทธิของครัวเรือนที่มีความมั่งคั่งสุทธิมากที่สุดมีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 57.89 ในปี 2549 เป็น 49.91 ขณะที่มีการกระจายความมั่งคั่งสุทธิไปยังกลุ่มที่เรียกว่า ระดับกลางถึงสูง (Decile ที่ 6-9) มากขึ้น ส่วนกลุ่มล่าง (Decile ที่ 1-5) มีความมั่งคั่งสุทธิเพิ่มขึ้นช้ามากในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา

Decile	ความมั่งคั่งสุทธิ						
	2549*	2550*	2552*	2554*	2556	2558	2560
1 (น้อยที่สุด)	-1.17	-0.77	-0.97	-0.56	-0.61	-0.40	-0.63
2	0.43	0.48	0.60	0.39	0.51	0.60	0.33
3	1.12	1.19	1.49	1.28	1.61	1.60	1.22
4	2.11	2.25	2.68	2.62	2.85	2.63	2.48
5	3.37	3.53	3.87	4.07	4.11	3.62	3.080
6	4.79	4.94	5.48	5.72	5.70	4.96	5.63
7	6.77	6.87	7.40	7.83	7.77	6.97	7.97
8	9.65	9.89	10.40	10.74	10.94	9.83	11.51
9	15.04	15.25	16.14	16.15	17.04	15.24	17.78
10 (มากที่สุด)	57.89	56.38	52.92	51.76	50.07	54.98	49.91
Gini-coefficient	0.701	0.692	0.662	0.664	0.661	0.685	0.665

ที่มา: การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ประมวลผลโดย สศช.

* ใช้ค่ากลางของช่วงทรัพย์สินทางการเงินระหว่างเป็นตัวแทนในการคำนวณ



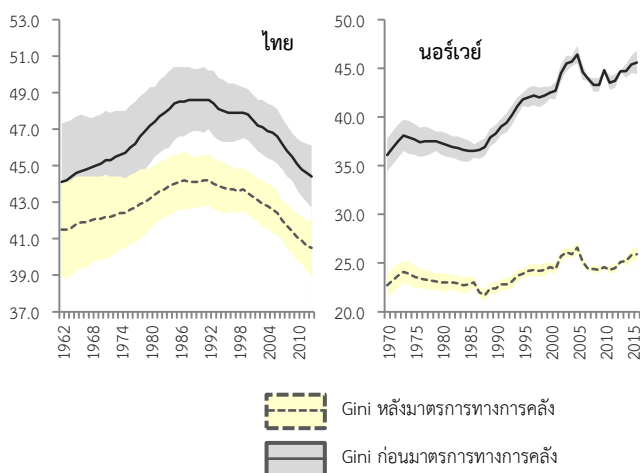
ที่มา: การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน

ข้อจำกัดและบทสรุป

แม้ว่าประเทศไทยสามารถหาข้อมูลมาสะท้อนความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่งได้ แต่ผลการคำนวณยังมีข้อจำกัดที่สำคัญในด้านการจัดเก็บข้อมูล เนื่องจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนเป็นการจัดเก็บโดยการสำรวจ ทำให้กลุ่มตัวอย่างอาจไม่ครอบคลุม หรือการสัมภาษณ์อาจเข้าไม่ถึงกลุ่มคนรวยที่แท้จริงได้ อย่างไรก็ตาม การนำเสนอข้อมูลข้างต้นถือเป็นข้อมูลทางสถิติที่ดีที่สุดในปัจจุบันที่ประเทศไทยสามารถนำมาใช้ในการนำเสนอสถานการณ์และทิศทางความเหลื่อมล้ำตามหลักวิชาการได้ ทั้งนี้ แม้สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำจะดีขึ้นทั้งด้านรายได้ และความมั่งคั่งสุทธิ แต่ความเหลื่อมล้ำก็ยังเป็นประเด็นที่ประเทศต้องให้ความสำคัญต่อไป โดยเฉพาะในการทำให้ประชากรทุกคนมีโอกาสที่เท่าเทียมกันตามความสามารถของตนเอง มีกฎหมาย กฎระเบียบที่ไม่เอื้อประโยชน์ต่อคนใดคนหนึ่ง และมีการจัดสรรทรัพยากรของรัฐที่เท่าเทียมและมีประสิทธิภาพ

● **โครงสร้างทางภาษีไม่สนับสนุนการกระจายรายได้**อย่างเป็นธรรม ปัจจุบันประเทศไทยยังมีการเก็บภาษีจากฐานสินทรัพย์น้อย ทั้งที่สินทรัพย์เป็นปัจจัยพื้นฐานที่ส่งต่อความเหลื่อมล้ำทางรายได้ข้ามรุ่น การจัดเก็บภาษีของไทยส่วนใหญ่จัดเก็บจากฐานการบริโภค ขณะที่การจัดเก็บจากฐานรายได้กลับมีสัดส่วนการจัดเก็บเพียงร้อยละ 34.8 ของรายได้ทั้งหมดของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2560 นอกจากนี้ มาตรการลดหย่อนภาษีที่เอื้อประโยชน์ต่อคนกลุ่มรายได้สูงมากกว่ากลุ่มรายได้ต่ำ ประกอบกับนโยบายแบบถัวหน้าทำให้ทุกคนได้รับประโยชน์เท่ากัน ส่งผลให้มาตรการทางการคลังในปัจจุบันไม่สามารถทำให้การกระจายรายได้ดีขึ้นเท่าที่ควรเมื่อเทียบกับประเทศอื่น

แผนภาพ 29 สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคของไทย ก่อนและหลังมาตรการทางการคลัง



ที่มา: ฐานข้อมูล The Standardized World Income Inequality Database

ขณะเดียวกันการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีกับบริษัทขนาดใหญ่แตกต่างกับบริษัทขนาดเล็ก โดยบริษัทขนาดใหญ่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี และได้รับการส่งเสริมหรืออุดหนุนมากกว่าบริษัทขนาดเล็กและ SMEs ก็ส่งผลต่อการกระจายรายได้เช่นกัน

● **โอกาสการเข้าถึงแหล่งทุนและบริการทางการเงินของคนในชนบทยังมีอยู่อย่างจำกัด** โดยพบว่าคนในชนบทเข้าถึงบริการทางการเงินจากธนาคารพาณิชย์เพียงร้อยละ 33.9 ต่ำกว่าคนในกรุงเทพมหานครที่ได้รับบริการทางการเงินถึงร้อยละ 85.8 นอกจากนี้ ยังพบว่า อาชีพ

ที่มีภาระหนี้สินมากที่สุดของประเทศคือ เกษตรกร รองลงมาคือ ค้าขาย/ประกอบธุรกิจรายย่อย (สศค. 2558) โดยร้อยละ 97 ของบุคคลที่มีรายได้น้อยกว่า 1.5 หมื่นบาทต่อเดือนเป็นหนี้ และร้อยละ 54 ของประชากรกลุ่มนี้เคยเป็นหนี้นอกระบบ ซึ่งมีต้นทุนทางการเงินสูงกว่าหนี้ในระบบมาก สะท้อนถึงการไม่สามารถเข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจได้อย่างเท่าเทียมกับประชากรกลุ่มอื่นๆ และเป็นการตอกย้ำให้ความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มรายได้ไม่สามารถลดลงได้อีกด้วย

● **การกระจายตัวของทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐ** การศึกษาและสุขภาพที่ดีถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้การเข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจเท่าเทียมกันมากขึ้น ทำให้การเลื่อนชั้นทางสังคมเป็นไปได้อย่างคล่องตัว ปัจจุบันทรัพยากรทางการศึกษาและสาธารณสุขของไทยยังคงกระจุกตัวอยู่ในเมืองใหญ่ ครูโรงเรียนในกรุงเทพมหานครโดยเฉลี่ยมีวุฒิการศึกษาและประสบการณ์สอนค่อนข้างสูงโดยเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่นๆ ขณะเดียวกันโรงเรียนขนาดเล็กและอยู่พื้นที่ห่างไกลซึ่งมีต้นทุนสูงกว่าโรงเรียนปกติ ทำให้ค่าใช้จ่ายที่สูงในพื้นที่ห่างไกลไม่ได้สะท้อนการศึกษาที่มีคุณภาพดี ด้านสาธารณสุขก็ประสบปัญหาการกระจายทรัพยากรให้เท่าเทียม เนื่องจากบุคลากรทางการแพทย์ส่วนใหญ่ต้องการทำงานและใช้ชีวิตในเมืองใหญ่และโรงพยาบาลใหญ่ที่ทันสมัย

● **การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมยังมีความเหลื่อมล้ำส่งผลกระทบต่อโอกาสทางเศรษฐกิจและการเลื่อนชั้นทางสังคม** ได้แก่ ความไม่รู้ไม่เข้าใจในสิทธิของตนเอง และข้อกฎหมายในกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ทำให้ถูกเอาเปรียบได้ง่าย เมื่อเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ก็มีค่าใช้จ่ายสูงทำให้ผู้มีรายได้น้อย ไม่สามารถใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรม ตัวอย่างเช่น ผู้ต้องหาที่ยากจนขาดแคลนเงินหรือหลักทรัพย์ในการยื่นหลักประกันขอลปล่อยตัวชั่วคราว ทำให้ถูกกักขังก่อนการตัดสินคดี เมื่อเข้าสู่ขั้นตอนการสู้คดี ก็ขาดแคลนเงินในการจ้างทนายความ นอกจากนี้ ยังพบปัญหาการเหยียดหยามที่ยังไม่เป็นธรรม ก่อให้เกิดการผูกขาดทางการค้า ทำให้ไม่สามารถแข่งขันในตลาดได้อย่างเสรีด้วย

นโยบายแก้ไขปัญหาค่าความยากจนและความเหลื่อมล้ำที่ผ่านมา

1. การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้มีความสมดุลมากขึ้น

- ปรับขึ้นค่าแรงขั้นต่ำ ปัจจุบันอัตราค่าจ้างอยู่ที่ 308-330 บาท/วัน
- พัฒนาปรับโครงสร้างการผลิตสินค้าเกษตร บริหารจัดการพื้นที่การเกษตร ตามแผนที่การเกษตรเชิงรุก ปรับพื้นที่การเกษตรตามความเหมาะสม และพัฒนาเป็น Smart Farmer
- จัดสรรที่ดินทำกิน ตามนโยบายของ คทช. จัดสรรที่ดินไปแล้ว 329,772 ไร่ ใน 61 จังหวัด



2. การปรับโครงสร้างภาษีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

จัดเก็บภาษีจากฐานสินทรัพย์เพิ่มขึ้น โดยการออกกฎหมาย ดังนี้

- พ.ร.บ. ภาษีการรับมรดก พ.ศ. 2558 กำหนดให้ผู้รับมรดกต้องเสียภาษี ในกรณีที่มีมูลค่าเกิน 100 ลบ.
 - บุคคลธรรมดา ภาษี 10% ในส่วนเกิน 100 ลบ.
 - บุพการี/ผู้สืบสันดาน ภาษี 5% ในส่วนที่เสียภาษี
- (ร่าง) พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ใช้จัดเก็บแทนภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ จัดเก็บในอัตราก้าวหน้าตามการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยการประเมินของกรมธนารักษ์ทุก 4 ปี



3. การขยายโอกาสการเข้าถึงแหล่งเงินทุนและบริการทางการเงินของผู้มีรายได้น้อย

โครงการแก้ไขปัญหานี้มีกรอบอย่างบูรณาการและยั่งยืน ประกอบด้วย 5 แนวทาง

- 1) จัดการเจ้าหนี้ในระบบ มี พ.ร.บ.ห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560
- 2) โกลด์เปลี่ยนโฉมหน้าทุกจังหวัด
- 3) ให้สินเชื่อรายย่อยระดับจังหวัด (สินเชื่อเพื่อโกฟแนนซ์) และจัดตั้งหน่วยแก้หนี้ในระบบภายในธนาคารออมสินและ ธ.ก.ส.
- 4) มีฐานข้อมูลหนี้ในระบบ
- 5) พัฒนาผู้กู้ผ่านกลไกคณะกรรมการฟื้นฟูและพัฒนาศักยภาพการหารายได้ของผู้กู้ในระบบ



4. การดำเนินนโยบายการคลังด้านรายจ่ายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

- โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ให้เงินอุดหนุนแก่เด็กแรกเกิดในครัวเรือนยากจน รายละ 400 บาท/คน/เดือน เป็นเวลา 12 เดือน และเพิ่มเงินอุดหนุนรายละ 600 บาท/เดือน ในปี 2561
- กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ช่วยเหลือแบบเจาะจงกลุ่มเป้าหมายเด็กและเยาวชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์และด้อยโอกาสทั้งในและนอกระบบการศึกษา
- โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและผู้มีรายได้น้อย พัฒนาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย ผู้สูงอายุ และคนพิการ ส่งเสริมความมั่นคงด้านที่อยู่ พร้อมระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่จำเป็น
- โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ มุ่งเน้นการจัดมาตรการพิเศษให้กับกลุ่มเป้าหมายผู้มีรายได้น้อยและยากจน



5. การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

มาตรการทางเลือกแทนโทษจำคุก เพิ่มโอกาสในการต่อสู้คดีของกลุ่มผู้มีรายได้น้อย มีดังนี้

- กองทุนยุติธรรม เพื่อเป็นแหล่งทุนสำหรับค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี การปล่อยตัวชั่วคราว การช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน
- การพัฒนานวัตกรรมการปล่อยชั่วคราว โดยใช้ระบบประเมินความเสี่ยงและการกำกับดูแลในชั้นการปล่อยชั่วคราว เปลี่ยนจากการใช้เงินเพื่อประกันตัว เป็นการประเมินความเสี่ยงในการหลบหนี รวมทั้งช่วยลดช่องว่างของความไม่เสมอภาคและความไม่เป็นธรรมด้วยการลดค่าใช้จ่าย
- การใช้เครื่องมือติดตามตัว ติดตามความเคลื่อนไหวในการปล่อยชั่วคราว เป็นนวัตกรรมการควบคุมความประพฤติ ที่เปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดได้ดำเนินชีวิตกับครอบครัวในระหว่างการพิจารณาคดี



ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

จากนโยบายที่ผ่านมา จะพบว่าการดำเนินนโยบายเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำที่มีการพิจารณาปัจจัยสำคัญเป็นพื้นฐานค่อนข้างครบถ้วนในทุกปัจจัย อย่างไรก็ตาม ยังคงจำเป็นต้องเร่งดำเนินนโยบายข้างต้นให้เข้มข้นและต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดผลในการลดความเหลื่อมล้ำได้อย่างชัดเจนต่อไป นอกจากนี้ การดำเนินนโยบายข้างต้นยังคงมีช่องว่างของนโยบายที่ยังสามารถดำเนินการเพิ่มเติมอันจะช่วยให้การลดความเหลื่อมล้ำมีประสิทธิภาพและยั่งยืนมากขึ้น ดังนี้

• การสร้างกลไกในการแก้ไขปัญหาความยากจน

และลดปัญหาความเหลื่อมล้ำอย่างบูรณาการ มีประสิทธิภาพและยั่งยืนตามแนวทางการพัฒนาประเทศ โดยการเร่งรัดการจัดตั้งคณะกรรมการบูรณาการเพื่อพัฒนาความเสมอภาคและความเท่าเทียมทางสังคม ซึ่งจะเป็ศูนย์กลางบูรณาการการขับเคลื่อนการแก้ปัญหายากจนและความเหลื่อมล้ำด้านนโยบาย งบประมาณ และการดำเนินโครงการ ทั้งในระดับประเทศ หน่วยงาน และพื้นที่ อย่างเป็นรูปธรรม

• การบูรณาการฐานข้อมูลด้านความยากจนและ

นำมาใช้ในการช่วยเหลือประชากรกลุ่มเป้าหมายแบบเจาะจงอย่างเป็นรูปธรรม ที่ผ่านมา สศช. ได้ร่วมกับศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ (NECTEC) พัฒนาระบบบริหารจัดการข้อมูลการพัฒนาคนแบบชี้เป้า (Thai People Map and Analytics Platform หรือ TPMAPI) เพื่อเชื่อมโยงข้อมูลจากหลายหน่วยงานให้สามารถระบุปัญหาความยากจนในระดับบุคคล ครัวเรือน ชุมชน ท้องถิ่น/ท้องที่ จังหวัด ประเทศ หรือปัญหาความยากจนรายประเด็น ซึ่งทำให้การแก้ปัญหาดตรงกับกลุ่มเป้าหมายมากขึ้น ปัจจุบันอยู่ระหว่างการนำไปทดลองในพื้นที่นำร่อง ซึ่งหากสำเร็จจะนำไปสู่การขยายผลในระดับประเทศต่อไป

• การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจโดยมุ่งเน้นการลด

ความเหลื่อมล้ำ โดยเฉพาะการปรับปรุงปัจจัยแวดล้อมทางธุรกิจ รวมทั้งกฎหมาย กฎ ระเบียบให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม มีการแบ่งผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่สมดุลมากขึ้น อาทิ การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการผูกขาดทางการค้า

การปรับปรุงสิทธิประโยชน์ทางภาษีของธุรกิจขนาดเล็ก-กลาง ให้เหมาะสมและไม่ด้อยกว่าของธุรกิจขนาดใหญ่ ทบทวนสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่ให้แก่เจ้าของทุน ส่งเสริมการดำเนินธุรกิจที่รับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility) และผลักดันการบังคับใช้และปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคให้ทันต่อรูปแบบสินค้าและบริการที่เปลี่ยนไป

- **การกำหนดนโยบายการคลังเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมและเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มคนที่มีรายได้น้อยให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น** เช่น เพิ่มการจัดเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สิน โดยพิจารณาความเป็นไปได้ในการจัดเก็บภาษีจากธุรกรรม การเปลี่ยนมือทรัพย์สิน (Property Transaction Tax: PTT) การจัดเก็บภาษีกำไรส่วนเกินทุน (Capital Gains Tax) และปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ตลอดจนปรับโครงสร้างการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายภาครัฐ โดยให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณเชิงบูรณาการ และเชิงพื้นที่ที่มีการกำหนดเป้าหมายเพื่อลดความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมควบคู่ไปกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจ
- **การเพิ่มมาตรการในการยกระดับรายได้ โดยเฉพาะในประชากรกลุ่มเป้าหมายร้อยละ 40 ที่มีรายได้น้อยที่สุด** โดยการพัฒนาทักษะความชำนาญ การจัดสรรเงินทุนเพื่อประกอบอาชีพอย่างทั่วถึง การขยายโอกาสในการเข้าถึงข่าวสาร สารสนเทศ และองค์ความรู้ในการประกอบอาชีพและการสนับสนุนด้านการตลาด ตลอดจนส่งเสริมทักษะการบริหารเงินเพื่อให้สามารถจัดการรายได้ เงินทุน และหนี้สินอย่างมีประสิทธิภาพ

- **การเพิ่มมาตรการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม** โดยเริ่มจากการให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิของประชาชน และกระบวนการยุติธรรมอย่างทั่วถึง การขยายความครอบคลุมของกองทุนยุติธรรมให้ทั่วถึงมากขึ้น รวมถึงการนำตัวชี้วัดประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญามาใช้อย่างจริงจัง นำไปสู่การประเมินผลงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานในแต่ละขั้นตอนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างเป็นรูปธรรม

การใช้ระบบ TPMAPI กับการระบุปัญหา: กรณีตัวอย่างจังหวัดสมุทรสงคราม

ปัจจุบัน สศช. Nectec และหน่วยงานต่างๆ ได้พัฒนาระบบข้อมูลการพัฒนาคนแบบชี้เป้า (Thai Poverty Map and Analytical Platform: TPMAPI) ขึ้น ซึ่งเป็นการเชื่อมโยงข้อมูลโดยใช้เลขบัตรประจำตัวประชาชนของแต่ละบุคคลในการเชื่อมโยงข้อมูลประเภทต่างๆ เข้าด้วยกัน โดยใช้แนวคิดความยากจนหลายมิติ (Multidimensional poverty index: MPI) เป็นตัวชี้วัดในการกำหนดเป้าหมายการแก้ไขปัญหา ซึ่ง MPI จะพิจารณาคนจนจาก 5 ด้านคือ รายได้ การศึกษา ความเป็นอยู่ สุขภาพ และการเข้าถึงบริการของภาครัฐ

การใช้ TPMAPI ในจังหวัดสมุทรสงคราม

จังหวัดสมุทรสงครามได้นำข้อมูล TPMAPI ไปใช้ในการกำหนดเป้าหมายการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในพื้นที่ ซึ่งในเบื้องต้นจังหวัดสมุทรสงครามได้แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาความยากจนแบบบูรณาการขึ้น โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ร่วมกับภาคราชการ และภาคเอกชน และกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานในระยะแรกจำนวน 96 ครัวเรือน และได้ลงพื้นที่สำรวจครัวเรือนเป้าหมาย ซึ่งพบว่า มีจำนวน 43 ครัวเรือนที่สภาพความเป็นอยู่ไม่ใช่ครัวเรือนยากจน ขณะที่อีก 53 ครัวเรือนพบว่ามีคุณสมบัติตรงกับข้อมูลในระบบ TPMAPI โดยครัวเรือนในกลุ่มนี้ ส่วนใหญ่มีปัญหาเกี่ยวกับสภาพบ้านพักอาศัย การขาดรายได้ และอาชีพ รวมทั้งขาดการดูแลสุขภาพ

การดำเนินงานแก้ปัญหา

ผู้ว่าราชการจังหวัดได้สั่งการให้แต่ละอำเภอมาดูแลเรื่องการซ่อมแซมบ้าน มอบหมายให้สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอประสานหาทางช่วยเหลือในการประกอบอาชีพ และมอบหมายให้โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลเข้ามาดูแลสุขภาพ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแต่ละหน่วยงานมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ คณะทำงานแก้ไขปัญหาความยากจนจึงได้ประสานกับวัดในท้องที่จัดงานทอดผ้าป่า ระดมทุนเพื่อช่วยเหลือซ่อมแซมบ้านเรือนให้กับคนยากจน โดยมีชื่อโครงการคือ “สร้างบุญ ซ่อมบ้าน คนแม่กลองไม่ทิ้งกัน” ขณะเดียวกันได้ประสานกับโรงเรียนอาชีวศึกษา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่เพื่อมาช่วยในการก่อสร้างบ้าน อีกด้วย