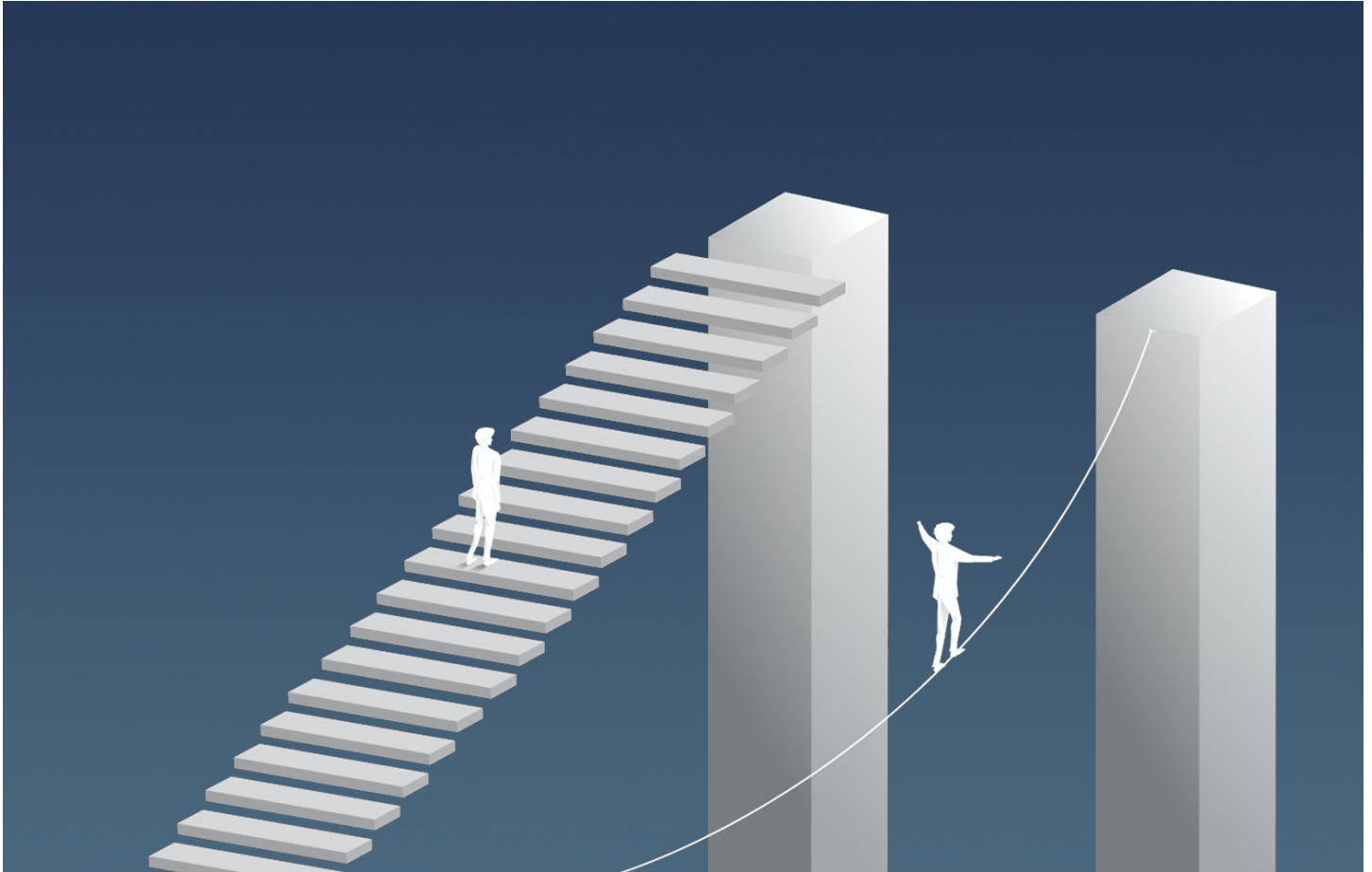




โอกาส กับ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

สถาบันวิจัยเศรษฐกิจ
ป๋วย อึ๊งภากรณ์



PIERspectives
PERSPECTIVES FROM THE FRONTIER

No. 1
กรกฎาคม 2564

นภา วะสี
กฤษฎ์เลิศ สัมพันธรัตน์

ความเหลื่อมล้ำเป็นเรื่องที่
รัฐบาลในหลาย ๆ ประเทศให้
ความสำคัญว่าเป็นปัญหาเชิง
โครงสร้างที่ต้องรีบแก้ไข

ความเหลื่อมล้ำมีหลายมิติและวัดไม่ได้ด้วยดัชนีเพียงตัวเดียว
บทความนี้นำเสนอกรอบความคิดและรวบรวมหลักฐานเชิงประจักษ์
ต่าง ๆ และชี้ให้เห็นว่า ชุดนโยบายที่จะมาลดความเหลื่อมล้ำได้นั้น
ต้องมีการแก้ทั้งปัญหาเฉพาะหน้าและปัญหาระยะยาวไปพร้อม ๆ
กัน ถึงแม้ว่าความเหลื่อมล้ำด้านโอกาส ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้
และความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่ง จะมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับ
การให้ความช่วยเหลือเฉพาะหน้าที่ต้องทำเพื่อบรรเทาความเดือน
ร้อนของครัวเรือนยากจนในระยะสั้น ไม่สามารถลดความเหลื่อมล้ำ
ในระยะยาว รวมถึงไม่สามารถป้องกันการส่งต่อความเหลื่อมล้ำจาก
รุ่นสู่รุ่นได้ การเพิ่มโอกาสในการพัฒนาคุณภาพมนุษย์ เข้าถึงทรัพยากร
และประกอบอาชีพ จึงเป็นเรื่องจำเป็นและเร่งด่วนเช่นกัน

ประเด็นเรื่องความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยนั้นมักจะได้รับ ความสนใจอยู่เสมอ แม้ตัวเลข
ทางการจะแสดงว่าความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของไทยมีแนวโน้มลดลงในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา
มาก่อนวิกฤตโรคระบาดโควิด-19 แต่มักจะถูกโต้แย้งว่าความเหลื่อมล้ำของไทย โดยเฉพาะด้าน
ความมั่งคั่งนั้น อยู่ในระดับสูงมาก บทความนี้นำเสนอภาพใหญ่ของเรื่องความเหลื่อมล้ำว่ามี
หลากหลายมิติ และในแต่ละมิตินั้น มีความสัมพันธ์กันอย่างไร โดยเริ่มด้วยการนำเสนอกรอบ
ความคิดว่าความเหลื่อมล้ำทางโอกาสตั้งแต่วัยเด็กนั้นส่งผลเป็นความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ไม่
ว่าจะเป็นมิติด้านรายได้หรือการบริโภค ซึ่งส่งผลต่อไปเป็นความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่ง ส่วน
ต่อมา ทบทวนบทบาทของนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนโยบายที่มุ่งบรรเทาปัญหาเฉพาะหน้า
และนโยบายเพื่อแก้ปัญหาเชิงโครงสร้าง และส่วนสุดท้ายนำเสนอหลักฐานเชิงประจักษ์ในมิติต่าง ๆ
ของความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย โดยรวมถึงมิติการศึกษา สุขภาพ การเข้าถึงทรัพยากรและ
บริการขั้นพื้นฐาน ตลาดแรงงาน ภาคเกษตร ภาคธุรกิจ การบริโภค และความมั่งคั่ง

**ความเหลื่อมล้ำเป็นเรื่องที่รัฐบาลในหลายๆ ประเทศ ให้ความสำคัญว่าเป็นปัญหาเชิง
โครงสร้างที่ต้องรีบแก้ไข** สำหรับประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน รัฐบาลได้มีนโยบายและ
มาตรการที่จะช่วยเหลือคนจนมาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นการให้เรียนฟรี 15 ปี การจัดตั้งระบบ
ประกันสุขภาพถ้วนหน้า การปล่อยเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำให้เกษตรกรหรือธุรกิจรายเล็ก นโยบาย

การลดความเหลื่อมล้ำไม่ใช่การทำให้ทุกคนเท่ากัน แต่ควรทำให้ทุกคนมีโอกาสที่เท่าเทียมกัน และไม่ใช้การลดโอกาสของคนที่มีโอกาสดีให้ลงมาเท่ากับคนที่ขาดโอกาส แต่ต้องเป็นการเพิ่มโอกาสให้กับคนที่ขาดแคลนให้สูงขึ้น

ค่าจ้างขั้นต่ำ รวมไปถึงระบบบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ช่วงก่อนวิกฤตการแพร่ระบาดของโรคไวรัสโควิด-19 สัดส่วนคนจนในประเทศไทยลดลงและดัชนีวัดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และรายจ่ายของไทยดีขึ้นเล็กน้อยในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา

อย่างไรก็ดี ภาพความเหลื่อมล้ำยังไม่ได้หายไปจากสังคมไทย ในปี 2015 สัดส่วนรายได้ของคนกลุ่ม 50% ล่างสุด (bottom 50) คิดเป็นเพียงร้อยละ 20 ของรายได้ทั้งหมด ขณะที่คนกลุ่ม 10% สูงสุด (top 10%) มีสัดส่วนรายได้ถึงร้อยละ 37 ในปี 2018 จำนวนผู้ที่มีรายได้สุทธิเกิน 150,000 บาทต่อปีที่ต้องเสียภาษีเงินได้มีเพียง 3 ล้านกว่าราย ขณะที่ผู้มีรายได้น้อยที่มาลงทะเบียนสวัสดิการแห่งรัฐมีถึง 14 ล้านราย นอกจากนี้ คริวเรือไทย 1.8 ล้านครัวเรือนยังมีรายได้ต่อหัวไม่ถึง 3,000 บาทต่อเดือน แต่ผู้ถือหุ้นไทย 500 คนมีสัดส่วนกำไรถึงร้อยละ 30 ของกำไรรวมในภาคธุรกิจทั้งหมด โดยเฉลี่ยคิดเป็น 3,098 ล้านบาทต่อคนต่อปี

ความเหลื่อมล้ำมีแนวโน้มที่จะสั่งสมเพิ่มขึ้นตลอดช่วงชีวิตของบุคคล และยังเป็นวัฏจักรที่ส่งผ่านจากรุ่นหนึ่งสู่อีกหนึ่ง หากเราพิจารณาความแตกต่างของคนในมิติต่าง ๆ นั้น จะเห็นได้ว่าคนเรามีความเหลื่อมล้ำตั้งแต่ยังอยู่ในครรภ์มารดา เด็กที่พ่อแม่มีความรู้หรือทุนทรัพย์น้อยมักจะมีน้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์ตั้งแต่แรกเกิด เมื่อเติบโตมา ปัจจัยต่าง ๆ ที่เข้ามาในชีวิต ไม่ว่าจะเป็นการเข้าถึงการศึกษา บริการสุขภาพ ทรัพยากรต่าง ๆ รวมถึงโอกาสในการทำงานที่แตกต่างกันยิ่งทำให้ความได้เปรียบเสียเปรียบสั่งสมเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งความเหลื่อมล้ำนี้ยังส่งผ่านไปยังรุ่นลูกหลานหลานอีกด้วย

การลดความเหลื่อมล้ำไม่ได้หมายความว่าต้องทำให้ทุกคนเท่ากันแต่ควรทำให้ทุกคนมีโอกาสที่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้การลดความเหลื่อมล้ำต้องไม่ใช่การลดโอกาสของคนที่มีโอกาสที่ดีอยู่แล้วให้ลงมาเท่าเทียมกับคนที่ขาดโอกาส แต่ต้องเป็นการเพิ่มโอกาสให้กับคนที่ขาดแคลนให้สูงขึ้น คนเราเกิดและเติบโตมาด้วยความสามารถที่ไม่เท่ากันและความชอบที่ต่างกัน คนที่เก่งกว่าหรือขยันกว่าควรมีสิทธิที่จะได้รับรายได้ที่สูงกว่า คนที่อ้อมและลงทุนควรมี สิทธิที่จะมีความมั่งคั่งที่มากกว่า อย่างไรก็ตาม ทุก ๆ คนก็ควรจะมีโอกาส ที่จะทำงานที่มีรายได้ เพียงพอเลี้ยงดูครอบครัวได้ เด็กทุกคนเกิดมาไม่ว่าจะเกิดที่ไหน มีพ่อแม่เป็นใคร ควรมีโอกาสที่จะได้รับการศึกษาและการดูแลที่ดี

การลดความเหลื่อมล้ำเชิงโอกาสไม่ได้มีผลดีต่อเฉพาะคนที่ขาดโอกาสเท่านั้น แต่ยังมีผลดีต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมอีกด้วย หากมองภาพในระยะยาว การพัฒนาทุนมนุษย์ ยังเป็นการลงทุนเพื่อเพิ่มผลิตภาพโดยรวมของประเทศ นอกจากนี้ การที่คนส่วนใหญ่ของสังคมรู้สึกตัวว่าตัวเองไม่ได้รับโอกาสที่เป็นธรรม ไม่เข้าถึงทรัพยากรการผลิต ย่อมก่อให้เกิดความตึงเครียดทางสังคม ปัญหาอาชญากรรม ความไม่สงบและไม่แน่นอนทางการเมือง ซึ่งส่งผลกระทบต่อทุกคนในสังคมไม่ว่าจะร่ำรวยหรือยากจน อีกทั้งยังเป็นตัวบั่นทอนเสถียรภาพและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอีกด้วย ดังนั้น การสร้างความเป็นธรรมในสังคมกับการเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจจึงอาจเป็นเป้าหมายที่สอดคล้องกันได้

ความเหลื่อมล้ำทางโอกาส
ตั้งแต่วัยเด็กนั้นส่งผลถึง
โอกาสในการประกอบอาชีพ
ในวัยทำงาน

บทความนี้ทบทวนกรอบความคิดเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำในมิติต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจและนำเสนอหลักฐานเชิงประจักษ์ในมิติต่าง ๆ ของประเทศไทย โดยส่วนที่ 1 นำเสนอกรอบความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของความเหลื่อมล้ำในมิติต่าง ๆ ส่วนที่ 2 เล่าถึงบทบาทของนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ส่วนที่ 3-6 นำเสนอหลักฐานเชิงประจักษ์เกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำเชิงโอกาส และความเหลื่อมล้ำเชิงเศรษฐกิจในมิติของรายได้ การอุปโภคบริโภค และความมั่งคั่ง

1. กรอบความคิดและความสัมพันธ์ของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในมิติต่าง ๆ

ประเด็นเรื่องความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจนั้นมีหลากหลายมิติ แต่ละมิติก็มีความเชื่อมโยงกัน ดังแสดงให้เห็นใน รูปที่ 1

ความเหลื่อมล้ำเชิงโอกาสมาก่อนวัยทำงานส่งผลถึงความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในวัยทำงาน อาจกล่าวได้ว่า รากเหง้าของความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างบุคคลนั้นเริ่มต้นตั้งแต่การเป็นทารกในครรภ์มารดา ต่อเนื่องมาจนถึงการเติบโตในวัยเยาว์ จวบจนการเข้าสู่วัยทำงาน เนื่องจากเด็กแต่ละคนเกิดมาในครอบครัวที่มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน จึงทำให้มี *โอกาส* ในการสร้างรายได้ในอนาคตที่แตกต่างกันด้วย โอกาสที่เหลื่อมล้ำเหล่านี้ ได้แก่ (1) โอกาสในการเข้าถึงการศึกษา (2) โอกาสในการเข้าถึงบริการทางสุขภาพ (3) โอกาสในการเข้าถึงสาธารณูปโภคและเทคโนโลยี (4) โอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน และ (5) โอกาสจากเครือข่ายทางสังคมและการเมือง

ประการแรก เด็กที่เกิดมาในครอบครัวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมดี บิดามารดามีความรู้และมีสุขภาพสมบูรณ์แข็งแรง มีแนวโน้มที่จะเกิดมามีสุขภาพดี น้ำหนักตัวไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ เนื่องจากได้รับการดูแลที่ดีตั้งแต่ในครรภ์ นอกจากนี้ ในช่วงวัยเยาว์ โอกาสที่เด็กได้รับโภชนาการที่เพียงพอ ได้รับการดูแลสุขภาพและอบรมเลี้ยงดูที่ดี มักจะขึ้นกับฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของครอบครัว ความรู้ของพ่อแม่ และสภาพแวดล้อม ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ส่งผลต่อพัฒนาการทางร่างกายและสติปัญญาของเด็ก

ทั้งนี้ งานศึกษาหลาย ๆ ชิ้นในต่างประเทศ พบหลักฐานชัดเจนว่า ฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจของพ่อแม่มีผลต่อสุขภาพของลูก (Currie, 2009) และงานศึกษาที่ติดตามผลเด็กคนเดิมตั้งแต่ช่วงวัยเด็กจนเข้าทำงาน พบว่าความเหลื่อมล้ำในช่วงปฐมวัยมีผลต่อความเหลื่อมล้ำในด้านความสามารถ และความสำเร็จในอาชีพการงานในอนาคต (Heckman et al., 2010; Heckman 2011)

ประการที่สอง เด็กที่เกิดมาในครอบครัวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมดี มีแนวโน้มที่จะได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ ไม่ว่าจะเป็นเพราะบิดามารดาที่มีการศึกษาให้ความสำคัญกับการศึกษา

มากกว่าหรือครอบครัวที่มีฐานะดีมีทางเลือกมากกว่า นอกจากนี้ เด็กยังไม่ต้องขาดเรียนหรือใช้เวลานอกเวลาเรียนมาช่วยครอบครัวหารายได้ จึงมีเวลาทุ่มเทกับการเรียนมากกว่า

ประการที่สาม เด็กที่เติบโตในท้องที่หรือชุมชนที่มีสาธารณูปโภค เช่น น้ำสะอาด ไฟฟ้า ถนนเพียงพอ ย่อมมีโอกาสเข้าถึงการศึกษา บริการสุขภาพ และอาชีพ ได้มากกว่าเด็กที่เติบโตในถิ่นทุรกันดาร ทั้งนี้ ในปัจจุบัน สาธารณูปโภคที่จำเป็นยังรวมถึงเทคโนโลยีสื่อสารดิจิทัล เช่น อินเทอร์เน็ต สัญญาณโทรศัพท์ไร้สาย และสัญญาณดาวเทียม ซึ่งช่วยขยายพรมแดนการเรียนรู้ของเด็ก และเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพต่าง ๆ ด้วย

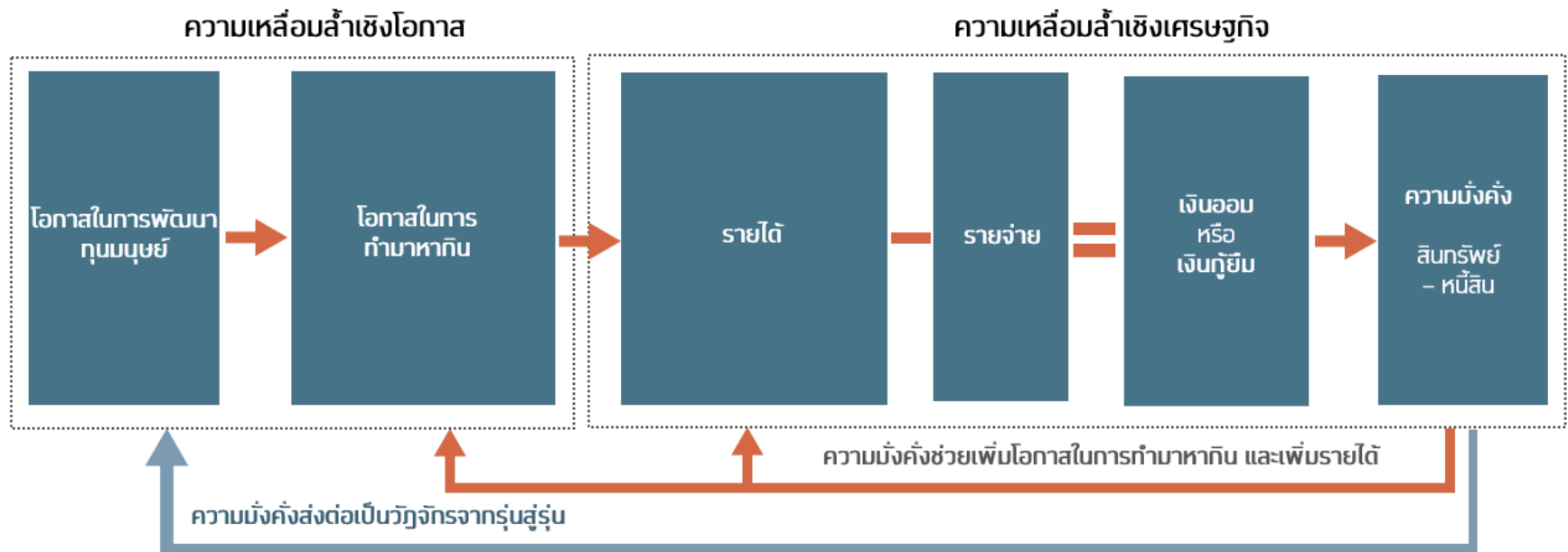
ประการที่สี่ การเข้าถึงแหล่งเงินทุน ไม่ว่าจะเป็นการกู้ยืมเพื่อการศึกษาหรือกู้เพื่อใช้จ่ายเมื่อครอบครัวประสบเหตุการณ์ฉุกเฉิน ช่วยให้เด็กสามารถเข้าถึงการศึกษาและได้รับบริการสุขภาพได้ดีขึ้น นอกจากนี้ การเข้าถึงบริการทางการเงินยังช่วยให้คนที่เข้าสู่แรงงานมีทางเลือกในการประกอบอาชีพที่มากขึ้น ทั้งจากความสามารถในการเข้าถึงตลาดแรงงานที่กว้างกว่า รวมถึงการมีสายป่านที่ยาวทำให้สามารถว่างงานระหว่างรอหางานที่เหมาะสมในตลาดแรงงานได้นานกว่า

ประการสุดท้าย ในบางสังคม ความสัมพันธ์ส่วนตัวของครอบครัวช่วยให้สามารถเข้าเรียนในโรงเรียนที่คุณภาพดี เข้าถึงบริการทางสาธารณสุข มีโอกาสประกอบอาชีพการงานบางอย่าง รวมถึงเข้าถึงเงินทุนได้ คนที่เกิดในครอบครัวที่ไม่อยู่ในเครือข่ายความสัมพันธ์นี้ จึงมีความเสียเปรียบตั้งแต่ต้น

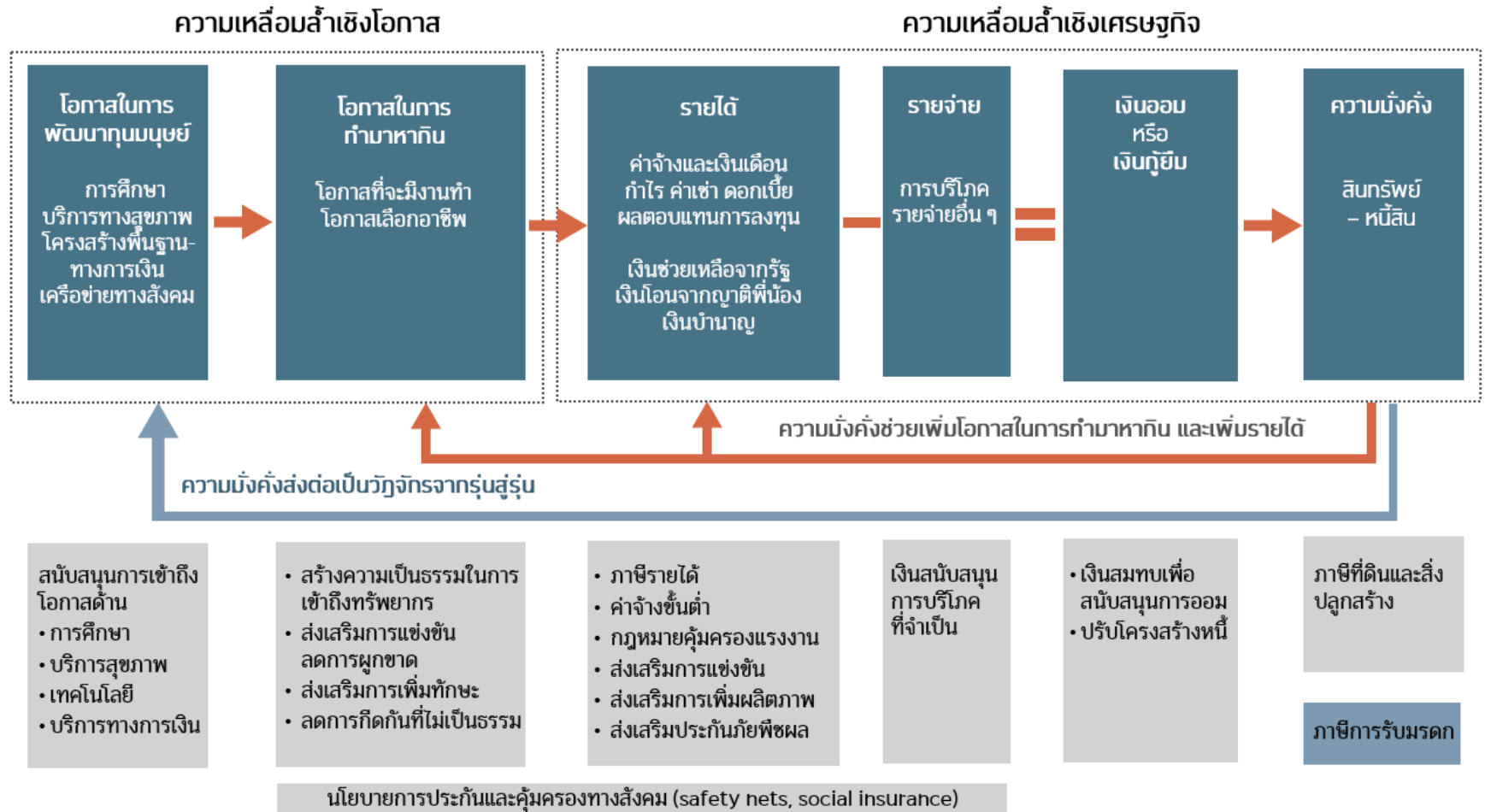
ความเหลื่อมล้ำของโอกาสในช่วงก่อนวัยทำงานส่งผลถึงความเหลื่อมล้ำของโอกาสในช่วงวัยทำงาน โอกาสในการประกอบอาชีพต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเกษตรกร ลูกจ้าง อาชีพอิสระ หรือเจ้าของกิจการ รวมถึงโอกาสทางธุรกิจ ขึ้นกับทุนมนุษย์ที่สะสมมาตั้งแต่วัยเด็ก นอกจากนี้ ปัจจัยอื่น ๆ เช่น การขาดโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากร เทคโนโลยีต่าง ๆ ตลอดจนจนถึงแหล่งเงินทุน และเครือข่ายทางธุรกิจและสังคม ทำให้ช่องว่างทางโอกาสนั้นเพิ่มสูงขึ้น และส่งผลต่อโอกาสในการก้าวหน้าประสบความสำเร็จในการประกอบอาชีพนั้น ๆ

ความเหลื่อมล้ำของโอกาสในการประกอบอาชีพของบุคคลในมิติต่าง ๆ ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำของรายได้ ช่วงวัยทำงานเป็นช่วงที่ยาวที่สุดในชีวิตคน ระยะเวลาการทำงานของแต่ละคนในประเทศส่วนใหญ่ยาวถึง 35-45 ปี ซึ่งการทำงานนั้นก่อให้เกิด *รายได้* (income) ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็นสามประเภทหลัก ๆ คือ (1) รายได้จากการทำงาน (labor and business income) ประกอบด้วย ค่าจ้างและเงินเดือนสำหรับลูกจ้าง และกำไรจากการประกอบกิจการสำหรับผู้ประกอบการ ทั้งในภาคเกษตรและภาคการผลิตอื่น ๆ (2) รายได้ที่เป็นผลตอบแทนจากการเป็นเจ้าของทุน (capital income) ซึ่งประกอบด้วย รายได้จากดอกเบี้ย เงินปันผล ค่าเช่า และกำไรจากการขายสินทรัพย์ (capital gain) และ (3) รายได้ในรูปของเงินช่วยเหลือจากทั้งรัฐบาลและเอกชน รวมถึง จากคนในครอบครัวและเพื่อนฝูง

รูปที่ 1: ความสัมพันธ์ระหว่างความเหลื่อมล้ำในมิติต่างๆ



รูปที่ 2 : บทบาทของนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำในมิติต่าง ๆ



ความเหลื่อมล้ำของความมั่งคั่งมีผลย้อนกลับไปในหลายมิติและส่งต่อไปสู่ความเหลื่อมล้ำในรุ่นลูกหลาน

ความเหลื่อมล้ำของรายได้ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำของความมั่งคั่ง นอกเหนือจากรายได้แล้ว รายจ่ายในการอุปโภคบริโภค (consumption expenditure) มักจะถูกใช้เป็นตัววัดความเหลื่อมล้ำในอีกมิติหนึ่ง เนื่องจากการอุปโภคบริโภคมีความสัมพันธ์กับความกินดีอยู่ดีของครัวเรือน ทั้งนี้ รายจ่ายโดยรวมยังรวมค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เช่น ค่าเบี้ยประกันภัย ดอกเบี้ย เงินทำบุญ หากครอบครัวมีรายได้น้อยกว่ารายจ่าย ก็จะต้องกู้ยืมก้อนหนึ่งหรือขายสินทรัพย์ ในทางกลับกัน ครอบครัวที่มีรายได้มากกว่ารายจ่าย เงินส่วนที่เหลือจะเป็น *เงินออม* (savings) ซึ่งเมื่อพอกพูนก็ส่งต่อไปเป็น *ความมั่งคั่ง* (wealth)

ความเหลื่อมล้ำของความมั่งคั่งนี้มีผลย้อนกลับไปถึงความเหลื่อมล้ำทางโอกาสและความเหลื่อมล้ำทางรายได้ *ประการแรก* บุคคลสามารถลงทุนความมั่งคั่งนี้ในรูปของสินทรัพย์ที่ก่อให้เกิดรายได้ ซึ่งจะทำให้มีรายได้เพิ่มเติมอีกได้ เช่น การนำที่ดินมาใช้ในการเกษตรหรือธุรกิจ การลงทุนในหลักทรัพย์ที่ให้ดอกเบี้ย เงินปันผล ค่าเช่า หรือกำไรจากการซื้อขายหลักทรัพย์ *ประการที่สอง* ความมั่งคั่งที่สูงยิ่งส่งเสริมให้บุคคลสามารถเข้าถึงทรัพยากร การศึกษา บริการสุขภาพ บริการทางการเงิน และโอกาสในการประกอบอาชีพได้มากขึ้น เช่น สามารถทำให้ผู้ประกอบการสามารถกู้ยืมเงินมาตั้งหรือขยายกิจการ พัฒนาทักษะ และเพิ่มโอกาสทางธุรกิจในอนาคต ในทางกลับกัน หนี้สินทำให้ภาระรายจ่ายของบุคคลสูงขึ้นเนื่องจากต้องจ่ายดอกเบี้ย และการมีหนี้สินล้นพ้นตัว (debt overhang) ยังส่งผลให้โอกาสในการกู้ยืมเพื่อประกอบอาชีพยากยิ่งขึ้นด้วย

ความเหลื่อมล้ำของความมั่งคั่งส่งต่อไปสู่ความเหลื่อมล้ำในรุ่นลูกหลาน (intergenerational transmission) ไม่ว่าจะผ่านการให้มรดก หรือการให้โอกาสต่าง ๆ แก่บุตรหลานที่สูงกว่าเด็กอื่น ๆ ตั้งแต่ในวัยเด็ก Chetty et al. (2014) ใช้ข้อมูลภาษีเงินได้ของสหรัฐอเมริกาที่มีข้อมูลของทั้งพ่อแม่และเด็ก พบว่า เด็กที่เกิดมาในครอบครัวที่พ่อแม่มีรายได้สูงนั้น มีโอกาสที่จะเข้าเรียนในระดับมหาวิทยาลัยสูงกว่า เด็กผู้หญิงมีโอกาสตั้งครรถ์ช่วงเป็นวัยรุ่นน้อยกว่า และเมื่อเข้าทำงานก็มีรายได้ที่สูงกว่า อย่างไรก็ตามงานชิ้นนี้พบว่าโอกาสที่เด็กที่เกิดในครอบครัวยากจนจะกระโดดขึ้นไปเป็นกลุ่มรายได้สูง มีความสัมพันธ์กับลักษณะของเมืองที่เด็กเติบโตด้วย เช่น ระดับการแบ่งแยกเชื้อชาติ คุณภาพของโรงเรียน และความเหลื่อมล้ำด้านรายได้

นโยบายลดความเหลื่อมล้ำ
กลุ่มหนึ่งพยายามลดช่อง
ว่างทางโอกาส และอีกกลุ่ม
หนึ่งพยายามลดช่องว่าง
ทางเศรษฐกิจ

2. บทบาทของนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำในมิติต่าง ๆ

ความเหลื่อมล้ำในมิติต่าง ๆ นำมาสู่นโยบายที่หลากหลาย โดยแต่ละนโยบายก็พยายามปิดช่องว่างในมิตินั้น ๆ ดังแสดงในรูปที่ 2 เราสามารถจัดกลุ่มนโยบายเหล่านี้ได้เป็น (1) นโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางโอกาส และ (2) นโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้และความมั่งคั่ง

นโยบายกลุ่มแรก เป็นนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางโอกาสเพื่อช่วยเพิ่มแต้มต่อให้คนที่ด้อยโอกาส และลดการผูกขาดในการเข้าถึงโอกาสต่าง ๆ ของคนเพียงบางกลุ่ม ตัวอย่างเช่น นโยบายที่สนับสนุนการเข้าถึงและเพิ่มคุณภาพของระบบการศึกษาและระบบสุขภาพ เป็นนโยบายที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำเชิงโอกาสเพื่อให้เด็กทุกคนมีโอกาสที่เท่าเทียมกันมากขึ้นไม่ว่าจะเกิดที่ไหนและเป็นลูกใคร นโยบายเกี่ยวกับการลงทุนสร้างถนน ระบบชลประทาน หรือเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เป็นการช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางโอกาสในการประกอบอาชีพของคนในพื้นที่ที่ต่างกัน การสนับสนุนการเพิ่มทักษะของแรงงาน การปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เกษตรกรมีที่ทำกินเป็นของตัวเอง และการสนับสนุนให้ธุรกิจขนาดเล็กเข้าถึงเงินทุน เทคโนโลยี และตลาด เป็นการลดความเหลื่อมล้ำทางโอกาสอันเกิดจากข้อจำกัดในการประกอบอาชีพต่าง ๆ นอกจากนี้ กฎหมายที่ช่วยป้องกันการผูกขาด การลดปัญหาคอรัปชั่น การลดกฎเกณฑ์ภาครัฐที่ล้าหลังหรือไม่จำเป็น ยังช่วยให้ผู้ประกอบการรายเล็กและรายใหญ่สามารถแข่งขันกันอย่างเท่าเทียมกันมากขึ้น และเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการรายใหม่สามารถเข้ามาแข่งขันกับผู้ประกอบการรายเดิมได้อีกด้วย

ส่วนนโยบายกลุ่มที่สอง เป็นนโยบายในการลดความเหลื่อมล้ำเชิงรายได้และความมั่งคั่ง ซึ่งเป็นนโยบายที่บรรเทาปัญหาเฉพาะหน้า ตัวอย่างนโยบายเหล่านี้ ได้แก่ นโยบายภาษีอัตราก้าวหน้า นโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ หรือนโยบายให้เงินช่วยเหลือจากรัฐสำหรับครอบครัวยากจน นอกจากนี้ หลาย ๆ ประเทศมักมีนโยบายที่ช่วยเหลือคนจนผ่านการสนับสนุนค่าใช้จ่ายพื้นฐานที่จำเป็นต่อการอุปโภคบริโภค การช่วยลดค่าสาธารณูปโภค เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟ หรือ การช่วยเหลือรายจ่ายค่าเดินทางสำหรับเด็กนักเรียนและผู้สูงอายุ รวมถึงบัตรสวัสดิการแห่งรัฐในกรณีของประเทศไทย นอกจากนี้ นโยบายในกลุ่มนี้ยังรวมถึงการจ่ายเงินสมทบการออม (matched savings) สำหรับคนจนเพื่อให้มีเงินใช้หลังเกษียณ เช่น กองทุนการออมแห่งชาติของไทย ส่วนผู้ประกอบการรายย่อยที่เป็นหนี้ รัฐมักจะมีมาตรการช่วยเหลือหรือช่วยบริหารจัดการหนี้ให้ สำหรับนโยบายภาษีที่ดินและภาษีมรดกนั้นเป็นลดความเหลื่อมล้ำของความมั่งคั่ง โดยเฉพาะการส่งผ่านความเหลื่อมล้ำไปยังรุ่นลูกหลาน ในขณะที่บางนโยบาย เช่น ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าของไทยมีบทบาททั้งช่วยลดรายจ่ายด้านสุขภาพของประชาชน และเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงบริการทางสุขภาพของคนทุกกลุ่มวัย

ในส่วนที่เหลือของบทความนี้ เราจะทบทวนหลักฐานจากงานวิจัยต่าง ๆ ในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำในมิติเชิงโอกาส มิติเชิงรายได้ และและมิติเชิงสินทรัพย์และความมั่งคั่ง ตามลำดับ

การเข้าถึงการศึกษาที่มี
คุณภาพมีความสำคัญมาก
โดยเฉพาะสำหรับเด็กปฐมวัย

3. ความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสจากทุนชีวิตที่ไม่เท่าเทียม

ความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสนั้นเริ่มขึ้นตั้งแต่บุคคลอยู่ในครรภ์มารดา การถือกำเนิดในครอบครัวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่างกัน ในสภาพแวดล้อมที่ต่างกัน และในช่วงเวลาที่ต่างกัน ย่อมทำให้แต่ละคนมีทุนชีวิต (initial endowment) ทั้งทุนมนุษย์ (human capital) ทุนกายภาพ (physical capital) ทุนทางการเงิน (financial capital) และทุนทางสังคม (social capital) ที่ต่างกัน ซึ่งส่งผลต่อโอกาสของแต่ละบุคคลตลอดช่วงชีวิต บทความนี้พิจารณาทุนชีวิตในมิติต่าง ๆ 5 มิติ ได้แก่ (1) การเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ (2) การเข้าถึงบริการสุขภาพที่มีคุณภาพ (3) การเข้าถึงสาธารณูปโภคและเทคโนโลยี (4) การเข้าถึงบริการทางการเงิน และ (5) การเข้าถึงเครือข่ายทางสังคม (social network)

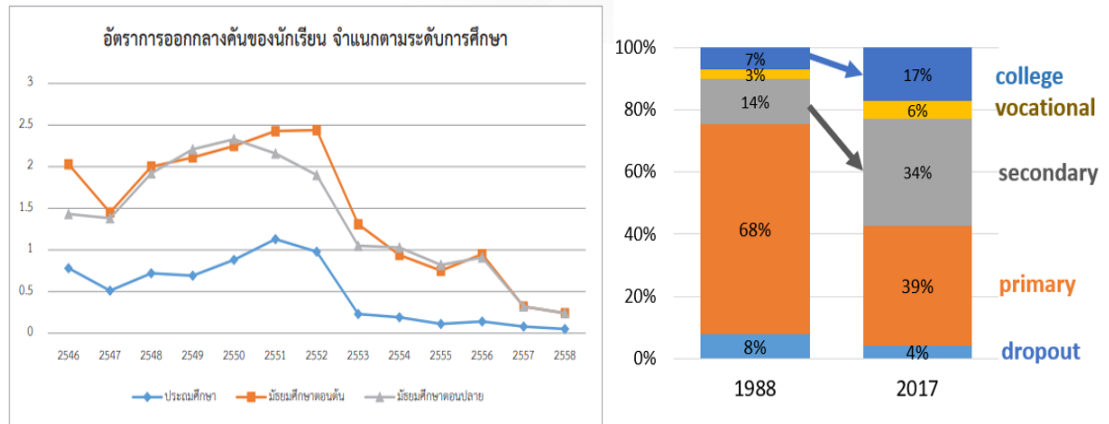
3.1 การเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ

การเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพมีความสำคัญมากโดยเฉพาะสำหรับเด็กปฐมวัย เพราะความสามารถที่แตกต่างกันของเด็กไม่ว่าจะเป็นเชิงสติปัญญา อุปนิสัย ทักษะคิด ไปจนถึงความเสถียรทางอารมณ์ นั้นได้ถูกพัฒนามาตั้งแต่ช่วง 5 ปีแรกของชีวิต การลงทุนทางการศึกษาของเด็กปฐมวัยที่มาจากครอบครัวที่ขาดแคลนทุนทรัพย์นั้นให้ผลดีต่อตัวเด็กมากทั้งการทำงานและพฤติกรรม ขณะที่การลงทุนในเด็กชั้นประถมปีที่ 2 ขึ้นไป ให้ผลไม่ชัดเจนนัก (Heckman, 2011)

ตัวชี้วัดทางการศึกษา สามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภท *ตัวชี้วัดระยะสั้น* ได้แก่ การได้เข้าถึงการศึกษา *ตัวชี้วัดระยะกลาง* ได้แก่ พัฒนาการและผลสัมฤทธิ์ของการศึกษา ซึ่งสะท้อนทั้งคุณภาพของโรงเรียน ความรู้ความสามารถของเด็ก หรือผลจากเพื่อนร่วมชั้น (peer effect) หรือทั้งสามปัจจัยประกอบกัน ส่วน *ตัวชี้วัดระยะยาว* ได้แก่ โอกาสในตลาดแรงงานและรายได้ ในส่วนนี้จะขอกกล่าวถึงตัววัดสองประเภทแรกก่อน ส่วนตัววัดประเภทสุดท้ายจะกล่าวถึงในส่วนต่อไป

สำหรับตัวชี้วัดระยะสั้น การเข้าถึงการศึกษาของประเทศไทยนั้นถือว่าดีขึ้น โดยรูปที่ 3 ภาพซ้าย แสดงให้เห็นว่า จำนวนนักเรียนที่ต้องออกจากโรงเรียนกลางคันนั้นลดลงมากเมื่อเทียบกับอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นักเรียนในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น (วีระชาติ 2017) ส่วนภาพขวาแสดงระดับการศึกษาที่สูงขึ้นของแรงงานไทยอายุ 25-54 ปีในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา

รูปที่ 3 จำนวนนักเรียนออกกลางคัน และระดับการศึกษา



ที่มา ภาพซ้าย วีระชาติ (2017) ภาพขวา นงา และคณะ (2020) คำนวณจาก LFS

ในภาพรวมการเข้าถึงการศึกษาในประเทศไทยดีขึ้น แต่คุณภาพของการศึกษาที่เข้าถึงได้ยังต่างกัน

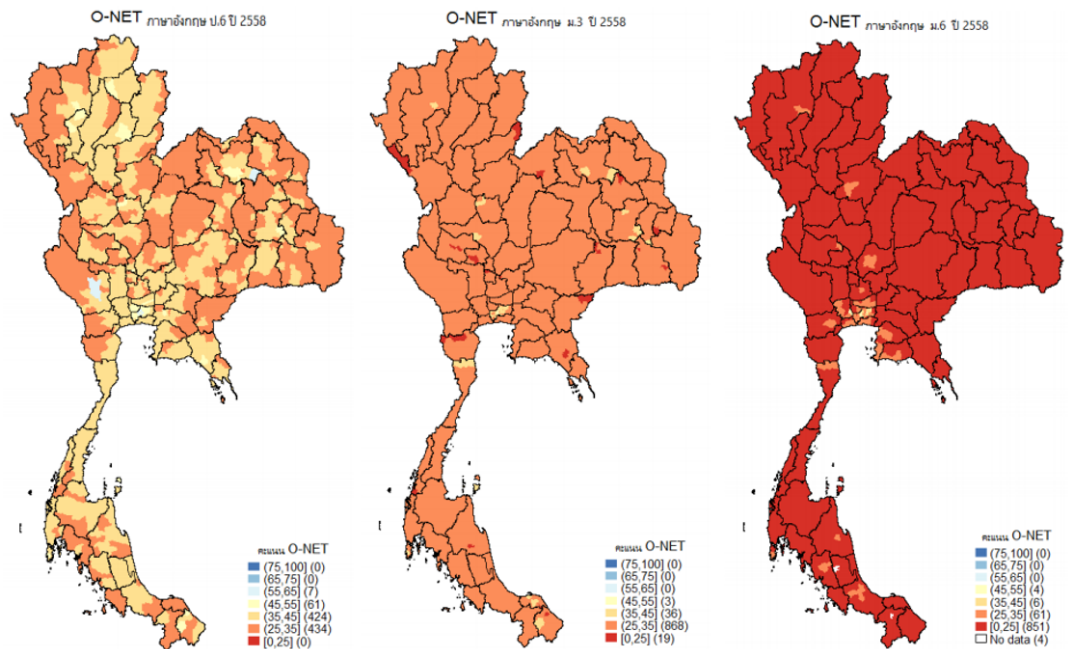
การเข้าถึงการศึกษาในประเทศไทยที่มีภาพรวมที่ดีขึ้นในช่วงที่ผ่านมา ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการลงทุนทางการศึกษาของประเทศ โดยงบประมาณทางการศึกษาเพิ่มจาก 50,000 ล้านบาทในปี 1988 เป็น 450,000 ล้านบาทในปี 2012 (Sagarik, 2014) นอกจากนี้ ประเทศไทยยังมีการปฏิรูปการศึกษามาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 1970 มีการกำหนดการศึกษาภาคบังคับ 6 ปี และในปี 1999 เพิ่มเป็น 9 ปี มีโครงการสนับสนุนการศึกษาสำหรับนักเรียนที่ขาดทุนทรัพย์ อาทิ การให้นักเรียนสามารถเรียนในโรงเรียนรัฐบาลได้โดยไม่มีค่าใช้จ่ายได้ 15 ปี โดยแบ่งเป็นศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสำหรับเด็กก่อนวัยเรียน 3 ปี และระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาอีก 12 ปี มีการจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา¹ รวมถึงการจัดตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) ในปี 2018

อย่างไรก็ตาม ภาพรวมของการเข้าถึงการศึกษาที่ดีขึ้นยังไม่ได้แสดงถึงคุณภาพของการศึกษาที่ดีขึ้นหรือคุณภาพที่เท่าเทียมกัน สำหรับตัววัดระยะกลาง ผลสัมฤทธิ์ของพัฒนาการในระดับปฐมวัยช่วงอายุ 0-5 ปี มีแนวโน้มลดลง ในช่วงปี 1999-2017 อัตราพัฒนาการสมวัยของประเทศไทยในปี 2017 อยู่ที่ร้อยละ 67.5 ซึ่งต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของเด็กปฐมวัยทั่วโลกจากองค์การอนามัยโลกที่ร้อยละ 80-85 หากแบ่งตามช่วงอายุ พบว่าเด็กกลุ่มที่ดิ่งให้ค่าเฉลี่ยของพัฒนาการต่ำคือ กลุ่มอายุ 3-5 ปี และพัฒนาการที่มีปัญหามากที่สุด คือ ด้านภาษา (กรมอนามัย 2017)

¹ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) จัดตั้งขึ้นในปี 1995 โดยมีวัตถุประสงค์ให้กู้ยืมเงินแก่นักเรียนมัธยมปลาย ปวช. ปวส. หรือปริญญาตรี ที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ (ครอบครัวที่มีรายได้รวมไม่เกิน 200,000 ต่อปี) เพื่อเป็นค่าเล่าเรียน ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นระหว่างศึกษา และในปี 2012 มีการจัดตั้งโครงการเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) สำหรับสำหรับนักศึกษาในระดับอนุปริญญา ปวส. หรือปริญญาตรีที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ และศึกษาในสาขาวิชาที่เป็นความต้องการ

สำหรับช่วงประถมศึกษาและมัธยมศึกษา คะแนนเฉลี่ย ONET และ PISA ของนักเรียนไทยอยู่ระดับค่อนข้างต่ำและมีความแตกต่างระหว่างพื้นที่ค่อนข้างสูง คะแนน O-NET (Ordinary National Educational Test) เป็นการทดสอบทั่วประเทศของนักเรียนไทยชั้น ป.6 ม.3 และ ม.6 และคะแนน PISA (Programme for International Student Assessment) ซึ่งเป็นการทดสอบกลุ่มตัวอย่างที่สุ่มจากนักเรียนอายุ 15 ปีที่เรียนชั้น ม.1 ขึ้นไป โดยใช้แบบทดสอบจาก OECD (Organization of Economic Co-operation and Development)² รูปที่ 4 แสดงคะแนนภาษาอังกฤษจากการทดสอบ ONET ระดับอำเภอของนักเรียนทั้งสามระดับชั้น ในระดับชั้น ม.6 นั้น อำเภอส่วนมากทั่วประเทศมีคะแนนต่ำกว่าร้อยละ 25 (สีแดง) (วีระชาติ 2017)

รูปที่ 4 คะแนน O-NET วิชาภาษาอังกฤษ ป.6 ม.3 และ ม.6 ในปี 2558



ที่มา วีระชาติ (2017)

นอกจากนี้ นักเรียนไทยมีการแบ่งแยกกันเรียนในโรงเรียนตามฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ค่อนข้างชัด สะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำในมิติด้านการศึกษาของไทย เมื่อเปรียบเทียบกับหลาย ๆ ประเทศ นักเรียนที่มาจากครอบครัวที่มีฐานะดี มักจะกระจุกตัวกันอยู่ในโรงเรียนจำนวนไม่กี่แห่ง (ภูมิศรัณย์ 2020) และทักษะทางวิทยาศาสตร์ระหว่างนักเรียนจากครอบครัวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมในกลุ่ม 20% บนสุด กับ 20% ล่างสุด และระหว่างนักเรียนในโรงเรียนประจำหมู่บ้านและนักเรียนในเมืองใหญ่ มีช่องว่างที่สูง (ดิลกะ 2017) ทั้งนี้ ในปัจจุบัน กสศ.

² ในปี 2018 มีประเทศเข้าร่วมโครงการ PISA นี้ทั้งหมด 79 ประเทศ

นักเรียนที่มาจากครอบครัวที่มีฐานะดี มักจะกระจุกตัวกันอยู่ในโรงเรียนจำนวนไม่กี่แห่ง

คนไทยสุขภาพดีขึ้น ความ
พิการจากกำเนิดลดลง แต่
สัดส่วนผู้พิการจาก
อุบัติเหตุหรือโรคมะเร็ง

พบว่าเด็กและเยาวชนอายุ 0-25 ปี อยู่ในครอบครัวที่ขาดแคลนทุนทรัพย์และเข้าไม่ถึงการศึกษา ถึง 4.3 ล้านคน

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ถึงแม้ว่าในภาพรวม การเข้าถึงการศึกษาของเด็กไทยจะมีแนวโน้มดีขึ้น แต่คุณภาพการศึกษายังไม่เท่าเทียมกันนัก และความเหลื่อมล้ำระหว่างเด็กจากครอบครัวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่างกันยังคงมีอยู่ ทั้งนี้ โครงการจำนวนหนึ่งที่กำลังดำเนินการก็พยายามแก้ปัญหาเหล่านี้ อาทิ โครงการลดความเหลื่อมล้ำด้วยการศึกษาปฐมวัยที่มีคุณภาพ (Reducing Inequality through Early Childhood Education in Thailand : RIECE Thailand) ได้เริ่มขึ้นเมื่อปี 2015 เพื่อเน้นเรื่องคุณภาพของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก (Chujan and Kilenthong, 2019) โดยโครงการนี้ได้ใช้หลักสูตร HighScope ของสหรัฐอเมริกาซึ่งที่ผ่านมาพบว่าช่วยเด็กขาดโอกาสได้ดี (Heckman et al., 2010) สำหรับนักเรียนที่ขาดทุนทรัพย์ ในปี 2018 กสศ. ได้มีโครงการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข (conditional cash transfer) สำหรับนักเรียน 600,000 คนที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้ต่อหัวน้อยกว่า 3,000 บาทต่อเดือนและผ่านการคัดกรองสถานะครัวเรือนว่ายากจน

3.2 การเข้าถึงบริการสุขภาพที่มีคุณภาพ

คนไทยมีสุขภาพที่ดีขึ้นและมีการเข้าถึงบริการทางสุขภาพมากขึ้นในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา อายุขัยโดยเฉลี่ยของคนไทยเมื่อแรกเกิดของเพิ่มขึ้นจาก 56 (ชาย) และ 62 (หญิง) ปี ในปี 1964 เป็น 72 (ชาย) และ 79 (หญิง) ปี ในปี 2018 อัตราการเสียชีวิตของทารกอายุต่ำกว่า 1 ปี และสัดส่วนของทารกที่มีน้ำหนักแรกเกิดน้อยกว่า 2500 กรัม มีแนวโน้มลดลง ประเทศไทยได้จัดตั้งระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าขึ้นเมื่อปี 2001 ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประชาชนเข้าถึงบริการทางสุขภาพมากขึ้น (Gruber et al., 2014; Damrongplasit and Melnick, 2009) อย่างไรก็ตาม หากดูที่สัดส่วนผู้พิการ แม้ว่าสัดส่วนผู้พิการโดยกำเนิดจะลดลง แต่สัดส่วนผู้พิการจากโรคเบาหวานและพิการจากโรคกลับเพิ่มขึ้น³ สะท้อนถึงมาตรการด้านความปลอดภัยในท้องถนนหรือสถานที่ทำงานที่ยังไม่ดีนัก ซึ่งส่งผลให้ศักยภาพของทุนมนุษย์ลดลงและเพิ่มภาระในการดูแลรักษาพยาบาลของรัฐและครอบครัวของผู้พิการ

แม้ว่าตัวเลขในภาพรวมในด้านการเข้าถึงบริการทางสุขภาพของประเทศไทยจะดีขึ้น แต่ความแตกต่างของสุขภาพตามสถานะของครัวเรือนและเชิงพื้นที่ก็ยังมีค่อนข้างสูง จากข้อมูลในปี 2005-2006 สัดส่วนของทารกที่มีน้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์ ภาวะทุพโภชนาการ อัตราการตั้งท้องของวัยรุ่น และอัตราเด็กที่ป่วยด้วยโรคปอดบวมและอูจาระร่วง ก็ยังกระจุกตัวอยู่ที่ครอบครัวยากจน แม้ว่าเด็กส่วนใหญ่จะเข้าถึงวัคซีนหลังจากคลอดออกมาแล้ว แต่หญิงตั้งครรภ์ที่มาจากครอบครัวที่ฐานะดี ก็มีแนวโน้มจะเข้ารับบริการการดูแลจากบุคลากรทางการแพทย์

³ เว็บไซต์สนทศสุขภาพไทย <https://www.hiso.or.th/>

ในภาพรวม การเข้าถึงบริการสุขภาพของคนไทยดีขึ้น แต่ครัวเรือนยากจนยังมีสุขภาพแย่กว่าครัวเรือนฐานะดี

ในช่วงตั้งครรภ์จนคลอดมากกว่าหญิงที่มาจากครอบครัวที่ยากจน (Limwattananon et al., 2010) อัตราการตายของเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี ก็ยังมีความแตกต่างรายจังหวัด⁴

การเข้าถึงบริการทางสาธารณสุขมีความแตกต่างกันในเชิงพื้นที่ เนื่องด้วยการจัดสรรทรัพยากรจะเป็นไปตามจำนวนประชากรของแต่ละพื้นที่ อัตราส่วนประชากรต่อแพทย์ 1 คน จึงมักจะสูงกว่าในจังหวัดขนาดใหญ่ เด็กที่เกิดในจังหวัดเล็ก การเข้าถึงบริการที่สูงกว่าชั้น Primary care ก็เลยยากกว่าและมีค่าใช้จ่ายทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงินสูงกว่า⁵ โครงการประเมินเทคโนโลยีและนโยบายด้านสุขภาพ (HITAP) ประเมินว่า ค่าเดินทางสำหรับผู้ป่วยในการเดินทางไปโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลโดยเฉลี่ยอยู่ที่ 54 บาท แต่หากต้องไปโรงพยาบาลทั่วไปจะมีค่าใช้จ่ายในการเดินทางอยู่ที่ 143 บาท การที่ต้องเดินทางไกล เสียเวลามากก็จะทำให้ทั้งผู้ป่วยและญาติจะสูญเสียรายได้จากการทำงานอีกด้วย

กล่าวโดยสรุปได้ว่า โดยรวมการเข้าถึงบริการสาธารณสุขของคนไทยโดยเฉลี่ยดีขึ้น สุขภาพคนไทยในภาพรวมดีขึ้น แต่ความแตกต่างของสุขภาพะยังมีการกระจุกตัวตามเศรษฐกิจฐานะและมาตรการป้องกันการบาดเจ็บพิการจากโรคหรืออุบัติเหตุยังคงไม่มีประสิทธิภาพนัก

3.3 การเข้าถึงโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานและเทคโนโลยี

ครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำมีการเข้าถึงสาธารณูปโภคพื้นฐานต่าง ๆ รวมถึงเทคโนโลยีสื่อสารและดิจิทัลต่ำกว่าครัวเรือนที่มีรายได้สูง รูปที่ 5 แสดงผลของปัจจัยต่าง ๆ ที่ World Bank (2019) นำมาสร้าง Human Opportunity Index สำหรับเด็กอายุ 0-15 ปี โดยแกนนอนเป็นการบริโภคต่อหัว พื้นที่สีน้ำเงินเข้มและสีฟ้าแสดงว่ามีการเข้าถึง และไม่เข้าถึงปัจจัยนั้น ๆ ตามลำดับ จากข้อมูลปี 2017 ที่นำมาใช้ พบว่าร้อยละ 99 สามารถเข้าถึงไฟฟ้า และโทรศัพท์มือถือ แต่เพียงร้อยละ 25 มีคอมพิวเตอร์ที่บ้าน และร้อยละ 19 มีการเชื่อมต่อกับอินเทอร์เน็ต

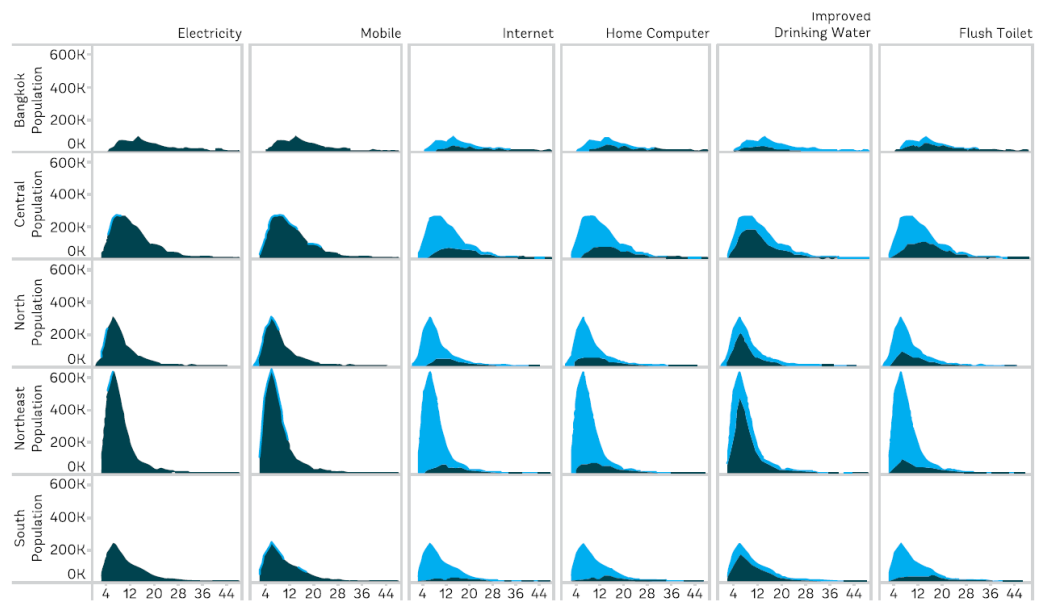
⁴ เว็บไซต์สารสนเทศสุขภาพไทย <https://www.hiso.or.th/>

⁵ โรงพยาบาลของรัฐนั้นสามารถแบ่งอย่างคร่าว ๆ ได้เป็น 4 ระดับ (1) โรงพยาบาลมหาวิทยาลัย เป็นโรงพยาบาลตติยภูมิขั้นสูง (supertertiary care) ซึ่งมีความพร้อมทั้งทางเครื่องมือแพทย์ การตรวจวินิจฉัย และแพทย์ผู้เชี่ยวชาญมากที่สุด ส่วนมากจะอยู่ในกรุงเทพฯ และจังหวัดหลัก ๆ ของภูมิภาค (2) โรงพยาบาลศูนย์ เป็นโรงพยาบาลขนาดใหญ่ขนาด 500 เตียงขึ้นไป มักจะเป็นโรงพยาบาลประจำภูมิภาคหรือจังหวัด มีอยู่ 30 กว่าแห่งทั่วประเทศ สามารถให้บริการระดับตติยภูมิ (Tertiary care) (3) โรงพยาบาลทั่วไป มีขนาด 120-500 เตียง มักจะเป็นโรงพยาบาลประจำจังหวัด สามารถให้บริการระดับทุติยภูมิ (Secondary care) และ (4) โรงพยาบาลชุมชน และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (พัฒนามาจากสถานีอนามัยเดิม) สามารถให้บริการระดับปฐมภูมิ (Primary care) โดยโรงพยาบาลชุมชนมีขนาด 10-120 เตียง

การเข้าถึงเทคโนโลยีของ
ครัวเรือนยังจำกัดและไม่ทั่วถึง

การเข้าถึงเทคโนโลยีดิจิทัลของครัวเรือนยังจำกัดและไม่ทั่วถึง แม้ว่าข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ในปีเดียวกันรายงานว่า ร้อยละ 91 ของหมู่บ้าน สามารถเข้าถึงสัญญาณมือถือ การที่สัดส่วนครัวเรือนที่มีคอมพิวเตอร์ที่เชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตอยู่ในระดับต่ำ สะท้อนว่าค่าอุปกรณ์และค่าบริการการเชื่อมต่อกับอินเทอร์เน็ตยังมีราคาสูง ครัวเรือนที่เข้าถึงเทคโนโลยีได้ในระดับที่จำกัดย่อมเกิดการเสียเปรียบ โดยเฉพาะในช่วงการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ซึ่งทำให้การทำงาน การเรียนการสอน หันมาใช้ระบบ on-line นอกจากนี้ แม้ว่าการเข้าถึงสัญญาณอินเทอร์เน็ตจะเป็นปัจจัยขั้นแรก แต่ผู้ที่จะใช้เทคโนโลยีให้เกิดประโยชน์ได้ ยังต้องมีทักษะทางดิจิทัลและมีความตระหนักรู้เกี่ยวกับการบริโภคข้อมูลต่าง ๆ ด้วย มิเช่นนั้นอาจจะถูกเอาเปรียบได้

รูปที่ 5 การเข้าถึงสาธารณูปโภคพื้นฐานต่าง ๆ สำหรับเด็กอายุ 0-15 ปี



ที่มา World Bank (2019)

3.4 การเข้าถึงบริการทางการเงิน

ความเหลื่อมล้ำในโอกาสของการเข้าถึงบริการทางการเงินเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางรายได้และการบริโภค การเข้าถึง *บริการด้านเงินออม* ช่วยให้ผู้ที่มีเงินออมได้รับผลตอบแทนจากการออม มีแหล่งเงินทุนยามฉุกเฉิน (buffer stock) และมีแหล่งเงินทุนสำหรับการประกอบอาชีพ เงินออมยังเป็นการสร้างหลักประกันทางการเงินในระยะยาว โดยเฉพาะความมั่นคงทางการเงินในวัยเกษียณ การเข้าถึง *บริการด้านสินเชื่อ* ช่วยสร้างโอกาสในการสั่งสมทุนมนุษย์ (การกู้ยืมเพื่อการศึกษา) และโอกาสในการประกอบอาชีพ (การกู้ยืมเพื่อลงทุนในสินทรัพย์หมุนเวียน หรือ working capital และสินทรัพย์ถาวร หรือ fixed capital)

คนไทยเข้าถึงบริการทางการเงิน
ได้มากขึ้น แต่ครัวเรือนรายได้น่า
มีการใช้บริการทางการเงินต่ำ
กว่าครัวเรือนรายได้นสูง

นอกจากนี้ โอกาสในการกู้ยืมยังช่วยให้บุคคลหลีกเลี่ยงจากการขายทรัพย์สินที่จำเป็นต่อการประกอบอาชีพในระยะยาว เช่น ที่ดิน ในยามที่ประสบปัญหาขาดแคลนเงินในระยะสั้น เช่น จากการเจ็บป่วย การเข้าถึงบริการไอทีและชำระเงิน ช่วยให้ครัวเรือนเข้าถึงสินค้าและบริการเพื่อการอุปโภคบริโภค และช่วยให้ผู้ประกอบการสามารถขยายตลาดและแหล่งวัตถุดิบได้กว้างขึ้นผ่านการทำธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์

ครัวเรือนไทยสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินมากขึ้นในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา จากการสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงินภาคครัวเรือนโดยธนาคารแห่งประเทศไทยและสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ในปี 2018 มีครัวเรือนเพียงร้อยละ 3 ที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการเงินฝากได้ ลดลงจากร้อยละ 6 ในปี 2010 ส่วนการเข้าถึงบริการด้านสินเชื่อ นั้น มีครัวเรือนประมาณร้อยละ 4 ที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการสินเชื่อได้ในทั้งสองปี อย่างไรก็ตาม จำนวนครัวเรือนที่พึ่งพาสินเชื่อระบบลดลงจากร้อยละ 4.2 ในปี 2010 เหลือเพียงร้อยละ 1.6 ในปี 2018 สำหรับสาเหตุส่วนใหญ่ในการไม่เข้าถึงบริการทั้งด้านเงินฝากและสินเชื่อ นั้น เกิดจากฐานะทางการเงินและรายได้ไม่เพียงพอ รองลงมาคือ ไม่กล้าไปติดต่อและคิดว่าจะถูกปฏิเสธ

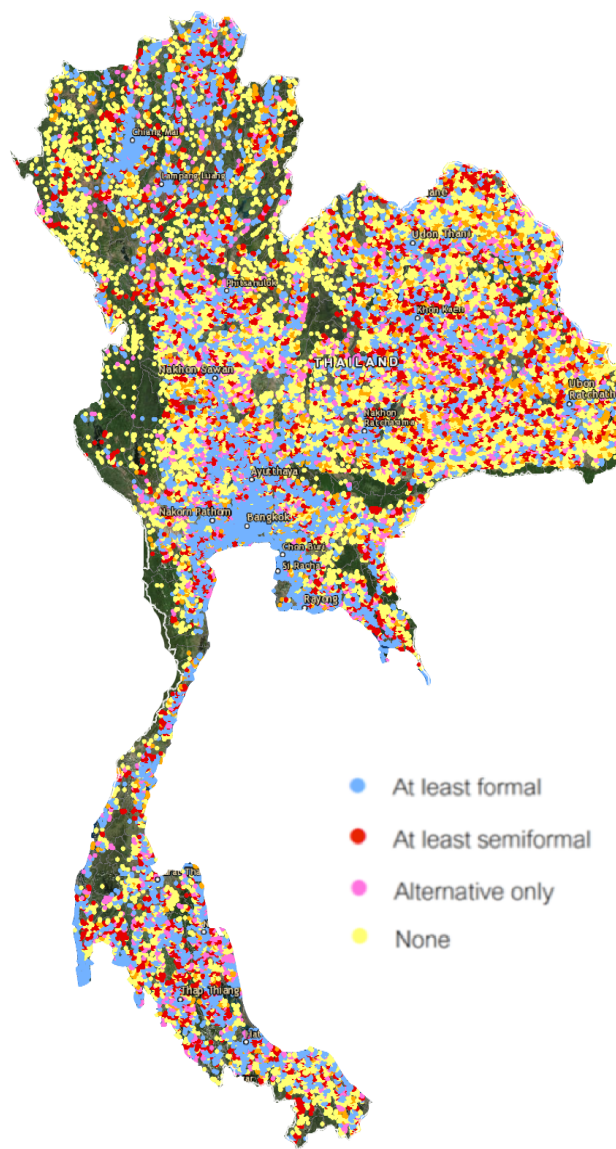
ถึงแม้ว่าครัวเรือนไทยแทบทั้งหมดรายงานว่าสามารถเข้าถึงบริการด้านเงินฝาก สินเชื่อ การโอนเงิน และการชำระเงินได้นั้น ครัวเรือนไทยจำนวนมากไม่ใช้บริการทางการเงินดังกล่าว จากการสำรวจในปี 2018 ครัวเรือนที่เลือกที่จะไม่ใช้บริการด้านเงินฝากคิดเป็นร้อยละ 17 ของครัวเรือนที่สำรวจ ส่วนครัวเรือนที่เลือกที่จะไม่ใช้บริการด้านสินเชื่อสูงถึงร้อยละ 60 ของครัวเรือนที่สำรวจ ครัวเรือนที่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินเหล่านี้แต่เลือกที่จะไม่ใช้บริการ (self exclusion) แจ้งสาเหตุหลักที่ไม่ใช้บริการว่า ไม่มีความจำเป็นต้องใช้บริการ

ครัวเรือนที่รายได้ต่ำใช้บริการทางการเงินต่ำกว่าครัวเรือนที่มีรายได้สูง จากการสำรวจในปี 2018 หากแบ่งครัวเรือนออกเป็น 5 กลุ่มตามระดับรายได้ พบว่าร้อยละ 39 ของครัวเรือนในกลุ่มที่มีรายได้ต่ำสุดไม่ใช้บริการเงินฝาก เมื่อเทียบกับร้อยละ 5 ในกลุ่มที่มีรายได้สูงสุด และร้อยละ 80 ของครัวเรือนในกลุ่มที่มีรายได้ต่ำสุดไม่ใช้บริการสินเชื่อ เมื่อเทียบกับร้อยละ 50 ในกลุ่มที่มีรายได้สูงสุด หากพิจารณาการใช้บริการด้านโอนเงินและชำระเงินนั้น เรายังเห็นความแตกต่างระหว่างกลุ่มรายได้ โดยร้อยละ 86 ของครัวเรือนในกลุ่มที่มีรายได้ต่ำสุดไม่ใช้บริการโอนเงิน เมื่อเทียบกับร้อยละ 26 ในกลุ่มที่มีรายได้สูงสุด และร้อยละ 58 ของครัวเรือนในกลุ่มที่มีรายได้ต่ำสุดไม่ใช้บริการชำระเงิน เมื่อเทียบกับร้อยละ 16 ในกลุ่มที่มีรายได้สูงสุด ทั้งนี้ ครัวเรือนที่ไม่ใช้บริการทางการเงินรวมครัวเรือนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ และครัวเรือนที่เลือกไม่ใช้บริการทางการเงิน

ในเชิงพื้นที่ หมู่บ้านในประเทศไทยเกินครึ่งหนึ่งไม่มีสถานบริการทางการเงินในรัศมี 5 กิโลเมตร ถึงแม้ว่าประเทศไทยมีสถานบริการทางการเงิน เช่น สาขาธนาคาร ตู้ ATM กว่า 35,000 แห่งทั้งประเทศ สถานบริการดังกล่าวมีการกระจุกตัวในบางพื้นที่ กว่าร้อยละ 55 ของหมู่บ้านใน

ประเทศไทยไม่มีสถานบริการทางการเงินในระบบ (formal) ตั้งอยู่ในรัศมี 5 กิโลเมตร ดังแสดงในรูปที่ 6 ในบรรดาหมู่บ้านเหล่านี้ ร้อยละ 15 มีบริการกึ่งในระบบ (semiformal) เช่น สหกรณ์และโรงรับจำนำ ร้อยละ 9 มีศักยภาพที่จะเข้าถึงสถานบริการได้ผ่านจุดบริการอื่น ๆ (alternative) เช่น ปั๊มน้ำมัน หรือร้านสะดวกซื้อ ในขณะที่อีก ร้อยละ 19 มีศักยภาพที่จะเข้าถึงสถานบริการได้ผ่านโทรศัพท์เคลื่อนที่ ส่วนร้อยละ 10 ที่เหลือยังขาดศักยภาพในการเข้าถึงบริการทางการเงิน (อัจฉณาและคณะ 2018)

รูปที่ 6 การเข้าถึงสถานบริการทางการเงินประเภทต่าง ๆ



ที่มา อัจฉณา และคณะ (2018)

กว่าร้อยละ 55 ของหมู่บ้านทั้งหมดไม่มีสถานบริการทางการเงินในระบบในรัศมี 5 กิโลเมตร

โอกาสในการประกอบอาชีพแต่
ละอาชีพนั้นต่างกัน บางอาชีพ
เน้นทักษะเฉพาะ บางอาชีพต้อง
อาศัยเงินทุนสูง

3.5 การเข้าถึงเครือข่ายทางสังคม

เครือข่ายทางสังคมอาจช่วยลดความเหลื่อมล้ำได้ผ่านความช่วยเหลือระหว่างเครือข่ายและเพื่อนฝูงในยามที่คนใดคนหนึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือขาดแคลนทรัพยากร ความช่วยเหลือนี้อาจอยู่ในรูปของสิ่งของ แรงงาน หรือตัวเงิน ช่วยให้ครัวเรือนเข้าถึงการศึกษาและสาธารณสุขที่มีคุณภาพ ช่วยถ่ายทอดความรู้ทางการเงินและเทคโนโลยี ช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการในการเริ่มหรือขยายธุรกิจ ซึ่งการศึกษาหลายชิ้นโดย Townsend และคณะ พบว่าระบบเครือข่ายในชนบทไทยมีการช่วยเหลือกันในการร่วมรับความเสี่ยง (risk sharing) ซึ่งทำให้ครัวเรือนสามารถลดต้นทุนทางการเงินทั้งในการบริโภค การดำเนินธุรกิจ และการลงทุนได้ (Samphantharak and Townsend, 2010; Alem and Townsend, 2014; Samphantharak and Townsend, 2018; Kinnan et al., 2020) ธุรกิจที่มีสายสัมพันธ์และเครือข่ายในสังคมยังมีแนวโน้มที่จะได้สินเชื่อระยะยาวจากธนาคารมากกว่าด้วย (Charumilind et al., 2006)

อย่างไรก็ตาม เครือข่ายทางสังคมอาจซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำให้มากยิ่งขึ้นหากเครือข่ายให้โอกาสแก่คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งอย่างไม่เป็นธรรม เช่น เงินทุน โอกาสทางธุรกิจ หรือตำแหน่งหน้าที่การงาน สำหรับการศึกษาในกรณีของประเทศไทยนั้น งานศึกษาพบว่าครัวเรือนที่มีความสัมพันธ์กับผู้ใหญ่บ้านมีแนวโน้มที่จะได้รับเงินกู้จากกองทุนหมู่บ้านมากกว่าครัวเรือนอื่น (Vera-Cossio, 2017) ส่วนธุรกิจที่มีเครือข่ายดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็มีโอกาสที่จะได้รับสัมปทานจากภาครัฐมากกว่าเช่นกัน (Bunkanwanicha and Wiwattanakantang, 2009)

4. ความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสในการประกอบอาชีพและโอกาสทางธุรกิจ

โอกาสในการประกอบอาชีพต่าง ๆ มีลักษณะแตกต่างกันตามปัจจัยที่ใช้ในการผลิต บางอาชีพเน้นที่ทักษะเฉพาะทางของแรงงาน บางอาชีพ เช่น เกษตรกรรมต้องอาศัยทรัพยากรธรรมชาติ ส่วนคนที่จะเลือกเป็นผู้ประกอบการได้ส่วนมากก็ต้องมีแหล่งเงินทุน กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของตลาดก็มีส่วนในการให้โอกาสกับผู้เล่นรายใหม่และผู้เล่นรายเล็ก

การศึกษาการผลิตทั้งในภาคเกษตรและนอกภาคเกษตรมีความสำคัญต่อความเข้าใจเรื่อง การกระจายรายได้และความมั่งคั่งในประเทศไทย ในอดีต ภาคเกษตรเคยเป็นหัวใจการผลิตที่สำคัญของประเทศ แต่ในช่วงสามสิบปีที่ผ่านมาภาคเกษตรมีขนาดลดลง โดยแรงงานในภาคเกษตรลดลงจากสองในสามของแรงงานทั้งหมดของประเทศเหลือเพียงหนึ่งในสาม ในขณะที่ผลผลิตจากการผลิตนอกภาคเกษตรคิดเป็นร้อยละ 86 ของผลผลิตมวลรวมของประเทศ ทั้งนี้ บทความนี้แบ่งอาชีพออกเป็น 3 กลุ่มหลัก ๆ คือ เกษตรกร ผู้ประกอบการนอกภาคเกษตร และลูกจ้างทั้งในและนอกภาคเกษตร

4.1 เกษตรกร

การเข้าถึงทรัพยากรน้ำ ที่ดินทำกิน และเทคโนโลยี มีผลต่อผลผลิตและรายได้ของครัวเรือนเกษตรกร กลุ่มครัวเรือนที่มีการเช่าที่ดินทำกิน หรือสามารถเข้าถึงการชลประทาน หรือเป็นสมาชิกของสถาบันเกษตรกร (เช่น เครือข่ายเกษตรกรรุ่นใหม่ หรือ กลุ่มค้ำประกันเงินกู้ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์เกษตร) มักมีผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่สูงกว่าครัวเรือนอื่น ๆ นอกจากนี้ ประสบการณ์จากหลายประเทศได้แสดงให้เห็นแล้วว่าเทคโนโลยีและนวัตกรรมจะเป็นตัวช่วยที่สำคัญในการเพิ่มผลิตภาพและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของเกษตรกรได้ (ลำธพร และคณะ 2019)

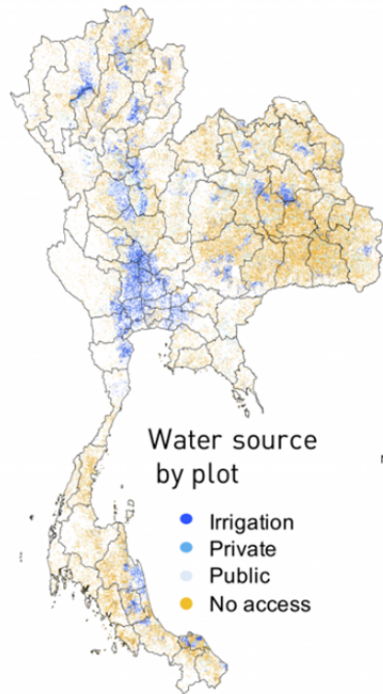
อย่างไรก็ดี การเข้าถึงทรัพยากรน้ำของเกษตรกรไทยจำกัดและไม่ทั่วถึง การศึกษาข้อมูลทะเบียนเกษตรกรที่จัดเก็บกรมส่งเสริมการเกษตร ในปี 2017 พบว่า ครัวเรือนเกษตรเพียงร้อยละ 42 สามารถเข้าถึงทรัพยากรน้ำ โดยส่วนใหญ่อยู่ในภาคกลาง กรุงเทพมหานครและปริมณฑล (โสมาตรค์ และคณะ 2018) นอกจากนี้ มีเพียงร้อยละ 26 ของครัวเรือนเกษตรเท่านั้นที่สามารถเข้าถึงระบบการชลประทานได้ และส่วนใหญ่ก็กระจุกตัวอยู่ในภาคกลาง เหนือตอนล่าง กรุงเทพมหานครและปริมณฑลเช่นกัน ดังแสดงในภาพซ้ายของรูปที่ 7 ซึ่งการไม่เข้าถึงระบบชลประทานที่ทำให้เกษตรกรต้องพึ่งพาน้ำจากแหล่งธรรมชาติที่มีความเสี่ยงสูงต่อภาวะฝนแล้ง ฝนขาดช่วง หรือฝนมากเกินไป และไม่สามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรมตลอดทั้งปีได้

ถึงแม้ว่าเกษตรกรเกินครึ่งมีกรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดินอย่างสมบูรณ์ ความแตกต่างระหว่างขนาดการถือครองอยู่ในสัดส่วนที่สูง โดยเฉลี่ยแล้ว ร้อยละ 59.8 ของครัวเรือนเกษตรมีกรรมสิทธิ์อย่างสมบูรณ์ ครัวเรือนที่เช่าที่ดินทำกินจะมีสัดส่วนสูงในภาคกลางและเหนือตอนล่าง และครัวเรือนที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ที่ดินจะกระจายอยู่ในทุกภูมิภาคโดยเฉพาะในเขตพื้นที่สูงและป่า ทั้งนี้ ในกลุ่มผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ที่ดิน ร้อยละ 50 ของครัวเรือนเกษตรมีที่ดินทำกินไม่ถึง 20 ไร่ โดยค่าเฉลี่ยขนาดที่ดินทำกินอยู่ที่ 14.3 ไร่ อย่างไรก็ตาม หากเปรียบเทียบข้อมูลจากสำมะโนเกษตร (สำนักงานสถิติแห่งชาติ) ปี 2003 และ 2013 พบว่า สัดส่วนของครัวเรือนเกษตรที่มีกรรมสิทธิ์ที่ดินเพิ่มขึ้นในเกือบทุกจังหวัด

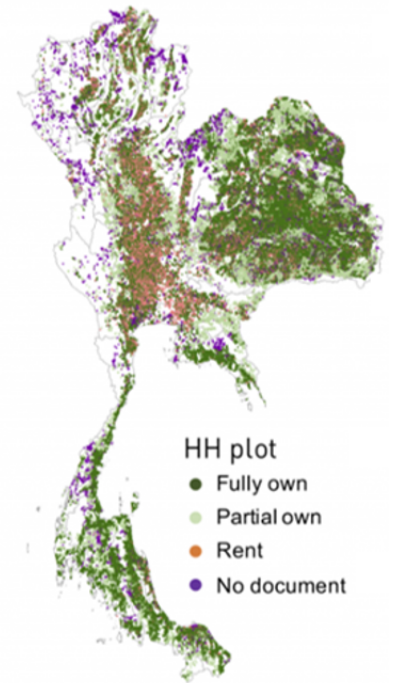
มีครัวเรือนเกษตรเพียงร้อยละ 42 ที่สามารถเข้าถึงทรัพยากรน้ำ

รูปที่ 7 การเข้าถึงทรัพยากรน้ำและการถือครองที่ดินของครัวเรือนเกษตรกร

การเข้าถึงทรัพยากรน้ำ



การถือครองที่ดิน



เกษตรกรไทยส่วนใหญ่เป็นรายย่อย จึงไม่สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีที่ต้นทุนสูง

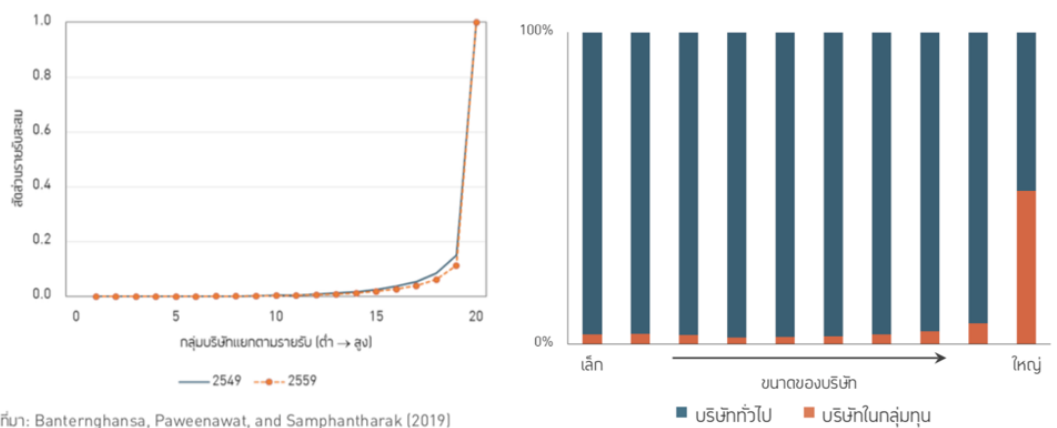
ที่มา โสมรศมี และคณะ (2018) คำนวนจากทะเบียนเกษตรกร 2560

นอกจากนี้ การเข้าถึงเทคโนโลยีสมัยใหม่ของเกษตรกรไทยยังมีข้อจำกัด *ประการแรก* เทคโนโลยีส่วนใหญ่ต้นทุนค่อนข้างสูง เกษตรกรไทยส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อย ทำให้ขาดการประหยัดจากขนาด (economies of scale) อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน บางพื้นที่เริ่มมีตลาดเช่าเครื่องจักรกลการเกษตร ซึ่งตลาดนี้ช่วยลดปัญหาเรื่องข้อจำกัดจากขนาดลงได้ *ประการที่สอง* เกษตรกรไทยยังขาดความรู้ ความเข้าใจ ทำให้ไม่สามารถเลือกปลูกพืชที่ให้ผลตอบแทนสูงต่อความเสี่ยงได้ เลือกทำเกษตรเชิงเดี่ยวมากกว่าเกษตรผสมผสาน ซึ่งบางครั้งก็เป็นผลจากนโยบายของรัฐที่บิดเบือนแรงจูงใจ เช่น โครงการรับจำนำข้าวทุกเม็ดทำให้เกษตรกรปลูกข้าวมากขึ้น แต่ลดการทำเกษตรหลากหลายลง (จิรัฐ และคณะ 2019) *ประการที่สาม* หนึ่งในสามของครัวเรือนเกษตรกรในปี 2556 มีแรงงานสูงวัย ซึ่งคนรุ่นก่อนมักมีการศึกษาน้อยกว่าคนรุ่นหลัง จึงเป็นกลุ่มที่มีการใช้เครื่องจักรกลสมัยใหม่น้อยและมีการรวมกลุ่มต่ำ อายุของเกษตรกรนั้นมีความสัมพันธ์กับผลิตภาพต่อไร่และผลิตภาพต่อแรงงานอย่างเห็นได้ชัด (โสมรศมี และคณะ 2019)

4.2 ผู้ประกอบการนอกภาคเกษตร

ธุรกิจในการผลิตนอกภาคเกษตรมีการกระจุกตัวสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งธุรกิจใเครื่องของกลุ่มทุน ถึงแม้ว่าผู้ประกอบการส่วนมากเป็นผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ซึ่งคิดเป็นจำนวนถึงร้อยละ 99.8 ของวิสาหกิจในประเทศไทยทั้งหมด และจ้างงานกว่าร้อยละ 85.6 ของการจ้างงานนอกภาคเกษตรและนอกภาครัฐทั้งหมดของประเทศในปี 2018 (สสว. 2019) ภาพด้านซ้ายของรูปที่ 8 แสดงให้เห็นว่าบริษัทที่ใหญ่ที่สุดเพียงร้อยละ 5 มีสัดส่วน รายรับถึงร้อยละ 85 ของรายรับรวมทั้งหมดของทั้งประเทศ (Banternghansa et al., 2019) นอกจากนี้ ภาคธุรกิจไทยยังมีการกระจุกตัวอยู่ตามบริษัทในเครื่องของกลุ่มทุน โดยบริษัทที่เป็นธุรกิจใเครื่องของกลุ่มทุนส่วนมากเป็นบริษัทขนาดใหญ่ และบริษัทขนาดใหญ่กว่าครึ่งเป็นธุรกิจใเครื่องของกลุ่มทุน ดังภาพด้านขวาของรูปที่ 8

รูปที่ 8 สัดส่วนรายรับสะสมและการกระจายตัวของบริษัทใเครื่องกลุ่มทุน ตามขนาดธุรกิจ



ที่มา: Banternghansa, Paweenawat, and Samphantharak (2019)

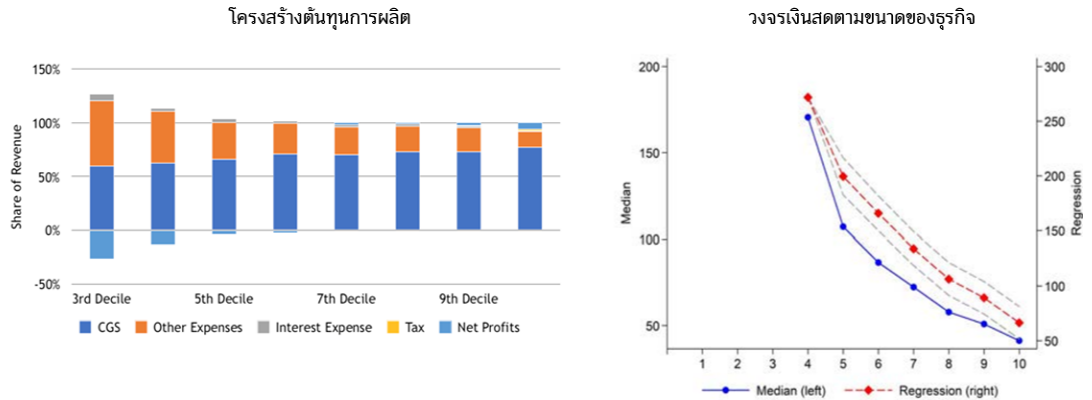
ที่มา ภาพซ้าย Banternghansa et al. (2019 and 2021) ภาพขวา Apaitan et al. (2020)

ธุรกิจขนาดใหญ่มีความได้เปรียบธุรกิจขนาดเล็กจากการประหยัดต่อขนาด (economies of scale) รูปที่ 9 แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างต้นทุนการผลิตของธุรกิจ พบว่า ธุรกิจขนาดใหญ่มีสัดส่วนต้นทุนอื่น ๆ ต่ำกว่าธุรกิจขนาดเล็ก ต้นทุนเหล่านี้รวมถึงต้นทุนในการขาย ต้นทุนทั่วไป และต้นทุนในการบริหารงาน (selling, general, and administrative expenses: SG&A) ซึ่งมักเป็นต้นทุนคงที่ (fixed cost) ที่ธุรกิจทั้งขนาดเล็กและใหญ่ต้องจ่าย

นอกจากนี้ การประหยัดต่อขนาดยังทำให้ผู้ผลิตรายใหญ่ยังมีประสิทธิภาพในการบริหารเงินทุนหมุนเวียน (working capital) โดยเฉพาะสินค้าคงคลัง (inventory) สูงกว่าผู้ผลิตรายเล็ก กราฟในภาพด้านขวาของรูปที่ 9 แสดงให้เห็นว่าวงจรเงินสด (cash conversion cycle) ของผู้ผลิตรายใหญ่สั้นกว่าผู้ผลิตรายย่อยถึงกว่า 7 เดือน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้ผลิตรายย่อยมีต้นทุนในการจัดหาเงินทุนมาใช้ในการดำเนินงานสูงกว่าผู้ผลิตรายใหญ่ การประหยัดต่อ

บริษัทที่ใหญ่ที่สุดร้อยละ 5 มี สัดส่วนรายรับถึงร้อยละ 85 ของรายรับรวมทั้งหมดของ ทั้งประเทศ

รูปที่ 9 โครงสร้างต้นทุนการผลิตและวงจรเงินสดตามขนาดของธุรกิจ



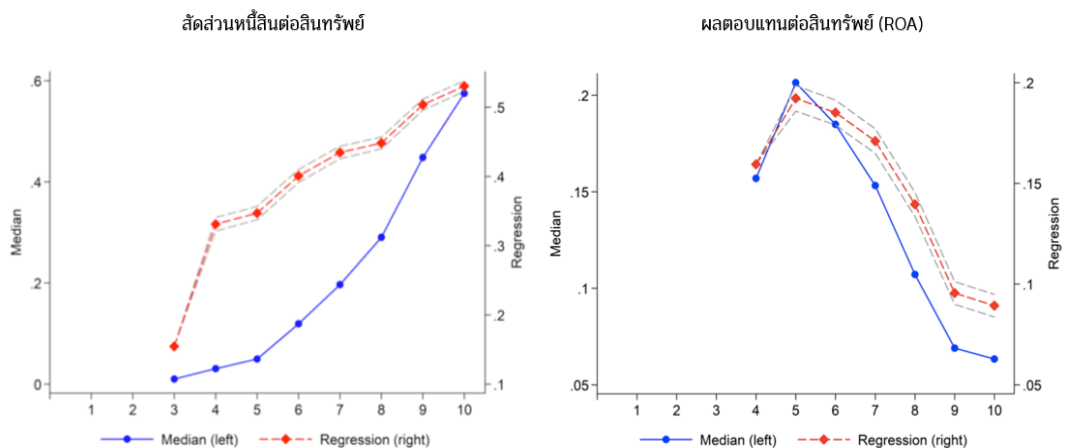
ที่มา ภาพซ้าย กฤษณ์เลิศ (2019) ภาพขวา Banternghansa et al. (2019)
 หมายเหตุ ภาพขวาแสดงของผลตามกลุ่มขนาดธุรกิจจากเล็กไปใหญ่ โดยเส้นสีน้ำเงินแสดงค่ามัธยฐาน (median) เบื้องต้น ส่วนเส้นสีแดงแสดงผลของขนาดเมื่อกำจัดผลเฉพาะของแต่ละอุตสาหกรรม (industry fixed effects) แล้ว

ธุรกิจขนาดใหญ่มีข้อได้เปรียบจากการประหยัดจากขนาด การเข้าถึงแหล่งเงินทุน และการบริหารเงินทุนหมุนเวียน

ขนาดนี้สะท้อนให้เห็นถึงอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของผู้ผลิตรายย่อยที่ต้องเผชิญกับผู้ผลิตรายใหญ่ที่ครองตลาดอยู่แต่เดิม

ธุรกิจขนาดใหญ่มีข้อได้เปรียบในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน เนื่องจากการปล่อยกู้ให้ธุรกิจรายใหญ่มีต้นทุนทางธุรกรรมต่อหน่วยที่ต่ำกว่าและมักมีความเสี่ยงที่ต่ำกว่าการปล่อยกู้ให้ธุรกิจรายย่อย ภาพทางซ้ายของรูปที่ 10 แสดงให้เห็นถึงสัดส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์ของธุรกิจที่เพิ่มขึ้นตามขนาดธุรกิจ ในขณะที่ธุรกิจขนาดเล็กกว่ามีอัตราผลตอบแทนการลงทุนที่สูงกว่าดังภาพด้านขวา

รูปที่ 10 สัดส่วนหนี้สินต่อสินทรัพย์ และผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ (ROA) ตามขนาดของธุรกิจ



ที่มา Banternghansa et al. (2019)
 หมายเหตุ ภาพขวาแสดงของผลตามกลุ่มขนาดธุรกิจจากเล็กไปใหญ่ โดยเส้นสีน้ำเงินแสดงค่ามัธยฐาน (median) เบื้องต้น ส่วนเส้นสีแดงแสดงผลของขนาดเมื่อกำจัดผลเฉพาะของแต่ละอุตสาหกรรม (industry fixed effects) แล้ว

โอกาสในการประกอบอาชีพ
ส่งผลถึงความเหลื่อมล้ำด้าน
รายได้เพราะอาชีพเป็น
ตัวกำหนดรายได้ที่สำคัญ

ของรูปที่ 10 ซึ่งหากไม่มีข้อจำกัดทางการเงินแล้ว SMEs เหล่านี้ควรกู้ยืมเงินเพื่อขยายการลงทุนและการผลิตเพิ่มขึ้น

ข้อจำกัดในการเข้าถึงเงินทุนของ SMEs สอดคล้องกับผลการศึกษาข้อมูลสินเชื่อรายบัญชี หากดูภาพสินเชื่อ SMEs ในธนาคารพาณิชย์ จำนวนผู้ประกอบการ SME ที่มีหนี้กับธนาคารพาณิชย์มีเพียง 5.2 แสนราย ซึ่งคิดเป็นเพียงร้อยละ 17 ของจำนวนผู้ประกอบการทั้งหมด และในบรรดาผู้ประกอบการ SME ที่มีหนี้จากธนาคารพาณิชย์ ร้อยละ 75 เป็นผู้ประกอบการที่เป็นบุคคลธรรมดา ร้อยละ 25 เป็นนิติบุคคล แต่สัดส่วนมูลค่าหนี้สิน ร้อยละ 76 เป็นของผู้ประกอบการที่เป็นนิติบุคคล (นภา และคณะ 2018)

ความสำคัญของ SMEs ในฐานะผู้ประกอบการและผู้จ้างงานรายใหญ่ของประเทศ และการ เสี่ยงเปรียบผู้ผลิตรายใหญ่ในการประกอบกิจการของ SMEs ทำให้ภาครัฐมีนโยบายในการส่งเสริม SMEs โดยรัฐบาลไทยเริ่มดำเนินนโยบายส่งเสริมและสนับสนุน SMEs อย่างจริงจังตั้งแต่ปี 2003 มีการเพิ่มบทบาทของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เช่น ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว. หรือ SME Bank) บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย เพื่อช่วยให้ SMEs เข้าถึงสินเชื่อ เช่น การให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำและการค้ำประกันสินเชื่อ อย่างไรก็ตาม ผลของนโยบายเหล่านี้ยังไม่ชัดเจนมากนัก มีหลักฐานว่าจำนวนธุรกิจรายใหม่ได้เพิ่มมากขึ้น จำนวนผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือหรืออบรมเป็นไปได้ตามเป้า แต่ยังไม่มีการศึกษาว่านโยบายเหล่านี้ช่วยเพิ่มศักยภาพและความสามารถในการแข่งขันของ SMEs อย่างไร (ดูรายละเอียดเพิ่มเติม นภา และคณะ 2019)

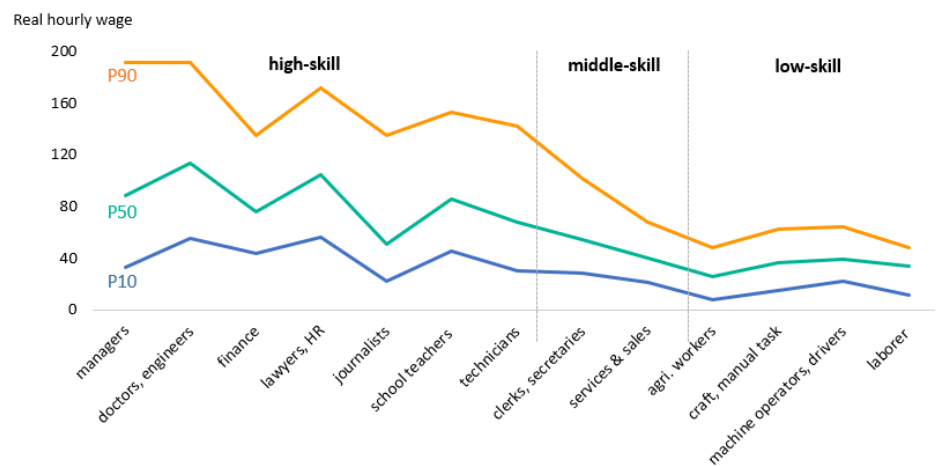
4.3 ลูกจ้างทั้งในและนอกภาคเกษตร

ในกลุ่มลูกจ้างทั้งในและนอกภาคเกษตร โอกาสในการประกอบอาชีพส่งผลถึงความเหลื่อมล้ำด้านรายได้เพราะอาชีพเป็นตัวกำหนดรายได้ที่สำคัญ รูปที่ 11 แสดงการกระจายตัวของค่าจ้างในแต่ละอาชีพ ซึ่งจะเห็นได้ว่ากลุ่มที่มีทำงานอาชีพที่ใช้ทักษะสูงนั้นได้ค่าจ้างสูงกว่ากลุ่มอื่น ๆ มาก โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในกลุ่ม top 10% สำหรับกลุ่มอาชีพทักษะต่ำ ความแตกต่างของการกระจายตัวของค่าจ้างไม่มากนัก

ประสิทธิภาพของตลาด
แรงงานและการกีดกันที่ไม่
เป็นธรรม ส่งผลต่อโอกาส
ในการประกอบอาชีพ

โอกาสในการประกอบอาชีพ เป็นผลของปัจจัยทั้งด้านอุปทานและอุปสงค์ของแรงงาน รวมถึงประสิทธิภาพของตลาดแรงงาน โดยปัจจัยด้านอุปทาน หมายถึง ทักษะในการประกอบอาชีพ ซึ่งการประกอบวิชาชีพบางประเภท เช่น แพทย์ หรือวิศวกร จำเป็นต้องได้รับการศึกษาเฉพาะทาง หากเด็กไม่มีโอกาสจะแข่งขันเข้าไปศึกษาในคณะแพทยศาสตร์หรือวิศวกรรมศาสตร์ตั้งแต่ต้นก็จะมีโอกาสที่จะประกอบอาชีพดังกล่าว ทั้งนี้ ความสามารถของเด็กก็อาจจะมีส่วนในการตัดสินใจ เด็กที่คิดว่าเรียนไม่เก่ง กู้ยืมเงินเรียนไปก็อาจจะเรียนไม่จบ อาจจะเลือกที่จะไม่เรียนต่อระดับมหาวิทยาลัย แม้รู้ว่าค่าจ้างไม่ได้สูงนัก

รูปที่ 11 การกระจายตัวค่าจ้างของแต่ละอาชีพ



ที่มา Wasi et al. (2019) คำนวณจากข้อมูล LFS

สำหรับปัจจัยด้านอุปสงค์ต่อแรงงานนั้นขึ้นอยู่กับโครงสร้างการผลิตของประเทศ รวมถึงเทคโนโลยีการผลิตในแต่ละอุตสาหกรรมและสถานประกอบการ คนที่มีทักษะที่เป็นที่ต้องการของตลาดย่อมมีทางเลือกมากกว่าและได้รับค่าจ้างที่สูงกว่า โดยตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษ 1990 ภาคการเกษตรของไทยมีขนาดลดลง ขณะที่ภาคการผลิต ภาคการค้า และภาคบริการมีขนาดใหญ่ขึ้น อย่างไรก็ตาม การเข้ามาของเทคโนโลยีน่าจะทำให้ความต้องการแรงงานที่ทำงานแบบซ้ำ ๆ (routine) น้อยลง ในขณะที่ความต้องการแรงงานที่มีทักษะสูงมากขึ้น เพราะเป็นกลุ่มที่สามารถใช้คอมพิวเตอร์ได้ สำหรับความต้องการงานบริการส่วนบุคคลที่หุ่นยนต์ไม่สามารถทำแทนได้นั้น เดิมคาดว่าน่าจะยังมีอยู่ (Autor et al., 2013) แต่การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 อาจจะทำให้ความต้องการแรงงานเหล่านี้ลดลงเพื่อหลีกเลี่ยงการสัมผัสใกล้ชิด

ประสิทธิภาพในตลาดแรงงานนั้น หมายรวมถึงการจับคู่แรงงานให้ได้งานที่ตรงกับทักษะ และค่าจ้างที่สะท้อนทักษะความสามารถของแรงงาน ในประเทศไทย งานหลาย ๆ งานยังมีการกำหนดอายุของผู้สมัคร จากข้อมูลการประกาศรับสมัครงานของ JobsDB ร้อยละ 68 ของงานที่รับสมัครมีกำหนดช่วงอายุระหว่าง 15-29 ปี (Lekfuangfu et al., 2016) นอกจากนี้ หน่วยงาน

แม้ว่าตัวเลขความเหลื่อมล้ำ
ด้านรายได้ของทางการจะลดลง
แต่ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้อาจ
ยังเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง
สำคัญ

หรือองค์กรของรัฐก็มักจะกำหนดอายุผู้สมัครว่าไม่เกิน 35 ปี การกำหนดอายุอาจจะเป็นการลดประสิทธิภาพของการจับคู่เพราะอายุไม่ได้สะท้อนทักษะที่แท้จริงมากนัก และทำให้คนที่อายุเกิน 35 เปลี่ยนงานได้ยากขึ้น

เครือข่ายทางสังคมและเทคโนโลยีสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการจับคู่รายจ้างและลูกจ้าง โดยแรงงานที่อยู่ในเครือข่ายและสามารถเข้าถึงเทคโนโลยี สามารถหาข้อมูลข่าวสารและได้รับการแนะนำงานให้กับนายจ้างได้รวดเร็วขึ้น ซึ่งปัจจัยนี้อาจจะส่งผลในแง่บวกหรือลบต่อความเหลื่อมล้ำ การมีข้อมูลที่สมบูรณ์ขึ้น อาจจะไปสู่กระบวนการคัดเลือกที่ครอบคลุมและเป็นธรรมมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เครือข่ายทางสังคมบางอย่างอาจนำไปสู่การใช้เส้นสายหรือให้อภิสิทธิ์ต่าง ๆ รวมถึงแรงงานที่เข้าไม่ถึงเทคโนโลยีจะมีข้อเสียเปรียบ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้จะมีส่วนตอกย้ำความเหลื่อมล้ำให้มากยิ่งขึ้น

5. ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ และการอุปโภคบริโภค

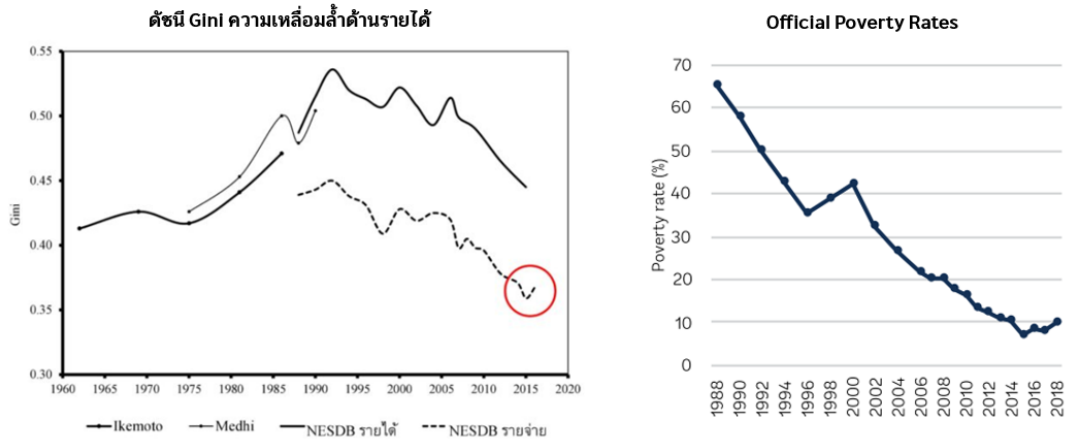
โอกาสในการประกอบอาชีพและธุรกิจต่าง ๆ ที่แตกต่างกันส่งผลต่อเนื่องไปยังรายได้ และการอุปโภคบริโภคที่แตกต่างกันของครัวเรือน ความเหลื่อมล้ำทางโอกาสจึงนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางรายได้และการบริโภค

5.1 ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้

ในภาพรวม ก่อนเกิดวิกฤตการแพร่ระบาดของโรคไวรัสโควิด-19 ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของประเทศไทยที่คำนวณจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (Socio-Economic Survey: SES) มีแนวโน้มลดลงในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา Gini coefficients หรือ Theil indices ของรายได้ของครัวเรือนต่อหัวมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่หลังวิกฤตเศรษฐกิจในปี 1997 (UN-ESCAP, 2018; Paweenawat and McNown, 2014; Kilenthong, 2016; ภาสุก 2020; เนื้อแพร และคณะ 2020) ดังแสดงในรูปที่ 12 งานศึกษาเรื่องความยากจนจากข้อมูล Townsend Thai data ในช่วงปี 1998-2012 ก็พบว่าสัดส่วนของครัวเรือนยากจนมีแนวโน้มลดลงเช่นกัน และจากการติดตามครัวเรือนเดิม 168 เดือนพบว่าครัวเรือนยากจนส่วนใหญ่ไม่ได้ตกอยู่ใต้เส้นความยากจนตลอดทุกเดือน (อนันต์ 2560) อย่างไรก็ตาม อัตราความยากจน (poverty rate) ที่เคยมีแนวโน้มลดลงมาตลอด เริ่มมีตัวเลขขึ้น ๆ ลง ๆ ตั้งแต่ปี 2016 (NESDC, 2019)⁶

⁶ ณ มีนาคม 2564 สศช. ยังไม่ได้ออกตัวเลขสัดส่วนคนจน ณ ปี 2563 หลังการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 แต่หลายฝ่ายคาดว่าสัดส่วนคนจนจะเพิ่มสูงขึ้น

รูปที่ 12 ค่าดัชนี Gini และอัตราครัวเรือนยากจน



ที่มา ภาพซ้าย ผาสุก (2020) ภาพขวา World Bank (2019)

แม้ว่าตัวเลขความเหลื่อมล้ำของรายได้รวมของครัวเรือนของทางการจะมีแนวโน้มลดลง แต่ความเหลื่อมล้ำด้านรายไดยังเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่สำคัญ ดังเห็นได้จากการศึกษาต่าง ๆ ดังนี้

(1) การวิเคราะห์ข้อมูลรายได้จากการยื่นแบบภาษีร่วมกับข้อมูลบัญชีรายได้ประชาชาติ พบว่า ตัวชี้วัดความเหลื่อมล้ำที่คำนวณจาก SES อย่างเดียวน่าจะต่ำกว่าความเป็นจริง การใช้ข้อมูลการสำรวจจากครัวเรือนตัวอย่างนั้น มักจะไม่ครอบคลุมกลุ่มรายได้สูง โดยเฉพาะกลุ่มรายได้สูงสุด 1% (กลุ่ม top 1%) และรายได้ที่เกิดจากทรัพย์สินและธุรกิจ (ผาสุก และคณะ 2017 และ Jenmana, 2018) งานของ Jenmana (2018) พบว่าหากใช้ข้อมูล SES เพียงอย่างเดียว สัดส่วนรายได้ของกลุ่มรายได้สูงสุด 1% และ 10% จะต่ำกว่าการประมาณการโดยใช้ข้อมูลภาษีรายได้รวมด้วย เช่น ในปี 2015 สัดส่วนรายได้ของกลุ่มรายได้สูงสุด 1% จะอยู่ที่ร้อยละ 10 หากใช้ข้อมูล SES อย่างเดียว และเพิ่มเป็นร้อยละ 17 หากใช้ข้อมูล SES ร่วมกับข้อมูลรายได้จากผู้ยื่นแบบภาษีเงินได้ นอกจากนี้ หากดูที่ข้อมูลบัญชีรายได้ประชาชาติ สัดส่วนรายได้ของกลุ่มรายได้สูงสุด 1% จะอยู่ที่ร้อยละ 20 อย่างไรก็ตาม งานชิ้นนี้ก็ยังคงพบว่าตัวชี้วัดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในช่วงปี 2001-2015 นั้นลดลง แต่ไม่ได้ลดลงมากเท่ากับตัวเลขที่ประมาณการจากข้อมูล SES เพียงอย่างเดียว

(2) แม้จะใช้ข้อมูลภาษีร่วมกับข้อมูล SES ตัวเลขสัดส่วนระหว่างรายได้จากสินทรัพย์และธุรกิจ และรายได้จากการทำงานก็ยังไม่สอดคล้องกับตัวเลขรายได้ครัวเรือนจากบัญชีประชาชาตินัก เช่น ในปี 2013 สัดส่วนรายได้จากทุนต่อรายได้จากแรงงาน (capital share to labor share) จากบัญชีรายได้ประชาชาติอยู่ที่ 53:47 ขณะที่ตัวเลขจากข้อมูลภาษี (ปรับรายได้จากสินทรัพย์ที่ถูกหักภาษี ณ ที่จ่าย โดยการประมาณการ) สัดส่วนดังกล่าวก็ยังอยู่เพียง 40:60

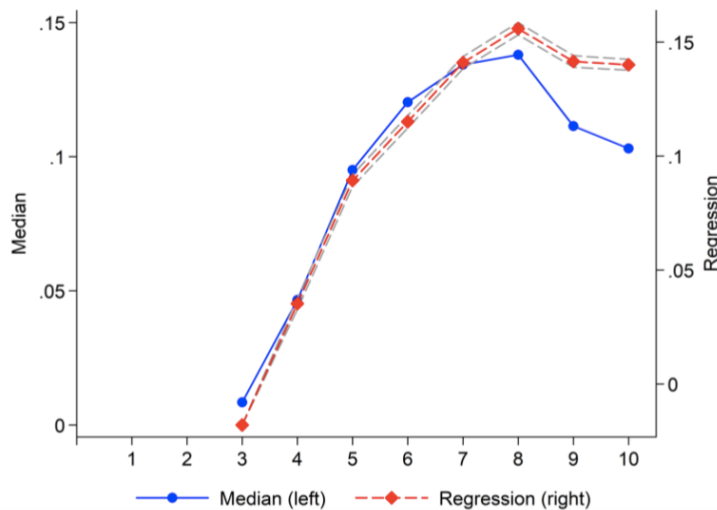
ตัวชี้วัดความเหลื่อมล้ำที่คำนวณจากข้อมูล SES อย่างเดียวน่าจะต่ำกว่าความเป็นจริง

รายได้จากรธุรกิจมีความเหลื่อมล้ำสูงจากความแตกต่างในการทำกำไรและการเข้าถึงสินเชื่อของธุรกิจ และการกระจุกตัวของผู้ถือหุ้น

ซึ่งมีนัยว่าข้อมูลรายได้จากการยื่นภาษี ก็ยังไม่ได้ครอบคลุมรายได้จากสินทรัพย์หรือธุรกิจไม่ครบถ้วน (ผาสุก และคณะ 2017) การที่สัดส่วนของรายได้จากทุนต่อรายได้จากรางงานอยู่ในระดับสูงสะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำ ในมิติที่ว่าผู้เป็นเจ้าของทุนซึ่งมีจำนวนไม่มากนักมีสัดส่วนรายได้ที่มากกว่าคนจำนวนมากของประเทศที่เป็นแรงงาน

(3) การวิเคราะห์ข้อมูลงบการเงินของธุรกิจที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลพบว่า รายได้จากสินทรัพย์และธุรกิจมีความเหลื่อมล้ำสูงมาก ซึ่งเป็นผลมาจากหลายปัจจัย ได้แก่ (3.1) อัตรากำไรของธุรกิจขนาดใหญ่สูงกว่าธุรกิจขนาดเล็ก เนื่องจากธุรกิจขนาดเล็กมีสัดส่วนรายจ่ายต้นทุนอื่น ๆ (other expenses) ที่สูง ดังแสดงในรูปที่ 9 ข้างต้น ทำให้ธุรกิจเหล่านี้มีอัตราผลกำไรต่อรายรับ (profit to revenue ratio) ที่ต่ำกว่าธุรกิจขนาดใหญ่ที่ได้ประโยชน์จากการประหยัดต่อขนาด (3.2) ผลตอบแทนต่อผู้ถือหุ้นของบริษัทใหญ่สูงกว่าบริษัทเล็ก ซึ่งนอกจากการที่ธุรกิจขนาดใหญ่มีผลกำไรที่สูงกว่าธุรกิจขนาดเล็กแล้ว ธุรกิจขนาดใหญ่ยังมีความสามารถในการเข้าถึงสินเชื่อมากกว่า ทำให้ธุรกิจขนาดใหญ่มีหนี้สินต่อทุน (leverage) ที่สูง ซึ่งยิ่งทำให้ผลตอบแทนต่อผู้ถือหุ้น (Return on Equity: ROE) สูงยิ่งขึ้นไปอีกด้วย ดังแสดงในรูปที่ 13 และ (3.3) กำไรของภาคธุรกิจไทยกระจุกอยู่ในกลุ่มผู้ถือหุ้นจำนวนไม่มาก การที่บริษัทใหญ่มีการกระจุกตัวของความเป็นเจ้าของที่สูง (ownership concentration) ทำให้ผลตอบแทนต่อผู้ถือหุ้นกระจุกอยู่กับคนจำนวนไม่มาก ผลการศึกษาข้อมูลบริษัทจดทะเบียนในประเทศไทย พบว่า ใน

รูปที่ 13 ผลตอบแทนต่อผู้ถือหุ้น (ROE)



ที่มา Banternghansa et al. (2019)

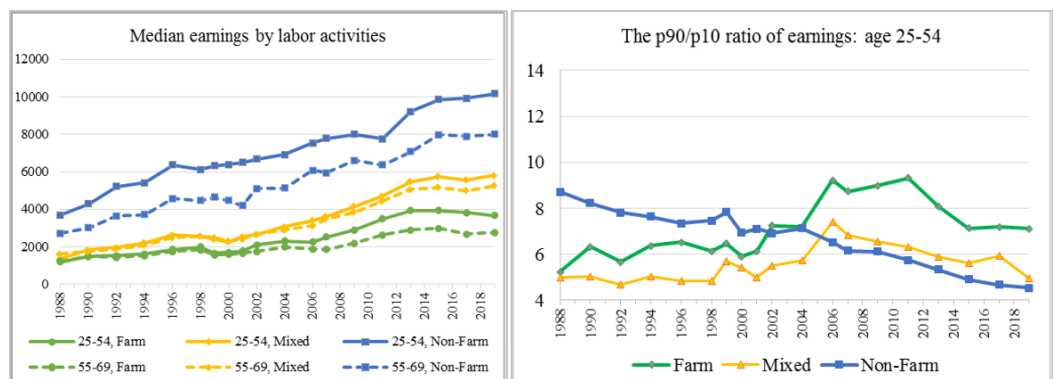
หมายเหตุ ภาพขวาแสดงของผลตามกลุ่มขนาดธุรกิจจากเล็กไปใหญ่ โดยเส้นสีน้ำเงินแสดงค่ามัธยฐาน (median) เบื้องต้น ส่วนเส้นสีแดงแสดงผลของขนาดเมื่อกำจัดผลเฉพาะของแต่ละอุตสาหกรรม (industry fixed effects) แล้ว

ครัวเรือนภาคเกษตรมีระดับ รายได้ เฉลี่ยที่ต่ำกว่าครัวเรือน นอก ภาคเกษตรมาตลอด

ปี 2017 ผู้ถือหุ้น 500 คนมีส่วนแบ่งกำไรถึงร้อยละ 30 ของกำไรจากภาคธุรกิจไทยทั้งหมด ซึ่ง สัดส่วนนี้คิดเป็นกำไรเฉลี่ย 3,098 ล้านบาทต่อคน (ซานนทร์ และ กฤษฎ์เลิศ 2019)

(4) การวิเคราะห์ข้อมูล SES พบว่า ครัวเรือนภาคเกษตรมีระดับรายได้ที่ต่ำกว่าครัวเรือน นอกภาคเกษตรมาตลอด และภายในภาคเกษตรเองระดับความเหลื่อมล้ำที่สูงขึ้นเมื่อเทียบกับในอดีต ดังแสดงในรูปที่ 14 นอกจากนี้ ครัวเรือนภาคเกษตรที่ยากจน ยังเป็นครัวเรือนที่มี สภาพคล่องต่ำ เพราะรายได้เกินครึ่งไม่ได้เป็นตัวเงิน แต่อยู่ในรูปของการให้ที่อยู่อาศัย หรือ ผลผลิตที่ปลูกได้ (Lekfuangfu et al., 2020) นอกจากนี้ การสำรวจครัวเรือนชานา 720 ครัวเรือนทั่วประเทศโดยโสมรค์มี และคณะ (2020) พบว่า มีครัวเรือนชานารายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อ ปีอยู่ที่ 60,276 บาท แต่ร้อยละ 27 ของครัวเรือนยังได้รายได้ต่อปีไม่ถึง 12,559 บาทและเกือบ ร้อยละ 10 ยังมีรายได้ติดลบ นอกจากนี้ ร้อยละ 76 ของครัวเรือนเกษตรไทยพึ่งพิงรายได้จาก นอกภาคเกษตร โดยส่วนใหญ่เป็นการรับจ้างทั่วไปนอกภาคเกษตร สำหรับความเหลื่อมล้ำเชิง รายได้สำหรับครัวเรือนในภาคเกษตรที่เพิ่มขึ้นนั้นยังไม่ได้มีงานศึกษาที่ศึกษาว่ามีสาเหตุมาจาก ปัจจัยใดบ้าง แต่ปัจจัยที่อาจจะมีความเกี่ยวข้องน่าจะเป็นความแตกต่างระหว่างกิจกรรมทาง การเกษตร เช่น ประเภทของพืช ปศุสัตว์ และประมงที่มีผลตอบแทนและความเสี่ยงที่ต่างกัน ขนาดของธุรกิจทำให้ธุรกิจขนาดใหญ่เข้าถึงเงินทุนและเทคโนโลยีได้มากกว่า การประหยัดต่อ ขนาด รวมถึงความสามารถในการบริหารความเสี่ยงจากความผันผวนของราคาสินค้าเกษตรและ ภัยพิบัติตามธรรมชาติ

รูปที่ 14 ค่ากลางของรายได้ และความเหลื่อมล้ำตามประเภทของครัวเรือน

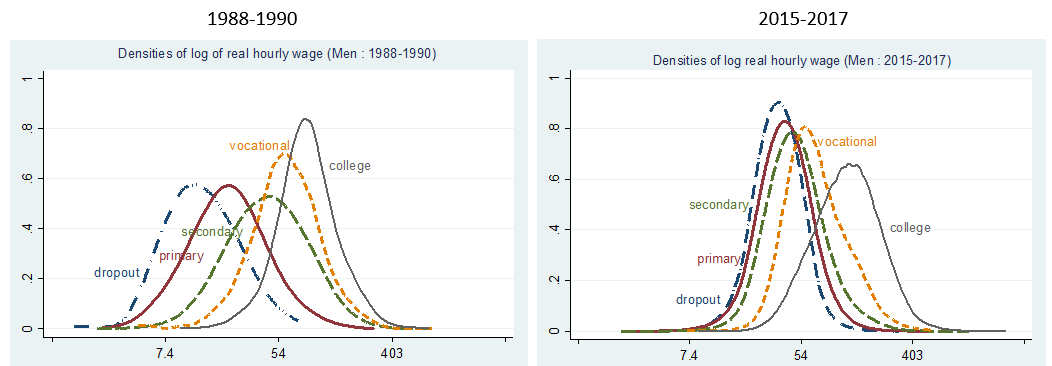


หมายเหตุ Farm และ Non-Farm หมายถึงครัวเรือนที่มีรายได้จากภาคเกษตร และนอกภาคเกษตรอย่างเดียวยตามลำดับ Mixed หมายถึงครัวเรือนที่มีรายได้จากทั้งในและนอกภาคเกษตร ที่มา Lekfuangfu et al. (2020)

(5) สำหรับแรงงานนอกภาคเกษตร ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างโดยรวมมีแนวโน้มลดลง แต่ความแตกต่างระหว่างค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานที่สำเร็จการศึกษาระดับอาชีวศึกษาและปริญญาตรีมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น นอกจากนี้ ลูกจ้างที่เริ่มเข้าสู่ตลาดแรงงานด้วยค่าจ้างที่ต่ำมักมีลักษณะการเข้าและออกตลาดแรงงานบ่อยครั้ง และค่าจ้างไม่มีการเติบโตมากนัก การศึกษาข้อมูลค่าจ้างรายบุคคลจากการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (Labor Force Survey : LFS) พบว่าความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างดูมีแนวโน้มลดลง เช่นเดียวกับกับความเหลื่อมล้ำของรายได้รวม แต่ความเหลื่อมล้ำที่ดูเหมือนจะลดลงนั้น มาจากการที่ค่าจ้างของคนกลุ่มที่มีการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรีที่มีค่าใกล้เคียงกันมากขึ้น ขณะที่ความแตกต่างระหว่างค่าจ้างของกลุ่มแรงงานที่สำเร็จการศึกษาระดับอาชีวศึกษาและปริญญาตรีนั้น มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม การกระจายตัวของค่าจ้างของกลุ่มคนจบปริญญาตรีก็มีฐานที่

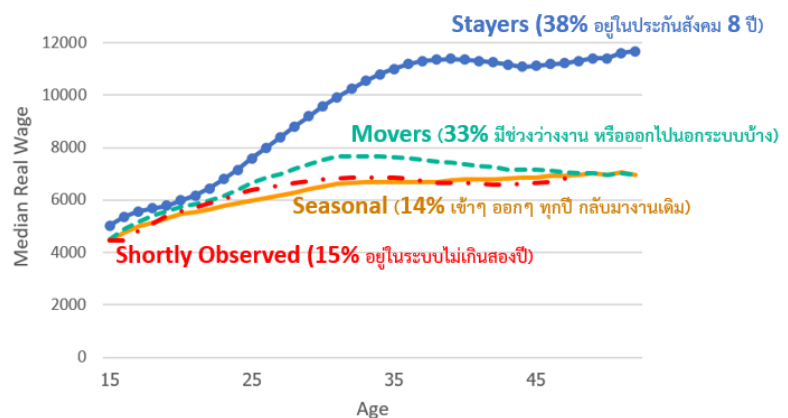
ความเหลื่อมล้ำของรายได้ที่ดูลดลงนั้น ส่วนหนึ่งมาจากการที่ค่าจ้างของกลุ่มที่เรียนต่ำกว่าปริญญาตรีที่มีค่าใกล้เคียงกันมากขึ้น

รูปที่ 15 การกระจายตัวของค่าจ้างของแรงงานชายในปี 1988-1990 เทียบกับ 2015-2017



ที่มา นภา และคณะ 2020

รูปที่ 16 การเติบโตของค่าจ้างของลูกจ้างที่แบ่งกลุ่มตามลักษณะการทำงาน



ที่มา นภา และคณะ 2020

ดัชนีวัดความเหลื่อมล้ำด้านการบริโภคเป็นไปในทางเดียวกับดัชนีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ แต่อยู่ในระดับต่ำกว่า

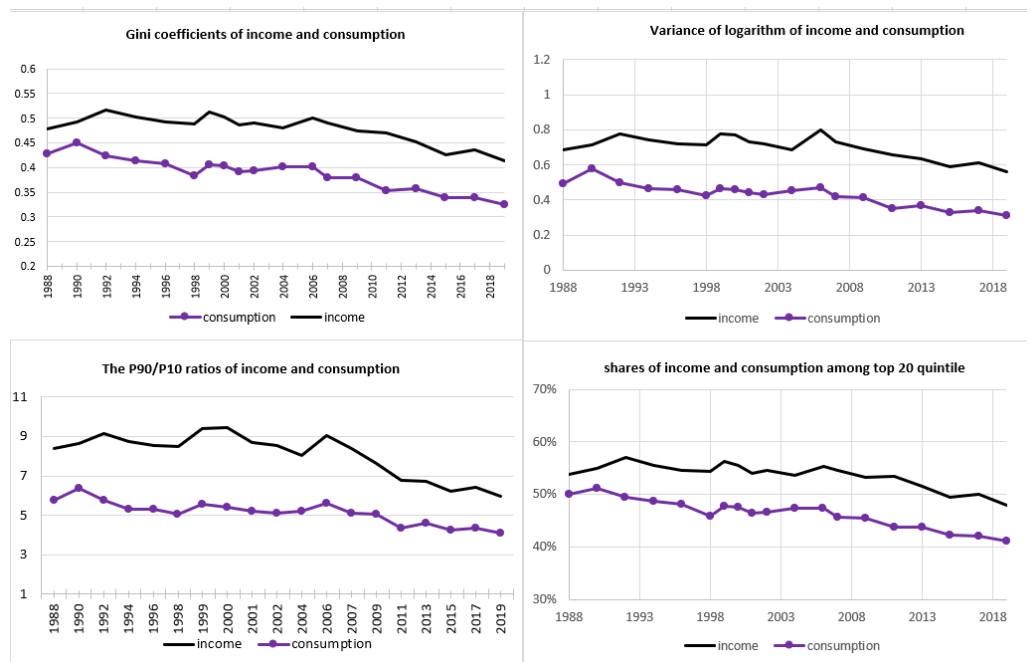
กว้างขึ้นเมื่อเทียบกับ 30 ปีที่แล้ว (รูปที่ 15) นั่นคือ คนที่จบปริญญาตรีส่วนหนึ่งก็ไม่ได้มีค่าจ้างสูงกว่าคนจบอาชีวศึกษาหรือจบมัธยมศึกษามากนัก การศึกษาโดยใช้ข้อมูลของผู้ประกันตนภาคบังคับจากสำนักงานประกันสังคมภาคบังคับมาจัดกลุ่มลูกจ้างตามรูปแบบการทำงาน พบว่าลูกจ้างที่มีค่าจ้างสูงตั้งแต่เริ่มเข้าตลาดแรงงาน มีการเติบโตของค่าจ้างเพิ่มสูงขึ้นตามประสบการณ์ทำงานที่เพิ่มขึ้น (เส้นสีน้ำเงิน) ขณะที่ลูกจ้างที่เริ่มเข้าสู่ตลาดแรงงานด้วยค่าจ้างที่ต่ำ มักมีลักษณะการเข้าและออกตลาดแรงงานบ่อยครั้ง (เส้นสีเขียว แดง และส้ม) และค่าจ้างไม่มีการเติบโตมากนักตลอดช่วงชีวิตการทำงาน ดังแสดงในรูปที่ 16 (นภา และคณะ 2019)

5.2 ความเหลื่อมล้ำด้านการอุปโภคบริโภค

ความเหลื่อมล้ำทางการอุปโภคบริโภคมักต่ำกว่าความเหลื่อมล้ำทางรายได้ เนื่องจากครัวเรือนสามารถใช้เงินจากการออม การกู้ยืม หรือการประกัน มาช่วยรายจ่ายในการบริโภค รูปที่ 17 แสดงแนวโน้มความเหลื่อมล้ำด้านการอุปโภคบริโภคโดยดัชนีตัวชี้วัดชนิดต่าง ๆ ซึ่งภาพทั้งหมดสอดคล้องกันว่า ในภาพรวมความเหลื่อมล้ำด้านการอุปโภคบริโภคเป็นไปในทางเดียวกับดัชนีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้แต่อยู่ในระดับต่ำกว่า

อย่างไรก็ดี ครัวเรือนยากจนมีค่าใช้จ่ายในการบริโภคสูงกว่ารายได้มาตลอด แม้ว่าความเหลื่อมล้ำด้านรายจ่ายเพื่อการบริโภคจะมีแนวโน้มลดลง หากดูที่สัดส่วนการบริโภคต่อรายได้ ดังในรูปที่ 18

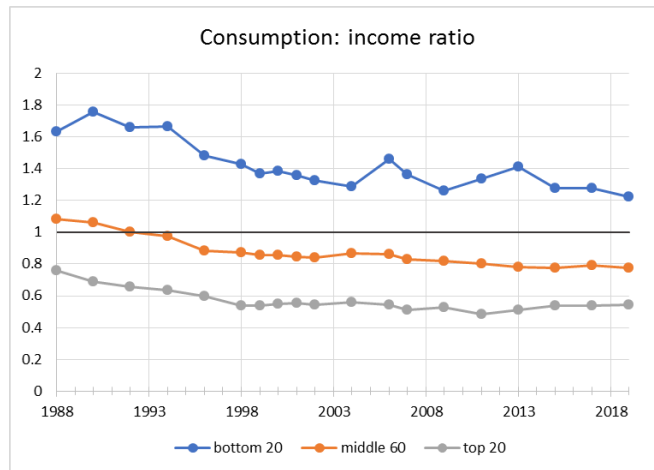
รูปที่ 17 ดัชนีวัดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และการอุปโภคบริโภค



ที่มา Lekfuangfu et al. (2020) คำนวณจากข้อมูล SES

ครัวเรือนรายได้ต่ำ (bottom 20) ในแต่ละปี โดยเฉลี่ยยังมีค่าใช้จ่ายในการบริโภคสูงกว่ารายได้ (ค่าสูงกว่าหนึ่ง) ตลอดสามทศวรรษ

รูปที่ 18 สัดส่วนค่าใช้จ่ายในการอุปโภคบริโภคต่อรายได้

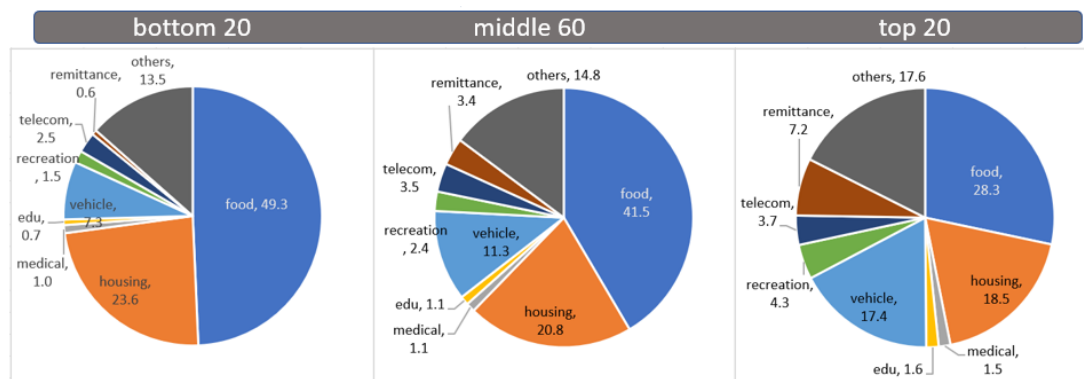


ที่มา เนื้อแพร์และคณะ (2020)

ครัวเรือนรายได้ต่ำ มักจะ
จับจ่ายใช้สอยในสิ่งที่จำเป็น
เมื่อสูญเสียรายได้ จึงปรับตัว
ยาก และอาจจะต้องลดการ
บริโภคสินค้าที่จำเป็น

ครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำมีสัดส่วนค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคที่จำเป็นมากกว่าครัวเรือนที่มีรายได้สูง รายจ่ายรวมของครัวเรือนนั้น ไม่ได้มีเพียงแค่ค่าอาหาร และค่าที่อยู่อาศัย แต่มีค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ด้วย เช่น ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา ค่ารักษาพยาบาล ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับท่องเที่ยว สันทนาการ หากแบ่งครัวเรือนตามระดับรายได้และพิจารณาองค์ประกอบของค่าใช้จ่ายทั้งหมดตามรูปที่ 19 จะเห็นว่า ครัวเรือนกลุ่ม bottom 20 มีสัดส่วนค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคที่จำเป็น เช่น ค่าอาหารและที่อยู่อาศัยมากกว่าครัวเรือนกลุ่ม top 20 ซึ่งแปลว่าหากครัวเรือน

รูปที่ 19 องค์ประกอบของรายจ่ายของครัวเรือนแบ่งตามระดับรายได้ ปี 2017-2019



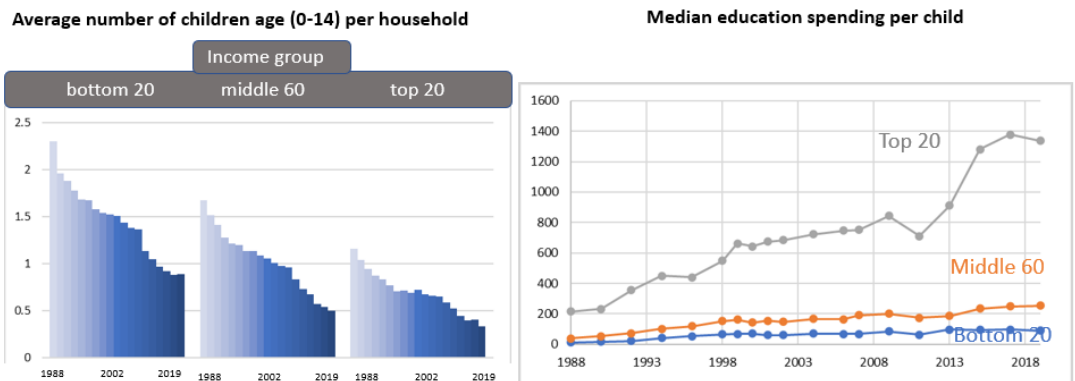
ที่มา Lekfuangfu et al. (2020)

ครัวเรือนรายได้สูงมีลูกหลานน้อย ลงทุนทางการศึกษากับลูกหลานสูง ซึ่งมีนัยว่าความเหลื่อมล้ำนั้นจะส่งต่อไปสู่รุ่นลูกหลานมากขึ้น

รายได้ต่ำสูญเสียรายได้ ก็จะปรับตัวได้ยาก และต้องลดการบริโภคที่จำเป็น (Lekfuangfu et al., 2020)

นอกจากนี้ ครัวเรือนรายได้สูงโดยเฉลี่ยมีจำนวนเด็กน้อยกว่าครัวเรือนรายได้ต่ำมาโดยตลอด และมีค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาต่อเด็กหนึ่งคนสูงกว่ากลุ่มรายได้กลางและรายได้ต่ำอยู่มาก แม้ครัวเรือนในทุกระดับรายได้มีแนวโน้มที่จะมีลูกน้อยลงก็ตาม ดังรูปที่ 20 ซึ่งมีนัยว่าความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในรุ่นพ่อแม่มีแนวโน้มจะส่งต่อไปสู่รุ่นลูกหลานมากขึ้นในอนาคต

รูปที่ 20 จำนวนเด็กต่อครัวเรือนและรายจ่ายทางการศึกษาต่อหัวตามระดับรายได้ครัวเรือน



ที่มา Lekfuangfu et al. (2020)

5.3 บทบาทของรัฐและเครือข่ายสังคมในการลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และด้านการบริโภค

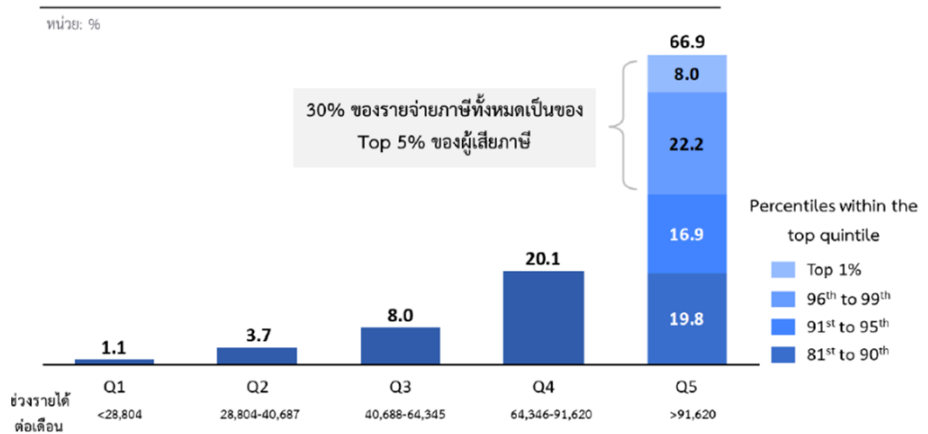
มาตรการสำคัญของภาครัฐในการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ได้แก่ ภาษีและเงินโอน (taxes and transfers) ซึ่งรวมถึงเงินช่วยเหลือแบบให้เปล่าเป็นครั้งคราว การช่วยเหลือในรูปแบบสวัสดิการ และระบบประกันต่าง ๆ ที่ผู้ประกันตนสมทบและรัฐมีส่วนช่วยสนับสนุน

ภาษีรายได้ของประเทศไทยเป็นภาษีอัตราก้าวหน้า แต่มีการให้สิทธิลดหย่อนภาษีต่าง ๆ เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มผู้มีรายได้สูงมากกว่า ในปี 2017 ประเทศไทยมีกำลังแรงงานทั้งหมด 39 ล้านคน มีผู้ยื่นรายได้พึงประเมินประมาณ 10 ล้าน และคิดเป็นจำนวนผู้ต้องเสียภาษีประมาณ 3 ล้านกว่าราย (มีรายได้สุทธิ หรือ รายได้หลังหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อน ทั้งปีเกิน 150,000 บาท) แม้ว่าภาษีรายได้ของไทยจะเป็นภาษีอัตราก้าวหน้า แต่รายได้ของรัฐที่สูญเสียไปจากการยกเว้นการหักค่าใช้จ่าย และการลดหย่อน ในหลายรูปแบบ เป็นการให้ประโยชน์กับกลุ่มผู้มีรายได้สูงเสียมากกว่า ทำให้ภาษีไม่สามารถเป็นเครื่องมือลดความเหลื่อมล้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพนัก ตัวอย่างเช่น สัดส่วนการหักค่าใช้จ่ายต่อเงินได้ของกลุ่มธุรกิจและวิชาชีพเฉพาะเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 60 สูงกว่าของกลุ่มอื่น ๆ เป็นอย่างมาก นอกจากนี้ การให้สิทธิลดหย่อนภาษีเพื่อการออมและ

ลงทุน เช่น การลงทุนซื้อ Long Term Equity Fund (LTF) ก็เอื้อประโยชน์กับผู้มียรายได้สูงเช่นกัน ในปี 2012 ร้อยละ 30 ของรายได้ที่รัฐสูญเสียจากให้สิทธิค่าลดหย่อนภาษีต่าง ๆ มาจากกลุ่มผู้ที่มีรายได้สูงสุด 5% ดังรูปที่ 21 (ผาสุก และคณะ 2017; อธิภัทร 2017, 2018) อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็ได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว และให้ยกเลิกการลดหย่อนภาษีเพื่อการลงทุน (LTF) จากปี 2020 เป็นต้นไป

รัฐมีส่วนช่วยสนับสนุนระบบประกันที่สำคัญของประเทศไทย ระบบประกันนั้นมีขึ้นเพื่อเป็นการลดความเสี่ยงจากภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดจากเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิด เช่น เจ็บป่วย หรือขาดรายได้ ระบบประกันหลัก ๆ ที่มีการจัดการโดยภาครัฐ สามารถแบ่งได้ตามลักษณะการประกอบอาชีพตามตารางด้านล่าง โดยบางระบบ เช่น ระบบประกันสังคม ประชาชนต้องมีส่วนร่วมจ่าย แต่บางระบบรัฐสนับสนุนจากงบประมาณส่วนกลาง เช่น หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า และเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นเงินช่วยเหลือสำหรับผู้ที่มีสัญชาติไทยอายุ 60 ปีขึ้นไป ที่ไม่ใช่ข้าราชการเกษียณอายุ

รูปที่ 21 รายจ่ายภาษีแบ่งตามช่วงรายได้



ที่มา อธิภัทร (2017)

แรงงานในระบบทั้งราชการและเอกชนได้รับสิทธิประโยชน์หลายประเภทจากการประกัน นอกจากความคุ้มครองการเจ็บป่วย และการขาดรายได้เมื่อเกษียณอายุ ยังมีการให้ความคุ้มครองด้านอื่น ๆ ด้วย ได้แก่ การประกันการว่างงาน ทูพพลภาพ เสียชีวิต คลอดบุตร และสงเคราะห์บุตร ระบบประกันสุขภาพของภาครัฐนั้นครอบคลุมประชากรไทยเกือบทั้งหมด โดยประมาณร้อยละ 72 มีสิทธิรักษาพยาบาลในโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า ร้อยละ 19 มีประกันสังคม และอีกร้อยละ 9 มีสิทธิรักษาพยาบาลข้าราชการ (Sumriddetchkajorn et al., 2019) โดย Limwattananon et al. (2015) พบว่า โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าได้ช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนโดยเฉลี่ยร้อยละ 28 และสำหรับคนที่มีค่าใช้จ่ายอยู่ที่กลุ่ม 5% สูงสุด ภาระค่าใช้จ่ายลดลงถึงร้อยละ 42

แม้ภาษีรายได้ของไทยจะเป็นภาษีอัตราก้าวหน้า แต่การให้สิทธิค่าลดหย่อนภาษีต่าง ๆ เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มผู้มียาได้สูงมากกว่า

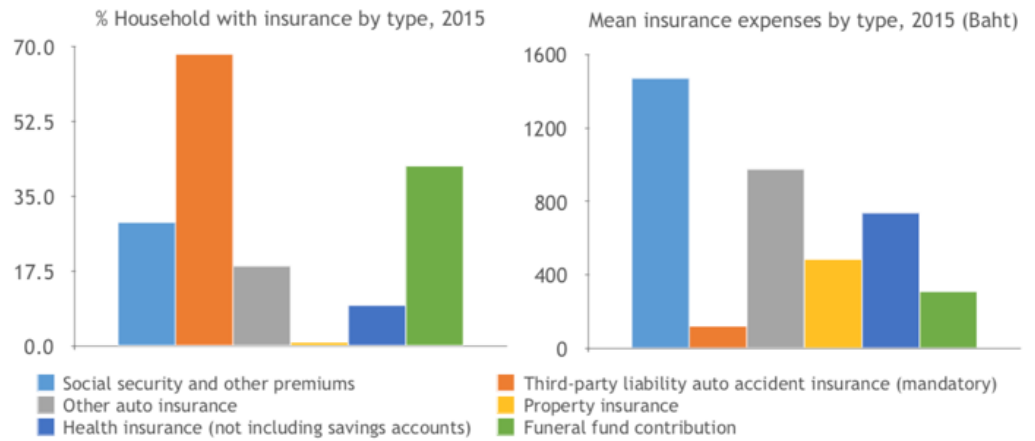
PIERspectives

ประเทศไทยมีระบบประกันที่จัดการโดยภาครัฐอยู่หลายระบบ ทั้งแบบที่ประชาชนต้องร่วมจ่ายและไม่ต้องร่วมจ่าย

แรงงานในระบบ		แรงงานนอกระบบและผู้ที่ไม่ได้ทำงาน
รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐ	เอกชน	
ระบบประกันสุขภาพ		
สวัสดิการรักษายาบาล ข้าราชการ	ระบบประกันสังคม (มาตรา 33)	หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (ถ้วนหน้า ไม่ต้องร่วมสมทบ)
สวัสดิการรักษายาบาล พนักงานองค์กรของรัฐ	(ภาคบังคับ ร่วมสมทบ)	ระบบประกันสังคม (มาตรา 39, 40) (สมัครใจ ร่วมสมทบ)
ระบบบำเหน็จบำนาญ		
บำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ	ระบบประกันสังคม (มาตรา 33) (ภาคบังคับ ร่วมสมทบ)	ระบบประกันสังคม (มาตรา 39, 40) (สมัครใจ ร่วมสมทบ) กองทุนการออมแห่งชาติ (สมัครใจ ร่วมสมทบ)
กองทุนบำเหน็จบำนาญ พนักงานองค์กรของรัฐ	เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (ถ้วนหน้า ไม่ต้องร่วมสมทบ)	

หากพิจารณาการประกันภัยกับภาคเอกชน มีเฉพาะการประกันอุบัติเหตุรถยนต์ซึ่งมีกฎหมายบังคับอยู่ที่มีอัตราค่อนข้างสูง แต่การประกันสุขภาพและประกันชีวิตที่ครัวเรือนสามารถทำได้โดยสมัครใจนั้นค่อนข้างต่ำ มีเพียงร้อยละ 10 ของครัวเรือนเท่านั้นที่ทำประกันดังกล่าว ดังรูปที่ 22 นอกจากนี้ ครัวเรือนที่มีรายได้สูงมีแนวโน้มที่มีสัญญาประกันกับสถาบันการเงินในระบบสูงกว่าครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำ ครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำอาจจำเป็นต้องพึ่งพาการประกันนอกระบบในยามฉุกเฉิน เช่น ความช่วยเหลือจากญาติพี่น้องเพื่อนฝูง การกู้ยืมเงินนอกระบบ หรืออาจต้องลดรายจ่าย ลดการบริโภค หรือหางานเสริม เมื่อสมาชิกในครัวเรือนประสบอุบัติเหตุ เจ็บป่วย ว่างาน หรือรายได้ลดลง แต่การประกันนอกระบบนี้มีข้อจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากญาติพี่น้องเพื่อนฝูงประสบปัญหาสภาพคล่องพร้อม ๆ กัน เช่น รายได้ลดลงจากราคาผลผลิตตกต่ำ หรือผลผลิตเสียหายจากภัยธรรมชาติที่กระทบทั้งท้องถิ่น ในกรณีนี้ การประกันผ่านระบบสถาบันการเงินหรือผ่านของรัฐบาลจะมีประสิทธิผลมากกว่า (Kinnan et al., 2020)

รูปที่ 22 สัดส่วนการถือประกันและค่าใช้จ่ายในการซื้อประกันของครัวเรือนตามกลุ่มรายได้



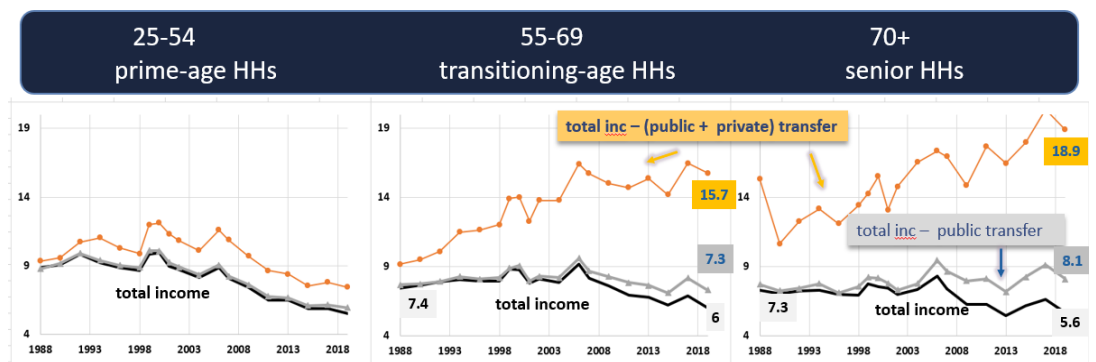
Note: (1) Insurance cost is both in cash and in kind. (2) Calculation of mean insurance cost includes only households who have insurance. Source: Suwanik et al (2018), calculated from National Statistical Office's Socio-Economic Survey (SES).

ที่มา Samphantharak (2018)

สำหรับครัวเรือนสูงวัยส่วนใหญ่ เงินโอนจากญาติพี่น้องยังเป็นองค์ประกอบสำคัญของรายได้มากกว่าเงินโอนจากภาครัฐ

สำหรับระบบบำเหน็จบำนาญที่หวังว่าจะเป็นหลักประกันรายได้ยามชราภาพนั้น แม้ว่าประเทศไทยจะมีระบบหรือกองทุนอยู่หลายประเภท แต่ผู้สูงอายุหลายๆ กลุ่มก็ยังมีรายได้ยามชราภาพไม่เพียงพอ กลุ่มผู้ประกันตนภาคบังคับที่มีสิทธิได้รับบำนาญตลอดชีพนั้นยังมีไม่มากนัก และเงินบำนาญก็อยู่ในระดับที่ต่ำ แรงงานนอกระบบที่เข้าร่วมระบบการออมเพื่อเกษียณอายุภาคสมัครใจมีจำนวนไม่มาก จำนวนสมาชิกของประกันสังคมมาตรา 39 มาตรา 40 (ทางเลือกที่ 2 และ 3 ซึ่งมีสิทธิประโยชน์ชราภาพ) และกองทุนการออมแห่งชาติ ยังมีเพียง 5.1 ล้านรายในปี 2020 ซึ่งคิดเป็นเพียงร้อยละ 26 ของแรงงานนอกระบบประมาณ 20 ล้านราย (นภา และคณะ 2020) ผู้สูงอายุจำนวนมากมีรายได้จาก *เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ* เพียงอย่างเดียว

รูปที่ 23 ผลของเงินโอนจากนอกรอบครัว (transfer income) ต่อความเหลื่อมล้ำด้านรายได้



The P90/P10 percentile ratio

ที่มา Lekfuangfu et al. (2020)

ความมั่งคั่ง ไม่ใช่มูลค่าของสินทรัพย์ แต่เป็นมูลค่าของสินทรัพย์หลังจากหักด้วยข้อผูกพันทางการเงินหรือหนี้สิน

ครัวเรือนสูงอายุในรุ่นปัจจุบันยังสามารถอาศัยเงินช่วยเหลือจากญาติหรือเพื่อนฝูง (private transfer) โดยเงินจากญาตินั้น ยังเป็นองค์ประกอบที่สำคัญกว่าเงินโอนจากภาครัฐ (public transfer) รูปที่ 23 แสดงผลการศึกษาค่าใช้จ่ายจากข้อมูล SES ตั้งแต่ปี 1988-2019 พบว่าหากตัดเงินโอนจากภาครัฐออก ค่าสัดส่วนรายได้ที่ percentile ที่ 90 ต่อ percentile ที่ 10 จะเพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากเส้นสีดำเป็นเส้นสีเทา หากตัดทั้งเงินโอนของรัฐและเงินช่วยเหลือจากญาติพี่น้องออกค่าสัดส่วนรายได้ที่ percentile ที่ 90 ต่อ percentile ที่ 10 จะเพิ่มสูงมากเป็นเส้นสีส้ม โดยเฉพาะครัวเรือนที่หัวหน้าอายุ 70 ปีขึ้นไป อย่างไรก็ตาม การที่ครัวเรือนมีแนวโน้มที่มีลูกหลานน้อยลง (รูปที่ 20) การพึ่งพาลูกหลานอาจจะลำบากขึ้นในอนาคต

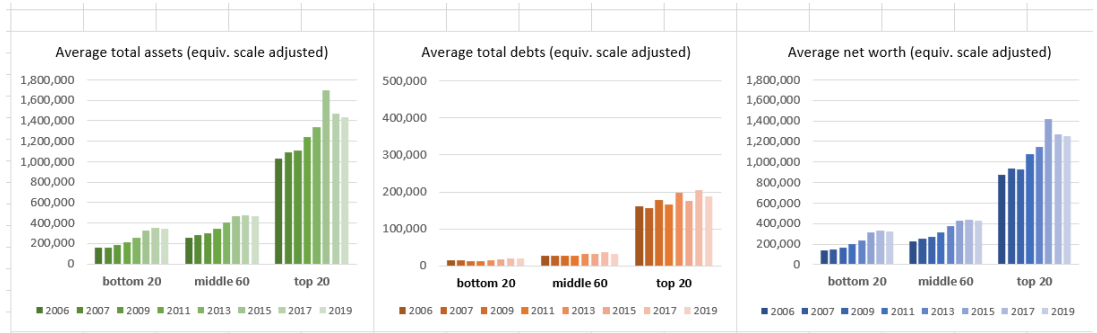
นอกจากความช่วยเหลือในรูปแบบระบบประกัน รัฐบาลไทยยังมีมาตรการในรูปแบบเงินช่วยเหลืออีกหลายมาตรการ โครงการเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิด สำหรับครัวเรือนยากจนหรือครัวเรือนที่เสี่ยงต่อความยากจน เริ่มขึ้นครั้งแรกในปี 2016 โดยช่วงแรกให้เพียงเด็กแรกเกิดในครอบครัวที่มีรายได้เฉลี่ยไม่เกิน 36,000 บาทต่อคนต่อปี โดยให้เงินอุดหนุนรายละ 400 บาท เป็นระยะเวลา 1 ปี ในปัจจุบันโครงการนี้ได้ขยายความครอบคลุมไปถึงครอบครัวที่มีรายได้เฉลี่ยไม่เกิน 100,000 บาทต่อคนต่อปี โดยให้เงินอุดหนุนรายละโดยให้เงินอุดหนุนรายละ 400 บาท เป็นระยะเวลา 1 ปี 600 บาทเป็นระยะเวลา 6 ปี มาตรการสวัสดิการแห่งรัฐ (ทะเบียนคนจน) เริ่มขึ้นเมื่อปี 2017 เป็นการช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อย โดยออกเป็นบัตรเพื่อสนับสนุนให้สามารถใช้บัตรดังกล่าวซื้อสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพในราคาที่ถูกลงกว่าท้องตลาด และมีส่วนลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางด้วยรถไฟฟ้า หรือรถประจำทางสาธารณะ โดยเมื่อปี พ.ศ. 2018 มีผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐกว่า 14 ล้านคน มาตรการอุดหนุนการบริการและสาธารณูปโภคพื้นฐานต่าง ๆ เช่น นโยบายไฟฟ้าฟรี ที่เริ่มใช้ตั้งแต่ปี 2008 แม้นโยบายนี้จะพยายามปรับหลักเกณฑ์คัดกรองหลายครั้งเพื่อให้ได้กลุ่มเป้าหมาย คือ คนจน แต่งานศึกษาของ วิชสิณี และ ภวินทร์ (2017) ก็ยังพบว่า มีการตกหล่น และรั่วไหล นั่นคือ ยังมีผู้ที่สมควรได้รับสิทธิแต่ไม่ผ่านเกณฑ์ และ สัดส่วนของผู้ที่ไม่สมควรได้รับสิทธิแต่ผ่านเกณฑ์

6. ความเหลื่อมล้ำด้านสินทรัพย์ หนี้สิน และความมั่งคั่ง

ฐานะทางการเงินของครัวเรือนขึ้นกับองค์ประกอบ 3 ส่วน คือ (1) สินทรัพย์ (2) หนี้สิน และ (3) ความมั่งคั่ง สินทรัพย์ (assets) ได้แก่ ทรัพย์สินต่าง ๆ ที่สามารถนำรายได้มาสู่ครัวเรือนได้ โดยอาจจะเป็นสินทรัพย์ทางการเงิน เช่น เงินสด เงินฝากธนาคาร หุ้น หรือสินทรัพย์ในรูปแบบอื่น ๆ เช่น ที่ดิน ยานพาหนะ สิ่งปลูกสร้าง ส่วน หนี้สิน (liabilities) ได้แก่ ข้อผูกพันทางการเงินที่ครัวเรือนมีต่อผู้อื่น เช่น เงินกู้จากเพื่อนฝูงหรือสถาบันการเงิน ดังนั้น ความมั่งคั่ง (net worth หรือ wealth) ที่แท้จริงของครัวเรือนจึงไม่ใช่มูลค่าสินทรัพย์ที่ครัวเรือนถือครอง แต่เป็นมูลค่าของสินทรัพย์หลังจากหักด้วยข้อผูกพันทางการเงินหรือหนี้สินแล้ว

รายได้และรายจ่ายของครัวเรือนมีความสัมพันธ์กับความมั่งคั่งของครัวเรือน หากครัวเรือนมีรายได้น้อยกว่ารายจ่าย ครัวเรือนจะมีความมั่งคั่งที่สูงขึ้น ความมั่งคั่งที่สูงขึ้นนี้ก่อให้เกิดรายได้จากการถือครองสินทรัพย์ที่มากขึ้นด้วย ในทางกลับกัน ครัวเรือนที่มีรายได้น้อยกว่ารายจ่ายจะมีความมั่งคั่งที่น้อยลง ซึ่งสะท้อนจากหนี้สินที่มากขึ้นจากการกู้ยืม หรือสินทรัพย์ที่ลดลงเพราะขายเพื่อนำเงินมาใช้จ่าย อย่างไรก็ตาม หนี้สินนั้นบางครั้งอาจจะเป็นการกู้เพื่อลงทุนหรือกู้เพื่อที่อยู่อาศัย ซึ่งผู้ที่กู้ได้นั้นก็มักจะต้องมีรายได้สม่ำเสมอ และมีสินทรัพย์มาเป็นหลักประกัน การมีหนี้จึงไม่ได้สะท้อนความยากจนเสมอไป รูปที่ 24 แสดงมูลค่าเฉลี่ยของสินทรัพย์ หนี้สิน และความมั่งคั่งของแต่ละกลุ่มรายได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่ากลุ่มรายได้สูง (top 20%) มีทั้งสินทรัพย์ และหนี้สินสูงกว่ากลุ่มรายได้ต่ำ

รูปที่ 24 สินทรัพย์ หนี้ และความมั่งคั่งของครัวเรือนตามกลุ่มรายได้



การถือครองที่ดินและการถือครองหุ้น มีการกระจุกตัวสูง

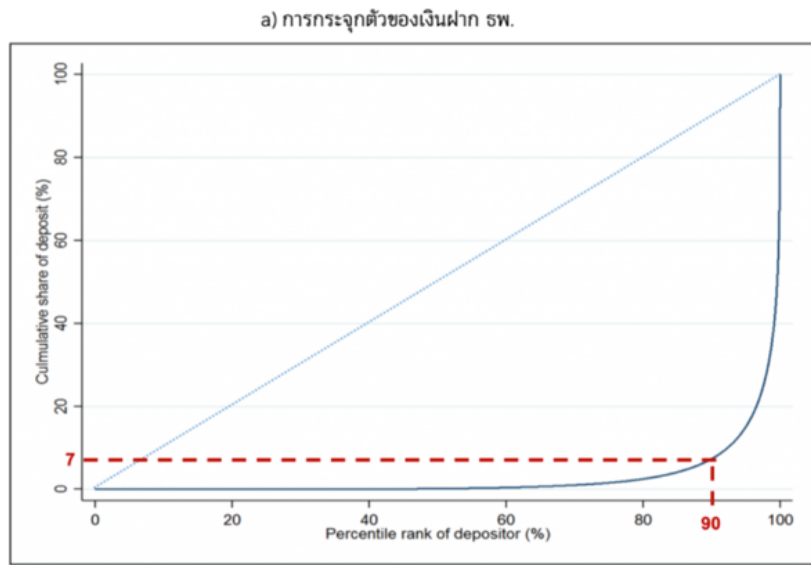
ที่มา เนื้อแพร่ และคณะ (2020)

ถึงแม้ว่าข้อมูลการถือครองสินทรัพย์ในประเทศไทยไม่ได้มีการจัดเก็บและเผยแพร่อย่างเป็นระบบ ข้อมูลที่มีอยู่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงการกระจุกตัวที่สูงในหลายมิติ ข้อมูลการถือครองสินทรัพย์ในประเทศไทยประกอบด้วยข้อมูลจากการสำรวจ (survey data) ซึ่งมักมาจากการให้ครัวเรือนประมาณการมูลค่าสินทรัพย์ที่ถือครอง เช่น ที่ดิน ยานพาหนะ สิ่งปลูกสร้าง ซึ่งมักไม่ครอบคลุมกลุ่มครัวเรือนที่รายได้สูงมาก หรือข้อมูลทางการ (administrative data) เช่น ข้อมูลจากการยื่นแบบภาษีเงินได้ ข้อมูลการถือหุ้น ข้อมูลบัญชีเงินฝาก และข้อมูลการถือครองที่ดิน ซึ่งข้อมูลจากแต่ละแหล่งไม่ได้ครอบคลุมสินทรัพย์ทุกประเภท เช่น การยื่นข้อมูลภาษีมีการอนุญาตให้หักภาษี ณ ที่จ่ายสำหรับรายได้จากสินทรัพย์และธุรกิจ ในขณะที่ข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ ไม่สามารถนำมาวิเคราะห์ร่วมกันได้ การวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำในการถือครองสินทรัพย์จึงต้องวิเคราะห์ข้อมูลหลายชุดประกอบกัน

การถือครองที่ดินในประเทศไทยมีการกระจุกตัวสูง จากการศึกษาข้อมูลผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน ปี 2012 ซึ่งมีจำนวน 15.9 ล้านราย คิดเป็นที่ดินที่ทั้งหมดประมาณ 95 ล้านไร่ พบว่า ผู้ถือครองที่ดินกลุ่ม top 10% มีสัดส่วนการถือครองที่ดินถึงร้อยละ 61 ของที่ดินทั้งหมด (ดวงมณี 2003)

การถือครองหุ้นในกิจการธุรกิจมีการกระจุกตัวสูง ทั้งนี้ จากข้อมูลปี 2009-2011 พบว่า ผู้ที่ถือครองหุ้นที่มีมูลค่าสูงที่สุดมักเป็นบุคคลหรือตระกูลเพียงไม่กี่คนหรือไม่ก็ตระกูล ผู้ถือครองหุ้นมูลค่ามากที่สุด 10 อันดับแรก ถือครองหุ้นมีมูลค่ารวมกันมากกว่า 100,000 ล้านบาท ทั้งในปีและผู้ถือครองหุ้น 5 ราย อยู่ใน 10 อันดับแรกทั้งสามปี (ดวงมณี 2003) นอกจากนี้ ความเป็นเจ้าของของธุรกิจยังมีการกระจุกตัวที่สูงมาก โดยกว่าครึ่งหนึ่งของบริษัทที่มีขนาดใหญ่ที่สุด ร้อยละ 10 เป็นบริษัทในกลุ่มทุนที่มีความสัมพันธ์กันผ่านการถือหุ้นระหว่างบริษัท ยิ่งไปกว่านั้น ผู้ถือ

รูปที่ 25 สัดส่วนเงินฝากสะสมตามขนาดบัญชีเงินฝากในธนาคารพาณิชย์



ผู้ฝากเงินรายใหญ่สุดร้อยละ 10 มีเงินฝากรวมกันถึงร้อยละ 93 ของเงินฝากในระบบธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด

ที่มา อัจฉนา และคณะ (2019)

หุ้นสูงสุด 500 คนแรกมีสัดส่วนมูลค่าทางบัญชีของส่วนผู้ถือหุ้น (book value of equity) ถึงกว่า ร้อยละ 36 ของภาคธุรกิจที่เป็นนิติบุคคลทั้งหมด (Banternghansa et al., 2021)

บัญชีเงินฝากธนาคารในธนาคารพาณิชย์มีการกระจุกตัวสูง การศึกษาข้อมูลจากสถาบันคุ้มครองเงินฝากพบว่า ถึงแม้ว่าคนไทยกว่าร้อยละ 56 มีบัญชีเงินฝากกับธนาคารพาณิชย์ แต่ละคนกลับมีเงินในบัญชีน้อย โดยครึ่งหนึ่งของผู้ฝากมีเงินในบัญชีไม่ถึง 3,142 บาท ในขณะที่ผู้ฝากรายใหญ่สุด ร้อยละ 10 มีเงินฝากรวมกันถึงร้อยละ 93 ของเงินฝากในระบบธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด ดังรูปที่ 25 (อัจฉนา และคณะ 2019) แต่ทั้งนี้ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาดังกล่าวไม่รวมบัญชีเงินฝากในสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เช่น ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

การกระจุกตัวของการถือครองสินทรัพย์มีความสัมพันธ์กับการกระจุกตัวของรายได้ของครัวเรือน สินทรัพย์เป็นแหล่งรายได้แหล่งหนึ่งของครัวเรือน การถือครองสินทรัพย์ก่อให้เกิดดอกเบี้ย เงินปันผล ค่าเช่า และกำไรจากการซื้อขายสินทรัพย์ ทั้งนี้ สัดส่วนรายได้จากทุนได้เพิ่ม

ในช่วงปี 2001-2017 ดัชนี SET Index เพิ่มขึ้น 5.3 เท่า ขณะที่รายได้ประชาชาติต่อหัวเพิ่มขึ้นเพียง 2.6 เท่า

สูงขึ้นตามระดับรายได้ของครัวเรือน โดยครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำสุด 50% มีสัดส่วนรายได้จากทุนเพียงร้อยละ 24 ของรายได้ ขณะที่กลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูงสุด 1% มีสัดส่วนรายได้จากทุนกว่าร้อยละ 60 ของรายได้ และมีแนวโน้มที่สูงขึ้น (Jenmana, 2018)

ยิ่งไปกว่านั้น การถือครองสินทรัพย์ที่ให้ผลตอบแทนสูงกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูง จากการศึกษาข้อมูล SES พบว่า ครัวเรือนส่วนมากถือสินทรัพย์ในรูปของบ้านและที่ดิน ในขณะที่การถือสินทรัพย์ทางการเงินอยู่ในสัดส่วนที่ค่อนข้างน้อยและเป็นสินทรัพย์ในรูปของเงินสดและเงินฝากธนาคารซึ่งให้ผลตอบแทนต่ำ ดังรูปที่ 26 ผลการศึกษานี้สะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำของผลตอบแทนจากการลงทุนในสินทรัพย์ทางการเงินที่มีการกระจุกตัวสูง ทั้งนี้สาเหตุที่ครัวเรือนที่มีรายได้น้อยมีการลงทุนในสินทรัพย์ทางการเงินต่ำอาจเกิดจากหลายปัจจัย ทั้งความจำเป็นในการถือสภาพคล่อง ความกลัวความเสี่ยงที่สูงอันเนื่องมาจากรายได้ครัวเรือนที่ต่ำ การขาดช่องทางในการลงทุน รวมถึงการขาดความรู้ในการลงทุน

รูปที่ 26 การถือครองสินทรัพย์ประเภทต่าง ๆ ของครัวเรือนตามกลุ่มรายได้

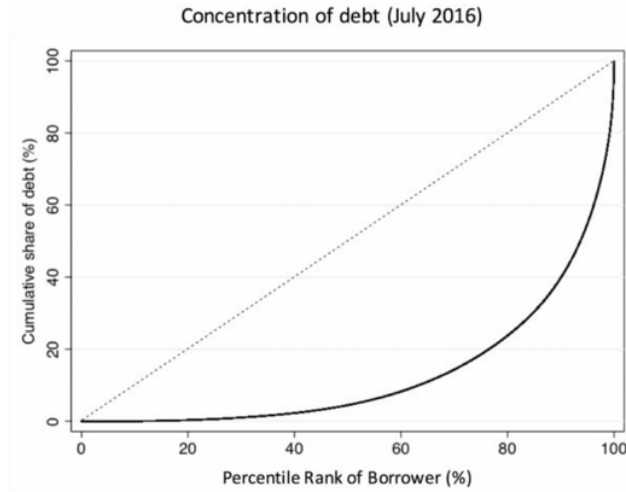


ที่มา Samphantharak (2018)

ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ที่มาจากการลงทุนในสินทรัพย์ทางการเงินยังเห็นได้จากผลประกอบการของการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งพบว่า ดัชนี SET Index มีการเพิ่มขึ้นถึง 5.3 เท่าในระหว่างปี 2001-2017 ในขณะที่ รายได้ประชาชาติเฉลี่ยต่อหัวของประเทศไทยเพิ่มขึ้นเพียง 2.6 เท่าในช่วงเดียวกัน (กฤษฎ์เลิศ 2019) นอกจากนี้ ยังมีรายงานว่าในช่วงปี 2006-2019 มูลค่าทรัพย์สินของ 30 มหาเศรษฐีของไทยเพิ่มขึ้นเกือบ 8 เท่า ขณะที่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ วัดโดย GDP per capita เพิ่มขึ้นเพียง 2.2 เท่า (Hewison, 2019)

หนี้สินในระบบของภาคครัวเรือนมีการกระจุกตัวสูง การศึกษาข้อมูลหนี้รายบัญชีจากเครดิตบูโรของโสภณรัตน์ และคณะ (2017) แม้ว่าหนึ่งในสามของประชากรไทยมีหนี้ในระบบ แต่ผู้กู้รายใหญ่สุด ร้อยละ 10 มีหนี้รวมกันถึงร้อยละ 62.4 ของหนี้ครัวเรือนในระบบทั้งหมด ดังรูปที่ 27

รูปที่ 27 สัดส่วนหนี้ครัวเรือนสะสมตามขนาดหนี้ในระบบสถาบันการเงิน

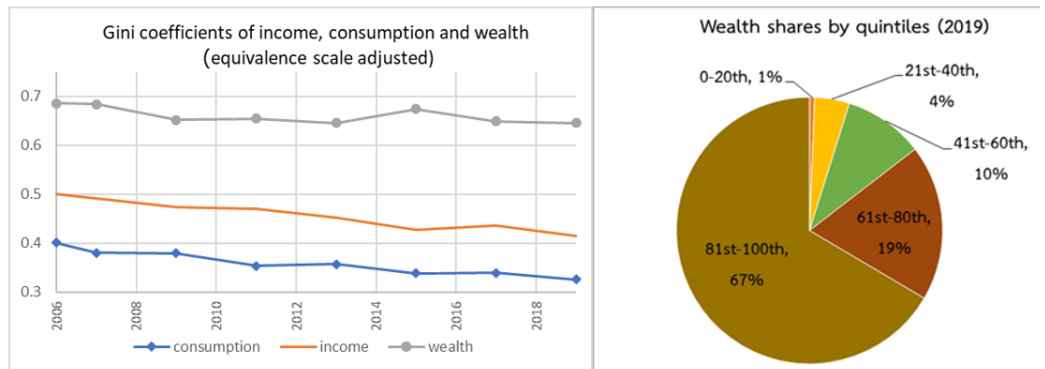


ที่มา โสภณรัตน์ และคณะ (2017)

การกระจุกตัวของความมั่งคั่งสูงกว่าการกระจุกตัวด้านรายได้

ความมั่งคั่งของครัวเรือนไทยมีความเหลื่อมล้ำสูง รูปที่ 28 แสดงค่าดัชนี Gini ด้านความมั่งคั่งด้านรายได้ และด้านรายจ่ายเพื่อการบริโภค ซึ่งคำนวณจากข้อมูล SES ตั้งแต่ปี 2006-2019 โดยในปี 2019 ค่า Gini ของความมั่งคั่งอยู่ที่ 0.65 ของระดับรายได้อยู่ที่ 0.41 และของการบริโภคอยู่ที่ 0.33 นอกจากนี้ ครัวเรือนที่มีความมั่งคั่งหรือสินทรัพย์สุทธิ (มูลค่าสินทรัพย์ลบมูลค่าหนี้) สูงที่สุด กลุ่ม top 20% มีสัดส่วนความมั่งคั่งถึงร้อยละ 67 ของสุทธิทั้งหมด (เนื้อแพร์ และคณะ

รูปที่ 28 ดัชนี Gini ของความมั่งคั่ง เทียบกับรายได้ และการบริโภคและสัดส่วนความมั่งคั่ง



ที่มา เนื้อแพร์ และคณะ (2020)

เทคโนโลยี การเข้าสู่สังคมสูงวัย และวิกฤตสภาพภูมิอากาศ จะสร้างความท้าทายเพิ่มเติมต่อการลดความเหลื่อมล้ำ

2020) อย่างไรก็ตาม ตัวเลขนี้อาจจะเป็นการประมาณการที่ต่ำกว่าความเป็นจริง เพราะข้อมูลสำรวจมักจะไม่สามารถให้ภาพของครัวเรือนกลุ่มที่มีความมั่งคั่งกลุ่ม top 1%⁷

การกระจุกตัวของความมั่งคั่งสูงกว่าการกระจุกตัวของรายได้ จึงไม่ใช่เรื่องน่าแปลกใจเนื่องจากความมั่งคั่งเป็นการสั่งสมรายได้ที่เหลือเก็บเมื่อเวลาผ่านไป คนที่กะสูงนอกจากจะมีรายได้สูงเมื่อเริ่มทำงาน ก็มีแนวโน้มที่รายได้จะเติบโตเร็วขึ้นเมื่อมีประสบการณ์การทำงานเพิ่มขึ้น มีโอกาสในการเปลี่ยนงานหรือสร้างรายได้มากขึ้น มีเงินไปลงทุนในสินทรัพย์มากขึ้น ความสามารถในการสร้างรายได้จากสินทรัพย์ประกอบกับรายได้ที่เหลือเก็บมากขึ้น ย่อมทำให้การกระจุกตัวของความมั่งคั่งเพิ่มขึ้นเมื่อเวลาผ่านไป

7. บทส่งท้าย

หลักฐานที่รวบรวมมาทั้งหมดคงพอแสดงให้เห็นได้ว่า **ความเหลื่อมล้ำนั้นวัดไม่ได้ด้วยดัชนีตัวเดียวและไม่ได้มีเพียงมิติเดียว** เรื่องความเหลื่อมล้ำมีทั้ง **มิติเชิงโอกาส** และ **มิติเชิงเศรษฐกิจ** ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลจากการขาดโอกาส แม้ที่ผ่านมามาประเทศไทยจะได้มีมาตรการช่วยเหลือคนจนจำนวนมาก แต่ความเหลื่อมล้ำก็ยังเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่สำคัญ ชุมนโยบายที่จะมาลดความเหลื่อมล้ำจึงควรมีการแก้ปัญหาทั้งเฉพะหน้าและปัญหาระยะยาวไปพร้อม ๆ กัน การให้เงินช่วยเหลือยังเป็นสิ่งที่ต้องทำเพื่อบรรเทาความเดือนร้อนของครัวเรือนยากจน แต่ขณะเดียวกันการให้เงินช่วยเหลืออย่างเดียวนั้น ไม่สามารถลดความเหลื่อมล้ำเชิงโอกาส ความเหลื่อมล้ำเชิงความมั่งคั่ง หรือป้องกันการส่งต่อจากรุ่นสู่รุ่นได้ การแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างซึ่งส่งผลในระยะยาว อาทิ การเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพของเด็กปฐมวัย การเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานและทรัพยากรการผลิตอย่างเท่าเทียมกัน จึงเป็นเรื่องจำเป็นและเร่งด่วนเช่นกัน เพราะกว่าจะเห็นผลลัพธ์นั้นต้องใช้เวลากว่าสองทศวรรษ

หากมองไปข้างหน้า การเข้ามาของเทคโนโลยี การเข้าสู่สังคมสูงวัย และวิกฤตสภาพภูมิอากาศ จะสร้างความท้าทายเพิ่มเติมต่อการลดความเหลื่อมล้ำ

การเข้ามาของเทคโนโลยีนั้นส่งผลทั้งด้านบวกและด้านลบ ในด้านบวก หากเทคโนโลยีถูกนำมาใช้เพื่อเพิ่มโอกาสทางการศึกษา หรือเพิ่มการเข้าถึงบริการทางสุขภาพและบริการทางการเงินสำหรับผู้ที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลเมือง ก็อาจจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำได้ ในทางกลับกันเทคโนโลยีอาจซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำเพราะประชาชนบางกลุ่มหรือธุรกิจขนาดเล็กมีข้อจำกัดในการเข้าถึงเทคโนโลยีและใช้ประโยชน์จากข้อมูล เอื้อให้เกิดการผูกขาดในธุรกิจขนาดใหญ่

⁷ Credit Suisse (2018) ประมาณการว่าความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่งของไทยนั้นอยู่ในระดับสูงกว่าดัชนีที่คำนวณจาก SES มาก โดยการประมาณการคำนวณจากข้อมูล SES ข้อมูลสินทรัพย์ของ Forbes และอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่งจากประเทศต่าง ๆ ที่พอมีข้อมูลจากทั้งสองมิติ

ข้อมูลที่ตีขึ้นจะเป็นหัวใจสำคัญ
สำหรับการทำนโยบายเพื่อลด
ปัญหาความเหลื่อมล้ำ และ
ช่วยส่งเสริมงานวิจัย

แรงงานที่ทำงานในลักษณะที่หุ่นยนต์หรือ automation เข้ามาทดแทนได้ อาจจะต้องมีการปรับเปลี่ยนงาน ซึ่งวิกฤตโควิด-19 ครั้งนี้น่าจะเป็นตัวเร่งให้ธุรกิจต่าง ๆ มีการใช้หุ่นยนต์มากขึ้น เพื่อลดการสัมผัสใกล้ชิด ดังนั้น การลงทุนของรัฐเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีและการส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลที่เหมาะสมกันจะช่วยลดข้อจำกัดสำหรับธุรกิจขนาดเล็ก อีกทั้งการให้ความรู้ทางดิจิทัลจะช่วยให้ประชาชนเข้าใจและใช้เทคโนโลยีให้เป็นประโยชน์ได้มากขึ้น

หากดูที่โครงสร้างประชากร ประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างรวดเร็ว รัฐจะต้องรับภาระทางการคลังที่หนักขึ้น คนที่อยู่ในภาวะพึ่งพิงจะเพิ่มขึ้น คนวัยทำงานน้อยลง หากไม่มีการปฏิรูประบบรายได้ยามชราภาพ จำนวนครัวเรือนสูงวัยที่ยากจนจะเพิ่มขึ้น เพราะระบบบำนาญบำนาญที่ประเทศไทยมีอยู่ยังไม่สามารถเป็นหลักประกันรายได้ให้ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ได้ แม้ในปัจจุบัน คนส่วนใหญ่ยังสามารถพึ่งพาลูกหลาน แต่การที่คนไทยมีลูกน้อยลง การหวังอาศัยลูกหลานน่าจะลำบากขึ้นในอนาคต ทั้งนี้ การมองภาพเรื่องสังคมสูงวัยไม่ควรมองเฉพาะค่าใช้จ่ายสำหรับคนอายุ 60 ปีขึ้นไป แต่ควรมองไปถึงตั้งแต่วัยทำงาน ว่าทำอะไร ถึงจะสร้างแรงจูงใจและลดข้อจำกัดเพื่อให้คนที่ยังมีผลิตภาพที่ดี ทำงานนานขึ้น คนที่พอเก็บออมได้ มีวินัยในการออม และคนไทยรักษาสุขภาพเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพในยามชราภาพ

วิกฤตสภาพภูมิอากาศ มีแนวโน้มที่จะตอกย้ำความเหลื่อมล้ำในสังคมเช่นกัน รายได้ของครัวเรือนเกษตรกรรมนั้นขึ้นกับสภาพภูมิอากาศ ในปัจจุบัน ครัวเรือนเกษตรกรรมก็มีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่าและผันผวนมากกว่าครัวเรือนนอกภาคเกษตร หากภัยธรรมชาติ อากาศร้อนจัด หรือ น้ำท่วม น้ำแล้งเกิดขึ้นบ่อยครั้ง รายได้เกษตรกรรมก็มีแนวโน้มจะผันผวนมากขึ้น สำหรับคนในเมืองคนกลุ่มรายได้น้อยมีเครื่องมือป้องกันตนจากอากาศร้อนจัดหรือมลพิษได้น้อยกว่ากลุ่มรายได้สูงหรือหากภัยธรรมชาติส่งผลให้สูญเสียรายได้หรือทรัพย์สิน แรงงานนอกระบบหรือกลุ่มรายได้น่าจะไม่ได้มีการซื้อประกันเพื่อหลีกเลี่ยงความเสียหายจากความเสียหายเหล่านี้

ท้ายนี้ ข้อมูลจะเป็นหัวใจสำคัญทั้งสำหรับงานศึกษาวิจัยและการทำนโยบายเพื่อช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ ประเทศไทยยังมีข้อจำกัดด้านข้อมูลในหลาย ๆ เรื่องที่น่าจะพัฒนาให้ดีขึ้นได้ เรายังไม่มีการเก็บข้อมูลในลักษณะที่ติดตามครอบครัวเดิมเป็นระยะเวลานาน และยังไม่มีการใช้ประโยชน์จากการเชื่อมโยงของข้อมูลจากภาครัฐมากนัก การไม่มีข้อมูลทำให้ไม่สามารถศึกษาเกี่ยวกับโอกาสที่เด็กที่เกิดในครอบครัวยากจนที่จะขยับมาพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นกว่ารุ่นพ่อแม่ สำหรับด้านการทำนโยบาย ปัจจุบันมักจะใช้การลงทะเบียนขอรับความช่วยเหลือเป็นรอบ ๆ ทำให้ไม่สามารถประเมินว่า เมื่อเวลาผ่านไปผู้ที่อยู่ในฐานข้อมูล ยังเป็นผู้ที่มีรายได้น้อยหรือไม่ และสำหรับผู้ที่ไม่ได้มาลงทะเบียน มีผู้ที่มีรายได้น้อยที่ตกหล่นมากน้อยเพียงใด หากรัฐสามารถมีฐานข้อมูลของทุกคนอยู่ในระบบ และปรับระบบให้เป็นปัจจุบันอย่างสม่ำเสมอ ในยามปกติก็สามารถให้ความช่วยเหลือผ่านฐานข้อมูลนี้ ในยามวิกฤต ก็สามารถเยียวยาได้โดยไม่ต้องใช้เวลาตรวจสอบนานและไม่ซ้ำซ้อน และตัวข้อมูลเองก็จะเอื้อให้เกิดการวิจัยว่านโยบายต่าง ๆ ที่พยายามลดความเหลื่อมล้ำนั้น มีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

เอกสารอ้างอิง

Apaitan, T., Banernghansa, C., Paweenawat, A., & Samphantharak, K. (2020). *Common Ownership, Domestic Competition, and Export: Evidence from Thailand*. [PIER Discussion Paper no. 140](#).

Alem, M., & Townsend, R. M. (2014). An evaluation of financial institutions: Impact on consumption and investment using panel data and the theory of risk-bearing. *Journal of econometrics*, 183(1), 91-103.

Autor, DH., & Dorn, D. (2013). The growth of low-skill service jobs and the polarization of the US labor market. *American Economic Review*, 103(5), 1553-97.

Banernghansa, C., Paweenawat, A., & Samphantharak, K. (2019). *Understanding Corporate Thailand I: Finance*. [PIER Discussion Paper no. 112](#)

Banernghansa, C., Paweenawat, A., & Samphantharak, K. (2021). *Understanding Corporate Thailand II: Ownership and Corporate Structure*. PIER Discussion Paper (forthcoming).

Bunkanwanicha, Pramuan and Wiwattanakantang, Yupana (2009). Big Business Owners in Politics The Review of Financial Studies Vol. 22, No. 6, 2133-2168.

Charumilind, C., Kali, R., & Wiwattanakantang, Y. (2006). Connected lending: Thailand before the financial crisis. *The Journal of Business*, 79(1), 181-218.

Chetty, R., Hendren, N., Kline, P., & Saez, E. (2014). Where is the land of opportunity? The geography of intergenerational mobility in the United States. *The Quarterly Journal of Economics*, 129(4), 1553-1623.

Credit Suisse (2018) Global Wealth Report

Currie, J. (2009). Healthy, wealthy, and wise: Socioeconomic status, poor health in childhood, and human capital development. *Journal of economic literature*, 47(1), 87-122.

Chujan, W., & Kilenthong, W. T. (2019). *Short-term Impact of An Early Childhood Curriculum Intervention in Rural Thailand* (No. 2019-077).

Damrongplasit, K., & Melnick, G. A. (2009). Early Results From Thailand's 30 Baht Health Reform: Something To Smile About: Positive findings from the Land of

Smiles suggest that reforms have improved access to care, but more work remains to be done. *Health Affairs*, 28(Suppl1), w457-w466.

Gruber, J., Hendren, N., & Townsend, R. M. (2014). The great equalizer: Health care access and infant mortality in Thailand. *American Economic Journal: Applied Economics*, 6(1), 91-107.

Heckman, J. J., Moon, S. H., Pinto, R., Savelyev, P. A., & Yavitz, A. (2010). The rate of return to the HighScope Perry Preschool Program. *Journal of public Economics*, 94(1-2), 114-128.

Heckman, J. (2011). "The Economics of Inequality: The Value of Early Childhood Education" *American Educator*.

Hewison, K. (2019). Crazy Rich Thais: Thailand's Capitalist Class, 1980-2019. *Journal of Contemporary Asia*, 1-16.

Jenmana, T. (2018). Democratisation and the Emergence of Class Conflicts Income Inequality in Thailand, 2001-2016. *mimeo*

Kilenthong, W. (2016). Finance and Inequality in Thailand. *Thailand and the World Economy*, 34(3), September-December.

Kinnan, C., Samphantharak, K., Townsend, R., & Vera-Cossio, D. (2020). Insurance and Propagation in Village Networks. [PIER Discussion Paper No. 115](#)

Lekfuangfu, N.W., Nakavachara, V., & Sawaengsuksant, P. (2016). Labour Market Insights: the Power of Internet-Based Data. Conference Paper presented at the Bank of Thailand's Symposium 2016

Lekfuangfu, W.N., S. Piyapromdee, P. Porapakkarm, N. Wasi (2020). "Myths and Facts about Inequalities in Thailand" [PIER Discussion paper No. 144](#)

Limwattananon, S., Tangcharoensathien, V. And Prakongsai, P. (2010). "Equity in maternal and child health in Thailand" *Bulletin World Health Organization*

Limwattananon, S., Neelsen, S., O'Donnell, O., Prakongsai, P., Tangcharoensathien, V., Van Doorslaer, E., & Vongmongkol, V. (2015). Universal coverage with supply-side reform: The impact on medical expenditure risk and utilization in Thailand. *Journal of Public Economics*, 121, 79-94.

Paweenawat, S. W., Devahastin Na Ayudhya, C., Wasi, N., Treeratpituk, P., & Nittayo, C. (2019). Have We Reached Our Potential? A Perspective from Worker- and Firm-Level Data. Bank of Thailand Symposium paper

Paweenawat, S. W. and McNown, R. (2014). The Determinants of Income Inequality in Thailand: A Synthetic Cohort Analysis. *Journal of Asian Economics*, 31, 10-21.

Sagarik, D. (2014). Educational Expenditures in Thailand: development, trends, and distribution. *Citizenship, Social and Economics Education*, 13(1), 53-66.

Samphantharak, K. (2018). Household Finance. Presentation at the Asian Development Institute – Bank of Thailand Conference, Bangkok, Thailand June 6.

https://www.bot.or.th/Thai/AboutBOT/Activities/event/Documents/ADBI_Krisler_t_Samphantharak.pdf

Samphantharak, K., & Townsend, R. M. (2010). *Households as corporate firms: an analysis of household finance using integrated household surveys and corporate financial accounting* (No. 46). Cambridge University Press.

Samphantharak, K., & Townsend, R. M. (2018). Risk and return in village economies. *American Economic Journal: Microeconomics*, 10(1), 1-40.

Sumriddetchkajorn, K., Shimazaki, K., Ono, T., Kusaba, T., Sato, K., & Kobayashi, N. (2019). Universal health coverage and primary care, Thailand. *Bulletin of the World Health Organization*, 97(6), 415.

UN-ESCAP. (2018). *Inequality in Asia and the Pacific in the Era of the 2030 Agenda for Sustainable Development*.

Vera-Cossio, D. A. (2017). Targeting credit through community members. [PIER Discussion Paper No. 78](#).

World Bank Group (2019). Taking the pulse of poverty and inequality in Thailand

กฤษฎ์เลิศ สัมพันธรักษ์ (2019) โครงสร้างธุรกิจไทย. เอกสารนำเสนอต่อกรมการพาณิชย์ และการอุตสาหกรรม วุฒิสภา 26 ธันวาคม.

กฤษฎ์เลิศ สัมพันธรักษ์ และ ชานนทร์ บรรเทึงหรรษา (2019) *มองโครงสร้างภาคธุรกิจไทยผ่าน ข้อมูลผู้ถือหุ้น* https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=7096

กรมอนามัย (2017) ปัจจัยที่มีผลต่อพัฒนาการเด็กปฐมวัยไทยครั้งที่ 6 พ.ศ. 2560 กลุ่มสนับสนุนวิชาการและการวิจัย สำนักส่งเสริมสุขภาพ

ธนาคารแห่งประเทศไทย (2018) รายงานการสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงินภาคครัวเรือน. https://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/Highlights/FSMP2/FinancialAccessSurveyOfThaiHouseholds_2018.pdf

จิรัฐ เจนพิงพร โสมรัศม์ จันทรัตน์ วิษณุ อรรถวานิช และบุญธิดา เสงี่ยมเนตร (2019) พลวัตการทำเกษตรไทย และนัยต่อผลตอบแทนและความเสี่ยง https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=6710

ดวงมณี เลาวกุล (2013) *การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย*. ในรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ “สู่สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่ง และโครงสร้างอานาจเพื่อการปฏิรูป” (บทที่ 2). โดย ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ

ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์ (2017) ความเหลื่อมล้ำของคุณภาพโรงเรียน: นัยต่อผลสัมฤทธิ์ที่วัดโดยคะแนน PISA 2015 https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=3831

นงา วะลี ชมพูนุท มนต์ชัยตระกูล มานิตา รัตนสังธรรม พรชนก บารุงเรือน และกฤษฎ์เลิศ สัมพันธ์รักษ์ (2018) มุมมองสินเชื่อบริษัทไทยจากข้อมูลรายสัญญา ตอนที่ 1 https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=5814

นงา วะลี บุญธิดา เสงี่ยมเนตร และ ชมพูนุท มนต์ชัยตระกูล (2019) นโยบายส่งเสริม SMEs: เราไปถึงสิ่งที่คาดหวังหรือยัง https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=6482

นงา วะลี ศศิวิมล วรณศิริ ปวีณวัฒน์ ชินวัฒน์ เทพหัสดิน ณ อยุธยา พรรคธาดา ตรีรัตนพิทักษ์ ชมนาถ นิตตะโย (2020) ความเหลื่อมล้ำในตลาดแรงงานไทย: ภาพจากข้อมูล Labor Force Survey และประกันสังคม https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=7392

นงา วะลี พรพจ ประภักษ์ขาม เนื้อแพร เล็กเฟื่องฟู และศุภนิจ ปิยะพรมดี (2020) ทำอย่างไรจะสูงวัย แบบไม่ยากจน: ตอนที่ 1 ระบบประกันสังคมไทย https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=8043

เนื้อแพร เล็กเฟื่องฟู ศุภนิจ ปิยะพรมดี พรพจ ประภักษ์ขาม และนงา วะลี (2020) เจาะลึกความเหลื่อมล้ำตลอดสามทศวรรษของประเทศไทย: ตอนที่ 1 หลากมิติของความเหลื่อมล้ำ https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=7788

ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2020) ปาฐกถาพิเศษในหัวข้อ สู่สังคมเสมอหน้า คิดไกล คิด Green งานสัมมนาวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ประจำปี 2563 <https://thaipublica.org/2020/02/income-inequality-by-pasuk-phongpaichit/>

ผาสุก พงษ์ไพจิตร นวลน้อย ตรีรัตน์ ดวงมณี เลาวกุล ชญานี ชวะโนทย มณีขวัญ จันทรรค ปันณณ์ อนันอภิบุตร อธิภัทร มุกิตาเจริญ เนื้อแพร เล็กเฟื่องฟู ฟรานซิส คริปปส (2017) โครงการวิจัยเรื่อง “แนวทางการปฏิรูปภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและวิเคราะห์การกระจายรายได้ของผู้มีเงินได้พึงประเมิน” สกสว.

ภูมิศรีธัญญ์ ทองเลี่ยมนาค (2020) มองผลสัมฤทธิ์และความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาผ่านการประเมินผล PISA ของประเทศไทย https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=7435

ลัทพร รัตนวราภักษ์ โสมรัศม์ จันทรัตน์ ชนกานต์ ฤทธินนท์บุญธิดา เสงี่ยมมนตรี อุกฤษ อุณห เลขกะ รัสรินทร์ ซินโซติธินันท์ กัมพล ปั้นตะกั่ว (2019) Digital technology กับการยกระดับคุณภาพชีวิตเกษตรกรไทย https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=7073

วิษสิณี วิบูลผลประเสริฐ และภวินทร์ เตเวียนันท์ (2017) ถอดบทเรียนนโยบายไฟฟ้าฟรี สู่โครงการประชารัฐสวัสดิการ https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=5029

วีระชาติ กิเลนทอง (2017) สภาวะการศึกษาไทย ปี ๒๕๕๘/๒๕๕๙ ความจำเป็นของการแข่งขันและการกระจายอำนาจในระบบการศึกษาไทย สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

วีระชาติ กิเลนทอง และวิษุวรรต ชูจันทร์ (2019) ผลของหลักสูตรปฐมวัยโรซีไทยแลนด์ต่อพัฒนาการเด็กปฐมวัย https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=6889

วีระชาติ กิเลนทอง และ กิตติพงษ์ เรือนทิพย์ (2016) บทเรียนจากกองทุนหมู่บ้าน https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=2203

โสมรัศม์ จันทรัตน์ อัจฉนา ลำซ่า กฤษฏ์เลิศ สัมพันธ์รักษ์ และภูมิใจ ตั้งสวัสดิ์รัตน์ (2017) มุมมองใหม่ที่ครัวเรือนไทย ผ่าน Big Data ของเครดิตบูโร https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=4497

โสมรัศม์ จันทรัตน์ วิษณุ อรรกวานิช และบุญธิดา เสงี่ยมมนตรี (2018) จุลทรรศน์ภาคเกษตรไทย ผ่านข้อมูลทะเบียนเกษตรกรและสำมะโนเกษตร https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=5580

โสมรัศม์ จันทรัตน์ บุญธิดา เสงี่ยมมนตรี วิษณุ อรรกวานิช และจิรัฐ เจนพิงพร (2019) สถานการณ์สูงวัยกับผลิตภาพและการทำเกษตรของครัวเรือนเกษตรไทย https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=6704

โสมรัศม์ จันทรัตน์ อัจฉนา ลำซ่า ลัทพร รัตนวราภักษ์ ชนกานต์ ฤทธินนท์ ณรงค์ฤทธิ์ อุดุลย์ ฐานานุกัณฑ์ บุญธิดา เสงี่ยมมนตรี (2020) ครัวเรือนเกษตรไทยในวิกฤติโควิด-๑๙ https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=7615

สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (2562) รายงานสถานการณ์วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมปี 2561

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (NESDC 2019) สถิติด้านความยากจนและการกระจายรายได้

อริภัทร มุกิตาเจริญ (2017) 5 มุมมองใหม่จากข้อมูลผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา
https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=5096

อริภัทร มุกิตาเจริญ (2018) การเปลี่ยนนโยบาย LTF กระทบผู้เสียภาษีอย่างไร
https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=6299

อนันต์ ภาวสุทธิไพจิฐ (2560) โครงการวิจัยเรื่อง การเปลี่ยนแปลงของความยากจนในชนบทไทย: กรณีศึกษา Townsend Thai Data สกสว.

อัจฉนา ลำซ่า โสมรัตน์ จันทรัตน์ ชนกานต์ ฤทธิรินทร์ (2018) บริการทางการเงินของประเทศไทย: มุมมองเชิงพื้นที่จากข้อมูลจุดพิกัดกว่า 300,000 จุดทั่วประเทศ
https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=5304

อัจฉนา ลำซ่า รัฐพร บุญเลิศ สุรศักดิ์ เจิตพสุพร และโสมรัศมี จันทรัตน์ (2019) ส่องพฤติกรรมการออมของคนไทย ผ่านข้อมูลบัญชีเงินฝากธนาคารกว่า 80 ล้านบัญชีจาก DPA
https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=7255