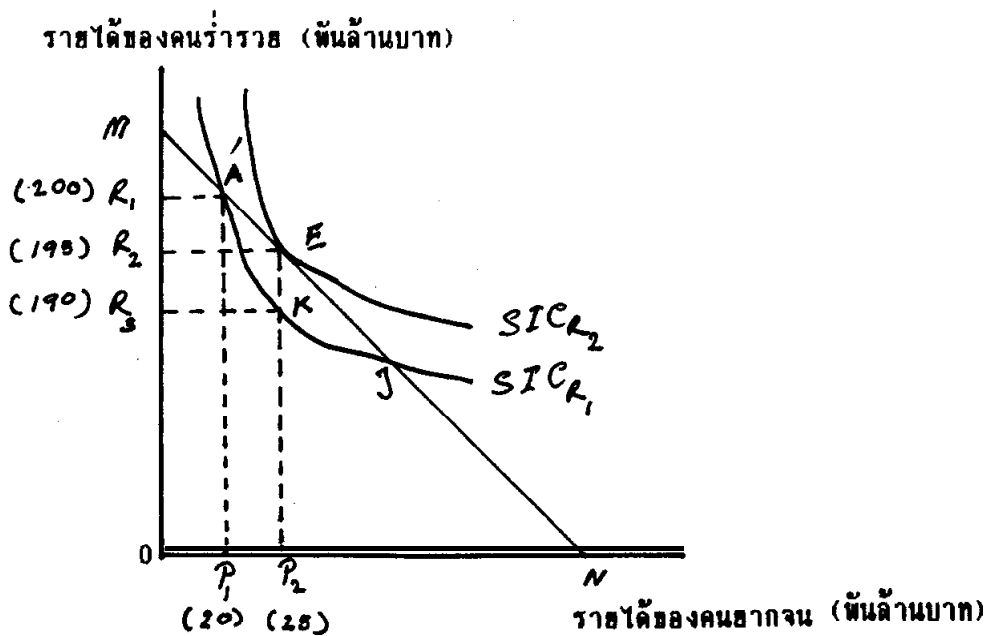


Loss) ของคนใดคนหนึ่ง และอาจนำไปสู่การตอบโต้มาตรการของรัฐบาลได้ การเคลื่อนย้ายไปตามเส้น AC หรือ AD แม้จะเกิดการสูญเสียโดยเปรียบเทียบ (Relative Loss) แต่กลุ่มคนที่สูญเสียพอจะยอมรับได้ ดังนั้น ขอบเขตในการยกระดับสวัสดิการ จึงอยู่ในขอบเขต ACD เราเรียกพื้นที่ ACD ว่า Pareto Safety ซึ่งแสดงถึงขอบเขตของการเพิ่มสวัสดิการของสังคมตามหลักเกณฑ์ของพาเรโตที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายจริงแก่ผู้ใด

เมื่อเราพิจารณาบทบาทในการเข้ามาทำหน้าที่การกระจายความเป็นธรรมของรัฐบาลภายใต้ข้อสมมุติที่ว่า คนร่ำรวยต้องการช่วยเหลือคนยากจน เกิดผลประโยชน์ร่วมกันแก่กลุ่มคนทั้งสอง การเคลื่อนย้ายจากจุด A ไปยังจุดใดๆ ในช่วง CD กลุ่มคนร่ำรวยจะยินยอมให้มีการกระจายรายได้ใหม่ให้แตกต่างไปจากแบบแผนเดิมได้ เพราะในขอบเขต Pareto Safety นี้ กลุ่มคนร่ำรวยได้รับความพอใจสูงขึ้นด้วย ซึ่งเราจะวิเคราะห์ให้เห็นได้ชัดเจนในเชิงกราฟ ดังรูปที่ 3-5



รูปที่ 3-5 การกระจายความเป็นธรรมในแง่ของสินค้าสาธารณะ

จากรูปที่ 3-5 เราให้แกนแนวนอนและแกนตั้งแทนรายได้ของคนยากจนและของคน

ร่ำรวย เส้น MN เป็นเส้นขอบเขตรายได้ประชาชาติ ซึ่งมีทั้งสิ้น 220 พันล้านบาท และเส้น SIC_{n_1} เป็นเส้นความพอใจเท่ากันของกลุ่มคนร่ำรวย ในการวิเคราะห์เราสมมุติว่า สถานการณ์เริ่มแรกอยู่ตรงจุด A' การกระจายรายได้มีความเหลื่อมล้ำอย่างมาก ส่วนแบ่งรายได้ประชาชาติเป็นของกลุ่มคนร่ำรวย 200 พันล้านบาท (R_1) และเป็นของกลุ่มคนยากจน 20 พันล้านบาท (P_1)

เมื่อเราพิจารณาสถานการณ์การกระจายรายได้ในสังคมตรงจุด A' ในรูปที่ 3-5 การกระจายรายได้ในขณะนั้น ทำให้การใช้ทรัพยากรเพื่อการผลิตและการบริโภคยังไม่มีประสิทธิภาพนั้นคืออยู่ตรงจุด A ในรูปที่ 3-4 นั่นเอง ตรงจุด A' ในรูปที่ 3-5 คนร่ำรวย ยังไม่ได้รับความพอใจสูงสุดจากรายได้ที่เขาได้อยู่ ทั้งนี้เนื่องจากความเหลื่อมล้ำในสังคมทำให้เกิดผลภายนอก (Externality) ความพอใจของคนร่ำรวยจะสูงขึ้นไปอีก ถ้าเขาเสียสละรายได้ช่วยเหลือคนยากจนและคนร่ำรวยทุกคนก็พึงปรารถนาจะให้เป็นอย่างนั้น ในที่นี้สมมุติ คนร่ำรวยแต่ละคนยินดีที่จะจ่ายเงิน 1,000 บาท (R_1R_2) ถ้าหากว่าเงิน 1,000 บาทของเขาสามารถนำมารวมกันแล้วช่วยเหลือระดับรายได้ให้กับคนยากจนได้ 5 พันล้านบาท แต่จะไม่มีคนร่ำรวยคนใดสมัครใจช่วยเหลือให้เงินโอนแก่คนยากจน ทั้งนี้ก็เพราะว่า การจ่ายเงินเพียง 1,000 บาท ไม่พอที่จะเสียสุขภาพความยากจนที่แผ่ขยายอยู่ทั่วไปได้ วิธีหนึ่งที่จะทำให้คนร่ำรวยทุกคนได้รับความเป็นอยู่ดีขึ้นก็คือให้รัฐบาลจัดเก็บภาษีจากคนร่ำรวยทุกคนๆละ 500 บาท แล้วนำรายรับรวมจากภาษีที่จัดเก็บได้จำนวน 5 พันล้านบาทไปจ่ายเป็นเงินโอนแก่คนยากจน โดยวิธีนี้คนร่ำรวยแต่ละคนจะได้รับผลที่เกิดขึ้นเหมือนกับเขาเสียสละเงิน 1,000 บาท แต่เมื่อรัฐบาลเข้ามาดำเนินการเขาเสียสละรายได้ในรูปภาษีอากรเพียง 500 บาท ดังนั้นคนร่ำรวยจึงได้รับความพอใจสูงขึ้นจาก SIC_{n_1} เป็น SIC_{n_2} จุดสมดุลอยู่ที่ E ส่วนแบ่งรายได้ประชาชาติที่กระจายไปสู่คนร่ำรวยจะลดลงจาก 200 พันล้านบาท (R_1) เป็น 195 พันล้านบาท (R_2) ส่วนแบ่งรายได้ประชาชาติที่กระจายไปสู่กลุ่มคนยากจนโดยวิธีการกระจายรายได้ใหม่ จะเพิ่มขึ้นจาก 20 พันล้านบาท (P_1) เป็น 25 พันล้านบาท (P_2) เมื่อกลุ่มคนยากจนได้รับส่วนแบ่งรายได้เพิ่มขึ้น เขา่อมจะได้รับอรรถประโยชน์เพิ่มขึ้น การกระจายความเป็นธรรมของรัฐบาลจึงเป็นประโยชน์แก่ทุกๆคนในสังคม แต่อย่างไรก็ตาม เราไม่อาจบอกได้ว่า การกระจาย

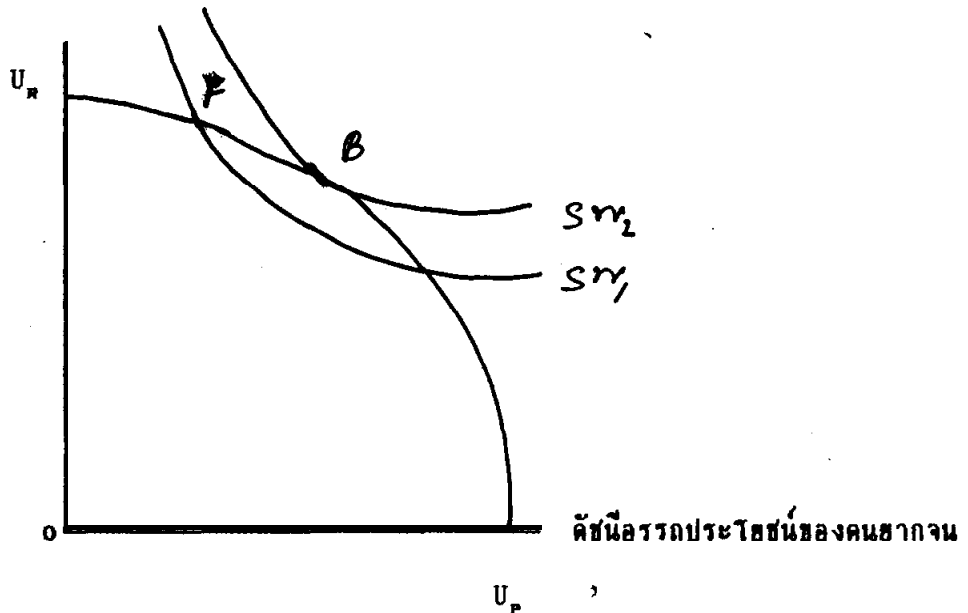
รายได้ที่ดีที่สุดอยู่ตรงจุดใด ตรงจุด E นั้นเพียงแต่แสดงให้เห็นถึงความพอใจของคนร่ำรวยเท่านั้น กลุ่มคนยากจนเขาอาจจะพึงปรารถนาไปสู่จุดอื่นๆในช่วง EN ก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม การกระจายรายได้ใหม่ของรัฐบาลตรงจุดใด ๆ ที่เลขจุด E ไปแล้วการกระจายความเป็นธรรมจะเกิดประโยชน์แก่กลุ่มคนยากจนเท่านั้น ตรงจุด K บนเส้น SIC_n นั้นคนร่ำรวยเสียสละรายได้ไป 1,000 บาท แต่เขายอมรับได้ เพราะอรรถประโยชน์ของคนร่ำรวยที่ลดลงจากการลดลงของรายได้อื่นเนื่องมาจากการจัดเก็บภาษีรายได้ ได้รับการชดเชยจากการเพิ่มขึ้นของอรรถประโยชน์ที่เขาได้รับจากการที่สภาพสังคมดีขึ้น ตรงจุดนี้จึงเป็นการสูญเสียโดยเปรียบเทียบ (Relative Loss) เท่านั้น ส่วนตรงจุด J จะเกิดความทุกข์ใจจากการสูญเสียรายได้มากเกินไปในความรู้สึกของคนร่ำรวย และเมื่อคำนึงถึงอรรถประโยชน์ที่คนยากจนได้รับเพิ่มขึ้น ตรงจุด J นี้จะเกิดความสูญเสียที่แท้จริง (Real Loss) ของกลุ่มคนร่ำรวย การกระจายรายได้ตรงจุด J จึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของพาเรโตเพราะการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนั้นคนหนึ่งได้ประโยชน์และอีกคนหนึ่งเสียประโยชน์

4.2 การกระจายความเป็นธรรมเพื่อให้การไว้ที่ทรัพยากรบรรลุจุดสวัสดิการสูงสุดตรงตำแหน่งที่สังคมต้องการ

การกระจายรายได้ในสังคมที่เป็นอยู่ในขณะนั้น ถึงแม้ว่าจะอยู่ตรงจุดสมดุลการผลิตและการบริโภคที่มีประสิทธิภาพสูงสุดตามหลักเกณฑ์ของพาเรโตแล้วก็ตาม แต่ยังไม่สอดคล้องกับความรู้สึกทางด้านจริยธรรม นั่นก็คือ ยังไม่อยู่ตรงตำแหน่งตรงที่สังคมต้องการรัฐบาลในฐานะผู้บริหารประเทศ อาจจำเป็นต้องทำการกระจายรายได้ใหม่ เพื่อให้การกระจายรายได้ที่นำไปสู่ความเป็นอยู่ในสังคมเป็นที่พึงพอใจของสังคมส่วนรวม เราเรียกการกระจายรายได้ในขั้นนี้ว่าการกระจายความเป็นธรรมเพื่อให้สังคมบรรลุจุดสวัสดิการสูงสุดตรงตำแหน่งที่สังคมต้องการ (Ethical Income Redistribution) การกระจายรายได้ใหม่ในขั้นนี้ ทำให้คนบางกลุ่มต้องสูญเสียสวัสดิการ และอีกกลุ่มหนึ่งจะได้สวัสดิการเพิ่มขึ้น การย้ายจุดสมดุลที่มีประสิทธิภาพแล้ว ไปยังจุดที่สังคมต้องการ เราสมมุติว่าสังคมยินยอม โดยผ่านทางขบวนการออกเสียงเลือกตั้ง นั่นคือ สังคมให้น้ำหนักทางฝ่ายผู้ได้ประ

ประโยชน์จากการมีสวัสดิการเพิ่มขึ้นมากกว่าฝ่ายที่ต้องเสียสวัสดิการ การดำเนินการดังกล่าวจะทำให้สังคมส่วนรวมมีสวัสดิการสูงขึ้น ดังจะพิจารณาโดยอาศัยรูปที่ 3-6 ได้ดังนี้

ดัชนีอรรถประโยชน์ของคนร่ำรวย



รูปที่ 3-6 การวิเคราะห์ทางเลือกการจัดสรรที่วิเศษสุดสำหรับสังคม

เราให้แกนนอนแทนดัชนีอรรถประโยชน์ของคนยากจน และแกนตั้งแทนดัชนีอรรถประโยชน์ของคนร่ำรวยเส้น $U_r U_p$ เป็นเส้นขอบเขตความเป็นไปได้ของอรรถประโยชน์ในที่นี้ สมมติว่า เรามีเส้นความพอใจของสังคม (Social Welfare Function) ที่สร้างขึ้นมาจากความพึงปรารถนา (preference) ของผู้บริโภคในสังคมโดยผ่านทางกระบวนการทางการเมืองที่อาศัยเสียงข้างมาก โดยเราสมมติว่า ทั้งคนร่ำรวยและคนยากจนมีสิทธิการออกเสียงทางการเมืองเท่าเทียมกัน ความชันของเส้นความพอใจเท่ากันของสังคม จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการของส่วนรวมที่จะให้คนแต่ละกลุ่มมีความสำคัญเปรียบเทียบกันอย่างไร จากรูปที่ 3-6 เติมนการกระจายรายได้ อยู่ที่จุด F แต่จุดสมดุลที่เป็นที่พึงปรารถนาของสังคมส่วนรวมอยู่ที่จุด B ซึ่งผู้บริโภครวมทั้งสองกลุ่มได้รับสวัสดิการเท่าๆกัน แต่มิได้หมายความว่า ทุกคนได้รับความพอใจในปริมาณเท่าๆกัน การเคลื่อนจุดสมดุลจาก

จุด F ไปยังจุด B เป็นเพียงการกระจายสวัสดิการทางเศรษฐกิจให้มีความเสมอภาคยิ่งขึ้น ใกล้เคียงกับสภาพที่สังคมส่วนรวมต้องการเท่านั้น เพราะความเป็นจริง แม้กลุ่มคนยากจน จะมีคะแนนเสียงมากกว่ากลุ่มคนร่ำรวย แต่ไม่มีการใช้มาตรการโดยเสียงข้างมากบังคับ เพื่อการกระจายรายได้ใหม่ให้มากไปกว่านี้ได้ ทั้งนี้ด้วยเหตุผล 2 ประการคือ⁷

ประการแรก ความเหลื่อมล้ำของรายได้ของบุคคลต่างๆในสังคมนั้นลดหลั่นกันไป และทุกคนมีโอกาสสร้างฐานะ กลายเป็นคนร่ำรวยในวันข้างหน้าได้ ถ้าเราใช้เสียงข้างมากบังคับให้คนร่ำรวยต้องเสียสละรายได้มากเกินไป วันหนึ่งข้างหน้าเมื่อตัวเองมีฐานะร่ำรวยขึ้น ก็จะถูกเก็บภาษีมากเหมือนคนร่ำรวยในขณะนี้

ประการสอง บุคคลผู้มีโอกาสในการเข้ามาเป็นผู้บริหารและกำหนดนโยบายระดับชาตินั้น ไม่สมมูลกันระหว่างคนยากจนและคนร่ำรวย โดยทั่วไปแล้ว ผู้บริหารประเทศจะประกอบไปด้วยคนร่ำรวย จึงไม่มีใครนำเอานโยบายที่ทำให้ตัวเองเดือดร้อนออกมาใช้

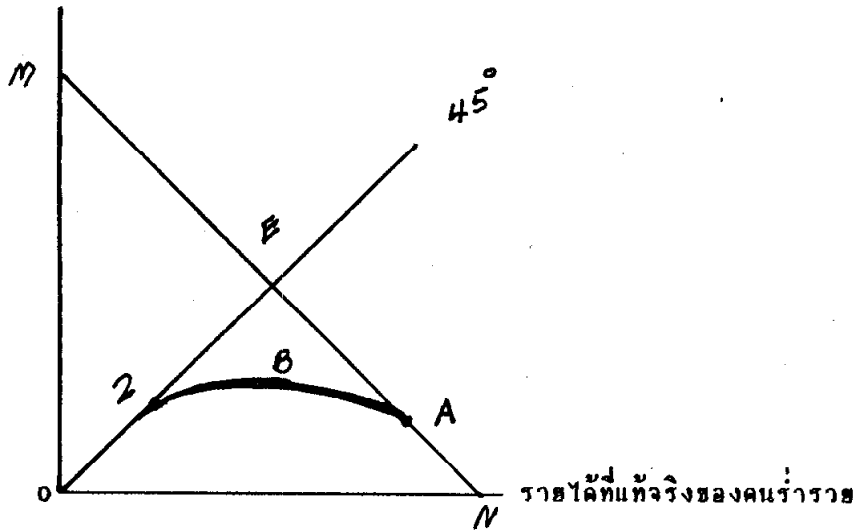
ด้วยเหตุนี้ การกระจายรายได้ใหม่ให้ถูกต้องทางด้านจริยธรรม มักจะไม่ใคร่มี รัฐบาลใดทำให้เกิดขึ้น

5. ข้อจำกัดในการกระจายความเป็นธรรม

การกระจายความเป็นธรรมเพื่อนำไปสู่จุดการกระจายรายได้ในสังคมที่เหมาะสม มีขอบเขตจำกัดอยู่พอสมควร การกระจายรายได้ที่เป็นธรรมและเหมาะสมมีอาจเกิดขึ้นได้ ถ้าปราศจากการแทรกแซงของรัฐบาล และจะนำไปสู่ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมในด้านต่างๆตามมา ทั้งนี้เพราะการช่วยเหลือคนยากจนโดยสมัครใจของกลุ่มคนร่ำรวย อาจมีจำนวนน้อยเกินไป แต่ขณะเดียวกัน การเข้ามาแทรกแซงของรัฐบาลเพื่อเคลื่อนย้ายรายได้จากกลุ่มคนร่ำรวยไปสู่กลุ่มคนยากจน ก็จะก่อให้เกิดปัญหาต่อประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจให้ลดลง และจะนำไปสู่การลดลงของรายได้ประชาชาติที่จะนำมาจ่ายแจกจ่ายให้สังคม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ถ้าความเท่าเทียมกันเป็นสินค้าที่ให้อรรถประโยชน์แก่สังคมได้และมีต้นทุนจำนวนหนึ่ง ปัญหาก็คือ เราจะเต็มใจจ่ายซึ่งวัดในรูปของการลดลงของประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจจำนวนเท่าใด เพื่อความเท่าเทียมกันที่มากขึ้น

ในการวิเคราะห์ต้นทุนทางเศรษฐกิจของการกระจายความเป็นธรรมตามแนวการวิเคราะห์ของ Arthur Okun^๕ ซึ่งเขาย้ำให้เห็นว่า นโยบายในการกระจายรายได้ใหม่จากคนกลุ่มหนึ่งสู่คนอีกกลุ่มหนึ่งย่อมนำไปสู่การลดลงของผลผลิตของระบบเศรษฐกิจ เราสามารถแสดงให้เห็นชัดเจนโดยอาศัยรูปกราฟที่ 3-7 ประกอบการอธิบายได้ดังนี้

รายได้ที่แท้จริงของคนยากจน



รูปที่ 3-7 การขัดกันของความเป็นธรรมและประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ

เราเริ่มต้นด้วยการแบ่งประชากรในระบบเศรษฐกิจออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มคนร่ำรวย และกลุ่มคนยากจน แกนนอนแทนรายได้ของกลุ่มคนร่ำรวย แกนตั้งแทนรายได้ของกลุ่มคนยากจน เส้น OE เป็นเส้น 45 องศา และเส้น MN เป็นเส้นขอบเขตความเป็นไปได้ของรายได้ (income possibility curve)

ในการพิจารณาว่า การพยายามที่จะบรรลุความเท่าเทียมกันมากขึ้น ไปหน่วงเหนี่ยวประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจอย่างไรนั้น เราเริ่มพิจารณาจากจุด A ซึ่งเป็นจุดก่อนที่จะมีการกระจายรายได้ใหม่ ณ จุด A นี้ ไม่มีการจัดเก็บภาษี และไม่มีการให้เงินโอนใดๆ ดังนั้น ประชาชนทุกคนต่างก็มีรายได้ที่เขาได้รับตามจำนวนปัจจัยและอัตราผลตอบแทนที่

กำหนดโดยตลาด ถ้าระบบเศรษฐกิจเป็นตลาดแข่งขันสมบูรณ์ ที่จุด A การทำงานของกลไกตลาดจะไม่ถูกบิดเบือน การผลิตมีประสิทธิภาพและรายได้ประชาชาติ (GNP) มากที่สุด

อย่างไรก็ตาม เมื่อเราพิจารณาลักษณะการกระจายรายได้ตรงจุด A เราจะเห็นว่ารายได้ส่วนใหญ่ตกอยู่กับคนร่ำรวย การกระจายรายได้ในสังคมมีความเหลื่อมล้ำอย่างมาก ภาวสภาพรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย สังคมโดยรัฐสภาต้องการบรรลุความเป็นธรรมในสังคม และต้องการเคลื่อนย้ายลักษณะการกระจายรายได้จากจุด A ไปยังจุด E อันเป็นจุดความเสมอภาค ซึ่งการเคลื่อนย้ายจากจุด A ไปยังจุด E นี้ จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อการกระจายความธรรมเป็นไปอย่างปราศจากการลดลงของรายได้ประชาชาติ (GNP) การเคลื่อนย้ายจากจุด A ไปยังจุด E จึงส่งผลให้รายได้ที่เคลื่อนย้ายจากกลุ่มคนร่ำรวยไปสู่กลุ่มคนยากจนเป็นไปในอัตราหนึ่งต่อหนึ่งตลอดเส้น AE รายได้ประชาชาติจะคงที่ตลอด ซึ่งชี้ให้เห็นว่า โครงการกระจายความเป็นธรรมไม่เกิดผลกระทบต่อขนาดของผลิตภัณฑ์รายได้ประชาชาติ

อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปแล้ว โครงการเพื่อการกระจายรายได้ใหม่จะเกิดผลกระทบต่อประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจ การที่รัฐบาลทำการกระจายรายได้ใหม่ โดยจัดเก็บภาษีกับคนร่ำรวยที่สุดในอัตราสูงจะไปกระทบแรงจูงใจในการทำงานและการออม กล่าวคือ เขาจะลดการเก็บออมเพื่อเอาไว้ใช้จ่ายในยามชรา เขาอาจจะส่งเงินทุนไปเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารในต่างประเทศ หรือลดจำนวนเงินทุนที่จะใช้ในการดำเนินธุรกิจลง และถ้าหากว่าในประเทศนั้น มีโครงการประกันรายได้ขั้นต่ำแก่คนยากจนเป็นจำนวนเงินที่สูงพอสมควรแล้ว จะทำให้คนยากจนไม่ใฝ่หางานทำหรือหันไปหวังพึ่งโครงการให้ความช่วยเหลือต่อไป จะเห็นได้ว่าปฏิกิริยาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการเพื่อการกระจายรายได้ใหม่ทำให้รายได้ประชาชาติที่แท้จริงลดลง นั่นคือ จำนวนสินค้าและบริการในระบบเศรษฐกิจลดลง

เพื่อให้เห็นภาพการลดลงของรายได้ประชาชาติที่แท้จริงได้ชัดเจนยิ่งขึ้น สมมุติว่า มีการจัดเก็บภาษีเงินได้แตกต่างกันหลายอัตรา เมื่ออัตราภาษีสูงขึ้นจะเกิดผลกระทบต่อการทำงาน การออม และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งพิจารณาจากความสัมพันธ์ของอัตราภาษีและแรงจูงใจในการทำงานได้ดังนี้

สมมุติมีคน 2 คน คือนาย H และนาย L ให้ นาย H เป็นบุคคลซึ่งมีความสามารถในการหารายได้สูง ส่วนนาย L เป็นบุคคลที่มีความสามารถในการหารายได้ต่ำ และเพื่อให้ง่ายในการวิเคราะห์ เราจะสมมุติว่า ความสามารถในการหารายได้ของนาย L เป็นศูนย์ ก่อนที่รัฐบาลจะเข้ามาแทรกแซง นาย H จึงเป็นผู้มีรายได้ ส่วนนาย L ไม่มีรายได้เลย ครั้นเมื่อรัฐบาลจัดเก็บภาษีจากนาย H เพื่อนำไปเป็นเงินโอนแก่นาย L การจัดเก็บภาษีจะปลดอัตราค่าจ้างสุทธิที่นาย H ได้รับ ในระยะเริ่มแรกที่มีการจัดเก็บภาษี นาย H อาจจะทำงาานมากขึ้น แต่ถ้าอัตราภาษียิ่งสูงขึ้นๆ จะปลดแรงจูงใจในการทำงานลง และนาย H จะหันไปพักผ่อนมากขึ้น เมื่อเป็นดังนี้ จำนวนภาษีที่รัฐบาลเก็บได้จะไม่คงที่ ในระยะแรก การขึ้นอัตราภาษี รัฐบาลจัดเก็บภาษีได้มากขึ้น การขึ้นอัตราภาษีต่อไปเรื่อยๆ ซ่อมทำให้ รัฐบาลเก็บภาษีได้มากขึ้นต่อไปจนกระทั่งถึงจุดหนึ่งที่รัฐบาลเก็บภาษีได้มากที่สุด เมื่อถึงจุดนี้แล้ว หากรัฐบาลยังขึ้นอัตราภาษีต่อไปอีก รายรับจากภาษีจะลดลง และจำนวนภาษีที่จะใช้ เป็นเงินโอนแก่นาย L ก็ลดลง ดังพิจารณาได้จากตารางที่ 3-1

ตารางที่ 3-1 ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราภาษี การทำงาน และจำนวนภาษีที่เก็บได้

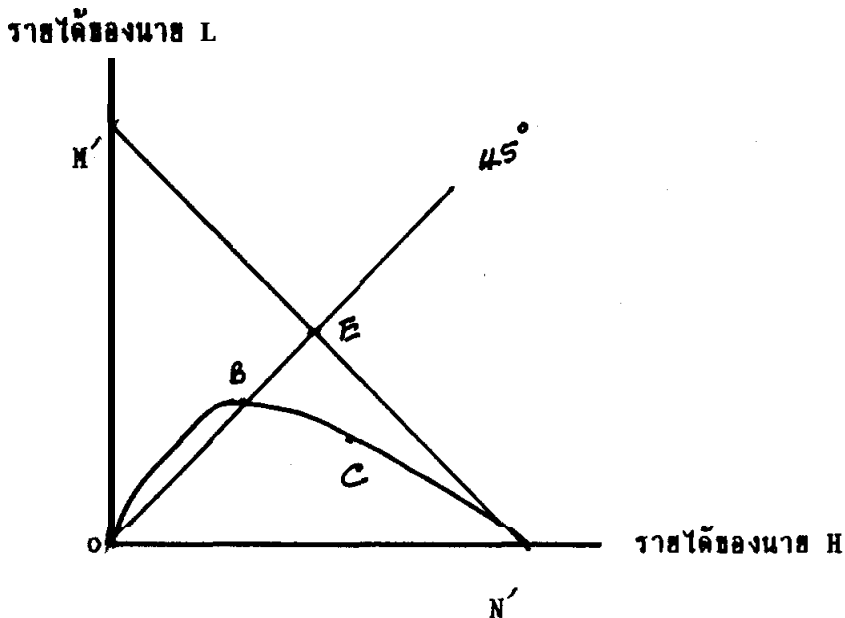
อัตราภาษี (%)	ชั่วโมงทำงาน ของนาย H (ชม.)	รายได้ของ นาย H ก่อนภาษี (บาท)	จำนวนภาษี ที่เก็บได้ (บาท)	รายได้ของ นาย H หลังภาษี (บาท)	รายได้ของ นาย L (บาท)
0	6.0	60	0	60	0
15	7.0	70	10.5	59.5	10.5
30	5.0	50	15.0	35.0	15.0
50	2.5	25	12.5	12.5	12.5
60	1.0	10	8.0	2.0	6.0
100	0	0	0	0	0

ที่มา : ดัดแปลงจาก R.A. Husgrave และ P.B. Husgrave , Public Finance in theory aud practice (5th ed.) New York : McGraw - Hill, 1989 pp.63

หมายเหตุ : กำหนดให้อัตราราค่าจ้างชั่วโมงละ 10 บาท

เมื่อพิจารณາัตราภาษีที่ 3-1 สมมติอัตราภาษีในคอลเริ่มต้น เริ่มที่อัตรา 15 เปอร์เซ็นต์ นาย H ทำงานมากขึ้นเพื่อรักษาระดับรายได้ที่สูญเสียไปอันเนื่องมาจากถูกเก็บภาษี ที่อัตราภาษี 15 เปอร์เซ็นต์ จำนวนชั่วโมงทำงานของนาย H สูงที่สุด 7 ชั่วโมง และถ้าหากว่ารัฐบาลขึ้นอัตราภาษีจาก 15 เปอร์เซ็นต์ เป็น 30 เปอร์เซ็นต์ ชั่วโมงการทำงานของนาย H จะลดลง ผลจากการขึ้นอัตราภาษีในระดับนี้ จะไปลดขนาดของฐานภาษีลง แต่รายรับภาษีหรือจำนวนภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บได้ยังเพิ่มขึ้น เพราะอัตรารายได้เพิ่มขึ้นของอัตราภาษีสูงกว่าอัตราการลดลงของเงินได้ที่พึงเสียภาษี แต่ถ้ารัฐบาลยังคงขึ้นอัตราภาษีต่อไปอีกจำนวน

ภาษีที่จัดเก็บได้จะเริ่มลดลง ในที่นี้จะเห็นได้ว่า การจัดเก็บภาษีเพื่อความเท่าเทียมกันในการกระจายรายได้จำเป็นต้องหยุดลงตรงระดับอัตราภาษี 30 เปอร์เซ็นต์ ทั้ง ๆ ที่อัตราภาษีที่นำไปสู่ความเท่าเทียมกันอย่างสมบูรณ์ตามแนวความคิดของลัทธิความเสมอภาคนิยมคืออัตราภาษี 50 เปอร์เซ็นต์ จากความสัมพันธ์ข้างต้นเราพิจารณาในเชิงกราฟได้ดังรูปที่ 3-8



รูปที่ 3-8 ขอบเขตจำกัดของการกระจายรายได้

ภาษีที่ข้อสมมุติ นาย H ทำการผลิตเพียงคนเดียว เราจะได้เส้น $OBCN'$ เป็นเส้นความเป็นไปได้ในการผลิตของนาย H แกนนอนแทนรายได้ของนาย H และแกนตั้งแทนรายได้ของนาย L เส้น $M'N'$ เป็นเส้นขอบเขตความเป็นไปได้ของรายได้ในระบบเศรษฐกิจ ก่อนที่จะมีการกระจายรายได้ใหม่ ภาษีทั้งหมดเป็นของนาย H ส่วนนาย L ไม่มีรายได้เลย ถ้าเราคิดหลักความเท่าเทียมกันอย่างสมบูรณ์ จัดเก็บภาษีอัตรา 50 เปอร์เซ็นต์ แล้วนำรายได้นั้นมาแบ่งเป็นสองส่วนเท่าๆ กัน การกระจายรายได้จะไปทำลายประสิทธิภาพการผลิต เป็นผลให้การกระจายรายได้หยุดตรงจุด B เพราะนาย H จะลดการผลิตลงตามเส้นความเป็นไปได้ในการผลิต $OBCN'$ แต่ถ้าเราคิดหลักการของนายจอห์น รอลส์ ที่ว่าต้องยกระดับความเป็นอยู่ของกลุ่มคนด้อยโอกาสให้มากที่สุดแล้ว และเลือกยกระดับการกระจาย-

จายรายได้ตรงจุด C มาตรการในการกระจายรายได้ตามแนวความคิดนี้ ประสิทธิภาพ การผลิตอาจดีขึ้นกว่าที่ B ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่า มาตรการในการกระจายรายได้ ได้คำนึงถึงสวัสดิการของคนที่เกี่ยวข้องคือ นาย H การกระจายรายได้ตรงจุด C นี้ สวัสดิการของนาย H และนาย L จะสูงกว่าที่จุด B ทั้งนี้เนื่องจากตรงจุด C อยู่บนเส้น ความพอใจเท่ากันที่สูงกว่าตรงจุด B นั่นเอง

6. เครื่องมือในการกระจายความเป็นธรรม

เครื่องมือทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลนำมาใช้ในการกำหนดแนวนโยบายเพื่อเปลี่ยนแปลง การกระจายรายได้ของสังคมให้เหมาะสมยิ่งขึ้นนั้น จำแนกได้ 2 ประการคือ

ประการแรก นโยบายการคลัง (Budgetary Policies)

ประการที่สอง นโยบายนอกงบประมาณการคลัง (Non-Budgetary Policies)

พิจารณาในรายละเอียดได้ดังนี้

6.1 นโยบายการคลังเพื่อการกระจายความเป็นธรรม

นโยบายการคลังเป็นเครื่องมือหลักที่รัฐบาลใช้ในการกระจายความเป็นธรรม จำแนกออกเป็นนโยบายย่อย ๆ ได้ 2 นโยบาย คือ นโยบายด้านรายรับ (Public Revenues Policy) และนโยบายด้านรายจ่าย (Public Expenditure Policy) เมื่อเราพิจารณาระบบการคลังด้านรายรับ ภายใต้อาการต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดเก็บจะทำให้รายได้ที่แท้จริงของครัวเรือนลดลง ในขณะที่การใช้จ่ายของรัฐบาลทำให้รายได้ที่แท้จริงของ ครัวเรือนเพิ่มขึ้น เมื่อนำเอาผลทางด้านรายรับและด้านรายจ่ายมาพิจารณาด้วยกัน เราจะได้ผลทางด้านการคลังต่อการกระจายรายได้ รายละเอียดพิจารณาได้ดังนี้

6.1.1 นโยบายด้านรายรับ

มาตรการด้านรายรับที่สำคัญที่รัฐบาลใช้เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม คือ การจัดเก็บภาษีจากฐานภาษีที่เป็นต้นตอหรือมูลเหตุของความเหลื่อมล้ำ เช่นฐานรายได้ ฐานทรัพย์สินและการโอนเปลี่ยนมือการถือครองทรัพย์สินในอัตราก้าวหน้า (progressive tax rate) และลดความสำคัญของการจัดเก็บภาษีบางชนิดที่เป็นภาระแก่ผู้มีรายได้น้อย ระบบการจัดเก็บภาษีดังกล่าว จะทำให้ระบบภาษีเกิดความเป็นธรรมในแนวดิ่ง (Vertical Equity) กล่าวคือ คนมีรายได้สูงรับภาระค่าใช้จ่ายในการผลิตสินค้าสาธารณะของรัฐบาล สูงกว่าผู้มีรายได้น้อย ทั้งนี้เนื่องจากการจัดเก็บภาษีจากฐานภาษีดังกล่าว ผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายจะต้องรับภาระภาษีไว้เอง ทำให้การกระจายรายได้หลังภาษีมีความเป็นธรรมมากขึ้น

6.1.2 นโยบายด้านรายจ่ายสาธารณะ

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

มาตรการการใช้จ่ายที่มุ่งเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของผู้มีรายได้น้อย เป็นมาตรการที่ใช้เพื่อยกระดับรายได้ของกลุ่มคนที่มีรายได้น้อย (เป็นความยากจนโดยเปรียบเทียบ มิใช่ความยากจนสัมบูรณ์) แต่พอช่วยเหลือตัวเองได้ กล่าวคือ เป็นผู้มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีที่อยู่อาศัย และมีที่ดินทำกินเพียงเล็กน้อยหรือเป็นแรงงานไร้ฝีมือ คนกลุ่มนี้ รัฐบาลสามารถให้มาตรการด้านการใช้จ่ายเป็นเครื่องมือในการลดความเหลื่อมล้ำ โดยการใช้จ่ายตามโครงการต่างๆ ที่มีลักษณะส่งผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของผู้มีรายได้น้อย เช่น การฝึกอบรมระยะสั้น การจัดทำแปลงเกษตรสาธิต การจัดระบบชลประทาน การปฏิรูปที่ดิน การจัดรูปที่ดิน และการเสริมสร้างเชื่อมั่นแก่คนมีรายได้น้อย

โครงการต่าง ๆ เหล่านี้จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของครัวเรือนเกษตรกร และ
แรงงานไร้ฝีมือให้สูงขึ้น ช่วยยกระดับรายได้และความเป็นอยู่ของเขาให้สูงขึ้นทำให้ความ
เหลื่อมล้ำในสังคมลดลงได้อีกทางหนึ่ง

ส่วนการใช้จ่ายด้านสังคมสงเคราะห์ จะเป็นโครงการใช้จ่ายเพื่อคนที่
ยึดคิดขัดสนไม่สามารถช่วยตัวเองได้ (ความยากจนสัมบูรณ์) คนกลุ่มนี้รัฐบาลจะให้ความ
ช่วยเหลือโดยตรงแบบให้เปล่า (direct income tranfers) เพื่อบรรเทาความ
เดือดร้อน โดยอาจให้ความช่วยเหลือในรูปของเงินสด หรือสิ่งของ เช่น อาหาร ที่อยู่
อาศัย ค่ารักษาพยาบาล เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม โครงการต่างๆที่รัฐบาลดำเนินการเพื่อช่วยเหลือคน
ยากจนในลักษณะของเงินโอน หรือการให้ความช่วยเหลือในรูปของสิ่งของ (transfer
in kind) นั้น จะมีผลต่อแรงจูงใจในการทำงานของผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือ ด้วยเหตุนี้
โครงการสวัสดิการสังคม จะกำหนดขอบเขตหรือหลักเกณฑ์ที่ควรได้รับความช่วยเหลือเอา
ไว้ด้วยเหตุผลประการใดประการหนึ่งอันเป็นเหตุให้เขาไม่สามารถทำงานได้ ซึ่งเราเรียก
หลักเกณฑ์นี้ว่า การทดสอบสถานะภาพ (Status test) เช่น ทุพพลภาพ ชราภาพ
ครอบครัวของหญิงหม้ายที่มีภาระเลี้ยงดูลูกหลายคน เป็นต้น จะเห็นได้ว่า บุคคลที่อยู่ในข่าย
ควรได้รับความช่วยเหลือ มิได้เป็นกำลังแรงงาน การให้ความช่วยเหลือแก่เขาจึงไม่กระทบ
แรงจูงใจในการทำงานและประสิทธิภาพการผลิตโดยรวม

นอกจากนี้ ในการพิจารณาให้การสงเคราะห์ ยังต้องมีการทดสอบเกณฑ์
เฉลี่ย (Mean test) นั่นคือ เขาจะต้องเป็นผู้มีรายได้น้อยกว่าเกณฑ์มาตรฐาน
ที่กำหนด ผู้ที่ผ่าน Status test และ Mean test^๑ จึงจะได้รับความช่วยเหลือในรูป
ของการสังคมสงเคราะห์ (Social assistance) อันเป็นการให้ความช่วยเหลือโดย
ตรงแบบให้เปล่า อาจจะเป็นเงินสด อาหาร ที่อยู่อาศัย และหรือการรักษาโรค ขึ้นอยู่กับ
ระดับความขาดแคลนว่ามากน้อยเพียงใด

6.2 นโยบายนอกกรอบการคลัง

นโยบายนอกกรอบการคลังประกอบด้วย มาตรการต่างๆ ที่รัฐบาลนำมาใช้ในการ
ยกระดับรายได้ของผู้มีรายได้น้อยมีอยู่หลายประการ ได้แก่

ประการแรก นโยบายการเงิน

ประการที่สอง นโยบายการปรับปรุงระบบการผลิตและการตลาด

ประการที่สาม นโยบายรายได้และค่าจ้าง

ประการที่สี่ นโยบายส่งเสริมการกระจายการถือครองทรัพย์สิน

ประการห้า นโยบายด้านความมั่นคงทางสังคม

นโยบายทั้งห้าประการ พิจารณาในรายละเอียดได้ดังนี้

6.2.1 นโยบายการเงิน

นโยบายการเงินที่ธนาคารกลางนำมาใช้นั้นก็โชแปศความไม่เป็นธรรมใน
การกระจายรายได้ ก็คือ การบังคับจัดสรรเงินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ โดยมีมาตรการ
ลงโทษผู้ไม่ปฏิบัติตาม ทั้งนี้เพื่อมิให้การให้เงินเชื่อของธนาคารพาณิชย์กระจุกตัวในภาค
เศรษฐกิจภาคใดภาคหนึ่งหรือกลุ่มประชากรกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมากเกินไป อันจะนำไปสู่ความ
เหลื่อมล้ำในสังคมมากยิ่งขึ้น มาตรการต่างๆ ที่ธนาคารกลางนำมาใช้เพื่อกระจายเงินเชื่อ
ได้แก่

(1) นโยบายสินเชื่อสู่ชนบท เพื่ออำนวยความสะดวกแก่เกษตรกรที่มิใช่
สินค้าทุนมาปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตให้สูงขึ้น

(2) นโยบายการให้ความอนุเคราะห์แก่ภาคเศรษฐกิจที่สำคัญ โดยการ
ให้ความช่วยเหลือทางการเงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำแก่ผู้ประกอบการที่มีส่วนสำคัญใน
การเร่งรัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบท
เช่น ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมขนาดย่อม อุตสาหกรรมครัวเรือน เป็นต้น

6.2.2 นโยบายการปรับปรุงระบบการผลิตและการตลาด

การปรับปรุงระบบการผลิตและการตลาดเป็นมาตรการในการเสริมสร้าง ความมั่นคงทางด้านรายได้ให้แก่ครัวเรือนเกษตรกร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อย มาตรการต่างๆที่นำมาใช้ ได้แก่

- (1) การกระจายความเสี่ยง โดยส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกพืชหลายชนิด
- (2) การลดความเสี่ยงราคาผลผลิต โดยวิธีการทำธุรกิจการเกษตร แบบตลาดข้อตกลง (Contract farming) ระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจการเกษตรแบบ ใหม่กับเกษตรกรหรือกลุ่มเกษตรกร
- (3) การรักษาระดับราคาสินค้าหลักให้มีเสถียรภาพและเป็นธรรมแก่ เกษตรกร โดยใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้ผลประโยชน์ตกแก่เกษตรกรผู้ผลิตโดยตรง และไม่เกิดภาระแก่รัฐบาลในภายหลังมากนัก เช่น การรับจำนำผลผลิตในอัตราดอกเบี้ยต่ำ เป็นต้น

6.2.3 นโยบายรายได้และค่าจ้าง

แรงงานผู้คือฐานะทางเศรษฐกิจ จะขาดอำนาจต่อรองในการกำหนด อัตราค่าจ้างที่ตนควรได้รับ และมักจะถูกนายจ้างเอาเปรียบค่าจ้าง ทำให้เกิดความ เคียดร้อนในการยังชีพ และเกิดความเหลื่อมล้ำในสังคมมากยิ่งขึ้น ดังนั้น รัฐบาลจึงต้อง เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดค่าตอบแทนที่เป็นธรรมแก่กลุ่มผู้ใช้แรงงานที่คือฐานะทาง เศรษฐกิจ โดยพิจารณาให้ความเหมาะสมระหว่างส่วนแบ่งที่เป็นผลกำไร กับค่าตอบแทน ด้านค่าจ้างที่สอดคล้องกับประสิทธิภาพการผลิต เพื่อให้ผู้ใช้แรงงานมีรายได้เพียงพอแก่การ ยังชีพ

6.2.4 นโยบายส่งเสริมการกระจายการถือครองทรัพย์สิน

การส่งเสริมให้ประชาชนได้เป็นเจ้าของทรัพย์สิน อันได้แก่ ที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัย เป็นอีกมาตรการหนึ่งที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อช่วยให้การกระจายรายได้มีความ เป็นธรรมมากยิ่งขึ้น ได้แก่

(1) การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยรัฐบาลเวนคืนที่ดินจากผู้ครอบครองที่ดินรายใหญ่แต่ไม่ได้ทำผลประโยชน์มาจัดสรรให้แก่เกษตรกรในราคาต่ำเพื่อใช้เป็นที่ดินทำกินเสริมสร้างรายได้จากการประกอบการเกษตร

(2) การจัดสร้างที่อยู่อาศัยในราคาต่ำให้แก่ผู้มีรายได้น้อย เพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยมีที่อยู่อาศัยอย่างถูกสุขลักษณะ อันจะช่วยเสริมสร้างคุณภาพชีวิต และประสิทธิภาพของเขาให้สูงขึ้น

6.2.5 นโยบายด้านความมั่นคงทางสังคม

การให้หลักประกันการคุ้มครอง สวัสดิการแก่คนในสังคม โดยเฉพาะคนที่มีร่างกายสมบูรณ์ ชี้นั่นแข็ง ตั้งใจทำงาน แต่ในบางครั้งบางครั้งอาจไม่มีความมั่นคงทางด้านรายได้ เช่น ฮามเจ็บป่วย ทพผลภาพ ชราภาพ เมื่อเขาไม่มีงานทำ ไม่ว่าจะดีใดๆ เขาก็จะขาดรายได้ ทำให้ตนเองและครอบครัวเดือดร้อน ไม่มีค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลและค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน มาตรการที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางด้านรายได้แก่บุคคลที่มีรายได้นอกจากการใช้แรงงานก็คือ การประกันสังคม (Social Insurance) โดยบังคับให้แรงงานทุกคนทำประกันสังคม โดยวิธีนี้ รัฐบาลบังคับเก็บเงินสมทบจากลูกจ้างและนายจ้างที่เรียกว่า ภาษีประกันสังคม (Pay roll Taxes) และรัฐบาลสมทบอีกส่วนหนึ่งรวมเป็นกองทุนประกันสังคม ผู้ประกันตนจะได้รับการคุ้มครองด้านสวัสดิภาพจากกองทุนประกันสังคมที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น การดำเนินการดังกล่าวจะช่วยยกระดับการดำรงชีพของประชาชนโดยส่วนรวมให้สูงขึ้นได้อีกทางหนึ่ง

ເງິນສຳລັບລັດ 3

1. J.F. Due and A.F. Friedlaender. Government Finance : Economica of the Public Sector (5th ed.), Homewood ,Illinois: Richard D.Irwin Inc.,1975 chapter 6 pp.109 - 114

2. R.A. Husgrave and P.B. Husgrave. Public Finance in Theory and Practice (5th ed.) New York : McGraw - Hill, 1989 chapter 6 pp. 74 - 7%

3. John Culiss and Phillip Jones, Public Finance and Public Choice analytical perspectives London: McGraw - Hill, 1992 chapter 9 pp. 238 - 241

4. R.A. Husgrave and P.B. Husgrave . op.cit , pp. 80

5. J.F. Due and A.F. Friedlaender , op.cit,pp. 114 - 115

6. Edkar K. Browning and Jacquelence M. Browning ,Public Finance and the Price System, (2nd ed.) New York: Macmillan Publishing Co; 1979 chapter 8 pp. 223 - 225

7. J.F. Due end A.F. Friedlaender. op.cit, pp. 112

9. Arthur M. Okun, Equality and Efficiency:the big trade off .

Washington, D.C., :Brooking Institution,1975

9. David N. Hyman, Public Finance : A Contemporary Application of Theory to Policy (4th ed.) New York: **The Dryden** Press,1993
PP. 233 - 235
-