

Discussion Paper Series

สภาพเศรษฐกิจของครัวเรือนเปราะบาง
และข้อพิจารณาเพื่อความคุ้มครองทางสังคม

อ.ดร.ทีปกร จิริฐิติกุลชัย
ผศ.ดร.สิทธิศักดิ์ ลีลหามนัท
ภรณ์วรัตน์ ฟุ้งพิริยะ

Discussion Paper No.67

31 มีนาคม 2565

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สภาพเศรษฐกิจของครัวเรือนเปราะบางและข้อพิจารณาเพื่อความคุ้มครองทางสังคม

อ.ดร.ทีปกร จิริฐิติกุลชัย¹

ผศ.ดร.สิทธิศักดิ์ ลีลหามันท์²

ภรณ์วรัตน์ ฟูงพิริยะ³

Version: March 31, 2022

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้ศึกษาลักษณะสำคัญและแนวโน้มทางประชากรและเศรษฐกิจของครัวเรือนเปราะบาง เช่น ความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ โอกาสทางเศรษฐกิจ และ ความคุ้มครองทางสังคมจากรัฐสวัสดิการ ตลอดจนการติดตามสภาพความยากจนและความเสี่ยงจน โดยฉายภาพผลกระทบจาก COVID-19 ที่สามารถแสดงให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมระหว่างกลุ่มจากผลกระทบที่ได้รับจากวิกฤต และศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจฐานของครัวเรือนจำแนกตามแต่ละระดับเศรษฐกิจฐานะ ในช่วงเวลา COVID-19 ซึ่งงานวิจัยนี้ยังได้ ประเมินความไม่สมดุลด้านการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างทั่วถึง โดยอธิบายความสัมพันธ์ของการเติบโตของเศรษฐกิจมหภาคและเศรษฐกิจฐานของครัวเรือน ด้วยเทคนิคทางเศรษฐมิติ

ในช่วงท้ายของบทความ งานวิจัยนี้ได้สังเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อวิเคราะห์ด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง โดยสรุปให้เห็นถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำ และการกระจายโอกาสหรือความทั่วถึงของการเติบโตทางเศรษฐกิจ ตลอดจนการจัดสรรทรัพยากรเพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับการคุ้มครองทางสังคม ซึ่งภาควิชาการจะสามารถมีบทบาทสำคัญในการช่วยขับเคลื่อนให้เกิดการคุ้มครองทางสังคมสำหรับกลุ่มประชากรที่เปราะบางต่อความยากจน

คำสำคัญ: ความยากจน, ความเหลื่อมล้ำ, ประชากรเปราะบาง, ความคุ้มครองทางสังคม

¹ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ Email: theepakorn@econ.tu.ac.th

² อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ Email: sittisak@econ.tu.ac.th

³ นักศึกษาโครงการเศรษฐศาสตร์บัณฑิต (หลักสูตรนานาชาติ) คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ Email: pornwarat.foo@st.econ.tu.ac.th

1. ภูมิหลังและเหตุผล

ค่ามัธยฐานของการบริโภคเฉลี่ยต่อหัวของครัวเรือนไทยอยู่ที่ประมาณ 6,000 บาทต่อเดือน หรือ 200 บาทต่อวัน ตามข้อมูลสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน พ.ศ. 2563 (Household Socio-Economic Survey: SES 2020) ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ค่ามัธยฐานการบริโภคเดือนละ 6,000 บาท น่าจะสะท้อนให้เห็นว่า ครัวเรือนส่วนใหญ่ของประเทศมีระดับเศรษฐกิจและสังคมที่ค่อนข้างลำบากขัดสน เพราะค่าใช้จ่ายการบริโภคครัวเรือนนี้รวมทั้งค่าใช้จ่ายสำหรับอาหาร และค่าใช้จ่ายที่ไม่ใช่สำหรับอาหาร เช่น ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม ค่าเวชภัณฑ์และค่าตรวจรักษาพยาบาล การเดินทาง การสื่อสาร การศึกษา สันทนาการ และค่าใช้จ่ายส่วนบุคคลต่าง ๆ เป็นต้น

ทั้งนี้ แม้ว่าข้อมูลสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES) จะไม่สามารถจัดเก็บข้อมูลจากมหาเศรษฐีในประเทศไทยได้ แต่มัธยฐานที่แท้จริงของครัวเรือนไทย (median of statistical population of Thai households) ก็คงไม่ได้ให้ผลแตกต่างในการประเมินคุณภาพชีวิตของคนจำนวนมากในสังคมไทย ซึ่งมีโอกาสจำกัดเหลือเกินในการสร้างอนาคตของครอบครัวที่มีความมั่นคงและสดใส

โดยเฉพาะกลุ่มประชากรที่มาจากครัวเรือนที่มีความเปราะบางทางเศรษฐกิจก็ยิ่งจะอดคัดค้านในโอกาสและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ดังจะเห็นผลลัพธ์จากงานวิจัยนี้ ซึ่งได้พบว่า ประมาณครึ่งหนึ่งของประชากรที่มีความเปราะบาง ดำรงชีวิตอยู่ใต้เส้นความยากจน ในขณะที่อีกประมาณครึ่งหนึ่งมีความเสี่ยงที่จะตกอยู่ใต้เส้นความยากจน หากเผชิญกับผลกระทบทางเศรษฐกิจ (economic shocks) ดังนั้น ประชากรกลุ่มนี้จึงควรที่จะต้องมีความคุ้มครองทางสังคม เพื่อป้องกันความเสี่ยงที่จะเกิดวิกฤตความยากจน

ความคุ้มครองทางสังคม คือ นโยบายช่วยเหลือให้ประชาชนได้ดำรงมาตรฐานชีวิตที่สมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สามารถป้องกันความเสี่ยงจากเคราะห์ร้ายที่จะมีผลกระทบต่อรายได้ ค่าใช้จ่าย ทรัพย์สิน และหนี้สินของครัวเรือน (ศ.ดร.วรเวศม์ สุวรรณระดา, 2557)

ตัวอย่างความคุ้มครองทางสังคมอย่างหนึ่งที่เป็นประเด็นสำคัญในยุคสมัยปัจจุบัน คือ เบี้ยผู้สูงอายุหรือบำนาญถ้วนหน้า ซึ่งเป็นเป้าหมายที่ภาคประชาสังคมและภาคการเมืองได้มีความพยายามในการผลักดันทั้งทางกฎหมายและทางการเมืองเพื่อให้มีระบบบำนาญแห่งชาติอันสอดคล้องกับหลักการที่ได้เสนอกจากภาควิชาการ (รศ.ดร.วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ, 2551; ศ.ดร.วรเวศม์ สุวรรณระดา และ รศ.ดร.วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์, 2553; ดร.สมชัย จิตสุชน และคณะ, 2554; ทีดีอาร์ไอ สทส. และ สท., 2555; รศ.ดร.วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์, 2556; ทีดีอาร์ไอ, 2558; ศ.ดร.วรเวศม์ สุวรรณระดา, 2558 เป็นต้น)

แต่ข้าราชการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาว่า ระบบนี้จะเป็นภาระผูกพันต่องบประมาณแผ่นดินซึ่งจะมีผลกระทบต่อฐานะทางการคลังของประเทศในอนาคตและมีความซับซ้อนด้านหน่วยงานที่ดูแล (รายงานสรุปความคิดเห็นและผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น โดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำหรับร่างพระราชบัญญัติ ฯ หลายฉบับ ตามที่อ้างถึงในบรรณานุกรม)

ดังนั้น เราจึงไม่น่าประหลาดใจที่วาระนี้จะถูกตีตกโดยนายกรัฐมนตรี (แนวหน้า 6 ก.พ. 64; สำนักข่าวอิศรา 2 มิ.ย. 2564) ซึ่งทำให้วาระนี้ไม่ถูกนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางนิติบัญญัติของระบบบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้สามารถดำเนินการให้เกิดระบบโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม (social safety net) สำหรับผู้สูงอายุได้

ระบบบำเหน็จบำนาญแห่งชาติซึ่งเป็นนโยบายที่กำลังอยู่ระหว่างการพิจารณานำเสนอร่างกฎหมาย และผลักดันโดยรัฐบาลเพื่อจัดตั้งเป็นกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาตินั้นมีความครอบคลุมเฉพาะเพียงแค แรงงานในระบบ (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง 2564) และละเลยที่จะกล่าวถึงแรงงานที่อยู่นอกระบบ

เมื่อพิจารณาถึงข้อเสนอของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งครั้งล่าสุด เมื่อปี พ.ศ. 2562 เกี่ยวกับเบี้ย ผู้สูงอายุ บำนาญถ้วนหน้า และความคุ้มครองด้านเศรษฐกิจของผู้สูงอายุ (ทีปกร จิริฐิติกุลชัย และคณะ 2565) จะพบว่า เกือบทุกพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ได้เสนอเป็นนโยบายหาเสียงไว้ว่าเบี้ยจะมีมูลค่าตั้งแต่ 1,000 - 5,000 บาทต่อเดือน ซึ่งในขณะนี้ก็สามารถจะวิเคราะห์ได้ว่า ยังไม่เห็นความก้าวหน้า

ในขณะที่หากพิจารณาจากข้อเสนอเมื่อต้นปีของพรรคฝ่ายค้านพรรคหนึ่งที่ประกาศเป็นนโยบายให้มี บำนาญประชาชนเดือนละ 3,000 บาท เพื่อให้ผู้สูงอายุมีรายได้เพียงพอยังชีพ และ ลดภาระลูกหลาน กลับ ไม่ได้เห็นการสนับสนุนจากทางรัฐบาล (ไทยรัฐออนไลน์ 2565) ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งให้มีความ คุ้มครองทางสังคม ทั้งที่หากผู้กำหนดนโยบายมีเจตจำนงทางการเมืองที่จะให้ความคุ้มครองด้านสวัสดิการต่อ ประชาชน ก็ควรที่จะผลักดันให้สามารถเกิดขึ้นได้ เหมือนอย่างระบบบัตรทองหรือระบบหลักประกันสุขภาพ ถ้วนหน้า

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงอัตราเร่งของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร โดยสัดส่วนประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป จะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 20 ในปี พ.ศ. 2564 เป็นร้อยละ 32 ในปี พ.ศ. 2583 จึงเป็นคำถามสำคัญว่า ประเทศไทยจะมีแผนรับมืออย่างไรกับสัดส่วนประชากรวัยแรงงานซึ่งเป็นกำลังหลักในการทำงานสร้างรายได้ ให้กับประเทศที่กำลังลดลง ในขณะที่ค่าใช้จ่ายทางเศรษฐกิจในการดูแลผู้สูงอายุกำลังจะเร่งเพิ่มสูงขึ้น พร้อมกับประชากรกลุ่มเปราะบางจะเผชิญกับความเสี่ยงจากการถูกแย่งงานด้วยหุ่นยนต์และปัญญาประดิษฐ์

(Jithitikulchai 2022) และความเสียด้านผลกระทบต่อเกษตรกรจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Prommawin, Svavas, Tanpraphan et al. 2022) ที่ส่งผลกระทบต่อคนระดับล่างมากที่สุด หากปราศจากการคุ้มครองทางสังคม

งานวิจัยนี้จึงมุ่งเน้นที่จะศึกษาและวิเคราะห์ เพื่อช่วยให้เข้าใจถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำได้ชัดเจนมากขึ้น และนำไปสู่การออกแบบและขับเคลื่อนนโยบายรัฐสวัสดิการที่มุ่งเป้าไปที่ความคุ้มครองทางสังคมของกลุ่มเปราะบาง ซึ่งหมายถึง กลุ่มครัวเรือนที่มีชีวิตอยู่ไม่ถึงระดับร้อยละ 120 ของเส้นความยากจน โดยใช้ทั้งวิธีการวิเคราะห์เชิงปริมาณและการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ

2. ระเบียบวิธีศึกษา

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

งานวิจัยนี้จะใช้การวิเคราะห์ทางสถิติพรรณนา ร่วมกับวิธีทางเศรษฐมิติ เพื่อศึกษาความทุกข์ยากของครัวเรือนเปราะบาง ผลกระทบจาก COVID-19 และความจำเป็นของรัฐสวัสดิการ โดยใช้ข้อมูลสำรวจครัวเรือนไทย ซึ่งสามารถนำเสนอผลที่อนุมานได้สำหรับประชากรทางสถิติในระดับประเทศ

ซึ่งประเด็นที่ศึกษาโดยใช้สถิติพรรณนา ได้แก่ ลักษณะสำคัญและแนวโน้มทางประชากรและเศรษฐกิจของกลุ่มครัวเรือนเปราะบาง เช่น ความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ โอกาสทางเศรษฐกิจ และ ความคุ้มครองทางสังคมจากรัฐสวัสดิการ ตลอดจนการติดตามสภาพความยากจนและความเสี่ยงจน โดยฉายภาพผลกระทบจาก COVID-19 ที่สามารถแสดงให้เห็นถึงผลกระทบที่ได้รับจากวิกฤตในแต่ละกลุ่มเศรษฐกิจ

การวัดความเปราะบางต่อความยากจน (vulnerable to poverty) เพื่อระบุสถานะความเปราะบางของครัวเรือนหรือประชากร วัดโดยเปรียบเทียบระหว่างค่าใช้จ่ายการบริโภคของครัวเรือนเฉลี่ยต่อหัวสมาชิกในครัวเรือน เปรียบเทียบกับ มูลค่า ณ ระดับร้อยละ 120 ของเส้นความยากจน (หรือ สามารถเขียนเป็นพจน์ทางคณิตศาสตร์ได้ว่า $1.2 * poverty_line$) โดย $poverty_line$ หมายถึง เส้นความยากจนที่ใช้ในการชี้วัดความยากจนของครัวเรือนหรือประชากร ซึ่งตัวอย่างการใช้ระดับร้อยละ 120 ของเส้นความยากจน เพื่อวัดความเปราะบางต่อความยากจน (vulnerable to poverty) ได้แก่ Sondergaard et al. (2016) เป็นต้น

การวัดความยากจนที่ใช้ในงานวิจัยนี้ กำหนดจากระดับค่าใช้จ่ายการบริโภคของครัวเรือนเฉลี่ยต่อหัวสมาชิกในครัวเรือน (per capita consumption expenditure) เปรียบเทียบกับเส้นความยากจนแบบสมบูรณ์

(absolute poverty line) ที่ระดับ 5.5 ดอลลาร์สหรัฐ (US\$5.5) ต่อวัน ซึ่งเป็นมาตรฐานเส้นความยากจนสำหรับกลุ่มประเทศระดับรายได้ปานกลางขั้นสูง (Upper Middle Income Country : UMIC) ของธนาคารโลก โดยมีการแปลงมูลค่าเงินด้วย 2011 PPP เพื่อสะท้อนค่าครองชีพเป็นมูลค่าเงินสกุลบาท (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Yang et al. (2020) เป็นต้น)

สำหรับการวัดความสัมพันธ์ระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจ และ ระดับเศรษฐกิจฐานะของครัวเรือนในแต่ละระดับเศรษฐกิจฐานะ งานวิจัยนี้ใช้แบบจำลองทางเศรษฐมิติแบบ Unconditional Quantile Regression โดย Firpo, Fortin, and Lemieux (2009) และ Fortin, Firpo, and Lemieux (2011) ดังรายละเอียดในภาคผนวก นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงของทางเศรษฐกิจของครัวเรือน จำแนกตามระดับเศรษฐกิจฐานะของครัวเรือน ในช่วงที่เกิดวิกฤตโควิด จะใช้วิธี Growth Incidence Curve (Ravallion and Chen 2003) เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงในช่วง ปี พ.ศ. 2562-2563

ในส่วนของการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์การเมือง งานวิจัยนี้ได้ประมวลจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง และสังเคราะห์ในมุมมองเศรษฐศาสตร์สาธารณะด้านความคุ้มครองทางสังคมสำหรับกลุ่มที่เปราะบางทางเศรษฐกิจ และนำเสนอแนวทางการจัดการทรัพยากรให้กับบ้านญาติวชนหน้า เพื่อความคุ้มครองทางสังคมในอนาคต โดยสรุปส่งท้ายมุ่งเป้าหมายไปที่การขับเคลื่อนทางการเมือง เพื่อการจัดสรรทรัพยากรที่ให้ความสำคัญต่อคุณค่าและคุณภาพชีวิตของมนุษย์ อันเป็นการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนคุ้มค่าสูงสุดสำหรับอนาคตของประเทศ

แหล่งข้อมูลที่ใช้

การวิเคราะห์ลักษณะสำคัญและแนวโน้มทางประชากรและเศรษฐกิจของครัวเรือนเปราะบางในงานวิจัยนี้ ใช้ข้อมูลสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี พ.ศ. 2545-2563 (Household Socio-Economic Survey: SES 2002-2020) ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งเป็นข้อมูลที่จัดเก็บทั้งรายครัวเรือนและรายสมาชิกครัวเรือน โดยมีรายละเอียดข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ ค่าใช้จ่าย ภาวะหนี้สิน และทรัพย์สินของครัวเรือน ตลอดจนลักษณะของบุคคลทางด้านเศรษฐกิจสังคมต่าง ๆ

ทั้งนี้ ตัวแปรที่เป็นมูลค่าเงินของแต่ละปี (nominal) จะได้รับการแปลงเป็นค่าจริง (real) โดยมีปีฐานคือ มูลค่าเงินปี พ.ศ. 2563 ซึ่งปรับค่าจาก nominal เป็น real โดยใช้ข้อมูลดัชนีราคาผู้บริโภค (Consumer Price Index) ของกระทรวงพาณิชย์ จำแนกตาม 9 พื้นที่สำหรับ 5 ภูมิภาค ได้แก่ กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และ ภาคใต้ โดย 4 ภูมิภาคหลัง แบ่งย่อยเป็นพื้นที่ในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาล

ทุกการคำนวณด้วยข้อมูลสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน จะใช้ค่าถ่วงน้ำหนักของครัวเรือนที่คำนวณโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ตามระเบียบวิธีทางสถิติในการสุ่มตัวอย่างของการเก็บข้อมูลสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ทำให้สามารถนำเสนอผลได้ในระดับประชากรทางสถิติสำหรับค่าสถิติของประเทศ ทั้งนี้ หากกลุ่มตัวอย่างของครัวเรือนเปราะบางที่ใช้ในการคำนวณมีขนาดใหญ่พอ จะสามารถนำเสนอผลวิเคราะห์ได้ในระดับกลุ่มย่อยของประชากร

3. ผลการศึกษา

3.1 ผลการศึกษาการวิเคราะห์เชิงปริมาณ

3.1.1 ผลการวิเคราะห์ด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจของกลุ่มประชากรเปราะบาง

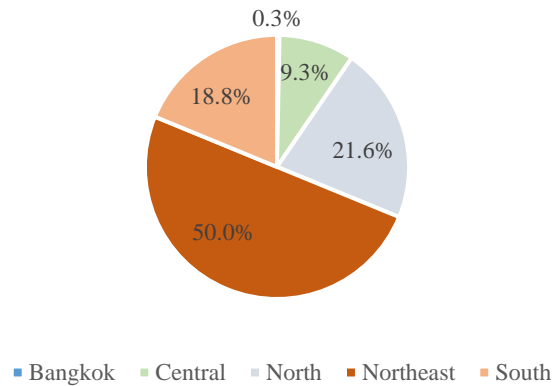
การวิจัยในส่วนนี้จะศึกษาลักษณะสำคัญและแนวโน้มทางประชากรและเศรษฐกิจของครัวเรือนเปราะบาง เช่น ความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ โอกาสทางเศรษฐกิจ และ ความคุ้มครองทางสังคมจากรัฐสวัสดิการ ตลอดจนการติดตามสภาพความยากจนและความเสี่ยงจน โดยฉายภาพผลกระทบจาก COVID-19 ที่สามารถแสดงให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมระหว่างกลุ่มจากผลกระทบที่ได้รับจากวิกฤต การศึกษาข้อมูลประชากรเปราะบางของรายงานนี้ใช้เส้นความยากจนสัมบูรณ์ (absolute poverty line) ที่ระดับ 5.5 ดอลลาร์สหรัฐต่อวันต่อคน โดยกำหนดร้อยละ 20 ของเส้นความยากจน สำหรับบ่งชี้ภาวะเสี่ยงจนหรือสภาพความเปราะบางต่อความยากจนของครัวเรือน

ความมั่นคงและโอกาสด้านเศรษฐกิจ

ในปี พ.ศ. 2563 ประเทศไทยมีหนึ่งในสิบของประชากร เป็นกลุ่มเปราะบางหรือมีความเสี่ยงต่อภาวะความยากจน คิดเป็นร้อยละ 9.5 ของประชากรทั้งหมด หรือราว 6.6 ล้านคน โดยเมื่อพิจารณาในระดับภูมิภาค ดังแสดงในภาพที่ 1 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่มีประชากรเปราะบางอาศัยอยู่มากที่สุดและนับเป็นร้อยละ 50 ของกลุ่มประชากรเปราะบางทั้งหมด ตามด้วยภาคเหนือและภาคใต้ ราวร้อยละ 22 และร้อยละ 19 ตามลำดับ

ภาพที่ 1. จำนวนประชากรเปราะบางในแต่ละภาค

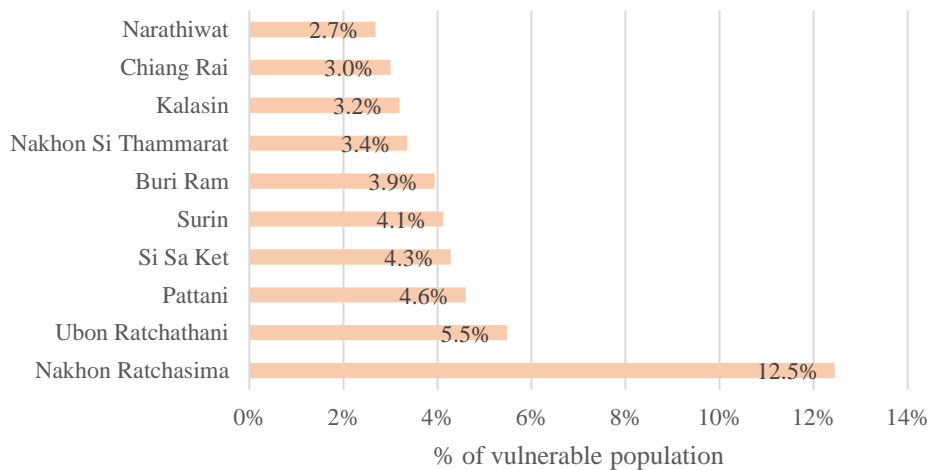
Vulnerable Population by Region in 2563



จังหวัดที่มีจำนวนประชากรเปราะบางอาศัยอยู่มากที่สุดคือจังหวัดนครราชสีมา คือ ร้อยละ 12 ของประชากรเปราะบางทั้งหมด ตามด้วยจังหวัดอุบลราชธานี ปัตตานี และศรีสะเกษ ซึ่งเป็นจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้ ดังแสดงในภาพที่ 2

ภาพที่ 2. สิบจังหวัดที่มีประชากรเปราะบางอาศัยอยู่มากที่สุด

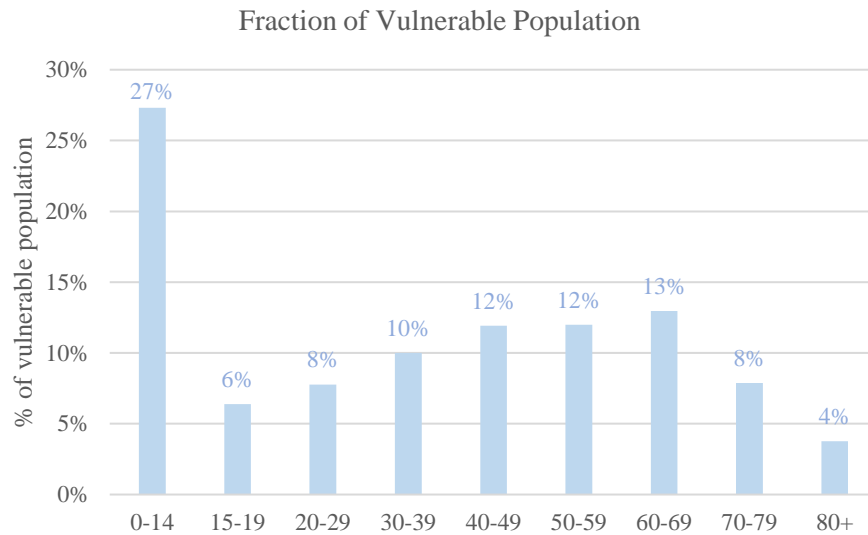
Ten Provinces with Highest Vulnerable Population



เกือบหนึ่งในสามของกลุ่มเปราะบาง คือ เด็กและเยาวชน โดยคิดเป็นร้อยละ 27 ของกลุ่มเปราะบางทั้งหมดอยู่ในกลุ่มอายุช่วง 0-14 ปี ตามด้วยอันดับสอง คือ กลุ่มอายุช่วง 60-69 ปี คิดเป็นร้อยละ 13 และ

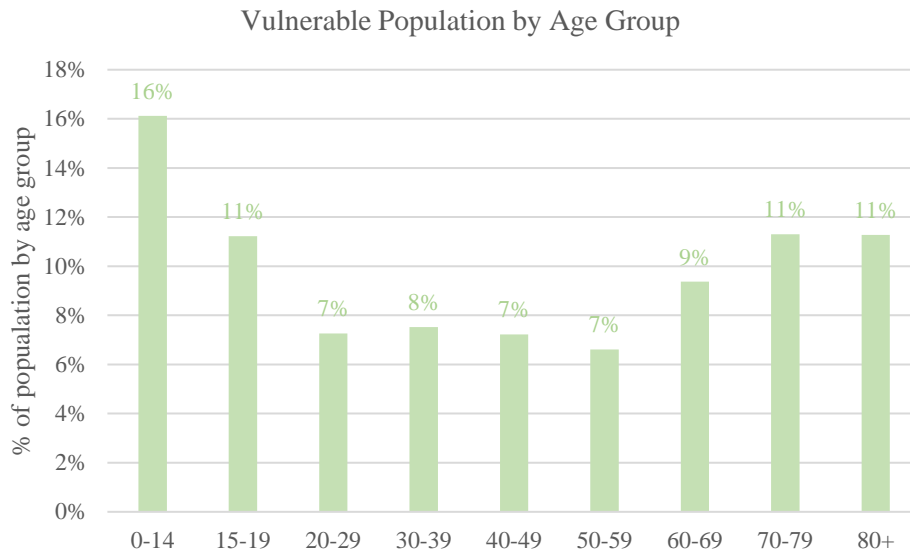
อันดับสาม คือ ช่วงอายุ 40-49 ปีและ 50-59 ปี มีสัดส่วนเท่ากัน คิดเป็นร้อยละ 12 ของประชากรเปราะบางทั้งหมด ดังภาพที่ 3

ภาพที่ 3. สัดส่วนประชากรเปราะบาง จำแนกตามกลุ่มอายุ ต่อประชากรเปราะบางทั้งหมด



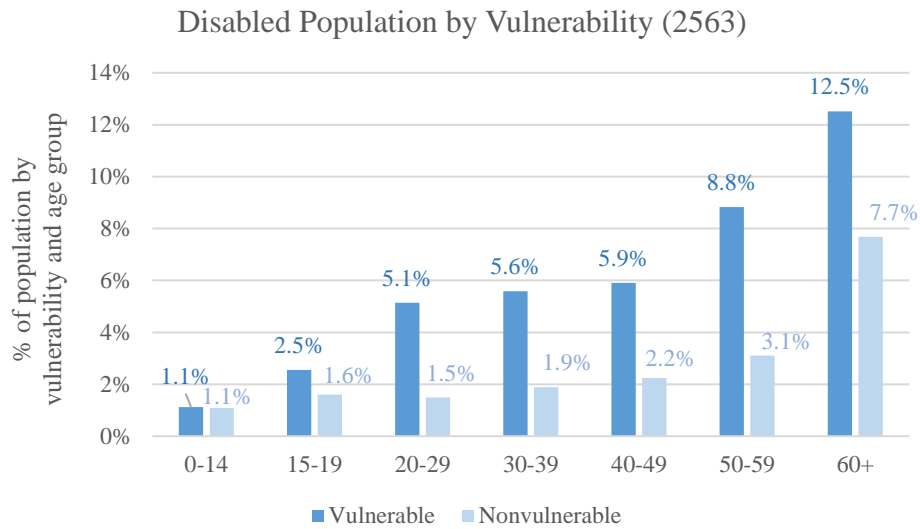
ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อพิจารณาสัดส่วนต่อประชากรทั้งหมด จำแนกแต่ละกลุ่มอายุ ร้อยละ 16 ของประชากรในกลุ่มช่วงอายุ 0-14 ปี เป็นกลุ่มเปราะบาง ในขณะที่กลุ่มช่วงอายุ 15-19 ปี และกลุ่มผู้สูงอายุ มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 10 เป็นกลุ่มเปราะบาง ดังภาพที่ 4

ภาพที่ 4. สัดส่วนประชากรเปราะบางต่อประชากรทั้งหมด จำแนกตามกลุ่มอายุ



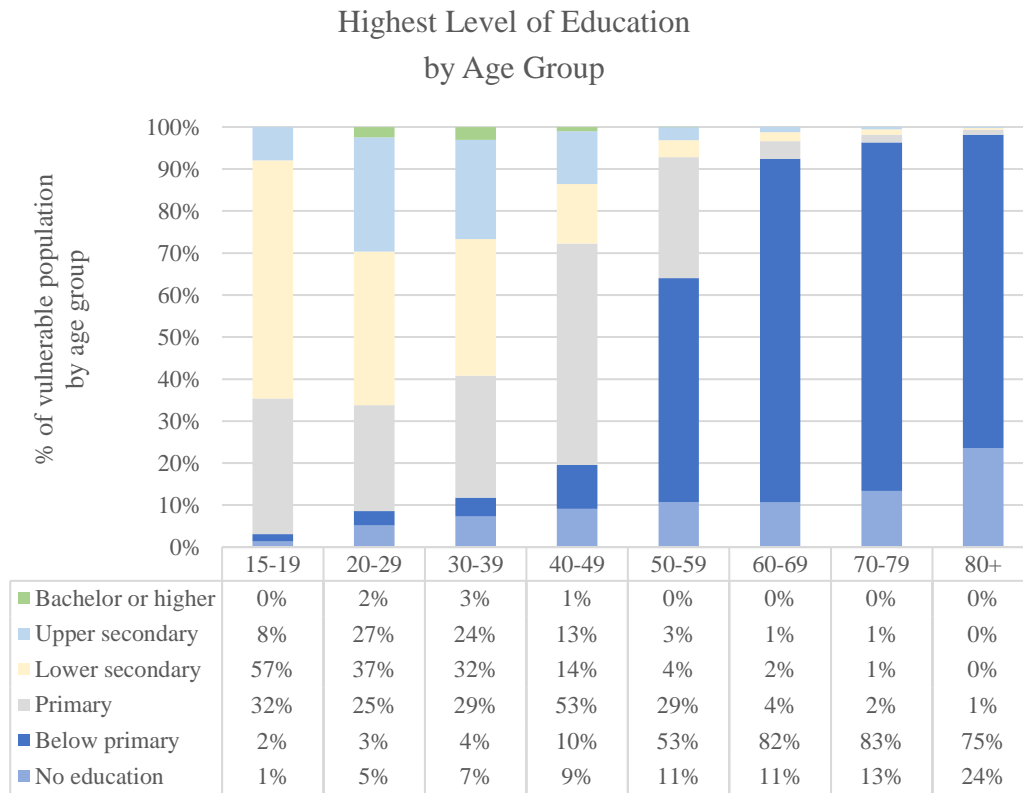
ครัวเรือนเปราะบางมีสัดส่วนผู้พิการทางร่างกาย พิการทางสติปัญญา หรือพิการทั้งร่างกายและสติปัญญา ค่อนข้างสูงกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกลุ่มประชากรผู้สูงอายุ หรือ วัยใกล้เกษียณอายุ โดยสัดส่วนคนพิการของกลุ่มเปราะบางมีมากกว่าสัดส่วนของกลุ่มไม่เปราะบางถึงสองเท่า ซึ่งราวร้อยละ 6.3 ของประชากรเปราะบางเป็นผู้พิการ และในขณะที่ร้อยละ 3.3 ที่เป็นผู้พิการสำหรับกลุ่มประชากรไม่เปราะบาง เมื่อจำแนกตามช่วงอายุ ดังภาพที่ 5 สัดส่วนผู้พิการในช่วงอายุ 0-14 ปีของทั้งสองกลุ่มใกล้เคียงกัน แต่สำหรับกลุ่มวัยอายุที่มากขึ้น กลุ่มช่วงวัย 20-29 ปี, 30-39 ปี, 40-49 ปี, และ 50-59 ปี สัดส่วนผู้พิการของกลุ่มเปราะบางมากกว่าสัดส่วนของกลุ่มไม่เปราะบางถึงสามเท่าหรือมากกว่า

ภาพที่ 5. สัดส่วนคนพิการ จำแนกตามกลุ่มอายุและความเปราะบาง



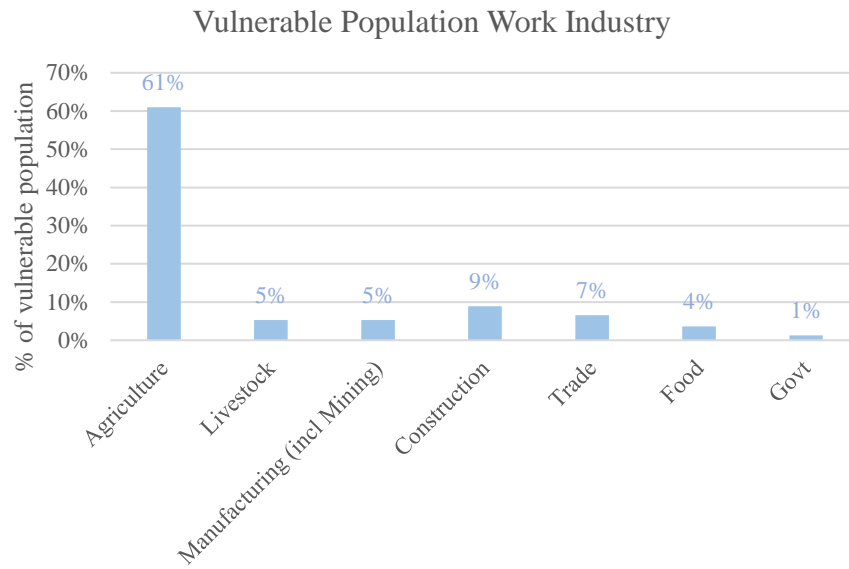
ประชากรเปราะบางที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี แทบจะไม่มีเลย เช่น มีเพียงร้อยละ 3 เท่านั้น สำหรับประชากรเปราะบางในกลุ่มอายุ 30-39 ในทางกลับกัน ประชากรเปราะบางในกลุ่มอายุ 50-59 กว่าครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 53) มีการศึกษาต่ำกว่าระดับประถม ในขณะที่ประชากรเปราะบางในกลุ่มอายุ 40-49 ปี กว่าครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 53) จบการศึกษาสูงสุดเพียงระดับประถม ส่วนประชากรเปราะบางในกลุ่มอายุ 30-39 ปี ร้อยละ 33 จบการศึกษาระดับมัธยมต้น และ ร้อยละ 29 จบการศึกษาระดับประถม ซึ่งแน่นอนว่า ประชากรสูงอายุเกือบทั้งหมดมีการศึกษาต่ำกว่าระดับประถม หรือ ไม่มีการศึกษาเลย ดังแสดงในภาพที่ 6

ภาพที่ 6. ระดับการศึกษาสูงสุดของประชากรเปราะบาง จำแนกตามกลุ่มอายุ

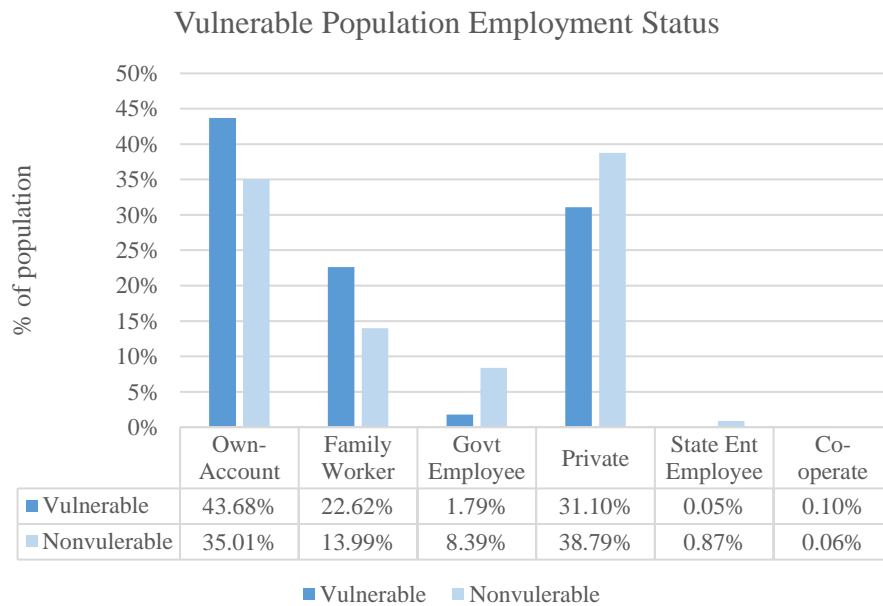


การจำแนกตามสาขาอุตสาหกรรม ในปี พ.ศ. 2563 ร้อยละ 61 ของประชากรเปราะบางที่มีสถานะทำงาน จะประกอบอาชีพอยู่ในภาคเกษตรกรรม ร้อยละ 9 และ 7 ทำงานในสาขาก่อสร้างและการค้าตามลำดับ ดังแสดงในภาพที่ 7 โดยจำแนกตามลักษณะการจ้างงาน พบว่า ร้อยละ 44 ของประชากรเปราะบางที่ทำงานอยู่ทั้งหมด ประกอบธุรกิจของตนเอง หรือเป็นนายจ้างของตนเอง และร้อยละ 23 ช่วยธุรกิจครอบครัว ซึ่งไม่ได้รับค่าจ้าง ดังแสดงในภาพที่ 8

ภาพที่ 7. สาขาอุตสาหกรรมของกลุ่มเปราะบาง



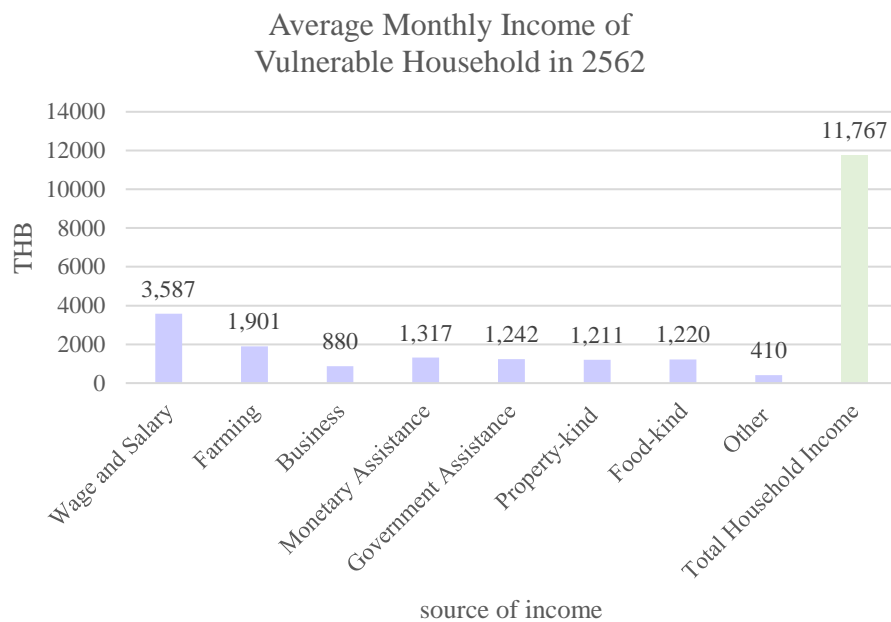
ภาพที่ 8. ลักษณะการจ้างงานของกลุ่มเปราะบาง



เนื่องจากข้อมูลรายได้มีการสำรวจเฉพาะปี ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงใช้ข้อมูลล่าสุดซึ่งเป็นข้อมูลสำรวจปี พ.ศ. 2562 โดยรายได้สุทธิเฉลี่ยต่อเดือนของครัวเรือนเปราะบางเท่ากับ 11,767 บาท ดังแสดงในภาพที่ 9 ซึ่งแบ่งตามแหล่งรายได้ ค่าจ้าง รายได้จากการเกษตร และการประกอบกิจการส่วนตัว คิดเป็น 3,587 บาท

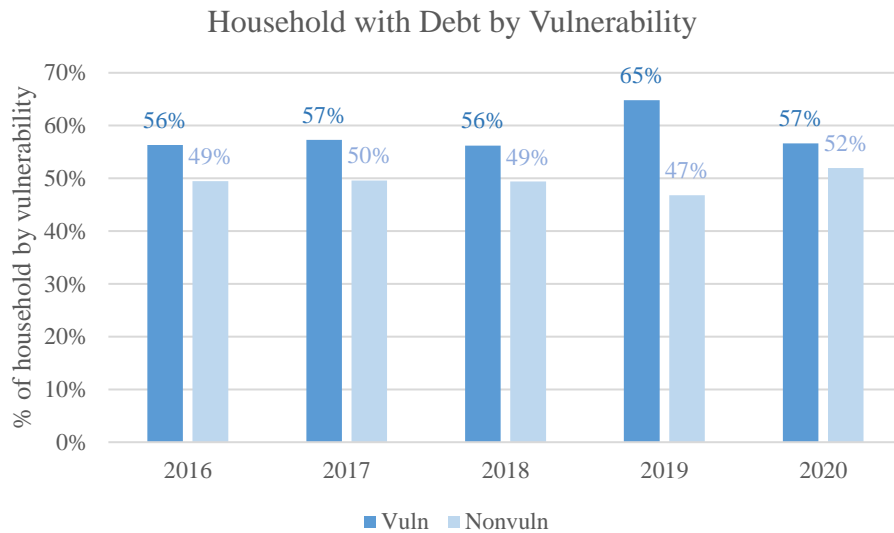
1,901 บาท และ 880 บาท ตามลำดับ และมีรายได้จากแหล่งอื่น ๆ เช่น เงินช่วยเหลือจากบุคคลนอกครัวเรือน รายได้ที่ประเมินค่าจากค่าเช่าบ้านที่อยู่อาศัยโดยไม่เสียค่าเช่า และ รายได้ที่ประเมินจากมูลค่าอาหารและ เครื่องดื่มที่ได้รับมาโดยไม่ต้องซื้อ เป็นต้น ทั้งนี้ เงินโอนจากภาครัฐ หรือ รายได้จากสวัสดิการสังคมจากภาครัฐ มีมูลค่าเฉลี่ยเพียงเดือนละ 1,242 บาท หรือ คิดเป็นประมาณร้อยละ 10 ของรายได้ทั้งหมด

ภาพที่ 9. รายได้เฉลี่ยต่อเดือนของครัวเรือนเปราะบาง



ในปี พ.ศ. 2562 สัดส่วนครัวเรือนเปราะบางที่มีหนี้สินเพิ่มขึ้นราว 10 จุดร้อยละ หรือคิดเป็นร้อยละ 65 ของครัวเรือนเปราะบางทั้งหมดจากร้อยละ 56 ในปีก่อนหน้า ในขณะที่สัดส่วนครัวเรือนไม่เปราะบางที่มีหนี้สินคิดเป็นร้อยละ 52 ในปีพ.ศ. 2562 ซึ่งลดลงจากร้อยละ 57 ใน พ.ศ. 2561 ดังแสดงในภาพที่ 10 ซึ่งเมื่อเทียบกับปีอื่น ๆ แล้ว การเพิ่มขึ้นอย่างสูงของสัดส่วนครัวเรือนเปราะบางเป็นหนี้ในปี พ.ศ. 2562 แสดงให้เห็นถึงความเปราะบางของครัวเรือนเหล่านี้ต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ

ภาพที่ 10.ครัวเรือนมีหนี้ จำแนกตามความเปราะบาง



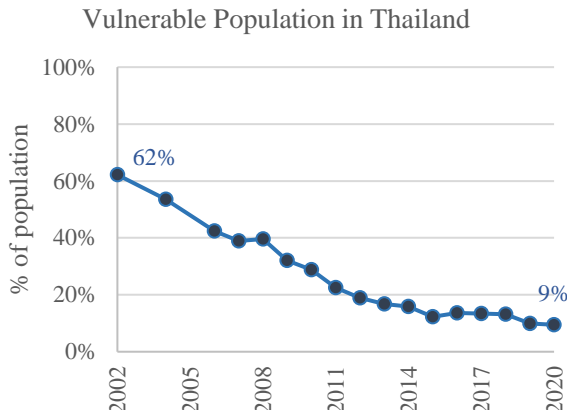
การติดตามสภาพความยากจนและความเสี่ยงจน

สภาพความเปราะบางของประชากรมีแนวโน้มที่ดีขึ้นตลอด 20 ปี โดยในปี พ.ศ. 2545 หรือ ค.ศ. 2002 สัดส่วนประชากรเปราะบางในประเทศไทยคิดเป็นร้อยละ 62 ของประชากรทั้งหมด และปี พ.ศ. 2563 หรือ ค.ศ. 2020 สัดส่วนประชากรเปราะบางได้ลดลงเหลือราวร้อยละ 47.5 ของจำนวนประชากรทั้งหมด อัตราความยากจนของประชากรกลุ่มเปราะบางก็ลดลงอย่างต่อเนื่องเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 2020 อัตราความยากจนคิดเป็นร้อยละ 47 ซึ่งเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 44 ในปีก่อนหน้า ดังแสดงในภาพที่ 11 และ 12

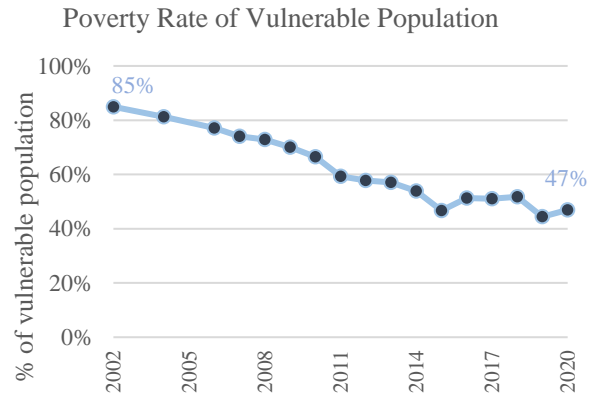
การที่อัตราความยากจนของกลุ่มเปราะบางอยู่ในระดับเกือบจะครึ่งหนึ่ง น่าจะเป็นข้อสังเกตที่สำคัญ คือ ประมาณครึ่งหนึ่งของกลุ่มเปราะบางอยู่ภายใต้เส้นความยากจน ในขณะที่อีกประมาณครึ่งหนึ่งของกลุ่มเปราะบาง มีความเสี่ยงสูงมากที่จะตกลงมาอยู่ใต้เส้นความยากจน หากมีผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ (economic shocks) หรือ หากประเมินจากประชากรกลุ่มเปราะบางคิดเป็นเกือบร้อยละ 10 ของ

จำนวนประชากร ก็คือ มีคนไทยกว่าสามล้านคนมีความเสี่ยงที่จะต้องยากไร้อยู่ได้เส้นความยากจนด้านการบริโภคที่ประมาณละ 100 บาทต่อคนต่อวัน

ภาพที่ 11. สัดส่วนประชากรเปราะบาง

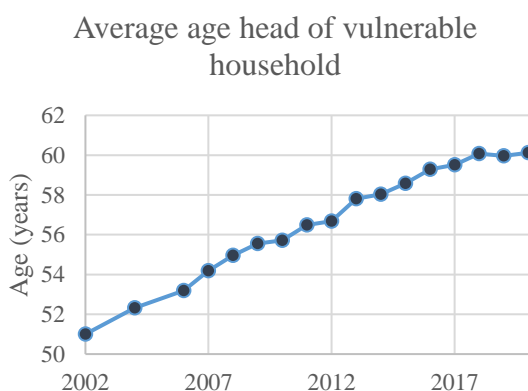


ภาพที่ 12. อัตราความยากจนของกลุ่มเปราะบาง

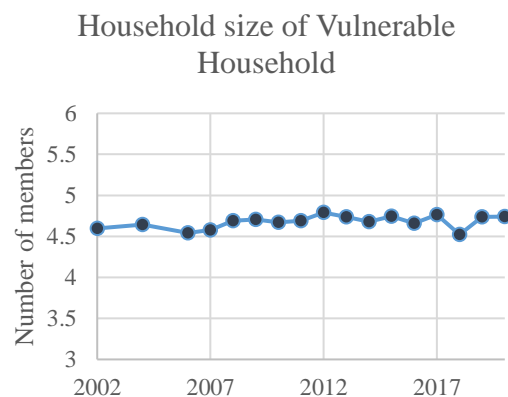


หัวหน้าครัวเรือนของกลุ่มเปราะบางเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตามการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร โดย ในปี พ.ศ. 2563 อายุเฉลี่ยหัวหน้าครัวเรือนเปราะบางอยู่ที่ 60 ปี ซึ่งนับเป็นวัยผู้สูงอายุแล้ว ดังแสดงในภาพที่ 13 ในขณะที่จำนวนสมาชิกของครัวเรือนเปราะบางโดยเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 5 คนต่อครัวเรือน ดังแสดงในภาพที่ 14 ซึ่งเทียบกับรายได้ทั้งหมดเฉลี่ยต่อครัวเรือนดังที่ได้แสดงในภาพที่ 9 รายได้สุทธิเฉลี่ยต่อหัวจะคิดเป็นราว 2,500 บาท ต่อเดือนสำหรับครัวเรือนเปราะบาง

ภาพที่ 13. อายุเฉลี่ยของหัวหน้าครัวเรือนเปราะบาง

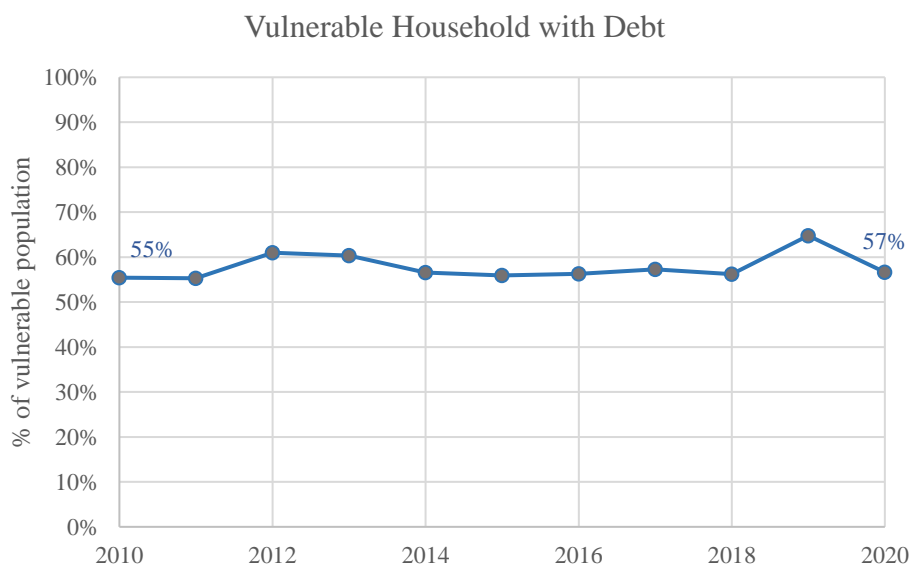


ภาพที่ 14. ขนาดของครัวเรือนเปราะบาง



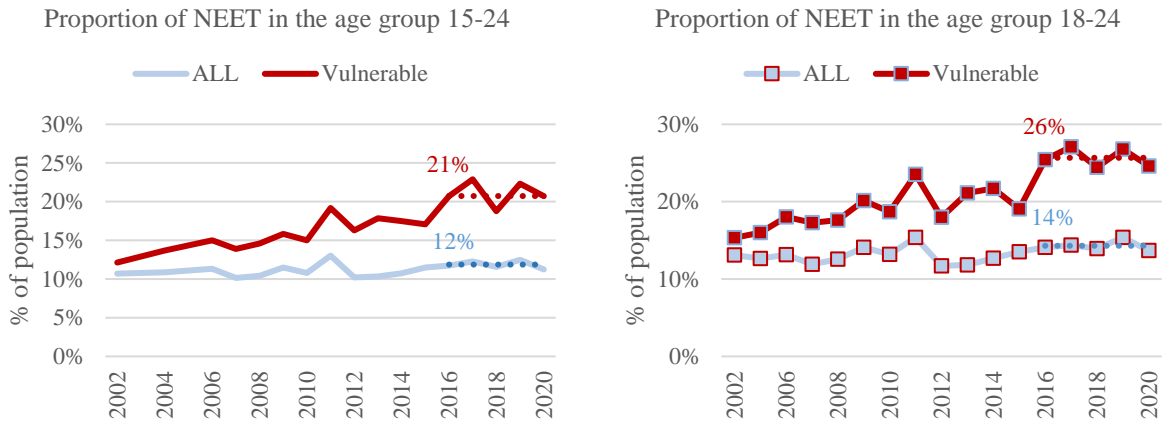
ดังแสดงในภาพที่ 15 สัดส่วนการเป็นหนี้ของประชากรเปราะบางอยู่ที่ประมาณร้อยละ 60 ตลอดช่วงระยะเวลาสิบปี จึงเป็นปัจจัยที่กีดกันความสามารถในการเก็บออมเพื่อวัยเกษียณ การซื้อประกันเพื่อคุ้มครองความเสี่ยง หรือ การลงทุน

ภาพที่ 15. สถานะความเป็นหนี้ของประชากรเปราะบาง



ตามนิยามของ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO นิยาม NEET (Not in Education, Employment or Training) ว่าหมายถึง เยาวชนอายุ 15-24 ปี ที่ไม่ได้อยู่ในระบบการศึกษา การจ้างงาน และการฝึกอบรม งานวิจัยนี้ได้ศึกษา ปัญหาเยาวชนว่างงานและอยู่นอกระบบการศึกษา ซึ่งข้อค้นพบที่น่าวิตกกังวลเป็นอย่างยิ่งกว่าสัดส่วนของเยาวชนเปราะบางที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มนี้มีมากกว่าหนึ่งในห้า หรือในทุกๆประชากรเปราะบางห้าคน จะต้องมียังอย่างน้อยหนึ่งคนที่เป็นเยาวชนว่างงานและไม่ได้อยู่ในระบบการศึกษา โดยมีค่าเฉลี่ยในช่วง ปี พ.ศ. 2559-2563 หรือ 5 ปีที่ผ่านมา สำหรับกลุ่มเปราะบางอายุ 15-24 ปี และ อายุ 18-24 ปี อยู่ที่ ร้อยละ 21 และ ร้อยละ 26 ตามลำดับ ดังแสดงในภาพที่ 16

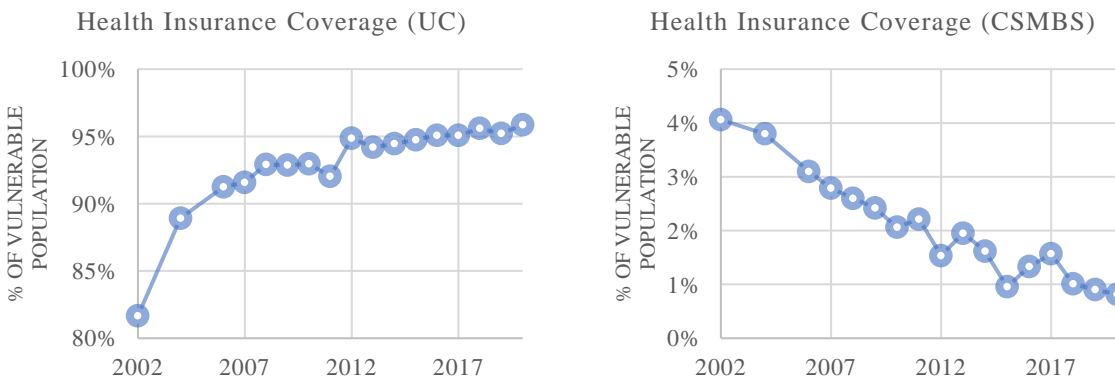
ภาพที่ 16. ปัญหาเยาวชนว่างงานและอยู่นอกระบบการศึกษา

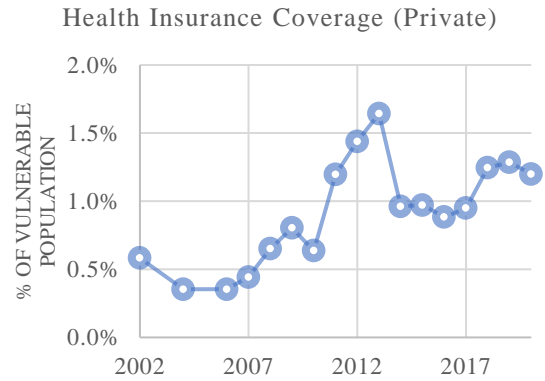
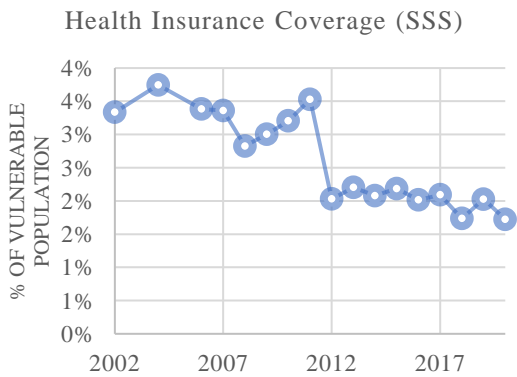


ความคุ้มครองทางสังคมของประชากรเปราะบาง

ในปี พ.ศ. 2563 ร้อยละ 96 ของประชากรเปราะบางได้รับบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า หรือบัตรทอง ซึ่งเป็นระบบสวัสดิการหลักของกลุ่มเปราะบาง ในขณะที่สัดส่วนประชากรเปราะบางที่ได้รับสิทธิสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ สิทธิประกันสังคม และประกันสุขภาพเอกชน มีอยู่น้อยมาก คือ อยู่ที่ประมาณร้อยละ 1-2 ของประชากรเปราะบางทั้งหมดในปี พ.ศ. 2563 ดังแสดงในภาพที่ 17

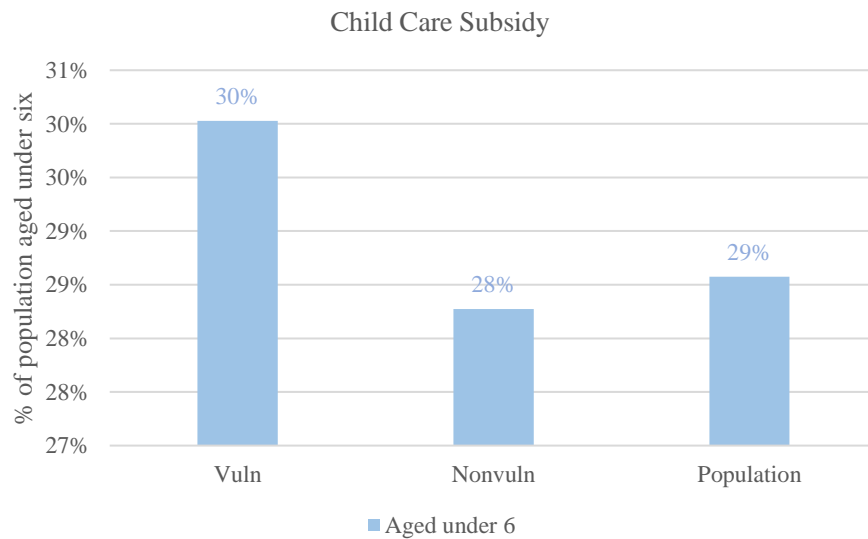
ภาพที่ 17. ความคุ้มครองด้านประกันสุขภาพของประชากรเปราะบางทั้งหมด





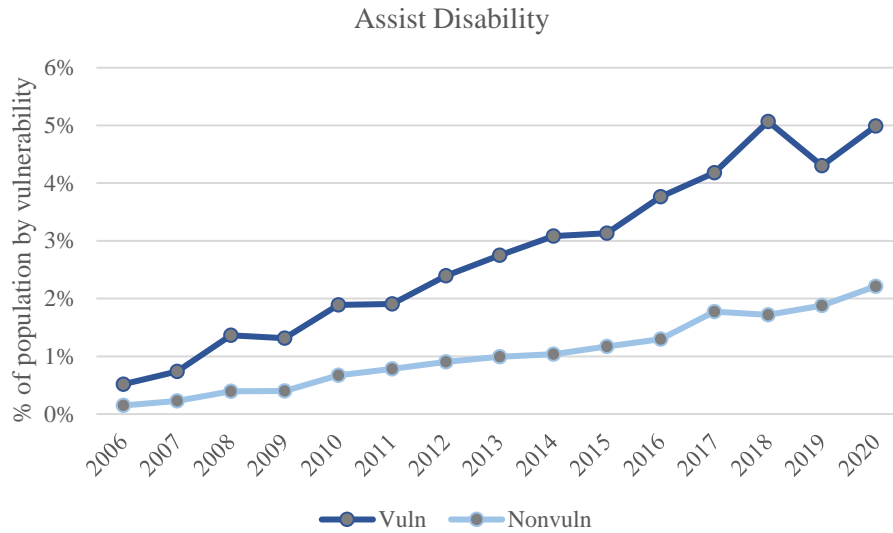
ข้อมูลโครงการเงินอุดหนุนสำหรับเด็กตั้งแต่แรกเกิดถึงอายุ 6 ปีบริบูรณ์ ซึ่งได้มีการสำรวจเฉพาะปี พ.ศ. 2563 แสดงให้เห็นว่า ร้อยละ 30 ของเด็กอายุไม่ครบหกปีบริบูรณ์ในครัวเรือนเปราะบาง ได้รับสวัสดิการนี้ ดังภาพที่ 18

ภาพที่ 18. สวัสดิการรัฐสำหรับเด็กแรกเกิดจนถึงอายุหกปี

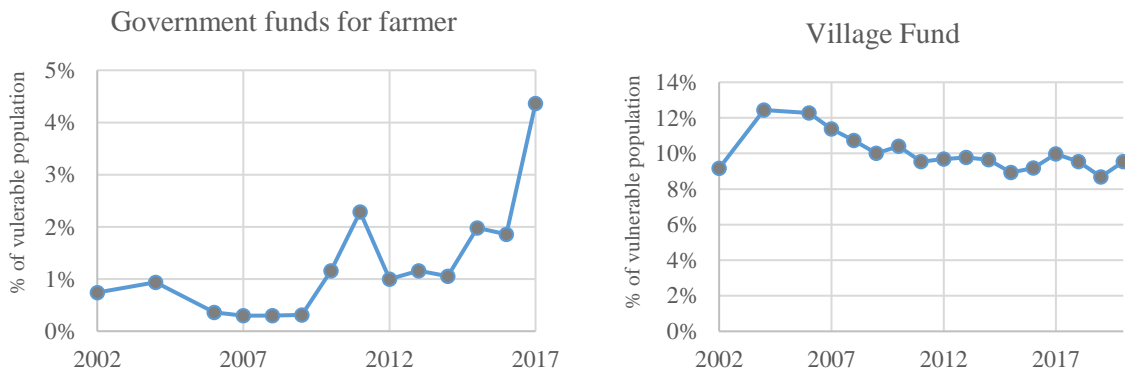


ในขณะที่ประชากรเปราะบางเพียงส่วนน้อยที่ได้รับสวัสดิการอื่น ๆ เช่น เงินสงเคราะห์ผู้พิการ โครงการรัฐช่วยเหลือเกษตรกร กองทุนหมู่บ้านหรือกองทุนชุมชนเมือง ดังแสดงในภาพที่ 19 และ 20

ภาพที่ 19. สวัสดิการรัฐสำหรับผู้พิการในครัวเรือนเปราะบาง



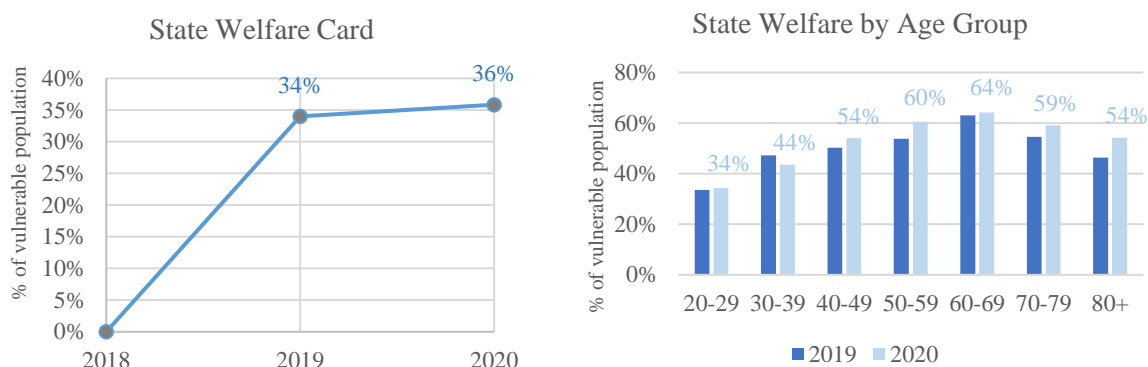
ภาพที่ 20. สวัสดิการช่วยเหลือเกษตรกรและกองทุนหมู่บ้าน



สำหรับโครงการสวัสดิการแห่งรัฐ สามารถครอบคลุมประชากรกลุ่มเปราะบางได้เพียงร้อยละ 36 ในปี พ.ศ. 2563 ซึ่งเมื่อพิจารณาจำแนกตามกลุ่มอายุแล้ว สัดส่วนในแต่ละกลุ่มอายุที่ได้รับจะเพิ่มขึ้นเมื่ออายุมากขึ้น โดยประชากรเปราะบางในกลุ่มอายุ 20-29 ปีได้รับสิทธิ ร้อยละ 34 และเพิ่มขึ้นตามอายุไปจนถึงระดับช่วงวัย 60-69 ปี ได้รับสิทธิ ร้อยละ 64 อย่างไรก็ตาม สัดส่วนที่ได้รับรัฐสวัสดิการลดลงเมื่อกลุ่มเปราะบางมีอายุมากกว่า 70 ปี ดังแสดงในภาพที่ 21

ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงปัญหา Exclusion Error หรือ Targeting Error คือ การที่ประชากรเปราะบางซึ่งเป็นกลุ่มที่สมควรจะได้รับรัฐสวัสดิการแต่กลับไม่ได้รับทั้งหมด

ภาพที่ 21. การเข้าถึงโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐของประชากรกลุ่มเปราะบาง



เมื่อพิจารณาผลของโครงการควบคุมครองทางสังคมที่มีต่อระดับเศรษฐกิจฐานะของประชากรกลุ่มเปราะบาง โดยใช้ control variables รูปแบบต่าง ๆ ดังแสดงในตารางที่ 1 พบว่า โครงการธนาคารประชาชน กองทุนหมู่บ้าน และโครงการช่วยเหลือของรัฐอื่น ๆ มีความสัมพันธ์ต่อการเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายการบริโภคเฉลี่ยต่อหัวของครัวเรือน ประมาณร้อยละ 4.5-6.5, 2.3-5.7, และ 1.1-2.4 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม เงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ กลับมีความสัมพันธ์ในทางลบกับค่าใช้จ่ายการบริโภคเฉลี่ยต่อหัวของครัวเรือน ซึ่งน่าจะสะท้อนให้เห็นว่า สวัสดิการคุ้มครองความยากจนของผู้สูงอายุ มีน้อยเกินไป

ตารางที่ 1. ความสัมพันธ์ระหว่างโครงการควบคุมครองทางสังคม และ เศรษฐฐานะของประชากรกลุ่มเปราะบาง

Dependent variable: Log of per capita consumption expenditure (in 2020 real value)								
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Social pension for poor elderly	-0.008*** (-5.08)	-0.008*** (-5.20)	-0.004* (-2.26)	-0.004* (-2.38)	-0.007** (-2.73)	-0.007** (-2.81)	-0.005* (-1.98)	-0.005* (-2.05)
People bank	0.061*** (4.31)	0.060*** (4.28)	0.065*** (4.68)	0.065*** (4.65)	0.046*** (3.31)	0.045** (3.28)	0.050*** (3.61)	0.049*** (3.59)

Dependent variable:								
Log of per capita consumption expenditure (in 2020 real value)								
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Village fund scheme	0.046*** (25.34)	0.049*** (26.40)	0.056*** (30.35)	0.057*** (30.73)	0.023*** (12.33)	0.026*** (13.44)	0.032*** (16.80)	0.033*** (17.23)
Other government funds	0.021*** (4.18)	0.022*** (4.30)	0.024*** (4.81)	0.024*** (4.84)	0.011* (2.25)	0.012* (2.39)	0.014** (2.75)	0.014** (2.79)
Control Variables								
Individual					x	x	x	x
Head of household					x	x	x	x
Region			x	x			x	x
Area		x		x		x		x
Time	x	x	x	x	x	x	x	x
N	515,265	515,265	515,265	515,265	515,265	515,265	515,265	515,265

หมายเหตุ: ตาราง A1 ในภาคผนวก แสดงผลคำนวณสมการ linear regression ฉบับเต็ม

Note: The t-statistics are reported in the second row with * p < 0.05, ** p < 0.01, and *** p < 0.001.

Source: Socio-Economic Survey 2002-2020

สรุปข้อค้นพบการวิเคราะห์ด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจของกลุ่มประชากรเปราะบาง

ในปี พ.ศ. 2563 ประเทศไทยมีประชากรเปราะบางหรือมีความเสี่ยงต่อภาวะความยากจนร้อยละ 9.5 ของประชากรทั้งหมด หรือคิดเป็นจำนวนราว 6.6 ล้านคน ซึ่งจำแนกตามกลุ่มอายุ สัดส่วนความเปราะบางในแต่ละกลุ่มช่วงวัยลดลงเมื่อเริ่มเติบโตเข้าสู่วัยผู้ใหญ่ และเพิ่มขึ้นเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ

สัดส่วนผู้พิการซึ่งรวมถึงผู้พิการทางร่างกาย พิการทางสติปัญญา และ พิการทั้งร่างกายและสติปัญญา ของกลุ่มเปราะบางมีมากกว่าสัดส่วนของกลุ่มไม่เปราะบางถึงสองเท่า ซึ่งสัดส่วนผู้พิการในช่วงวัยเด็กของทั้ง

สองกลุ่มใกล้เคียงกัน แต่เมื่อเริ่มเข้าสู่กลุ่มวัยอายุที่มากขึ้น หรือตั้งแต่กลุ่มอายุ 20-29 ปี สัดส่วนผู้พิการของกลุ่มเปราะบางมีมากกว่าสัดส่วนของกลุ่มไม่เปราะบางถึงสามเท่าหรือมากกว่า

การศึกษาของกลุ่มผู้สูงอายุเปราะบางเกือบทั้งหมดมีระดับต่ำกว่าประถม หรือไม่ได้รับการศึกษา โดยในกลุ่มอายุ 50-59 กว่าครึ่งหนึ่งการศึกษาต่ำกว่าระดับประถม อีกทั้งในกลุ่มอายุ 40-49 ปี กว่าครึ่งหนึ่งจบการศึกษาสูงสุดเพียงระดับประถม ในขณะที่มากกว่าครึ่งหนึ่งของประชากรเปราะบางในกลุ่มอายุ 30-39 ปี จบการศึกษาต่ำกว่าหรือเทียบเท่าระดับมัธยมต้นเท่านั้น

ในปี พ.ศ. 2563 กว่าครึ่งหนึ่งของประชากรเปราะบางที่มีสถานะทำงาน ประกอบอาชีพอยู่ในภาคเกษตรกรรม ซึ่งเมื่อจำแนกตามลักษณะการจ้างงาน พบว่า หนึ่งในห้าของประชากรเปราะบางทั้งหมดประกอบธุรกิจของตนเอง หรือเป็นนายจ้างของตนเอง และเนื่องจากข้อมูลรายได้มีการสำรวจเฉพาะปี ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงใช้ข้อมูลล่าสุดซึ่งเป็นข้อมูลสำรวจปี พ.ศ. 2562 โดยรายได้สุทธิเฉลี่ยต่อเดือนของครัวเรือนเปราะบางเท่ากับ 11,767 บาท โดยรายได้หลักมาจากค่าจ้างและรายได้จากการประกอบกิจกรรมทางการเกษตร คิดเป็น 3,587 บาท และ 1,901 บาท ตามลำดับ ในขณะที่จำนวนสมาชิกของครัวเรือนเปราะบางโดยเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 5 คนต่อครัวเรือน ซึ่งเทียบกับรายได้ทั้งหมดเฉลี่ยต่อครัวเรือน รายได้สุทธิเฉลี่ยต่อหัวของสมาชิกครัวเรือนเปราะบางจะคิดเป็นเพียงราว 2,350 บาท ต่อเดือนเท่านั้น

อายุหัวหน้าครัวเรือนของกลุ่มเปราะบางเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตามการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร โดยในปี พ.ศ. 2563 อายุเฉลี่ยหัวหน้าครัวเรือนเปราะบางอยู่ที่ 60 ปี ซึ่งนับเป็นวัยผู้สูงอายุ

สัดส่วนการเป็นหนี้ของประชากรเปราะบางอยู่ที่ประมาณร้อยละ 60 ตลอดช่วงระยะเวลาสิบปี จึงเป็นปัจจัยที่กดดันความสามารถในการเก็บออมเพื่อวัยเกษียณ การซื้อประกันเพื่อคุ้มครองความเสี่ยง หรือ การลงทุน และในปี พ.ศ. 2562 สัดส่วนครัวเรือนเปราะบางที่มีหนี้สินเพิ่มสูงขึ้นกว่าทุกปี

ทั้งนี้ งานวิจัยนี้ได้ศึกษา ปัญหาเยาวชนว่างงานและอยู่นอกระบบการศึกษา เยาวชนอายุ 15-24 ปี และอายุ 18-24 ที่ไม่ได้อยู่ในระบบการศึกษา การจ้างงาน และการฝึกอบรม (หรือ NEET) ซึ่งนำวิกฤตกังวลเป็นอย่างมาก เพราะ ในปี พ.ศ. 2563 สัดส่วนของเยาวชนเปราะบางอายุ 15-24 ปี ที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มนี้มีมากกว่าหนึ่งในห้า หรือในทุกๆประชากรเปราะบางห้าคน จะต้องมียุ่อย่างน้อยหนึ่งคนที่เป็นเยาวชนว่างงานและไม่ได้อยู่ในระบบการศึกษา ในขณะที่กลุ่มเปราะบางอายุ 18-24 ปี ซึ่งว่างงานและอยู่นอกระบบการศึกษา คิดเป็นประมาณหนึ่งในสี่ โดยสัดส่วนเยาวชนว่างงานและอยู่นอกระบบการศึกษา จากประชากรกลุ่มเปราะบาง ได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอดช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา

สัดส่วนความเปราะบางของประชากรมีแนวโน้มที่ดีขึ้นตลอด 20 ปีที่ผ่านมา โดยในปี พ.ศ. 2545 หรือ ค.ศ.2002 สัดส่วนประชากรเปราะบางในประเทศไทยคิดเป็นร้อยละ 62 ของประชากรทั้งหมด และปี พ.ศ. 2563 หรือ ค.ศ. 2020 สัดส่วนประชากรเปราะบางได้ลดลงเหลือราวร้อยละ 9.5 ของจำนวนประชากรทั้งหมด เช่นเดียวกับ อัตราความยากจนของประชากรกลุ่มเปราะบางก็ลดลงอย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม หนึ่งข้อสังเกตที่สำคัญ คือ ในปี พ.ศ. 2563 ประมาณครึ่งหนึ่งของกลุ่มเปราะบางอยู่ภายใต้เส้นความยากจน ในขณะที่อีกประมาณครึ่งหนึ่งของกลุ่มเปราะบาง มีความเสี่ยงสูงมากที่จะตกลงมาอยู่ใต้เส้นความยากจนหากมีผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ (economic shocks) ซึ่งหมายความว่า หากประเมินจากประชากรกลุ่มเปราะบางคิดเป็นเกือบร้อยละ 10 ของจำนวนประชากร ก็คือ มี

คนไทยกว่าสามล้านคนมีความเสี่ยงที่จะต้องยากไร้อยู่ได้เส้นความยากจนด้านการบริโภคที่ประมาณละ 100 บาทต่อคนต่อวัน

ในปี พ.ศ. 2563 เกือบทั้งหมดของประชากรเปราะบางได้รับบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า หรือบัตรทอง ซึ่งเป็นระบบสวัสดิการหลักของกลุ่มเปราะบาง ในขณะที่สัดส่วนประชากรเปราะบางที่ได้รับสิทธิสวัสดิการ รักษาพยาบาลข้าราชการ สิทธิประกันสังคม และประกันสุขภาพเอกชน มีอยู่น้อยมาก คือ ปัจจุบันมีเพียงประมาณร้อยละ 1-2 ของประชากรเปราะบางทั้งหมดเท่านั้น

สำหรับสวัสดิการของรัฐที่น่าสังเกตคือ โครงการเงินอุดหนุนสำหรับเลี้ยงดูเด็กตั้งแต่แรกเกิดถึงอายุ 6 ปี บริบูรณ์ ซึ่งได้มีการสำรวจเฉพาะปี พ.ศ. 2563 แสดงให้เห็นว่า เพียงร้อยละ 30 ของเด็กอายุไม่ครบหกปี บริบูรณ์ในครัวเรือนเปราะบาง ได้รับสวัสดิการเงินอุดหนุนสำหรับเด็กเล็ก

ในขณะที่สวัสดิการอื่นๆ เช่น เงินสงเคราะห์ผู้พิการ โครงการรัฐช่วยเหลือเกษตรกร กองทุนหมู่บ้านหรือ กองทุนชุมชนเมือง จะมีเพียงส่วนน้อยของกลุ่มเปราะบางที่ได้รับ โดยรวม โครงการสวัสดิการแห่งรัฐ สามารถครอบคลุมประชากรกลุ่มเปราะบางได้เพียงร้อยละ 36 เท่านั้น และเมื่อพิจารณาประชากรเปราะบางจำแนกตามกลุ่มอายุแล้ว ในปี พ.ศ. 2563 สัดส่วนที่ได้รับรัฐสวัสดิการจะเพิ่มขึ้นเมื่ออายุมากขึ้น อย่างไรก็ตาม สัดส่วนที่ได้รับรัฐสวัสดิการลดลงเมื่อกลุ่มเปราะบางมีอายุมากกว่า 70 ปี ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงปัญหา Exclusion Error หรือ Targeting Error คือ การที่ประชากรเปราะบางซึ่งเป็นกลุ่มที่สมควรจะได้รับรัฐสวัสดิการ แต่กลับไม่ได้รับทั้งหมด

การประเมินความสัมพันธ์ระหว่างโครงการคุ้มครองทางสังคมภาครัฐ และระดับเศรษฐกิจฐานะของ ครัวเรือน แสดงให้เห็นว่า สวัสดิการคุ้มครองความยากจนของผู้สูงอายุ น่าจะมีระดับที่ต่ำเกินไป คือ มี

ความสัมพันธ์ในทางตรงข้ามต่อค่าใช้จ่ายบริโภคของครัวเรือนเฉลี่ยต่อหัว แสดงว่า โดยเฉลี่ยแล้วครัวเรือนที่ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ มีระดับการครองชีพที่น้อยกว่าครัวเรือนที่ไม่ได้รับสิทธินี้

3.1.2 ความไม่สมดุลของการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

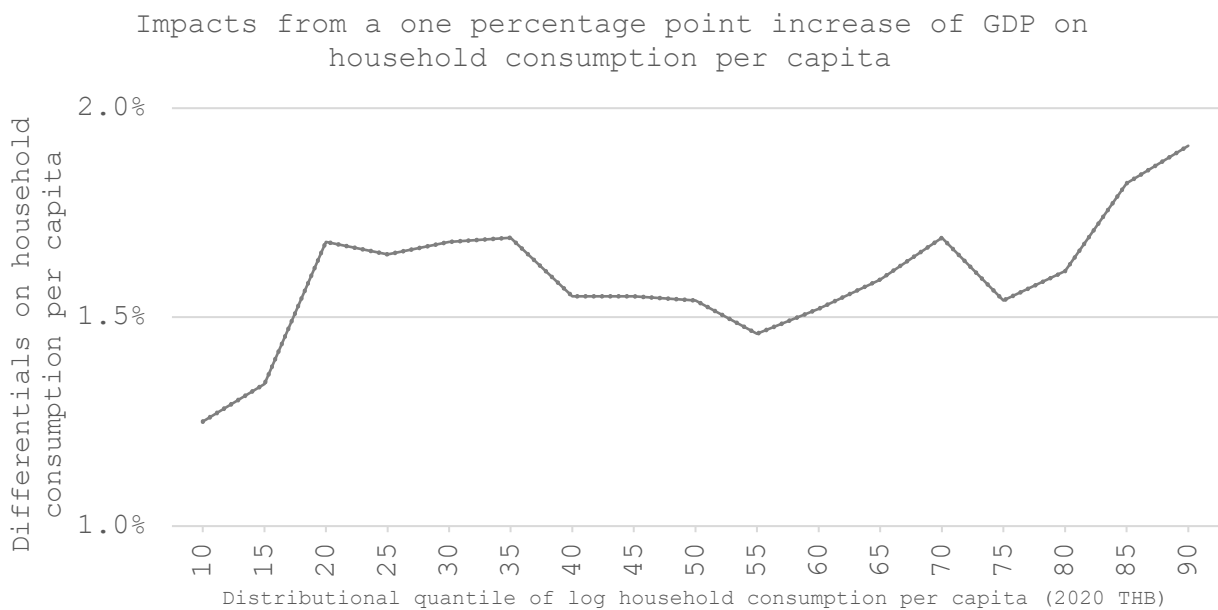
ประเด็นสำคัญหนึ่งที่จะต้องมีการศึกษาเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์เกี่ยวกับผลจากความจำเริญทางเศรษฐกิจ คือ มีการกระจายหรือการแบ่งปันผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างไร สำหรับครัวเรือนไทยในแต่ละกลุ่มเศรษฐกิจ เพราะจะช่วยพิจารณาความสมเหตุสมผลในการมุ่งเป้าไปที่การเติบโตแบบทั่วถึง (inclusive growth) โดยใช้เครื่องมือทางการคลังในการจัดสรรทรัพยากร เพื่อให้มีการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้ด้อยโอกาสมากขึ้น

งานวิจัยนี้ใช้เทคนิค Unconditional Quantile Regression (ดูรายละเอียดทางเทคนิคเพิ่มเติมในภาคผนวก) ในการวัดผลของการเติบโตของ GDP ที่มีต่อระดับเศรษฐกิจฐานของครัวเรือน โดยพิจารณาที่แต่ละตำแหน่งบนฟังก์ชันการกระจาย (distributional quantile) ของระดับเศรษฐกิจฐาน เรียงลำดับตั้งแต่ระดับเศรษฐกิจฐานจะจนสุดไปจนถึงระดับเศรษฐกิจฐานรวยสุดในสังคมไทย เพื่อประเมินว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจ มีผลต่อแต่ละกลุ่มครัวเรือนที่เรียงตามระดับทางเศรษฐกิจอย่างไร โดยใช้ข้อมูลสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี พ.ศ. 2545-2563 (Household Socio-Economic Survey: SES 2002-2020) ร่วมกับข้อมูลอัตราร้อยละการเติบโตทางเศรษฐกิจมหภาค หรือ GDP growth (%) จากฐานข้อมูล World Development Indicators ของธนาคารโลก

การประเมินผลความสัมพันธ์ระหว่างการเติบโตของ GDP ต่อค่าใช้จ่ายบริโภคเฉลี่ยต่อหัวของครัวเรือน พบว่า ครัวเรือนกลุ่มเศรษฐกิจฐานะที่อยู่ในระดับกลางของสังคม ได้รับประโยชน์จากการเติบโตทางเศรษฐกิจน้อยกว่า ครัวเรือนกลุ่มเศรษฐกิจฐานะที่อยู่ระดับบน

โดยภาพที่ 22 แสดงการวัดความสัมพันธ์ระหว่างการเพิ่มขึ้นของ GDP growth ร้อยละ 1 และการเปลี่ยนแปลงของค่าใช้จ่ายครัวเรือนด้านการบริโภคที่เป็นตัวชี้วัดความมั่งคั่งของครัวเรือน ซึ่งจะพบว่า มีผลเพิ่มขึ้นมากกว่าสำหรับกลุ่มฐานะระดับบนที่อยู่บน Percentile ที่สูงกว่า ซึ่งผลดังกล่าวมีนัยยะสำคัญต่อประเด็นพิจารณาด้านความเป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ เพราะครัวเรือนที่มีเศรษฐกิจฐานะระดับล่าง ได้รับประโยชน์จากพัฒนาการเศรษฐกิจน้อยกว่า ในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา

ภาพที่ 22. การเติบโตของ GDP ร้อยละ 1 (%) และการบริโภคของครัวเรือน จำแนกตามระดับเศรษฐกิจฐานะ



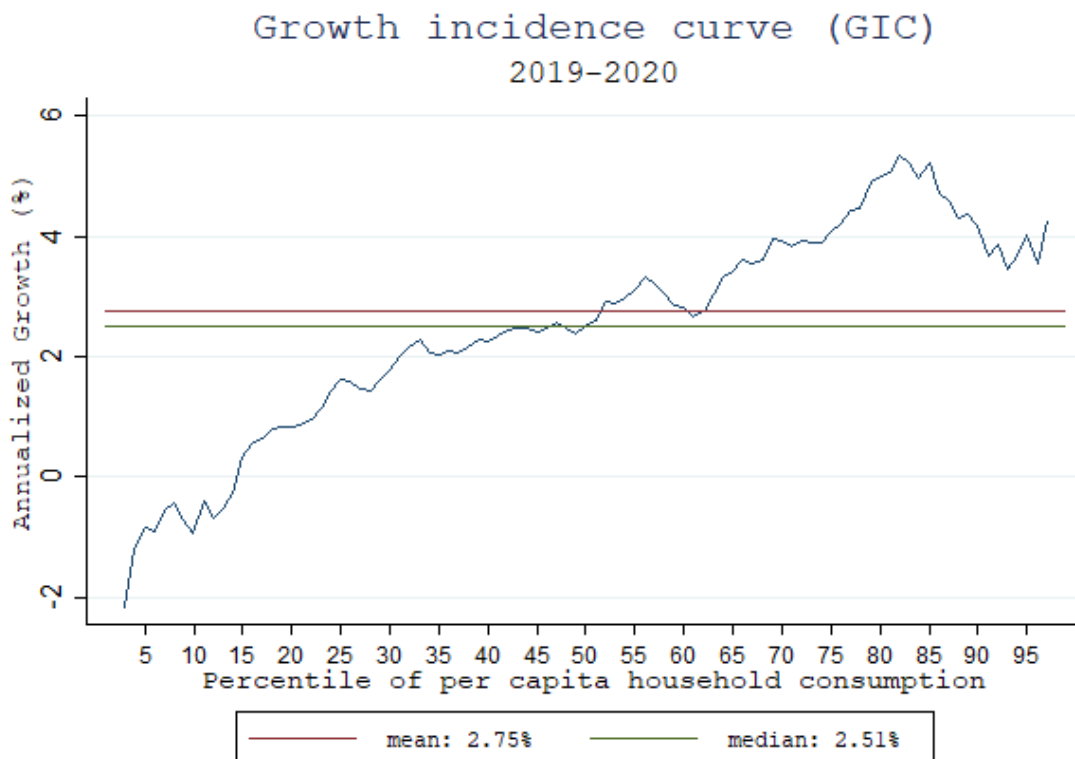
Note: SES 2002-2020. Unconditional quantile regression (Firpo, Fortin, and Lemieux, 2009; Fortin, Lemieux, and Firpo, 2011) estimated coefficients (solid) and their associated 95% confidence intervals (dotted) at every 5 percentiles are plotted. N=1,961,528.

3.1.3 การเปลี่ยนแปลงรายได้ในแต่ละกลุ่มเศรษฐกิจฐานะในช่วงที่เกิดโควิด

แผนภาพของเส้น Growth incidence curve (GIC) แสดงอัตราการเปลี่ยนแปลงเฉลี่ยของค่าใช้จ่ายการบริโภคของครัวเรือนไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2562-2563 โดยเรียงตามแกนนอนด้วยลำดับเศรษฐกิจฐานะของครัวเรือนตาม percentile ของเศรษฐกิจฐานะจากกลุ่มจนสุดไปกลุ่มรวยสุด พบว่า

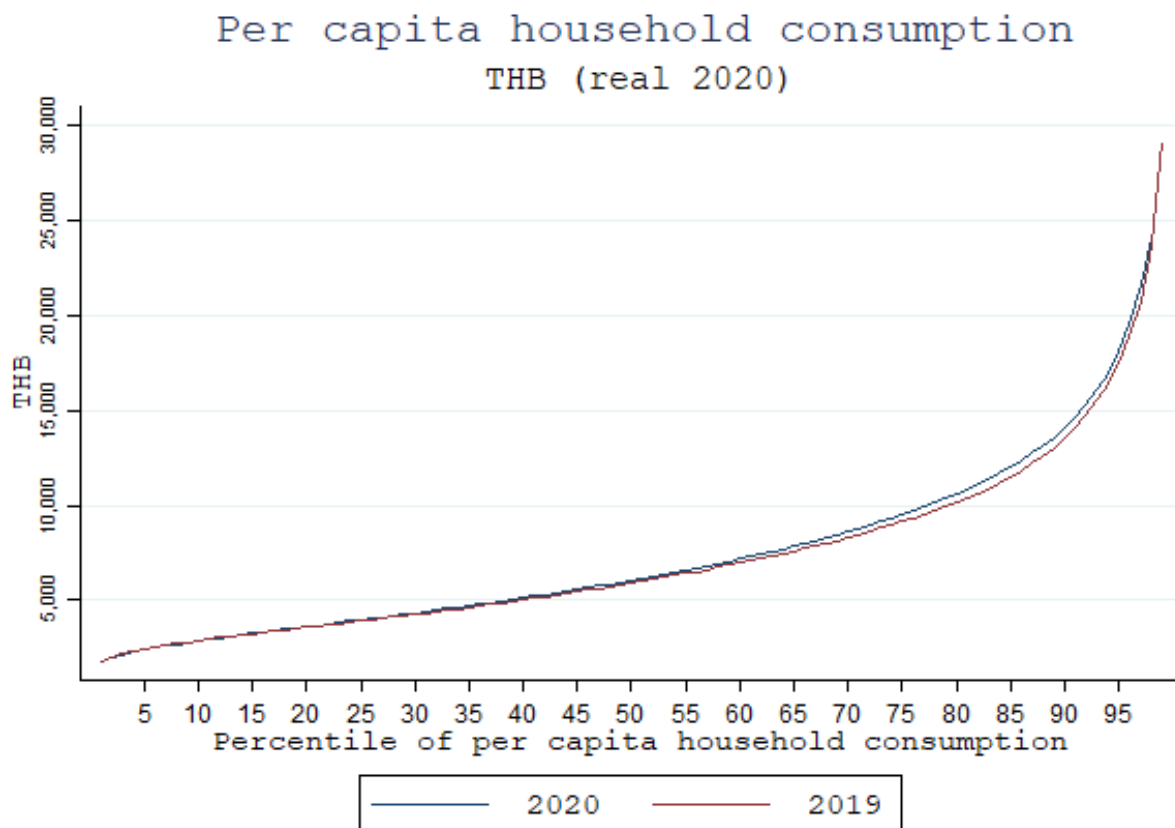
กลุ่มคนจนที่สุดได้รับผลกระทบมากจากโควิด-19 มากที่สุด โดยมีรายจ่ายการบริโภคที่ติดลบ ได้แก่ กลุ่มที่ยากจนที่สุดร้อยละ 15 หรือกลุ่มที่จนกว่านั้น ดังภาพที่ 23 ซึ่งเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2563 อันเป็นปีแรกของการแพร่ระบาดของโรคโควิด และการ lockdown ในประเทศ เป็นระยะเวลาเพียง 3 เดือน ทำให้เราน่าจะคาดการณ์ได้ว่า สถานการณ์น่าจะเลวร้ายลงสำหรับคนกลุ่มที่มีเศรษฐกิจฐานะในระดับล่างในปี พ.ศ. 2564

ภาพที่ 23. อัตราการเปลี่ยนแปลงเฉลี่ยของค่าใช้จ่ายการบริโภคของครัวเรือนไทย จำแนกตามระดับเศรษฐกิจฐานะ



ขณะที่หากพิจารณารายจ่ายเฉลี่ยต่อหัวตามกลุ่มเศรษฐกิจฐานะพบว่าความแตกต่างสูงมากระหว่างครัวเรือนจน และครัวเรือนระดับบน ดังภาพที่ 24 โดยข้อมูลปี พ.ศ. 2562-2563 แสดงให้เห็นว่า ครัวเรือนที่ percentile ที่ 1 มีค่าใช้จ่ายในการบริโภคเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนอยู่ที่ประมาณ 1,700-1,800 บาทต่อคนต่อเดือน ในขณะที่ครัวเรือนที่ percentile ที่ 99 มีค่าใช้จ่ายในการบริโภคเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนอยู่ที่ประมาณ 29,000 บาทต่อคนต่อเดือน ดังนั้น โดยเฉลี่ยแล้ว ความเหลื่อมล้ำด้านการบริโภคระหว่างครัวเรือนที่จนสุดและครัวเรือนรวยสุดในกลุ่มตัวอย่าง คือ 16 เท่า

ภาพที่ 24. ค่าใช้จ่ายการบริโภคของครัวเรือนเฉลี่ยต่อหัว จำแนกตามระดับเศรษฐกิจฐานะ



3.2 ผลการศึกษาการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์การเมือง

3.2.1 เศรษฐศาสตร์การเมืองเรื่องความคุ้มครองทางสังคมสำหรับกลุ่มเปราะบางทางเศรษฐกิจ

การคุ้มครองทางสังคม คือ ชุดนโยบายของรัฐบาลสำหรับช่วยเหลือประชาชนให้สามารถดำรงมาตรฐานการครองชีพได้ อย่างสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพราะแม้เราจะอาศัยระบบตลาดแข่งขันเป็นกลไกหลักในการจัดสรรทรัพยากร แต่ก็อาจจะมีหลายสถานการณ์ที่ใครก็ตามที่เป็นสมาชิกในสังคม ต้องประสบเคราะห์ร้ายที่ไม่คาดฝัน เช่น เจ็บป่วย ทูพพลภาพ พิกการ ว่างงาน ขาดแหล่งที่อยู่อาศัย ขาดหัวหน้าหรือกำลังหลักของครอบครัว (ศ.ดร.วรวุฒิ สุวรรณระดา, 2557)

ประเด็นสำคัญ คือ รัฐจะต้องเข้าใจว่า การคุ้มครองทางสังคม เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน และเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดสวัสดิการ ซึ่งควรจะเป็นเป้าหมายทั้งทางเศรษฐศาสตร์และทางการเมืองที่เป็นต้นทางมิติของสังคมไทย โดยรัฐสวัสดิการสามารถใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำได้อีกด้วย

รายงานสรุปความคิดเห็นและผลการวิเคราะห์ผลกระทบ โดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำหรับร่างพระราชบัญญัติของภาคการเมืองและภาคประชาชน ตามที่อ้างอิงในบรรณานุกรม ได้บันทึกความเห็นของข้าราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

“ทำให้เกิดภาระผูกพันงบประมาณในอนาคตที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อฐานะทางการคลังของประเทศในระยะยาว”

“เป็นการจ่ายเงินบำนาญซ้ำซ้อน ที่เป็นภาระต่องบประมาณของประเทศ”

“การกำหนดให้มีระบบบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้าจะทำให้เกิดภาระผูกพันงบประมาณในอนาคตที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อฐานะทางการคลังของประเทศในระยะยาว ”

โดยไม่ได้มีการแสดงออกถึงเจตจำนงทางการเมืองที่จะช่วยกำหนดเป้าหมายคุ้มครองความเสี่ยงจากความยากจนของผู้สูงอายุในอนาคตเลย จึงเป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งในการขับเคลื่อนเพื่อสร้างความคุ้มครองทางสังคมให้กับคนไทย

3.2.2 แนวทางการจัดการทรัพยากรให้กับความคุ้มครองทางสังคมในอนาคต

ประเทศไทยได้มีการวิจัยทางเศรษฐศาสตร์เพื่อเสนอนโยบายคุ้มครองทางสังคม (Social Insurance) ด้วยระเบียบวิธีทางเทคนิคที่ครอบคลุมและมีความรัดกุมทางระเบียบวิธีวิจัยในการศึกษางบประมาณสำหรับรายจ่ายด้านสวัสดิการ (สมชัย จิตสุชน และคณะ 2554; องค์การแรงงานระหว่างประเทศและคณะทำงานร่วมขององค์การสหประชาชาติในประเทศไทย พ.ศ. 2556, 2556; Paitoonpong et al. 2018) ซึ่งพบว่า ยังอยู่ในระดับที่ต่ำเกินไป และสามารถหารายได้สำหรับระบบสวัสดิการที่คุ้มครองความเสี่ยงและลงทุนในชีวิตของคนไทย

แหล่งรายได้ที่สำคัญสำหรับความคุ้มครองทางสังคมในอนาคตจากแหล่งภาษี ได้แก่ การเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT Increase), การปฏิรูปภาษีทั้งระบบเพื่อระบบสวัสดิการสังคมถ้วนหน้า (Tax Reform for Universal Welfare System), และ การจัดลำดับความสำคัญในการจัดสรรงบประมาณใหม่ (Budget Reprioritization) (ทีปกร จิริฐิติกุลชัย, 2564)

อย่างไรก็ตาม เราสามารถประเมินได้ว่า รายจ่ายด้านสวัสดิการเมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนรายได้รวมของรัฐบาลแล้ว กำลังจะเผชิญกับข้อจำกัด อันเนื่องมาจากผลกระทบของโควิด ปัญหาเงินเฟ้อทั่วโลก และ

สงครามรุกรานประเทศยูเครน อันจะส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจถดถอยของประเทศ ทำให้รัฐไม่สามารถจัดเก็บรายได้เข้าคลังตามเป้าหมาย ช้ำยังมีภาระจ่ายคืนหนี้สาธารณะมหาศาลในอนาคต และเมื่อคาดการณ์การเติบโตของ GDP ด้วยอัตราการเติบโตเฉลี่ยแบบคงที่ในอัตราต่าง ๆ ไปในอีก 20 ปีข้างหน้า จะพบว่า ศักยภาพในการเติบโตของประเทศได้สูญหายไปอย่างใหญ่หลวงจากเศรษฐกิจติดลบในปี พ.ศ. 2563

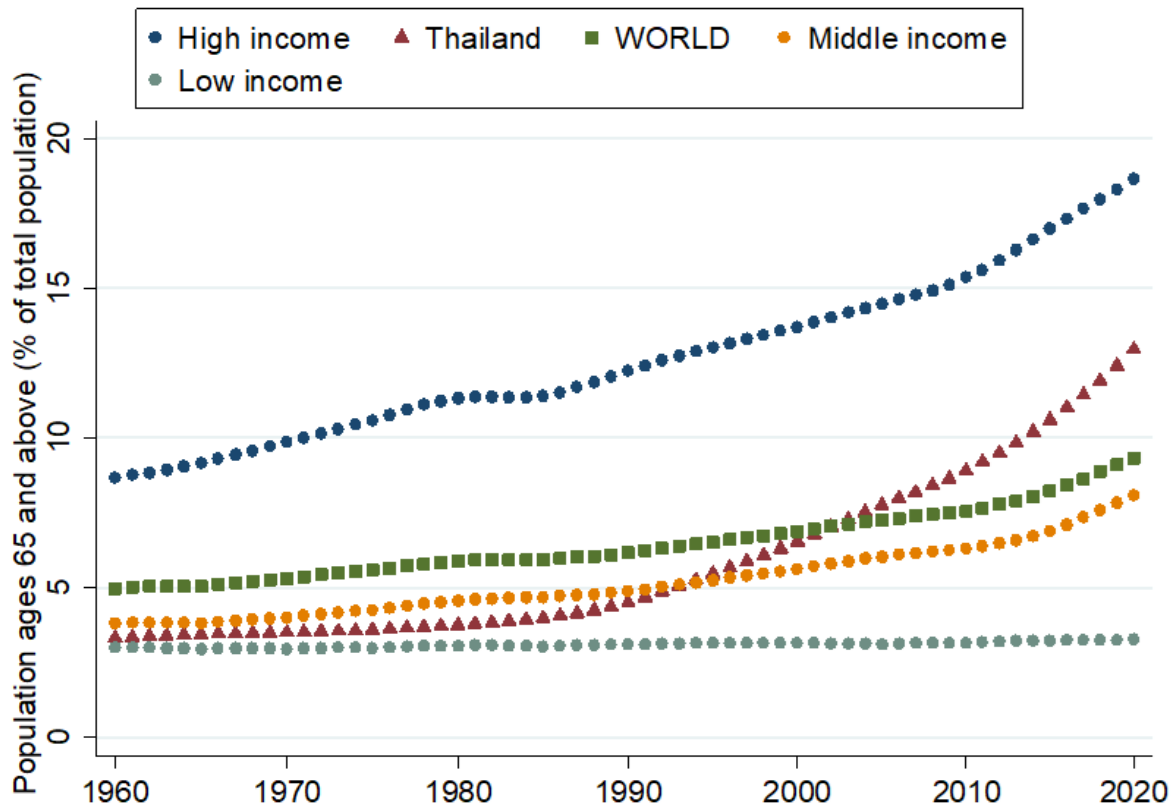
ทั้งหมดนี้จึงเป็นเรื่องอันตรายมากที่งบประมาณสำหรับสวัสดิการคุ้มครองประชาชนจะมีไม่เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากผู้เกี่ยวข้องกับนโยบายระบบสวัสดิการ เช่น รัฐบาล นักรการเมือง และข้าราชการประจำในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ความเร่งด่วนของความจำเป็นในการหารายได้ สามารถพิจารณาได้จากอัตราการ “แก่เร็ว” ของประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยของโลก และกลุ่มประเทศจำแนกตามรายได้ประชาชาติ (GNI) ต่อหัว ดังภาพที่ 25

ดังนั้น ภาควิชาการ ภาคการเมือง และภาคประชาชน จึงต้องกำหนดกลยุทธ์หลักดันทางการเมืองในการปฏิรูปภาษี เพื่อลดแรงต้านทาน และแสวงหาแนวร่วมในการสนับสนุนนโยบายการเพิ่มรายได้สำหรับงบประมาณสำหรับรายจ่ายด้านสวัสดิการให้เพียงพอและยั่งยืนทางการคลังสำหรับระบบหลักประกันรายได้พื้นฐานสำหรับประชากรกลุ่มเปราะบางในอนาคต

การเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT Increase), การปฏิรูปภาษีทั้งระบบเพื่อระบบสวัสดิการสังคมถ้วนหน้า (Tax Reform for Universal Welfare System), และ การจัดลำดับความสำคัญในการจัดสรรงบประมาณใหม่ (Budget Reprioritization) นั้นไม่ใช่เรื่องใหม่แต่อย่างใด เพราะเป็นสิ่งที่นักเศรษฐศาสตร์ชั้นนำของประเทศได้สนับสนุนมานานแล้วและเป็นนโยบายปกติที่ทำกันในประเทศพัฒนาแล้ว (สมชัย จิตสุชน และคณะ. 2554; บัณฑิต อนันตภิบุตร. 2556; ผาสุก พงษ์ไพจิตร. 2556; ถาวร สกุลพาณิชย์ และคณะ, 2559 เป็นต้น)

ภาพที่ 25. สัดส่วนประชากรอายุ 65+



ที่มา: ฐานข้อมูล World Development Indicators

3.2.3 ความจำเป็นทางเศรษฐศาสตร์ในการสร้างความคุ้มครองทางสังคม

เมื่อประเทศไทยมาเจอวิกฤติโควิดในขณะนี้ แต่คนมีฐานะระดับสูงสุด 1% (“Top 1%”) ที่อยู่บนยอดปิรามิดกลับสามารถสะสมความมั่งคั่งได้มากขึ้นอย่างรวดเร็ว เช่น ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา 50 ตระกูลรวยที่สุด มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นเฉลี่ยต่อปี 20-30% หรือรวยขึ้นเฉลี่ย 6-8 เท่า มีทรัพย์สินรวมกัน 5 ล้านล้านบาท (โสภณ พรโชคชัย, 2562) โดยตระกูลที่รวยที่สุดของประเทศมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นเกือบ 1 แสนล้านบาท เพียงปีเดียวในช่วงปี พ.ศ. 2563-2564 (กรุงเทพธุรกิจ, 2564)

รัฐจึงสมควรที่จะเพิ่มภาษีเพื่อดึงทรัพยากรจากกลุ่มคนรวยสุดกลับคืนมากระจายให้คนระดับกลาง และระดับล่างเพื่อความเป็นธรรมเพราะประเทศไทยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีเพียงร้อยละ 18 ของ GDP ซึ่ง

ถือว่าต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยสาเหตุของการจัดเก็บภาษีได้น้อยมีหลายสาเหตุ ไม่ว่าจะเป็น อัตราภาษีที่ต่ำเกินไป การลดหย่อนภาษี และการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเพื่อส่งเสริมการลงทุน (ธร ปีติดล, 2560)

ในการลดหย่อนภาษีและการมีข้อยกเว้นต่างๆ คนที่ได้ประโยชน์มากที่สุดมักเป็นกลุ่มคนรวย (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2556) ไม่ว่าจะเป็นการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล อกรักษาเข้าและขาออก และ ภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นต้น สำหรับบรรดาเจ้าสัวนายทุนใหญ่ที่ลงทุนเกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ เขตปลอดอากร และนิคมอุตสาหกรรม แม้กระทั่งภาษีมรดกก็จะได้รับการยกเว้นภาษีมรดก หากมูลค่าที่รับโอนแต่ละครั้งน้อยกว่า 100 ล้านบาท หรือ ตามที่ปรากฏเป็นข่าวที่ดินแปลงใหญ่ย่านใจกลางธุรกิจ หรือพื้นที่ตามแนวรถไฟฟ้า ซึ่งบางรายถือครองรวมกันมูลค่าเป็นหมื่นล้านบาท ก็ถูกแปลงสภาพเป็นการลงทุนปลูกมะนาวหรือทำเกษตรผสมผสาน เพื่อเลี่ยงอัตราภาษีที่ดินรกร้างว่างเปล่า เป็นต้น

วิธีที่ทำให้เสียภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าโดยเฉลี่ยมีหลากหลายช่องทาง ไม่ว่าจะเป็น การให้ลดหย่อนหรือยกเว้นภาษี ทำให้ภาระภาษีต่อรายได้น้อยกว่า และการหาประโยชน์มากที่สุดจากข้อยกเว้นให้สิทธิการหักลดหย่อนภาษีต่าง ๆ ส่งผลให้รัฐจัดเก็บภาษีได้ลดลง สูญเสียรายได้มหาศาล และไม่สามารถใช้นโยบายการคลังในการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคมได้ (ธร ปีติดล, 2560) เหมือนในประเทศพัฒนาแล้วที่ประสบความสำเร็จในการสร้างระบบความคุ้มครองทางสังคม (social protection) ที่มั่นคงแข็งแรง เช่นประเทศในทวีปยุโรปและประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

การจะผลักดันนโยบายภาษีเพื่อสร้างระบบสวัสดิการที่จะช่วยคุ้มครองความยากจนให้กับกลุ่มเปราะบางนั้น จะต้องมาจากความต้องการของประชาชนผู้เสียภาษี ผ่านกระบวนการทางประชาธิปไตยที่มี

พรรคการเมืองแข่งขันกันนำเสนอนโยบายให้ประชาชนเลือก ดังนั้น จึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องรักษาประชาธิปไตยให้ทำงานได้ (function) เพื่อให้นโยบายรัฐตอบสนองความต้องการและประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ เพราะระบอบประชาธิปไตยที่เคารพหลักการสิทธิมนุษยชนจะเอื้อให้มีการแข่งขันกันของพรรคการเมืองในการนำเสนอนโยบายความคุ้มครองทางสังคมให้ประชาชนเลือกตั้ง (ทีปกร จิริฐิติกุลชัย, 2564)

ความสำคัญของการมีระบอบประชาธิปไตยที่ถูกต้องเป็นข้อที่ต้องถูกเน้นย้ำเป็นอย่างมาก ตามการสนทนากับ คุณสฤณี อาชวานันทกุล และ ดร.พิพัฒน์ เหลืองนฤมิตชัย ซึ่งได้ข้อสรุปว่า “ปัญหาใหญ่ที่จุดไทยสู่ความสูญหายก็คือปัญหาการเมืองภายใต้ระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตยแท้จริง ซึ่งขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน การถกเถียงเชิงนโยบายอย่างกว้างขวาง รวมทั้งการที่นโยบายของรัฐไม่สะท้อนความต้องการของคนในประเทศ และยังขาดซึ่งความรับผิดชอบในการกระทำของตัวเอง ดังนั้นหากประเทศไม่เป็นประชาธิปไตยก็ยากที่จะออกจากความสูญหาย” (บทความ “หาทางออกเศรษฐกิจไทยใน(สอง)ทศวรรษที่สูญหาย” โดย The101.world)

ในระยะยาว ประเทศไทยจะไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ที่ต้องให้ผู้ที่อยู่นอกระบบมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการออมด้วย ซึ่งควรที่จะต้องทำในลักษณะของ welfare society คือ มีทั้งภาครัฐ เอกชน ชุมชน และประชาชน เพื่อช่วยเพิ่มความคุ้มครอง โดยร่วมกันกับการใช้นโยบายการคลังเพื่อจัดสรรทรัพยากรใหม่ (reallocation of resources) เพื่อดึงทรัพยากรจากคนรวยสุด กลับคืนมากระจายให้คนระดับกลางและระดับล่าง

อย่างไรก็ตาม การได้เงินงบประมาณมากขึ้นไม่ใช่เป้าหมายสุดท้าย เมื่อได้เงินมาแล้ว การจัดลำดับความสำคัญของงบประมาณ (Budget Prioritization) ก็ต้องมุ่งเป้าไปที่ด้านสวัสดิการซึ่งมีประโยชน์โดยตรงต่อประชาชน เช่น การเพิ่มการจัดบำนาญถ้วนหน้าเพื่อรองรับผู้สูงอายุรุ่น “เกิดล้าน” คือ เกิดในปีนั้นเกิน 1 ล้านคน ซึ่งเริ่มเข้าสู่วัยเกษียณกันแล้ว และจะเพิ่มต่อเนื่องไปเช่นนี้อีก 20 ปี ลงทุนแบบถ้วนหน้าให้กับเด็กปฐมวัย มี

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาเพิ่มมากขึ้น อนุมัติให้งบรายหัวบัตรทองตามที่ผู้เชี่ยวชาญของกระทรวงสาธารณสุขได้เสนอ เพิ่มเงินชดเชยรายได้การตกงาน และ เพิ่มการจัดระบบยกระดับทักษะและการสร้างทักษะขึ้นมาใหม่ (reskill และ upskill) แบบมีใบประกาศนียบัตรทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-certificates)

การลงทุนด้านเด็กปฐมวัยและการศึกษาควรจะต้องเป็นแบบถ้วนหน้า แต่ การรักษาพยาบาล การชดเชยรายได้การตกงาน การพัฒนาทักษะการทำงาน และ บำนาญผู้สูงอายุ ควรออกแบบระยะยาวให้เป็นระบบการคลังแบบมีส่วนร่วมมากขึ้น

3.2.4 คำถามท้าทายทางศีลธรรม

แม่บ้านวัยทำงานที่อยู่บ้านดูแลครอบครัว และเลี้ยงดูลูกในวัยเรียน สามารถรวมด้วยได้หรือไม่ว่า เป็นผู้มีส่วนร่วมสร้างเศรษฐกิจ หรือ เพราะว่าไม่ได้มีการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและไม่สามารถนับรวมเข้าในรายได้ประชาชาติ จึงไม่นับว่า มีคุณค่าทางเศรษฐกิจของประเทศ? ยิ่งไปกว่านั้น ผู้ด้อยโอกาสที่อยู่ส่วนล่างสุดของสังคมไทย ควรจะได้รับการคุ้มครองระดับคุณภาพชีวิตขั้นพื้นฐานหรือไม่ ทั้งที่เป็นผู้ไม่มีกำลังที่จะจ่ายภาษี ดังเช่นชุดความคิดที่จะขอนำมาอ้างถึง ดังนี้ “ในแต่ละสังคมย่อมมีกลุ่มคนส่วนน้อยที่ไม่ได้เสียภาษีเลย อาจมีบางคนผลิตเพื่อการยังชีพอย่างแท้จริงและไม่ได้ข้องแวะกับระบบตลาด บางคนอาจเกิดมาพร้อมความพิการที่ไม่สามารถเข้าถึงกิจกรรมเศรษฐกิจได้ ชีวิตบางคนโชคร้ายที่ต้องประสบอุบัติเหตุจนไม่สามารถทำงานได้ หากคนเหล่านี้ไม่เสียภาษีหรือไม่มีคุณค่าในเชิงเศรษฐกิจ คนเหล่านี้ยังสมควรได้รับการจัดสรรภาษีให้หรือใช้สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานร่วมกันในสังคมหรือไม่ หรือควรปล่อยให้เขาเหล่านั้นอดตายไป” (วิระวัฒน์ ภัทรศักดิ์ กัจจร, 2564)

คนจำนวนมากในประเทศที่สามารถเรียนจบการศึกษาในระบบได้สูงสุดเพียงแค่มัธยมต้น เพราะเรียนในโรงเรียนที่ขาดแคลนครูตั้งแต่ปฐมวัย ทำให้การศึกษาที่ได้รับไม่มีคุณภาพเพียงพอที่จะช่วยให้สามารถเรียนต่อขึ้นไปได้ (Lathapipat and Sondergaard, 2015) ทำให้ต้องทำงานเป็นแรงงานราคาถูกในระบบ แบบไม่มีระบบบำนาญรองรับ หรือ ทำงานอยู่นอกระบบ ไม่มีหลักประกันความมั่นคงของชีวิต แล้วตลอดชีวิตทำงานก็ไม่มีโอกาสได้ลืมตาอ้าปาก เพราะทุนชีวิตและทุนเศรษฐกิจจำกัด ทำงานมาทั้งชีวิต แต่มีรายได้เติบโตไม่ทันค่าครองชีพ และที่สำคัญ ค่าใช้จ่ายในการบริโภคตลอดช่วงชีวิต เป็นสัดส่วนไม่น้อยที่ไปกระจุกอยู่บนยอดปิรามิด ซึ่งมีเพียงไม่กี่ตระกูลที่ได้เปรียบในการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (rent seeking) จากโครงสร้างระบบอุปถัมภ์แบบไทย

แน่นอนว่า ในที่สุดแล้ว ระบบบำนาญในอนาคต ก็จะต้องมีระบบการคลังแบบมีส่วนร่วม คือ มีระบบที่จูงใจให้รับผิดชอบมีการออมเงินในช่วงวัยทำงาน แต่ก็ยังมีคนจำนวนมากที่ไม่มีโอกาสตั้งแต่เกิด ก็ควรจะต้องมีระบบขั้นพื้นฐานเพื่อรองรับ ไม่ให้เป็นคนยากจนอนาถา โดยมีระบบสวัสดิการที่มาจากหลักการพื้นฐานของ “การเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข” และ สิทธิในการมีชีวิตอยู่อย่างดำรงด้วยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เหมือนตัวอย่างที่ดี เช่น ยุโรป หรือ ญี่ปุ่น เป็นต้น

การเตรียมการให้มีระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ไม่ใช่เพียงแต่จะเป็นประโยชน์ต่อคนวัยเกษียณเท่านั้น แต่ยังเป็นประโยชน์ต่อคนวัยทำงาน คนวัยเรียน และคนรุ่นอนาคตที่ยังไม่ได้เกิดมาอีกด้วย

4. บทส่งท้าย

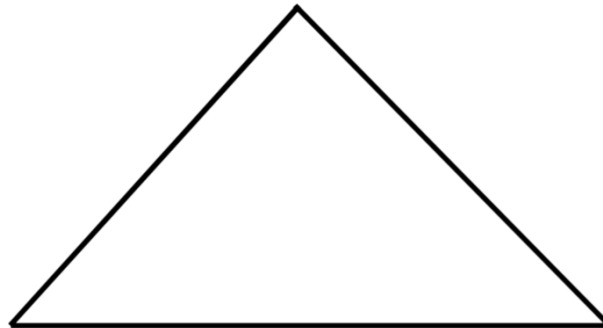
สมัย 20 ปีก่อนที่จะมีระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า หรือบัตรทอง ก็มีผู้ที่คัดค้านว่า ประเทศไทยไม่มีงบประมาณเพียงพอ แต่ความก้าวหน้าของระบบบัตรทอง ก็เป็นข้อพิสูจน์ว่า การเปลี่ยนแปลงในทิศ

ทางบวกของประเทศไทย สามารถที่จะเกิดขึ้นเป็นจริงได้ ยิ่งไปกว่านั้น ระบบบัตรทองยังเป็นแรงบันดาลใจที่ทำให้ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้ากลายเป็นเป้าหมายและเจตนารมณ์ร่วมกันของมนุษยชาติในปัจจุบัน อันเป็นความน่าภาคภูมิใจในระดับโลกของคนไทย

ประเทศไทยประสบความสำเร็จในระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า และสามารถก้าวหน้ามาได้เรื่อยๆ ยั่งยืน ไม่ใช่เพราะความเป็นไปได้ทางเทคนิคด้านเศรษฐศาสตร์เท่านั้น แต่ยังเป็นเพราะมีเจตจำนงทางการเมืองที่แน่วแน่ โดยมีกลยุทธ์ “สามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขา” หรือ “Triangle that Moves the Mountain” เป็นหลักการสำหรับการเคลื่อนย้าย “ภูเขา” หรือ เพื่อแก้ไขปัญหาคอขวดที่ซับซ้อนและยากลำบาก (Wasi, 2000) ดังภาพที่ 26

ภาพที่ 26. แนวคิดสามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขา

1. Creation of relevant knowledge



2. Social movement

3. Political involvement

ที่มา: Wasi P (2000)

โดย “สามเหลี่ยม” หมายถึง ปฏิสัมพันธ์ของการสร้างและการบริหารจัดการในแต่ละภาคส่วน ซึ่งสามารถสังเคราะห์ประมวผลโดยสรุปได้ ดังนี้

1. **ภาควิชาการ** : “พลังความรู้” (power of knowledge) คือ ความรู้ภูมิปัญญาผ่านการวิจัย โดยมุ่งเน้นไปที่การทำให้เกิดขึ้นเป็นจริง (Real Actions)
2. **ภาคประชาชน** : “พลังเคลื่อนไหวทางสังคม” (power of social movement) คือ การขับเคลื่อนทางสังคม และกระบวนการเรียนรู้ทางสังคม ซึ่งจะต้องสร้างการมีส่วนร่วมและความเป็นเจ้าของ เพื่อนำไปสู่การขับเคลื่อนที่เข้มแข็ง
3. **ภาครัฐ** : “พลังทางการเมือง” (power of political involvement) คือ ผู้กำหนดนโยบายทางการเมือง และ หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง

การที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมที่ยาก ๆ เช่น การสร้างความคุ้มครองทางสังคมเพื่อป้องกันวิกฤตความยากจนกลุ่มเปราะบางในอนาคต มีความจำเป็นที่จะต้องทำให้ทั้งสามมุม หรือ ภาคส่วนต่างๆ ของ “สามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขา” สามารถเชื่อมโยงกัน (Interconnected) อย่างเข้มแข็ง (Wasi, 2000) อันเป็นปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์การเมืองที่สำคัญ

ดังนั้น ทุกคนที่มีความหวังและความฝันอยากจะเห็นการจัดสรรทรัพยากรใหม่ในระบบเศรษฐกิจ เพื่อสร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำสุดขีด และจัดลำดับความสำคัญงบประมาณใหม่ (Budget Reprioritization) โดยมุ่งให้คุณค่ากับคุณภาพชีวิตของประชาชน และลงทุนให้กับอนาคตของประเทศ จึงควรที่จะช่วยกันขับเคลื่อนเรียกร้องเพื่อประโยชน์ต่อคนไทยเอง

สำหรับนักวิชาการแล้ว ก็ควรที่จะช่วยกันทำวิจัยและเผยแพร่ความรู้ข้อค้นพบ ตลอดจนข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ผ่านสื่อสาธารณะต่าง ๆ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจในสังคมอย่างต่อเนื่องต่อไป โดยจำเป็นที่จะต้องทำงานร่วมกันแบบเครือข่ายร่วมกับภาคนโยบายและภาคประชาชน

ถึงแม้เป้าหมายอาจจะดูราวกับอยู่แสนไกล แต่เมื่อถึงเวลาที่ภาวะปัจจัยทางการเมืองอันเหมาะสมสามารถเอื้ออำนวย ก็จะได้มีการขับเคลื่อนดำเนินการ โดยมีนโยบายอยู่บนพื้นฐานความรู้ที่ได้จากการวิจัย เหมือนการกำเนิดของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชน

บรรณานุกรม

Firpo, S., N.M. Fortin, and T. Lemieux. 2009. Unconditional Quantile Regressions. *Econometrica* 77(3): 953–73.

Fortin, N., T. Lemieux, and S. Firpo. 2011. Decomposition Methods in Economics. In *Handbook of Labor Economics*. Vol. 4A. Amsterdam: Elsevier. pp. 1–102.

Jithitikulchai T. 2022. Labour Skills, Economic Returns, and Automatability in Thailand, Chapter 10, *Harnessing Digitalization for Sustainable Economic Development: Insights for Asia*, Beirne J & Fernandez DG, Tokyo, Asian Development Bank Institute.

Lathapipat D and Sondergaard LM. 2015. *Thailand - Wanted : a quality education for all*. Washington, D.C. : World Bank Group.

Paitoonpong, S., Tasee, P., and Waisuriya, P. 2018. Social Protection System in Thailand: An Assessment. in Asher, M.G., Zen, F. and Dita, A. eds., *Social Protection Goals in East Asia: Strategies and Methods to Generate Fiscal Space*. Routledge.

Prommawin B, Svavasu N, Tanpraphan S, Jithitikulchai T, Saengavut V, Attavanich W, and McCarl BA. 2022. Impacts of Climate Change and Agricultural Diversification on Productivity and Income of Thai Farm Households: Applying Satellite Remote Sensing Data with Household Surveys, Working Paper.

Ravallion M and Chen S. 2003. Measuring Pro-poor Growth. *Economics letters*, 78(1): 93-99.

Sondergaard LM, Luo X, Jithitikulchai T et al. 2016. Thailand - Systematic Country Diagnostic: Getting Back on Track - Reviving Growth and Securing Prosperity for All, Washington, D.C., World Bank Group.

Wasi P (2000) Triangle that moves the mountain and health systems reform movement in Thailand. Health Systems Research Institute (HSRI).
https://www.who.int/hrh/en/HRDJ_4_2_06.pdf

Yang J, Wang S, Dewina R. 2020. Taking the Pulse of Poverty and Inequality in Thailand (Vol. 2) : Executive Summary (Thai). Washington, D.C. : World Bank Group.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/841701595602517692/Executive-Summary>

ถาวร สกุลพาณิชย์, พัฒนาการ อินใหม่, อรรวรรณ ประสิทธิ์ศิริผล, บุญยวีร์ เอื้อศิริวรรณ, เอี่ยมพร พิชัยสนธิ, ภัททา เกิดเรือง, วรรชิต สุขนาค, ขวัญพลอย ชีซ่าง. 2559. โครงการศึกษาแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมของประเทศไทย. สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย เครือสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.

ทีปกร จิริฐิติกุลชัย. 2564. การพัฒนาประสิทธิภาพทางการคลังที่ยั่งยืนสำหรับระบบหลักประกันสุขภาพ และแบบจำลองการจัดสรรทรัพยากรกำลังคนด้านสุขภาพ. สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.

ทีปกร จิริฐิติกุลชัย, ปัทมณี อนันนอภิบุตร, ดวงมณี เลาวกุล, พัชรพร ลิพิพัฒน์ไพบูลย์ และคณะ. 2565. การวิเคราะห์ช่องว่างทางการคลัง แหล่งรายได้ และความเป็นไปได้ทางเศรษฐศาสตร์การเมืองของการจัดตั้งระบบบำนาญแห่งชาติ โดยคำนึงถึงผลกระทบของ COVID-19 ที่มีต่อผู้สูงอายุ. มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุ.

ธร ปีติดล. 2560. เปลี่ยนแปลงอนาคตประเทศไทยด้วยการปฏิรูปภาษี: ข้อเสนอจากโครงการชุมชนนโยบายด้านภาษี.

ปัทมณี อนันนอภิบุตร. 2556. การปฏิรูประบบภาษีเพื่อสังคมไทยเสมอหน้า. รายงานผลการวิจัย.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร. 2556. ผู้สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่งและโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป. รายงานฉบับสมบูรณ์เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

รายงานสรุปความคิดเห็นและผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น. ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการการออมเพื่อการเกษียณแห่งชาติ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. (โดยนายพิสิฐ ลี้อาธรรม และคณะ). สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

รายงานสรุปความคิดเห็นและผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น. ร่างพระราชบัญญัติบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า พ.ศ. (โดยนางสาววรรณวิภา ไม้สน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะ). สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

รายงานสรุปความคิดเห็นและผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น. ร่างพระราชบัญญัติบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. (โดยนายนิมิตร์ เทียนอุดม กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง). สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

รายงานสรุปความคิดเห็นและผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น. ร่างพระราชบัญญัติเงินบำนาญประชาชน พ.ศ. (โดยนายประสงค์ บุรณพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะ). สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ, 2551. *หลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุไทย*. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. กรุงเทพฯ

วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์. 2556. *การออกแบบระบบบำนาญแห่งชาติ นโยบายและการจัดการ*. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. กรุงเทพฯ

วรวุฒิ สุวรรณระดา และ วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์. 2553. *สวัสดิการยามชรา บำนาญแห่งชาติ*. มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. กรุงเทพฯ

วรวุฒิ สุวรรณระดา. 2557. *เศรษฐศาสตร์สาธารณะ*. โครงการพัฒนาตำรา คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ

วรวุฒิ สุวรรณระดา. 2558. *การปฏิรูประบบบำนาญกับความยั่งยืนทางการคลัง*. สัมมนาวิชาการธนาคารแห่งประเทศไทย 2558

วิภาภรณ์ โปธิศิริ ธนานนท์ บัวทอง และบุศริน บางแก้ว. (2563). ผลกระทบของ COVID-19 ต่อผู้สูงอายุไทย. วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ (สทส.) และ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.) 2555. *การประมาณการงบประมาณสำหรับผู้สูงอายุและแหล่งที่มาของเงิน*. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. กรุงเทพฯ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ). 2558. *การบูรณาการระบบบำนาญแห่งชาติ*. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. กรุงเทพฯ

สมชัย จิตสุชน จิราภรณ์ แผลงประพันธ์ ยศ วิษระคุปต์ และ นันทพร เมธาคุณวุฒิ. 2554. *สู่ระบบสวัสดิการสังคมถ้วนหน้าภายในปี พ.ศ. 2560*. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. รายงานฉบับสมบูรณ์เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. 2564. *สาระสำคัญตามร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. เอกสารเผยแพร่ในรูปแบบสื่อภาพอิเล็กทรอนิกส์*. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง.

โสภณ พรโชคชัย. 2562. 12 ข้อต้องรู้ คนรวยสุดขีดมันเป็นอย่างไง. บทความตีพิมพ์ในประชาไท.

<https://prachatai.com/journal/2019/02/81217>

องค์การแรงงานระหว่างประเทศและคณะทำงานร่วมขององค์การสหประชาชาติในประเทศไทย พ.ศ. 2556.

2556. การประเมินการคุ้มครองทางสังคมจากการปรึกษาหารือระดับชาติ เพื่อกำหนดฐานการคุ้มครองทางสังคมภายใต้บริบทของประเทศไทย.

https://socadmin.tu.ac.th/uploads/socadmin/file_knowledge/published_11232_607.pdf

ภาคปชช.จ่อบุกทำเนียบ8กุมภาพันธ์ เหตุ'บิกตู'เมินร่างกฎหมายบำนาญแห่งชาติ. แนวหน้า 6 ก.พ. 2564.

<https://www.naewna.com/local/550791>

สถณี อาชวานันทกุล และ ดร.พิพัฒน์ เหลืองนฤมิตชัย. 2564. หาทงออกเศรษฐกิจไทยใน(สอง)ทศวรรษที่

สูญหาย. <https://www.the101.world/thailand-lost-decade/>

วีระวัฒน์ ภัทรศักดิ์กำจร. 2565. เบิกเนตรภาษีเบื้องต้น.

<http://www.setthasarn.econ.tu.ac.th/blog/detail/521>

'เจียรนนท์' รวยสุดในไทยปี 64 ทรัพย์สินเพิ่มเฉียด 'แสนล้าน' กรุงเทพฯธุรกิจ. 8 ก.ค. 2564.

<https://www.bangkokbiznews.com/world/947794>

"บิกตู" มอบวิษณุเช็ก นโยบายแจกเงิน ระบุไม่รับผิดชอบ พรรคหลักโกหกหาเสียง. ไทยรัฐออนไลน์. 5 ม.ค. 2565.

<https://www.thairath.co.th/news/politic/2280052>

ภาคผนวก

การคำนวณผลของการเติบโตทางเศรษฐกิจต่อเศรษฐกิจฐานของครัวเรือนไทย

ด้วยวิธี Unconditional Quantile Regression

การวัดผลของอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศที่มีต่อเศรษฐกิจฐานของครัวเรือน สามารถสะท้อนการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจว่า ทุกร้อยละ 1 ของการเติบโตของ GDP จะมีผลต่อค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภคของครัวเรือนเฉลี่ยต่อหัวสมาชิก (“ค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภค”) ในอัตราร้อยละเท่าใด โดยใช้ค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภค เป็นตัวแทน (proxy) ของระดับเศรษฐกิจฐานของครัวเรือน

ในการคำนวณอย่างเป็นระเบียบวิธีเพื่อประเมินผลของการเติบโตของ GDP ต่อ เศรษฐกิจฐานของครัวเรือน งานวิจัยนี้ใช้วิธี recentered influence function (RIF) estimator โดย Firpo, Fortin, and Lemieux (2009) และ Fortin, Firpo, and Lemieux (2011)

กำหนดให้ $IF(y; v)$ คือ influence function สำหรับค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภคที่เก็บข้อมูลมาได้ โดยแปลงค่าอยู่ในรูปของ logarithmic form คือ y และมีค่าสถิติของการกระจายที่สนใจ คือ $v(F_Y)$ จะทำให้ IF สามารถวัดปริมาณผลการเปลี่ยนแปลงที่มีต่อ $v(F)$ จากการ infinitesimal contamination ของ F ที่ point mass ของ y

กำหนดให้ RIF นิยามโดย

$$RIF(y; v) = v(F_Y) + IF(y; v) \quad (1)$$

ในกรณีของค่าสถิติแบบ quantiles เราสามารถเขียนแจกแจง $IF(y; Q_\tau)$ ในรูป $(\tau - I\{Y \leq Q_\tau\})/f_Y(Q_\tau)$ โดย $I\{\cdot\}$ คือ indicator function, $f_Y(\cdot)$ คือ ฟังก์ชัน density ของ marginal distribution สำหรับ Y , และ Q_τ คือ τ -quantile ประชากร ของ ฟังก์ชัน unconditional distribution ของ Y

ดังนั้น $RIF(y; Q_\tau)$ จึงมีค่าเท่ากับ $Q_\tau + IF(y; Q_\tau)$ และสามารถจัดรูปสมการใหม่ได้ ดังนี้

$$RIF(y; Q_\tau) = Q_\tau + (\tau - I\{Y \leq Q_\tau\})/f_Y(Q_\tau). \quad (2)$$

แนวคิดในการคำนวณของ Firpo, Fortin, and Lemieux (2009) คือ การคำนวณสมการถดถอยสำหรับ RIF ด้วยเวคเตอร์ของ covariates หรือตัวแปรอธิบาย ในกรณีของค่าสถิติแบบ quantiles นั้น ฟังก์ชัน RIF จะประมาณค่าโดยการคำนวณ sample quantile ซึ่งเขียนได้ว่า \hat{Q}_τ แล้วจึงประมาณค่า density function ณ แต่ละจุดของ quantile ด้วยวิธี nonparametric kernel methods

ดังนั้น ค่าประมาณของ RIF สำหรับแต่ละ observation ซึ่งสามารถเขียนได้ว่า $\widehat{RIF}(Y_i; Q_\tau)$ สามารถคำนวณได้โดยการแทนค่าประมาณของ \hat{Q}_τ และ $\hat{f}(\hat{Q}_\tau)$ ในสมการที่ (2)

การเปลี่ยนแปลงของ marginal quantile Q_τ สามารถจะอธิบายได้ด้วยการเปลี่ยนแปลงในฟังก์ชันการกระจายของ covariates หรือตัวแปรอธิบาย ด้วยวิธีสมการถดถอยอย่างง่าย ดังนี้

$$E[RIF(y; Q_\tau|X)] = X\beta \quad (3)$$

ค่าประมาณของ unconditional quantile regressions หรือ $\hat{\beta}_\tau$ สามารถคำนวณได้โดยวิธีกำลังสองน้อยที่สุด (ordinary least squares: OLS) ดังนี้

$$\hat{\beta}_\tau = (X'X)^{-1}X'RIF(Y_i; Q_\tau) \quad (4)$$

เวกเตอร์ของตัวแปรอธิบาย ประกอบด้วย อัตราการเติบโตของ GDP และ ตัวแปรควบคุมอื่น ๆ งานวิจัยนี้ทดสอบสมมติฐานโดยคำนวณค่าสถิติจาก bootstrapped standard error โดย kernel function ที่ใช้ คือ Epanechnikov

ดังนั้น อัตราการเติบโตของ GDP จึงมีสมมติฐานความสัมพันธ์กับเศรษฐกิจฐานของครัวเรือน ซึ่งในที่นี้จะวัดด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภคของครัวเรือนเฉลี่ยต่อหัวสมาชิก สมมติฐานทางสถิติสำหรับความสัมพันธ์ของ unconditional regression ในงานวิจัยนี้ คือ อัตราการเติบโตของ GDP มีผลแตกต่างกันต่อเศรษฐกิจฐานของครัวเรือน โดยมีสมมติฐานว่าง (null hypothesis) คือ อัตราการเติบโตของ GDP ไม่มีผลต่อเศรษฐกิจฐานของครัวเรือน และ สมมติฐานทางเลือก (alternative hypothesis) คือ อัตราการเติบโตของ GDP มีผลต่อเศรษฐกิจฐานของครัวเรือนแตกต่างกันตามฟังก์ชันการกระจายของเศรษฐกิจฐาน

Table A1: Regression of Social Assistance Programs on Household Consumption per Capita

Dependent variable:								
Log of per capita consumption expenditure (in 2020 real value)								
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Social pension for poor								
elderly	-0.008*** (-5.08)	-0.008*** (-5.20)	-0.004* (-2.26)	-0.004* (-2.38)	-0.007** (-2.73)	-0.007** (-2.81)	-0.005* (-1.98)	-0.005* (-2.05)
People bank	0.061*** (4.31)	0.060*** (4.28)	0.065*** (4.68)	0.065*** (4.65)	0.046*** (3.31)	0.045** (3.28)	0.050*** (3.61)	0.049*** (3.59)
Village fund scheme	0.046*** (25.34)	0.049*** (26.40)	0.056*** (30.35)	0.057*** (30.73)	0.023*** (12.33)	0.026*** (13.44)	0.032*** (16.80)	0.033*** (17.23)
Other government funds	0.021*** (4.18)	0.022*** (4.30)	0.024*** (4.81)	0.024*** (4.84)	0.011* (2.25)	0.012* (2.39)	0.014** (2.75)	0.014** (2.79)
Year	-0.013*** (-24.70)	-0.013*** (-24.70)	-0.012*** (-22.77)	-0.012*** (-22.81)	-0.013*** (-23.96)	-0.013*** (-23.97)	-0.012*** (-22.08)	-0.012*** (-22.12)
Year ²	0.001*** (17.00)	0.000*** (16.72)	0.000*** (15.72)	0.000*** (15.58)	0.000*** (16.95)	0.000*** (16.70)	0.000*** (15.73)	0.000*** (15.60)
Area: Urban (relative to rural)		0.028*** (28.64)		0.015*** (15.60)		0.026*** (26.88)		0.014*** (14.54)
Region: Central (relative to BKK)			-0.077*** (-21.76)	-0.066*** (-18.51)			-0.072*** (-20.37)	-0.062*** (-17.38)
Region: North (relative to BKK)			-0.177*** (-49.98)	-0.165*** (-46.54)			-0.174*** (-48.64)	-0.163*** (-45.53)

Region: Northeast (relative to BKK)			-0.152*** (-43.37)	-0.140*** (-39.95)			-0.146*** (-41.30)	-0.135*** (-38.21)
Region: South (relative to BKK)			-0.109*** (-29.92)	-0.097*** (-26.32)			-0.104*** (-28.31)	-0.093*** (-25.02)
Female (relative to Male)					0.002* (2.05)	0.002* (2.15)	0.003* (2.57)	0.003** (2.61)
Age					0.003*** (25.80)	0.003*** (25.41)	0.003*** (26.18)	0.003*** (25.99)
Age^2					-0.000*** (-16.13)	-0.000*** (-15.82)	-0.000*** (-16.06)	-0.000*** (-15.91)
Female (relative to Male)					0.016*** (12.36)	0.015*** (11.57)	0.009*** (7.46)	0.009*** (7.19)
Age					0.002*** (6.81)	0.002*** (7.34)	0.003*** (10.55)	0.003*** (10.70)
Age^2					-0.000*** (-12.17)	-0.000*** (-12.67)	-0.000*** (-15.51)	-0.000*** (-15.66)
Constant	7.727*** (3559.99)	7.722*** (3465.48)	7.860*** (2088.40)	7.845*** (1987.91)	7.664*** (1060.33)	7.657*** (1056.30)	7.765*** (1016.03)	7.752*** (999.61)
Observations	515,265	515,265	515,265	515,265	515,265	515,265	515,265	515,265
R-squared	0.010	0.012	0.026	0.027	0.019	0.021	0.035	0.035
Adjusted R-squared	0.010	0.012	0.026	0.027	0.019	0.021	0.035	0.035

Note: The *t*-statistics are reported in the second row with * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, and *** $p < 0.001$ using the robust standard errors.

Source: Socio-Economic Survey 2002-2020

Table A2: Marginal Effects from OLS and Unconditional Quantile Regression of GDP growth (%) on Household Consumption per Capita

Dependent variable: log household consumption per capita						
	OLS	Q(.10)	Q(.25)	Q(.50)	Q(.75)	Q(.90)
GDP growth (%)	0.0154***	0.0125***	0.0165***	0.0154***	0.0154***	0.0191***
	0.000753	0.000993	0.000813	0.000815	0.000953	0.00135
Number of observations	1,961,528	1,961,528	1,961,528	1,961,528	1,961,528	1,961,528

OLS = ordinary least squares.

Note: Marginal effects with *P*-values reported in the second row. * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, and *** $p < 0.001$

Source: Calculated from Socio-Economic Survey 2002-2020 based on results from Table A3

Table A3: OLS and Unconditional Quantile Regression for Household Consumption per Capita

Dependent variable: log household consumption per capita	OLS	Q(.10)	Q(.25)	Q(.50)	Q(.75)	Q(.90)
GDP growth (%)	0.0154*** 20.48	0.0125*** 12.57	0.0165*** 20.33	0.0154*** 18.90	0.0154*** 16.14	0.0191*** 14.08
GDP growth (%)^2	-0.00200*** -20.34	-0.00178*** -13.79	-0.00222*** -21.00	-0.00211*** -19.96	-0.00204*** -16.47	-0.00224*** -12.71
Female (relative to Male)	-0.00241* -2.55	0.00113 0.92	0.00371*** 3.71	0.000555 0.55	-0.00611*** -5.21	-0.00971*** -5.83
Age	0.0106*** 134.16	0.00816*** 80.20	0.00933*** 112.08	0.0116*** 138.51	0.0122*** 125.26	0.0116*** 83.54
Age^2	-0.000103*** -99.46	-0.0000732*** -55.94	-0.0000864*** -80.65	-0.000114*** -105.76	-0.000124*** -98.81	-0.000115*** -64.33
Head of household: Female (relative to Male)	0.0601*** 55.73	0.0639*** 46.04	0.0631*** 55.54	0.0598*** 52.54	0.0532*** 39.96	0.0654*** 34.55
Head of household: Age	0.00809*** 36.67	0.00767*** 28.28	0.00845*** 38.06	0.00556*** 24.98	0.00411*** 15.79	0.0138*** 37.27
Head of household: Age^2	-0.0000624*** -29.88	-0.0000692*** -26.98	-0.0000815*** -38.82	-0.0000512*** -24.31	-0.0000214*** -8.69	-0.0000871*** -24.87
Head of household: Years of schooling	0.0312*** 65.82	0.0934*** 155.74	0.0788*** 160.58	0.0558*** 113.32	-0.000153 -0.27	-0.0786*** -96.16

Dependent variable: log household consumption per capita	OLS	Q(.10)	Q(.25)	Q(.50)	Q(.75)	Q(.90)
Head of household: Years of schooling ²	0.00151*** 58.15	-0.00402*** -125.18	-0.00275*** -104.64	-0.000261*** -9.90	0.00456*** 148.32	0.0105*** 238.90
Head of household: Working (relative to Not-working)	0.178*** 73.13	0.238*** 78.61	0.245*** 99.09	0.240*** 96.44	0.136*** 46.87	0.0311*** 7.53
Head of household's Work Sector: Agricultural sector (relative to Non-Agricultural)	-0.148*** -109.77	-0.141*** -79.89	-0.189*** -130.43	-0.227*** -156.60	-0.137*** -81.10	-0.0176*** -7.28
Head of household's Work Status: Employer (relative to Public Employee)	0.119*** 42.68	-0.0382*** -11.29	-0.0208*** -7.50	0.0710*** 25.57	0.215*** 66.12	0.343*** 74.40
Head of household's Work Status: Own Account Worker (relative to Public Employee)	-0.102*** -49.15	-0.130*** -49.05	-0.133*** -61.42	-0.121*** -55.49	-0.0898*** -35.35	-0.0572*** -15.83
Head of household's Work Status: Unpaid Family Member (relative to Public Employee)	-0.130*** -37.42	-0.166*** -35.45	-0.170*** -44.34	-0.153*** -39.72	-0.102*** -22.75	-0.0886*** -13.88
Head of household's Work Status: Private Employee (relative to Public Employee)	-0.165*** -76.77	-0.188*** -69.24	-0.210*** -94.59	-0.225*** -100.90	-0.153*** -58.87	-0.0642*** -17.34
Time trend	0.0367*** 71.53	0.0602*** 94.03	0.0416*** 79.49	0.0324*** 61.74	0.0271*** 44.15	0.0242*** 27.75

Dependent variable: log household consumption per capita	OLS	Q(.10)	Q(.25)	Q(.50)	Q(.75)	Q(.90)
Time trend^2	-0.000882*** -32.91	-0.00166*** -48.84	-0.000893*** -32.16	-0.000612*** -21.98	-0.000527*** -16.22	-0.000679*** -14.68
Urban (relative to Rural)	0.0816*** 83.63	0.0826*** 54.75	0.101*** 82.20	0.110*** 88.69	0.0831*** 57.47	0.0338*** 16.45
Region: Central (relative to Bangkok)	-0.283*** -71.25	-0.0136 -1.85	-0.125*** -20.85	-0.309*** -51.49	-0.436*** -62.17	-0.504*** -50.61
Region: North (relative to Bangkok)	-0.521*** -121.78	-0.316*** -58.27	-0.386*** -86.93	-0.556*** -124.71	-0.624*** -119.86	-0.664*** -89.69
Region: Northeast (relative to Bangkok)	-0.521*** -132.82	-0.294*** -34.48	-0.408*** -58.53	-0.577*** -82.39	-0.649*** -79.42	-0.677*** -58.22
Region: South (relative to Bangkok)	-0.682*** -163.65	-0.611*** -96.46	-0.612*** -118.18	-0.708*** -136.23	-0.697*** -114.83	-0.718*** -83.15
Constant	7.661*** 1095.77	6.519*** 756.26	7.016*** 994.56	7.662*** 1082.92	8.339*** 1008.81	8.751*** 744.35
Number of observations	1,961,528	1,961,528	1,961,528	1,961,528	1,961,528	1,961,528
R-squared	0.479	0.155	0.253	0.339	0.330	0.236

OLS = ordinary least squares.

Note: The *t*-statistics are reported in the second row with * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, and *** $p < 0.001$ using the robust standard errors.

Source: Socio-Economic Survey 2002-2020