

## ลดความเหลื่อมล้ำ นำไทยสู่การเติบโตอย่างยั่งยืน

23 เมษายน 2564

พริยารัตน์ ธนภาพ [pirayar@bot.or.th](mailto:pirayar@bot.or.th) สนาкарแห่งประเทศไทย

บทความนี้กลั่นกรองเนื้อหาจากบทความ [aBRIDGEd ฉบับเต็มเรื่อง “ลดความเหลื่อมล้ำ นำไทยสู่การเติบโตอย่างยั่งยืน”](#) เผยแพร่ใน website ของสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์ (<https://www.pier.or.th/>)

ความเหลื่อมล้ำในไทยเป็นปัญหาที่ทุกฝ่ายต่างเห็นพ้องกันว่าต้องแก้ไข เพื่อไม่ให้ต้นทุนอัตราการเติบโตและเสถียรภาพของเศรษฐกิจในระยะข้างหน้า ยิ่งในโลกหลังโควิด-19 หลายธุรกิจอาจปิดตัวลงและเกิดธุรกิจใหม่ทดแทน ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเศรษฐกิจอาจรวดเร็วจนครัวเรือนบางส่วนปรับตัวไม่ทัน จนซ้ำเติมปัญหาความเหลื่อมล้ำ บทความนี้จะชวนผู้อ่านมาวิเคราะห์แนวทางลดความเหลื่อมล้ำที่เอื้อให้เศรษฐกิจไทยเติบโตได้อย่างยั่งยืน

### ทำความเข้าใจปัญหาความเหลื่อมล้ำ

โดยปกติแล้ว ปัญหาความเหลื่อมล้ำสามารถวิเคราะห์ได้หลายแง่มุม แต่บทความนี้ขอยกนิยามความเหลื่อมล้ำจากงานศึกษาของ UNESCAP (2018)<sup>1</sup> มาถ่ายทอดให้ผู้อ่านเห็นภาพว่าแท้จริงแล้วปัญหาความเหลื่อมล้ำเกิดจากอะไร เราจะติดตามพัฒนาการของความเหลื่อมล้ำได้อย่างไร และปัจจัยใดบ้างที่จะส่งผลให้ปัญหาเลวร้ายลงไปอีก ซึ่งทาง UNESCAP ได้จำแนกนิยามความเหลื่อมล้ำออกเป็น 3 ด้านใหญ่ๆ ดังต่อไปนี้

- 1. ด้านผลลัพธ์ (Outcome):** นิยมวัดจากข้อมูลทางเศรษฐกิจของครัวเรือน เช่น รายได้ รายจ่ายเพื่อการบริโภค และความมั่งคั่ง โดยความเหลื่อมล้ำด้านผลลัพธ์มักถูกกล่าวถึงเป็นลำดับแรก เนื่องจากมีวิธีการวัดที่ชัดเจนและไม่ซับซ้อนมากนัก เช่น การคำนวณค่า Gini Index และการสร้าง Lorenz Curve จึงเหมาะสำหรับใช้ติดตามพัฒนาการของความเหลื่อมล้ำในแต่ละช่วงเวลา
- 2. ด้านโอกาส (Opportunity):** สะท้อนความสามารถในการเข้าถึงสิทธิและบริการขั้นพื้นฐานที่แตกต่างกัน เช่น การเข้าถึงความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย การเข้าถึงบริการทางการศึกษาและสาธารณสุข รวมถึงข้อมูลข่าวสารในด้านต่าง ๆ ตลอดจนการใช้สิทธิลดหย่อนภาษีที่แตกต่างกันตามระดับรายได้ ความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสเป็นสาเหตุเบื้องหลังผลลัพธ์ที่แตกต่างกัน และทำให้ไม่สามารถประเมินได้ว่าผลลัพธ์ที่ต่างกันที่จริงแล้วเกิดจากความสามารถโดยกำเนิด (Innate Ability) และทักษะการทำงานที่แตกต่างกันหรือไม่ นอกจากนี้ การวัดความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสยังซับซ้อนกว่าด้านผลลัพธ์ โดยวัดได้ทั้งในเชิงปริมาณ

<sup>1</sup> United Nations ESCAP (2018) Inequality in Asia and the Pacific in the era of the 2030 Agenda for Sustainable Development. Available at: <https://www.unescap.org/sites/default/files/publications/ThemeStudyOnInequality.pdf>

เช่น การนับจำนวนเด็กที่ได้เข้าเรียนและผู้ที่อยู่ในระบบประกันสุขภาพของรัฐ และในเชิงคุณภาพ เช่น คุณภาพการเรียนการสอนและการให้บริการของโรงพยาบาล เป็นต้น

3. **ด้านผลกระทบ (Impact):** วัดได้เมื่อมีปัจจัยภายนอก (External Shocks) เช่น ภัยธรรมชาติ โรคระบาด หรือการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่เข้ามากระทบครัวเรือน โดยผลต่อครัวเรือนมักมีขนาดแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับว่าปัจจัยภายนอกนั้นส่งผลเฉพาะต่อครัวเรือนกลุ่มใดเป็นพิเศษหรือไม่ นอกจากนี้ การมีทรัพยากรพื้นฐาน (Endowment) ที่ต่างกันยังอาจส่งผลให้ครัวเรือนได้รับผลกระทบไม่เท่ากัน แม้จะเผชิญ shocks ในลักษณะเดียวกัน ดังนั้น ความเหลื่อมล้ำด้านผลกระทบจึงไม่มีเครื่องชี้วัดหรือวิธีการที่ตายตัว และสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่น่าสนใจคือความเหลื่อมล้ำด้านผลกระทบมีส่วนตอกย้ำความไม่เท่าเทียมกันทางโอกาสและผลลัพธ์ และเป็นตัวเร่งให้ปัญหาความเหลื่อมล้ำเลวร้ายลงในภาพรวม

## ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยล่าสุดเป็นอย่างไร?

เมื่อผนวกข้อมูลทางสถิติล่าสุดที่รวบรวมจากหลายหน่วยงานเข้ากับนิยามความเหลื่อมล้ำข้างต้น พบว่า

1. **ด้านผลลัพธ์:** เมื่อวัดจากดัชนีรายได้และรายจ่ายพบว่ามิติศทางปรับดีขึ้นในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา สะท้อนจากค่า Gini Index ที่ลดลง<sup>2</sup> แต่ส่วนหนึ่งมาจากเงินโอนภาครัฐ โดยข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนในปี 2562 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติชี้ให้เห็นว่า ครัวเรือนกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำที่สุด (1st Quintile) มีแหล่งรายได้หลักมาจากเงินโอนของภาครัฐ ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนกว่าร้อยละ 60 ของรายได้ต่อเดือนที่เป็นตัวเงินทั้งหมด ขณะที่เมื่อวัดจากด้านความมั่งคั่ง ความเหลื่อมล้ำจะยังอยู่ในระดับสูงต่อเนื่อง สอดคล้องกับข้อมูลสัดส่วนการครอบครองสินทรัพย์ทางการเงินของครัวเรือนรายได้สูง (Top 10%) ที่คิดเป็นเกือบครึ่งหนึ่งของมูลค่ารวมทั้งประเทศ<sup>3</sup> และจำนวนบัญชีเงินฝากประเภทบุคคลธรรมดาที่มียอดเงินฝากเกิน 1 ล้านบาท ซึ่งมีสัดส่วนเพียงประมาณร้อยละ 1 เท่านั้น แต่คิดเป็นมูลค่าเกือบ 2 ใน 3 ของยอดเงินฝากทั้งหมด (รูปที่ 1)
2. **ด้านโอกาส:** มีพัฒนาการที่แตกต่างกันในแต่ละมิติ อาทิ
  - การเข้าถึงบริการทางการศึกษาและสาธารณสุข: มีแนวโน้มปรับดีขึ้นในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาในเชิงปริมาณ สะท้อนจากอัตราการเข้าเรียนสุทธิ โดยเฉพาะชั้นอนุบาลที่เพิ่มจากร้อยละ 65.1 ในปี

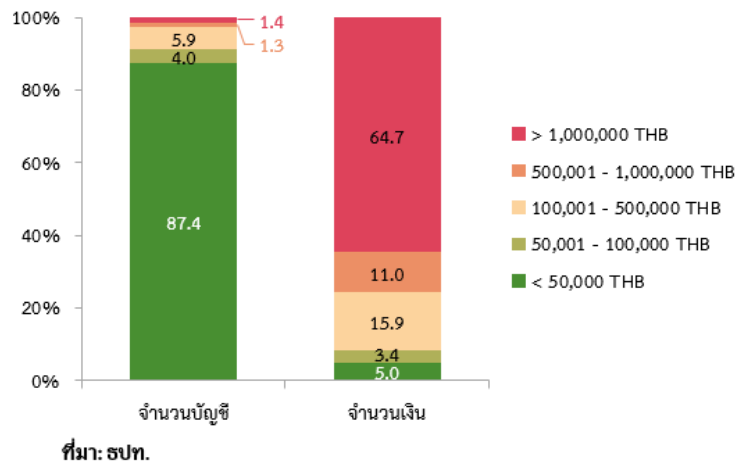
<sup>2</sup> อ้างอิงจากรายงานวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและเหลื่อมล้ำ ฉบับปี 2562 โดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

<sup>3</sup> ข้อมูลจาก The Standardized World Income Inequality Database (SWIID) พบว่า Gini Index ของไทยอยู่ที่ 38.8 ในปี 2015 ลดลงต่อเนื่องจาก 42.8 ในปี 200 อย่างไรก็ตาม ค่า Gini Index ของไทยในปี 2015 ยังสูงกว่าค่าเฉลี่ยของโลกที่ 37.8 ตามการคำนวณของ Darvas (2019) สะท้อนว่าไทยยังสามารถลดความเหลื่อมล้ำลงได้

<sup>4</sup> ผู้เขียนคำนวณโดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (ปี 2562) ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

<sup>5</sup> อ้างอิงจากรายงานวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและเหลื่อมล้ำ ฉบับปี 2562 โดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

รูปที่ 1: สัดส่วนจำนวนบัญชีและจำนวนเงินฝากประเภทบุคคลธรรมดา เดือนธันวาคม ปี 2020 (จำแนกตามยอดเงินฝาก)



2010 เป็นร้อยละ 78.1 ในปี 2019 และสัดส่วนประชากรที่เข้าถึงระบบประกันสุขภาพที่เพิ่มขึ้น ต่อเนื่องหลังรัฐบาลจัดตั้งโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าในปี 2001 แต่เมื่อพิจารณาในเชิงคุณภาพ ยังคงเหลื่อมล้ำสูง โดยเป็นผลจากทั้งการออกแบบระบบ ประสิทธิภาพการจัดสรรทรัพยากร และความยากจนที่ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพได้ เช่น (1) คุณภาพการเรียนการสอนที่สะท้อนจากคะแนนสอบ O-NET ในปี 2019<sup>6</sup> พบว่านักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ในกรุงเทพมหานครมีคะแนนเฉลี่ยที่ร้อยละ 41.9 สูงกว่าภาคอื่น ๆ อย่างชัดเจน เช่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเฉลี่ยร้อยละ 34.7 ภาคใต้เฉลี่ยร้อยละ 35.3 และภาคเหนือเฉลี่ยร้อยละ 37.4 และ (2) การให้บริการทางการแพทย์แก่ผู้ป่วยที่อยู่ในระบบหลักประกันสุขภาพที่แตกต่างกัน<sup>7</sup>

- **การครอบครองที่อยู่อาศัย:** มีแนวโน้มปรับเปลี่ยน สะท้อนจากอัตราการครอบครองที่อยู่อาศัยของครัวเรือนกลุ่มรายได้น้อยที่ลดลงตั้งแต่ปี 2007 เป็นต้นมา โดยในปี 2015 ครัวเรือนกลุ่มรายได้น้อยที่มีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยของตัวเองมีประมาณ 9.2 ล้านครัวเรือน หรือร้อยละ 43.2 จากครัวเรือนทั้งหมด 21.3 ล้านครัวเรือน ลดลงจากร้อยละ 47.7 ในปี 2007

### 3. ด้านผลกระทบ: การระบาดของโควิด-19 ยิ่งซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำด้านผลลัพธ์ เนื่องจากครัวเรือนมีความสามารถที่จะรองรับผลทางเศรษฐกิจได้ต่างกัน สะท้อนจากยอดคงค้างเงินฝากที่มากกว่า 1 ล้านบาท

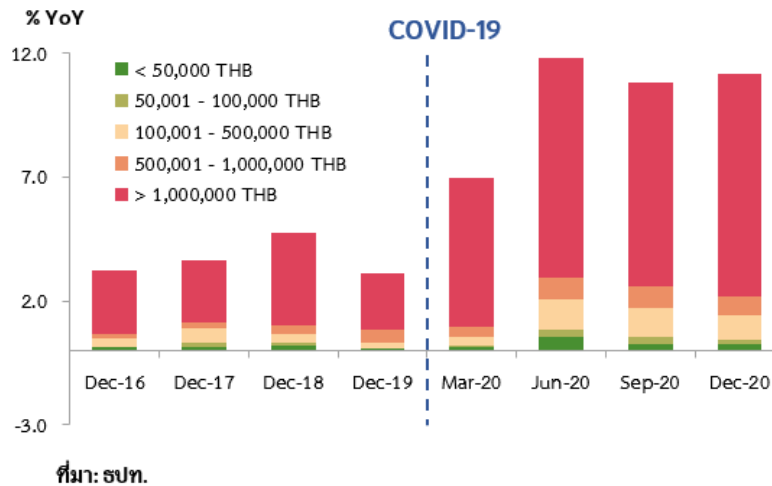
<sup>6</sup> อ้างอิงจากสถิติการสอบ O-Net ที่รวบรวมโดยสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ โดยใช้คะแนนเฉลี่ย 4 วิชาหลัก ได้แก่ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ ซึ่งกรุงเทพมหานครมีคะแนนเฉลี่ยสูงสุดเกินร้อยละ 40 ห่างจากภาคอื่น ๆ ตลอดระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา สะท้อนว่าความเหลื่อมล้ำในเชิงคุณภาพของการศึกษาไทย ยังไม่ได้รับการแก้ไข

<sup>7</sup> ระบบหลักประกันสุขภาพของไทยประกอบด้วย 3 ระบบ ได้แก่ ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า ระบบประกันสังคม และระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ ซึ่งสมาชิกในแต่ละระบบมีโอกาสได้รับคุณภาพการรักษาที่ต่างกัน ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขการส่งจ่ายยาและการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายของรัฐกับสถานพยาบาล นอกจากนี้ มีเพียงระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการเท่านั้นที่ให้สิทธิตรวจสุขภาพแก่สมาชิก

<sup>8</sup> อ้างอิงจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนายุทธศาสตร์ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ขยายตัวแรงขึ้นมากกว่ากลุ่มอื่นในช่วงปี 2020 (รูปที่ 2) ซึ่งให้เห็นว่าในระยะถัดไป คริวเรือนจะยังมีความสามารถในการรองรับ shocks ได้ต่างกัน ซึ่งอาจส่งผลให้สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำโดยรวมแยลงไปอีก

รูปที่ 2: แหล่งที่มาของอัตราการเปลี่ยนแปลงยอดคงค้างเงินฝากประเภทบุคคลธรรมดา

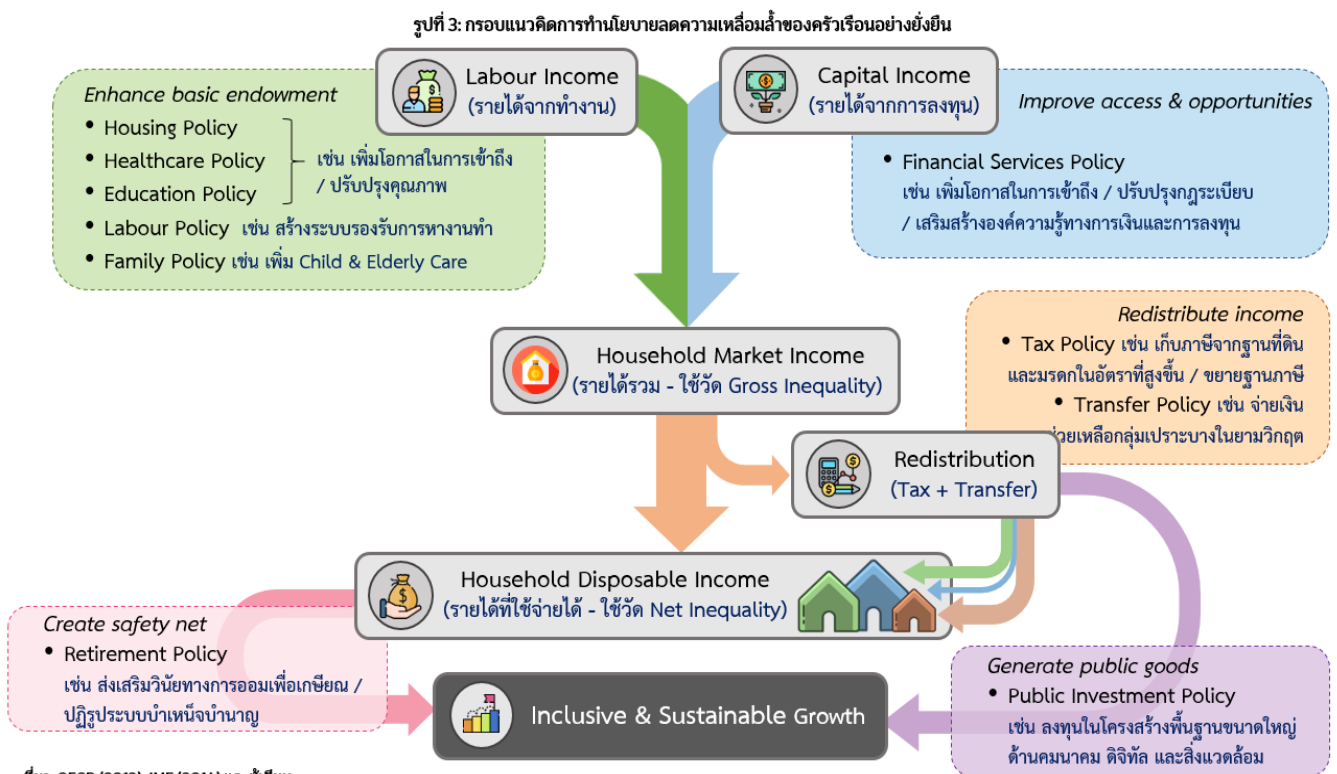


## การลดความเหลื่อมล้ำที่เอื้อให้เศรษฐกิจไทยเติบโตได้อย่างยั่งยืน

ในทางปฏิบัติ การลดความเหลื่อมล้ำสามารถทำได้หลายวิธี สำหรับกรณีของไทย แนวทางที่ทุกภาคส่วนควรผลักดันให้เกิดเป็นรูปธรรม ผู้เขียนมีความเห็นดังนี้

1. **ด้านผลลัพธ์:** ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ที่ปรับดีขึ้น ยังไม่ได้เกิดจากความสามารถในการหารายได้ที่เพิ่มขึ้น จึงต้องสร้างแรงจูงใจให้ครัวเรือนพัฒนาตัวเองและศึกษาหาความรู้ใหม่ ๆ อยู่เสมอ เพื่อให้สามารถพึ่งพาตัวเองได้อย่างยั่งยืน ขณะที่ความเหลื่อมล้ำด้านสินทรัพย์ที่ยังอยู่ในระดับสูงต่อเนื่อง ส่วนหนึ่งสะท้อนถึงการขาดความรู้ในการบริหารทางการเงิน ภาครัฐจึงต้องเร่งส่งเสริมความรู้และวินัยทางการเงิน ควบคู่กับการสร้างระบบการออมที่เข้มแข็งและรองรับประชาชนทุกกลุ่ม ตลอดจนส่งเสริมการเข้าถึงระบบการเงินและตลาดการเงินให้ทั่วถึงมากขึ้น
2. **ด้านโอกาส:** เน้นแก้ปัญหาในเชิงคุณภาพมากขึ้น เพราะที่ผ่านมาไทยทำได้ดีในแง่ของการเพิ่มสิทธิเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานให้กับประชาชน แต่ยังคงขาดการควบคุมคุณภาพของบริการให้ได้มาตรฐานที่ดีในระดับเดียวกัน
3. **ด้านผลกระทบ:** สร้างระบบรองรับ shocks ในอนาคต เช่น ระบบเก็บข้อมูลแรงงานและติดตามสถานะการจ้างงานไว้รองรับการทำงาน การเปลี่ยนงาน และการสร้าง platform ช่วยหางานหรือขายสินค้าและบริการทั้งในและนอกระบบที่เอื้อต่อการหารายได้เสริมในระดับชุมชน เพื่อให้ครัวเรือนมีรายได้จากหลายแหล่ง นอกจากนี้ การจัดอบรมทักษะนอกเวลาของภาครัฐยังช่วยให้แรงงานมีทักษะที่หลากหลายมากขึ้น และสามารถปรับตัวไปทำงานใหม่ได้ง่ายขึ้น เมื่อถูกเลิกจ้าง

นอกจากนี้ การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำที่สั่งสมมาเป็นเวลานาน เป็นเรื่องที่ต้องแก้ไขต่อเนื่องในระยะยาวและต้องทำอย่างเป็นระบบ โดยคำนึงถึงทุกองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องไปพร้อม ๆ กัน (รูปที่ 3) โดยเฉพาะการสร้างโอกาสในการหารายได้จากการทำงานและการลงทุน (Labour and Capital Income) และการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรรายได้และรายจ่ายเงินโอนของภาครัฐ (Redistribution) เพื่อให้รัฐบาลมีงบประมาณเพียงพอสำหรับการดำเนินนโยบายตามแนวทางที่ได้กล่าวมาข้างต้น

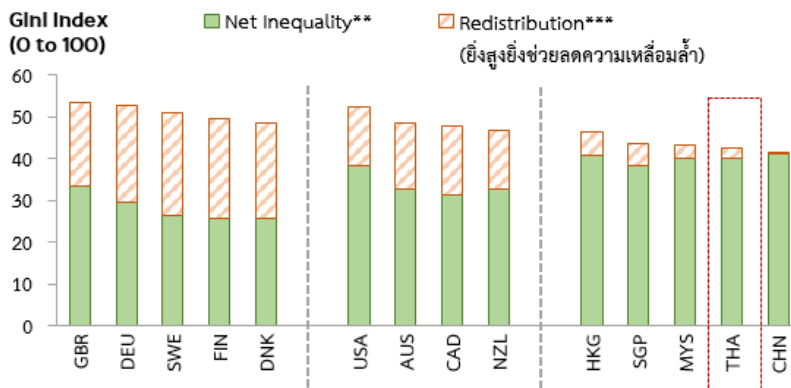


ที่มา: OECD (2012), IMF (2014) และผู้เขียน  
รูปประกอบจาก <https://www.flatlcon.com/authors/eucalyp>

การดำเนินนโยบายภาครัฐในระยะข้างหน้าต้องออกแบบให้ “ตรงจุด” เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและยกระดับศักยภาพของไทย รวมทั้งเพื่อตอบสนองต่อภาวะทางการคลังที่เพิ่มขึ้นจากการระบาดของโควิด-19 ซึ่งข้อมูลในอดีตชี้ให้เห็นว่า การดำเนินนโยบายด้านภาษีและเงินโอนของไทยยังบรรเทาความเหลื่อมล้ำได้น้อยกว่าของประเทศอื่น ๆ (แสดงด้วยแท่งสีส้มในรูปที่ 4 ซึ่งไทยมีขนาดน้อยกว่าหลายประเทศ) สะท้อนว่าภาครัฐไทยยังสามารถ

เพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายได้ อาทิ ใช้มาตรการเงินโอนเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบ หรือเพิ่มสัดส่วนการใช้จ่ายลงทุนเพื่อยกระดับผลิตภาพการผลิตรวม (Total Factor Productivity: TFP)

รูปที่ 4: ดัชนี Gini ที่คำนวณจากรายได้รวม (Gross Inequality\*) แยกรายองค์ประกอบ และจำแนกตามประเทศ ณ ปี 2016



Note: \* Gross inequality is estimated from household gross income (pre-tax, pre-transfer)  
 \*\* Net inequality is estimated from household disposable income (post-tax, post-transfer)  
 \*\*\* Redistribution = gross inequality - net inequality  
 Source: Solt (2019)

โดยสรุป จะเห็นได้ว่าความเหลื่อมล้ำด้านผลลัพธ์ โอกาส และผลกระทบมีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน นโยบายลดความเหลื่อมล้ำที่ควรทำอย่างเร่งด่วนคือ การสร้างแรงจูงใจให้ครัวเรือนพัฒนาตนเอง การส่งเสริมวินัยการออม การควบคุมคุณภาพของการให้บริการทางการศึกษาและสาธารณสุขให้มีมาตรฐานมากขึ้น ตลอดจนการสร้างระบบเพื่อรองรับ shocks ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต และในระยะยาวจำเป็นต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่การสร้างโอกาสในการหารายได้ให้กับครัวเรือนไปจนถึงการปฏิรูปการจัดเก็บภาษีและการใช้จ่ายเงินโอน ทั้งนี้ การลดความเหลื่อมล้ำจะไม่ใช้สิ่งที่ทำสำเร็จได้โดยง่ายและต้องใช้เวลาอันยาวนานกว่าจะเห็นผลลัพธ์ที่ชัดเจน แต่หากทุกภาคส่วนตระหนักถึงปัญหาและร่วมมือกันแก้ไขอย่างจริงจัง เศรษฐกิจไทยก็จะสามารถกลับมาเติบโตได้อย่างเต็มศักยภาพ แข็งแรง ท้าทาย และยั่งยืนมากขึ้นในระยะยาว

ข้อคิดเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นความเห็นของผู้เขียน ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์