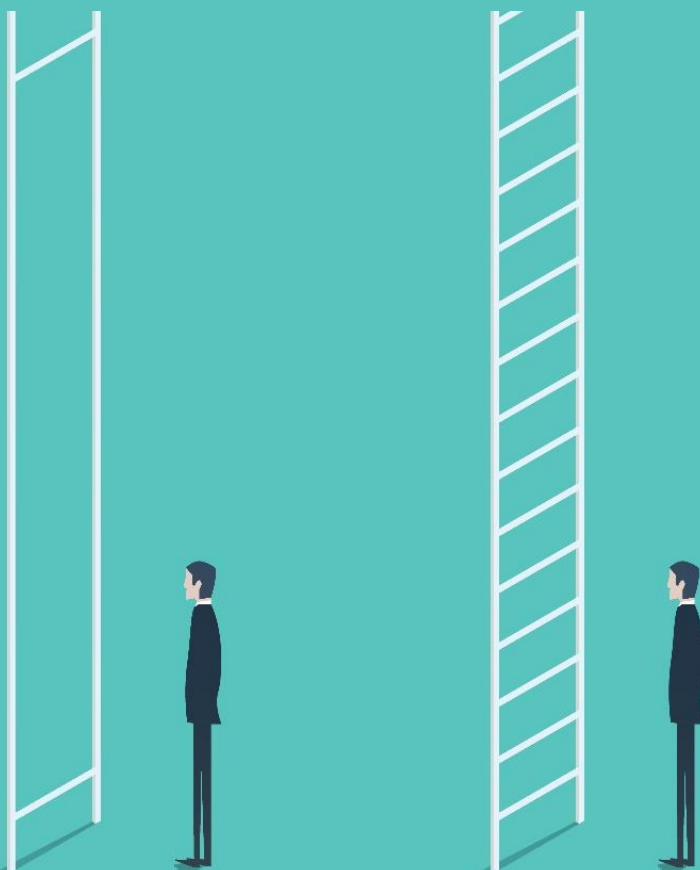


# KKP Research



เจาะลึกความเหลื่อมล้ำไทย แก้ได้ไหม แก้อย่างไร

ผู้เขียน

ลัทธกิตติ ลากอุดมการ

นักวิเคราะห์

## KKP Research โดยกลุ่มธุรกิจการเงินเกียรตินาคินภัทร

ณชา อนันต์โชติกุล

ผู้อำนวยการอาวุโส หัวหน้าฝ่ายวิจัยเศรษฐกิจและกลยุทธ์

ชินวุฒ์ เตชานุวัตร

ผู้อำนวยการ หัวหน้าทีมวิจัยอุตสาหกรรม

ณิชาธิ์ อรัญ

นักวิเคราะห์

ลัทธกิตติ ลากอุดมการ

นักวิเคราะห์

ธนัชพร นันทาทวีร์

นักวิเคราะห์

เคนเน็ท โดแนลด์ ฟิลเวล

นักวิเคราะห์

วรเทพ วงศ์วิริยะสิทธิ์

นักวิเคราะห์

เอกสารฉบับนี้จัดทำขึ้นจากแหล่งข้อมูลที่เปิดเผยต่อสาธารณชน ทั้งนี้ขอคิดเห็นที่ปรากฏเป็นความคิดเห็นของฝ่ายวิจัยเศรษฐกิจและกลยุทธ์ไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับกลุ่มธุรกิจการเงินเกียรตินาคินภัทร เว้นแต่จะแจ้งไว้และขอสงวนสิทธิ์ในการเปลี่ยนแปลงข้อมูลและความคิดเห็นโดยไม่ต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า

# KKP Research

APRIL 21, 2021

# เจาะลึกความเหลื่อมล้ำไทย แก้ได้ไหม แก้อย่างไร



## KEY TAKEAWAYS:

- KKP Research โดยเกียรตินาศินภัทร วิเคราะห์ภาพรวมความเหลื่อมล้ำไทย (1) ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของไทยปรับตัวดีขึ้นแต่เกิดจากการรับเงินโอนจากภาครัฐและคนในครัวเรือน มิใช่จากผลผลิตภาพของแรงงานที่มากขึ้น (2) ความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่งสูงที่สุดอันดับต้น ๆ ของโลกและยังคงเพิ่มขึ้นเร็ว (3) ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้จากตัวเลขทางการอาจต่ำกว่าความเป็นจริงจากข้อจำกัดด้านข้อมูล (4) ในภาวะที่เศรษฐกิจไทยอัตราเติบโตลดลงเรื่อย ๆ พบว่ารายได้เติบโตเฉพาะในกลุ่มคนรวย
- 4 เรื่องสำคัญที่อธิบายความเหลื่อมล้ำในอดีตและความท้าทายในอนาคตของไทย คือ (1) ประชากรถึง 1 ใน 3 ทำงานในภาคเกษตรและเจอปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ (2) ประชาชนได้รับโอกาสอย่างไม่เท่าเทียมตั้งแต่การศึกษา การทำงาน การทำธุรกิจ และสวัสดิการพื้นฐาน (3) โควิด-19 จะยิ่งทำให้ความเหลื่อมล้ำแย่ลงเพราะกระทบกับกลุ่มคนเปราะบาง (4) ปัญหาสังคมสูงวัยจะมีความท้าทายเพิ่มขึ้นในครัวเรือนที่ยังมีสถานะทางการเงินไม่พร้อม
- สถาบันการเมืองไม่เชื่อมโยงกับความรับผิดชอบ (Accountability) เป็นปัจจัยที่ทำให้ปัญหาความเหลื่อมล้ำไม่ได้รับการแก้ไข ส่งผลให้ประชาชนในประเทศมีอำนาจทางการเมืองที่ไม่เท่าเทียมและนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ จุดรั้งการเติบโตระยะยาว
- KKP Research ประเมินว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำสามารถแก้ไขได้และหัวใจหลักอยู่ที่การแก้ไขกลไกในระบบเศรษฐกิจที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำ โดยแบ่งเป็น 5 กลุ่ม คือ (1) กลไกทางเศรษฐกิจที่เอื้อต่อการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม (2) กลไกทางภาษีในการกระจายรายได้และความมั่งคั่ง (3) กลไกสวัสดิการของรัฐ (4) กลไกบังคับใช้กฎหมายที่เข้มแข็ง (5) กลไกกระจายอำนาจการเมืองและการคลัง

## เจาะลึกความเหลื่อมล้ำไทย แก้ได้ไหม แก้อย่างไร

KKP Research โดยเกียรติตินาทินภัทร เผยว่าเมื่อต้นปี 2021 ที่ผ่านมา ธนาคารโลก (World bank) รายงานว่าการระบาดของโควิด-19 ทำให้ประเทศไทยมีผู้ที่จะมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน หรือระดับรายได้ไม่เพียงพอที่จะใช้ในชีวิตประจำวันเพิ่มขึ้นอีก 1.5 ล้านคน สะท้อนถึงความเปราะบางของครัวเรือนไทยต่อภาวะวิกฤตและมาตรการช่วยเหลือจากรัฐที่ยังไม่เพียงพอ จากข้อมูลของ World Bank แม้ในระยะยาวระดับความยากจนในไทยจะลดลงค่อนข้างมาก คือจากระดับมากกว่า 65% ในปี 1988 มาอยู่ที่น้อยกว่า 10% ในปี 2018 แต่หากดูเฉพาะตัวเลขในช่วงสั้น ๆ กลับพบว่าระหว่างปี 2015-2018 คนจนในไทยเพิ่มขึ้นจาก 7.2% เป็น 9.8% โดยเพิ่มขึ้นจาก 4.85 ล้านคน เป็นมากกว่า 6.7 ล้านคน สะท้อนภาพว่าความสำเร็จในการลดปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำจากการเติบโตของเศรษฐกิจในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา เริ่มถึงจุดที่จะไปต่อได้ยาก หรือถึงจุดที่จะเริ่มถอยกลับกลายเป็นปัญหาขึ้นมาอีกครั้ง และเป็นเรื่องรัฐบาลไทยต้องเร่งหาทางแก้ไขโดยเร็วก่อนที่จะสาย

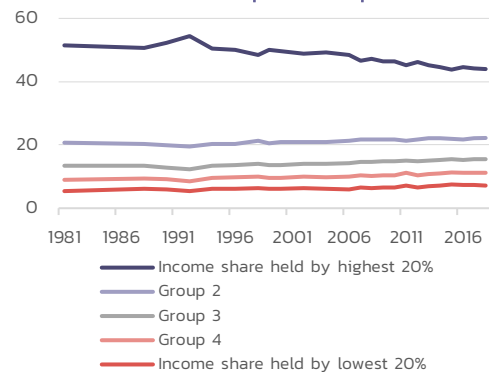
ในบทความที่ผ่านมา ๆ มา KKP Research ได้วิเคราะห์ให้เห็นถึงปัญหาการเติบโตของเศรษฐกิจที่มาจากโครงสร้างเศรษฐกิจที่ไม่เอื้อต่อการเติบโตได้อย่างเต็มศักยภาพในขนาดพร้อมกับเสนอทางออกที่ควรเร่งผลักดันให้เกิดขึ้น อีกโจทย์หนึ่งที่สำคัญไม่แพ้กัน คือ จะสร้างการเติบโตอย่างทั่วถึง (Inclusive growth) ให้เกิดขึ้นได้อย่างไร เพราะการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ผลประโยชน์ตกอยู่กับกลุ่มคนบางกลุ่ม โดยเฉพาะผู้มีฐานะและผู้ประกอบการรายใหญ่ คงจะไม่ใช่ทางเลือกที่คนในสังคมต้องการ **KKP Research ประเมินว่าแม้ปัจจัยภายนอกจะส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำในไทย แต่โครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมที่มีต้นตอมาจากสถาบันทางเศรษฐกิจที่อ่อนแอและการเมืองที่ไม่เป็นธรรม เป็นบ่อเกิดสำคัญของปัญหาความเหลื่อมล้ำที่ยังแก้ไขไม่ได้ และท้ายที่สุดจะเป็นอีกปัจจัยจุดรั้งการเติบโตระยะยาวของเศรษฐกิจไทย**

## ความเหลื่อมล้ำไทยรุนแรงแค่ไหน ?

ภาพรวมความเหลื่อมล้ำไทยอยู่ในระดับค่อนข้างสูงในทั้งมิติของรายได้ และความมั่งคั่ง คำถามสำคัญคือ ประเทศไทยอยู่จุดไหนเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในโลก และพัฒนาการด้านความเหลื่อมล้ำของไทยเป็นอย่างไร

**(1) ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของไทยปรับตัวดีขึ้นแต่เกิดจากเหตุผลที่ไม่ยั่งยืน** ในมุมมองระยะยาว ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของไทยมีการพัฒนาในทางที่ดีขึ้นโดยสัดส่วนรายได้ของคนกลุ่ม 20% บนลดลงต่อเนื่อง (รูปที่ 1) และไม่ได้แย่มากเมื่อเทียบกับหลายประเทศในโลก (รูปที่ 2) อย่างไรก็ตามงานวิจัยของ PIER ล่าสุดชี้ว่าความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ที่ปรับตัวดีขึ้นไม่ได้เกิดจากความสามารถของแรงงาน แต่เป็นผลสำคัญมาจากเงินโอนจากทั้งนโยบายภาครัฐที่ให้กับกลุ่มคนสูงอายุ และจากคนที่เข้ามาทำงานในเมืองโอนเงินกลับไปในชนบทซึ่งไม่ยั่งยืนในภาวะที่ไทยเข้าสู่สังคมสูงอายุและแรงงานกำลังลดลง ซึ่งหากไม่นับรวมเงินโอนความไม่เท่าเทียมในไทยจะแทบไม่ได้ปรับตัวดีขึ้นเลย สะท้อนว่าผลิตภาพการผลิตของกลุ่มคนรายได้น้อยไม่ได้ปรับตัวดีขึ้น

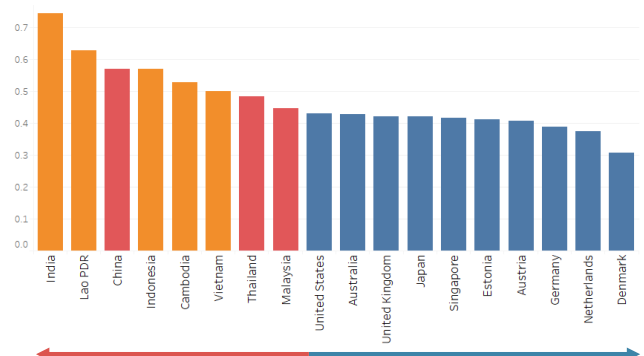
รูปที่ 1: ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของไทยปรับตัวขึ้นจากสัดส่วนการถือครองรายได้ของคนกลุ่ม 20% บนสุดที่มีแนวโน้มลดลง



ที่มา: World Bank, KKP Research



รูปที่ 2: ดัชนี Wage gini ซึ่งบอกความเหลื่อมล้ำด้านค่าจ้างอยู่ในระดับพอใช้เมื่อเทียบกับหลายประเทศในโลก



เหลื่อมล้ำมากขึ้น

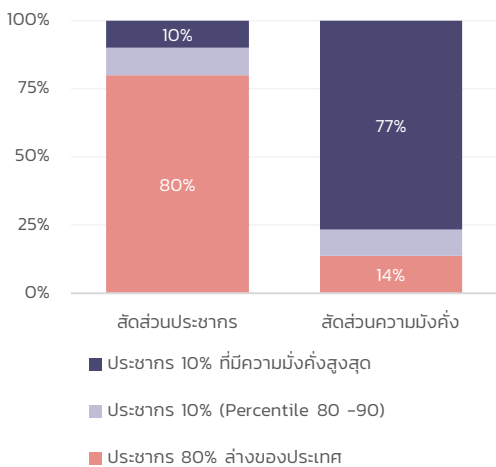
เหลื่อมล้ำน้อยลง

ที่มา: Development Finance International and Oxfam International, ILO stat, KKP Research



(2) ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่งมากที่สุดในโลก และมีแนวโน้มสูงขึ้นเร็ว แม้ว่าความเหลื่อมล้ำด้านรายได้จะปรับตัวดีขึ้นบ้างแต่ความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่ง หรือสินทรัพย์ที่คนแต่ละกลุ่มถือครอง (เช่น เงินฝากธนาคาร หุ้น ที่ดิน) เป็นปัญหาที่รุนแรงมากในไทย Credit Suisse<sup>1</sup> ประเมินว่า คนรวยที่สุด 10% ของไทยถือครองสินทรัพย์มากถึงกว่า 77% ของคนทั้งประเทศ (รูปที่ 3) และคนรวยที่สุด 1% ของประเทศถือทรัพย์สินเฉลี่ยคนละ 33 ล้านบาท ต่างกันถึง 2500 เท่ากับค่าเฉลี่ยของคนกลุ่มที่จนสุด 20% แรกของประเทศ (รูปที่ 4) ในมิติเปรียบเทียบกับต่างประเทศ นอกจากเราจะเป็นประเทศที่สัดส่วนความมั่งคั่งของคน 1% สูงที่สุดในโลกแล้วตัวเลขดังกล่าวยังเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดในระหว่างปี 2008-2018 (รูปที่ 5) ซึ่งสาเหตุสำคัญที่ทำให้ความมั่งคั่งมีความต่างกันมากกว่าความเหลื่อมล้ำทางรายได้เป็นเพราะการเติบโตทางเศรษฐกิจที่อยู่ในระดับต่ำกว่าการเติบโตของตลาดหุ้นไทยตั้งแต่หลังวิกฤติปี 1997 เป็นต้นมา (รูปที่ 6)

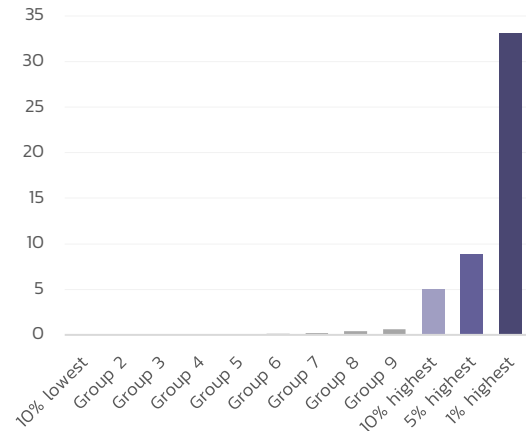
รูปที่ 3: ความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่งของไทยรุนแรงมาก โดยคนรวยสุด 10% ของประเทศถือครองสินทรัพย์กว่า 77%



ที่มา: Credit Suisse global wealth data book, KKP Research



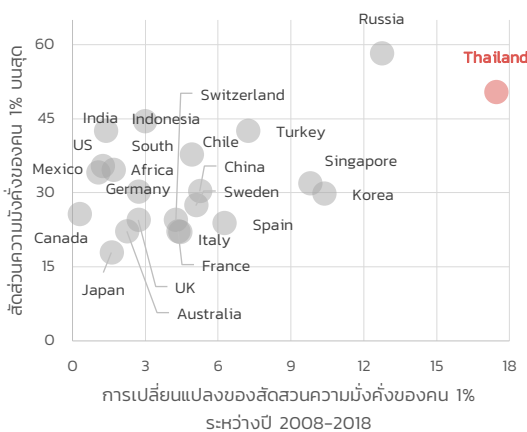
รูปที่ 4: ความมั่งคั่งเฉลี่ยของคนจนและคนรวยแตกต่างกันมาก โดยกลุ่มคน 1% บนสุดมีความมั่งคั่งเฉลี่ย 33 ล้านบาทต่อคน มากกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มคนจน 20% แรกถึงเกือบ 2500 เท่า



ที่มา: Credit Suisse global wealth data book, KKP Research



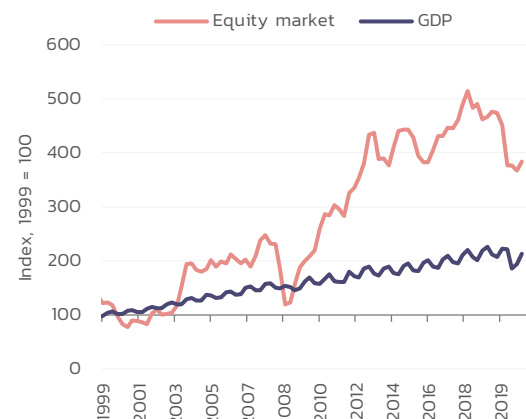
รูปที่ 5: ไทยเป็นประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำรุนแรง และเพิ่มขึ้นเร็วที่สุด ระหว่างปี 2008-2018 โดยคน 1% บนสุดถือครองทรัพย์สินเพิ่มขึ้นกว่า 17.5%



ที่มา: Credit Suisse global wealth data book, KKP Research



รูปที่ 6: การเติบโตของดัชนีตลาดหุ้นตั้งแต่หลังวิกฤตสูงกว่าการเติบโตของเศรษฐกิจมา ส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่งรุนแรงขึ้น



ที่มา: NESDC, Bloomberg, KKP Research

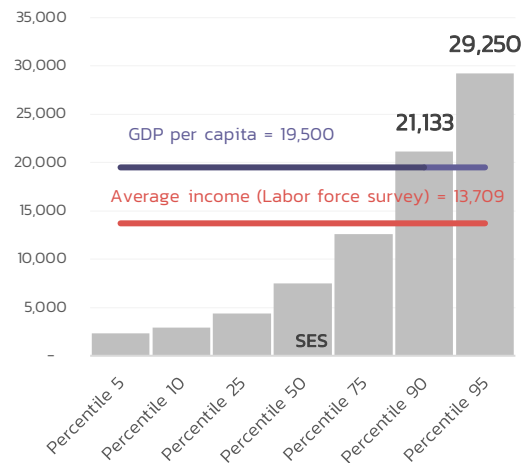


<sup>1</sup> ข้อมูลจาก Credit Suisse ไม่ไปข้อมูลจริงจากแบบสำรวจและอาศัยการประมาณค่าเพิ่มเติมโดยใช้วิธีการทางสถิติ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ [Credit Suisse global wealth data book](https://www.credit-suisse.com/global-wealth-data)

**(3) ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของไทยในความเป็นจริง อาจสูงกว่าตัวเลขทางการ** ตัวเลขความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้

ของไทย มักอ้างอิงจากข้อมูลแบบสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งมีความครบถ้วนที่สุด อย่างไรก็ตามกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ในแบบสำรวจมีแนวโน้มเป็นกลุ่มคนรายได้น้อย เมื่อพิจารณารายได้ต่อคนต่อเดือนในปี 2017 จะพบว่าเมื่อเรียงข้อมูลตามรายได้จากน้อยไปมากครัวเรือนในตำแหน่งที่ 90 (จาก ทั้งหมด 100 ตำแหน่ง) มีรายได้อยู่ในระดับเพียง 21,133 บาท หมายความว่าคนไทยอีกกว่า 90% มีรายได้ต่อเดือนต่ำกว่าระดับนี้ ซึ่งถือว่าต่ำมากเมื่อเทียบกับข้อมูลจากแหล่งอื่น ๆ (รูปที่ 7) สะท้อนภาพชัดเจนว่ามีคนบางกลุ่มที่มีรายได้ในระดับสูงขึ้นไปไม่ได้ถูกนับรวมอยู่ในการสำรวจ ทำให้ตัวเลขรายได้ของกลุ่มคนรายได้สูงในแบบสำรวจมีแนวโน้มต่ำกว่าความเป็นจริงและตัวเลขความเหลื่อมล้ำมีแนวโน้มต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

**รูปที่ 7: ระดับรายได้กลุ่มรายได้สูงใน SES อยู่ในระดับต่ำมาก เมื่อเทียบกับรายได้เฉลี่ยจากข้อมูลชุดอื่น**

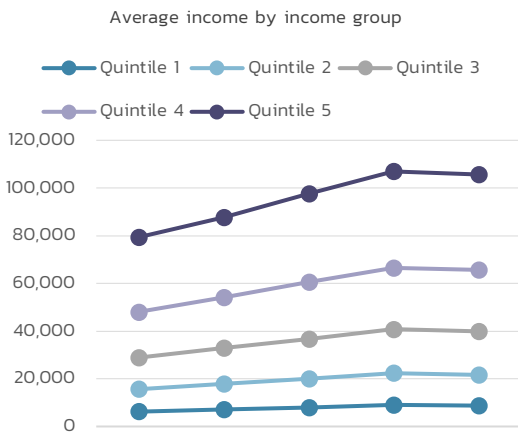


ที่มา: SES, BoT, NESDC, KKP Research



**(4) เศรษฐกิจไทยในช่วงที่ผ่านมาโตแบบไม่ทั่วถึง รวยกระจุกจนกระจาย** ในมิติการเติบโตของรายได้ ข้อมูลสะท้อนภาพชัดเจนว่ากลุ่มคนรายได้สูงมีรายได้ที่เติบโตสูงขึ้นเร็วกว่าคนรายได้น้อย (รูปที่ 8) ในขณะที่การบริโภคของคนรายได้น้อยต้องมาจากการก่อหนี้ที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพราะครัวเรือนมีรายได้ไม่เพียงพอจ่าย ทำให้ภาระการจ่ายหนี้ต่อรายได้ (Debt service ratio) ของกลุ่มครัวเรือนรายได้น้อยอยู่ในระดับสูงชันอย่างน่ากังวล (รูปที่ 9) แม้ว่าข้อมูลนี้ส่วนหนึ่งอาจสะท้อนภาพว่าครัวเรือนระดับล่างของไทยสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ดีขึ้น แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าปัญหานี้ครัวเรือนที่เร่งขึ้นเร็วในคนรายได้น้อยสะท้อนภาพความเหลื่อมล้ำและความเปราะบางของครัวเรือนอย่างชัดเจน

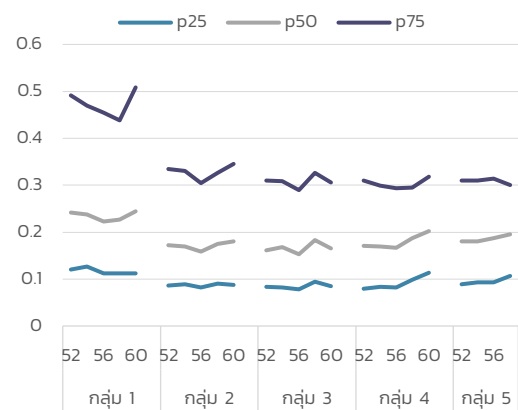
**รูปที่ 8: ในช่วงที่ผ่านมารายได้ของกลุ่มคนรายได้สูงสุดของไทยขึ้นเร็ว ในขณะที่รายได้ของกลุ่มคนจนแทบไม่เพิ่มขึ้น**



ที่มา: SES, KKP Research



**รูปที่ 9: ภาระหนี้ต่อรายได้ของกลุ่มคนรายได้น้อยอยู่ในระดับสูงสะท้อนความเปราะบางของครัวเรือน**



ที่มา: SES, KKP Research



## เหตุใดไทยยังเหลื่อมล้ำสูง และอนาคตจะเป็นเช่นไร

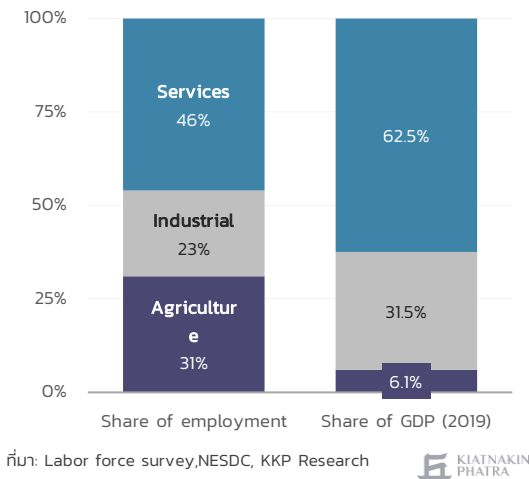
ความเหลื่อมล้ำไทยถูกขับเคลื่อนจากทั้งปัจจัยภายนอกและปัจจัยเฉพาะตัว งานศึกษาจำนวนมากพยายามประเมินว่าปัจจัยอธิบายความเหลื่อมล้ำที่เพิ่มขึ้นมีสาเหตุมาจากอะไร ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็นสองกลุ่มใหญ่ ๆ (1) ปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้ ได้แก่ โลกาภิวัตน์และการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี (2) ปัจจัยภายในที่เกิดจากนโยบายในประเทศ ได้แก่ โครงสร้างเศรษฐกิจ นโยบายเศรษฐกิจ นโยบายตลาดแรงงานและนโยบายภาษี KKP Research ประเมินว่าความเหลื่อมล้ำของไทยเป็นผลลัพธ์จากทั้งปัจจัยภายนอกที่เกิดขึ้นทั่วโลกและปัจจัยเฉพาะเชิงนโยบายของไทยเองที่ไม่เอื้อต่อการเลื่อนสถานะทางสังคม มีรายละเอียดดังนี้

### ข้อที่ 1 ความเหลื่อมล้ำลดลงแต่กลับเร่งขึ้นอีกจากราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ

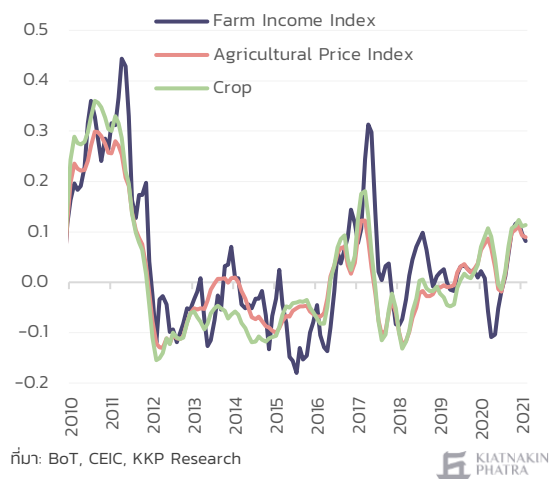
แม้ว่าความเหลื่อมล้ำไทยจะลดลงอย่างต่อเนื่องในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา จากเศรษฐกิจที่มีพัฒนาการตามลำดับ แต่ในปี 2015 ภาพรวมความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของไทยกลับแย่ลงอีกครั้ง สาเหตุสำคัญเกิดจากคนไทยสัดส่วนกว่า 31% ทำงานอยู่ในภาคเกษตร ในขณะที่ภาคเกษตรสร้างรายได้เพียง 7% ให้กับประเทศ ซึ่งกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มคนรายได้น้อยที่ถูกกระทบจากปัจจัยภายนอก

ในปี 2015 เป็นช่วงเวลาที่ราคาน้ำมันตกต่ำทั่วโลกและดึงให้ราคาสินค้าโภคภัณฑ์อื่น ๆ รวมทั้งราคาสินค้าเกษตรตกต่ำลงไปด้วย และยังไม่สามารถฟื้นตัวได้ดีในช่วงหลังจากนั้น ผลกระทบที่สำคัญเกิดขึ้นกับเกษตรกรที่มีรายได้น้อยอยู่แล้ว ยิ่งมีรายได้น้อยลงไปกว่าเดิมสะท้อนจากการชะลอตัวของรายได้ภาคเกษตร (รูปที่ 10 และ รูปที่ 11)

รูปที่ 10: คนไทยทำอาชีพเกษตรกว่า 30% แต่คนกลุ่มนี้สร้างรายได้เพียง 6% ของรายได้รวมทั้งประเทศเท่านั้น

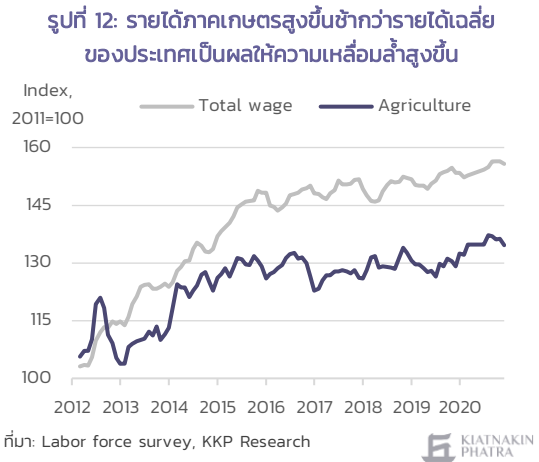


รูปที่ 11: ตั้งแต่ปี 2011 เป็นต้นมา รายได้ภาคเกษตรเริ่มลดลงตามราคาสินค้าเกษตรโลก





งานวิจัยหลายชิ้นยังชี้ให้เห็นว่าโลกาภิวัตน์ทั้งในแง่ของการค้าและการลงทุนประกอบกับเทคโนโลยีใหม่ ๆ มีส่วนทำให้ความเหลื่อมล้ำสูงขึ้น จากการช่วยเร่งให้รายได้เฉพาะบางอุตสาหกรรมเติบโตขึ้นได้เร็ว ในกรณีของไทยโครงสร้างอุตสาหกรรมที่คนรายได้น้อยทำงานอยู่ในภาคเกษตรมาก ประกอบกับความจริงว่าภาคเกษตรไทยขาดการพัฒนาผลิตภาพการผลิตทำให้รายได้เพิ่มขึ้นน้อย ทำให้เมื่อเปรียบเทียบแล้วการเติบโตของค่าแรงในภาพรวมอยู่ในระดับที่สูงกว่าภาคเกษตร (รูปที่ 12)

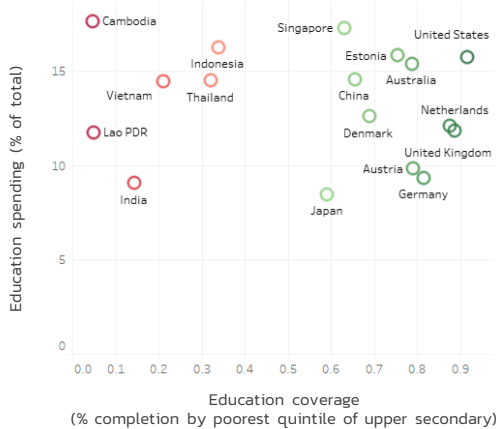


## ข้อที่ 2 เกิดมาจนแต่สร้างตัวจนร่ำรวย เป็นไปได้จริงหรือไม่

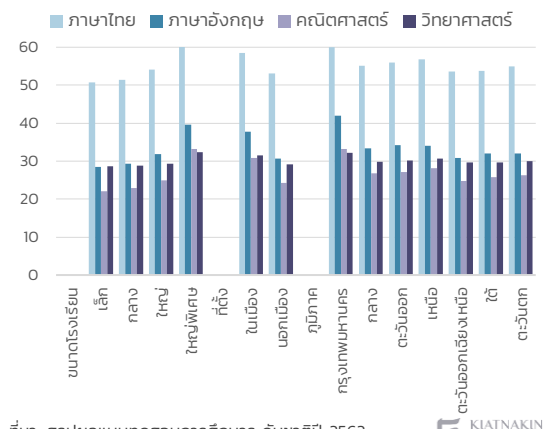
ความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในไทยจะถูกขับเคลื่อนบางส่วนจากปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้ แต่ KKP Research ประเมินว่าไทยมีปัจจัยทางนโยบายซึ่งถูกกำหนดจากรัฐอีกหลายอย่างที่มีส่วนซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำ แม้ว่าจะขาดข้อมูลที่จะประเมินภาพการเลื่อนสถานะทางสังคมอย่างแม่นยำ แต่ข้อมูลแวดล้อมอื่น ๆ ก็สะท้อนภาพค่อนข้างชัดว่าประเทศไทยมีปัญหาเชิงโครงสร้างที่นำไปสู่ความไม่เท่าเทียมทางโอกาสในทุกช่วงวัยของคนในสังคมไทย ทั้งวัยเด็ก วัยทำงานและวัยชรา ดังนี้

(1) ไทยยังขาดการเข้าถึงโอกาสด้านการศึกษาอย่างเท่าเทียม ในช่วงชีวิตวัยเด็กและวัยเรียน คนรายได้น้อยไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพได้ นอกเหนือจากประเด็นด้านคุณภาพการศึกษาที่เราทราบกันดีว่าไทยอยู่ในระดับค่อนข้างแย่ การเข้าถึงการศึกษายังมีความไม่เท่าเทียมกันอยู่สูงซึ่งเกิดขึ้นทั้งในมิติของความครอบคลุมทางการศึกษาที่คนรายได้น้อยยังมีสัดส่วนการจบการศึกษาระดับสูงที่ต่ำเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ แม้ว่าการใช้จ่ายภาครัฐด้านการศึกษาของไทยจะอยู่ในระดับที่ทัดเทียมกับหลายประเทศพัฒนาแล้ว (รูปที่ 13) ซึ่งสะท้อนว่าปัญหาไม่ได้อยู่ที่งบที่น้อยเกินไปแต่เป็นการไม่ได้ถูกนำไปใช้แก้ไขปัญหาการศึกษาอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกันกับตัวเลขคะแนนสอบ O-net ในแต่ละกลุ่มโรงเรียนที่สะท้อนภาพความเหลื่อมล้ำในมิติของคุณภาพการศึกษา (รูปที่ 14) ความเหลื่อมล้ำเชิงคุณภาพจะยิ่งส่งเสริมให้ครัวเรือนรายได้สูงสามารถส่งลูกหลานไปเรียนพิเศษและสามารถเข้ามหาวิทยาลัยชั้นนำของไทยได้ จึงทำให้แม้คนจะได้รับการศึกษาในระดับเดียวกันแต่คนที่เกิดมาในครอบครัวที่รวยกว่าจะมีแนวโน้มได้งานที่ดีกว่าและรายได้สูงกว่าตามไปด้วย ปัญหาการศึกษาที่ไม่เท่าเทียมกันในลักษณะนี้จึงเป็นหนึ่งในต้นตอของความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของไทยที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง

**รูปที่ 13: การใช้จ่ายด้านการศึกษองไทยอยู่ในระดับสูงแต่ความทั่วถึงทางการศึกษายังต่ำ**



**รูปที่ 14: โรงเรียนขนาดใหญ่ ในเมือง และในกรุงเทพฯ มีคะแนนเฉลี่ย Onet สูงกว่าโรงเรียนกลุ่มอื่นในทุกกลุ่มสาระวิชา**



(2) แรงงานไม่มีอำนาจต่อรอง ธุรกิจรายเล็กแข่งขันยาก ในชีวิตวัยทำงานหลังจากเรียนจบ หากคนหนึ่งคนเลือกเข้าไปทำงานรับค่าแรงจะเติบโตได้ช้ามาก ตั้งแต่หลังปี 2015 เป็นต้นมาที่เศรษฐกิจไทยเริ่มชะลอตัวลงส่งผลให้ค่าจ้างแรงงานแทบไม่เติบโตขึ้นเลย และอยู่ในระดับต่ำกว่าการเติบโตของ GDP (รูปที่ 15) ซึ่งส่วนหนึ่งสะท้อนภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจที่กระจุกตัวอยู่ในกลุ่มทุนและไม่ส่งผ่านมาถึงแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยยังขาดกฎหมายที่กำกับการแข่งขันทางการค้าอย่างเป็นระบบ ทำให้ธุรกิจหลายแห่งสามารถเพิ่มกำไรผ่านการผูกขาด ในขณะที่แรงงานมีอำนาจต่อรองที่ลดลง ที่น่ากังวลไปกว่านั้นคือเรายังขาดกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่เหมาะสมและขาดนโยบายช่วยเหลือและสร้างโอกาสให้กับคนรายได้น้อย (รูปที่ 16)

อีกทางเลือกหนึ่งที่เป็นไปได้สำหรับคนทำงาน คือการเลือกที่จะออกไปประกอบธุรกิจ งานวิจัยของสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์ ให้ข้อมูลว่าบริษัทที่ใหญ่ที่สุด 5% มีสัดส่วนกำไรกว่าถึง 60% ของรายรับทั้งหมดซึ่งเป็นความเหลื่อมล้ำในมิติของธุรกิจที่น่ากังวลมากเช่นกัน (รูปที่ 17) ซึ่งส่งผลกระทบต่อเนื่องมาถึงธุรกิจรายเล็ก ๆ ให้ไม่สามารถแข่งขันได้เต็มที่ ยิ่งไปกว่านั้น การเข้าถึงบริการทางการเงินของไทยยังไม่ทั่วถึง โดยบริษัทรายใหญ่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้มากกว่าและหลากหลายช่องทางกว่าซึ่งสะท้อนภาพชัดเจนขึ้นในช่วงการระบาดของโควิด-19

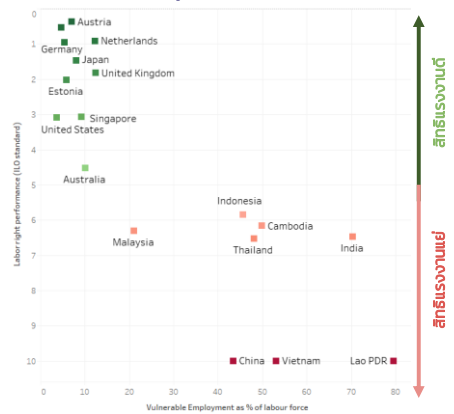
(3) ขาดระบบสวัสดิการและกลไกลดความเหลื่อมล้ำ การใช้ชีวิตในช่วงวัยเกษียณ ไทยยังขาดสวัสดิการจากรัฐที่เพียงพอ เพื่อ คุณภาพชีวิตที่ดีในบั้นปลายชีวิต แม้อันดับสาธารณสุขที่ประเทศไทยถือเป็นหนึ่งในประเทศที่มีระบบรองรับที่ดีมากที่สุดซึ่งช่วยเพิ่มคุณภาพชีวิตให้กับคนรายได้น้อยและคนชรา แต่เรายังขาดนโยบายสวัสดิการอื่น ๆ โดยเฉพาะการกระจายรายได้ผ่านการเก็บภาษีคนรวยและช่วยเหลือคนจน (Redistributive Policy) อย่างเป็นรูปธรรม โดยแม้อัตราภาษีไทยจะอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูงแต่ผลการนำไปใช้เพื่อลดความไม่เท่าเทียมทางรายได้ยังต่ำ (รูปที่ 18) ทั้งที่การให้โอกาสผ่านการสนับสนุนเงินเป็นสิ่งจำเป็นและจะเป็นการช่วยให้ครัวเรือนเข้าถึงปัจจัยการดำรงชีวิตพื้นฐานได้ดีขึ้นและสามารถพัฒนาตัวเองเพื่อเพิ่มโอกาสในการหลุดออกจากความยากจนอย่างยั่งยืนได้

รูปที่ 15: ค่าจ้างของไทยแทบไม่เติบโตเลยในระยะหลัง และโตน้อยกว่าการเติบโตของ GDP



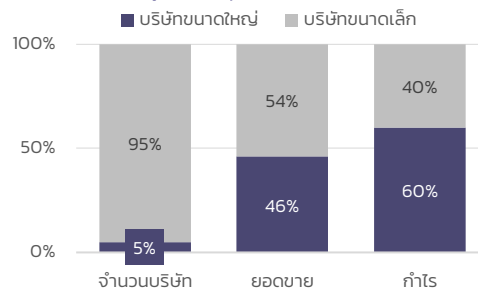
ที่มา: BoT, NESDC, KKP Research

รูปที่ 16: สัทธิแรงงานของไทยยังอยู่ในระดับต่ำ และสัดส่วนใหญ่ของแรงงานยังทำงานอยู่ในภาคเศรษฐกิจที่มีความเปราะบางสูง



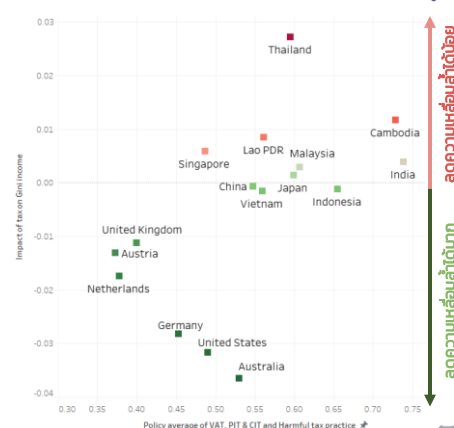
ที่มา: Development Finance International and Oxfam International, ILO stat, Global labor university, KKP Research

รูปที่ 17: ในฝั่งภาคธุรกิจกำไรส่วนใหญ่มุ่งกระจุกตัวอยู่เฉพาะกลุ่มบริษัทขนาดใหญ่



ที่มา: 2020 BoT symposium "ไม่แข่ง ยิ่งแพ้ อำนาจตลาดกับการยกระดับศักยภาพธุรกิจไทย", KKP Research

รูปที่ 18: ค่าเฉลี่ยอัตราภาษีไทยอยู่ในระดับใกล้เคียงกับประเทศพัฒนาแล้ว แต่ผลของนโยบายภาษีต่อการลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้อยู่ในระดับต่ำ



ที่มา: Development Finance International and Oxfam International, IMF, World Bank, EuroStat and various UN databases, KKP Research

### ข้อที่ 3 โควิด-19 ทำให้สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำแย่ลง

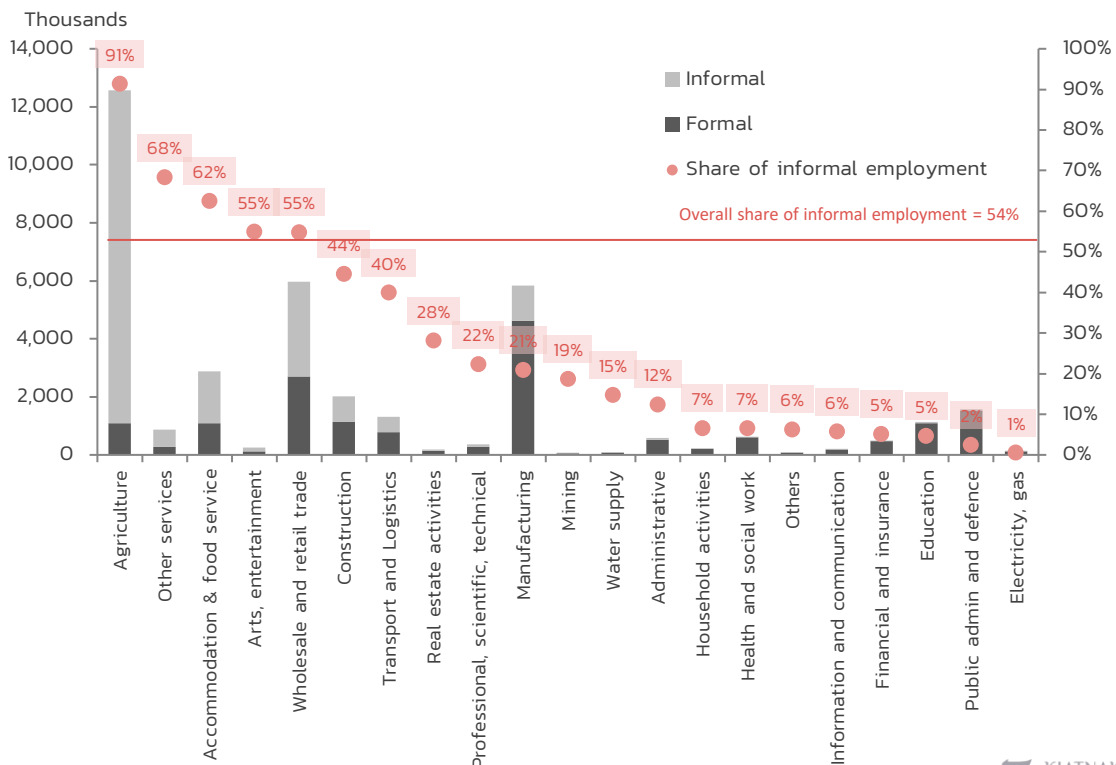
จากปี 2015 ที่เราเจอปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำวิกฤตโควิด-19 จะเป็นอีกหนึ่งเหตุผลสำคัญที่ทำให้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของไทยรุนแรงมากขึ้นทั้งในมิติระยะสั้นและระยะยาว จากเหตุผลดังต่อไปนี้

(1) โควิด-19 กระทบรายได้ของกลุ่มฐานของปริมิตฐานแรงงานกว่ากลุ่มบน กลุ่มแรงงานรายได้น้อย ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้าง อาชีพรับจ้างทั่วไป ค้าขายหาบเร่แผงลอย ล้วนเป็นกลุ่มเปราะบางที่มักได้รับผลกระทบโดยตรงจากสถานการณ์โควิด-19 มากกว่ากลุ่มอื่น ๆ เพราะส่วนใหญเป็นอาชีพที่ไม่สามารถ work from home ได้ ปรับเปลี่ยนสถานที่ทำงานได้ยาก จึงมีโอกาสที่จะตกงาน ถูกให้พักงาน สูญเสียรายได้มากกว่ากลุ่มอื่น ๆ อีกทั้งแรงงานรายได้น้อยยังมักไม่มีเงินเก็บออมมากพอและไม่มีสินทรัพย์อื่น ๆ ที่สามารถสร้างรายได้ทดแทนได้

นอกจากนี้ มาตรการของทางการไม่ว่าจะเป็นการสั่งให้ปิดสถานที่ต่าง ๆ กลับไม่มีมาตรการช่วยเหลือเยียวยาให้กับผู้ประกอบการและแรงงานที่ได้รับผลกระทบ ส่งผลต่อผู้ประกอบการรายเล็กที่มีสายป่านสั้นมากกว่ารายใหญ่ อาจถึงขั้นต้องเลิกกิจการและปลดพนักงาน สร้างความเสียหายถาวรต่อธุรกิจและชีวิตคนจำนวนมาก

(2) แรงงานนอกระบบมีจำนวนมาก ขาดรัฐสวัสดิการที่เข้มแข็งพอ ระบบคุ้มครองทางสังคมของไทยอยู่ในเกณฑ์ต่ำเมื่อเทียบกับระดับสากล โดยรัฐบาลไทยใช้เงินในเรื่องการคุ้มครองทางสังคมคิดเป็น 3.7% ของ GDP ต่ำกว่าหลายประเทศในภูมิภาค เช่น เวียดนาม 6.3% ไต้หวัน 9.7% เกาหลีใต้ 10.1% ญี่ปุ่น 23.1% ส่วนหนึ่งมาจากกาที่แรงงานไทยอยู่นอกระบบประกันสังคมในสัดส่วนที่สูง (54% ของแรงงานทั้งหมด) (รูปที่ 19) โดยเฉพาะการจ้างงานในภาคการค้า การโรงแรม และภาคบริการต่าง ๆ ซึ่งได้รับผลกระทบรุนแรงจากโควิด-19 อยู่แล้ว การขาดโครงข่ายคุ้มครองทางสังคม (social safety net) ในกรณีว่างงานหรือสูญเสียรายได้ ยิ่งทำให้มีความเสี่ยงที่โควิด-19 จะส่งผลต่อรายได้และคุณภาพชีวิตของแรงงานกลุ่มนี้มากกว่ากลุ่มอื่น ๆ

รูปที่ 19: แรงงานไทยสัดส่วนใหญ่ทำงานอยู่ใน Informal Sector ทำให้ขาดรัฐสวัสดิการและระบบคุ้มครองทางสังคมที่เหมาะสม



ที่มา: NSO, KKP Research

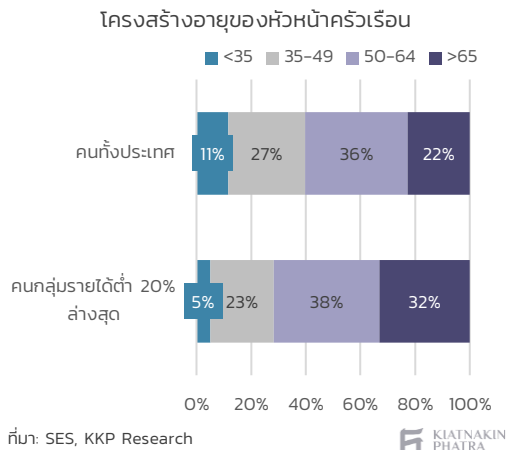


(3) ความเหลื่อมล้ำทางเทคโนโลยีที่ถูกเร่งจากโควิด-19 ยิ่งซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำทางรายได้และโอกาส โควิด-19 ทำให้โลกแห่งอนาคตมาถึงเร็วขึ้น ความเสี่ยงจากโรคระบาดทำให้ธุรกิจเร่งปรับตัวไปใช้เครื่องจักรและ automation แทนแรงงาน ผู้ประกอบการบางส่วนปรับตัวไปทำธุรกิจออนไลน์ผ่านแพลตฟอร์มต่าง ๆ มากขึ้น ภายใต้เทรนด์การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีนี้ ความไม่เท่าเทียมกันด้านดิจิทัล (digital divide) ไม่ว่าจะเป็นการเข้าถึงอุปกรณ์สื่อสารดิจิทัล คอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต ที่แตกต่างกัน ยิ่งทำให้กลุ่มคนที่ไม่สามารถเข้าถึงและขาดทักษะทางดิจิทัล ซึ่งมีแนวโน้มจะเป็นครัวเรือนรายได้น้อย ยิ่งถูกทิ้งห่างออกไปทั้งในด้านโอกาสในการสร้างอาชีพและรายได้ และโอกาสในการเรียนรู้และแข่งขัน ผลกระทบอาจไม่ได้ตกอยู่แค่กลุ่มคนวัยทำงานในตอนนี้อย่างนั้น แต่ยังรวมถึงเด็กวัยเรียนที่ปัญหา digital divide ในด้านการเรียนการสอนยุคโควิด-19 จะยิ่งส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพการศึกษาเป็นปัญหารุนแรงขึ้น

## ข้อที่ 4 การเข้าสู่สังคมสูงอายุจะยิ่งทำให้ความเหลื่อมล้ำแย่ลง

KKP Research เคยประเมินผลกระทบจากการก้าวเข้าสู่สังคมสูงอายุต่อเศรษฐกิจไทย ปัญหาแรกก่อนเรามีโอกาสสูงที่จะเกิดขึ้นรุนแรงกว่าในกลุ่มคนจน เนื่องจากกลุ่มคนจนมีรายได้ที่ต่ำ การสะสมความมั่งคั่งที่ต่ำ และปัญหาหนี้ครัวเรือนที่สูง เมื่อคนกลุ่มนี้เข้าสู่วัยชราในภาวะที่ยังไม่ได้เตรียมพร้อมทางการเงินที่เพียงพอ จะยิ่งทำให้มีโอกาสในการพัฒนาตัวเองที่ลดลงและอาจเป็นตัวเร่งให้ความเหลื่อมล้ำสูงขึ้นในอนาคตได้ นอกจากนี้ ข้อมูลโครงสร้างอายุของหัวหน้าครัวเรือนในกลุ่มคนรายได้ต่ำสุด 20% แรกของประเทศยังสะท้อนว่าครัวเรือนรายได้น้อยมีโอกาสเจอปัญหาจากสังคมสูงวัยรุนแรง เพราะหัวหน้าครัวเรือนของครัวเรือนรายได้น้อยอยู่ในกลุ่มคนอายุมากกว่า 65 ปีและอายุระหว่าง 50-64 ปีในสัดส่วนที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของทั้งประเทศ (รูปที่ 20)

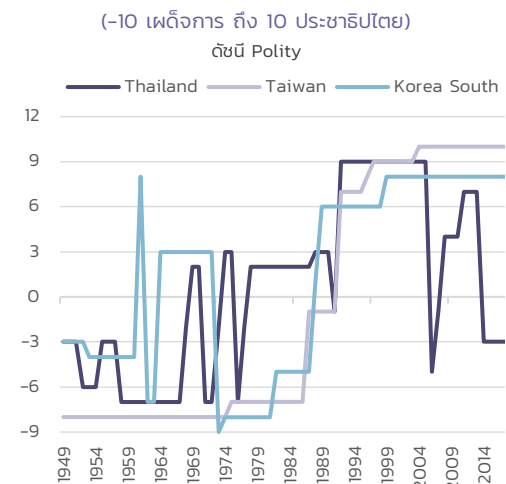
รูปที่ 20: โครงสร้างอายุของหัวหน้าครัวเรือนในกลุ่มคนจนเป็นคนสูงอายุมากกว่าครัวเรือนโดยเฉลี่ย



## การเมือง หนึ่งในรากลึกปัญหาความเหลื่อมล้ำ

การขาดกลไกที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำเป็นหนึ่งในผลพวงที่เกิดจากสถาบันการเมืองที่มีลักษณะไม่เชื่อมโยงกับความรับผิดชอบรวม (Accountability) แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้ถูกนำเสนอโดย Daron Acemoglu นักเศรษฐศาสตร์ชื่อดัง ซึ่งเสนอว่าในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ที่ทุกคนมีอำนาจทางการเมืองเท่าเทียมกัน การกำหนดนโยบายของภาครัฐจะเอื้อต่อการกระจายรายได้ให้กับคนทุกกลุ่มในสังคมมากกว่า และสร้างการเติบโตอย่างทั่วถึง (Inclusive growth) เนื่องจากประชาชนมีอำนาจในการออกเสียงเลือกตั้งและแสดงความคิดเห็น มีการตรวจสอบถ่วงดุลในการทำงานของภาครัฐอย่างอิสระและเป็นระบบ และมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ เอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้อง ซึ่งทั้งหมดนี้จะสร้างแรงกดดันให้รัฐต้องพยายามผลักดันนโยบายที่กระจายผลประโยชน์จากการเติบโตทางเศรษฐกิจให้กับประชาชนอย่างทั่วถึงมากยิ่งขึ้น

รูปที่ 21: เปรียบเทียบการพัฒนาการด้านการเมืองรายประเทศ



หมายเหตุ: Polity 2 เป็นดัชนีที่วัดลักษณะของสถาบันการเมืองที่ใช้ในงานวิจัยอย่างแพร่หลาย ซึ่งเป็นการให้คะแนนในหลาย ๆ ด้าน เช่น การแข่งขันในการเลือกตั้งของประเทศ เป็นต้น

ที่มา: Sustainable Competitiveness Observatory, KKP Research

ในกรณีของไทยจะพบว่าระบบการเมืองไทยมีการพัฒนาช้ากว่าประเทศอื่น ๆ และมีการเปลี่ยนแปลงไปมาหลายครั้งแตกต่างจากประเทศ เช่น ใต้หวันและเกาหลีที่มีการพัฒนาระบบการเมืองเข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตยอย่างชัดเจน (รูปที่ 21) ซึ่งพัฒนาการของสถาบันการเมืองที่ช้าและอ่อนคุณภาพของไทยเป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่วัฏจักรของการกระจุกตัวของอำนาจทางการเมืองและความเหลื่อมล้ำ

## รูปแบบนโยบายที่ไม่เป็นธรรม ยิ่งทำให้เหลื่อมล้ำ

ข้อมูลจาก World Competitiveness Report 2019 แสดงให้เห็นผลลัพธ์หลายอย่างที่เกิดขึ้นต่อเนื่องจากระบบการเมืองที่ขาดประสิทธิภาพของไทย (1) เสรีภาพของสื่อ ซึ่งเป็นตัวสะท้อนสิทธิในการแสดงความคิดเห็นและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ที่ไทยอยู่ลำดับที่ 113 จาก 141 ประเทศสะท้อนการจัดสรรอำนาจทางการเมืองที่ไม่เท่าเทียม และส่งผลไปถึง (2) ด้านความปลอดภัยของประชาชนและการคอร์รัปชันได้คะแนนที่ค่อนข้างต่ำ เนื่องจากรัฐไม่มีความจำเป็นต้องปกป้องประชาชนที่ไม่มีอำนาจการเมืองจากความหละหลวมในการบังคับใช้กฎหมาย และการขาดระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลนำไปสู่นโยบายที่ไม่เป็นธรรม (3) การปกป้องทรัพย์สินทางปัญญาที่ไม่ได้มาตรฐานและไม่ดีนัก และ (4) กฎหมายก้ำกึ่งการแข่งขันที่ไม่สามารถใช้อย่างเต็มที่ เชื้อให้เกิดการผูกขาดโดยธุรกิจบางกลุ่ม (รูปที่ 22 และรูปที่ 23) ทั้งหมดนี้ล้วนเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในไทยแย่ลง

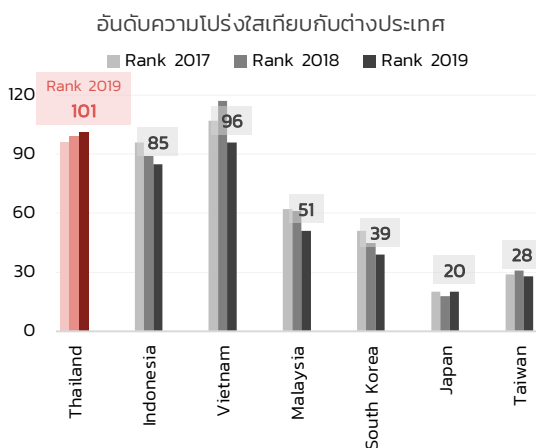
รูปที่ 22: ไทยถูกจัดอันดับค่อนข้างแย่ในหลายด้าน สะท้อนความอ่อนแอของสถาบันทางการเมือง

	Index	คะแนน	อันดับที่
Checks and balance	Freedom of the press	55.9	113
Security	Organized crime	54.3	95
Transparency	Incidence of corruption	36	85
Property Right	Property rights	55.4	73
	Intellectual property protection	45.3	99

ที่มา: World Economic Forum, KKP Research



รูปที่ 23: การคอร์รัปชันในไทยเป็นปัญหารุนแรงเมื่อเทียบกับประเทศอื่น และลำดับปรับตัวแย่ลงในช่วงปี 2017-2019



ที่มา: World Economic Forum, KKP Research



## ความเหลื่อมล้ำสูงุดการเติบโต

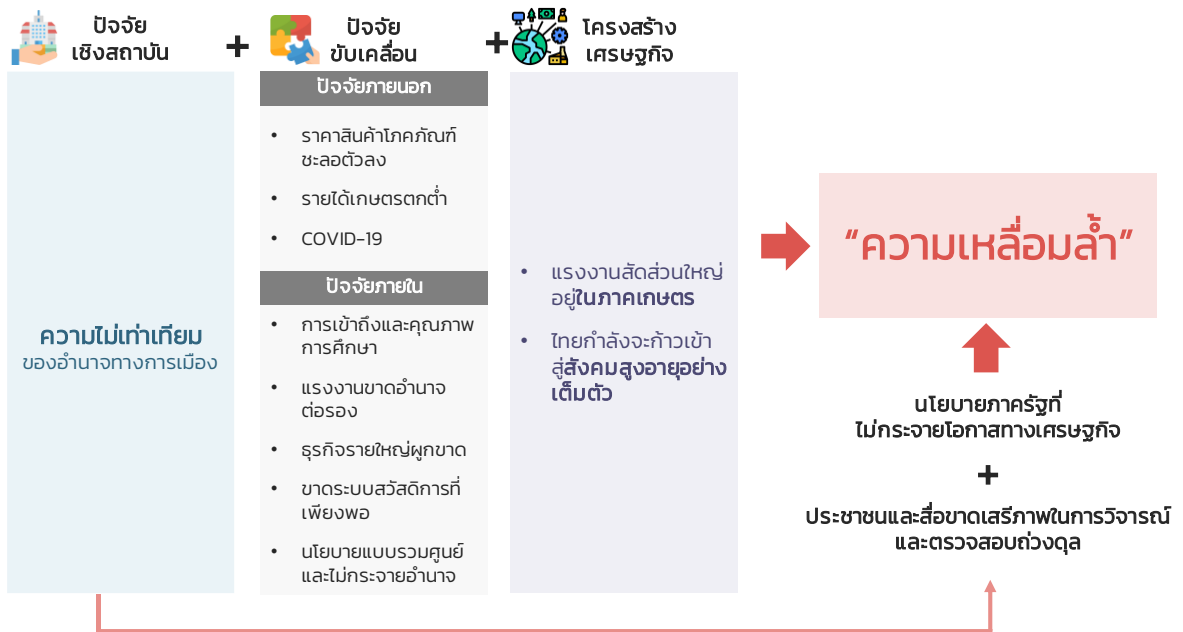
ปัญหาความเหลื่อมล้ำสูงจะสร้างวงจรอุบาทว์ที่ทำให้เศรษฐกิจโตต่ำต่อเนื่อง นอกเหนือไปจากปัจจัยเชิงโครงสร้างหลายอย่างที่ เป็นความท้าทายที่ไทยกำลังเผชิญไม่ว่าจะเป็นการเข้าสู่สังคมสูงวัย อุตสาหกรรมไทยยังอยู่ในรูปแบบเก่า การพึ่งพาอุปสงค์ ภายนอกประเทศในยุคที่โลกาภิวัตน์เริ่มอึมครึม ความเหลื่อมล้ำยิ่งจะเป็นอีกปัจจัยสำคัญที่สร้างผลกระทบต่อเศรษฐกิจ และเป็น หนึ่งในสาเหตุที่ทำให้ไทยไม่หลุดออกไปจากการอยู่กับดักรายได้ปานกลาง (Middle income trap) จาก (1) ความไม่แน่นอนทางการเมือง ซึ่งนำไปสู่ความไม่ต่อเนื่องของนโยบาย และลดความเชื่อมั่นในแง่ของการลงทุนของทั้งบริษัทไทยและต่างชาติลงในระยะยาว และ (2) การจัดสรรทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ เพราะคนที่มีความสามารถไม่สามารถก้าวขึ้นมาทำประโยชน์ต่อการเติบโตของประเทศได้อย่างเต็มที่

## ถึงเวลาแก้ไขความเหลื่อมล้ำอย่างเป็นระบบ

เมื่อนำภาพทั้งหมดมาประกอบกันจะเห็น “เบื้องหลังกลไกความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย” ซึ่งดูเหมือนกลายเป็นวงจรไม่รู้จบ หากไม่ได้รับการแก้ไขที่เหมาะสมจากภาครัฐ และจะยิ่งต้องเผชิญความท้าทายนี้แบบรุนแรงขึ้นอีกในยุคหลังจากนี้ไป (รูปที่ 24)

รูปที่ 24: สรุปภาพรวมกลไกความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย

### ภาพรวมความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย



ที่มา: KKP Research.



แม้สังคมที่เท่าเทียมกันทุกคนอาจฟังดูเป็นอุดมคติที่เป็นไปไม่ได้ เพราะความเหลื่อมล้ำย่อมเกิดขึ้นจากความสามารถและความพยายามที่แตกต่างกันของแต่ละคนด้วย แต่จากข้อมูลสะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยยังสามารถช่วยเหลือเพิ่มเติมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำได้ โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากโอกาสที่ไม่เท่าเทียม ซึ่งควรถูกเร่งแก้ไขโดยเร็ว

KKP Research ประเมินว่าหัวใจหลักของการแก้ปัญหาขึ้นอยู่กับที่การแก้ไขกลไกในระบบเศรษฐกิจที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำ โดยเฉพาะในด้านโอกาส ซึ่งจากหลักฐานความเหลื่อมล้ำที่เพิ่มมากขึ้นและแนวโน้มที่กำลังแย่ลงจากเหตุการณ์โควิด-19 ชัดเจนว่ากลไกลดความเหลื่อมล้ำในระบบเศรษฐกิจไม่ทำงาน จึงเป็นหน้าที่ของภาครัฐที่ต้องหันกลับมาทบทวนและออกแบบกลไกทางเศรษฐกิจและสังคมใหม่เพื่อแก้ไขกลไกที่ยังบกพร่องในแต่ละมิติ

กลไกลดความเหลื่อมล้ำที่สำคัญ สามารถแบ่งได้เป็น 5 กลุ่ม คือ (1) กลไกทางเศรษฐกิจที่เอื้อต่อการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม สร้างเวทีที่เปิดโอกาสให้ทุกคนแข่งขันบนความเท่าเทียม ปฏิรูปกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่มีอยู่ที่เอื้อให้บางกลุ่มได้ประโยชน์จากระบบผูกขาด อันจะนำไปสู่การกระจุกตัวของทรัพยากรทางเศรษฐกิจ (2) กลไกทางภาษีในการกระจายรายได้และความมั่งคั่ง โดยใช้ระบบภาษีรายได้ในอัตราก้าวหน้า และภาษีที่เก็บบนฐานของความมั่งคั่ง เช่น ภาษีที่ดิน รายได้จากทรัพย์สินและมรดก (3) กลไกสวัสดิการของรัฐ ที่ทำให้คนเข้าถึงการศึกษา บริการทางสาธารณสุข สินเชื่อ ที่มีความเท่าเทียมกันมากขึ้น รวมทั้งการ

มีโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม (social safety net) ที่เข้มแข็งเพื่อประกันคุณภาพชีวิตขั้นพื้นฐานที่ทุกคนพึงมีในทุกช่วงเวลาของชีวิต (4) กลไกบังคับใช้กฎหมายที่เข้มแข็ง ป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันทั้งทางตรงและคอร์รัปชันเชิงนโยบาย เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในด้านการเข้าถึงอำนาจทางการเมืองซึ่งเป็นหนึ่งในรากฐานสำคัญของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม และ (5) กลไกกระจายอำนาจทางการเมืองและการคลัง โดยมีการจัดสรรทั้งอำนาจทางการเมืองและอำนาจทางการคลังไปสู่รัฐบาลท้องถิ่นอย่างเหมาะสม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความครอบคลุมของการกระจายรายได้สู่ทุกพื้นที่ในประเทศ

ในทางเศรษฐศาสตร์ เครื่องมือทางนโยบายในการสร้างกลไกลดความเหลื่อมล้ำที่ใช้กันอยู่ในต่างประเทศนั้น มีอยู่หลากหลายให้สามารถพิจารณานำมาใช้ตามความเหมาะสมในบริบทของแต่ละประเทศ (รูปที่ 25)

รูปที่ 25: เครื่องมือทางนโยบายที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำในแต่ละมิติ

		ตัวอย่างนโยบายในแต่ละขั้นของการกระจายทรัพยากรทางเศรษฐกิจ		
		Pre-production	Production	Post-production
กลุ่มคนตามระดับรายได้และความมั่งคั่ง	ระดับล่าง	นโยบายการให้บริการสาธารณสุขและการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพ นโยบายประกันรายได้พื้นฐาน	นโยบายค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ การรับประกันการมีงานทำ	เงินโอนคนจนประเภท Earned income tax credit (EICT) ระบบแรงจูงใจให้แรงงานเข้ามาอยู่ในระบบ
	ระดับกลาง	การลงทุนของภาครัฐเพื่อสนับสนุนการศึกษาขั้นสูงที่มีคุณภาพ	กฎหมายแรงงานที่ส่งเสริมการจ้างงานที่เป็นธรรม การสร้างอำนาจต่อรองให้กับกลุ่มลูกจ้าง	โครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม เช่น สิทธิประโยชน์การว่างงาน สวัสดิการชราภาพ ระบบแรงจูงใจการออม
	ระดับบน	ภาษีมรดก ภาษีที่ดินสิ่งปลูกสร้าง	กฎเกณฑ์สนับสนุนการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม การบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาด	การจัดเก็บภาษีที่เข้มงวด ลดการหลีกเลี่ยงภาษี ภาษีความมั่งคั่ง

ที่มา: KKP Research



KKP Research โดยเกียรตินาคินภัทร พบว่าความเหลื่อมล้ำไม่ใช่เรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ หากคือทางเลือกนโยบาย ในขณะที่นโยบายใด ๆ ก็ไม่สามารถขจัดความเหลื่อมล้ำได้ทั้งหมด แต่นโยบายที่ดีย่อมสามารถลดช่องว่างที่นับวันยิ่งถ่างขึ้นให้แคบลงเพื่อสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกันมากขึ้น และป้องกันไม่ให้คุณภาพชีวิตของประชาชนถูกกำหนดด้วยสถานะภาพของครอบครัวและความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรทางเศรษฐกิจและอำนาจทางการเมืองที่แตกต่างกันแบบไม่มีทางเลือก

พัฒนาการทางเศรษฐกิจและการเติบโต ไม่จำเป็นต้องแลกมาด้วยความเหลื่อมล้ำที่รุนแรงมากขึ้น การคำนึงถึงประชาชนทุกกลุ่มในการออกแบบนโยบายภาครัฐ และความตั้งใจจริงในการยกระดับคุณภาพชีวิตคือจุดเริ่มต้นที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลง