

## สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยและแนวโน้ม

ปัจจุบัน ประเทศไทยมีปัญหาที่รุมเร้าทั้งจากเศรษฐกิจโลกและปัญหาภายในประเทศ ระบบเศรษฐกิจที่ไม่มีความสมดุลในการพัฒนา การกระจายรายได้ และการจัดการทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรม ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ตลอดจนปัญหาทางการเมืองอ่อนแอ ความแตกแยกความคิดเห็นทางการเมือง ปัญหาสังคมอยู่ในภาวะวิกฤตแทบทุกด้าน ปัญหาเหล่านี้ล้วนมีพื้นฐานมาจากความเหลื่อมล้ำทางสังคม จากการศึกษาของ Richard Wilkinson และ Kate Pickett ได้ระบุว่า ในประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำทางรายได้สูง สังคมที่มีความเหลื่อมล้ำมากจะมีปัญหาอื่น ๆ ตามมามากทุกด้าน

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ทางประชากร การทำงาน วัฒนธรรมและวิถีชีวิตของผู้คน ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำทางสังคม จำแนกเป็นมิติได้ ๕ มิติ คือ

**มิติที่ ๑** ความไม่เป็นธรรม ความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจ รายได้ ทรัพย์สิน การออม ปัญหาการกระจายรายได้ และความเหลื่อมล้ำในสังคม ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ มีความแตกต่างกันสูงมาก คนรวยร้อยละ ๒๐ ถือครองรายได้เป็นสัดส่วนสูงถึงร้อยละ ๕๔ ของรายได้ประเทศ ในขณะที่คนจนสุดร้อยละ ๒๐ ของประเทศ มีรายได้รวมกันเพียงร้อยละ ๔.๘

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ บัญชีเงินฝากธนาคารที่มีเงิน ๑๐ ล้านบาท มี ๗๐,๑๘๑ บัญชี เป็นของคน ๓๕,๐๐๐ คน เงินในบัญชีรวมกัน ๒.๙ ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๔๐ ของเงินฝากทั้งระบบ ในขณะที่บัญชีเงินฝากที่มีเงินไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท มี ๗๐.๑ ล้านบัญชี แต่มีเงินรวมกัน ๓๐๐,๘๗๓ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๔ ของเงินฝากทั้งระบบเท่านั้น

**มิติที่ ๒** ความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินและทรัพยากร จากข้อมูลการถือครองที่ดินประเทศ มีข้อมูลว่า ปัจจุบันมีผู้ครอบครองที่ดินโดยมีเอกสารสิทธิทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลทั่วประเทศจำนวน ๑๕.๙ ล้านราย หากจำแนกผู้ถือครองที่ดิน โดยแบ่งกลุ่มผู้ถือครองที่ดินเป็นกลุ่มละ ๒๐% จำนวน ๕ กลุ่มพบว่า กลุ่มที่มีที่ดินมากที่สุด ๒๐% แรก จำนวนการถือครองที่ดินต่างจากกลุ่มที่มีที่ดินน้อยสุดถึง ๓๒๕ เท่า โดยผู้ถือครองที่ดินสูงสุดมีที่ดินในครอบครองถึง ๖๓๐,๐๐๐ ไร่ และยังพบตัวเลขกลุ่มผู้ถือครองมากที่สุด ๑๐% ถือครองที่ดินเป็นสัดส่วนสูงถึง ๘๐% ของที่ดินมีโฉนดทั้งหมด ส่วนประชาชนกลุ่มที่เหลืออีก ๘๐% กลับถือครองที่ดินเพียง ๒๐% ของที่ดินมีโฉนดทั้งหมดเท่านั้น

ข้อมูลการถือครองที่ดินดังกล่าวได้รับการยืนยัน เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้เปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมือง (ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ) โดยนักการเมืองจะต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ถือครองอยู่ก่อน ทำให้ทราบว่านักการเมืองที่อยู่ในสภาผู้แทนราษฎรมีการครอบครองที่ดินตั้งแต่รายละ ๑๐๐ ไร่ ไปจนถึง ๒,๐๐๐ ไร่ ทั้งนี้ยังไม่รวมที่ดินที่นักการเมืองเหล่านี้ถือครองในนามบริษัทหรือนิติบุคคล นอกจากนี้ยังมีรายงานการวิจัยของ ผศ. ดร.ดวงมณี เลาวกุล เรื่อง “การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย” ในโครงการวิจัย สู่สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่งและ

โครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป สนับสนุนโดย สกว. สกอ. และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในชุดทุนศาสตราจารย์ วิจัยดีเด่น ศ. ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร เป็นหัวหน้าโครงการของศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง ในปี ๒๕๕๕ พบว่า สังคมไทยมีการกระจุกตัวและเก็งกำไรจากการถือครองที่ดินสูงมาก ปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินเป็นแรงกดดัน หรือบีบคั้นให้คนจนและเกษตรกรรายย่อยจำนวนมากเข้าไปจับจอง บุกเบิกที่ดินเอกชนที่ทิ้งร้างและที่ดินของรัฐ เพิ่มมากขึ้นเพื่อการทำเกษตรและการอยู่อาศัย เพราะที่ดินมีราคาสูงขึ้นมากกว่า ๑๐ เท่าตัว

การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พบว่าร้อยละ ๙๑ ของสัตว์น้ำที่จับนั้น เป็นการจับ โดยเรือประมงเชิงพาณิชย์ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๑๒ ของเรือประมงทั้งหมด ขณะที่ชุมชนประมงตามแนวชายฝั่ง ราว ๖,๐๐๐ ครั้วเรือน จับสัตว์น้ำเพียงร้อยละ ๙

**มิติที่ ๓** ความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสทางการศึกษาปี พ.ศ. ๒๕๕๒ กระทรวง ศึกษาธิการจัดสรรงบประมาณรายหัวสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ๒๔,๐๖๖ บาท/คน/ปี จัดสรรอุดหนุนนักศึกษา มหาวิทยาลัย ๓๔,๔๑๙ บาท/คน/ปี ซึ่งถือว่าสูงมากเมื่อเทียบกับประเทศสิงคโปร์ ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ ในการวัดผล สัมฤทธิ์ทางการศึกษาจากการทดสอบระดับชาติ พบว่าเด็กที่อยู่ในกรุงเทพฯ และหัวเมืองใหญ่ ๆ ซึ่งโดยส่วนใหญ่ จะมีฐานะทางเศรษฐกิจสูงกว่าคนชนบท แต่ได้รับอุดหนุนมากกว่า มีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาสูงกว่าเด็กที่อยู่ใน ชนบท

**มิติที่ ๔** ความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำทางสิทธิและกระบวนการยุติธรรม รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้รับรองสิทธิพื้นฐานของบุคคลและชุมชนอย่างกว้างขวาง แต่ประชาชนส่วนมาก ยังไม่สามารถเข้าถึงหรือใช้สิทธิได้อย่างเท่าเทียม เนื่องจากความไม่รู้สิทธิของตนเอง การใช้อิทธิพลเถื่อน การใช้ อำนาจที่มีขอบของเจ้าหน้าที่รัฐ ข้อจำกัดทางกฎหมายเพราะระเบียบการตีความกฎหมายที่ขัดกับหลักการ แห่งสิทธิตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๔๔ พระราชบัญญัติ อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พระราชบัญญัติป่าสงวน พ.ศ. ๒๕๐๗ ที่ขัดกับสิทธิชุมชน ในการมีส่วนร่วมในการ จัดการทรัพยากรธรรมชาติตามรัฐธรรมนูญ

ข้อมูลคดีของประชาชนกับหน่วยงานของรัฐพบว่า ในปี ๒๕๕๑ มีผู้ที่เข้าทำกินและอยู่อาศัยในพื้นที่ เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าจำนวน ๔.๘ แสนราย ในพื้นที่ ๘.๕ ล้านไร่ และในพื้นที่ราชพัสดุอีก ๒.๑ ล้านไร่ ทั้งนี้มีข้อมูลระบุอีกว่า มีผู้ถูกดำเนินคดีทั้งหมด ๓๖๑ ราย จำนวน ๑๔๓ คดี เป็นคดีแพ่ง ๑๔๐ ราย ๘๗ คดี คดีอาญา ๒๒๑ ราย ๕๖ คดี โดยคดีอยู่ในชั้นบังคับคดีจำนวน ๑๑๙ ราย

การรวบรวมข้อมูลคดีความล่าสุดปี ๒๕๕๓ โดยทีมทนายความของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) พบว่ามีสมาชิกที่ถูกดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญา (ข้อหาบุกรุก) ทั้งหมด ๑๓๑ คดี จำนวน ๕๐๐ ราย จากทั่วประเทศ และได้จำแนกเป็นสมาชิกที่ถูกดำเนินคดีความทางแพ่ง ข้อหาทำให้โลกร้อน จำนวนทั้งสิ้น ๓๐ ราย มูลค่าความเสียหายโดยรวม ๑๗,๕๕๙,๔๓๔ บาท โดยเกษตรกรเหล่านี้ถูกฟ้องร้องคดีอาญาในข้อหาบุกรุก พื้นที่ป่าของรัฐ ทั้งพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่อุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ามาแล้วทั้งสิ้น ก่อนที่จะ ถูกดำเนินคดีความทางแพ่ง ซึ่งส่งผลให้ในปี ๒๕๕๓ มีเกษตรกรถูกดำเนินคดีและถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำหรืออยู่ใน สภากาที่ต้องขังแล้ว ๘๓๖ ราย ประชาชนที่เกี่ยวข้องกับคดีคนจนที่อยู่ระหว่างการพิจารณาคดีและที่ยังไม่ได้เข้าสู่ กระบวนการยุติธรรมมีเป็นจำนวนหลายแสนครอบครัว

**มิติที่ ๕** ความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำด้านการกระจายงบประมาณเพื่อการพัฒนา จากข้อมูลการกระจายงบประมาณลงทุนทั้งหมดเมื่อเปรียบเทียบกับระดับการพัฒนาตามดัชนีความก้าวหน้าของคน (Human Achievement Index) ในแต่ละจังหวัด พบว่า ๑๕ จังหวัด ที่มีระดับการพัฒนาสูงมาก โดยวัดจากดัชนีความก้าวหน้าของคน (Human Achievement Index) ได้รับงบลงทุนต่อหัวสูงสุด ๗,๕๐๙.๕๒ บาท ในขณะที่ ๑๘ จังหวัด มีระดับการพัฒนาที่ต่ำมาก ได้รับงบลงทุนต่อหัวต่ำสุด ๒,๗๙๖.๓๐ บาท ซึ่งถ้าเป็นการจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ควรต้องจัดสรรให้จังหวัดที่มีระดับการพัฒนาต่ำควรต้องได้รับงบประมาณที่สูง

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากข้อมูลและหลักฐานเชิงประจักษ์ คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปเห็นว่า เพื่อลดเงื่อนไขของความขัดแย้ง สร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม คณะกรรมการฯ จึงเสนอให้เรื่องสำคัญสามเรื่องที่ต้องการการปฏิรูปโดยด่วน ได้แก่

(๑) การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ชุมชนท้องถิ่น การรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลางเป็นข้อจำกัดในการพัฒนา ดังนั้นจึงต้องเร่งดำเนินการจัดสมดุลเชิงอำนาจ โดยลดอำนาจการบริหารจัดการของการบริหารราชการส่วนกลางลงให้เหลือเพียงภารกิจหลักเท่าที่จำเป็น การกระจายอำนาจให้ชุมชนท้องถิ่น และการจัดการกระบวนการบริหารการพัฒนาพื้นที่แบบมีส่วนร่วมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ โดยให้ชุมชนและประชาชนสามารถตัดสินใจ กำหนดทิศทางการพัฒนา มีการบริหารจัดการชุมชนของตนเองร่วมกับหน่วยงานและภาคีอื่น ๆ ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม การศึกษา เป็นต้น

(๒) การลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ความเหลื่อมล้ำในสังคมที่ปรากฏชัดเจนจากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ จากดัชนีชี้วัดจากการกระจายรายได้ การถือครองทรัพย์สิน รวมถึงความเหลื่อมล้ำในการเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต ที่มีผลต่อการสร้างรายได้ เช่น ที่ดิน เงินทุน โอกาสการศึกษา ความรู้และทักษะของแรงงาน การเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ การขาดแคลนเงินทุน เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้ประชาชนจำนวนมากมีปัญหาหนี้สิน ทั้งในแง่หนี้สินในระบบและหนี้สินนอกระบบ ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินเป็นของตนเอง รัฐต้องให้ความสำคัญกับ “สิทธิชุมชน” การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการและการได้รับประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ ขณะเดียวกันควรใช้กลไกและมาตรการทางภาษีเพื่อลดการกระจุกตัวของที่ดิน ในกรณีมีความขัดแย้งจากโครงการฯ ของรัฐ หน่วยงานของรัฐเคารพในสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนุญ โดยมีการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอย่างรอบด้าน ทั้งในระดับพื้นที่และระดับนโยบาย รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่สามารถกำหนดทางเลือกของการพัฒนาได้

(๓) การเสริมสร้างความเข้มแข็งของพลังพลเมือง ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านไปหลายปีที่ผ่านมา การมีส่วนร่วมทางการเมืองและการได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมสาธารณะของประชาชนมีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปมาก ทั้งในเชิงรูปแบบและความเข้มข้น อันเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ควรสนับสนุนให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้น โดยประชาชนที่มีความตื่นตัวได้มีการแสดงออกถึงอำนาจของพลเมืองชาวไทยตามรัฐธรรมนุญ แห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ เช่น การเคลื่อนไหวคัดค้านแผนพัฒนาภาคอุตสาหกรรมที่มีผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม การพยายามแสดงออกถึงสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากร ดิน น้ำ ป่า ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖ และ ๖๗ การพัฒนาความเข้มแข็งของพลเมืองโดยต้องให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองทุกระดับ และการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีคุณภาพนั้นต้องมีการเสริมพลังอำนาจให้แก่ประชาชนใน ๓ ด้าน คือ (๑) การเปิดกลไกภาครัฐเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง (๒) การเสริมพลังพลเมืองผ่านกระบวนการกลุ่มเกลาทางสังคม และ (๓) การปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน (อ้างอิง คณะกรรมการปฏิรูป ๒๕๕๕)