

ความเหลื่อมล้ำของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ: ปัญหาและทางออก

ปรีชา อวยตระกูล^a เอกรัตน์ เอกศาสตร์^{b,✉}

^aผู้อำนวยการ สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยนครพนม

^bผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา

✉ekarat_ekasart@yahoo.com

บทคัดย่อ

สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำของภาคตะวันออกเฉียงเหนือในปัจจุบันมีความรุนแรงอย่างมาก แม้ว่าตัวเลขทางสถิติบางตัวไม่ได้สะท้อนเช่นนั้น โดยความเหลื่อมล้ำเป็นผลพวงมาจากความไม่เป็นธรรม ในหลาย ๆ ด้าน เช่น ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ และความเหลื่อมล้ำของการถือครองทรัพย์สิน ซึ่งส่งผลกระทบต่อถึงความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และความเหลื่อมล้ำทางด้านสาธารณสุขตามมา ทั้งนี้ ความเหลื่อมล้ำของภูมิภาคมีสาเหตุพื้นฐานมาจากความเหลื่อมล้ำทางการคลัง เพราะประชาชนไร้อำนาจ ในการต่อรองกับภาครัฐ ดังนั้น วิธีการที่จะนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำ คือ การกระจายอำนาจไปสู่ ชุมชน และท้องถิ่น แต่การกระจายอำนาจดังกล่าวไม่ได้หมายถึงการกระจายอำนาจไปสู่ภาครัฐระดับ ท้องถิ่นเท่านั้น แต่หมายถึงการลดอำนาจรัฐและเพิ่มอำนาจประชาชนอย่างแท้จริง เพื่อให้ประชาชน สามารถจัดการตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในพื้นที่ตามมามากมายมั่นคงและยั่งยืน

คำสำคัญ ความเหลื่อมล้ำ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ปัญหาและทางออก

The Inequality in the Northeast Region of Thailand: Problems and Solutions

Preecha Uitragoon^a Ekarat Ekasart^{b,✉}

^aDirector, The Research and Development Nakhon Phanom University

^bAssistant Professor, Faculty of Management Nakhon Ratchasima Rajabhat University

✉ekarat_ekasart@yahoo.com

Abstract

Nowadays, the situation regarding inequality in northeast region of Thailand has become more intense; however, it is not clearly shown in statistical results. This inequality has been caused by injustices in certain aspects including income and tenancy. This particular tenancy inequality has resulted from education inequality together with health inequality. When considering the inequality that has specifically occurred in the region, it was reported that fiscal inequality was the main reason since people's bargaining power with the government is limited. Therefore, in order to eliminate this inequality decentralizing certain powers to communities and units has been suggested. Moreover, this centralization was not only a means of allotting power to regional organizations, but was also a means of depowering government domination and truly empowering certain power to the people in order for them to manage their lives effectively which finally can contribute to sustainable growths in terms of the economy, communities and cultures.

Keywords: Inequality, Northeast Region, Problems and Solutions

บทนำ

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หรือภาคอีสาน ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย มีเนื้อที่ ประมาณ 168,854 ตารางกิโลเมตร หรือร้อยละ 33.17 ของพื้นที่ประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2557 มีประชากรจำนวน 21.85 ล้านคน (National Statistical Office, 2015) คิดเป็นร้อยละ 33.54 ของประชากรทั้งประเทศ โดยประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ในส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีจำนวน 1,338,671 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 10.19 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ด้านรายได้เฉลี่ยต่อหัวอยู่ที่ 71,286 บาทต่อคนต่อปีต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ ซึ่งอยู่ที่ 195,995 บาทต่อคนต่อปี (Office of the National Economic and Social Development Board, 2015) แม้ว่าจะได้รับการพัฒนาทางเศรษฐกิจมาหลายปี จนเศรษฐกิจมีขนาดใหญ่มีภาคอุตสาหกรรมต่าง ๆ เข้ามาลงทุนจำนวนมาก การค้าภายในภูมิภาคขยายตัวมากขึ้น รวมถึงมีการค้าชายแดนกับต่างประเทศ แต่ยังคงเผชิญกับความเหลื่อมล้ำทางรายได้มาอย่างต่อเนื่อง ทำให้มีความด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและนำไปสู่ความด้อยโอกาสในเรื่องอื่น ๆ ตามมาอีกมาก เช่น การศึกษา สาธารณสุข การครอบครองที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ รวมถึงสถานะทางสังคมและการมีส่วนร่วมในทางการเมือง นอกจากนี้ ทรัพยากรที่มีอยู่ในพื้นที่ก็ขาดศักยภาพโดยเฉพาะทรัพยากรทางธรณีวิทยาที่เป็นหินเกลือจึงเผชิญกับปัญหาดินเค็ม ลักษณะของดินไม่อุ้มน้ำ และดินขาดความอุดมสมบูรณ์ ทำให้พื้นที่บางส่วนไม่เหมาะสมกับการทำเกษตร ทำให้เกิดการอพยพแรงงานเข้าไปทำงานในเมืองใหญ่ อย่างเช่น กรุงเทพมหานคร ส่งผลต่อปัญหาสังคมในพื้นที่ตามมา อีกทั้งแรงงานที่อพยพเข้าไปในเมืองใหญ่คุณภาพชีวิตก็ไม่ได้ดีขึ้นมากนัก ดังนั้น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะออกจากวงจรเหลื่อมล้ำได้อย่างไร จึงเป็นประเด็นสำคัญในการค้นหาคำตอบ

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาสถานการณ์และสาเหตุความเหลื่อมล้ำของประชาชนในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประเทศไทย
2. เพื่อค้นหาข้อเสนอแนะต่อการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของประชาชนในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประเทศไทย

ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาความเหลื่อมล้ำในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประเทศไทย ดำเนินการ จำนวน 4 ด้าน คือ ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ ความเหลื่อมล้ำของการถือครองทรัพย์สิน ความเหลื่อมล้ำทางการคลัง ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และความเหลื่อมล้ำด้านสาธารณสุข

คำจำกัดความ

ความเหลื่อมล้ำเป็นความแตกต่าง ความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายทรัพยากรและฐานะความเป็นอยู่ของประชากร หรือสถานการณ์ที่บุคคลหนึ่งได้รับบางอย่างที่คนอื่นไม่ได้รับ โดยมีความเกี่ยวเนื่องครอบคลุมทุกมิติของสังคมทั้งด้านเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นการพิจารณาความเหลื่อมล้ำจากความไม่เท่าเทียมกันของรายได้และทรัพย์สิน ด้านการเมือง ซึ่งเป็นความเหลื่อมล้ำ ทางด้านการคลัง อันเกิดจากอำนาจต่อรองทางการเมือง และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองและด้านสังคม ซึ่งมุ่งเน้นพิจารณาความเหลื่อมล้ำทางโอกาสการเข้าถึงบริการสาธารณะด้านการศึกษา และสาธารณสุข

ผลการศึกษา

ผลการศึกษาความเหลื่อมล้ำของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เริ่มต้นด้วยการศึกษาสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำ จำนวน 5 ด้าน ตามขอบเขตของการศึกษา จากนั้นจึงนำผลการศึกษาที่ได้ไปสู่การวิเคราะห์สาเหตุของการเหลื่อมล้ำ และส่วนสุดท้าย เป็นการค้นหาข้อเสนอแนะต่อการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของประชาชนในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประเทศไทย ซึ่งอธิบายได้ดังต่อไปนี้

ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้

ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ (Income Inequality) ถือว่าเป็นความยากจนเชิงสัมพัทธ์ หรือความยากจนเชิงเปรียบเทียบ (Relative Poverty) หมายถึง การที่รายได้รวมของประเทศถูกจัดสรรไปยังประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในประเทศอย่างไม่เป็นธรรม นั่นคือ การที่รายได้ไปกระจุกตัวอยู่ที่ประชาชนเพียงบางกลุ่ม หรือประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ซึ่งส่วนใหญ่แล้วมักเป็นกลุ่มผู้มีรายได้สูง (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2546) ดังนั้น การที่ประเทศมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศและรายได้ประชาชาติมวลรวมสูงขึ้น รวมถึงทำให้ประชาชนมีรายได้ต่อบุคคลโดยเฉลี่ยสูงขึ้นและมีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้นนั้น จึงยังไม่สามารถบ่งบอกคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เกิดปัญหาความยากจนทวีความรุนแรงขึ้นโดยเฉพาะกับกลุ่มที่มีรายได้ต่ำ แม้ว่าบางคนจะไม่ถือเป็นคนจน (นั่นคือมีรายได้สูงกว่าเส้นความยากจน) ก็ตาม เนื่องจากจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างชนชั้นในสังคม และย่อมทำให้เกิดปัญหาสังคมตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แม้ว่าภาครัฐจะสามารถลดความยากจนลงได้ก็ตาม (Chansarn, 2000)

สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยซึ่งพิจารณาจากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini Coefficient) เป็นเครื่องมือในการวัดความไม่เท่าเทียมในรูปของสัดส่วน โดยมีค่าอยู่ระหว่าง 0 กับ 1 โดยยิ่งค่าเข้าใกล้ 1 มากเท่าไร แสดงว่าความไม่เท่าเทียมกันของรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคมีมากขึ้น โดยช่วงระหว่าง ปี พ.ศ. 2531-2557 พบว่า ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในภาพรวมทั่วประเทศมีการลดลงตลอดช่วงระยะเวลาดังกล่าว จาก 0.439 ในปี พ.ศ. 2531 เหลือเพียง 0.371 ในปี พ.ศ. 2557 ดังตารางที่ 1

เมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini Coefficient) ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ระหว่างปี พ.ศ. 2531-2557 พบว่า ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ค่อนข้างผันผวน โดยมีลักษณะการเปลี่ยนแปลงขึ้นและลงตลอดเวลา โดยในปี พ.ศ. 2531 ค่าสัมประสิทธิ์ Gini อยู่ที่ 0.388 ขณะที่ในปี พ.ศ. 2557 ค่าสัมประสิทธิ์ Gini อยู่ที่ 0.351

ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในแต่ละภาค พบว่า มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือในปี พ.ศ. 2531 ภาคเหนือ คือภาคที่มีค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคสูงที่สุด รองลงมาคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ขณะที่ภาคใต้และภาคกลางมีระดับความเหลื่อมล้ำเท่ากัน และในปี พ.ศ. 2557 ภาคใต้เป็นภาคที่สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำแย่ที่สุด รองลงมา คือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และกรุงเทพมหานคร

เมื่อพิจารณาความเหลื่อมล้ำทางรายได้จากสัดส่วนรายได้ของประชากรจำแนกตามกลุ่มประชากรตามระดับรายได้ (Personal Distribution) สำหรับสถานการณ์ของไทยในปี พ.ศ. 2556 พบว่า กลุ่มคนจนที่สุด (ประชากรที่มีรายได้น้อยที่สุด ร้อยละ 20 แรก) มีสัดส่วนในรายได้ อยู่ที่ร้อยละ 4.16 ของรายได้ประชาชาติ ขณะที่กลุ่มคนที่รวยที่สุด (ประชากรที่มีรายได้สูงที่สุด ร้อยละ 20 แรก) มีสัดส่วนรายได้ อยู่ที่ร้อยละ 52.58 ของรายได้ประชาชาติ ซึ่งรายได้ระหว่างคนรวยที่สุดกับคนจนที่สุดต่างกันกว่า 12.64 เท่า ซึ่งเมื่อย้อนไปดูข้อมูลเมื่อปี พ.ศ. 2531 พบว่ากลุ่มคนจนที่สุดมีสัดส่วนรายได้ อยู่ที่ร้อยละ 4.58 ของรายได้ทั้งหมด ขณะที่กลุ่มคนที่รวยที่สุดมีรายได้ อยู่ที่ร้อยละ 54.37 ของรายได้ทั้งหมด ซึ่งรายได้ระหว่างคนรวยที่สุดกับคนจนที่สุดต่างกัน กว่า 11.88 เท่า แสดงให้เห็นว่าทั้งกลุ่มคนที่รวยที่สุดและจนที่สุดต่างมีสัดส่วนรายได้ในรายได้ประชาชาติที่เพิ่มขึ้นทั้งนี้ หากสังคมไม่มีความเหลื่อมล้ำเลย ทรัพยากรหรือรายได้ของประเทศจะต้องถูกแบ่งเท่า ๆ กันในแต่ละกลุ่ม เช่น ร้อยละ 20 ของคนรวยที่สุด มีรายได้เท่ากับร้อยละ 20 ของรายได้ทั้งหมดของประเทศ ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 1 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคของรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคจำแนกตามภาค และจำแนกตามเขตพื้นที่ ปี พ.ศ. 2531-2557

ปี	ทั่วประเทศ	กรุงเทพฯ	ภาคกลาง	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้
2531	0.439	0.363	0.377	0.395	0.388	0.377
2533	0.443	0.384	0.386	0.411	0.382	0.361
2535	0.450	0.393	0.372	0.390	0.396	0.374
2537	0.438	0.364	0.373	0.398	0.391	0.398
2539	0.431	0.348	0.360	0.387	0.378	0.374
2541	0.409	0.326	0.335	0.358	0.343	0.361
2543	0.428	0.329	0.366	0.375	0.352	0.374
2545	0.419	0.365	0.357	0.384	0.356	0.368
2547	0.425	0.359	0.363	0.409	0.382	0.389
2549	0.420	0.362	0.355	0.410	0.399	0.374
2550	0.398	0.344	0.34	0.385	0.373	0.371
2551	0.405	0.357	0.344	0.387	0.374	0.351
2552	0.398	0.343	0.347	0.37	0.371	0.363
2553	0.396	0.354	0.341	0.389	0.385	0.353
2554	0.375	0.398	0.325	0.349	0.353	0.343
2555	0.393	0.368	0.339	0.353	0.349	0.37
2556	0.378	0.333	0.332	0.346	0.340	0.345
2557	0.371	0.338	0.317	0.328	0.351	0.354

ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2558 ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 2 สัดส่วนรายได้ของประชากรจำแนกตามกลุ่มประชากรตามระดับรายได้ (Quintile by Income) ระหว่าง ปี พ.ศ. 2531-2556

กลุ่มประชากรตามระดับรายได้	ปี	กลุ่มร้อยละ 20 กลุ่มที่ 1 (จนที่สุด)	กลุ่มร้อยละ 20 กลุ่มที่ 2	กลุ่มร้อยละ 20 กลุ่มที่ 3	กลุ่มร้อยละ 20 กลุ่มที่ 4	กลุ่มร้อยละ 20 กลุ่มที่ 5 (รวยที่สุด)	รวม	สัดส่วนกลุ่มที่ 5 ทหารด้วยกลุ่มที่ 1 (เท่า)
		สัดส่วนรายได้ของประชากร (ร้อยละ)	2531	4.58	8.05	12.38		
	2533	4.29	7.54	11.7	19.5	56.97	100	13.28
	2535	3.96	7.06	11.11	18.9	58.98	100	14.9
	2537	4.07	7.35	11.67	19.68	57.23	100	14.07
	2539	4.18	7.55	11.83	19.91	56.53	100	13.52

กลุ่มประชากรตามระดับรายได้	กลุ่ม ร้อยละ 20 กลุ่มที่ 1 (จนที่สุด)	กลุ่ม ร้อยละ 20 กลุ่มที่ 2	กลุ่ม ร้อยละ 20 กลุ่มที่ 3	กลุ่ม ร้อยละ 20 กลุ่มที่ 4	กลุ่ม ร้อยละ 20 กลุ่มที่ 5 (รวยที่สุด)	รวม	สัดส่วนกลุ่มที่ 5 ทหารด้วยกลุ่มที่ 1 (เท่า)
2541	4.3	7.75	12	19.82	56.13	100	13.06
2543	3.95	7.28	11.51	19.85	57.42	100	14.54
2545	4.18	7.69	12.06	20.11	55.95	100	13.37
2547	4.48	8.02	12.46	20.33	54.71	100	12.22
2549	3.79	7.63	12.17	20.16	56.25	100	14.83
2550	4.21	7.96	12.53	20.35	54.95	100	13.06
2552	4.42	8.26	12.65	20.28	54.39	100	12.3
2554	4.61	8.64	12.79	19.58	54.38	100	11.81
2556	4.16	9.00	13.47	20.79	52.58	100	12.64

ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2558 ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ทั้งนี้ หากแบ่งประชาชน ออกเป็น 10 กลุ่ม นั่นคือประชากรทั้งหมดจะถูกแบ่งเป็นกลุ่ม ๆ ละ ร้อยละ 10 พบว่า รายได้ยังคงกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนรวยที่สุด ร้อยละ 10 ซึ่งถือครองรายได้สูงถึง ร้อยละ 36.81 ของรายได้ทั้งหมด ขณะที่กลุ่มคนจนที่สุด ร้อยละ 10 ถือครองรายได้เพียง ร้อยละ 1.06 ของรายได้ทั้งหมดเท่านั้น จึงทำให้ความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มคนรวยที่สุดกับกลุ่มคนจนที่สุดต่างกัน ถึง 34.73 เท่า ดังนั้น การพัฒนาประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านอื่น ๆ จะต้องมุ่งเน้นให้กลุ่มเป้าหมายประชากร ร้อยละ 10 กลุ่มที่ 1 (คนจนที่สุด) ให้ได้รับประโยชน์สูงสุดจากการพัฒนาเพื่อยกระดับรายได้ ซึ่งจะช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำได้ ดังตารางที่ 3

เมื่อพิจารณาถึงรายได้เฉลี่ยต่อคนพบว่า ในปี พ.ศ. 2556 รายได้เฉลี่ยต่อคนของกลุ่ม ร้อยละ 20 ซึ่งเป็นกลุ่มที่รวยสุด อยู่ที่ 23,816 บาท ขณะที่กลุ่ม ร้อยละ 20 ซึ่งเป็นกลุ่มที่จนสุด มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือน อยู่ที่ 1,884 บาท และเมื่อพิจารณาในปี พ.ศ. 2531 พบว่า กลุ่มร้อยละ 20 ที่รวยที่สุด มีรายได้เฉลี่ยอยู่ที่ 2,897 บาทต่อเดือน ขณะที่กลุ่มร้อยละ 20 ที่จนที่สุด มีรายได้เฉลี่ยอยู่ที่ 244 บาท ต่อเดือน แสดงให้เห็นว่า เมื่อระยะเวลาผ่านไปความแตกต่างระหว่างรายได้ของกลุ่มคนรวยกับกลุ่มคนจนมีความแตกต่างกันมากขึ้น หรือมีช่องว่างความเหลื่อมล้ำมากขึ้นโดยจากตัวเลข ในปี พ.ศ. 2531-2556 ชี้ให้เห็นว่า ถึงแม้ว่า รายได้ของแต่ละกลุ่มจะมีอัตราการเติบโตที่ใกล้เคียงกัน แต่กลุ่มคนรวยที่สุด มีส่วนเพิ่มของรายได้มากกว่ากลุ่มอื่น ๆ มาก เนื่องจาก “ฐานรายได้” ในแต่ละปีที่มีขนาดใหญ่กว่า ดังตารางที่ 4

ตารางที่ 3 สัดส่วนรายได้ของประชากร จำแนกตามกลุ่มประชากรตามระดับรายได้ (Decile by Income)

กลุ่มประชากร	สัดส่วนรายได้ของประชากร (ร้อยละ)													
	2531	2533	2535	2537	2539	2541	2543	2545	2547	2549	2550	2552	2554	2556
ตามระดับรายได้														
กลุ่มร้อยละ 10 กลุ่มที่ 1 (จนสุด)	1.78	1.69	1.53	1.59	1.62	1.68	1.50	1.61	1.75	1.34	1.55	1.62	1.56	1.06
กลุ่มร้อยละ 10 กลุ่มที่ 2	2.80	2.60	2.42	2.48	2.56	2.62	2.45	2.57	2.73	2.46	2.66	2.80	3.05	3.10
กลุ่มร้อยละ 10 กลุ่มที่ 3	3.60	3.35	3.13	3.25	3.34	3.44	3.22	3.40	3.56	3.34	3.51	3.66	3.88	4.03
กลุ่มร้อยละ 10 กลุ่มที่ 4	4.45	4.19	3.93	4.10	4.21	4.31	4.06	4.29	4.46	4.28	4.45	4.59	4.76	4.97
กลุ่มร้อยละ 10 กลุ่มที่ 5	5.50	5.19	4.90	5.17	5.26	5.33	5.09	5.35	5.55	5.39	5.56	5.65	5.77	6.07
กลุ่มร้อยละ 10 กลุ่มที่ 6	6.89	6.51	6.20	6.51	6.57	6.67	6.42	6.71	6.90	6.78	6.97	7.01	7.02	7.40
กลุ่มร้อยละ 10 กลุ่มที่ 7	8.84	8.32	7.96	8.39	8.48	8.48	8.37	8.59	8.73	8.67	8.86	8.84	8.66	9.15
กลุ่มร้อยละ 10 กลุ่มที่ 8	11.78	11.18	10.95	11.29	11.42	11.34	11.48	11.52	11.61	11.49	11.49	11.43	10.92	11.65
กลุ่มร้อยละ 10 กลุ่มที่ 9	17.14	16.54	16.54	16.50	16.58	16.62	17.06	16.48	16.41	16.26	16.08	15.95	15.11	15.77
กลุ่มร้อยละ 10 กลุ่มที่ 10 (รวยสุด)	37.23	40.43	42.44	40.72	39.95	39.51	40.36	39.48	38.30	39.98	38.87	38.44	39.27	36.81
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
สัดส่วนกลุ่มที่10/ กลุ่มที่ 1 (เท่า)	20.91	23.96	27.65	25.62	24.62	23.57	26.82	24.50	21.93	29.92	25.10	23.76	25.23	34.85

ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนสำนัางานสถิติแห่งชาติ ปี 2558
ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 4 รายได้เฉลี่ยต่อคนต่อเดือนจำแนกตามกลุ่มประชากรตามระดับรายได้ทั่วประเทศ (Quintile by Income) ปี พ.ศ.2531-2556

กลุ่มประชากรตามระดับรายได้	กลุ่มร้อยละ 20 กลุ่มที่ 1 (จนที่สุด)	กลุ่มร้อยละ 20 กลุ่มที่ 2	กลุ่มร้อยละ 20 กลุ่มที่ 3	กลุ่มร้อยละ 20 กลุ่มที่ 4	กลุ่มร้อยละ 20 กลุ่มที่ 5 (รวยที่สุด)	รวม
รายได้เฉลี่ยของประชากร (บาท/คน/เดือน)	2531 244	429	660	1,098	2,897	1,066
รายได้เฉลี่ยของประชากร (บาท/คน/เดือน)	2533 296	519	807	1,344	3,927	1,379
รายได้เฉลี่ยของประชากร (บาท/คน/เดือน)	2535 371	661	1,041	1,770	5,525	1,874
รายได้เฉลี่ยของประชากร (บาท/คน/เดือน)	2537 451	815	1,294	2,181	6,342	2,217
รายได้เฉลี่ยของประชากร (บาท/คน/เดือน)	2539 623	1,125	1,762	2,965	8,412	2,978
รายได้เฉลี่ยของประชากร (บาท/คน/เดือน)	2541 722	1,300	2,013	3,325	9,417	3,356
รายได้เฉลี่ยของประชากร (บาท/คน/เดือน)	2543 668	1,231	1,946	3,357	9,713	3,383
รายได้เฉลี่ยของประชากร (บาท/คน/เดือน)	2545 825	1,515	2,376	3,965	11,029	3,942
รายได้เฉลี่ยของประชากร (บาท/คน/เดือน)	2547 1,009	1,807	2,806	4,580	12,325	4,505
รายได้เฉลี่ยของประชากร (บาท/คน/เดือน)	2549 1,083	2,178	3,476	5,756	16,059	5,710
รายได้เฉลี่ยของประชากร (บาท/คน/เดือน)	2550 1,274	2,412	3,800	6,169	16,650	6,061
รายได้เฉลี่ยของประชากร (บาท/คน/เดือน)	2552 1,534	2,865	4,390	7,034	18,871	6,939
รายได้เฉลี่ยของประชากร (บาท/คน/เดือน)	2554 1,844	3,460	5,122	7,839	21,771	8,007
รายได้เฉลี่ยของประชากร (บาท/คน/เดือน)	2556 1,884	4,079	6,103	9,419	23,816	9,061

ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2558
ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ความเหลื่อมล้ำของการถือครองทรัพย์สิน

ทรัพย์สินเป็นสิ่งที่สร้างความมั่งคั่งให้กับผู้ถือครองทรัพย์สิน โดยการถือครองทรัพย์สินในไทยมีหลายประเภท เช่น การถือครองที่ดิน ซึ่งได้รับผลประโยชน์ในรูปของค่าเช่า และมูลค่าเพิ่มจากราคาที่สูงขึ้น ในส่วนของการถือหุ้นจะได้รับผลประโยชน์ ในรูปของเงินปันผล และมูลค่าเพิ่มจากราคาที่สูงขึ้น ที่ผ่านมการถือครองทรัพย์สินของประเทศไทยมีปัญหาความเหลื่อมล้ำที่สูงมาก ส่วนหนึ่งเพราะยังขาดนโยบายการเก็บภาษีที่ดินและหุ้นอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม ซึ่งผลการสำรวจภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า กลุ่มคนที่รวยที่สุดร้อยละ 20 ของประเทศ มีทรัพย์สินเกือบ 70 เท่าของกลุ่มที่จนที่สุดร้อยละ 20 ของประเทศ

บัญชีเงินฝาก อาจเรียกได้ว่าเป็นทรัพย์สิน “ขั้นพื้นฐาน” ที่สุดสำหรับคนส่วนใหญ่ โดยตัวเลขเงินฝากในบัญชีจากธนาคารแห่งประเทศไทย พบว่า ในปี พ.ศ. 2556 มีจำนวนเงินฝากทั้งหมด 84.52 ล้านบัญชี โดยบัญชีที่มีขนาดเงินฝากต่ำกว่า 50,000 บาท มีถึง 73.19 ล้านบัญชี หรือคิดเป็นร้อยละ 86.59 ของจำนวนบัญชีทั้งหมด ซึ่งจำนวนบัญชีดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นบัญชีของผู้ที่มีรายได้น้อย ขณะที่จำนวนบัญชีที่มีเงินฝากมากกว่า 10 ล้านบาท มีเพียง 111,517 บัญชี หรือคิดเป็นร้อยละ 0.13 ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงวงเงินในบัญชี พบว่าเมื่อรวมวงเงินรวมทุกบัญชี มีวงเงินเท่ากับ 11.05 ล้านล้านบาท โดยบัญชีที่มีขนาดต่ำกว่า 50,000 บาท มีวงเงินเพียง 0.35 ล้านล้านบาท ขณะที่บัญชีที่มีเงินฝากเกิน 10 ล้านบาท มีเงินฝากรวมกันถึง 5.44 ล้านล้านบาท ดังตารางที่ 5

จะเห็นว่า สังคมไทยเผชิญกับความเหลื่อมล้ำอย่างชัดเจน โดยบัญชีเงินฝากต่ำกว่า 50,000 บาทมีถึงร้อยละ 86.59 แต่มีวงเงินเพียง ร้อยละ 3.17 เท่านั้น ซึ่งส่วนใหญ่มักเผชิญกับประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ขณะที่บัญชีที่มีเงินฝากมากกว่า 10,000,000 ล้านบาท ซึ่งมีเพียงร้อยละ 0.13 แต่กลับมีวงเงินฝาก ถึงร้อยละ 49.24 โดยคนในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ดังนั้นการให้ผลประโยชน์ทางภาษีด้านเงินฝาก จึงต้องยึดหลักของลักษณะการกระจายของฐานเงินฝากประกอบการพิจารณาอย่างรอบคอบด้วย

ตารางที่ 5 เงินรับฝากแยกตามขนาดของเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบ (ณ เดือนธันวาคม 2556)

ขนาดบัญชีเงินฝาก	จำนวนบัญชี (บัญชี)	สัดส่วนต่อ บัญชีรวม (ร้อยละ)	วงเงิน (ล้านบาท)	สัดส่วนต่อ วงเงินรวม (ร้อยละ)
น้อยกว่าหรือเท่ากับ 50,000	73,185,339	86.59	350,727	3.17
50,001- 200,000 บาท	6,468,934	7.65	653,263	5.91
200,001 - 1,000,000 บาท	3,602,289	4.26	1,603,912	14.51
1,000,001 - 10,000,000	1,154,570	1.37	3,001,740	27.16
10,000,000 บาทขึ้นไป	111,517	0.13	5,441,370	49.24
รวม	84,522,649	100.00	11,051,012	100.00

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย (Bank of Thailand Northeast Office, 2014)

ที่ดินถือว่าเป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่งที่แต่ละคนมีไว้ในครอบครอง โดยเฉพาะคนที่มีกำลังซื้อเพียงพอจะซื้อที่ดินไว้เป็นทรัพย์สิน ซึ่งหมายรวมถึงการซื้อที่ดินไว้เพื่อการเก็งกำไรด้วย ดังนั้นการมีที่ดินไว้ในครอบครองนับว่าเป็นการสะสมความมั่งคั่งอย่างหนึ่ง สำหรับการศึกษาวิจัยเรื่องการกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทยของ ดวงมณี เลาวกุล (Laovakul, 2014) โดยใช้ข้อมูลการถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน ปี พ.ศ. 2555 ของกรมที่ดินผลการศึกษา พบว่า ภาพรวมของการถือครองที่ดินในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2555 มีผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ ประเภทโฉนดที่ดินมีทั้งหมด 15,900,047 ราย โดยมีพื้นที่ถือครองเฉลี่ยรายละ 5 ไร่ 3 งาน 87 ตารางวา แบ่งเป็นประเภทบุคคลธรรมดา จำนวน 15,687,551 ราย (ร้อยละ 98.7) มีพื้นที่ถือครองเฉลี่ยรายละ 5 ไร่ 2 งาน 76 ตารางวา และประเภทนิติบุคคล จำนวน 212,496 ราย (ร้อยละ 1.3) มีพื้นที่ถือครองเฉลี่ยรายละ 26 ไร่ 1 งาน 85 ตารางวา จะเห็นว่าที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินทั้งหมด จำนวนประมาณ 95 ล้านไร่ อยู่ในมือของประชาชนมีเพียง 15.9 ล้านรายเท่านั้น

ด้านเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย มูลนิธิสถาบันที่ดินแห่งประเทศไทย (Thai Land Reform Network Land Institute Foundation of Thailand, 2010) ประเมินว่า คนไทยประมาณร้อยละ 90 ถือครองที่ดินไม่เกิน 1 ไร่ ในขณะที่คนอีกร้อยละ 10 ที่เหลือ ถือครองที่ดินคนละมากกว่า 100 ไร่ และประมาณร้อยละ 70 ของที่ดินที่มีผู้จับจอง ถูกปล่อยทิ้งให้รกร้าง ไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือใช้ไม่เต็มที่ แต่เป็นการถือครองเพื่อเก็งกำไร

ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (Social Data-based and Indicator Development Office Office of the National Economic and Social Development Board, 2015) พบว่า ความเหลื่อมล้ำ ด้านการถือครองที่ดินในประเทศไทยสูงมาก โดยการถือครองที่ดินกระจุกตัวอยู่ในคนกลุ่มเล็ก ๆ โดยกลุ่มผู้ถือครองที่ดิน ร้อยละ 20 ที่มีการถือครองที่ดินมากที่สุด (กลุ่มคนรวยที่สุด) มีสัดส่วนพื้นที่ถือครองที่ดินสูงถึงร้อยละ 79.9 ของพื้นที่ทั้งหมด ในขณะที่กลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีการถือครองที่ดินน้อยที่สุด (กลุ่มคนจนที่สุด) มีสัดส่วนพื้นที่ถือครองที่ดินเพียง ร้อยละ 0.3 ของพื้นที่ทั้งหมด ซึ่งทำให้กลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีการถือครองที่ดินมากที่สุด มีสัดส่วนการถือครองที่ดินสูงกว่า กลุ่มผู้ถือครองที่ดิน ร้อยละ 20 ที่มีการถือครองที่ดินน้อยที่สุด คิดเป็น 325.7 เท่า

ความเหลื่อมล้ำทางการคลัง

นวนลน้อย ตรีรัตน์ (Treerat, 2012) ได้แสดงรายงานของธนาคารโลกเรื่อง Improving Service Delivery ซึ่งเผยแพร่ ในปี พ.ศ. 2558 โดยเป็นการกล่าวถึงความเหลื่อมล้ำระหว่างกรุงเทพมหานครกับภูมิภาค ซึ่งรายงานได้รวบรวมข้อมูลจากหลายหน่วยงานรวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพิจารณาการกระจายการใช้จ่ายของภาครัฐในภูมิภาคต่างๆ โดยแบ่งเป็น กรุงเทพฯ ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ดังตารางที่ 6

ตารางที่ 6 ผลประโยชน์จากการใช้จ่ายของภาครัฐบาลและท้องถิ่นของไทยในปี พ.ศ. 2555

พื้นที่	สัดส่วนประชากร	สัดส่วน GDP	ผลประโยชน์จากการใช้จ่ายของ ภาครัฐบาลและท้องถิ่น
กรุงเทพมหานคร	17	26	72
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	34	12	6
ภาคกลาง	17	43	7
ภาคเหนือ	18	9	7
ภาคใต้	14	10	8
รวม	100	100	100

ที่มา: ธนาคารโลก (Treerat, 2012.)

จากตารางที่ 6 พบว่า กรุงเทพฯ ซึ่งมีประชากรคิดเป็นร้อยละ 17 ของประเทศมีส่วนในการสร้างจีดีพี ร้อยละ 26 แต่ได้รับผลประโยชน์จากการใช้จ่ายของภาครัฐบาลและท้องถิ่นรวมกัน ร้อยละ 72 ของงบประมาณทั้งหมด ในทางตรงกันข้าม ภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีประชากรรวม ร้อยละ 34 มีส่วนแบ่งในจีดีพี ประมาณร้อยละ 12 แต่ได้รับผลประโยชน์จากการใช้จ่ายภาครัฐประมาณน้อยที่สุดที่ร้อยละ 6 ส่วนภาคอื่นๆ ได้แก่ ภาคกลางมีประชากร ร้อยละ 17 มีส่วนแบ่งในจีดีพีสูงที่สุด ที่ร้อยละ 43 (เนื่องจากพื้นที่ภาคกลางมีนิคมอุตสาหกรรมจำนวนมากตั้งอยู่) และมีส่วนแบ่งในการใช้จ่ายของภาครัฐที่ร้อยละ 7 ส่วนภาคเหนือ มีส่วนแบ่งประชากรร้อยละ 18 ส่วนแบ่งในจีดีพี ร้อยละ 9 แต่ส่วนแบ่งในการใช้จ่ายของภาครัฐที่ร้อยละ 7 สำหรับภาคใต้มีส่วนแบ่งประชากรน้อยที่สุดที่ร้อยละ 14 ส่วนแบ่งในจีดีพี ร้อยละ 10 และส่วนแบ่งในการใช้จ่ายของภาครัฐร้อยละ 8 จะเห็นว่าทุกภาค (ยกเว้นกรุงเทพฯ) มีสัดส่วนของส่วนแบ่งจากการใช้จ่ายภาครัฐน้อยกว่าบทบาทในการมีส่วนในการสร้างจีดีพีของประเทศ

จะเห็นได้ว่า ความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่น หรือความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่สำคัญประการหนึ่งของไทย สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากความแตกต่างของขนาดเชิงพื้นที่ในแต่ละจังหวัด โดยปัจจุบันจังหวัดที่มีผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อคนต่อปีสูง (Gross Provincial Product Per Capita) มีแนวโน้มที่จะได้รับงบประมาณจากรัฐสูง แทนที่จะกลับกันเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

ความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่น จำแนกออกเป็น 2 มิติ หนึ่ง คือ ความไม่สมดุลแนวตั้ง (Vertical Fiscal Imbalance) คือ ความเหมาะสมระหว่างภารกิจกับรายได้ ปัญหาที่สะท้อนจากท้องถิ่นบ่อยครั้ง คือ ได้รับการจกมาก แต่รายได้ไม่ตามมา หรือน้อยกว่าภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน และข้อเรียกร้องให้ปฏิรูปกฎหมายรายได้ท้องถิ่น (ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550) สอง คือ ความไม่สมดุลตามแนวนอน (Horizontal Fiscal Imbalance) หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบล (อปต.) ในสภาพใกล้เคียงกัน (พื้นที่

และประชากร) แต่ว่ารายได้แตกต่างกันมาก อันเนื่องมาจากสภาวะแวดล้อมที่ต่างกัน เช่น การกระจุกตัวของความเจริญในบางจังหวัด/ภูมิภาค

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (Patmasiriwat, 2014) ได้นำข้อมูลสถิติการคลังท้องถิ่นจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงรายการรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกเป็น 3 ส่วน คือ รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บ ภาษีแบ่ง และเงินอุดหนุน พบว่า 1) มีความเหลื่อมล้ำมิติทางพื้นที่สูง เนื่องจากการกระจุกตัวของเศรษฐกิจไทย ทำให้ฐานภาษีท้องถิ่น และภาษีแบ่งที่จัดสรรแตกต่างกันอย่างมาก โดยกลุ่มบน คือ กรุงเทพฯและปริมณฑล และภาคตะวันออก ขณะที่กลุ่มล่าง คือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือ 2) การจัดสรรเงินอุดหนุนมีอคติต่อคนชนบท หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ได้รับเงินอุดหนุนต่อหัวต่ำกว่าเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร อย่างมีนัยสำคัญ ทำให้บริการสาธารณะของประชาชนในชนบท ต่ำกว่าประชาชนในเขตเมืองอย่างชัดเจน และ 3) การจัดสรรภาษี แบ่งต่อหัวเป็นอีกตัวแปรหนึ่งที่มีความเหลื่อมล้ำสูงไม่น้อย เนื่องจากสถานะเศรษฐกิจของแต่ละจังหวัด วัดด้วยผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อหัวแตกต่างกันอย่างมาก ยกตัวอย่างเช่น จังหวัดระยอง มี GPP per capita เกินกว่า 1 ล้านบาทต่อคน ในขณะที่จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือส่วนใหญ่ มี GPP per capita น้อยกว่า 5 หมื่นบาทต่อคน

สอดคล้องกับการศึกษาของ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และดารุณี พุ่มแก้ว (Patmasiriwat & Pumkaew, 2012) พบว่า (1) มีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ (วัดด้วยรายได้ท้องถิ่นต่อหัว) อย่างมาก ระหว่างกลุ่มจังหวัดรวยและจังหวัดจน โดยกลุ่มแรก จังหวัดภูเก็ตมีรายได้ท้องถิ่นสูงที่สุด เท่ากับ 11,005 บาทต่อคน (ค่าเฉลี่ยทั้งสามปี) รองลงมา คือ กรุงเทพมหานคร ระยอง ชลบุรี ตามลำดับ ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในภาคกลาง และภาคตะวันออก กลุ่มที่สอง คือ จังหวัดที่มีรายได้ท้องถิ่นต่อหัวต่ำที่สุด พบว่า เกือบทั้งหมดอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ยกเว้นจังหวัดสระแก้ว) (2) ภาษีแบ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญที่อธิบายความเหลื่อมล้ำโดยรวม (ความสำคัญร้อยละ 50 ของรายได้รวมของท้องถิ่น) รองลงมา คือ เงินอุดหนุน ซึ่งหากระบบการคลังท้องถิ่นยังคงมีระบบการเก็บภาษีแบ่งและการจัดสรรเงินอุดหนุนเหมือนเดิม ช่องว่างทางการคลัง (Fiscal Gap) ระหว่างจังหวัด (77 จังหวัด) จะเพิ่มขึ้นอย่างแน่นอน (3) ความเหลื่อมล้ำการคลัง ไม่มีแนวโน้มลดลงแต่อย่างใดและในทางตรงข้ามน่าจะจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น หากปราศจากการปฏิรูปเงินอุดหนุนและการแบ่งภาษี กล่าวคือ หากไม่มีกระบวนการไล่กวด (Catching-up) หมายถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ต่อหัวน้อย ควรจะมีอัตราการเติบโตสูงกว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ต่อหัวสูง ไม่เช่นนั้น ความเหลื่อมล้ำของรายได้ของท้องถิ่นจะเพิ่มขึ้นไปอีก

สรุปได้ว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นภูมิภาคที่มีคนจนอยู่จำนวนมาก แต่ได้รับรายได้เพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นโดยผ่านองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยมาก ขณะที่ภาคต่าง ๆ ที่มีคนรวย เช่น ภาคกลาง และภาคตะวันออก มักได้รับงบประมาณเพื่อนำมาพัฒนาท้องถิ่นจำนวนมาก ดังนั้นความเหลื่อมล้ำของคนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะมีมากขึ้นเป็นลำดับ

ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

เป็รื่อง กิจรัตน์ภร (Kitraporn, 2012) กล่าวว่า ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษามาจาก 2 แหล่ง โดยแหล่งที่ 1 คือ ความเหลื่อมล้ำจากสภาพทางสังคมไทย แบ่งได้ 3 ประเด็นคือ (1) ฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจของครอบครัว โดยครอบครัวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมดี สามารถสนับสนุนให้ลูกได้รับการศึกษาที่ดีได้มากกว่า และคุณภาพที่ดีกว่ารวมทั้งอัตราการออกกลางคันน้อยกว่า (2) ภูมิลาเนาสภาพแวดล้อม และภูมิลาเนาของเด็ก โดยประชากรวัยเด็กในเขตเมืองมีโอกาสจะเข้าถึงการศึกษได้ง่ายกว่าทั้งด้านระยะทางและคุณภาพของโรงเรียน และ (3) สภาวะและวัฒนธรรมในครอบครัวเด็กในครอบครัวที่มีทั้งพ่อและแม่จะมีโอกาสได้เรียนตามเกณฑ์มากกว่าเด็กจากครอบครัวที่ขาดพ่อแม่ หรือมีพ่อหรือแม่เพียงคนเดียว นอกจากนั้นความเชื่อ วัฒนธรรมการดำเนินชีวิตของพ่อและแม่ จะมีผลต่อโอกาสทางการศึกษาของเด็ก โดยครอบครัวที่พ่อแม่มีการศึกษามากจะส่งเสริมและลงทุนทางการศึกษาให้ลูกมากกว่าครอบครัวที่พ่อแม่มีการศึกษาน้อย แหล่งที่ 2 คือ ความเหลื่อมล้ำจากการจัดการศึกษาชาติ แบ่งได้ 3 ประเด็น คือ (1) การจัดสรรงบประมาณและกำลังคนทางการศึกษา พบว่าสถานศึกษาขนาดเล็กในเขตยากจนในชนบทจะได้รับงบประมาณน้อยกว่า มีครูอาจารย์ตามวุฒิน้อยกว่า ทำให้มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำกว่าสถานศึกษาขนาดกลางและขนาดใหญ่ ในเขตเมืองใหญ่ โดยเฉพาะเขตกรุงเทพมหานคร (2) การจัดสรรอัตราครูและบุคลากรทางการศึกษาพบว่าโรงเรียนเขตยากจนจะขาดครูทั้งเชิงคุณภาพและปริมาณ อันส่งผลต่อปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาโดยตรงและ (3) ระบบการประเมินคุณภาพการศึกษา พบว่าการตรวจประเมินยังเน้นที่ตัวเอกสาร หลักฐานมากกว่าการวัดเชิงคุณภาพตลอดจนการวัดสัมฤทธิ์ผลจากผู้เรียน

ทั้งนี้ การศึกษาส่งผลต่อฐานะทางเศรษฐกิจอย่างชัดเจน โดยความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา ย่อมส่งผลถึงความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจด้วย ด้วยเหตุนี้ การจัดการศึกษาที่ควรทำจึงต้องมุ่งกระจายโอกาสการศึกษาไปสู่สมาชิกทุกกลุ่มในสังคม โดยเฉพาะคนจน เพื่อบรรเทาความเหลื่อมล้ำ ใน “มุมมองกลับ” ที่ความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา กล่าวคือ คนที่ยังจนยังขาดโอกาสในการเข้าถึงการศึกษามีคุณภาพ ขณะที่คนที่ยังรวยยังมีโอกาส (Achavanuntakul, 2011)

ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (Office of the National Economic and Social Development Board, 2015) พบว่าประเทศไทยเผชิญกับความเหลื่อมล้ำทางการศึกษามาก โดยเมื่อเปรียบเทียบความเหลื่อมล้ำระหว่าง เด็กในเขตเมืองกับเขตชนบท ด้วยการใช้อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net Enrollment Rate) เป็นตัวชี้วัด พบว่าเด็กในเขตเมืองมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) ในสัดส่วนที่สูงกว่าเด็กในเขตชนบท ซึ่งเด็กในเขตเมืองมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาระดับปริญญาตรีร้อยละ 39.5 ขณะที่เด็กในเขตชนบทมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาระดับปริญญาตรีเพียงร้อยละ 18.0 นั่นคือ เด็กในเขตเมืองมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) มากกว่าเด็กในเขตชนบท ประมาณ 2.2 เท่า ดังตารางที่ 7

**ตารางที่ 7 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ (Net Enrollment Rate) ในระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.)
จำแนกตามเขตพื้นที่**

เขตพื้นที่	2551	2552	2553	2554	2555	2556
เขตเมือง	33.40	34.58	30.29	29.78	39.18	39.50
เขตชนบท	15.65	13.68	15.53	13.85	16.77	18.00
เฉลี่ยรวม	23.94	23.90	23.06	21.87	28.46	29.68

ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2558
ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เมื่อพิจารณารายภาค พบว่าเด็กในกรุงเทพมหานครมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาระดับปริญญาตรีสูงกว่าเด็กในภาคอื่น ๆ อย่างเห็นได้ชัด คือมีโอกาสเข้าถึงร้อยละ 48.59 ขณะที่ภาคใต้เข้าถึงน้อยสุดเพียงร้อยละ 16.81 โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีอัตราการเข้ารับการศึกษาระดับปริญญาตรี (รวม ปวส.) เพียงร้อยละ 25.89 ซึ่งสูงกว่าภาคใต้เพียงภาคเดียวนั้น แต่ยังต่ำกว่าค่าเฉลี่ยรวมของประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาส่วนใหญ่จะตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร และในเขตเมืองของจังหวัดต่าง ๆ ทำให้คนในเขตเมืองมีความสะดวกในการเดินทางและเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่าคนในเขตชนบท ดังตารางที่ 8

ตารางที่ 8 อัตราการเข้าเรียนสุทธิ ในแต่ละระดับชั้น จำแนกตามภาค ปี 2556

ภาค	อนุบาล	ประถม	มัธยมต้น	มัธยมปลาย (รวม)	ปริญญาตรี (รวม)
กรุงเทพมหานคร	7	90.67	7	64.34	48.59
กลาง	6	88.71	6	58.13	28.43
เหนือ	6	87.58	6	60.53	30.07
ตะวันออกเฉียงเหนือ	7	86.49	6	55.60	25.89
ใต้	6	89.64	6	52.97	16.81
เฉลี่ยรวม	66.89	88.08	67.01	57.74	29.68

ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2558
ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

นอกจากความเหลื่อมล้ำในด้านโอกาสทางการศึกษาแล้ว ประเทศไทยยังเผชิญกับความเหลื่อมล้ำทางด้านคุณภาพการศึกษาด้วย พบว่านักเรียนในกรุงเทพมหานครมีคะแนนผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนจำนวน 4 วิชาหลักเฉลี่ยสูงสุด ในขณะที่นักเรียนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีคะแนนเฉลี่ยต่ำสุดเมื่อพิจารณาผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ในปี พ.ศ. 2556 คะแนนผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 พบว่า คะแนนเฉลี่ยของประเทศ อยู่ที่ 39.55 คะแนน โดยกรุงเทพมหานครมี

คะแนนเฉลี่ยสูงสุด อยู่ที่ 45.37 คะแนน ขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีคะแนนเฉลี่ยต่ำสุด อยู่ที่ 38.07 คะแนน โดยคะแนน ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ ด้านคะแนนผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 พบว่า คะแนนเฉลี่ยของประเทศ อยู่ที่ 34.50 คะแนน โดยกรุงเทพมหานครมีคะแนนเฉลี่ยสูงสุด อยู่ที่ 38.63 คะแนน ขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีคะแนนเฉลี่ยต่ำสุด อยู่ที่ 33.33 คะแนน โดยคะแนนต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ และคะแนนผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษา ปีที่ 6 พบว่า คะแนนเฉลี่ยของประเทศ อยู่ที่ 31.38 คะแนน โดยกรุงเทพมหานคร มีคะแนนเฉลี่ยสูงสุด อยู่ที่ 38.19 คะแนน ขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีคะแนนเฉลี่ยต่ำสุด อยู่ที่ 28.92 คะแนน โดยคะแนนต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศดังตารางที่ 9

ตารางที่ 9 ผลการสอบวัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน 4 วิชาหลัก ชั้น ป.6 ม.3 และ ม.6 ปีการศึกษา 2556

วิชาหลัก	คะแนนเฉลี่ย (ร้อยละ)					
	กรุงเทพมหานคร	กลาง	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้	เฉลี่ยทั่วประเทศ
ประถมศึกษาปีที่ 6	45.37	40.44	38.80	38.07	38.52	39.55
ภาษาไทย	49.59	46.16	44.34	43.87	43.59	45.02
ภาษาอังกฤษ	41.70	34.40	32.57	32.17	32.99	33.82
คณิตศาสตร์	49.32	43.31	41.44	39.66	40.66	41.95
วิทยาศาสตร์	40.85	37.88	36.86	36.58	36.85	37.40
มัธยมศึกษาปีที่ 3	38.63	34.78	34.41	33.33	34.07	34.50
ภาษาไทย	48.36	45.17	44.47	42.54	43.57	44.25
ภาษาอังกฤษ	35.61	30.33	29.87	29.26	29.94	30.35
คณิตศาสตร์	29.17	25.48	25.11	24.66	25.13	25.45
วิทยาศาสตร์	41.38	38.13	38.19	36.84	37.63	37.95
มัธยมศึกษาปีที่ 6	38.19	32.32	31.15	28.92	29.85	31.38
ภาษาไทย	56.00	50.93	49.03	46.53	47.25	49.26
ภาษาอังกฤษ	35.21	26.21	24.77	22.18	23.32	25.35
คณิตศาสตร์	27.90	21.26	20.07	17.84	19.30	20.48
วิทยาศาสตร์	33.74	30.93	30.75	29.15	29.58	30.48
เฉลี่ย	40.73	35.85	34.79	33.44	34.15	35.14

ที่มา: ข้อมูลของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ปี 2558

ประมวลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคมสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

นอกจากนี้ช่องว่างของค่าจ้างแรงงานระหว่างกลุ่มการศึกษาต่าง ๆ ยังสะท้อนออกมาให้เห็นในรูปของช่องว่างของค่าจ้างแรงงานในแต่ละกลุ่มอาชีพและในแต่ละภูมิภาคที่เพิ่มมากขึ้น หรือมีความ

เหลื่อมล้ำของผลตอบแทนแรงงานจำแนกตามอาชีพ กล่าวคือ การจำแนกอาชีพเดียวกัน จำนวน 4 อาชีพ คือเกษตรกร แรงงานทั่วไป พนักงานบริการ และผู้ประกอบการวิชาชีพ ซึ่งเมื่อพิจารณาในแต่ละภูมิภาคทั้ง กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคใต้ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า ผู้ประกอบการวิชาชีพ มีค่าจ้างแรงงานเฉลี่ยสูงสุด รองลงมา คือ พนักงานบริการ แรงงานทั่วไป และเกษตรกร ตามลำดับ โดยค่าจ้างแรงงานเฉลี่ยของกรุงเทพมหานครมีอัตราที่สูงกว่าในภูมิภาคอื่น ๆ ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีค่าจ้างงานแรงงานเฉลี่ยอยู่ในกลุ่มระดับต่ำสุดในอาชีพพนักงานบริการ แรงงานทั่วไป และเกษตรกร โดยมีเพียงกลุ่มเดียว คือ ผู้ประกอบการวิชาชีพ ที่สูงกว่าภาคเหนือและภาคใต้ ทั้งนี้ ผู้ประกอบการวิชาชีพในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีรายได้มากกว่าแรงงานทั่วไป ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล 2.3 เท่าในปี พ.ศ. 2531 และเพิ่มเป็น 3.0 เท่าในปี พ.ศ. 2556 และมากกว่าแรงงานทั่วไปในภาคตะวันออกเฉียงเหนือถึง 5 เท่า (National Statistical Office, 2015)

ความเหลื่อมล้ำด้านสาธารณสุข

ข้อมูลในปี พ.ศ. 2554 พบว่าหลักประกันสุขภาพแห่งชาติดูแลคนกว่า 48.12 ล้านคน ใช้เงินปีละประมาณ 1 แสนล้านบาทค่าใช้จ่ายต่อหัว 2,091 บาท/คน ในส่วนของประกันสังคมดูแลคน 9.9 ล้านคน ใช้เงินปีละประมาณ 25,361 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายต่อหัว 2,562 บาท/คน ขณะที่สวัสดิการข้าราชการดูแลคน 4.4 ล้านคน ใช้เงินปีละประมาณ 61,844 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายต่อหัว 14,056 บาท/คน จะเห็นว่าความเหลื่อมล้ำมีอยู่ในทุกรูปแบบและแตกต่างกันทั้งสิทธิประโยชน์คุณภาพในการรักษาพยาบาล และค่าเบี้ยประกัน ตัวอย่างเช่น กรณีสิทธิประโยชน์ทั้ง 3 กองทุนก็ได้รับไม่เท่าเทียมกัน เป็นโรคเดียวกันเข้าไปรักษาในโรงพยาบาลค่ารักษาพยาบาลก็จะแตกต่างกันตามสิทธิที่ติดตัวมา ดังนั้นระบบหลักประกันสุขภาพได้สร้างให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ทั้งนี้ ความเหลื่อมล้ำเกิดขึ้น อาจเป็นเพราะระบบประกันสุขภาพของไทยเกิดมาทีละส่วนในช่วงเวลาที่แตกต่างกันเริ่มจากสวัสดิการข้าราชการ เป็นกลุ่มแรก ต่อมา คือประกันสังคม และต่อมาคือโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค ทำให้ประเทศไทยมีระบบประกันสุขภาพที่ครอบคลุมคนทุกกลุ่มที่แตกต่างกันอีกทั้งยังอยู่ภายใต้หลายกระทรวง ทำให้บริหารจัดการได้ยาก (เดือน นิคมบริรักษ์, 2556)

ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (Nikomborirak, 2013) พบว่าคนไทยสามารถเข้าถึงหลักประกันสุขภาพครอบคลุมร้อยละ 99.9 โดยส่วนใหญ่ใช้บริการภายใต้ระบบหลักประกันสุขภาพ 3 ระบบหลัก คือระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ร้อยละ 75.0 ระบบประกันสังคม ร้อยละ 16.5 และระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ ร้อยละ 7.3 ที่เหลือเป็นบุคคลที่มีสิทธิอื่น ๆ และยังไม่ลงทะเบียนสถานะสิทธิ อย่างไรก็ตามระบบหลักประกันสุขภาพทั้ง 3 ระบบหลักคือระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ ระบบประกันสังคม และระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ามีการออกแบบระบบที่ต่างกันหลายประเด็น เช่น แหล่งเงินที่ใช้สิทธิประโยชน์ ผู้ให้บริการ และระบบการจ่ายเงิน จึงทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำกันในแต่ละระบบ

นอกจากนี้ ความเหลื่อมล้ำของการกระจายบุคลากรทางการแพทย์ยังส่งผลให้คุณภาพการบริการที่มีความแตกต่างกันในแต่ละภูมิภาค ปัจจุบันสถานพยาบาลสังกัดกระทรวงสาธารณสุขในบาง

พื้นที่ยังมีปัญหาการกระจายตัวและขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์ ทำให้ต้องดูแลประชากรมากกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่ควรจะเป็น ซึ่งสะท้อนได้จากอัตราบุคลากรทางการแพทย์ต่อประชากรของแต่ละภูมิภาคยังคงมีความเหลื่อมล้ำกัน โดยในปี พ.ศ. 2556 บุคลากรทางการแพทย์โดยเฉพาะแพทย์ ทันตแพทย์ เภสัชกรและพยาบาลวิชาชีพ ยังคงกระจุกตัวหนาแน่นอยู่ในกรุงเทพมหานคร แต่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการกระจุกตัวน้อยที่สุด

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่าแพทย์ 1 คนต่อประชากรสูงถึง 3,918 คน สูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศทันตแพทย์ 1 คนต่อประชากร 14,170 สูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ เภสัชกร 1 คนต่อประชากร 8,551 คน สูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ พยาบาลวิชาชีพ 1 คน ต่อประชากร 646 คน สูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ และพยาบาลเทคนิค 1 คนต่อประชากร 16,233 คน สูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ จึงทำให้อัตราบุคลากรทางการแพทย์ต่อประชากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือสูงกว่าทุกภาคกล่าวคือบุคลากรทางการแพทย์ 1 คนต้องดูแลประชากรมากกว่าภูมิภาคอื่น เช่น แพทย์ 1 คนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือต้องดูแลประชากรมากกว่าแพทย์ในกรุงเทพถึง 3 เท่า และยังต้องดูแลประชากรมากกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่ควรจะเป็น ส่งผลกระทบทำให้ผู้เจ็บป่วยต้องรอคิวตรวจรักษานาน และการให้บริการด้วยคุณภาพลงจากการรีบเร่งดูแลประชากรเจ็บป่วยให้ครบถ้วน ดังตารางที่ 10

ตารางที่ 10 อัตราส่วนบุคลากรทางการแพทย์ 1 คน ต่อ จำนวนประชากรรายภาค ปี 2556

ภาค	แพทย์	ทันตแพทย์	เภสัชกร	พยาบาลวิชาชีพ	พยาบาลเทคนิค
กรุงเทพมหานคร	1,075	7,483	3,917	285	1,936
ภาคกลาง	2,263	10,159	6,340	487	14,707
ภาคเหนือ	2,803	9,512	6,759	542	17,982
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	3,918	14,170	8,551	646	16,233
ภาคใต้	2,825	9,687	6,516	465	17,870
ทั่วประเทศ	2,521	10,580	6,352	503	9,867

ที่มา: สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปี 2558
ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สาเหตุของปัญหาของความเหลื่อมล้ำ

ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมของพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เกิดจากสาเหตุของปัญหาในเชิงโครงสร้างที่สำคัญ ดังนี้

1. การจัดสรรงบประมาณให้แก่ท้องถิ่น จากการศึกษาข้อมูลในการดำเนินการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อยที่สุด

ในบรรดาภาคต่าง ๆ ของไทย ทั้ง ๆ ที่มีประชากรมากถึง ร้อยละ 34 แต่ได้รับผลประโยชน์จากการใช้จ่ายภาครัฐเพียงร้อยละ 6 เท่านั้น ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือจึงมีงบประมาณไปใช้เพื่อพัฒนาพื้นที่ได้ไม่มากนัก งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรส่วนใหญ่ก็เป็นงบประจำในรูปแบบของเงินเดือน และค่าใช้จ่ายของสำนักงาน แต่งบประมาณในส่วนของงบพัฒนามีน้อยมาก ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถพัฒนาพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพได้ดีเท่าที่ควร

2. โครงสร้างทางเศรษฐกิจของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มเจ้าของทุนมากกว่าเจ้าของแรงงาน โดยฐานการผลิตที่เป็นภาคอุตสาหกรรมมีขนาดใหญ่ขึ้นอย่างต่อเนื่องรวมทั้งมูลค่าผลผลิตและผลิตภาพสูงกว่าภาคเกษตรมาก โดยผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (Gross Region Product) มาจากภาคนอกเกษตรกรรมถึงร้อยละ 77 ดังนั้น จึงเกิดช่องว่างระหว่างชนชั้นรายได้ และระหว่างสาขาการผลิตโดยช่องว่างรายได้ระหว่างคนจนกับคนรวยห่างกันมากขึ้น

3. โครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐมีลักษณะรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง และโครงสร้างบริการพื้นฐานของรัฐกระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลได้ส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐในเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพโดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือสามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานต่ำกว่าภูมิภาคอื่น ๆ นอกจากนี้ ภายในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเองก็มีความเหลื่อมล้ำกันเองสูงโดยเมืองใหญ่ในภูมิภาคจะได้รับการจัดสรรบริการขั้นพื้นฐานที่ดีกว่า เมืองขนาดกลางและขนาดเล็กอีกทั้งยังมีความแตกต่างกันอีกระหว่างประชากรในเขตเมืองและเขตชนบท

4. ปัญหาระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน ที่ดินเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญสำหรับการประกอบอาชีพและเป็นที่อยู่อาศัยของประชาชนอันส่งผลต่อการสร้างรายได้หรือโอกาสทางเศรษฐกิจและความมั่นคงในการดำรงชีวิต ปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินจึงมีความเชื่อมโยงกับปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในโอกาสทางเศรษฐกิจ ปัจจุบันมีปัญหาต่าง ๆ ในการใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่น ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ปัญหาที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือ ใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ ปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดินระหว่างราษฎรกับรัฐ นั่นคือ การถือครองและการใช้ที่ดิน ยังขาดกลไกที่ชัดเจน และโปร่งใส รวมถึงยังไม่มีความเป็นธรรม อีกทั้งกลุ่มคนรวย ยังสามารถกอบโกยทรัพย์สินของชาติเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ในขณะที่กลุ่มคนจนไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติได้

5. ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจบทบาทหน้าที่ของกฎหมายและสิทธิเสรีภาพที่พึงมีพึงได้โดยชอบธรรมทำให้ประชาชนถูกเอารัดเอาเปรียบและล่วงละเมิดสิทธิจากบุคคลที่อยู่ในภาวะที่เหนือกว่า นอกจากนี้ กระบวนการยุติธรรมยังมีข้อจำกัดสำหรับคนจน โดยคนจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างทั่วถึง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการออกแบบไว้ยากต่อการเข้าถึง เช่น การเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมีค่าใช้จ่ายสูง ต้องมีเอกสารหลักฐานครบถ้วน และการใช้ภาษาที่ยากต่อการเข้าใจ เป็นต้น

6. การบริหารราชการแผ่นดินขาดประสิทธิภาพและความโปร่งใส รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ ทำให้นักธุรกิจจำนวนมากหันเข้าสู่วงการการเมืองเพื่อแสวงหาช่องทางในการคอร์รัปชันในรูปแบบต่าง ๆ ทำให้การดำเนินนโยบายและการจัดบริการเพื่อการ

พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนยังขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีการใช้งบประมาณแผ่นดินโดยไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างเต็มที่ การใช้จ่ายที่ไม่ตรงกับกลุ่มเป้าหมายหรือปัญหาเร่งด่วนที่ควรจะได้รับ การจัดลำดับความสำคัญ ประกอบกับการขาดระบบฐานข้อมูลที่ทันสมัยเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้ตรงกับกลุ่มเป้าหมายที่ควรจะได้รับประโยชน์ นอกจากนี้ประชาชนในภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ยังเผชิญกับนโยบายประชานิยม ทำให้ประชาชนกลุ่มด้อยโอกาสไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ และไม่สามารถแก้ปัญหา ความเหลื่อมล้ำได้อย่างยั่งยืน

7. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องการศึกษาในแต่ละกลุ่มอายุ ทั้งในส่วนของจำนวนปีและคุณภาพการศึกษา โดยความไม่เท่าเทียมกันของการศึกษาในรุ่นปู่ย่าตายาย ส่งผลกระทบต่อรุ่นพ่อแม่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา และถูกส่งผ่านไปสู่อุ่นลูกด้วยก็ยิ่งทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาไปอีก เป็นวงจรไปเรื่อย ๆ อย่างไม่จบสิ้น ทั้งนี้การที่คนมีการศึกษาน้อยส่งผลต่อทักษะและคุณภาพแรงงาน นั่นคือระดับทุนมนุษย์ และความสามารถในการประกอบอาชีพจึงมีความแตกต่างกันดังนั้นก็ยิ่งเกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมของภาคตะวันออกเฉียงเหนือเรื่อยมา

8. ปัญหาเรื่องฐานในการจัดเก็บภาษีอากรเป็นสิ่งที่ซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำในประชากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยภาษีที่จัดเก็บในประเทศไทยปัจจุบันเป็นภาษีทางอ้อม เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิต เป็นต้น ซึ่งภาษีทางอ้อมนี้ เป็นการผลักภาระให้ผู้บริโภค เพราะทุกคนต้องอุปโภคและบริโภคเพื่อการดำรงชีวิตพื้นฐาน คนจนซึ่งมีจำนวนมากในภูมิภาค จึงมีการใช้จ่ายเมื่อเทียบสัดส่วนกับรายได้นั้นมากกว่าคนรวย กล่าวอีกนัยหนึ่ง อัตราการเสียภาษีเทียบกับรายได้ของคนจนจะสูงกว่าคนรวย

9. ความเหลื่อมล้ำจากการผูกขาดทางธุรกิจการค้าและการแข่งขันน้อยรายเป็นปัญหาที่สังคมไทย รวมทั้ง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเผชิญมาเป็นระยะเวลายาวนาน ทำให้เกิดปัญหาการกระจุกตัวของผลตอบแทนทางธุรกิจโดยเฉพาะผู้ประกอบการที่มีส่วนแบ่งตลาดสูงทำให้มีอำนาจในการกอบโกยกำไรจำนวนมากจนสร้างความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจนำไปสู่การกระจุกตัวของการครอบครองที่ดินและทรัพย์สินในกลุ่มคนรวย

10. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดรูปแบบการพัฒนาในพื้นที่และการพัฒนาประเทศเป็นอีกหนึ่งกลไกที่นำไปสู่ปัญหาความเหลื่อมล้ำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยทิศทางการพัฒนาประเทศส่วนมากมักถูกกำหนดโดยข้าราชการระดับสูงนักวิชาการและการขึ้นนำโดยองค์กรระหว่างประเทศโดยประชาชนในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นได้ ส่วนหนึ่งเพราะการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารไม่เท่าเทียมกัน และขาดอำนาจในการต่อรองกับภาครัฐ ทำให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองทำได้เพียงแต่การหย่อนบัตรเลือกตั้งเท่านั้น

ข้อเสนอแนะต่อการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ

การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมสามารถดำเนินการได้ด้วยการใช้หลักการของธนาคารโลก คือ “การเติบโตอย่างมีส่วนร่วม” (Inclusive Growth) ซึ่งหมายถึงการเติบโตที่ก่อให้เกิดการแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกันและสร้างโอกาสอย่างเสมอภาคกันระหว่างคนทุกกลุ่มในสังคมที่ดีขึ้นการสร้าง

ผลประโยชน์ร่วมกันจะรับประกันให้เกิดการกระจายตัวของผลประโยชน์จากการเติบโตและการสร้างโอกาสอย่างเสมอภาคจะรับประกันจุดเริ่มต้นที่เท่าเทียมกันส่งผลให้เกิดความร่วมมือของคนในสังคมและเป็นแนวทางให้คนในสังคมมีความหวังกับอนาคตร่วมกัน

สำหรับแนวคิดของการเติบโตอย่างมีส่วนร่วมเกิดจากแนวคิดการกระจายของผลประโยชน์อย่างทั่วถึงและการให้โอกาสกับคนในสังคมอย่างเท่าเทียม โดยหัวใจของการเติบโตอย่างเท่าเทียมจึงมีองค์ประกอบสำคัญสองประการหนึ่ง คือ มีการกระจายของผลประโยชน์อย่างทั่วถึงและมีการให้โอกาสกับคนในสังคมอย่างเท่าเทียม เพื่อให้เกิดการกระจายแรงจูงใจให้กับประชาชน ส่วนใหญ่ของประเทศ อันจะนำไปสู่การปลดปล่อยศักยภาพของปัจเจกและสร้างความร่วมมือระหว่างกันในการสร้างการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องไม่ติดกับข้อจำกัดของการกดขี่และเอาเปรียบในการพัฒนาระหว่างประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งผู้เขียนได้สังเคราะห์ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำจากความคิดเห็นผู้เขียนท่านอื่น ๆ ร่วมกับความคิดเห็นของผู้เขียนเอง ซึ่งสามารถนำเสนอข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ ได้ดังนี้

1. ด้านเศรษฐกิจ

- พัฒนาพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือให้เป็นแหล่งที่มีรายได้ให้กับประชาชนในพื้นที่ เพื่อเป็นการกระจายรายได้ไปยังกลุ่มประชากรต่าง ๆ ของภาค โดยเฉพาะกลุ่มด้อยโอกาสเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม เพื่อสร้างความมั่นคงด้านรายได้และคุณภาพชีวิตของประชาชน

- สร้างฐานการผลิตพืชพลังงานทดแทนของประเทศ เพื่อความมั่นคงทางอาหารและรายได้ โดยเฉพาะกลุ่ม จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง ได้แก่ กาฬสินธุ์ ขอนแก่น มหาสารคาม และร้อยเอ็ด และกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ได้แก่ นครราชสีมา ชัยภูมิ บุรีรัมย์ สุรินทร์ โยธาธร ศรีสะเกษ อำนาจเจริญ และอุบลราชธานี

- สร้างฐานอุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตรจากข้าว อ้อยโรงงาน มันสำปะหลังและข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เพื่อรักษาฐานรายได้เดิมและสร้างฐานใหม่ให้กับภาคตะวันออกเฉียงเหนือด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตอุตสาหกรรมเชื่อมโยงกับฐานการผลิตของท้องถิ่น โดยเฉพาะกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง และกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง

- ให้ความสำคัญกับการผลิตที่มุ่งเน้นด้านสุขภาพด้วยการเปลี่ยนแปลงภาคเกษตรไปเป็นภาคเกษตรปลอดภัย และเกษตรอินทรีย์ เพื่อนำไปเชื่อมโยงกับความต้องการของตลาดที่มุ่งดูแลสุขภาพตลอดจนการสร้างอุตสาหกรรมสีเขียวที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

- พัฒนาระบบเศรษฐกิจสร้างสรรค์ด้วยการใช้การท่องเที่ยวทางโบราณคดียุคก่อนประวัติศาสตร์และอารยธรรมขอมเป็นพื้นฐาน โดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างและตอนกลาง เนื่องจากเป็นเอกลักษณ์เฉพาะท้องถิ่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพื่อให้ธุรกิจบริการด้านท่องเที่ยวเป็นแหล่งรายได้ใหม่ที่มีศักยภาพของภูมิภาค

- พัฒนาธุรกิจบริการเพื่อสุขภาพ (Health & Wellness) ด้วยการพัฒนาบุคลากร ยกระดับคุณภาพ และมาตรฐานการบริหารให้เป็นระดับมาตรฐาน (World Class) ด้วยเหตุที่คนอีสานมีอัยาศัยไมตรีที่ดี มีความเป็นมิตร และความมีน้ำใจ

- ส่งเสริม SMEs ให้มีบทบาทในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และมีความเข้มแข็งมากขึ้นโดยรวมกลุ่มกันในลักษณะเครือข่าย (Cluster) ตลอดจนให้ความสำคัญกับการพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชนบนพื้นฐานองค์ความรู้ภูมิปัญญาไทยเพื่อสร้างความเข้มแข็งในระดับชุมชน ตลอดจนการขยายโอกาสการเข้าถึงแหล่งทุน

- การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน เช่น จังหวัดหนองคาย นครพนม มุกดาหาร สระแก้ว สุรินทร์ ศรีสะเกษ และอุบลราชธานี เพื่อเชื่อมโยงกับกลุ่มประเทศกัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม รวมถึงเชื่อมโยงกับอาเซียน และจีนตอนใต้ ซึ่งมีแนวโน้มการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่อง เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่คงความอุดมสมบูรณ์ อันทำให้เข้าถึงปัจจัยการผลิตในพื้นที่เขตเศรษฐกิจ และฐานการผลิตของประเทศเพื่อนบ้านรวมทั้งจัดระเบียบพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนเพื่อแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและสินค้าเกษตรลักลอกจากประเทศเพื่อนบ้าน

- พัฒนาความร่วมมือเป็นหุ้นส่วนกับประเทศเพื่อนบ้านและคู่ค้าหลัก (Multi-national Enterprises Network: MNEs) เช่น การร่วมมือการลงทุนระหว่างรัฐกับรัฐในด้านโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ การลงทุนของนักลงทุนรายใหญ่ระหว่างประเทศ การร่วมลงทุนระหว่าง SMEs ไทย กับธุรกิจในประเทศเพื่อนบ้าน และการส่งเสริม Contract Farming เป็นต้น

- ส่งเสริมระบบการเงินฐานราก หรือการเงินชุมชน เช่น กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ สัจจะสะสมทรัพย์ และสหกรณ์ออมทรัพย์เพื่อการผลิต ด้วยการให้ชาวบ้านจัดการกันเอง ซึ่งปัจจุบันมีอยู่จำนวนมากในภาคตะวันออกเฉียงเหนือแต่การบริหารจัดการไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ไม่สามารถเป็นแหล่งระดมเงินออมและเป็นแหล่งทุนให้สมาชิกได้

2. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

- สร้างความเชื่อมโยงระบบโครงสร้างพื้นฐานภายในอนุภูมิภาคเพิ่มมากขึ้น ทั้งเส้นทางคมนาคมทางบก โทรคมนาคม และโครงข่ายสายส่งไฟฟ้า และพลังงานโดยเฉพาะในพื้นที่กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน ประกอบด้วย นครพนม มุกดาหาร และสกลนคร

- พัฒนาระบบโลจิสติกส์ และสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งชายแดน เพื่อให้สามารถรองรับการพัฒนาและเป็นประตูการค้าการผลิตเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านเพราะภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีทำเลที่ตั้งที่เหมาะสมในการเป็นศูนย์กลางการค้าของอาเซียน และกลุ่มประเทศ CLMV ซึ่งคือประเทศในเขตอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Great Mekong Subregion: GMS) เป็นประเทศสมาชิกใหม่ของอาเซียน ได้แก่ กัมพูชา (Cambodia) ลาว (Laos) เมียนมาร์ (Myanmar) และเวียดนาม (Vietnam)

- พัฒนาความเชื่อมโยงทางกายภาพกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งด้านระบบราง และทางหลวงพิเศษ อาทิ การพัฒนาโครงข่ายรถไฟ โครงการรถไฟรางคู่สายนครราชสีมา-ขอนแก่น-หนองคาย การพัฒนา

รถไฟความเร็วสูงสายกรุงเทพฯ-นครราชสีมา-หนองคาย และโครงการทางหลวงพิเศษสายมอเตอร์เวย์สายบางปะอิน – นครราชสีมา

- ส่งเสริมและสนับสนุนการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (Cross Border Transport Agreement: CBTA) การแลกเปลี่ยนสิทธิจราจรระหว่างไทย-กัมพูชา ระบบศุลกากรผ่านแดน (Customs Transit System: CTS) ความร่วมมืออย่างใกล้ชิด ระหว่างด่านพรมแดน ตลอดจนเร่งพัฒนาระบบตรวจปล่อยสินค้าจุดเดียว (Single Window Inspection: SWI) คือ พื้นที่ปฏิบัติงานร่วมกันของเจ้าหน้าที่ไทย และประเทศชายแดน รวมถึงข้อตกลงธุรกิจการเดินรถระหว่างไทยและประเทศชายแดน

3. ด้านการศึกษา

- พัฒนาคุณภาพระบบการศึกษาให้สูงขึ้นเพื่อรองรับคนทุกวัยโดยพัฒนาคนทั้งในด้านองค์ความรู้ (Knowledge) และการสร้างสรรค์คุณค่า (Value Creation) ภายใต้แนวทางการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา อันนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำ

- จัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศโดยเฉพาะแรงงานระดับกลาง ซึ่งควรสนับสนุนให้เป็นแรงงานที่มีฝีมือ เพราะเป็นแรงงานที่สำคัญและเป็นกลุ่มที่มีขนาดใหญ่ที่สุด และเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาประเทศ โดยหากมีการสนับสนุนในกลุ่มนี้ จะทำให้ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ลดลง

- พัฒนาหลักสูตรการศึกษา ให้โรงเรียนทั่วประเทศมีมาตรฐานเดียวกัน หรือใกล้เคียงกัน เพื่อไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ในพื้นฐานความรู้ที่ต้องใช้กับข้อมูลเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาที่ใช้มาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ

- ส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในรูปแบบต่าง ๆ ที่หลากหลาย รวมทั้งการศึกษานอกระบบ สื่อและเทคโนโลยีสมัยใหม่เช่นอินเทอร์เน็ต รวมทั้งการศึกษาทางไกล และการศึกษาทางเลือกในท้องถิ่นที่จัดโดยชุมชนเพื่อชุมชน

- เพิ่มผลิตภาพแรงงาน (Productivity) ทั้งระบบผ่านการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน (Skill) ตลอดจนพัฒนาทักษะให้ผู้ที่ไม่มีโอกาสเรียนต่อให้มีอาชีพมั่นคง

- ปรับปรุงกลไกการทำงานของตลาดแรงงานให้มีการกำหนดผลตอบแทนและค่าจ้างแรงงานที่สะท้อนคุณวุฒิวิชาชีพ และทักษะแรงงาน

- สร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ และกระจายโอกาสทางการศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เช่น ขยายโอกาสให้เด็กยากจนได้ศึกษาในระดับสูง และการลงทุนในเด็กปฐมวัย

- สนับสนุนให้โรงเรียนขนาดเล็กที่อยู่ใกล้กันและมีการคมนาคมที่สะดวกมาจัดการศึกษาร่วมกัน และมีการคมนาคมที่สะดวกมาจัดการศึกษาร่วมกันและอุดหนุนค่าใช้จ่ายเดินทางให้นักเรียนสำหรับโรงเรียนขนาดเล็กที่อยู่ห่างไกลควรต้องจัดสรรครูเพิ่มให้เพียงพอต่อการจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ

- สร้างความเป็นธรรมในการบริหารจัดการศึกษาของชาติด้วยการจัดสรรงบประมาณและกำลังคนทางการศึกษาที่ไม่เป็นธรรมระหว่างสถานศึกษาขนาดใหญ่ สถานศึกษาขนาดเล็ก สถานศึกษาใน

ชนบท และสถานศึกษาในเมือง รวมถึงการเพิ่มสัดส่วนครูต่อนักเรียนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในโรงเรียนที่มี สัดส่วนดังกล่าวค่อนข้างต่ำจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำระหว่างโรงเรียนได้ดียิ่งขึ้น

4. ด้านสาธารณสุข

- สร้างโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเข้าถึงบริการสุขภาพได้อย่างทั่วถึง และการวางรากฐาน การยกระดับคุณภาพบริการของระบบบริการสุขภาพทั้งระบบ รวมถึงส่งเสริมภาวะ สุขภาพโดยเน้นการรักษาและป้องกัน

- พัฒนาระบบประกันสุขภาพโดยมีระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นแกนหลัก โดยให้ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ดูแลสิทธิประโยชน์มาตรการที่เท่าเทียมกันส่วนกองทุน สวัสดิการข้าราชการและกองทุนประกันสังคมหากให้สิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพใดเพิ่มเติมก็ต้องเป็นผู้ จ่ายเงินเพิ่มเติมเข้ามาและเป็นสิทธิที่ไม่ใช่การเบียดเบียนใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด

- การปฏิรูปสวัสดิการสังคมรัฐต้องเดินหน้าประกันสุขภาพพื้นฐานที่เป็นธรรมต้องไม่เลือกปฏิบัติ แต่ต้องมีการกระจายทรัพยากรด้านสุขภาพที่เป็นธรรม

- ปฏิรูปประกันสังคมให้แยกออกจากการเป็นหน่วยงานรัฐโดยมีคณะกรรมการที่รับผิดชอบต่อ ผู้ประกันตนเป็นระบบสวัสดิการที่มีความก้าวหน้าแบบมีส่วนร่วมและมีส่วนรับผิดชอบคือร่วมจ่ายตาม กำลังความสามารถและร่วมรับประโยชน์ตามความจำเป็น

- ลดความเหลื่อมล้ำของ 3 กองทุน คือ กองทุนหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ากองทุนสวัสดิการ ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ และกองทุนประกันสังคมและกองทุนทดแทน เพื่อให้ประชาชนทุก สิทธิสามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้โดยไม่มี ความเหลื่อมล้ำระหว่างสิทธิหรือกองทุนโดยเริ่มต้นการ ให้บริการกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินในทุกสถานบริการสาธารณสุขทั่วประเทศทั้งภาครัฐและเอกชน

5. ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- มีระบบและสร้างโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นธรรม และลดความเหลื่อม ล้าในการใช้ประโยชน์โดยเฉพาะที่ดินทำกิน ด้วยการเพิ่มบทบาทของชุมชนในการบริหารจัดการ ทรัพยากรที่ดินในชุมชนเพื่อสร้างโอกาสในการอาชีพ

- อนุรักษ์ ป่า และปรับปรุงพื้นที่ป่าไม้ โดยส่งเสริมบทบาทของชุมชนในการเพิ่มพื้นที่ป่าและ ดูแลรักษาป่าไม้

- การค้นหาและต่อยอดภูมิปัญญาท้องถิ่นในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ การใช้ ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ

- เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการน้ำให้เหมาะสม ทั่วถึง และเป็นธรรมโดยการพัฒนาแหล่ง น้ำ และระบบบริหารจัดการน้ำ เพื่อให้มีน้ำใช้ในฤดูแล้ง ตลอดจนบรรเทาความเสียหายที่เกิดจากอุทกภัย รวมถึงโครงการผันน้ำโขง ชี และมูล

- พัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กที่เหมาะสมกับภูมิสังคมและสภาพทางกายภาพของพื้นที่เพื่อจัดเก็บ น้ำโดยเฉพาะปริมาณน้ำธรรมชาติ และพัฒนาระบบชลประทานเพื่อเป็นพื้นฐานในการยกระดับมาตรฐาน และประสิทธิภาพการผลิต

- ควบคุม กำกับ ดูแล คุณภาพของสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในระดับมาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อการพัฒนาพื้นที่อย่างยั่งยืน

6. ด้านการเมืองและการปกครอง

- เน้นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีอำนาจการตัดสินใจ และการจัดการตนเองให้มากขึ้น โดยการมีส่วนร่วมปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นทั้งอำนาจในการตัดสินใจ และอำนาจในการตรวจสอบท้องถิ่นของประชาชนเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลในท้องถิ่น

- บังคับใช้กฎหมายด้วยวิธีการเน้นการป้องกัน และชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมตลอดจนการคุ้มครองช่วยเหลือคนที่มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาสให้สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

- สร้างความมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาคธุรกิจท้องถิ่นชุมชน และครอบครัวในการจัดการสวัสดิการบางประเภทที่รัฐส่วนกลางจัดการไม่ได้ รวมถึงสร้างความเป็นธรรมในการถือครองทรัพย์สิน

- ปฏิรูปโครงสร้างระบบภาษีเพื่อสนับสนุนการกระจายรายได้ โดยเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี การขยายฐานภาษีโดยเฉพาะการเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สิน การเพิ่มความพยายามในการจัดเก็บภาษีมรดก การผลักดันกฎหมายปฏิรูปภาษี เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษี Capital Gain Tax หรือภาษีที่คนเล่นหุ้นในประเทศไทยไม่ต้องจ่ายรวมถึงการปรับลดหรือยกเลิกมาตรการสิทธิพิเศษด้านภาษี เพื่อแบ่งสรรความรับผิดชอบด้านภาษีของกลุ่มที่ได้รับประโยชน์ไปสู่กลุ่มผู้ด้อยโอกาส

- สร้างโอกาสให้คนอีสานเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคมและสวัสดิการสังคม โดยพัฒนาระบบความคุ้มครองทางสังคม และสวัสดิการเพื่อครอบคลุมไปยังผู้ด้อยโอกาสพร้อมกับการจัดสรรงบประมาณอย่างถูกวิธีและเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย โดยคำนึงถึงค่าเสียโอกาสของความเหลื่อมล้ำ เช่น ใครคือคนจนหลังพบว่ามี การสูญเสียงบประมาณจำนวนมากเพื่อช่วยคนไม่จน

- การกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นงบประมาณและกำลังคนโดยให้ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่บริหารจัดการเอง เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถวางแผนการนำงบประมาณมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งด้านทุนมนุษย์ และโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น

- การลดความเหลื่อมล้ำที่เกี่ยวกับการปฏิรูประบบงบประมาณโดยแนวทางการปฏิรูปกระบวนการงบประมาณนั้น ควรเปลี่ยนระบบจากผู้อำนวยการเพียงคนเดียวที่มีอำนาจจัดสรรงบประมาณปรับเป็นมีคณะกรรมการบอร์ดโดยให้มีภาคประชาชนหรือหน่วยงานที่ไม่ใช่องค์กรรัฐเข้าไปบริหารจัดการและมีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณอย่างโปร่งใส

- ปฏิรูปการจัดสรรเงินอุดหนุน โดยนำหลักความเสมอภาคมาใช้แทนระบบการจัดสรรในปัจจุบัน โดยอาจจะดัดแปลงโมเดลแบบญี่ปุ่น (Local Allocation Tax: LAT) ประกอบด้วย 2 ขั้นตอน โดยขั้นแรก เป็นการจัดสรรรายได้ภาษีพื้นฐาน ของรัฐบาล 5-6 ประเภท คือ ภาษีเงินได้ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสุรา และภาษียาสูบ เรียกว่า Local Allocation Tax ขั้นที่สอง คือ จัดสรร LAT ให้แต่ละจังหวัด โดยจัดสรรในลักษณะผกผัน โดยจังหวัดที่ยากจน ได้รับ LAT มาก ส่วนจังหวัดที่รวยได้รับ LAT น้อยกว่า

- มีกองทุนเพื่อความเสมอภาค (Equalization Fund) หมายถึงรัฐบาลกันเงินกองทุนก้อนหนึ่ง เช่น 2-3 หมื่นล้าน เพื่อทำหน้าที่ลดความเหลื่อมล้ำและเพิ่มมิติความเสมอภาค หรือมีแนวทางเพิ่มรายได้ในอนาคต เช่น ปีงบประมาณ 2559 มีรายได้สูงกว่าปีที่ผ่านมา ร้อยละ 10 จะเรียกว่า “ส่วนเพิ่ม” ในส่วน

นี้จะจัดสรรให้กลุ่มจังหวัดยากจนก่อน (Budget Prioritization) ส่วนที่เหลือจากส่วนเพิ่มให้จัดสรรให้จังหวัดอื่น ๆ

- การขยายฐานภาษีให้ท้องถิ่น คือ ภาษีทรัพย์สิน ซึ่งจะนำมาทดแทนภาษีโรงเรือนและที่ดิน เนื่องจากการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินโดยรวมมีลักษณะกระจุกตัว ซึ่งจัดเก็บจากพื้นที่ที่มีโรงงาน ศูนย์การค้า และสถานประกอบการสำคัญ แต่หากปรับเป็นภาษีทรัพย์สิน ซึ่งจัดเก็บจากเจ้าของทรัพย์สิน ตามมูลค่าประเมิน โดยไม่ยกเว้นบ้านเรือนทุกหลังมีหน้าที่เสียภาษีบำรุงเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นฐานภาษีท้องถิ่นย่อมขยายตัว

บทสรุป

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีความเหลื่อมล้ำจากภาคอื่น ๆ เช่น ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ ซึ่งพิจารณาได้จาก ค่าสัมประสิทธิ์จินี โดยในปี พ.ศ. 2557 มีค่าเท่ากับ 0.351 ความเหลื่อมล้ำของการถือครองทรัพย์สิน พิจารณาได้จากบัญชีเงินฝาก และการถือครองที่ดินที่อยู่ในระดับต่ำ ความเหลื่อมล้ำทางการคลัง ซึ่งพิจารณาได้จากการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางที่อยู่ในระดับต่ำ ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา พิจารณาได้จากอัตราการเข้าเรียนสุทธิ และคุณภาพของการศึกษาที่อยู่ในระดับต่ำ และความเหลื่อมล้ำด้านสาธารณสุข ซึ่งพิจารณาได้จากการเข้าถึงหลักประกันสุขภาพ และจำนวนบุคลากรทางการแพทย์ ทั้งนี้ มีสาเหตุหลักมาจากการจัดสรรงบประมาณให้แก่ท้องถิ่น โครงสร้างทางเศรษฐกิจของภาคตะวันออกเฉียงเหนือโครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐมีลักษณะรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง ปัญหาระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน การขาดความรู้ความเข้าใจบทบัญญัติของกฎหมายและสิทธิเสรีภาพ การบริหารราชการแผ่นดิน การศึกษาฐานในการจัดเก็บภาษีอากรการผูกขาดทางธุรกิจการค้าและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดรูปแบบพัฒนาพื้นที่ ทั้งนี้การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ ควรต้องแก้ไขอย่างรอบด้าน เช่น ด้านเศรษฐกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านการเมืองและการปกครอง

เอกสารอ้างอิง

- Achavanuntakul, S. (2011). *Inequality in Thailand* [In Thai: ความเหลื่อมล้ำฉบับพกพา]. Bangkok: Reform Office.
- Bank of Thailand Northeast Office. (2014). *Economic and Financial Report. 2014 Northeast Region* [In Thai: รายงานเศรษฐกิจและการเงิน 2557 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ]. Khon Kaen: Bank of Thailand.
- Chansarn, S. (2000). *Situation Regarding poverty and Income Inequality in Thailand* [In Thai: สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในประเทศไทย]. Bangkok : Bangkok University.
- Kitratporn, P. (2012). *Inequality in Thai Education: Causes and Solutions* [In Thai: ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาไทย: ที่มาและทางออก]. Bangkok: Dhurakij Pundit University.

- Laovakul, D. (2014). *Land Reform to Improve Social Justice* [In Thai: การปฏิรูปที่ดินเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคม]. Thammasat University Documents from Public Forum “Food Security: Opportunities within Political and Economic Crisis” held by Kasetsart University วันที่ 8 July 2014.
- National Statistical Office. (2015). *Statistic Chart* [In Thai: ข้อมูลตารางสถิติ]. Retrieved February 12, 2016, from <http://service.nso.go.th/nso/web/statseries/statseries01.html>.
- Nikomborirak, D. (2013). *Defence Mechanism in Health Insurance System to Eliminate Inequality* [In Thai: กลไกอภิบาลระบบหลักประกันสุขภาพเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ]. Thailand Development Research Institute. Documents from Public Forum “Rethink about Health Insurance System in Thailand” held by Thailand Development Research Institute organized on 1 July 2013.
- Office of the National Economic and Social Development Board. (2015). *Gross Regional and Provincial Product* [In Thai: ผลิตภัณฑ์ภาคและจังหวัด]. Retrieved February 12, 2016, from <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=96>.
- Patmasirawat, D. (2014). The Financial *Inequality* of Local Finance and Ways to Local Income Base Extension [In Thai: ความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่นและแนวทางขยายฐานรายได้ท้องถิ่นบทสังเคราะห์ความรู้จากการวิจัย]. *Research Synthesis Journal*. Bangkok: National Institute of Development Administration
- Patmasirawat, D. & Pumkaew, D. (2012). *Fiscal Disparity in Local Governance and Idea for Grant Allocation Reform* [In Thai: ความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่นและแนวทางการปฏิรูปเงินอุดหนุน]. Bangkok : National Institute of Development Administration.
- Social Data-based and Indicator Development Office. Office of the National Economic and Social Development Board. (2015). *Report Towards Situation Regarding Poverty and Income Inequality in Thailand 2013* [In Thai: รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2556]. Bangkok : Office of the National Economic and Social Development.

- Thai Land Reform Network Land Institute Foundation of Thailand. (2010). *Land and Structure Tax to Reduce Social Inequality* [In Thai: ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม]. *Bangkok Business newspaper*. 19 August 2010.
- Thailand Development Research Institute. (2003). *Poverty Situation in Thailand* [In Thai: สถานการณ์ความยากจนในประเทศไทย]. Retrieved February 12, 2016, from <http://www.tdri.or.th/poverty/report1.htm>.
- Treerat, N. (2012). *The Inequality between Bangkok and Other Regions* [In Thai: ความเหลื่อมล้ำระหว่างกรุงเทพฯ และภูมิภาค.]. Retrieved February 12, 2016, from <http://botkwamdee.blogspot.com/2012/09/nn-ipsdv.html>.