
ความยากจน ความเหลื่อมล้ำและการกระจายรายได้:
แนวทางการสร้าง Inclusive Society

สมชัย จิตสุชน
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
7 ธันวาคม 2561

- ความยากจน การกระจายรายได้และความเหลื่อมล้ำ
- แนวทางการแก้ความเหลื่อมล้ำที่ไม่ชอบธรรม
- กักตักประเทศรายได้ปานกลางและการพัฒนาคุณภาพคน
- มาตรการที่เป็นรูปธรรมและการแก้ปัญหาในมิติอื่น

1. คนจนพื้นฐานหรือกายภาพ (basic or physical poor)

- ดูจากการขาดปัจจัยดำรงชีพพื้นฐาน
- มีจำนวนลดลงเร็วตามภาวะเศรษฐกิจ แต่อาจมี chronic poverty บางกระจุก

2. คนจนทางสังคม (จนสัมพัทธ์) หรือคนจน ‘โครงสร้าง’

- ไม่ขาดปัจจัยพื้นฐาน แต่ขาดปัจจัยทางสังคม (การศึกษา, เส้นสาย)

3. กลุ่มเสี่ยงที่จะจน (vulnerable groups)

- จนเป็นครั้งคราว แล้วแต่สภาวะแวดล้อม
- สำคัญขึ้นเรื่อย ๆ เพราะเศรษฐกิจไทยจะผันผวนมากกว่าในอดีต

4. คนจนเมือง vs คนจนชนบท

- สัมพันธ์กันบ้าง แต่ไม่เสมอไป
- แนวทางแก้ปัญหาควรต่างกัน

คนจนพื้นฐาน

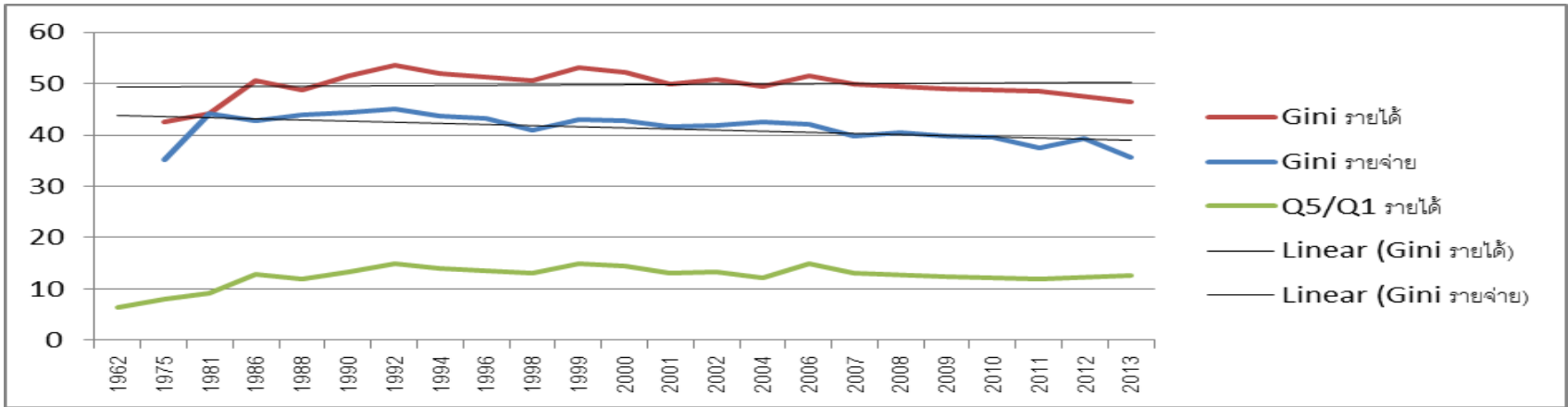
- มีจำนวนน้อยลงอย่างรวดเร็วในรอบ 50 ปีที่ผ่านมา
- ตอบสนองต่อการเพิ่มของรายได้ (ลดลงเร็วเมื่อ growth เพิ่ม)
- มี mobility ต่ำกว่า กลุ่มคนจนโครงสร้าง
- ไม่เป็นที่รู้จักของสังคมในวงกว้าง, หาตัวยาก
- สาเหตุของปัญหา (ตัวอย่าง)
 - ที่ดินหยุดเพิ่ม ขณะที่ครอบครัวขยาย...สุดท้ายที่ดินไม่พอทำกิน
 - คนรุ่นใหม่ (อายุต่ำกว่า 25) ไม่มี skill ด้านการเกษตร
 - ไม่มี social capital

คนจนโครงสร้าง

- มีจำนวนเพิ่มขึ้น トラบใดที่การกระจายรายได้ไม่ดีขึ้น
- ไม่ตอบสนองต่อการเพิ่มของรายได้มากนัก
- มีลักษณะรวมตัว, เรียกร้องสิทธิ, สังคมรับรู้
- สาเหตุของปัญหา (ตัวอย่าง)
 - ระบบการศึกษาระดับกลาง (มัธยม) ไม่ทั่วถึง, non-relevant curriculum
 - less informed (เทียบกับชนชั้นกลาง นายทุน ข้าราชการ)
 - มี social capital แต่เป็นแบบระบบอุปถัมภ์ อำนาจต่อรองต่ำ

การกระจายรายได้ และปัญหาความเหลื่อมล้ำ

ข้อมูลการสำรวจการกระจายรายได้ดีขึ้น แต่อาจมีปัญหาข้อมูล

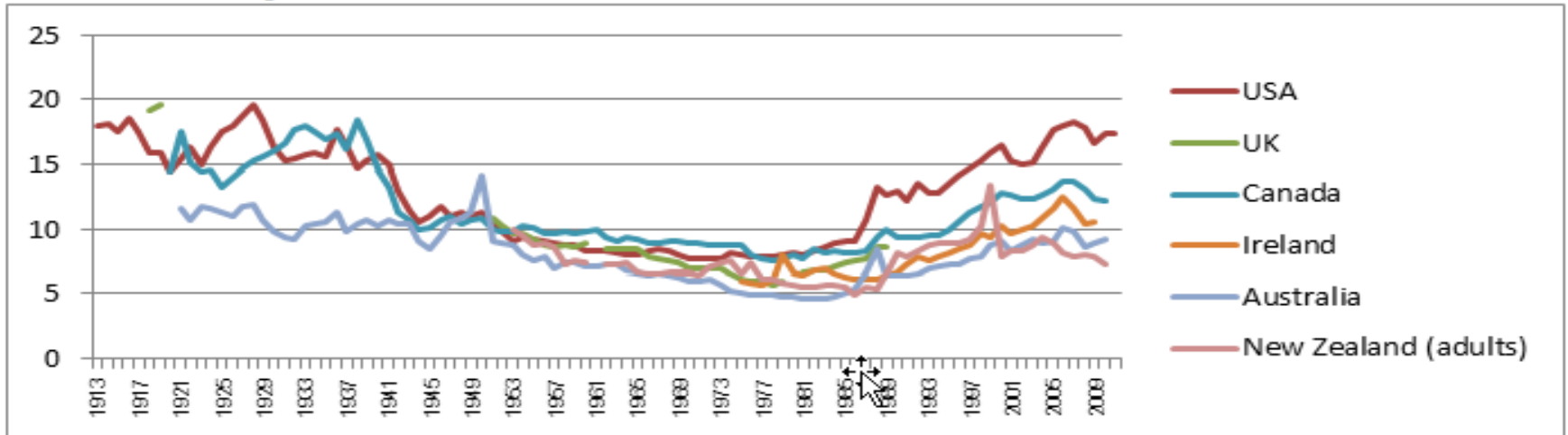


รูปที่ 8 เปรียบเทียบสัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อรายได้ ระดับมหภาคกับข้อมูลการสำรวจครัวเรือน



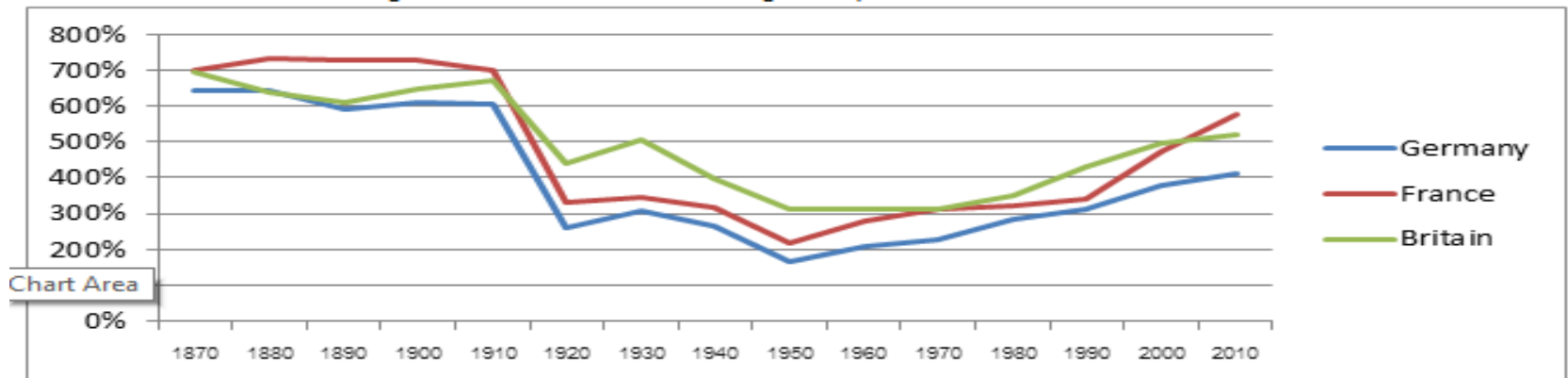
ที่มา: ตัวเลขระดับมหภาคได้จากข้อมูลหนี้ส่วนบุคคลของธนาคารพาณิชย์ (แหล่งข้อมูลคือธนาคารแห่งประเทศไทย) และรายได้ประชาชาติจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ส่วนการสำรวจ SES ได้จากสำนักงานสถิติแห่งชาติ

รูปที่ 9 สัดส่วนรายได้ของ TOP 1% ประเทศพัฒนาแล้ว 6 ประเทศ



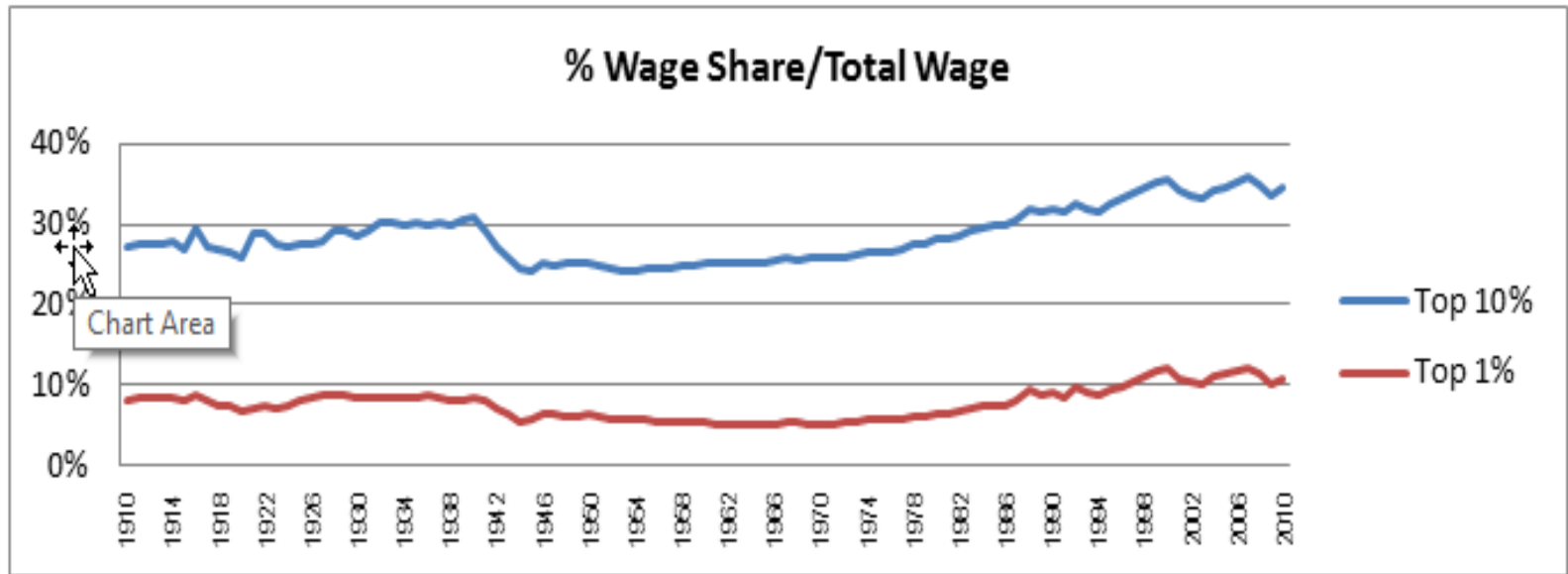
ที่มา: สร้างจากข้อมูลใน World Top Income Database (<http://topincomes.g-mond.parisschoolofeconomics.eu/#Database>)

รูปที่ 10 สัดส่วนมูลค่าทุนต่อรายได้ประชาชาติ



ที่มา: สร้างใหม่จากฐานข้อมูลในหนังสือ Capital in the Twenty-First Century โดย Piketty (2014)

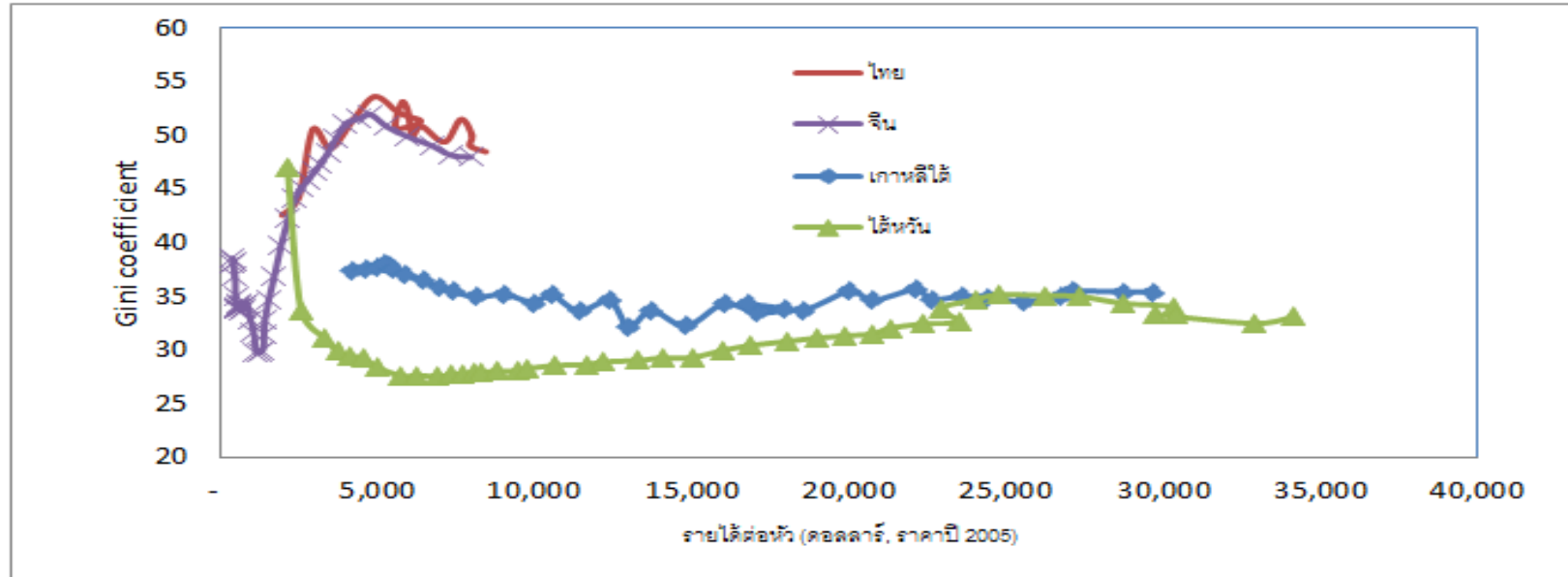
รูปที่ 12 สัดส่วนค่าจ้างเงินเดือนของคนรวยในสหรัฐอเมริกา เทียบกับค่าจ้างเงินเดือนทั้งประเทศ



ที่มา: สร้างใหม่จากฐานข้อมูลในหนังสือ Capital in the Twenty-First Century โดย Piketty (2014)

ระบบและโครงสร้างเศรษฐกิจไทยใกล้เคียง US
แสดงถึง upside risk to inequality สำหรับไทย

รูปที่ 15 ความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ประชากรและความเหลื่อมล้ำ (ข้อมูลระหว่างปี ค.ศ. 1960-2012)

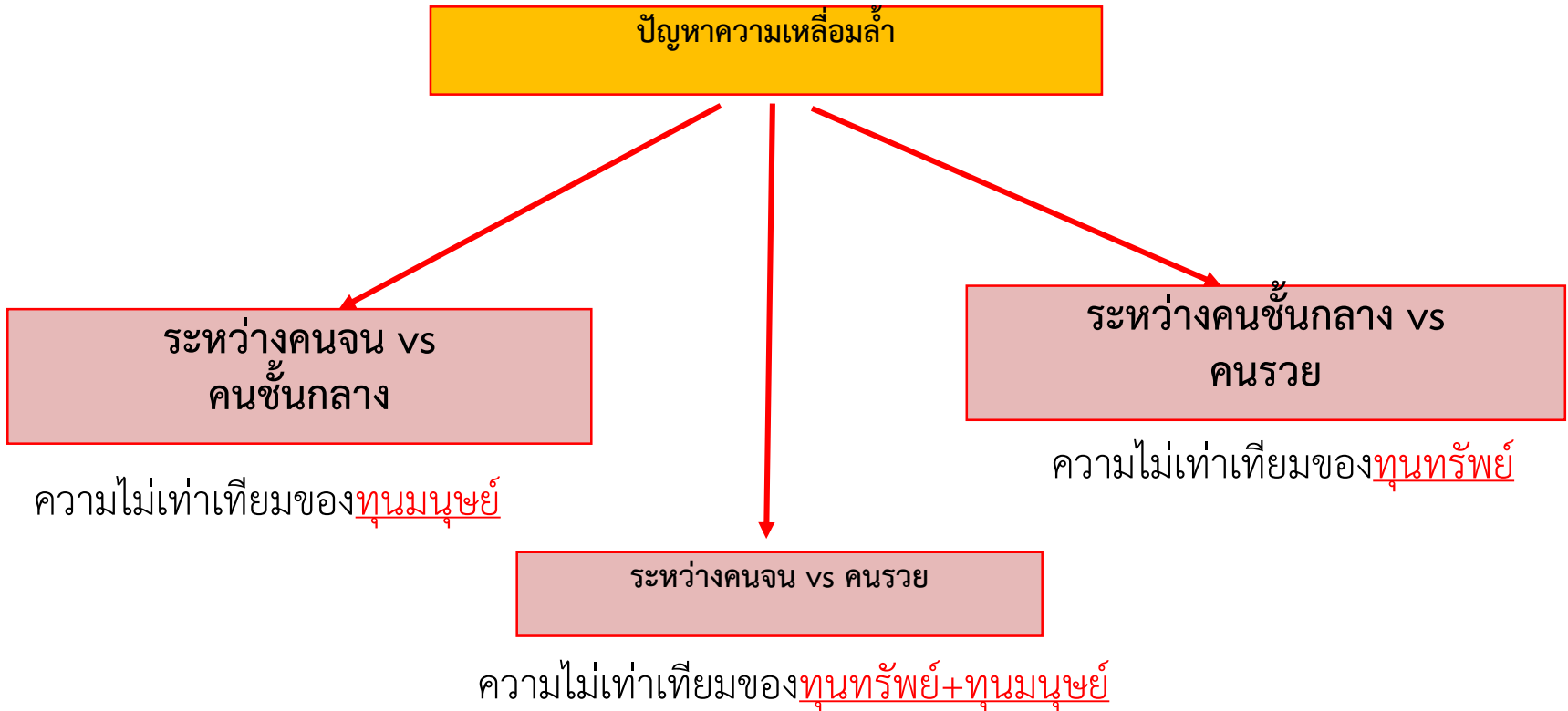


ที่มา: สร้างจากข้อมูลรายได้ต่อหัวของ World Development Indicators และข้อมูล Gini Coefficient จากฐานข้อมูล The Standardized World Income Inequality Database (<http://thedata.harvard.edu/dvn/dv/fsolt/faces/study/StudyPage.xhtml?studyId=36908>) ยกเว้น Gini coefficient ของไทยได้จากการคำนวณด้วยข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ไทยมีประวัติความเหลื่อมล้ำสูงกว่าเกาหลีใต้และไต้หวันที่ระดับการพัฒนาเท่ากัน

แสดงถึงปัญหาเชิงโครงสร้าง

ความเหลื่อมล้ำ: เหตุแห่งปัญหา



สะท้อนปัญหาเชิงโครงสร้างในเรื่อง 'โอกาส' และ 'ความสามารถจัดการความเสี่ยง'

1. สร้างความเท่าเทียมของโอกาส

- **ทุนมนุษย์:** การศึกษา/ฝีมือ/ความสามารถในการจัดการ
- **ทุนทรัพย์:** การเข้าถึงแหล่งทุน

2. สร้างระบบความคุ้มครองทางสังคม (social protection)

3. สร้างความเท่าเทียมทางการเมือง

ทุกภาคส่วนต้องมีส่วนร่วม โดยเฉพาะภาครัฐ

แนวทางการแก้ปัญหา ความเหลื่อมล้ำ

1. เร่งพัฒนาคน ป้องกันปัญหา Leave Many Behind
2. เพิ่มสวัสดิการสังคม (vs ประชาชนิยม)
3. ปฏิรูประบบภาษี
4. มาตรการด้านเศรษฐกิจมหภาคและจุลภาค เพื่อสร้าง Inclusive Growth
5. มาตรการทางสังคม การเมือง กฎหมาย

2008

Age	Lower Secondary or less	upper-secondary	vocational	university
15-19	85.3	10.8	3.9	0.0
20-29	52.8	18.8	13.6	14.7
30-39	66.8	11.2	7.8	14.2
40-49	77.3	6.7	6.0	10.0
50+	89.4	2.3	2.5	5.8
รวม	72.3	9.7	7.3	10.8

2018

Age	Lower Secondary or less	upper-secondary	vocational	university
15-19	78.7	16.2	5.1	0.0
20-29	45.0	20.4	13.9	20.7
30-39	44.0	17.4	12.9	25.8
40-49	64.1	12.5	7.1	16.3
50+	81.0	6.0	4.3	8.7
รวม	61.7	13.1	8.8	16.5

จากโมเดลเก่าสู่โมเดลใหม่: ทักษะ

โมเดลเก่า

- ภาครัฐฝึกทักษะแบบ supply-driven
- ติดกับปัญหา market failure เช่นเรื่อง free rider
- มีการปกป้องแรงงานทักษะสูงของไทย

โมเดลใหม่

- ฝึกทักษะแบบ demand-driven
- เชื่อมสถานศึกษา-ตลาดแรงงานผ่านระบบทวีภาคี
- เปิดเสรีการนำเข้าแรงงานต่างชาติทักษะสูงมากขึ้น

พัฒนาสู่สังคมที่เท่าเทียม

ปฏิรูปการคลังเพื่อสังคมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

ปฏิรูประบบภาษี

พัฒนาระบบความคุ้มครองทางสังคมและสวัสดิการ

ให้ครอบคลุมผู้ด้อยโอกาสอย่างทั่วถึง
ไม่ให้ตกอยู่ในวังวนความยากจน

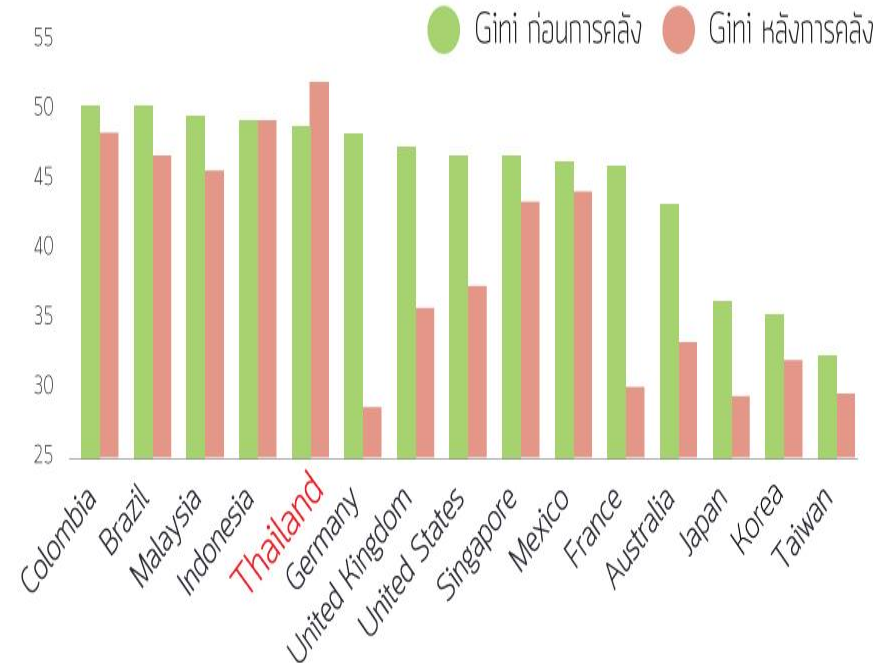
ใช้งบประมาณอย่างถูกวิธีและถูกกลุ่มเป้าหมาย

ลดมายาคติเรื่องใครคือคนจน ผู้ด้อยโอกาส

จัดสรรงบประมาณโดยคำนึงถึง
'ค่าเสียโอกาสของความเหลื่อมล้ำ'

มาตรการการคลังเพื่อสังคม ช่วยลดความเหลื่อมล้ำได้มาก

สัมประสิทธิ์ Gini ปี ค.ศ. 2010



ปฏิรูปภาษีเพื่อสวัสดิการสังคม

ทำไมต้องปฏิรูปภาษี

- ลดความเหลื่อมล้ำ เพราะโครงการภาษีปัจจุบันไม่เป็นธรรม ไม่เสมอภาค
- ไม่ส่งเสริมการแข่งขัน
- การเก็บภาษีปัจจุบัน (16-18% GDP) ต่ำกว่า ศักยภาพในการเสียภาษีของเศรษฐกิจไทย (20-21% GDP)
- ทำให้รายได้ภาครัฐไม่พอ
 - ในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจ
 - ให้บริการทางสังคมกับประชาชน
- มีความเสี่ยงของหนี้สาธารณะในระยะยาว

ทำไมควรมี ‘ระบบ’ สวัสดิการสังคม

- ลดความเหลื่อมล้ำของ ‘โอกาส’ ได้ถาวร
- สวัสดิการสังคมปัจจุบันยังไม่เป็น ‘ระบบ’
 - ‘ประเภท’ สวัสดิการยังไม่ครบถ้วน
 - สวัสดิการ ‘พื้นฐาน’ ยังไม่ครอบคลุมประชากร ทุกคน
- ยังไม่มีการประมาณการความยั่งยืนของระบบสวัสดิการในระยะยาว
 - ภาระทางการเงินของประเทศ (ภาครัฐ เอกชน คริวเรือน)
 - ผลต่อแรงจูงใจในการทำงาน
 - ผลของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร
- เป็นนโยบายนายกรัฐมนตรีนี

สองเรื่องนี้เกี่ยวเนื่องกัน ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการลดความเหลื่อมล้ำ และแก้ปัญหาสังคม การเมือง และเศรษฐกิจในระยะยาว

	ประชานิยม	สวัสดิการสังคม
ปรัชญาพื้นฐาน	สร้างคะแนนนิยมทางการเมืองเป็นหลัก	รับรองสิทธิขั้นพื้นฐานและสิทธิในการพัฒนาศักยภาพของประชาชนดูแลในยามตกยาก
ระบบเศรษฐกิจ	แทรกแซงในเกือบทุกนโยบายประชานิยม	กลไกตลาด
นโยบายยากจน	ประกาศชัดเจน	ไม่ประกาศชัดเจน
กลุ่มเป้าหมายนโยบายยากจน	การหวังผลคะแนนความนิยมทางการเมืองทำให้กลุ่มเป้าหมายแท้จริงกว้างกว่าคนจน โดยเฉพาะในประเทศที่คนจนมีสัดส่วนน้อย	ไม่เน้นคนจน แต่การครอบคลุมทุกคนและการช่วยเหลือในยามตกยากทำให้คนจนทุกคนได้รับประโยชน์โดยอัตโนมัติ
บทบาทภาครัฐ	บทบาทมากเป็นเรื่อง ๆ ไป โดยเฉพาะในนโยบายที่ใช้หาเสียง	มีบทบาทสูงโดยเฉพาะด้านนโยบายแต่อาจร่วมมือกับภาคประชาสังคมในการบริการ

เปรียบเทียบประชานิยมกับสวัสดิการสังคม

	ประชานิยม	สวัสดิการสังคม
ภาระต่องบประมาณ	มาก และมักมีภาระการคลังผูกพันต่อเนื่อง บางครั้งไม่โปร่งใส	มากเพราะใช้การจ่ายเงินโดยตรงเป็นหลัก
บทบาทภาคประชาสังคม	ไม่ชัดเจน แล้วแต่ความสัมพันธ์กับรัฐบาลแต่ ละยุคสมัย	มักมีส่วนในการจัดการด้านสวัสดิการ
บทบาทภาครัฐกิจ	ไม่ปรากฏในส่วนของการแก้ปัญหา	ปานกลาง โดยอาจมีบทบาทร่วมกับภาครัฐในการให้บริการสวัสดิการแก่ประชาชนด้วย
ผลสำเร็จในการลดความยากจน	ช่วยลดความยากจนได้เป็นครั้งคราว แต่ไม่ยั่งยืน เปลี่ยนแปลงตามกระแสการเมือง	ลดความยากจนได้ถาวรและทั่วถึง
ผลเชื่อมโยงกับปัญหาการกระจายรายได้	นโยบายประชานิยมส่วนหนึ่งเป็นผลจากความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ ผู้ได้รับประโยชน์แม้ไม่ใช่คนจน แต่มักเป็นผู้มีรายได้น้อยในสังคม	แนวคิดและวิธีการดำเนินงานมีส่วนแก้ปัญหาการกระจายรายได้ในตัวเอง

ผังนโยบายลดความเหลื่อมล้ำ

(มาตรการเศรษฐกิจ สังคม และ การเมือง)

กลุ่มเป้าหมาย	สัดส่วนประชากร	นโยบาย/มาตรการ
Richest	1%	ลดอภิสีทธิ ลดการผูกขาด ลดคอร์รัปชั่น, ปฏิรูประบบภาษี
High Middle Income	24%	สร้าง skills ผู้ประกอบการ, innovation, ปฏิรูปภาษี
Middle Income	35%	Quality Education, high-skilled, universal SP/welfare
Lower Middle Income	35%	Higher Education, medium-skilled, equal treatment, political right, universal SP/welfare
Low Income/Poor	5%	Higher education, poverty targeting, extra welfare, equal treatment

1. ด้านกฎหมาย การคลัง

- จัดทำ พรบ. สวัสดิการพื้นฐานถ้วนหน้า ให้มีผลบังคับใช้โดยเร็ว
- กระจายภารกิจ/ภาษี/กำลังคนสู่ท้องถิ่นอย่างเร่งด่วน
- ให้ท้องถิ่นใช้จ่ายงบเพื่อสร้าง ‘ทุนมนุษย์’ มากกว่าการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (เช่นมากกว่า 50%)

2. ด้านบริหารจัดการ

- จัดให้มีหน่วยวิเคราะห์ผล redistribution ของนโยบายรัฐบาลที่สำคัญ โดยเป็นอิสระจากรัฐบาล

3. ด้านการเมือง ประชาสังคม

- เพิ่มการมีส่วนร่วมของ ‘รากหญ้า/คนชั้นกลาง’ ในการกำหนดนโยบาย เศรษฐกิจและสังคม
- ปรับทัศนคติคนในสังคมให้พร้อม ‘เสียสละ’ เพื่อสร้างความเท่าเทียมในสังคม