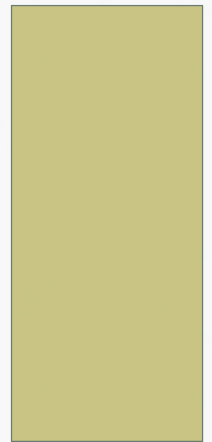


การลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย: แนวโน้มนโยบาย นโยบายนวัตกรรม และแนวทางขับเคลื่อน

สมชัย จิตสุชน



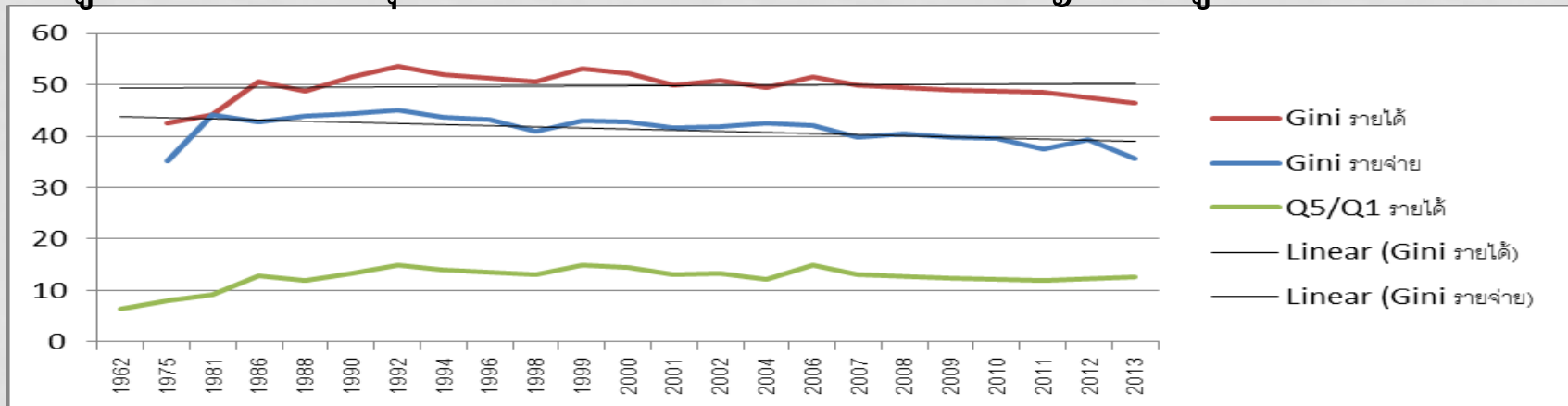
หัวข้อนำเสนอ

- แนวโน้มความเหลื่อมล้ำของไทย: เราควรเป็นห่วงหรือไม่?
 - ข้อมูลในอดีต
 - คาดการณ์แนวโน้มจากประสบการณ์ต่างประเทศ
- แนวทางลดความเหลื่อมล้ำ: ทำอะไร ทำอย่างไร ใครทำ?
 - ปัจจัยเชิงสถาบัน
 - ปัจจัยเศรษฐกิจสังคม (คน/ทุน/นโยบายการคลัง)
- ระบบสวัสดิการที่เหมาะสมกับประเทศไทย

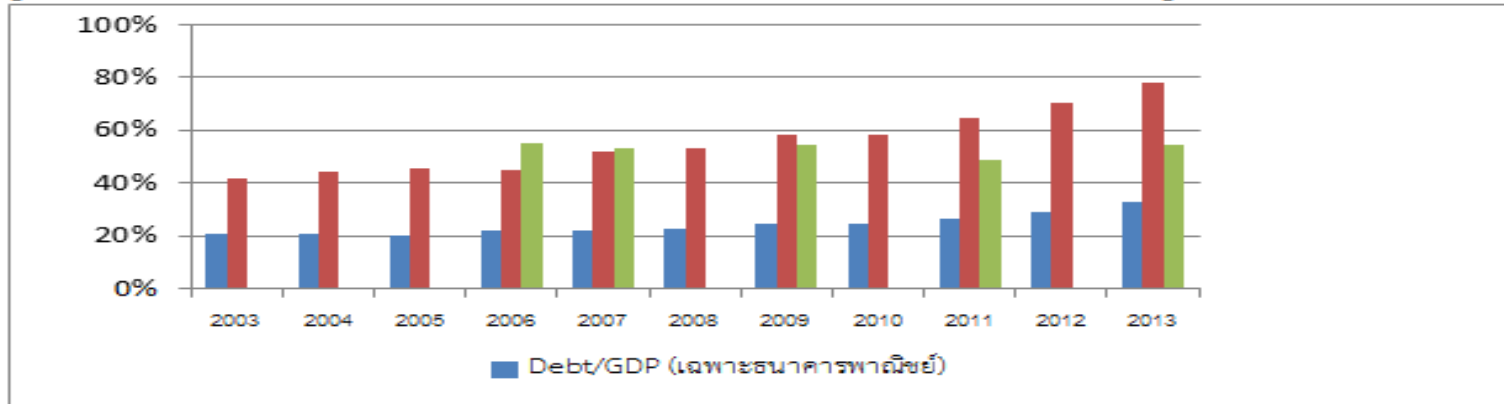
แนวโน้มความเหลื่อมล้ำ

แนวโน้มความเหลื่อมล้ำ??

ข้อมูลการสำรวจระบุการกระจายรายได้ดีขึ้น แต่อาจมีปัญหาข้อมูล



รูปที่ 8 เปรียบเทียบสัดส่วนหนี้ครัวเรือนต่อรายได้ ระดับมหภาคกับข้อมูลการสำรวจครัวเรือน



ที่มา: ตัวเลขระดับมหภาคได้จากข้อมูลหนี้ส่วนบุคคลของธนาคารพาณิชย์ (แหล่งข้อมูลคือธนาคารแห่งประเทศไทย) และรายได้ประชาชาติจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ส่วนการสำรวจ SES ได้จากสำนักงานสถิติแห่งชาติ

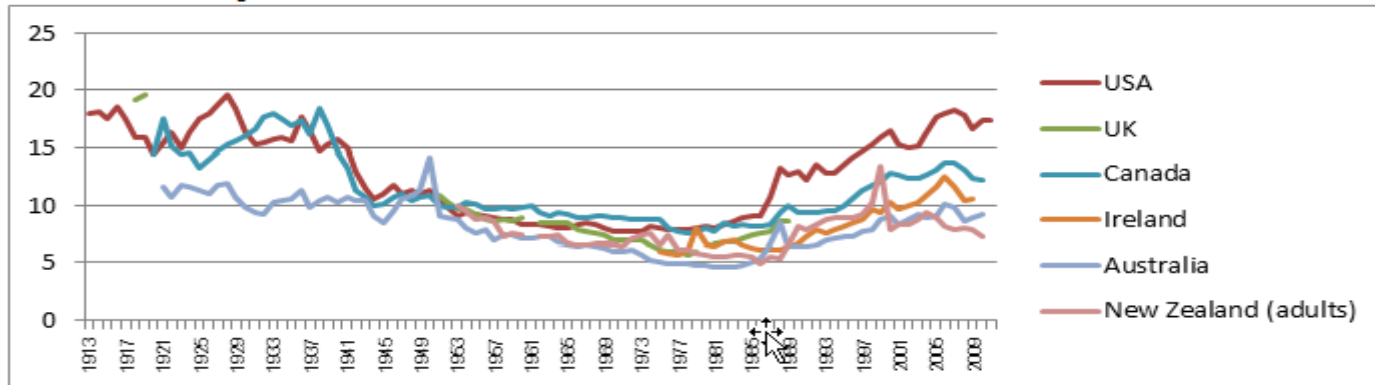
คาดการณ์แนวโน้มความเหลื่อมล้ำ

- **ประสบการณ์ 3 กลุ่มประเทศ**

- ประเทศพัฒนาแล้วตะวันตก (เปรียบเทียบระบบเศรษฐกิจ นโยบายการคลัง)
 - พัฒนาการของระบบเศรษฐกิจทุนนิยม
 - บทบาทของนโยบายการคลัง
- ประเทศ Asian NIEs (high growth เหมือนไทย แต่ไม่เหลื่อมล้ำเท่า)
 - นโยบายการศึกษา สาธารณสุข social protection
- ลาตินอเมริกา (เหลื่อมล้ำระดับเดียวกับไทย และกำลังเหลื่อมล้ำน้อยลงเช่นเดียวกัน)
 - นโยบายการศึกษา สาธารณสุข social protection

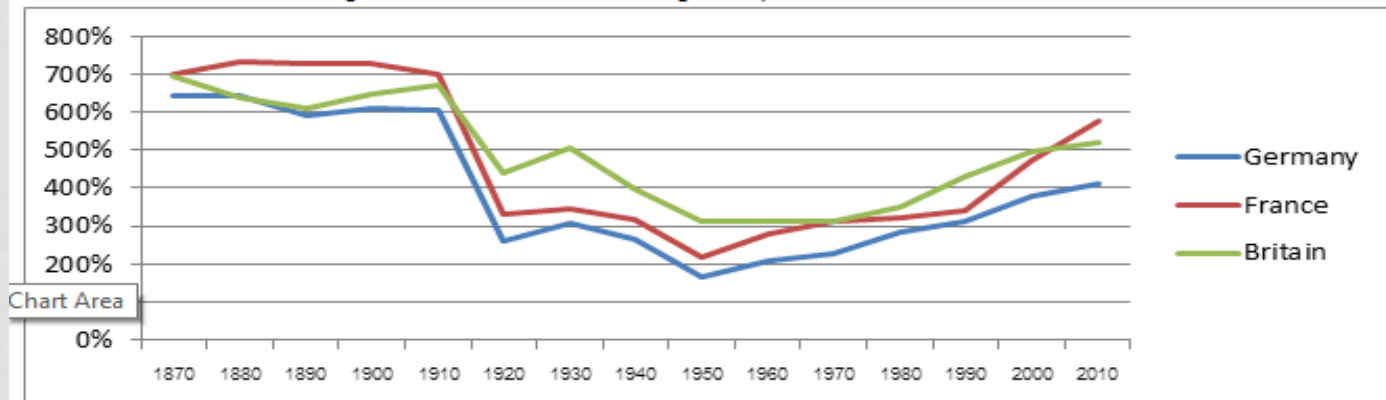
ประเทศพัฒนาแล้ว: ความเหลื่อมล้ำเพิ่มตามการสะสมทุน

รูปที่ 9 สัดส่วนรายได้ของ TOP 1% ประเทศพัฒนาแล้ว 6 ประเทศ



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

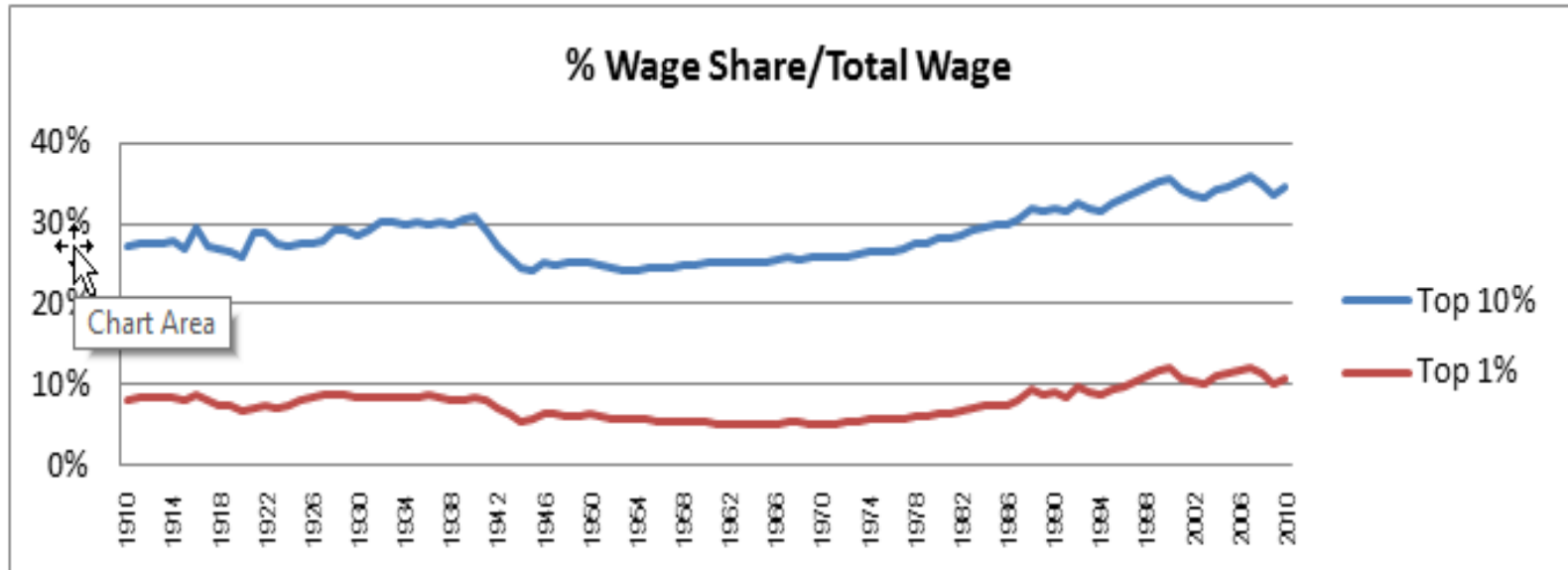
รูปที่ 10 สัดส่วนมูลค่าทุนต่อรายได้ประชาชาติ



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

ประเทศพัฒนาแล้ว: และช่องว่างค่าจ้างเงินเดือน (US)

รูปที่ 12 สัดส่วนค่าจ้างเงินเดือนของครัวเรือนในสหรัฐอเมริกา เทียบกับค่าจ้างเงินเดือนทั้งประเทศ

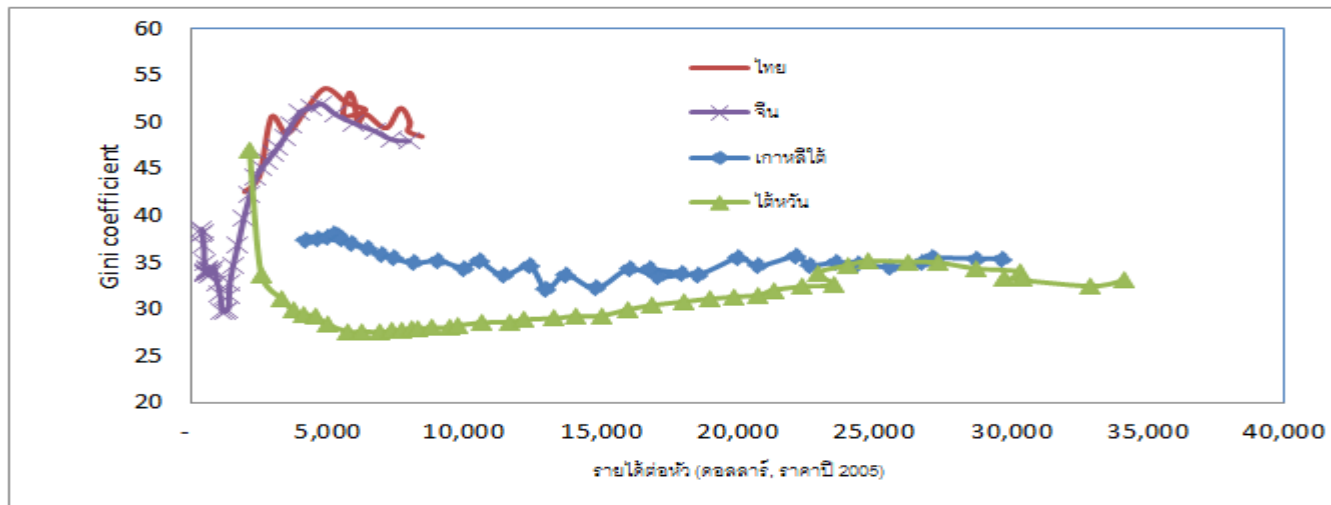


ที่มา: สร้างใหม่จากฐานข้อมูลในหนังสือ Capital in the Twenty-First Century โดย Piketty (2014)

ระบบและโครงสร้างเศรษฐกิจไทยใกล้เคียง US
แสดงถึง upside risk to inequality สำหรับไทย

เปรียบเทียบ Kuznets Curve: NIEs บางประเทศ กับไทย

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



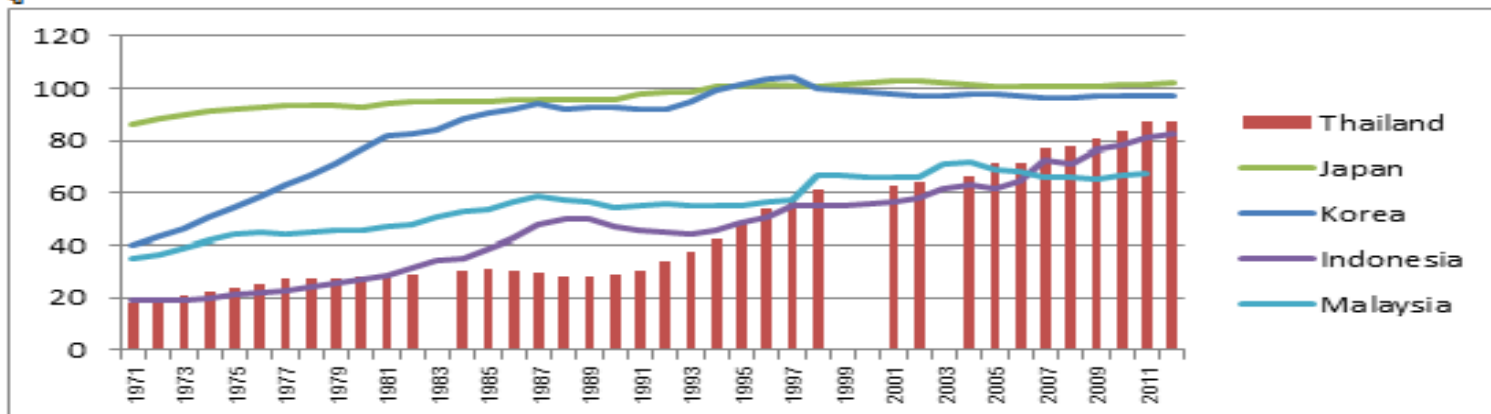
ที่มา: สร้างจากข้อมูลรายได้ต่อหัวของ World Development Indicators และข้อมูล Gini Coefficient จากฐานข้อมูล The Standardized World Income Inequality Database (<http://thedata.harvard.edu/dvn/dv/fsolt/faces/study/StudyPage.xhtml?studyId=36908>) ยกเว้น Gini coefficient ของไทยได้จากการคำนวณด้วยข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคม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

ไทยมีประวัติความเหลื่อมล้ำสูงกว่าเกาหลีใต้และไต้หวันที่ระดับการพัฒนาเท่ากัน

แสดงถึงปัญหาเชิงโครงสร้าง

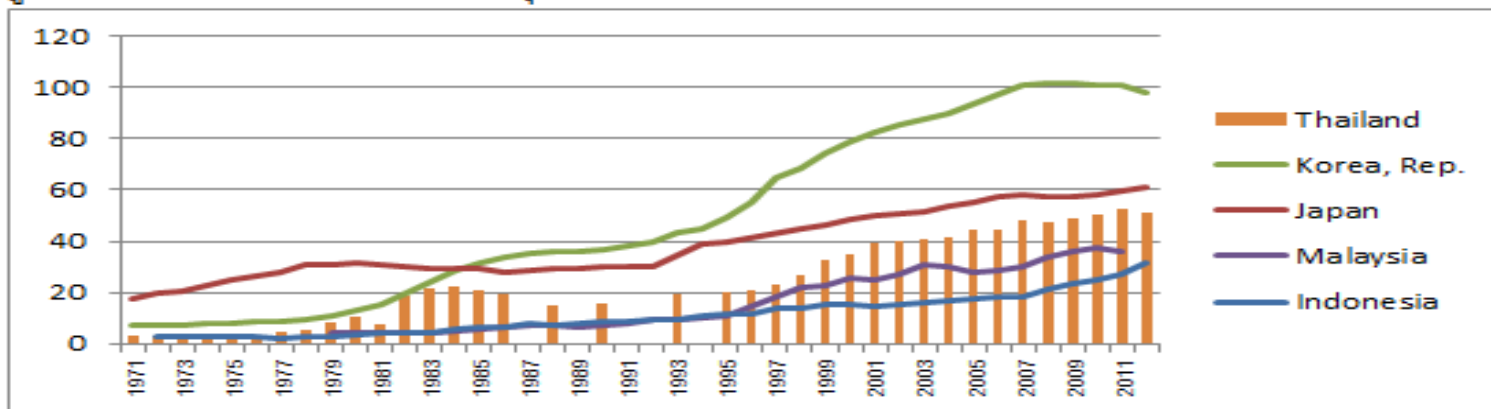
การให้โอกาสทางการศึกษา (ระดับกลาง+)

รูปที่ 16 อัตราการเรียนต่อชั้นมัธยมศึกษา (Secondary level gross enrollment rate)



ที่มา: World Development Indicators (September 2014)

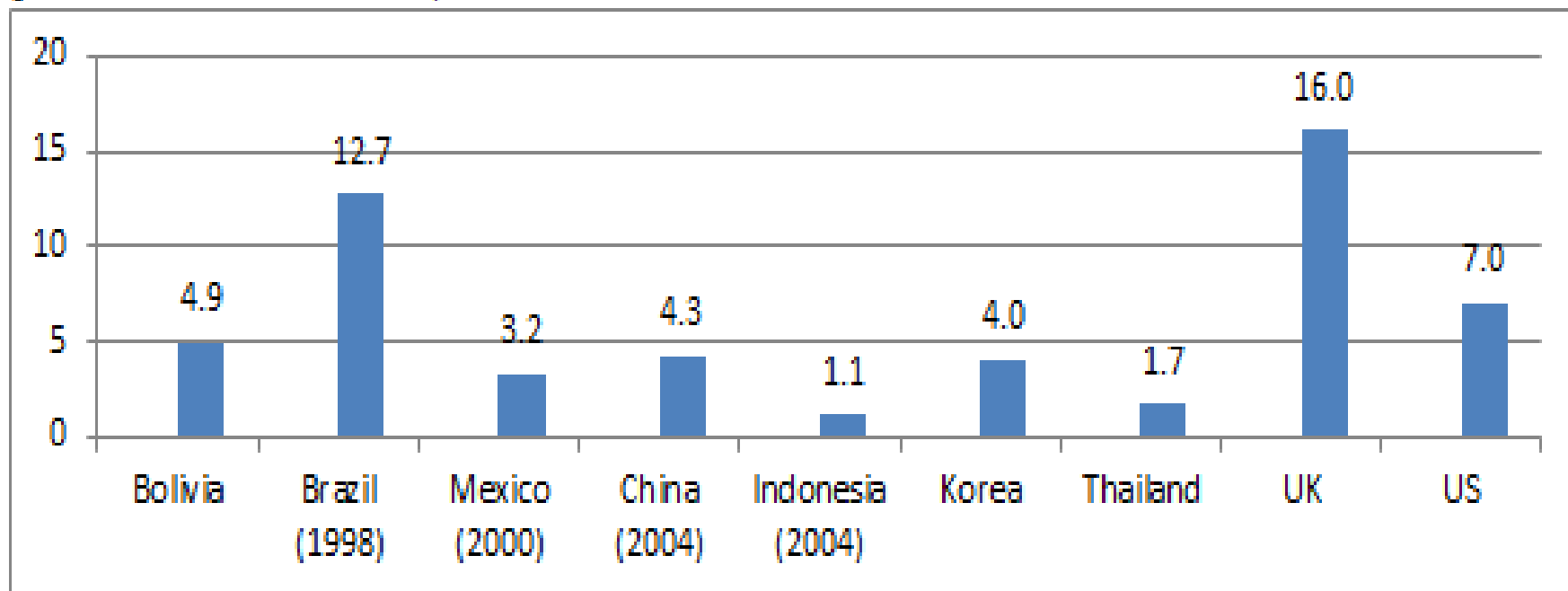
รูปที่ 17 อัตราการเรียนต่อชั้นอุดมศึกษา (tertiary level gross enrollment rate)



ที่มา: World Development Indicators (September 2014)

ไทยใช้จ่ายด้าน social protection น้อยมาก (น้อยกว่า NIEs, Latin, China)

รูปที่ 20 รายจ่ายด้านการคุ้มครองทางสังคมของรัฐบาล (% ของ GDP ปี 2005)



ที่มา: International Labor Organization

แนวทางลดความเหลื่อมล้ำ

มาตรการเชิงสถาบัน

มาตรการด้านเศรษฐกิจสังคม (คน/ทุน/การคลัง)

ปัจจัยและมาตรการเชิงสถาบันต่อความเหลื่อมล้ำ

- โครงสร้างอำนาจทางการเมือง
 - ความเหลื่อมล้ำของอำนาจการเมือง → ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ (Acemoglu et.al, 2007)
 - ทำให้นโยบายที่ลดความเหลื่อมล้ำไม่ถูกปฏิบัติอย่างจริงจัง เช่นการปฏิรูปการศึกษา ระบบภาษี ระบบ social protection และสวัสดิการ
 - และยังมีผลต่อ growth ผ่านกระบวนการแย่งชิงส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่ก่อดอกก่อผล (unproductive rent seeking) เช่น กรณีประเทศไทย ทำให้ความยากจนลดช้ากว่าที่ควรเป็น
 - ระบอบประชาธิปไตยไม่รับประกันการลดความเหลื่อมล้ำ
 - อาจเป็นเพราะคนรวยกับคนชั้นกลางร่วมมือกันกดกันคนจน ตามทฤษฎี median voters
 - แม้มีผลให้เปิดโอกาสทางการศึกษามากขึ้น และเก็บภาษีมากขึ้น (แต่ก็ไม่มีผลลดความเหลื่อมล้ำมากนัก อย่างที่กล่าวข้างต้น)

แนวทางแก้ไข: พัฒนาระบอบประชาธิปไตยจากฐานราก

ปัจจัยและมาตรการเชิงสถาบันในการลดความเหลื่อมล้ำ

- **คอร์รัปชันก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ**

- ทำให้เศรษฐกิจขยายตัวช้าลง
- ภาษีก้าวหน้าน้อยลง
- ค่าใช้จ่ายสังคมน้อย และไม่มีประสิทธิภาพ
- การสะสมทุนมนุษย์น้อยลง

- **ความเหลื่อมล้ำเอื้อต่อการคอร์รัปชัน**

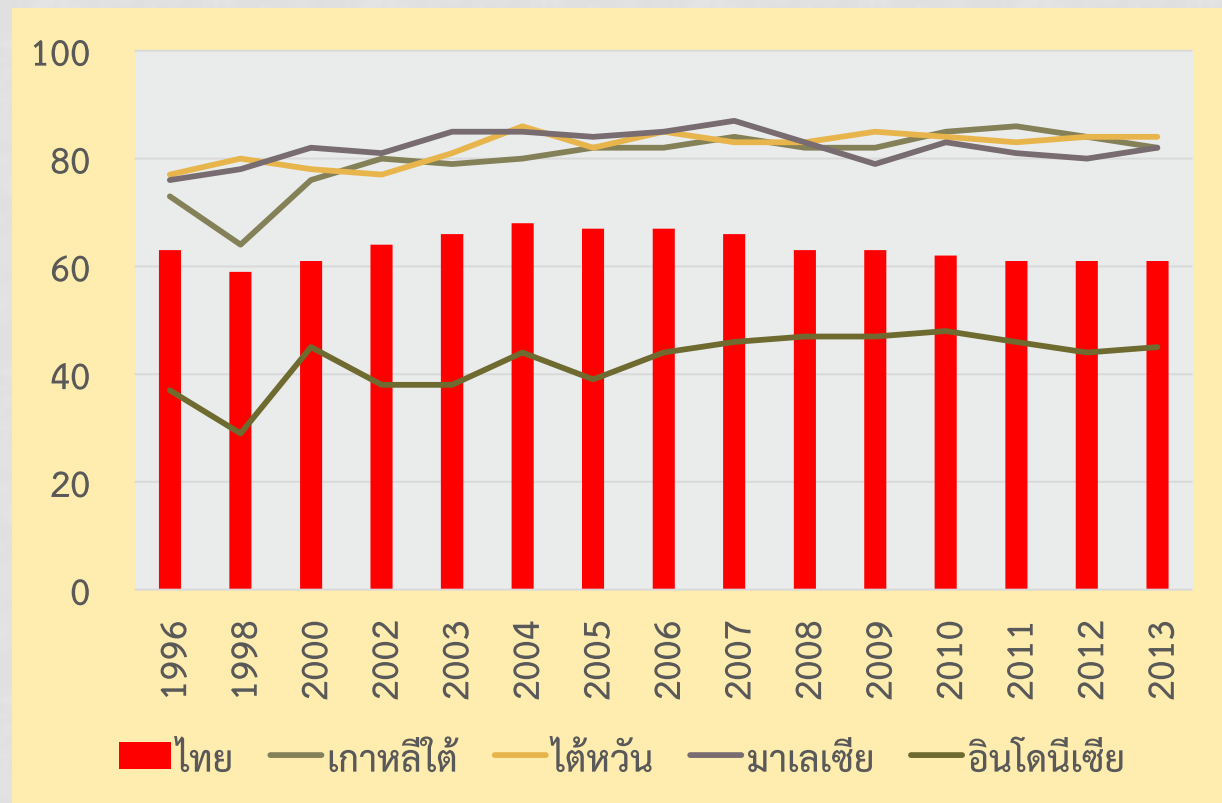
- คนจนขาดทรัพยากรในการ monitor คอร์รัปชัน หรือป้องกันตัวเองจากการถูกเอารัดเอาเปรียบ
- มีผลต่อทัศนคติในการยอมรับคอร์รัปชัน (กำจัดยากเลยทำให้ยอมรับ เช่น 'โกงได้ถ้ามีผลงาน')

แนวทางแก้ไข: ลดโอกาสคอร์รัปชันด้วยแนวทางรัฐศาสตร์/เศรษฐศาสตร์เชิงสถาบัน

ปัจจัยเชิงและมาตรการสถาบันในการลดความเหลื่อมล้ำ

- ภาครัฐไทยมีประสิทธิภาพลดลง..สวนทางประเทศอื่น
- ชนชั้นกลางหมดหวังในภาครัฐหันไปใช้บริการภาคเอกชน ทำให้ขาดแรงจูงใจในการ monitor ประสิทธิภาพภาครัฐ
- กระทบบริการภาครัฐต่อคนจน (ซึ่งไม่มีทางเลือกใช้บริการเอกชน) มีคุณภาพลดลง เช่น การศึกษา

คะแนนประสิทธิภาพรัฐบาล



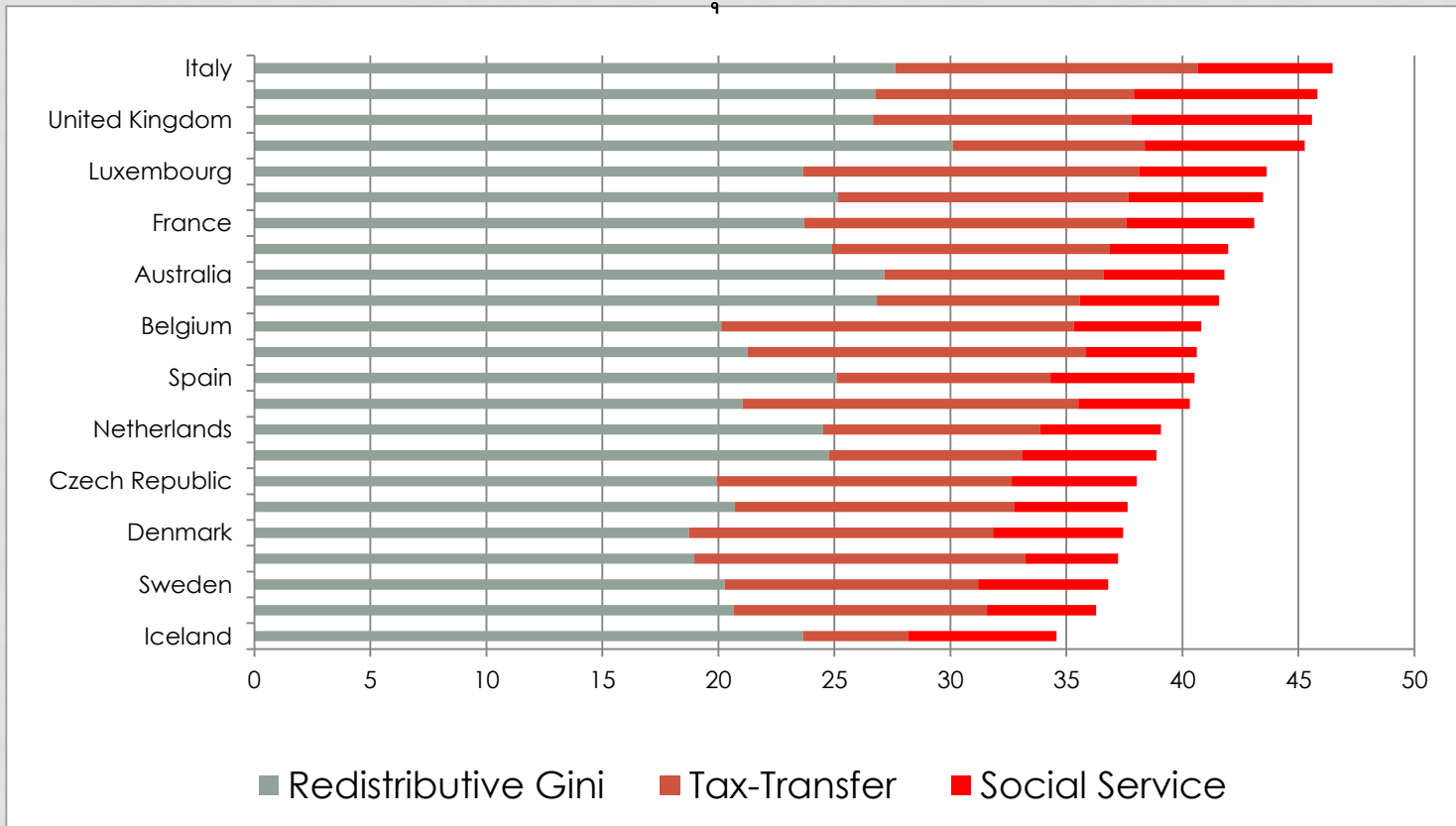
ที่มา: Worldwide Governance Indicators

นโยบายเศรษฐกิจสังคม

- นโยบายว่าด้วยคน
 - ลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา (access/quality)
 - พัฒนาทักษะตามแนว 21st century skills
- นโยบายว่าด้วยทุน/สถาบันการเงิน
 - เพิ่มการเก็บภาษีทุนให้ใกล้เคียงกับนานาประเทศ (ไม่มากกว่า)
 - ลดช่องทางในการเคลื่อนย้ายฐานภาษี (tax arbitrage)
 - ลดข้อจำกัดทางการเงินของครัวเรือน/ธุรกิจขนาดเล็ก

บทบาทนโยบายการคลังในการลดความเหลื่อมล้ำ

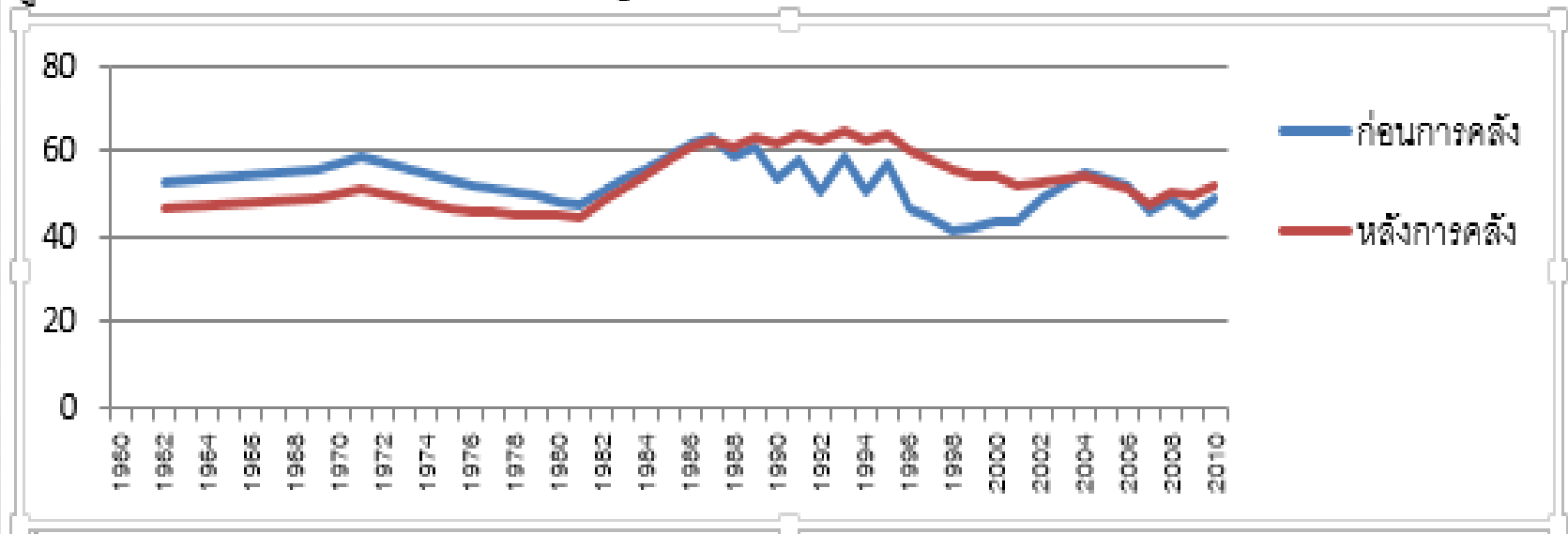
ผลของนโยบายการคลังด้านภาษีและการใช้จ่ายด้านสังคมของรัฐต่อการลดลงของความเหลื่อมล้ำ ในกลุ่มประเทศ OECD



ที่มา: สมชัย (2558) สร้างใหม่จากฐานข้อมูลใน OECD (2012)

ผลการลดความเหลื่อมล้ำโดยนโยบายการคลังไทย

รูปที่ 25 ประมาณการค่าสัมประสิทธิ์ gini ของไทยก่อนและหลังมาตรการการคลัง



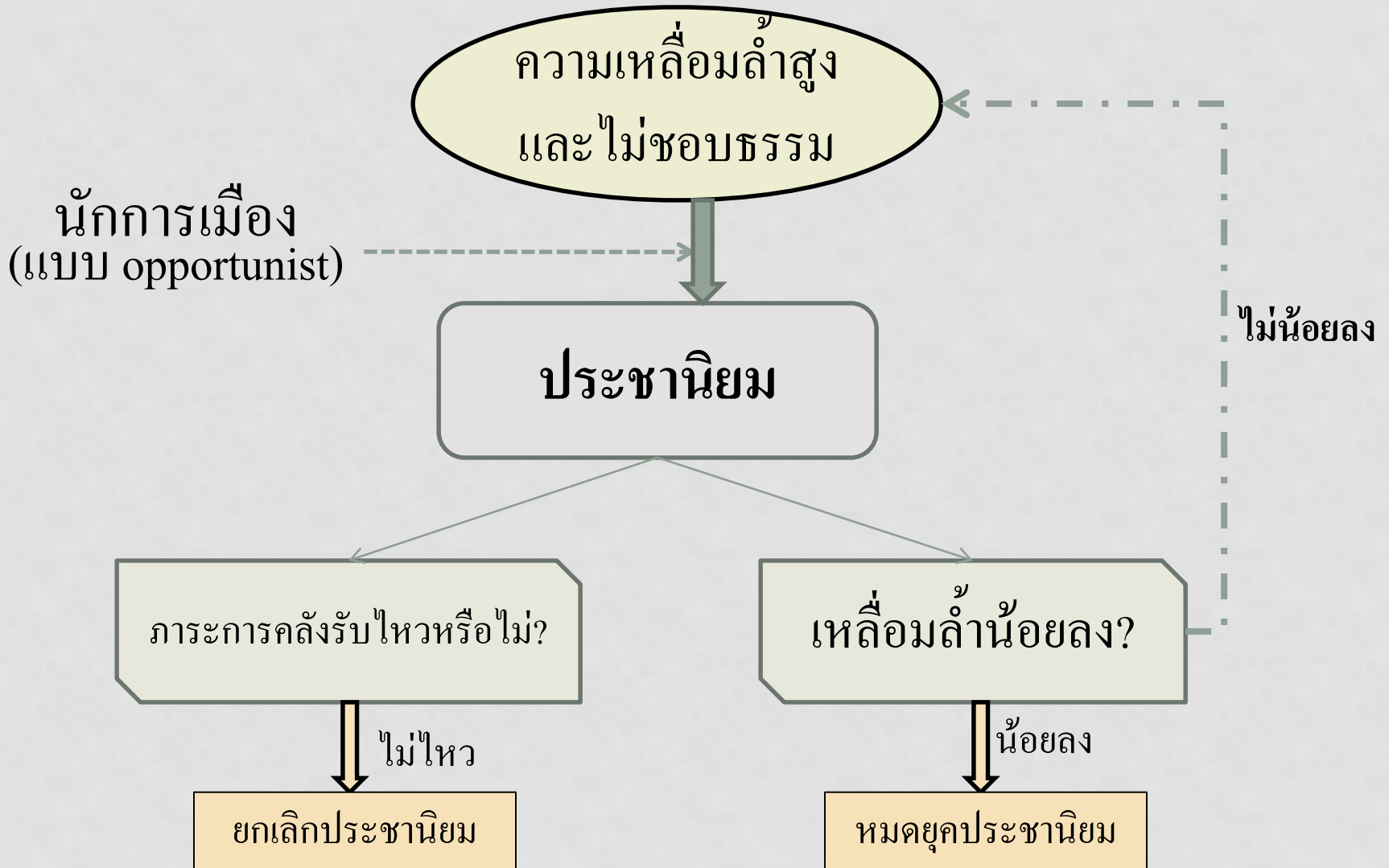
ที่มา: ข้อมูล The Standardized World Income Inequality Database

(<http://thedata.harvard.edu/dvn/dv/faolt/faces/study/StudyPage.xhtml?studyId=36908>)

ยังทำหน้าที่ไม่ดีทั้งด้านนโยบายภาษีและ (โดยเฉพาะ) การใช้จ่าย

ระบบสวัสดิการที่เหมาะสมกับประเทศไทย

ความเหลื่อมล้ำกับวงจรประชานิยม



จะออกจาก ‘กระแสดารา’ ประชาชนนิยมอย่างไร?

- ไม่ใช่การปฏิเสธความต้องการของรากหญ้า (‘เห็นหัวคนจน’)
- แต่เสนอทางเลือก ‘ที่ดีกว่า’
 - ตอบสนองความต้องการระยะสั้นและระยะยาวพร้อมกัน
 - ไม่เลือกกลุ่มรับผลประโยชน์
- ทางเลือกที่ดี: ระบบสวัสดิการที่
 - ครอบคลุม
 - ท้าถึง
 - ยุติธรรม
 - ยั่งยืน

เปรียบเทียบนโยบายประชานิยมและระบบสวัสดิการสังคม

	ประชานิยม	สวัสดิการสังคม
ปรัชญาพื้นฐาน	สร้างคะแนนนิยมทางการเมืองเป็นหลัก	รับรองสิทธิขั้นพื้นฐานและการสิทธิการพัฒนา ศักยภาพของประชาชน ดูแลในยามตกยาก
ผลสำเร็จในการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ	นโยบายประชานิยมส่วนหนึ่งเป็นผลจากความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ ผู้ได้รับประโยชน์แม้ไม่ใช่คนจน แต่มักเป็นผู้มีรายได้ น้อยในสังคม	แนวคิดและวิธีการดำเนินงานมุ่งแก้ความเหลื่อมล้ำโดยตรงอยู่แล้ว
ผลสำเร็จในการลดความยากจน	ช่วยลดความยากจนได้เป็นครั้งคราว แต่มักไม่ยั่งยืน เปลี่ยนแปลงตามกระแสการเมือง	ลดความยากจนได้ค่อนข้างถาวรและทั่วถึง
ระบบเศรษฐกิจ	แทรกแซงในเกือบทุกนโยบายประชานิยม	กลไกตลาด
นโยบายยากจน	ประกาศชัดเจน	ไม่ประกาศชัดเจน
กลุ่มเป้าหมายนโยบาย	กลุ่มเป้าหมายแท้จริงกว้างกว่าคนจน โดยเฉพาะในประเทศที่คนจนมีสัดส่วนน้อย เพราะหวังผลคะแนนความนิยมทางการเมือง	ไม่เน้นคนจน แต่การครอบคลุมทุกคนและการช่วยเหลือในตกยาก ทำให้คนจนทุกคนได้รับประโยชน์เต็มที่
บทบาทภาครัฐ	บทบาทมากเป็นเรื่อง ๆ ไป โดยเฉพาะในนโยบายที่ใช้หาเสียง	มีบทบาทในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการประชาชน โดยเฉพาะด้านนโยบาย แต่อาจร่วมมือกับภาคประชาสังคมในการบริการ
ภาระต้องงบประมาณ	มาก และมักมีการระดมคลังผูกพันต่อเนื่อง บางครั้งไม่โปร่งใส	มากเพราะใช้การจ่ายเงินโดยตรงเป็นหลัก แต่สามารถจัดการให้ลดลงได้ และให้ภาคส่วนอื่นร่วมรับภาระ
บทบาทภาคประชาสังคม	ไม่ชัดเจน แล้วแต่ความสัมพันธ์กับรัฐบาลแต่ละยุคสมัย	มักมีส่วนในการจัดการด้านสวัสดิการ
บทบาทภาคธุรกิจ	ไม่ปรากฏว่ามีส่วนในการแก้ปัญหา	บทบาทปานกลาง อาจมีบทบาทร่วมกับภาครัฐในการให้บริการสวัสดิการแก่ประชาชน
ผลสำเร็จในการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ	แม้นโยบายประชานิยมเกิดขึ้นเพราะปัญหาความเหลื่อมล้ำ แต่การออกแบบนโยบายเพื่อผลทางการเมืองระยะสั้นทำให้หลายนโยบายมิได้ลดความเหลื่อมล้ำได้จริง	แนวคิดและวิธีการดำเนินงานมุ่งแก้ความเหลื่อมล้ำโดยตรงอยู่แล้ว

ที่มา: ปรับปรุงจากตารางที่ 7 ใน อัมมารและสมชัย (2550)

ข้อพิจารณาในการออกแบบระบบสวัสดิการสังคม

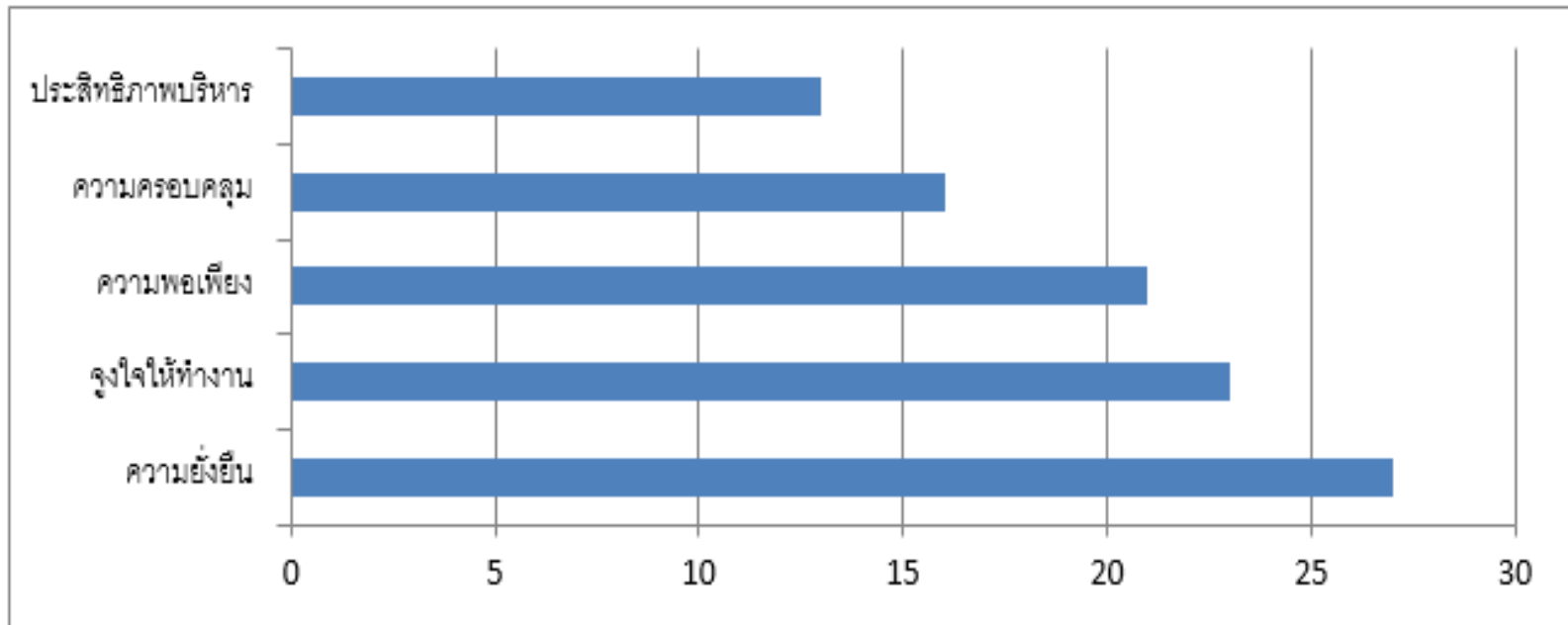
- **ทางสายกลางระหว่าง**
 - ‘ทั่วถึง/เท่าเทียม’ กับ ‘ยั่งยืน’
 - ‘ภาครัฐเท่านั้น’ หรือ ‘ทุกภาคส่วน’
 - กลไกรัฐ กับ กลไกตลาด (แรงงาน)

ไทยควรเรียนรู้แนวทางปฏิรูปสวัสดิการ ‘เพื่อการลงทุนทางสังคม’

- ตัวอย่างคือการพัฒนาเด็กเล็ก
- **ความท้าทายเชิงปฏิบัติการ (implementation challenges)**
 - การขยายระบบสวัสดิการไปสู่ตลาดแรงงานนอกระบบ
 - การพัฒนาระบบ means-test

การปฏิรูประบบสวัสดิการเพื่อความยั่งยืนใน OECD

รูปที่ 26 จำนวนประเทศในกลุ่ม OECD ที่ทำการปฏิรูประบบบำนาญในด้านต่าง ๆ ในระหว่างปี 2009-2013



ที่มา: สรุปจากตาราง 1.1 ในรายงาน OECD (2013)

ตัวอย่างแนวทางปฏิรูป: ออสเตรเลีย

- ทำระบบให้ง่ายขึ้น ลดความซับซ้อน/ซ้ำซ้อนของเงินช่วยเหลือรูปแบบต่าง ๆ ลง
 - ทำให้ไม่ลังเลในการเข้าสู่ตลาดแรงงานแทนการ shop around สวัสดิการโครงการต่าง ๆ
- เพิ่มศักยภาพในการทำงานของบุคคลและครอบครัว
- ร่วมมือกับนายจ้างมากขึ้นในการพัฒนาแรงงาน
- สร้างชุมชนให้เข้มแข็งและน่าอยู่ เพื่อดึงคนให้อยู่ในระบบที่ช่วยตัวเองและผู้อื่นได้มากขึ้น

สรุปนโยบายการคลัง/สวัสดิการสังคม

- ปรับระบบภาษีให้ครอบคลุมทุกฐานเท่าเทียมกันมากขึ้น เช่น เพิ่มฐานทรัพย์สิน
- เพิ่มความเสมอภาคทางภาษี (horizontal equity)
- ปฏิรูประบบสวัสดิการสังคม โดยเพิ่มการใช้จ่ายด้านการคุ้มครองทางสังคม (social protection) และด้านสวัสดิการ (welfare spending) ยึดหลัก
 - (ก) ท้าถึง และครบถ้วน
 - (ข) ไม่แพง มีประสิทธิภาพ
 - (ค) ลดความเหลื่อมล้ำได้จริง
 - (ง) ให้นำหนักกับการลงทุนด้านสังคม
 - (จ) สามารถขับเคลื่อนนโยบายอย่างเหมาะสมกับบริบทสังคมการเมืองไทย
 - (ฉ) มีการปฏิรูประบบการบริหาร
 - (ช) และเร่งสร้างประชาคมสวัสดิการ