

ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ ในสังคมเศรษฐกิจไทย

ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้เป็นปัญหาคู่แฝดที่ปรากฏอยู่ในสังคมเศรษฐกิจไทยตลอดระยะหลายทศวรรษที่ผ่านมา นับเป็นปัญหาที่ก่อดร่อนสังคมเศรษฐกิจไทยอย่างรุนแรงที่สุดในบรรดาปัญหาเศรษฐกิจทั้งหมด และดูเหมือนว่าจนถึงขณะนี้ก็ยังไม่มีที่ท่าว่าปัญหาดังกล่าวจะได้รับการแก้ไขในอนาคตอันใกล้

ในที่นี้จะกล่าวถึงปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ในสังคมเศรษฐกิจ โดยแบ่งเป็น 4 หัวข้อ ดังนี้

- (1) แนวคิดและวิธีวัดความยากจน
- (2) ภาวะความยากจนในไทย
- (3) ภาวะการกระจายรายได้ของไทย
- (4) สาเหตุความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้

แนวคิดและวิธีวัดความยากจน

การวัดความยากจนแบ่งได้เป็น 2 แนวคิด คือ

(ก) แนวคิดการวัดความยากจนแบบสมบูรณ์ (absolute poverty concept) คือ การพิจารณาหาเกณฑ์แบ่งคนยากจนและคนที่ไม่ยากจนออกจากกัน โดยใช้เกณฑ์แบบสัมบูรณ์ที่สะท้อนระดับค่าครองชีพขั้นต่ำสุดที่มนุษย์จะยังชีพอยู่ได้ เกณฑ์ดังกล่าวนี้เรียกว่า เส้นแห่งความยากจน (poverty line) วิธีการต่าง ๆ ที่รู้จักกันในปัจจุบัน ได้แก่ ค่าจ้างขั้นต่ำ ความต้องการอาหารขั้นต่ำ และความจำเป็นขั้นพื้นฐาน

(ข) แนวคิดการวัดความยากจนแบบสัมพัทธ์ (relative poverty concept) คือการพิจารณาความยากจนโดยเปรียบเทียบระดับรายได้ต่าง ๆ ของประชากรแต่ละกลุ่ม หรืออีกนัยหนึ่ง คือ การพิจารณาสภาวะการกระจายรายได้นั้นเอง วิธีการที่นิยมมี 2 แบบ แบบหนึ่งคือการกำหนดร้อยละ (เช่น ร้อยละ 10) ของครัวเรือนที่อยู่ช่วงระดับรายได้ต่ำสุด เป็นครัวเรือนยากจนที่สุด ส่วนร้อยละของครัวเรือนที่อยู่ช่วงรายได้สูงขึ้นมา ก็ถือว่ายากจนน้อยกว่า อีกแบบหนึ่งคือกำหนดจากร้อยละของรายได้เฉลี่ยต่อคน สมมติว่ารายได้เฉลี่ยต่อคนคือ 250 ดอลลาร์ สรอ. อาจกำหนดว่าผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าร้อยละ 50 ของรายได้เฉลี่ยต่อคน (คือ 125 ดอลลาร์ สรอ.) เป็นคนยากจน

ภาวะความยากจนในไทย

การศึกษาความยากจนในไทยนิยมใช้วิธีการวัดความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (จำนวนเงินที่ใช้ในการจัดหาความจำเป็นขั้นพื้นฐาน) ตารางที่ 1 แสดงระดับรายได้ที่เป็นเส้นแห่งความยากจนของไทยในช่วงเวลาต่าง ๆ อันเป็นผลงานการศึกษาของนักวิชาการหลายราย เนื่องจากค่าครองชีพเพิ่มขึ้นตามเวลาที่ผ่านไป ดังนั้นเส้นแห่งความยากจนจึงขยับสูงขึ้นด้วย

ตารางที่ 1 เส้นแห่งความยากจนของไทย

ผู้ศึกษา	ช่วงเวลา	ชนบท	เมือง
เมธี ครองแก้ว และจินตนา เชิญศิริ	2511/12	814	1,399
เอื้อย มีสุข	2518/19	1,981	2,961
เมธี ครองแก้ว และปราณี ทินกร	2524	3,454	5,151
TDRI	2529	3,823	5,834

เมื่อนำเส้นแห่งความยากจนไปแบ่งคนยากจนและคนไม่ยากจนออกจากกัน แล้วนำจำนวนคนยากจนมาคำนวณเป็นร้อยละของประชากรทั้งประเทศ จะได้ตัวเลขสัดส่วนประชากรยากจนดังแสดงใน **ตารางที่ 2** ซึ่งพบว่าในปี 2519 มีคนยากจนคิดเป็นร้อยละ 30.0 ของประชากรทั้งหมด และลดลงเป็นร้อยละ 23.7 ในปี 2531 ซึ่งคิดเป็นจำนวนประชากรราว 13 ล้านคน

ตารางที่ 2 สัดส่วนประชากรยากจนในประเทศไทย

	2519	2524	2529	2531
ทั่วประเทศ	30.00	23.04	29.51	23.70

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ภาวะการกระจายรายได้ในไทย

การกระจายรายได้อาจพิจารณาได้หลายแบบ ที่นิยมในปัจจุบันได้แก่การกระจายรายได้ตามภูมิภาค และการกระจายรายได้ตามกลุ่มครัวเรือน **ตารางที่ 3** แสดงภาวะการกระจายรายได้ของไทย จำแนกตามกลุ่มครัวเรือนตั้งแต่ปี 2519 เป็นต้นมา โดยแบ่งครัวเรือนทั้งหมดเป็น

5 กลุ่ม เท่า ๆ กัน เรียงลำดับจากรายได้สูงสุดไปสู่ระดับรายได้ต่ำสุด จากนั้นคำนวณรายได้รวมแต่ละกลุ่มเป็นร้อยละของรายได้รวมทั้งประเทศ จากการศึกษาของนักวิชาการหลายท่านพบว่า ตั้งแต่ปี 2503 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน การกระจายรายได้ของไทยมีความเหลื่อมล้ำมากขึ้นเรื่อย ๆ รูปที่ 1 แสดงภาวะความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้โดยใช้ตัวเลขในปี 2531 จากตารางที่ 3

ตารางที่ 3 การกระจายรายได้ในประเทศไทย

(หน่วย: ร้อยละ)

สัดส่วนประชากร	2519	2524	2529	2531
ร้อยละ 20 ผู้มีรายได้สูงสุด	49.26	51.47	55.63	53.98
ร้อยละ 20 อันดับ 2	20.96	20.64	19.86	20.30
ร้อยละ 20 อันดับ 3	14.00	13.38	12.09	12.23
ร้อยละ 20 อันดับ 4	9.73	9.10	7.87	7.98
ร้อยละ 20 ผู้มีรายได้ต่ำสุด	6.05	5.41	4.55	4.51

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สาเหตุและการแก้ปัญหาความยากจน

การวัดความยากจนและการศึกษาข้อมูลความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้เป็นเพียงเครื่องชี้วัดที่เตือนให้สังคมและภาครัฐทราบถึงสภาพการณ์ด้านนี้ สิ่งที่สำคัญยิ่งกว่าคือการศึกษาสาเหตุที่แท้จริง ตลอดจนค้นหาหนทางต่าง ๆ และลงมือแก้ปัญหาความยากจนตามหนทางที่ถูกต้องเหมาะสม ซึ่งอาจแบ่งสาเหตุและแนวทางการแก้ปัญหาความยากจนได้เป็น 2 ระดับ ได้แก่ ระดับมหภาคและระดับจุลภาค

ในระดับมหภาคนั้น จากการศึกษาโครงสร้างระบบเศรษฐกิจไทย พบว่าความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้มีสาเหตุสำคัญโดยสรุป ดังนี้

1. ความเหลื่อมล้ำในการครอบครองปัจจัยการผลิต “เงินทุน” เป็นปัจจัยชี้ขาดในการครอบครองปัจจัยการผลิตทุกประเภท กลุ่มธนาคารพาณิชย์เป็นกลุ่มที่ยึดกุมเงินทุน และได้ใช้เงินทุนในการสร้างเครือข่ายกิจการธุรกิจต่าง ๆ ในปี 2522 มีผลการวิจัยว่าธนาคารพาณิชย์จำนวน 12 กลุ่ม เป็นเจ้าของธุรกิจต่าง ๆ นอกเหนือจากกิจการธนาคารถึง 400 บริษัท และเมื่อรวมกับกลุ่มนักธุรกิจอื่นอีก 53 กลุ่ม ปรากฏว่ามีการครอบครองทรัพย์สินถึง 4 แสนล้านบาท

2. **นโยบายการคลัง** ไม่ว่าจะพิจารณาในด้านการเก็บภาษีอากรและด้านการใช้จ่ายของรัฐบาล ล้วนมีส่วนเสริมให้ภาวะการกระจายรายได้เลวลง โครงสร้างภาษีอากรของไทยยังไม่มีเป็นธรรม กลุ่มผู้มีรายได้ต่ำต้องรับภาระภาษีคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ (ของผู้เสียภาษี) สูงกว่ากลุ่มผู้มีรายได้สูง ในด้านรายจ่ายของรัฐบาลพบว่า มีครัวเรือนยากจนได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐ คิดเป็นมูลค่าน้อยกว่าครัวเรือนที่มีรายได้สูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายจ่ายของรัฐด้านสาธารณูปโภค การศึกษา และสาธารณสุข

3. **กลยุทธ์การพัฒนาประเทศ** ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมาจนถึงฉบับที่ 7 มีการเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยเน้นการพัฒนาสาขาอุตสาหกรรมและบริการ รวมทั้งเน้นการพัฒนาเขตเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเทพฯ และปริมณฑล ทำให้มีการกระจุกตัวของการถือครองทรัพย์สิน การผลิต และรายได้ ขณะเดียวกัน รัฐบาลการวางแผนระยะยาวในการพัฒนาภาคการเกษตร ความไม่สมดุลของการพัฒนาดังกล่าวได้สร้างผลกระทบทางลบต่อคนยากจนและสังคมส่วนรวมอย่างไม่อาจประมาณค่าได้

4. **การรวมกลุ่มผลประโยชน์** เนื่องจากการละเลยการพัฒนาด้านสังคมและการเมือง อำนาจการเมืองจึงตกอยู่กับกลุ่มที่สามารถรวมตัวกันได้ ซึ่งได้แก่ทหาร ข้าราชการ นักการเมือง และพ่อค้านักธุรกิจ และมีขบวนการทำลายการรวมตัวของชาวไร่ชาวนา (การลอบสังหารผู้นำชาวนาหลายสิบคนในช่วงปี 2517-2522) ทำให้อำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจและการเมืองของชาวไร่ชาวนาอยู่ในระดับต่ำ ไม่สามารถเรียกร้องหรือปกป้องผลประโยชน์ของตนได้

ในระดับมหภาค แนวทางการแก้ไขปัญหาคความยากจนและความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ คือ การแก้ไขที่สาเหตุสำคัญ ๆ ดังกล่าวข้างต้น

ความยากจนของครัวเรือนและชุมชนเกิดขึ้นโดยตรงจากปัจจัยระดับมหภาค นอกเหนือจากนี้ ในระดับจุลภาคความยากจนของครัวเรือนยังเกิดจากปัจจัยอื่น ๆ ที่สำคัญได้แก่ ขาดการรวมกลุ่มเพื่อการผลิตและการจำหน่าย ขาดความรู้อันทันสมัยด้านการผลิตและวิชาชีพ ขาดเงินออมและภาวะหนี้สิน ขาดความรู้ด้านสุขภาพอนามัย ภาวะทุพโภชนาการ ขาดความรู้ความเข้าใจการเมืองระดับต่าง ๆ ถูกสื่อโฆษณาหมกเม็ดด้านการบริโภคและการใช้จ่าย แนวทางแก้ไขในการพัฒนาชนบทและชุมชนต้องยึดการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยใช้กลยุทธ์ที่สอดคล้องกับขนบธรรมเนียม วัฒนธรรม ค่านิยม และการตัดสินใจด้วยตนเองของชุมชน

การแก้ปัญหาคความยากจนต้องมีนโยบายและมาตรการทั้งระดับมหภาคและจุลภาคควบคู่กันและต้องดำเนินการต่อเนื่องตลอดไป จึงจะบรรลุผล

พิมพ์ครั้งแรกใน **เศรษฐกิจสาร** ปีที่ 4 ฉบับที่ 12 ธันวาคม 2533