

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำ
และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

โดย
คณะกรรมการศึกษาและหาแนวทางแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ
ในสังคมไทย
ราชบัณฑิตยสภา

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำ
และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

โดย

คณะกรรมการศึกษาและหาแนวทางแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ
ในสังคมไทย
ราชบัณฑิตยสภา

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

สภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยในปัจจุบันมีความรุนแรงและเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ควรจะต้องรีบแก้ไข แม้ว่าดัชนีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และรายจ่ายที่วัดจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมโดยสำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะมีค่าลดลงในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา แต่ตัวชี้วัดดังกล่าวน่าจะต่ำกว่าความเป็นจริง เพราะข้อมูลจากครัวเรือนตัวอย่างนั้นมักจะไม่ครอบคลุมกลุ่มรายได้สูง โดยเฉพาะกลุ่มรายได้สูงสุด ๑% แรก และไม่ครอบคลุมรายได้ที่เกิดจากทรัพย์สินและธุรกิจ ทั้งนี้ เรื่องความเหลื่อมล้ำมีมิติที่ซับซ้อนมากกว่าเลขตัวเดียว หลักฐานจากงานวิชาการหลายชิ้นชี้ให้เห็นว่า ความเหลื่อมล้ำยังเป็นปัญหาสำคัญ นอกจากนี้ การเข้าสู่สังคมสูงวัย บทบาทของเทคโนโลยีที่เพิ่มสูงขึ้น และวิกฤตสภาพภูมิอากาศ ยังสร้างความท้าทายใหม่ต่อการลดความเหลื่อมล้ำ การแก้ปัญหาที่ผ่านมา แม้จะช่วยบรรเทาความยากจนลงบ้าง แต่ยังไม่ได้เป็นการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างเพื่อป้องกันการส่งต่อความเหลื่อมล้ำจากรุ่นสู่รุ่นมากนัก การจัดตั้งองค์กรพิเศษเฉพาะกิจเพื่อรวบรวมประเด็นและขับเคลื่อนแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำอย่างจริงจังในกรอบเวลาที่ชัดเจน จึงเป็นเรื่องสำคัญ

ความเหลื่อมล้ำนั้นเพิ่มขึ้นตามช่วงชีวิต เมื่อคนอายุมากขึ้น ช่องว่างนั้นก็เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งแปลว่าหากเราสามารถลดความเหลื่อมล้ำตั้งแต่ในวัยเด็ก (เช่น สนับสนุนโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ ส่งเสริมความรู้ทางการเงินและดิจิทัล) ต้นทุนของการลดความเหลื่อมล้ำนั้นน่าจะต่ำกว่าการไปพยายามปิดช่องว่างเมื่อคนอายุมากขึ้น เมื่อความเหลื่อมล้ำอยู่ในระดับสูงและส่งต่อไปในหลายมิติ การจะปิดช่องว่างนั้นก็ยากขึ้น ตัวอย่างเช่น การให้เงินช่วยเหลือจากรัฐ แม้ว่าจะยังเป็นสิ่งที่จำเป็นและช่วยลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ในวันนี้ แต่ความเหลื่อมล้ำของความมั่งคั่งจะไม่ลดลงตามกันได้ง่าย ครอบครัวร่ำรวยยังคงลงทุนกับการศึกษาของบุตรหลานได้มากกว่า ส่งต่อสินทรัพย์ให้บุตรหลานมากกว่า ความเหลื่อมล้ำจึงยังส่งต่อจากรุ่นสู่รุ่นต่อไป ดังนั้น การจะแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำจึงต้องประกอบไปด้วยชุดนโยบายที่มีการแก้ปัญหาในหลายมิติไปพร้อม ๆ กัน

ประเทศไทยยังมีความเหลื่อมล้ำเชิงเศรษฐกิจและความเหลื่อมล้ำเชิงโอกาสอยู่ในระดับสูง การถือครองสินทรัพย์มีการกระจุกตัวสูงและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น คนไทยเพียงร้อยละ ๕๖ มีบัญชีเงินฝากกับธนาคารพาณิชย์ และในจำนวนผู้มีเงินฝาก กลุ่มที่มีเงินฝากสูงสุด ๑๐% แรก มีเงินฝากรวมถึงร้อยละ ๘๓ ของเงินฝากในระบบธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด ภาคธุรกิจมีการกระจุกตัวสูง รายรับกำไร กระจุกตัวอยู่ในบริษัทขนาดใหญ่ นอกจากนี้ สัดส่วนคนจนของประเทศที่เคยมีแนวโน้มลดลง

อย่างต่อเนื่อง กลับเริ่มขึ้น ๆ ลง ๆ ตั้งแต่ปี ๒๕๕๘ และวิกฤตโควิด-๑๙ ก็ทำให้เห็นถึงความเปราะบางของครัวเรือนรายได้น้อย

เด็กไทยจำนวนมากขาดโอกาสในการพัฒนาทุนมนุษย์ แม้ว่าคนไทยจะเข้าถึงการศึกษาได้ดีขึ้น แต่คุณภาพของโรงเรียนที่เข้าถึงได้นั้นต่างกัน การเข้าถึงบริการทางสุขภาพดีขึ้น สัดส่วนเด็กพิการแต่กำเนิดลดลง แต่สัดส่วนผู้พิการจากโรคหรืออุบัติเหตุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โอกาสในการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานหรือทรัพยากรธรรมชาตินั้นมีความแตกต่างเชิงพื้นที่สูง ครัวเรือนเกษตรกรรมรายย่อย ๕๐ ยังไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรน้ำ เกษตรกรไทยส่วนมากเป็นเกษตรกรรายย่อยจึงไม่สามารถลงทุนกับเทคโนโลยีที่มีต้นทุนสูง นอกจากนี้ สำหรับลูกจ้างนอกภาคเกษตร กลุ่มที่มีทักษะไม่สูงนัก ไม่ค่อยมีโอกาสเติบโตก้าวหน้าตลอดการทำงาน สะท้อนถึงโอกาสที่จำกัดในการเพิ่มพูนทักษะหลังจากเข้าตลาดแรงงาน

การเข้าสู่สังคมสูงวัย การเข้ามาของเทคโนโลยี และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จะสร้างความท้าทายใหม่ต่อการลดความเหลื่อมล้ำ คนไทยอายุขัยมากขึ้น แต่มีช่วงชีวิตในการทำงานเท่าเดิม นั่นแปลว่าช่วงชีวิตหลังเกษียณ ซึ่งเป็นช่วงพึ่งพิงจะยาวขึ้น รัฐจะต้องรับภาระทางการคลังที่หนักขึ้นและครัวเรือนสูงวัยที่ยากจนจะเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ แรงงานทักษะสูงยังออกจากตลาดแรงงานเร็วกว่าแรงงานในภาคเกษตรกรรมและการค้าซึ่งส่วนมากมีผลิตภาพไม่สูงนัก ภาพนี้ตรงข้ามกับต่างประเทศ

สำหรับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีนั้นเปรียบเสมือนเหรียญสองด้าน ในด้านหนึ่ง เทคโนโลยีสามารถช่วยลดความเหลื่อมล้ำ เทคโนโลยีช่วยให้ผู้ประกอบการและแรงงานเข้าถึงตลาดที่ใหญ่ขึ้นด้วยต้นทุนที่ถูกลง การมีสัญญาณอินเทอร์เน็ตช่วยให้คนในพื้นที่ห่างไกลมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ เข้าถึงบริการทางการแพทย์และทางการเงินได้ แต่ในอีกด้านหนึ่ง เทคโนโลยีอาจจะซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำ ผู้ประกอบการรายใหญ่สามารถใช้ประโยชน์จากการเป็นเจ้าของข้อมูลปริมาณมากทำให้ได้เปรียบคู่แข่งรายอื่น ประชาชนบางกลุ่มมีข้อจำกัดในการเข้าถึงเทคโนโลยี เช่น ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้มีรายได้น้อย

วิกฤตสภาพภูมิอากาศมีแนวโน้มที่จะตอกย้ำความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยเช่นกัน รายได้ของครัวเรือนเกษตรกรรมขึ้นกับสภาพภูมิอากาศ หากภัยธรรมชาติ น้ำท่วม น้ำแล้ง เกิดขึ้นบ่อยครั้ง รายได้ที่ต่ำอยู่แล้วก็จะยิ่งผันผวนมากขึ้นและอาจจะสูญเสียทรัพย์สิน นอกจากนี้ หากภัยธรรมชาติรุนแรงจนทำให้ครัวเรือนในชนบทไร้แหล่งทำกินและอพยพย้ายถิ่นฐานเข้าเมืองมากขึ้น ก็จะเป็นเพียงการซ้ำเติมปัญหา เพราะทักษะแรงงานจากชนบทไม่ตอบสนองความกับความต้องการในชุมชนเมือง อีกทั้งในเมืองมีค่าครองชีพสูง อาจจะทำให้มีหนี้สิน รวมถึงชีวิตความเป็นอยู่ของคนจนในเมืองก็ไม่ได้ดีขึ้น

การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำต้องประกอบไปด้วยชุดนโยบายที่มีหลายมิติ โดยสามารถสรุปได้เป็น 4 แนวทางหลัก ๆ ดังต่อไปนี้

แนวทางที่ ๑ ปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์และกระบวนกรดำเนินนโยบายเศรษฐกิจและสังคม ตัวชี้วัดระดับมหภาค เช่น อัตราการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ และดัชนีจีดีพีของรายได้หรือรายจ่าย ไม่สามารถสะท้อนสภาพปัญหาความเป็นอยู่ที่แท้จริงของคนในประเทศ ในการวัดการพัฒนาที่แท้จริง ควรจะใช้ข้อมูลระดับจุลภาคในมิติต่าง ๆ มาร่วมวิเคราะห์ ไม่ว่าจะเป็นด้านคุณภาพการศึกษา หรือการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐาน องค์ประกอบของรายได้ รายจ่าย และความมั่งคั่ง ในการดำเนินนโยบาย ควรจะวางแผนเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจไทยในระยะยาว และคำนึงถึงผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำ โดยควรมีหน่วยงานอิสระเป็นผู้ประเมินและออกแบบวัดผลของนโยบาย

แนวทางที่ ๒ ลดความเหลื่อมล้ำเชิงโอกาส การลงทุนกับเด็กเล็กและให้โอกาสกับคนทุพพลภาพเป็นเรื่องจำเป็น ในมิติที่ต้องการเพิ่มคุณภาพ ควรเน้นเรื่องการส่งเสริมการแข่งขัน ลดกฎเกณฑ์ระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขัน อาทิ เรื่องการศึกษา สามารถให้เงินสนับสนุนผ่านระบบคูปองและให้นักเรียนมีสิทธิเลือกโรงเรียนได้ สำหรับคนทุพพลภาพ ควรมีแนวคิดให้มีการอบรมและฝึกฝนทักษะใหม่ ๆ สร้างทางเลือกแหล่งทุนสำหรับผู้ประกอบการรายใหม่และรายเล็กโดยยังคำนึงถึงเรื่องการปล่อยสินเชื่ออย่างรับผิดชอบ และไม่ปิดกั้นโอกาสในการทำงาน เช่น ควรห้ามมิให้มีการกำหนดอายุผู้สมัครงาน

แนวทางที่ ๓ ลดความเหลื่อมล้ำเชิงเศรษฐกิจ การดำเนินนโยบายแต่ละด้านควรมีการกำหนดเป้าหมายให้ชัดเจนว่าทำเพื่อช่วยเหลือคนจนหรือเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ควรมีการสร้างหลักประกันความมั่นคงในเชิงรายได้และการประกอบอาชีพสำหรับคนทุกกลุ่มอาชีพ มีการพิจารณาการให้หลักประกันการมีงานทำสำหรับผู้ที่ไม่สามารถหางานทำได้ด้วยตนเองได้ รวมถึงมีการปฏิรูประบบภาษีเพื่อส่งเสริมความเป็นธรรม เพิ่มความโปร่งใส และรองรับค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เช่น ใช้โครงสร้างอัตราภาษีเดียวกันสำหรับรายได้จากแหล่งต่าง ๆ เปิดเผยรายจ่ายทางภาษีที่สูญเสียไปจากการลดหย่อนหรือยกเว้น และนำเทคโนโลยีมาเพิ่มประสิทธิภาพนโยบายการคลังเพื่อช่วยเหลือได้รวดเร็วและไม่ตกหล่น

แนวทางที่ ๔ ส่งเสริมการแข่งขันและปรับโครงสร้างดุลอำนาจทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง มีการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นในรูปแบบของจังหวัดจัดการตนเอง มีการให้อิสระกับหน่วยบริการทางการศึกษาและสาธารณสุขเพื่อให้มีการแข่งขัน มีการจัดระบบข้อมูลแบบเปิดเพื่อให้โอกาสให้ผู้เล่นรายใหม่ที่มีนวัตกรรมทางเทคโนโลยีสามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลลูกค้าพื้นฐานที่ผู้เล่นรายเดิมเป็นผู้เก็บอยู่ แต่ยังคำนึงถึงความปลอดภัยและความเป็นส่วนตัวของผู้ให้ข้อมูล

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ประเด็นเรื่องความเหลื่อมล้ำเป็นเรื่องที่รัฐบาลในหลาย ๆ ประเทศ ให้ความสำคัญเนื่องจากเป็น ปัญหาเชิงโครงสร้างที่ควรจะต้องรีบแก้ไข สำหรับประเทศไทยสภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำในประเทศใน ปัจจุบันมีความรุนแรง แม้ว่าความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และรายจ่ายที่วัดจากข้อมูลการสำรวจภาวะ เศรษฐกิจและสังคม (Socio-Economic Survey : SES) จะมีค่าลดลงในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา (NESDC ๒๐๑๙) แต่หลักฐานจากงานวิชาการหลายชิ้นชี้ให้เห็นว่า ความเหลื่อมล้ำยังเป็นปัญหาสำคัญ นอกจากนี้ การเข้าสู่สังคมสูงวัย บทบาทของเทคโนโลยีที่เพิ่มสูงขึ้น และวิกฤตสภาพภูมิอากาศ ยังสร้าง ความท้าทายใหม่ต่อการลดความเหลื่อมล้ำและอาจนำไปสู่การก่อตัวของวิกฤตในทางสังคมและการเมือง ทั้งนี้ หากดูการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำที่ผ่านมา ก็พบว่านโยบายที่ประเทศไทยใช้ส่วนใหญ่เป็น เพียงการบรรเทาปัญหาเป็นเรื่อง ๆ แต่ไม่ได้มุ่งแก้ที่ปัญหาเชิงโครงสร้างอย่างเป็นระบบ ความเหลื่อม ล้ำจึงสะสมเพิ่มขึ้นตลอดช่วงชีวิตของบุคคล และมีแนวโน้มที่จะถ่ายทอดเป็นวัฏจักรจากรุ่นสู่รุ่น

สำหรับข้อเสนอชิ้นนี้ ส่วนแรก นำเสนอภาพความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยในมิติต่าง ๆ จาก ข้อมูลจริงและบทบาทของนโยบายที่ผ่านมา ส่วนที่สอง มองภาพความท้าทายในอนาคตที่จะมีผลต่อ ความเหลื่อมล้ำ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเป็นสังคมสูงวัย บทบาทของเทคโนโลยีที่ถูกนำมาใช้มากขึ้น และ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และส่วนสุดท้าย นำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการแก้ปัญหา ความเหลื่อมล้ำ

ส่วนที่ ๑ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยและนโยบายที่ผ่านมา

๑.๑ ภาพความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยในปัจจุบัน แบ่งได้เป็น ๑๐ ประการหลัก ๆ โดยเป็น ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำเชิงเศรษฐกิจ ๕ ประการ และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำเชิง โอกาส ๕ ประการ (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน กฤษฎ์เลิศ และ นงา ๒๕๖๔)

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำเชิงเศรษฐกิจ

ข้อ ๑ ตัวชี้วัดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ที่คำนวณจากข้อมูล SES อย่างเดียวน่าจะน้อยกว่าความเป็นจริง เพราะข้อมูลจากรั้วเรือนตัวอย่างนั้นไม่ได้เป็นตัวแทนที่ดีของประชากรกลุ่มที่มี รายได้สูง โดยเฉพาะกลุ่มรายได้สูงสุด ๑% แรก และรายได้ที่เกิดจากทรัพย์สินและธุรกิจ ตัวชี้วัดความ เหลื่อมล้ำที่มีการใช้ข้อมูลรายได้จากการยื่นแบบภาษีและบัญชีรายได้ประชาชาติร่วมด้วยให้ค่าที่สูงกว่า (Jenmana ๒๐๑๘; ผาสุก และคณะ ๒๕๖๐) นอกจากนี้ หากดูในภาพใหญ่ ประเทศไทยมีผู้ที่มีเงินได้

สุทธิเกิน ๑๕๐,๐๐๐ บาทต่อปี และต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในแต่ละปีเพียง ๓-๔ ล้านบาท ในขณะที่ผู้มีรายได้น้อยที่มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐมีถึง ๑๔ ล้านราย (ไทยคู่ฟ้า ๒๕๖๑)

ข้อ ๒ การกระจุกตัวสูงของการถือครองสินทรัพย์และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

- คนไทยเพียงร้อยละ ๕๖ มีบัญชีเงินฝากกับธนาคารพาณิชย์ และในจำนวนผู้มีเงินฝากกลุ่มที่มีเงินฝากสูงสุดร้อยละ ๑๐ (Top ๑๐%) มีเงินฝากรวมกันถึงร้อยละ ๙๓ ของเงินฝากในระบบธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด (อัจฉนา และคณะ ๒๕๖๒)
- สำหรับการถือครองที่ดิน ผู้ที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน มีจำนวน ๑๕.๙ ล้านราย ณ ปี ๒๕๕๕ และกลุ่มที่มีการถือครองสูงสุด ๑๐% แรก มีสัดส่วนการถือครองที่ดินร้อยละ ๖๑ ของที่ดินทั้งหมด (ดวงมณี ๒๕๕๖)
- จากข้อมูลการถือครองหุ้นโดยกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ในปี ๒๕๖๐ ผู้ถือหุ้นไทย ๕๐๐ คน จากจำนวนผู้ถือหุ้นทั้งหมด ๒.๑๕ ล้านคน มีส่วนแบ่งกำไรจากบริษัทต่าง ๆ ที่มีการถือครองหุ้น ถึงร้อยละ ๓๐ ของกำไรรวมในภาคธุรกิจทั้งหมด โดยเฉลี่ยคิดเป็น ๓,๐๘๘ ล้านบาทต่อคนต่อปี (กฤษฎ์เลิศ และชานนทร์ ๒๕๖๒)

ข้อ ๓ ภาคธุรกิจ มีการกระจุกตัวสูง แม้ว่าวิสาหกิจร้อยละ ๙๙.๘ ในประเทศไทยจะเป็น SMEs แต่รายรับ กำไร กระจุกตัวอยู่ในบริษัทขนาดใหญ่เพียงไม่กี่บริษัท ร้อยละ ๕ ของบริษัทที่ใหญ่ที่สุด มีสัดส่วนรายรับรวมกันถึงร้อยละ ๘๕ ของรายรับรวมทั้งหมดของทั้งประเทศ ความเป็นเจ้าของของธุรกิจยังมีการกระจุกตัวที่สูงมาก โดยมากกว่าครึ่งหนึ่งของบริษัทที่มีขนาดใหญ่ที่สุด ๑๐% แรก เป็นบริษัทในกลุ่มทุนที่มีความสัมพันธ์กันผ่านการถือหุ้นระหว่างบริษัท (Banterghansa et al., ๒๐๑๙) นอกจากนี้ ในมิติการจ้างงาน ลูกจ้างมีแนวโน้มกระจุกตัวอยู่ในบริษัทขนาดใหญ่มากขึ้น โดยบริษัทที่ใหญ่ที่สุด ๖ บริษัทแรก สัดส่วนการจ้างของลูกจ้างในระบบเพิ่มมากกว่า ๒ เท่า จากร้อยละ ๒ ใน พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นร้อยละ ๔.๗ ใน พ.ศ. ๒๕๖๑ (Paweenawat et al., ๒๐๑๙)

ข้อ ๔ สัดส่วนคนจนในประเทศที่เคยมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง กลับเริ่มมีอัตราเพิ่มขึ้นหลังจาก พ.ศ. ๒๕๕๘ สัดส่วนคนจนลดลงจากร้อยละ ๖๕.๒ ใน พ.ศ. ๒๕๓๑ มาเป็นร้อยละ ๗.๒ ใน พ.ศ. ๒๕๕๘ แต่กลับมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๗.๘๗-๙.๘๕ ใน พ.ศ. ๒๕๕๙-๒๕๖๑ (NESDC) ความเหลื่อมล้ำของรายได้ครัวเรือนในเชิงพื้นที่นั้นมีมาก โดยครัวเรือนที่มีรายได้สูงมีการกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมถึงบางจังหวัดในภาคกลาง และภาคตะวันออก (ณัฐพงษ์ และคณะ ๒๕๖๓) ใน พ.ศ. ๒๕๖๑ นั้นสัดส่วนคนจนเพิ่มขึ้นทั้งในเมืองและชนบท โดยเพิ่มขึ้น ๖๑

จังหวัดจาก ๗๗ จังหวัด (World Bank, ๒๐๑๙) ตัวเลขเหล่านี้แสดงว่า ยังมีคนกลุ่มใหญ่ที่ยังไม่ได้รับผลประโยชน์จากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากนัก

ข้อ ๕ สถานการณ์การระบาดของโควิด-๑๙ ทำให้เห็นถึงความเปราะบางของครัวเรือนรายได้น้อย ในช่วงปิดเมือง ลูกจ้างรายได้น้อยไม่สามารถทำงานที่บ้านได้ เพราะงานที่ทำไม่ได้ใช้ทักษะสูง และมักจะผูกติดกับเครื่องมือหรือสถานที่ ช่วงเปิดเมือง ลูกจ้างกลุ่มรายได้น้อยก็มีความเสี่ยงติดโรคมามากกว่ากลุ่มรายได้นสูง เพราะงานที่ทำมักมีการสัมผัสใกล้ชิดกับบุคคลอื่นมากกว่างานของกลุ่มผู้รายได้นสูง (Lekfuangfu et al. ๒๐๒๐) นอกจากนี้ การลดการบริโภคก็ส่งผลกระทบต่อคนค้าขายรายย่อยอย่างกว้างขวาง สำหรับครัวเรือนในต่างจังหวัด แม้จะไม่มีผลกระทบแต่หลาย ๆ ครัวเรือนก็ได้รับผลกระทบ เพราะพึ่งพารายได้จากสมาชิกที่เข้ามาทำงานในเมืองใหญ่ (โสมรศมี และคณะ ๒๕๖๓)

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำเชิงโอกาส

ข้อ ๖ ยังมีเด็กไทยจำนวนมากที่ขาดโอกาสในการพัฒนาทุนมนุษย์ ซึ่งความเหลื่อมล้ำเชิงโอกาสนี้จะส่งต่อไปเป็นความเหลื่อมล้ำในมิติอื่น ๆ เมื่ออายุมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นด้านสุขภาพ ด้านทางเลือกในการประกอบอาชีพ ด้านรายได้ ด้านสินทรัพย์ แม้ว่าคนไทยจะเข้าถึงการศึกษาและบริการทางสุขภาพได้ดีขึ้นในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา แต่คุณภาพของโรงเรียนที่เข้าถึงได้นั้นมีความแตกต่างกันตามระดับฐานะของครัวเรือน คะแนนเฉลี่ยของนักเรียนไทยยังอยู่ในระดับต่ำและมีแนวโน้มต่ำลงเรื่อย ๆ สะท้อนถึงคุณภาพของโรงเรียนส่วนใหญ่ที่ยังมีปัญหา (วีระชาติ ๒๕๖๐ ดิลกะ ๒๕๖๐ ภูมิศรัณย์ ๒๕๖๓) ในมิติสุขภาพ สัดส่วนของทารกที่มีน้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์ ภาวะทุพโภชนาการ อัตราการตั้งครรถ์ของวัยรุ่น และอัตราเด็กที่ป่วยด้วยโรคปอดบวมและอุจจาระร่วงยังกระจุกตัวอยู่ที่ครอบครัวยากจนเช่นกัน (Limwattananon et al., ๒๐๑๐)

ข้อ ๗ ลูกจ้างที่มีทักษะไม่สูงนัก ไม่ค่อยมีโอกาสเติบโตก้าวหน้าตลอดช่วงชีวิตการทำงาน ขณะที่ลูกจ้างที่มีทักษะสูงและมีค่าจ้างสูงตั้งแต่เริ่มเข้าตลาดแรงงาน มีการเติบโตของค่าจ้างเพิ่มสูงขึ้นตามประสบการณ์งานที่เพิ่มขึ้น สะท้อนถึงโอกาสที่จำกัดในการเพิ่มพูนทักษะหลังเข้าตลาดแรงงานของลูกจ้างที่ทักษะไม่สูงนัก และ/หรือระบบการศึกษาที่ไม่ได้ผลิตลูกจ้างที่ตรงความต้องการของตลาดแรงงาน (นงา และคณะ ๒๕๖๒)

ข้อ ๘ คริวเรือนเกษตรกรจำนวนมากยังมีข้อจำกัดทั้งทางด้านการเข้าถึงทรัพยากรการผลิตและเทคโนโลยี

- คริวเรือนเกษตรกรที่สามารถเข้าถึงแหล่งน้ำได้มีเพียงร้อยละ ๔๒ โดยในจำนวนนี้มีเพียงร้อยละ ๒๖ ที่เข้าถึงน้ำจากการชลประทาน ส่วนอีกร้อยละ ๑๖ อาศัยน้ำบ่อ หรือน้ำบาดาล กลุ่มที่เข้าไม่ถึงอาศัยน้ำฝนตามฤดูกาลเท่านั้น (โสภรต์ศรี และคณะ ๒๕๖๒)
- ผลการศึกษาโดยใช้ข้อมูลดาวเทียมระดับตำบลแสดงให้เห็นว่า ปัจจัยเชิงกายภาพและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ อุณหภูมิ ปริมาณฝน ความหนาแน่นของพืช มีความสัมพันธ์กับดัชนีความยากจนของตำบลอย่างมีนัยสำคัญ (ณัฐพงษ์ และคณะ ๒๕๖๓)
- สำหรับที่ดินทำกิน แม้ว่าร้อยละ ๕๙.๘ ของคริวเรือนเกษตรกรมีกรรมสิทธิ์อย่างสมบูรณ์ แต่ครึ่งหนึ่งมีที่ดินทำกินไม่ถึง ๒๐ ไร่ (โสภรต์ศรี และคณะ ๒๕๖๒)
- เกษตรกรไทยส่วนมากเป็นเกษตรกรรายย่อย จึงไม่สามารถลงทุนทางเทคโนโลยี และบางกลุ่มขาดความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับเรื่องผลตอบแทนและความเสี่ยง ทำให้ไม่สามารถเลือกพืชที่ให้ผลตอบแทนสูงกว่า ณ ระดับความเสี่ยงที่เท่ากัน (ลัทธพร และคณะ ๒๕๖๒)

ข้อ ๙ ทั้งภาครัฐและเอกชนมักจะลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและขยายบริการไปยังพื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่น แม้ว่ากว่าร้อยละ ๙๐ คริวเรือนจะสามารถเข้าถึงไฟฟ้าและมีโทรศัพท์มือถือ (World Bank, ๒๐๑๙) แต่สัญญาณอินเทอร์เน็ตในพื้นที่ห่างไกลยังไม่เสถียรหากเทียบกับสัญญาณในเมือง นอกจากนี้ ความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาค เมือง และชนบท ยังเพิ่มขึ้นจากการที่แรงงานเคลื่อนย้ายไปทำงานต่างถิ่น โดยคนที่ประสบความสำเร็จก็อาจตั้งถิ่นฐานในที่นั้น ๆ ส่วนคนที่ไม่ประสบความสำเร็จก็จะกลับบ้านในชนบทดั้งเดิมของตน รวมถึงการลงทุนของภาครัฐด้านโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ในบางพื้นที่ ยังเอื้อประโยชน์ให้พื้นที่เหล่านั้นมีการพัฒนาเร็วขึ้น เพราะเกิดการรวมตัวของธุรกรรมทางเศรษฐกิจ (agglomeration) (อารยะ ๒๕๕๐)

ข้อ ๑๐ ธุรกิจขนาดใหญ่มีความได้เปรียบธุรกิจขนาดเล็กในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน การที่มีกิจการขนาดใหญ่ทำให้ผู้ผลิตรายใหญ่มีสัดส่วนรายจ่ายต่อธุรกรรมต่าง ๆ ต่ำกว่าธุรกิจขนาดเล็ก และยังมีประสิทธิภาพในการบริหารเงินทุนหมุนเวียน (working capital) มากกว่า (Banerghansa et al. ๒๐๑๙) นอกจากนี้ สถาบันการเงินมีแนวโน้มที่จะให้สินเชื่อธุรกิจรายใหญ่มากกว่า เพราะมีต้นทุนทางธุรกรรมและความเสี่ยงที่ต่ำกว่า แม้สามในสี่ของ SMEs เป็นบุคคลธรรมดา แต่มูลค่าสินเชื่อก

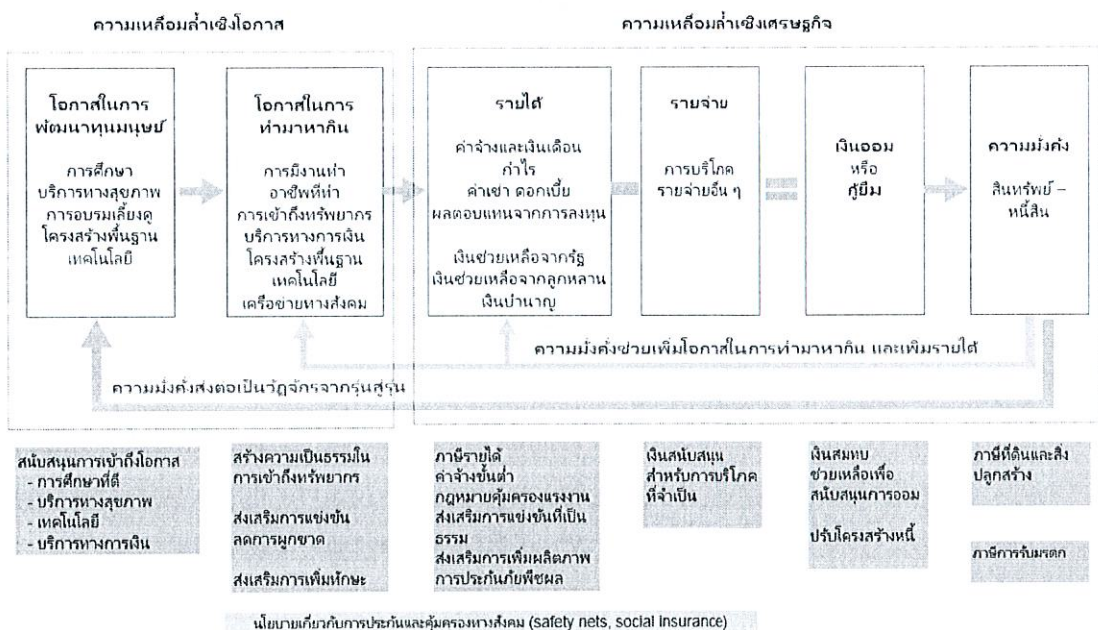
ธนาคารพาณิชย์สำหรับ SMEs กลุ่มบุคคลธรรมดาที่คิดเป็นเพียงร้อยละ ๒๕ ที่เหลือเป็นของ SMEs ที่เป็นนิติบุคคล (นญา และคณะ ๒๕๖๑)

๑.๖ บทบาทของนโยบายที่ผ่านมาในการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ

ความเหลื่อมล้ำเชิงโอกาส ซึ่งรวมถึงโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ การเข้าถึงบริการและโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ส่งผลถึงความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในวัยทำงาน เมื่อรายได้สูงก็มีโอกาสเก็บออม มีโอกาสสร้างรายได้เพิ่มจากการเป็นเจ้าของทุน ในทางกลับกันการมีรายได้ไม่พอเพียงต่อค่าใช้จ่ายก็ทำให้ต้องกู้ยืม เกิดหนี้สิน ความเหลื่อมล้ำเชิงรายได้ในช่วงชีวิตทำงานจึงสั่งสมเพิ่มขึ้น และส่งต่อไปเป็นความเหลื่อมล้ำในความมั่งคั่ง และความมั่งคั่งนี้ก็ส่งต่อเป็นโอกาสในการทำมาหากินและส่งต่อผ่านไปสู่อุ่นลูกหลาน ทำให้เด็กแต่ละคนเกิดมาในครอบครัวที่มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน มี โอกาส ในอนาคตที่แตกต่างกัน

รูปที่ ๑ แสดงความสัมพันธ์ของความเหลื่อมล้ำในมิติต่าง ๆ ดังกล่าว และบทบาทของนโยบายต่อการลดความเหลื่อมล้ำในมิติต่าง ๆ ที่ผ่านมาโดยสามารถแบ่งชุดนโยบายเป็นสองกลุ่มหลักๆ คือ นโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำเชิงโอกาส และนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำเชิงเศรษฐกิจ

รูปที่ ๑ ความสัมพันธ์ของความเหลื่อมล้ำในมิติต่าง ๆ และบทบาทของนโยบาย



ที่มา ปรับมาจาก กฤษฎ์เลิศ และ นญา (๒๕๖๔)

การประเมินนโยบายอย่างเป็นระบบในแง่ที่ว่านโยบายบรรลุวัตถุประสงค์หลักที่ตั้งไว้หรือไม่ หรือมีผลต่อความเหลื่อมล้ำอย่างไร ยังไม่มีมากนัก มักจะมีเพียงการรายงานว่าใช้งบประมาณไปตามที่ตั้งไว้หรือไม่ ผู้เข้าร่วมโครงการพึงพอใจเพียงใด บทบาทของนโยบายที่ผ่านมาสามารถสรุปได้ ดังนี้

ประการแรก การจัดตั้งระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าขึ้นเมื่อปีพ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการทางสุขภาพได้มากขึ้น อัตราการเสียชีวิตของทารกอายุต่ำกว่า ๑ ปี น้อยลง และสามารถลดภาระค่าใช้จ่ายสำหรับการรักษาที่มีค่าใช้จ่ายสูง (Gruber et al, ๒๐๑๔; Damrongplisit and Melnick, ๒๐๐๘; Limwattananon et al., ๒๐๑๕) อย่างไรก็ตาม หากดูที่สัดส่วนผู้พิการ แม้ว่าสัดส่วนผู้พิการโดยกำเนิดจะลดลง แต่สัดส่วนผู้พิการจากการบาดเจ็บและพิการจากโรคกลับเพิ่มขึ้น (เว็บไซต์สารสนเทศสุขภาพไทย) สะท้อนถึงมาตรการป้องกันอุบัติเหตุจากการทำงานหรือในท้องถนนที่ไม่มีประสิทธิภาพ

ประการที่สอง การปฏิรูปและลงทุนกับการศึกษาที่ผ่านมา ช่วยให้คนไทยมีระดับการศึกษาที่สูงขึ้น แต่โรงเรียนยังมีปัญหาเชิงคุณภาพ ปริมาณนักเรียนออกจากโรงเรียนกลางคัน น้อยลง แรงงานมีระดับการศึกษาสูงขึ้นอย่างชัดเจน โดยเฉพาะระดับมัธยมศึกษา และปริญญาตรี อย่างไรก็ตาม หากดูเชิงคุณภาพ ผลสัมฤทธิ์ของนโยบายเหล่านี้ยังไม่ชัดเจนนัก โรงเรียนส่วนใหญ่มีคะแนนทดสอบทั้งวิชาวิทยาศาสตร์ ภาษาอังกฤษ และคณิตศาสตร์อยู่ในระดับต่ำ (วีระชาติ ๒๕๖๐) เมื่อเปรียบเทียบกับต่างชาติ คะแนน PISA ของนักเรียนไทยอายุ ๑๕ ปีก็อยู่ในระดับต่ำและคะแนนการอ่านจับใจความมีแนวโน้มต่ำลง (ภูมิศรัณย์ ๒๕๖๓) นอกจากนี้ โครงสร้างของค่าจ้างตามระดับการศึกษาก็เปลี่ยนไปในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา กลุ่มที่จบมัธยมศึกษาเคยได้รับค่าจ้างสูงกว่ากลุ่มจบประถมศึกษาเมื่อ ๓๐ ปีที่แล้ว แต่ปัจจุบันค่าจ้างของคนสองกลุ่มนี้มีค่าใกล้เคียงกัน ซึ่งชี้ว่าระดับการศึกษาอาจจะไม่ได้สะท้อนทักษะที่แท้จริง หรือระบบการศึกษาผลิตคนจบมัธยมศึกษาเกินความต้องการของตลาดแรงงาน (นฎา และคณะ ๒๕๖๒)

ประการที่สาม นโยบายที่สนับสนุนโอกาสในการประกอบอาชีพดูยังไม่มีประสิทธิภาพมากนัก ตัวอย่างเช่น นโยบาย “กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง” มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการลงทุน บรรเทาเหตุฉุกเฉิน กระตุ้นเศรษฐกิจระดับฐานราก แต่การศึกษาพบว่า การกู้ยืมส่วนใหญ่เป็นการกู้เพื่อซ่อมแซมที่อยู่อาศัยและยานพาหนะ แต่การลงทุนด้านธุรกิจไม่ได้เพิ่มขึ้นมากนัก (Kabowski and Townsend; ๒๐๑๑, ๒๐๑๒; วีระชาติ และกิตติพงษ์ ๒๕๕๙) สำหรับ **มาตรการสนับสนุน SMEs** มีข้อมูลว่าจำนวนธุรกิจรายใหม่ขนาดเล็กเพิ่มขึ้นมาก จำนวนผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือหรืออบรมเป็นไปตามเป้า แต่ยังไม่ชัดเจนว่านโยบายเหล่านี้ได้ช่วยเพิ่มศักยภาพและความสามารถในการแข่งขันของ SMEs อย่างไร (นฎา และคณะ ๒๕๖๒)

ประการที่สี่ แม้ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจะมีการจัดเก็บภาษีด้วยอัตราก้าวหน้า แต่มีการยกเว้น การหักค่าใช้จ่าย และการลดหย่อน ในหลายรูปแบบ เป็นการให้ประโยชน์ต่อกลุ่มผู้มีรายได้สูงมากกว่า ทำให้ภาษีไม่สามารถเป็นเครื่องมือลดความเหลื่อมล้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพนัก ใน พ.ศ. ๒๕๕๕ ร้อยละ ๓๐ ของรายได้ที่รัฐสูญเสียจากให้สิทธิค่าลดหย่อนภาษีต่างๆ มาจากกลุ่มผู้เสียภาษีที่มีรายได้สูงสุด ๕% แรก ในขณะที่การลดหย่อนบางประเภทได้ส่งผลกระทบต่อความก้าวหน้าของระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาอย่างมีนัยสำคัญ (อิทธิพร ๒๕๖๐ อิทธิพร ๒๕๖๑ Muthitacharoen and Phongpaichit ๒๐๒๐) นอกจากนี้ การจัดเก็บภาษีเงินได้ของไทยเป็นการจัดเก็บแบบแยกส่วนตามแหล่งรายได้ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม ส่งผลให้เกิดความลังเลในการคิดคำนวณและการจัดเก็บภาษีจากเงินได้ (ผาสุก และคณะ ๒๕๖๐)

ยิ่งไปกว่านั้นการจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินของประเทศไทยก็ยังไม่ได้มีบทบาทในการลดความเหลื่อมล้ำเท่าที่ควร โดยภาษีบนฐานทรัพย์สินหลักของไทยคือ ๑) ภาษีการรับมรดก และ ๒) ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง สำหรับภาษีการรับมรดกนั้น ได้เริ่มใช้ตั้งแต่ปี ๒๕๕๙ แต่เกณฑ์มูลค่าการยกเว้นภาษีมรดกที่ค่อนข้างสูง (๑๐๐ ล้านบาท) และกลยุทธ์การวางแผนภาษีต่างๆ ทำให้มีการจัดเก็บภาษีนี้ได้น้อยมาก ในขณะที่ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้น การกำหนดกฎเกณฑ์การยกเว้นยังสัมพันธ์ต่อการวางแผนภาษีเช่นเดียวกับภาษีมรดก และไม่สามารถแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำได้เท่าที่ควร

- เช่นเดียวกับการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพของระบบประกันสังคมภาคบังคับ ซึ่งไม่เอื้อต่อการกระจายรายได้และลดปัญหาความเหลื่อมล้ำอย่างเท่าที่ควร ผู้ประกันตนของไทยได้รับเงินบำนาญในอัตราเดียวกัน ไม่ว่าจะมียาได้เฉลี่ยในช่วงวัยทำงานสูงหรือต่ำ เช่น ร้อยละ 20 ของรายได้เฉลี่ยหากส่งสมทบ 15 ปี สูตรเช่นนี้ทำให้ผู้มีรายได้ต่ำในช่วงทำงานมีเงินบำนาญแทบไม่พอใช้ในวัยเกษียณ ในประเทศอื่น เช่น สหรัฐอเมริกา สูตรคำนวณเงินบำนาญมีลักษณะของการกระจายรายได้จากคนรวยไปสู่คนจน นั่นคือ สำหรับผู้มีรายได้ต่ำ สัดส่วนเงินบำนาญต่อรายได้เฉลี่ยจะสูงกว่าผู้มีรายได้สูง นอกจากนี้ การที่ระบบประกันสังคมไทยไม่เคยมีการปรับเพดานสมทบก็ทำให้ไม่สามารถมีรายรับจากคนรายได้สูงมากระจายให้คนรายได้ต่ำได้ (นงา และคณะ ๒๕๖๓)

หากมองในภาพรวม ทิศทางนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ผ่านมา มุ่งเน้นไปสู่เป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยใช้ตัวเลขผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) เป็นตัวชี้วัด และเป้าหมาย ซึ่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนั้นไม่ได้สะท้อนถึงส่วนแบ่งทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกันสำหรับกลุ่มคนที่ตกหล่นหรือด้อยโอกาสก็จะมีนโยบายแก้ปัญหาความยากจนหรือมาตรการช่วยเหลือในลักษณะของการสงเคราะห์ ไม่ว่าจะเป็นการช่วยเหลือด้านอาหารกลางวันสำหรับเด็กยากจน ระบบบัตร

สวัสดิการแห่งรัฐ ซึ่งยังไม่มีการศึกษามากนักว่าผลของมาตรการเหล่านี้ในระยะยาวจะเป็นอย่างไร และก่อให้เกิดภาระทางการคลังในอนาคตมากน้อยเพียงใด

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วโลก คือ อัตราการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต่อหัว ขยายตัวเกือบทุกปี แต่สัดส่วนของผลตอบแทนต่อแรงงานในรายได้ประชาชาติลดลง สัดส่วนผลตอบแทนของทุนมากขึ้น รายได้ที่เป็นค่ากลางมีมูลค่าน้อยกว่ารายได้เฉลี่ยมาก ผลผลิตภาพที่สูงมาจากบริษัทขนาดใหญ่เพียงไม่กี่บริษัทที่เป็นเจ้าของเทคโนโลยี

ส่วนที่ ๒ : อนาคตความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย

สิ่งท้าทาย ๓ ประการ ที่น่าจะส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำในอนาคตของสังคมไทยได้แก่ การเป็นสังคมสูงวัย คนไทยอายุยืน การก้าวกระโดดและการผันผวนของเทคโนโลยี และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

๒.๑ สังคมสูงวัยคนไทยอายุยืนกับความเหลื่อมล้ำ

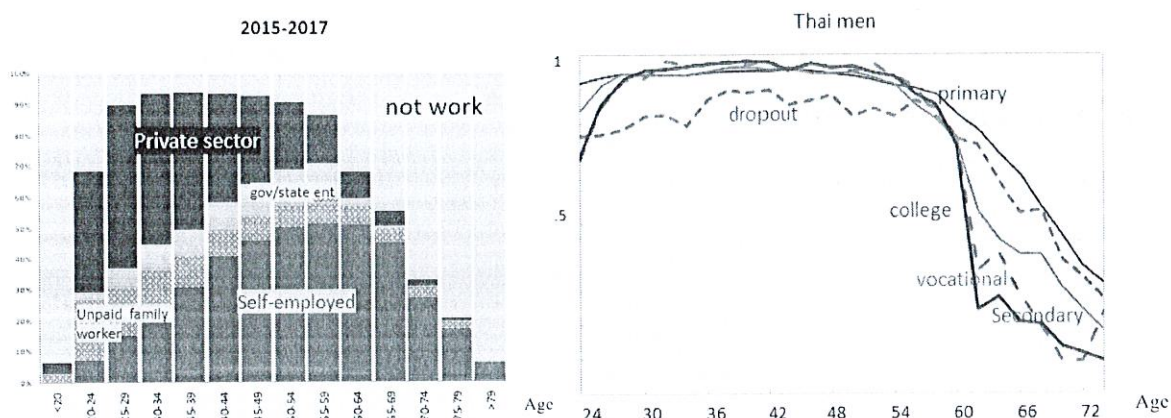
ขณะนี้สังคมไทยเป็นสังคมสูงวัย ซึ่งจะมีสัดส่วนผู้สูงอายุสูงมากขึ้นเรื่อย ๆ ในอีกประมาณ ๑๕ ปี ผู้สูงอายุจะมีสัดส่วนสูงมากถึงร้อยละ ๓๐ ของประชากรทั้งประเทศ สัดส่วนคนวัยทำงานจะลดลง คนวัยเด็กจะน้อยลง ในปี พ.ศ. ๒๕๑๓ คนไทยอายุคาดเฉลี่ย ๕๙ ปี ปัจจุบัน อายุคาดเฉลี่ย ๗๗ ปี ดังนั้น สิ่งที่จะตามมา ๒ ประการ คือ ๑) สัดส่วนแรงงานสูงอายุมากขึ้น และ ๒) สัดส่วนผู้เกษียณอายุเพิ่มขึ้น และมีแนวโน้มที่จะมีชีวิตหลังเกษียณที่ยืนยาวขึ้น

หากดูลักษณะการทำงานตามช่วงอายุของคนไทย เราจะพบว่าสัดส่วนแรงงานที่จ้างงานตนเองนั้นเพิ่มขึ้นตามช่วงอายุ โดยเฉพาะกลุ่ม อายุ ๕๐ ปี ขึ้นไป โดยมักจะประกอบอาชีพในภาคเกษตรกรรม และการค้าขายซึ่งมีผลิตภาพไม่สูงนัก ดังรูปที่ ๒.๑ ภาพซ้าย (Arayavechkit et al., ๒๐๑๕; Paweenawat et al., ๒๐๑๙) ปัจจัยหนึ่งที่น่าจะส่งผลต่อภาพดังกล่าว คือ การที่ภาครัฐและเอกชนของประเทศไทยยังมีการกำหนดอายุเกษียณอยู่ในช่วง ๕๕-๖๐ ปี กลุ่มที่จบการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยหรืออาชีวศึกษา ซึ่งเป็นกลุ่มที่ทำงานในระบบ จึงออกจากตลาดแรงงานเมื่ออายุ ๖๐ ปี ดังแสดงในภาพขวา ข้อเท็จจริงดังกล่าว ดูจะสวนทางกับภาพของประเทศอื่น ๆ ซึ่งแรงงานที่มีผลิตภาพ (การศึกษาสูง) มักจะอยู่ในตลาดแรงงานนานกว่า นอกจากนี้ กลุ่มแรงงานนอกระบบนั้น ยังไม่สามารถพึ่งพาเงินบำนาญหลังเกษียณได้ ต้องพึ่งพาตนเอง ความช่วยเหลือจากรัฐ หรือลูกหลาน

เมื่อมองภาพในอนาคต แรงงานที่จะเป็นผู้สูงวัยในอีก ๑๐-๓๐ ปี ข้างหน้า ก็ยังมีสัดส่วนผู้ที่จบการศึกษาระดับต่ำกว่าประถมศึกษาปีที่ ๖ ถึงร้อยละ ๔๔ ซึ่งกลุ่มนี้ถ้ายังอยู่ในตลาดแรงงานก็น่าจะเป็น

กลุ่มผู้จ้างงานตนเอง ในภาคเกษตรหรือค้าขาย เมื่อเลิกทำงาน ก็เป็นกลุ่มที่ไม่มีเงินออมมากนัก ไม่มีเงินบำนาญ ต้องพึ่งพารัฐหรือลูกหลาน ในปัจจุบัน เงินโอนจากสมาชิกในครอบครัว ที่เคลื่อนย้ายไปทำงานต่างถิ่น เป็นรายได้สำคัญสำหรับครัวเรือนสูงอายุที่ยากจน และเป็นส่วนช่วยลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ (เนื้อแพรว และคณะ ๒๕๖๓)

รูปที่ ๒.๑ สัดส่วนการทำงานในแต่ละช่วงอายุโดยรูปแบบการทำงานและระดับการศึกษา



ที่มา Paweenawat et al. (๒๐๑๙)

หมายเหตุ ภาพซ้ายแสดงสัดส่วนประเภทการทำงานตามอายุ ภาพขวาแสดงสัดส่วนของแรงงานในตลาดแรงงานตามอายุและระดับการศึกษา ทั้งสองภาพคำนวณจากข้อมูล Labour Force Survey และเป็นของประชากรชาย

อย่างไรก็ดี การเข้ามาของเทคโนโลยีที่ปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงาน อาจทำให้ผู้สูงอายุต้องออกจากตลาดแรงงานเร็วขึ้น เพราะไม่มีความรู้ด้านดิจิทัลมากนัก นอกจากนี้ แนวโน้มที่คนมีลูกน้อยลง และ “คนที่พร้อมไม่ท้องแต่คนที่ท้องไม่พร้อม” แปลว่าเด็กที่มาจากครอบครัวฐานะดี จะได้รับการลงทุนในการศึกษาและเวลาจากพ่อแม่ที่มากขึ้นเมื่อเทียบกับเด็กที่มาจากครอบครัวยากจน ดังนั้น การเข้าไปแข่งขันในตลาดแรงงานของเด็กจากครอบครัวยากจนก็จะยากขึ้น ประกอบกับความต้องการแรงงานทักษะต่ำมีน้อยลง ครัวเรือนสูงอายุที่ยากจนจึงน่าจะพึ่งพาลูกหลานได้ยากขึ้นในอนาคต

ทั้งนี้ การที่คนไทยอายุยืนขึ้น แต่ยังมีช่วงชีวิตในการทำงานเท่าเดิม นั้นแปลว่า ช่วงชีวิตหลังเกษียณซึ่งเป็นช่วงพึ่งพิงจะยาวขึ้น รัฐจะต้องรับภาระทางการคลังที่หนักขึ้นและครัวเรือนยากจนที่ไม่สามารถเก็บออม ไม่มีสินทรัพย์ หรือไม่เคยทำงานในระบบจะมีภาระค่าใช้จ่ายมากขึ้นและความเป็นอยู่ที่แย่ง โดยเฉพาะหากเป็นโรคเรื้อรังที่มีค่าใช้จ่ายสูง หรือกลายเป็นผู้ป่วยติดบ้านติดเตียง ซึ่งสำหรับคนกลุ่มนี้ประเทศไทยยังไม่ได้มีระบบประกันการดูแลระยะยาวมารองรับ ยังต้องอาศัยชุมชน หรือลูกหลานเป็นหลัก จึงอาจจะทำให้แรงงานสตรีส่วนหนึ่งต้องออกจากตลาดแรงงานเร็วขึ้นเพื่อมาดูแลพ่อแม่สูงอายุ

๒.๒ การก้าวกระโดดและการผันผวนของเทคโนโลยี

ความสัมพันธ์ของความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและความเหลื่อมล้ำเป็นเหรียญสองด้าน เพราะในด้านหนึ่ง ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสามารถช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางโอกาสของผู้ประกอบการ ผู้บริโภค แรงงานที่มีข้อจำกัดต่าง ๆ และครัวเรือนที่อยู่ในท้องถิ่นห่างไกล

ผู้ประกอบการสามารถใช้เทคโนโลยีเพื่อเข้าถึงตลาดที่ใหญ่ขึ้นและด้วยต้นทุนที่ถูกลง จากเดิมที่บริษัทใหญ่เท่านั้นมีโอกาสและเงินทุนเพียงพอในการขยายตลาดข้ามจังหวัดหรือระหว่างประเทศได้ เทคโนโลยีจึงช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางโอกาสของผู้ประกอบการ ขณะเดียวกันยังเพิ่มจำนวนผู้ให้บริการรายใหม่และส่งเสริมการแข่งขันด้วยผลิตภัณฑ์และบริการใหม่ ช่วยให้ผู้บริโภคมีโอกาสเข้าถึงสินค้าและบริการได้สะดวกและมีทางเลือกหลากหลายกว่าเดิม

เทคโนโลยีได้เข้ามาช่วยลดการใช้แรงงาน ซึ่งอาจจะทำให้ผู้สูงอายุซึ่งมีเรี่ยวแรงน้อยลงมีโอกาสอยู่ในตลาดแรงงานมากขึ้น แรงงานที่เดิมอาจจะมีข้อจำกัดด้านเวลาและสถานที่ มีโอกาสสร้างรายได้จากการทำงานมากขึ้นจากการพัฒนาเทคโนโลยีด้านข้อมูลข่าวสาร และ platform จ้างงานต่าง ๆ นอกจากนี้ การเข้าถึงสัญญาณอินเทอร์เน็ตที่มีคุณภาพดี ยังช่วยให้เด็กที่อยู่ในพื้นที่ที่ไม่มีโรงเรียนคุณภาพดี มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ คนไข้ที่อยู่ในพื้นที่ที่ไม่มีโรงพยาบาล สามารถปรึกษาแพทย์ผ่านทาง TeleMedicine หมู่บ้านที่ไม่มีสาขาของธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงิน สามารถใช้บริการทางการเงินผ่าน mobile banking ได้

แต่ในอีกด้านหนึ่ง เทคโนโลยีอาจซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำและหน่วงรั้งการแข่งขัน เพราะโอกาสการเข้าถึงเทคโนโลยีขั้นสูงที่ไม่เท่าเทียมกัน ผู้ประกอบการรายใหญ่มี เครือข่ายของการใช้ประโยชน์ข้อมูลปริมาณมาก ได้เปรียบคู่แข่งรายใหม่ในตลาด ดังนั้น การแข่งขันที่เอื้อผู้เล่นรายใหญ่ผ่านการใช้เทคโนโลยี อาจนำไปสู่การผูกขาดในระยะยาว เกิดความเหลื่อมล้ำทางเทคโนโลยีและความเหลื่อมล้ำด้านอื่น ๆ ตามมา

เทคโนโลยีมีความเสี่ยงในการเพิ่มความเหลื่อมล้ำผ่าน ๔ ช่องทาง ช่องทางแรกผ่านผู้บริโภค ระดับการเข้าถึงเทคโนโลยีที่แตกต่างกันของผู้บริโภคแต่ละกลุ่มสร้างความเหลื่อมล้ำในโอกาสการเข้าถึงสินค้าและบริการในรูปแบบใหม่ เช่น ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้มีรายได้น้อย มีข้อจำกัดในการใช้งานหรือการเข้าถึงเทคโนโลยี แม้การเข้าถึง internet จะช่วยสร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาและบริการทางการแพทย์ที่มีคุณภาพได้ แต่หากเทคโนโลยียังมีราคาแพง ครัวเรือนรายได้น้อยยังมีโอกาสน้อยกว่าในการเข้าถึงบริการเหล่านี้ นอกจากนี้ ผู้บริโภคบางกลุ่มมีทักษะทางเทคโนโลยีไม่เพียงพอที่สามารถรู้เท่าทันความเสี่ยงและผลเสียที่อาจเกิดขึ้นได้ ความไม่คุ้นชินกับเทคโนโลยีรวมถึงการใช้ไม่เป็น

ทำให้ผู้บริโภคถูกเอาเปรียบได้ ไม่ว่าจะเป็นการนำข้อมูลของลูกค้าไปใช้ประโยชน์อื่น ๆ เพื่อผลประโยชน์ทางธุรกิจ

ช่องทางที่สองผ่านผลิตภัณฑ์และบริการทางเทคโนโลยี เนื่องจากการใช้เทคโนโลยี ปัญญาประดิษฐ์หรือ algorithm อาจเกิดข้อผิดพลาดและนำไปสู่การปฏิเสธการให้บริการกับผู้บริโภคบางกลุ่มโดยไม่มีคำอธิบาย ซึ่งอาจเกิดจากการใช้ข้อมูลจำนวนน้อยเกินไปที่จะหาข้อสรุป จึงทำให้ผลลัพธ์คลาดเคลื่อน เกิดเป็นการกีดกันทางสังคม (socio-economic discrimination) ตลอดจนข้อจำกัดของเทคโนโลยีเองที่ขึ้นอยู่กับความเสถียรของระบบไฟและสัญญาณอินเทอร์เน็ต จึงทำให้การให้บริการยังไม่ทั่วถึงบริเวณที่โครงสร้างพื้นฐานทางโทรคมนาคมไม่สมบูรณ์

ช่องทางที่สามผ่านตลาดแรงงาน เนื่องจากเทคโนโลยีมีลักษณะที่เอื้อประโยชน์กับคนที่มีความรู้สูง สามารถใช้ประโยชน์จากคอมพิวเตอร์ได้ แต่มาทดแทนการทำงานซ้ำๆ ตามขั้นตอน เช่น งานเสียมหรือธุรการบางประเภท ทำให้ช่องว่างระหว่างรายได้ของคนทักษะสูงและทักษะต่ำมีแนวโน้มกว้างขึ้น ทั้งนี้การแพร่ระบาดของโรคไวรัส โควิด-๑๙ เป็นตัวเร่งให้มีการนำเทคโนโลยีมาทดแทนงานบริการที่ต้องมีการสัมผัสใกล้ชิดหรืออาจเสี่ยงต่อการปนเปื้อน ซึ่งงานเหล่านี้เดิมใช้แรงงานเข้มข้น

นอกจากนี้ การเติบโตของตลาด Gig economy ("กิกอีโคโนมี") ซึ่งเป็นการว่าจ้างเป็นครั้งคราว อาจส่งผลให้แรงงานไม่ประจำ (Gig workers) "ไม่ได้รับปกป้องสิทธิประโยชน์เหมือนการทำงานประจำ ในขณะที่เดียวกันเจ้าของฐานช่องทาง (platform) ในตลาด Gig economy สามารถมีต้นทุนที่ต่ำกว่าผู้ประกอบการภายใต้กฎหมายเดิม เนื่องจากไม่ถูกกำหนดให้คุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของลูกค้า

ช่องทางที่สี่ผ่านกฎระเบียบและการกำกับดูแลภาครัฐ เนื่องจากการปรับตัวของกระบวนการกำกับดูแลใช้เวลา เกณฑ์ปฏิบัติจึงอาจไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีอย่างก้าวกระโดด และสร้างข้อได้เปรียบเสียเปรียบให้กับผู้ประกอบการบางราย นอกจากนี้ กฎระเบียบบางประการที่นำมาประยุกต์ใช้ในการกำกับดูแลผลิตภัณฑ์และบริการที่ใช้เทคโนโลยีใหม่ อาจเกิดความคลั่งระหว่างหน่วยงานกำกับดูแล โดยเฉพาะเมื่อขอบเขตหน้าที่การกำกับดูแลมักขึ้นกับประเภทผู้ประกอบการ เช่น เป็นธนาคารหรือบริษัทหลักทรัพย์ แทนที่จะขึ้นกับประเภทผลิตภัณฑ์และบริการ เช่น ผลิตภัณฑ์สินเชื่อ การระดมทุน การชำระเงินอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้น ผลิตภัณฑ์และบริการทางเทคโนโลยีสมัยใหม่สามารถซื้อขายกันระหว่างประเทศได้ง่ายกว่าเดิม ดังนั้น หากผู้ให้บริการผลิตภัณฑ์ชนิดเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นในหรือต่างประเทศ ต้องทำตามข้อระเบียบที่ต่างกัน อาจส่งผลให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม

๒.๓ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภาวะโลกร้อนเป็นภัยคุกคามต่อความยั่งยืนของทุกประเทศทั่วโลก ที่ผ่านมาสภาพภูมิอากาศแปรปรวนถี่ขึ้น รุนแรงขึ้น ภัยธรรมชาติร้ายแรงเกิดบ่อยครั้งขึ้น เมื่อน้ำท่วมก็จะท่วมมากถึงขั้นวิกฤต เมื่อน้ำแล้งก็จะแล้งมากเป็นวงกว้างและเป็นระยะเวลานานขึ้น สำหรับประเทศไทย ปัญหาภัยแล้งเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกปี (เสรี สุภราทิตย์, ๒๕๖๓) นอกจากนี้ ในขณะที่คนไทยส่วนใหญ่ยังเข้าใจผิดว่าไทยมีความอุดมสมบูรณ์ ประเทศไทยถูกจัดว่ามีความมั่นคงทางอาหารและทรัพยากรน้ำอยู่ในขั้นวิกฤต และประเทศไทยยังอยู่ในอันดับ ๙ ของโลกในกลุ่มประเทศที่ได้รับผลกระทบจากสภาพอากาศสุดขั้ว (Extreme Weather) ในช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมา (FutureTales Lab ๒๕๖๓)

วิกฤตสภาพภูมิอากาศตอกย้ำความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย ผ่านทาง ๓ ช่องทาง

ช่องทางแรก คนในชนบท ซึ่งเป็นส่วนใหญ่รายได้ต่ำ มีความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติมากกว่าคนในเมือง เกษตรกรไทยส่วนใหญ่มีการพึ่งพาการใช้ทรัพยากรน้ำในการเพาะปลูก เมื่อภัยธรรมชาติเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ทำลายพืชผล ผลิตภาพทางการเกษตรจะลดลง ในบางพื้นที่สภาวะโลกร้อนทำให้ระดับน้ำทะเลสูงขึ้นส่งผลให้เกิดการสูญเสียพื้นที่ทำกินรอบชายฝั่ง ทำให้ผู้ประกอบการอาชีพเหล่านี้มีความเสี่ยงที่จะสูญเสียรายได้สูง นอกจากนี้ ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาสาธารณภัยยังไปถึงชนบทได้ยากและช้ากว่าคนในเมือง และหากการเข้าถึงแหล่งน้ำสะอาดเพื่อการบริโภคยากขึ้น ความมั่นคงทางอาหารลดลง อาจส่งผลเชิงลบต่อสุขภาพในระยะยาว

ช่องทางที่สอง ภัยพิบัติธรรมชาติ น้ำท่วม น้ำแล้ง ทำให้เกิดการย้ายถิ่นฐานอพยพเข้าเมืองเพราะไร้แหล่งทำกิน แต่การย้ายเข้ามาในเมืองอาจจะเป็นการซ้ำเติมปัญหา เพราะทักษะไม่ตอบสนองความกับความต้องการในชุมชนเมือง อีกทั้งมีค่าครองชีพสูง อาจจะทำให้มีหนี้สิน และกลายเป็นคนจนเมืองในที่สุด ซึ่งในเขตเมืองนั้นมีทั้งปัญหาระดับความร้อน และ มลพิษทางอากาศ เช่น ฝุ่นละอองในระดับสูงเกินมาตรฐาน PM ๒.๕ ผู้ที่มีรายได้สูงในเมือง สามารถเลือกวิถีการทำงาน การเดินทาง และการใช้ชีวิตประจำวัน เพื่อหลีกเลี่ยงความร้อนและมลพิษได้ง่ายกว่า สามารถใช้รถยนต์ส่วนตัว สามารถทำงานในอาคารระบบปิดที่สามารถเข้าถึงได้เฉพาะกลุ่มเท่านั้น ในขณะที่ผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถเลือกวิถีการดำรงชีวิตเพื่อหลีกเลี่ยงความเสี่ยงนี้ได้ จึงนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพชีวิตระหว่างคนจนและคนรวย

ช่องทางที่สาม กลุ่มเปราะบางเป็นกลุ่มที่ไม่มีทั้งเครื่องมือที่จะป้องกันและบรรเทาปัญหาคคนรวยจะเลือกที่จะประกันเพื่อปกป้องทรัพย์สินอันเนื่องมาจากภัยพิบัติ คนจนแม้จะมีทรัพย์สินแต่ไม่มี

รายได้และทรัพย์สินมากพอที่จะทำประกันได้ แม้เทคโนโลยีบางอย่างจะสามารถช่วยลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศและภัยพิบัติ เช่น การเกษตรแม่นยำสูง (Precision Farming) หรือการทำเกษตรในระบบปิด แต่เกษตรกรไทยส่วนใหญ่ยังมีข้อจำกัดเรื่องทุนในการเข้าถึงเทคโนโลยีเหล่านี้ นอกจากนี้ หากเกิดภัยพิบัติ แม้นจนแม้จะสูญเสียทรัพย์สินในมูลค่าไม่สูงเท่ากับคนรวย แต่สัดส่วนของทรัพย์สินทั้งหมดต่อสินทรัพย์ที่ถือครองนั้นสูงกว่า ทำให้ความเหลื่อมล้ำยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

ส่วนที่ ๓ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ

เนื่องจากสภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำในประเทศในปัจจุบันมีความรุนแรง เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างและมีแนวโน้มที่จะถ่วงทอดเป็นวัฏจักรจากรุ่นสู่รุ่น ตลอดจนแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยหลาย ๆ ปัจจัยในอนาคตมีโอกาสดำเนินปัญหาและอาจนำไปสู่การก่อตัวของวิกฤตในทางสังคมและการเมือง จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเพื่อแก้ปัญหา โดยรัฐบาลควรมีการจัดตั้งองค์การพิเศษเฉพาะกิจ มีกรอบเวลาการทำงานที่ชัดเจนและจำกัด เพื่อเป็นหน่วยงานที่รวบรวมประเด็นและขับเคลื่อนนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ โดยเน้นการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างและผลักดันการลดความเหลื่อมล้ำที่ส่งต่อจากรุ่นสู่รุ่นให้เกิดได้จริง ครอบคลุมชุดนโยบายอันประกอบไปด้วยแนวทาง ๔ แนวทางหลัก ๆ ดังต่อไปนี้

| | |
|--|--|
| ๑ ปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์และกระบวนกาณ์ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจและสังคม | |
| ๒ ลดความเหลื่อมล้ำเชิงโอกาส เสริมสร้างศักยภาพและโอกาสแบบถ้วนหน้า สร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากร | ๓ ลดความเหลื่อมล้ำเชิงเศรษฐกิจ ปรับระบบภาษีครั้งใหญ่ เยียวยาให้ตรงเป้าหมายและไม่ตกหล่น |
| ๔ ส่งเสริมการแข่งขัน และปรับโครงสร้างดุลอำนาจทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง | |

แนวทางที่ ๑ ปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์และกระบวนการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจและสังคม

อัตราการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ และค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini coefficient) ของรายได้หรือรายจ่าย ที่มักจะใช้เป็นตัวชี้วัดระดับการพัฒนาของประเทศและการกระจายรายได้ ไม่สามารถสะท้อนสภาพปัญหาความเป็นอยู่ที่แท้จริง รวมถึงปัญหาการทำลายทุนทางด้านสิ่งแวดล้อม สังคมและวัฒนธรรม และไม่ใ้่าง่ายต่อการถูกนำมาใช้ในการกำหนดนโยบาย จึงสมควรปรับกระบวนการทัศน์และกระบวนการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจและสังคมดังต่อไปนี้

๑.๑ พัฒนาตัวชี้วัดเพื่อกำหนดและประเมินการบริหารเศรษฐกิจใหม่ที่สามารถสะท้อนปัญหาความเหลื่อมล้ำและความเป็นอยู่ของคนส่วนใหญ่ได้ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้ในหลายประเทศได้มีการพัฒนาตัวชี้วัดเพื่อเสริมหรือปรับการใช้ตัวเลขผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศที่สามารถสะท้อนมิติของการพัฒนาให้ครบถ้วนยิ่งขึ้น เช่น การใช้ดัชนีวัดความก้าวหน้าของประเทศ (Genuine Progress Index) การวัดโอกาสที่เด็กในครอบครัวยากจนสามารถเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพดี การวัดการส่งต่อความเหลื่อมล้ำระหว่างรุ่น การวัดการกีดกันทางโอกาสในการประกอบอาชีพอย่างไม่เป็นธรรม (discrimination)

๑.๒ การวางแผนการลงทุนเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจไทยในระยะยาว โดยคำนึงถึงสถานการณ์ที่มีโอกาสเกิดขึ้นได้น้อยแต่รุนแรงมาก (stress scenario) แผนการลงทุนขึ้นอยู่กับ baseline growth projection ไม่ได้ยึดต่อไป เพราะเมื่อเศรษฐกิจเผชิญหน้ากับวิกฤต เช่น วิกฤตโควิด ได้ชี้ให้เห็นว่าการลงทุนในอุตสาหกรรมต่าง ๆ และลักษณะการจ้างงานจะไม่เหมือนเดิม ในทางกลับกัน การวางแผนไปข้างหน้า อาจจะเป็นโอกาสดีในการพลิกความสำคัญของภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ให้เป็นจุดแข็งที่ไทยให้สามารถแข่งขันได้ในระดับโลก อาทิ ลงทุนเพื่อสร้างความมั่นคงทางสุขภาพ (Public health security) และความมั่นคงทางอาหาร (Food security)

ความมั่นคงทางสุขภาพได้รับอานิสงค์จากบุคคลากรทางสาธารณสุขของไทยที่มีคุณภาพ แต่ยังคงเน้นการสร้างความสามารถในการพัฒนาและวัคซีน ตลอดจนระบบสาธารณสุขที่เน้นทั้งความสามารถในการป้องกันโรคและการรักษาโรค รวมถึงการวางระบบติดตามเก็บข้อมูลเพื่อรับมือกับการแพร่ระบาดของโรคหรือประเมินเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดได้ เมื่อเศรษฐกิจไทยมีความมั่นคงทางสุขภาพ เราจะสามารถสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจให้กับประเทศด้วย

ความมั่นคงทางอาหารของเศรษฐกิจไทยแสดงศักยภาพสูงและมีความโดดเด่นอยู่แล้ว และนับว่ามีแต้มต่อเมื่อเทียบกับหลายประเทศ แต่จำเป็นต้องมีการลงทุนในภาคเกษตรอย่างจริงจัง ทั้งในเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มผลผลิตภาพ เช่น การจัดการน้ำ การป้องกันภัยธรรมชาติ

การพยากรณ์อากาศแบบแม่นยำสูง และในการวิจัยพัฒนาสินค้าเกษตรที่ให้ผลตอบแทนสูง รวมถึงการพัฒนาระบบขนส่งและสร้างกลไกตลาดที่เอื้อต่อการแข่งขันของสินค้าเกษตรคุณภาพ นอกจากนี้ วิกฤตโควิดเป็นเหมือนสัญญาณเตือนครั้งใหญ่ว่าเศรษฐกิจไทยต้องรีบสร้างความมั่นคงทางอาหารเพื่อรับมือกับแนวโน้มวิกฤตสภาพภูมิอากาศที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

- ๑.๓ ใช้ประโยชน์และสนับสนุนให้มีการศึกษาจากข้อมูลระดับจุลภาคมากขึ้น ไม่ว่าจะ
จะเป็นข้อมูลของภาครัฐ หรือข้อมูลสำรวจในมิติต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการศึกษา
สุขภาพ รายได้ รายจ่าย สินทรัพย์และหนี้สิน ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา รายได้ครัวเรือนในบาง
พื้นที่ลดลงในสัดส่วนที่สูงมากทั้งที่อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในภาพรวมยังคงเป็น
บวก รวมถึงควรมีการรายงานการกระจายตัวของรายได้ที่ละเอียดขึ้น เช่น ค่ากลางของ
รายได้ครัวเรือน องค์ประกอบของรายได้ว่ามาจากการทำงาน สินทรัพย์ หรือเงินช่วยเหลือ
หรือสัดส่วนของรายได้ของกลุ่มรายได้สูงต่อรายได้รวมของทั้งประเทศ
- ๑.๔ จัดให้มีการประเมินผลกระทบของนโยบาย โครงการและมาตรการต่าง ๆ ในมิติของ
การกระจายรายได้และความเหลื่อมล้ำ ก่อนการดำเนินการเช่นเดียวกับที่มีการ
ประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคมในปัจจุบัน เนื่องจากการกำหนดนโยบายที่ผ่าน
มา หลายครั้งทำให้ปัญหาความเหลื่อมล้ำมีความรุนแรงมากขึ้นและต้องได้รับการแก้ไขใน
ภายหลัง
- ๑.๕ ภาครัฐจะต้องมีกรอบความคิดเชิงทดลอง (experimental mindset) และมีการประเมินผล
สัมฤทธิ์ของนโยบายที่ได้ดำเนินการทุกนโยบายโดยองค์กรที่เป็นกลาง ภาครัฐควร
ยอมรับว่าไม่ใช่ทุกนโยบายทุกอย่างจะได้ผลสำเร็จ และการประเมินผลของนโยบายบางครั้ง
จะต้องทำในเชิงทดลองเพื่อศึกษาว่านโยบายแบบใดที่ส่งผลสัมฤทธิ์ได้ตามเป้า ไม่ว่าจะเป็
นการสนับสนุนการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ การออกแบบกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับ
เทคโนโลยี วัตุดิบผลสัมฤทธิ์ควรมีทั้งระยะสั้น และระยะยาว รวมถึงผลกระทบต่อ
การกระจายรายได้

แนวทางที่ ๒ ลดความเหลื่อมล้ำเชิงโอกาส

การจะลดปัญหาความเหลื่อมล้ำได้อย่างยั่งยืนจำเป็นจะต้องสร้างความเสมอภาคในทางโอกาส
ให้แก่ทุกคนตลอดวงจรชีวิต รวมถึงสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรและเทคโนโลยี

เสริมสร้างศักยภาพและโอกาสให้ทุกคนตลอดชีวิต

๒.๑ วัยเด็ก จากงานศึกษาที่ติดตามเด็กกลุ่มเดิมตั้งแต่ช่วงปฐมวัยไปจนช่วงทำงาน พบว่าการลงทุนทางการศึกษาของเด็กปฐมวัยที่มาจากครอบครัวที่ขาดแคลนทุนทรัพย์นั้นให้ผลดีต่อตัวเด็กมากทั้งการทำงานและพฤติกรรม ขณะที่การลงทุนในเด็กชั้นประถมปีที่ ๒ ขึ้นไป ให้ผลไม่ชัดเจนนัก (Heckman, ๒๐๑๑) ทั้งนี้เพราะความแตกต่างของเด็กไม่ว่าจะเป็นเชิงสติปัญญา อุปนิสัย ทักษะคติ ไปจนถึงความเสถียรทางอารมณ์ นั้นได้ถูกพัฒนามาตั้งแต่ช่วง ๕ ปีแรกของชีวิต การลงทุนกับเด็กจึงเป็นสิ่งจำเป็น และเป็นการลงทุนสำหรับการพัฒนาประเทศในระยะยาว

๒.๑.๑ ให้เงินอุดหนุนเด็กเล็กตั้งแต่แรกเกิดแบบถ้วนหน้า สนับสนุนเรื่องนมและไอโอดีนอย่างทั่วถึง เมื่อเติบโตขึ้นอาจสนับสนุนในรูปแบบของบัญชีเงินออมโดยมีเงื่อนไขในการเบิกจ่ายเพื่อบางวัตถุประสงค์ เช่น เพื่อการศึกษาเท่านั้น

๒.๑.๒ ลงทุนเพิ่มเติมและปฏิรูปการศึกษาปฐมวัย ให้เป็นการสร้างเสริมทักษะที่จำเป็นสำหรับปัจจุบันและอนาคตตั้งแต่เริ่มต้นเป็นหลัก สำหรับประเทศไทย โครงการลดความเหลื่อมล้ำด้วยการศึกษาปฐมวัยที่มีคุณภาพหรือไรซ์ไทยแลนด์ (Reducing Inequality through Early Childhood Education in Thailand : RIECE Thailand) ซึ่งได้ใช้หลักสูตรที่มีหลักฐานว่ามีผลดีต่อเด็กในระยะสั้นและระยะยาว ได้เริ่มขึ้นเมื่อปี ๒๐๑๕ แต่ก็ยังไม่สามารถขยายไปยังพื้นที่ทั่วประเทศได้เท่าที่ควร (Chujan and Kilenthong, ๒๐๑๙)

๒.๑.๓ เพิ่มคุณภาพของโรงเรียนให้เท่าเทียมกันมากขึ้น โดยส่งเสริมให้มีการแข่งขันในระบบให้มากที่สุด ลดกฎเกณฑ์ระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลงและการแข่งขัน รวมถึงปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการโดยการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและสถานศึกษา สร้างแรงจูงใจให้โรงเรียนพัฒนาคุณภาพ เช่น ให้เงินสนับสนุนผ่านระบบคูปองและให้นักเรียนมีสิทธิเลือกโรงเรียนได้

๒.๑.๓ สานต่อการจัดการศึกษาฟรีและปรับเงื่อนไขกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ให้เป็นภาระแก่ผู้กู้จนเกินไป

๒.๑.๔ ปรับปรุงระบบอาชีวศึกษาและอุดมศึกษา ให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของเศรษฐกิจและสังคมในอนาคตให้ดียิ่งขึ้น ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคธุรกิจเอกชนในการจัดการศึกษาในระดับนี้ สร้างแรงจูงใจให้สถานศึกษามีความรับผิดชอบต่อหลักสูตรและนักศึกษาที่ผลิตออกมาร่วมกับผู้ประกอบการ เช่น ให้เงินสนับสนุนเฉพาะสาขาวิชาที่ผลิตนักศึกษาที่เป็นความต้องการของสังคม เพื่อลดปริมาณการผลิตแรงงานที่ไม่มีความต้องการ

๒.๒ วัยทำงาน

๒.๒.๑ สนับสนุนการเพิ่มพูนทักษะตลอดชีวิต ใช้แนวคิดเรียนรู้ตลอดชีวิต (life-long learning) จัดให้มีการอบรมและฝึกฝนทักษะใหม่ ๆ ในคนทุกวัยโดยเฉพาะคนที่ออกจากระบบ

การศึกษาแล้ว เช่น ระบบคู่มือเพื่อเข้ารับการฝึกอบรมเพิ่มพูนทักษะจากภาครัฐกิจเอกชนและรัฐ เพื่อให้เกิดการแข่งขันในด้านคุณภาพและความใช้ได้ (relevance) ของการอบรม

๒.๒.๒ เน้นให้ความรู้และสนับสนุนการสร้างทักษะเพื่อการใช้งานทางขั้นพื้นฐาน (digital literacy) เพื่อปรับฐานการเข้าถึงข้อมูลและเทคโนโลยีให้เท่าเทียมกัน เช่น การสมัครสมาชิกแอปพลิเคชันด้วยรหัสผ่านอย่างปลอดภัย การเปิดเผยข้อมูลส่วนตัวอย่างเป็นประโยชน์และปลอดภัย และเน้นการพัฒนาทักษะทางเทคโนโลยีขั้นพื้นฐานของกลุ่มเปราะบาง เช่น ผู้สูงอายุ ผู้มีรายได้น้อย เพื่อมีความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้งานเทคโนโลยีได้อย่างปลอดภัย และแนวทางการรักษาข้อมูลส่วนบุคคล โดยเฉพาะเมื่อจำเป็นต้องเข้าสู่การใช้งานอย่างไม่ทันตั้งตัว

๒.๒.๓ สร้างการแข่งขันที่เป็นธรรมเพื่อให้โอกาสผู้ประกอบการรายเล็กหรือหน้าใหม่ สามารถประยุกต์ใช้เทคโนโลยีและพัฒนานวัตกรรม ในบางตลาดผู้ประกอบการรายใหญ่ เช่น เจ้าของแพลตฟอร์ม มีอำนาจเหนือตลาดมาเป็นเวลานาน ผู้ประกอบการรายใหม่จึงมีอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด รวมถึงสร้างทางเลือกแหล่งทุนสำหรับผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ผู้ประกอบการขนาดกลางขนาดย่อม รวมทั้งปรับปรุงแบบการระดมทุนสำหรับธุรกิจที่อิงกับเทคโนโลยีใหม่

๒.๒.๔ อนุมัติกฎหมายใหม่เพื่อปกป้องและเพิ่มสิทธิประโยชน์แรงงานในตลาด Gig Economy โดยจะกำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานและเพิ่มความโปร่งใสสำหรับแรงงานที่อยู่ในตลาด ตัวอย่างของ European Union (EU) นายจ้างจะต้องแจ้ง "ข้อมูลสำคัญ" ให้ลูกจ้างอย่างชัดเจนตั้งแต่วันแรก ทั้งเรื่องของหน้าที่ของพวกเขา วันเริ่มทำงาน และการจ่ายค่าตอบแทน มาตรฐานการทำงาน สิทธิในการได้รับเงินชดเชยสำหรับการยกเลิกงานไม่ทันเวลา รวมถึงลูกจ้างยังสามารถปฏิเสธงานนอกเวลาที่ไม่ได้แจ้งกำหนดการล่วงหน้า และนายจ้างไม่สามารถห้ามไม่ให้ลูกจ้างไปรับงานจากบริษัทอื่นได้

๒.๓ วัยเกษียณ

๒.๓.๑ ส่งเสริมให้มีการจ้างงานผู้สูงอายุที่ยังมีผลิตภาพที่ดี และสร้างแรงจูงใจให้แรงงานสูงที่ยังมีสุขภาพดีเลือกที่จะทำงานต่อไป ลดข้อจำกัดในการเอาอายุมาเป็นเกณฑ์ในการรับสมัครงาน เช่น ยกเลิกการกำหนดอายุผู้สมัครว่าไม่เกิน ๓๕ ปี ปรับข้อกำหนดทางกฎหมาย ระบบบำนาญและระบบประกันสังคมให้นายจ้างสามารถจ้างแรงงานสูงอายุต่อไปได้โดยไม่บังคับให้ขยายอายุเกษียณของทุกคน

๒.๓.๒ ภาครัฐควรเน้นการให้ความรู้และสนับสนุนการสร้างทักษะเพื่อการใช้เทคโนโลยี ทั้งเพื่อเป็นความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้งานเทคโนโลยีได้อย่างปลอดภัยในชีวิตประจำวัน ลดการเดินทางไปในที่ชุมชนในกรณีมีการแพร่ระบาดของโรคติดต่อ และเพิ่มโอกาสในการทำงานเพื่อหารายได้หรือเพื่อสังคม

๒.๓.๓ ส่งเสริมการดูแลรักษาสุขภาพ สนับสนุนให้ระบบประกันสุขภาพทั้งของรัฐและเอกชนมีความคุ้มครองเรื่องการป้องกัน และตรวจโรคประจำปี โดยเฉพาะโรคที่พบบ่อยและจะนำมาซึ่งโรคอื่น ๆ เช่น ความดันโลหิตสูง และเบาหวาน

๒.๓.๔ ส่งเสริมภาคเศรษฐกิจห่วงใย (Care Economy) ส่งเสริมงานที่มีคุณค่าทางด้านสังคม เช่น การดูแลเด็กเล็ก ดูแลผู้พิการและผู้สูงอายุ ดูแลสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์แก่สังคมในรูปแบบของวิสาหกิจเพื่อสังคม เป็นต้น เด็กไทยส่วนหนึ่งถูกละเลยโดยปู่ย่าตายาย การเพิ่มประสิทธิภาพของกิจกรรมที่ผู้สูงอายุทำ แมกิจกรรมนั้นจะไม่ได้มีมูลค่าซื้อขายกันทางเศรษฐกิจ แต่หากทำให้ดีจะก่อให้เกิดผลดีต่อสังคมได้มาก เช่น การเลี้ยงดูหลานแทนพ่อแม่ที่ทำงานอยู่ในเมือง หากเลี้ยงหลานได้ดีก็จะเพิ่มศักยภาพของเด็กในการเติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่มีคุณภาพ

สร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากร นอกจากการเสริมสร้างโอกาสด้วยการเพิ่มศักยภาพของคนแล้ว การลดความเหลื่อมล้ำยังต้องทำให้เกิดความเสมอภาคมากขึ้นในการเข้าถึงทรัพยากรต่าง ๆ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรใหม่ดังต่อไปนี้

๒.๔ นโยบายที่ทำกินและที่อยู่อาศัย

๒.๔.๑ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ให้คำนึงถึงผลกระทบในเชิงความเป็นธรรมและมีลักษณะก้าวหน้ามากขึ้น

๒.๔.๒ เสริมความเข้มแข็งและบทบาทของธนาคารที่ดิน เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดหาที่ดินให้ผู้ด้อยโอกาส

๒.๔.๓ ทบทวนนโยบายการแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดิน โดยใช้แนวคิดการให้คนและชุมชนอยู่ร่วมกับป่าและใช้รูปแบบของสิทธิชุมชนเข้ามาแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินเรื้อรังในหลายพื้นที่

๒.๕ นโยบายแหล่งน้ำ ขยายระบบชลประทานและสร้างแหล่งน้ำสำหรับเกษตรกรและชุมชนในพื้นที่นอกระบบชลประทานโดยสนับสนุนให้เกิดโครงการแหล่งน้ำขนาดกลางและขนาดเล็กที่รัฐอาจอุดหนุนการสร้างหรือการขุดสระในที่ดินของเอกชนและกระจายอำนาจการบริหารจัดการให้แก่ชุมชน เพื่อให้ทุกคนสามารถเข้าถึงแหล่งน้ำที่พัฒนาขึ้นอย่างเป็นธรรม

๒.๖ นโยบายพลังงาน ทบทวนระบบการกำหนดราคาพลังงานที่เป็นต้นทุนในการดำรงชีวิตของคนทั่วไปและต้นทุนในการผลิต โดยแยกตลาดออกจากการใช้เพื่ออุตสาหกรรมโดยเฉพาะพลังงานที่ประเทศเป็นเจ้าของ เช่น ก๊าซธรรมชาติ ส่งเสริมให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการผลิตพลังงานทดแทน เช่น พลังงานแสงอาทิตย์บนหลังคา โดยรัฐต้องจัดให้มีการลงทุนในระบบเครือข่ายเพื่อให้รองรับการซื้อไฟฟ้าจากพลังงานดังกล่าวได้ ทั้งนี้ควรมีการกำหนดเป้าหมายการบริหารของรัฐวิสาหกิจทางด้านพลังงานที่ยังคงการผูกขาดในเรื่องของเครือข่ายให้ชัด

๒.๗ ปฏิรูประบบการเงิน เพื่อให้เกิดความเสมอภาคในการเข้าถึงแหล่งทุนของประชาชนทุกกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นการกู้ยืมเพื่อลงทุนหรือเพื่อบริโภค โดยยังคำนึงถึงเรื่องการปล่อยสินเชื่ออย่างรับผิดชอบ โดยมีการส่งเสริมความรู้ทางการเงินและผู้ปล่อยสินเชื่อคำนึงถึงความสามารถในการชำระคืนของผู้กู้ และมีการประสานให้ทุกหน่วยงานที่ดูแลในเรื่องของบริการทางการเงินอยู่ภายใต้กฎระเบียบและการกำกับดูแลมาตรฐานเดียวกัน ทั้งนี้โดยคำนึงว่าเป้าหมายของการบริหารและกำกับดูแลสถาบันการเงินก็เพื่อให้สนับสนุนรองรับการเติบโตของเศรษฐกิจจริง

๒.๘ การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน

๒.๘.๑ ภาครัฐลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ เพื่อเป็นพื้นที่ส่วนกลางที่เปิดให้ผู้ประกอบการหลาย ๆ รายเข้ามาใช้ร่วมกันในราคาที่เป็นธรรม เพื่อสร้างการแข่งขัน สำหรับโครงสร้างพื้นฐานบางประเภท เช่น ระบบการชำระเงินระหว่างประเทศ ต้องใช้การประสานงานระหว่างหน่วยงานรัฐ และระหว่างหน่วยงานรัฐและเอกชน ตลอดจนความร่วมมือระหว่างประเทศ

๒.๘.๒ กระจายอำนาจการจัดงบประมาณสำหรับโครงสร้างพื้นฐานขนาดเล็กไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สร้างกลุ่มจังหวัดเพื่อให้เกิดศูนย์กลางการบริการที่มีความพร้อมในทุกกลุ่มจังหวัดและมีการจัดทำแผนที่ (Mapping) ด้านบริการด้านสาธารณสุขและการศึกษาให้ประชาชนทุกคนมีความมั่นใจว่าสามารถเข้าถึงหน่วยบริการเหล่านี้ได้อย่างทั่วถึง โดยอาจมีการนำเทคโนโลยีมาทำให้เกิดประโยชน์มากขึ้น

แนวทางที่ ๓ ลดความเหลื่อมล้ำเชิงเศรษฐกิจ

๓.๑ เยียวยาให้ตรงกลุ่มเป้าหมายและไม่ตกหล่น

๓.๑.๑ การดำเนินนโยบายในแต่ละด้านควรกำหนดเป้าหมายให้ชัดและมีการประเมินผล

เช่น การช่วยเหลือประชาชนควรแยกแหล่งเงินช่วยเหลือสำหรับการบริโภคกับการลงทุนออกจากกัน เมื่อมีการดำเนินนโยบายเพื่อแก้ปัญหาความยากจนหรือเยียวยากลุ่มผู้เปราะบางแล้วต้องมีการประเมินว่านโยบายเหล่านั้นเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงได้มากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ ควรมีการประเมินต้นทุนในกรณีที่มีการคัดกรองหรือทดสอบคุณสมบัติของกลุ่มคนที่จะเข้าถึงนโยบายเพื่อเปรียบเทียบและทบทวนว่าคุ้มค่ากว่าการดำเนินนโยบายแบบถ้วนหน้าหรือไม่

๓.๑.๒ สร้างหลักประกันความมั่นคงในเชิงรายได้และการประกอบอาชีพโดยปรับระบบ

ประกันรายได้ให้ครอบคลุมทุกกลุ่ม ทั้งเกษตรกร แรงงาน ผู้ประกอบอาชีพอิสระและผู้ว่างงานมากกว่า การใช้นโยบายและมาตรการความช่วยเหลือเฉพาะหน้า เฉพาะกิจ หรือเฉพาะกลุ่ม รวมถึงพิจารณาการให้หลักประกันการมีงานทำ (Job guarantee scheme) สำหรับผู้ที่ไม่สามารถหางานทำได้ด้วยตนเองได้

๓.๑.๓ สนับสนุนและสร้างระบบการออมทั้งแบบบังคับและแบบสมัครใจ ผ่านกลไกต่าง ๆ เพื่อรองรับความต้องการในวัยชรา เช่น การปรับปรุงและขยายกองทุนการออมแห่งชาติ การสนับสนุน กองทุนสวัสดิการชุมชน การปรับระบบภาษีมูลค่าเพิ่มและการซื้อขายสลากกินแบ่งให้สามารถคืนกลับไป เป็นเงินออมของผู้ใช้จ่าย ลดการมีหนี้และดึงหนี้ออกจากระบบเข้าสู่ระบบให้มากที่สุด

๓.๑.๔ เพิ่มการดูแลผู้สูงอายุ โดยเพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและกลุ่มเปราะบางในสังคม เสริมระบบ หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าให้สามารถรองรับโรคที่มีค่าใช้จ่ายสูง เช่น โรคหัวใจ โรคเบาหวาน มะเร็ง และโรคไต และประสานงานกับชุมชนเพื่อเตรียมระบบการดูแลผู้สูงอายุในระยะยาว เช่น ผู้ป่วยติดบ้าน ติดเตียง ที่ต้องการคนดูแล แต่มีได้ต้องได้รับการรักษาในโรงพยาบาล

๓.๑.๕ นำเทคโนโลยีมาเพิ่มประสิทธิภาพของนโยบายการคลัง นโยบายการคลังสามารถ ออกแบบได้อย่างตรงจุด หากรัฐมีข้อมูลเพียงพอในการประเมินสถานภาพของประชาชนแต่ละคน เช่น การนำทุกครัวเรือนเข้ามาอยู่ในระบบภาษี มีข้อมูลว่าครัวเรือนไหนประกอบอาชีพอะไร แม้ครัวเรือน ส่วนใหญ่จะยังมีรายได้ต่ำกว่ารายได้พึงประเมินที่ต้องเสียภาษี การมีข้อมูลเหล่านี้จะช่วยให้ระบบ โครงสร้างพื้นฐานกลางส่งเงินช่วยเหลือไปถึงมือประชาชนได้ทั่วถึงและทันท่วงที และไม่ต้องใช้เวลา ตรวจสอบนาน

๓.๒ การปฏิรูประบบภาษี เพื่อส่งเสริมความเป็นธรรม เพิ่มความโปร่งใส และรองรับค่าใช้จ่าย ด้านสวัสดิการที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังนี้

๓.๒.๑ ปรับโครงสร้างภาษีทางตรง

๓.๒.๑.๑ ส่งเสริมความเท่าเทียมของการจัดเก็บภาษีจากแหล่งรายได้ต่าง ๆ เช่น การใช้ แรงงาน เงินปันผล ส่วนต่างของทุน (Capital gains) ต่าง ๆ โดยใช้โครงสร้างอัตราภาษีเดียวกัน และการ หักค่าใช้จ่ายที่สอดคล้องกับบริบทความจำเป็นในปัจจุบัน

๓.๒.๑.๒ ใช้เครดิตภาษีในการให้สิทธิประโยชน์ภาษีต่าง ๆ ที่มักจะกระจุกอยู่ในกลุ่มผู้มี รายได้สูง เช่น กองทุนรวมเพื่อการออม (SSF) และ กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (RMF) ทดแทนการ ลดหย่อนที่ให้ส่วนลดภาษีแก่ผู้มีรายได้สูงมากกว่าผู้มีรายได้น้อย

๓.๒.๑.๓ ประเมินความคุ้มค่าของนโยบายการลดภาษีเงินได้นิติบุคคลและพิจารณาปรับ ระบบภาษีดังกล่าวให้มีลักษณะก้าวหน้ามากขึ้น

๓.๒.๑.๔ แสวงหาความร่วมมือในระดับนานาชาติเพื่อสกัดกั้นการหลบเลี่ยงภาษีของบริษัท ข้ามชาติและผู้ประกอบการด้านเทคโนโลยี

๓.๒.๒ ปรับโครงสร้างภาษีบนฐานความมั่งคั่ง โดยกำหนดเกณฑ์การยกเว้นขั้นต่ำ โครงสร้าง อัตราภาษี สำหรับภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และภาษีมรดกที่สอดคล้องกับการกระจายรายได้และความ มั่งคั่งของคนไทย พิจารณาจัดเก็บภาษีจากตลาดหลักทรัพย์และธุรกรรมทางการเงิน

๓.๒.๓ เพิ่มความโปร่งใสของรายจ่ายภาษี เปิดเผยรายจ่ายภาษี (รายได้ภาษีที่สูญหายไป เนื่องจากการให้สิทธิประโยชน์ภาษีต่างๆ) รวมถึงการเปิดเผยการศึกษาประสิทธิผลอย่างรอบด้านของ สิทธิประโยชน์ทางภาษีในรูปแบบต่างๆ

๓.๒.๔ พิจารณาการใช้เครื่องมือภาษีแบบ location tax เพราะในบางพื้นที่ได้รับผลประโยชน์ มากมายในช่วงที่ผ่านมาจากมาตรการด้านสิทธิพิเศษเพื่อส่งเสริมการลงทุน

๓.๓. ปรับกฎเกณฑ์ของระบบประกันสังคม เพื่อให้เป็นเครื่องมือในการลดความเหลื่อมล้ำ และกระจายรายได้

แนวทางที่ ๔ ส่งเสริมการแข่งขันและปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

๔.๑ กระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น ในรูปแบบของจังหวัดจัดการตนเอง

๔.๒ ให้อิสระกับหน่วยบริการทางการศึกษาและสาธารณสุข เช่น โรงเรียน สถาบันการศึกษา เครือข่ายโรงพยาบาล เพื่อให้มีการแข่งขันทางคุณภาพและราคามากขึ้น

๔.๓ ปรับปรุงกฎหมายการแข่งขันทางการค้า เพื่อให้มีการใช้ความได้เปรียบทางการเป็น เจ้าของเครือข่าย ข้อมูลหรือทุนขนาดใหญ่ในการประกอบธุรกิจ

๔.๔ ปรับระบบทรัพย์สินทางปัญญาการอุดหนุนการวิจัย ให้เอื้อต่อการเข้าถึงนวัตกรรมโดย ผู้มีรายได้น้อยและนักวิจัยทั่วไป แต่ยังคงรักษาแรงจูงใจให้นวัตกรรมใหม่ๆ เกิดขึ้น เช่น บังคับใช้กฎหมาย ลิขสิทธิ์ทางปัญญา แต่มีข้อกำหนดว่าผู้มีรายได้น้อย เช่น นักเรียน นักศึกษา สามารถเข้าถึงนวัตกรรม เหล่านี้ในราคาที่ย่อมเยากว่าราคาเต็ม

๔.๕ จัดตั้งองค์กรตัวแทนวิสาหกิจขนาดกลางขนาดย่อมและผู้ประกอบการอาชีพอิสระ เพื่อ เข้าถึงกระบวนการในการกำหนดนโยบายของรัฐเช่นเดียวกับองค์กรตัวแทนธุรกิจที่มีอยู่ในปัจจุบัน

๔.๖ จัดระบบข้อมูลแบบเปิด (Open data policy) เนื่องจากเจ้าของข้อมูลคือผู้บริโภค ผู้ ให้บริการทั้งภาครัฐและเอกชนเป็นเพียงผู้เก็บรักษาข้อมูลเหล่านั้น เจ้าของข้อมูลจึงควรเป็นผู้ให้สิทธิใน การเข้าถึงข้อมูลแก่ผู้ประกอบการอื่นได้ เปิดโอกาสให้ผู้เล่นรายใหม่ที่มีนวัตกรรมทางเทคโนโลยีสามารถ ใช้ประโยชน์จากข้อมูลลูกค้าพื้นฐานที่ผู้เล่นรายเดิมเป็นผู้เก็บอยู่ สามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างเท่าเทียม กันและสร้างการแข่งขันที่เป็นธรรม แต่การเข้าถึงข้อมูลเชิงลึกหรือข้อมูลที่มีความซับซ้อนควรมีกกลไก ตลาดเพื่อรองรับการกำหนดราคาที่สะท้อนโครงสร้างต้นทุนที่แท้จริงในการได้มาและดูแลด้านความ ปลอดภัยของข้อมูลดังกล่าว

๔.๗ ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและลดต้นทุนหรือภาระสำหรับ ประชาชนทั่วไป ทบทวนกฎหมายที่ทำให้ผู้มีรายได้น้อยเสียเปรียบ นอกจากนี้ ผู้บริโภคควรได้รับการ

คุ้มครองอย่างเหมาะสมและไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากการใช้บริการทางเทคโนโลยี โดยสามารถเข้าถึงข้อมูลในรูปแบบที่อ่านเข้าใจง่าย ทราบช่องทางการร้องเรียนหากได้รับการบริการที่ไม่เป็นธรรม รวมถึงได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอย่างเหมาะสมและปลอดภัย

เอกสารอ้างอิง

- Banternghansa, C., Paweenawat, A., & Samphantharak, K. (๒๐๑๙). *Understanding Corporate Thailand I: Finance* (No. ๑๑๒). Puey Ungphakorn Institute for Economic Research.
- Chujan, W., & Kilenthong, W. T. (๒๐๑๙). *Short-term Impact of An Early Childhood Curriculum Intervention in Rural Thailand* (No. ๒๐๑๙-๐๗๗).
- Jenmana, T. (๒๐๑๘) Democratisation and the Emergence of Class Conflicts Income Inequality in Thailand, ๒๐๐๑-๒๐๑๖
- Heckman, J. (๒๐๑๑) "The Economics of Inequality : The Value of Early Childhood Education" *American Educator*.
- Kaboski, J. P., & Townsend, R. M. (๒๐๑๑). A structural evaluation of a large-scale quasi-experimental microfinance initiative. *Econometrica*, ๗๙(๕), ๑๓๕๗-๑๔๐๖.
- Kaboski, J. P., & Townsend, R. M. (๒๐๑๒). The impact of credit on village economies. *American Economic Journal: Applied Economics*, ๔(๒), ๙๘-๑๓๓.
- Lekfuangfu, W.N., S. Piyapromdee, P. Porapakkarm, N. Wasi (๒๐๒๐) "On Covid-๑๙: New Implications of Job Task Requirements and Spouse's Occupational Sorting" Covid Economics: Vetted and Real-Time Papers, ๑๒
- Limwattananon, S., Tangcharoensathien, V. and Prakongsai, P. (๒๐๑๐) "Equity in maternal and child health in Thailand" *Bulletin World Health Organization*
- Muthitacharoen, A. and Phongpaichi (๒๐๒๐). "The unequal benefits of tax subsidies for household saving and investment: Evidence from Thailand's tax return data", *Southeast Asian Journal of Economics*, forthcoming.
- Paweenawat, S. W., Devahastin Na Ayudhya, C., Wasi, N., Treeratpituk, P., & Nittayo, C. (๒๐๑๙). Have We Reached Our Potential? A Perspective from Worker-and Firm-Level Data. Bank of Thailand Symposium paper
- Arayavechkit, T., Manprasert, S., & Pinthong, J. (๒๐๑๕). *Intertwining Inequality and Labor Market under the New Normal* (No. 006). Puey Ungphakorn Institute for Economic Research.
- World Bank Group (๒๐๑๙) Taking the pulse of poverty and inequality in Thailand

กฤษฎ์เลิศ สัมพันธรักษ์ และ ชานนทร์ บรรเทิงหรรษา (๒๕๖๒) มองโครงสร้างภาคธุรกิจไทยผ่าน
ข้อมูลผู้ถือหุ้น https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=๗๐๘๖

กฤษฎ์เลิศ สัมพันธรักษ์ และ นงา วะสี (๒๕๖๔) โอกาสกับความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ
(forthcoming)

กรมอนามัย (๒๕๖๑) ปัจจัยที่มีผลต่อพัฒนาการเด็กปฐมวัยไทยครั้งที่ ๖ พ.ศ. ๒๕๖๐ กลุ่มสนับสนุน
วิชาการและการวิจัย สำนักส่งเสริมสุขภาพ

ไทยคู่ฟ้า (๒๕๖๑) มาตรการสวัสดิการแห่งรัฐ นวัตกรรมเพื่อแก้ปัญหาความยากจน วารสารสำนัก
เลขาธิการนายกรัฐมนตรี

ดวงมณี เลาวกุล (๒๕๕๖) การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย. ในรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์
โครงการ"สู่สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่ง และโครงสร้างอำนาจเพื่อการ
ปฏิรูป" (บทที่ ๒). โดย ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ

ณัฐพงษ์ พัฒนพงษ์ อมรรัตน์ ลือนาม และ พิชญ์ จงวัฒนากุล (๒๕๖๓) โครงการ "การวิเคราะห์ความ
เหลื่อมล้ำในประเทศไทยโดยใช้ข้อมูล ดาวเทียมและภูมิสารสนเทศ" เสนอต่อ สำนักงานกองทุน
สนับสนุนการวิจัย (สกว)

ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์ (๒๕๖๐) ความเหลื่อมล้ำของคุณภาพโรงเรียน: นัยต่อผลสัมฤทธิ์ที่วัดโดยคะแนน
PISA ๒๐๑๕ https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=3831

นงา วะสี ชมพูนุท มนต์ชัยตระกูล มานิดา รัตนสังขธรรม พรชนก บำรุงเรือน และกฤษฎ์เลิศ สัมพันธ
รักษ์ (๒๕๖๑) มุมมองสินเชื่อบริษัทไทยจากข้อมูลรายสัญญา ตอนที่ 1
https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=5814

นงา วะสี บุญธิดา เสงี่ยมเนตร และชมพูนุท มนต์ชัยตระกูล (๒๕๖๒) นโยบายส่งเสริม SMEs: เราไป
ถึงสิ่งที่คาดหวังหรือยัง https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=6482

นงา วะสี ศศิวิมล วุฒศิริ ปวีณวัฒน์ ชินวัฒน์ เทพหัสดิน ณ อยุธยา พรชชดา ตริรัตนพิทักษ์
ชมนาท นิตตะโย (๒๕๖๒) ความเหลื่อมล้ำในตลาดแรงงานไทย: ภาพจากข้อมูล Labor Force
Survey และประกันสังคม https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=7392

นงา วะสี พรพจ ปรปักษ์ขาม เนื้อแพร เล็กเฟื่องฟู และศุภนิจ ปิยะพรมดี (๒๕๖๓) ทำอย่างไร จะสูง
วัย แบบไม่ยากจน: ตอนที่ 1 ระบบประกันสังคมไทย
https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=8043

เนื้อแพรว เล็กเฟื่องฟู ศุภนิจ ปิยะพรมดี พรพจ ปรปักษ์ขาม และนงา วะสี (๒๕๖๓) เจาะลึกความ
เหลื่อมล้ำตลอดสามทศวรรษของประเทศไทย: ตอนที่ 1 หลากมิติของความเหลื่อมล้ำ
https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=7788

ผาสุก พงษ์ไพจิตร นวลน้อย ตีรรัตน์ ดวงมณี เลาวกุล ชญาณี ชวะโนทย มณีขวัญ จันทรศร
ปัทม์ อนันอภิบุตร อธิภัทร มุกิตาเจริญ เนื้อแพรว เล็กเฟื่องฟู ฟรานซิส คริปปล (๒๕๖๐)
โครงการวิจัยเรื่อง "แนวทางการปฏิรูปภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและวิเคราะห์การกระจายรายได้ของ
ผู้มีเงินได้พึงประเมิน"

ภูมิศรัณย์ ทองเลี้ยมนาค (๒๕๖๓) มองผลสัมฤทธิ์และความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาผ่านการประเมินผล
PISA ของประเทศไทย https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=7435

ลัทพร รัตนวรารักษ์ โสมรัศมี จันทรรัตน์ ชนกานต์ ฤทธิพนธ์ บุญธิดา เสี่ยงมเนตร อุกฤษ อุนทะเลขกะ
รัสรินทร์ ชินโชติธีรนนท์ กัมพล บันตะแก้ว (๒๕๖๒) Digital technology กับการยกระดับคุณภาพ
ชีวิตเกษตรกรไทย https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=7073

วีระชาติ กิเลนทอง (๒๕๖๐) สภาวะการศึกษาไทย ปี ๒๕๕๘/๒๕๕๙ ความจำเป็นของการแข่งขันและ
การกระจายอำนาจในระบบการศึกษาไทย สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

วีระชาติ กิเลนทอง และวิษุวรรต ชูจันทร์ (๒๕๖๒) ผลของหลักสูตรปฐมวัยไร้ชื่อไทยแลนด์ต่อพัฒนาการ
เด็กปฐมวัย https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=6889

วีระชาติ กิเลนทอง และ กิตติพงษ์ เรือนทิพย์ (๒๕๕๙) บทเรียนจากกองทุนหมู่บ้าน
https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=2203

เสรี ศุภราทิตย์ (๒๕๖๓) บทสัมภาษณ์
https://www2.rsu.ac.th/clipping/2020/25022563102908_Event_bangkokbiznews.pdf

โสมรัศมี จันทรรัตน์ วิษณุ อรรถวานิช และบุญธิดา เสี่ยงมเนตร (๒๕๖๑) จุลทรรศน์ภาคเกษตรไทยผ่าน
ข้อมูลทะเบียนเกษตรกรและสำมะโนเกษตร https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=5580

โสมรัศมี จันทรรัตน์ อัจฉนา ลำชา ลัทพร รัตนวรารักษ์ ชนกานต์ ฤทธิพนธ์ ณรงค์ฤทธิ์ อุดุลย์
ฐานานุศักดิ์ บุญธิดา เสี่ยงมเนตร (๒๕๖๓) ครวัเรียนเกษตรไทยในวิกฤติโควิด-๑๙
https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=7615

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (NESDC 2019) สถิติด้านความยากจนและการ
กระจายรายได้

อธิภัทร มุกิตาเจริญ (๒๕๖๐) ๕ มุมมองใหม่จากข้อมูลผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา
https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=5096

อริภัทร มุกิตาเจริญ (๒๕๖๑) การเปลี่ยนนโยบาย LTF กระทบผู้เสียภาษีอย่างไร

https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=6299

อัจนา ลำซ่า รัฐพร บุญเลิศ สุรศักดิ์ เจิตพสุพร และโสภรต์มี จันทร์ตัน (๒๕๖๒) ส่งพฤติกรรมการออม
ของคนไทย ผ่านข้อมูลบัญชีเงินฝากธนาคารกว่า ๘๐ ล้านบัญชีจาก DPA

https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=7255

อารยะ ปรีชาเมตตา (๒๕๕๐) "การทดสอบเรื่องผลตอบแทนที่เพิ่มสูงขึ้นจากการขยายขนาดการผลิต
ของภาคอุตสาหกรรมในระดับ" รายงานวิจัยเสนอต่อ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

FutureTales Lab (๒๕๖๓) ประเทศไทยกับภัยแล้ง



คำสั่งสำนักงานราชบัณฑิตยสภา

ที่ ๒๖ /๒๕๖๓

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาและหาแนวทางแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

เพื่อให้การดำเนินโครงการศึกษาและหาแนวทางแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖ ประกอบกับมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติราชบัณฑิตยสภา พ.ศ. ๒๕๕๘ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาและหาแนวทางแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย ดังอำนาจหน้าที่และองค์ประกอบ ตามเอกสารแนบท้ายคำสั่งนี้

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๓

(ศาสตราจารย์เกียรติคุณ นายแพทย์สุรพล อิศรโรตศล)

นายกราชบัณฑิตยสภา

คณะกรรมการศึกษาและหาแนวทางแก้ไขปัญหาคอขวดในสังคมไทย

อำนาจหน้าที่

จัดทำข้อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาคอขวดในสังคมไทย

องค์ประกอบ

จำนวน ๑๙ คน ประกอบด้วย

- | | |
|---|----------------------------|
| ๑. นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ | กรรมการและที่ปรึกษา |
| ๒. ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง | กรรมการและที่ปรึกษา |
| ๓. ศาสตราจารย์เกียรติคุณ นายแพทย์สุรพล อิศโรไกรศิลป์ | ประธานกรรมการ |
| ๔. ศาสตราจารย์ ดร.สมบูรณ์ สุขสำราญ | กรรมการ |
| ๕. ศาสตราจารย์ ดร. สุรพล วิรุฬห์รักษ์ | กรรมการ |
| ๖. ศาสตราจารย์ ดร.ปราณี ทินกร | กรรมการ |
| ๗. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.การดี เลียวไพโรจน์ | กรรมการ |
| ๘. ดร.นภา วะสี | กรรมการ |
| ๙. ดร.วีระชาติ กิเลนทอง | กรรมการ |
| ๑๐. ดร.เศรษฐพุฒิ สุทธิวาทนฤพุฒิ | กรรมการ |
| ๑๑. ดร.สมชัย จิตสุชน | กรรมการ |
| ๑๒. ดร.สุทธาภา อมรวิวัฒน์ | กรรมการ |
| ๑๓. ดร.อธิภัทร มุธิตาเจริญ | กรรมการ |
| ๑๔. ศาสตราจารย์ ดร.อารยะ ปรีชาเมตตา | กรรมการ |
| ๑๕. ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาวิชา (เฉพาะคราวประชุม จำนวนไม่เกิน ๕ คน) | กรรมการ |
| ๑๖. เลขาธิการราชบัณฑิตยสภา | กรรมการ |
| ๑๗. รองเลขาธิการราชบัณฑิตยสภา | กรรมการ |
| ๑๘. เจ้าหน้าที่สำนักงานราชบัณฑิตยสภา | กรรมการและเลขานุการ |
| ๑๙. เจ้าหน้าที่สำนักงานราชบัณฑิตยสภา | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

