

มิติความยากจน และรากเหง้าของความเหลื่อมล้ำ กับความยั่งยืนในการพัฒนา

Dimensions of Poverty and Root Causes of Inequality with Sustainability in Development

โชคลาภ มั่นคง¹Choklap Mankong¹**บทคัดย่อ**

อดีตที่ผ่านมาทำให้เราได้เห็นภาพที่หลบซ่อนอยู่ในสังคม ปัญหาที่อยู่ใกล้ตัวเรามากกว่าที่เราคิด เป็นที่น่าหวาดกลัวและทุกคนพยายามหลีกเลี่ยงมัน แต่กลับอยู่ร่วมกับสังคมของเราอย่างยาวนาน ซึ่งผู้คนส่วนใหญ่ในสังคมกลับเลือกที่จะมองข้ามผ่านมันไป มีความคิดฝังลึกในเจตนาคิดว่าไม่สามารถแก้ไขมันได้ นั่นคือ ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ ความยากจนและความเหลื่อมล้ำเป็นปัญหาที่ไม่สามารถแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดได้ เนื่องจากความยากจน เป็นหนึ่งในสาเหตุที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำขึ้นในสังคม ขณะเดียวกันความเหลื่อมล้ำที่มากส่งผลให้การกระจายผลตอบแทนหรือโอกาสมีความแตกต่างกัน และนำไปสู่ปัญหาความยากจนได้ ความเหลื่อมล้ำและความยากจนจึงเป็นเหตุปัจจัยและผลลัพธ์ของกันและกัน การเข้าไปสัมผัสทำความเข้าใจกับโลกอีกด้านหนึ่ง มองปัญหาและตั้งคำถาม การพัฒนาในแต่ละมิติของความยากจนตลอดจนถึงรากเหง้าของเหลื่อมล้ำ จากจุดเล็กๆ ค่อยๆ แก้ไปที่ละจุด การแตกปัญหาใหญ่เป็นปัญหาย่อยๆ ที่สามารถเข้าถึงได้ สามารถสร้างผลลัพธ์ที่ยิ่งใหญ่ได้ ซึ่งการแก้ไขปัญหาก็อาจไม่สำเร็จในวันพรุ่งนี้ แต่ก็ใช้อนาคตอันไม่ไกลเกินเอื้อม (อาศัยความยั่งยืนในการพัฒนาหรือการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง) เราไม่อาจบรรลุจุดหมายนั้นได้ด้วยการคิดแบบเกียจคร้าน การทำงานแบบที่ละชั้นทีละตอนไม่เพียงจะต่อสู้กับความยากจนได้มีประสิทธิภาพ มากไปกว่านั้นคือ ยังเป็นหนทางที่ทำให้โลกเป็นที่น่าค้นหามากขึ้น (สร้างความรับรู้ใหม่) สร้างความเข้าใจซึ่งกันและกัน นำไปสู่การอยู่ร่วมกันได้ของคนในสังคม

คำสำคัญ : ความยากจน ความเหลื่อมล้ำ ความยั่งยืนในการพัฒนา

¹ อาจารย์ประจำสาขาวิชาการเงินและเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ llllll121@hotmail.com ,
Choklap.M@rmutsb.ac.th

ABSTRACT

The past gives us a glimpse of the hidden image in society. Problems that are closer to us than we think it was terrifying and everyone tried to escape them. But has been with our society for a long time, which most people in society choose to overlook through it is deeply ingrained in the mentality that it cannot be solved, that is, the problem of poverty and inequality. Poverty and inequality are issues that cannot be completely separated from each other. Poverty is one of the causes of inequality in society. At the same time, large inequality results in a different distribution of rewards or opportunities. And lead to poverty Inequality and poverty are therefore factored and effects of each other. Getting to know the other side of the world Look at problems and ask questions. The development of each dimension of poverty as well as the root of the inequality, from a small point, gradually solved one by one, breaking the big problem into smaller problems. Access can produce great results. The problem may not be solved tomorrow but it's a future that's not out of reach. (Based on sustainability in development or continuous improvement) We cannot achieve that by lazy thinking. The step-by-step approach is not only effective in combating poverty. More than that It's also a way to make the world more interesting. (Create new awareness) create mutual understanding leading to the coexistence of people in society.

Keywords: Poverty, Inequality, sustainability in development

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

บทนำ

การศึกษาและการวิจัยในอดีตที่ผ่านมาทำให้เราได้เห็นภาพที่หลบซ่อนอยู่ในสังคม ปัญหาที่อยู่ใกล้ตัวเรามากกว่าที่เราคิด เป็นที่น่าหวาดกลัวและทุกคนพยายามหลีกเลี่ยงหนีมัน แต่กลับอยู่ร่วมกับสังคมของเราอย่างยาวนาน ซึ่งผู้คนส่วนใหญ่ในสังคมกลับเลือกที่จะมองข้ามผ่านมันไป มีความคิดฝังลึกในเจตนาคิดว่าไม่สามารถแก้ไขมันได้ นั่นคือ **ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ** ประเด็นที่ทำให้ผู้ศึกษาริเริ่มพยายามทำความเข้าใจและเข้าไปสัมผัสทำความเข้าใจโลกอีกด้านหนึ่งคือ การศึกษาของ World Bank ในปี 1972 ที่กล่าวว่า “คนกว่าร้อยล้านคนไม่ได้เป็นแค่คนจนตามตัวเลขที่แสดงออกมาทางสถิติเท่านั้น แต่คนเหล่านี้กำลังถูกลิดรอนและบั่นทอนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในทุกวันที่มีชีวิตอยู่ ซึ่งไม่มีตัวเลขทางสถิติใดที่สามารถสะท้อนปรากฏการณ์อันเลวร้ายนี้ได้ สองในสามของเด็ก(ที่รอดชีวิตหลัง 5 ขวบ) มีการเจริญเติบโตที่ไม่ต่อเนื่องทั้งร่างกายและจิตใจอันเนื่องมาจากทุพโภชนาการ มีผู้ใหญ่อีกมากกว่าร้อยล้านคนที่ไม่มีการศึกษามากกว่าเมื่อยี่สิบปีที่ผ่านมา การศึกษาและการมีงานทำกลายเป็นของยากอยู่ในภาวะเสื่อมทรม และมึสภาพเสื่อมถอยลงทุกวัน”

และการศึกษาของ สมชัย จิตสุชน 2558 (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย: TDRI) ได้ชี้ประเด็นให้สังคมได้เห็นถึงมุมมองที่แตกต่างและลึกซึ้งมากขึ้นถึงปัญหาความยากจนในสังคมไทย โดยศึกษาความยากจนในทัศนะของคนจนที่สัมผัสกับความจนจริงๆ พบว่าคนจนให้ลักษณะความหมายของความจนที่มีความใกล้ตัวและสัมผัสได้ เช่น “ไม่มีกิน ไม่พอกิน รายได้น้อย ไม่มีที่ทำกิน มีหนี้ ป่วย สุขภาพไม่ดี หรือพิการ” นอกจากนี้ยังให้คำจำกัดความที่เชื่อมโยงกับเหตุแห่งความจนได้อย่างชัดเจน คือ “ไม่มีที่ดินทำกิน การศึกษาต่ำ ไม่มีงานทำ รายได้น้อย ขาดแคลนเงินทุนหรือทรัพย์สิน ปัญหาสุขภาพ” และนอกจากนั้นยังให้คำจำกัดความที่เชื่อมโยงกับผลแห่งความจน คือ “ไม่พอกิน มีหนี้ ไม่มีทรัพย์สิน ไม่มีบ้านเป็นของตัวเองหรือสภาพบ้านไม่ดี ขาดแคลนอาหาร มีปัญหาสุขภาพเพราะไม่มีเงินรักษา ” คำตอบที่ได้จากการศึกษาทำให้รู้ว่าจริงๆ แล้วสาเหตุ หรือผลลัพธ์จากความยากจนไม่สามารถพิจารณาเฉพาะรายได้อย่างเดียวได้ แสดงว่ามีมิติของความจนจริงๆ แล้วไม่ได้เกี่ยวกับตัวเงินเพียงอย่างเดียว ยังมีอีกหลายมิติที่ไม่ใช่ตัวเงิน (Non-Income Dimension) เข้ามาเกี่ยวข้องอีกมากมาย ดังนั้นระยะต่อมาจึงได้มีการศึกษาปัญหาความยากจนในมิติที่ลึกซึ้งมากขึ้น มีการพัฒนาเครื่องมือตัวชี้วัดที่หลากหลายมากขึ้น เช่น Human Poverty Index, Regional Human Achievement Index และ Multidimensional Poverty Index (MPI) โดยองค์กรด้านการพัฒนาที่ใหญ่ที่สุดในโลกคือ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME: UNDP ได้เพิ่มมิติด้านสุขภาพ การศึกษา และมาตรฐานการครองชีพเข้ามาคำนวณดัชนีชี้วัดความยากจน

ความยากจนและเหลื่อมล้ำเป็นปัญหาที่ไม่สามารถแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดได้ เนื่องจากความยากจนเป็นหนึ่งในสาเหตุที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำขึ้นในสังคม ขณะเดียวกันความเหลื่อมล้ำที่มากส่งผลให้การกระจาย

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

ผลตอบแทนหรือโอกาสมีความแตกต่างกัน และนำไปสู่ปัญหาความยากจนได้ **ความเหลื่อมล้ำและความยากจนจึงเป็นเหตุปัจจัยและผลลัพธ์ของกันและกัน**

ปัญหาที่เกิดขึ้นในการให้คำจำกัดความในวงการวิชาการส่วนใหญ่มักจะยึดติดกับมาตรฐานของคำว่า “**คำจำกัดความ**” อย่างเคร่งครัด (สมชัย จิตสุชน, 2558) โดยยึดติดกับกรอบทางความคิดในทางทฤษฎีจนลืมนึกถึงปัญหาที่แท้จริงอย่างลึกซึ้ง จากปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้คำนิยามความจนไม่ง่ายอย่างที่หลายคนคิด และย้ำเตือนกับวงการวิชาการเสมอมาว่าหากเรายังยึดติดกับกรอบทางความคิดหรือนั่งมองแต่ตัวเลข เราจะไม่มองเห็นปัญหาอย่างแท้จริง...การเข้าไปสัมผัสเพื่อทำความเข้าใจในบริบทและแก่นแท้ของความยากจนและความเหลื่อมล้ำจึงเป็นสิ่งจำเป็นและนำมาพัฒนา สร้างความรู้ใหม่ น้อมนำไปสู่การพัฒนาอย่างต่อเนื่อง รอบด้าน เกิดเป็นความยั่งยืนในการพัฒนาที่แท้จริงต่อไป

วัตถุประสงค์และกระบวนการศึกษา

1 สัมภาษณ์ ทฤษฎี การศึกษาและการวิจัยในอดีต ใน**บทสำรวจ** โดยแบ่งออกเป็น มิติความยากจน รากเหง้าของความเหลื่อมล้ำ และการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อทำความรู้จักและเข้าใจในประเด็นปัญหา

2 วิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบันและเชื่อมโยงประเด็นปัญหาเข้าด้วยกันของปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ เพื่อให้เห็นภาพปัญหาจริงในสังคม ใน**บทวิเคราะห์**

3 สังเคราะห์ปัญหา โดยใช้แนวคิดทฤษฎีและข้อพิสูจน์จากงานวิจัยในอดีต ผสานทัศนคติของนักพัฒนา เพื่อนำเสนอแนวทางความยั่งยืนในการพัฒนา ใน**บทส่งท้ายและเสนอแนะ(ชวนคิด)**

บทสำรวจ

สัมภาษณ์ ทฤษฎี การศึกษาและการวิจัยในอดีต โดยแบ่งออกเป็น มิติความยากจน รากเหง้าของความเหลื่อมล้ำ และการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อทำความรู้จักและเข้าใจในประเด็นปัญหา

มิติความยากจน

ความยากจน (Poverty) หมายถึง ความยากจนในเชิงเศรษฐกิจซึ่งพิจารณาที่ระดับรายได้หรือฐานะทางเศรษฐกิจของบุคคลว่ามีรายได้ไม่เพียงพอกับการดำรงชีพได้ตามมาตรฐานขั้นต่ำหรือมีรายได้ต่ำกว่ามาตรฐานคุณภาพชีวิตขั้นต่ำที่ยอมรับได้ใน แต่ละสังคม อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันความยากจนได้ครอบคลุมถึงมิติอื่นๆ ที่มีใช้ตัวเงินอีกด้วย กล่าวคือความยากจนครอบคลุมถึงการ ขาดแคลนที่อยู่อาศัย การขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการ

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

สาธารณสุข การขาดโอกาสด้านการศึกษา การไม่มีงานทำ การไร้ซึ่งอำนาจ ตลอดจนการตกอยู่ในความเสี่ยง และความหวาดกลัว (World Bank, 2008 อ้างถึงใน สมชัย จิตสุชน,2548)

โดยที่ความยากจนมักถูกวัดจากระดับรายได้หรือระดับการบริโภคของบุคคล โดยจะถือว่าบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นคนจนเมื่อ ระดับรายได้หรือระดับการบริโภคของบุคคลนั้นๆ ต่ำกว่าระดับรายได้หรือระดับการบริโภคขั้นต่ำที่สามารถบริโภคสินค้าและบริการจำเป็นพื้นฐานได้ โดยเรียกระดับรายได้หรือระดับการบริโภคขั้นต่ำ ดังกล่าวไว้ว่า “เส้นความยากจน” ทั้งนี้ เส้นความยากจน (Poverty Line) จะแสดงระดับรายได้หรือรายจ่ายขั้นต่ำซึ่งเพียงพอต่อการซื้อหา สินค้าและบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีพของประชาชน ดังนั้น คนจนจึงหมายถึงคนที่มีระดับรายได้หรือระดับรายจ่ายเพื่อการบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจน นั่นเอง (World Bank, 2008 อ้างถึงใน สมชัย จิตสุชน,2548)

การวัดความยากจนแบ่งได้เป็น 2 แนวคิด (สมชัย จิตสุชน,2558)

1.แนวคิดการวัดความยากจนแบบสัมบูรณ์ (absolute poverty concept) คือ การพิจารณาหาเกณฑ์แบ่งคนจนและคนที่ไม่จนออกจากกัน โดยใช้เกณฑ์แบบสัมบูรณ์ที่สะท้อนระดับค่าครองชีพขั้นต่ำสุดที่มนุษย์จะยังชีพอยู่ได้ เกณฑ์ดังกล่าวนี้เราเรียกว่า “เส้นความยากจน” (poverty line) วิธีการต่างๆ ที่รู้จักกันในปัจจุบัน ได้แก่ ค่าจ้างขั้นต่ำ ความต้องการอาหารขั้นต่ำ และความจำเป็นขั้นพื้นฐาน

2.แนวคิดการวัดความยากจนแบบสัมพัทธ์ (relative poverty concept) คือการพิจารณาความยากจนโดยเปรียบเทียบระดับรายได้ต่างๆ ของประชากรแต่ละกลุ่ม หรือเป็นการพิจารณาสภาวะการกระจายรายได้นั่นเอง วิธีการที่นิยมมี 2 แบบ ได้แก่ 1. การกำหนดร้อยละ เช่น ร้อยละ 10 ของครัวเรือนที่อยู่ช่วงระดับรายได้ต่ำสุดเป็นครัวเรือนยากจนที่สุด ร้อยละของครัวเรือนที่อยู่ในช่วงรายได้สูงขึ้นไปก็ถือว่ายากจนน้อยกว่า 2. กำหนดจากร้อยละของรายได้เฉลี่ยต่อคน สมมติว่ารายได้เฉลี่ยต่อคนคือ 40,000 บาท/ปี อาจกำหนดว่าผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าร้อยละ 50 ของรายได้เฉลี่ยต่อคน (คือ 20,000 บาท/ปี) เป็นคนจน เป็นต้น

ทำความเข้าใจในมิติความยากจนให้ลึกลงไป ตามการศึกษาและงานวิจัยของนักวิชาการต่างๆ ดังต่อไปนี้

อมาตยา เซ็น (Amartya K.Sen),1992,อ้างถึงใน สุมาลี สันติพลวุฒิ (2560)ได้เคยให้นิยามความยากจนไว้ว่า ความยากจนไม่ใช่การมีชีวิตอยู่อย่างขาดสวัสดิภาพ แต่เป็นลักษณะการใช้ชีวิตที่ไม่สามารถสร้างความอยู่ดีมีสุขให้กับตนเองได้ อันเนื่องมาจากความขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ดังนั้นความยากจนในมุมมองของเซ็น คือ ภาวะความล้มเหลวของการมีสมรรถนะพื้นฐานในอันที่จะเข้าถึงปัจจัยที่ใช้ในการดำรงชีวิตขั้นต่ำสุดที่เป็นที่ยอมรับกัน เช่น การได้ทานอาหารเพียงพอ และมีที่อยู่อาศัย ซึ่งสำหรับเซ็นนั้น การมีชีวิตอยู่ประกอบไปด้วย 2 สิ่งสำคัญ คือ ความ

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

เป็นอยู่ และการกระทำ โดยความเป็นอยู่ประกอบด้วยภาวะแวดล้อมทุกอย่างที่มีอิทธิพลต่อความอยู่ดีกินดี เช่น ภาวะโภชนาการที่เพียงพอ การไม่ตายก่อนวัยอันควร การเข้าถึงคมนาคมได้โดยไม่อับอายใคร มีความสุข และมีอิสระ

สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) (2540), อ้างถึงใน **สุมาลี สันติพลวุฒิ (2560)** “ความยากจน หมายถึง ความขาดสนในโอกาสและทางเลือกของมนุษย์ที่จะนำไปสู่การดำรงชีวิตที่ยืนยาว สุขภาพแข็งแรง และทำให้ไม่สามารถไปสู่มาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดีได้ นอกจากนี้ยังรวมถึงความขาดสนทางเสรีภาพ ความมีศักดิ์ศรี การให้เกียรติตัวเองและผู้อื่น ความยากจนยังสะท้อนถึงความไม่เพียงพอในทรัพยากรต่างๆ ความเปราะบางต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้คาดคิด อาทิ ความเจ็บป่วย ความรุนแรง และความสูญเสียต่างๆ รวมทั้งการขาดอำนาจต่อรองและขาดศักยภาพในการเรียกร้องสิทธิ ทั้งสิทธิทางการเมืองสังคม และเศรษฐกิจในการดำรงอยู่ในสังคมและประเทศนั้นๆ”

วารวดี เรือนคำ (2558) “หากถามชาวบ้านในท้องตลาดว่าจริงๆ แล้วปัญหาความยากจนลดลงหรือไม่ “ชาวบ้านคงให้คำตอบคล้ายๆกันว่า “ฉันก็จนอยู่เหมือนเดิม เป็นหนี้เหมือนเดิม ไม่เห็นว่าจะรวยเหมือนคนอื่นเลย คนที่รวยก็รวยเอาๆ” ดังนั้นถ้านักเศรษฐศาสตร์ไม่ใช้คำศัพท์ทางวิชาการที่หรูหราเช่น เส้นความยากจนหรือดัชนีความรุนแรงความยากจนออกไป เราจะอธิบายชาวบ้านว่าอย่างไรกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ ดังนั้นคงต้องมาตั้งต้นใหม่กับคำนิยามของความยากจน หรือมิติที่กว้างขึ้นกว่ารายได้เพียงอย่างเดียว”

สมชัย จิตสุชน 2556 (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย: TDRI) ในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ การวัดความยากจนมีทั้งแนวคิดเชิงสัมบูรณ์ (absolute concept) และแนวคิดเชิงสัมพัทธ์ (relative concept) โดยแนวคิดเชิงสัมบูรณ์หมายถึงการกำหนดมาตรฐานการดำรงชีพไว้ที่ระดับหนึ่งและคงค่าเอาไว้ตลอดช่วงเวลาที่ยวัดความยากจน ตัวอย่างในสมัยก่อนกำหนดว่ามนุษย์จำเป็นต้องมีความจำเป็นขั้นพื้นฐาน 4 อย่าง ได้แก่อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค ซึ่งหมายถึงว่าสิ่งอื่นๆ ที่บริโภคนอกเหนือจากนี้ไม่ใช่สิ่งจำเป็น แนวคิดนี้มีประโยชน์อย่างมากต่อการประเมินว่าความยากจนระดับพื้นฐานเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรก็ตาม เป็นที่ทราบดีว่านอกจากความจำเป็นพื้นฐานเพื่อให้ชีวิตสามารถดำรงอยู่ได้แล้ว ยังมี‘ความจำเป็นพื้นฐานทางสังคม’ ที่หมายถึงว่ามีมาตรฐานการครองชีพอีกชุดหนึ่งที่หากไม่สามารถบรรลุถึงได้แล้ว ก็จะถูกสังคมมองว่าเป็นผู้ ‘ยากไร้’ ตัวอย่างที่มักนำมาพูดถึงคือในอังกฤษประมาณ 200 ปีก่อนหากใครไม่มีรองเท้าใส่จะถูกดูถูกและไม่มีคนคบหาด้วย ดังนั้นรองเท้าจึงกลายเป็นสินค้าจำเป็นพื้นฐานทางสังคมซึ่งไม่รวมอยู่ใน 4 หมวดหลักข้างต้น ตัวอย่างในกรณีของประเทศไทยเองระยะหลังก็เช่นการมีโทรศัพท์มือถือถือในปัจจุบันถือเป็นเรื่องจำเป็นทางสังคม เพราะแม้ผู้ที่มีรายได้ไม่น้อยมากก็ยังมีโทรศัพท์มือถือใช้ การวัดความยากจนด้วยแนวคิดหลังนี้คือแนวคิดเชิงสัมพัทธ์นั่นเอง

สุมาลี สันติพลวุฒิ และคณะ (2560) ความยากจนมิได้ความหมายเพียงเฉพาะความยากจนที่เป็นตัวเงิน ซึ่งหมายถึง การขาดแคลนรายได้หรือมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน แต่ยังรวมความถึงความยากจนในมิติอื่นๆ

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

ได้แก่ สภาพความเป็นอยู่ที่แร้นแค้น การขาดโอกาสทางการศึกษา การเจ็บป่วยและพิการ การขาดโอกาสในการพัฒนาอาชีพ ตลอดจนการได้รับบริการขั้นพื้นฐาน เป็นต้น เพื่อให้เข้าใจความยากจนกระจ่างชัดเป็นรูปธรรมจึงมีการทบทวนการจำแนกมิติความยากจน

ปัญหาที่เกิดขึ้นในการให้คำจำกัดความในวงการวิชาการส่วนใหญ่มักจะยึดติดกับมาตรฐานของคำว่า “**คำจำกัดความ**” อย่างเคร่งครัด (สมชัย จิตสุชน, 2558) โดยยึดติดกับกรอบทางความคิดในทางทฤษฎีจนลืมนึกถึงปัญหาที่แท้จริงอย่างลึกซึ้ง จากปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้คำนิยามความจนไม่ง่ายอย่างที่หลายคนคิด และยากยิ่งกว่ากับวงการวิชาการเสมอมาว่าหากเรายังยึดติดกับกรอบทางความคิดหรือนั่งมองแต่ตัวเลข เราจะไม่วันเห็นปัญหาอย่างแท้จริง....จึงควรที่เข้าใจบริบทและมิติมุมมอง ของความยากจนให้มากขึ้นไปอีกขั้นหนึ่ง

มิติของความยากจน ตามการศึกษาของนักวิชาการและองค์กรต่างๆ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2547), อ้างถึงใน สุมาลี สันติพลวุฒิ (2560) ได้จำแนกมิติความยากจนออกเป็น 2 มิติ ได้แก่ ความยากจนในมิติรายได้ และความยากจนในมิติอื่นๆ ที่ไม่ใช่รายได้โดยแต่ละมิติมีตัวบ่งชี้ต่างๆดังนี้

1 ความยากจนในมิติรายได้ พิจารณาจากจำนวนคนที่อยู่ใต้เส้นความยากจน

2 ความยากจนในมิติอื่นๆ ที่ไม่ใช่รายได้ พิจารณาว่าในปัจจุบันการวัดความยากจนของประเทศไทยได้ขยายความมากกว่ามิติทางด้านรายได้ ซึ่งครอบคลุมในมิติอื่นๆที่สำคัญได้แก่ การวัดคุณภาพชีวิตของคน ความอยู่ดีมีสุข (Well-Being) การจัดทำผังความยากจน (Targeting Map) และการวัดความยากจนเชิงโครงสร้าง

UNESCAP (2000) (อ้างถึงใน สุมาลี สันติพลวุฒิ (2560) ได้จำแนกมิติความยากจนเป็น 3 มิติ ได้แก่ ความยากจนในมิติการเงิน ความยากจนในมิติการเข้าถึงบริการ และความยากจนในมิติอำนาจ ซึ่งรายละเอียดมีดังต่อไปนี้

1 ความยากจนในมิติการเงิน (Poverty of Money) เป็นมิติความยากจนที่นิยมใช้และมีการนำมาใช้งานในระยะเวลาที่ยาวนานและต่อเนื่อง โดยตัวบ่งชี้ที่สำคัญคือ เส้นความยากจน และค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini Coefficient) สำหรับใช้ในการวัดความยากจนเชิงสัมบูรณ์ และความยากจนสัมพัทธ์ ซึ่งใช้ในการบ่งชี้ทางด้านรายได้และความเพียงพอของรายได้

2 ความยากจนในมิติการเข้าถึงบริการ (Poverty of Access) เป็นมิติของความยากจนที่พิจารณาจากการเข้าถึงการใช้บริการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ รวมทั้งการบริการต่างๆที่จัดให้แก่คนยากจนที่ต้องอาศัยอยู่ในพื้นที่แออัด ได้แก่ บริการน้ำประปา ไฟฟ้า การกำจัดน้ำเสีย ตลอดจนบริการด้านสาธารณสุขที่ให้บริการโดยภาครัฐ

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

3 ความยากจนในมิติอำนาจ (Poverty of Power) พิจารณาจากการที่คนยากจนมักจะมีได้รับความสนใจหรือถูกตัดออกจากการดำเนินการใดๆที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่กลุ่มคนยากจนเหล่านี้ โดยผู้ตัดสินใจเชิงนโยบายมักมุ่งเน้นกลุ่มคนที่อยู่ในระบบต่างๆที่กลุ่มคนยากจนเหล่านี้ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจดังกล่าวเช่นกัน หรือพิจารณาในมุมมองของการที่คนยากจนมักจะไม่ได้รับข้อมูลข่าวสาร ทำให้ไม่สามารถมีอำนาจต่อรองหรือเรียกร้องกับผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจได้ หรือการที่ข้อมูลข่าวสารมักจะกระทำโดยผ่านสื่อที่คนยากจนไม่สามารถเข้าถึงได้

Guy Palmer และ Mohikeer Rahman (2001) อ้างถึงใน สุมาลี สันติพลวุฒิ (2560) ได้จำแนกมิติของความยากจนออกเป็น 5 มิติ ได้แก่ ความยากจนในมิติรายได้ มิติการว่างงาน มิติการศึกษา มิติสุขภาพ และมิติที่อยู่อาศัย ซึ่งแต่ละมิติมีรายละเอียดดังนี้

1 ความยากจนในมิติรายได้ (Income) ตัวบ่งชี้ในมิตินี้ครอบคลุมทั้งรายได้สัมพัทธ์และรายได้สัมบูรณ์ รวมถึงการขาดสินค้าและบริการที่จำเป็นอันเนื่องจากการขาดรายได้ ตัวบ่งชี้ที่สำคัญ ได้แก่ รายได้ขั้นต่ำสัมบูรณ์ การขาดแคลนสิ่งจำเป็น ความสัมพันธ์ของรายได้ขั้นต่ำและความขาดแคลน ระยะเวลาในการเป็นคนจน ความมั่นใจด้านรายได้ และความขัดสนทางการเงิน เป็นต้น

2 ความยากจนในมิติการว่างงาน (Unemployment) ตัวบ่งชี้ในมิตินี้ครอบคลุมการว่างงานและความต้องการในการมีงานทำ ตัวบ่งชี้ที่สำคัญ ได้แก่ การว่างงาน ระดับรายได้ ระดับรายได้จากการทำงาน เงินที่ได้ขั้นต่ำต่ำกว่าความเป็นจริง คุณภาพของแรงงานและการแบ่งกลุ่มของแรงงาน เป็นต้น

3 ความยากจนในมิติการศึกษา (Education) ตัวบ่งชี้ในมิตินี้ควรเน้นที่จำนวนผู้ไม่สำเร็จการศึกษาด้วยเหตุผลต่างๆ มากกว่าจำนวนผู้สำเร็จการศึกษา ตัวบ่งชี้ที่สำคัญ ได้แก่ ผู้ออกจากโรงเรียนก่อนกำหนด อัตราการสอบตกของนักเรียน นักศึกษา และการถูกไล่ออกจากโรงเรียน เป็นต้น

4 ความยากจนในมิติสุขภาพ (Health) สำหรับตัวบ่งชี้ในมิตินี้ควรเป็นตัวบ่งชี้ในลักษณะกว้างๆ มากกว่าจะเน้นสิ่งเฉพาะเจาะจง นอกจากนี้ยังควรเน้นผลลัพธ์ของการบริการสุขภาพ มากกว่าปัจจัยเข้า ตัวบ่งชี้ที่สำคัญ ได้แก่ อัตราการตายโดยรวม คุณภาพชีวิต การดำเนินชีวิต สุขภาพของเด็ก และการเข้ารับบริการสุขภาพ เป็นต้น

5 ความยากจนในมิติที่อยู่อาศัย (Housing) ตัวบ่งชี้ในมิตินี้ควรครอบคลุมถึงการได้มา การครอบครอง และการขาดที่อยู่อาศัยและคุณภาพของที่อยู่อาศัย ตัวบ่งชี้ที่สำคัญ ได้แก่ ปริมาณของที่อยู่อาศัย คุณภาพของที่อยู่อาศัย ความสามารถในการจ่ายค่าเช่าเพลิง ความเสี่ยงภายในบริเวณที่อยู่อาศัย และการแบ่งกลุ่มของที่อยู่อาศัย เป็นต้น นอกจากนี้ สามารถจำแนกความยากจนได้ตามอายุ เพศและภูมิศาสตร์ (เมืองและชนบท) การจำแนกดังกล่าวทำให้ตัวบ่งชี้ความยากจนสามารถชี้วัดได้ตรงกลุ่มเป้าหมายมากขึ้น

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

สุมาลี สันติพลวุฒิ และคณะ (2560) ได้จำแนกความยากจนเป็น 8 มิติ ประกอบไปด้วย

1 ความยากจนมิติรายได้ หมายถึง การขาดแคลนรายได้หรือมีรายได้ต่ำกว่าระดับพอยังชีพของคนที่ทั่วไปหรือมีรายได้แต่ไม่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายที่จำเป็นหรือมีรายได้ไม่แน่นอน เพราะมีอาชีพที่ไม่มั่นคง ขาดปัจจัยการผลิต เช่น ที่ดิน เงินทุน และมีภาระหนี้สิน

2 ความยากจนในมิติการทำงาน หมายถึง การขาดโอกาสหรือทางเลือกในการประกอบอาชีพ เนื่องจากขาดแคลนปัจจัยการผลิตหรือขาดความสามารถ ทำให้ไม่มีงานทำหรือต้องทำงานที่ได้รับค่าตอบแทนต่ำ ไม่มีความมั่นคง มีความเสี่ยง และความไม่ปลอดภัยต่อชีวิต

3 ความยากจนมิติการศึกษา หมายถึง การขาดการศึกษาหรือมีการศึกษาในระดับที่ต่ำหรือขาดโอกาสในการเพิ่มพูนความรู้ การเสริมทักษะ และความสามารถ เนื่องจากไม่สามารถเข้าถึงบริการด้านการศึกษาหรือขาดเส้นทางเศรษฐกิจหรือการขาดข้อมูลข่าวสาร

4 ความยากจนมิติสุขภาพ หมายถึง ความไม่แข็งแรงสมบูรณ์ทางร่างกาย จิตใจ และชีวิตความเป็นอยู่ อันเนื่องมาจากความเจ็บป่วยที่ไม่ได้รับการรักษา เพราะไม่สามารถเข้าถึงบริการด้านสาธารณสุขหรือความขัดสนทางเศรษฐกิจ

5 ความยากจนมิติที่อยู่อาศัย หมายถึง การขาดแคลนที่อยู่อาศัยหรือมีที่อยู่อาศัยไม่เป็นหลักแหล่ง ขาดสุขลักษณะ แออัด และไม่ปลอดภัย

6 ความยากจนมิติการเข้าถึงบริการ หมายถึง การขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานต่างๆของภาครัฐ เช่น ด้านสาธารณูปโภค ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข และสวัสดิการต่างๆ หรือขาดโอกาสในการครอบครองปัจจัยการผลิตขั้นพื้นฐาน

7 ความยากจนมิติการมีส่วนร่วม หมายถึง การดำเนินชีวิตที่ขาดการมีส่วนร่วมในระดับครัวเรือนและระดับชุมชน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการปกครองประเทศ

8 ความยากจนมิติการมีเอกลักษณ์ หมายถึง การดำเนินชีวิตที่มีการแบ่งแยกโดดเดี่ยวทางสังคม ขาดลักษณะเด่นทางสังคม วัฒนธรรม และการปกครองประเทศ

ถึงแม้ว่าจะให้ความหมายของความยากจนตามมิติต่างๆดังกล่าว แต่มิได้หมายความว่าความยากจนในแต่ละมิติมีการแบ่งแยกเป็นเอกเทศต่อกัน ในทางตรงกันข้าม **ความยากจนในแต่ละมิติล้วนมีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงซึ่งกันและกัน** กล่าวคือ ความยากจนมิติรายได้ อาจเป็นผลพวงมาจากความยากจนมิติการศึกษาและมิติการทำงาน

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

และอาจส่งผลต่อความยากจนมิติที่อยู่อาศัยและมิติสุขภาพ ดังเช่น การมีรายได้ในระดับที่ต่ำจะส่งผลต่อการมีที่อยู่อาศัยที่ไม่ถูกสุขลักษณะ มีผลต่อสุขภาพและความปลอดภัย เป็นต้น นอกจากนี้ ความยากจนมิติการเข้าถึงบริการ มิติการมีส่วนร่วม และมิติการมีเอกลักษณ์ สะท้อนให้เห็นถึงการขาดโอกาสที่จะได้รับการศึกษา การสร้างความรู้ ภูมิปัญญา การมีสุขอนามัยที่ดี และการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ปลอดภัย **อันเป็นที่มาของการขาดทางเลือกในชีวิต (อิสรภาพในการเลือกดำเนินชีวิต)** ซึ่งจะมีผลต่อความยากจนมิติการทำงานและความยากจนมิติรายได้ เป็นต้น

รากเหง้าของความเหลื่อมล้ำ (Cause of inequality)

เมื่อพิจารณาเบื้องต้นรากเหง้าหรือสาเหตุของความเหลื่อมล้ำอาจมีหลายประการ อาทิ ปัญหาความเหลื่อมล้ำสืบเนื่องจากความยากจน ความยากจนทำให้บุคคลไม่มีโอกาสเข้าถึงบริการทางการศึกษา บริการทางการแพทย์ที่ได้มาตรฐาน ส่งผลให้บุคคลไม่สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพและไม่สามารถหลุดพ้นจากวงจรความยากจน หากว่าเกิดเป็นปัญหาการถ่ายโอนมรดกแห่งความยากจนจากรุ่นสู่อีกรุ่น ในขณะที่บุคคลที่มีต้นทุนชีวิตมาสูงทั้งทางสังคมและเศรษฐกิจ สามารถเข้าถึงระบบการพัฒนาความสามารถ อาทิ ได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ ทำให้สามารถพัฒนาตนเองและได้รายได้ที่สูงตามมา ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่าความแตกต่างทางรายได้ของรุ่นพ่อแม่ส่งผลต่อความสามารถของคนรุ่นต่อมา เกิดเป็นความเหลื่อมล้ำของสังคมที่รุนแรงตามมา เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในเชิงประวัติศาสตร์จะพบว่า ปัญหาความเหลื่อมล้ำเกิดมาตั้งแต่ สมัยโบราณ กล่าวคือในยุคศักดินาผู้ชนชั้นจะสร้างอาณาจักร ซึ่งหมายรวมถึงการสร้างอำนาจทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ ให้แก่ครอบครัว วงศ์ตระกูล เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากรุ่นสู่รุ่น หรือแม้กระทั่งนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลก็เป็นสาเหตุให้เกิดความเหลื่อมล้ำเช่นกัน เช่น การกำหนดนโยบายยกเว้นภาษีสำหรับผู้ลงทุนในตลาดทุน ทั้งๆ ที่กลุ่มดังกล่าวคือพวกที่รับกำไรมากกว่าบุคคลทั่วไปที่ทำงานและต้องจ่ายภาษี จึงเป็นที่มาของความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้

ในทางทฤษฎีสาเหตุของความเหลื่อมล้ำมาจากระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรี หรือระบบทุนนิยมเสรี ซึ่งได้รับแนวคิดมาจากสำนักคลาสสิก หรือ อדם สมิท บิดาแห่งวิชาเศรษฐศาสตร์ ที่กล่าวว่าหากบุคคลดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของตนเองแล้วสังคมก็จะได้ประโยชน์โดยรวม กล่าวคือ ระบบเศรษฐกิจจะสามารถบรรลุประสิทธิภาพได้โดยกลไกตลาดที่มีการแข่งขันจะทำหน้าที่ของมันเองอัตโนมัติ ผ่านมือที่มองไม่เห็น (Invisible hand) โดยระบบเศรษฐกิจแบบเสรี (Laissez fair) รัฐบาลควรปล่อยให้เอกชนดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยอิสระโดยรัฐบาลไม่แทรกแซง เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยอาศัยกลไกราคาจะนำมาซึ่งประสิทธิภาพของตลาด

เมื่อพิจารณาว่าระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรีสามารถนำมาซึ่งความเหลื่อมล้ำได้อย่างไร โฉนที่บุคคลสามารถเลือกที่จะผลิตหรือดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจตามความถนัดของตน ใครถนัดสิ่งใดก็ผลิตสิ่งนั้นและนำมาซึ่ง

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

การแลกเปลี่ยนกัน โดยมีแรงจูงใจในการเลือกทำงานจากความต้องการที่จะบรรลุเป้าหมายของตนเอง เช่น หากเป็นด้านผู้ผลิตก็ย่อมต้องการกำไรสูงสุด ในขณะที่ผู้บริโภคต้องการอรรถประโยชน์สูงสุด เมื่อทุกคนมี Self interest มีความต้องการเพื่อแสวงหาประโยชน์ให้ตนเอง และหากเป็นสังคมเป็นสังคมที่มีการแข่งขัน คนก็จะพยายามพัฒนาตนเองเพื่อที่จะครอบครองทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งตรงกับคำกล่าวของ อัดัม สมิท ที่กล่าวว่า เมื่อมีการแข่งขันเกิดขึ้น ทำให้ที่สุดแล้วสังคมโดยรวมก็จะดีขึ้นในแง่ของประสิทธิภาพ เปรียบเสมือนในช่วงวัยมัธยมที่นักเรียนต้องตั้งใจเรียนเพื่อสอบแข่งขันเข้ามหาวิทยาลัย แต่ด้วยเพราะทรัพยากรในโลกที่มีอยู่อย่างจำกัด ทุกคนต้องการบรรลุประโยชน์สูงสุดของตนเอง ซึ่งประโยชน์สูงสุดนั้นก็อาจพามาจากการเรียนแล้วได้งานที่ดี เมื่อมีงานที่ดีก็จะมีรายได้มาก และจะได้ครอบครองทรัพยากรของสังคมในสัดส่วนที่สูงขึ้น แต่ละคนจึงตั้งใจเรียน พยายามพัฒนาศักยภาพความสามารถของตนเอง เกิดเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ เป็นแรงงานที่มีฝีมือ เป็นฟันเฟืองสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจต่อมาอย่างไรก็ดี จากตัวอย่างนี้จะเห็นได้ว่า แรงงานที่มีคุณภาพก็จะมีรายได้ที่สูงกว่ากลุ่มคนที่มีศักยภาพต่ำกว่า เกิดเป็นความแตกต่างทางด้านรายได้ของคนในสังคม (ชิตตะวัน ชนะกุล, 2559)

แบ่งสาเหตุของความเหลื่อมล้ำ เป็น 2 ปัจจัยหลัก (ชิตตะวัน ชนะกุล, 2559)

ปัจจัยทางด้านสังคม

มรดกตกทอดทางกรรมพันธุ์ เนื่องจากบุคคลแต่ละคนเกิดมาจากพ่อแม่ที่แตกต่างกัน ทำให้แต่ละบุคคลได้รับมรดกตกทอดทางกรรมพันธุ์ไม่เหมือนกัน ทั้งด้านร่างกาย ด้านเชาวน์ปัญญา โดยพันธุกรรมเป็นหนึ่งในปัจจัยที่สำคัญที่เป็นตัวกำหนดให้บุคคลมีความสามารถ ความถนัดแตกต่างกัน

โอกาสในการได้รับโภชนาการที่เหมาะสม ครอบครัวที่มีฐานะดีมักจัดอาหารให้บุตรหลานของตนอย่างเต็มที่ เพื่อให้บุตรหลานมีสุขภาพที่แข็งแรง ได้รับสารอาหารที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาทางร่างกาย และสติปัญญา โดยความแตกต่างในโอกาสในการได้รับสารอาหารที่จำเป็นและเพียงพอต่อการพัฒนาทางร่างกายและสติปัญญา ระหว่างแต่ละครอบครัวเกิดขึ้นตั้งแต่มารดาตั้งครรภ์ และความแตกต่างดังกล่าวนี้ก็ดำเนินต่อไปเรื่อยๆ ภายใต้กำลังทรัพย์ในการเลี้ยงดูที่แตกต่างกันของแต่ละครอบครัว

โอกาสในการได้รับการศึกษาฝึกอบรม เมื่อครอบครัวแต่ละครอบครัวมีพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน โอกาสที่บุตรหลานในครอบครัวเหล่านั้นจะได้รับการศึกษาอบรมจึงไม่เหมือนกัน เช่น คนที่เกิดในครอบครัวที่มีฐานะร่ำรวยก็สามารถได้รับการฝึกอบรมที่มีคุณภาพและมากเท่าที่ตัวเขาต้องการได้ แต่คนที่เกิดมาในครอบครัวที่มีฐานะยากจนไม่สามารถเข้าศึกษาในระดับที่สูงขึ้นได้เพราะฐานะทางเศรษฐกิจที่ไม่เอื้ออำนวย

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

โอกาสในการทำงาน จากการศึกษาและการอบรมของบุคคลที่มีความไม่เท่าเทียมกัน ทำให้ประสิทธิภาพและศักยภาพในการทำงานของบุคคลไม่เท่ากัน ส่งผลต่อการทำงานของแต่ละคน ซึ่งคนที่มีการศึกษาที่สูงก็จะมีผลิตภาพในการทำงานที่สูง ทำให้เขาได้ทำงานในอาชีพที่มีความมั่นคงและมีรายได้สูง แตกต่างจากคนที่ไม่มีโอกาสทางการศึกษาซึ่งมีผลิตภาพในการที่ต่ำกว่า กลายเป็นแรงงานไร้ฝีมือในระบบตลาดซึ่งจะทำให้ประสบปัญหาทางด้านความมั่นคงในอาชีพและรายได้

ปัจจัยทางเศรษฐกิจ

ความเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต ปัจจัยการผลิตทางเศรษฐศาสตร์ประกอบไปด้วย ทุน ที่ดิน แรงงาน และผู้ประกอบการ ซึ่งบุคคลที่ครอบครองปัจจัยการผลิตที่แตกต่างกันก็จะมีสัดส่วนการครอบครองทรัพยากรของสังคมที่ไม่เท่ากัน ส่งผลให้แต่ละบุคคลมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ไม่เท่าเทียมกัน

อัตราผลตอบแทนที่ปัจจัยการผลิตแต่ละชนิดที่ได้รับมีความแตกต่างกัน เช่น เจ้าของที่ดินจะได้รับค่าเช่า เจ้าของทุนได้รับดอกเบี้ย ผู้ประกอบการได้รับกำไร ส่วนแรงงานได้รับค่าจ้าง ซึ่งผลตอบแทนของแต่ละปัจจัยนั้นไม่เท่ากันส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ เช่น แรงงานเป็นกลุ่มคนที่มีจำนวนมากในสังคมแต่ได้รับผลตอบแทนเป็นค่าจ้างในจำนวนที่น้อยเมื่อเทียบรายได้ที่เกิดจากการผลิตทั้งหมด โดยรายได้ส่วนใหญ่นั้นถูกโอนให้กับ ผู้ประกอบการ เจ้าของที่ดิน และเจ้าของทุน ในรูป กำไร ค่าเช่า และดอกเบี้ย ซึ่งเป็นกลุ่มคนส่วนน้อยเมื่อเทียบกับประชากรทั้งหมด แต่กลับครอบครองทรัพยากรส่วนใหญ่เอาไว้ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้

จากปัญหาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าเมื่อคนสองคนเติบโตขึ้นด้วยปัจจัยทางด้านสังคมและเศรษฐกิจที่แตกต่างกันย่อมส่งผลให้ทั้งสองคนได้รับโอกาสที่ไม่เท่ากัน และสิ่งเหล่านี้ส่งผลให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำและการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม โดยที่หากรัฐบาลเข้ามากระจายรายได้และความมั่งคั่งให้กับสังคมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้น โดยใช้มาตรการทางด้านภาษีก้าวหน้ามาใช้ในการกระจายรายได้ได้แก่มาตรการทางด้านภาษี เช่น การจัดเก็บภาษีรายได้บุคคลธรรมดาในอัตราก้าวหน้า การจัดเก็บภาษีมรดกและภาษีที่ดิน การจัดเก็บภาษีศุลกากรในการนำเข้าสินค้าฟุ่มเฟือย มาตรการลดหย่อนภาษีให้กับผู้รับภาระเลี้ยงดูบุตรหรือบิดามารดา เป็นต้น และมาตรการด้านค่าใช้จ่าจ่าย เช่น มาตรการช่วยเหลือค่าครองชีพเกษตรกรผู้มีรายได้น้อย โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า การจัดตั้งกองทุนกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา เป็นต้น

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554 (อ้างถึงใน สมชัย จิตสุชน ,2556) ได้สรุปเป็นรูปแบบของความเหลื่อมล้ำในภาพรวมได้ 3 รูปแบบดังต่อไปนี้

1. ความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่งและรายได้ (Wealth & Income Inequality) ซึ่งเกิดจากการพัฒนาที่มีลักษณะไม่สมดุลหรือกระจุกตัวในบางพื้นที่หรือบางสาขาการผลิต ส่งผลให้ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนากระจายไปไม่ถึงถึงทั้งในเชิงพื้นที่และกลุ่มบุคคล

2. ความเหลื่อมล้ำด้านการกระจายโอกาส (Opportunity Inequality) ในการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ ทั้งในด้านการศึกษา การเข้าถึงสวัสดิการสังคม และการเข้าถึงแหล่งทุนหรือปัจจัยการผลิต

3. ความเหลื่อมล้ำด้านอำนาจ (Power Inequality) ทั้งด้านสิทธิทางการเมือง อำนาจต่อรอง ในการเข้าถึงทรัพยากร และการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและทิศทางในการพัฒนาทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ส่งผลให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างไม่เท่าเทียม และอาจเกิด การเลือกปฏิบัติ (Discrimination) ต่อกลุ่มที่มีอำนาจในสังคมน้อย

สาเหตุความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย (อติวิชญ์ แสงสุวรรณ, 2558)

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

1. **โครงสร้างทางเศรษฐกิจไทย** เชื้อประโยชน์ต่อกลุ่มเจ้าของทุนมากกว่าเจ้าของแรงงาน กล่าวคือ ผลประโยชน์จากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่มาจากฐานการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ ผลตอบแทนของทุนจึงเป็นของผู้ประกอบการโดยส่วนใหญ่ และในช่วงที่ผ่านมาหนี้รายได้ที่เป็นค่าตอบแทนแรงงานและสวัสดิการคิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยเพียงประมาณร้อยละ 37.4 ของ GDP ในขณะที่รายได้ในส่วนผลตอบแทนของทุนและผู้ประกอบการคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 59.7 ของ GDP จึงกลายเป็นช่องว่างระหว่างชนชั้นรายได้ และระหว่างสาขาการผลิต นอกจากนี้โครงสร้างการผลิตที่มีแรงงานนอกระบบในสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 62.6 ซึ่งเป็นกลุ่มที่ขาดหลักประกันทางสังคมการเข้าถึงสวัสดิการสังคมยังมีจำกัด

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

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/เขตอุทยานที่ดินของรัฐมิได้มีการสำรวจที่ดินในส่วนที่ราษฎรทำกินและอาศัยอยู่เดิม ประกอบกับกฎหมายที่ดินและป่าไม้ให้อำนาจรัฐในการบริหารจัดการ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน เป็นต้น

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

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

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

การพัฒนาอย่างยั่งยืน

สหประชาชาติกำหนดเป้าหมายของการพัฒนาสังคมโลกจากทศวรรษที่ผ่านมา 8 ประเด็น และได้สิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2558 และมีการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับสังคมโลกที่จะนำไปใช้ทศวรรษหน้า 17 ประเด็น คือ 1) การขจัดความยากจนทุกรูปแบบ 2) การขจัดความหิวโหย การบรรลุถึงความมั่นคงทางอาหารและเกษตรกรรมที่ยั่งยืน 3) การมีสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี 4) การได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพเท่าเทียม ทั้งถึงและมีการเรียนรู้ตลอดชีวิต 5) การบรรลุความเท่าเทียมกันระหว่างเพศ การเพิ่มพลังสตรีและเด็กหญิง 6) การเข้าถึงการใช้น้ำสะอาดและสุขาภิบาลที่ดี 7) การเข้าถึงพลังงานที่มั่นคงและสะอาด 8) การมีงานที่มีคุณค่าเพื่อเพิ่มการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ 9) การส่งเสริมอุตสาหกรรม นวัตกรรมและโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม 10) การลดความเหลื่อมล้ำทั้งภายในและระหว่างประเทศ 11) การตั้งถิ่นฐานและชุมชนอย่างยั่งยืน 12) การส่งเสริมการผลิตและการบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม 13) การเตรียมพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 14) การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างยั่งยืน 15) การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรบนบกและรักษาระบบนิเวศ 16) การสร้างสังคมสันติสุข ยุติธรรมและมีสถาบันทางสังคมที่มีความเข้มแข็ง 17) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในทุกระดับในการบรรลุถึงเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนของโลก ทั้งนี้หน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น United Nation จะต้องกำหนดเกณฑ์และเป้าหมายของดัชนีการพัฒนาที่ยั่งยืนเพื่อประเทศต่าง ๆ นำไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดความยั่งยืน (โครงการวิจัยและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG Move, 2563)

การเปลี่ยนผ่านจากเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษไปสู่เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนในประเทศไทย เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนระดับโลกสร้างขึ้นจากความสำเร็จของเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษก่อนหน้าที่ประสานงานโดยสหประชาชาติและประเทศสมาชิก การรณรงค์เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษเริ่มขึ้นในพ.ศ. 2543 และสิ้นสุดในพ.ศ. 2558 เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับพัฒนาสังคมโดยมุ่งเน้นเรื่องขจัดปัญหาความหิวโหย ความยากจนและความเหลื่อมล้ำ การไม่รู้หนังสือ ความเจ็บป่วยและความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ประเทศไทยบรรลุเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษโดยส่วนใหญ่ โดยประเทศไทยได้ใช้แนวทางของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่เน้นแนวทางให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา การเพิ่มศักยภาพของประชาชนและชุมชน ประเทศไทยยังคงมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาของโลกด้วยการช่วยเสริมสร้างความสามารถของเพื่อนบ้านในการบรรลุพันธกิจของเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษและความพยายามในการพัฒนาในอนาคต ประเทศไทยได้แบ่งปันความเชี่ยวชาญที่ได้รับจากการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษกับประเทศอื่น ๆ โดยตรง ตลอดจนผ่านเวทีระดับภูมิภาค เช่น อาเซียน ความพยายามในการเสริมสร้างศักยภาพเหล่านี้ได้ดำเนินการผ่านช่องทางที่หลากหลายรวมทั้งความร่วมมือทวิภาคี/ความร่วมมือสามฝ่าย ความร่วมมือได้-ได้ และกรอบ

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

พหุภาคี ตัวอย่าง เช่น ประเทศไทยได้มีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการแบ่งปันปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในฐานะที่เป็นรูปแบบการพัฒนาสู่ประชาคมระหว่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเป็นประธานกลุ่ม G-77 เมื่อปี พ.ศ. 2560 ประเทศไทยได้มีส่วนร่วมช่วยในการจัดตั้งโครงการปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในหลายประเทศ เช่น กัมพูชา อินโดนีเซีย ลาว เลโซโท เมียนมาร์ ติมอร์ตะวันออกและตองกา ตั้งแต่เริ่มแรก การพัฒนาอย่างยั่งยืนถือเป็นหัวใจสำคัญของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง หลักการต่างๆ ที่สนับสนุนปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมีส่วนเกี่ยวข้องกับความพยายามในการจัดการกับความยั่งยืนในประเทศไทยเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ การปกป้องสิ่งแวดล้อมและความต้องการของมนุษย์ ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงยังเป็นไปตามหลักการสำคัญของวาระ 2573 และสามารถใช้เป็นแนวทางในการสนับสนุนการนำไปสู่เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนในบริบทของโลกได้ (กระทรวงการต่างประเทศของประเทศไทย 2559)



ภาพที่ 1 วิธีพอเพียงอย่างยั่งยืน ที่มา มูลนิธิมั่นพัฒนา (2561)

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนมีการพัฒนาอย่างไร ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเน้นคุณค่าของภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่นเพื่อตอบสนองความท้าทายในการพัฒนาท้องถิ่นและปลูกฝังแนวความคิดที่ยั่งยืนให้กับคนในท้องถิ่น ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงได้ถูกนำไปประยุกต์ใช้ในหลาย ๆ ด้านของชีวิต อย่างมีนัยสำคัญก่อนที่จะนำมาใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้มีการบูรณาการไว้ในกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) รวมทั้งนโยบายประเทศไทย 4.0 ดังนั้นแผนงานและแผนงบประมาณ

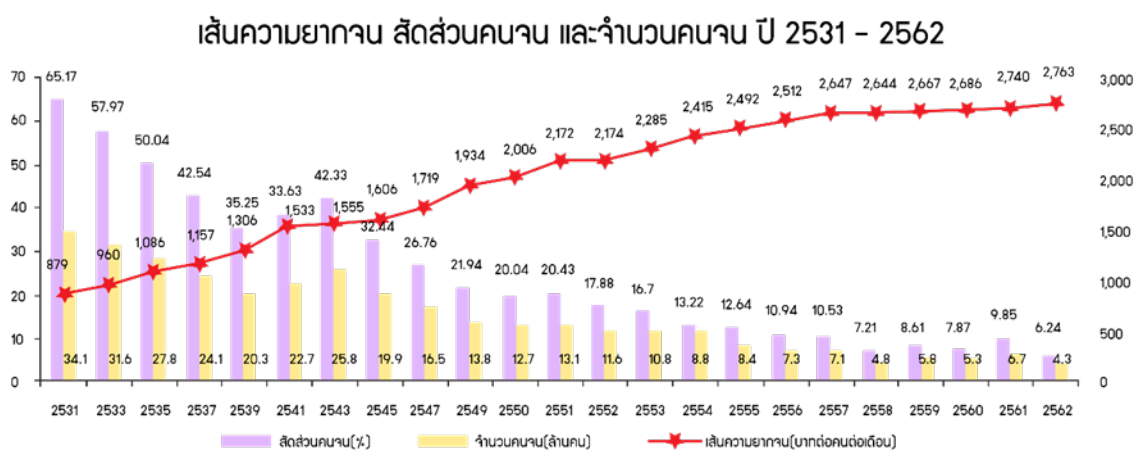
ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

ของหน่วยงานรัฐบาลทั้งหมดจึงถูกกำหนดให้สอดคล้องกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (มูลนิธิมั่นพัฒนา,2561)

บทวิเคราะห์

วิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบันและเชื่อมโยงประเด็นปัญหาเข้าด้วยกันของปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ เพื่อให้เห็นภาพปัญหาจริงในสังคม

สถานการณ์ความยากจน



ภาพที่ 2 เส้นความยากจน สัดส่วนคนจน และจำนวนคนจน ปี 2531 - 2562

ที่มา : รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย (2562)

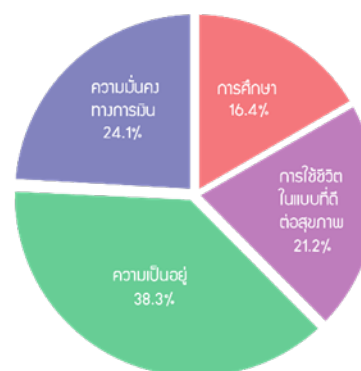
รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2562 พบว่า สถานการณ์ความยากจนในปี 2562 ปรับตัวในทิศทางที่ดีขึ้น โดยสัดส่วนคนจนลดลงจากร้อยละ 9.85 ในปี 2561 มาอยู่ที่ร้อยละ 6.24 ในปี 2562 หรือมีคนจนจำนวน 4.3 ล้านคน ลดลงจาก 6.7 ล้านคนในปีก่อนหน้า ซึ่งเป็นผลจากการขยายตัวของเศรษฐกิจ และการขยายมาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยของภาครัฐ อาทิ โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และโครงการสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานรากตามแนวทางประชารัฐ ส่งผลให้คนจนมีรายได้เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าค่าเฉลี่ย สะท้อนถึงผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในรอบปี ตกกับคนยากจนมากขึ้น เมื่อพิจารณาเป็นระดับครัวเรือน ปี 2562 มีครัวเรือนยากจนทั้งสิ้น 1.31 ล้านครัวเรือน หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 5.04 ของครัวเรือนทั้งหมด ลดลงเมื่อเทียบกับ 1.85 ล้านครัวเรือน หรือร้อยละ 7.64 ในปี 2561

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

ความยากจนในมิติอื่นที่ไม่ใช่รายได้ หรือความยากจนหลายมิติในภาพรวมมีแนวโน้มลดลง โดยค่าดัชนีความยากจนหลายมิติของปี 2562 มีค่าเท่ากับ 0.051 มีสัดส่วนของคนจนหลายมิติ คิดเป็นร้อยละ 13.4 ของประชากรทั้งหมด (จำนวนคนยากจนหลายมิติ ประมาณ 9.3 ล้านคน) โดยคนจนมีค่าความขัดสนเฉลี่ยที่ร้อยละ 38.0 เมื่อจำแนกเป็นรายมิติ พบว่า มิติด้านความเป็นอยู่เป็นปัญหามากที่สุด รองลงมาได้แก่ มิติความมั่นคงทางการเงิน การใช้ชีวิตในแบบที่ดีต่อสุขภาพ และการศึกษา และหากพิจารณารายตัวชี้วัด พบว่าตัวชี้วัดที่ส่งผลต่อความยากจนหลายมิติมากที่สุด 3 อันดับแรก คือ การขาดบำนาญ/บำนาญ การกำจัดขยะที่ไม่เหมาะสม และการเข้าไม่ถึงอินเทอร์เน็ต ตามลำดับ

อัตราส่วนของแต่ละมิติและตัวชี้วัดที่ส่งผลต่อความยากจนหลายมิติ ปี 2562

มิติ	ตัวชี้วัด	อัตราส่วนการส่งผลต่อความยากจน(%)
การศึกษา (Education)	จำนวนปีที่ได้รับการศึกษา	11.3
	การเข้าเรียนล่าช้า	1.8
	การอยู่อาศัยร่วมกับพ่อแม่	3.3
การใช้ชีวิตในแบบที่ดีต่อสุขภาพ (Healthy Living)	น้ำหนัก	9.0
	การดูแลตัวเอง	1.7
	ความขัดสนด้านอาหาร	10.5
ความเป็นอยู่ (Living Conditions)	การกำจัดขยะ	15.2
	การใช้อินเทอร์เน็ต	12.0
	การถือครองสินทรัพย์	11.2
ความมั่นคงทางการเงิน (Financial Security)	การออม	3.6
	ภาระทางการเงิน	4.8
	บำนาญ/บำนาญ	15.7



ภาพที่ 3 อัตราส่วนของแต่ละมิติและตัวชี้วัดที่ส่งผลต่อความยากจนหลายมิติ ปี 2562

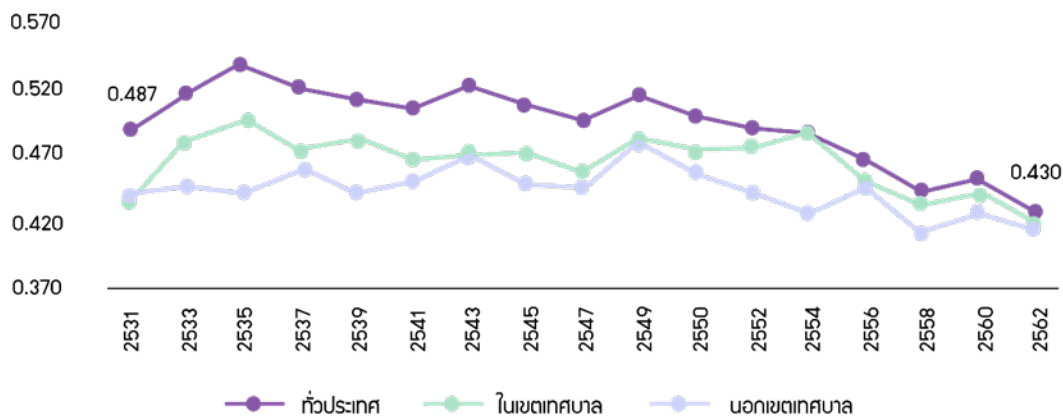
ที่มา : รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย (2562)

เมื่อพิจารณาคณยากจนทั้งที่เป็นตัวเงินและที่ไม่เป็นตัวเงินรวมกัน พบว่า ประเทศไทยจะมีคนจนรวมกัน 11.1 ล้านคน ในปี 2562 ลดลงจาก 13.8 ล้านคนในปี 2560 เมื่อแบ่งกลุ่มคนยากจนออกเป็น 3 กลุ่ม กล่าวคือ 1) กลุ่มคนจนด้านตัวเงินเพียงอย่างเดียว 2) กลุ่มคนยากจนด้านตัวเงินและคนยากจนหลายมิติและ 3) กลุ่มคนยากจนหลายมิติเพียงอย่างเดียว โดยในปี 2562 พบว่า คนยากจนด้านตัวเงินเพียงอย่างเดียวมีจำนวน 1.8 ล้านคน คนยากจนหลายมิติเพียงอย่างเดียวมีจำนวน 6.8 ล้านคน และคนยากจนทั้งทางด้าน ตัวเงินและหลายมิติจำนวน 2.5 ล้านคน ซึ่งคนยากจนกลุ่มนี้ เป็นกลุ่มคนที่ต้องให้ความสำคัญมากที่สุด เพราะนอกจากมีรายได้ไม่เพียงพอแล้ว ยังมีความขัดสนใน

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

ด้านต่าง ๆ ที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตอีกด้วย โดยกลุ่มคนเหล่านี้ กวาร์ร้อยละ 33.5 เป็นกลุ่มผู้สูงอายุและเด็ก และส่วนใหญ่อ้อยละ 63.7 เป็นผู้ที่อาศัยอยู่เขตชนบท

สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำ

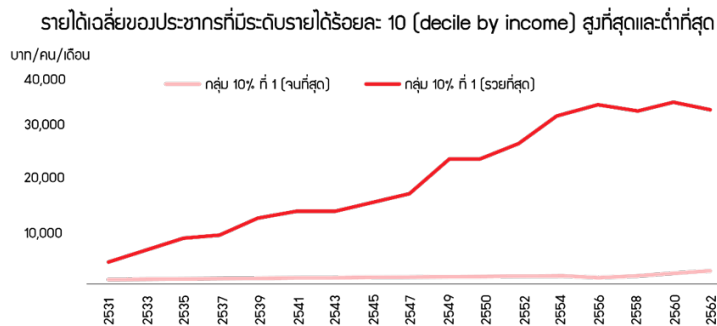


ภาพที่ 4 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ จำแนกตามเขตการปกครอง ปี 2531 – 2562

ที่มา : รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย (2562)

ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2549 เป็นต้นมา โดยค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคหรือค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini coefficient) ด้านรายได้ ในปี 2562 มีค่า 0.430 ลดลงจาก 0.452 ในปี 2560 สะท้อนความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ในระดับต่ำที่สุด นับตั้งแต่ปี 2531 สอดคล้องกับสัดส่วนรายได้ของประชากร จำแนกตามระดับรายได้ (decile by income) ที่มีแนวโน้มลดลงในระยะยาว โดยพบว่า กลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่ 1-8 (decile 1-8) มีส่วนแบ่งรายได้เพิ่มสูงขึ้นในระยะ 30 ปีที่ผ่านมา ขณะที่กลุ่มคนที่มีรายได้สูง หรือกลุ่มประชากรร้อยละ 10 ที่ 9-10 (decile 9-10) มีส่วนแบ่งรายได้ลดลงจากร้อยละ 56.97 ของรายได้รวมทั้งประเทศในปี 2531 เหลือร้อยละ 48.99 ของรายได้รวมทั้งประเทศปี 2562

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564



ภาพที่ 5 รายได้เฉลี่ยของประชากรที่มีระดับรายได้ร้อยละ 10 (decile by income) สูงที่สุดและต่ำที่สุด

ที่มา : รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย (2562)

แม้ว่าในระยะยาว ความเหลื่อมล้ำมีแนวโน้มลดลง สะท้อนจากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคหรือ ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini coefficient) ด้านรายได้ที่มีค่าลดลง แต่หากพิจารณาความแตกต่างของรายได้เฉลี่ยของประชากรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำสุด (decile 1) และสูงสุด (decile 10) พบว่า ตั้งแต่ปี 2531 ความแตกต่างของรายได้เฉลี่ยของประชากรทั้งสองกลุ่มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2556 เป็นปีที่ช่องว่างระหว่างรายได้เฉลี่ยของประชากรทั้งสองกลุ่มมีขนาดกว้างที่สุด ก่อนจะมีแนวโน้มลดลงจากการที่รายได้เฉลี่ยของกลุ่มคนรวย (decile 10) เริ่มคงที่ ขณะที่รายได้เฉลี่ยของกลุ่มคนจน (decile 1) เพิ่มขึ้นต่อเนื่อง ทำให้ความแตกต่างระหว่างรายได้เฉลี่ยของกลุ่มประชากร decile 10 เปรียบเทียบกับกลุ่มประชากร decile 1 ลดลงจาก 34.8 เท่าในปี 2556 เหลือ 15.9 เท่าในปี 2562 โดยประชากรกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่ำที่สุดมีรายได้เฉลี่ย 2,049 บาทต่อเดือน ขณะที่คนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูงสุดมีรายได้เฉลี่ยสูงถึง 32,663 บาทต่อเดือน

สรุป

สถานการณ์ทั้งสอง จึงอาจอุปมาได้ว่า สถานการณ์ความยากจนมีแนวโน้มลดลง แต่ยังคงมีผู้คนที่เผชิญความยากจนในหลายมิติจำนวนถึง 2.5 ล้านคน ซึ่งคนยากจนกลุ่มนี้ เป็นกลุ่มคนที่ต้องให้ความสำคัญมากที่สุด เพราะนอกจากมีรายได้ไม่เพียงพอแล้ว ยังมีความขัดสนในด้านต่าง ๆ ที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตอีกด้วย โดยกลุ่มคนเหล่านี้ กว่าร้อยละ 33.5 เป็นกลุ่มผู้สูงอายุและเด็ก และส่วนใหญ่ร้อยละ 63.7 เป็นผู้ที่อาศัยอยู่เขตชนบท

แต่สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำยังคงคงตัวแม้ว่า ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini coefficient) ด้านรายได้ที่มีแนวโน้มลดลง ในปี 2562 มีค่า 0.430 แต่ยังคงอยู่ในระดับที่สูงเมื่อเทียบกับประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำต่ำและมีความเจริญเติบโต

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

ในการพัฒนาเศรษฐกิจสูง และหากพิจารณาความแตกต่างของรายได้เฉลี่ยของประชากรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำสุด (decile 1) และสูงสุด (decile 10) ในปี 2562 โดยประชากรกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่ำที่สุดมีรายได้เฉลี่ย 2,049 บาทต่อเดือน ขณะที่คนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูงที่สุดมีรายได้เฉลี่ยสูงถึง 32,663 บาทต่อเดือนมีความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้เฉลี่ยถึงประมาณ 16 เท่า

โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำการถือครองทรัพย์สิน มีค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านการถือครองทรัพย์สินรวม อยู่ที่ 0.6207 ในปี 2562 (คงที่จากปี 2560) การถือครองบ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประกอบธุรกิจ/เกษตรฯ เป็นประเภททรัพย์สินที่มีความไม่เสมอภาคมากที่สุด และมีแนวโน้มปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ความไม่เสมอภาคในการถือครองทรัพย์สินประเภทบ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประกอบธุรกิจ/เกษตรฯ และทรัพย์สินทางการเงิน ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้สูงขึ้นเพราะทรัพย์สินทั้งสองประเภทเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญในการสร้างผลตอบแทนที่มีอัตราการตอบแทน (Returns) ที่สูง ซึ่งจะทำให้รายได้เพิ่มสูงขึ้นและนำไปสู่กระบวนการสะสมความมั่งคั่งต่อไป

บทส่งท้ายและข้อเสนอแนะ(ชวนคิด)

สังเคราะห์ปัญหา โดยใช้แนวคิดทฤษฎีและข้อพิสูจน์จากงานวิจัยในอดีต ผสานทัศนะของนักพัฒนา เพื่อนำเสนอแนวทางความยั่งยืนในการพัฒนา

การพัฒนาประเทศ คนส่วนใหญ่มักเข้าใจว่าต้องเป็นการทำให้เศรษฐกิจขยายตัวเพียงอย่างเดียวเท่านั้น เช่นเดียวกับการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยในอดีตที่ผ่านมา มักมุ่งเน้นไปที่การขยายตัวทางเศรษฐกิจ (GDP growth) และการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ซึ่งที่จริงแล้วการพัฒนาประเทศมิได้หมายถึงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว แต่ควรจะครอบคลุมไปถึงการเติบโตทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ในทางที่ดีขึ้น อาทิ สิ่งแวดล้อมดีขึ้น คุณภาพชีวิตดีขึ้น และความเหลื่อมล้ำในด้านต่างๆ ของคนในสังคมควรจะน้อยลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายรายได้ เนื่องจากรายได้เป็นตัวแปรหนึ่งที่บอกถึงความสามารถของคนในการเข้าถึงและใช้ทรัพยากรของสังคมเพื่อการดำรงชีวิต ดังนั้น การกระจายรายได้จึงเป็นตัวแปรที่บ่งชี้ถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการพัฒนาประเทศที่สำคัญประการหนึ่ง

การพัฒนาเศรษฐกิจ...ความยากจนลดลง แต่ความเหลื่อมล้ำเพิ่มขึ้น

จากการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงที่ผ่านมา พบว่า เศรษฐกิจไทยประสบความสำเร็จในการแก้ไขภาวะความยากจนเชิงรายได้ในระดับหนึ่ง โดยคนส่วนใหญ่มีความเป็นอยู่ดีขึ้นจากความมั่งคั่งที่เกิดขึ้นเนื่องจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตั้งแต่ปี 2531 จนถึงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้คนมีงานทำและมีรายได้เพิ่มสูงขึ้น (สังเกตได้จากการ

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

เพิ่มขึ้นของค่าจ้างที่แท้จริงในทุกภาคการผลิต) ส่งผลให้ปัญหาความยากจนบรรเทาลงได้อย่างรวดเร็ว ทำให้จำนวนคนจนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน (Poverty line) มีแนวโน้มลดลงอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องจากที่เคยมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 42.2 ของประชากรทั้งประเทศ หรือจำนวน 22.1 ล้านคน ในปี 2531 เหลือเพียงร้อยละ 14.8 หรือจำนวน 8.5 ล้านคนในปี 2539 แต่หลังจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 เศรษฐกิจหยุดชะงักส่งผลให้สัดส่วนคนจนกลับเพิ่มขึ้นอีกครั้ง แต่หลังจากปี 2543 เป็นต้นมา จำนวนคนจนและสัดส่วนคนจนได้ลดลงมาอย่างต่อเนื่อง และจากรายงานความยากจนล่าสุดในปี 2549 ประเทศไทยมีจำนวนคนจนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนที่ระดับ 1,386 บาทต่อเดือน ร้อยละ 9.5 หรือประมาณ 6.1 ล้านคน โดยกว่าร้อยละ 80 ของคนจนดังกล่าว อาศัยอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ

ถึงแม้ประเทศไทยจะประสบความสำเร็จในการทำให้จำนวนประชากรที่ยากจนลดลง แต่กลับไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรในการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของรายได้ เห็นได้จากปัจจุบันปัญหาด้านการกระจายรายได้ของไทยโดยรวมแย่ลง โดยค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini Coefficient) ของรายได้ ทั้งประเทศปรับเพิ่มขึ้นจาก 0.48 ในปี 2531 เป็น 0.51 ในปี 2549 และปรับเพิ่มขึ้นในทุกภาค ซึ่งดัชนีดังกล่าวบ่งชี้ถึงแนวโน้มการกระจายรายได้ที่แย่ลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่แย่ที่สุด รองลงมาคือภาคเหนือ นอกจากนี้ ช่องว่างของรายได้ระหว่างภาคต่างๆ ของประเทศและระหว่างเขตเมืองกับเขตชนบทก็เพิ่มมากขึ้นด้วย (ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, 2551)

การศึกษาแนวโน้มระยะยาวของการกระจายรายได้ Simon Kuznet จากโครงการศึกษาประเด็นเชิงนโยบายด้านความยากจนและการกระจายรายได้ โดย สมชัย จิตสุชน (2556)

ข้อมูลการกระจายรายได้ของประเทศไทยเท่าที่หาได้ครอบคลุมระยะเวลาประมาณ 50 ปีหรือครึ่งศตวรรษ อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสนใจว่าแนวโน้มระยะยาวของการกระจายรายได้ของไทยจากนี้ไปเป็นอย่างไรสัญญาณการปรับตัวดีขึ้นที่เห็นในระยะหลังจะมีความต่อเนื่องต่อไปหรือไม่ หรือจะย้อนกลับมาเหลื่อมล้ำมากขึ้นอีก เพราะอะไรในการศึกษาแนวโน้มระยะยาวของการกระจายรายได้ สมมติฐานที่ได้รับการกล่าวขานกันมากที่สุดคือสมมติฐานของ Simon Kuznet ที่กล่าวว่าในระยะแรกของการพัฒนา ความเหลื่อมล้ำจะสูงขึ้นพร้อมกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และเมื่อถึงระดับหนึ่งความเหลื่อมล้ำก็จะลดลง

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564



ภาพที่ 6 การเปลี่ยนแปลงของความเหลื่อมล้ำตามสมมติฐานของ Kuznet
ที่มา โครงการศึกษาประเด็นเชิงนโยบายด้านความยากจนและการกระจายรายได้ (2556)

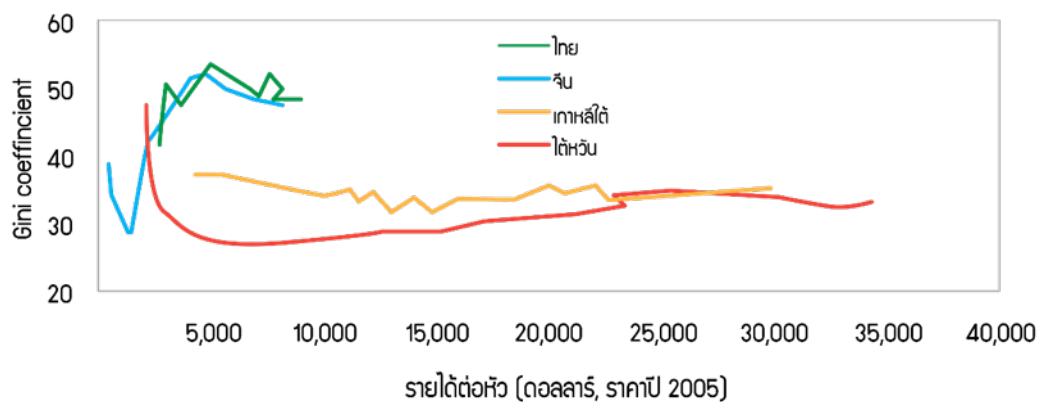
แบบแผนตามรูปที่ 6. ถูกทดสอบมานับครั้งไม่ถ้วนในงานวิจัยจำนวนมาก บ้างก็สนับสนุนบ้างก็ไม่สนับสนุน ในที่นี้จะยกตัวอย่างงานวิจัยที่ตรวจสอบแบบแผนนี้ในระยะค่อนข้างยาวคือ 100-300 ปี เป็นงานวิจัยของนาย Lindert (2000) อ้างถึงใน สมชัย จิตสุชน (2556) โดยใช้ข้อมูลประเทศสหราชอาณาจักรและประเทศสหรัฐอเมริกา ข้อสรุปของงานวิจัยประกอบด้วย (ก) ทั้งสองประเทศมีความเหลื่อมล้ำมากขึ้นในระยะแรกของการพัฒนาจริง และกินเวลายาวนาน คือ 150 ปีสำหรับสหรัฐ และ 70 ปีสำหรับอังกฤษ (ข) มีการปรับตัวลดลงของความเหลื่อมล้ำเกิดขึ้นภายหลัง คือช่วงครึ่งแรกของศตวรรษที่ 20 โดยส่วนหนึ่งเป็นผลจากการใช้นโยบายการคลัง และอีกส่วนมาจากกลไกการตลาดเอง เนื่องจากค่าจ้างแรงงานระดับล่างปรับสูงขึ้น(ค) อย่างไรก็ตามตั้งแต่ปี 1970 ความเหลื่อมล้ำกลับมีแนวโน้มสูงขึ้นใหม่

หากเทียบประสบการณ์ของไทยกับต่างประเทศ การเพิ่มขึ้นของความเหลื่อมล้ำจากการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยดูเหมือนจะใช้เวลาน้อยกว่าประเทศอังกฤษและสหรัฐ ซึ่งเป็นได้ทั้งข่าวดีและข่าวร้าย ข่าวดีคือไทยอาจเข้าสู่ช่วงเพิ่มความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจเร็วกว่าประเทศอื่น ส่วนข่าวร้ายคือการที่ความเหลื่อมล้ำเพิ่มขึ้นเร็วมากในระยะแรกก่อให้เกิดความรู้สึกไม่ยอมรับในสังคมไทย ในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวได้ดี ปัญหาสังคมไม่มาก การเมืองสงบนิ่ง ก็ไม่มีปัญหาอะไร แต่เมื่อมีปัญหาไม่ว่าเรื่องวิกฤตเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมืองความรู้สึกไม่ยอมรับความเหลื่อมล้ำที่สูงสามารถทำให้ปัญหาบานปลาย นอกจากนี้ประสบการณ์ของประเทศร่ำรวยที่ความเหลื่อมล้ำสูงขึ้นมากในระยะหลัง อาจเป็นสัญญาณเตือนภัยว่าไทยเองก็อาจประสบแนวโน้มเดียวกัน คือความเหลื่อมล้ำอาจกลับมาสูงขึ้นได้อีกรอบ จำเป็นต้องมีแนวทางในการป้องกันหรือบรรเทาปัญหา ซึ่งนโยบายหรือแนวทางจะเป็นเช่นไรย่อมขึ้นกับว่าเราสามารถตรวจสอบได้หรือไม่ว่าการเปลี่ยนแปลงของการกระจายรายได้ในแต่ละช่วงเวลาเกิดขึ้นจากปัจจัยอะไร

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

ประสบการณ์ประเทศ NIEs จากรายงานการวิจัยความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย : แนวโน้ม นโยบายและแนวทางขับเคลื่อนนโยบาย ในปี 2558

ประเทศ NIEs ที่จะนำมาเปรียบเทียบกับไทยคือประเทศเกาหลีใต้และประเทศไต้หวัน เนื่องจากไม่ใช่ city states ดังเช่นประเทศสิงคโปร์และฮ่องกง ซึ่งหากดูประสบการณ์ในเรื่องความเหลื่อมล้ำของสองประเทศนี้ พบว่ามีผลงานที่ดีกว่าไทยมาก โดยหากใช้แนวคิด Kuznets Curve ประเทศทั้งสองมิได้มีการเพิ่มขึ้นของความเหลื่อมล้ำมากนักระหว่างการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอัตราเร่ง และในระยะหลังความเหลื่อมล้ำหยุดการเพิ่มขึ้นหรือถึงกับลดน้อยลง แสดงค่าสัมประสิทธิ์ของสองประเทศนี้ ที่ต่ำกว่าไทย(และจีน) เกือบตลอดเวลาของการพัฒนาเศรษฐกิจ (แทนด้วยระดับรายได้ประชาชาติต่อหัว)



ภาพที่ 7 ความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ประชากรและความเหลื่อมล้ำ (ข้อมูลระหว่างปี ค.ศ. 1960-2012)

ที่มา รายงานการวิจัยความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย (2558)

โดยเรื่องนี้ Joseph Stiglitz (1996) (อ้างถึงใน รายงานการวิจัยความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย, 2558) อธิบายว่าประเทศเอเชียที่ขยายตัวเร็วหลายประเทศ (เช่นเกาหลีใต้และไต้หวัน) สามารถหลีกเลี่ยงความเหลื่อมล้ำระดับสูงที่มาพร้อมการขยายตัวของเศรษฐกิจได้ด้วยสาเหตุหลายประการ เช่น มีการลงทุนพัฒนาชนบทควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวม การขยายโอกาสด้านการศึกษาอย่างถ้วนหน้า นโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมก็ช่วยให้ค่าแรงเพิ่มขึ้นรวดเร็ว ในขณะที่มีการจำกัดการขึ้นราคาสินค้าบริโภค ช่วยให้สร้างฐานกลุ่มคนที่มีอำนาจซื้อเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วอันมีผลย้อนไปสู่การขยายตัวทางเศรษฐกิจรอบต่อไป หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าประเทศเหล่านี้ ได้ประโยชน์จากการควบคุมไม่ให้ความเหลื่อมล้ำเพิ่มสูงเกินควรในลักษณะ positive feedback loop ระหว่างการขยายตัวทางเศรษฐกิจและความเหลื่อมล้ำที่อยู่ในการควบคุม

การที่ประเทศไทยประสบความสำเร็จน้อยกว่าประเทศ NIEs ในการจำกัดการเพิ่มขึ้นของความเหลื่อมล้ำในช่วงแรกของการพัฒนา (คือช่วงสามทศวรรษระหว่าง 1960s ถึง 1990s) หรือเมื่อเพิ่มสูงมากแล้วไม่สามารถลดได้อย่างที่ควรเป็น (ช่วงทศวรรษ 1990s-2000s) หากใช้ชุดคำอธิบายของ Stiglitz ใน 1996 อ้างถึงใน สมชัย จิตสุชน

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

(2556)ข้างต้นสาเหตุที่สำคัญน่าจะเป็นเพราะไทยไม่ได้มีการขยายโอกาสทางการศึกษาอย่างรวดเร็วและทั่วถึงเท่ากับสองประเทศนี้ เป็นความจริงว่าก่อนปี 1990 อัตราการเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาของนักเรียนไทยที่จบชั้นประถมอยู่ในระดับเพียงร้อยละ 20-40 ต่ำกว่าประเทศ NIEs ทั้งหมด และยิ่งต่ำกว่าเพื่อนบ้านอาเซียนที่เคยมีรายได้ต่อหัวต่ำกว่าไทยเช่นอินโดนีเซียอีกด้วยและการที่อัตราการเรียนต่อมัธยมปรับตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็วตั้งแต่ปี 1990 จนถึงปัจจุบันอาจเป็นคำอธิบายหนึ่งของการปรับตัวดีขึ้นเล็กน้อยของความเหลื่อมล้ำไทยในระยะหลัง

ทัศนะของนักพัฒนา

*ภาพลวงตาในการพัฒนาเศรษฐกิจ

ความเติบโต ,เสถียรภาพ,และความเท่าเทียม (วิจิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์ ,2560)

การที่คำว่า “ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ” มีทั้งความเจริญและเติบโตควบกันไปก็เพราะเศรษฐกิจนั้นหากจะมีความเจริญก็ควรที่จะต้องมีการเติบโตไปด้วย ในทางตรงข้ามเศรษฐกิจอาจมีการขยายตัวเติบโต หากปราศจากความเจริญ ถ้าแม้ว่าความเจริญทางเศรษฐกิจหมายถึงการพัฒนา ดังนั้นการขยายตัวเติบโตของเศรษฐกิจเป็นปรากฏการณ์ที่มีเงื่อนไข เช่น เติบโตจากอะไร และเติบโตอย่างไร เป็นต้น

ความเติบโตทางเศรษฐกิจอาจเป็นไปได้โดยไม่ต้องพึ่งตนเอง อีกทั้งโดยปราศจากพัฒนาการ (development) หรือพัฒนาการโดยปราศจากฐานราก.ความเติบโต,และแม้พัฒนาการในรูปแบบดังกล่าวนี้มีลักษณะเป็น “**ภาพลวงตา (illusionหรือmirage)**”ซึ่งการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทยส่วนใหญ่มีลักษณะเช่นนั้น กล่าวคือมิใช่การพัฒนาอุตสาหกรรมฐานราก แต่กระนั้นก็อาจมีการขยายตัวและเติบโตได้ในเวลาหนึ่ง การพัฒนาแบบ ภาพลวงตาเป็นแบบอย่างของการพัฒนาเศรษฐกิจที่มุ่งหวังความสำเร็จในเวลาอันรวดเร็ว ดังนั้น การขยายตัวและเติบโตของเศรษฐกิจในอัตราที่สูงจึงมิได้หมายถึงการพัฒนาเศรษฐกิจ (economics development) เสมอไป หากเป็นเพียง ภาพลวงตา ดังที่กล่าวข้างต้น

**การพัฒนาปลดปล่อยอิสระภาพในการเลือกดำเนินชีวิตของคน

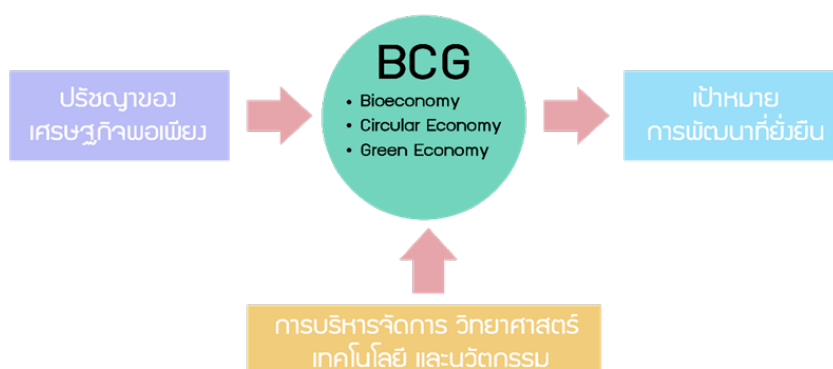
การพัฒนาคือการสร้างเสรีภาพ จากหนังสือ (Development as Freedom) ของอมาตยา เซ็น (Amartya K.Sen) แสดงถึงภายใต้บริบทที่การพัฒนาเน้นการสร้างรายได้ และปัญหาการได้อย่างเสียอย่างนั้น การพัฒนาเป็นมากกว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจ แต่คือ “การสร้างเสริมเสรีภาพให้กับผู้คน เพื่อให้พวกเขาสามารถดำเนิน ชีวิตไปในทางที่ตนเองให้คุณค่าได้” สะท้อนบทบาทในตัวเอง (intrinsic) ซึ่งความยากจนและอดอยาก การเสียชีวิตก่อนเวลาอันควร การไม่สามารถอ่านออกเขียนได้ และการถูกกีดรอนสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกย่อมทำลายคุณภาพชีวิตมนุษย์โดยตรง

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

***การพัฒนาจากฐานราก อย่างรอบด้าน บูรณาการวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีสมัยใหม่

หลักคิดปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง นำมาสู่การพัฒนาโมเดลขับเคลื่อนประเทศไทยที่เป็นรูปธรรม (สุวิทย์ เมษินทรีย์,2563)

หลักคิดปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง นำมาสู่การพัฒนาโมเดลขับเคลื่อนประเทศไทยที่เป็นรูปธรรมภายใต้ “BCG Economy Model” ซึ่งเป็นการผนึก 3 เศรษฐกิจเข้าด้วยกัน คือ เศรษฐกิจชีวภาพ(Bioeconomy) เศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) และ เศรษฐกิจสีเขียว (Green Economy) เป็นการมุ่งสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยใช้องค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการ วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และนวัตกรรม เป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญ



ภาพที่ 8 โมเดลการขับเคลื่อนประเทศไทยในโลกหลังโควิด

ที่มา สุวิทย์ เมษินทรีย์(2563)

BCG เป็น Economy Model ภายใต้ยุทธศาสตร์ “รวมไทยสร้างชาติ” โดยตั้งอยู่บนสัญญาประชาคม 3 ประการดังต่อไปนี้

- 1) สร้างความเข้มแข็งจากภายใน เชื่อมไทยสู่ประชาคมโลก
- 2) เดินหน้าไปด้วยกัน ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง
- 3) น้อมนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง มุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

BCG Economy Model เป็นการสร้างความเข้มแข็งจากภายในโดยนำจุดแข็งของประเทศไทยอันประกอบด้วย “ความหลากหลายทางชีวภาพ” และ “ความหลากหลายทางวัฒนธรรม” มาต่อยอดและยกระดับมูลค่าในห่วงโซ่การผลิตสินค้าและบริการ ครอบคลุม 4 สาขายุทธศาสตร์สำคัญ ประกอบไปด้วย 1) เกษตรและอาหาร 2) สุขภาพและการแพทย์ 3) พลังงาน วัสดุ และเคมีชีวภาพ และ 4) การท่องเที่ยวและเศรษฐกิจสร้างสรรค์ จึงเป็น New

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

Growth Engine ตัวสำคัญที่จะตอบโจทย์การเติบโตอย่างมีคุณภาพ เป็นการเติบโตที่เน้นความสมดุลและความทั่วถึง อันจะนำมาสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทยในโลกหลังโควิดอย่างเป็นรูปธรรม

****การพัฒนาโดยการค้นหาปัญหาที่แท้จริง มีความหวังในการแก้ไขปัญหา แดกปัญหาใหญ่เป็นปัญหาย่อยๆ ตั้งคำถามจากจุดเล็กๆ ค่อยๆ แก้ไปที่ละจุด

เศรษฐศาสตร์แก้จน โดย อภิจิต บาเนอร์จี และคณะ (2019) มุมมองของปัญหาความยากจน

การจัดความยากจนและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ยากไร้ หลายคนทราบดีว่าการแก้ปัญหานี้เป็นเรื่องยากและซับซ้อน และคงไม่มียาวิเศษที่สามารถจัดปัญหาไปได้ในชั่วข้ามคืน นักวิจัยทั้งสามก็ทราบถึงข้อจำกัดนี้เช่นกัน และพวกเขาได้เปลี่ยนมุมมองในการมองปัญหาคุณภาพชีวิตของผู้ยากไร้ จากภาพใหญ่ที่มีความซับซ้อน มามองที่จุดที่เล็กลง และเน้นการแก้ปัญหาให้ตรงจุด เห็นผลเป็นที่ประจักษ์ รวมทั้งสามารถวัดผลได้ว่านโยบายที่ทำนั้นมีผลลัพธ์เชิงเศรษฐกิจอย่างไร

ออกแบบวิธีการแทรกแซง (Intervention) เพื่อแก้ปัญหาต่างๆ พวกเขาจะพยายามทำความเข้าใจว่ากลุ่มเป้าหมายมีความคิดและพฤติกรรมอย่างไร และอะไรที่จะช่วยทำให้เขาเปลี่ยนพฤติกรรมได้ เช่น ทำอย่างไรให้นักเรียนมาโรงเรียนมากขึ้น ทำอย่างไรเด็กๆ จะได้รับวัคซีนป้องกันโรคมากขึ้น ทำอย่างไรให้ผู้คนใช้มุ้งเพื่อป้องกันยุงซึ่งเป็นบ่อเกิดของโรคมาลาเรีย ซึ่งบาเนอร์จีเคยให้สัมภาษณ์กับ The Economist ไว้ว่า วิธีการทำวิจัยที่พวกเขาใช้เป็นวิธีที่เน้นทำความเข้าใจคนยากไร้จากมุมมองของคนเหล่านั้นจริงๆ ไม่ใช่การคิดไปเองจากมุมมองหรือความคิดที่รัฐหรือผู้จัดทำนโยบายมีต่อพวกเขา วิธีการที่ใช้ในการทำวิจัยเชิงทดลองเรียกว่า Randomised Controlled Trials (RCTs) ซึ่งพวกเขาเป็นคนแรกๆ ที่นำวิธีนี้มาใช้กับงานวิจัยด้านเศรษฐศาสตร์ในความเป็นจริง RCTs เป็นวิธีการที่นิยมมากในทางการแพทย์ เช่น หากต้องการทราบว่ายา A มีประสิทธิภาพทำให้คนไข้หายจากโรคได้หรือไม่ สิ่งนี้นักวิจัยสามารถทำได้ก็คือ ให้อา A แก่คนไข้กลุ่มหนึ่ง และให้ยาหลอกซึ่งทำมาจากแป้ง (Placebo) แก่คนไข้อีกกลุ่ม หากกลุ่มที่ได้รับยา A มีอาการที่ดีขึ้นกว่ากลุ่ม Placebo อาจสรุปได้ว่ายา A มีประสิทธิภาพในการรักษาโรค ผลลัพธ์จากการใช้ RCTs กับงานด้านเศรษฐศาสตร์ก็ทำให้สามารถบอกได้ว่า Intervention ที่ใช้ในการทำการทดลองมีประสิทธิภาพเพียงใด เมื่อเทียบกับกลุ่มที่ไม่ได้รับ Intervention (Control Group) และกลุ่มที่ได้รับ Intervention ที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งวิธีการนี้ส่งผลดีในการทำให้รู้ว่า ควรใช้เงินงบประมาณไปกับนโยบายใด เพื่อทำให้เกิดความคุ้มค่ามากที่สุด

ตัวอย่างงานวิจัยที่มีคุณค่ายิ่งคืองานที่สร้างอิมแพ็คในการแก้ปัญหาเรื่องการศึกษาที่มาพร้อมกับปัญหาเรื่องสุขภาพ หากคิดถึงว่าจะทำอย่างไรให้เด็กๆ ที่ยากจนในทวีปแอฟริกามาเรียนที่โรงเรียนมากขึ้น นโยบายที่สามารถทำได้มีหลากหลาย เช่น จัดอาหารเช้าและกลางวันให้เด็กรับประทาน แจกชุดนักเรียน หรือให้เรียนฟรี อย่างไรก็ตาม ปัญหาหนึ่งที่เด็กๆ ไม่ได้ไปโรงเรียน เพราะว่าพวกเขาป่วยจากโรคพยาธิลำไส้ ซึ่งเป็นโรคที่ป้องกันได้ และสามารถรักษาให้หายได้ด้วยต้นทุนที่ถูกมากงานวิจัยได้ใช้วิธี RCTs แสดงเปรียบเทียบให้เห็นว่า จำนวนปีที่นักเรียนจะมาเรียนเพิ่มขึ้นหลังจากได้รับ Intervention เมื่อเทียบกับเงิน 100 ดอลลาร์ที่ใช้ในการทำนโยบายจะเป็นเท่าไร ซึ่งผลที่

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

ออกมาพบว่า การให้ยาถ่ายพยาธิส่งผลให้พวกเขาสามารถเรียนได้เพิ่มขึ้นมาก ในขณะที่วิธีอื่นๆ เช่น การเพิ่มจำนวนคุณครู การจัดให้มีอาหารทานฟรี การให้ชุดนักเรียน การให้ทุนเรียนฟรี ส่งผลให้จำนวนปีที่นักเรียนจะมาเรียนเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย

ทั้งนี้ก็เนื่องจากต้นทุนของยาถ่ายพยาธิมีราคาถูกลงมาก และสามารถสร้างผลลัพธ์ในระยะยาวได้ด้วย ปัจจุบันมีการจัดให้มีวันถ่ายพยาธิในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ เช่น เอธิโอเปีย อินเดีย เคนยา ไนจีเรีย และเวียดนาม โดยจากข้อมูลบนเว็บไซต์ของ J-PAL พบว่าในปี 2017 มีจำนวนนักเรียนมากกว่า 285 ล้านคนทั่วโลกในประเทศกำลังพัฒนาที่ได้รับ Intervention นี้ และส่งผลให้พวกเขามีสุขภาพกายที่ดีขึ้น และทำให้สามารถไปโรงเรียนได้ นักวิจัยทั้งสามคนได้รับรางวัลโนเบล จากการที่พวกเขาใช้วิธีการวิจัยเชิงทดลอง และมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ว่าสามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ยากไร้ได้จริง

โดยสิ่งที่พวกเขาเน้นย้ำเสมอคือ การแก้ปัญหาใหญ่เป็นปัญหาย่อยๆ ที่สามารถเข้าถึงได้ และทำการวิจัยโดยลงไปคลุกคลีเพื่อทำความเข้าใจว่ากลุ่มเป้าหมายมีความคิดและพฤติกรรมอย่างไร ออกแบบทำการทดลองว่าวิธีใด (Intervention) ใช้ได้ผลดี และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งสิ่งที่พวกเขาทำนี้ได้สร้างวิธีการทำการวิจัยรูปแบบใหม่ให้กับวงการเศรษฐศาสตร์เชิงพัฒนาในช่วงกว่า 20 ปีที่ผ่านมาทั้งสามคนได้พิสูจน์ให้เห็นเป็นที่ประจักษ์แล้วว่า การตั้งคำถามจากจุดเล็กๆ ค่อยๆ แก้ไปที่ละจุด ทำให้สามารถจัดการกับปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ยิ่งใหญ่ได้เช่นกัน แม้ว่าการทดลองแต่ละครั้งจะอาศัยเวลา แต่ก็ไม่ต่างอะไรกับการคิดค้นยารักษาโรค ซึ่งเมื่อคิดค้นได้สำเร็จ ก็เปลี่ยนชีวิตของมนุษย์ไปตลอดกาล

สรุปจากทัศนะของผู้เขียน

ข้อเสนอแนะ(ชวนคิด)

“การสังเคราะห์ปัญหา โดยการเรียนรู้แนวคิดทฤษฎีและข้อพิสูจน์จากงานวิจัยในอดีต ผสานทัศนะของนักพัฒนา เพื่อที่จะน้อมนำไปสู่ความยั่งยืนในการพัฒนานั้น ทำให้เราได้มองเห็นมุมมองของปัญหามากยิ่งขึ้น ซึ่งการพัฒนาที่แท้จริง จะเพียงมองปัญหาความยากจนและเหลื่อมล้ำจากทัศนะของตน(คนนอก/ไม่ประสบกับปัญหาจริง) คงยังไม่เพียงพอ ต้องอาศัยการเข้าไปสัมผัสเรียนรู้ปัญหาที่เกิดขึ้นจริง(สัมผัส เข้าใจ เข้าถึง ปัญหา) ซึ่งความยากจน ความเหลื่อมล้ำ และการพัฒนา มิได้เป็นสิ่งที่แยกออกจากกันแต่เป็นส่วนเดียวกันทั้งหมด(เชื่อมโยงกัน) กระบวนการพัฒนาจึงไม่สามารถแยกส่วนใดส่วนหนึ่งได้”

“ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในทัศนะของนักพัฒนาต่างให้แง่คิดถึงการพัฒนา ซึ่งการพัฒนาไม่ได้เป็นเพียงการพัฒนาทาง(ตัวเลข)เศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงด้านอื่น ๆ ในหลากหลายมิติ อาทิเช่น *ภาพลวงตาในการพัฒนาเศรษฐกิจ,การพัฒนาเศรษฐกิจกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **โอกาสในการเข้าถึงทรัพยากร(การพัฒนาคือการสร้างเสรีภาพ),***การพัฒนาจากฐานราก อย่างรอบด้าน

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

บูรณาการวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีสมัยใหม่,***การพัฒนาโดยการค้นหาปัญหาที่แท้จริง มีความหวังในการแก้ไขพัฒนา โดยให้ความสำคัญกับ ความยากจนและเหลื่อมล้ำมิได้เป็นเพียงรายงานตัวเลขทางเศรษฐกิจที่เราต้องการเปลี่ยนแปลงมันเท่านั้น แต่คือทุกข์ยากของเพื่อนมนุษย์”

“การเข้าไปสัมผัสทำความเข้าใจกับโลกอีกด้านหนึ่ง มองปัญหาและตั้งคำถาม การพัฒนาในแต่ละมิติของความยากจนตลอดจนถึงรากเหง้าของเหลื่อมล้ำ จากจุดเล็กๆ ค่อยๆ แก้ไปที่ละจุด การแตกปัญหาใหญ่เป็นปัญหาย่อยๆ ที่สามารถเข้าถึงได้ สามารถสร้างผลลัพธ์ที่ยิ่งใหญ่ได้ ซึ่งการแก้ปัญหาอาจไม่สำเร็จในวันพรุ่งนี้ แต่ก็ใช้อนาคตอันไม่ไกลเกินเอื้อม (อาศัยความยั่งยืนในการพัฒนาหรือการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง) อย่างไรก็ตาม เราไม่อาจบรรลุจุดมุ่งหมายนั้นได้ด้วยการคิดแบบเกียจคร้าน เราหวังจะทำให้วิธีการทำงานแบบที่ละชั้นทีละตอนไม่เพียงจะต่อสู้กับความยากจนได้มีประสิทธิภาพ มากไปกว่านั้นคือ ยังเป็นหนทางที่ทำให้โลกเป็นที่น่าค้นหามากขึ้นด้วย(สร้างความรับรู้ใหม่) (อภิจิต บานเออร์จิ และคณะ,2019)



ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

เอกสารอ้างอิง

- ศุภเจตน์ จันทร์สาส์น. (2552). ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของรายได้ในประเทศไทย. *วารสารประชากรศาสตร์* 25(2): 69-87.
- สยาม อรุณศรีมรกต. (2559). เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน 17 ประการของสหประชาชาติเพื่อโลกอนาคต. *วารสารวิจัยสหวิทยาการไทย* 11(3) :1 – 7.
- ธนพล สราญจิตร. (2558). ปัญหาความยากจนในสังคมไทย. *EAU Heritage Social Science and Humanity Journal* 5(2).
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.). (2562). รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2562. สืบค้น 1 กุมภาพันธ์ 2564. <https://www.nesdc.go.th/main.php?filename=social>.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.). (2560). รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2560. สืบค้น 1 กุมภาพันธ์ 2564. <https://www.nesdc.go.th/main.php?filename=social>.
- สมชัย จิตสุชน. (2556). รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาประเด็นเชิงนโยบายด้านความยากจนและการกระจายรายได้. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) สืบค้น 20 กุมภาพันธ์ 2565. http://social.nesdc.go.th/social/Portals/0/Documents/Final%20Report_poverty2011_updateJUNE15_2283.pdf.
- อติวิชญ์ แสงสุวรรณ. (2558). ความเหลื่อมล้ำ. สืบค้น 4 กันยายน 2564 จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=29688
- นิรันดร์ วิศเวศวรร. (2546). โครงการวิจัยเชิงสังเคราะห์เพื่อพัฒนายุทธศาสตร์แก้ปัญหาความยากจน. (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมชัย จิตสุชน. (2558). รายงานการวิจัยความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย: แนวโน้ม นโยบายและแนวทางขับเคลื่อนนโยบาย. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- สุวิทย์ เมษินทรีย์. (2563). โลกเปลี่ยนคนปรับ. สืบค้น 24 กุมภาพันธ์ 2565. <https://www.lib.ku.ac.th/eng/index.php/books-recommendation/982-new-challenge-after-covid-19>.
- ศูนย์วิจัยกสิกรไทย. (2551). ความเหลื่อมล้ำของรายได้...อุปสรรคต่อความยั่งยืนของการพัฒนาประเทศ. สืบค้น 19 ธันวาคม 2563 <https://positioningmag.com/39997?fbclid=IwAR2u94sZBnJl9SpWKskqd0IZhUaNSs7E5DooS44I8pbGQqO4Xc1TJ0t4A>.
- เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน. (2561). เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน. สืบค้น 19 ธันวาคม 2563 https://thailand.opendevelopmentmekong.net/th/topics/sustainable-development-goals/?fbclid=IwAR1ZXcQk4OVN4OvVsmIZoLuCweQDvM_mSDFUIZcLPw0u0C8L66WeBnTuuDU#ref-1854-9.
- จรัลพร ให้อายอง. (2556). การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาเมืองและชนบท และการกระจายรายได้ .ประมวลสาระชุดวิชา เศรษฐศาสตร์การพัฒนา .นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- วิชิตวงศ์ ณ บ่อมเพชร. (2560). สู่อนาคตที่มั่นคงและยั่งยืน การพัฒนาเศรษฐกิจไทยตามแนวพระราชดำริของ ร.9. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิริยะ.
- อารยะ ปรีชาเมตตา. (2559). พัฒนาเศรษฐกิจลดวิกฤตเหลื่อมล้ำ. สืบค้น 4 มกราคม 2565. <http://opac.mbu.ac.th/Record/29490>.
- ชิตตะวัน ชนะกุล. (2559). เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยความยากจนและความเท่าเทียม .กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- สุมาลี สันติพลวุฒิ. (2560). ทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจและกรณีศึกษา .กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ปีที่ 12 ฉบับที่ 24 กรกฎาคม - ธันวาคม 2564

อภิจิต บานอร์จี .(2554). เศรษฐศาสตร์ความจน (Poor Economics) (ฉันทวิชญ์ ตัณฑสิทธิ์). กรุงเทพมหานคร: Salt. (ต้นฉบับพิมพ์ปี พ.ศ.2563).