

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

ชุดโครงการวิจัยการคลังรัฐบาล
เพื่อสนับสนุนประสิทธิภาพ
และความเป็นธรรมในสังคม

รศ.ดร. ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ

มีนาคม 2544

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 กล่าวนำ	1-1
1.2 จุดประสงค์ของชุดโครงการวิจัย	1-3
1.3 นโยบายการคลัง: ระบบภาษีและการงบประมาณ	1-3
บทที่ 2 ความเป็นธรรมในสังคม	
2.1 กล่าวนำ	2-1
2.2 กรอบความคิดและหลักการ	2-3
บทที่ 3 โครงการวิจัยที่ 1 เครื่องชี้วัดความยากจนและความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้: ข้อมูลพื้นฐานและการวิจัยเพื่อสนับสนุนนโยบายสร้างความเป็นธรรม	
3.1 กล่าวนำ	3-1
3.2 มุมมองของนักเศรษฐศาสตร์ต่อความเป็นธรรมของการกระจายรายได้	3-4
3.3 เครื่องชี้วัดการกระจายรายได้และความยากจน	3-6
3.4 วัตถุประสงค์การศึกษา	3-9
3.5 วิธีการวิจัยและกิจกรรมการวิจัย	3-10
3.5.1 เครื่องชี้วัดด้านความยากจน และ ความด้อยโอกาส	3-10
3.5.2 การพัฒนาฐานข้อมูล	3-11
3.5.3 ฐานข้อมูลฯ และการขยายผลการวิจัย	3-12
3.5.4 ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างและเงินเดือน (wage inequality)	3-12
3.5.5 การวัดความมั่งคั่ง (wealth inequality)	3-13
3.6 ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา	3-14
ภาคผนวก ก	3-20
ภาคผนวก ข	3-52

บทที่ 4 โครงการวิจัยที่ 2 พลวัตของความยากจนและการหลุดพ้นจากกับดักราย ความยากจน: การวิจัยระดับครัวเรือนโดยใช้กรณีศึกษา	4-1
4.1 กล่าวนำ	4-1
4.2 กรอบความคิดและทฤษฎี	4-4
4.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4-10
4.4 ขอบเขตการวิจัย	4-11
4.5 ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัย	4-11
4.6 วิธีการวิจัย	4-11
4.7 สมมุติฐานของการวิจัย	4-12
4.8 ประโยชน์ที่จะได้รับ	4-13
4.9 ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา	4-15
บทที่ 5 โครงการวิจัยที่ 3 ภาวะภาษีและการกระจายประโยชน์จากรายจ่ายรัฐบาล	5-1
5.1 กล่าวนำ	5-1
5.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	5-2
5.3 ขอบเขตการวิจัย	5-5
5.4 ทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย	5-5
5.5 วิธีการวิจัย	5-6
5.6 การวิเคราะห์	5-7
5.7 ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา	5-8
5.8 ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	5-8
5.9 ระยะเวลาในการศึกษา	5-9
ภาคผนวก 5-1	5-14
บทที่ 6 โครงการวิจัยที่ 4 การจัดสรรงบประมาณรายสาขาและระบบวิเคราะห์ กระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของประชาชน	6-1
6.1 เหตุผลและความจำเป็น	6-1
6.2 กิจกรรมการวิจัย	6-3

6.3	แบบจำลองการจัดสรรรายจ่ายรัฐเป็นรายสาขา	6-5
6.4	การเชื่อมโยงการวิจัยไปประยุกต์ใช้เชิงนโยบาย	6-6
6.4.1	ข้อเสนอระบบสถาบัน (วิธีการทำงาน)	6-6
6.4.2	ภารกิจของ ET	6-7
6.5	ตัวอย่างของข้อมูลที่จะต้องพัฒนาเพื่อนำมาประกอบในการสร้างแบบจำลอง	6-7
6.6	ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา	6-8
บทที่ 7	โครงการวิจัยที่ 5 ความเป็นธรรมด้านสุขภาพและระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า	7-1
7.1	กล่าวนำ	7-1
7.2	แนวคิด ความเป็นธรรมฯ และการประกันสุขภาพถ้วนหน้า	7-2
7.3	วัตถุประสงค์ของการวิจัย	7-3
7.4	หัวข้อการวิจัย	7-3
7.5	ขอบเขตการศึกษา	7-9
7.6	วิธีการศึกษา	7-10
7.7	แหล่งข้อมูลและการสำรวจข้อมูลเพิ่มเติม	7-11
7.8	วิธีการวิเคราะห์	7-11
7.9	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7-12
7.10	ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา	7-13
บทที่ 8	โครงการวิจัยที่ 6 รายจ่ายภาครัฐด้านการศึกษา : การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย	8-1
	ลินเพื่อการศึกษาและภาษีผู้สำเร็จการศึกษา	
8.1	กล่าวนำ	8-1
8.2	หัวข้อการวิจัย	8-3
8.3	วัตถุประสงค์ของการวิจัย	8-5
8.4	กรอบความคิดและวิธีวิเคราะห์	8-5
8.5	แบบจำลองเศรษฐกิจ	8-6
8.6	ขอบเขตการศึกษา	8-6
8.7	วิธีการศึกษา	8-6
8.8	ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์	8-8

8.9 ประโยชน์ที่ได้รับ	8-9
8.10 ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา	8-10
บทที่ 9 โครงการวิจัยที่ 7 บริการสวัสดิการสังคมในกลุ่มผู้สูงอายุ: ข้อเสนอรูปแบบการกระจายบริการสู่ท้องถิ่น	9-1
9.1 หลักการและเหตุผล	9-1
9.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	9-4
9.3 ทบทวนวรรณกรรม	9-4
9.4 ขอบเขตการวิจัย	9-7
9.5 นิยามศัพท์	9-8
9.6 ระเบียบวิธีวิจัย	9-8
9.6.1 วิธีการศึกษา	9-8
9.6.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	9-9
9.6.3 การวิเคราะห์ข้อมูล	9-10
9.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	9-10
9.8 ระยะเวลาในการทำงาน	9-11
บทที่ 10 โครงการวิจัยที่ 8 การประเมินประสิทธิภาพและความเสมอภาคของรายจ่ายการเกษตร	10-1
10.1 หลักการและเหตุผล	10-1
10.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	10-3
10.3 คำถามหลักของการวิจัย (research questions)	10-3
10.4 กรอบแนวคิด/ฐานคิดที่ใช้ในการวิจัย	10-4
10.5 ขอบเขตของการวิจัย	10-5
10.6 ระเบียบวิธีวิจัย	10-6
10.6.1 ข้อมูลและวิธีการรวบรวมข้อมูล	10-6
10.6.2 วิวิธีวิเคราะห์	10-8
10.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	10-8
10.8 ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา	10-10

บทที่ 11	โครงการวิจัยที่ 9 รายจ่ายรัฐบาลเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการแบ่งรายได้ภาษี : ข้อเสนอการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้ท้องถิ่นและการจัดสรรที่เป็นธรรม	11-1
11.1	กล่าวนำ	11-1
11.2	วัตถุประสงค์ของการวิจัย	11-4
11.3	กรอบความคิด	11-4
11.4	แบบจำลองที่ใช้ในการศึกษา	11-6
11.5	วิธีการศึกษา	11-8
11.6	ขอบเขตการศึกษา	11-9
11.7	ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์	11-10
11.8	ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา	11-10
11.9	ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา	11-11
บทที่ 12	โครงการวิจัยที่ 10 การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการใช้จ่ายของรัฐบาล : กรณีโครงการพัฒนาท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน	12-1
12.1	หลักการและเหตุผล	12-1
12.2	ประเด็น/คำถามในการวิจัย	12-2
12.3	วัตถุประสงค์ของการวิจัย	12-2
12.4	กรอบแนวคิด	12-2
12.4.1	แนวคิดในการกำหนดประเภทโครงการ	12-2
12.4.2	แนวคิดในการวัดผลสำเร็จของโครงการพัฒนาท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน	12-4
12.4.3	การเปรียบเทียบผลสำเร็จจากกระบวนการมีส่วนร่วม	12-6
12.5	ขอบเขตของการวิจัย	12-6
12.6	วิธีวิจัย/การวิเคราะห์	12-7
12.7	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	12-8
12.8	ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา	12-9

บทที่ 13 บุคคลากร

13-1

ภาคผนวกบุคคลากร

สารบัญญัตินำ

ตารางที่	หน้า
<u>ตารางที่ 9-1</u> แสดงเป้าหมายและงบประมาณการจัดบริการเบี้ยยังชีพของรัฐ พ.ศ. 2536-2542	9-4
<u>ตารางที่ 9-2</u> แสดงการเลือกพื้นที่ที่คาดว่าจะทำการศึกษา	9-8
<u>ตารางที่ 12-1</u> การจัดประเภทของโครงการโดยจำแนกตามลักษณะของการมีส่วนร่วม	12-4

สารบัญภาพ

รูปที่	หน้า
รูปที่ 1-1 กระบวนการงบประมาณ	1-7
แผนภูมิที่ 4.1 การวิเคราะห์พฤติกรรมของคนจน โดยกรอบ Situational rationality	4-6

1 บทนำ

1.1 กล่าวนำ

ภาครัฐบาล (Government sector) เป็นองค์กรทางเศรษฐกิจและการเมืองที่มีบทบาทสำคัญยิ่งนอกเหนือจากการป้องกันประเทศและการปกครองภาครัฐบาลทำหน้าที่ในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน รัฐบาลใช้เงินผ่านระบบการงบประมาณของแผ่นดินซึ่งมีทั้งรายได้และรายจ่าย รายได้ของรัฐบาลมาจากภาษี อากร รัฐพาณิชย์ รวมทั้งการกู้ยืม ส่วนรายจ่ายของรัฐบาลประกอบด้วยจากทั้งรายจ่ายประจำที่เป็นค่าจ้างเงินเดือนสำหรับข้าราชการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ทั่วประเทศ รายจ่ายอื่นการลงทุนและผลิตโครงการเฉพาะเพื่อแก้ไขปัญหาทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ปัจจุบันเงินรายได้ของรัฐบาลไทยในแต่ละปีมีเก้าแสนล้านบาท (900,000 ล้านบาท) ซึ่งมีแนวโน้มปรับเปลี่ยนขึ้นทุกปี คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 18 ของ GDP หมายถึงอำนาจการควบคุมการใช้จ่ายของประเทศ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงหรือดำเนินการของรัฐบาลจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวม

ในทัศนะที่ควรจะเป็น การทำงานด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลค่านึงเป้าหมายหลัก 3 ประการคือ 1) เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพ (stabilization) โดยรัฐบาลใช้เครื่องมือในด้านภาษีอากร และการใช้จ่ายผ่านระบบงบประมาณช่วยกระตุ้นหรือยับยั้งการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งจะช่วยในการจัดการความต้องการบริโภครวม และระดับราคาสินค้าไม่ให้ความหวือหวาในการปรับเปลี่ยนขึ้นลง 2) เพื่อให้มีการกระจายรายได้ (distribution) ผ่านระบบภาษีและระบบสวัสดิการสังคม 3) เพื่อให้มีการจัดสรรทรัพยากรได้ทั่วถึง (allocation) โดยรัฐบาลจะเป็นผู้จัดหารบริการและสินค้าสาธารณะทั้งที่ผลิตเองและที่ผู้อื่นผลิต เพื่อตอบสนองได้ตรงต่อความต้องการของประชาชนและกระจายไปอย่างทั่วถึงทุกกลุ่มชนชั้นของประชาชน โดยการจัดสรรงบประมาณให้กับกิจกรรมหรือสาขาที่มีผลประโยชน์ต่อสังคมสูง

แต่ในความเป็นจริงแล้วการดำเนินการของรัฐบาลมีข้อบกพร่องโดยไม่ตั้งใจในสังคม เนื่องจากกลไกการทำงานของหน่วยราชการมีข้อบกพร่อง การจัดสรรเงินของรัฐที่ไม่เหมาะสม อาทิเช่น ภาครัฐบาลขาดข้อมูลที่ถูกต้อง ภาครัฐบาลไม่ทราบถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน กระบวนการจัดสรรเงินงบประมาณมีอคติ การจัดสรรเงินตามข้อเรียกร้องของผู้มีอำนาจทางการเมือง การไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน แต่อย่างไรก็ตามได้มีผู้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความด้อยประสิทธิภาพและไม่

มีความเป็นธรรมของรัฐบาลในการจัดหาบริการและสินค้าสาธารณะไว้ดังนี้ (ไกรยุทธ วีรยาตินันท์, 2540)

- 1) เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ในการเสนอโครงการพัฒนามักจะมองที่ผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับตนเองหรือหน่วยงานมากกว่าที่มองผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับส่วนรวมหรือประชาชนโดยทั่วไป เช่น การขอให้ได้งบประมาณรายจ่ายมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยอ้างถึงความจำเป็นและปัญหาต่างๆ ที่จะต้องแก้ไข ทำให้หน่วยงานมีขนาดของงบประมาณที่โตขึ้น มีอัตรากำลังและตำแหน่งเพิ่มขึ้น จนกระทั่งสามารถแยกออกไปเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งเพิ่มโอกาสและความก้าวหน้าในอาชีพการงานให้กับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ นอกเหนือไปจากนั้นในการวัดประสิทธิภาพการใช้งบประมาณ จำเป็นที่จะต้องใช้งบประมาณที่ได้รับการอนุมัติให้หมดในแต่ละปีงบประมาณ ส่งผลให้ในช่วงใกล้สิ้นสุดปีงบประมาณ หน่วยงานจะมีการเร่งการใช้จ่ายจนไม่คำนึงถึงประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการบริหารงบประมาณ
- 2) หน่วยงานต้องการที่จะใช้เทคโนโลยีทันสมัยล่าสุดซึ่งมีราคาแพง โดยไม่ค่อยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับ และเทคโนโลยีอื่นที่สามารถทดแทนกันได้ และในบางครั้งในหน่วยงานเหล่านั้นไม่มีบุคลากรที่มีความสามารถเพียงพอในการบริหารจัดการเทคโนโลยีทันสมัยเหล่านั้น จึงทำให้การพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานไม่ประสบความสำเร็จเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณที่สูงสูญเสียไปกับการใช้เทคโนโลยีล่าสุด นอกเหนือไปจากนั้นในบางครั้งการใช้เทคโนโลยีทำให้ลดบทบาทของหน่วยงาน ส่งผลให้เกิดการต่อต้านไม่ให้ความร่วมมือในการนำเทคโนโลยีมาใช้ ส่งผลให้เกิดความสูญเปล่าในการลงทุนกับเทคโนโลยีเหล่านั้น
- 3) ความต้องการให้มีโอกาสรวบรวมข้อมูลข่าวสารมากที่สุดเนื่องจากหน่วยงานที่มีข้อมูลข่าวสารมากที่สุดจะมีความได้เปรียบในการตัดสินใจได้อย่างมีคุณภาพ ส่งผลให้แต่ละหน่วยงานแข่งขันกันเก็บข้อมูลข่าวสารให้มากที่สุดโดยไม่ได้อำนาจความจำเป็นต้องใช้ แต่ชนเดียวกันก็กีดกันหน่วยงานหรือบุคคลอื่นไม่ให้มีโอกาสล่วงรู้และเข้าถึงข้อมูลที่ตนเองจัดเก็บไว้ ส่งผลให้แต่ละหน่วยงานพยายามจัดทำระบบข้อมูลรวมทั้งจัดเก็บข้อมูลโดยมีความซ้ำซ้อนกัน และไม่มีประสิทธิภาพ

จากปัญหาที่เกิดขึ้น เราจะพบว่ากระบวนการทำงานและการจัดการเกี่ยวกับการคลังของประเทศไทย ยังไม่สามารถไปสู่เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ยิ่งไปกว่านั้นยังเป็นการเปลี่ยนแปลงและสร้างความไม่เป็นธรรมในสังคมให้เพิ่มมากขึ้น ชุดโครงการวิจัย การคลังรัฐบาลเพื่อสนับสนุนประสิทธิภาพและสร้างความเป็นธรรมในสังคม จึงจัดทำขึ้นเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ในด้านเศรษฐศาสตร์การคลังและสร้าง “ความรู้องค์รวม” ด้านการคลังของรัฐบาล รวมทั้งการสร้างเครือข่ายของสถาบันวิชาการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยความร่วมมือกันของกลุ่มนักวิจัยที่มีความสนใจร่วมกันเพื่อพัฒนาชุดโครงการนี้

ในกระบวนการศึกษานี้การวิจัยเป็นการสร้างความรู้ใหม่ด้านเศรษฐศาสตร์สาธารณะ และมุ่งประโยชน์

เชิงนโยบายเป็นหลัก จึงเป็นการวิเคราะห์ไปข้างหน้าเกี่ยวกับผลกระทบของสังคมจากการปรับโครงสร้างภาษี และการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยการศึกษาการกระจายรายได้ ภาระภาษีอากรและการกระจายผลประโยชน์จากงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล นอกจากนั้นแล้วโจทย์อีกส่วนหนึ่งจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินในโครงการของรัฐบาลในด้านสังคม เพื่อหาแนวทางในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้ตรงกับกลุ่มเป้าหมาย (target group) ซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความเป็นธรรมในสังคม และในที่สุดจะเป็นการเผยแพร่ผลงานในประชาคมวิชาการ และการประชาสัมพันธ์ผลงานต่อสาธารณะผ่านสื่อมวลชน

1.2 จุดประสงค์ของชุดโครงการวิจัย

- การวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่เกี่ยวกับการบริหารการคลังของรัฐบาลไทย
- การวิจัยเชิงนโยบายเพื่อสนับสนุนประสิทธิภาพการใช้จ่ายภาครัฐ
- การวิจัยเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม เพื่อส่งเสริมให้การใช้จ่ายภาครัฐเกิดประโยชน์กับประชาชนกลุ่มเป้าหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพการจัดสรรเงินของรัฐบาล
- การสร้างเครือข่ายของนักวิจัยสาขาเศรษฐศาสตร์การคลังทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

1.3 นโยบายการคลัง: ระบบภาษีและการงบประมาณ

ในกระบวนการบริหารนโยบายการคลังของรัฐบาล การหารายได้โดยการจัดเก็บภาษีจะส่งผลกระทบต่อประชาชนที่จะต้องรับผลกระทบ ดังนั้นการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดเก็บ ฐานภาษี อัตราภาษี จะส่งผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง แต่หากรัฐบาลไม่จัดเก็บภาษีหรือจัดเก็บได้น้อยมาก รัฐบาลก็จะขาดรายได้เพื่อการพัฒนาประเทศ รัฐบาลจึงมีความระมัดระวังเป็นอย่างมากในการจัดการระบบภาษี การจัดเก็บภาษีจะส่งผลกระทบต่อส่วนต่างๆ ของสังคมซึ่งมีลักษณะต่างๆ กันคือ 1) เป็นการแย่งทรัพยากรจากภาคเอกชนและประชาชนส่งผลให้การบริโภค การออมและการลงทุนของเอกชนลดลง แต่อย่างไรก็ตามเอกชนและประชาชนมีหลายกลุ่ม ซึ่งได้รับภาระภาษีไม่เท่ากัน ดังนั้นการวิเคราะห์ผลกระทบทั้งด้านภาระภาษีและผลประโยชน์ที่แต่ละกลุ่มจะได้รับจากโครงการของรัฐบาลจึงเป็นสิ่งที่ต้องทำการศึกษาต่อไป 2) เกิดภาระส่วนเกินจากการเสียภาษี (excess burden) เนื่องจากการเสียภาษีเป็นการทำให้สินค้ามีราคาสูงขึ้น ผู้บริโภคที่เคยบริโภคสินค้านั้น ณ ราคาเดิมก็เสียโอกาสในการบริโภคสินค้าเหล่านั้น ในขณะเดียวกันกับผู้ผลิตที่เคยผลิตสินค้าที่มีต้นทุนสูงแต่ไม่มากกว่าราคาดตลาดยังขายในตลาดได้ก็จะเสียโอกาสในการผลิตสินค้า

ด้านนี้ นั่น ซึ่งก่อให้เกิดความสูญเสียของระบบเศรษฐกิจโดยรวม (deadweight loss) ส่งผลให้เกิดภาระส่วนเกินแก่ทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค 3) มีผลกระทบต่อผลผลิตประชาชาติซึ่งเกิดจากภาวะภาษีที่เกิดขึ้น จะส่งผลต่อการบริโภค การออม และการลงทุน ซึ่งจะมีผลต่อผลผลิตประชาชาติโดยตรง 4) ผลกระทบต่อการจ้างงานซึ่งจะเกิดขึ้นจากภาวะภาษีไปลดรายได้ของประชาชนทั่วไป ทำให้การบริโภคลดลง จนถึงทำให้การจ้างงานลดลงได้ แต่อย่างไรก็ตามภาวะนี้จะถูกชดเชยได้ด้วยโครงการสร้างงานของรัฐบาล

ในการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลนั้นผู้ที่รับภาระภาษีตามกฎหมายนั้น อาจจะไม่ได้รับภาระภาษีที่แท้จริงซึ่งเกิดจากการผลักภาระภาษีของผู้ผลิตหรือผู้ขายให้กับประชาชนผู้บริโภค ซึ่งจะผลักไปได้มากหรือน้อยขึ้นอยู่กับค่าความยืดหยุ่นของราคาต่อสินค้าต่างๆ เหล่านั้น หากเป็นสินค้าจำเป็นและไม่มีสินค้าอื่นมาทดแทน การผลักภาระภาษีจะทำได้มากหรือเกือบทั้งหมด

แต่อย่างไรก็ตามในระบบภาษีของประเทศไทยนั้น การวิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพในการกระจายตัวภาระภาษีให้เกิดความเป็นธรรมโดยที่ผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาสในสังคมซึ่งไม่ควรจะต้องรับภาระภาษี เป็นจำนวนมากกว่าผู้ที่มีรายได้สูงกว่าโดยเปรียบเทียบ รวมถึงกลุ่มผู้ด้อยโอกาสเหล่านั้นควรจะได้รับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายภาษีในรูปแบบของงบประมาณของรัฐบาล จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินนโยบายภาษีและนโยบายระบบงบประมาณเพื่อลดความไม่เป็นธรรมในสังคม ลดความยากจน และเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณในอนาคต

การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเป็นอีกเครื่องมือหนึ่งของรัฐบาลในการบริหารนโยบายการคลัง ในขั้นตอนกระบวนการจัดสรรงบประมาณของไไทยนั้น สามารถสรุปเบื้องต้นได้ดังภาพที่ 1 ซึ่งในกระบวนการจัดสรรนั้น จะมีการประชุมเพื่อกำหนดเป้าหมายของการจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีโดยมีผู้เกี่ยวข้องคือ สำนักงานงบประมาณ ธนาคารแห่งประเทศไทยที่จะคอยดูแลเรื่องอัตราดอกเบี้ย บริมาณเงินในระบบ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่จะคอยดูแลในเรื่องของเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อและการว่างงาน รวมทั้งความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยในการประชุมนั้นจะมีการกำหนดกรอบวงเงินกว้าง รวมทั้งจำแนกรายจ่ายตามลักษณะงานออกเป็น 9 ด้านได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านสวัสดิการสังคม ด้านการป้องกันประเทศ ด้านการรักษาความสงบภายใน ด้านการบริการทั่วไป ด้านการชำระหนี้เงินกู้ และด้านอื่นๆ จากนั้นสำนักงานงบประมาณจะขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี แล้วจึงจะเป็นผู้แจ้งให้กับหน่วยราชการต่างๆ ทราบวงเงินเพื่อให้แต่ละหน่วยราชการเสนอแผนงบประมาณของตนเองเข้ามาสู่สำนักงานงบประมาณ จากนั้นสำนักงานงบประมาณจะ

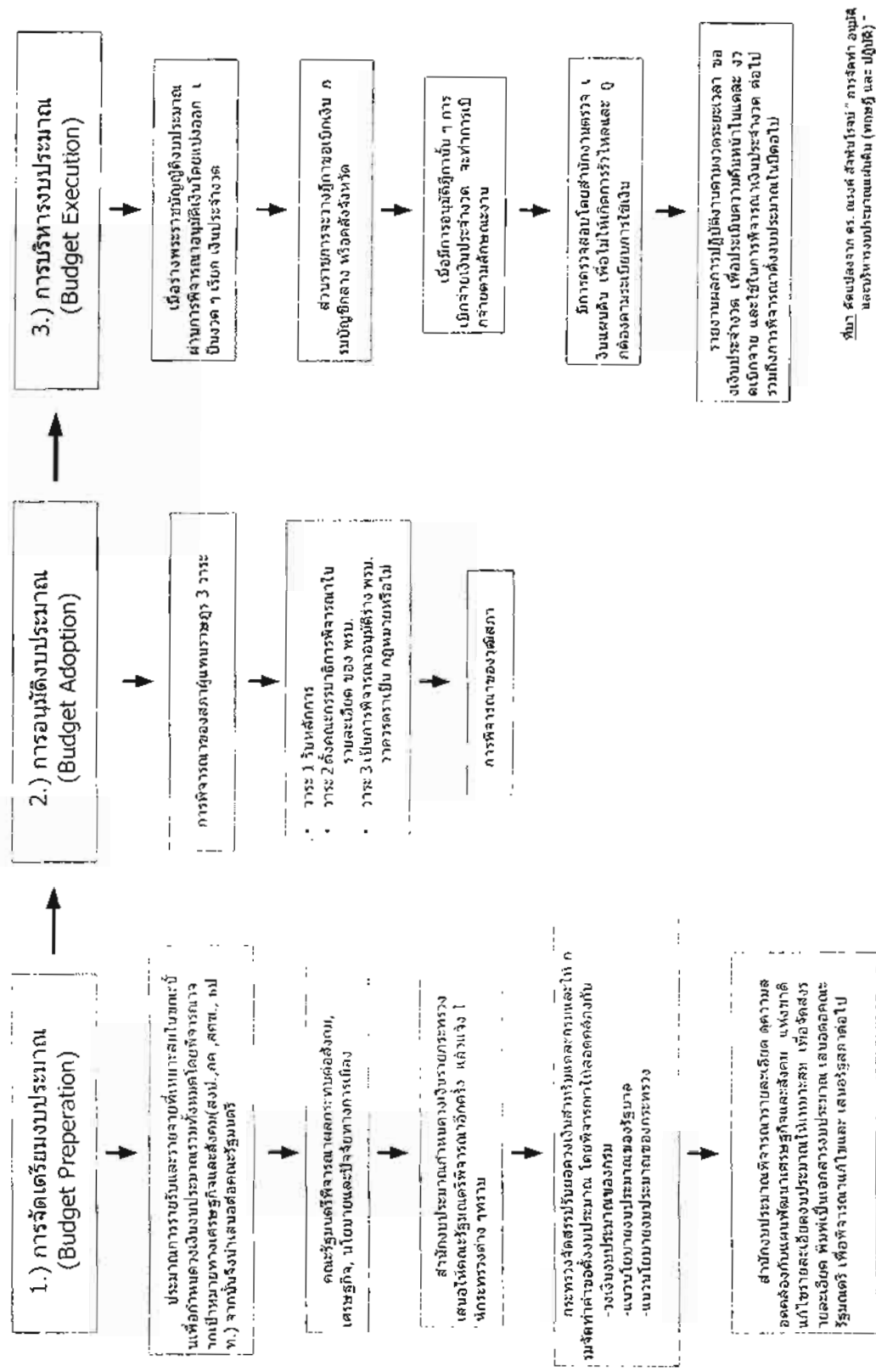
ดำเนินการพิจารณาปรับปรุงทั้งโครงการและวงเงินงบประมาณและจัดทำเอกสารงบประมาณให้กับรัฐบาลอนุมัติอีกครั้ง จากนั้นก็จะผ่านขั้นตอนการพิจารณาของรัฐบาลเพื่อตราเป็นกฎหมายบังคับใช้ต่อไป เราจะพบว่าในกระบวนการจัดเตรียมงบประมาณเบื้องต้นที่เกิดขึ้นจะเป็นการทำงานระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง กับรัฐบาลเพื่อกำหนดวงเงินและจัดสรร ประชาชนผู้เสียภาษีอากรรวมทั้งสภาผู้แทนราษฎรแทบจะไม่มีโอกาสในการเสนอโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่แต่อย่างใด ยกเว้นแต่ว่าสามารถเข้าไปล่วงลูกการตั้งเรื่องเสนอโครงการของแต่ละกระทรวงทบวงกรม ได้เองซึ่งเป็นผลเสียต่อระบบงบประมาณที่ไม่ได้เอื้อประโยชน์กับผู้ด้อยโอกาสอย่างแท้จริง

แต่อย่างไรก็ตามในการจัดสรรงบประมาณของประเทศไทยนั้น มีอุปสรรคและปัญหาที่ทำให้ผลที่ได้รับไม่ตรงตามเป้าหมายของการงบประมาณ (ณรงค์ สัจพันธุ์, 2538) ซึ่งพอจะสรุปได้เป็นด้านๆ ดังนี้ 1) ปัญหาด้านระบบงบประมาณ ซึ่งจะเริ่มจากการจัดเตรียมงบประมาณที่ไม่มีการวางแผนระยะยาวเพื่อให้หน่วยราชการยึดถือและปฏิบัติ และโครงสร้างแผนงาน (ที่ใช้อยู่เป็นของปี 2527) ซึ่งยังขาดความทันสมัย มีความซ้ำซ้อนของงานและโครงการรวมทั้งไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น 2) ปัญหาขององค์กรงบประมาณขาดความเป็นอิสระและถูกแทรกแซงได้โดยฝ่ายการเมือง นอกจากนั้นการแบ่งส่วนองค์กรไม่รองรับกับระบบงบประมาณที่ใช้อยู่ และในส่วนของงานวิจัยและวิชาการไม่เอื้ออำนวยต่อการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ เป็นต้น 3) ปัญหาด้านบุคลากรงบประมาณ ซึ่งมักจะไม่เปิดกว้างในการรับฟังความคิดเห็นของฝ่ายต่างๆ เพื่อนำไปเป็นข้อมูลในการพิจารณาระบบงบประมาณ ซึ่งอาจจะเกิดจากทัศนคติ ความสามารถในการวิเคราะห์ นอกจากนั้นการนำระบบข้อมูลและอุปกรณ์คอมพิวเตอร์มาช่วยในการทำงานมีอยู่น้อยและเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ก็ไม่สามารถปรับตัวเข้ากับระบบต่างๆ เหล่านี้ได้ ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ล้วนต่อส่งผลต่อประสิทธิภาพของการจัดสรรงบประมาณ และการจัดสรรที่ตรงต่อกลุ่มประชาชนเป้าหมายให้มากที่สุดอันจะนำมาซึ่งความเป็นธรรมในสังคม

ชุดโครงการวิจัยการคลังรัฐบาลเพื่อสนับสนุนประสิทธิภาพและสร้างความเป็นธรรมในสังคม ได้ออกแบบโครงการวิจัยย่อยออกเป็น 12 โครงการที่มีความสัมพันธ์กัน โดยมีความหลากหลายและสนับสนุนการพัฒนาองค์ความรู้ใหม่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพและสร้างความเป็นธรรมให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสโดยมีการเสนอแนะแนวทางวิเคราะห์พื้นฐาน ระบบการจัดสรรงบประมาณเชิงนโยบาย รวมไปถึงการวิเคราะห์ภาระและผลประโยชน์ที่ประชาชนแต่ละกลุ่มจะได้รับจากการดำเนินนโยบายด้านการคลังของรัฐบาล นำเสนอแนวความคิดในการจัดหาบริการสาธารณะของรัฐบาลกลางที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมทั้งในส่วนที่รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้หน่วยราชการทำเอง และในส่วนที่รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้

กับองค์กรอิสระอื่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน กลุ่มหมู่บ้านต่างๆ ในการจัดหาบริการสาธารณะที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เกิดประสิทธิภาพสูงและสามารถกระจายให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคมได้ดีกว่า นอกจากนี้ยังสนับสนุนการร่วมกันทำงานวิจัยระหว่างนักวิจัยส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมทั้งเป็นการสร้างนักวิจัยรุ่นใหม่โดยมีนักวิจัยที่มีประสบการณ์สูงให้การสนับสนุน

กระบวนการงบประมาณ



ที่มา: สืบเนื่องจาก ดร. ณรงค์ สักขะโรจน์ "การจัดทำ อนุมัติ
และบริหารงบประมาณแผ่นดิน (ทฤษฎี และ ปฏิบัติ)"

รูปที่ 1-1 กระบวนการงบประมาณ

เอกสารอ้างอิง

- ไกรยุทธ อีรตยาคีนันท์. (2540) เศรษฐศาสตร์ภาครัฐ:รวมบทความ ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 2 สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ.
- ณรงค์ สัจพันธุ์โรจน์. (2538). การจัดทำ อนุมัติ และบริหารงบประมาณแผ่นดิน (ทฤษฎีและปฏิบัติ) บพิธการพิมพ์
- ปราณี ทินกร และฉลของภพ สุสังกร์กาญจน์ (2539). การศึกษาแนวทางในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลไทย: กรณีศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศ, มูลนิธิสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร.
- Andersson ,Åke E., Björn Hårsman and John M. Quigley.,(1997), Government For The Future, Elsevier Science B.V. Press, Amsterdam, Netherlands.

บทที่ 2

ความเป็นธรรมในสังคม

2.1 กล่าวนำ

"ความเป็นธรรมในสังคม" มิใช่หัวข้อการสนทนาในชีวิตประจำวัน มักจะถูกยกให้เป็น"ของสูง"สำหรับนักปราชญ์ราชบัณฑิตและผู้ทรงคุณวุฒิ แต่ในความเป็นจริงเกี่ยวข้องกับประชาชนทุกคน ความเป็นธรรมในสังคมเป็นเรื่อง"พื้นๆ"หรือ"ติดดิน" ซึ่งมีผลลัพธ์ต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ต่ออาชีพการงาน ต่อรายได้ โอกาสการพัฒนาตนเอง การได้รับบริการจากรัฐ การได้รับความช่วยเหลือเมื่อประสบอุบัติเหตุ หรือภัยที่ไม่คาดฝัน ฯลฯ ผู้เขียนมีความเห็นว่าในสภาพเศรษฐกิจไทยปัจจุบัน ยิ่งมีความจำเป็นที่จะต้องถกเรื่อง"ความเป็นธรรม"ยิ่งกว่าในอดีต เพราะดูเหมือนว่ามีสังคมไทยมีปัญหาคือความเป็นธรรม"บกพร่อง" สังคมไทยกำลังเผชิญปัญหาความเหลื่อมล้ำของรายได้เพิ่มขึ้น คนจน-คนตกงาน-และผู้ด้อยโอกาสในสังคมมีจำนวนเพิ่มขึ้นมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ขาดหลักประกันสังคม และระบบความช่วยเหลือของภาครัฐอ่อนแอ

"ความเป็นธรรมในสังคม" คืออะไร จำเป็นจะต้องกำหนดนิยาม สร้างเกณฑ์วัด หาหลักฐานข้อมูลมายืนยัน แต่เป้าหมายสุดท้ายที่มีความสำคัญยิ่งกว่า คือ การแปลงแนวความคิดทางวิชาการออกมาเป็นมาตรการและกลไกของสังคมที่ยอมรับได้ การสร้างความเป็นธรรมไม่อาจจะหลีกเลี่ยงการปฏิรูปฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนที่เกี่ยวกับกติกาการใช้ทรัพยากร บทบาทของรัฐในการส่งเสริมความเป็นธรรม การจัดระบบสวัสดิการ ภาษีอากร การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเพื่อเกื้อกูลคนด้อยโอกาสในสังคม รวมไปถึง"กระบวนการ"ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดงบประมาณแผ่นดินและนโยบายภาครัฐ

เพื่อตีกรอบการวิเคราะห์ให้ชัดเจน ขอเน้นหัวข้อ *ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ (economic justice)* ซึ่งเกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน เช่น การทำงาน การหารายได้ การออม การลงทุนพัฒนาตนเองด้านการศึกษา/สุขภาพอนามัย การดูแลสภาพสิ่งแวดล้อมให้น่าอยู่ ... ฯลฯ ซึ่งเป็นพฤติกรรมพื้นฐานในชีวิตประจำวันของประชาชน และเป็น"ปัญหาสังคม"ที่"วัดได้" (ไม่ใช่จิตนิยม) แต่ขณะเดียวกันควรตระหนักว่าความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ จำเป็นต้องสัมพันธ์กับระบบอื่นๆ ในสังคม ได้แก่ กฎหมาย ปัจจัยเชิงสถาบันที่มีผลต่อความไม่เท่าเทียม ค่านิยม สิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกกลุ่มพึงได้รับจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน หลักประกันด้านสุขภาพอนามัย การได้ข่าวสารข้อมูลจากรัฐ การรวมกลุ่มและการจัดตั้งองค์กรมหาชน ฯลฯ ประเด็นเหล่านี้อยู่ในขอบเขตที่จะวิเคราะห์และการศึกษาเชิงบูรณาการ

การกระจายรายได้ที่มีแนวโน้มไม่เท่าเทียมกันมากขึ้น เป็นปรากฏการณ์ในหลายประเทศ (ทั่วทุกภูมิภาคของโลก เพียงแต่ดีกรีอาจจะมากน้อยต่างกัน) สำหรับในประเทศไทย—มีหลักฐานข้อมูลความไม่เท่าเทียมกันหลายมิติ อย่างน้อย ก. ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ระหว่างคนจนคนรวย¹ ข. ความเจริญเติบโตระหว่างภูมิภาคที่ไม่เท่ากัน ค. ความไม่เท่าเทียมกันของค่าจ้างและเงินเดือน ฯลฯ ก่อนอื่น เราจำเป็นต้องสร้างเครื่องชี้วัดความไม่เท่าเทียมกัน (ทั้งรายได้ ค่าจ้าง และความเจริญเติบโตระหว่างภูมิภาค) เพื่อทราบสถานะปัจจุบัน และการเปลี่ยนแปลง ข้อดีของการศึกษา "ค่าจ้าง" "รายได้" และ "การเจริญเติบโต" คือเป็นสิ่งที่วัดได้ชัดเจน แต่เราต้องไม่ลืมว่ามีปัจจัยที่อยู่เบื้องหลัง (ซึ่งอาจจะวัดไม่ได้) อันเป็นสาเหตุของปัญหา เช่นปัจจัยเชิงสถาบัน อคติ และค่านิยมอันเป็นอุปสรรคต่อการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม

อะไรคือสาเหตุของความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้? ความเหลื่อมล้ำฯ มีผลลัพธ์ต่อการทำงานของระบบเศรษฐกิจส่วนรวมอย่างไร? เป็นคำถามที่วงการเศรษฐศาสตร์ให้ความสนใจ ในอดีตเคยมีความเชื่อว่า ความเหลื่อมล้ำของรายได้มีผล "ส่งเสริม" อัตราการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจ² มีข้อสันนิษฐานว่า ความเหลื่อมล้ำของรายได้จะเพิ่มขึ้นในขั้นแรก ต่อจากนั้นจึงค่อยลดลง (ความสัมพันธ์นี้เรียกว่า "เส้นคุกเนซ")³ แต่ปัจจุบัน แนวความคิดนี้ถูกตั้งข้อสงสัย มีทฤษฎีและการวิจัยใหม่ที่ "ขัดแย้ง" กับการวิเคราะห์ดั้งเดิม กลุ่มนักวิชาการใหม่เสนอทฤษฎีว่า ความเหลื่อมล้ำฯ น่าจะเป็น "ผลลบ" ต่อการทำงานของเศรษฐกิจมหภาคมากกว่า⁴

¹ วัดจากดัชนีจินี ซึ่งเดิมมีค่าสูงอยู่แล้ว (ค่าดัชนีสูงกว่า 0.5 เปรียบเทียบกับ 0.3-0.4 ซึ่งเป็นค่าเฉลี่ยที่พบในประเทศพัฒนาแล้ว)

² แนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์ดั้งเดิมเช่นศาสตราจารย์ Simon Kuznets เชื่อว่า ความเหลื่อมล้ำของรายได้ฯจะมีผลส่งเสริมอัตราการเจริญเติบโต เหตุผลสนับสนุน(ข้อหนึ่ง) คือ อัตราการออมของคนรวยสูงกว่าคนจน ดังนั้นการที่กลุ่มรวยมีรายได้มากช่วยเพิ่มการสะสมทุนโดยส่วนรวม ซึ่งมีผลต่ออัตราการเติบโตในที่สุด

³ แนวความคิดของศาสตราจารย์ Simon Kuznets ซึ่งต่อมาได้รับการแพร่หลาย มีผลงานวิจัยเชิงประจักษ์โดยใช้ข้อมูลจากประเทศต่างๆทั่วโลก ทดสอบข้อสันนิษฐานนี้ และอธิบายปรากฏการณ์นี้

⁴ กลุ่มนักวิชาการรุ่นใหม่ตั้งข้อกังขากับการวิเคราะห์เช่นนี้ พร้อมกับสร้างกรอบคิดและทฤษฎีใหม่ซึ่งแย้งกับแนวความคิดดั้งเดิม โดยเสนอข้อสันนิษฐานว่า ความเหลื่อมล้ำของรายได้ฯ กลับจะเป็นผลในทางลบต่ออัตราการเจริญเติบโต อีกนัยหนึ่งการลดความเหลื่อมล้ำฯ จะช่วยส่งเสริมการเติบโตของเศรษฐกิจ เหตุผลสนับสนุนคือ หนึ่ง การกระจายรายได้ที่ไม่เหลื่อมล้ำมากเกินไป "สร้างโอกาสของการทำงาน" ให้คนชั้นล่าง และกระตุ้นระบบแรงจูงใจ สอง การสะสมทุนโดยส่วนรวมจะสูงกว่าในสภาพที่มีการกระจายรายได้เท่าเทียมกัน ส่วนสำคัญมาจากแรงจูงใจของประชาชนส่วน

2.2 กรอบความคิดและหลักการ

ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ (economic justice) เป็นแนวความคิดเชิง "นามธรรม" ซึ่งต่างคนต่างคิด ดังนั้น การตีความอาจจะต่างกัน ถึงแม้เราพยายามจะตีกรอบการวิเคราะห์ให้เป็นเรื่องเศรษฐกิจซึ่งถือว่า "พื้นๆ" เป็นรูปธรรม วัดค่าออกมาได้ เช่น รายได้ การมีงานทำ โอกาสและทางเลือกต่างๆ เช่น โอกาสการลงทุน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพของสภาพแวดล้อม ฯลฯ ถึงกระนั้นการกำหนดนิยาม หรือกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินว่า "ความเป็นธรรมฯ" คืออะไร ก็ยังเป็นสิ่งซับซ้อนในตัวเอง

นักเศรษฐศาสตร์และนักสังคมศาสตร์ไม่อาจหลีกเลี่ยงคำถามในลักษณะ "การประเมินคุณค่า" อาทิเช่น นโยบายของรัฐบาล (อย่างใดอย่างหนึ่ง) มีความชอบธรรมหรือไม่? การเปลี่ยนแปลง (เช่น โครงการพัฒนาที่มีผลกระทบ) เป็นผลดีต่อสังคมส่วนรวมหรือไม่?

การตอบคำถามข้างต้น จำเป็นต้องมี "กรอบความคิด" และ "เกณฑ์การประเมิน" ทั้งนี้แต่ละฝ่ายอาจจะมีมุมมอง/วิธีการวิเคราะห์แตกต่างกัน ความแตกต่างของวิธีพิจารณาสิ่งต่างๆ คือ "สำนักความคิด"

สำนักอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) ใช้อาศัย "หลักอรรถประโยชน์" เป็นเกณฑ์ในการจัดสรรทรัพยากร สิ่งที่สำคัญคือการคำนึงถึงผลรวมของอรรถประโยชน์เป็นสำคัญ (sum of utilities) โดยนัยนี้ ถ้าหากมีการเปลี่ยนแปลงสังคมอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งทำให้คนส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์ แต่ว่ามีบางคน (ส่วนน้อย) เสียประโยชน์ สำนักอรรถประโยชน์ไม่ลังเลที่จะลงความเห็นสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (ดังคำกล่าวที่ว่า "ส่วนน้อยพึงเสียสละเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม") แนวความคิดเช่นนี้--หลายฝ่ายไม่เห็นด้วย โดยเสนอว่า เราควรที่จะเคารพ/รับรองสิทธิของคนกลุ่มน้อยในบางเรื่อง ไม่อาจจะใช้ "เสียงข้างมาก" เสมอไป)

ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายรายได้ สำนักอรรถประโยชน์นิยมเสนอทัศนะที่ว่า มีความเป็นไปได้ที่จะ "ถ่ายโอนรายได้" (Redistribution) จากคนรวยให้คนจน - โดยที่รายได้ของสังคมส่วนรวมไม่ลดลง แต่ทำให้เกิดคุณค่าสูงขึ้น (วัดจาก สวัสดิการสังคม เนื่องจากเงินหนึ่งบาทของคนจน มีค่าสูงกว่าคนรวย) - ข้อเสนอนี้มีได้แปลว่า Redistribution จะเป็นผลดีในทุกๆกรณี

ใหญ่ สาม ในสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำสูง—จะมีผลทำให้ความเสถียรภาพทางการเมืองลดลง ซึ่งมีผลทางลบต่ออัตรา
การเจริญเติบโต ดูบทความของ Aghion et. Al. (1999) Journal of Economic Literature

ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจมิได้หมายความว่า สมาชิกในสังคมจะต้องมีรายได้เท่าเทียมกันทุกคน ถ้าหากสมาชิกของสังคมเห็นว่า ความแตกต่างเป็นสิ่งที่"ยอมรับได้" มี"คำอธิบาย" และความต้องการที่แตกต่างกัน สำนักความคิดหนึ่งเสนอทัศนะการประเมิน "ความยุติธรรม" (fairness ในแง่เศรษฐกิจ) ในความหมาย "การปราศจากความรู้สึกริษยา" (non-envy) จริงอยู่ การกระจายรายได้ไม่เท่าเทียมกัน – แต่ถ้าหากผู้ด้อยโอกาสไม่มีความรู้สึก "อิจฉา" อีกฝ่ายหนึ่งที่ร่ำรวย ตัวอย่างเช่นสังคมหนึ่งประกอบด้วยคนสองคน บุคคลแรกร่ำรวย บุคคลที่สองยากจน แต่ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากเกิดจากบุคคลแรกทำงานหนัก บุคคลที่สองถึงแม้มีรายได้น้อยกว่า—แต่"อยู่ได้" และรู้สึกว่ามีชีวิตดีตามอัตภาพ ปราศจากความรู้สึก"อิจฉา"บุคคลแรก ภายใต้เงื่อนไขนี้ถือว่า สำนัก Non-envy⁵ สรุปว่า การกระจายรายได้ (ซึ่งไม่เท่ากัน) มีความ"ยุติธรรม"

สำนักความคิด Maximin (ผู้นำความคิดในกลุ่มนี้ ชื่อ John Rawls ศาสตราจารย์ปรัชญา) ตั้งคำถามว่า When can inequalities (of result) be regarded as just? หมายความว่า เงื่อนไขของความไม่เท่าเทียมกันอย่างไรจึงจะเรียกได้ว่าเป็นธรรม รอสส์อาศัยหลัก"สัญญาประชาคม" เป็นกรอบความคิด โดยคำนึงถึงสภาพความไม่แน่นอน (หมายถึงสมมติสถานการณ์ว่า ไม่มีใครรู้อนาคตว่าจะเกิดมาจนหรือรวย จะมีสถานะสังคมอย่างไร เราอาจจะกลายเป็นฝ่าย"พึ่งคนอื่น"หรือเป็น"ที่พึ่งของคนอื่น" ข้อตกลงที่จะยอมรับได้มากคือ สภาพ Maximin ในภาษาทฤษฎีเกม แปลความหมายง่าย ๆ คือ มีการช่วยเหลือหรือถ่ายโอนรายได้ที่จะเป็นผลประโยชน์แก่คนจนสูงที่สุด อีกนัยหนึ่ง การจัดสรรทรัพยากรของสังคม ควรจะเป็น ประโยชน์สูงสุดสำหรับกลุ่มยากจน/ด้อยโอกาส (ถึงแม้ว่าการกระจายรายไดยังคงไม่เท่าเทียมกัน)

ความเป็นธรรมทางด้านเศรษฐกิจ กินความหมายมากกว่าเรื่องเศรษฐกิจและรายได้ กล่าวคือ รวมมิติด้านสังคม วัฒนธรรม กฎหมาย ค่านิยม เช่น "เสรีภาพ" (freedom and choices) ในการประกอบอาชีพหน้าที่การงาน เลือกลงสถานที่อยู่อาศัย มีเสรีภาพในการออมและลงทุน ตลอดจนได้รับ"สิทธิ์" (right) ต่างๆ เช่น กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน กรรมสิทธิ์ในการโอนทรัพย์สินให้ลูกหลาน สิทธิการใช้ทรัพยากร สิทธิที่ได้รับการคุ้มครองของสังคมเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินเช่นอุบัติเหตุ ความผันผวนทางเศรษฐกิจ (เช่น การตกงาน) ตลอดจน"โอกาส" (opportunity) เช่น โอกาสการศึกษา โอกาสการพัฒนาตนเอง ฯลฯ

⁵ ขอยกข้อความบางตอนจากบทความ Equality : "Equality, Envy, and Resentment. The idea of equality as 'natural' appears also to derive in part from the ubiquity of envy and resentment in society, with the demand for 'equality' as an expression of these feelings which carries legitimacy. (James S. Coleman "Equality" จากหนังสือรวมบทความ The New Palgrave: Social Economics, 1989)

สังคมที่ไม่เท่าเทียมกัน ย่อมจะต้องมีความด้อยโอกาสและกลุ่มคนที่ด้อยโอกาส การศึกษาความเป็นจริงระดับจุลภาคของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส เป็นเสมือน "แว่นขยาย" ที่ช่วยทำให้ความจริงบางอย่างปรากฏชัด เกิด "ความรู้ใหม่" "ทฤษฎีใหม่" และข้อเสนอแนะการปรับปรุงกลไกมหภาคได้ นี่คือนักทศนะหนึ่งของกลุ่มนักวิชาการที่เน้นการศึกษา Deprived Group (Deprivation School of Thought)

เศรษฐศาสตร์กับการวิเคราะห์ความไม่เท่าเทียมกัน "ความไม่เท่าเทียมกัน" มิใช่หัวข้อเรื่องของการเศรษฐศาสตร์ให้ความสนใจมากนัก นักปรัชญาท่านหนึ่งตั้งข้อสังเกตว่า The concept of 'equality' has no place in positive economic theory นักเศรษฐศาสตร์สนใจเรื่อง liberty (free choices) equality มากกว่า equality⁶ ซึ่งต้องยอมรับว่าเป็นความจริง นักเศรษฐศาสตร์ ฝ่าฝืนการวิเคราะห์ "ความไม่เท่าเทียมกัน" ต้องถือว่าเป็น "ชนกลุ่มน้อย" ของวงการ เศรษฐศาสตร์สวัสดิการ (Welfare Economics) เป็นเสมือน "ไส้ติ่ง" ที่ให้ความสนใจศึกษาความไม่เท่าเทียมกัน – ในปี 1938 อาร์เธอร์ พิกู (Arthur Pigou) เขียนหนังสือ "เศรษฐศาสตร์สวัสดิการ" อาศัยตรรกะที่ว่า "อรรถประโยชน์ของเงินหนึ่งบาทของคนจนสูงกว่าคนรวย" โดยนัยนี้การถ่ายโอนรายได้จากคนรวยให้คนจน จะเป็นผลดีต่อสังคมเสมอ (สังคมได้ "กำไร") ตราบใดที่การกระจายรายได้ยังไม่เท่ากัน สวัสดิการสังคมจะสูงสุดต่อเมื่อทุกคนมีรายได้เท่ากัน (หมายเหตุ นี่เป็นการวิเคราะห์ประเภท "สุดโต่ง" คือคำนึงผลลัพธ์ "ปลายทาง" และวัดจากตัวแปร "รายได้" เพียงสถานเดียว – การวิเคราะห์ของพิกู ถูกโจมตีอย่างรุนแรงจากค่ายนีโอคลาสสิกในฐานที่ใช้ข้อสมมติ "การเปรียบเทียบอรรถประโยชน์ข้ามบุคคล" (interpersonal utility comparison)⁷

⁶ จากบทความของเจมส์ โคลแมน "Equality" *The New Palgrave: Social Economics*, 1989 p.52

⁷ วิธีการวิเคราะห์ของพิกูถูกโจมตีจาก Lionel Robbins 1938 และกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์ที่ไม่ยอมรับ "การเปรียบเทียบอรรถประโยชน์ข้ามบุคคล" ในข้อนี้ นักปรัชญาท่านหนึ่ง Parfitt 1984 ตั้งข้อสังเกตว่าวงการ เศรษฐศาสตร์ดูจะยอมรับข้อสมมติ "การเปรียบเทียบอรรถประโยชน์ข้ามเวลา" "Comparison of utilities of one person at two different times (อรรถประโยชน์ของเงินหนึ่งบาทในอนาคตกับปัจจุบัน เทียบกันได้) แต่ไม่ยอมรับ Comparison of utilities of two person

ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ (income inequality) ความหมายโดยกว้างคือ สถานะรายได้ของประชาชนมีความแตกต่างกัน ประชาชนส่วนน้อยมีรายได้สูง ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศกลับมีรายได้น้อย มีสถานะความเป็นอยู่แร้นแค้นขาดส่น ด้อยโอกาสในการพัฒนาตนเอง เช่นการลงทุนด้านการศึกษา สุขภาพไม่ดี มีเงินออมและโอกาสการลงทุนน้อย "ทางเลือก"ของการหางานทำน้อย ฯลฯ

เอกสารอ้างอิง

Coleman, James S, (1989), "Equality" The New Palgrave: Social Economics, 1989 p.52

Pigou, A.C. 1952 The Economics of Welfare, 4th ed. London: Macmillan.

บทที่ 3

โครงการวิจัยที่ 1

เครื่องชี้วัดความยากจนและความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้:
ข้อมูลพื้นฐานและการวิจัยเพื่อสนับสนุนนโยบายสร้างความเป็นธรรม

3.1 กล่าวนำ

เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางว่า การกระจายรายได้และความสร้างเป็นธรรม เป็นบทบาทและหน้าที่ของภาครัฐ ซึ่งมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การส่งเสริมการเติบโตและการพัฒนาประเทศ และส่งเสริมการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด การพัฒนาที่ผ่านมา-- ภาครัฐและภาคราชการของประเทศไทยให้ความสำคัญการส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจค่อนข้างมาก โดยกำหนดยุทธศาสตร์/มาตรการหลายประการ อาทิเช่น การลงทุนภาครัฐในปัจจุบันขึ้นพื้นฐานการให้สิทธิประโยชน์แก่นักลงทุน มาตรการส่งเสริมการลงทุนฯลฯ ในแต่ละปี-- ภาครัฐกำหนดเป้าหมายเศรษฐกิจมหภาค เพื่อให้หน่วยงานราชการปฏิบัติตามเป้า ได้แก่ อัตราการเจริญเติบโต เป้าหมายความสมดุลของบัญชีเดินสะพัดและดุลการชำระเงิน ดุลทางการคลังของภาครัฐ เหล่านี้เป็นนโยบายเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Economic stabilization) หน่วยราชการหลายองค์กรทำหน้าที่กำกับดูแลเป้าหมายเศรษฐกิจมหภาค ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง และสำนักงานประมาณ หน่วยงานทั้งสี่ทำหน้าที่ติดตามสถานการณ์ จัดเก็บข้อมูล สร้างเครื่องชี้วัด รายงานให้รัฐบาลและให้คำปรึกษา

แต่ในหัวข้อความยากจน-การกระจายรายได้และความเป็นธรรมในสังคม ภาครัฐไทยยังไม่ได้ให้ความสำคัญเท่าที่ควร ซึ่งพิจารณาได้จากหลักฐานต่อไปนี้ 1) รัฐบาลไม่กำหนดเป้าหมายระดับชาติที่ชัดเจนว่า ต้องการจะลดความยากจน-อัตราความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้เท่าใด จะลดค่าสัมประสิทธิ์จินี (เช่นจากเดิม 0.5 ให้เหลือ 0.4 ภายในเวลากี่ปี แต่โดยปกติรัฐบาลกำหนดเป้าหมายการเจริญเติบโตของ GDP หรืออัตราเงินเฟ้อที่ยอมรับได้) 2) ไม่มีเครื่องชี้วัดสถานการณ์ของความยากจน - ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ หรือเครื่องชี้วัดความด้อยโอกาส ที่ทำเป็นประจำทุกปี¹ 3) การจัดสรร

¹ ผลงานวิจัยเกี่ยวกับความยากจน-การกระจายรายได้ฯ ส่วนใหญ่ดำเนินการในสถาบันการศึกษา มากกว่าโดยหน่วยงานราชการ ถึงแม้หน่วยงานราชการอาจจะให้การสนับสนุนเป็นครั้งคราว (โดยใช้เงินสนับสนุนจากหน่วยงานต่างประเทศ) ตัวอย่างเช่น การศึกษาความยากจนของศาสตราจารย์คึกวานี และ ดร.เมธี ครองแก้ว ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย การศึกษาด้านคุณภาพชีวิตโดยหน่วยงาน UNDP

งบประมาณแผ่นดิน ที่จำแนกเป็นรายจ่ายด้านสังคมเพื่อเป้าหมายช่วยคนจนหรือการสร้างความเป็นธรรม คิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 2-3 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด²

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กำหนดให้แนวทางการทำงานของภาครัฐ สนับสนุนการปฏิรูปทางการเมือง การกระจายอำนาจ และเสนอให้ประชาชนมีสิทธิตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ รวมทั้งการมีส่วนร่วม การจัดการทรัพยากร จึงเป็นโอกาสอันเหมาะสมที่จะผลิตงานวิจัยพื้นฐานที่เกี่ยวกับความยากจนและการกระจายรายได้ เพื่อสนับสนุนการทำงานของหน่วยงานแผนซึ่งทำหน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์ (ทั้งหน่วยราชการ และองค์กรมหาชนที่ตั้งขึ้นใหม่ตามเจตนาของรัฐธรรมนูญ เช่น สภาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อันเป็นองค์กรใหม่ที่มีใช้ส่วนราชการ)

มาตรการด้านคลังของภาครัฐบาล ประกอบด้วยภาษีอากร การใช้จ่าย การบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า ภาครัฐบริหารนโยบายเพื่อเป้าหมาย 3 ประการ 1) การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ 2) การสร้างความเป็นธรรม 3) การส่งเสริมการพัฒนาและการจัดสรรทรัพยากร³ จากกรอบความคิดนี้ รัฐบาลควรระงับเงินรายจ่ายส่วนหนึ่งไว้สำหรับเพื่อสร้างมาตรการ/นโยบายสนับสนุนคนจน สร้างโอกาสให้คนจน พัฒนาความสามารถ (โอกาสการศึกษา การอบรมอาชีพ การจ้างงาน) ควบคู่กับการใช้มาตรการภาษีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ ในต่างประเทศหลักความคิดเช่นนี้มีได้อยู่ในตำรา แต่แปลงเป็นมาตรการที่ชัดเจน มีองค์กรทำหน้าที่รับผิดชอบ ระบบติดตามการใช้จ่าย เกื้อหนุนคนจนว่าตรงเป้าหมายอย่างไร

เนื่องจากมาตรการของภาครัฐมักจะมี "ส่วนรั่วไหล" กล่าวคือ รายจ่ายด้านสวัสดิการของรัฐอาจจะไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย ผลประโยชน์จากรายจ่ายอาจจะตกกับคนชั้นกลางหรือคนรวยมากกว่าคนจน ตัวอย่างเช่น รายจ่ายด้านการศึกษาที่รัฐบาลให้การอุดหนุนผู้เรียนทุกคน มีผลสนับสนุนคนรวยและคนชั้นกลางมากกว่าคนจน (ผลการวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2541) แนวความคิด Economics of targeting สนับสนุนให้กำหนด "กลุ่มเป้าหมาย" (Target group)⁴ เพื่อให้รายจ่ายของภาครัฐตรงกับกลุ่มเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ พร้อมกับการสร้างเครื่องชี้วัด และระบบติดตามผลการใช้จ่าย

² ดูเอกสารรายงานผลงานวิจัยของบริษัทที่ปรึกษาโมโดโร เสนอต่อสำนักงานงบประมาณฯ 2542

³ ศาสตราจารย์ วิชาardt มัสเกรฟ เสนอหลักการ ซึ่งต่อมาเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง

⁴ ผลติสองประการ คือ 1. จำนวนเงินที่จัดสรรเพื่อเป้าหมายสร้างความเป็นธรรม ไม่บานปลายและมีประสิทธิภาพ 2. ความช่วยเหลือของภาครัฐตรงกับกลุ่มเป้าหมาย

หัวข้อการวิจัย "การกระจายผลประโยชน์จากรายจ่ายของภาครัฐบาล" (Benefit incidence study) เป็นเครื่องมือการวิเคราะห์อย่างหนึ่ง เพื่อการประเมินการใช้จ่ายของภาครัฐ⁵

ทำนองเดียวกัน การวิจัยว่าภาระภาษีอากรตกกับคนกลุ่มใด ช่วยเป็นเครื่องชี้วัดความก้าวหน้าของโครงสร้างภาษี ซึ่งควรจะศึกษาอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากภาษีอากรมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา เช่น การเพิ่มหรือลดอัตราภาษี ฐานภาษีเปลี่ยนแปลง การศึกษา "ภาระภาษี" (Tax incidence study) เป็นเครื่องมือชี้วัดที่มีประโยชน์ต่อการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ นอกจากนี้สามารถประยุกต์กับ "การออกแบบ" ภาษีในอนาคต (เช่น จะเปลี่ยนแปลง Tax mixture อย่างไรเพื่อให้ภาพรวมของโครงสร้างภาษี ก้าวหน้ากว่าปัจจุบัน โดยใช้วิธีการวิเคราะห์แบบซิมูเลชัน)

การทำงานของภาครัฐบาลในสภาพเป็นจริง ไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับหลักอุดมคติ โครงสร้างของภาครัฐมีความซับซ้อน ประกอบด้วยฝ่ายการเมืองซึ่งทำหน้าที่ตัดสินใจนโยบาย และฝ่ายข้าราชการประจำ มีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายและมีอำนาจการวินิจฉัยสั่งการ การทำงานของภาครัฐอาจจะเกิดมีข้อบกพร่องได้เสมอ จากหลายสาเหตุเช่น ความล่าช้าของการตัดสินใจ การตัดสินใจโดยไม่มีข้อมูลสนับสนุน รวมถึงข้อบกพร่องของบุคคลากร ฯลฯ การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบภาครัฐ จำเป็นต้องสร้าง ข้อมูลและเครื่องชี้วัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวัดผลลัพธ์ของการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งควรจะดำเนินการโดยหน่วยงานเป็นกลางที่เชื่อถือได้ และเผยแพร่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

งานวิจัยเพื่อออกแบบและสร้างฐานข้อมูลเครื่องชี้วัดความยากจนและการกระจายรายได้ ถือว่าเป็น การวิจัยขั้นพื้นฐาน เพื่อขยายพรมแดนความรู้ในสาขาเศรษฐศาสตร์การคลังของประเทศไทย ควบคู่กับเป้าหมายการประยุกต์เชิงนโยบาย ส่วนแรกต้องการเพิ่มความเข้าใจเกี่ยวกับผลลัพธ์ของมาตรการรายจ่าย-ภาษี ต่อสภาพความยากจนและความเหลื่อมล้ำ ส่วนหลัง มุ่งให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงมาตรการการคลังของรัฐบาล

⁵ ตัวอย่างการศึกษาวิจัย เช่น W.I. Gillespie 1965 "The effect of public expenditures on distribution of income," in R.A. Musgrave ed. *Essays in Fiscal Federalism*, Washington D.C.: Brookings Institution. M. Reynolds and E. Smolensky 1977 *Public Expenditures, Taxes, and the Distribution of Income: The United States, 1950, 1960, 1970*, New York: Academic Press. Patricia Ruggles 1991 "The impact of government tax and expenditure programs in the distribution of income in the United States," in Lars Osberg ed. *Economic Inequality and Poverty*, ME Sharpe Inc.

3.2 มุมมองของนักเศรษฐศาสตร์ต่อความเป็นธรรมของการกระจายรายได้

อมาตยา เซ็น อธิบายว่าแนวคิดและวิธีการวิเคราะห์ของนักเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับ “ความเป็นธรรม” (justice) จำแนกออกเป็นสามสำนัก กลุ่มแรกเรียกว่าทฤษฎีอรรถประโยชน์ (utilitarianism) กลุ่มที่สองแนวความคิดตามแบบ Rawls (จอห์น รอลส์) กลุ่มที่สาม “ทฤษฎีไม่อิจฉา” (Non-envy)

สำนักความคิด Utilitarianism (Pigou 1952, Harsanyi 1955) สำนักนี้มีหลักการขึ้นพื้นฐานสามประการ

- หลักสวัสดิการของรัฐ การวัดระดับสวัสดิการ (ความกินดีอยู่ดีของสังคม) ต้องเกิดจากการพิจารณาอรรถประโยชน์ของปัจเจกชน คือ การประเมินจากส่วนย่อย
- หลักผลรวมของอรรถประโยชน์ (Sum-ranking ; sum-totals) หมายถึง การพิจารณาโดยใช้ผลรวมของอรรถประโยชน์ของปัจเจกชน เป็นเกณฑ์วัด
- หลักผลลัพธ์ (Consequentialism) ไม่คำนึงถึงเจตนา ตัวอย่างเช่น ระบบการผลิตในตลาดแข่งขันเสรีทำให้ผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ ราคาถูก เป็นผลดีต่อประชาชน ผู้ผลิตมิได้มีเจตนาช่วยเหลือประชาชน แต่การกระทำเป็นผลดี⁶

หลัก sum-ranking เป็นประเด็นที่นักวิชาการโต้แย้งกันมาก สมมติว่าสังคมหนึ่งประกอบด้วยสองคน มีลักษณะการกระจายรายได้ดังตัวเลขข้างล่าง

- A: (8,3)
- B: (7,4)
- C: (6,5)
- D: (10,2)

สำนักอรรถประโยชน์ จะเลือกสถานการณ์ D เป็นอันดับหนึ่ง เพราะว่าผลรวมของอรรถประโยชน์สูงสุดเหนือกว่าทางเลือก A B C

สำนักความคิดที่สอง เรียกว่า Rawlsian (ตามชื่อศาสตราจารย์สาขาปรัชญา John Rawls 1971) รอลส์เสนอหลักวิเคราะห์สองประการ หลักการที่หนึ่ง “เสรีภาพ” (Principle of Liberty) ใจความคือ “แต่ละบุคคลควรจะมีคามเท่าเทียมกัน ในการได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานจากสังคม เช่นเดียวกับคนอื่นๆ” คำว่า

⁶ จากการสรุปของ Amartya Sen 1989, p.181

สิทธิขั้นพื้นฐาน หมายถึง สิทธิทางกฎหมาย เสรีภาพในการเลือกที่อยู่ ประกอบอาชีพ การออกเสียงทางการเมือง "each person is to have an equal right to the most extensive basic liberty compatible with similar liberty for others"

หลักการที่สอง รอสส์เรียกว่า หลักความแตกต่าง Difference Principle: โดยที่รอสส์เสนอว่า "การเรียงลำดับความสำคัญ" ของสังคม มาตรการและนโยบายของภาครัฐควรจะทำทุกวิถีทางเพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรองให้แก่กับกลุ่มที่ด้อยโอกาส⁷ หรือเรียกสั้นๆว่า หลัก maximin หลักการนี้เกิดจากการทำสัญญาประชาคม กล่าวคือ การรวมตัวเป็นสังคมของประชาชนเพื่อช่วยเหลือเกื้อกูลกัน จากภัยรุกรานภายนอก ภัยธรรมชาติ และความเสี่ยงภัยต่างๆ ทั้งนี้ขณะที่ทำสัญญาประชาคม ไม่มีใครรู้อนาคต (การตัดสินใจภายใต้สภาพความเสี่ยง) เมื่อประยุกต์กับการกระจายรายได้ บุคคลไม่รู้อนาคตว่าจะเป็น "คนรวย" หรือ "คนจน" ข้อตกลงให้มีระบบช่วยเหลือกัน คือ สังคมช่วยคนจน จึงเป็น Solution concept ที่ยอมรับได้ (ในทฤษฎีเกม) หมายเหตุ ทฤษฎีนี้มีได้เรียกร่องว่า การกระจายรายได้จะต้อง "เท่าเทียมกันอย่างสมบูรณ์"

ความเป็นธรรมในทัศนะที่สาม คือทฤษฎี Non-envy (ผลงานคิดของ Duncan Foley 1967) สมมติว่าสังคมประกอบด้วยสองคน "รวย" และ "จน" การกระจายรายได้ที่เป็นจริงเท่ากับ (7,4) ซึ่งไม่เท่าเทียมกัน แต่คนจนรับได้ ไม่รู้สึกอิจฉา เพราะตระหนักว่า "เขารวยกว่าเรา" เพราะทำงานหนักกว่าตน การกระจายรายได้แบบนี้ถือว่า "รับได้" หรือ "เป็นธรรม"

การประเมินความเป็นธรรมของสังคม จำเป็นต้องโดยมีมาตรวัด (metric) ซึ่งมีหลายทางเลือก

- อรรถประโยชน์ (utility)
- "สินค้าขั้นปฐม" (primary goods)
- รายได้ (income)
- "ความสามารถ" (capabilities)

ข้อสังเกต รายได้ กับ สินค้าขั้นปฐม เป็นเครื่องชี้วัดที่ค่อนข้างชัดเจน เป็นรูปธรรม วัดเชิงปริมาณได้ การวัดอรรถประโยชน์กับความสามารถ มีลักษณะ subjective กว่า แต่ก็ยังเป็นหลักการสำคัญ (A.K. Sen สนับสนุนให้พิจารณาความสามารถ การวัดความสามารถจำเป็นต้องคำนึงถึง "พลวัต" เช่น วัดความสามารถการหารายได้ตลอดอายุการทำงาน Lifetime-earning)

⁷ priority is given to furthering the powers of the worst-off group

การวัดผลลัพธ์ (consequences มากกว่าการดู"เจตนา") เป็นประเด็นพิจารณาที่จะต้องถกเถียงกันได้ ตัวอย่างเช่น นโยบายของรัฐบาลในการช่วยเหลือเกษตรกร โดยให้ปุ๋ยฟรี ช่วยหาแหล่งน้ำ เพื่อมุ่งหวังเพิ่มผลผลิตให้เกษตรกรและรายได้ แต่สมมติว่ามาตรการดังกล่าวทำให้ราคาตกต่ำ เกษตรกรมีรายได้ลดลงแม้ว่าปริมาณผลผลิตเพิ่มขึ้น การประเมินตามหลัก"ผลลัพธ์"ต้องตีความว่า นโยบายนี้เป็นผลเสียต่อเกษตรกร (การวัดหลังเหตุการณ์ ex post)

3.3 เครื่องชี้วัดการกระจายรายได้และความยากจน

เครื่องชี้วัดการกระจายรายได้และความยากจน ซึ่งเป็นบรรทัดฐานของการบอกให้ทราบถึงความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ โดยแยกออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ๆ คือ กลุ่ม (ก) เป็นการกระจายรายได้ และกลุ่ม (ข) เป็นเครื่องมือวัดความยากจน ซึ่งในแต่ละกลุ่มสามารถจำแนกออกเป็นเครื่องมือต่างๆ ได้ดังนี้

ก. เครื่องชี้วัดการกระจายรายได้

- 1) เส้น ลอเรนซ์ (Lorenz Curve และ Generalized Lorenz Curve) หมายถึง เส้นแสดงความสัมพันธ์ระหว่างประชากรสะสมและรายได้สะสม โดยเรียงลำดับประชากรที่มีรายได้น้อยที่สุดถึงประชากรที่มีรายได้มากที่สุด โดยให้ แกนนอน ของกราฟแสดงร้อยละของจำนวนประชากรสะสม (ต่อจำนวนประชากรทั้งสิ้น) และให้แกนตั้งแสดงร้อยละของรายได้สะสม (ต่อรายได้ทั้งหมด) ซึ่งในสภาพอุดมคติ สมาชิกทุกคนในสังคมมีรายได้เท่าเทียมกัน ดังนั้นเส้นลอเรนซ์ (เส้นความเท่าเทียมกัน) จะทำมุมเป็นแกน 45° กับจุดกำเนิด นั่นหมายความว่าร้อยละ 10 ของประชากรสะสมที่แสดงในแกนนอน จะมีรายได้สะสมเป็นร้อยละ 10 ของประเทศ ซึ่งแสดงในแกนตั้ง และร้อยละ 20 ของประชากรมีรายได้ร้อยละ 20 ของรายได้ทั้งประเทศซึ่งแสดงถึงความเท่าเทียมกันในการกระจายรายได้ แต่ในสภาพความเป็นจริง การกระจายรายได้ไม่เท่ากัน ดังนั้นเส้นลอเรนซ์ที่ได้จากสภาพความเป็นจริงจะมีลักษณะเป็น "เส้นโค้ง" หากเส้นลอเรนซ์แสดงลักษณะ "ตกท้องช้าง" หมายความว่า การกระจายรายได้เหลื่อมล้ำมาก

Generalized Lorenz Curve คล้ายคลึงกับเส้นลอเรนซ์ แกนนอน เหมือนเดิม คือ ร้อยละของประชากรสะสม แกนตั้ง แสดงผลคูณระหว่างรายได้สะสม กับ ค่าเฉลี่ยของรายได้ (ในแต่

ระดับชั้น) พูด่างๆคือ นอกจากจะรู้สัดส่วนร้อยละของรายได้ ยังคำนึงขนาดรายได้ (ของแต่ละกลุ่ม)

- 2) สัมประสิทธิ์ของจินี (Gini Coefficient) เป็นเลขดัชนีความไม่เท่าเทียมกัน มีค่าระหว่าง 0 กับ 1 คำนวณได้จากพื้นที่ที่อยู่ใต้"เส้นความเท่าเทียมกัน" ในกรณีพิเศษ "เส้นลอเรนซ์ตามสภาพเป็นจริง" ทับกับ"เส้นเท่าเทียมกัน" กรณีนี้สัมประสิทธิ์จินีจะมีค่า 0 หมายถึง การกระจายรายได้มีความเท่าเทียมกันอย่างยิ่ง (อุดมคติ) โดยทั่วไปค่าสัมประสิทธิ์จินีอาจจะเป็น 0.3, 0.4, 0.5 กรณีสุดโต่งคือค่าจินีเท่ากับ 1 หมายความว่า การกระจายรายได้ไม่เท่าเทียมกันอย่างยิ่ง คือ คนรวยที่สุดมีรายได้ทั้งหมด (100%) ส่วนคนอื่นๆในสังคมล้วนยากจน มีรายได้เท่ากับศูนย์

สูตรการคำนวณจินี ดังสมการที่ [1] และ [1a] Deaton 1997, p.139

$$[1] \text{ ---- } \gamma = \frac{1}{\mu N(N-1)} \sum \sum |x_i - x_j|$$

$$[1a] \text{ ---- } \gamma = \frac{N+1}{N-1} + \frac{1}{\mu N(N-1)} \sum p_i x_i$$

x_i หมายถึง รายได้ของบุคคลหนึ่ง

x_j หมายถึง รายได้ของบุคคลอื่น (เปรียบเทียบกับทุกๆคนในสังคม)

N หมายถึง จำนวนบุคคลในการวิเคราะห์

μ หมายถึง ค่าเฉลี่ยของรายได้

p_i หมายถึง ลำดับที่ (เรียงจากมากไปหาน้อย)

γ หมายถึง ค่าสัมประสิทธิ์จินี

- 3 ความไม่เท่าเทียมกันตามวิธีแอตคินสัน (Atkinson's Measure of Inequality) เครื่องชี้วัดนี้มีแนวคิดพื้นฐานมาจากฟังก์ชันสวัสดิการสังคม อรรถประโยชน์ของสังคมเกิดจากผลรวมของบุคคลในสังคมทั้งคนจนและคนรวย ทั้งนี้อรรถประโยชน์ส่วนเพิ่มคือ เงินหนึ่งบาทระหว่างบุคคลสองคนจะไม่เท่าเทียมกัน โดยทั่วไปยอมรับกันว่า อรรถประโยชน์ของเงินหนึ่งบาทสำหรับคนจนสูงกว่าคนรวย แอตคินสันเสนอให้วัดสวัสดิการสังคม โดยดูที่ค่า "ไม่ยอมรับ" ความไม่เท่าเทียม (aversion to inequality) ที่เขียนออกมาเป็นสูตรได้ว่า

$$I = 1 - \left\{ \frac{1}{N} \sum (x_i / \mu)^{1+\epsilon} \right\}^{1/(1+\epsilon)} \quad \epsilon \neq 1$$

$$I = 1 - \prod (x_i / \mu)^{1/N} \quad \epsilon = 1$$

ค่า ϵ (aversion to inequality) ที่ใช้ในงานวิจัยเชิงประจักษ์โดยทั่วไประหว่าง 0 – 2 (Deaton 1997)

- 4 ความไม่เท่าเทียมกันตามวิธีของไธล์ (Theil's inequality/entropy measure) เครื่องชี้วัดนี้จะแยกแยะความไม่เท่าเทียมระหว่างกลุ่ม และความไม่เท่าเทียมกันภายในกลุ่ม สูตรที่ใช้เขียนเป็นสมการได้ว่า

$$I = \frac{1}{N} \sum \frac{x_i}{x} \log \left(\frac{x_i}{x} \right)$$

ข) กลุ่มเครื่องชี้วัดความยากจน

- 1) ดัชนีความยากจนของเซน (Sen's poverty index) เป็นการวัดจำนวนผู้อยู่ใต้เส้นความยากจนสัมบูรณ์ (absolute poverty line) ซึ่งหมายถึงรายได้ที่พอเพียงต่อการดำรงชีพสำหรับครัวเรือนแต่ละประเภท (เช่น ครัวเรือนขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่) แต่เพิ่มมิติของความขาดแคลน (poverty gap) เข้าไปด้วย วิธีการคือเรียงลำดับความจนแล้วให้น้ำหนักที่แปรผันตามระดับของความยากจน เขียนออกมาเป็นสูตรได้ดังนี้

$$P = \frac{1}{N} \sum \left(1 - \frac{y}{z} \right)$$

y = รายได้ (income)

z = เส้นความยากจน (poverty line)

P = ดัชนีความยากจน (Poverty Index)

- 2) Kakwani progressivity ใช้แนวคิดความยากจนสัมบูรณ์เป็นกรอบการวิเคราะห์เช่นกัน มีวิธีการและขั้นตอนโดยย่อคือ หนึ่งกำหนดเส้นความยากจนเป็นมาตรฐานเพื่อเปรียบเทียบ สองวัดจำนวนบุคคลหรือครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน อีกนัยหนึ่งคือความชุกของ

ประชากรที่อยู่ใต้เส้นความยากจน สามเปรียบเทียบความทุกข์ของความยากจนว่าตกอยู่ในพื้นที่ใดบ้าง ในกลุ่มอาชีพใดบ้าง และเปรียบเทียบข้ามช่วงเวลาด้วยว่าความยากจนนั้นมากขึ้นหรือน้อยลงเพราะเหตุใดได้บ้าง

3.4 วัตถุประสงค์การศึกษา

กิจกรรมการวิจัยแบ่งออกเป็นสองส่วน ส่วนแรก พัฒนาระบบข้อมูลพื้นฐานและเครื่องชี้วัดเกี่ยวกับความยากจน ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ และความด้อยโอกาสของคนจน ส่วนที่สอง การศึกษาเชิงนโยบาย เพื่อประเมินผลกระทบของการจัดสรรรายจ่ายภาครัฐ (รวมการเก็บภาษี) ต่อสภาพความยากจน และการกระจายรายได้ โดยใช้แบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ และซิมูเลชัน

โดยมีวัตถุประสงค์ในการกิจจำแนกออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่

- เพื่อสร้างฐานข้อมูลในการติดตามสถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำ เหตุผลสนับสนุน การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความยากจนและความเหลื่อมล้ำ ถึงแม้มีการจัดทำเป็นครั้งคราวโดยฝ่ายวิชาการ จำนวนมากเป็นการวิจัยเพื่อประกอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งกำหนดกรอบวิจัยที่จำกัด การผลิตงานวิจัยเป็นทีมและมีความต่อเนื่องจะได้เนื้อหาครบถ้วน น่าเชื่อถือ และเชื่อมโยงผลวิจัยเพื่อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ชัดเจน
- เพื่อสร้างดัชนีชี้วัด ได้แก่ดัชนีวัดความยากจน ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ และการศึกษาเฉพาะเรื่อง ซึ่งเน้นความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพความด้อยโอกาสในสังคม (deprived group of people)
- เพื่อวิเคราะห์โดยแบบจำลองและซิมูเลชัน ให้เข้าใจปัญหาโครงสร้างการผลิตอันซับซ้อน และผลลัพธ์ต่อความยากจน
- เพื่อประสานการทำงานร่วมกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง โดยร่วมมือกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับการผลิต/สำรวจข้อมูล เช่น สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานประมาณ เพื่อปรับปรุงวิธีการได้ข้อมูลใหม่ที่ทำให้คล่องตัว และในขณะเดียวกันการทำงานร่วมกันจะช่วยให้หน่วยราชการเรียนรู้ด้านวิชาการและเทคนิคการวิเคราะห์

- เพื่อผลิตผลงานวิจัยเป็นเครือข่าย และการเผยแพร่องค์ความรู้ต่อสาธารณะ

3.5 วิธีการวิจัยและกิจกรรมการวิจัย

- พัฒนารอบคิดและวิธีวัดความยากจน ความเหลื่อมล้ำและ Relative Deprivation
- พัฒนาระบบข้อมูลและระบบและระบบจัดเก็บข้อมูลเพื่อทราบพลวัตของคนจน (Longitudinal Data)
- จัดทำรายงานผลการวิเคราะห์
- ร่วมมือกับหน่วยงานราชการในการกำหนด target area และ target group (ครัวเรือน)

3.5.1 เครื่องชี้วัดด้านความยากจน และ ความด้อยโอกาส

เครื่องชี้วัดเกี่ยวกับการกระจายรายได้ ความยากจน และการศึกษาผลของนโยบายของภาครัฐต่อปัญหาความยากจน / ความเป็นธรรม มิใช่"ของใหม่"ในทางวิชาการ แต่การนำแนวคิดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้เพื่อติดตามสถานการณ์ในหน่วยราชการของไทย มีน้อย ผลงานวิจัยเกือบทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับความยากจน ความด้อยโอกาสและการกระจายรายได้ ส่วนใหญ่ดำเนินการในสถาบันการศึกษา (ในจำนวนนี้ส่วนใหญ่เป็นงานวิจัยส่วนบุคคล) จึงมีข้อจำกัดที่สรุปเป็นข้อๆดังนี้ ก. การกำหนดกรอบวิจัยที่แคบตอบคำถามเฉพาะจุดที่สนใจ ข. ขาดความต่อเนื่อง ค. ขาดการเผยแพร่ผลงานวิจัย และไม่มีพลังเปลี่ยนแปลงสังคม กล่าวโดยสรุป งานวิจัยในหัวข้อความยากจนและการกระจายรายได้ มิใช่เป็น research agenda ของหน่วยราชการไทย ทั้งๆที่ความจริงเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง

เครื่องชี้วัดด้านความยากจน การกระจายรายได้ และความด้อยโอกาสของประชาชน (Deprivation) เป็นการประยุกต์ความรู้ทางวิชาการ เพื่อประเมินสถานการณ์ของคนจน เครื่องชี้วัดเหล่านี้มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าเป้าหมายของการเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อ และความสมดุลทางการคลังและการค้า ตัวอย่างของเครื่องชี้วัดที่ควรจะพัฒนาให้เกิดขึ้น เป็นประจำ และเผยแพร่ต่อสาธารณะ ได้แก่

- อัตราความยากจน (Poverty: Head-count method)
- ความรุนแรงของความยากจน (Poverty gap measure)
- ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ (Income inequality)

- ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างเงินเดือน (Wage inequality)
- ความด้อยโอกาสของบางกลุ่ม (Deprivation index)

3.5.2 การพัฒนาฐานข้อมูล

เครื่องชี้วัดฯ ต้องมีฐานข้อมูลระดับครัวเรือน ที่ทันสมัย⁸ เป็นตัวแทนที่เชื่อถือ (ตัวอย่างครัวเรือนควรจะมีจำนวนมาก) เท่าที่สังเกตยังมีช่องว่างระหว่างหน่วยราชการที่ผลิตข้อมูล กับประชาคมวิชาการ ถึงแม้มีการสำรวจทางสถิติโดยหน่วยราชการซึ่งใช้จ่ายเงินจำนวนมาก แต่การนำข้อมูลมาวิเคราะห์มีน้อย ข้อมูลที่ผลิตออกมาบางครั้งไม่ตรงกับความต้องการของนักวิชาการ เป็นต้น

หนทางหนึ่งที่จะลดช่องว่างระหว่างนักวิจัยกับหน่วยราชการผลิตข้อมูล คือ การร่วมมือกันระหว่างทีมวิจัย (ซึ่งสนับสนุนโดย สกว.) กับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น สำนักงานสถิติแห่งชาติ กองบัญชาการตำรวจฯลฯ ข้อเสนอแนะจึงคือ ก. พัฒนาแบบสำรวจข้อมูลครัวเรือนใหม่ ให้ครอบคลุมคำถามที่เกี่ยวกับคนจนและการวัดความด้อยโอกาส เช่น แบบสำรวจ SES และ Labor Survey ข. ร่วมมือกับหน่วยราชการ ออกแบบการสำรวจประเภทใหม่ Longitudinal data (ซึ่งจะเก็บข้อมูลกลุ่มตัวอย่างเดิมซ้ำหลายปี) เพื่อทราบ"พลวัต"ของคนจน (หมายเหตุ การสำรวจนี้อาจจะเป็นส่วนหนึ่งของ SES โดยกันตัวอย่างจำนวนหนึ่ง (สมมติร้อยละ 40) สำหรับการ"ถามซ้ำ" ในปีต่อไป ข้อมูลจากตัวอย่างเดียวกันหลายปี จะช่วยให้วิเคราะห์พลวัตและการเปลี่ยนแปลงสถานะของคนจน⁹

การวิเคราะห์พลวัตและการเปลี่ยนแปลงสถานะของคนจนมีความจำเป็นที่จะใช้ Longitudinal data เพื่อให้เกิดความแม่นยำในการวิเคราะห์ เนื่องจากการใช้ข้อมูลภาคตัดขวางใน 2 ช่วงเวลาที่ต่างกัน และกลุ่มตัวอย่างที่ได้จากการสำรวจเป็นคนละกลุ่มกันจะทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนที่สูงมากและยังไม่

⁸ ผู้เขียนขอตั้งเป็นข้อสังเกตว่า การศึกษาวิจัยของ UNDP เกี่ยวกับดัชนีคุณภาพชีวิต โดยใช้ "จังหวัด" เป็นหน่วยการวิเคราะห์ ไม่น่าจะมีความหมายมากนัก กว้างเกินไป แต่ทั้งนี้เราต้องเข้าใจว่า ผลงานชิ้นนี้เป็นงานนำร่องโดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิ เป็นการ"สาธิต" ให้หน่วยงานไทยฯ ตระหนักถึงความสำคัญของดัชนีคุณภาพชีวิต -- ในทัศนะเชิงวิชาการต้องถือว่าผลงานชิ้นนี้มีคุณค่ายิ่ง และควรจะมีการ"สานต่อ"

⁹ ในสหรัฐ มีการสำรวจที่เรียกว่า Panel Study on Income Dynamics (PSID) โดยมหาวิทยาลัยมิชิแกน เริ่มในปี ค.ศ. 1968 โดยเก็บตัวอย่างข้อมูล 5000 ครัวเรือนโดยประมาณ ข้อมูลจากการสำรวจนี้ เป็นฐานการวิเคราะห์ความยากจน รวมทั้งนำไปใช้ในการจัดสรรบริการสวัสดิการให้ประชาชน

สามารถวิเคราะห์พลวัตและการเปลี่ยนแปลงสถานะของคนจนได้ ซึ่งผลที่เกิดขึ้นคือไม่สามารถประเมินผลนโยบายของรัฐบาลที่มีต่อความยากจนรวมทั้งปัจจัยที่ทำให้หลุดพ้นจากความยากจน รัฐบาลไม่สามารถปรับเปลี่ยนนโยบายไปในแนวทางที่เหมาะสม เช่นการดำเนินนโยบายสินเชื่อเพื่อการศึกษาเรา จะบอกได้แต่เพียงว่าผู้ได้รับประโยชน์ส่วนใหญ่เป็นคนกลุ่มไหน แต่ไม่สามารถบอกได้เลยว่านโยบายดังกล่าวได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกลุ่มคนยากจนในทางที่ดีขึ้นหรือเลวลงอย่างไร และเมื่อรัฐบาลเปลี่ยนรูปแบบของการให้สินเชื่อเพื่อการศึกษา จะทำให้การประเมินว่าคนจนกลุ่มดังกล่าวที่ได้รับผลจากนโยบายนั้นมีความเป็นอยู่ที่เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นหรือเลวลงอย่างไรจากมาตรการที่ได้ปฏิบัติ ทำให้รัฐบาลปรับเปลี่ยนและดำเนินนโยบายโดยตั้งเป้าหมายเพื่อลดความยากจนได้อย่างยากลำบาก

3.5.3 ฐานข้อมูลฯ และการขยายผลการวิจัย

การสร้างเครื่องชี้วัดฯ จำเป็นต้องมีฐานข้อมูลสนับสนุน เท่าที่ผ่านมาผลงานวิจัยเกี่ยวกับความยากจน-ความเหลื่อมล้ำ-การวัดภาวะภาวเศรษกิจและสังคมของครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (ย่อว่า SES การสำรวจดำเนินการทุกสองปี ก่อนปี 2529 มีการสำรวจทุกห้าปี) นับเป็นแหล่งข้อมูลที่มีประโยชน์และคุณค่าต่อการวิจัย

แต่เครื่องชี้วัดฯ ควรจะพัฒนาต่อไป โดยให้ครอบคลุม ดัชนีความด้อยโอกาส (Deprivation index) (หมายเหตุ หน่วยงาน UNDP ได้สนับสนุนให้มีเครื่องชี้วัดนี้ และได้ทำโครงการนำร่อง โดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิมาสร้างเป็นดัชนี โดยให้จังหวัดเป็นหน่วยการวิเคราะห์) แต่การกำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยวิเคราะห์ไม่น่าจะถูกต้อง และไม่มีน้ำหนักความเชื่อถือ ครัวเรือน เป็นหน่วยวิเคราะห์ที่เหมาะสมกว่า¹⁰

3.5.4 การกระจายเงินงบประมาณแผ่นดินตามพื้นที่

การจัดสรรรายจ่ายของภาครัฐ อาจจะเป็นสาเหตุที่ทำให้การกระจายรายได้เหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาค เนื่องจากรายจ่ายฯกระจุกตัวในเขตพื้นที่เจริญ หรือเป็น "ศูนย์กลาง"

¹⁰ องค์การสหประชาชาติ หน่วยงาน UNDP ได้ให้การสนับสนุนให้มีการค้นคว้าวิจัยในท้องเรื่องในระดับหนึ่ง ในปี 2543 ได้ผลิตเครื่องชี้วัดระดับจังหวัด (เนื่องจากข้อจำกัดของข้อมูล) ซึ่งได้รับความสนใจระดับหนึ่ง แต่การประยุกต์แนวความคิดนี้แท้จริงไม่ควรจะใช้"จังหวัด"เป็นหน่วยของการวิเคราะห์ ควรจะใช้ครัวเรือนเป็นหน่วยวิเคราะห์

ในอดีตการใช้จ่ายของภาครัฐ ไม่ได้พยายามหาข้อมูลว่ารายจ่ายกระจายตามพื้นที่อย่างไร ระบบบัญชีภาครัฐมีข้อมูลของหน่วยราชการที่ใช้เงิน และจำแนกหมวดรายจ่าย ความพยายามจำแนกว่ารายจ่ายของภาครัฐกระจายตามพื้นที่ (ภูมิภาคและจังหวัด) เพิ่งมีในระยะไม่ถึงสิบปี และปัจจุบันยังไม่มี การนำข้อมูลนี้ไปศึกษา จึงเสนอว่า ควรจะมีการศึกษาผลกระทบของการจัดสรรรายจ่ายตามภูมิภาค/จังหวัด ข้อมูลเชิงประจักษ์นี้สามารถนำมาวิเคราะห์โดยใช้แบบจำลองและซิมูเลชัน (การวิเคราะห์ในลักษณะ Counter-factual analysis อาจจะทำให้เกิดคิดใหม่ เกี่ยวกับวิธีการจัดสรรใหม่ ซึ่งจะเป็นผลดีต่อความเป็นธรรมในสังคม)

3.5.5 เครื่องชี้วัดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับความเป็นธรรม

ความจริง ภาครัฐมีเงินและทรัพยากรไม่น้อยในการใช้จ่ายในแต่ละปี (งบประมาณแผ่นดินมากกว่าค่าแสนล้านบาท หากรวมเงินกู้และเงินนอกงบประมาณจะมากกว่าค่านี) ส่วนหนึ่งของรายจ่ายภาครัฐเป็นการซื้อสินค้าและบริการ เงินเดือนค่าจ้างพนักงาน แต่จำนวนเงินจำนวนหลายแสนล้านบาทในสาขาการศึกษา สาธารณสุข การพัฒนาชนบท และสวัสดิการสังคม ตามหลักควรจะเอื้อต่อการสร้างความเป็นธรรม—แต่ในสภาพความเป็นจริงกับหลักการ—อาจจะไม่สอดคล้องกัน ที่ผ่านมายังขาดการชี้วัดการกระจายของรายจ่ายภาครัฐ ว่ากระจายอย่างไรในแต่ละภูมิภาค และ“ถึง”กลุ่มคนเป้าหมายหรือไม่?

ทำนองเดียวกัน การจัดเก็บภาษีอากรซึ่งในแต่ละปีประมาณแปดแสนล้านบาท (มูลค่าจะเพิ่มขึ้นในอนาคตอย่างแน่นอน เนื่องจากภาระหนี้ที่สูงขึ้นของรัฐ) ที่ผ่านมา รัฐบาลให้ความสำคัญของเม็ดเงินที่จัดเก็บ พิจารณาแหล่งหรือหน่วยงานที่จัดเก็บ แต่ผลลัพธ์ว่าภาระภาษีอากรตกกับคนกลุ่มใด มีน้อย (ดูการทบทวนผลงานวิจัยในอดีตของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2541) การวัดภาระภาษีอากร และการวิเคราะห์“อัตราความก้าวหน้าของภาษี” (tax progressivity / regressivity) เป็นหัวเรื่องที่มีการศึกษาน้อยมาก เป็น“ครึ่งคร่าว” รวมทั้งการรายงานผลให้ประชาชนทราบยังมีน้อย

การศึกษาในมิติของ“นโยบายภาครัฐที่เกี่ยวกับการสร้างความเป็นธรรม” นั้นนับว่ามีความจำเป็นสำหรับประเทศไทยในยุคปัจจุบัน สิ่งสำคัญที่สุดในขั้นต้น คือ การมีเครื่องชี้วัดที่เชื่อถือได้ และเป็นกลาง และไม่ควรจะปล่อยให้เป็นภาระของหน่วยราชการเพียงอย่างเดียว ควรจะจัดทำโดยมีหน่วยงานกลางที่เป็นอิสระ ซึ่งสามารถทำงานใหญ่ ให้เห็น“ภาพรวม”¹¹

¹¹ ดังตั้งข้อสังเกตข้างต้นว่า หน่วยงานราชการไทยไม่ได้กำหนดให้การวิจัยเป็น agenda สำคัญของการทำงาน และหากจะทำวิจัย มักจะจำกัดหรือเจาะจงเฉพาะเรื่อง อันเป็นหน้าที่โดยตรง เช่น ภาษีศุลกากร ภาษีเงินได้ ภาษีสรรพสามิต ... แต่ขาดภาพรวมทั้งหมดของผลกระทบการคลังของรัฐบาลต่อการกระจายรายได้

อนึ่ง ในบริบทของประเทศไทยในยุคของการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น รายจ่ายของภาครัฐจะถูกโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งอำนาจการจัดเก็บภาษีอากร (ร้อยละ 35 ภายในปี 2549 ซึ่งจะเป็นเม็ดเงินหลายแสนล้านบาท) ในมุมมองเช่นนี้ยังมีความจำเป็นต้องสร้างหน่วยติดตามวิเคราะห์ผลลัพธ์ของการใช้จ่าย เพราะลำพังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น--มีพนักงานน้อย เกือบหนึ่งร้อยเปอร์เซ็นต์เป็นหน่วยปฏิบัติการทั้งสิ้น การวิเคราะห์ข้อมูล-การวางแผน-การทำงานวิชาการ อยู่ในสภาพอ่อนแอ

โครงการวิจัยนี้เสนอให้จัดทำเลขดัชนีคือ การกระจายเม็ดเงินงบประมาณแผ่นดินตามจังหวัด Theil's inequality index (ค้นคิดโดยนักเศรษฐศาสตร์ชาวต่างชาติ ชื่อ อองรี ไทล์ ¹²) เพื่อตรวจสอบว่า การใช้จ่ายเงินงบประมาณสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นธรรม (ที่ยากจนให้การช่วยเหลือมาก) สูตรการคำนวณนี้มีรากฐานจากหลัก entropy มีข้อดีคือ คำนวณได้ง่าย สามารถ decompose ระบุ sources of inequality (within / between group) ¹³

¹² Henri Theil นักเศรษฐมิติชาวต่างชาติ ปัจจุบันสอนในมหาวิทยาลัยฟลอริดา สหรัฐอเมริกา

¹³ ตัวอย่างผลงานวิจัยที่ใช้สูตรนี้ ดูบทความของดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และศิริณา ปาเฉย วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 2543

3.6 ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา

แผนการทำงาน	ปีที่ 1				ปีที่ 2			
		Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8
1. เครื่องชี้วัดความยากจนและความด้อยโอกาส • ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในและต่างประเทศ • กำหนดเครื่องชี้วัดความยากจนและความด้อยโอกาส • รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความยากจนและความด้อยโอกาส • นำข้อมูลที่ได้มาทดสอบกับเครื่องชี้วัด • วิเคราะห์ผลการศึกษา • ทำการประชุมสัมมนาเพื่อขอความคิดเห็น • สรุปผลการศึกษา								
2. สืบหาข้อมูล Logitudial Data • ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในและต่างประเทศ • ออกแบบแบบสอบถามที่จะใช้ในการสำรวจ • ทดสอบแบบสอบถามพร้อมทั้งปรับปรุง • ออกสำรวจกลุ่มตัวอย่าง • นำแบบสอบถามที่ได้รับมาจัดให้อยู่ในรูปแบบของการวิเคราะห์ • สรุปผลการศึกษา								

แผนการทำงาน	ปีที่ 1				ปีที่ 2			
		Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8
3. พัฒนาศูนย์ความต้อยโอกาสจาก Longitudinal Data								
• ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในและต่างประเทศ								
• กำหนดดัชนีชี้วัดความต้อยโอกาส								
• นำข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามมาวิเคราะห์ ทดสอบสมมุติฐานและประมวลผลการศึกษา								
• จัดสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับผลการศึกษา								
• สรุปผลการศึกษา								
4. ศึกษาการกระจายงบประมาณแผ่นดินตามพื้นที่								
• ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในและต่างประเทศ								
• ประสานงานกับสำนักงานงบประมาณเพื่อนำข้อมูลการจัดสรรงบประมาณตามพื้นที่มาวิเคราะห์								
• วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่ที่มีความต้อยโอกาสและความยากจนกับจำนวนเงินงบประมาณ								
• จัดสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็น								
• สรุปผลการศึกษา								
5. เครื่องชี้วัดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับความเป็นธรรม								
• ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในและต่างประเทศ								
• สำรวจนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ								
• ออกแบบเครื่องชี้วัดที่สามารถบ่งชี้ถึง								

แผนการทำงาน	ปีที่ 1				ปีที่ 2			
		Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8
ความเป็นธรรม								
• จัดเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเครื่องชี้วัด								
• ทดสอบเครื่องชี้วัดกับข้อมูลที่ได้รับ								
• วิเคราะห์ผลการศึกษา								
• จัดสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็น								
• สรุปผลการศึกษา								

เอกสารอ้างอิง

- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. 2543. การกระจายรายได้ สวัสดิการสังคม และความยากจน. บทความเพื่อปูพื้นฐานความเข้าใจร่วมกันระหว่างทีมวิจัยในโครงการชุดวิจัย, "การใช้จ่ายรัฐบาลเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม". สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. เอกสารเย็บเล่ม
- บทความของดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และศิริณา ปาเฉย. 2543 "การกระจายความเจริญระหว่างสองภูมิภาคในประเทศไทยยิ่งนานยิ่งไม่เท่าเทียมกัน?" บทความเสนอในการประชุมวิชาการประจำปีสมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย ณ โรงแรมเอสซีพาร์ค, กรุงเทพฯ พฤศจิกายน. เอกสารเย็บเล่ม.วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 2543
- เมธี ครองแก้ว. 2521. ผลกระทบของระบบการคลังต่อการกระจายรายได้ของไทย. รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์,มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เมธี ครองแก้ว. 2535. การบริหารและควบคุมการใช้จ่ายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Anthony Atkinson and A.J. Harrison 1978 *Distribution of Personal Wealth*, Cambridge University Press
- Champernowne and F.A. Cowell. "Economic inequality and income distribution", Cambridge University Press, 1998
- Edward N. Wolf 1991 "The distribution of household wealth: methodological issues, time trends, and cross-sectional comparisons," in Lars Osberg ed. *Economic Inequality and Poverty*, ME Sharpe Inc.
- Foley, D. 1967 "Resource allocation and public sector," Yale Economic Essays, 7(1): 45-98
- Osberg, Lars ed. 1991 *Economic Inequality and Poverty: International Perspectives*, Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe, Inc.
- Pigou, A.C. 1952 *The Economics of Welfare*, 4th ed. London: Macmillan.
- Rawls, John 1971 *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Sen, Amartya 1989 "Justice," in *The New Palgrave Social Economics*, Eds. By John Eatwell, Murray Milgate, and Peter Newman, N.Y.: W.W. Norton.
- Sen, Amartya and Andrew Foster 1997 *On Economic Inequality*, Clarendon Press

ภาคผนวก ก.

แนวคิดและเครื่องชี้วัดความเป็นธรรมในสังคม
การยากจน ความด้อยโอกาสและการกระจายรายได้

1. คำนำ

"ความเป็นธรรมในสังคม" มักจะถูกยกให้เป็น "ของสูง" สำหรับนักปราชญ์ราชบัณฑิตและผู้ทรงคุณวุฒิ แต่ในความเป็นจริงความเป็นธรรมเกี่ยวข้องกับประชาชนทุกคน เป็นเรื่อง "ติดดิน" ซึ่งมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ต่ออาชีพการงาน ต่อรายได้ โอกาสการพัฒนาตนเอง การที่ได้รับความบริการจากรัฐ เช่น ได้รับความช่วยเหลือเมื่อประสบอุบัติเหตุ/ภัยพิบัติ ฯลฯ ผู้เขียนมีความเห็นว่าในสภาพเศรษฐกิจไทยปัจจุบัน ยังมีความจำเป็นที่จะต้องถกเรื่อง "ความเป็นธรรม" ยิ่งกว่าในอดีต เพราะสังคมไทยมีปัญหาความเป็นธรรม "บกพร่อง" ความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างคนรวย-คนจนเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ คนจน-คนตกงาน-และผู้ด้อยโอกาสในสังคมมีจำนวนเพิ่มขึ้น หลักประกันสังคม (ซึ่งมีอยู่บ้าง) แต่อ่อนแอและไม่ทั่วถึง

"ความเป็นธรรมในสังคม" คืออะไร จำเป็นต้องอภิปราย และกำหนดนิยามให้ชัดเจน สร้างเกณฑ์วัดและค้นหาข้อมูลมายืนยัน และท้ายที่สุดคือการแปลงแนวความคิดและข้อเสนอ ออกมาเป็นมาตรการและเครื่องมือการสร้างความเป็นธรรมไม่อาจจะหลีกเลี่ยงการปฏิรูปฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน ภาษีอากร ระบบประกันสังคม รวมถึงการปรับ "กระบวนการ" ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบงบประมาณแผ่นดินและนโยบายภาครัฐ¹

¹ บทความนี้เป็นเขียนขึ้นมาเพื่อปูพื้นความเข้าใจร่วมกันระหว่างทีมวิจัยในโครงการชุดวิจัย "การใช้จ่ายรัฐบาลเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม" ซึ่งสนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนส่งเสริมการวิจัย (สกว.) โดยมีวัตถุประสงค์สร้างกรอบความคิดเกี่ยวกับเครื่องชี้วัดของความเหลื่อมล้ำของรายได้ และระดับสวัสดิการสังคม และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างนักวิจัยในโครงการฯ

เพื่อตีกรอบการวิเคราะห์ให้ชัดเจน ขอใช้คำว่า *ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ (economic justice)*² ซึ่งเกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน อาทิ การทำงาน การหารายได้ การออม การลงทุนพัฒนาตนเอง ด้านการศึกษา/สุขภาพอนามัย การดูแลสภาพสิ่งแวดล้อมให้น่าอยู่ ... ฯลฯ เหล่านี้เป็นพฤติกรรมพื้นฐานในชีวิตประจำวันของประชาชน และเป็น "ปัญหาสังคม" ที่สัมผัสได้-วัดได้ ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจนั้นไม่ได้เป็นอิสระหรือลอยเหนือเรื่องอื่นๆ ความเป็นธรรมฯ สัมพันธ์กับกฎหมาย ค่านิยม สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน หลักประกันของภาครัฐด้านสุขภาพ การเมือง ฯลฯ

การกระจายรายได้ที่มีแนวโน้มไม่เท่าเทียมกันมากขึ้น เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในทุกภูมิภาคของโลก เพียงแต่ดีกรีอาจจะมากหรือน้อยต่างกัน สำหรับในประเทศไทย—มีหลักฐานข้อมูลความไม่เท่าเทียมกัน ได้แก่ ก. ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ระหว่างคนจนคนรวย เพิ่มขึ้น³ ข. ค่าจ้างและเงินเดือนระหว่างกลุ่มอาชีพเพิ่มขึ้น ค. ความเจริญเติบโตระหว่างภูมิภาคที่ไม่เท่ากัน⁴

การสร้างระบบข้อมูลและเครื่องชี้วัดความไม่เท่าเทียมกันด้านรายได้ ค่าจ้าง และความเจริญเติบโตของภูมิภาค เป็นการศึกษาวิจัยขั้นต้น เพื่อให้เราทราบ/เข้าใจสถานการณ์ แต่เรายังมีภารกิจ "ขบปัญหา" ว่าจะอะไรคือ

² บางท่านเรียกว่า Distributive Justice ขออ้างข้อความบางตอนจาก Phelps 1989 "Social justice is justice in all of the relationships occurring in society: the treatment of criminals, children and the elderly, domestic animals, rival countries, and so forth. Distributive justice is a narrower concept for which another name is economic justice. It is justice in the economic relationships within society: collaboration in production, trade in consumer goods, and the provision of collective goods. There is typically room for mutual gain from such exchange, especially voluntary exchange, and distributive justice is justice in the arrangements affecting the distribution (and thus generally the total production) of those individual gains among the participants in view of their respect efforts, opportunity costs, and contribution" (p.31).

³ ผลงานของอิศรา ศานติศาสน์ (Issara Samtisan 1997) ซึ่งทบทวนวรรณกรรมที่ผ่านมา ได้แก่ผลงานของเมธี ครองแก้ว (Medhi Krongkaew 1977) สุกัญญา หุตะเสริณและสมชัย จิตสุชน (Sukanya Hutaseranee and Jitsuchon 1988) และอิเคโมโตะและกิตติ ลิ้มสกุล (Ikemoto and Kitt Limskul 1987") ให้ภาพรวมไม่แตกต่างกันว่า กล่าวคือ ก. ความเหลื่อมล้ำของรายได้เพิ่มขึ้น วัดเป็นค่าจีนิ เพิ่มขึ้น 0.456 ในปี 2506 เป็น 0.482 ในปี 2512 และเป็น 0.534 ในปี 2518 (ผลงานของเมธี ครองแก้ว) ข. หากยึดผลงานของสุกัญญาและสมชัย พบว่าค่าสัมประสิทธิ์เพิ่มขึ้นจาก 0.426 ในปี 2518 เป็น 0.500 ในปี 2528 ค. ค่าสัมประสิทธิ์ลดลงเล็กน้อยในปี 2531 เหลือ 0.478 จากผลงานของอิศรา ศานติศาสน์ ค่าดัชนีจีนิของไทยสูงกว่ารายงานในประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในช่วงพิสัย 0.3 - 0.4

⁴ บทความของดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และศิริภา ปาเจย วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ฉบับหน้า (2543)

ปัจจัยที่อยู่เบื้องหลัง คือความเชื่อมโยงของปัจจัยต่างๆซึ่งมีผลต่อรายได้ - ค่าจ้าง - อัตราการเจริญเติบโตของแต่ละสาขาหรืออาชีพ

อะไรคือสาเหตุของความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้? ความเหลื่อมล้ำฯ มีผลลัพธ์ต่อการทำงานของระบบเศรษฐกิจส่วนรวมอย่างไร? ไม่ใช่ประเด็นใหม่ ในอดีตเคยมีความเชื่อว่า ความเหลื่อมล้ำของรายได้มีผล"ส่งเสริม"อัตราการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจ⁵ มีข้อสันนิษฐานว่า ความเหลื่อมล้ำของรายได้จะเพิ่มขึ้นในขั้นแรก ต่อจากนั้นจึงค่อยลดลง (ความสัมพันธ์นี้เรียกว่า "เส้นคุกเนซ")⁶ แต่ปัจจุบัน แนวความคิดนี้ถูกตั้งข้อสงสัย มีผลงานวิจัยในเชิงทฤษฎีและการวิจัยเชิงประจักษ์ที่แย้งว่า ความเหลื่อมล้ำฯ น่าจะเป็น"ผลลบ" ต่อการทำงานของระบบเศรษฐกิจมหภาคมากกว่า⁷

บทความนี้แบ่งออกเป็นหกส่วน ส่วนที่สอง อภิปรายแนวความคิด"ความเป็นธรรม" สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน สวัสดิการสังคม การกระจายรายได้ และระบบการถ่ายโอนรายได้ในสังคม และการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสในสังคม ส่วนที่สาม อธิบายหลักการสร้างเลขดัชนีวัดความไม่เท่าเทียมกัน (income inequality index) อภิปรายความสัมพันธ์ระหว่างความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ กับระดับสวัสดิการสังคม (social welfare) อธิบายแนวความคิดการกำหนดสิทธิที่ประชาชนพึงจะได้จากสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้ด้อยโอกาส (entitlement principle) ส่วนที่สี่ อธิบายแนวทางการวิจัยเชิงประจักษ์เพื่อได้มาซึ่งความเข้าใจขั้นต้น เกี่ยวกับสถานการณ์ความไม่เท่าเทียมกัน ผู้เขียนอธิบายสูตรที่ใช้ ได้แก่ สัมประสิทธิ์ของจินี เลขดัชนี

⁵ แนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์ดั้งเดิมเช่นศาสตราจารย์ Simon Kuznets เชื่อว่า ความเหลื่อมล้ำของรายได้จะมีผลส่งเสริมอัตราการเจริญเติบโต เหตุผลสนับสนุน(ข้อหนึ่ง) คือ อัตราการออมของคนรวยสูงกว่าคนจน ดังนั้นการที่กลุ่มรวยมีรายได้มากช่วยเพิ่มการสะสมทุนโดยส่วนรวม ซึ่งมีผลต่ออัตราการเติบโตในที่สุด

⁶ แนวความคิดของศาสตราจารย์ Simon Kuznets ซึ่งต่อมาได้รับการแพร่หลาย มีผลงานวิจัยเชิงประจักษ์โดยใช้ข้อมูลจากประเทศต่างๆทั่วโลก ทดสอบข้อสันนิษฐานนี้ และอธิบายปรากฏการณ์นี้

⁷ กลุ่มนักวิชาการรุ่นใหม่ตั้งข้อกังขากับการวิเคราะห์เช่นนี้ พร้อมกับสร้างกรอบคิดและทฤษฎีใหม่ซึ่งแย้งกับแนวความคิดดั้งเดิม โดยเสนอข้อสันนิษฐานว่า ความเหลื่อมล้ำของรายได้ฯ มีผลในทางลบต่ออัตราการเจริญเติบโต ในทางตรงกันข้าม - การลดความเหลื่อมล้ำฯ จะช่วยส่งเสริมการเติบโตของเศรษฐกิจ เหตุผลสนับสนุนคือ หนึ่ง การกระจายรายได้ที่ไม่เหลื่อมล้ำมากเกินไป"สร้างโอกาสของการทำงาน"ให้คนชั้นล่าง และกระตุ้นระบบแรงจูงใจ สอง การสะสมทุนโดยส่วนรวมจะสูงกว่าในสภาพที่มีการกระจายรายได้เท่าเทียมกัน ส่วนสำคัญมาจากแรงจูงใจของประชาชนส่วนใหญ่ สาม ในสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำสูง—จะมีผลทำให้ความเสถียรภาพทางการเมืองลดลง ซึ่งมีผลทางลบต่ออัตราการเจริญเติบโต บทความของ Aghion et. Al. (1999) Journal of Economic Literature

ของแอตคินสัน พร้อมกับสถิติการนำเอาข้อมูลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ มาคำนวณเลขดัชนีฯ ส่วนที่ห้า เสนอความเห็นเกี่ยวกับการสร้างระบบข้อมูลเพื่อวัดสถานะการกระจายรายได้และสถานะของผู้ด้อยโอกาสในสังคม ผู้เขียนเสนอความเห็นไว้ว่า ถึงเวลาอันควรแล้วที่สังคมไทยต้องสร้างฐานข้อมูลเชิงพลวัต (dynamic data base) หมายถึง ข้อมูล longitudinal data^๘ เพื่อทราบสถานะของผู้ด้อยโอกาส เพื่อตรวจสอบการทำงานของภาครัฐด้านสวัสดิการ และเป็น "กระจกเงา" สำหรับการปรับปรุงนโยบายภาครัฐ เช่น ภาษีอากร การจัดสรรรายจ่ายของรัฐบาล

2. กรอบความคิดและหลักการ

ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ (economic justice) เป็นแนวความคิดเชิง "นามธรรม" ซึ่งต่างคนอาจจะคิดต่างกัน ถึงแม้เราพยายามตีกรอบการวิเคราะห์ในเรื่อง "พื้นที่" (เศรษฐกิจ ที่วัดได้ เช่น รายได้ การมีงานทำ โอกาสและทางเลือกต่างๆ เช่น โอกาสการลงทุน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพของสภาพแวดล้อม ฯลฯ) ถึงกระนั้นก็ตาม การกำหนดนิยามว่า "ความเป็นธรรม" คืออะไร ก็ยังเป็นสิ่งซับซ้อนในตัวเอง

นักเศรษฐศาสตร์และนักสังคมศาสตร์ไม่อาจหลีกเลี่ยงคำถามในลักษณะ "การประเมินคุณค่า" อาทิเช่น นโยบายของรัฐบาล (อย่างใดอย่างหนึ่ง) มีความชอบธรรมหรือไม่? การเปลี่ยนแปลงนโยบาย (เช่น โครงการพัฒนาแหล่งน้ำ) เกิดผลดี/ผลเสียอย่างไร โดยภาพรวมจะสรุปอย่างไร? การตอบคำถามข้างต้น จำเป็นต้องมี "กรอบความคิด" และ "เกณฑ์การประเมิน" ทั้งนี้แต่ละฝ่ายอาจจะมีมุมมอง/วิธีการวิเคราะห์แตกต่างกัน ความแตกต่างของวิธีพิจารณาสิ่งต่างๆ คือ "สำนักความคิด"

สำนักอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) ใช้อำศัย "หลักอรรถประโยชน์" เป็นเกณฑ์ในการจัดสรรทรัพยากร สิ่งที่สำคัญคือการคำนึงถึงผลรวมของอรรถประโยชน์เป็นสำคัญ (sum of utilities) โดยนัยนี้ถ้าหากมีการเปลี่ยนแปลงสังคมอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งทำให้คนส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์ แต่ว่าอาจจะมีบางคน (ส่วนน้อย) เสียประโยชน์ สำนักอรรถประโยชน์ไม่ลังเลที่จะลงความเห็นไว้ว่า การเปลี่ยนแปลงนี้เป็นผลดีต่อส่วนรวม (แนวคิดนี้จะสะท้อนในคำกล่าวที่ว่า "ส่วนน้อยพึงเสียสละเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม")

^๘ ในสหรัฐ มีการสำรวจข้อมูลเชิงพลวัตของครัวเรือนในมหาวิทยาลัยมิชิแกน (Michigan's Panel Survey of Income Dynamics)

แต่หลักการนี้ไม่ใช่ข้อยุติที่ทุกฝ่ายเห็นพ้อง เราอาจจะต้องตั้งปจฉาว่า เหตุใดคนส่วนน้อยต้องเสียสละให้ส่วนใหญ่? อย่างน้อยมีสำนักความคิดที่ไม่ยอมละเมิดสิทธิของคนกลุ่มน้อย (เช่น หลักพาเรโต – ถึงแม้มีคนเดียวเสียประโยชน์-ทั้งที่คนอื่นได้ประโยชน์ หลักพาเรโตยังไม่ยอมสรุปว่า "สังคมดีขึ้น") การตัดสินใจของสังคมโดย "เสียงข้างมาก" ไม่จำเป็นต้องใช้กับทุกๆ เรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ถ้าหากการเปลี่ยนแปลง (ของสังคม) นั้น "ดีจริง" สมาชิกทุกคนต้องดีขึ้น หมายถึง ประโยชน์ที่เกิดขึ้นในสังคมต้อง "มากเกินไป" ที่จะชดเชยให้คนส่วนน้อย (ซึ่งเสียประโยชน์) ตัวอย่างเช่น โครงการพัฒนากับการเวนคืนที่ดิน โดยนับนี้ หลังจากมีการชดเชยทุกฝ่ายดีขึ้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายรายได้ สำนักอรรถประโยชน์นิยมเสนอทัศนะที่ว่า ความเป็นไปได้ที่จะ "ถ่ายโอนรายได้" (Redistribution) จากคนรวยให้คนจน – โดยที่รายได้ของสังคมส่วนรวมไม่ลดลง แต่ทำให้เกิดคุณค่าสูงขึ้น (วัดจาก สวัสดิการสังคม เนื่องจากเงินหนึ่งบาทของคนจน มีค่าสูงกว่าคนรวย) – ข้อเสนอเช่นนี้มิได้แปลว่า Redistribution จะเป็นผลดีในทุกๆกรณี

ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจมิได้หมายความว่า สมาชิกในสังคมจะต้องมีรายได้เท่าเทียมกันทุกคน ถ้าหากสมาชิกของสังคมเห็นว่า ความแตกต่างเป็นสิ่งที่ "ยอมรับได้" มี "คำอธิบาย" และความต้องการที่แตกต่างกัน สำนักความคิดหนึ่งเสนอทัศนะการประเมิน "ความยุติธรรม" (fairness) ในความหมาย "การปราศจากความรู้สึกริษยา" (non-envy) ขยายความคือ มีการกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกันระดับหนึ่ง – แต่คนจนไม่มีความรู้สึก "อิจฉา" คนรวย เพราะเข้าใจว่าฝ่ายหลังทำงานหนัก คนจนถึงแม้ว่ารายได้น้อยกว่า แต่ "พออยู่ได้" ยอมรับสภาพตามอัตภาพ ภายใต้เงื่อนไขนี้ถือว่า สำนัก Non-envy⁹ สรุปว่า การกระจายรายได้ (ซึ่งไม่เท่ากัน) มีความ "ยุติธรรม"

สำนักความคิด Maximin (ผู้นำความคิดในกลุ่มนี้ ชื่อ John Rawls¹⁰) ตั้งคำถามว่า When can inequalities (of result) be regarded as just? หมายความว่า เงื่อนไขของความไม่เท่าเทียมกันอย่างไรจึง

⁹ ขอยกข้อความบางตอนจากบทความ Equality : "Equality, Envy, and Resentment. The idea of equality as 'natural' appears also to derive in part from the ubiquity of envy and resentment in society, with the demand for 'equality' as an expression of these feelings which carries legitimacy. (James S. Coleman "Equality" จากหนังสือรวมบทความ The New Palgrave: Social Economics, 1989)

¹⁰ ศาสตราจารย์ปรัชญา มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด

จะเรียกได้ว่า"เป็นธรรม" รอสส์อาศัยทฤษฎี"สัญญาประชาคม" เป็นกรอบการวิเคราะห์ กล่าวคือ ในสภาพความไม่แน่นอน (หมายถึงสมมติฐานการณว่า ไม่มีใครรู้อนาคตว่าจะเกิดมาจนหรือรวย จะมีสถานะสังคมอย่างไร เราอาจจะกลายเป็นฝ่าย"พึ่งคนอื่น"หรือเป็น"ที่พึ่งของคนอื่น" ข้อตกลงที่ยอมรับได้มากที่สุดคือ สภาพ *Maximin* ในภาษาทฤษฎีเกม แปลความอย่างง่ายก็คือ มีระบบของสังคมที่ช่วยถ่ายโอนรายได้ของสังคม ให้ผลประโยชน์ตกกับกลุ่มคนจนมากที่สุด (แม้จะยังไม่เท่าเทียมกัน) อีกนัยหนึ่ง การจัดสรรทรัพยากรของสังคม ต้องเกิดประโยชน์สูงสุดสำหรับกลุ่มยากจน ถึงแม้ว่าการกระจายรายได้ไม่เท่าเทียมกัน

ความเป็นธรรมในเชิงสังคม กินความหมายมากกว่าเศรษฐกิจและรายได้ คือ รวมมิติด้านสังคม วัฒนธรรม กฎหมาย ค่านิยม เช่น "เสรีภาพ" (freedom and choices) ในการประกอบอาชีพ หน้าที่การงาน เลือกสถานที่อยู่อาศัย มีเสรีภาพในการออมและลงทุน ตลอดจนได้รับ"สิทธิ์" (right) ต่างๆ เช่น กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน กรรมสิทธิ์ในการโอนทรัพย์สินให้ลูกหลาน สิทธิการใช้ทรัพยากร สิทธิที่ได้รับการคุ้มครองของสังคมเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินเช่นอุบัติเหตุ ความผันผวนทางเศรษฐกิจ (เช่น การตกงาน) ตลอดจน"โอกาส" (opportunity) เช่น โอกาสการศึกษา โอกาสการพัฒนาตนเอง ฯลฯ สำนัก Deprivation ให้ความสำคัญในหัวเรื่อง "โอกาสและการได้รับสิทธิ์" คือการศึกษาข้อบกพร่องของระบบสังคม ซึ่งเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งของความยากจนและด้อยโอกาส เน้นการศึกษาเชิงประจักษ์ และการศึกษาระดับจุลภาค เปรียบเสมือนกับการมี"แว่นขยาย" ของสังคมเพื่อให้เราเข้าใจคนจน/คนด้อยโอกาส

เศรษฐศาสตร์ดั้งเดิม ไม่ได้ให้ความสำคัญกับหัวข้อ"ความไม่เท่าเทียมกัน" นักปรัชญาท่านหนึ่งตั้งข้อสังเกตว่า The concept of 'equality' has no place in positive economic คงจะต้องยอมรับโดยดุษณีว่าในวงการนักเศรษฐศาสตร์ นักวิจัยที่ทำงานวิจัยหัวข้อความเป็นธรรม-การกระจายรายได้ เป็น"ชนกลุ่มน้อย" ไม่ใช่กระแสหลัก วิชาเศรษฐศาสตร์-สวัสดิการ (Welfare Economics) ไม่ใช่"สาขาอดินิยม"เหมือนกับวิชาการเงิน หรือเศรษฐศาสตร์ธุรกิจ

ในปี 1938 อาร์เธอร์ พิกู (Arthur Pigou) เขียนหนังสือ"เศรษฐศาสตร์สวัสดิการ" อาศัยตรรกะที่ว่า "อรรถประโยชน์ของเงินหนึ่งบาทของคนจนสูงกว่าคนรวย" โดยนัยนี้การถ่ายโอนรายได้จากคนรวยให้คนจน จะเป็นผลดีต่อสังคมเสมอ (สังคมได้"กำไร") ตราบใดที่การกระจายรายได้อังยังไม่เท่ากัน สวัสดิการสังคมจะสูงสุดต่อเมื่อทุกคนมีรายได้เท่ากัน (หมายเหตุ นี่เป็นการวิเคราะห์ประเภท"สุดโต่ง" คือคำนึงผลลัพธ์ "ปลายทาง" และวัดจากตัวแปร"รายได้"เพียงสถานเดียว – การวิเคราะห์ของพิกู ถูกโจมตีอย่างรุนแรงจากค่ายนีโอ

คลาสสิกในฐานที่ใช้ข้อสมมติ "การเปรียบเทียบอรรถประโยชน์ข้ามบุคคล" (interpersonal utility comparison) ¹¹

ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ (income inequality) ความหมายโดยกว้างคือ สถานะรายได้ของประชาชนมีความแตกต่างกัน ประชาชนส่วนน้อย--มีรายได้สูง ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่--มีรายได้น้อย มีสถานะความเป็นอยู่แร้นแค้นขัดสน ด้อยโอกาสในการพัฒนาตนเอง เช่นการลงทุนด้านการศึกษา สุขภาพไม่ดี มีเงินออมและโอกาสการลงทุนน้อย "ทางเลือก"ของการหางานทำน้อย ฯลฯ

หลักการวัดความไม่เท่าเทียมกันและสวัสดิการสังคม

Champernowne and Cowell (1998, pp.94-97) อธิบายว่า การวัดความไม่เท่าเทียมกัน ควรจะยึดหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

- **หลักการไม่เลือกบุคคล (Anonymity Principle)** หมายถึง การสลับตำแหน่งกันระหว่างบุคคลสองคน (หรือมากกว่านั้น เช่น คนรวยกลับกลายเป็นคนจน และคนจนกลับตัวเป็นคนรวย) ไม่มีผลต่อค่าความไม่เท่าเทียมกัน เพราะในกรณีนี้--รายได้ของประเทศ ค่าเฉลี่ยรายได้ และลักษณะของการกระจายรายได้ (ค่าแวกเรียนซ์) เหมือนเดิมทุกประการ อีกนัยหนึ่งหลักการนี้ไม่"ยึดติดบุคคล"
- **หลักการโอนรายได้ (Principle of Transfers)** หมายถึง การโอนรายได้จากบุคคลหนึ่งไปยังอีกบุคคลหนึ่ง - โดยไม่ทำให้รายได้ของบุคคลอื่นๆเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ทำให้ช่องว่างของรายได้ลดลง--แสดงกว่าความไม่เท่าเทียมกันลดลง (หรือทำนองตรงกันข้ามถ้าหากช่องว่างรายได้เพิ่มขึ้นสรุปว่าความไม่เท่าเทียมกันเพิ่มขึ้น) ตัวอย่างเช่น การโอนรายได้จากนาย ก. (คนจน) ไปยัง

¹¹ วิธีการวิเคราะห์ของพิทูกูจิมตีจาก Lionel Robbins 1938 และกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์ที่ไม่ยอมรับ "การเปรียบเทียบอรรถประโยชน์ข้ามบุคคล" ในข้อนี้นักปรัชญาท่านหนึ่ง Parfit 1984 ตั้งข้อสังเกตว่าวงการ เศรษฐศาสตร์ควรจะยอมรับข้อสมมติ "การเปรียบเทียบอรรถประโยชน์ข้ามเวลา" "Comparison of utilities of one person at two different times (อรรถประโยชน์ของเงินหนึ่งบาทในอนาคตกับปัจจุบัน เทียบกันได้) แต่ไม่ยอมรับ Comparison of utilities of two person

นาย ข. (คนรวย) ดังนั้น ความไม่เท่าเทียมกันฯ เพิ่มขึ้น ทำนองตรงกันข้าม ถ้าหากมีการโอนรายได้จากนาย ข. ไปยัง ก. ช่องว่างของรายได้ลดลง จึงสรุปว่า ความไม่เท่าเทียมกันลดลง¹²

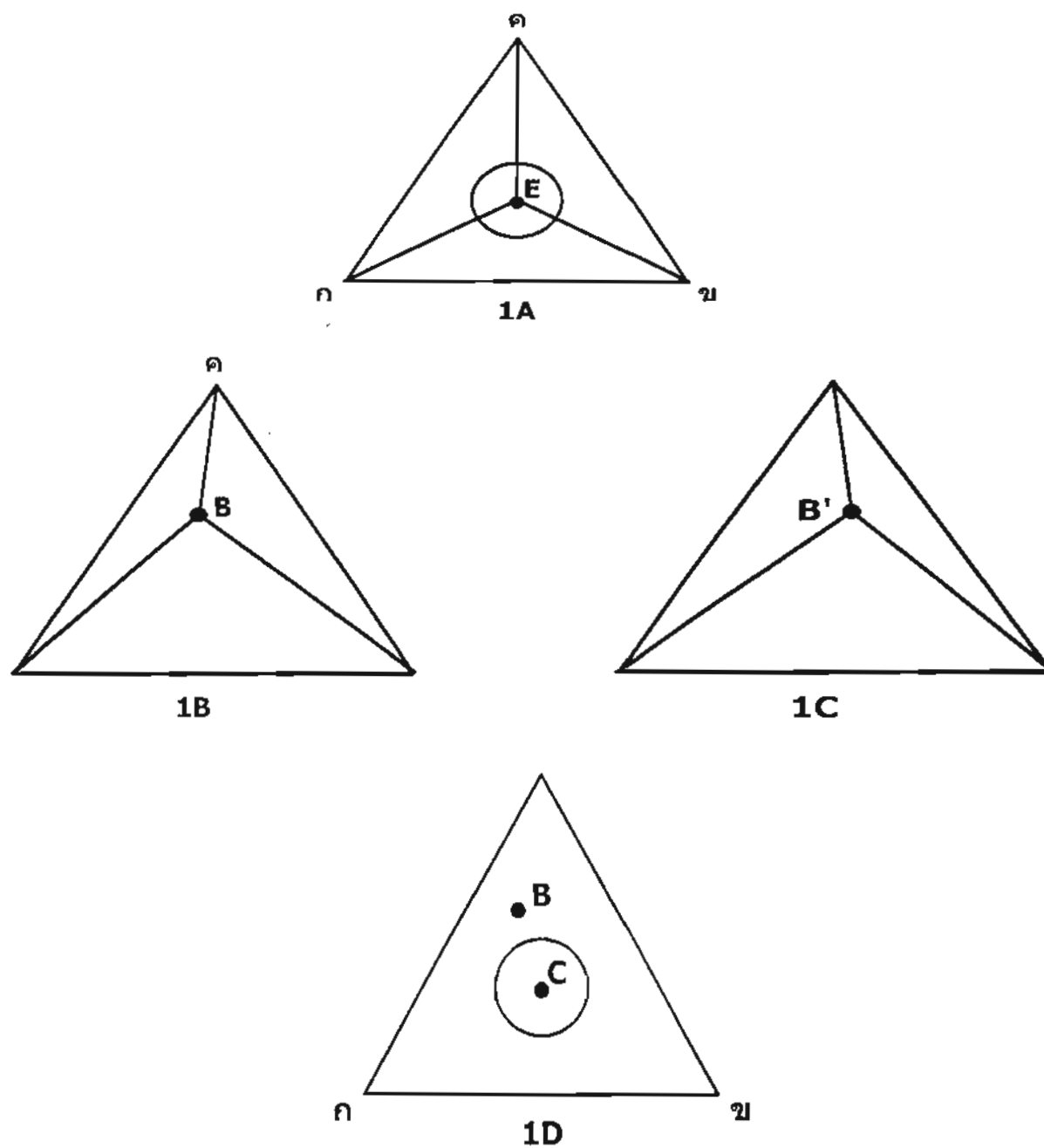
- **หลักความเป็นอิสระ (Weak Independence Principle)** เมื่อจำแนกประชากรออกเป็นกลุ่มๆ การกระจายรายได้ของกลุ่มย่อยเป็นอิสระ" จากการกระจายรายได้ของอีกกลุ่มหนึ่ง ตัวอย่างเช่น กลุ่มคนรวย และกลุ่มคนจน สมมติว่ามีการสลับตำแหน่งรายได้กันระหว่างบุคคลในกลุ่มรวย แต่กลุ่มจนไม่เปลี่ยนแปลง ดังนั้นวัดความเหลื่อมล้ำในกลุ่มจน—ไม่ควรจะเปลี่ยนแปลง
- **หลักความเป็นกลาง (Scale-irrelevant Principle)** หมายถึง ถ้าหากรายได้ของทุกคนในสังคมเปลี่ยนแปลง เช่นเพิ่มขึ้นหรือลดลงในสัดส่วนเดียวกัน ถือว่าความไม่เท่าเทียมกันยังดำรงอยู่เหมือนเดิม

เพื่อขยายความหมายของหลักการที่อ้างถึง จะใช้รูปภาพประกอบดังนี้ สมมติว่าสังคมประกอบด้วยบุคคลสามคน คือ นาย ก. ข. และ ค. ขอให้พิจารณาความหมายของจุดต่างๆในรูปภาพข้างล่าง

- จุด E แสดงการแบ่งรายได้อย่างเท่าๆกัน (รูปภาพ 1A)
- จุด B แสดงการแบ่งรายได้ให้กับบุคคลทั้งสาม แต่ทว่ารายได้ไม่เท่าเทียมกัน ค. มีรายได้น้อยที่สุด ก. มีรายได้ปานกลาง ส่วน ข. มีรายได้มากที่สุด (รูปภาพ 1B)
- จุด B' คล้ายคลึงกับจุด B แต่สลับตำแหน่งกันระหว่าง ก. กับ ข. โดยหลัก *Anonymity Principle* ความไม่เท่าเทียมกันของสองจุดนี้เท่ากัน (รูปภาพ 1C)
- แสดงการเปรียบเทียบกันระหว่างจุด B และ C ดัชนีความไม่เท่าเทียมกัน ณ จุด C น้อยกว่าจุด B (รูปภาพ 1D)

¹² หลักการโอนรายได้ บางตำราเรียกว่า Dalton Principle of Transfer (เรียกตามชื่อของ G. Dalton) ซึ่งเสนอความเห็นที่ว่า ถ้าโอนเงินจากคนรวยให้คนจน โดยไม่มีการสลับตำแหน่ง (คนรวยที่สุด ยังเป็นลำดับหนึ่ง) ถือว่า สวัสดิการสังคมจะสูงขึ้น Dalton 1920

รูปภาพที่ 1 แสดงการแบ่งรายได้และการสรุปความไม่เท่าเทียมกัน



หมายเหตุ : ดัดแปลงจาก Champernowne and Cowell (1998, pp.94-97)

3. เครื่องชี้วัดการกระจายรายได้และความยากจน

เครื่องชี้วัดการกระจายรายได้ที่อ้างอิงแพร่หลาย ได้แก่

- ค่าสัมประสิทธิ์ของจินี (Gini coefficient)
- ดัชนีแอตคินสัน (Atkinson's index)¹³
- ดัชนีของไทล์ (Theil inequality index)¹⁴
- เส้นลอเรนซ์ (Lorenz curve และ Generalized Lorenz Curve)

เส้นลอเรนซ์ (Lorenz curve) หมายถึง เส้นแสดงความสัมพันธ์ระหว่างประชากรสะสมและรายได้สะสม โดยเรียงลำดับประชากรจนที่สุดถึงรายที่สุด แกนนอนแสดงร้อยละของประชากรสะสม (ต่อจำนวนประชากรทั้งสิ้น) แกนตั้งแสดงร้อยละของรายได้สะสม (ต่อรายได้ทั้งหมด) ในสภาพอุดมคติ ซึ่งสมาชิกทุกคนในสังคมมีรายได้เท่าเทียมกัน--เส้นลอเรนซ์จะเป็นแกน 45% หมายถึงร้อยละ 10 ของประชากรมีรายได้ร้อยละ 10 ของประเทศ ร้อยละ 20 ของประชากรมีรายได้ร้อยละ 20 ของรายได้ทั้งประเทศ แต่ในสภาพความเป็นจริง การกระจายรายได้ไม่เท่ากัน ดังนั้นจะมีลักษณะ "เส้นโค้ง" หากเส้นฯแสดงลักษณะ"ตกท้องช้าง"มาก หมายถึง การกระจายรายได้เหลื่อมล้ำมาก

Generalized Lorenz Curve คล้ายคลึงกับเส้นลอเรนซ์ แกนนอน เหมือนเดิม คือ ร้อยละของประชากรสะสม แกนตั้ง แสดงผลคูณระหว่างรายได้สะสม กับ ค่าเฉลี่ยของรายได้ (ในแต่ละระดับชั้น) พุดง่าย ๆ คือ นอกจากจะรู้สัดส่วนร้อยละของรายได้ ยังคำนึงขนาดรายได้ (ของแต่ละกลุ่ม)¹⁵

สัมประสิทธิ์ของจินี (Gini coefficient) เป็นเลขดัชนีวัดความไม่เท่าเทียมกัน มีค่าระหว่าง 0 กับ 1 คำนวณได้จากพื้นที่ที่อยู่ใต้"เส้นความเท่าเทียมกัน" เฉพาะในกรณีพิเศษเท่านั้นที่ "เส้นลอเรนซ์ตามสภาพเป็นจริง" ทับกับ"เส้นเท่าเทียมกัน" กรณีนี้สัมประสิทธิ์จินีจะมีค่า 0 หมายถึง การกระจายรายได้มีความเท่าเทียมกันอย่างยิ่ง (อุดมคติ) โดยทั่วไปค่าสัมประสิทธิ์จินีอาจจะเป็น .3, .4, .5 กรณีสุดโต่งคือค่าจินีเท่ากับ

¹³ ดูบทความ Anthony Atkinson 1970

¹⁴ Henri Theil นักเศรษฐศาสตร์ดัตช์

¹⁵ วิธีการเสนอโดย Shorrocks (1983)

1 หมายความว่า การกระจายรายได้ไม่เท่าเทียมกันอย่างยิ่ง คือ คนรวยที่สุดมีรายได้ทั้งหมด (100%) ส่วนคนอื่นๆในสังคมส่วนยากจน มีรายได้เท่ากับศูนย์

สูตรการคำนวณจีนิ ดังสมการที่ [1] และ [1a] Deaton 1997, p.139

$$[1] \text{ ---- } \gamma = \frac{1}{\mu N(N-1)} \sum \sum |x_i - x_j|$$

$$[1a] \text{ ---- } \gamma = \frac{N+1}{N-1} + \frac{1}{\mu N(N-1)} \sum p_i x_i$$

x_i หมายถึง รายได้ของบุคคลหนึ่ง

x_j หมายถึง รายได้ของบุคคลอื่น (เปรียบเทียบกับทุกๆคนในสังคม)

N หมายถึง จำนวนบุคคลในการวิเคราะห์

μ_i หมายถึง ค่าเฉลี่ยของรายได้

p_i หมายถึง ลำดับที่ (เรียงจากมากไปหาน้อย)

γ หมายถึง ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ

ความไม่เท่าเทียมกันตามวิธีแอตคินสัน นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษ Anthony Atkinson (1970) เสนอสูตรการคำนวณ ที่คำนึงถึง social welfare (แนวคิดขั้นพื้นฐานคือ เงินหนึ่งบาทให้คุณค่า – อรรถประโยชน์ -- แก่บุคคลสองคนไม่เท่ากัน โดยทั่วไปยอมรับกันว่า อรรถประโยชน์ของเงินหนึ่งบาทสำหรับคนจนสูงกว่าคนรวย) แต่จะสูงมากน้อยกว่ากันเท่าใดนั้น? – ไม่มีใครล่วงรู้ได้ เป็นการใช้อรรถประโยชน์ (value judgement) Atkinson เสนอว่า นักวิจัยควรระวัง aversion to inequality ให้ชัดเจน และเปรียบเทียบกันได้ (ค่า aversion to inequality อาจจะเป็น .5, 2, 3 ยิ่งค่าสูงสะท้อนความรุนแรงในการ “ไม่ยอมรับ” ความไม่เท่าเทียม) สูตรการวัดความไม่เท่าเทียมกันของแอตคินสัน ดังสมการที่ [2]¹⁶

¹⁶ แนวคิดขั้นพื้นฐานของ Atkinson มาจากฟังก์ชันสวัสดิการสังคม อรรถประโยชน์ของสังคมเกิดจากผลรวมของบุคคลทั้งนี้มีการถ่วงน้ำหนักของแต่ละบุคคล (คนจน มีน้ำหนักสูงกว่า คนรวย) อรรถประโยชน์ส่วนเพิ่มโดยเปรียบเทียบของสองบุคคล คือ ส่วนกลับของรายได้ (สมมติว่าเปรียบเทียบระหว่างสองคน นาย ก. คนจน มีรายได้หนึ่งบาท นาย ข. คนรวย มีรายได้ล้านบาท) แอตคินสันตั้งข้อสันนิษฐานว่า อรรถประโยชน์ของเงินของ ก. สูงกว่าของ ข.

$$[2] \text{ ---- } I = 1 - \left\{ \frac{1}{N} \sum (x_i / \mu)^{1-\varepsilon} \right\}^{1/(1-\varepsilon)} \quad \varepsilon \neq 1$$

$$[2a] \text{ ----- } I = 1 - \prod (x_i / \mu)^{1/N} \quad \varepsilon = 1$$

ค่า ε (aversion to inequality) ที่ใช้ในงานวิจัยเชิงประจักษ์โดยทั่วไประหว่าง 0 – 2 (Deaton 1997)

การวัดความไม่เท่าเทียมกัน มักจะใช้วิธีการเปรียบเทียบ (ปีต่อปี) หรือเปรียบเทียบข้ามประเทศ ข้ามภูมิภาค ... การที่นักวิจัยระบุ aversion to inequality ช่วยทำให้เปรียบเทียบเลขดัชนีข้ามหน่วย หมายความว่า ผลการคำนวณของนักวิจัย A ซึ่งใช้ค่า $\varepsilon = 2$ เปรียบเทียบไม่ได้กับผลงานของนักวิจัย B ซึ่งใช้ค่า $\varepsilon = 1$ แต่ เปรียบเทียบได้กับผลงานของ C ซึ่งใช้ค่า $\varepsilon = 2$ เหมือนกัน

Theil inequality (entropy measure) เป็นอีกดัชนีที่วัดความไม่เท่าเทียมกันอีกอย่างหนึ่ง เสนอโดยนักเศรษฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศส Henri Theil

$$I = \frac{1}{N} \sum (x_i / \bar{x}) \log (x_i / \bar{x})$$

สูตรของ Theil มีข้อดีบางประการ กล่าวคือสามารถ decompose ได้ง่าย หมายถึง การจำแนกความไม่เท่าเทียมกันออกเป็น ความไม่เท่าเทียมระหว่างกลุ่ม และ ความไม่เท่าเทียมภายในกลุ่ม อย่างไรก็ตามดัชนีนี้มีจุดอ่อน กล่าวคือ ก. ไม่มีค่ามาตรฐานสำหรับการตีความ (เปรียบเทียบกับเลขดัชนีของจีนี – ค่าต่ำสุด 0 ค่าสูงสุด 1) ข. ค่าของเลขดัชนี“ไม่นิ่ง” หมายถึง เลขดัชนีจะมีค่าเพิ่มขึ้นตามจำนวนตัวอย่างของข้อมูล (จำนวน N) เนื่องจากการสำรวจข้อมูลบุคคลหรือครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในแต่ละครั้ง

$$[3] \text{ ----- } W = \frac{1}{N} \sum x_i^{1-\varepsilon} / (1-\varepsilon) \quad \varepsilon \neq 1$$

$$[3a] \text{ ----- } \ln W = \frac{1}{N} \sum \ln x_i \quad \varepsilon = 1$$

$$\partial W / \partial x_i / W = (x_i / \bar{x})^{\varepsilon}$$

จำนวนของครัวเรือนไม่เท่ากัน สูตรของ Theil จึงเหมาะสำหรับวิเคราะห์ข้อมูลที่มีจำนวนตายตัว (เช่น จังหวัดหรือมณฑล) จำนวนตัวอย่างไม่เปลี่ยนแปลงในแต่ละปี)

ตัวอย่างการวิเคราะห์ความไม่เท่าเทียมกันโดยใช้สูตรของ Theil เช่น การกระจายรายได้ระหว่างจังหวัด/ภูมิภาค ในบทความของดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และ ศรินภา ปาเฉย (2542) ¹⁷

ความยากจน การวัดความยากจนมีสองแนวทาง หนึ่ง ความยากจนในความหมายเชิงเปรียบเทียบ (*relative poverty concept*) สอง ความยากจนสัมบูรณ์ (*absolute poverty*) ศาสตราจารย์คัควานี (Nanak Kakwani) ได้อภิปรายข้อดีและข้อด้อยของแต่ละวิธี (Kakwani and Krongkaew 1997) ผลงานวิจัยเชิงประจักษ์ที่ผ่านมาในประเทศไทย ส่วนใหญ่ใช้แนวคิด "ความยากจนสัมบูรณ์" เป็นกรอบ ตัวอย่างเช่น ผลงานของนาค คัควานีและเมธี ครองแก้ว เมธี ครองแก้วและปราณี ทินกร เป็นต้น วิธีการและขั้นตอนโดยย่อคือ หนึ่ง กำหนด "เส้นความยากจน" (*poverty line*) เป็นมาตรวัดสำหรับการเปรียบเทียบ "เส้นความยากจน" หมายถึง รายได้ที่ "พอเพียง" สำหรับการดำรงชีพสำหรับครัวเรือนแต่ละประเภท (เช่น ครัว

¹⁷ *Total inequality*

$$(1)--- I = \sum (y_i / Y) \log [(y_i / Y) / (x_i / X)]$$

y_i = ผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดหนึ่ง i

Y = ผลรวมของ GPP ทั่วประเทศ

x_i = จำนวนประชากรของจังหวัด i

X = ผลรวมของประชากรทั่วประเทศ

$$(2)---- I = I_{(inter)} + \sum Y_i I_{i (intra)}$$

Interregional inequality

$$(3)---- I_{(inter)} = \sum \theta_k^* \log (Y_k / x_k)$$

Intraregional inequality

$$(4)---- I_{(intra)} = \sum (y_i / Y_k)^* \log [(y_i / Y_k) / (x_i / X_k)]$$

θ_k^* = รายได้เฉลี่ยของภูมิภาค k เปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยของประเทศ

Y_k = รายได้รวมของภูมิภาค k

X_k = จำนวนประชากรของภูมิภาค k

$(y_i / Y_k)^*$ = สัดส่วนของ y_i / Y_k เปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยของภูมิภาค

เรือนขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่) ความพอเพียงมักจะพิจารณาจาก ก. การบริโภคอาหาร (ปริมาณแคลอรีที่ได้จากการบริโภคตามเกณฑ์มาตรฐาน) และ ข. มีรายจ่ายด้านอื่นๆ นอกเหนือจากอาหาร อีกส่วนหนึ่ง สอง วัดจำนวนบุคคลหรือครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน อีกนัยหนึ่ง "ความสุข" ของประชากรที่ได้เส้นความยากจน? การวิเคราะห์ในขั้นต่อไปคือการเปรียบเทียบ "ความสุขของความยากจน" ว่าตกในเขตใด? กลุ่มอาชีพใด? เปรียบเทียบข้ามเวลาว่าความยากจนเพิ่มขึ้นหรือลดลง? การลดลงของความยากจนเป็นเพราะมาตรการหรือนโยบายของรัฐ? หรือเป็นเพราะการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

การวัดจำนวนผู้อยู่ใต้เส้นความยากจน (absolute poverty line) ในลักษณะข้างต้นเรียกว่า head-count method ดัชนีนี้ชี้วัดว่ามีคนจนมากน้อยเพียงใด ก็เปอร์เซ็นต์ เป็นดัชนีที่อ้างอิงแพร่หลาย อย่างไรก็ตามดัชนีนี้มีจุดอ่อนที่ไม่สามารถระบุ "ความรุนแรง" ของความจน

ความยากจน ความไม่เท่าเทียมกัน และความด้อยโอกาส มีความสัมพันธ์กันอย่างมาก กล่าวคือคนจนส่วนใหญ่มักจะตกในสภาพด้อยโอกาสทั้งในแง่เศรษฐกิจและสังคม ความด้อยโอกาสนี้รวมถึงสภาพความหิวโหย ไร้ที่อาศัย สุขอนามัยไม่ดี รวมถึงโอกาสการพัฒนาตนเอง ไม่มีทางเลือกในการซื้อสินค้า ฯลฯ¹⁸ คำว่า Relative Deprivation ไม่มีคำแปลโดยตรงในภาษาไทยจึงขอใช้คำว่า "การด้อยโอกาส" ไปก่อน อมาตยา เซ็น (Sen 1981) เสนอความเห็นที่ว่า ดัชนีความยากจนควรจะสะท้อน Relative Deprivation¹⁹ จึงเสนอวิธีวัดความยากจน โดยเพิ่มมิติของ "ความขาดแคลน" (poverty gap) ของแต่ละคน/ครัวเรือนลงไปด้วย "ช่องว่างความยากจน" คือข้อแตกต่างระหว่างรายได้ที่มีกับระดับเส้นความยากจน ยิ่งต่ำกว่าเส้นยากจนมากสะท้อนความด้อยโอกาส โดยวิธีนี้จะได้เลขดัชนีที่สะท้อน "ความรุนแรง" ของความจน อีกนัยหนึ่งคือสะท้อน "ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้" ที่ได้รับการอ้างอิงมากได้แก่ ดัชนีของเซ็น (Sen's poverty index) และ ดัชนีของฟอสเตอร์และคณะ (1984) สูตรคือ

¹⁸ ข้ออ้างคำกล่าวของอมาตยา เซ็น Poverty and inequality relate closely to each other, but they are distinct concepts and neither subsumes the other (Sen 1981, p.23)

¹⁹ นักสังคมศาสตร์หลายท่านได้ศึกษาสภาพ "ความด้อยโอกาส" มาก่อนหน้านั้นแล้ว Runciman 1966 และ Townsend 1971 อมาตยา เซ็น จำแนกแยกแยะต่อไปว่า "ความด้อยโอกาส" แยกออกเป็นสองมิติ มิติแรกสะท้อนความรู้สึก (feelings of deprivation) อีกมิติหนึ่งสะท้อนเงื่อนไข (conditions of deprivation) เห็นอ้างความคิดของ Townsend ว่า การใช้สภาพเงื่อนไขเป็นตัววัดน่าจะเหมาะสมกว่า พร้อมกับเสนอให้พิจารณา reference group สำหรับเปรียบเทียบ (Sen 1971, p.16)

ดัชนีวัดความยากจน (จำนวนหัว)

$$P = \frac{1}{N} \sum 1 \quad (y < z)$$

ดัชนีของเซ็น (Sen's poverty index)²⁰

$$P = \frac{1}{N} \sum \left(1 - \frac{y}{z}\right)$$

ดัชนีของฟอสเตอร์และคณะ (1984)

$$P = \frac{1}{N} \sum \{1 - y/z\}^\alpha \quad 1, \quad y < z$$

y = รายได้ (income)

z = เส้นความยากจน (poverty line)

P = ดัชนีความยากจน (Poverty Index)

α = ค่าสัมประสิทธิ์ (ค่าบวก) ที่สะท้อน inequality aversion ถ้าค่านี้เท่ากับ 0 จะเหมือนกับสูตร head-count ถ้าค่าสัมประสิทธิ์เท่ากับหนึ่ง จะเท่ากับสูตรของอามาตยา เซ็น (poverty gap index)

ผู้เขียนมีความเห็นว่า การศึกษาวิจัยว่าด้วยความยากจน ควรจะขยายกรอบให้เกินกว่า "รายได้" กล่าวคือ ควรจะก้าวล่วงไปถึงการค้นคว้า "สิทธิ์อันพึงมีพึงได้" ของประชาชนกลุ่มผู้ด้อยโอกาส กล่าวคือควรจะต้องผนวกแนวคิด Entitlement และ Empowerment เข้าไปด้วย ได้แก่ ศึกษาการเข้าถึงระบบสวัสดิการของรัฐของกลุ่มคนจน ศึกษาความบกพร่องของระบบกลไกรัฐในการช่วยเหลือคนจน อาจรวมถึงเรื่อง "เล็กๆ" ในชีวิตประจำวันของคนยากเกี่ยวกับ choices and options (แอนโทนี แอดกินสัน หยิบยกตัวอย่างที่น่าสนใจว่า คนจนถูกบังคับโดยปริยายให้ซื้อข้าวของที่มี "ราคาแพง" ยิ่งกว่าคนชั้นกลางและคนรวย เนื่องการซื้อจำนวนน้อยจากร้านค้าย่อย)

มาตรการโอนรายได้ (Redistribution)

²⁰ ในเลขดัชนีของเซ็น $z - y$ สะท้อนช่องว่างของรายได้ อีกนัยหนึ่ง "ความรุนแรง" ของความยากจน

การถ่ายโอนรายได้ หมายถึงมาตรการของภาครัฐในการถ่ายโอนรายได้จากคนรวยไปยังกลุ่มจนหรือผู้ด้อยโอกาส ตัวอย่างของมาตรการหรือกลไกของรัฐบาลได้แก่ การจัดเก็บภาษีอากรอัตราก้าวหน้า การจัดสรรรายจ่ายภาครัฐเพื่อเป้าหมายพื้นที่/คนยากจน โครงการด้านสวัสดิการ การอุดหนุนของภาครัฐด้านการศึกษา หลักประกันด้านสุขภาพ ฯลฯ แต่ในสภาพความเป็นจริง—มาตรการของรัฐบาลอาจจะไม่สอดคล้องกับ "หลักที่ควรจะเป็น" ซึ่งจะต้องตรวจสอบโดยการวิจัยเชิงประจักษ์ (ไม่สามารถจะสรุปโดยเหตุผลเชิงตรรก)

มาตรการและนโยบายรัฐบาลเพื่อแก้ปัญหาของคนจน ไม่ใช่ไม่มีอยู่ แต่ปัญหาและข้อบกพร่องของโครงการต่างๆ คือ ก. มาตรการที่ดำเนินการโดยรัฐบาลและระบบราชการ ไม่ตรงกับ"หลักการ" เช่น ภาษีอากรมีโครงสร้าง "ถอยหลัง" (regressive tax structure) แทนที่จะเป็น"อัตราก้าวหน้า" (progressive tax structure) รายจ่ายของภาครัฐกลับ"เอื้อคนรวย" (pro-rich) มากกว่า "เอื้อคนจน"²¹ ข. การจัดทำโครงการพัฒนาที่"ขาดเป้าหมาย" กลุ่มคนยากจน (Lack of targeting for the poor) ดูหนังสือรวมบทความของธนาคารโลก van deWalle and K. Nead, eds 1995 *Public Spending and the Poor* จากประสบการณ์วิจัยในหลายประเทศของธนาคารโลก พบว่า กลไกของรัฐบาลด้านการช่วยเหลือเกื้อกูลคนจน มีช่องโหว่และจุดบกพร่องอย่างมาก สิ้นเปลืองงบประมาณฯ แต่ผลสัมฤทธิ์ น้อย

โครงสร้างภาษีในประเทศไทย (คล้ายคลึงกับในประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ) ส่วนใหญ่เก็บจากภาษีทางอ้อม (ภาษีโคภกณฑ์ ซึ่งเก็บจากสินค้าและบริการ ที่เก็บอัตราเท่ากันทั้งรวย-จน) ต่างกับภาษีทางตรง (เก็บจากฐานรายได้หรือความมั่งคั่ง) อัตราภาษี สามารถปรับให้สูงพอสมควรสำหรับคนรวย และต่ำลงสำหรับคนจน ผลลัพธ์คือโครงสร้างภาษีมีลักษณะ "ถอยหลัง" (regressive tax structure) อย่างไรก็ตาม Slemrod และคณะ เสนอว่าการเก็บภาษีของสินค้าโคภกณฑ์สามารถทำให้มีลักษณะ"ก้าวหน้า" ได้ – ทั้งนี้รัฐบาลจะต้องเลือกเก็บภาษีในสินค้ากลุ่มรายบริโภค (หมายเหตุ การศึกษาวิจัยว่าด้วยเส้น Concentration curve ของการบริโภคสินค้าแต่ละประเภท – ในตอนที่สี่จะขยายความความหมายของ Concentration curve พร้อมกับแสดงข้อมูลประกอบ)

กลไกในการส่งความช่วยเหลือของภาครัฐให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมาย อาจจะทำโดยกำหนดพื้นที่ กำหนดกลุ่มคน (ประชาคมหรือชุมชน) และกระบวนการ self-selection หมายถึงผู้มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจะไม่

²¹ ดูรายงานการวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย "ภาวะภาษีอากรและการกระจายประโยชน์จากรายจ่ายรัฐบาล" เสนอต่อสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง โดย ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์และคณะ

ได้รับประโยชน์จากโครงการฟรี แต่ต้อง"ออกแรง" เช่น ทำงานกิจการสาธารณะ เช่น การตัดหญ้าในสวนสาธารณะ การดูแลป่าชุมชน การทำความสะอาดสาธารณะสมบัติ ... เหตุผลทางเศรษฐศาสตร์คือ ต้นทุนของการทำงานในกลุ่มรววยสูงกว่าคนจน²² ดังนั้น ประโยชน์ที่ได้ไม่คุ้มค่ากับต้นทุน

มาตรการสวัสดิการและโอนรายได้ให้คนจน ทำได้หลายทาง ทางหนึ่งคือการสนับสนุนเป็นเงิน (cash basis) อีกทางหนึ่ง"ไม่ใช่ตัวเงิน" (in-kind transfers) ซึ่งมีข้อดีและข้อด้อยทั้งคู่ การให้เป็นเงินมีต้นทุนการบริหารต่ำ แต่การติดตามผลทำได้ยาก การช่วยในรูปแบบที่ไม่เป็นตัวเงินมีค่าบริหารการจัดการและดูแลสูง โอกาสการทุจริต และช่วยพวกพ้องก็สูง เช่น คุ้มครองการศึกษา อาหาร (นม) บัตรสุขภาพ และอื่นๆ

มาตรการช่วยคนจนโดยผ่านระบบสวัสดิการและการเกื้อกูล ไม่ใช่เป็นผลดีเสมอไป คือเป็นมาตรการประเภท"ปลายทาง"มากกว่า"ต้นทาง" ดีที่สุดคือการสร้างโอกาสการพัฒนาของคนจน ซึ่งหมายถึงแก้ไขกลไกที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาตนเองของคนจน อย่างไรก็ตามนี้เป็นเรื่องดำเนินการใน"ระยะยาว" ในระยะสั้นทุกฝ่ายยอมรับว่าการช่วยเหลือเกื้อกูลโดยภาครัฐ (โดยใช้ทรัพยากรของสังคม เช่น ภาษี งบประมาณแผ่นดิน จัดตั้งเงินกองทุนเฉพาะ) เป็นสิ่งจำเป็น

บทบาทของภาครัฐ แนวความคิดดั้งเดิมเชื่อว่า มาตรการด้านสวัสดิการสมควรจะให้รัฐบาลกลางเป็นฝ่ายดำเนินการ เหตุผลคือ มาตรการสวัสดิการจำเป็นต้องมีการโอนรายได้ข้ามเขต (จากรัฐบาลท้องถิ่นที่ร่ำรวยให้ท้องถิ่นที่ยากจน) ซึ่งหากปล่อยให้กำหนดโดยรัฐบาลท้องถิ่น จะเกิดความขัดแย้งของผลประโยชน์ รัฐบาลท้องถิ่นที่ร่ำรวยมักไม่ยอมโอนรายได้ (หรือโครงการพัฒนาที่เป็นประโยชน์ต่อพื้นที่อื่นๆ -- สมมติว่ามีผู้บริหารท้องถิ่นที่ดำเนินการเช่นนี้ก็อาจจะไม่ได้รับความนิยมนจากราษฎรของตนเอง ซึ่งเป็นผู้ลงคะแนนเสียง) ดังนั้นควรปล่อยให้ทำหน้าที่ของรัฐบาลกลาง (แนวความคิดของศาสตราจารย์มัลเกรฟ) นักวิชาการหลายท่านคัดค้านความคิดเช่นนี้ โดยอ้างว่า รัฐบาลท้องถิ่นอาจจะทำหน้าที่ด้านสวัสดิการ (การโอนรายได้จากคนร่ำรวยให้คนจน) เช่นเดียวกับรัฐบาลกลาง ข้อดีของท้องถิ่นคือมีประสิทธิภาพ ต้นทุนการบริหารต่ำ รู้ข่าวสารข้อมูลดีกว่า (Mark Pauly 1974) ในประเทศกลุ่มสแกนดิเนเวีย—มาตรการด้านสวัสดิการดำเนินการโดยรัฐบาลท้องถิ่นมากกว่ารัฐบาลกลาง²³

²² มีข้อเสนอให้ปรับโครงการ welfare เป็น workfare

²³ ดูหนังสือชื่อ Fiscal Federalism and State-local Finance: The Scandinavian Perspective, ed., by Jom Rattso ซึ่งเป็นการรวมบทความเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในประเทศแถบสแกนดิเนเวีย

สิทธิอันพึงมีพึงได้ของผู้ด้อยโอกาส เป็นอีกมิติหนึ่งซึ่งควรพิจารณา เป็นตัวแปรเชิงคุณภาพที่มีหลายมิติ อาทิ สิทธิการร้องเรียนของประชาชน สิทธิการได้รับบริการของรัฐ สิทธิขั้นพื้นฐานตามกฎหมาย โอกาสการพัฒนาตนเอง (การศึกษาของลูกหลาน) การประกันสุขภาพ การประกันสังคมเมื่อตกงาน สิทธิการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น สิทธิของผู้บริโภค (ที่จะได้รับสินค้าที่มีคุณภาพและราคาที่ยุติธรรม)

การช่วยเหลือโดย"ให้อำนาจ"ชุมชน/ประชาคมในท้องถิ่น (empowerment) เป็นอีกแนวคิดหนึ่งที่ได้รับการกล่าวถึงมากในระยะหลัง หมายถึงให้อำนาจการดูแลทรัพยากร (การเงิน สิ่งแวดล้อม ความเป็นอิสระในการจัดการ รวมทั้ง"สิทธิ"ต่างๆ ...) โดยมีข้อสันนิษฐานว่า กลุ่มคนที่ด้อยโอกาสสามารถพัฒนารายได้และโอกาส เจริญ และเป็นมาตรการที่มีผลยั่งยืน

4. การวิจัยเชิงประจักษ์เพื่อทราบสถานะการกระจายรายได้

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงแนวทางการวิจัยเชิงประจักษ์ เพื่อให้ได้ข้อมูลและความรู้เกี่ยวกับความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ในประเทศไทย เท่าที่ผู้เขียนทราบมีแหล่งข้อมูลสำคัญสองแหล่งในประเทศไทยที่นำมาใช้คำนวณเลขดัชนีความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ ได้แก่ ก. การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งสำรวจทุกสองปีและเป็นการสำรวจขนาดใหญ่ (ทั่วประเทศจำนวนตัวอย่างกว่าสองหมื่น หน่วยวิเคราะห์คือ ครัวเรือน) ครอบคลุมข้อมูลด้านรายได้ รายจ่าย สถานะทางสังคม เช่นอาชีพ ระดับการศึกษา อายุ อาชีพ สาขาการผลิต ลักษณะชุมชนที่อาศัย (เมือง/ชนบท) ฯลฯ ข. การสำรวจแรงงาน ดำเนินการโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติทุกปี หน่วยวิเคราะห์คือบุคคล ข้อมูลเกี่ยวกับสถานะการทำงาน รายได้ รายได้เสริม สามารถนำไปวิเคราะห์ earning inequality

หน่วยวิเคราะห์

นักวิจัยถูกสั่งสอนให้กำหนดกรอบให้ชัดเจนก่อนเก็บข้อมูลว่า หน่วยวิเคราะห์คืออะไร ซึ่งก็มีไขว่ไขว่ ตัวอย่างเรื่องของการกระจายรายได้ จะวัดรายได้บุคคลหรือรายได้ของครัวเรือน? มีเหตุผลทั้งคู่ รายได้ของบุคคลกับรายได้ครัวเรือนความจริงมีความหมายใกล้เคียง เพราะบุคคลเป็น"สมาชิก"ของครัวเรือน –แต่การวัด income inequality ระหว่างบุคคลกับครัวเรือน ก็ไม่เหมือนกันร้อยเปอร์เซ็นต์

การวัดรายได้ของบุคคลและครัวเรือน แยกจากกันโดยเด็ดขาดได้ยาก ทั้งหลักการและการปฏิบัติ ในบางกรณีการหาข้อมูลรายได้ของบุคคลกับรายได้ของครัวเรือน ทำได้ไม่ยาก เพราะสมาชิกของครัวเรือนมีรายได้ที่เป็นอิสระจากกัน เช่น ต่างคนต่างทำงาน มีเงินเดือนของตน แต่ครัวเรือนจำนวนมากทำงาน"ร่วมกัน" เช่น สามีภรรยาประกอบอาชีพค้าขาย (ธุรกิจขนาดเล็ก) เกษตรกร ทำงานร่วมกัน ... กล่าวคือ การผลิตร่วมกัน (joint production) การวัดรายได้ครัวเรือนง่ายกว่าวัดรายได้บุคคล

เพื่อขยายความวิธีการวิเคราะห์การกระจายรายได้ โดยผู้เขียนใช้ผลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนไทย โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ สำรวจในปี พ.ศ. 2539 หน่วยวิเคราะห์เดิมเป็นครัวเรือน แปลงให้เป็นรายได้ต่อบุคคล (หารด้วยจำนวนคน) -- ซึ่งความจริงยังแบ่งต่อไปเป็น "เด็ก" และ "ผู้ใหญ่" ผลงานวิจัยบางชิ้นสนับสนุนให้คำนวณหา Adult Equivalent เพราะว่าความต้องการ (ใช้จ่าย) ของเด็กและผู้ใหญ่ แตกต่างกัน

ขั้นตอนการคำนวณค่าความไม่เท่าเทียมกัน

การจัดกลุ่ม decile

- คำนวณรายได้เฉลี่ยต่อคน (รายได้ของครัวเรือน หารด้วย จำนวนสมาชิกของครัวเรือน)
- เรียงลำดับตามรายได้ต่อหัว (จนที่ลุดถึงรายที่ลุด)
- ข้อมูล SES ไม่ใช่ "ประชากรทั้งหมด" แต่มาจากการ "สุ่มตัวอย่าง" จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงการถ่วงน้ำหนัก เพื่อให้ข้อมูลสะท้อนค่าเฉลี่ยของประชากรทั้งสิ้น (เนื่องจากการสุ่มตัวอย่างกับจำนวนประชากรในแต่ละ cluster ไม่เท่ากัน ตัวอย่างเช่น หนึ่งครัวเรือน เป็นตัวแทนของห้าร้อยครัวเรือนในกลุ่มหนึ่ง แต่อีกตัวอย่างเรือนหนึ่งเป็นตัวแทนของเจ็ดร้อยครัวเรือน)²⁴
- การคำนวณตัวเลข จำเป็นต้องถ่วงน้ำหนัก ในบริบทนี้ จะต้องคำนึงถึงสองตัวแปร หนึ่ง จำนวนสมาชิกของครัวเรือน เพราะแต่ละครัวเรือนมีสมาชิกแตกต่างกัน สอง น้ำหนักของตัวอย่าง sampling probability (ตัวแปรชื่อ weight ในภาษา SES)

²⁴ เนื่องจากหน่วยวิเคราะห์ในที่นี้คือบุคคล ในการคำนวณจำเป็นต้องคำนึง ก. สมาชิกในแต่ละครัวเรือนไม่เท่ากัน (ในการสำรวจ SES96 จำนวนสมาชิกครัวเรือนมีค่าระหว่าง 1 ถึง 21) ข. Probability sampling ไม่เท่ากัน

- คำนวณ ร้อยละสะสมของประชากร และร้อยละสมของรายได้ นำผลลัพธ์ที่ได้มาสร้างเป็นตารางหรือวาดเป็นเส้นลอเรนซ์ และการวิเคราะห์อื่นๆ

การคำนวณค่าจีนิ

คำนวณตามสูตร [1a] โดยการเรียงลำดับรายได้ของบุคคล ต่อจากนั้นใช้ผลคูณระหว่างลำดับที่กับรายได้ของบุคคล (ถ่วงน้ำหนักโดยขนาดของครัวเรือนและ Probability sampling)

ผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตว่า สมควรจะมีการ"สังคายนา"เกี่ยวกับวิธีการคำนวณเลขดัชนีจีนิในบรรดาหน่วยงานและนักวิจัย เนื่องจากผลการคำนวณมีข้อแตกต่างกันมาก (ทั้งที่อ้างแหล่งข้อมูลเดียวกัน) ซึ่งก่อให้เกิดความสับสนสำหรับผู้อ่าน ตัวอย่างเช่น รายงานวิจัยของ ดร.เมธี ครองแก้วรายงานว่า เลขดัชนีจีนิเท่ากับ .470 ในปี พ.ศ. 2539 การคำนวณโดยผู้เขียนในบทความนี้พบว่าค่าจีนิเท่ากับ .511 (ดูตารางที่ 3) รายงานวิจัยของ TDRI รายงานค่าจีนิเท่ากับ .567 (Saowalaks 2000) และเอกสารของสำนักงานสถิติแห่งชาติรายงานว่าเลขดัชนีจีนิเท่ากับ .429 (หน้า 31) หมายเหตุ การแบ่งกลุ่ม"เดชีส์"และ"ควินไทล์" อาจจะทำให้ผลคำนวณเลขดัชนีจีนิแตกต่างกัน เช่นรายงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติใช้วิธี"ควินไทล์"

การคำนวณโดยวิธีแอตทิตูดิน

ในบทความนี้ผู้เขียนได้เลือกใช้ aversion to inequality สามค่า ได้แก่ 0.5, 1, 2 ขอบข่ายความด้วยการยกตัวอย่างประกอบ สมมติว่าค่าเฉลี่ยของรายได้ (ทั่วประเทศ) เท่ากับหนึ่งหมื่นบาท แต่นาย ก. (คนจน) มีรายได้ 4,000 บาทต่อเดือน นาย ข. (คนรวย) มีรายได้ 1,000,000 บาทต่อเดือน เมื่อนำรายได้ของสองบุคคลไปเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ย จะมีค่าน้อยกว่าหนึ่ง (0.4) และเกินหนึ่งตามลำดับ (100) ในกรณีที่เราใช้ค่า aversion to inequality เท่ากับ 1 ซึ่งจะเหมือนกับใช้ค่าล็อก รายได้ของ ก. ซึ่งตีค่าเป็นอรรถประโยชน์เท่ากับ .91 ส่วนรายได้ของ ข. ซึ่งตีค่าเป็นอรรถประโยชน์ เท่ากับ 2.3 อรรถประโยชน์ของเงินหนึ่งบาท ของนาย ก. จะสูงกว่านาย ข. [แสดงเป็นค่าสัดส่วนคือ 2.3 ต่อ 0.91]

ถ้ากำหนดให้ aversion to inequality มีค่า 0 หมายความว่า สมมติให้อรรถประโยชน์ของเงินของทุกคนเท่ากัน (เหมือนกับการเฉลี่ยที่ไม่ถ่วงน้ำหนัก)

ตารางที่ 1 เสนอข้อมูลที่สะท้อนการกระจายรายได้ โดยแบ่งประชากรไทยออกเป็นสิบกลุ่มจากจนที่สุดถึงรวยที่สุด มีข้อสังเกตดังนี้ (ตัวเลขปี พ.ศ. 2539)

กลุ่มจนที่สุดร้อยละ 10 มีรายได้รวมกันเพียงร้อยละ 2.2 ค่าเฉลี่ยรายได้ครัวเรือนในชั้นนี้เท่ากับ 2,438 บาท ต่อเดือน กลุ่มจนที่สุดสามชั้นแรก (ร้อยละ 30) มีรายได้รวมกันเพียงร้อยละ 10.2 ของประเทศ ในขณะที่กลุ่มรวยที่สุด (ร้อยละ 10) มีรายได้ถึงร้อยละ 36

ตารางที่ 2 แสดงระดับรายได้และการออมตามกลุ่ม กลุ่มจนที่สุดสามระดับแรกมีเงินออมติดลบ รายได้ต่อบุคคลราว 2,400-4,400 บาทต่อเดือน ตัวเลขค่ามัธยฐานต่ำกว่าค่าเฉลี่ยแสดงว่า การกระจายรายได้มีลักษณะ skewed to the right มีใช้ลักษณะ "เส้นโค้งปกติ"

ตารางที่ 3 เสนอการเปรียบเทียบความไม่เท่าเทียมกันระหว่างภูมิภาค ที่น่าสังเกตคือ ค่าดัชนีในเขตกรุงเทพฯ ต่ำกว่าในภูมิภาค ในขณะที่พบว่าปริมาณพลรอบกรุงเทพฯ มีค่าดัชนีความไม่เท่าเทียมกันสูงที่สุด (การที่เป็นเช่นนี้ สันนิษฐานว่า อาจจะเป็นภาพลวงตา กล่าวคือ ครัวเรือนร่ำรวยในเขตกรุงเทพฯ อพยพออกไปตั้งบ้านเรือนในเขตปริมณฑลนอกกรุงเทพฯ แต่ประชากรที่อาศัยในเขตปริมณฑลรอบกรุงเทพฯ มีสถานะรายได้ต่ำ ดังนั้น ความเหลื่อมล้ำของรายได้สูงขึ้น) ในภาคอื่นๆพบว่า ดัชนีความไม่เท่าเทียมกันสูงสุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ ภาคเหนือและภาคกลางตามลำดับ

ตารางที่ 1 แสดงการจัดชั้นรายได้ รายได้สะสม และค่าเฉลี่ยรายได้ของแต่ละกลุ่ม

dec	N(hh)	csum(income)	mean(hincome)
1	1,915	.02288	2437.88
2	2,065	.05797	3657.28
3	2,242	.10227	4489.56
4	2,335	.15399	5495.17
5	2,412	.21464	6637.09
6	2,492	.28558	8046.53
7	2,537	.37402	10151.69
8	2,726	.49202	12642.05
9	2,934	.63956	16803.86

10 | 3,449 1.0 33609.62

ที่มา : การคำนวณของผู้เขียนจากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

หมายเหตุ :

- สดมภ์ที่สอง หน่วยคือครัวเรือน จากจำนวน 25,110 ครัวเรือน
- สดมภ์ที่สาม หน่วยคือสัดส่วน (หรือร้อยละถ้าคูณด้วยหนึ่งร้อย)
- สดมภ์ที่สี่ หน่วยคือบาทต่อเดือนต่อคน
- จำนวนครัวเรือน ในแต่ละเดไซล์ ไม่เท่ากัน เนื่องจากจำนวนสมาชิกในครัวเรือนในเดไซล์
จน มากกว่า ในเดไซล์รวย

ตารางที่ 2 แสดงการจัดชั้นรายได้ การออมและ รายได้ในแต่ละชั้นรายได้

dec	N	mean(Saving)	mean(Income)	median(Saving)	median(Income)
1	1,915	-1641.58	2437.88	-1157	2322
2	2,065	-987.45	3657.28	-564	3586
3	2,242	-649.27	4489.56	-137	4386
4	2,335	-51.26	5495.17	271	5343
5	2,412	382.01	6637.09	621	6530
6	2,492	1036.91	8046.53	1182	7416
7	2,537	1998.95	10151.69	2009	9475
8	2,726	3185.08	12642.05	3040	11988
9	2,934	5263.16	16803.86	4821	15545
10	3,449	16412.07	33609.62	10196	25046

ที่มา : การคำนวณของผู้เขียนจากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

หมายเหตุ : สดมภ์ที่สอง หน่วยคือจำนวนครัวเรือน (ตัวอย่างครัวเรือนทั้งสิ้น 25,110 ครัวเรือน)

สดมภ์ที่สาม การออมเฉลี่ย หน่วย บาทต่อเดือนต่อคน

สดมภ์ที่สี่ รายได้เฉลี่ย หน่วย บาทต่อเดือนต่อคน

สดมภ์ที่ห้า ค่ามัธยฐานของ การออม หน่วย บาทต่อเดือนต่อคน

สดมภ์ที่หก ค่ามัธยฐานของรายได้ หน่วย บาทต่อเดือนต่อคน

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบดัชนีความไม่เท่าเทียมกันระหว่างภูมิภาค

Region	Gini	Atkinson 0.5	Atkinson 1.0	Atkinson 2.0
Bangkok	.4023	.2381	.1357	.5498
Central	.4305	.2723	.1539	.6007
North	.4575	.3015	.1727	.6325
Northeast	.4637	.3015	.1727	.7353
South	.4635	.3109	.1810	.7152
Bangkok Vicinities	.5047	.3539	.2183	.6974
Whole Kingdom	.5113	.2156	.3637	.7289

ที่มา : การคำนวณของผู้เขียนจากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

หมายเหตุ :

สดมภ์ที่สอง ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ

สดมภ์ที่สาม ดัชนีความไม่เท่าเทียมกันตามแบบ Atkinson, *aversion to inequality* = 0.5

สดมภ์ที่สาม ดัชนีความไม่เท่าเทียมกันตามแบบ Atkinson, *aversion to inequality* = 1

สดมภ์ที่สาม ดัชนีความไม่เท่าเทียมกันตามแบบ Atkinson, *aversion to inequality* = 2

ตารางที่ 4 เสนอการเปรียบเทียบความไม่เท่าเทียมกันระหว่างอายุ ซึ่งมีข้อสังเกตว่า ความไม่เท่าเทียมกันฯ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามอายุ (ของหัวหน้าครัวเรือน) ดัชนีความไม่เท่าเทียมกันสูงสุดเมื่ออายุระหว่าง 56-60 เมื่อผ่านช่วงนี้แล้ว ดัชนีความเหลื่อมล้ำฯ ลดลง

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบดัชนีจีนิ จำแนกตามกลุ่มอายุของหัวหน้าครัวเรือน

Age Group	Gini coefficient
<25	.4338
25-30	.4875
31-35	.5213
36-40	.5162
41-45	.5057
46-50	.4955
51-55	.5454
56-60	.5442

Age Group	Gini coefficient
61-65	.4602
66-70	.4673
71-98	.4903

ที่มา การคำนวณของผู้เขียนจากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

สาเหตุของความไม่เท่าเทียมกัน แนวคิดทางทฤษฎี

การสร้างเครื่องชี้วัดความไม่เท่าเทียมกัน เป็นการศึกษาในขั้นต้นซึ่งมีประโยชน์ในระดับหนึ่ง ช่วยให้เราทราบสถานะความจริงและการเปลี่ยนแปลง (เช่น ค่าเงินเพิ่มขึ้นหรือลดลง) แต่นักวิจัยควรจะค้นคว้าต่อไปถึงขั้นการวิเคราะห์สาเหตุหรือที่มาของความไม่เท่าเทียมกัน และการเสนอแนะมาตรการลดความเหลื่อมล้ำ

Champernowne and Cowell 1998 อธิบายว่ามีหลายทฤษฎีที่อาจจะนำมาใช้ในอธิบายพฤติกรรมของความไม่เท่าเทียมกัน ได้แก่

Theory of Factor Reward หมายถึง ทฤษฎีค่าจ้าง ดอกเบี้ยและค่าเช่า ในกรอบคิดนี้แบ่งคนออกเป็นสองกลุ่ม กลุ่มแรก คนที่มีรายได้จากการทำงาน (เงินเดือนและค่าจ้าง) ค่าจ้างขึ้นอยู่กับผลผลิตภาพของการทำงาน ผู้มีเงินเดือนสูงเกิดจากผลผลิตภาพของการทำงานสูง คนกลุ่มที่สองมีรายได้จากค่าเช่าหรือดอกเบี้ย (ผู้มีรายได้จากทรัพย์สิน หรืออีกนัยหนึ่ง "นายทุน")

ทั้งค่าจ้าง ดอกเบี้ย และค่าเช่า ไม่คงที่เสมอไปแต่เปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลา การอธิบายความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ใช้หลัก"อุปสงค์" และ"อุปทาน" ตัวแปรสำคัญคือความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีซึ่งมีบทบาทกำหนดฟังก์ชันการผลิต ตัวอย่างเช่น ระบบการผลิตปัจจุบันใช้ทุนและเทคโนโลยีสูงขึ้น ใช้แรงงาน (ด้วยคุณภาพ) น้อยลง (ใช้เครื่องจักรและหุ่นยนต์แทน) ดังนั้น ความต้องการแรงงาน (ไร้ฝีมือ) ลดลง รายได้ที่จะเกิดสำหรับคนกลุ่มนี้ลดลงหรือไม่เพิ่มขึ้น ในขณะที่เจ้าของทุนหรือเทคโนโลยี (รวมทั้งแรงงานระดับสมองหรือผู้ที่มีทุนมนุษย์) มีรายได้สูงขึ้น ความไม่เท่าเทียมกันอาจจะเพิ่มขึ้น

ทฤษฎีทุนมนุษย์ (theory of human capital) เป็นอีกแนวคิดหนึ่งที่อาจจะนำมาอธิบายความเหลื่อมล้ำของรายได้ Ljungqvist (1993) เสนอว่ามีเหตุผลอย่างน้อยสามประการ ประการแรก การลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ มีผลทำให้ความเหลื่อมล้ำของรายได้ไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากครัวเรือนที่ร่ำรวยอยู่แล้วมีลงทุนทางด้านการศึกษาให้กับลูกหลาน ในขณะที่ครัวเรือนยากจนไม่อยู่ในสถานะเช่นนั้น ประการที่สอง การลงทุนด้านการศึกษา มีลักษณะ increasing returns ประการที่สาม ความไม่สมบูรณ์ของตลาดทุน (imperfection in capital market) มีส่วนซ้ำเติมสถานการณ์ กล่าวคือ สินเชื่อและเครดิตไม่เอื้อต่อคนจนอันเป็นการปิดโอกาสพัฒนาตนเอง

Champernowne and Cowell อธิบายว่า Theory of Factor Reward ไม่สามารถอธิบายปรากฏการณ์ได้ทั้งหมด ซึ่งรวมเรียกว่า ปัจจัยด้านสังคม หมายถึงมีตัวแปรอื่นทางสังคมที่สนับสนุนให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้หรือเป็นอุปสรรคต่อการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมกัน ๆ อาทิเช่น

- อำนาจการผูกขาด (monopoly power)
- ความไม่เสมอภาคในสังคม (social rigidities) เช่น โอกาสของการทำงานของหญิงด้อยกว่าชาย โอกาสการทำงานหรือการดำรงตำแหน่งสำคัญไม่เปิดสำหรับสตรีหรือคนธรรมดา แต่เลือกปฏิบัติกับคนส่วนน้อย
- สังคมที่มีชนชั้น (class behavior) บางสังคมมีข้อกำหนดอย่างเข้มงวดเกี่ยวกับชนชั้น ซึ่งปิดโอกาสทางเศรษฐกิจของชนชั้นล่างหรือผู้ถูกปกครอง ทั้งๆที่บุคคลในชนชั้นจนและด้อยโอกาส อาจจะเป็นผู้มีความรู้และความสามารถสูง
- รัฐบาล อาจจะอำนวยความสะดวกประโยชน์ให้กับบางคน ซึ่งมีพลังการเมืองและธุรกิจหนุนหลัง ไม่มีกลไกกระจายอำนาจ และโครงสร้างภาษี"ถอยหลัง" เนื่องจากรายได้ส่วนใหญ่เกิดจากภาษีทางอ้อม ซึ่งกลุ่มคนจนจะจ่ายภาษีในสัดส่วนที่สูงกว่า
- ความไม่แน่นอน (uncertainty)

4. การสร้างฐานข้อมูลเพื่อเข้าใจคนจนและผู้ด้อยโอกาส

"ความเป็นธรรมในสังคมไทย" เป็นหัวเรื่องใหญ่ ซึ่งอาศัยสติปัญญาและความคิดจากทุกฝ่าย ในขั้นแรกต้องการสร้างกรอบความคิดที่ถูกต้องและการมีข้อมูล เพื่อป้องกันความสับสน ผู้เขียนเสนอให้ใช้แนวคิด entitlement และ empowerment" เป็นกรอบการวิเคราะห์ ในส่วนนี้ขอขยายความคิดเห็นบางประการในแง่

การวิจัย เพื่อขยายพรมแดนความรู้ว่าด้วยความเป็นธรรม ประการสำคัญคือ สังคมไทยควรสร้างระบบฐานข้อมูล เพื่อเข้าใจสถานะของคนจน และผู้ด้อยโอกาสในสังคม

ข้อเสนอแนะการสร้างฐานข้อมูลคนจน เป็นดังนี้

หนึ่ง ฐานข้อมูลคนจน ควรจะให้ภาพ“พลวัต” ไม่ใช่“ภาพนิ่ง” เนื่องจากสถานะของคนจนเปลี่ยนแปลงได้²⁵ เช่น เมื่อตกงานกลายเป็น“คนจน” เมื่อใดมีงานทำ--ก็พ้นสถานะยากจน หมายถึง ควรจะมีการสำรวจประเภท longitudinal data โดยการสุ่มตัวอย่างซ้ำกันอย่างต่อเนื่อง (หลายปี) สอบถามข้อมูลรายได้ อาชีพ ความเป็นอยู่ และการได้รับสิทธิประโยชน์จากรัฐ การจัดเก็บข้อมูลจะต้องมีมาตรฐานเชื่อถือได้ การสุ่มตัวอย่างควรจะให้ใหญ่พอ ดังนั้น ควรเป็นการสำรวจข้อมูล“ระดับชาติ” มากกว่าการวิจัยส่วนบุคคลหรือการทำวิทยานิพนธ์ (เพื่อจบการศึกษา)

การสำรวจภาวะเศรษฐกิจ/สังคมของครัวเรือน โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งสำรวจทุกสองปีนับว่ามีประโยชน์สำหรับนักสังคมศาสตร์ อย่างไรก็ตามการสำรวจดังกล่าวไม่ใช่ longitudinal data ผู้เขียนเสนอว่าน่าจะสร้างระบบการสำรวจแบบ longitudinal data หากมีงบประมาณจำกัด—อาจจะกำหนดกรอบโดยให้ครอบคลุมกลุ่มยากจน ลามเดไชลส์แรก (หรือร้อยละ 30 ของครัวเรือนที่สำรวจขณะนี้ จำนวนตัวอย่างการสำรวจแต่ละครั้งประมาณ 30,000 ครัวเรือน) ในจำนวนครัวเรือนที่สำรวจอาจจะมีส่วน“พ้นความยากจน” ในปีที่สำรวจ แต่ในปีถัดไปครัวเรือนนี้อาจจะลงมาอยู่ใต้เส้นความยากจน เพราะสภาพ“ความยากจน”เปลี่ยนแปลง ขึ้นลงได้²⁶

สอง ผู้เขียนเห็นว่า ควรจะมีการศึกษา“ความยากจนเชิงเปรียบเทียบ” เนื่องจากผลงานวิจัยในอดีตเกือบทั้งหมดใช้กรอบ“ความยากจนสัมบูรณ์” ในกรณีวิเคราะห์ ซึ่งไม่ใช่ไม่ดี แต่เราควรจะมีการวัดโดยใช้กรอบคิดแบบอื่นด้วย หากการสำรวจข้อมูลที่เสนอไว้ในข้อแรก จะมีข้อมูลพอที่จะศึกษาวิเคราะห์เชิง“เปรียบเทียบ” และ“สัมบูรณ์”

²⁵ ในสหราชอาณาจักร มีสถาบัน Institute for Fiscal Studies มีโครงการวิจัยที่ศึกษา Households Below Average Income (HBAI) และโครงการ Multidimensional Notions of Social Welfare: contact: Jayne Taylor, Ian Crawford.

²⁶ ในต่างประเทศที่มีระบบจัดเก็บข้อมูล longitudinal ของคนจน ช่วยให้เข้าใจสภาพความเปลี่ยนแปลง poverty spell ทำนองเดียวกับ“ฤดูกาล” มีร้อนมีหนาว คนไม่จนกลายเป็นคนจนเมื่อตกงาน และคนจนพ้นจากความจนเมื่อมีงานทำ

สาม เพื่อขยายพรมแดนความรู้ใหม่ทางด้านวิชาการ ขอเสนอให้สร้างฐานข้อมูลความมั่งคั่ง (wealth data) และเห็นว่า ควรหาความร่วมมือจากหลายฝ่าย มิใช่ปล่อยให้หน่วยงานเก็บข้อมูลเพียงอย่างเดียว (สำนักงานสถิติแห่งชาติ ทั้งนี้ได้หมายความว่า สำนักงานสถิติแห่งชาติทำงานบกพร่อง แต่การร่วมมือจากหลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากฝ่ายใช้ตัวเลข อาจารย์นักวิจัยนักศึกษา ควรจะมีส่วน "ร่วมลงมือ" ในการออกแบบการสำรวจ การเก็บข้อมูล ฯลฯ เพราะแต่ละปีรัฐบาลจ่ายเงินสำหรับการผลิตข้อมูลเป็นเงินจำนวนมาก ขอขยายความเหตุผลความจำเป็นในการสร้างข้อมูลการออมและความมั่งคั่ง ซึ่งไม่ใช่แนวคิดใหม่/ข้อเสนอใหม่ ในอนาคตภาครัฐบาลมีความจำเป็นต้องเร่งรัดการปฏิรูปภาษี จำเป็นต้องเก็บภาษีรูปแบบใหม่ เช่น ภาษีทรัพย์สิน ภาษีสิ่งแวดล้อม และ อื่นๆ (ภายใต้การกระจายอำนาจ องค์ประกอบของท้องถิ่นจะมีบทบาทสูงขึ้น ฐานภาษีของท้องถิ่นส่วนใหญ่มาจากภาษีทรัพย์สิน ภาษีสิ่งแวดล้อม และ ค่าธรรมเนียมที่สะท้อน benefit taxation) บางท่านอาจจะแย้งว่า ทำได้ยาก การเมืองไม่ "เอื้อ" ... ผู้เขียนเห็นตรงกันข้ามว่า การทำข้อมูลความมั่งคั่งไม่ใช่สิ่งสุดวิสัย (ปัจจุบันสำนักงานสถิติแห่งชาติสอบถาม "สถานะหนี้สิน" ของครัวเรือนอยู่ การวัดผลคือของความมั่งคั่งง่ายกว่าการวัดสถานะหนี้สินซึ่งเป็น ตัวแปรกระแส แปรผันได้ง่าย) สำหรับข้อวิจารณ์ที่ว่า นักการเมืองเกรงกลัวการถูกเก็บภาษีทรัพย์สินและจะขัดขวางการทำงาน ผู้เขียนเห็นว่าเป็นข้ออ้างที่ไม่น่าเชื่อถือ การปฏิรูปทางการเมืองและรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา เป็นเครื่องชี้ว่า การปฏิรูปเกิดขึ้นได้ถ้าประชาชนส่วนใหญ่เห็นด้วยถึงแม้ฝ่ายนักการเมืองคัดค้าน

สี่ ผู้เขียนเสนอว่า การสร้างฐานข้อมูลใหม่ควรจะรวมมิติอื่นนอกเหนือจากรายได้ ได้แก่ สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน การเข้าถึงบริการของรัฐของคนยากจน และโอกาสการพัฒนาตนเอง ... (ใช้แนวคิด Entitlement เป็นกรอบ) น่าจะเป็นไปได้ โดยทำงานร่วมกันระหว่างฝ่ายวิชาการ ร่วมมือกับสำนักงานสถิติแห่งชาติ โดยการสนับสนุนของฝ่ายการเมือง ทั้งนี้จำเป็นต้อง "พูดคุย" (สร้างความเข้าใจร่วมกันในวงกว้าง) ซึ่งในประเด็นนี้—ฝ่ายวิชาการควรเป็นหน่วยนำ

ห้า สภาพความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างและเงินเดือน (earning inequality) เป็นอีกหัวเรื่องหนึ่งที่น่าจะส่งเสริมปัจจุบันมีการสำรวจแรงงานทุกปี ปีละหลายรอบ โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ แต่การนำตัวเลขมาวิเคราะห์ยังมีน้อย เรียกว่าใช้ตัวเลข "ไม่คุ้มค่า" ซึ่งไม่ได้หมายความว่าควรจะเลิกเก็บตัวเลข ในทางตรงกันข้ามต้องช่วยกันส่งเสริมการวิเคราะห์วิจัย และควรมียุทธศาสตร์การวิจัย – เพราะเราต้องยอมรับว่า สถานะปัจจุบันมีข้อจำกัดทางด้านวิชาการ กิจกรรมการวิจัย "อ่อนแอ" จะด้วยเหตุผลใดก็ตาม ทั้งๆที่ความจริงผู้คนในฝ่ายวิชาการมีจำนวนมาก

6. สรุป

ความเป็นธรรมในสังคมเป็นเรื่อง“พื้นๆ” ซึ่งเกี่ยวข้องกับทุกคน มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ การหารายได้และการทำงานของคนไทยทุกคน ไม่ใช่“ของสูง”ที่แตะต้องไม่ได้ ในทางตรงกันข้ามเราควรจะสนับสนุนให้มีการอภิปรายว่าด้วยเรื่องความเป็นธรรม ให้มีการวิจัยอย่างจริงจัง นำผลวิเคราะห์เป็นกรอบของการกำหนดนโยบาย

การศึกษาความเป็นธรรม จำเป็นต้องมีการวิจัยเชิงประจักษ์สนับสนุน ไม่ตัดสินโดยอาศัยความรู้สึกนึกคิดถ่ายเดียวและทฤษฎี“มั่ง”²⁷ ผู้เขียนแสดงวิธีการนำข้อมูล มาสร้างเป็นเครื่องชี้วัดความไม่เท่าเทียมกัน (ใช้ข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2539) จากผลการคำนวณพบว่ามีข้อสังเกตบางประการ กล่าวคือ ก. การกระจายรายได้ในประเทศไทยมีความเหลื่อมล้ำสูงขึ้น (เลขดัชนีจินีเกินกว่า 0.5 เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นที่ถือว่าการกระจายรายได้“ดี” เลขดัชนีจะมีค่าระหว่าง 0.2 - 0.3) ข. การศึกษาการกระจายรายได้ในระดับภูมิภาค พบว่ามีความเหลื่อมล้ำเพิ่มขึ้น อาจจะเป็นเพราะว่ายุทธศาสตร์การพัฒนาห้าทศ-วรรษที่ผ่านมา ละเลยหัวเรื่องการกระจายรายได้และความเจริญให้ทั่วถึง ค. ความไม่เท่าเทียมกันฯ ดูเหมือนว่าเพิ่มขึ้นตาม“อายุ” กล่าวคือในกลุ่มหนุ่มสาว—รายได้ไม่แตกต่างกันมาก ความไม่เท่าเทียมกันเพิ่มขึ้นตามวัย (และสูงสุดเมื่อหัวหน้าครัวเรือนถึงวัยกลางคน หลังจากนั้นความเหลื่อมล้ำมีแนวโน้มลดลง) แบบแผนเช่นนี้ดูจะสอดคล้องกับ “ทฤษฎีวงจรชีวิต”

สาเหตุของความไม่เท่าเทียมกันฯ เป็นประเด็นที่ต้องการการวิจัยเชิงลึกในขั้นต่อไป ในขั้นนี้ขอเสนอข้อสันนิษฐานว่า ความไม่เท่าเทียมกันมาจากหลายสาเหตุ อาทิ ก. เงินเดือนและค่าจ้าง มีข้อแตกต่างกันระหว่างผู้มีการศึกษาสูงกับคนที่ด้อยการศึกษา ทั้งมีแนวโน้ม“ยิ่งมายิ่งแตกต่าง” (divergent hypothesis) ข. ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ถึงแม้เทคโนโลยีช่วยให้สังคมโดยรวม“ผลิต”สินค้าและบริการปริมาณเพิ่มขึ้น แต่ผลการจ้างงานมีน้อย มีอคติเลือก“แรงงานระดับสมองและแรงงานมีฝีมือ” มากกว่าแรงงานไม่มีฝีมือ

²⁷ ศ.นพ.ประเวศ วะสี เขียนคำนิยมในหนังสือสวัสดิการของข้าราชการด้านสุขภาพ ได้ปรารภว่า ควรจะเลิกการกำหนดนโยบาย โดยใช้“ทฤษฎีมั่ง” หมายถึง การคาดเดาโดยปราศจากข้อมูล เราควรจะสร้างวัฒนธรรมใหม่ในการกำหนดนโยบาย โดยประมวลข้อมูล ความรู้และอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาคมอย่างจริงจัง ข้อผิดพลาดของการกำหนดนโยบายอาจจะเกิดขึ้นได้ แต่ไม่ควรจะเกิดเพราะ“ไม่ใช่ความรู้และการขาดข้อมูล”

มือ ซึ่งบังเอิญเป็นคนกลุ่มใหญ่ของประเทศ ค. ปัจจัยทางการเมืองและสถาบัน เช่น การผูกขาดของธุรกิจขนาดใหญ่ การรวมศูนย์อำนาจ อคติของนโยบายภาครัฐในการส่งเสริมธุรกิจบางประเภทหรือให้การจัดสรรที่ปราศจากความเป็นธรรม และ ง. ในประเทศด้อยพัฒนาเช่นประเทศไทย ขาดกลไกของ"การถ่ายโอนรายได้จากคนรวยให้คนจน" โครงสร้างภาษี"ไม่ก้าวหน้า"

ความเหลื่อมล้ำเป็นปัญหาที่จะต้องแก้ไขหรือบรรเทาได้โดยใช้มาตรการ Redistribution เช่น การใช้จ่ายของภาครัฐให้ตรงกับกลุ่มเป้าหมาย การปรับระบบภาษีให้มีลักษณะ"ก้าวหน้า" การให้อำนาจแก่ชุมชนประชาคมและท้องถิ่นในการผลิตสินค้าสาธารณะแทนรัฐ (empowerment)

ท้ายสุด การส่งเสริมการวิจัยให้เข้มแข็งจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้เข้าใจเกี่ยวกับความเป็นธรรม สถานะของคนจนและผู้ด้อยโอกาส ผู้เขียนเสนอทัศนะบางประการเพื่อพัฒนางาน"ฐานข้อมูล" ของคนจนและผู้ด้อยโอกาสในสังคม อย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ (longitudinal data) เป็นการศึกษาในระดับชาติ (ไม่ใช่การวิจัยส่วนบุคคล) โดยสร้างความร่วมมือกันระหว่างประชาคมวิชาการและฝ่ายราชการ แทนที่จะปล่อยให้ดำเนินการโดยฝ่ายราชการเพียงฝ่ายเดียว

เอกสารอ้างอิง

- ดิเรก บัณฑิตวัฒน์ และ ศิริวิภา บำเจีย "การกระจายความเจริญระหว่างภูมิภาคในประเทศไทย ยั่งยืนหรือไม่เท่าเทียมกัน?" บทความเสนอในการประชุมวิชาการประจำปี สหสมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย โรงแรมเอสซีพาร์ค, Somchai and Sukanya Hutasareni 1988 *Income Distribution in Thailand* TDRI Year-End Conference ค กรุงเทพฯ วันที่ พฤศจิกายน ๒๕๔๓
- เมธี ครองแก้ว 2520 "การกระจายรายได้ในประเทศไทย" วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ ๑๐ หน้า ๖๑-๙๙.
- เมธี ครองแก้ว 2543 "การเปลี่ยนแปลงในภาวะความยากจนและความไม่เท่าเทียมในการกระจายรายได้ในประเทศไทย ปี ๒๕๓๑-๒๕๔๑" เอกสารประกอบการประชุม "การวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจและสังคมของคนจนดักดานในประเทศไทย"

สำนักงานสถิติแห่งชาติ รายงานเชิงวิเคราะห์เรื่อง รายได้และการกระจายรายได้ของครัวเรือน พ.ศ.
๒๕๓๙ ระดับจังหวัด

Alesina, A. and D. Rodrik 1994 "Distributive politics and economic growth," *Quarterly Journal of Economics*, 6: 299-341.

Atkinson, Anthony B. 1970 "On the measurement of inequality," *Journal of Economic Theory*, 2: 244-63.

Atkinson, Anthony B. 1992 "Measuring inequality and differing social judgement," *Research on Economic Inequality*, 3: 29-56.

Atkinson, A.B 1999 "Capabilities, exclusion, and the supply of goods," in *Choice, Welfare, and Development: A Festschrift in Honour of Amartya Sen*, eds. by K. Basu, P. Pattanaik, and K. Suzumura, New Delhi: Oxford University Press.

Besley, T. and Coate, S. 1992 "Workfare versus welfare: incentive arguments for work requirements in poverty-alleviation programs," *American Economic Review*, 82:

Bruno, M., M. Ravallion, and L. Squire 1998 "Equity and growth in developing countries: old and new perspectives on the policy issues," in *Income Distribution and High Quality Growth*, eds. by V. Tanzi and K. Chu, Cambridge, MA: MIT Press.

Champernowne, D.G. and F.A. Cowell 1998 *Economic Inequality and Income Distribution*, Cambridge University Press

Dalton, Hugh 1920 "The measurement of the inequality of income," *Economic Journal*, 30: 384-61.

Dasgupta, P. and D. Ray 1986 "Inequality as a determinant of malnutrition and unemployment: theory," *Economic Journal*, 96.

Deaton, Angus 1997 *The Analysis of Household Surveys: A Microeconomic Approach to Development Policy*, Johns Hopkins University Press for the World Bank.

Donaldson, David and John A. Weymark 1986 "Properties of fixed-population poverty indices," *International Economic Review*, 27: 667-88.

Durlauf, S. 1996 "A theory of persistent income inequality," *Journal of Economic Growth*, 1:

Foster, James 1984 "On economic poverty: a survey of aggregate measures," in *Advances in Econometrics*, Vol.3, eds. by R.L. Basmann and G.F. Rhodes Jr., JAI Press.

- Foster, J., Greer, J. and E. Thorbecke 1984 "A class of decomposable poverty measures," *Econometrica*, 52:
- Ikemoto, Y. 1991 *Income Distribution in Thailand*, Tokyo: Institute of Developing Economies and University of Tokyo Press.
- Institute for Fiscal Studies 2000 Household Below Average Income (HBAI), an on-going research project; contact: Janyne Taylor (Taylor@ifs.org.uk)
- Issara Sarntisart 1997 "Educational expansions and labour earnings inequality: the case of Thailand between 1988 and 1992," *Chulalongkorn Journal of Economics*, 9(2): 127-174.
- Kakwani, Nanak 1980 *Income Inequality and Poverty: Methods of Estimating and Policy Application*, Oxford University Press.
- Kakwani, Nanak and Medhi Krongkaew 1997 "Poverty in Thailand: Defining, Measuring and Analyzing," Working Paper No.4, Asian Development Bank and Development Evaluation Division, NESDB.
- Lipton, M. and Ravallion, M. 1995 "Poverty and policy," in *Handbook of Development Economics*, eds. by Jere Behrman and T.N. Srinivasan, Vol.3A, Amsterdam: Elsevier.
- Ljungqvist, L. 1993 "Economic underdevelopment: the case of a missing market for human capital," *Journal of Development Economics*, 40:
- NESDB 1998 "Poverty Profiles for Thailand," Newsletter of the Indicators of Well-being and Policy Analysis," Vol.2, No.3, May 1998.
- Phelps, Edmund 1989 "Distributive justice," in *The New Palgrave Social Economics*, eds. by J. Eatwell, M. Milgate, and P. Newman, New York: W.W. Norton.
- Pyatt, Graham 1976 "On the interpretation and disaggregation of Gini coefficient," *Economic Journal*, 76: 243-55.
- Rawls, John 1972 *A Theory of Justice*, Oxford University Press.
- Ravallion, M. G. Datt, and van de Walle 1991 "Quantifying absolute poverty in the developing world," *Review of Income and Wealth*, 37(4): 345-361.
- Ruciman, W.G. 1966 *Relative Deprivation and Social Justice*, London: Routledge & Kegan Paul.
- Sen, A.K. 1973 *On Economic Inequality*,
- Sen, A.K. 1976 "Poverty: an ordinal approach to measurement," *Econometrica*, 44: 219-31.

- Sen, A.K. 1992 *Inequality Reexamined*, Oxford: Clarendon Press.
- Sen, A.K. 1981 *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford: Clarendon Press.
- Shorrocks, Anthony F. 1983 "Ranking income distribution," *Economica*, 50: 3-177.
- Sukanya Hutraseranee and Somchai Jitsuchon 1988 *Thailand Income Distribution and Poverty Profile and Their Current Situations*, A paper presented at TDR Year-End Conference on Income Distribution and Long Term Development.
- Temkin, Larry S. 1993 *Inequality*, Oxford University Press.
- Townsend, Peter 1971 *The Concept of Poverty*, London: Heinemann.
- Townsend, Peter 1954 "The meaning of poverty," *British Journal of Sociology*, Vol. 5.
- Van de Walle D. and Nead, K. eds. 1995 *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, Baltimore: Johns Hopkins Press for the World Bank
- Vallentyne, Peter 2000 "Equality, efficiency, and the priority of the worse-off," *Economics and Philosophy*, 16: 1-19
- World Bank 1996 *Thailand: Growth, Poverty and Income Distribution: An Economic Report*, Country Operations Division, East Asian and Pacific Region.
- Yitzhaki, S. 1979 "Relative deprivation: a new approach to the social welfare function," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 93

ภาคผนวก ข.

ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างและเงินเดือน ทฤษฎีและการวิจัยเชิงประจักษ์

1. คำนำ

ผู้ใช้แรงงาน หมายถึง คนที่มีรายได้จากการทำงาน (wage-earner) เป็นสำคัญ คนกลุ่มนี้ประกอบอาชีพหลากหลายได้แก่ เป็นลูกจ้างพนักงาน หรือประกอบอาชีพอิสระ หรือช่วยงานในกิจการครอบครัว นับเป็นแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศ ผู้ใช้แรงงานจำแนกออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ คือแรงงานในภาคทางการ และแรงงานที่ไม่เป็นทางการ

การวิเคราะห์เรื่องค่าจ้างและเงินเดือนเป็นหัวข้อการวิจัยที่น่าสนใจหลายประการ หนึ่ง ช่วยให้เราเข้าใจสถานะทางเศรษฐกิจและการทำงานของกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ของประเทศ สอง ค่าจ้างและเงินเดือนเป็นส่วนหนึ่งของรายได้ โดยที่ผู้เขียนมีความสนใจหัวข้อการกระจายรายได้ (income inequality) -- การวิจัยในหัวข้อ ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างค่าจ้างและเงินเดือน (wage inequality) เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่จะช่วยให้เข้าใจการกระจายรายได้ หัวข้อหนึ่งที่อยู่ในความสนใจเกี่ยวกับคำถามว่า "ความไม่เท่าเทียมกันฯ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นหรือลดลง?" สาม ค่าจ้างเงินเดือนมีความสัมพันธ์กับปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น ระดับการศึกษา เพศ อาชีพ ประสบการณ์ .. การวิจัยจะช่วยตอบคำถามหลายๆประเด็น อาทิ ค่าจ้างแรงงานหญิงเปรียบเทียบกับแรงงานชายเป็นอย่างไร แบบแผนค่าจ้างเงินเดือนตามอายุ (เพื่อคำนวณ Lifetime-earning) ประเด็นหนึ่งที่ผู้เขียนมีความสนใจเป็นพิเศษเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างเงินเดือนกับระดับการศึกษา ผลการศึกษาอาจจะช่วยให้เข้าใจอัตราผลตอบแทนของการศึกษา (return to education) ที่ ปัจจุบันมีการสำรวจภาวะการทำงานของแรงงานเป็นประจำทุกปี โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ เป็นการสำรวจขนาดใหญ่ (จำนวนตัวอย่างมากกว่าหนึ่งแสนคน) นับเป็นแหล่งข้อมูลที่มีคุณค่า แต่มีข้อสังเกตว่าการนำข้อมูลมาวิเคราะห์ก็ยังมียังน้อย

ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ มีแนวโน้มสูงขึ้น เป็นปรากฏการณ์ที่พบในหลายประเทศ ศาสตราจารย์แอตกินสัน เรียกว่า Transatlantic Consensus¹ นักวิชาการหลายท่านให้คำ

¹ Anthony B. Atkinson ชาวอังกฤษที่มีผลงานวิจัยด้านเศรษฐศาสตร์สวัสดิการ การกระจายรายได้ และความมั่งคั่ง ได้รับการอ้างอิงแพร่หลายทั่วโลก

อธิบายสาเหตุของความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ให้หลายแบบ สาเหตุหลักประการหนึ่งคือ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการผลิตมีคืบหน้า เลือกว่าบุคคลที่มีความรู้/มีการศึกษาและการอบรมสูง พนักงานที่ถูกจ้างได้รับเงินเดือนค่าจ้างสูงมาก แต่มีจำนวนน้อย แต่ความต้องการแรงงานด้อยฝีมือไม่เพิ่มหรือแม้แต่ลดลง แรงงานกลุ่มนี้เป็นกลุ่มใหญ่ประเทศ ทำงาน"ใช้แรง"เป็นสำคัญ ค่าจ้างแรงงานต่ำ อายุของการทำงานสั้น ดังนั้น ยิ่งนานวันความเหลื่อมล้ำระหว่างสองกลุ่ม ยิ่งเพิ่มขึ้น ประการที่สอง ระบบการผลิตปัจจุบันถูกครอบงำโดยหน่วยธุรกิจขนาดใหญ่ เจ้าของกิจการกระจุกตัวในมือของนักธุรกิจขนาดใหญ่ นายธนาคารและนายทุน ซึ่งมีจำนวนน้อย การขยายตัวของธุรกิจขนาดใหญ่ไม่ได้หมายความว่าธุรกิจขนาดย่อมจะ"อยู่ไม่ได้" เพียงแต่รูปแบบของความสัมพันธ์เปลี่ยนแปลงจากในอดีต ปัจจุบันธุรกิจขนาดเล็กมักจะทำงานเป็นเครือข่ายร่วมกับธุรกิจขนาดใหญ่ เช่น เป็นหน่วยผลิตชิ้นส่วน ป้อนวัตถุดิบหรือจำหน่ายสินค้า ฯลฯ โอกาสที่จะขยายกิจการจนแข่งขันกับธุรกิจขนาดใหญ่ มีไม่มากนัก เว้นบางหน่วยธุรกิจที่สามารถผลิตนวัตกรรมใหม่ชนิด"ล้ำยุค" ประการที่สาม การผูกขาดของระบบ ตลาดอันเกิดจากเทคนิควิทยาการ ลิขสิทธิ์ การเป็นเจ้าของทรัพย์สินทางปัญญาหรือการปกป้องคุ้มครองโดยนโยบายของรัฐ

2. กรอบความคิดและนิยามศัพท์

คำว่า ค่าจ้างและเงินเดือน ในบทความนี้หมายถึงผลตอบแทนของการทำงานของผู้ใช้แรงงาน (wage earners) ซึ่งรวมถึงลูกจ้าง (employee) และการจ้างงานของตนเอง (self-employed) เงินเดือนและค่าจ้างในความหมายถึงแท้จริง ควรจะรวม (ก) ค่าจ้างและเงินเดือน (ข) ค่าล่วงเวลา (ค) โบนัสและ (ง) สิทธิประโยชน์ที่ได้รับโดยไม่เป็นตัวเงิน เช่น อาหาร ที่พัก สวัสดิการ ฯลฯ แต่การวัดค่าจ้างและเงินเดือนตามความหมายที่แท้จริง ไม่ใช่เรื่องง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลประโยชน์ที่ไม่เป็นตัวเงิน (fringe benefit) มีเงื่อนไขซับซ้อน ในบางกรณีสามารถแปลงผลประโยชน์ให้เป็นตัวเงินได้ไม่ยากนัก แต่บางกรณีค่อนข้างยาก นอกจากนี้ต้องยอมรับว่าข้อมูลที่ได้รับอาจจะไม่สมบูรณ์ (แรงงานบางคนอาจจะระบุ fringe benefit แต่บางคนอาจจะไม่รายงาน)

นิยามค่าจ้างและเงินเดือน

ค่าจ้าง (w_1) = ค่าจ้างรายวัน + โบนัส (รายปี หาร ด้วย 260) + ค่าล่วงเวลา (รายเดือนหารด้วย 22)

เงินเดือน (w_2) = เงินเดือน + โบนัส (รายปี หาร ด้วย 260) + ค่าล่วงเวลา (รายเดือน หารด้วย 22)

ที่มาของข้อมูล : การสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

การจำแนกประเภทของการจ้าง สำนักงานสถิติแห่งชาติ จำแนกออกเป็น 6 ประเภท ได้แก่ ค่าจ้างราย ชั่วโมง รายวัน รายสัปดาห์ รายเดือน อื่นๆ ในบทความนี้ผู้เขียนจะให้ความสนใจค่าจ้างรายวัน และ รายเดือน (wtype = 2 และ wtype=4) เป็นพิเศษ (กลุ่มเงินเดือนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 60.7 กลุ่มค่าจ้างรายวัน ร้อยละ 32.3) การสำรวจแรงงานครั้งนี้ครอบคลุมแรงงานในภาคเป็นทางการ และไม่เป็นทางการ แรงงานในเขตเมืองและนอกเมืองทั่วประเทศ

ตารางที่ 1 ประเภทของการจ้างงาน (จำแนกตามลักษณะการจ่ายเงินค่าจ้าง)

ประเภท	ความถี่	เปอร์เซ็นต์	เปอร์เซ็นต์สะสม
รายชั่วโมง	63	0.17	0.17
รายวัน	12,157	32.33	32.49
รายสัปดาห์	196	0.52	33.02
รายเดือน	22,827	60.70	93.72
อื่นๆ	1,788	4.75	98.47
ไม่ทราบ	575	1.53	100.00
รวม	37,606	100.00	

ที่มา : การคำนวณโดยผู้เขียน จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 2 การกระจายของแรงงานตามภูมิภาค และใน/นอกเขตเมือง

ภาค	จำนวน (คน)	ร้อยละ
เหนือ	36,083	21.15
เขตเทศบาล	11,052	30.63
นอกเขต	25,031	69.37
ตะวันออกเฉียงเหนือ	47,595	27.89
เขตเทศบาล	15,061	31.64
นอกเขต	32,534	68.36
กลาง	47,930	29.14
เขตเทศบาล	16,032	32.24
นอกเขต	33,698	67.76
ใต้	30,530	17.89
เขตเทศบาล	11,163	36.56

ภาค	จำนวน (คน)	ร้อยละ
นอกเขต	19,367	63.44
กรุงเทพ	6,701	3.93
เขตเทศบาล	6,701	100.00
นอกเขต	0	0.00
รวม	170,639	100.00

ที่มา : การคำนวณโดยผู้เขียน จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

สถานะของการทำงาน

สถานะการทำงาน หมายถึงถึง สภาพการเป็นลูกจ้าง นายจ้างหรือการประกอบอาชีพอิสระ การช่วยเหลือธุรกิจของครอบครัว เป็นต้น สำนักงานสถิติแห่งชาติจำแนกสถานะการทำงานเป็น 6 กลุ่ม ข้อมูลในตารางที่ 3 สะท้อนว่า กลุ่มจ้างงานตนเองและแรงงานที่ไม่เป็นทางการ (รหัส 3 4 และ 5) ซึ่งพบว่ามีสัดส่วนสูง (ร้อยละ 57) ²

ตารางที่ 3 สถานะของการจ้างงาน

สถานะการจ้างงาน	จำนวน(คน)	ร้อยละ
1 ลูกจ้างเอกชน	26,373	29.31
2 ลูกจ้างรัฐบาล	10,325	11.47
3 นายจ้าง	2,768	3.08
4 ประกอบธุรกิจส่วนตัว	27,690	30.77
5 ช่วยธุรกิจของครัวเรือน	21,545	23.94
6 ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ	1,292	1.44
รวม	89,993	100.00

ที่มา : การคำนวณโดยผู้เขียน จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

² ในกลุ่ม “นายจ้าง” อาจจะไม่ค่อยชัดเจนนักว่าเป็นภาคทางการและไม่เป็นทางการ? ในบทความนี้ผู้เขียนนี้ขอสันนิษฐานไปพลางก่อนว่า ตัวอย่างของ “นายจ้าง” ในการสำรวจครั้งนี้-ส่วนใหญ่ไม่ได้จดทะเบียนกิจการอย่างเป็นทางการ การจ้างงานไม่มีสัญญาที่แน่นอน อีกนัยหนึ่งเป็นการจ้างงานในภาคไม่เป็นทางการ

ตารางที่ 4 กลุ่มแรงงานตัวอย่างจำแนกตามอายุและเพศ (รวมการจ้างตนเอง)

กลุ่มอายุ	ชาย	หญิง	รวม
≤19	29,936	29,127	59,063
20 - 24	5,355	6,591	11,946
25 - 29	6,351	7,714	14,065
30 - 34	6,556	7,950	14,506
35 - 39	6,785	7,993	14,778
40 - 44	6,060	6,884	12,944
45 - 49	4,819	5,476	10,295
50 - 54	3,628	4,149	7,777
55 - 59	3,372	3,776	7,148
60 - 64	2,825	3,480	6,305
65 - 69	2,136	2,528	4,664
70 - 99	2,910	4,238	7,148
Total	80,733	89,906	170,639

ที่มา การคำนวณโดยผู้เขียน จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 4 แสดงจำนวนของแรงงานในกลุ่มตัวอย่างของสำนักงานสถิติแห่งชาติ แยกแยะตามอายุและเพศ มีข้อสังเกตว่า แรงงานหญิงมีจำนวนมากกว่าแรงงานชายเล็กน้อย ในกลุ่มแรงงานรายวัน (ตารางที่ 5) มีจำนวนแรงงาน 12157 คน (ชาย 6878 คน นอกนั้นเป็นแรงงานหญิง) ในกลุ่มเงินเดือน (ตารางที่ 6) มีจำนวนตัวอย่าง 22827 คน (ชาย 12814 คน นอกนั้นเป็นแรงงานหญิง) การทดสอบทางสถิติ (ไคสแควร์) สะท้อนว่า สัดส่วนของแรงงานชาย/หญิงในกลุ่มอายุต่างๆไม่เท่ากัน

ตารางที่ 5 กลุ่มแรงงานรายวัน จำแนกตามอายุและเพศ

กลุ่มอายุ	ชาย	หญิง	รวม
≤19	698	543	1,241
20 - 24	997	843	1,840

กลุ่มอายุ	ชาย	หญิง	รวม
25 - 29	1,093	828	1,921
30 - 34	992	776	1,768
35 - 39	931	777	1,708
40 - 44	725	560	1,285
45 - 49	539	421	960
50 - 54	335	221	556
55 - 59	312	150	462
60 - 64	171	97	268
65 - 69	65	45	110
70 - 99	20	18	38
Total	6,878	5,279	12,157

Pearson chi2(11) = 39.4922 Pr = 0.000

ที่มา : การคำนวณโดยผู้เขียน จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 6 กลุ่มแรงงานรายเดือน จำแนกตามอายุและเพศ

กลุ่มอายุ	ชาย	หญิง	รวม
≤19	562	667	1,229
20 - 24	1,282	1,610	2,892
25 - 29	2,165	1,909	4,074
30 - 34	2,046	1,738	3,784
35 - 39	2,097	1,617	3,714
40 - 44	1,778	1,105	2,883
45 - 49	1,195	680	1,875
50 - 54	891	381	1,272
55 - 59	634	251	885
60 - 64	115	39	154
65 - 69	36	8	44
70 - 99	13	8	21
Total	12,814	10,013	22,827

Pearson chi2(11) = 539.0848 Pr = 0.000

ที่มา : การคำนวณโดยผู้เขียน จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

การสำรวจครั้งนี้ มีคำถามข้อหนึ่งเกี่ยวกับ สาเหตุของการไม่ทำงาน มีข้อสังเกตว่า ก. แรงงานส่วนหนึ่ง (มากกว่าหนึ่งหมื่นสองพันราย) สิ้นใจ"ทำงานบ้าน" แทนการเข้าตลาดแรงงาน ข. มีแรงงานเกือบสอง พันคน ที่ระบุสาเหตุของการไม่ทำงานสาเหตุเพราะ "ป่วยหรือพิการ" ³ ซึ่งนับว่าเป็นประเด็นที่น่าค้นคว้าเพิ่มเติม (โครงการชุดวิจัยเรื่อง "ความยากจน" โดย ดร. เมธี ครองแก้วและคณะ ⁴ สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) รายงานว่า การพิการและป่วยเรื้อรังเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ครัวเรือนตกในสภาพยากจนอย่างรุนแรง)

ทฤษฎี

ทฤษฎีทุนมนุษย์ (human capital theory) อธิบายว่า การกำหนดค่าจ้างและเงินเดือนขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพการผลิตของแรงงาน ซึ่งแปรผันตามการลงทุนในการศึกษา (การศึกษาเป็น"ทุน" ที่อยู่ในตัวบุคคล) และอธิบายว่า การที่บุคคลหนึ่งตัดสินใจศึกษาเล่าเรียนย่อมจะมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ส่วนหนึ่งคือการได้รับค่าจ้างเงินเดือนสูงขึ้น มีตำแหน่งหน้าที่การทำงานสูงขึ้น นับเป็นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในระยะยาวตลอดช่วงอายุการทำงาน ในทัศนะเช่นนี้การศึกษาเป็นการลงทุน นอกเหนือจากนี้ การศึกษายังมีคุณค่าในตัวเอง ทำให้บุคคลมีความรอบรู้ มีบุคลิกภาพ เพิ่มขีดความสามารถในตัวเอง

³ มีตัวอย่างกว่าสี่หมื่นคน ซึ่งอธิบายสาเหตุของการไม่ทำงาน ได้แก่ ขณะนี้ยังเรียนหนังสือ สิ้นใจทำงานอยู่ที่บ้าน เด็กหรือชราเกินไป และที่น่าสนใจคือ การป่วยและพิการ ซึ่งมีจำนวนเกือบสองพันคน นับว่าไม่น้อยทีเดียว เป็นปัญหาสังคมที่น่าติดตาม

unavail ₁	Freq.	Percent	Cum	
1	12072	28.24	28.24	ทำงานบ้าน
2	16456	38.49	66.73	เรียนหนังสือ
3	229	0.54	67.27	รอฤดูกาล
4	9978	23.34	90.61	เด็กหรือชรา
5	1944	4.55	95.16	ป่วย พิการ
6	1199	2.80	97.96	ไม่สิ้นใจทำงาน
7	871	2.04	100.00	อื่นๆ
Total	42749	100.00		

⁴ โครงการวิจัยของ ดร.เมธี ครองแก้ว ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) มีผลรายงานวิจัยเบื้องต้นนำเสนอในการประชุมทางวิชาการ กลางปี 2543

ความภาคภูมิใจ และสถานะทางสังคม กล่าวโดยรวมคือการศึกษาให้ความพอใจหรืออรรถประโยชน์ ในแง่การศึกษาเป็นการบริโภค

ทฤษฎีองค์กร อธิบายว่า การที่หน่วยธุรกิจกำหนดค่าจ้างและเงินเดือนของพนักงานแต่ละคน นอกจากจะพิจารณาจากประสิทธิภาพการทำงานของแต่ละคน ยังพิจารณาระดับความรับผิดชอบของพนักงาน ความตั้งใจการทำงานและความทุ่มเทของบุคคลนั้นให้กับองค์กร สำหรับพนักงานที่รับเข้ามาใหม่ นายจ้างไม่มีข้อมูลของพนักงานมากพอเพียง คือไม่รู้ถึงความตั้งใจ ความซื่อสัตย์สุจริต ฯลฯ นายจ้างมีข้อมูลระดับ“พื้นๆ” เช่น คุณวุฒิการศึกษา อายุ บุคลิกภายนอก ด้วยเหตุดังนี้ ในระยะแรก หน่วยธุรกิจอาจจะตั้งค่าจ้างให้ต่ำกว่าผลิตภาพ (marginal productivity) ที่แท้จริง

ต่อเมื่อพนักงานทำงานกับหน่วยงานนั้นเป็นเวลายาวนานพอ นายจ้างมีความแน่ใจว่ามีคุณสมบัติที่ซื่อสัตย์ ไว้วางใจได้ จึงมอบหมายความรับผิดชอบสูงขึ้น เลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น หน่วยงานอาจจะกำหนดค่าจ้างและเงินเดือนแก่พนักงานคนนี้สูงกว่าผลิตภาพที่แท้จริง (labor productivity) การจ่ายเงินให้สูงเป็น“ค่าพรีเมียม” เป็นส่วนหนึ่งของระบบแรงจูงใจทำให้พนักงานคนนั้นรู้สึกจงรักภักดีกับองค์กร ไม่ย้ายงานไปอยู่กับหน่วยงานอื่น (หรือบริษัทคู่แข่ง) ซึ่งอาจจะเป็นผลเสียให้กับบริษัท เนื่องจากพนักงานคนนี้มี“ข้อมูลระดับลึก”ของบริษัท รู้เทคนิคการผลิต รู้จักตลาดสัมพันธ์กับหน่วยขายในท้องถิ่น รู้วิธี“เจาะตลาด” อาจจะเป็นผลเสียอย่างหนึ่ง การที่บริษัทมีหลักเกณฑ์ให้ค่าจ้างสูงกว่า marginal productivity ในขณะที่“กดค่าแรง”สำหรับพนักงานใหม่ ยังเป็นการ“ส่งสัญญาณ”ให้กับพนักงานใหม่ รู้สึกกระตือรือร้นในการทำงาน เพราะการเลื่อนตำแหน่งจะเป็นผลดีอย่างมากต่อลูกจ้าง ส่วนพนักงานใหม่บางคนที่ทำงานไม่ถูกใจหรือ“ไม่ผ่านเกณฑ์”ของบริษัท การได้รับค่าจ้างเงินเดือนต่ำกว่า productivity เป็นการสร้าง“แรงผลัก”ให้ออกไปหางานใหม่

ทฤษฎีความเสี่ยง อธิบายว่า การทำงานบางประเภทที่มีความเสี่ยง เช่น โอกาสการเกิดอุบัติเหตุ งานที่อาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย งานที่ต้องอาศัยความอดทนและการทำงานที่ทำให้เกิดความเครียด นายจ้างจำเป็นต้องให้ค่าแรงสูง เป็นค่าพรีเมียมสำหรับความเสี่ยงภัย

ค่าจ้างของสาขาแรงงานที่ขาดแคลน ทฤษฎีแรงงานอธิบายว่าค่าจ้างขึ้นอยู่กับอุปสงค์และอุปทาน ในบางสาขาอาชีพอาจจะมีความต้องการเพิ่มขึ้นมาก แต่ว่าอุปทานของแรงงานมีจำกัด (อาจจะขาดแคลนชั่วคราวหรือถาวร สภาพการณ์เช่นนี้เรียกว่า scarcity rent) นายจ้างจำเป็นต้องจ่ายค่าจ้างและเงินเดือนให้สูงเป็นท่วๆไป การควบคุมอุปทานอาจจะเกิดขึ้นจากสมาคมวิชาชีพดูแล เพื่อควบคุม

ปริมาณ-คุณภาพและมาตรฐานของแรงงาน เช่น แพทย์ วิศวกร นักบัญชี ฯลฯ ค่าจ้างเงินเดือนจึงอาจจะสูง หน่วยราชการกำหนดค่าตอบแทนพิเศษสำหรับกลุ่มวิชาชีพขาดแคลน

สภาพการผูกขาดของหน่วยธุรกิจและค่าจ้างแรงงาน ทฤษฎีตลาด (market theory) อธิบายว่า หน่วยธุรกิจที่มีอำนาจผูกขาดจะมีกำไรมากกว่ากำไรปกติ ตัวอย่างเช่น หน่วยธุรกิจอาจจะได้รับการคุ้มครองจากนโยบายของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ ธุรกิจไฮเทคที่มีการแข่งขันน้อย หรือธุรกิจที่ได้รับสัมปทานจากรัฐ ฯลฯ) หน่วยธุรกิจผูกขาดมีความสามารถจ่ายเงินเดือนและค่าจ้างให้สูงกว่าธุรกิจทั่วไป เพื่อสร้างแรงจูงใจให้พนักงานจงรักภักดีกับองค์กร ไม่ย้ายงาน (หน่วยธุรกิจที่ผูกขาดมี monopoly rent ซึ่งจะถูกจัดสรรในรูปแบบต่างๆ กัน เช่น โบนัส ระบบสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ที่ไม่เป็นตัว การลงทุนในตึกและห้องทำงาน ฯลฯ ทฤษฎีค่าเช่ายังอธิบายต่อไปว่า เมื่อเกิดค่าเช่าขึ้นจะมีการกระจายของค่าเช่าในรูปแบบต่างๆ (rent dissipation theory)

ทฤษฎีการจ้างงานตนเอง (self-employment) อธิบายว่า แรงงานบางคนอาจจะพอใจที่จะทำงานประกอบกิจการของตนเองมากกว่าการเป็นลูกจ้าง โดยยอมรับค่าจ้างที่ต่ำกว่าหรือมีความเสี่ยงสูงกว่า แต่ว่ามีอิสระสูง เป็น "นายตนเอง" และมีความพอใจในลักษณะการทำงานนั้นๆ (job satisfaction)⁵

ทฤษฎี matching and learning model อธิบายว่า การจ้างงานเป็น "เกม" อย่างหนึ่ง กล่าวคือ เป็นการตัดสินใจในท่ามกลางข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์ของทั้งสองฝ่าย (ฝ่ายนายจ้างกับลูกจ้าง) ฝ่ายนายจ้างพยายามจะเสาะหาลูกจ้างที่มี "คุณลักษณะ" ดี ทำงานเก่ง ซื่อสัตย์ ทำให้บริษัทก้าวหน้า รวมความคือแรงงานมี specific asset บางอย่าง (ซึ่งจำเพาะเจาะจง) "ความรู้อันเฉพาะเจาะจง" นี้ไม่มีการเรียนการสอนในสถาบันการศึกษา ลูกจ้างจะต้อง "เรียนรู้" เองเองจากการทำงาน แรงงานที่ประสบความสำเร็จจะได้รับเงินเดือนค่าจ้างสูงกว่าแรงงานทั่วไป (Jovanovic 1982)

แบบจำลอง "ซูเปอร์สตาร์" (Superstar model)⁶ อธิบายว่า อาชีพบางอย่างอาศัยความชำนาญของแรงงาน – ความแตกต่างแม้แต่เพียงเล็กน้อย อาจจะทำให้ผลตอบแทนแตกต่างกันอย่างมาก ตัวอย่างเช่น นักกีฬาอาชีพสองคน ล้วนเป็น "มืออาชีพ" หรือผู้เชี่ยวชาญการด้วยกันทั้งคู่ แต่บุคคลที่สองมีความสามารถเหนือกว่าบุคคลแรกเพียงเล็กน้อย แต่เงินเดือนค่าจ้างของคนที่สองสูงกว่าบุคคลแรก

⁵ Hamilton 2000

⁶ ดูบทความของ Sherwin Rosen (1981)

ทฤษฎี *Signaling and Screening* อธิบายว่า ในการคัดเลือกบุคคลเข้ามาทำงาน นายจ้างต้องการ "คนเก่ง" เข้ามาทำงาน โดยพิจารณาจากใบสมัครของแต่ละคน คุณสมบัติของผู้สมัคร—ซึ่งมักจะพิจารณาจากสถาบันการศึกษาและผลการเรียน เป็นตัวบ่งชี้ถึงความสามารถของบุคคล จึงรับมาเข้าทำงาน ประกาศนียบัตรเป็นเพียง *Screening device* ของนายจ้าง เกมของฝ่ายแรงงาน คือ การส่งสัญญาณของฝ่ายแรงงาน ให้นายจ้างทราบว่า "ผม/ดิฉันเก่ง" มีสติปัญญาเฉลียวฉลาด ความสามารถสูง (จึงเข้าเรียนและจบการศึกษาจากสถาบันที่มีชื่อเสียงได้) สามารถจะช่วยส่งเสริมให้บริษัทเจริญก้าวหน้าในอนาคต "ความสามารถ" ของบุคคล ไม่ได้เกิดจากการเล่าเรียนเลม่อไป แต่เป็นคุณลักษณะที่อยู่ในตัวบุคคล สถาบันการศึกษาหรือครูบาอาจารย์ช่วยเพียงปัจจัยเสริมเล็กน้อย สำหรับบริษัทผู้จ้าง การเลือกรับผู้จบสถาบันการศึกษาที่มีชื่อเสียง ก็นับว่าสมเหตุผล ผล เพราะคนเก่งอาจจะช่วยเหลือกิจการของบริษัทได้มาก สิ่งที่บริษัทมีความต้องการได้จากตัวพนักงาน อาจจะไม่ใช่ "ความรู้โดยตรง" ซึ่งได้รับจากสถาบันการศึกษา ถึงอย่างไรพนักงานใหม่ทุกคนจะต้อง "เรียนรู้ใหม่" จากกระบวนการผลิตและวิธีทำงานจากบริษัท สิ่งที่บริษัทต้องการที่สุดคือ "ความสามารถ" ในการปรับตัวและเรียนรู้สิ่งใหม่ (*learning and adaptive ability*) โปรดสังเกตว่าในแบบจำลองนี้—ตีความการศึกษาต่างจากทฤษฎีทุนมนุษย์ ทฤษฎีทุนมนุษย์สมมติว่า การศึกษาช่วย "ปั้น" คนเก่ง แต่ทฤษฎีนี้เชื่อว่าคนเก่งอยู่แล้ว เพียงแต่เลือกที่เรียนในสถาบันการศึกษาที่มีชื่อเสียง เพื่อ "ส่งสัญญาณ" ให้นายจ้างทราบ⁷

3. การศึกษาเชิงประจักษ์

งานวิจัยเกี่ยวกับค่าจ้างและเงินเดือนจำนวนมากอ้างอิงทฤษฎีทุนมนุษย์⁸ ซึ่งสามารถถ่ายทอดออกมาเป็นแบบจำลองและสมการดังนี้

$$w = f(H, Z) + e$$

w = ค่าจ้าง / เงินเดือน

H = การลงทุนด้านการศึกษา (ทุนมนุษย์)

Z = ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ อายุ เพศ อาชีพ สถานะการทำงาน ตำแหน่ง เมือง-ชนบท

e = ค่าผิดพลาด

⁷ แบบจำลองของ Spence (1973)

⁸ กลุ่มนักเศรษฐศาสตร์สำนักชิคาโกหลายคน มีส่วนสำคัญในการพัฒนาแนวคิดของทฤษฎี Human capital approach และได้ผลิตผลงานวิจัยเชิงประจักษ์เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ของค่าจ้างและเงินเดือน บุคคลสำคัญในกลุ่มนี้ได้แก่ Theodore W. Schultz, Gary Becker, และ Jacob Mincer

ข้อสันนิษฐาน

H1: ค่าจ้างเงินเดือนแปรผันตามระดับการศึกษา

เหตุผล การศึกษาเป็นการสะสมทุนที่แฝงในตัวบุคคล ทำให้ผลิตภาพของแรงงาน (Labor productivity) เพิ่มขึ้น เพิ่มความสามารถการวิเคราะห์ คือ การเรียนรู้ที่จะแก้ปัญหาได้เองในอนาคต (หรือสามารถค้นคว้าเพิ่มเติมได้ด้วยตนเองในภายภาคหน้า) มีวิจารณญาณและบุคลิกภาพ นายจ้างจึงให้ความไว้วางใจบุคคลที่มีการศึกษาสูงทำหน้าที่รับผิดชอบในตำแหน่งการงานระดับสูง ด้วยเหตุดังนี้ ค่าจ้างเงินเดือนจึงสูงตามไปด้วย

H2: ความแตกต่างของเงินเดือน/ค่าจ้าง เพิ่มขึ้นตามอายุ

เหตุผล

ก. ความชำนาญและประสบการณ์ แปรผันตามอายุการทำงาน ค่าจ้างและเงินเดือนจึงสูงขึ้น

ข. ความรับผิดชอบในองค์กร เพิ่มขึ้นตามอายุการทำงาน

ค. ช้อยกเว้น -- งานบางประเภทต้องการคนหนุ่มสาวมากกว่า เช่น อาชีพการให้บริการ พนักงานขับรถ-มอเตอร์ไซด์ อาชีพก่อสร้าง ฯลฯ เป็นการทำงานที่ใช้"พลังกำลัง"

ง. หน่วยงานถือว่าพนักงานที่ทำงานมาเป็นเวลานาน มีความจงรักภักดีกับองค์กร จึงเต็มใจจ่าย"พรีเมียม" ให้เพื่อเป็นมาตรการป้องกันมิให้ย้ายงานและให้แรงจูงใจทำงาน

H3: ค่าจ้างและเงินเดือนของชายสูงกว่าหญิง

เหตุผล

ก. การทำงานบางประเภท แรงงานชายมีข้อได้เปรียบกว่าหญิง ตัวอย่างเช่น การทำงานในสภาพเสี่ยงภัย งานที่ต้องทำในยามวิกาล การงานที่ต้องเดินทางไกล งานที่ใช้พลังกำลัง ฯลฯ

ข. ตำแหน่งการงานระดับสูงมักเปิดโอกาสให้ฝ่ายชายมากกว่าหญิง ซึ่งอาจจะสืบทอดจากค่านิยมของสังคมและความเคยชินในอดีต ซึ่งประเด็นนี้กลุ่มสตรีเห็นว่าเป็น "การปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม" (discrimination)⁹ และเรียกร้องให้เลิกการปฏิบัติไม่เป็นธรรม

ค. ระดับการศึกษาของชายโดยเฉลี่ยสูงกว่าหญิง

⁹ ข้อแตกต่างระหว่างค่าจ้างชาย-หญิง (ที่มีอาชีพเดียวกัน วัยและคุณวุฒิเท่ากัน) เป็นปรากฏการณ์ที่พบเห็นทั่วไป... ไม่เฉพาะในประเทศไทยเท่านั้น จากผลงานวิจัยของ Schafgans (2000) ในประเทศมาเลเซีย ยืนยันว่า wage discrimination มีจริง ค่าจ้างของแรงงานหญิงต่ำกว่าชายประมาณร้อยละ 20

ง. แรงงานหญิงบางกลุ่มพอใจและเลือกทำงานภายในบ้าน แทนการเข้าสู่ตลาดแรงงาน ถึงแม้ว่าไม่มีรายได้หรือรายได้ อันเป็นตัวเงิน ต่ำ (แต่อรรถประโยชน์ของครอบครัวสูง)

H4: ค่าจ้างและเงินเดือน แปรผันตามสภาพ-ลักษณะขององค์กร

เหตุผล

ก. องค์กรรัฐวิสาหกิจ ที่มีอำนาจผูกขาด มีกำไรสูง จึงมีความสามารถจ่ายเงินเดือน โบนัส ค่าล่วงเวลา สูงกว่าตลาดแรงงานทั่วไป แต่ทั้งนี้การกำหนดค่าจ้างมีเงื่อนไขด้านกฎหมาย

ข. ลูกจ้างภาครัฐบาล มีค่าจ้างและเงินเดือนต่ำ แต่ให้ผลตอบแทนสูงในระยะยาว (บำนาญและบำนาญ) และมีความมั่นคง (ความเสี่ยงน้อย)

ค. องค์กรและหน่วยงานขนาดใหญ่ ต้องการสร้างภาพลักษณ์และชื่อเสียง จึงมีอคติเลือกบุคคลที่มีการศึกษาสูง ผลการเรียนดี หรือสถาบันการศึกษาที่มีชื่อเสียง เป็นแรงงานที่มีความชำนาญเฉพาะทาง (skilled labor or specific-knowledge manpower)

ง. การทำงานบางประเภท สามารถจะอบรม"พนักงานใหม่" โดยใช้เวลาไม่มากนัก เช่น อาชีพพนักงานขาย การทำงานในโรงงานที่ทำงาน"จำเจ" ฝ่ายนายจ้างจึงไม่จ้างแรงงาน เพราะสามารถหาแรงงานมาทดแทนได้ง่าย ค่าจ้างเงินเดือนอาจจะต่ำ งานบางประเภทที่สามารถจะกำหนดผลตอบแทนเป็นรายชิ้น (ตามเปอร์เซ็นต์ของผลผลิตหรือยอดขาย) เป็นต้น

H5: ความเหลื่อมล้ำของกลุ่มเงินเดือน สูงกว่า ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างรายวัน

เหตุผล

ก. อายุการทำงาน (working lifetime) ของกลุ่มค่าจ้างรายวันโดยทั่วไปสั้นกว่ากลุ่มเงินเดือน การสะสมประสบการณ์ใช้เวลาสั้น หรือเป็นอาชีพที่ใช้"แรง" - เมื่อบุคคลนั้นมีอายุสูงขึ้น มักจะ"ออก"จากตลาดแรงงานไปโดยอัตโนมัติ (โดยสมัครใจ-ถูกปลดออก-หรือการเปลี่ยนตำแหน่งหน้าที่)

ข. กลุ่มเงินเดือน ในกลุ่มนี้มีแรงงานที่มีการศึกษาสูงในสัดส่วนสูง บุคคลเหล่านี้สะสมประสบการณ์และความชำนาญ อันเป็น"ความรู้เฉพาะทาง" (specific-knowledge) ในมุมมองนี้--ผลผลิตภาพของแรงงานจะเพิ่มขึ้นตามอายุ (ยิ่งแก่ยิ่งเก่ง)

ค. โอกาสการเลื่อนตำแหน่งของกลุ่มเงินเดือน สูงกว่ากลุ่มค่าจ้างรายวัน

การสำรวจภาวะการจ้างงานและค่าจ้างของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

คำนิยาม

- ผู้มีงานทำ

ได้แก่ บุคคลที่มีอายุ 13 ปีขึ้นไปซึ่งในสัปดาห์แห่งการสำรวจเป็นผู้ที่--

1. ทำงานอย่างน้อย 1 ชั่วโมง โดยได้รับค่าจ้างเป็นเงินเดือน ผลกำไร เงินปันผล หรือค่าตอบแทนที่มีลักษณะอย่างอื่น
2. ไม่ได้ทำงานเลย แต่ยังคงมีตำแหน่งหน้าที่การงาน ธุรกิจ ไร่นาเกษตรของตัวเอง การหยุดงานชั่วคราวเนื่องจากเจ็บป่วยหรือบาดเจ็บ การหยุดพักผ่อนหรือสถานที่ทำงานปิด หรือด้วยเหตุผลอื่นๆ ทั้งนี้จะไม่คำนึงการได้รับค่าจ้าง แต่มีกำหนดภายใน 30 วันนับจากวันที่สถานที่ทำงานปิด
3. ทำงานอย่างน้อย 1 ชั่วโมง โดยไม่ได้รับค่าจ้างในวิสาหกิจ หรือไร่นาเกษตรของหัวหน้าครัวเรือนหรือของสมาชิกในครัวเรือน

• ผู้ไม่มีงานทำ

ได้แก่ บุคคลที่มีอายุ 13 ปีขึ้นไปซึ่งในสัปดาห์แห่งการสำรวจไม่ได้ทำงานใดๆเลยแม้แต่ 1 ชั่วโมง และไม่มีกิจการเป็นของตัวเอง ดังนี้

1. ผู้ซึ่งหางานทำภายใน 30 วัน นับถึงวันเจตนับ
2. ผู้ซึ่งไม่ได้หางานทำเนื่องจากเจ็บป่วยหรือเหตุผลอื่นๆ

• ผู้ไม่อยู่ในกำลังแรงงาน

หมายถึง บุคคลที่ไม่เข้าข่ายคำนิยามของผู้มีงานทำ ไม่มีงานทำ หรือกำลังแรงงานรอฤดูกาลในสัปดาห์แห่งการสำรวจ ดังนี้

1. บุคคลซึ่งในสัปดาห์แห่งการสำรวจมีอายุต่ำกว่า 13 ปี
2. บุคคลที่มีอายุ 13 ปีขึ้นไป แต่ไม่ได้ทำงานและไม่พร้อมที่จะทำงานเพราะเป็นผู้ที่
3. ทำงานบ้าน
4. เรียนหนังสือ
5. เด็กเกินไป (มีอายุน้อยกว่า 15 ปี) หรือชราเกินไป (มีอายุเกิน 60 ปี)
6. ไม่สามารถทำงานได้เนื่องจากพิการทางร่างกายหรือจิตใจหรือเจ็บป่วยเรื้อรัง
7. ไม่สมัครใจทำงาน
8. ทำงานโดยไม่ได้รับค่าจ้าง ผลกำไร ส่วนแบ่ง หรือสิ่งตอบแทนอื่นๆ และไม่ได้เป็นสมาชิกในครัวเรือนที่บุคคลผู้นั้นทำงานอยู่
9. ทำงานให้แก่องค์กร หรือสถาบันการกุศลต่างๆ โดยไม่ได้รับค่าจ้าง หรือส่วนแบ่งอื่นใด
10. ไม่พร้อมที่จะทำงานด้วยเหตุผลที่นอกเหนือไปจากนี้

• ครัวเรือนที่อยู่ในขอบข่ายการสำรวจ

แบ่งออกเป็น 2 ประเภทดังนี้

1. *ครัวเรือนบุคคล* ประกอบด้วยครัวเรือนหนึ่งคน คือ บุคคลเดียว หรือสองคนที่หุงหาอาหาร และจัดสิ่งบริโภคที่จำเป็นต่อการครองชีพโดยไม่เกี่ยวข้องกับผู้อื่นแม้ว่าจะพักอยู่ในเคหสถานเดียวกัน
2. *ครัวเรือนพิเศษ* ได้แก่ ครัวเรือนซึ่งประกอบด้วยบุคคลหลายคนอยู่กินร่วมกันในสถานที่อยู่แห่งหนึ่ง เช่นที่พักคนงาน หอพักที่ไม่ใช่หอพักนักเรียน เพื่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดแก่ตัวเอง
3. *ครัวเรือนสถาบัน* หมายถึง การที่บุคคลหลายคนอยู่ร่วมกันในสถานที่อยู่แห่งหนึ่ง เช่นสถานกักกัน หอพักนักเรียนประจำ ไม่อยู่ในการสำรวจ

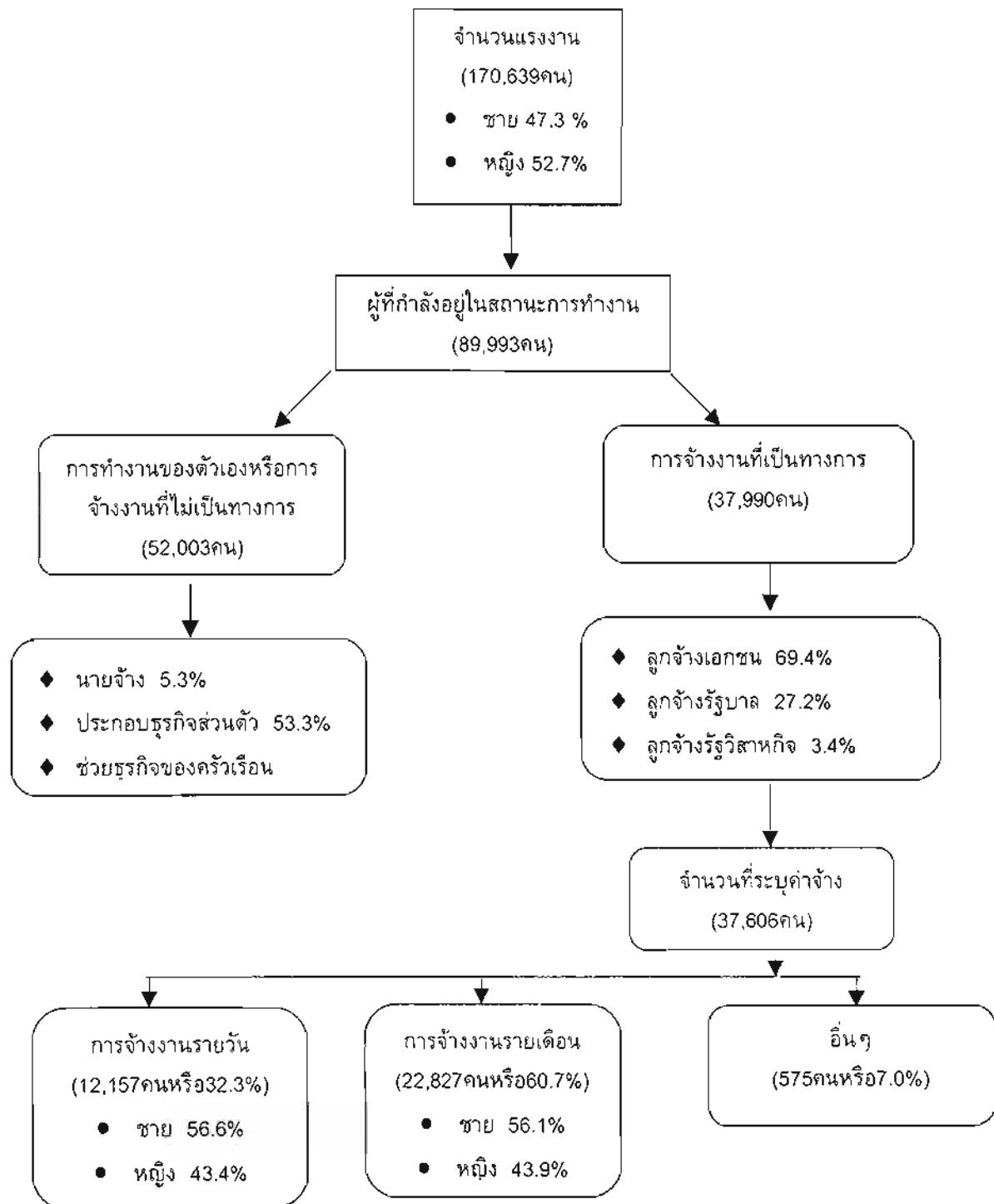
การสุ่มตัวอย่าง

การสุ่มตัวอย่างแบบ Stratified Two-Stage Sampling โดยกำหนดให้จังหวัดเป็น สตราตัม ชุมชุมอาคาร (ในเขตเทศบาล) และชนบท (เขตสุขาภิบาลหรือนอกเขต) เป็นหน่วยตัวอย่างขั้นที่หนึ่ง ครัวเรือน บุคคล และครัวเรือนพิเศษเป็นหน่วยตัวอย่างขั้นที่สอง

- การจัดสตราตัม

76 จังหวัด ในแต่ละสตราตัม (จังหวัด) แบ่งออกเป็น 3 สตราตัมย่อย ตามลักษณะการแบ่งเขตการปกครอง ได้แก่ เขตเทศบาล สุขาภิบาล และนอกเขตฯ จากแต่ละสตราตัมย่อย การสุ่มตัวอย่างโดยเลือกชุมชุมอาคาร/หมู่บ้านอย่างอิสระ โดยให้ความน่าจะเป็นในการเลือกเป็นปฏิภาคกับจำนวนครัวเรือน มีจำนวนตัวอย่างทั้งสิ้น 5,600 ชุมชุมอาคาร/หมู่บ้าน จาก 89,943 ชุมชุมอาคาร/หมู่บ้าน

แผนภูมิที่ 1 แจกแจงลักษณะการจ้างงานของแรงงานในกลุ่มตัวอย่าง



• การเลือกตัวอย่างขั้นที่หนึ่ง

ก่อนการคัดเลือกครัวเรือนตัวอย่าง สำนักงานสถิติแห่งชาติจัดเรียงรายชื่อครัวเรือนส่วนบุคคลใหม่ตามขนาดของครัวเรือน (จำนวนสมาชิกในครัวเรือน) ในกรณีของครัวเรือนพิเศษ จะเลือกตัวอย่างจากครัวเรือนพิเศษทุกครัวเรือนในแต่ละชุมชนอาคาร/หมู่บ้าน ด้วยวิธีการสุ่มแบบมีระบบเช่นกัน

• การเลือกตัวอย่างขั้นที่สอง

ในขั้นนี้เป็นการเลือกครัวเรือนตัวอย่างจากครัวเรือนบุคคลในบัญชีรายชื่อครัวเรือน ซึ่งได้จากการนับจุดในแต่ละชุมชนอาคาร/หมู่บ้านตัวอย่าง ด้วยวิธีการสุ่มแบบมีระบบ โดยกำหนดขนาดตัวอย่างเป็นดังนี้ในเขตเทศบาล : กำหนด 12 ครัวเรือนตัวอย่างต่อชุมชนอาคาร

ในเขตลูกาภิบาล : กำหนด 12 ครัวเรือนตัวอย่างต่อหมู่บ้าน

นอกเขตฯ : กำหนด 9 ครัวเรือนตัวอย่างต่อหมู่บ้าน

ผลการวิจัยเชิงประจักษ์

ตารางที่ 7 เปรียบเทียบค่าจ้างรายวัน/รายเดือน จำแนกตามภูมิภาคและเพศ

ภูมิภาค	ค่าจ้างรายวัน		เงินเดือน	
	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง
เหนือ (บาท)	126.9	98	8,843.4	7,652.8
(คน)	1,619	1,347	2,460	1,945
ตะวันออกเฉียงเหนือ (บาท)	126.7	99.1	8,753.3	7,880.1
(คน)	1,211	625	3,131	2,345
กลาง (บาท)	163.8	140.5	9,518.4	7,949.3
(คน)	2,811	2,651	3,952	3,118
ใต้ (บาท)	154.5	117.9	8,042.6	7,066.4
(คน)	1,000	154.8	2,291	1,789
กรุงเทพฯ (บาท)	198.3	154.8	11,653.9	9,211.6
(คน)	237	176	980	816
ค่าเฉลี่ย (บาท)	148.8	123.2	9,101.3	7,820.6

ที่มา : การคำนวณโดยผู้เขียน จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 8 เปรียบเทียบค่าจ้างและรายเดือนตามกลุ่มอายุ

อายุ	ค่าจ้างรายวัน (บาท/วัน)		เงินเดือน (บาท/เดือน)	
	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนฯ	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนฯ
≤19	124.90	45.50	2,726.57	1,473.31
20 - 24	146.43	55.61	4,894.57	2,770.18
25 - 29	148.71	64.17	6,603.30	4,409.91
30 - 34	140.33	63.11	7,527.29	5,070.61
35 - 39	137.07	56.74	9,344.69	6,392.67
40 - 44	136.32	62.24	11,462.76	7,504.54
45 - 49	131.46	62.90	11,996.45	7,956.31
50 - 54	128.26	46.56	13,624.03	9,901.02
55 - 59	131.14	62.15	14,457.18	9,480.55
60 - 64	117.89	47.01	9,236.74	10,176.41
65 - 69	112.55	42.23	3,557.34	2,743.88
70 - 99	106.39	47.56	4,330.63	3,061.16

ที่มา : การคำนวณโดยผู้เขียน จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างและเงินเดือน

ค่าจ้างรายวัน (w1)

จากจำนวนแรงงาน 37,606 คน มีผู้ได้รับค่าจ้างรายวัน 12,157 คน ในจำนวนนี้เป็นแรงงานชาย 6,878 คน แรงงานหญิง 5,279 คน ค่าจ้างต่ำสุดเท่ากับ 18 บาท/วัน สูงสุดเท่ากับ 1,021 บาท/วัน ค่าจ้างเฉลี่ยเท่ากับ 136.3 บาท/วัน ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน=55.5

ชั่วโมงการทำงาน โดยเฉลี่ย 51.6 ชั่วโมง/สัปดาห์ ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน=10.3 การทำงานต่ำสุด 8 ชั่วโมง/สัปดาห์ สูงสุด 98 ชั่วโมง/สัปดาห์ ค่าความเบ้และความโด่งเท่ากับ -0.39 และ 5.60

เปรียบเทียบชาย-หญิง

ชาย ได้รับค่าจ้างต่ำสุด 30 บาท/วัน และสูงสุด 933 บาท/วัน โดยเฉลี่ยค่าจ้างเท่ากับ 147.6 บาท/วัน ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน=57.7 Skewness=2.8 Kurtosis=22.9

หญิง ได้รับค่าจ้างต่ำสุด 18 บาท/วัน และสูงสุด 1,021 บาท/วัน โดยเฉลี่ยได้รับค่าจ้าง 121.4 บาท/วัน ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน=48.6 Skewness=3.1 Kurtosis=35.4

ตารางที่ 9 ลักษณะการกระจายของค่าจ้างรายวัน หน่วยบาทต่อวัน

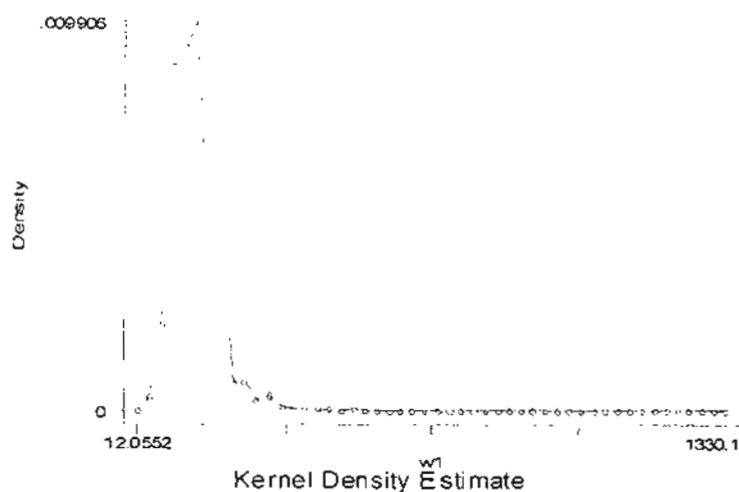
Percentiles		Smallest		
1%	50	18		
5%	70	20		
10%	80	20	Obs	12157
25%	100	20	Sum of Wgt.	12157
50%	126.9231		Mean	137.6682
		Largest	Std. Dev.	58.93715
75%	158.4615	849.9301		
90%	200	919.1608	Variance	3473.587
95%	233.8671	1054.545	Skewness	3.302458
99%	333.6364	1324.152	Kurtosis	35.24196

ที่มา : การคำนวณโดยผู้เขียน จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 10 แสดงการกระจายของชั่วโมงการทำงานต่อวัน

Percentiles		Smallest		
1%	20	8		
5%	32	8		
10%	40	8	Obs	12157
25%	48	8	Sum of Wgt.	12157
50%	54		Mean	51.61816
		Largest	Std. Dev.	10.28451
75%	56	98		
90%	63	98	Variance	105.7711
95%	70	98	Skewness	-.3898999
99%	77	98	Kurtosis	5.605258

ที่มา : การคำนวณโดยผู้เขียน จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ



รูปที่ 2 กราฟแสดงค่าจ้างรายวัน

เงินเดือน (w2)

จากกลุ่มตัวอย่างแรงงาน 37,606 คน มีผู้ได้รับค่าจ้างเป็นเงินเดือน 22,827 คน ในจำนวนนี้เป็นแรงงานชาย 12,814 คน แรงงานหญิง 10,013 คน

ค่าจ้าง

ค่าเฉลี่ยของเงินเดือนเท่ากับ 8,539.5 บาท/เดือน ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน=6841.4 เงินเดือนต่ำสุด 100 บาท/เดือน สูงสุดเท่ากับ 108,333 บาท/เดือน Skewness=3.0 Kurtosis= 22.9

ชั่วโมงการทำงาน

โดยเฉลี่ย 46.3 ชั่วโมง/สัปดาห์ ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน=12.9 เวลาการทำงานต่ำสุด 2 ชั่วโมง/สัปดาห์ สูงสุด 98 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ Skewness=-1.4 Kurtosis= 5.5

เปรียบเทียบชาย-หญิง

ชาย ค่าจ้างต่ำสุดเท่ากับ 100 บาท/เดือน และสูงสุด 108,333 บาท/เดือน โดยเฉลี่ยได้รับค่าจ้าง 9,101.30 บาท/เดือน ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน=7,542.2 Skewness=3.2 Kurtosis=23.2
หญิง ได้รับค่าจ้างต่ำสุด 18125 บาท/เดือน และสูงสุด 88,333 บาท/เดือน โดยเฉลี่ยได้รับค่าจ้าง 7,820 บาท/เดือน ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน=5,743.6 Skewness=2.1 Kurtosis=14.3

ตารางที่ 11 แสดงการกระจายของค่าจ้างรายเดือน หน่วย บาทต่อเดือน

Percentiles		Smallest		
1%	1000	100		
5%	2000	125		
10%	2500	145	Obs	22827
25%	4050	145	Sum of Wgt.	22827
50%	6590		Mean	8539.541
		Largest	Std. Dev.	6841.423
75%	11380	9999		
90%	16066.67	108331.2	Variance	4.68e+07
95%	20000	108331.2	Skewness	3.019679
99%	34166.67	108331.2	Kurtosis	22.98757

ที่มา : การคำนวณโดยผู้เขียน จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 12 แสดงการกระจายของชั่วโมงต่อสัปดาห์ กลุ่มเงินเดือน

Percentiles		Smallest		
1%	30	2		
5%	35	6		
10%	35	6	Obs	22827
25%	35	8	Sum of Wgt.	22827
50%	42		Mean	46.34744
		Largest	Std. Dev.	12.88798
75%	54	98		
90%	63	98	Variance	166.1001
95%	70	98	Skewness	1.395394
99%	96	98	Kurtosis	5.505004

ที่มา : การคำนวณโดยผู้เขียน จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 13 ระดับการศึกษา (ปีที่ศึกษาในโรงเรียน) ของแรงงานไทย

ระดับปีการศึกษา (ปี)	ความถี่	เปอร์เซ็นต์	เปอร์เซ็นต์สะสม
2	9,294	6.99	6.99
3	3,775	2.84	9.83
5	53,664	40.35	50.17
7	25,306	19.03	69.20
10	16,844	12.66	81.86
13	5,487	4.13	85.99
14	36	0.03	86.02
15	10,381	7.80	93.82
17	5,066	3.81	97.63
19	3,153	2.37	100.00
Total	133,006	100.00	

ที่มา : การคำนวณโดยผู้เขียนจากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

หมายเหตุ : จำนวนปีการศึกษา คำนวณจากระดับการศึกษา เช่น ประถมปีที่ 4 กำหนดให้เท่ากับ 5 ปี (ผู้เขียนสมมติว่า มีการศึกษาชั้นอนุบาลหนึ่งปีสำหรับทุกคน) สำหรับผู้จบประถมปีที่ 6 ตัวเลขจะปรากฏเป็น 7 ปี

ข้อสังเกตจากค่าสถิติในตารางที่ 1-16 นำมาสรุปเป็นประเด็นๆดังนี้

- แรงงานในภาคไม่เป็นทางการมีสัดส่วนสูงกว่าแรงงานในภาคทางการ
- ในกลุ่มแรงงานที่เป็นทางการ ร้อยละ 70 เป็นพนักงานลูกจ้างของเอกชน ที่เหลือทำงานในภาครัฐ (ราชการและรัฐวิสาหกิจ)
- ในภาคที่ไม่เป็นทางการ กว่าครึ่งหนึ่งประกอบธุรกิจส่วนตัว (สำหรับกลุ่มนี้เป็นที่น่าเสียดายว่าไม่มีข้อมูลค่าจ้างและเงินเดือน เนื่องจากแยกกันไม่ออกระหว่างกำไร-เงินเดือน-ดอกเบี้ยและอัตราผลตอบแทนของทุน)¹⁰

¹⁰ การศึกษาค่าจ้างของแรงงานที่จ้างตนเอง (self-employment) สามารถคำนวณได้โดยใช้แนวคิดดังนี้ รายรับสุทธิของกิจการ เท่ากับ รายรับของการประกอบธุรกิจ ลบด้วยรายจ่าย ผลที่ได้เท่ากับค่าจ้างบวกกับผลตอบแทนของทุน ขึ้นต่อไปคือการคำนวณค่าเสื่อมและกำไรที่กันไว้สำหรับขยายกิจการ ซึ่งนำมาหักอีกครั้งหนึ่ง ผลที่ได้คือค่าจ้าง

- แรงงานในภาคทางการ ร้อยละ 60 มีรายได้เป็นรูปเงินเดือน ร้อยละ 32 ทำงานโดยรับเป็นค่าจ้างรายวัน
- แรงงานไทยส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาต่ำ กล่าวคือ กว่าครึ่งหนึ่งของต่ำกว่าประถมศึกษา (น้อยกว่า 5 ปี) เพียงร้อยละ 40 ที่มีการศึกษาระดับมัธยมหรือสูงกว่านั้น ร้อยละ 14 จบการศึกษาระดับปริญญาตรี-อนุปริญญาหรือสูงกว่านั้น
- ค่าจ้าง มีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นตามอายุ (ตารางที่ 13) อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า แบบแผนการเพิ่มขึ้นนั้นแตกต่างกันระหว่างกลุ่มค่าจ้างรายวัน ค่าจ้างเพิ่มขึ้นในระยะแรกเมื่ออายุเพิ่มขึ้นค่าเฉลี่ยกลับลดลง ค่าจ้างสูงสุดเมื่ออายุระหว่าง 25-29 ปี(ค่าจ้างเฉลี่ยเท่ากับ 148.71 บาท) แต่ กลุ่มเงินเดือน มีลักษณะตรงกันข้าม เงินเดือนมีแนวโน้มสูงขึ้นตามอายุ ระดับเงินเดือนถึงขั้นสูงสุดในอายุนาน (อายุ 55-59 ปี ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 14,457.18 บาท)
- เกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างเงินเดือน—กลุ่มเงินเดือนมีความเหลื่อมล้ำมากกว่ากลุ่มลูกจ้างรายวัน (พิจารณาจากค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน) เปรียบเทียบกับกลุ่มค่าจ้างรายวัน (หมายเหตุ เครื่องชี้วัดคือค่า Coefficient of variation = σ/μ μ = ค่าเฉลี่ย σ = ค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน)
- ในกลุ่มรายวัน - การมีส่วนร่วมของแรงงานหญิงอยู่ระหว่างร้อยละ 40-45 แต่เมื่ออายุสูงกว่าห้าสิบปี--อัตราการมีส่วนร่วมของแรงงานหญิงลดลง
- ในกลุ่มเงินเดือน - อัตราการมีส่วนร่วมของแรงงานหญิงสูงกว่าร้อยละ 50 ในช่วงอายุน้อย (น้อยกว่า 25 ปี) และลดลงตามลำดับ โดยเฉพาะหลังอายุสี่สิบปี อัตราการมีส่วนร่วมต่ำกว่าร้อยละ 40
- เมื่อจำแนกออกตามอาชีพ (ดูตารางที่ 14) ซึ่งแบ่งออกเป็น 9 หมวด¹¹ ได้แก่ นักวิชาชีพ นักบริหาร เลี้ยงพนักงาน พนักงานขาย เกษตรกร เหมืองแร่ การคมนาคมและขนส่ง ช่างและกรรมกรในโรงงาน และอาชีพบริการ ในกลุ่มแรงงานรายวัน - อัตราการมีส่วนร่วมของแรงงานหญิง สูงสุดในกลุ่มพนักงานขาย (ร้อยละ 71) การให้บริการ (ร้อยละ 74)
- ในกลุ่มเงินเดือน อัตราการมีส่วนร่วมของแรงงานหญิงสูงสุดในกลุ่มนักวิชาชีพ (ร้อยละ 62) เลี้ยงพนักงาน (ร้อยละ 57) พนักงานขาย (ร้อยละ 55)
- อัตราการมีส่วนร่วมของแรงงานชาย ในกลุ่มรายวัน—ได้แก่พนักงานขับรถและขนส่ง (กว่าร้อยละ 90) ในกลุ่มรายเดือน ได้แก่ การคมนาคมและขนส่ง (ร้อยละ 96) การทำงานในเหมืองแร่ (ร้อยละ 88) เกษตรกร (ร้อยละ 80) ช่างและกรรมกรในโรงงาน (ร้อยละ 74) นักบริการ (ร้อยละ 72)

¹¹ การแบ่งอาชีพมีรายละเอียดมาก รหัสตัวเลข“สี่หลัก” (0001-9999) แต่ในการวิเคราะห์นี้ใช้“หลักเดียว”

- ความแตกต่างของระดับการศึกษา ปรากฏอย่างชัดเจนเมื่อเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มรายวันและรายเดือน ค่าเฉลี่ยของจำนวนปีการศึกษาของกลุ่มรายวันเท่ากับ 6 ปี ในขณะที่กลุ่มเงินเดือนมีการศึกษาเฉลี่ย 12 ปี
- ค่าจ้างและเงินเดือนของแรงงานหญิง ต่ำกว่าชายในทุกระดับ ซึ่งเป็นหัวข้อน่าสนใจ (และซับซ้อน) ในทางหนึ่งอาจสะท้อน"ผลิตภาพ"ของการทำงาน แต่ขณะเดียวกันอาจจะเป็นเพราะ"อคติ"ของสังคม การเลือกที่รักมักที่ชัง (wage discrimination)

ตารางที่ 14 การแจกแจงตามลักษณะอาชีพ และสถานการจ้างงาน

กลุ่มอาชีพ	N	mean(age)	mean(female)
<u>ค่าจ้างรายวัน</u>			
ผู้ประกอบการด้านวิชาการ	117	30.38461	.5470086
ผู้ประกอบการด้านการบริหาร ธุรกิจ และการจัดการ	1	56	0
ผู้ประกอบการเสมียน	180	29.19444	.5333334
ผู้ประกอบการเกี่ยวกับการค้า	286	32.30769	.7097902
เกษตรกร ชาวประมง นักล่าสัตว์ คนชักลากไม้	2,683	38.78308	.5419307
ผู้ประกอบการเกี่ยวกับเหมืองแร่ และผู้ด้อยย่อยหิน	17	39.41177	.1764706
ผู้ประกอบการเกี่ยวกับการคมนาคมและขนส่ง	362	33.35359	.0856354
ช่าง กรรมกร หรือผู้ประกอบการในกระบวนการผลิต	8,050	32.55118	.3842236
ผู้ประกอบการเกี่ยวกับการบริการ การกีฬา และการเล่นต่างๆ	449	35.43875	.7416481
<u>ค่าจ้างรายเดือน</u>			
ผู้ประกอบการทางด้านวิชาการ	5,062	38.01027	.6262347
ผู้ประกอบการด้านการบริหาร ธุรกิจ และการจัดการ	1,590	43.15723	.2886792
ผู้ประกอบการเสมียน	3,774	32.37334	.5733969
ผู้ประกอบการเกี่ยวกับการค้า	1,271	27.39968	.5531078
เกษตรกร ชาวประมง นักล่าสัตว์ และคนชักลากไม้	441	34.61905	.2040816
ผู้ประกอบการเกี่ยวกับเหมืองแร่ และผู้ด้อยย่อยหิน	16	39	.125
ผู้ประกอบการทางด้านการคมนาคมขนส่ง	1,739	36.47556	.0408281
ช่าง กรรมกร หรือผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิต	3,520	30.41051	.25625
ผู้ทำงานเกี่ยวกับการบริการ การกีฬา และการเล่นต่างๆ	4,057	34.85605	.4370224

ที่มา . การคำนวณโดยผู้เขียน จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 15 การกระจายตามภูมิภาคและเขตเมือง-ชนบท

regi	N(w2)	mean(age)	mean(yred)	mean(female)
กลุ่มค่าจ้างรายเดือน จำแนกตามภูมิภาค				
เหนือ	4,405	35.5	12.1	.44
ตะวันออกเฉียงเหนือ	5,476	35.3	12.4	.42
ใต้	4,080	34.6	11.7	.43
กลาง	7,070	33.9	11.5	.44
กรุงเทพ	1,796	32.9	11.6	.45
กลุ่มค่าจ้างรายเดือน จำแนกตามเขตการปกครอง				
เทศบาล	13,526	34.7	12.3	.46
สุขาภิบาล	5,649	34.8	11.7	.40
นอกเขต	3,652	33.8	10.6	.38
กลุ่มค่าจ้างรายวัน จำแนกตามภูมิภาค				
เหนือ	2,966	37.7	5.5	.44
ตะวันออกเฉียงเหนือ	1,836	33.6	6.1	.34
ใต้	1,480	33.3	6.4	.32
กลาง	5,462	32.5	6.5	.49
กรุงเทพ	413	31.0	6.6	.43
กลุ่มค่าจ้างรายวัน จำแนกตามเขตการปกครอง				
เทศบาล	2,957	32.56	6.77	.40
สุขาภิบาล	4,016	34.55	6.13	.45
นอกเขตฯ	5,184	34.38	5.91	.44

สถานะการจ้างงาน (ภาคทางการและไม่เป็นทางการ)

ลักษณะการจ้าง	จำนวน	ชม.การทำงาน	อายุเฉลี่ย	การมีส่วนร่วมของหญิง	
ลูกจ้างเอกชน	26,373	52.227	32.564	0.450	ทางการ
ลูกจ้างรัฐบาล	10,325	39.345	38.760	0.449	ทางการ
นายจ้าง	2,768	55.636	43.898	0.228	??
อาชีพอิสระ	27,690	53.667	43.906	0.366	ไม่เป็นทางการ
ช่วยธุรกิจครัวเรือน	21,545	51.973	35.413	0.744	ไม่เป็นทางการ
ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ	1,292	41.353	38.465	0.218	ทางการ

ที่มา การคำนวณโดยผู้เขียนจากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 16 ค่าจ้างและอายุของแรงงานและการมีส่วนร่วมของแรงงานหญิง

ช่วงอายุ (ปี)	จำนวน	ค่าจ้าง	สัดส่วนของแรงงานหญิง
รายวัน			
≤19	1,241	124.899	0.438
20 - 24	1,840	146.432	0.458
25 - 29	1,921	148.713	0.431
30 - 34	1,768	140.327	0.439
35 - 39	1,708	137.074	0.455
40 - 44	1,285	136.320	0.436
45 - 49	960	131.465	0.439
50 - 54	556	128.264	0.397
55 - 59	462	131.145	0.325
60 - 64	268	117.894	0.362
65 - 69	110	112.548	0.409
70 - 99	38	106.395	0.474
รายเดือน			
≤19	1,229	2,726.567	0.543
20 - 24	2,892	4,894.569	0.557
25 - 29	4,074	6,603.297	0.469
30 - 34	3,784	7,527.292	0.459
35 - 39	3,714	9,344.687	0.435
40 - 44	2,883	11,462.763	0.383
45 - 49	1,875	11,996.449	0.363
50 - 54	1,272	13,624.033	0.300
55 - 59	885	14,457.177	0.284
60 - 64	154	9,236.737	0.253
65 - 69	44	3,557.341	0.182
70 - 99	21	4,330.635	0.381

ที่มา การคำนวณโดยผู้เขียนจากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ