

ความเหลื่อมล้ำ

อติวิษณุ แสงสุวรรณ

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ

ความเหลื่อมล้ำมักจะเป็นการกล่าวถึงความไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้ที่มีโอกาสกับผู้ขาดโอกาส ซึ่งโอกาสในที่นี้คือ โอกาสในการเข้าถึง ต่อบริการและจัดการทรัพยากรต่าง ๆ ในสังคม ความเหลื่อมล้ำบางครั้งก็เป็นเหตุ บางครั้งก็เป็นผลในตัวเอง ที่เป็นเหตุเพราะความเหลื่อมล้ำจึงทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม หรือเนื่องจากคนเกิดมา "ไม่เท่ากัน" จึงก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำตามมา การพัฒนาประเทศในช่วงที่ผ่านมา สามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น ประชาชนมีงานทำและมีความมั่นคงในอาชีพมากขึ้น รายได้เฉลี่ยของประชาชนเพิ่มสูงขึ้น ปัญหาความยากจนลดลงและประชาชนเข้าถึงบริการทางสังคมและสาธารณสุขปลอดภัยอันเป็นปัจจัยจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ความไม่เท่าเทียมกันในโอกาสของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ โอกาสของคนในเมืองกับชนบทในการเข้าถึงบริการสาธารณะหลักที่มีคุณภาพยังมีช่องว่างมากและการเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ ในสังคมยังไม่เท่าเทียมกันซึ่งเป็นปัญหาที่สะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำที่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างในสังคมไทยทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้รับความเดือดร้อนจากความไม่ทัดเทียมของความเติบโตทางเศรษฐกิจและความแตกต่างกันในการเป็นเจ้าของทรัพยากร ส่งผลต่อรายได้ที่แตกต่างกันมากระหว่างกลุ่มคนในสังคม อันสะท้อนถึงความไม่เท่าเทียมของโอกาส ในการเข้าถึงทรัพยากรและสิทธิพื้นฐาน รวมทั้งความไม่เป็นธรรมด้านอำนาจต่อรอง

จากสภาพปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการขาดโอกาสเชิงเศรษฐกิจ สังคมและการเข้าถึงทรัพยากรของประชาชนในบางกลุ่มบางพื้นที่ รวมทั้งความไม่เป็นธรรมด้านสิทธิและอำนาจต่อรองของประชาชนบางกลุ่มและได้ส่งผลต่อการแสวงหารายได้เพื่อการประกอบอาชีพ ซึ่งสรุปเป็นรูปแบบของความเหลื่อมล้ำในภาพรวมได้ 3 รูปแบบ คือ (สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554)

1. ความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่งและรายได้ (Wealth & Income Inequality) ซึ่งเกิดจากการพัฒนาที่มีลักษณะไม่สมดุลหรือกระจุกตัวในบางพื้นที่หรือบางสาขาการผลิต ส่งผลให้ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนากระจายไปไม่ถึงทั่วถึงทั้งในเชิงพื้นที่และกลุ่มบุคคล

2. ความเหลื่อมล้ำด้านการกระจายโอกาส (Opportunity Inequality) ในการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ ทั้งในด้านการศึกษา การเข้าถึงสวัสดิการสังคม และการเข้าถึงแหล่งทุนหรือปัจจัยการผลิต

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

สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำ

ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยที่สะสมมากกว่า 50 ปีเกิดจากปัจจัยเกี่ยวข้องหลายประการและที่ปรากฏชัดเจน คือ ช่องว่างทางรายได้ (Quintile by Income) ระหว่างคนในกลุ่มชั้นรายได้ต่าง ๆ จากการศึกษารายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2555 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่า

1. 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

2. ความเหลื่อมล้ำด้านรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค โดยกลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่มีการใช้จ่ายสูงที่สุดมีมาตรฐานการดำรงชีวิตสูงกว่ากลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่มีการใช้จ่ายต่ำที่สุด ประมาณ 11.0 เท่า นอกจากนี้ ยังมีประชากร 8.4 ล้านคน (คนจน) ที่ได้รับสารอาหารและสินค้าอื่น ๆ ที่เป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานในปริมาณที่ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตซึ่งมีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่แย่ที่สุดในสังคมไทย

3. ความเหลื่อมล้ำด้านสินทรัพย์ทางการเงิน สินทรัพย์ทางการเงินกระจุกตัวอยู่ในคนกลุ่มเล็ก ๆ โดยสะท้อนจากเงินออมในบัญชีเงินฝากออมทรัพย์และเงินฝากประจำธนาคารพาณิชย์ที่กระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนจำนวนน้อย กล่าวคือบัญชีเงินฝากที่มีวงเงินเกิน 10 ล้านบาทขึ้นไปมีเพียงประมาณร้อยละ 0.1 ของจำนวนบัญชีทั้งหมด แต่มีวงเงินฝากสูงถึงร้อยละ 46.5 ของวงเงินฝากทั้งหมดในขณะที่บัญชีเงินฝากขนาดเล็กวงเงินไม่เกิน 10 ล้านบาท มีถึงร้อยละ 99.9 ของจำนวนบัญชีทั้งหมด แต่มีวงเงินฝากเพียง ร้อยละ 53.5 ของวงเงินฝากทั้งหมด

4. ความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดิน ประเทศไทยมีความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินสูงมาก กล่าวคือที่ดินที่มีเอกสารสิทธิกระจุกตัวอยู่ในคนกลุ่มเล็ก ๆ โดยกลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีการถือครองที่ดินมากที่สุด มีสัดส่วนการถือครองที่ดินสูงกว่ากลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีการถือครองที่ดินน้อยที่สุด คิดเป็น 325.7 เท่า โดยกลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่ถือครองที่ดินมากที่สุด มีสัดส่วนพื้นที่ถือครองที่ดินสูงถึงร้อยละ 79.9 ของพื้นที่ทั้งหมด ในขณะที่กลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่ถือครองที่ดินน้อยที่สุด มีสัดส่วนพื้นที่ถือครองที่ดินเพียงร้อยละ 0.3 ของพื้นที่ทั้งหมด เท่านั้น

5. ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา โดยอัตราการเข้าเรียนสุทธิระดับประถมศึกษาร้อยละ 87.6 มัธยมศึกษาร้อยละ 67.6 มัธยมศึกษาปลายร้อยละ 55.1 และปริญญาตรีร้อยละ 28.5 รวมทั้งโอกาสในการเข้าถึงบริการด้านการศึกษามีความแตกต่างกันมากระหว่างกลุ่มประชากรที่มีฐานะความเป็นอยู่แตกต่างกันระหว่างเขตเมือง-ชนบท และระหว่างภูมิภาค โดยเฉพาะการศึกษาในระดับปริญญาตรี จึงส่งผลทำให้โอกาสในการพัฒนาอาชีพและสร้างรายได้มีความแตกต่างกันมาก โดยกลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่มีฐานะความเป็นอยู่ดีที่สุด มีโอกาสเข้าถึงการศึกษามากกว่ากลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่มีฐานะความเป็นอยู่ด้อยที่สุด

ประมาณ 16.3 เท่า นักศึกษาในเขตเมืองมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาสูงกว่านักศึกษาในเขตชนบท นักศึกษาในกรุงเทพมหานครมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาสูงสุด ภาคใต้ต่ำสุด

6. ความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เสมอภาคทางเพศ โอกาสการเข้าถึงการศึกษามีความแตกต่างกันระหว่างเพศโดยเฉพาะในระดับมัธยมปลายขึ้นไปโดยเพศหญิงมีโอกาสเข้าถึงการศึกษามากกว่าเพศชาย แต่ในด้านการทำงานผู้หญิงมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานน้อยกว่าผู้ชาย และผู้หญิงได้รับค่าจ้างเฉลี่ยต่ำกว่าผู้ชาย รวมทั้งด้านบทบาทในการตัดสินใจทั้งทางการเมืองและการบริหารของผู้หญิงจะน้อยกว่าผู้ชาย

สาเหตุความเหลื่อมล้ำ

จากข้อมูลที่บ่งชี้สภาพปัญหาในภาพรวมของประเทศ และสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำที่กล่าวถึงในตอนต้น จะเห็นได้ว่า ปัญหาความเหลื่อมล้ำมีหลากหลายรูปแบบและมีความเกี่ยวเนื่อง เชื่อมโยงระหว่างกัน แต่เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยเชิงโครงสร้างอันเป็นสาเหตุของปัญหาความเหลื่อมล้ำ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2557) พบว่ามาจาก 5 สาเหตุสำคัญดังนี้

1. โครงสร้างทางเศรษฐกิจไทย เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มเจ้าของทุนมากกว่าเจ้าของแรงงาน กล่าวคือ ผลประโยชน์จากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่มาจากฐานการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ ผลตอบแทนของทุนจึงเป็นของผู้ประกอบการโดยส่วนใหญ่ และในช่วงที่ผ่านมาขึ้นรายได้ที่เป็นค่าตอบแทนแรงงานและสวัสดิการคิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยเพียงประมาณร้อยละ 37.4 ของ GDP ในขณะที่รายได้ในส่วนผลตอบแทนของทุนและผู้ประกอบการคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 59.7 ของ GDP จึงกลายเป็นช่องว่างระหว่างชนชั้นรายได้ และระหว่างสาขาการผลิต นอกจากนี้โครงสร้างการผลิตที่มีแรงงานนอกระบบในสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 62.6 ซึ่งเป็นกลุ่มที่ขาดหลักประกันทางสังคมการเข้าถึงสวัสดิการสังคมยังมีจำกัด

2. โครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐมีลักษณะรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง และโครงสร้างบริการพื้นฐานของรัฐกระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งหัวเมืองใหญ่ต่าง ๆ ในภูมิภาค ได้ส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพระหว่างประชากรในเขตเมืองและเขตชนบท และประชากรในแต่ละภูมิภาค บริการพื้นฐานของรัฐทั้งบริการด้านการศึกษาและการพัฒนาทักษะฝีมือ ด้านสาธารณสุข และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ส่วนใหญ่มีการกระจุกตัวหนาแน่นในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลรวมทั้งเมืองใหญ่ต่าง ๆ

3. ปัญหาระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน ที่ดินเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญสำหรับการประกอบอาชีพและความมั่นคงในการดำรงชีวิต ปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินจึงมีความเชื่อมโยงกับปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในโอกาสทางเศรษฐกิจ ปัจจุบันมีปัญหาต่าง ๆ ในการใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่น ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ปัญหาที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ ปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดินระหว่างราษฎรกับรัฐ ทั้งนี้ ปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวส่วนหนึ่งเกิดจากหน่วยงานบริหารจัดการที่ดินของรัฐยังขาดเอกภาพ ที่ดินของรัฐส่วนใหญ่ขาดความชัดเจนในเรื่องกรรมสิทธิ์ รวมทั้งการขาดระบบฐานข้อมูลที่ดินที่มีประสิทธิภาพ แผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐจึงมีแนวเขตพื้นที่ทับซ้อนกันเองหรือมีหลักเขตไม่ชัดเจน นอกจากนี้ การประกาศเขตป่าสงวน/เขตอุทยานที่ดินของรัฐมิได้มีการสำรวจที่ดินในส่วนที่ราษฎรทำกินและ

อาศัยอยู่เดิม ประกอบกับกฎหมายที่ดินและป่าไม้ให้อำนาจรัฐในการบริหารจัดการ มาตรการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน เป็นต้น

4. กระบวนการยุติธรรมยังมีข้อจำกัดสำหรับคนจน กล่าวคือ คนจนและคนชายขอบยังไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างทั่วถึงส่วนหนึ่งเป็นเพราะการออกแบบไว้ยากต่อการเข้าถึง เช่น การเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมีค่าใช้จ่ายสูง การดำเนินคดีใช้เวลายาวนานทำให้ต้นทุนสูง รวมทั้งการเน้นแบบแผนขั้นตอนปฏิบัติของทางราชการโดยเคร่งครัด ต้องมีเอกสารหลักฐานครบถ้วน การใช้ภาษาที่ยากต่อการเข้าใจ การผูกขาดอำนาจไว้ที่รัฐโดยไม่กระจายสู่ชุมชน เป็นต้น

5. การบริหารราชการแผ่นดินที่ขาดประสิทธิภาพและความโปร่งใสรวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้การดำเนินนโยบายสาธารณะและการจัดบริการสาธารณะเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล บางส่วนเป็นการใช้จ่ายที่ไม่ตรงกับกลุ่มเป้าหมายหรือปัญหาเร่งด่วน ประกอบกับการขาดระบบฐานข้อมูลที่ทันสมัยที่สามารถบ่งชี้ถึงกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้ตรงกับกลุ่มเป้าหมายที่ควรจะได้รับ โดยเฉพาะการขาดระบบฐานข้อมูลที่บ่งชี้ลักษณะของคนจน/ผู้ด้อยโอกาส จึงทำให้การบริหารจัดการของภาครัฐไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อกลุ่มคนจน/ผู้ด้อยโอกาสเท่าที่ควร

ข้อเสนอเชิงนโยบาย

ปัญหาความเหลื่อมล้ำเป็นผลกระทบ (Impact) จากการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของประเทศที่มีการพัฒนาที่ไม่ครอบคลุมและทั่วถึงและเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างต้องใช้เวลานานหลายสิบปีในการแก้ไขปัญหา ซึ่งการดำเนินการแก้ไขจำเป็นต้องเน้นการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้เอื้อต่อการพัฒนาที่ทั่วถึง ให้มีการกระจายผลตอบแทนที่เป็นธรรมระหว่างกลุ่มเจ้าของทุนและกลุ่มเจ้าของแรงงาน ขณะเดียวกันต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนในทุกมิติเพื่อสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งนี้ หากพิจารณาจากแนวโน้มการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในนานาประเทศจะพบว่าแต่ละประเทศเน้น “การเพิ่มความเท่าเทียมกันของโอกาส (Equality of Opportunity)” มากกว่าแก้ไขที่ “ความเท่าเทียมกันของรายได้โดยตรง (Equity)” เพราะการกระจายรายได้โดยตรงเป็นการโอนเงินจากคนหนึ่งไปให้อีกคนหนึ่งจึงทำให้ผลรวมของสังคมเป็นศูนย์ หรือที่เรียกว่า Zero-sum game โดยปัจจัยสำคัญที่จะลดความเหลื่อมล้ำได้คือปัจจัยในเชิงโอกาสในการเลื่อนฐานะทางสังคม (Social Mobility) ช่วยให้คนได้ใช้ศักยภาพที่มีอยู่เดิมได้อย่างเต็มที่ ซึ่งเป็น การสร้างแต้มต่อให้กับคนในสังคม ดังนั้น ในการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคมไทย จึงเสนอให้มีการปฏิรูปเชิงโครงสร้าง มุ่งเน้นการเพิ่มความเท่าเทียมกันของโอกาสใน 5 ประเด็น ดังนี้ (สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554)

1. การปฏิรูประบบภาษี (Taxation Reform) ภาษีเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยภาษีเป็นเครื่องมือในการส่งสัญญาณว่าสังคมต้องการความเท่าเทียมในระดับใด หากงบประมาณจำนวนมากใช้ไปเพื่อกลุ่มคนด้อยโอกาสหรือกลุ่มคนจนก็แสดงว่าประเทศให้

ความสำคัญกับความเหลื่อมล้ำในสังคมสูง ดังนั้น ในการปฏิรูปภาษีจึงควรมีการขยายฐานภาษีไปสู่ผู้ที่ยังไม่ได้เสียภาษีเพื่อลดภาระภาษีที่กระจุกตัวในคนบางกลุ่ม นอกจากนี้ ประเทศไทยยังมีปัญหาประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีที่ต่ำกว่าศักยภาพ ซึ่งมีการคำนวณว่าหากมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บเต็มที่ ประเทศไทยน่าจะเพิ่มรายได้จากภาษีอีกอย่างน้อยร้อยละ 3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP)

2. การปฏิรูปที่ดิน (Land Reform) ที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญและเป็นทรัพยากรที่มีจำกัด และเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำในสังคม สำหรับแนวทางที่สำคัญในการปฏิรูปที่ดิน คือ การใช้ระบบภาษีที่ดิน เพื่อจูงใจให้ผู้ถือครองที่ดินว่างเปล่าปล่อยที่ดิน ซึ่งจะส่งผลต่อการจัดสรรที่ดินที่มีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรมมากขึ้น นอกจากนี้ ภาครัฐควรส่งเสริมการจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ซื้อที่ดินจากเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์เพื่อนำมาจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรหรือผู้ที่ต้องการใช้ประโยชน์จากที่ดิน และเร่งดำเนินการจัดทำระบบข้อมูลที่ดินทั่วประเทศ (Land Database) โดยใช้เทคโนโลยีแผนที่ภูมิศาสตร์ที่ดิน (GIS) เพื่อเป็นข้อมูลที่สำคัญในการตรวจสอบการถือครอง การใช้ที่ดิน และเพื่อวางแผนในการกระจายที่ดินให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมได้อย่างแท้จริง

3. การปฏิรูประบบสวัสดิการ (Welfare Reform) การยกระดับสวัสดิการสังคมให้มีคุณภาพสูง จำเป็นต้องใช้งบประมาณที่สูงมาก สวัสดิการจึงควรเหมาะสมกับระดับการพัฒนาประเทศ สำหรับแนวทางการปฏิรูประบบสวัสดิการที่เหมาะสมคือ การเพิ่มผู้เล่นในระบบ กล่าวคือ ระบบสวัสดิการพื้นฐานควรเปิดให้ภาคส่วนอื่นๆ ทั้งภาครัฐกิจ ภาคชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการด้วย เพราะนอกจากการลดภาระของภาครัฐแล้วยังช่วยเพิ่มความเข้มแข็งของประชาชน สำหรับสวัสดิการสำหรับกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ภาครัฐควรสนับสนุนการรวมตัวของแรงงาน การบังคับใช้ค่าจ้างขั้นต่ำอย่างจริงจัง และส่งเสริมแนวคิดการใช้ค่าจ้างเพื่อชีวิต การขยายการคุ้มครองทางสังคมไปสู่แรงงานนอกระบบ สำหรับสวัสดิการสำหรับผู้ยากไร้หรือผู้ที่ต้องการแต้มต่อควรให้ความช่วยเหลือแบบมีเงื่อนไข (Conditional Cash Transfer) หรือการให้ผู้ที่ได้รับสวัสดิการสร้างประโยชน์กลับคืนสู่สังคมหรือแลกกับการทำงาน (Workfare) ตลอดจนให้ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการหรือองค์กรธุรกิจดำเนินกิจกรรมความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม (Corporate Social Responsibility: CSR) โดยคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับบริษัททั้งลูกค้าและชุมชน รวมถึงพนักงานของบริษัท

4. การปฏิรูประบบการศึกษา (Education Reform) คุณภาพของการศึกษามีส่วนในการช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้ (Income Inequality) สำหรับแนวทางการปฏิรูปการศึกษา คือ การปรับโครงสร้างโดยลดอำนาจการบริหารแบบรวมศูนย์ที่ส่วนกลางและการส่งเสริมให้มีการจัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาชน และอื่น ๆ เพิ่มมากขึ้น การปฏิรูประบบการจัดสรรและให้จ่ายงบประมาณให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมมากขึ้น ใช้นักเศรษฐศาสตร์การศึกษาเข้าไปช่วยวางแผนและติดตามการดำเนินงานในกระทรวงศึกษาธิการ การปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาจากการเรียนแบบท่องจำเป็นการใช้ความคิดสร้างสรรค์และการคิดวิจารณ์ญาณ การปรับปรุงคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมกันระหว่างการศึกษาในเมืองและชนบท เป็นต้น

5. การปฏิรูประบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การเพิ่มอำนาจการต่อรองและการตัดสินใจบริหารทรัพยากรให้กับประชาชนถือเป็นหัวใจที่สำคัญของการลดความเหลื่อมล้ำอย่างยั่งยืน การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะต้องดำเนินการใน 2 ส่วนไปพร้อม ๆ กัน คือ (1) การเพิ่มศักยภาพการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนแต่ละพื้นที่ที่ได้รับบริการสาธารณะหรือจัดสรรทรัพยากรได้สอดคล้องกับความต้องการตามบริบทของแต่ละพื้นที่ที่แตกต่างกัน และ (2) การเพิ่มอำนาจให้กับชุมชนและประชาชนในการจัดการตนเอง ส่งเสริมการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตและจัดทำแผนการพัฒนาด้วยตนเอง

บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

ปัญหาความเหลื่อมล้ำนั้นเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่มาจากปัจจัยหรือเงื่อนไขสำคัญ คือ อำนาจที่ไม่เท่าเทียมทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม ซึ่งอำนาจดังกล่าวเกิดจากความสามารถในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรทางเศรษฐกิจ ทรัพยากรทางสังคม และทรัพยากรทางการเมืองของกลุ่มประชาชนที่แตกต่างกัน และในขณะเดียวกันการที่ประชาชนแต่ละกลุ่มมีอำนาจที่ต่างก็ยิ่งทำให้ความสามารถในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ มีความแตกต่างกันมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ในการแก้ไขปัญหาคความเหลื่อมล้ำนั้นควรมุ่งเน้นการเพิ่มความเท่าเทียมของโอกาส (Equality of Opportunity) ในการเลื่อนฐานะทางสังคม (Social Mobility) โดยการปฏิรูปเชิงโครงสร้างใน 5 ประเด็นคือ การปฏิรูประบบภาษี การปฏิรูปที่ดิน การปฏิรูประบบสวัสดิการ การปฏิรูประบบการศึกษา และการปฏิรูประบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งการดำเนินการจำเป็นต้องกำหนดกลไกเครื่องมือ (Mechanism Design) ให้สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายบริบทของพื้นที่ และต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจบริหารทรัพยากร จึงจะสามารถลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรม และเพิ่มความเท่าเทียมกันของโอกาสได้อย่างยั่งยืน

บรรณานุกรม

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (ม.ป.ป.). การศึกษาเพื่อพัฒนานโยบายและกลไก
การส่งเสริมความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม. สืบค้น 4 พฤษภาคม 2558 จาก
http://www.m-society.go.th/ewt_news.php?nid=763

สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2554). โครงการศึกษาวิจัยประเด็น
นโยบายเชิงลึกด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนและสังคมไทยภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงทาง
วัฒนธรรมและการเปลี่ยนแปลงในโลกยุคใหม่หลังวิกฤตเศรษฐกิจ. สืบค้น 11 พฤษภาคม 2558
จาก <http://social.nesdb.go.th/>

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2556). โครงการศึกษาประเด็นเชิงนโยบายด้านความยากจน
และการกระจายรายได้. สืบค้น 11 พฤษภาคม 2558 จาก <http://tdri.or.th/>

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2557). รายงานการวิเคราะห์
สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2555.
สืบค้น 11 พฤษภาคม 2558 จาก <http://social.nesdb.go.th/>