

## ความเหลื่อมล้ำ : ทางออกจากแนวคิดรัฐสวัสดิการถ้วนหน้า

INEQUALITY: A WAY OUT OF THE CONCEPT OF A UNIVERSAL WELFARE STATE

วิสุทธินันท์ นิลพัฒน์, เยาวภา รุ่งเรือง, ณัฐกิต ชัยอริยมณี

Wisutthinan Ninlaphat, Yaowapha Rungruang, Natthakit Chaiariyamethee

สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดอ่างทอง

Angthong Provincial Office of Buddhism

Corresponding Author E-mail: Natthakit.c@rbru.ac.th

### บทคัดย่อ

เวลาพูดถึงความเหลื่อมล้ำ เหมือนเรากำลังพูดถึงอะไรสักอย่าง คือเรารู้แหละว่าความเหลื่อมล้ำมีอยู่จริง แต่รู้สึกว่าการเหลื่อมล้ำก็เป็นเรื่องของโลกทุนนิยม เราพยายามจะแก้ปัญหาเหมือนกันมานาน นานจนดูเหมือนว่าเราไม่น่าจะแก้เรื่องนี้ได้ ปัญหาในแต่ละใหญ่โต เหลื่อมล้ำกันมากขึ้นทุกวัน รัฐเสรีนิยมสมัยใหม่แสดงให้เห็นแล้วว่าแม้เศรษฐกิจจะฟื้นตัว แต่ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นก็ไม่เคยกระจายได้ทั่วถึงคนทั้งประเทศ มีเพียงคน 1% ของประเทศที่ครอบครองทรัพย์สินทั้งประเทศกว่า 80% ในปัจจุบัน โครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เข้มแข็งขึ้น ทำให้ชนชั้นล่างต้องรับภาระจ่ายมากยิ่งขึ้น เกิดความเหลื่อมล้ำมากขึ้น เป็นสังคมที่แปลกแยกมากขึ้น เราก็ไม่รู้ว่าชีวิตเป็นของเราเอง เวลาว่างก็ไม่รู้สึกว่ “เราพอ” เราต้องพัฒนาตัวเองตลอดเวลา เกิดเป็นสังคมทารก (infantilization) ที่คิดว่าเราอ่อนแอ คิดถึงแต่ตัวเอง สังคมที่รู้สึกผิด เครียด เหงื่ออึด สิ้นหวัง (เลี้ยงพ่อแม่ได้ไม่ดี) สังคมที่ถวิลหา (who need me?) แม้ว่าเราจะมีเสรีภาพแต่ก็ไม่รู้จะเปลี่ยนแปลงได้ยังไง “รัฐสวัสดิการ ถ้วนหน้าครบวงจร” คือฉันทามติให้รัฐต้องมีอยู่เพื่อดูแลประชาชน เราจำเป็นต้องมีรัฐสวัสดิการ เพื่อความเสมอภาคในการดำรงอยู่ในฐานะมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน ยกตัวอย่างจากประเทศสวีเดน ที่ในปี 1940 เปลี่ยนไปเป็นรัฐสวัสดิการ เพียงภายในไม่กี่ทศวรรษกลายเป็นประเทศที่มีความมั่งคั่ง ประชากรมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีที่สุดประเทศหนึ่ง ประเทศสวีเดนต่อสู้กับ Artificial Intelligence ด้วยการสร้างห้องสมุด ให้คนมีเวลา ให้คนว่าง และมีปฏิสัมพันธ์กันมากพอ มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการเก็บภาษีที่ไม่เอื้อประโยชน์ให้ชนชั้นบนชนกลุ่มทุนใหญ่ แต่ต้องมากระจายรายได้ให้ชนชั้นล่างมากขึ้น “ระบบรัฐสวัสดิการ

แบบถ้วนหน้า” อาจจะสร้างบรรทัดฐานใหม่ในสังคม ยืนยันว่าช่วยสร้างความมั่นคงของมนุษย์ให้เพิ่มมากขึ้น สร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจได้ และประชาชนสามารถทำตามความฝัน ทำสิ่งที่อยากทำได้มากขึ้น

**คำสำคัญ:** ความเหลื่อมล้ำ; รัฐสวัสดิการ; ทางออก

## Abstract

When talking about inequality like we're talking about something That is, we know that inequality exists. But I feel that inequality is also a matter of the capitalist world. We have been trying to solve this problem for a long time. So long that it seems unlikely that we can fix this. The problem only gets bigger. more and more overlapping every day the modern liberal state has shown that even if the economy recovers. But the well-being has never been spread evenly across the entire country. Only 1% of the country's people own more than 80% of the country's wealth at present. A stronger economic structure. making the lower class must bear even more burdens and more disparity It's a more alienated society. We do not know that life is our own. Free time, I don't feel that "we are enough" We must develop ourselves all the time. born as a baby society (infantilization) that thinks that we are weak and think only of ourselves A society that feels guilty, stressed, tired, hopeless (poor parenting), a longing society (who needs me?). Even though we have freedom, we don't know how to change it. "Welfare state Universal Comprehensiveness" is a consensus that the state must exist to take care of the people. We need a welfare state. for equality in existence as equal human beings for example, Sweden, in 1940 turned into a welfare state. Within a few decades, it became a prosperous country. Its population has one of the best living conditions in any country. Sweden fights artificial intelligence by building libraries, allowing people to have time, free people and interact enough. There is a change in the taxation structure that does not favor the upper classes such as the big capitalists. but had to distribute more income to the lower classes The “universal welfare state” may create a new norm in society. Confirmed that it

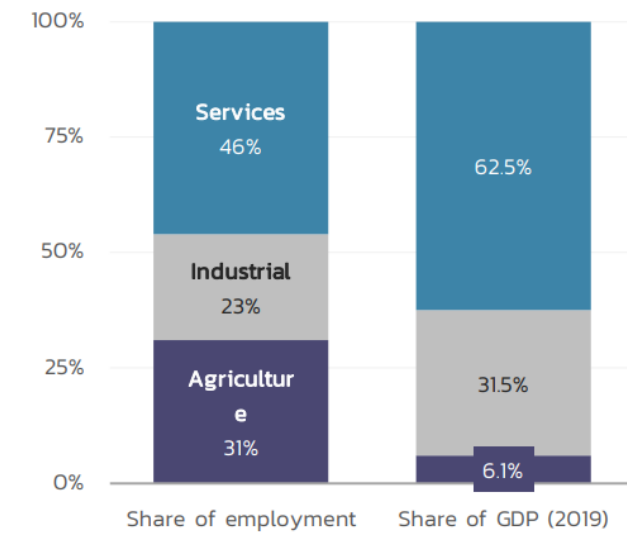
helps to increase human stability. can generate economic growth and people can follow their dreams Do more of the things you want to do.

**Keywords:** inequality; welfare state; Way out

## บทนำ

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่งมากที่สุดในโลก และมีแนวโน้มสูงขึ้นเร็ว เมื่อเทียบกับประเทศอื่นCredit Suisse ประเมินว่า คนรวยที่สุด 10% ของไทยถือครองสินทรัพย์มากถึงกว่า 77% ของคนทั้งประเทศ และสัดส่วนสินทรัพย์ที่ถือครองโดยคน 1% ที่รวยที่สุดเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดระหว่างปี 2008-2018 ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของไทยในความเป็นจริง อาจสูงกว่าตัวเลขทางการ ตัวเลขความเหลื่อมล้ำไทยทางด้านรายได้ มักอ้างอิงจากข้อมูลแบบสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งมีความครบถ้วนที่สุด อย่างไรก็ตาม กลุ่มตัวอย่างที่อยู่ในแบบสำรวจมีแนวโน้มเป็นกลุ่มคนรายได้น้อยและไม่รวมคนรายได้สูงทำให้เลขความเหลื่อมล้ำต่ำกว่าความเป็นจริงเศรษฐกิจไทยในช่วงที่ผ่านมาโตแบบไม่ทั่วถึง รายกระจุจกจนกระจาย ในมิติการเติบโตของรายได้ ข้อมูลสะท้อนภาพชัดเจนว่ากลุ่มคนรายได้สูงมีรายได้ที่เติบโตสูงขึ้นเร็วกว่าคนรายได้น้อย สาเหตุสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยยังมีความเหลื่อมล้ำที่สูงเกิดจากทั้งปัจจัยภายนอก ปัจจัยเชิงนโยบาย และโครงสร้างเศรษฐกิจ คือ

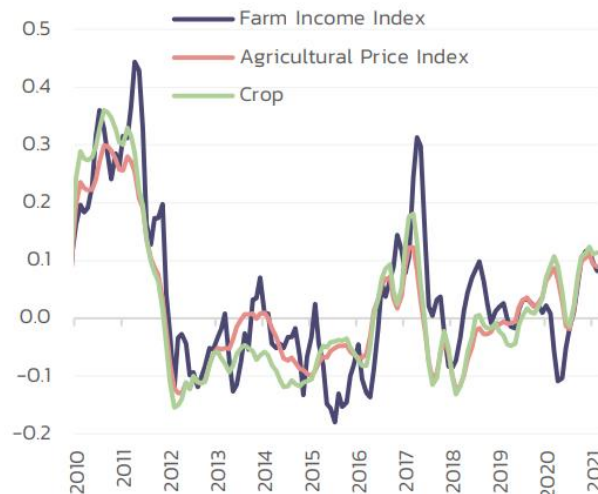
1) สาเหตุจากราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ แม้ว่าความเหลื่อมล้ำไทยจะลดลงมาอย่างต่อเนื่องในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา จากเศรษฐกิจที่มีพัฒนาการตามลำดับ แต่ในปี 2015ภาพรวมความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของไทยกลับแย่ลงอีกครั้ง สาเหตุสำคัญเกิดจากคนไทยสัดส่วนกว่า 31% ทำงานอยู่ในภาคเกษตร ในขณะที่ภาคเกษตรสร้างรายได้เพียง 7% ให้กับประเทศ ซึ่งกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มคนรายได้น้อยที่ถูกกระทบจากปัจจัยภายนอกในปี 2015 เป็นช่วงเวลาที่ราคาน้ำมันตกต่ำทั่วโลกและดึงให้ราคาสินค้าโภคภัณฑ์อื่น ๆ รวมทั้งราคาสินค้าเกษตรตกต่ำลงไปด้วย และยังไม่สามารถฟื้นตัวได้ดีในช่วงหลังจากนั้น ผลกระทบที่สำคัญเกิดขึ้นกับเกษตรกรที่มีรายได้น้อยอยู่แล้ว ยังมีรายได้น้อยลงไปกว่าเดิมสะท้อนจากการชะลอตัวลงของรายได้ภาคเกษตร (ภาพที่ 1 และ ภาพที่ 2)



ที่มา: Labor force survey, NESDC, KKP Research

KIATNAKIN PHATRA

ภาพที่ 1 คนไทยทำอาชีพเกษตรกว่า 30% แต่คนกลุ่มนี้สร้างรายได้เพียง 6% ของรายได้รวมทั้งประเทศเท่านั้น

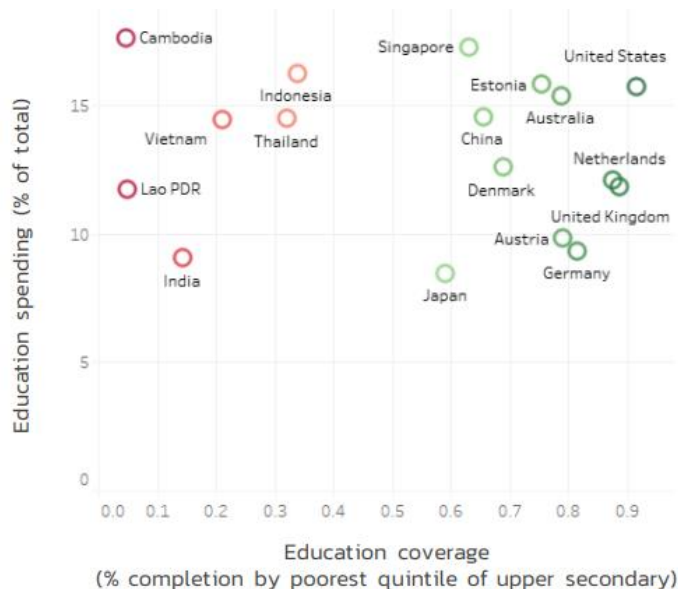


ที่มา: BoT, CEIC, KKP Research

KIATNAKIN PHATRA

ภาพที่ 2 ตั้งแต่ปี 2011 เป็นต้นมา รายได้ภาคเกษตรเริ่มลดลงตามราคาสินค้าเกษตรโลก

2) การขาดการเข้าถึงโอกาสด้านการศึกษาอย่างเท่าเทียม ในช่วงชีวิตวัยเด็กและวัยเรียน คนรายได้น้อยไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพได้ นอกเหนือจากประเด็นด้านคุณภาพการศึกษาที่เราทราบกันดีว่าไทยอยู่ในระดับค่อนข้างแย่ การเข้าถึงการศึกษายังมีความไม่เท่าเทียมกันอยู่สูงซึ่งเกิดขึ้นทั้งในมิติของความครอบคลุมทางการศึกษาที่คนรายได้น้อยยังมีสัดส่วนการจบการศึกษาระดับสูงที่ต่ำเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ แม้ว่าการใช้จ่ายภาครัฐด้านการศึกษาของไทยจะอยู่ในระดับที่ทัดเทียมกับหลายประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งสะท้อนว่าปัญหาไม่ได้อยู่ที่งบประมาณน้อยเกินไปแต่เป็นการไม่ได้ถูกนำไปใช้แก้ไขปัญหาการศึกษาอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกันกับตัวเลขคะแนนสอบ O-net ในแต่ละกลุ่มโรงเรียนที่สะท้อนภาพความเหลื่อมล้ำในมิติของคุณภาพการศึกษา ความเหลื่อมล้ำเชิงคุณภาพจะยิ่งส่งเสริมให้ครัวเรือนรายได้สูงสามารถส่งลูกหลานไปเรียนพิเศษและสามารถเข้ามหาวิทยาลัยชั้นนำของไทยได้ จึงทำให้แม้คนจะได้รับการศึกษาในระดับเดียวกันแต่คนที่เกิดมาในครอบครัวที่รวยกว่าจะมีแนวโน้มได้งานที่ดีกว่าและรายได้สูงกว่าตามไปด้วย ปัญหาการศึกษาที่ไม่เท่าเทียมกันในลักษณะนี้จึงเป็นหนึ่งในต้นตอของความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของไทยที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง



ที่มา: Development Finance International and Oxfam International,  
SDG4 monitoring, KKP Research

KIATNAKIN  
PHATRA

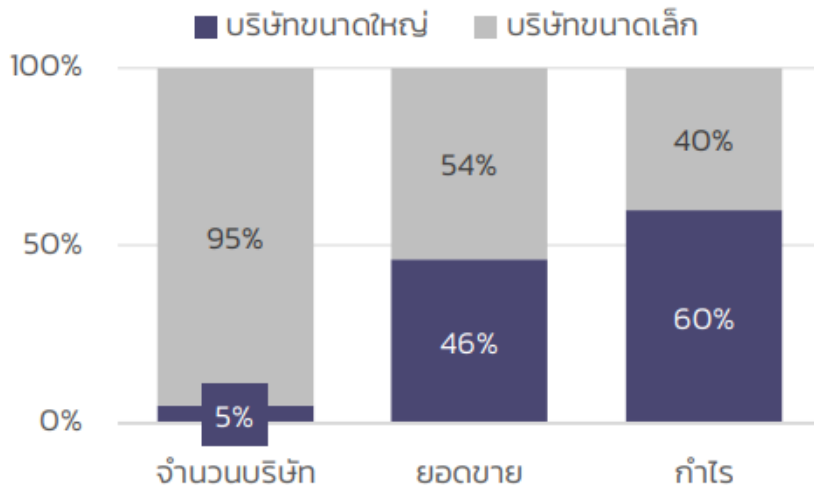
ภาพที่ 3 การใช้จ่ายด้านการศึกษาของไทยอยู่ในระดับสูงแต่ความทั่วถึงทางการศึกษายังต่ำ

3) แรงงานไม่มีอำนาจต่อรอง ธุรกิจรายเล็กแข่งขันยาก ในชีวิตวัยทำงานหลังจากเรียนจบ หากคนหนึ่งคนเลือกเข้าไปทำงานรับค่าแรงจะเติบโตได้ช้ามาก ตั้งแต่หลังปี 2015 เป็นต้นมาที่เศรษฐกิจไทยเริ่มชะลอตัวลงส่งผลให้ค่าจ้างแรงงานแทบไม่เติบโตขึ้นเลย และอยู่ในระดับต่ำกว่าการเติบโตของ GDP ซึ่งส่วนหนึ่งสะท้อนภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจที่กระจุกตัวอยู่ในกลุ่มทุนและไม่ส่งผ่านมาถึงแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยยังขาดกฎหมายที่กำกับการแข่งขันทางการค้าอย่างเป็นระบบ ทำให้ธุรกิจหลายแห่งสามารถเพิ่มกำไรผ่านการผูกขาด ในขณะที่แรงงานมีอำนาจต่อรองที่ลดลง ที่น่ากังวลไปกว่านั้นคือเรายังขาดกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่เหมาะสมและขาดนโยบายช่วยเหลือและสร้างโอกาสให้กับคนรายได้น้อย



ภาพที่ 4 ค่าจ้างของไทยแทบไม่เติบโตเลยในระยะหลังและได้น้อยกว่าการเติบโตของ GDP

อีกทางเลือกหนึ่งที่เป็นไปได้สำหรับคนทำงาน คือการเลือกที่จะออกไปประกอบธุรกิจ งานวิจัยของสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วยอิ้งภากรณ์ ให้ข้อมูลว่าบริษัทที่ใหญ่ที่สุด 5% มีสัดส่วนกำไรกว่าถึง 60% ของรายรับทั้งหมดซึ่งเป็นความเหลื่อมล้ำในมิติของธุรกิจที่น่ากังวลมากเช่นกัน ซึ่งส่งผลต่อเนื่องมาถึงธุรกิจรายเล็ก ๆ ให้ไม่สามารถแข่งขันได้เต็มที่ ยิ่งไปกว่านั้นการเข้าถึงบริการทางการเงินของไทยยังไม่ทั่วถึง โดยบริษัทรายใหญ่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้มากกว่าและหลากหลายช่องทางกว่าซึ่งสะท้อนภาพชัดเจนขึ้นในช่วงการระบาดของโควิด-19

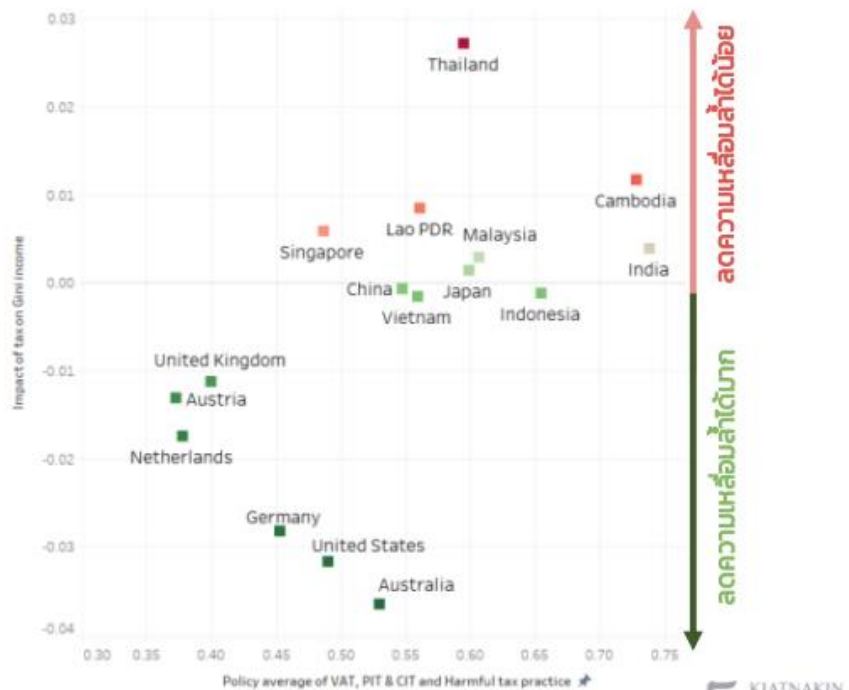


ที่มา: 2020 BoT symposium "ไม่แบ่ง ยิ่งแพ้ อำนาจตลาดกับการยกระดับ  
ศักยภาพธุรกิจไทย", KKP Research



#### ภาพที่ 5 ในฝั่งภาคธุรกิจกำไรส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่เฉพาะกลุ่มบริษัทขนาดใหญ่

4) ขาดระบบสวัสดิการและกลไกลดความเหลื่อมล้ำ การใช้ชีวิตในช่วงวัยเกษียณ ไทยยังขาดสวัสดิการจากรัฐที่เพียงพอเพื่อ คุณภาพชีวิตที่ดีในขั้นปลายชีวิต แม้ด้านสาธารณสุขที่ประเทศไทยถือเป็นหนึ่งในประเทศที่มีระบบรองรับที่ดีมากซึ่งช่วยเพิ่มคุณภาพชีวิตให้กับคนรายได้น้อยและคนชรา แต่เรายังขาดนโยบายสวัสดิการอื่น ๆ โดยเฉพาะการกระจายรายได้ผ่านการเก็บภาษีคนรวยและช่วยเหลือคนจน (Redistributive Policy) อย่างเป็นรูปธรรม โดยแม้อัตราภาษีไทยจะอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูงแต่ผลต่อการนำไปใช้เพื่อลดความไม่เท่าเทียมทางรายได้นั้นต่ำ ทั้งที่การให้โอกาสผ่านการสนับสนุนเงินเป็นสิ่งจำเป็นและจะเป็นการช่วยให้ครัวเรือนเข้าถึงปัจจัยการดำรงชีวิตพื้นฐานได้ดีขึ้นและสามารถพัฒนาตัวเองเพื่อเพิ่มโอกาสในการหลุดออกจากความยากจนอย่างยั่งยืนได้

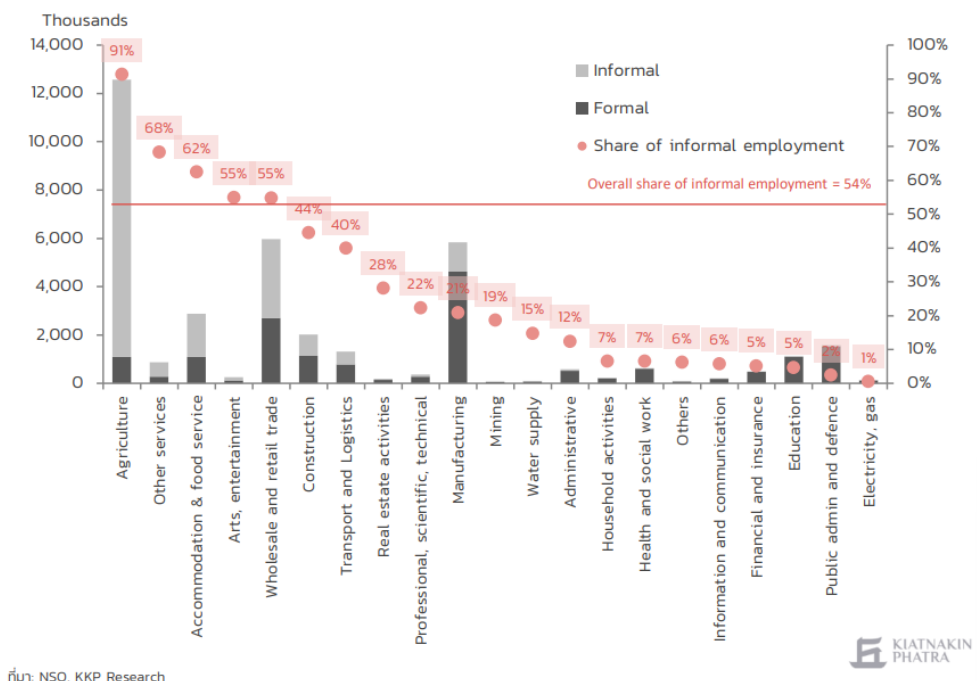


ที่มา: Development Finance International and Oxfam International, IMF, World Bank, EuroStat and various UN databases, KKP Research

ภาพที่ 6 ค่าเฉลี่ยอัตราภาษีไทยอยู่ในระดับใกล้เคียงกับประเทศพัฒนาแล้วแต่ผลนโยบายภาษีต่อการลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้อยู่ในระดับต่ำ

5) โควิด-19 กระทบรายได้ของกลุ่มฐานของปิรามิดรุนแรงกว่ากลุ่มบน กลุ่มแรงงานรายได้น้อย ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้าง อาชีพรับจ้างทั่วไป ค่าขายหาบเร่แผงลอย ล้วนเป็นกลุ่มเปราะบางที่มักได้รับผลกระทบโดยตรงจากสถานการณ์โควิด -19 มากกว่ากลุ่มอื่น ๆ เพราะส่วนใหญ่เป็นอาชีพที่ไม่สามารถ work from home ได้ ปรับเปลี่ยนสถานที่ทำงานได้ยาก จึงมีโอกาที่จะตกงาน ถูกให้พักงาน สูญเสียรายได้มากกว่ากลุ่มอื่น ๆ อีกทั้งแรงงานรายได้น้อยยังมักไม่มีเงินเก็บออมมากพอและไม่มีสินทรัพย์อื่น ๆ ที่สามารถสร้างรายได้ทดแทนได้นอกจากนี้ มาตรการของทางการไม่ว่าจะเป็นการสั่งให้ปิดสถานที่ต่าง ๆ กลับไม่มีมาตรการช่วยเหลือเยียวยาให้กับผู้ประกอบการและแรงงานที่ได้รับผลกระทบ ส่งผลต่อผู้ประกอบการรายเล็กที่มีรายได้น้อยกว่ารายใหญ่ อาจถึงขั้นต้องเลิกกิจการและปลดพนักงาน สร้างความเสียหายถาวรต่อธุรกิจและชีวิตคนจำนวนมาก

6) แรงงานนอกระบบมีจำนวนมาก ขาดรัฐสวัสดิการที่เข้มแข็งพอ ระบบคุ้มครองทางสังคมของไทยอยู่ในเกณฑ์ต่ำเมื่อเทียบกับระดับสากล โดยรัฐบาลไทยใช้เงินในเรื่องการคุ้มครองทางสังคมคิดเป็น 3.7% ของ GDP ต่ำกว่าหลายประเทศในภูมิภาค เช่นเวียดนาม 6.3% ใต้หวัน 9.7% เกาหลีใต้ 10.1% ญี่ปุ่น 23.1% ส่วนหนึ่งมาจากการที่แรงงานไทยอยู่นอกระบบประกันสังคมในสัดส่วนที่สูง (54% ของแรงงานทั้งหมด) โดยเฉพาะการจ้างงานในภาคการค้า การโรงแรม และภาคบริการต่าง ๆ ซึ่งได้รับผลกระทบรุนแรงจากโควิด-19 อยู่แล้ว การขาดโครงข่ายคุ้มครองทางสังคม (social safety net) ในกรณีว่างงานหรือสูญเสียรายได้ ยิ่งทำให้มีความเสี่ยงที่โควิด-19 จะส่งผลกระทบต่อรายได้และคุณภาพชีวิตของแรงงานกลุ่มนี้มากกว่ากลุ่มอื่น ๆ

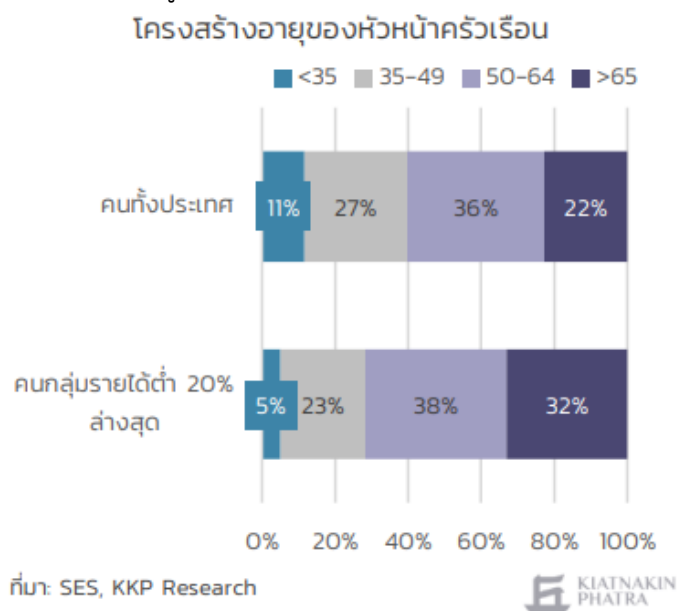


ภาพที่ 7 แรงงานไทยสัดส่วนใหญ่ทำงานอยู่ใน Informal Sector ทำให้ขาดรัฐสวัสดิการและระบบคุ้มครองทางสังคมที่เหมาะสม

7) ความเหลื่อมล้ำทางเทคโนโลยีที่ถูกเร่งจากโควิด-19 ยิ่งซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำทางรายได้และโอกาส โควิด-19 ทำให้โลกแห่งอนาคตมาถึงเร็วขึ้น ความเสี่ยงจากโรคระบาดทำให้ธุรกิจเร่งปรับตัวไปใช้เครื่องจักรและ automation แทนแรงงานผู้ประกอบการบางส่วนปรับตัวไปทำธุรกิจออนไลน์ผ่านแพลตฟอร์มต่าง ๆ มากขึ้น ภายใต้เทรนด์การเปลี่ยนแปลงด้าน

เทคโนโลยีนี้ ความไม่เท่าเทียมกันด้านดิจิทัล (digital divide) ไม่ว่าจะเป็นการเข้าถึงอุปกรณ์สื่อสารดิจิทัล คอมพิวเตอร์อินเทอร์เน็ต ที่แตกต่างกัน ยิ่งทำให้กลุ่มคนที่ไม่สามารถเข้าถึงและขาดทักษะทางดิจิทัล ซึ่งมีแนวโน้มจะเป็นครัวเรือนรายได้น้อย ยิ่งถูกทิ้งห่างออกไปทั้งในด้านโอกาสในการสร้างอาชีพและรายได้ และโอกาสในการเรียนรู้และแข่งขัน ผลกระทบอาจไม่ได้ตกอยู่แค่กลุ่มคนวัยทำงานในตอนนี้อย่างนั้น แต่ยังรวมถึงเด็กวัยเรียนที่ปัญหา digital divide ในด้านการเรียนการสอนยุคโควิด-19 จะยิ่งส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพการศึกษาเป็นปัญหารุนแรงขึ้น

8) การก้าวเข้าสู่สังคมสูงอายุต่อเศรษฐกิจไทย ปัญหาแก่ก่อนรวยมีโอกาสูงที่จะเกิดขึ้นรุนแรงกว่าในกลุ่มคนจน เนื่องจากกลุ่มคนจนมีรายได้ที่ต่ำ การสะสมความมั่งคั่งที่ต่ำ และปัญหาหนี้ครัวเรือนที่สูง เมื่อคนกลุ่มนี้เข้าสู่วัยชราในภาวะที่ยังไม่ได้เตรียมพร้อมทางการเงินที่เพียงพอ จะยิ่งทำให้มีโอกาสในการพัฒนาตัวเองที่ลดลงและอาจเป็นตัวเร่งให้ความเหลื่อมล้ำสูงขึ้นในอนาคตได้ นอกจากนี้ ข้อมูลโครงสร้างอายุของหัวหน้าครัวเรือนในกลุ่มคนรายได้ต่ำสุด 20% แรกของประเทศยังสะท้อนว่าครัวเรือนรายได้น้อยมีโอกาสเจอปัญหาจากสังคมสูงวัยรุนแรง เพราะหัวหน้าครัวเรือนของครัวเรือนรายได้น้อยอยู่ในกลุ่มคนอายุมากกว่า 65 ปีและอายุระหว่าง 50-64 ปี ในสัดส่วนที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของทั้งประเทศ



ภาพที่ 8 โครงสร้างอายุของหัวหน้าครัวเรือนในกลุ่มคนจนเป็นคนสูงอายุมากกว่าครัวเรือนโดยเฉลี่ย

9) การเมือง หนึ่งในรากลึกปัญหาความเหลื่อมล้ำการขาดกลไกที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำเป็นหนึ่งในผลพวงที่เกิดจากสถาบันการเมืองที่มีลักษณะ ไม่เชื่อมโยงกับความรับผิดชอบต่อส่วนรวม (Accountability) แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้ถูกนำเสนอโดย Daron Acemoglu นักเศรษฐศาสตร์ชื่อดัง ซึ่งเสนอว่าในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ที่ทุกคนมีอำนาจทางการเมืองเท่าเทียมกัน การกำหนดนโยบายของภาครัฐจะเอื้อต่อการกระจายรายได้ให้กับคนทุกกลุ่มในสังคมมากกว่า และสร้างการเติบโตอย่างทั่วถึง (Inclusive growth) เนื่องจากประชาชนมีอำนาจในการออกเสียงเลือกตั้งและแสดงความคิดเห็น มีการตรวจสอบถ่วงดุลในการทำงานของภาครัฐอย่างอิสระและเป็นระบบ และมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ เอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้องซึ่งทั้งหมดนี้จะสร้างแรงกดดันให้รัฐต้องพยายามผลักดันนโยบายที่กระจายผลประโยชน์จากการเติบโตทางเศรษฐกิจให้กับประชาชนอย่างทั่วถึงมากยิ่งขึ้น ในกรณีของไทยจะพบว่าระบบการเมืองไทยมีการพัฒนาช้ากว่าประเทศอื่น ๆ และมีการเปลี่ยนกลับไปมาหลายครั้งแตกต่างจากประเทศ เช่น ใต้หวันและเกาหลีที่มีการพัฒนาระบบการเมืองเข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตยอย่างชัดเจน ซึ่งพัฒนาการของสถาบันการเมืองที่ช้าและอ่อนคุณภาพของไทยเป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่วัฏจักรของการกระจุกตัวของอำนาจทางการเมืองและความเหลื่อมล้ำ

รูปแบบนโยบายที่ไม่เป็นธรรม ยิ่งทำให้เหลื่อมล้ำข้อมูลจาก World Competitiveness Report 2019 แสดงให้เห็นผลลัพธ์หลายอย่างที่เกิดขึ้นต่อเนื่องจากระบบการเมืองที่ขาดประสิทธิภาพของไทย (1) เสรีภาพของสื่อ ซึ่งเป็นตัวสะท้อนสิทธิในการแสดงความคิดเห็นและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลไทยอยู่ลำดับที่ 113 จาก 141 ประเทศสะท้อนการจัดสรรอำนาจทางการเมืองที่ไม่เท่าเทียม และส่งผลไปถึง (2) ด้านความปลอดภัยของประชาชนและการคอร์รัปชันได้คะแนนที่ค่อนข้างต่ำ เนื่องจากรัฐไม่มีความจำเป็นต้องปกป้องประชาชนที่ไม่มีอำนาจการเมืองจากความหละหลวมในการบังคับใช้กฎหมาย และการขาดระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลนำไปสู่นโยบายที่ไม่เป็นธรรม (3) การปกป้องทรัพย์สินทางปัญญาที่ไม่ได้มาตรฐานและไม่ดีนัก และ (4) กฎหมายก้ำกึ่งการแข่งขันที่ไม่สามารถใช้ได้อย่างเต็มที่ เอื้อให้เกิดการผูกขาดโดยธุรกิจบางกลุ่ม ทั้งหมดนี้ล้วนเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในไทยแย่ลง

### ความเหลื่อมล้ำสูงจุดการเติบโต

ปัญหาความเหลื่อมล้ำสูงจะสร้างวงจรอุบาทว์ที่ทำให้เศรษฐกิจโตต่ำต่อเนื่อง นอกเหนือไปจากปัจจัยเชิงโครงสร้างหลายอย่างที่เป็นความท้าทายที่ไทยกำลังเผชิญไม่ว่าจะเป็นการเข้าสู่สังคมสูงวัย อุตสาหกรรมไทยยังอยู่ในรูปแบบเก่า การพึ่งพาอุปสงค์ภายนอกประเทศในยุคที่

โลกาภิวัตน์เริ่มอึดตัว ความเหลื่อมล้ำยังเป็นอีกปัจจัยสำคัญที่สร้างผลกระทบต่อเศรษฐกิจ และเป็นหนึ่งในสาเหตุที่ทำให้ไทยไม่หลุดออกไปจากการอยู่ในกับดักรายได้ปานกลาง (Middle income trap) จาก (1) ความไม่แน่นอนทางการเมือง ซึ่งนำไปสู่ความไม่ต่อเนื่องของนโยบาย และลดความเชื่อมั่นในแง่ของการลงทุนของทั้งบริษัทไทยและต่างชาติลงในระยะยาว และ (2) การจัดสรรทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ เพราะคนที่มีความสามารถไม่สามารถก้าวขึ้นมาทำประโยชน์ต่อการเติบโตของประเทศได้อย่างเต็มที่

### แนวคิดเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำ

ความเหลื่อมล้ำในสังคมด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจนั้นเป็นปัญหา ที่เราต้องหาทางแก้ไข และควรใช้วิธีอะไร เป็นคำถามที่ขึ้นอยู่กับอุดมการณ์หรือจุดยืนของคนในสังคม ปัจจุบันมีสำนักคิดใหญ่สามแห่งที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและวิวัฒนาการของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ได้แก่ เสรีนิยม(Liberalism) ความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) และสมรรถภาพมนุษย์(Capabilities Approach) ความแตกต่างระหว่างสำนักคิดทั้งสามส่วนใหญ่อยู่ที่การให้น้ำหนักกับ "เสรีภาพของปัจเจก" และ "ความยุติธรรมในสังคม" ไม่เท่ากัน ซึ่งมีแนวคิดในส่วนที่เกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำ (สฤณี อาชวานันทกุล, 2553) สรุปได้ดังนี้

แนวคิดของ ลุดวิก วอน มิสส์ (Ludwig Von Mises) นักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมคลาสสิก ผู้ทรงอิทธิพล เสนอในปี ค.ศ. 1949 ว่า นักเสรีนิยมที่รณรงค์ความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย นั้นตระหนักดีว่า มนุษย์เกิดมาไม่เท่าเทียมกัน และความไม่เท่าเทียมกันนี้เองที่เป็นบ่อเกิดของการร่วมมือกันทางสังคมและอารยธรรม ความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายถูกออกแบบมาเป็นเครื่องมือที่จะรับประกันว่ามนุษยชาติทั้งมวลจะได้รับประโยชน์สูงสุดจากความไม่เท่าเทียมซึ่งความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายนั้นดีเพราะมันตอบสนองความต้องการของทุกคนได้ดีที่สุด ปล่อยให้พลเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้งตัดสินใจเองว่าใครควรดำรงตำแหน่งทางการเมือง และปล่อยให้ผู้บริหารตัดสินใจเองว่าใครควรมีอำนาจกำหนดกิจกรรมการผลิต

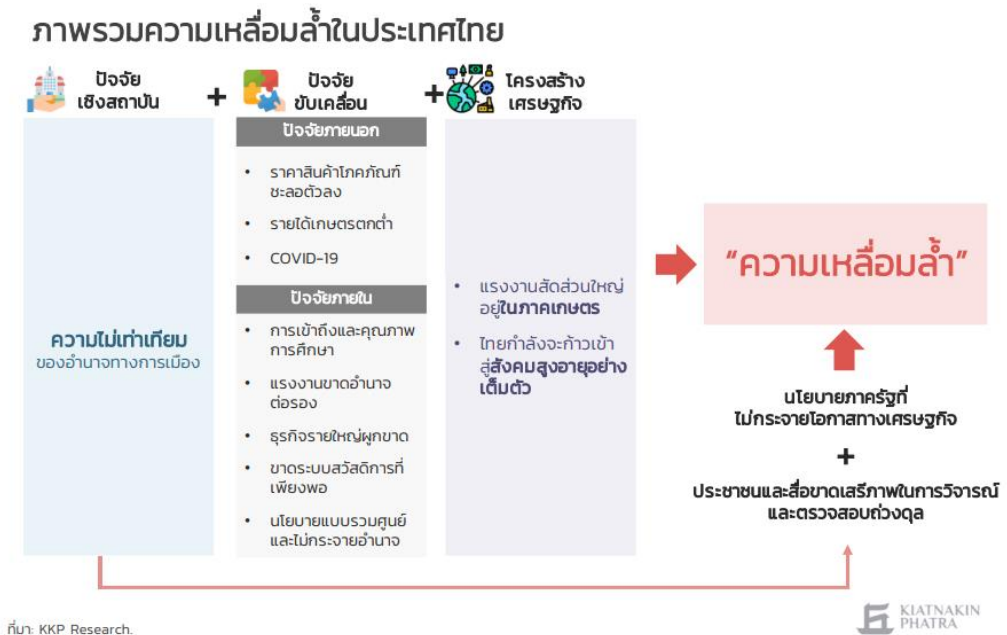
แนวคิดของ มิลตัน ฟรีดแมน (Milton Friedman) นักเศรษฐศาสตร์สำนักเสรีนิยมคลาสสิก มองว่ารัฐโดยธรรมชาตินั้นด้อยประสิทธิภาพกว่าเอกชนและมักจะลุแก่อำนาจ ดังนั้นจึงเชื่อว่าหากรัฐทำอะไรก็ตามเพื่อพยายามสร้างความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจ เมื่อนั้นเสรีภาพทางการเมืองของผู้คนก็จะถูกบั่นทอน เขากล่าวอย่างโด่งดังว่า สังคมที่กำหนดความเท่าเทียมเป็นเป้าหมายเหนือเสรีภาพจะไม่มีทั้งสองอย่างสังคมที่ตั้งเป้าหมายที่เสรีภาพก่อนความเท่าเทียมจะมีทั้งสองอย่างค่อนข้างสูง

แนวคิดของ แพทริก ไดมอนด์ (Patrick Diamond) และนักสังคมวิทยา แอนโทนี กิดเดนส์ (Anthony Giddens) มองว่าสังคมแบบ "คุณธรรมนิยมสมบูรณ์" (Pure Meritocracy) หมายถึงสังคมที่สมาชิกทุกคนเลื่อนฐานะได้ด้วยความสามารถของตนเองล้วน ๆ ไม่ใช่ด้วยอภิสิทธิ์หรือเส้นสายใด ๆ ที่ปราศจากการกระจายความมั่งคั่งไม่ใช่สังคมที่พึงปรารถนา เนื่องจากกลุ่มบุคคลที่ประสบความสำเร็จในรุ่นของตัวเองจะกลายเป็น "ชนชั้น" ที่ฝังรากลึกสำหรับคนรุ่นต่อไป เก็บความมั่งคั่งที่ตนสะสมเอาไว้เป็นทุนสำหรับลูกหลาน เมื่อเป็นอย่างนี้ลูกหลานของคนจนก็จะยิ่งเสียเปรียบคนรวยและความเหลื่อมล้ำก็จะยิ่งถ่างกว้างขึ้นเรื่อย ๆ นี่คือการอยู่ดีมีสุขทางสังคมที่ต้องหาทางบรรเทาหรือกำจัดให้ได้มากที่สุดนอกจากจะมองว่าสังคมที่ความเหลื่อมล้ำถ่างกว้างขึ้นเรื่อย ๆ นักคิดอย่างไดมอนด์และกิดเดนส์จึงมองว่า สังคมต้องพยายามสร้างความยุติธรรมหรือบรรเทาความอยู่ดีมีสุขทางสังคมอย่างต่อเนื่อง ด้วยการกระจายรายได้และความมั่งคั่งให้ตกถึงมือประชาชนในวงกว้างที่สุด เพื่อ "ตอบแทนคนทุกภาคส่วนในสังคมที่มีส่วนสร้างความมั่งคั่ง" และดังนั้นพวกเขาจึงมักจะสนับสนุนแนวคิด "รัฐสวัสดิการ" อย่างเต็มรูปแบบที่จัดสวัสดิการถ้วนหน้าให้กับประชาชนทุกคน ในฐานะ "สิทธิพลเมือง" ที่พึงได้รับอย่างเสมอภาค

แนวคิดของ อมาตยา เซน (Amartya Sen) นักเศรษฐศาสตร์สวัสดิการเจ้าของรางวัลโนเบลเศรษฐศาสตร์ปี 1998 คือ ผู้พัฒนาแนวคิดที่ตั้งอยู่บนสมรรถภาพของมนุษย์ (Capabilities) ซึ่งบางคนก็เรียกแนวคิดนี้ว่า วิธีการพัฒนามนุษย์ (Human Development Approach) แนวคิดนี้มองว่าทั้งความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและความยากจนเป็น "การลดทอนสมรรถภาพ" ของมนุษย์ และมองว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจและรายได้เป็นเพียง "เครื่องมือ" ที่นำไปสู่เป้าหมาย ไม่ใช่ "เป้าหมาย" ในตัวมันเอง แนวคิดนี้แตกต่างจากแนวคิดเสรีนิยมใหม่ที่มองว่า "ความเป็นอยู่ที่ดี (Well-Being) คือ การบรรลุเป้าหมายสูงสุด (Maximum Utility)" และเป้าหมายสูงสุดนี้จะบรรลุได้ก็ต่อเมื่อประชาชนมีรายได้และความมั่นคงมั่งคั่งในชีวิตสูงสุด ซึ่งสิ่งที่อมาตยา เซน ได้ให้พรศนะไว้ว่า เป้าหมายของการพัฒนาบนสมรรถภาพของมนุษย์ก็คืออิสรภาพ นั่นเอง ได้แก่ การมีอิสรภาพทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ ทางสังคม เป็นต้น

## ถึงเวลาแก้ไขความเหลื่อมล้ำอย่างเป็นระบบ

เมื่อนำภาพทั้งหมดมาประกอบกันจะเห็น "เบื้องหลังกลไกความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย" ซึ่งดูเหมือนกลายเป็นวงจรไม่รู้จบหากไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเหมาะสมจากภาครัฐ และจะต้องเผชิญความท้าทายนี้แบบรุนแรงขึ้นอีกในยุคหลังจากนี้ไป



ภาพที่ 9 กลไกความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย

แม้สังคมที่เท่าเทียมกันทุกคนอาจฟังดูเป็นอุดมคติที่เป็นไปไม่ได้ เพราะความเหลื่อมล้ำย่อมเกิดขึ้นจากความสามารถและความพยายามที่แตกต่างกันของแต่ละคนด้วย แต่จากข้อมูลสะท้อนให้เห็นว่ารัฐไทยยังสามารถช่วยเหลือเพิ่มเติมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำได้ โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากโอกาสที่ไม่เท่าเทียม ซึ่งควรถูกเร่งแก้ไขโดยเร็ว KKP Research ประเมินว่าหัวใจหลักของการแก้ปัญหาขึ้นอยู่กับที่การแก้ไขกลไกในระบบเศรษฐกิจที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำ โดยเฉพาะในด้านโอกาส ซึ่งจากหลักฐานความเหลื่อมล้ำที่เพิ่มมากขึ้นและแนวโน้มที่กำลังแย่ลงจากเหตุการณ์โควิด - 19 ชัดเจนว่ากลไกลดความเหลื่อมล้ำในระบบเศรษฐกิจไม่ทำงาน จึงเป็นหน้าที่ของภาครัฐที่ต้องหันกลับมาทบทวนและออกแบบกลไกทางเศรษฐกิจและสังคมใหม่เพื่อแก้ไขกลไกที่ยังบกพร่องในแต่ละมิติกลไกลดความเหลื่อมล้ำที่สำคัญ สามารถแบ่งได้เป็น 5 กลุ่ม คือ (1) กลไกทางเศรษฐกิจที่เอื้อต่อการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรมสร้างเวทีที่เปิดโอกาสให้ทุกคนแข่งขันบนความเท่าเทียม ปฏิรูปกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่มีอยู่ที่เอื้อให้บางกลุ่มได้ประโยชน์จาก

ระบบผูกขาด อันจะนำไปสู่การกระจุกตัวของทรัพยากรทางเศรษฐกิจ (2) กลไกทางภาษีในการกระจายรายได้และความมั่งคั่งโดยใช้ระบบภาษีรายได้ในอัตราก้าวหน้า และภาษีที่เก็บบนฐานของความมั่งคั่ง เช่น ภาษีที่ดิน รายได้จากทรัพย์สินและมรดก (3) กลไกสวัสดิการของรัฐ ที่ทำให้คนเข้าถึงการศึกษา บริการทางสาธารณสุข สินเชื่อ ที่มีความเท่าเทียมกันมากขึ้น รวมทั้งการมีโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม (social safety net) ที่เข้มแข็งเพื่อประกันคุณภาพชีวิตขั้นพื้นฐานที่ทุกคนพึงมีในทุกช่วงเวลาของชีวิต (4) กลไกบังคับใช้กฎหมายที่เข้มแข็ง ป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันทั้งทางตรงและคอร์รัปชันเชิงนโยบาย เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงอำนาจทางการเมืองซึ่งเป็นหนึ่งในรากฐานสำคัญของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมและ (5) กลไกกระจายอำนาจทางการเมืองและการคลัง โดยมีการจัดสรรทั้งอำนาจทางการเมืองและอำนาจทางการคลังไปสู่รัฐบาลท้องถิ่นอย่างเหมาะสม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความครอบคลุมของการกระจายรายได้สู่ทุกพื้นที่ในประเทศในทางเศรษฐศาสตร์ เครื่องมือทางนโยบายในการสร้างกลไกลดความเหลื่อมล้ำที่ใช้กันอยู่ในต่างประเทศนั้น มีอยู่หลากหลายให้สามารถพิจารณานำมาใช้ตามความเหมาะสมในบริบทของแต่ละประเทศ

| ตัวอย่างนโยบายในแต่ละขั้นของการกระจายทรัพยากรทางเศรษฐกิจ |                                                                                           |                                                                                       |                                                                                                    |
|----------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| กลุ่มคนตามระดับรายได้และความมั่งคั่ง                     | Pre-production                                                                            | Production                                                                            | Post-production                                                                                    |
|                                                          | นโยบายการให้บริการสาธารณสุขและการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพ<br>นโยบายประกันรายได้พื้นฐาน | นโยบายค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ<br>การรับประกันการมีงานทำ                                  | เงินโอนคนจนประเภท Earned income tax credit (EICT)<br>ระบบแรงจูงใจให้แรงงานเข้ามาอยู่ในระบบ         |
|                                                          | การลงทุนของภาครัฐเพื่อสนับสนุนการศึกษาขั้นสูงที่มีคุณภาพ                                  | กฎหมายแรงงานที่ส่งเสริมการจ้างงานที่เป็นธรรม<br>การสร้างอำนาจต่อรองให้กับกลุ่มลูกจ้าง | โครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม เช่น สิทธิประโยชน์การว่างงาน<br>สวัสดิการชราภาพ<br>ระบบแรงจูงใจการออม |
|                                                          | ภาษีมรดก ภาษีที่ดินสิ่งปลูกสร้าง                                                          | กฎหมายสนับสนุนการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม<br>การบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาด      | การจัดเก็บภาษีเข้มงวด ลดการหลีกเลี่ยงภาษี<br>ภาษีความมั่งคั่ง                                      |

ที่มา: KKP Research

KIATNAKIN PHATRA

ภาพที่ 10 เครื่องมือทางนโยบายในการสร้างกลไกลดความเหลื่อมล้ำ

## การนำนโยบายรัฐสวัสดิการเพื่อเป็นแนวทางแก้ไขปัญหา

ความพยายามที่ผ่านมาของรัฐจะนำนโยบายรัฐสวัสดิการมาใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย ที่เป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาความยากจน ของประชาชนในประเทศ ซึ่งการพัฒนาแก้ไขปัญหาคความยากจนตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน รัฐได้จัดสรรด้านงบประมาณเพื่อดำเนินการนโยบายรัฐสวัสดิการแก่ประชาชน เพื่อช่วยเหลือด้านสวัสดิการต่างๆ ซึ่งยังไม่ครอบคลุม

คลุมตรงกับกลุ่มเป้าหมายในการช่วยเหลือประชาชนยากจน ผู้มีรายได้น้อย ภาคการเกษตร (วิชาญ ทราญอ่อน, 2560: 196) รัฐพยายามมีมาตรการเสริมสร้างให้ประชาชนได้อยู่ภายใต้สวัสดิการ ตามหลักสิทธิเสรีภาพของบุคคลการให้ความคุ้มครองด้านสิทธิสวัสดิการ ให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ยากจนที่เป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานการให้ความช่วยเหลือในภาพรวมด้านนโยบายเสริมสร้างรัฐสวัสดิการยังไม่เข้าถึงกลุ่มประชาชนเป้าหมายอย่างแท้จริง ในระบบกลไกของรัฐที่ได้ดำเนินการ กล่าวถึงประเทศที่มีนโยบายสังคมในการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชนในสังคม โดยการที่รัฐมีนโยบายโครงการบริการสังคมให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง เป็นการสร้างระบบกลไกที่สร้างความมั่นคง (รพีพรรณ คำหอม, 2545: 167)

สำหรับประเทศไทยได้นำแนวคิดการเสริมสร้างด้านนโยบายรัฐสวัสดิการรัฐ ที่ให้ความช่วยเหลือมุ่งพัฒนาให้ประชาชนสังคมไทยมีคุณภาพ จะเห็นได้ว่ามาตรการของรัฐที่ให้ความช่วยเหลือการลดความเหลื่อมล้ำแก่ประชาชนยังอยู่ในระดับหนึ่ง รัฐพยายามยกระดับบทบาทจัดสวัสดิการทางสังคมมากขึ้นเพียงใด ที่ประชาชนที่อยู่ภายใต้้นโยบายรัฐสวัสดิการของรัฐ (Kumlin, 2002: 189) รัฐสวัสดิการอาจจะประเมินในแง่ลักษณะบทบาทรัฐดำเนินการผ่านระบบกลไกรัฐ รัฐต้องเน้นการจัดการสวัสดิการต้องคำนึงความเป็นธรรมความเท่าเทียมกันจากการจัดสรรในการพิจารณา ระดับความเข้มข้นสิ่งที่สำคัญให้เห็นว่า รัฐนั้นมีนโยบายเสริมสร้างความเป็นรัฐสวัสดิการหรือไม่นั้นต้องพิจารณาด้านนโยบายสังคมไทย อันนำไปสู่เงื่อนไขของรัฐที่ผ่านกระบวนการกระจายความเจริญทางสังคมให้กับประชาชนได้ทั่วถึง ถ้าไม่มีนโยบายรัฐสวัสดิการย่อมมีผลต่อกลุ่มเดียวที่ได้ประโยชน์ที่ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับความเดือดร้อนที่มีการแข่งขันเสรีมากเกินไป รัฐต้องมีอำนาจทางนโยบายที่จะต้องเสริมสร้างความเป็นธรรมแก่ประชาชนในสังคม ให้เกิดขึ้นความเป็นอยู่ภายใต้หลักที่ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (อัลมาร์ สยามวาลา และสมชัย จิตสุชน, 2550: 165)

ในระบบรัฐสวัสดิการความพยายามของรัฐที่นำระบบรัฐสวัสดิการมาใช้เพื่อเน้นแก้ไขปัญหาความยากจน ด้านการศึกษา สิทธิรักษาพยาบาล และเพื่อลดความเหลื่อมล้ำสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐเป็นไปตาม (อนุสรณ์ ธรรมใจ, 2558: 1) การประกาศนโยบายประชารัฐที่เป็นกรอบแนวทางในการดำเนินการทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐโดยกำหนดยุทธศาสตร์ การแก้ไขปัญหาที่เป็นอย่างระบบเพื่อเพิ่มโอกาสให้กับกลุ่มเป้าหมายประชาชนได้รับการขยายคุ้มครองทางสังคม และสวัสดิการที่เหมาะสมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมสำหรับสร้างความกินดีอยู่

ดีให้แก่ประชาชน ตรงต่อความต้องการและสิ่งจำเป็นที่แท้จริงมีศักยภาพเพียงพอในการจัดสรรสนับสนุน ความต้องการพื้นฐานของประชาชนได้อย่างเป็นธรรมอย่างแท้จริง

สรุปได้ว่า รัฐได้กำหนดนโยบายระบบรัฐสวัสดิการมีการกำหนดอำนาจหน้าที่และเครื่องมือต่าง ๆ ที่เสริมสร้างในการสนับสนุนให้รัฐ มุ่งเสริมความกินดีมีความสุขให้ประชาชนในประเทศแต่รัฐยังมีข้อจำกัดนโยบายรัฐสวัสดิการถ้วนหน้าหลายประการ เพราะรัฐอยู่ท่ามกลางระบบทุนนิยมยากที่จะเสริมสร้างนโยบายสวัสดิการแบบยั่งยืน รวมทั้งรัฐต้องให้นายทุนสนับสนุนระบบรัฐสวัสดิการให้เป็นระบบช่วยเหลือซึ่งเป็นแนวทางที่จะลดภาระลงไปได้ ในระบบรัฐสวัสดิการในประเทศไทยปัจจุบันต้องมีรากฐานการพัฒนาด้านเศรษฐกิจที่เป็นรูปแบบสวัสดิการสังคม ที่เป็นกระแสหลักซึ่งรัฐเป็นศูนย์กลางให้บริการแก่ประชาชน ที่มีความหลากหลายความต้องการของสังคม ผสมผสานหลายวิชาชีพ หน่วยงาน องค์กรภาคี ทุกภาคส่วนร่วมกันแก้ไขปัญหามูลฐานความสำคัญเสมอภาค

### การเสริมสร้างระบบรัฐสวัสดิการให้เกิดความเทียมกัน

หลักการระบบรัฐสวัสดิการ ยังเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันก็ขึ้นอยู่กับ รัฐผู้ใช้อำนาจเพื่อการปกครองประเทศ มีความสามารถจัดระบบให้รัฐสวัสดิการที่ดีย่อมสามารถหาวิธีการป้องกัน บรรเทาหรือแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้เพราะระบบรัฐสวัสดิการ มีประโยชน์ต่อประชาชนในสังคม หากพิจารณาโดยภาพรวมแล้วการนำระบบรัฐสวัสดิการนี้มา ปรับใช้กับประชาชนสังคมไทยโดยรัฐกำหนดนโยบายสร้างคุณประโยชน์ต่อสังคม สามารถผลักดันด้านนโยบายแห่งรัฐ ที่เป็นหลักแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560-2564 และนำระบบรัฐสวัสดิการที่ประสบความสำเร็จมาใช้ในการแก้ไขปัญหาความยากจนให้สอดคล้องกับบริบทสังคมไทย (สำนักงานคณะกรรมการการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559: 154) เพราะปัจจุบันรัฐมีการจัดรูปแบบภาษีจากประชาชนในอัตราพอสมควร การเปลี่ยนแปลงระบบภาษีแบบอัตราก้าวหน้า เพื่อให้เกิดความชอบธรรมระหว่างคนรวยกับคนจน โดยรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลทั้งหมดที่จำเป็นเพื่อการตัดสินใจของประชาชน รวมถึงระบุปัญหาที่อาจเกิดขึ้นภายหลังการนำนโยบายมาใช้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนร่วมในการทำงาน เพื่อช่วยเหลือประชาชนควบคู่ไปกับการทำงานของภาครัฐด้วย (กิตติพัฒน์ นนทปัทมเดกุล, 2544: 88)

อย่างไรก็ตาม นโยบายรัฐสวัสดิการสามารถนำสู่การปฏิบัติได้จริงในทุกพื้นที่ทางสังคมในประเทศที่เป็นเงื่อนไขการดูแลประชาชน ขึ้นอยู่กับว่ารัฐเข้ามาจัดการด้านสวัสดิการหรือให้บริการในเรื่องใดแก่ประชาชนหลังจากรัฐได้มีแนวนโยบายเข้ามามีบทบาทในการจัดการด้าน

สวัสดิการ มากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับข้อตกลงที่รัฐ ได้ดำเนินการตกลงทำความเข้าใจกับประชาชน เพราะรัฐมีโอกาสให้เอกชนหรือองค์กรอื่นที่มีช่องครุของรัฐบาลเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน เพื่อให้ความช่วยเหลือประชาชนควบคู่การทำงานร่วมกับรัฐ แม้จะมีเสียงคัดค้านถกมองว่าการเสริมสร้างนโยบายรัฐสวัสดิการจะทำให้ประชาชนเกิดความเกียจคร้าน ได้แต่คอยรับการสนับสนุนความช่วยเหลือจากรัฐบาล ตามหลักสิทธิพลเมืองที่รัฐจะต้องจัดให้แก่ประชาชน (สุรพล ปธานวนิช, 2547: 267) แม้รัฐสวัสดิการยังห่างไกลความเป็นไปได้ในระบบรัฐสวัสดิการก็ตาม เพราะการจัดการด้านรัฐสวัสดิการให้แก่ประชาชนยังไม่ทั่วถึง อย่างเห็นได้ชัดเจน เช่น ด้านสิทธิหลักประกันสังคมที่ครอบคลุม เฉพาะลูกจ้างในระบบเท่านั้น นโยบายแบบประชารัฐที่พยายามจะเสริมสร้างให้เป็นรัฐสวัสดิการ แต่ยังมีข้อจำกัดที่เป็นเรื่องยากที่ภาครัฐจะกำหนดนโยบายให้สังคมมีลักษณะเป็นระบบสวัสดิการ ผู้มีอำนาจส่วนใหญ่เป็นกลุ่มนายทุน กลุ่มธุรกิจที่ไม่ต้องเสียผลประโยชน์ ด้านภาษี อีกทั้งการคัดค้านรูปแบบกฎหมายภาษีที่ดิน ภาษีมรดกและภาษีอัตราก้าวหน้า ที่เป็นรายได้ของรัฐเพื่อนำไปจัดสวัสดิการถ้วนหน้าให้แก่ประชาชน รวมทั้งต้องทำให้ประชาชนได้ตระหนักถึง ความเป็นพลเมืองและความรับผิดชอบของตนอย่างแท้จริง เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมและความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายมากที่สุด

## สรุป

การเสริมสร้างนโยบายรัฐสวัสดิการแห่งรัฐนี้ถือเป็นนโยบายหนึ่ง ในการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชนในประเทศ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวหากรัฐบาลมุ่งใช้นโยบายดังกล่าวเพียงเพื่อเป็นประชานิยมแล้ว การพัฒนาที่ยั่งยืนที่รัฐบาลได้ตั้งเป้าไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) รวมทั้งแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีก็คงจะไม่เกิดขึ้น แต่ถ้ารัฐใช้นโยบายดังกล่าวเพื่อใช้แก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างจริงจังแล้ว จะเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืนที่สมบูรณ์แบบสอดคล้องกับเป้าหมายของประเทศที่ว่า "มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน" ถึงแม้ว่ารัฐจะมีการพัฒนารูปแบบ รัฐสวัสดิการแห่งรัฐให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองต่อการใช้งานของประชาชน แต่ก็ไม่มีสิ่งใดรับประกันได้ว่าความยากจนจะหมดไปจากสังคมไทย ในการดำเนินตามนโยบายของรัฐที่เน้นการดำเนินการเพื่อเสริมสร้างหลักประกันการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพ อย่างน้อยในระดับพื้นฐานแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียม เพื่อบรรเทาผลกระทบที่ประชาชนได้รับจากนโยบายการพัฒนาประเทศนั้น ไม่ได้มีข้อกำหนดอย่างชัดเจนถึงกฎเกณฑ์ที่จะตัดสินว่าแนวนโยบายเช่นใดจึงจะจัดว่าเป็นหรือไม่เป็นรัฐสวัสดิการ แต่ก็เป็นที่ยอมรับโดยทั่วกันว่า รัฐสวัสดิการสามารถเป็นเครื่องมือของรัฐในการ

สร้างความเป็นธรรมทางสังคมและความชอบธรรมทางการเมืองโดยอาศัยวิธีการกระจายซ้ำทรัพยากร และเกณฑ์เรื่องความเป็นสิทธิของพลเมืองที่จะต้องได้รับอย่างเท่าเทียมและสร้างความเป็นธรรม ตามนโยบายรัฐสวัสดิการแห่งรัฐ ดำเนินการจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมอย่างเป็นระบบ ควบคู่ไปกับการพัฒนาด้าน เศรษฐกิจฐานราก ด้านสังคม ตามนโยบายภาครัฐที่ได้เสริมสร้างระบบสาธารณสุขให้แก่ประชาชนได้เข้าถึงสวัสดิการด้านต่าง ๆ

เพื่อใช้แก้ไขปัญหาดความยากจน ในการช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยให้พ้นปัญหาความยากจนขึ้น รัฐสวัสดิการถือเป็นอีกหนทางในรูปแบบหนึ่งที่สามารถกำหนดด้านนโยบายของประเทศ ซึ่งเน้นการดำเนินการเพื่อเป็นไปตามระบบหลักประกันสุขภาพของประชาชน ในการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพในระดับพื้นฐานแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อบรรเทาผลกระทบที่ประชาชนได้รับ ซึ่งการนำนโยบายรัฐสวัสดิการมาใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยนั้น เพื่อต้องการการสนับสนุนภาครัฐเพื่อมุ่งเสริมสร้างความกินดีมีความสุขให้ประชาชนภายในประเทศ และสามารถผลักดันขับเคลื่อนด้านนโยบายรัฐสวัสดิการถ้วนหน้าตามแนวนโยบายประชารัฐ ให้เกิดเป็นรูปธรรมสามารถนำแนวคิดทฤษฎีสู่การปฏิบัติได้จริง เข้าถึงในทุกพื้นที่ทางสังคมภายในประเทศที่เป็นเงื่อนไขการดูแลประชาชน ตามกรอบแนวนโยบายรัฐเข้ามาจัดการด้านสวัสดิการให้เข้าถึงบริการสาธารณสุข เพื่อสามารถให้ความช่วยเหลือประชาชนอย่างถ้วนหน้าเท่าเทียมทุกระดับชนชั้นต่อไป

### องค์ความรู้ที่ได้รับ

การขับเคลื่อนนโยบายรัฐสวัสดิการมาประยุกต์ใช้ เพื่อแก้ไขความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมในประเทศ แม้ไม่อาจหลีกเลี่ยงข้อถ้อยที่ต้องเกิดควบคู่กับประโยชน์ที่ได้รับจากระบบ แต่หากนำหลักการบริหารรัฐกิจที่มีประสิทธิภาพมาใช้ในการดำเนินการตามระบบรัฐสวัสดิการได้เหมาะสม สอดคล้องกับบริบทสังคมไทย ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของระบบรัฐสวัสดิการ โดยสามารถแก้ไขปัญหาดความไม่เสมอภาคทางสังคม ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระดับรากหญ้า แม้ไม่หมดไปโดยสิ้นเชิง อาจลดลงได้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ทั้งนี้โดยที่ประเทศไทยต้องจัดสรรงบประมาณมารองรับระบบรัฐสวัสดิการ โดยการปฏิรูประบบภาษี เพื่อสร้างความมั่นคงยั่งยืนตามระบบรัฐสวัสดิการ ควบคู่กับการบริหารจัดการหน่วยงานภาครัฐมีความพร้อมในการบริหารระบบรัฐสวัสดิการ และสามารถจัดการในการเข้ามามีส่วนร่วมในการรับภาระทั้งระดับเป็นชุมชน ซึ่งการนำนโยบายรัฐสวัสดิการมาใช้เป็นแนว

ทางแก้ไขปัญหาลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยนั้น เพื่อต้องการการสนับสนุนภาครัฐ เพื่อมุ่งเสริมสร้างความกินดีมีความสุขให้ประชาชนภายในประเทศ และสามารถผลักดันขับเคลื่อนด้านนโยบายรัฐสวัสดิการก้าวหน้าตามแนวนโยบายประชารัฐให้เกิดเป็นรูปธรรมสามารถนำแนวคิดทฤษฎีสู่การปฏิบัติได้จริง เข้าถึงในทุกพื้นที่ทางสังคมภายในประเทศที่เป็นเงื่อนไขการดูแลประชาชน ตามกรอบแนวนโยบายรัฐเข้ามาจัดการด้านสวัสดิการให้เข้าถึงบริการสาธารณสุข เพื่อสามารถให้ความช่วยเหลือประชาชนอย่างก้าวหน้าเท่าเทียมทุกระดับชนชั้นต่อไป ตามแผนภาพที่ 1 องค์ประกอบการจัดการองค์ความรู้ใหม่ ดังนี้



ภาพที่ 11 องค์ความรู้ใหม่ที่ได้

## เอกสารอ้างอิง

- กิตติพัฒนา นนทบุรีทะเล. (2544). นโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พลเดช ปิ่นประทีป. (2558). วิเคราะห์ความต่างประชานิยม-ประชารัฐ. สืบค้นเมื่อ 3 มิถุนายน 2566, [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parcy\\_train/ewt\\_dl\\_link.php?nid=31862](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parcy_train/ewt_dl_link.php?nid=31862)
- พัชรกัญญ์ เขียวชูตินันท์ และคณะ. (2562). นโยบายสาธารณะเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีรายได้น้อย ผ่านบัตร สวัสดิการแห่งรัฐ. วารสารมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 6(2), 333-347.
- รพีพรรณ คำหอม. (2545). สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร: สามเจริญพาณิชย์.
- วิชาญ ทราญอ่อน. (2560). โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ. สืบค้นเมื่อ 3 มิถุนายน 2566, จาก <http://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2560/hi2560-014.pdf>.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2562). ก้าวข้ามความเหลื่อมล้ำ: ความท้าทายของสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- สฤณี อาชวานันทกุล. (2554). ความเหลื่อมล้ำ ฉบับพกพา: แนวคิดหลักกว่าด้วยความเหลื่อมล้ำ. นนทบุรี: เป็นไท พับลิชชิ่ง.
- สุรพล ปธานวนิช. (2547). นโยบายสังคมเส้นทางสู่รัฐสวัสดิการ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานคณะกรรมการการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564). กรุงเทพมหานคร: สำนักนายกรัฐมนตรี.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2562). รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและเหลื่อมล้ำของประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- อภิรักษ์ จันตะนี. (2561). พุทธรัฐศาสตร์สำหรับการส่งเสริมความมั่นคงแห่งพลเมือง. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยปทุมธานี. 10(2), 287-966.
- อนุสรณ์ ธรรมใจ. (2558). ประชากร ประชาชน และรัฐสวัสดิการ. สืบค้นเมื่อ 3 มิถุนายน 2566, จาก <http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/635795>

อัมมาร สยามวาลาและสมชัย จิตสุชน. (2550). แนวทางการแก้ปัญหาความยากจน: เสรีนิยม  
ประชานิยม หรือรัฐสวัสดิการ. เอกสารประกอบการสัมมนา. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิ  
สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย.

Kumlin, S. (2002). Institutions-experiences-preferences: How welfare state design  
affectspolitical trust and ideology. In B. Rothstein & S. Steinmo. (Eds.),  
Restructuring thewelfare state: Political institutions and policy change. New  
York: Palgrave Macmillan.