

บทที่ 3

ทฤษฎีการกระจายความเป็นธรรม

1. ความนำ

ในระบบเศรษฐกิจแบบตลาดการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการผลิตและการบริโภคจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและการกระจายรายได้จะเป็นไปอย่างยุติธรรม เมื่อตลาดสินค้าและตลาดปัจจัยการผลิตเป็นตลาดแบ่งขันสมบูรณ์ แต่ในความเป็นจริง กลไกราคาหรือกลไกตลาดไม่อาจทำหน้าที่การจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะความไม่แบ่งขันสมบูรณ์ของตลาด ปัญหาสินค้าสาธารณะและการเกิดผลภายนอก (externality) รู้สึกเจ็บปวดเมื่อต้องเสียภาษี เช่น การทำงานของกลไกตลาดเพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์แก่สังคมสูงที่สุด

สิ่งที่เราใช้ชีวิตอย่างในการใช้ทรัพยากรเพื่อสนับสนุนความต้องการของบุคคลคือเงินได้ หรือสิ่งของที่อาจวัดค่าได้เป็นเงิน ผู้มีเงินได้มากย่อมสามารถสนับสนุนความต้องการของคนเองได้มากกว่าผู้มีรายได้น้อย แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าหากลักษณะการกระจายรายได้ของบุคคลในสังคมไม่เหมาะสม ฐานะความเป็นอยู่ของคนในสังคมมีความแตกต่างกัน หรือมีช่องว่างระหว่างคนร่ำรวยและคนยากจนมาก สวัสดิการของสังคมส่วนรวมจะไม่บรรลุถึงจุดที่สังคมพึงปรารถนาได้ เพราะความเหลื่อมล้ำในสังคม นอกจากผู้มีรายได้น้อยจะได้รับสวัสดิการความเป็นอยู่ที่ดีแล้วยังก่อให้เกิดผลภายนอกที่ไปกระทบกระทั่งผู้มีรายได้สูงทำให้อรรถประโยชน์จากการที่มีอยู่อย่างจำกัดไม่เกิดประโยชน์แก่สังคมสูงสุด ด้วยเหตุนี้ รู้สึกเจ็บปวดเมื่อต้องเสียภาษีทำหน้าที่กระจายความเป็นธรรมเพื่อแบ่งสรรทรัพยากรแก่ประชาชนก่อนต่าง ๆ ให้การใช้ทรัพยากรมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์แก่สังคมสูงที่สุด

การศึกษาในบทนี้จะประกอบด้วย สาเหตุที่รู้สึกเจ็บปวดเมื่อต้องเป็นผู้ทำหน้าที่กระจายความเป็นธรรม แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายความเป็นธรรม บทบาทของรู้สึกเจ็บปวดในการกระจายความเป็นธรรม ขอบเขตจำกัดในการกระจายความเป็นธรรมและเครื่องมือในการกระจายความเป็นธรรม

2. สาเหตุที่รัฐบาลต้องเป็นผู้กระจายความเป็นธรรม

ลักษณะการกระจายรายได้ที่ไม่เหมาะสม ทำให้การใช้ทรัพยากรไม่มีประสิทธิภาพ ก็ด้วยสาเหตุ 2 ประการ คือ¹

ประการแรก การกระจายรายได้มีคุณสมบัติคล้ายกับสินค้าสาธารณะ
(income distribution as a public goods)

ประการที่สอง การกระจายรายได้เกิดผลกระทบ外溢
(income distribution as an externalities)

2.1 การกระจายรายได้มีคุณสมบัติคล้ายกับสินค้าสาธารณะ

การกระจายรายได้มีคุณสมบัติคล้ายกับสินค้าสาธารณะก็เนื่องจากว่า การกระจายรายได้ที่เหมาะสมให้ประโยชน์กับทุกคนในทำนองเดียวกับสินค้าสาธารณะ กล่าวคือ เราไม่สามารถกักกันผู้ที่ไม่จ่ายเงินให้กับรัฐบาลเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการผลิตสินค้าสาธารณะออกໄไปได้ ลักษณะการกระจายรายได้ที่เหมาะสมก็เช่นกัน ถึงแม้ว่าคนร่ำรวยจะทราบว่า การกระจายรายได้ที่เหมาะสมจะทำให้เขารับรู้ประโยชน์สูงขึ้น และอรรถประโยชน์ของสังคมส่วนรวมก็สูงขึ้น แต่ด้วยเหตุผลที่การกระจายรายได้ที่ร่ายได้ที่เหมาะสมเกิดประโยชน์แก่ทุกคน และไม่สามารถกักกันคนร่ำรวยที่ไม่ได้เสียสละช่วยเหลือคนยากจนไว้ได้รับประโยชน์ออกໄไปได้ ดังนั้น จึงไม่มีคนร่ำรวยคนใดเป็นผู้เสียสละรายได้ของตนช่วยเหลือคนยากจนเป็นรายแรก แต่ถ้าเขารู้ว่าทุกคนต้องเสียสละเหมือน ๆ กัน เขายังยินดีเสียสละมากกว่าเดิม การกระจายความเป็นธรรมโดยเอกสารจึงไม่อาจเกิดขึ้น หรือไม่มีเอกสารคนใดเข้ามาทำหน้าที่กระจายความเป็นธรรม ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องใช้เครื่องมือทางการคลังเข้ามาทำหน้าที่นี้เอง

2.2 การกระจายรายได้เกิดผลกระทบ外溢

ผลกระทบ外溢เป็นพฤติกรรมที่บุคคลหนึ่งกระทำแต่เกิดผลกระทบต่อบุคคลอื่นด้วยอาจจะเป็นผลกระทบที่เป็นคุณ (positive externality) หรืออาจจะเกิดผลกระทบที่เป็นโทษ(negative externality)ก็ได้ การกระจายรายได้ก็มีผลกระทบ外溢เช่นเดียวกับปัญหาการปล่อยน้ำเสียของโรงงานกล่าวคือ ในสังคมที่ลักษณะการกระจายรายได้มีความเหลื่อมล้ำกันมากเกินไป มีคนยากจนอยู่เป็น

จำนวนมากจะเกิดปัญหาอซูการณ์ แหล่งเสื่อมโทรม และความไม่สงบในสังคมทำให้คนร่าเริง ไม่มีความสุข นั่นก็คือ บรรดาประโยชน์ของผู้บริโภคแต่ละคนจะเข้าอยู่กับบรรดาประโยชน์ของคนอื่น ๆ ด้วย บรรดาประโยชน์ของคนร่าเริงจะมากขึ้น ถ้าการกระจายรายได้ในสังคมดีขึ้น จึงเป็นไปได้ที่คนร่าเริงบางคนต้องการช่วยเหลือคนยากจนเพื่อที่จะให้คนเองมีความสุขมากขึ้น แต่ก็จะมีขอบเขตจำกัด เพราะบรรดาประโยชน์ที่เขาได้รับจากเงินได้อาจลดลงได้ ถ้าเขาเสียสละเงินได้ของเขามากเกินไป nok ja ก็ การเสียสละของคนร่าเริงเพื่อช่วยเหลือคนยากจนก็เกิดผลภายนอกด้วยกันเอง ก็ การเสียสละของคนร่าเริงคนหนึ่งจะเกิดผลภายนอกที่เป็นคุณแก่คนร่าเริงคนอื่น ๆ ทำให้คนร่าเริงคนอื่น ๆ ได้รับบรรดาประโยชน์สูงขึ้นด้วย

ในทางตรงกันข้าม การที่ลักษณะการกระจายรายได้ที่เหลือนี้ก็เกินไปจะเกิดผลภายนอกที่เป็นโทษหรือด้านลบทำให้คนร่าเริงไม่ได้รับบรรดาประโยชน์สูงสุดจากเงินได้ที่เขามีอยู่ และการเสียสละของคนร่าเริงช่วยเหลือคนยากจนก็เกิดผลภายนอกที่เป็นคุณแก่สังคม กล่าวคือ นอกจากราชการทำให้บรรดาประโยชน์ของคนยากจนสูงขึ้นแล้วยังทำให้บรรดาประโยชน์ของคนร่าเริงอื่น ๆ สูงขึ้นด้วย ด้วยเหตุนี้จึงไม่มีคนร่าเริงคนใดเป็นผู้เสียสละเป็นรายแรก ทำให้การกระจายความเป็นธรรมโดยภาคเอกชนอย่างเดียวมิอาจเกิดขึ้น ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องเข้ามายืนเป็นผู้กระจายความเป็นธรรมในสังคมเพื่อให้ สวัสดิการหรือบรรดาประโยชน์รวมของสังคมสูงที่สุด ซึ่งรัฐบาลทำได้โดยอาศัยเครื่องมือทางการคลังจัดเก็บภาษีอากรเพื่อเคลื่อนย้ายทรัพยากรจากกลุ่มคนร่าเริงแล้วนำไปใช้จ่ายที่เกิดผลประโยชน์โดยตรงแก่กลุ่มคนยากจน

3. แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายความเป็นธรรม

แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายความเป็นธรรม (approach to distributive justice) เป็นการศึกษาวิเคราะห์รูปแบบการกระจายความเป็นธรรมโดยอาศัยศาสตร์คุณวิเคราะห์ศาสตร์ตามที่ควรจะเป็น (normative economics) เพื่อหาทางเลือกการกระจายรายได้ที่เหมาะสม แนวความคิดของทฤษฎีต่าง ๆ กระทำภายใต้ข้อสมมุติ 2 ประการ คือ ประการแรก สมมุติให้ ทราบบรรดาประโยชน์จากเงินได้ของบุคคลแต่ละคน และบรรดาประโยชน์ของบุคคลแต่ละคนสามารถเปรียบเทียบกันได้ ประการที่สอง สมมุติให้จำนวนสินค้าหรือเงินได้ที่จะนำมาแบ่งสรรแก่บุคคลต่าง ๆ มีจำนวนคงที่

ทฤษฎีการกระจายความเป็นธรรมที่มีรูปแบบการวิเคราะห์ภายใต้ข้อสมมุติสองประการข้างต้นนี้ 4 ทฤษฎี คือ

ประการแรก	ทฤษฎีการกระจายความเป็นธรรมตามหลักความสามารถในการหารายได้ (Endowment Based Criterion)
ประการที่สอง	ทฤษฎีการกระจายความเป็นธรรมตามหลักบรรดัประโภชน์นิยม (Utilitarian Criterion)
ประการที่สาม	ทฤษฎีการกระจายความเป็นธรรมตามหลักความเสมอภาคนิยม (Egalitarian Criterion)
ประการที่สี่	ทฤษฎีการกระจายความเป็นธรรมตามหลักผสม (Mixed Criterion)

3.1 ทฤษฎีการกระจายความเป็นธรรมตามหลักความสามารถในการหารายได้

แนวความคิดของทฤษฎีการกระจายความเป็นธรรมตามหลักความสามารถในการหารายได้จะพิจารณาถึงสิทธิอันชอบธรรมในรายได้ที่บุคคลหาได้ว่าควรมีของเขตเพียงใดซึ่งเป็นแนวคิดที่ได้รับอิทธิพลจากโทมัส 霍อบส์ (Thomas Hobbes) และ จอห์น ล็อกก์ (John Locke) ซึ่งเป็นนักปรัชญา ตะวันตกซึ่งเชื่อในธรรมชาตินิยม (naturalism) ข้อดоказเทิงเกี่ยวกับสิทธิอันชอบธรรมในรายได้คือความสามารถในการหารายได้ของบุคคลว่าควรให้บุคคลมีสิทธิอันชอบธรรมในรายได้มากน้อยเพียงใด จำแนกได้ 4 แนวความคิด คือ²

แนวความคิดที่ 1 การให้บุคคลมีสิทธิในรายได้ทั้งหมดที่ตนหาได้

แนวความคิดที่ 2 การให้บุคคลมีสิทธิในรายได้เฉพาะส่วนที่ตนหาได้ในตลาด แบ่งขั้นสมบูรณ์

แนวความคิดที่ 3 การให้บุคคลมีสิทธิในรายได้เฉพาะส่วนที่เป็นค่าแรงงานเท่านั้น

แนวความคิดที่ 4 การให้บุคคลมีสิทธิในรายได้เฉพาะส่วนที่ตนหาได้ในตลาด แบ่งขั้นสมบูรณ์ โดยกำหนดให้ทุกคนมีสิทธิ์เริ่มต้นเดียวกัน

3.1.1 การให้บุคคลมีสิทธิในรายได้ทั้งหมดที่ตนหาได้

ตามแนวความคิดนี้ รายได้ที่บุคคลได้บุคคลหนึ่งหาได้ซึ่งอยู่กับจำนวนปัจจัยที่มีอยู่ในครอบครอง และราคาปัจจัยการผลิตแต่ละชนิดที่ตลาดกำหนด ตามแนวความคิดนี้ ถือว่า รายได้ทั้งหมดที่บุคคลได้บุคคลหนึ่งได้ได้รับย่อมเป็นสิทธิของบุคคลนั้นและเป็นรายได้ที่ชอบธรรม

3.1.2 การให้บุคคลมีสิทธิในรายได้เฉพาะส่วนที่ตนหาได้ในตลาดแบ่งขั้นสมบูรณ์

การศึกษาความหมายความสามารถในการหารายได้ตามแนวความคิดนี้จะขึ้นอยู่กับให้บุคคลมี

สิทธิอันชอบธรรมเฉพาะรายได้ที่ได้รับจากการทำงานหาได้ในตลาดแห่งขันสมบูรณ์ ส่วนรายได้ที่เกิดขึ้นในตลาดผูกขาด ถือว่าเป็นรายได้โดยไม่ชอบธรรม เพราะรายได้ส่วนเกินที่ได้รับนั้น เป็นผลจากการมีอำนาจผูกขาดในตลาด

3.1.3 การให้บุคคลมีสิทธิในรายได้เฉพาะส่วนที่เป็นค่าแรงงานเท่านั้น

การตีความหมายความสามารถในการหารายได้ตามแนวความคิดนี้จะยินยอมให้บุคคลมีสิทธิในรายได้เฉพาะส่วนที่ได้มาโดยอาศัยน้ำพักน้ำแรง (earned income) ซึ่งถือว่าเป็นรายได้โดยชอบธรรม ส่วนรายได้จากเงินทุน (capital income) ถือว่าเป็นรายได้ที่ไม่ชอบธรรม เพราะผู้มีเงินได้มิต้องเหนื่อยยาก เรายึดรายได้จากเงินทุนได้ออกย่างหนึ่งว่า รายได้ที่ได้มาโดยมิต้องอาศัยน้ำพักน้ำแรง (unearned income)

3.1.4 การให้บุคคลมีสิทธิในรายได้เฉพาะส่วนที่ทนหาได้ในตลาดแห่งขันสมบูรณ์

โดยกำหนดให้ทุกคนมีสิทธิเริ่มต้นเดียวกัน

การตีความหมายความสามารถในการหารายได้ตามแนวความคิดนี้ถือว่า รายได้อันชอบธรรมของบุคคลนั้นควรเป็นรายได้ที่หาได้ในตลาดแห่งขันสมบูรณ์ ทั้งนี้ไม่ว่าเงินได้นั้นจะได้มาโดยอาศัยน้ำพักน้ำแรงหรือโดยมิต้องอาศัยน้ำพักน้ำแรง แต่ตามแนวความคิดนี้ไม่ยอมรับรายได้ส่วนเกินที่เกิดจากการผูกขาด และรายได้จากการคงตากทอง รวมทั้งรายได้ส่วนเกินจากการมีฐานะทางสังคมที่เหนือกว่าหรือการใช้อิทธิพลเจ้าพ่อ อย่างไรก็ตาม ตามแนวความคิดนี้ ได้ยอมรับรายได้ของบุคคลตามระดับความสามารถในการหารายได้ และรายได้จากเงินทุนที่เกิดจากการเก็บออมของบุคคลนั้น ๆ (current saving)

เมื่อพิจารณาการตีความหมายตามแนวความคิดความสามารถในการหารายได้ทั้ง 4 ประการ แล้ว จะเห็นได้ว่า แนวความคิดแรก การให้บุคคลมีสิทธิในรายได้ทั้งหมดที่ทนหาได้ เป็นแนวความคิดที่กำหนดสิทธิอันชอบธรรมในรายได้ที่มีขอบเขตกว้างที่สุด อย่างไรก็ตาม แนวความคิดนี้หากนำไปใช้ในทางปฏิบัติ จะก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคมที่ความรุนแรงมากยิ่งขึ้น แต่แนวความคิดนี้จะส่งเสริมการออม การลงทุนของบุคคลและครัวเรือน ส่วนแนวความคิดที่สองเป็นแนวความคิดที่เป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ เพราะทั้งตลาดสินค้าและตลาดปัจจัยการผลิตมักเป็นตลาดแห่งขันไม่สมบูรณ์และหากที่จะคำนวณหาผลผลิตเพิ่มของปัจจัยการผลิตแต่ละชนิดจากการมีส่วนร่วมในการผลิตออกมายัง ส่วนแนวความคิดที่สามและที่สี่เป็นแนวความคิดที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำในสังคมได้จริง แต่การไม่ยอมรับรายได้จากเงินทุนและรายได้จากการคงตากทองจะไปทำลายแรงงานในการลงทุนและการออมซึ่งจะส่งผลการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจ

3.2 ทฤษฎีการกระจายความเป็นธรรมตามหลักธรร腊ประโยชน์นิยม

ลักษณะของประโยชน์นิยมนี้ดันก้าวนิดจาก เจรามี เบนชั่ม (Jeremy Bentham) แนวความคิดนี้มองในแง่ประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรของสังคม ในการอธิบายสมมุติให้ผู้บริโภค่มีเสรีภาพในการเลือกบริโภคสินค้า การตรวจสอบการใช้ทรัพยากรของบุคคลนับเป็นหน่วยได้เปรียบเทียบกันระหว่างบุคคลได้ และกำหนดให้รายได้รวมคงที่หรือทรัพยากรที่สังคมมีอยู่ในขณะใดขณะนั่นมีจำนวนจำกัด การกระจายรายได้หรือการกระจายความเป็นธรรมในสังคมจะทำให้การใช้ทรัพยากรมีประสิทธิภาพสูงสุด ถ้าหากว่าอุดรรคประโยชน์จากทรัพยากรที่สังคมมีอยู่เกิดอุดรรคประโยชน์แก่สังคมมากที่สุด

รูปแบบการกระจายรายได้ตามหลักลักษณะของประโยชน์นิยมจำแนกหัวข้อการพิจารณาออกได้ 2 กรณี คือ³

กรณีที่ 1 แบบแผนอุดรรคประโยชน์เพิ่มของเงินได้ของบุคคลแต่ละคนไม่เหมือนกัน

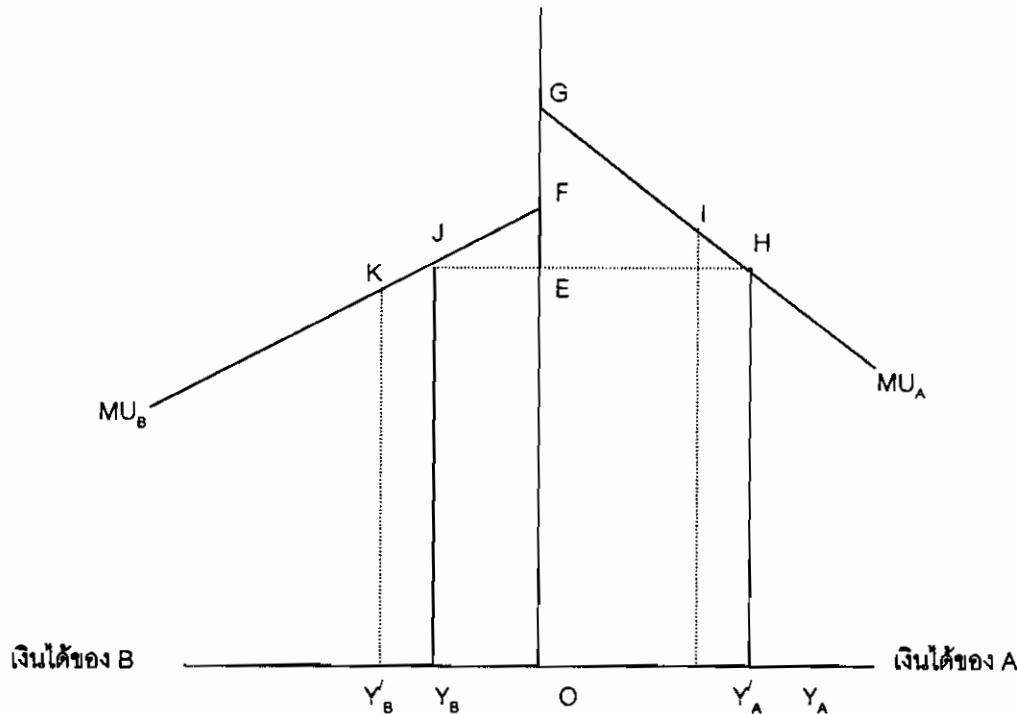
กรณีที่ 2 แบบแผนอุดรรคประโยชน์เพิ่มของเงินได้ของบุคคลแต่ละคนเหมือนกัน

3.2.1 รูปแบบการกระจายความเป็นธรรมกรณีแบบแผนอุดรรคประโยชน์เพิ่มของเงินได้ของบุคคลแต่ละคนไม่เหมือนกัน

ในกรณีที่อุดรรคประโยชน์เพิ่มของเงินได้ของแต่ละคนมีลักษณะแตกต่างกันการกระจายเงินได้ทั้งหมดที่มีอยู่จะเกิดอุดรรคประโยชน์แก่สังคมมากที่สุดก็ต่อเมื่ออุดรรคประโยชน์เพิ่มของเงินได้ของบุคคลต่างๆ ในสังคมเท่ากัน ดังพิจารณาได้ดังรูปที่ 3-1

รูปที่ 3-1 สมมุติ มีคน 2 คน คือ นาย A และนาย B แก่นอนแทน รายได้ของนาย A และนาย B แก่นดั้งแทนอุดรรคประโยชน์เพิ่มของเงินได้กำหนดให้รายได้รวมเท่ากัน Y_T อุดรรคประโยชน์รวมของเงินได้จะมากที่สุด เมื่อการกระจายเงินได้ไปสู่บุคคลทั้งสองจะกระทำการทั้งอุดรรคประโยชน์เพิ่มของเงินได้ที่บุคคลทั้งสองได้รับเท่ากัน คือ OE หน่วย นาย A ได้รับเงินได้ Y_A อุดรรคประโยชน์รวมจากเงินได้ Y_A เท่ากับ $OGHY_A$ นาย B ได้รับเงินได้ Y_B อุดรรคประโยชน์รวมจากเงินได้ Y_B เท่ากับ $OJFY_B$ โดยที่ $Y_A + Y_B = Y_T$ การกระจายรายได้คงจุดใด ๆ ที่อุดรรคประโยชน์เพิ่มของเงินได้ของบุคคลทั้งสองไม่เท่ากัน จะทำให้ สังคมมิอาจบรรลุอุดรรคประโยชน์รวมสูงสุด ด้วยย่างเข่นถ้าลดเงินได้จำนวน $Y_A Y/A$ จากนาย A ไปให้นาย B เงินได้ของนาย B จึงเพิ่มขึ้นจาก Y_B เป็น Y/B โดยที่ $Y_A Y/A$ เท่ากับ $Y_B Y/B$ เราจะเห็นว่า อุดรรคประโยชน์ของนาย A ที่ลดลงซึ่งเท่ากับ $Y_A H Y/A$ มากกว่า อุดรรคประโยชน์ของนาย B ที่เพิ่มขึ้นซึ่งเท่ากับ $Y_B J Y/B$ เป็นต้น

อրรถประ โยชน์เพิ่มของเงินได้



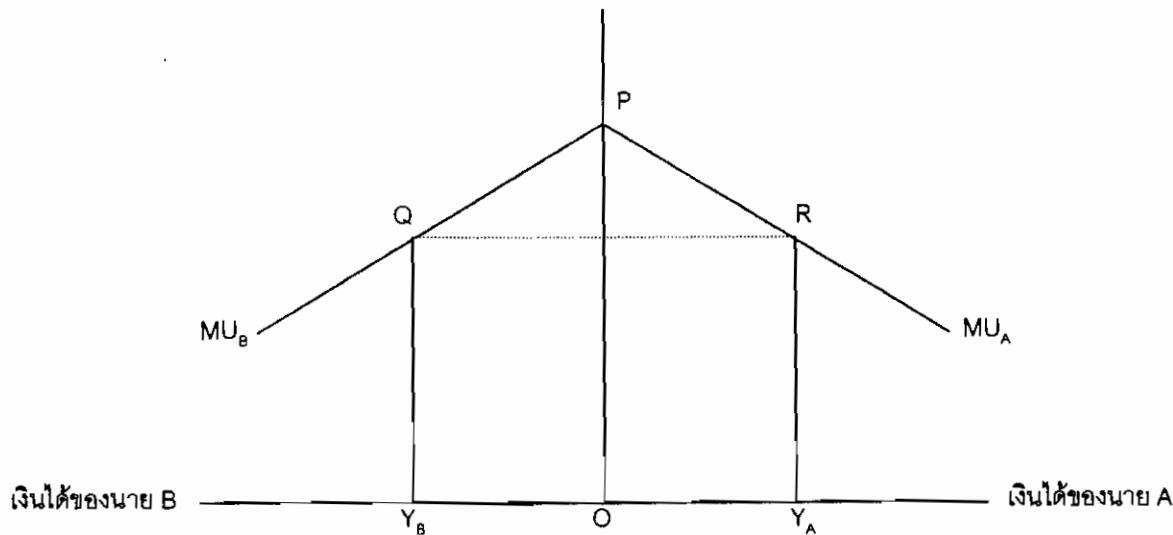
รูปที่ 3-1 การกระจายอรรถประ โยชน์ กรณีแบบแผนอรรถประ โยชน์เพิ่มของเงินได้ ของแต่ละคน ไม่เหมือนกัน

3.2.2 รูปแบบการกระจายความเป็นธรรมกรณีแบบแผนอรรถประ โยชน์เพิ่มของเงินได้ของแต่ละคนมีลักษณะเหมือนกัน

เราจะพิจารณาแบบนี้ในการกระจายความเป็นธรรมโดยอาศัยข้อสมมุติในทำนองเดียวกับกรณีที่ผ่านมาเพียงแต่ในกรณีนี้กำหนดให้อรรถประ โยชน์เพิ่มของเงินได้ของแต่ละบุคคลมีลักษณะเหมือนกัน พิจารณาได้ดังรูปที่ 3-2

รูปที่ 3-2 เงินได้ทั้งหมด Y_T จะเกิดอรรถประ โยชน์แก่สังคมมากที่สุด เมื่อการแบ่งสรรเงินได้ให้แก่นาย A จำนวน Y_A และให้แก่นาย B จำนวน Y_B ทั้งสองคนได้รับเงินได้จำนวนเท่ากัน อรรถประ โยชน์รวมของแต่ละคนเท่ากันคือ ของนาย A เท่ากับ $OY_A RP$ และของนาย B เท่ากับ $OY_B QP$

อรรถประ โภชน์เพิ่มของเงินได้



รูปที่ 3-2 การกระจายอรรถประ โภชน์กรณีที่แบบแผนอรรถประ โภชน์เพิ่มของเงินได้ของบุคคลมีลักษณะเหมือนกัน

การกระจายความเป็นธรรมโดยมุ่งให้เกิดอรรถประ โภชน์รวมสูงสุด ตามแนวความคิดของลัทธิอรรถประ โภชน์นิยมนี้ เจรามี เป็นรั้น เชื่อว่า การจัดสรรทรัพยากรนิ ประสิทธิภาพได้ดีโดยมือที่ไม่เห็น (invisible hand) ทั้งนี้เนื่องจากเบนชั้นมีความเชื่ออยู่ 2 ประการคือ ประการแรก คนควรได้รับสิ่งที่ตนต้องการ ประการที่สอง คนแต่ละคนย่อมรู้ว่าตนต้องการอะไร ดังนั้นคนแต่ละคนจะพยายามแสวงหาความสุขให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้โดยไม่เบียดเบี้ยนผู้อื่น ปล่อยให้ทุกสิ่งทุกอย่างดำเนินไปโดยเสรี ปราศจากการแทรกแซงของรัฐบาล และเข้าได้ให้สุด " สังคมที่มีสวัสดิการสูงสุด คือ สังคมที่สามารถผลิตสินค้าและบริการ ได้มากที่สุด "

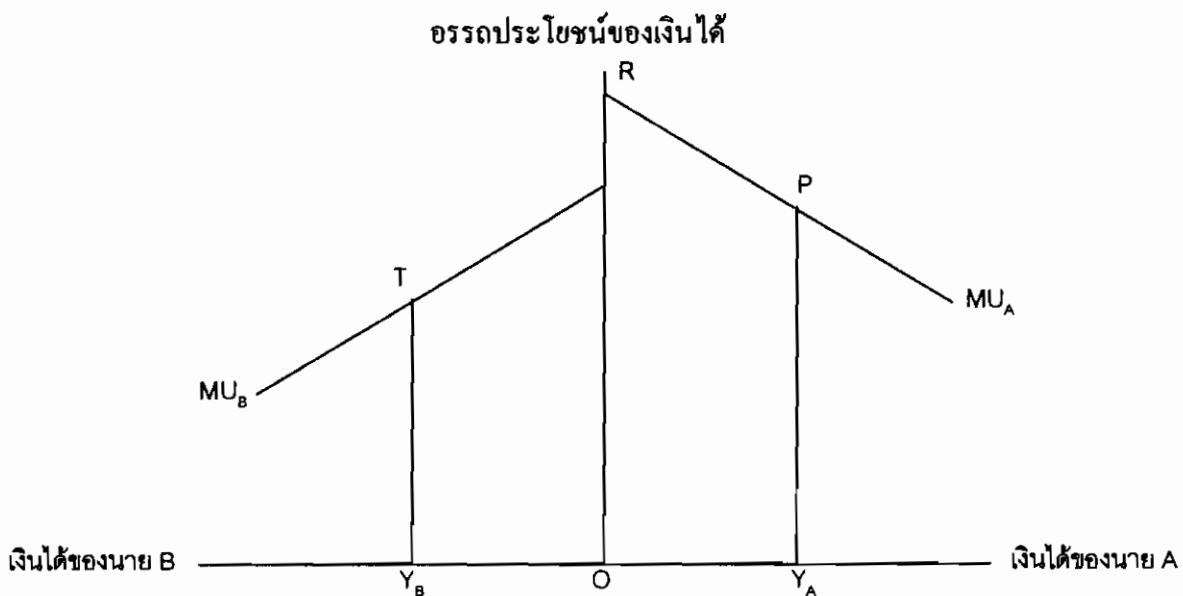
อย่างไรก็ตาม แนวความคิดนี้มีข้อกพร่องอยู่มาก โดยเฉพาะแนวความคิดในเรื่อง การวัดความพอใจของคนเป็นหน่วยได้ ความพอใจของบุคคลสามารถนำมาร่วมกันได้ และเปรียบเทียบกันระหว่างบุคคลได้ รวมทั้งการรวมความพอใจของสังคมโดยการรวมเอาความพอใจของแต่ละคนเข้าด้วยกันหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะซึ่งไม่อาจนำไปใช้กับระบบเศรษฐกิจที่สับซ้อนอย่างปัจจุบันได้

3.3 ทฤษฎีการกระจายความเป็นธรรมตามหลักความเสมอภาคนิยม

ทฤษฎีความเสมอภาคนิยม (egalitarianism) แบ่งแนวความคิดออกเป็น 2 สำนัก ก็คือแนวความคิดแรกเป็นแนวความคิดของรูสโซ (Rousseau) และมาრ์ก (Karl Marx) แนวความคิดที่สองเป็นแนวความคิดของ约翰 รอลส์ (John Rawls) โดยที่แนวความคิดแรกเป็นแนวความคิดที่มุ่งขัดความเหลื่อมล้ำในกระทั้งอรรถประ迤ชันรวมของทุกคนในสังคมเท่ากัน ส่วนแนวความคิดที่สองเป็นแนวความคิดที่ยอมรับความเหลื่อมล้ำแต่ผู้ที่กระดับอรรถประ迤ชันของกุ่มคนด้อยโอกาสให้นำมากที่สุด

3.3.1 ทฤษฎีความเสมอภาคนิยมของรูสโซและมาร์ก

การกระจายความเป็นธรรมตามแนวความคิดนี้ขึ้นหลักการที่ว่าการกระจายรายได้จะเป็นธรรมเมื่ออรรถประ迤ชันรวมจากเงินได้ของแต่ละคนเท่ากัน พิจารณาได้ดังรูปที่ 3-3



จากรูปที่ 3-3 การกระจายรายได้จะมีความเป็นธรรม เมื่อการกระจายรายได้ทั้งหมด Y_T ไปเป็นของนาย A และนาย B เป็นจำนวน Y_A และ Y_B ตามลำดับ อรรถประ迤ชันรวมของนาย A คือ $OY_A PR$ เท่ากับ อรรถประ迤ชันรวมของนาย B คือ $OY_B TS$ ถ้าพิจารณาเป็นอยู่ในสังคมเท่าเทียมกัน

3.3.2 ทฤษฎีความเป็นธรรมของนายจอห์น รอลส์

ในปี ค.ศ.1971 นายจอห์น รอลส์ (John Rawls) ได้เสนอทฤษฎีความยุติธรรม ในหนังสือ A Theory of Justice ซึ่งตามแนวความคิดของขอห์น รอลส์นั้นถือว่าความเหลื่อมล้ำในสังคมเป็นเรื่องปกติธรรมชาติหรือเป็นเรื่องหลีกเลี่ยงไม่ได้เป็นสิ่งที่สังคมเราต้องยอมรับ ดึงที่สังคมต้องกระทำมีอยู่ 2 ประการคือประการแรก การรับประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน (basic human right) ของประชาชนทุกคน ในสังคม อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วมในการปกครอง ประการที่สองสังคมต้องช่วยคนที่ด้อยฐานะที่สุดให้มากที่สุดลดหลั่นกันไปตามความสามารถที่รู้จะให้ได้ (maximizing the lowest income) โดยข้อเรียบถ้าดับเบิลว่าควรจะช่วยเหลือใครก่อน เมื่อมีการจัดลำดับเกิดขึ้น คนยากจนที่สุดหรือคนด้อยโอกาสที่สุดจะมีโอกาสได้รับความช่วยเหลือก่อนคนอื่นและให้มากกว่าคนอื่น การดำเนินการทั้งสองประการดังกล่าวจะจะทำให้การกระจายรายได้เกิดความเป็นธรรม⁴

3.4 ทฤษฎีการกระจายความเป็นธรรมตามหลักผลสม

แนวความคิดในการกระจายความเป็นธรรมทั้งสามแนวความคิดที่กล่าวมา เราอาจนำเอาแนวความคิดใดแนวความคิดหนึ่งผสมผสานกับอีกแนวความคิดใดความคิดหนึ่ง กลาขเป็นแนวความคิดผสมก็ได้ กล่าวคือ เราอาจใช้เอาหลักความเป็นธรรมเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นว่า ในสังคมจะไม่มีใครได้รับความทุกข์ยากจากความยากจน แต่จะเดิบกันกีข้อมให้บุคคลมีสิทธิในรายได้ที่เข้าทำมาหากได้ นั่นคือ เป็นการผสมผสานกันระหว่างแนวความคิดในทฤษฎีที่หนึ่ง(หลักความสามารถในการหารายได้) กับแนวความคิดในทฤษฎีที่สาม(หลักความเสมอภาคนิยม) โดยการกำหนดระดับรายได้ขั้นต่ำที่จำเป็นในการครองชีพของประชาชนขึ้นจำนวนหนึ่ง ผู้มีรายได้ต่ำกว่ามาตรฐานการครองชีพก็จะได้รับความช่วยเหลือ ส่วนผู้ที่มีรายได้สูงกว่ารายได้ขั้นต่ำ ก็ยอมให้เขามีสิทธิในรายได้ที่เข้าหาได้ ตามความสามารถของแต่ละคน โดยรัฐบาลเข้ามแทรกแซงโดยการใช้เครื่องมือเชิงนโยบายปรับปรุงการกระจายรายได้เพื่อให้สังคมส่วนรวมได้รับสวัสดิการสูงสุด

4. การกระจายความเป็นธรรมและบทบาทของรัฐบาล

การกระจายความเป็นธรรมในประเทศต่าง ๆ เป็นภารกิจร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนและภาคธุรกิจ เรายังเห็นได้ว่าย่างน้อยที่สุดก็มีสิ่งที่สำคัญที่สุดคือ สถาบันทางการเมืองที่มีลักษณะบริโภคร่วมกัน

ที่ผลิตโดยภาคเอกชน เช่น สถานที่พักผ่อนตากอากาศของเอกชน ถนนเอกชน (private road) สวนสนุก ตลอดจนสินค้าอื่น ๆ ที่มีลักษณะเป็นการบริโภคร่วมกันแต่เอกชนเป็นผู้ผลิต อย่างไรก็ตามสำหรับการกระจายความเป็นธรรมนั้นการกระจายรายได้ใหม่ (redistribution) โดยภาคเอกชน ฝ่ายเดียวจะไม่บังเกิดผลตึงระดับที่พึงปรารถนาได้ ทั้งนี้เนื่องจากการโอนรายได้จากคนร่ำรวยไปให้คนยากจนในลักษณะการบริจาคหรือทำบุญจะเกิดผลในการกระจายรายได้ใหม่ได้น้อยมาก ปัจจุบันบุคคลแต่ละคนจะคิดว่าเขาจะบริจาคหรือแบ่งปันรายได้ก็ต้องเมื่อคนอื่น ๆ เริ่มต้นหรือลงมือก่อน การที่ทุกคนคิดอย่างนี้จึงไม่มีการเป็นผู้เริ่มต้น จึงไม่บังเกิดการกระจายรายได้ใหม่ การกระจายความเป็นธรรมโดยภาคเอกชนจึงไม่บังเกิดผลเป็นจริงเป็นจังชั้นมาได้ เหตุผลที่พอจะอธิบายให้เห็นได้ชัดเจนว่า การกระจายความเป็นธรรมโดยภาคเอกชนมิอาจบังเกิดผลเป็นจริงเป็นจังชั้นได้นั้น จำแนกได้ 2 ประการดังกล่าวแล้วในหัวข้อก่อนนี้ก็คือ การกระจายรายได้มีคุณสมบัติคล้ายกับสินค้าสาธารณะ และการกระจายรายได้เกิดผลกระทบนอก

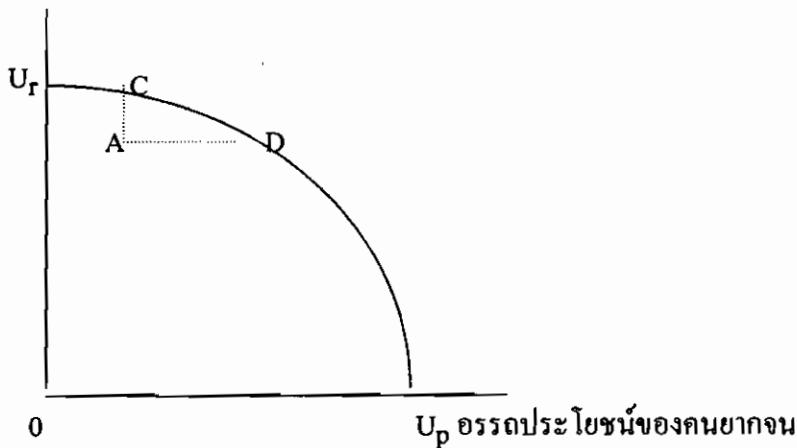
การที่การกระจายรายได้มีคุณสมบัติคล้ายกับสินค้าสาธารณะและเกิดผลกระทบนอก เมื่อเราพิจารณาในระดับสังคมส่วนรวมแล้วจะบังเกิดการได้เปล่า (free rider) คือคนที่ไม่มีส่วนร่วมในการกระจายรายได้ใหม่ได้รับผลกระทบประโยชน์สูงชั้นด้วย ในทางปฏิบัติการบริจาคทานโดยภาคเอกชนจึงมีจำนวนน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับระดับความต้องการ การที่ครอบครัวที่ทำบุญก็เป็นเพียงความพอใจที่ตนได้รับจากการทำบุญเท่านั้น มิใช่วัตถุประสงค์เพื่อการกระจายความเป็นธรรม เพราะการทำบุญก็เกิดความต้องการที่ลดน้อยถอยลง ทั้งนี้ เนื่องจาก การทำบุญทำให้รายได้ของบุคคลนั้นลดลง และผลกระทบประโยชน์เพิ่มของเงินได้หน่วยเดิม ๆ จะมากขึ้น

อิทธิพลที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้การกระจายความเป็นธรรมโดยภาคเอกชนจะบังเกิดหรือไม่ก็ขึ้นมาดของสังคม ถ้าหากขาดของสังคมที่ต้องการการกระจายรายได้ใหม่เป็นก่อรุ่นขนาดเล็ก สังคมไม่ซับซ้อน การขึ้นต่อกัน (interdependence) ของผลกระทบประโยชน์ทั้งฝ่ายผู้ให้ และฝ่ายผู้รับเกิดผลต่อผลกระทบประโยชน์ส่วนรวมในสังคมนั้น ได้อย่างชัดเจนจะมีความเป็นไปได้สูงที่การกระจายความเป็นธรรมคำเนินการได้โดยภาคเอกชน แต่ในสังคมขนาดใหญ่รูปแบบจะเป็นผู้มีบทบาทที่สำคัญยิ่ง ซึ่งในการพิจารณาบทบาทของรูปแบบในการกระจายความเป็นธรรม เราแบ่งบทบาทของรูปแบบออกได้ 2 ระดับคือ⁵ ระดับแรก การกระจายความเป็นธรรมเพื่อให้การใช้ทรัพยากรมีประสิทธิภาพตามหลักเกณฑ์ของพาราโต (pareto optimal redistribution) ระดับที่สอง การกระจายความเป็นธรรมเพื่อให้การใช้ทรัพยากรบรรลุสวัสดิการสูงสุดตรงตำแหน่งที่สังคมต้องการ (ethical income redistribution)

4.1 การกระจายความเป็นธรรมเพื่อให้การใช้ทรัพยากรมีประสิทธิภาพตามหลักเกณฑ์ของพาราโต

การกระจายรายได้โดยที่ไม่มีรัฐบาลเข้ามามาดำเนินการกระจายความเป็นธรรมนั้น การกระจายรายได้ที่กำหนดโดยกลไกตลาดจะเกิดความเหลื่อมล้ำกันมากเกินไปหรือเกิดการกระจายรายได้ที่ไม่เหมาะสม ส่งผลให้การใช้ทรัพยากรเพื่อการผลิตและการบริโภคเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ อรรถประโยชน์ที่สังคมได้รับขึ้นไม่น่าจะสูงเท่าที่มันควรจะเป็นไปได้ อรรถประโยชน์ของสังคมที่เกิดขึ้น โดยกลไกตลาดยังอยู่ต่ำกว่าเส้นขอบเขตความเป็นไปได้ของอรรถประโยชน์ (utility possibility frontier) จากข้อสมมุติที่ว่า คนร่ำรวยก็ต้องการซื้อยาคนยากจน เพื่อที่จะให้ด้วยความเป็นอุปถัมภ์ แต่จำนวนเงินโอน (transfer income) จากคนร่ำรวยไปสู่คนจนอาจมีจำนวนน้อยเกินไป แต่เมื่อรัฐบาลเข้ามีบทบาทในการกระจายความเป็นธรรม ปัญหาที่ว่า การกระจายรายได้มีคุณสมบัติคล้ายสินค้าสาธารณะก็จะได้รับการแก้ไข โดยรัฐบาลเป็นผู้โอนเงินจากกลุ่มคนร่ำรวยไปสู่คนยากจน ส่งผลให้ จุดสมดุลการผลิตและการบริโภคที่เกิดขึ้นโดยกลไกตลาดขึ้นไปอยู่บนเส้นขอบเขตความเป็นไปได้ของอรรถประโยชน์ การที่รัฐบาลเข้ามามาดำเนินการกระจายรายได้ใหม่ในขั้นนี้ทำให้ทุกคนในสังคมมีสวัสดิภาพความเป็นอยู่ (welfare) ดีขึ้น โดยมิได้ทำให้ครัวเรือนเสียความพอใจ เรายังคง การกระจายความเป็นธรรมของรัฐบาลในขั้นนี้ว่า การกระจายความเป็นธรรมเพื่อให้การใช้ทรัพยากรมีประสิทธิภาพตามหลักเกณฑ์ของพาราโต (pareto optimal redistribution) ซึ่งพิจารณาได้ดังรูปที่ 3-4

อรรถประโภชั้นของคนร่ำรวย

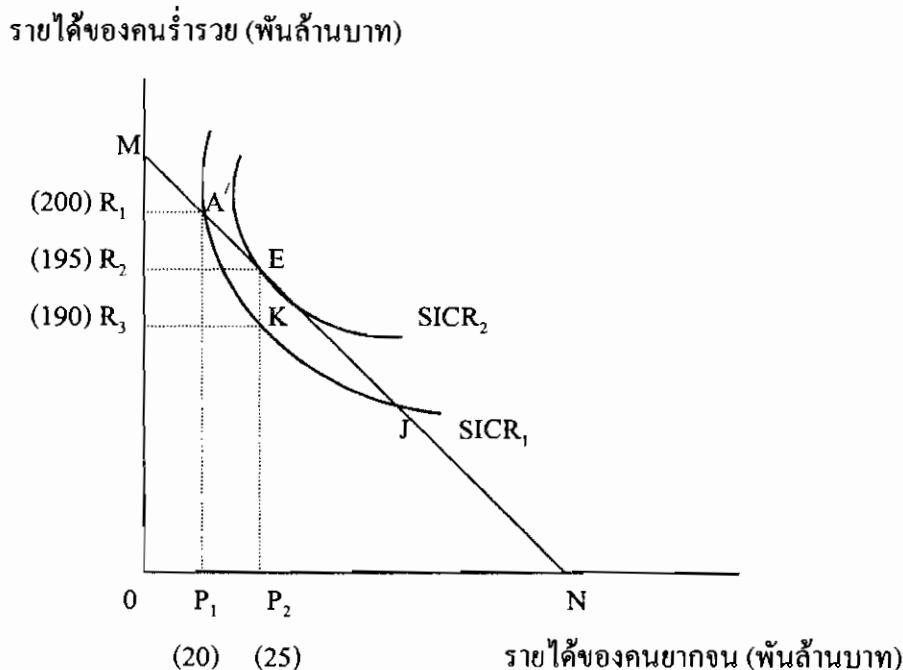


รูปที่ 3-4 สวัสดิการสังคมและประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ

จากรูปที่ 3-4 ให้แก่นอนและแกนตั้งแทนอรรถประโภชั้นของคนยากจนและคนร่ำรวย เส้น $U_r U_p$ เป็นเส้นของเขตความเป็นไปได้ของอรรถประโภชั้น เราเริ่มสถานการณ์ตั้งต้น A อันเป็นจุดที่อรรถประโภชั้นที่บุคคลทั้งสองถูมได้รับยังไม่ถึงขอบเขตสูงสุดเท่าที่ควรจะเป็นไปได้ การยกระดับอรรถประโภชั้นให้สูงขึ้นจากจุด A ไปยังเส้นของเขตความเป็นไปได้ของอรรถประโภชั้นอาจเป็นจุดใด ๆ ในช่วง CD นี้ เป็นการยกระดับอรรถประโภชั้นให้สูงขึ้นตามหลักเกณฑ์ของพาราโอดีการเคลื่อนย้ายจากจุด A ไปยังจุด C หรือจากจุด A ไปยังจุด D อย่างน้อยที่สุดไครคนได้คนหนึ่งดีขึ้น โดยไม่ทำให้ไครคนได้คนหนึ่งสูญเสีย ส่วนการยกระดับย้ายจากจุด A ไปยังจุดใด ๆ ในช่วง $U_r C$ หรือจุดใด ๆ ในช่วง $D U_p$ จะทำให้คนหนึ่งดีขึ้นและคนหนึ่งเสีย (real loss) ของคนได้คนหนึ่ง และอาจนำไปสู่การตอบโต้มาตรการของรัฐบาลได้ การเคลื่อนย้ายไปตามเส้น AC หรือ AD แม้จะเกิดการสูญเสียโดยเปรียบเทียบ (relative loss) แต่กลุ่มคนที่สูญเสียพอจะยอมรับได้ ดังนั้น ขอบเขตในการยกระดับสวัสดิการ จึงอยู่ในช่วง ACD เราเรียกพื้นที่ ACD ว่า Pareto Safety ซึ่งแสดงถึงขอบเขตของการเพิ่มสวัสดิการของสังคมตามหลักเกณฑ์ของพาราโอดีที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายจริงแก่ผู้ใด

เมื่อเราพิจารณาบทบาทในการเข้ามาทำหน้าที่การกระจายความเป็นธรรมของรัฐบาลภายใต้ข้อสมมุติที่ว่า คนร่ำรวยต้องการร่ำรวยเหลือคนยากจนเกิดผลประโภชั้นร่วมกันแก่กลุ่มคนทั้งสอง การ

เคลื่อนข้ามจากจุด A ไปยังจุดใดๆ ในช่วง CD กลุ่มคนร้ายจะยินยอมให้มีการกระจายรายได้ใหม่ ให้แตกต่างไปจากแบบแผนเดิมได้ เพราะในขอบเขต Pareto Safety นี้ กลุ่มคนร้ายจะได้รับความพอใจสูงขึ้นด้วย ซึ่งเราจะวิเคราะห์ให้เห็นได้ชัดเจนในเชิงกราฟ⁶ ดังรูปที่ 3-5

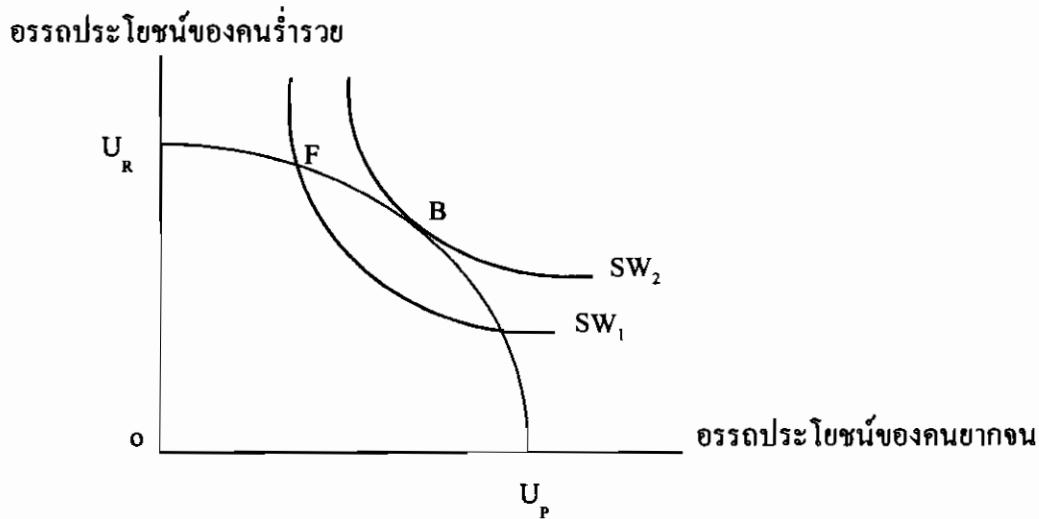


รูปที่ 3-5 การกระจายความเป็นธรรมในเบื้องของสินค้าสาธารณะ

จากรูปที่ 3-5 เราให้เกณฑ์และแกนตั้งแทนรายได้ของคนยากจนและของคนร้าย เส้น MN เป็นเส้นขอบเขตรายได้ประชาชาติ ซึ่งมีทั้งสิ้น 220 พันล้านบาท และเส้นSICRเป็นเส้นความพึงพอใจของกลุ่มคนร้าย ในการวิเคราะห์เรามุตติว่า สถานการณ์เริ่มแรกอยู่จุด A/ การกระจายรายได้มีความเหลื่อมล้ำย่างมาก ส่วนเบ่งรายได้ประชาชาติเป็นของกลุ่มคนร้าย 200 พันล้านบาท(R_1) และเป็นของกลุ่มคนยากจน 20 พันล้านบาท (P_1)

เมื่อเราพิจารณาสถานการณ์การกระจายรายได้ในสังคมตรงจุด A/ในรูปที่ 3-5 การกระจายรายได้ในขณะนี้ ทำให้การใช้ทรัพยากรเพื่อการผลิตและการบริโภคยังไม่มีประสิทธิภาพนั้นคืออยู่ตรงจุด A ในรูปที่ 3-4 นั่นเอง ตรงจุด A/ ในรูปที่ 3-5 คนร้ายยังไม่ได้รับความพอใจสูงสุดจากรายได้ที่เขามีอยู่ ทั้งนี้เนื่องจากความเหลื่อมล้ำในสังคมทำให้เกิดผลภายนอกที่เป็นโทษ (negative

externality) ความพอดิจของคนร่ำรวยจะสูงขึ้นไปอีก ถ้าคนร่ำรวยเสียส่วนรวมได้ช่วยเหลือคนยากจนและคนร่ำรวยทุกคนก็พึงปรารถนาจะให้เป็นเช่นนั้น ในที่นี้สมมุติ คนร่ำรวยแต่ละคนยินดีที่จะจ่ายเงิน 1,000 บาท (R_1, R_3) ถ้าหากว่าเงิน 1,000 บาทของตนสามารถนำมาร่วมกันแล้วช่วยกระดับรายได้ให้กับคนยากจนได้ 5 พันล้านบาท แต่จะไม่มีคนร่ำรวยคนใดสมัครใจช่วยเหลือให้เงินโอนแก่คนยากจน ทั้งนี้ก็ เพราะว่า การจ่ายเงินเพียง 1,000 บาท ไม่พอที่จะเยี่ยงหาความยากจนที่แพร่ขยายอยู่ทั่วไปได้ วิธีหนึ่งที่จะทำให้คนร่ำรวยทุกคนได้รับความเป็นอยู่ดีขึ้นก็โดยให้รัฐบาลจัดเก็บภาษีจากคนร่ำรวยทุกคนๆละ 500 บาท แล้วนำรายรับรวมจากภาษีที่จัดเก็บได้จำนวน 5 พันล้านบาท ไปจ่ายเป็นเงินโอนแก่คนยากจน โดยวิธีนี้คนร่ำรวยแต่ละคนจะได้รับผลที่เกิดขึ้นเมื่อนักศึกษาของเสียส่วนรวม 1,000 บาท แต่เมื่อรัฐบาลเข้ามาร่วมในการ คนร่ำรวยจะเสียส่วนรวมได้ในรูปภาษีอากรเพียง 500 บาท ดังนั้นคนร่ำรวยจึงได้รับความพอดิจสูงขึ้น จาก SICR1 เป็น SICR2 จุดสมดุลอยู่ที่ E ส่วนแบ่งรายได้ประชาชาติที่กระจายไปสู่คนร่ำรวยจะลดลงจาก 200 พันล้านบาท (R_1) เป็น 195 พันล้านบาท (R_2) ส่วนแบ่งรายได้ประชาชาติที่กระจายไปสู่กลุ่มคนยากจนโดยวิธีการกระจายรายได้ใหม่จะเพิ่มขึ้นจาก 20 พันล้านบาท (P_1) เป็น 25 พันล้านบาท (P_2) เมื่อกลุ่มคนยากจนได้รับส่วนแบ่งรายได้เพิ่มขึ้นคนยากจนย่อมได้รับผลกระทบประโภชน์เพิ่มขึ้น การกระจายความเป็นธรรมของรัฐบาลจึงเป็นประโภชน์แก่ทุก ๆ คนในสังคม แต่ย่างไรก็ตาม เราไม่อาจบอกได้ว่า การกระจายรายได้ที่คือที่สุดอยู่ตรงจุดใด ตรงจุด E นั้นเพียงแต่แสดงให้เห็นถึงความพอดิจของคนร่ำรวยเท่านั้น กลุ่มคนยากจนเข้าอาจจะพึงปรารถนาไปสู่จุดอื่น ๆ ในช่วง EN ก็ได้ ย่างไรก็ตาม การกระจายรายได้ใหม่ของรัฐบาลตรงจุดใด ๆ ที่เลขจุด E ไปแล้วการกระจายความเป็นธรรมจะเกิดประโภชน์แก่กลุ่มคนยากจนเท่านั้น ตรงจุด K บนเส้น SICR1 นั้น คนร่ำรวยเสียส่วนรวมได้ไป 1,000 บาท แต่เขายอมรับได้ เพราะผลกระทบประโภชน์ของคนร่ำรวยที่ลดลงจากการลดลงของรายได้อันเนื่องมาจากการจัดเก็บภาษีรายได้ได้รับการชดเชยจากการเพิ่มขึ้นของผลกระทบประโภชน์ที่เขาได้รับจากการที่สภาพสังคมดีขึ้น ตรงจุดนี้ จึงเป็นการสูญเสียโดยเบริกน์เทียน (relative loss) เท่านั้น ส่วนตรงจุด J จะเกิดความทุกข์ใจจากการสูญเสียรายได้มากเกินไปในความรู้สึกของคนร่ำรวยและเมื่อคำนึงถึงผลกระทบประโภชน์ที่คนยากจนได้รับเพิ่มขึ้น ตรงจุด J นี้จะเกิดความสูญเสียที่แท้จริง (real loss) ของกลุ่มคนร่ำรวย การกระจายรายได้ตรงจุด J จึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของพาราโตเพราการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนั้นคนหนึ่งได้ประโภชน์และอีกคนหนึ่งเสียประโภชน์



รูปที่ 3-6 การวิเคราะห์ทางเลือกการจัดสรรที่วิเศษสุดสำหรับสังคม

จากรูปที่ 3-6 เดินทางกระจาบรายได้อยู่ที่จุด F แค่จุดสมดุลที่เป็นที่พึงประданาของสังคม ส่วนรวมอยู่ที่จุด B ซึ่งผู้บริโภคทั้งสองกลุ่มได้รับสวัสดิการเท่า ๆ กัน แต่มิได้หมายความว่า ทุก ๆ คนได้รับความพอใจในปริมาณเท่า ๆ กัน การเคลื่อนจุดสมดุลจากจุด F ไปยังจุด B เป็นเพียงการกระจาบสวัสดิการทางเศรษฐกิจให้มีความเสมอภาคขึ้น ใกล้เคียงกับสภาพที่สังคมส่วนรวมต้องการเท่านั้น เพราะความเป็นจริง แม้กลุ่มคนยากจนจะมีคะแนนเสียงมากกว่ากลุ่มคนร่ำรวยแต่ไม่มีการใช้มาตรการโดยเสียงข้างมากบังคับเพื่อการกระจาบรายได้ใหม่ให้มากไปกว่านี้ได้ ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผล 2 ประการคือ⁷

ประการแรก ความเหลื่อมล้ำของรายได้ของบุคคลต่าง ๆ ในสังคมนั้นคงหล่นกันไปและทุกคนมีโอกาสสร้างฐานะภายในวันข้างหน้าได้ ถ้าเราใช้เสียงข้างมากบังคับให้คนร่ำรวยด้วยเสียงสะท้อนให้มากเกินไปวันหนึ่งข้างหน้าเมื่อตัวเองมีฐานะร่ำรวยขึ้นก็จะถูกเก็บภาษีมากเหมือนคนร่ำรวยในขณะนี้

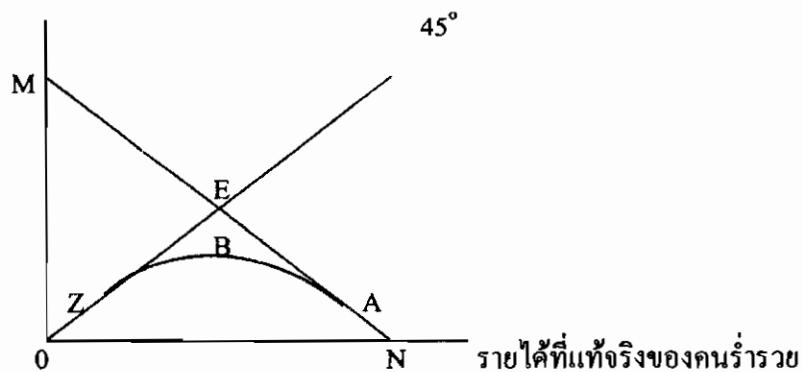
ประการสอง บุคคลผู้มีโอกาสในการเข้ามารื้นผู้บริหารและกำหนดนโยบายระดับชาตินั้น ไม่สมดุลกันระหว่างคนยากจนและคนร่ำรวย โดยทั่วไปแล้ว ผู้บริหารประเทศจะประกอบไปด้วยคนร่ำรวย จึงไม่มีใครนำเรื่องนโยบายที่ทำให้ตัวเองเดือดร้อนออกมานำใช้ ด้วยเหตุนี้ การกระจาบรายได้ใหม่ให้ถูกต้องทางด้านจริยธรรมนักจะไม่ไกรมีรูปแบบใดทำให้เกิดขึ้น

5. ข้อจำกัดในการกระจายความเป็นธรรม

การกระจายความเป็นธรรมเพื่อนำไปสู่จุดการกระจายรายได้ในสังคมที่เหมาะสมนี้ของเขตจำกัดอยู่ที่สมควร การกระจายรายได้ที่เป็นธรรมและเหมาะสมสมมิอ้างเกิดขึ้นได้ถ้าปราศจากการแทรกแซงของรัฐบาล และจะนำไปสู่ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมในด้านต่าง ๆ ตามมา ทั้งนี้ เพราะการช่วยเหลือคนยากจนโดยสมัครใจของกลุ่มคนร่ำรวยอาจมีจำนวนน้อยเกินไป แต่จะเดียวกันการเข้ามาแทรกแซงของรัฐบาลเพื่อเคลื่อนข่ายรายได้จากกลุ่มคนร่ำรวยไปสู่กลุ่มคนยากจน ก็จะก่อให้เกิดปัญหาด้วยประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจให้ลดลงและจะนำไปสู่การลดลงของรายได้ประชาชาติที่จะนำมาซึ้งแก้ไขยากจ่ายให้สังคม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ถ้าความเท่าเทียมกันเป็นสิ่นก้าวที่ให้ปรับเปลี่ยนแก้ไขสังคมได้และมีต้นทุนจำนวนหนึ่ง ปัญหา ก็คือ เราจะเดินใจจ่ายซึ่งวัดในรูปของการลดลงของประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจจำนวนเท่าใด เพื่อความเท่าเทียมกันที่มากขึ้น

ในการวิเคราะห์ต้นทุนทางเศรษฐกิจของการกระจายความเป็นธรรมตามแนวการวิเคราะห์ของ Arthur Okun⁸ ซึ่งเป็นผู้ที่ชี้ให้เห็นว่าในกระบวนการกระจายรายได้ใหม่จากคนกลุ่มหนึ่งสู่คนอีกกลุ่มหนึ่งย่อมนำไปสู่การลดลงของผลผลิตของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งจะอธิบายให้เห็นชัดเจนโดยอาศัยรูปกราฟที่ 3-7 ประกอบการอธิบายได้ดังนี้

รายได้ที่แท้จริงของคนยากจน



รูปที่ 3-7 การขัดกันของความเป็นธรรมและประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ

จากรูปที่ 3-7 เราเริ่มต้นด้วยการแบ่งประชากรในระบบเศรษฐกิจออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มคนร่ำรวยและกลุ่มคนยากจน แทนน翁แทนรายได้ที่แท้จริงของกลุ่มคนร่ำรวย แทนด้วยแทนรายได้

ที่แท้จริงของคุณภาพงาน เส้น OE เป็นเส้น 45 องศา และเส้น MN เป็นเส้นขอบเขตความเป็นไปได่องร้ายได้ (income possibility curve) ในการพิจารณาว่า การพยาบาลที่จะบรรลุความเท่าเทียมกันมากขึ้นไปหน่วงหนีบประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจย่างไรนั้น เราเริ่มพิจารณาจากจุด A ซึ่งเป็นจุดก่อต้นที่จะมีการกระจายรายได้ใหม่ จุด A นี้ ไม่มีการจัดเก็บภาษี และไม่มีการให้เงินโอนใดๆ โดยเอกสาร ดังนั้น ประชาชนทุกคนต่างก็มีรายได้ตามที่แต่ละคนได้รับตามจำนวนปัจจัยที่ตนมีอยู่ ในครอบครองและอัตราผลตอบแทนที่กำหนดโดยตลาด ด้านบนเศรษฐกิจเป็นตลาดแบ่งขันสมบูรณ์ ที่จุด A การทำงานของกลไกตลาดจะไม่ถูกบิดเบือน การผลิตมีประสิทธิภาพและรายได้ประชาชาติ (GNP)มากที่สุด

อย่างไรก็ตาม เมื่อเราพิจารณาลักษณะการกระจายรายได้ตรงจุด A เราจะเห็นว่า รายได้ส่วนใหญ่ตกอยู่กับคนร่ำรวย การกระจายรายได้ในสังคมมีความเหลื่อมล้ำอย่างมาก ภายใต้รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย สังคมโดยรัฐสภาต้องการบรรลุความเป็นธรรมในสังคม และต้องการเคลื่อนย้ายลักษณะการกระจายรายได้จากจุด A ไปยังจุด E อันเป็นจุดความเสมอภาค ซึ่งการเคลื่อนย้ายจากจุด A ไปยังจุด E นี้ จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อการกระจายความธรรมเป็นไปย่างปราศจากการลดลงของรายได้ประชาชาติ (GNP) การเคลื่อนย้ายจากจุด A ไปยังจุด E จึงส่งผลให้รายได้ที่เคลื่อนย้ายจากคุณคนร่ำรวยไปสู่คุณคนยากจนเป็นไปในอัตราหนึ่งต่อหนึ่งตลอดเส้น AE รายได้ประชาชาติจะคงที่ตลอดซึ่งชี้ให้เห็นว่า โครงการกระจายความเป็นธรรมไม่เกิดผลกระทบต่อขนาดของผลิตภัณฑ์ประชาชาติ อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปแล้ว โครงการเพื่อการกระจายรายได้ใหม่ จะเกิดผลกระทบต่อประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจ การที่รัฐบาลทำการกระจายรายได้ใหม่ โดยจัดเก็บภาษีกับคนร่ำรวยที่สุดในอัตราสูงจะไปกระทบแรงงานในการทำงานและการออม กล่าวคือ คนร่ำรวยจะลดการเก็บออมเพื่อเอาไว้ใช้จ่ายในบานชรา หรืออาจจะส่งเงินทุนไปเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารในต่างประเทศ หรือลดจำนวนเงินทุนที่จะใช้ในการดำเนินธุรกิจลง ยิ่งกว่านั้นถ้าหากว่าในประเทศใดมีโครงการประกันรายได้ขั้นต่ำแก่คนยากจนเป็นจำนวนเงินที่สูงพอสมควรด้วยแล้ว จะทำให้คนยากจนไม่ไฟหางานทำหรือหันไปหัวงั้งโครงการให้ความช่วยเหลือต่อไป จะเห็นได้ว่า ปฏิริยาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการเพื่อการกระจายรายได้ใหม่ทำให้รายได้ประชาชาติที่แท้จริงลดลง นั่นคือ จำนวนสินค้าและบริการในระบบเศรษฐกิจลดลง

เพื่อให้เห็นภาพการลดลงของรายได้ประชาชาติที่แท้จริง ได้ซัดเจนยิ่งขึ้น สมมติว่า มีการจัดเก็บภาษีเงินได้แตกต่างกันหลายอัตรา เมื่ออัตราภาษีสูงขึ้นจะเกิดผลกระทบต่อการทำงาน การออม และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งพิจารณาจากความสัมพันธ์ของอัตราภาษีและแรงงานในการ

ทำงานได้ดังนี้

สมมุตินิκน 2 คน คือนาย H และนาย L ให้ นาย H เป็นบุคคลซึ่งมีความสามารถในการหารายได้สูง ส่วนนาย L เป็นบุคคลที่มีความสามารถในการหารายได้ต่ำ และเพื่อให้ง่ายในการวิเคราะห์ เราจะสมมุติว่า ความสามารถในการหารายได้ของนาย L เป็นศูนย์

จากรูปที่ 3 – 7 ก่อนที่รับน้ำาจะเข้ามาแทรกแซง นาย H จึงเป็นผู้มีรายได้ ส่วนนาย L ไม่มีรายได้เลย ครั้นเมื่อรับน้ำาแล้วก็เก็บภาษีจากนาย H เพื่อนำไปเป็นเงินโอนแก่นาย L การจัดเก็บภาษีจะไปลดอัตราค่าจ้างสูตรที่นาย H ได้รับ ในระยะเริ่มแรกที่มีการจัดเก็บภาษี นาย H อาจจะทำงานมากขึ้น แต่ถ้าอัตราภาษียังสูงขึ้น ๆ จะไปลดแรงจูงใจในการทำงานลง และนาย H จะหันไปพักผ่อนมากขึ้น เมื่อเป็นดังนี้ จำนวนภาษีที่รับน้ำาจะเก็บได้จะไม่คงที่ ในระยะแรก การขึ้นอัตราภาษี รับน้ำาจะจัดเก็บภาษีได้มากขึ้น การขึ้นอัตราภาษีต่อไปเรื่อย ๆ ย่อมทำให้รับน้ำาเก็บภาษีได้น้อยขึ้นด่อไปจนกระทั่งถึงจุด ๆ หนึ่งที่รับน้ำาเก็บภาษีได้มากที่สุด เมื่อถึงจุดนี้แล้ว หากรับน้ำาขึ้นอัตราภาษีต่อไปอีก รายรับจากภาษีจะลดลง และจำนวนภาษีที่จะใช้เป็นเงินโอนแก่นาย L ก็ลดลง ดังพิจารณาได้จากตารางที่ 3-1

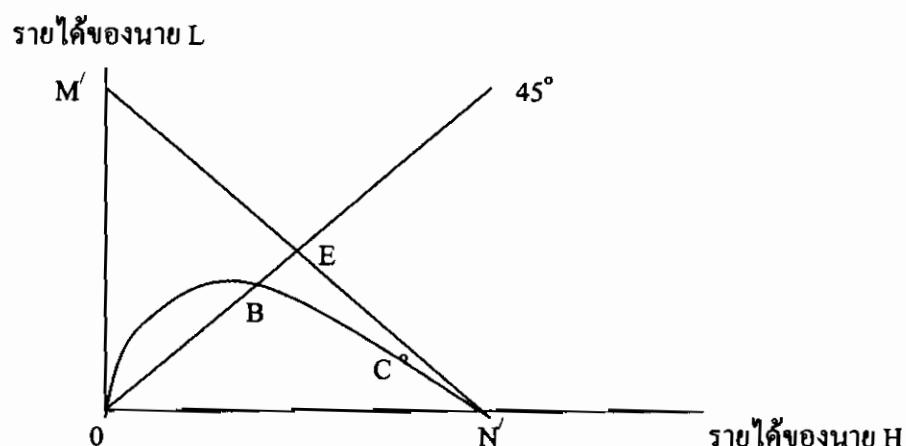
เมื่อพิจารณาตารางที่ 3-1 สมมุติอัตราภาษีในตอนเริ่มดัน เริ่มที่อัตรา 15 เปอร์เซนต์นาย H ทำงานมากขึ้นเพื่อรักษาระดับรายได้ที่สูญเสียไปอันเนื่องมาจากการเก็บภาษี ที่อัตราภาษี 15 เปอร์เซนต์ จำนวนชั่วโมงทำงานของนาย H สูงที่สุด 7 ชั่วโมง และถ้าหากว่า รับน้ำาขึ้นอัตราภาษีจาก 15 เปอร์เซนต์ เป็น 30 เปอร์เซนต์ ชั่วโมงการทำงานของนาย H จะลดลง ผลกระทบการขึ้นอัตราภาษีในระดับนี้ จะไปลดขนาดของฐานภาษีลง แต่รายรับภาษีหรือจำนวนภาษีที่รับน้ำาจัดเก็บได้ยังเพิ่มขึ้น เพราะอัตราการเพิ่มขึ้นของอัตราภาษีสูงกว่าอัตราการลดลงของเงินได้ที่เพิ่มเสียภาษี แต่ถ้ารับน้ำาขึ้นคงขึ้นอัตราภาษีต่อไปอีกจำนวนภาษีที่ขัดเก็บได้จะเริ่มลดลง ในที่นี้จะเห็นได้ว่า การจัดเก็บภาษีเพื่อความเท่าเทียมกันในการกระจายรายได้จำต้องหยุดลงตรงระดับอัตราภาษี 30 เปอร์เซนต์ ทั้ง ๆ ที่อัตราภาษีที่นำไปสู่ความเท่าเทียมกันอย่างสมบูรณ์ตามแนวความคิดของลทธิความเสมอภาคนิยมคือ อัตราภาษี 50 เปอร์เซนต์ จากความสัมพันธ์ข้างต้นเราพิจารณาในเชิงกราฟได้ดังรูปที่ 3-8

ตารางที่ 3-1 ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราภาษี การทำงาน และจำนวนภาษีที่เก็บได้

อัตราภาษี (%)	ชั่วโมงทำงานของนาย H (ชม.)	รายได้ของนาย H ก่อนภาษี (บาท)	จำนวนภาษีที่เก็บได้ (บาท)	รายได้ของนาย H หลังภาษี (บาท)	รายได้ของนาย L (บาท)
0	6.0	60	0	60	0
15	7.0	70	10.5	59.5	10.5
30	5.0	50	15.0	35.0	15.0
50	2.5	25	12.5	12.5	12.5
80	1.0	10	8.0	2.0	8.0
100	0	0	0	0	0

ที่มา : คัดแปลงจาก R.A. Musgrave และ P.B. Musgrave.(1989). **Public Finance in theory and practice.** (5th ed.) New York : McGraw - Hill, pp.83.

หมายเหตุ : กำหนดให้อัตราค่าจ้างชั่วโมงละ 10 บาท



รูปที่ 3-8 ขอบเขตจำกัดของการกระจายรายได้

จากรูปที่ 3 – 8 ภาษีได้ขึ้นสนับสนุน นาย H ทำการผลิตเพียงคนเดียว เราจะได้เส้น OBCN เป็นเส้นความเป็นไปได้ในการผลิตของนาย H แกนนอนแทนรายได้ของนาย H และแกนด้านบน

รายได้ของนาย L เส้น M/N เป็นเส้นขอบเขตความเป็นไปได้ของรายได้ในระบบเศรษฐกิจ ก่อนที่จะมีการกระจายรายได้ใหม่ รายได้ทั้งหมดเป็นของนาย H ส่วนนาย L ไม่มีรายได้เลย ถ้าเราขึดหลักความเท่าเทียมกันอย่างสมบูรณ์ จัดเก็บภาษีอัตรา 50 เปอร์เซ็นต์ แล้วนำรายได้มาแบ่งเป็นสองส่วนเท่า ๆ กัน การกระจายรายได้จะไปทำลายประสิทธิภาพการผลิต เป็นผลให้การกระจายรายได้ยุติลงตรงจุด B เพราะนาย H จะลดการผลิตลงตามเส้นความเป็นไปได้ในการผลิต OBCN/ แต่ถ้าเราขึดหลักการของนายจอมห่น รอดส์ ที่ว่าต้องยังคงความเป็นอยู่ของกลุ่มคนด้อยโอกาสให้มากที่สุดแล้ว และเลือกระดับการกระจายรายได้ตรงจุด C มาตรการในการกระจายรายได้ตามแนวความคิดนี้ประสิทธิภาพการผลิตอาจดีขึ้นกว่าที่ B ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่า มาตรการในการกระจายรายได้ได้คำนึงถึงสวัสดิการของคนที่เสียประโยชน์คือ นาย H การกระจายรายได้ตรงจุด C นี้ สวัสดิการของนาย H และนาย L จะสูงกว่าที่จุด B ทั้งนี้เนื่องจากตรงจุด C อยู่บนเส้นความพอดีมากกว่าที่สูงกว่าตรงจุด B นั่นเอง

6. เครื่องมือในการกระจายความเป็นธรรม

เครื่องมือทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลนำมาใช้ในการกำหนดแนวโน้มนโยบายเพื่อเปลี่ยนแปลงการกระจายรายได้ของสังคมให้เหมาะสมยิ่งขึ้นนั้น จำแนกได้ 2 ประการคือ นโยบายการคลัง (budgetary policies) และ นโยบายนอกระบบการคลัง (non-budgetary policies)

6.1 นโยบายการคลังเพื่อการกระจายความเป็นธรรม

นโยบายการคลังเป็นเครื่องมือหลักที่รัฐบาลใช้ในการกระจายความเป็นธรรม จำแนกออกเป็นนโยบายย่อย ๆ ได้ 2 นโยบาย คือ นโยบายด้านรายรับ (public revenues policy) และนโยบายด้านรายจ่าย (public expenditure policy) เมื่อเราพิจารณาระบบการคลังด้านรายรับ ภัยอการต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดเก็บจะทำให้รายได้ที่แท้จริงของครัวเรือนลดลง ในขณะที่การใช้จ่ายของรัฐบาลทำให้รายได้ที่แท้จริงของครัวเรือนเพิ่มขึ้น เมื่อนำเอาผลทางด้านรายรับและด้านรายจ่ายมาพิจารณาร่วมกันก็จะได้ผลทางด้านการคลังต่อการกระจายรายได้

6.1.1 นโยบายด้านรายรับ

มาตรการด้านรายรับที่สำคัญที่รัฐบาลใช้เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม คือ การจัดเก็บภาษีจากฐานภาษีที่เป็นต้นตอหรือมูลเหตุของความเหลื่อมล้ำ ได้แก่ ฐานรายได้ ฐานทรัพย์สิน และ

การโอนเปลี่ยนมือการถือครองทรัพย์สินในอัตราทักษิณ (progressive tax rate) และลดความสำคัญของการจัดเก็บภาษีบางชนิดที่เป็นภาระแก่ผู้มีรายได้น้อย ระบบการจัดเก็บภาษีดังกล่าว จะทำให้ระบบภาษีเกิดความเป็นธรรมในแนวตั้ง (vertical equity) กล่าวคือ คนมีรายได้สูงรับภาระค่าใช้จ่ายในการผลิตสินค้าสาธารณะของรัฐบาลมากกว่าผู้มีรายได้น้อย ทั้งนี้เนื่องจากการจัดเก็บภาษีจากฐานภาษีดังกล่าว ผู้มีหนี้ที่เสียภาษีตามกฎหมายด้องรับภาระภาษีไว้เอง ทำให้การกระจายรายได้หลังภาษีมีความเป็นธรรมมากขึ้น

6.1.2 นโยบายด้านรายจ่ายสาธารณะ

มาตรการด้านการใช้จ่ายที่จะทำให้ความเหลื่อมล้ำในสังคมลดลงนั้น งบประมาณการใช้จ่ายของรัฐบาลต้องเลือกดำเนินโครงการที่เป็นผลประโยชน์แก่ผู้มีรายได้น้อยมากกว่าผู้มีรายได้สูง ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือโดยตรงแบบให้เปล่าแก่กลุ่มคนที่ไม่สามารถช่วยตัวเองได้ หรือกลุ่มคนยากไร้จริง ๆ ลักษณะการใช้จ่ายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ แยกได้ 2 ลักษณะ คือ การใช้จ่ายที่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของผู้มีรายได้น้อย และการใช้จ่ายด้านสังคมสงเคราะห์แก่กลุ่มคนที่ไม่สามารถช่วยตัวเองได้

มาตรการการใช้จ่ายที่มุ่งเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของผู้มีรายได้น้อย เป็นมาตรการที่ใช้เพื่อช่วยเหลือกลุ่มคนที่มีรายได้น้อย (เป็นความยากจนโดยเบริญเทียบ มิใช่ความยากจนสัมบูรณ์) แต่พอช่วยเหลือตัวเองได้ กล่าวคือ เป็นผู้มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การซื้อขาย ขาดแคลนที่อยู่อาศัย และมีที่ดินทำกินเพียงเล็กน้อยหรือเป็นแรงงานไร้ฝันกลุ่มนี้ รัฐบาลสามารถใช้นมาตรการด้านการใช้จ่ายเป็นเครื่องมือในการลดความเหลื่อมล้ำ โดยการใช้จ่ายตามโครงการต่างๆ ที่มีลักษณะส่งผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของผู้มีรายได้น้อย เช่น การฝึกอบรมระยะสั้น การจัดทำแปลงเกษตรชาติ การจัดระบบชลประทาน การปฏิรูปที่ดิน การจัดรูปที่ดิน และการเสริมสร้างความมั่นคงด้านรายได้ โครงการต่าง ๆ เหล่านี้จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของครัวเรือนเกษตรกร และแรงงานไร้ฝันให้สูงขึ้น ช่วยยกระดับรายได้และความเป็นอยู่ของเข้าให้สูงขึ้นทำให้ความเหลื่อมล้ำในสังคมลดลงได้อีกทางหนึ่ง

ส่วนการใช้จ่ายด้านสังคมสงเคราะห์จะเป็นโครงการใช้จ่ายเพื่อคนที่อัตคัดขัดสนในสามารถช่วยตัวเองได้ (ความยากจนสัมบูรณ์) คนกลุ่มนี้รัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือโดยตรงแบบให้เปล่า (direct income transfers) เพื่อบรรเทาความเดือดร้อน โดยอาจให้ความช่วยเหลือในรูปของเงินสด หรือสิ่งของ เช่น อาหาร ที่อยู่อาศัย ค่ารักษาพยาบาล เป็นต้น อย่างไรก็ตามโครงการต่างๆ ที่รัฐบาลดำเนินการเพื่อช่วยเหลือคนยากจนในลักษณะของเงินโอน หรือการให้ความช่วยเหลือในรูป

ของสิ่งของ (transfer in kind) นั้น จะมีผลต่อแรงจูงใจในการทำงานของผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือ ด้วยเหตุนี้ โครงการสวัสดิการสังคมจะกำหนดขอบเขตหรือหลักเกณฑ์ผู้ที่ควรได้รับความช่วยเหลือ เอาไว้ด้วยเหตุผลประการใดประการหนึ่งอันเป็นเหตุให้บุคคลไม่สามารถทำงานได้ ซึ่งเรียกหลักเกณฑ์ว่า การทดสอบสถานะภาพ (status test) เช่น เป็นคนทุพพลภาพ คนชราภาพ ครอบครัวของหญิงหน้าหื่นสามีเสียชีวิตในสมรภูมิที่มีภาระเลี้ยงดูลูกหลายคน เป็นต้น จะเห็นได้ว่า บุคคลที่อยู่ในข่ายควรได้รับความช่วยเหลือมิได้เป็นกำลังแรงงาน การให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลเหล่านี้จึงไม่กระทบแรงจูงใจในการทำงานและประสิทธิภาพการผลิตโดยส่วนรวม

นอกจากนี้ ในการพิจารณาให้การสงเคราะห์ ยังต้องมีการตรวจสอบระดับรายได้หรือการทดสอบเกณฑ์เฉลี่ย (mean test) นั่นคือ เราจะต้องเป็นผู้มีรายได้และทรัพย์สินต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด เมื่อพิจารณาทั้ง 2 หลักเกณฑ์แล้ว บุคคลที่ผ่านทั้ง status test และ mean test⁹ จึงจะได้รับความช่วยเหลือในรูปของการสังคมสงเคราะห์ (social assistance) อันเป็นการให้ความช่วยเหลือโดยตรงแบบให้เปล่า อาจจะเป็นเงินสด อาหารที่อยู่อาศัยและหรือยาธิกษา โรคขึ้นอยู่กับระดับความขาดแคลนว่า ขาดแคลนอะไร มากน้อยเพียงใด

6.2 นโยบายอกรอบการคลัง

นโยบายอกรอบการคลังประกอบด้วยมาตรการค่างๆ ที่รัฐบาลนำมาใช้ในการยกระดับรายได้ของผู้มีรายได้น้อยมีอยู่หลายประการ ได้แก่ นโยบายการเงิน นโยบายการปรับปรุงระบบการผลิตและการตลาด นโยบายรายได้และค่าจ้าง นโยบายส่งเสริมการกระจายการถือครองทรัพย์สิน และ นโยบายด้านความมั่นคงทางสังคม

6.2.1 นโยบายการเงิน

มาตรการที่รัฐบาลนำมาใช้แก่ไปปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ผ่านทางการดำเนินงานของธนาคารกลาง ได้แก่

(1) นโยบายสินเชื่อสู่ชนบท เพื่ออำนวยสินเชื่อแก่เกษตรกรกู้ยืมไปซื้อสินค้าทุนนาปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตให้สูงขึ้น

(2) นโยบายการให้ความอนุเคราะห์แก่ภาคเศรษฐกิจที่สำคัญ โดยการให้ความช่วยเหลือทางด้านการเงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำแก่ผู้ประกอบกิจการที่มีส่วนสำคัญในการเร่งรัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบท เช่น ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมขนาดย่อม อุตสาหกรรมครัวเรือน

มาตรการดังกล่าวจะบังคับสัตว์สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ โดยมีมาตรการลงโทษผู้ไม่ปฏิบัติตาม ทั้งนี้เพื่อให้การให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์บรรจุตัวในภาคเศรษฐกิจภาคได้ภาคหนึ่งหรือกลุ่มประชากรกลุ่มใดกลุ่มนหนึ่งมากเกินไป อันจะนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำในสังคมมากยิ่งขึ้น

6.2.2 นโยบายการปรับปรุงระบบการผลิตและการตลาด

การปรับปรุงระบบการผลิตและการตลาดเป็นมาตรการในการเสริมสร้างความมั่นคงทางด้านรายได้ให้แก่ครัวเรือนเกษตรกร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อย มาตรการต่างๆที่นำมาใช้ได้แก่

- (1) การกระจายความเสี่ยง โดยส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกพืชหลายชนิด
- (2) การลดความเสี่ยงราคาผลผลิต โดยวิธีการทำธุรกิจการเกษตรแบบตลาดข้อตกลง (contract farming) ระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจการเกษตรแผนใหม่กับเกษตรกรหรือกลุ่มเกษตรกร
- (3) การรักษาระดับราคาสินค้าหลักให้มีเสถียรภาพและเป็นธรรมแก่เกษตรกร โดยใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้ผลประโยชน์ตกแก่เกษตรกรผู้ผลิตโดยตรง และไม่เกิดภาระแก่รัฐบาลในภายหลังมากนัก เช่น การรับจำนำผลผลิตในอัตราดอกเบี้ยต่ำ เป็นต้น

6.2.3 นโยบายรายได้และค่าจ้าง

แรงงานผู้ด้อยฐานะทางเศรษฐกิจขาดยานาชด่อรองในการกำหนดอัตราค่าจ้างที่ทนควรได้รับ และมักจะถูกนายจ้างเอาเปรียบกดค่าจ้าง ทำให้เกิดความเดือดร้อนในการยังชีพ และเกิดความเหลื่อมล้ำในสังคมมากยิ่งขึ้น ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดค่าตอบแทนที่เป็นธรรมแก่กลุ่มผู้ใช้แรงงานที่ด้อยฐานะทางเศรษฐกิจ โดยพิจารณาให้ความเหมาะสมระหว่างส่วนแบ่งที่เป็นผลกำไร กับค่าตอบแทนด้านค่าจ้างที่สอดคล้องกับประสิทธิภาพการผลิต เพื่อให้ผู้ใช้แรงงานมีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ

6.2.4 นโยบายส่งเสริมการกระจายการอิทธิพลของทรัพย์สิน

การส่งเสริมให้ประชาชนได้เป็นเจ้าของทรัพย์สิน อันได้แก่ ที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัยเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อช่วยให้การกระจายรายได้มีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น ได้แก่

- (1) การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยรัฐบาลเห็นคืนที่ดินจากผู้ครอบครองที่ดินรายใหญ่ แต่ไม่ได้ทำผลประโยชน์น้ำจดสรรให้แก่เกษตรกรในราคาน้ำเพื่อใช้เป็นที่ดินทำกินเสริมสร้างรายได้จากการประกอบการเกษตร

- (2) การจัดสร้างที่อยู่อาศัยในราคาน้ำเพื่อให้แก่ผู้มีรายได้น้อย เพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยมีที่อยู่อาศัย

อย่างถูกอุปถัมภ์ อันจะช่วยเสริมสร้างคุณภาพชีวิตและประสิทธิภาพของชาติให้สูงขึ้น

6.2.5 นโยบายด้านความมั่นคงทางสังคม

การให้หลักประกันการคุ้มครอง สิสวัสดิการแก่คนในสังคม โดยเฉพาะคนที่มีร่างกายสมบูรณ์ ขยันขันแข็ง ดังใจทำงาน แต่ในบางครั้งบางคราวไม่มีความมั่นคงทางด้านรายได้ เช่น บานเจ็บป่วย ทุพพลภาพ ชราภาพ เมื่อไม่มีงานทำไม่ว่ากรณีใดๆ ก็จะขาดรายได้ ทำให้ตนเองและครอบครัวเดือดร้อน ไม่มีค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลและค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน มาตรการที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางด้านรายได้แก่บุคคลที่มีรายได้จากการใช้แรงงานก็คือ การประกันสังคม (social insurance) โดยแบ่งเป็นให้แรงงานทุกคนที่ประกันสังคม โดยใช้เงินรัฐบาล บังคับเก็บเงินสมบทจากลูกจ้างและนายจ้างที่เรียกว่า ภาษีประกันสังคม (pay roll taxes) และรัฐบาลสมบทอีกส่วนหนึ่งรวมเป็นกองทุนประกันสังคม ผู้ประกันตนจะได้รับการคุ้มครองด้านสวัสดิภาพจากกองทุนประกันสังคมที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น การดำเนินการดังกล่าวจะช่วยยกระดับการดำรงชีพของประชาชนโดยส่วนรวมให้สูงขึ้นได้อีกด้วยหนึ่ง

เชิงอรรถบทที่ 3

1. J.F. Due and A.F. Friedlaender. 1975. **Government Finance : Economics of the Public Sector.** (5th ed.), Homewood ,Illinois: Richard D.Irwin Inc. chapter 6, pp.109 - 114 .
2. R.A. Musgrave and P.B. Musgrave. 1989. **Public Finance in Theory and Practice.** (5th ed.) New York : McGraw – Hill. chapter 6, pp. 74 - 76 .
3. John Culiss and Phillip Jones. 1992 . **Public Finance and Public Choice analytical perspectives.** London: McGraw – Hill. chapter 9, pp. 238 - 241 .
4. R.A. Musgrave and P.B. Musgrave , op.cit. pp. 80 .
5. J.F. Due and A.F. Friedlaender , op.cit. pp. 114 - 115 .
6. Edkar K. Browning and Jacqueline M. Browning. 1979. **Public Finance and the Price Systems.** (2nd ed.) New York: Macmillan Publishing Co. chapter 8, pp. 223 - 225 .
7. J.F. Due and A.F. Friedlaender, op.cit. pp. 113 .

8. Arthur M. Okun. 1975. **Equality and Efficiency:the big trade off .**
Whashington,D.C.,;Brooking Institution
9. David N. Hyman. 1993. **Public Finance : A Contemporary Applicationof Theory to Policy** (4th ed.) New York: The Dryden Press. pp. 233 - 235 .
-