

ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจกับ ประชาธิปไตย

ปาฐกถา 14 ตุลา ประจำปี 2553

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์

ผู้เขียนขอขอบคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ที่ให้การสนับสนุนคณะนักวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ในโครงการการปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งทำให้ผู้เขียนได้ศึกษาค้นคว้าในเรื่องความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจกับประชาธิปไตย และได้แนวความคิดเบื้องต้นในการเขียนบทความนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณเพื่อนร่วมงานที่ ทีดีอาร์ไอทุกคน ที่ผลิตงานวิชาการที่ผู้เขียนใช้อ้างอิงในบทความนี้ รวมถึง ศ. ดร. อัมมาร สยามวาลา ที่ให้คำแนะนำต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ นอกจากนี้ ผู้เขียนยังได้รับความคิดที่เป็นประโยชน์จากเครือข่ายวิชาการพัฒนาปฏิรูปประเทศไทย มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ ท้ายที่สุดผู้เขียนขอขอบคุณ คุณคูปต์ พันธุ์หินกอง ที่ช่วยเหลือในการจัดเตรียมต้นฉบับของบทความนี้บางส่วน

สังคมไทยมีโอกาสนในการพัฒนาประเทศให้เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงหลายครั้ง เช่นหลัง 14 ตุลาคม 2516 หรือ พฤษภาคม 2535 ตลอดจนหลังการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เมื่อปี 2540 แต่ก็ปรากฏว่า ประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นในประเทศไทยไม่มีความมั่นคงและยั่งยืนพอ การเมืองไทยจึงไม่สามารถหลุดพ้นออกจากวัฏจักรของการเลือกตั้ง การกล่าวหาแก่งแย่งเรื่องทุจริตคอร์รัปชัน และการรัฐประหารได้ ประชาธิปไตยไทยจึง “เหมือนมาไกล แต่ไปไม่ถึง” ตามสำนวนของ รุ่งมณี เมฆโสภณ (2553)

ในความเห็นของผู้เขียน ปัญหาความล้มเหลวในการพัฒนาให้ประชาธิปไตยไทยสามารถลงหลักปักฐานได้อย่างมั่นคง (consolidate) ในสังคมไทย มีรากเหง้าที่ลึกไปกว่าปัญหาการออกแบบกติกา และสถาบันทางการเมืองต่างๆ เช่นระบบการเลือกตั้ง หรือระบบการตรวจสอบถ่วงดุล เพราะปัญหาความล้มเหลวในการพัฒนาให้ประชาธิปไตยของไทยเป็นผลโดยตรงมาจากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในสังคมในระดับสูง

1. ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจกับความขัดแย้งทางการเมือง

หลังเกิดเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรงระหว่างกลุ่มคนสี่สีต่างๆ ในปี 2552 และ 2553 ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยได้รับความสนใจในวงกว้างอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน แม้จะยังคงมีข้อถกเถียงกันต่อสาเหตุของความขัดแย้งดังกล่าวก็ตาม

เมื่อดูจากข้อมูลระดับมหภาคที่มีอยู่ ไม่ว่าจะเป็นผลการลงประชามติรับรองหรือไม่รับรองร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทั่วไป 2-3 ครั้งที่ผ่านมา เราจะพบว่า ประชาชนในจังหวัดที่มีรายได้สูงโดยเฉพาะในเขตเมือง มีพฤติกรรมการลงคะแนนที่แตกต่างจากประชาชนในจังหวัดที่มีรายได้ต่ำอย่างชัดเจน ดังที่สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ชี้ว่า ในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี 2550 ประชาชนใน 25 จังหวัดที่เลือกพรรค ก. มีรายได้เฉลี่ยสูงกว่าประชาชนใน 32 จังหวัดที่เลือกพรรค ข. อย่างเห็นได้ชัด โดยจังหวัดที่เลือกพรรค ก. มีรายได้เฉลี่ยต่อหัว 2.2 แสนบาทต่อปี ในขณะที่จังหวัดที่เลือกพรรค ข. มีรายได้เฉลี่ยต่อหัว 9.2 หมื่นบาทต่อปี ตามลำดับ¹

ข้อมูลระดับจุลภาคจากการเก็บข้อมูลภาคสนามของ อภิชาติ สถิตินิรามัยและคณะ (2553) ชี้ว่า ความคับข้องใจที่ผลักดันคนเสื้อแดงให้ออกมาชุมนุมประท้วง ไม่ใช่เรื่องทางเศรษฐกิจแต่เป็นเรื่องทางการเมืองใน 3 ประเด็นหลักคือ การรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 และการแทรกแซงทาง

¹ UNDP ไม่ได้ระบุว่า พรรค ก. คือพรรคประชาธิปัตย์ และพรรค ข. คือพรรคพลังประชาชน แต่ก็ให้ข้อมูลละเอียดเพียงพอที่ทำให้สามารถระบุได้เช่นนั้น

การเมืองของทหาร ปัญหาสองมาตรฐานและความยุติธรรม และความเชื่อที่ว่ารัฐบาลอภิสิทธิ์ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์โครงสร้างทางประชากรของกลุ่มเสื้อแดง และเสื้อเหลืองจากกลุ่มตัวอย่างในการสำรวจเบื้องต้น 99 ตัวอย่าง จากหมู่บ้านคลองโยงจังหวัดนครปฐม 73 ตัวอย่าง และพื้นที่อื่น ๆ ในประเทศไทย 26 ตัวอย่าง อภิชาติและคณะก็พบว่า คนเสื้อแดงที่ตอบแบบสอบถามนั้นมีแนวโน้มที่จะประกอบอาชีพทางการเกษตร และรับจ้างนอกระบบมากกว่าคนเสื้อเหลือง

ผลการสำรวจภาคสนามดังกล่าวในประเด็นความขัดแย้งทางการเมือง สอดคล้องโดยรวมกับผลการสำรวจทัศนคติของประชาชนโดย สมชัย จิตสุชน และ วิโรจน์ ณ ระนอง (2553) ซึ่งครอบคลุมตัวอย่างถึง 4,097 คราวเรือน ในเขตเมืองและชนบทในทุกจังหวัดทั่วประเทศ ผลการสำรวจชิ้นหลังนี้ระบุว่า ประชาชนมีความเห็นว่า ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองเกิดจาก นักการเมืองและผู้มีอำนาจแบ่งผลประโยชน์กันไม่ลงตัว (ร้อยละ 32.5) ประชาชนแบ่งขั้วไม่ยอมกัน (ร้อยละ 23.0) รัฐบาลหรือนักการเมืองโกงมากเกินไป (ร้อยละ 11.1) ในขณะที่ ประชาชนที่ระบุว่าความขัดแย้งเกิดจากช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนมากเกินไปมีเพียงร้อยละ 1.2 ผู้วิจัยตีความผลการสำรวจว่า ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวข้องกับประเด็นทางการเมืองเป็นหลัก อย่างไรก็ตามแม้ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจจะไม่ใช่ปัจจัยที่ “จุดไฟ” ความขัดแย้งทางการเมือง แต่ก็ยังเป็นปัจจัยพื้นฐานที่ทำให้ความขัดแย้งทางการเมืองแผ่กว้างและเสริมการแบ่งขั้วในกลุ่มผู้มีรายได้น้อยหรือยากจน

ผลการวิเคราะห์ของ อัมมาร สยามวาลา และสมชัย จิตสุชน (Ammar and Somchai, forthcoming) ซึ่งใช้ข้อมูลจากการสำรวจของสมชัยและวิโรจน์ ชี้ว่า มีแนวโน้มที่ชัดเจนว่า กลุ่มผู้มีรายได้สูงจะสนับสนุนกลุ่มเสื้อเหลือง นอกจากนี้ ชาวกรุงเทพโดยทั่วไปในทุกระดับชั้นรายได้ จะสนับสนุนกลุ่มเสื้อเหลืองด้วย ส่วนประชาชนในต่างจังหวัด จะมีแนวโน้มที่จะสนับสนุนกลุ่มเสื้อเหลืองเฉพาะในกลุ่มที่มีรายได้สูง อย่างไรก็ตาม ไม่พบแบบแผนทางรายได้ของประชาชนผู้สนับสนุนกลุ่มเสื้อแดงที่ชัดเจน การสรุปว่า เสื้อแดงเป็นคนยากจนจึงน่าจะเป็นความเข้าใจผิด นอกจากนี้ ผู้ที่เห็นว่า ฐานะทางเศรษฐกิจของตนในปัจจุบันดีขึ้น เมื่อเทียบกับ 10-20 ปีที่ผ่านมา มีความน่าจะเป็นที่จะสนับสนุนกลุ่มคนเสื้อแดงลดลง ในขณะที่ผู้ที่เห็นว่า ฐานะทางเศรษฐกิจของตนแย่ลง จะมีแนวโน้มสนับสนุนกลุ่มคนเสื้อแดงมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ผู้ที่เห็นว่า ฐานะทางเศรษฐกิจของตนแย่ลงมากที่สุด กลับมีแนวโน้มสนับสนุนกลุ่มคนเสื้อเหลือง นอกจากนี้ การศึกษายังพบด้วยว่า อาชีพไม่มีผลอย่างมีนัยสำคัญต่อทัศนคติทางการเมือง เว้นแต่อาชีพแม่บ้านที่มีแนวโน้มจะสนับสนุนกลุ่มเสื้อแดง ซึ่งเป็นข้อสรุปที่แตกต่างจากของอภิชาติและคณะ

ผู้เขียนเห็นว่า ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเป็นเรื่องที่ซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับปัจจัยต่าง ๆ มากมาย โดยเฉพาะอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกัน ปัจจัยด้านภูมิภาคนิยม ความแตกต่างระหว่างเมืองกับชนบท ปัจจัยด้านตัวบุคคลที่เป็นสัญลักษณ์ของแต่ละฝ่ายและการใช้

สื่อมวลชนในการโฆษณาชวนเชื่อและปลุกกระดมมวลชน อย่างไรก็ตาม หากเราเชื่อผลการศึกษาต่างๆ ที่นำเสนอข้างต้น เราก็อาจตีความได้ว่า ความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นเป็นความขัดแย้งระหว่างคนสองกลุ่ม ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน แม้ประเด็นหลักของความขัดแย้งจะไม่ใช่ประเด็นด้านเศรษฐกิจ แต่เป็นประเด็นด้านการเมืองที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ โดยเกี่ยวข้องกับการที่คนกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำกว่าเชื่อว่า คนกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูงกว่าพยายามปิดกั้นสิทธิทางการเมืองของตน

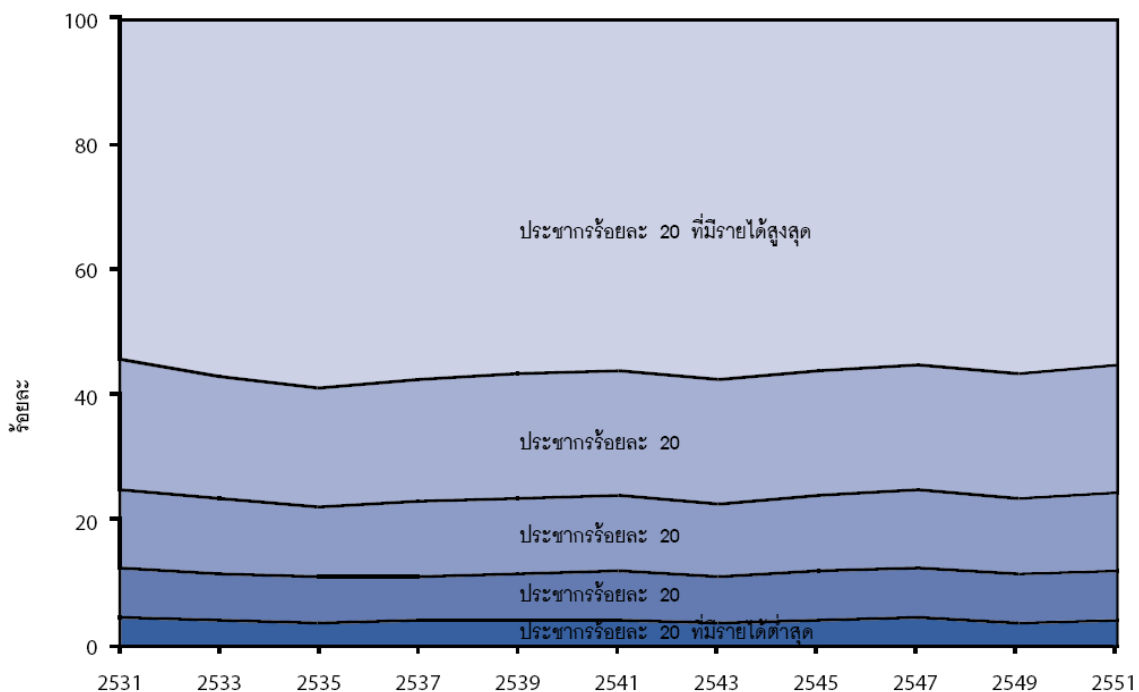
การจะเข้าใจปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้น ตลอดจนเข้าใจถึงรากเหง้าของปัญหาของการที่ประชาธิปไตยของไทยประสบปัญหาความไม่มั่นคงมาโดยตลอด จึงต้องทำความเข้าใจต่อความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมในประเทศไทย ตลอดจนที่มาของความเหลื่อมล้ำดังกล่าว

ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในประเทศไทย

ในทางวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์ มีวิธีในการวัดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจหลายวิธี แต่วิธีที่นิยมใช้กันมากที่สุดวิธีหนึ่งคือ การใช้อัตราส่วนระหว่างรายได้เฉลี่ยของกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้มากที่สุด (เช่น กลุ่มมีรายได้สูงสุดร้อยละ 10 หรือร้อยละ 20) กับรายได้เฉลี่ยของกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้น้อยที่สุดในสัดส่วนที่เท่ากัน ซึ่งจะทำให้ทราบว่ากลุ่มแรกมีรายได้เป็นกี่เท่าของกลุ่มหลัง วิธีนี้มีข้อดีคือ เข้าใจง่าย แต่มีข้อเสียคือ ไม่ได้ใช้ข้อมูลของประชากรทั้งหมด วิธีที่นิยมใช้กันมากอีกวิธีหนึ่งคือ การวัดค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini coefficient) ซึ่งมีค่าอยู่ระหว่าง 0 ถึง 1 โดยค่าที่มากจะแสดงถึงความเหลื่อมล้ำในระดับที่สูง วิธีนี้มีข้อเสียคือ เข้าใจได้ยากกว่าวิธีแรก แต่มีข้อดีคือ ได้ใช้ข้อมูลของประชากรทั้งหมด

รายงานการพัฒนาคนของประเทศไทยปี 2552 ของ UNDP ชี้ว่า ประเทศไทยมีอัตราส่วนระหว่างรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนที่มีรายได้มากที่สุดร้อยละ 20 กับรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนที่มีรายได้น้อยที่สุดร้อยละ 20 สูงถึง 12-15 เท่า ตลอดช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา (ดูภาพที่ 1) ในขณะที่ประเทศที่ให้ค่ากับความเสมอภาค เช่น ญี่ปุ่นและประเทศกลุ่มสแกนดิเนเวียจะมีอัตราส่วนดังกล่าวเพียงประมาณ 3-4 เท่า ในประเทศอื่นๆ ในทวีปยุโรปและอเมริกาเหนือมีอัตราส่วนดังกล่าวอยู่ในระดับ 5-8 เท่า ส่วนกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านของไทยในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีอัตราส่วนดังกล่าวประมาณ 9-11 เท่า แม้ว่า อัตราส่วนระหว่างรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนที่มีรายได้มากที่สุดร้อยละ 20 กับรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนที่มีรายได้น้อยที่สุดร้อยละ 20 ของประเทศไทย จะไม่ได้แสดงถึงความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นหรือลดลงอย่างชัดเจนก็ตาม เมื่อดูจากแนวโน้มของค่าสัมประสิทธิ์จีนิ ในช่วงเวลาที่ยาวขึ้นคือ 4 ทศวรรษที่ผ่านมา เราจะเห็นว่า ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในประเทศไทยเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในระหว่างทศวรรษ 1960 และ 1990 ในขณะที่ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในประเทศอื่นในภูมิภาคเดียวกัน ทั้งมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย มีแนวโน้มลดลง (ดูภาพที่ 2)

ภาพที่ 1 การกระจายรายได้ของประชาชนไทยในระหว่างปี 2531-2551



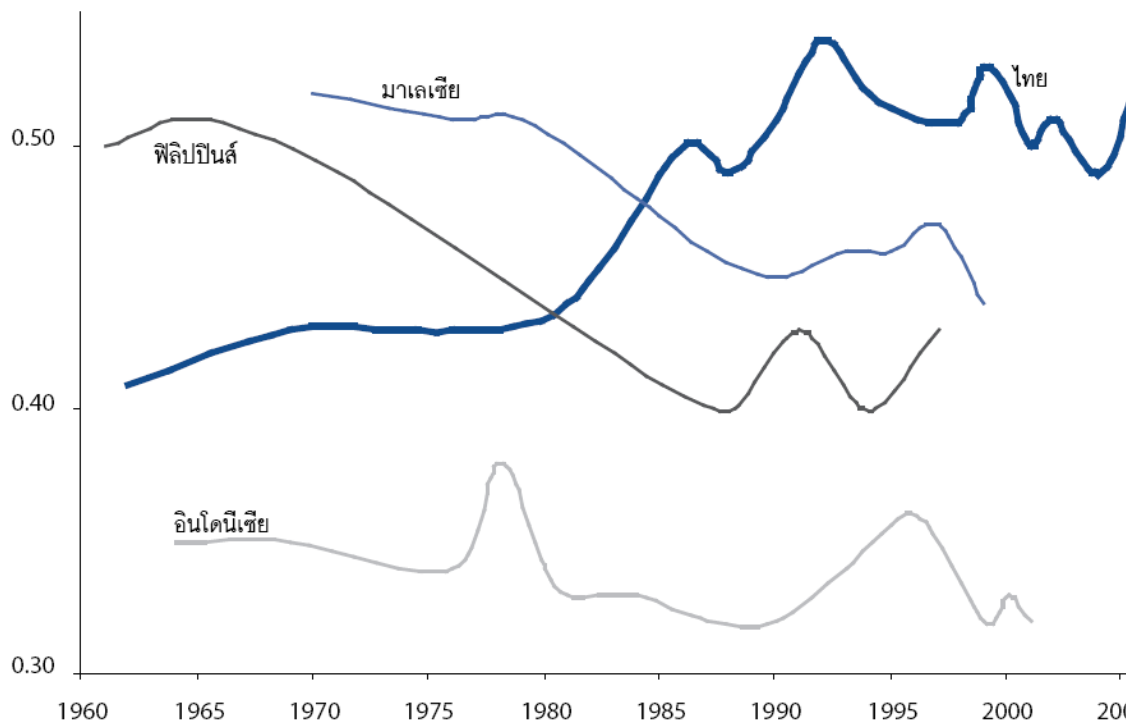
กลุ่มประชากร	สัดส่วนของรายได้ประชาชาติ (ร้อยละ)										
	2531	2533	2535	2537	2539	2541	2543	2545	2547	2549	2551
ชั้นรายได้ที่หนึ่ง (ยากจนที่สุด)	4.58	4.29	3.96	4.07	4.18	4.30	3.95	4.23	4.54	3.84	4.30
ชั้นรายได้ที่สอง	8.05	7.54	7.06	7.35	7.55	7.75	7.27	7.72	8.04	7.67	8.01
ชั้นรายได้ที่สาม	12.38	11.70	11.11	11.67	11.83	12.00	11.50	12.07	12.41	12.12	12.42
ชั้นรายได้ที่สี่	20.62	19.50	18.90	19.68	19.91	19.82	19.83	20.07	20.16	20.08	20.22
ชั้นรายได้ที่ห้า (รวยที่สุด)	54.37	56.97	58.98	57.23	56.53	56.13	57.45	55.91	54.86	56.29	55.06
ชั้นรายได้ที่ห้า/ ชั้นรายได้ที่หนึ่ง	11.88	13.28	14.90	14.07	13.52	13.06	14.55	13.23	12.10	14.66	12.81

ที่มา: ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ, การสำรวจเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน คำนวณโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในส่วนของความเหลื่อมล้ำด้านการครอบครองทรัพย์สินนั้น เรามีข้อมูลที่จำกัดกว่ามาก แต่ข้อมูลเท่าที่มีอยู่ก็ชี้ว่า ประเทศไทยก็มีความเหลื่อมล้ำด้านการครอบครองทรัพย์สินอยู่ในระดับสูง เช่นเดียวกัน เช่น การสำรวจทรัพย์สินครัวเรือนโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติเมื่อปี 2549 ทำให้ทราบว่า ครัวเรือนที่มีรายได้สูงที่สุดร้อยละ 20 มีสัดส่วนการถือครองทรัพย์สินร้อยละ 69 ของทรัพย์สินทั้งหมด ในขณะที่ ครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำที่สุดร้อยละ 20 มีสัดส่วนการถือครองทรัพย์สินเพียงร้อยละ 1 ในด้านการถือครองที่ดิน การวิจัยของ ดวงมณี เลาวกุล ซึ่งสำรวจการกระจายการถือครองที่ดินใน 8 จังหวัด คือ กรุงเทพมหานคร นครนายก นนทบุรี ปทุมธานี ภูเก็ต ระนอง สมุทรปราการ และอ่างทอง พบว่า ร้อยละ 8 ของพื้นที่ที่สามารถถือครองได้ทั้งหมดอยู่ในมือของผู้ถือครองที่มีที่ดินมากที่สุด 50 อันดับแรก

โดยจังหวัดภูเก็ตมีการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินในมือของเจ้าของที่ดิน 50 อันดับแรกมากที่สุดที่ร้อยละ 14.2 ปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาการขาดที่ดินทำกินของเกษตรกรและปัญหาการไม่มีที่อยู่อาศัยของคนยากจน

ภาพที่ 2 การกระจายรายได้ของประชาชนไทย เมื่อวัดจาก Gini coefficient (ปี 1960-2005)



ที่มา: รายงานการพัฒนาคมนของประเทศไทยปี 2552 ของ UNDP อ้างจากข้อมูลของ Hal Hill

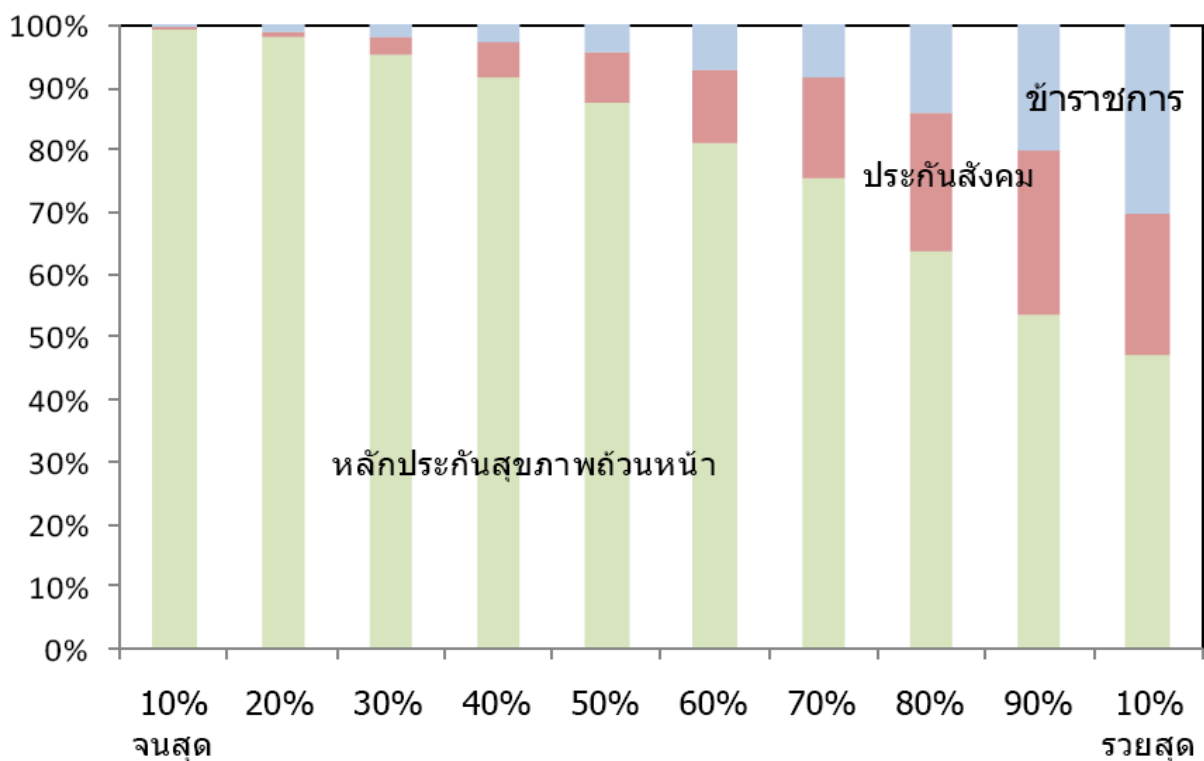
ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจกับความเหลื่อมล้ำทางสังคม

ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับความเหลื่อมล้ำทางสังคม ดังจะเห็นได้จากการที่ผู้ที่มีรายได้น้อย มีโอกาสในการไต่เต้าทางสังคม (social mobility) ผ่านระบบการศึกษาระดับสูงไม่มากนัก ดังข้อมูลจากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งชี้ให้เห็นว่า หัวหน้าครัวเรือนที่มีรายได้น้อยที่สุดร้อยละ 20 มีอัตราการศึกษาระดับอุดมศึกษา (ปริญญาตรีขึ้นไป) เพียงร้อยละ 1.52 ในขณะที่กลุ่มประชากรที่มีรายได้สูงที่สุดร้อยละ 20 มีอัตราการศึกษาระดับดังกล่าวร้อยละ 16.2 การวิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์ (benefit incident) จากการใช้จ่ายในด้านการศึกษาของรัฐ โดยวิโรจน์ ธีระนอง และสุเมธ องกิตติกุล (2553) พบว่า ประชาชนกลุ่มที่มีรายได้สูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่มีรายได้สูงที่สุดร้อยละ 20 ได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายด้านการศึกษาของรัฐในสัดส่วนร้อยละ 29.1 ในขณะที่กลุ่มที่มีรายได้ต่ำที่สุดร้อยละ 20 ได้รับประโยชน์ในสัดส่วนร้อยละ 12.0

ในส่วนของการบริการด้านสาธารณสุข การวิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์จากการใช้จ่ายในด้านสาธารณสุขของรัฐ โดยวิโรจน์และสุเมธ ยังทำให้ทราบว่า ประชาชนกลุ่มที่มีรายได้สูงสุดร้อยละ 20 ได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายด้านรักษาพยาบาลของรัฐมากกว่ากลุ่มอื่นๆ คือ ได้รับประโยชน์ในสัดส่วนร้อยละ 28.8 ในขณะที่กลุ่มที่มีรายได้ต่ำที่สุดร้อยละ 20 ได้รับประโยชน์ในสัดส่วนร้อยละ 16.1 โดยความแตกต่างมีแนวโน้มที่ชัดเจนมากในกรณีผู้ป่วยนอก ซึ่งประชาชนมีส่วนในการเลือกไปรับบริการมากกว่ากรณีผู้ป่วยใน ซึ่งผู้ให้บริการเช่น แพทย์มีบทบาทในการตัดสินใจมากกว่า ข้อเท็จจริงดังกล่าวบ่งชี้ว่าประชาชนที่มีรายได้สูง มีโอกาสเข้าถึงบริการรักษาพยาบาล ซึ่งรัฐให้การอุดหนุนมากกว่า

ความแตกต่างในการรับบริการด้านสาธารณสุขดังกล่าวส่วนหนึ่งเกิดจากการมีสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลของรัฐที่แตกต่างกันหลายระบบ โดยผู้มีรายได้สูงมีสิทธิได้รับสวัสดิการการรักษาพยาบาลของข้าราชการซึ่งมีสิทธิประโยชน์สูงสุด ในสัดส่วนที่สูงกว่ากลุ่มผู้มีรายได้ต่ำ (ภาพที่ 3) นอกจากนี้ ผู้ป่วยของไทยบางส่วนยังมีอุปสรรคในการมารับบริการที่สถานพยาบาล ปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นจึงเป็นปรากฏการณ์บางส่วนของปัญหาที่ใหญ่กว่าคือ การเข้าไม่ถึงบริการรักษาพยาบาลที่มีคุณภาพของประชาชนจำนวนมาก

ภาพที่ 3 การเข้าถึงบริการรักษาพยาบาลของกลุ่มคนรายได้ต่างๆ



ที่มา: วิโรจน์และสุเมธ (2553)

สุดท้าย ความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่น่าจะสำคัญที่สุดก็คือ ความรู้สึกว่า ตนไม่มีตำแหน่งแห่งที่ในสังคม โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยในภาคอีสาน ซึ่งรู้สึกว่าตนถูกดูหมิ่นเหยียดหยาม เพราะมีฐานะยากจน ความรู้น้อย รู้สึกว่าสังคมมีการแบ่งชนชั้น และมีปัญหาความไม่เท่าเทียมจากการมีเงินได้ไต่ และเส้นสาย ซึ่งทำให้ตนเสียโอกาสต่างๆ ที่ควรได้รับอย่างเสมอภาค (อภิชาติและคณะ (2553))

2. เศรษฐศาสตร์การเมืองเรื่องการกระจายรายได้

ในบทความนี้ ผู้เขียนจะใช้กรอบแนวความคิด (conceptual framework) ทางเศรษฐศาสตร์การเมือง ในการทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจกับการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทย โดยอ้างอิงงานคลาสสิกของ Meltzer and Richards (1981) และงานในตระกูลเดียวกันโดย Boix (2003) และ Acemoglu and Robinson (2006) ในความเห็นของผู้เขียนงานเหล่านี้มีคุณูปการทางวิชาการสูง และมีอำนาจในการอธิบายปรากฏการณ์ต่างๆ มาก แต่ยังไม่เป็นที่รู้จักในวงวิชาการในประเทศไทยมากนัก ทั้งนี้อาจเนื่องจากเป็นงานทางทฤษฎีที่ใช้แบบจำลองทางคณิตศาสตร์ในแขนงทฤษฎีเกม (game theory) ซึ่งไม่ง่ายต่อการทำความเข้าใจสำหรับผู้ที่ไม่มีความรู้พื้นฐานในด้านดังกล่าว

ความสัมพันธ์ระหว่างความเหลื่อมล้ำกับประชาธิปไตยจากประสบการณ์ต่างประเทศ

การพัฒนาเศรษฐกิจช่วยให้รายได้เฉลี่ยของประเทศสูงขึ้น แต่ก็มักทำให้ช่องว่างรายได้ของประชากรเพิ่มมากขึ้นไปด้วย ที่ผ่านมามีประเทศไทยเลือกแนวคิดในการพัฒนาที่ส่งเสริมภาคเศรษฐกิจบางสาขา เช่น ส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมแต่ละเลยการพัฒนาภาคเกษตร หรือส่งเสริมการส่งออกให้แข่งขันได้ในตลาดโลก โดยกวดค่าจ้างแรงงานให้เพิ่มขึ้นซ้ำกว่าผลผลิตภาพของแรงงาน ซึ่งในช่วงหลังทำโดยการเปิดให้แรงงานค่าแรงต่ำจากต่างประเทศเข้ามาทำงานในประเทศไทยกว่า 2 ล้านคน ปัญหาจากการพัฒนาดังกล่าวแสดงออกมาในรูปของความเหลื่อมล้ำที่รุนแรงขึ้นระหว่างเมืองกับชนบท ระหว่างภาคอุตสาหกรรมกับภาคเกษตร ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และผู้มีรายได้สูงกับผู้มีรายได้ต่ำ

ความเหลื่อมล้ำที่เพิ่มขึ้นนี้เองที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งประเทศไทย กล่าวคือ ประเทศที่ยากจนและมีความเหลื่อมล้ำสูงมักจะมีปัญหาในการปรับเปลี่ยนไปสู่ระบบประชาธิปไตย (democratization) ขณะที่ประเทศที่มีเศรษฐกิจก้าวหน้า และมีการกระจายรายได้ที่ดีกว่า เช่น ประเทศในยุโรปตะวันตก แคนาดา และออสเตรเลีย ต่างก็ประสบความสำเร็จในการสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง (consolidated democracy) ด้วยกันทั้งสิ้น

การวิเคราะห์ของ Jagger and Marshall (2000) ชี้ว่า ร้อยละ 95 ของประเทศในกลุ่มที่มีรายได้เท่าเทียมกันสูงเป็นประเทศประชาธิปไตย ขณะที่ เพียงร้อยละ 75 ของประเทศในกลุ่มที่มีรายได้ไม่เท่า

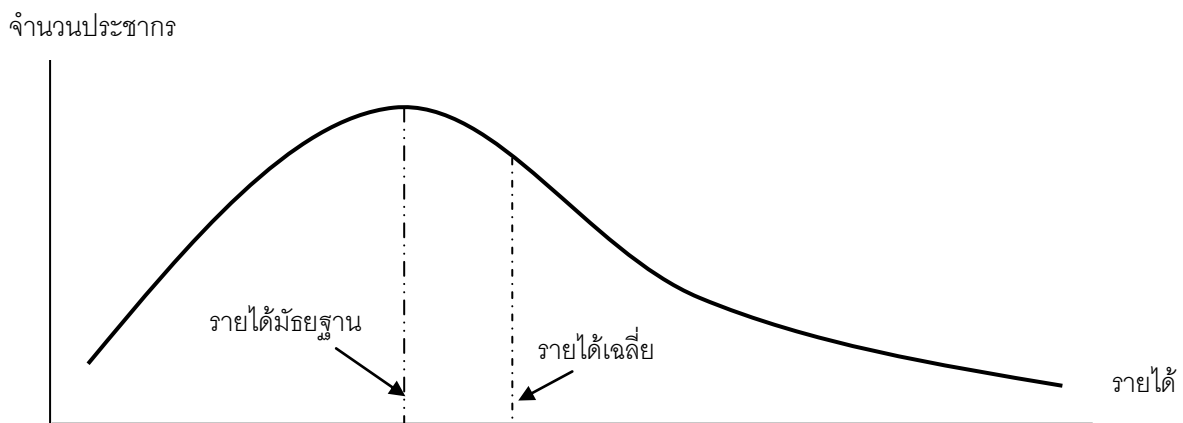
เทียมเป็นประชาธิปไตย งานศึกษาของ Przeworski (2006) สรุปว่าประชาธิปไตยจะเกิดขึ้น และคงอยู่ ได้มากกว่าในประเทศที่มีรายได้สูง และประเทศที่มีการกระจายรายได้เท่าเทียม ในขณะที่ Engerman and Sokoloff (2002) ซึ่งศึกษาประวัติศาสตร์ของหลายประเทศในละตินอเมริกา พบว่า ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเป็นอุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศเหล่านั้น

ทำไม ประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจน้อยและรายได้สูง จึงสามารถพัฒนาประชาธิปไตยให้มีความมั่นคงได้ ในขณะที่ประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในระดับที่สูง มักประสบปัญหาในการพัฒนาประชาธิปไตย? ในบทความนี้ ผู้เขียนจะใช้ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์การเมืองในการพิจารณาคำถามดังกล่าว โดยจะเริ่มจากการวิเคราะห์อุปสงค์และอุปทานในการเก็บภาษี และกระจายรายได้ (demand and supply for redistribution)

อุปสงค์ต่อการเก็บภาษีและกระจายรายได้

โดยทั่วไปแล้วการกระจายรายได้ในสังคมจะมีลักษณะการกระจายไม่ปกติ โดยกราฟที่แสดงระดับรายได้ของทุกคนในสังคม มักจะเบ้ไปทางขวา (right-skewed distribution) ซึ่งหมายความว่าระดับรายได้เฉลี่ย (mean) จะอยู่สูงกว่าระดับรายได้ของคนที่อยู่กึ่งกลาง หรือมัธยฐาน (median) ดังแสดงในภาพที่ 4

ภาพที่ 4 ลักษณะการกระจายรายได้ของสังคมโดยทั่วไป



หากเราเชื่อว่า ประชาชนแต่ละคนต้องการแสวงหาผลประโยชน์สูงสุดทางเศรษฐกิจ คนรายได้ต่ำก็มักจะต้องการให้มีการกระจายรายได้ให้เท่าเทียมกันมากยิ่งขึ้น ในขณะที่คนที่มีรายได้สูง ซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อยกว่าไม่ต้องการให้มีการกระจายรายได้ หากประเทศปกครองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อมีการเลือกตั้ง คนส่วนใหญ่ในสังคม ซึ่งมีรายได้ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ย มักต้องการให้รัฐจัดเก็บภาษีจากผู้มี

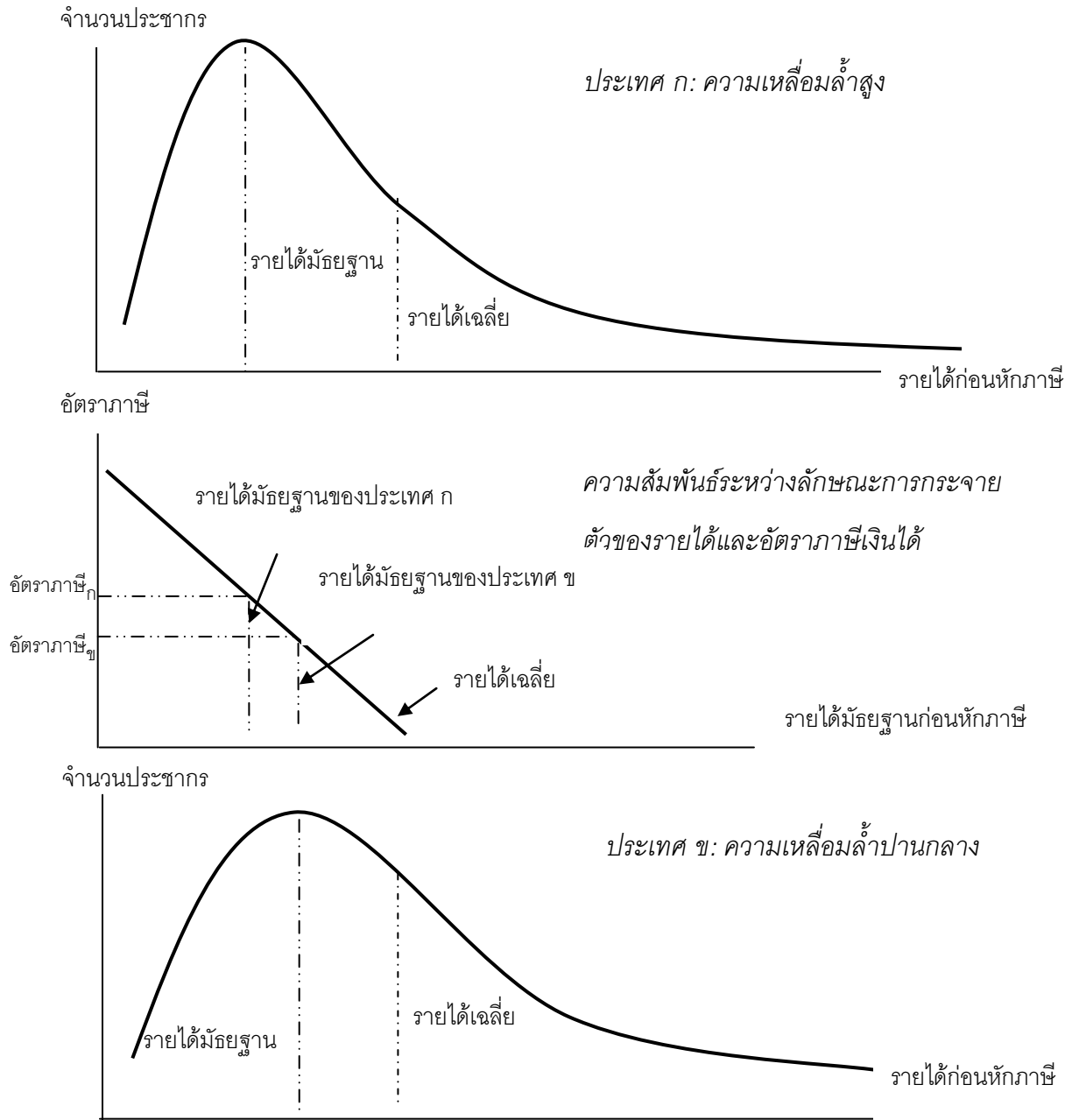
รายได้สูงเพื่อกระจายไปให้แก่ผู้มีรายได้น้อย สมมติให้ประชาชนทุกคนถูกจัดเก็บภาษีจากรายได้ในอัตราเดียว (flat-rate income tax) เช่น ร้อยละ 10 ของรายได้ในทุกระดับรายได้ ผู้มีรายได้มากก็จะต้องจ่ายภาษีเป็นเงินที่สูงกว่าผู้มีรายได้น้อย เมื่อนำเงินดังกล่าวมารวมเข้าด้วยกัน แล้วแบ่งเป็นส่วนเท่าๆ กันเพื่อกระจายรายได้กลับคืนประชาชนในรูปของเงินอุดหนุนหรือการให้สวัสดิการของรัฐอย่างทั่วหน้า เราจะพบว่าผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยจะมีรายได้เพิ่มขึ้น ในขณะที่ผู้ที่มีรายได้สูงกว่ารายได้เฉลี่ยจะมีรายได้ลดลง หลังจากการเก็บภาษีและได้รับเงินอุดหนุนหรือสวัสดิการแล้ว ซึ่งทำให้การกระจายรายได้ในประเทศมีความเสมอภาคกันมากขึ้น นั่นก็คือ การเมืองในระบอบประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมมากขึ้น

ตามโมเดลทางเศรษฐศาสตร์การเมืองที่ใช้กันโดยทั่วไป ในการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ผู้ที่จะกำหนดว่าอัตราภาษีและการกระจายรายได้ควรจะอยู่ที่ระดับใดก็คือ “ผู้ลงคะแนนเสียงมัธยฐาน” (median voter) ซึ่งเราอาจเรียกง่ายๆ ว่า “คนที่อยู่กึ่งกลาง” ของสังคม “คนที่อยู่กึ่งกลาง” ในที่นี้หมายถึงผู้ที่มีรายได้สูงกว่าคนจนที่สุดครึ่งหนึ่งของประเทศ แต่ต่ำกว่าคนรวยที่สุดอีกครึ่งหนึ่งของประเทศ ทั้งนี้ อัตราภาษีที่ “คนที่อยู่กึ่งกลาง” ต้องการให้มีการจัดเก็บจะขึ้นอยู่กับส่วนต่างระหว่างรายได้เฉลี่ยของประเทศ (average income) กับรายได้มัธยฐาน (median income) ซึ่งเป็นรายได้ของตนเอง

ในประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำน้อย คนที่อยู่กึ่งกลางของสังคม จะเป็นคนชั้นกลาง (middle class) ซึ่งมีความต้องการในการจัดเก็บภาษีไม่สูงนัก เนื่องจากรายได้ของตนไม่ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยของประเทศมากนัก อัตราภาษีของประเทศดังกล่าวจึงไม่สูง ซึ่งทำให้ระบอบประชาธิปไตยไม่ถูกต่อต้านจากผู้มีรายได้สูง อย่างไรก็ตาม ในประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำสูง คนที่อยู่กึ่งกลางของสังคม จะมีรายได้น้อยหรืออาจเป็นคนจน ซึ่งมีความต้องการในการจัดเก็บภาษีสูง เนื่องจากรายได้ของตนต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยของประเทศมาก

ภาพที่ 5 เปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะการกระจายตัวของรายได้และอัตราภาษีเงินได้ในสองประเทศ โดยสมมติให้ประเทศ ก และประเทศ ข มีรายได้เฉลี่ย (average income) เท่ากัน แต่ประเทศ ก มีความเหลื่อมล้ำทางรายได้มากกว่าประเทศ ข หรือช่องว่าง (gap) ระหว่างรายได้มัธยฐานกับรายได้เฉลี่ยของประเทศ ก กว้างกว่าประเทศ ข ซึ่งทำให้มีแรงกดดันในการจัดเก็บภาษีในอัตราที่สูงกว่าประเทศ ข (ดูรูปกลางของภาพที่ 5)

ภาพที่ 5 ความสัมพันธ์ของการกระจายรายได้และอัตราภาษี



กล่าวโดยสรุป ในสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำสูง จะมีแรงกดดันให้จัดเก็บภาษีเพื่อนำมากระจายรายได้ในระดับที่สูง ในขณะที่ผู้มีรายได้สูงกว่ารายได้เฉลี่ยมักไม่ต้องการจ่ายภาษีในอัตราดังกล่าว ระบบการเมืองของประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำสูง จึงมีเชื้อของความขัดแย้งของคนสองกลุ่มนี้แฝงอยู่ และ

เป็นเหตุผลสำคัญในการอธิบายว่า เหตุใดประชาธิปไตยจึงยากที่จะเกิดขึ้นและตั้งอยู่อย่างมั่นคงในประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสูง

อุปทานต่อการเก็บภาษีและกระจายรายได้

แม้ว่า “คนที่ยู่กึ่งกลาง” ในประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสูง ต้องการให้มีการจัดเก็บภาษีในระดับสูงก็ตาม การจัดเก็บภาษีดังกล่าวก็อาจไม่สามารถทำได้ง่ายเสมอไป ทั้งนี้ความยากหรือง่ายในการจัดเก็บภาษีนั้น จะขึ้นอยู่กับประเภทของรายได้ หรือทรัพย์สินที่เป็นฐานของภาษีนั้นว่ามีความสามารถในการเคลื่อนย้าย (mobility) เพื่อหลบเลี่ยงภาษีได้มากน้อยเพียงใด กล่าวคือ

- การจัดเก็บภาษีที่ดินโดยทั่วไปจะทำได้ไม่ยากนักในทางเทคนิค เนื่องจากที่ดินเคลื่อนย้ายไม่ได้ ปิดบังซ่อนเร้นได้ยาก จึงจัดเก็บภาษีได้ครบถ้วนเต็มเม็ดเต็มหน่วยกว่า อย่างไรก็ตาม ในทางการเมือง การจัดเก็บภาษีที่ดินในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศเกษตรกรรมอาจทำได้ยากกว่า เนื่องจากมีผลกระทบต่อชนชั้นนำในสังคมที่ครอบครองที่ดินมากกว่าคนจน
- การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากคนทำงานที่ได้รับเงินเดือน จะสามารถจัดเก็บได้ไม่ยากโดยกำหนดให้นายจ้างหักภาษี ณ ที่จ่าย อย่างไรก็ตาม การจัดเก็บภาษีดังกล่าวในอัตราที่สูงจะทำให้คนอยากทำงานน้อยลง ซึ่งมีผลต่อการลดอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ หรือทำให้เกิดการหลบเลี่ยงภาษีโดยการย้ายไปทำงานนอกระบบ
- การจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคล จะทำได้ยากกว่าภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เนื่องจากหากมีการจัดเก็บภาษีในระดับที่สูง ธุรกิจก็มีแรงจูงใจมากในการตกแต่งบัญชีให้มิกำไรสุทธิลดลงได้ หรือหากเป็นบริษัทข้ามชาติ ก็อาจจะย้ายฐานไปประกอบการในประเทศอื่นที่มีอัตรากำไรต่ำกว่า
- การจัดเก็บภาษีเงินลงทุนที่ไม่ใช่การลงทุนโดยตรง (portfolio investment) จะทำได้ยากที่สุด เนื่องจากในยุคที่ระบบการเงินโลกเชื่อมโยงกันเป็นหนึ่งเดียว เงินทุนสามารถเคลื่อนย้ายได้อย่างอิสระโดยมีต้นทุนธุรกรรม (transaction cost) ที่ต่ำมาก หากประเทศใดมีการเก็บภาษีเงินลงทุน จะส่งผลให้ผลตอบแทนในการลงทุนโดยเปรียบของประเทศนั้นลดลง เงินทุนจะไหลออกไปสู่ประเทศอื่นในทันที เมื่อเป็นเช่นนี้จึงแทบไม่มีประเทศใดเลือกที่จะเอาจริงเอาจังกับภาษีประเภทนี้ เนื่องจากความยากในการเก็บนั่นเอง

งานบุกเบิกของ Boix (2003) เสนอว่า นอกจากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจแล้ว ปัจจัยที่มีความสำคัญสูงอีกประการหนึ่งต่อการพัฒนาประชาธิปไตยคือ รายได้หรือทรัพย์สินที่เป็นเป้าหมายหลัก

ในการจัดเก็บภาษีนั้น มีความสามารถในการเคลื่อนย้ายหลบเลี่ยงภาษีมากน้อยเพียงใด ในประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจต่ำ การพัฒนาประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นได้ไม่ยากนัก เพราะมีแรงกดดันให้มีการกระจายรายได้ไม่มาก ทำให้ชนชั้นสูงพร้อมที่จะเปิดส่วนร่วมการเมืองให้แก่ประชาชน ดังจะเห็นได้จากประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจต่ำ มักเป็นประเทศประชาธิปไตย แม้ประเทศนั้นจะมีรายได้ต่อหัวไม่สูงนัก เช่น อินเดียในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม ในประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในระดับสูง การพัฒนาประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่พึ่งพาการสร้างความมั่งคั่งจากทรัพย์สินที่เคลื่อนที่ไม่ได้ เช่น สังคมเกษตรกรรมที่พึ่งพาการผลิตโดยอาศัยที่ดิน เนื่องจากเจ้าของที่ดินผู้ทรงอิทธิพล ซึ่งจะถูกจัดเก็บภาษีจะต่อต้านการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องจากเกรงว่าจะนำไปสู่การจัดเก็บภาษีในอัตราที่สูง ดังงานคลาสสิกของ Moore (1966) ที่ชี้ว่า เจ้าของที่ดินรายใหญ่มักเป็นกลุ่มที่ขัดขวางการพัฒนาไปสู่ประชาธิปไตย ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นในรัสเซีย รัสเซียและรัฐทางใต้ของสหรัฐอเมริกา คำอธิบายดังกล่าว ยังใช้ได้กับการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศต่างๆ ในละตินอเมริกา ที่อยู่ในภาวะลุ่มๆ ดอนๆ มานาน เนื่องจากประเทศเหล่านี้เป็นประเทศเกษตรกรรม ที่มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในระดับสูง และสามารถอธิบายได้ว่า ประเทศที่ส่งออกน้ำมันในตะวันออกกลางมักไม่ได้ปกครองในระบอบประชาธิปไตย แม้จะมีระดับรายได้สูง เนื่องจากสร้างความมั่งคั่งจากทรัพยากรที่เคลื่อนที่ไม่ได้²

ในขณะเดียวกัน ประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในระดับสูง แต่พึ่งพาการสร้างความมั่งคั่งจากทรัพย์สินที่เคลื่อนที่ได้ง่าย เช่น พึ่งพาทุนพาณิชย์หรือทุนการเงิน ก็จะมีแรงกดดันให้เกิดการกระจายรายได้ไม่สูงนัก เนื่องจากความพยายามในการเก็บภาษีในระดับสูงจะทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายเงินทุนหนีไปต่างประเทศ ประเทศในกลุ่มนี้จึงสามารถพัฒนาประชาธิปไตยขึ้นมาได้ แม้มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในระดับสูง เพราะชนชั้นสูงสามารถหลบเลี่ยงการกระจายรายได้โดยไม่ยาก ดังมีการตั้งข้อสังเกตว่า การปรับเปลี่ยนไปสู่ประชาธิปไตยของหลายประเทศในระลอกต่างๆ ตามแนวความคิดของ Samuel Huntington มักเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการเปิดเสรีการไหลเวียนของเงินทุนระหว่างประเทศ

หากการวิเคราะห์ดังกล่าวถูกต้อง เราก็ควรทบทวนแนวความคิดของฝ่ายก้าวหน้าบางกลุ่มที่ต้องการให้มีการเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในประเทศไทยในอัตราที่สูง หรืออัตราก้าวหน้าตามปริมาณการถือครอง หรือแม้กระทั่งบางคนซึ่งเรียกร้องให้รัฐบาลปฏิรูปที่ดิน โดยให้ยึดที่ดินของนายทุน

² Boix เชื่อว่า ทฤษฎีของเขายังสามารถแก้ไขจุดอ่อนของทฤษฎีการพัฒนาประชาธิปไตยโดยการทำให้เป็นสมัยใหม่ (modernization theory) ซึ่งทำนายว่า หากประเทศใดพัฒนาเศรษฐกิจมาจนมีรายได้ประชาชาติต่อหัวสูงพอ (เช่น ตั้งแต่ 7 พันดอลลาร์ ณ ราคามาเมื่อปี 1985) การเมืองของประเทศนั้นก็จะพัฒนาเป็นประชาธิปไตยอย่างมั่นคงที่ไม่หวนกลับไปเป็นเผด็จการอีก ทฤษฎีดังกล่าวได้รับการโต้แย้งว่า ไม่สามารถอธิบายความเป็นเผด็จการของประเทศที่มีรายได้สูงจากการส่งออกน้ำมัน นอกจากนี้ ทฤษฎีของ Boix ยังสามารถแก้ไขจุดอ่อนของทฤษฎีที่เชื่อว่า ประเทศผู้ส่งออกน้ำมันในตะวันออกกลางไม่สามารถพัฒนาประชาธิปไตยได้เพราะเป็นประเทศที่นับถือศาสนาอิสลาม ซึ่งมีค่านิยมขัดแย้งกับอุดมการณ์ประชาธิปไตย ทฤษฎีดังกล่าวประสบปัญหาในการอธิบายว่า เหตุใดประเทศที่มีประชาชนมุสลิมจำนวนมาก เช่น อินเดีย หรืออินโดนีเซีย ที่ไม่ได้พึ่งพาการส่งออกน้ำมันจึงสามารถพัฒนาประชาธิปไตยได้

ที่ถือครองไว้ในปริมาณมากมาแจกจ่ายให้แก่เกษตรกรที่ขาดที่ดินทำกิน ว่าแนวความคิดดังกล่าวมีความเหมาะสมเพียงใด และมีความเป็นไปได้ทางเทคนิคและทางการเมืองหรือไม่

3. สาเหตุของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ อาจมีที่มาจากเหตุปัจจัยต่างๆ หลายประการ ประการที่หนึ่ง “ความสามารถตามธรรมชาติของบุคคล” (natural ability) เช่น สติปัญญาหรือความแข็งแรงของร่างกาย อาจแตกต่างกัน ทำให้มีรายได้ซึ่งเป็นผลตอบแทนในการทำงานแตกต่างกันไปด้วย ซึ่งทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ³

ประการที่สอง ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจอาจเกิดจากการที่ประชาชนบางกลุ่มสมัครใจที่จะเลือกงานที่มีรายได้ต่ำกว่าที่ตนสามารถหาได้จากทางเลือกอื่น ด้วยเหตุผลต่างๆ เช่น ต้องการมีเวลาส่วนตัวหรือมีเวลาให้กับครอบครัว หรือต้องการทำประโยชน์ให้แก่ส่วนรวม เช่น การทำงานอาสาสมัคร มากกว่าต้องการงานที่มีรายได้ที่สูง เป็นต้น

ประการที่สาม ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจอาจเกิดจากความไม่เสมอภาคของโอกาส (inequality of opportunity) เช่น คนสองคนอาจมีความสามารถตามธรรมชาติ และความต้องการในการทำงานที่คล้ายกัน แต่คนหนึ่งอาจถูกเลือกปฏิบัติ (discrimination) บนพื้นฐานของ เพศ ชาติพันธุ์ หรือการมีภูมิหลังครอบครัวที่แตกต่างกัน ทำให้ได้โอกาสในการศึกษาหรือได้งานที่แตกต่างกัน หรือการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐที่แตกต่างกัน เป็นต้น

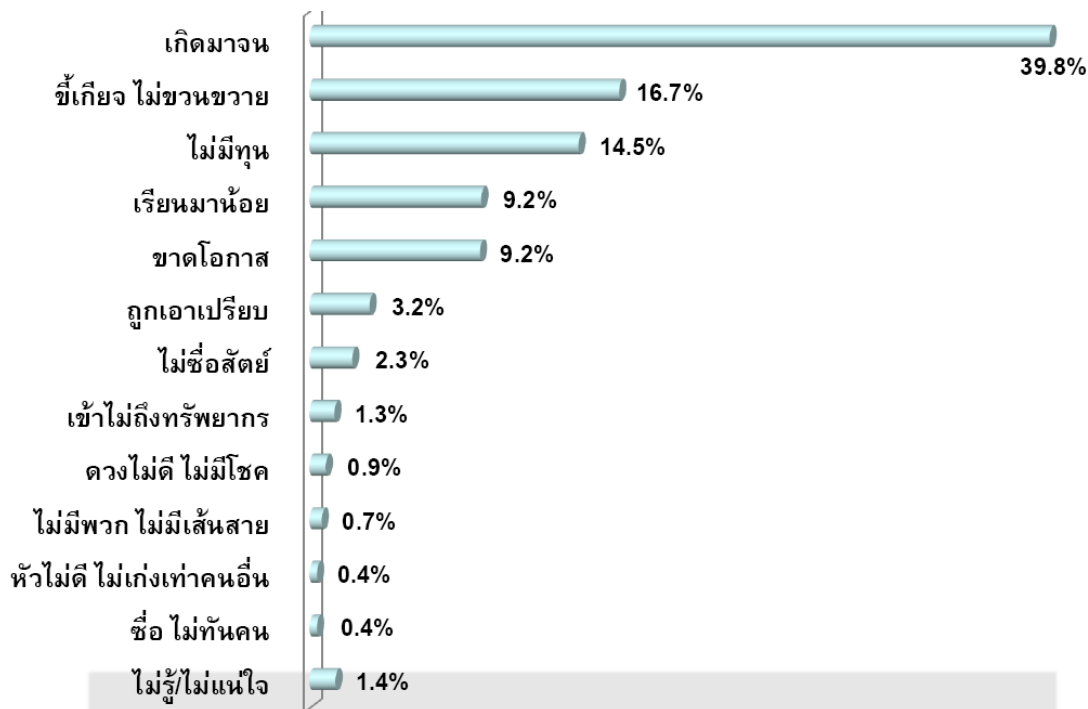
หากสาเหตุของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจมาจากปัจจัย 2 ประการแรก ความรู้สึกไม่พอใจต่อความเหลื่อมล้ำ และแรงกดดันให้มีการกระจายรายได้ก็จะไม่สูงมากนัก เพราะคนไม่เกิดความรู้สึกว่าสังคมไม่เป็นธรรม แต่หากความเหลื่อมล้ำเกิดจากความไม่เสมอภาคของโอกาส โดยเฉพาะโอกาสในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐที่แตกต่างกัน เช่น การประสบความสำเร็จทางธุรกิจ จากการได้อภิสิทธิ์บางประการจากรัฐบาล ซึ่งเกิดจากการวิ่งเต้นในโครงการจัดซื้อจัดจ้าง หรือสัมปทานต่างๆ ความรู้สึกไม่พอใจต่อความเหลื่อมล้ำ และแรงกดดันให้มีการกระจายรายได้ก็จะมีมาก

³ ในความหมายที่กว้าง เราอาจมองว่า “ความสวยงาม” เป็นความสามารถตามธรรมชาติประการหนึ่งได้ มีหลักฐานเชิงประจักษ์ว่า คนหน้าตาดี เช่น ผู้หญิงสวยหรือผู้ชายรูปหล่อ ได้ผลตอบแทนจากการทำงานสูงกว่าคนทั่วไป แม้ในงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับการต้องใช้ความมีหน้าตาดี เช่น ในสหรัฐอเมริกา คนหน้าตาดีทั้งหญิงและชายได้รับค่าตอบแทนต่อชั่วโมงสูงกว่าคนทั่วไปประมาณร้อยละ 5

ทัศนคติของคนไทยต่อสาเหตุของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

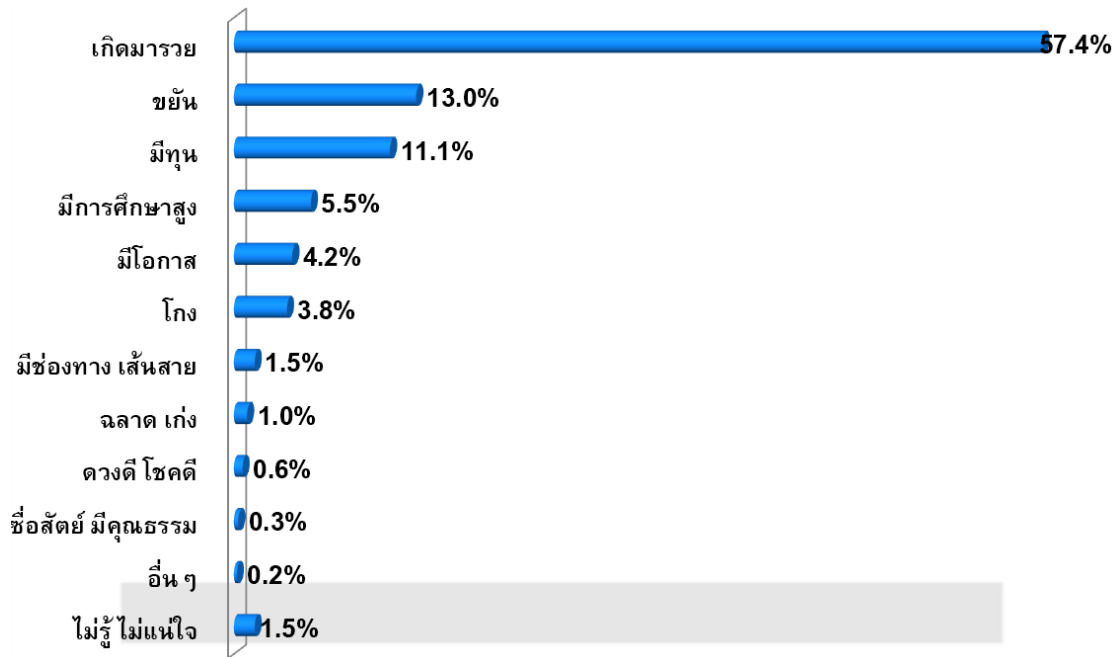
ในกรณีของประเทศไทย การสำรวจ “ทัศนคติประชาชนต่อการเมืองและสวัสดิการสังคมเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคม” โดย สมชัย จิตสุชน และวิโรจน์ ณ ระนอง (2252) ซึ่งได้รับความร่วมมือในการเก็บข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ ทำให้ทราบว่า ประชาชนในกลุ่มตัวอย่างมีทัศนคติต่อความจนและความรวยไปในทิศทางที่คล้ายกัน กล่าวคือ เชื่อว่าคนจนส่วนใหญ่จนเพราะ “เกิดมาจน” (ร้อยละ 39.8) “ขี้เกียจไม่ขวนขวาย” (ร้อยละ 16.7) และ “ไม่มีทุน” (ร้อยละ 14.5) ดังแสดงในภาพที่ 6 อย่างไรก็ตาม การศึกษาพบว่า ผู้มีรายได้สูงมีแนวโน้มที่จะตอบว่าความจนเกิดจาก “ความขี้เกียจไม่ขวนขวาย” มากกว่าผู้มีรายได้ต่ำ ในทำนองเดียวกัน คนส่วนใหญ่เชื่อว่า คนรวยส่วนใหญ่รวยเพราะ “เกิดมารวย” (ร้อยละ 57.4) “ขยัน” (ร้อยละ 13) และ “มีทุน” (ร้อยละ 11.1) ดังแสดงในภาพที่ 7

ภาพที่ 6 ทัศนคติของคนไทยต่อสาเหตุของความยากจน



ที่มา: สมชัยและวิโรจน์ (2553)

ภาพที่ 7 ทักษะของคนไทยต่อสาเหตุของความร่ำรวย



ที่มา: สมชัยและวิโรจน์ (2553)

สาเหตุของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจจากมุมมองทางวิชาการ

ทัศนคติดังกล่าวของประชาชนไม่สอดคล้องกับงานทางวิชาการจำนวนมากที่พบว่า นโยบายและมาตรการของรัฐมีส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ งานเหล่านี้ชี้ว่า ความเหลื่อมล้ำเกิดจากนโยบายและมาตรการของรัฐอย่างน้อยใน 3 ช่องทางด้วยกัน ในช่องทางแรก รัฐถูกใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างความมั่งคั่งให้แก่คนบางกลุ่ม เช่น เป็นแหล่งในการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (economic rent) เช่น การผูกขาดส่วนใหญ่ในประเทศไทยมักเกี่ยวข้องกับกฎระเบียบของรัฐ (ดู เดือนเด่น (2553)) หรือการหาประโยชน์จากรัฐผ่านสัมปทาน (ดู สมเกียรติและอิสร์กุล (2553)) ตลอดจนการใช้อิทธิพลในการเข้าถึงทรัพยากรของรัฐเช่น ที่ดินหรือป่าไม้ (อดิษฐ์และคณะ (2553)) นอกจากนี้ การแทรกแซงตลาดและการใช้จ่ายภาครัฐเช่น การแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร (นิพนธ์ (2553)) หรือการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (สมเกียรติและเทียนสว่าง (2553)) ยังเป็นช่องทางในการแสวงหาประโยชน์ของคนบางกลุ่มที่สามารถเข้าถึงอำนาจรัฐ

ในช่องทางที่ 2 รัฐกำหนดกฎหรือกติกาที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้มีรายได้สูง ซึ่งทำให้นโยบายการกระจายรายได้ของรัฐเช่น การกำหนดภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในอัตราก้าวหน้าไม่มีประสิทธิผล เพราะผู้มีรายได้สูงสามารถใช้มาตรการต่างๆ ที่รัฐกำหนดขึ้นในการลดหย่อนภาระในการจ่ายภาษี โดย

ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดก็คือ เดิมผู้ลงทุนกองทุนรวมหุ้นระยะยาว (LTF) สามารถใช้มูลค่าเงินลงทุนดังกล่าวในการลดหย่อนภาษีได้ไม่เกินร้อยละ 15 ของรายได้แต่ไม่เกิน 500,000 บาท แต่นับตั้งแต่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2551 ได้มีการปรับเพิ่มให้ลดหย่อนได้ถึง 700,000 บาท ในขณะที่การลดหย่อนอื่นๆ ที่น่าจะเป็นประโยชน์ต่อผู้มีรายได้น้อย เช่น ค่าลดหย่อนสำหรับการเลี้ยงดูบุตรได้เพิ่มจากคนละ 10,000 บาท เป็นคนละ 15,000 บาท ในปี พ.ศ. 2535 แต่ในช่วงเกือบ 20 ปีที่ผ่านมา ไม่ได้มีการปรับค่าลดหย่อนนี้เพิ่มขึ้นอีกเลย ความมอดคิในลักษณะดังกล่าวของมาตรการของรัฐหลายมาตรการทำให้ภาษีเงินได้ที่มีอัตราก้าวหน้า มีผลในการกระจายรายได้ไม่มากเท่าที่ควร

ในช่องทางที่ 3 คนรายได้ต่ำมักประสบปัญหาในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่จากสินค้าสาธารณะ (public goods) เช่น การศึกษา การรักษาพยาบาล ซึ่งส่วนหนึ่งเนื่องมาจากกฎกติกาที่กำหนดสิทธิในการใช้บริการเหล่านั้นไม่เป็นประโยชน์ต่อผู้มีรายได้น้อย เช่น การที่รัฐให้การอุดหนุนการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง ทั้งที่ผู้ที่จะสามารถเข้าศึกษาในระดับดังกล่าวได้ส่วนใหญ่คือ นักศึกษาจากครอบครัวที่มีรายได้สูง นอกจากนี้ รัฐยังให้การอุดหนุนนักศึกษาในระดับอุดมศึกษาผ่านกองทุนการกู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) จากการกำหนดเงื่อนไขเงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราตลาดมาก และมีระยะเวลาผ่อนชำระหนี้ยาว ในขณะที่เดียวกันก็กำหนดรายได้ของครัวเรือนที่สามารถขอกู้ได้สูงสุดที่ระดับ 1.5 แสนบาทต่อปี ซึ่งเป็นระดับที่สูงเกินไป ซึ่งทำให้ผู้มีรายได้น้อยได้รับการอุดหนุนเพิ่มเติมขึ้นไปอีก (ดู สมเกียรติ และอารียา (2550)) ในลักษณะเดียวกัน ผู้มีรายได้น้อยบางกลุ่ม โดยเฉพาะข้าราชการจะได้รับสิทธิในการได้รับบริการรักษาพยาบาลที่มีคุณภาพสูงกว่าบริการสำหรับผู้มีรายได้น้อย

แม้ในการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานซึ่งดูเหมือนว่า คนทุกกลุ่มน่าจะสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้อย่างเท่าเทียมกัน เช่น ถนน หรือบริการขนส่งสาธารณะ ก็ยังก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเช่น การที่รัฐอุดหนุนการขนส่งสาธารณะในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมากกว่าอุดหนุนบริการรถไฟ และรถโดยสารในภูมิภาค ก็ทำให้ผลประโยชน์จากการอุดหนุนตกอยู่กับประชาชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมากกว่าภูมิภาคอื่นๆ ในทำนองเดียวกัน การลงทุนสร้างถนนก็จะเป็นประโยชน์ต่อผู้มีรายได้น้อยที่เป็นเจ้าของรถยนต์มากกว่าผู้มีรายได้น้อยที่ไม่ได้เป็นเจ้าของรถยนต์ (ดู วิโรจน์ ธีระนองและสุเมธ องกิตติกุล (2553))

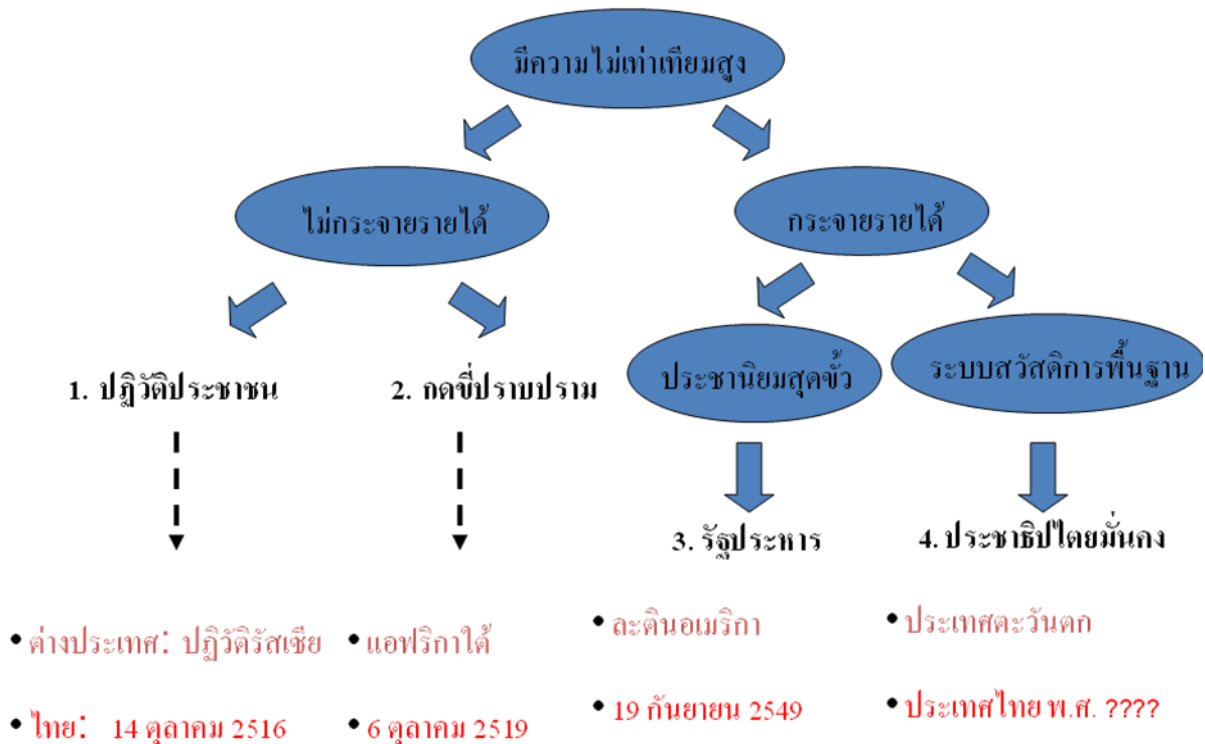
เหตุใดการสำรวจทัศนคติของประชาชนต่อสาเหตุของความเหลื่อมล้ำ จึงแตกต่างจากการวิเคราะห์ทางวิชาการมาก ต่อประเด็นนี้ นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2552) ตีความว่า ทรรศนะของคนไทยส่วนใหญ่ในทุกกลุ่มเห็นว่า เรารวยหรือจนก็เพราะ "เกิดมารวย" หรือ "เกิดมาจน" นั้น ไม่น่าจะมาจากความเชื่อเรื่องกรรมหรือพรหมลิขิตล้วนๆ แต่น่าจะเป็นเพราะระบบกฎหมาย การบริหารรัฐกิจ การเมือง และการจัดการเศรษฐกิจในสังคมไทย เอื้อต่อการรักษาสถานภาพเดิม ทำให้คนมองไม่เห็นผลตอบแทนของความขยันหมั่นเพียรและความซื่อสัตย์

4. ทางเลือกเศรษฐกิจการเมืองไทย

หากเศรษฐกิจไทยยังคงมีความเหลื่อมล้ำในระดับสูงเช่นนี้ ผู้ลงคะแนนมัธยฐาน (median voter) ในประเทศไทยก็จะเป็นคนมีรายได้น้อย ซึ่งมีความต้องการให้มีการจัดเก็บภาษีและการกระจายรายได้ในระดับที่สูง ซึ่งเสี่ยงต่อการเกิดความขัดแย้งทางการเมือง โดยเฉพาะเมื่อกลุ่มคนมีรายได้น้อยสามารถรวมกลุ่มกันได้อย่างมีพลัง ในสถานการณ์เช่นนี้ เราจะมีทางเลือกของระบบเศรษฐกิจการเมืองอย่างไร? ต่อคำถามดังกล่าว ผู้เขียนเสนอว่า เรามีภาพสถานการณ์ (scenario) ใหญ่ๆ 4 ภาพคือการปฏิวัติประชาชน (people revolution) การกดขี่ปราบปรามประชาชน (repression) การใช้นโยบายประชานิยม (populist policy) และการใช้นโยบายสวัสดิการ (welfare policy) ดังแสดงในภาพที่ 8 ทั้งนี้ ภาพสถานการณ์ใดจะเกิดขึ้นจะขึ้นอยู่กับทางเลือกของชนชั้นนำผู้มีอำนาจทางการเมืองเป็นสำคัญ

สองภาพสถานการณ์แรกเกิดจากการที่ผู้มีอำนาจเลือกที่จะปราบปรามผู้เรียกร้องประชาธิปไตยและความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็กลุ่มคนเสื้อสีใด หรือกลุ่มเกษตรกรไร้ที่ทำกิน เพราะเห็นว่าเป็นแรงกดดันให้เกิดการกระจายรายได้ ทั้งนี้ หากการปราบปรามประสบความสำเร็จ เช่นกรณี 6 ตุลาคม 2519 ก็จะทำให้เกิดเหตุการณ์ในลักษณะของภาพสถานการณ์ที่ 2 ในต่างประเทศก็มีกรณีเทียบเคียงได้คือ การที่รัฐบาลของคองคิวกวอของแอฟริกาใต้ใช้ความรุนแรงในการปราบปรามคนผิวดำในช่วงที่ดำเนินนโยบายการแบ่งแยกสีผิว (apartheid) อย่างไรก็ตาม หากการปราบปรามผู้เรียกร้องประชาธิปไตยและความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจไม่ประสบความสำเร็จ ก็จะทำให้เกิดเหตุการณ์ปฏิวัติประชาชน ตามภาพสถานการณ์ที่ 1 เช่นตัวอย่างการเกิดเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม 2516 ในต่างประเทศก็มีกรณีเทียบเคียงได้คือ การปฏิวัติประชาชนในรัสเซีย เวียดนาม กัมพูชา คิวบา ซึ่งล้วนเกิดขึ้นในบริบทของสังคมเกษตรที่มีความเหลื่อมล้ำมาก แต่ประชาชนมีการจัดตั้งสูง

ภาพที่ 8 ภาพสถานการณ์ของเศรษฐกิจการเมืองไทยในอนาคต



อย่างไรก็ตาม สองภาพสถานการณ์แรกนั้น ไม่น่าจะเป็นทางเลือกที่สามารถเกิดขึ้นได้จริงกับประเทศไทยในโลกยุคปัจจุบัน เนื่องจากภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ของไทยได้เชื่อมต่อกับโลกภายนอกอย่างแนบแน่น ทั้งในด้านการค้า การลงทุนและการไหลเวียนทางการเงิน การเกิดความขัดแย้งทางการเมืองในระดับรุนแรงเป็นระยะเวลายาวนาน จะทำให้ชนชั้นนำที่กุมระบบเศรษฐกิจอยู่ประสบความสำเร็จอย่างหนัก เพื่อหลีกเลี่ยงทางเลือกนี้ ชนชั้นนำอาจจะพยายามใช้วิธีที่แยบยลกว่าคือ การใช้กฎหมายความมั่นคง เช่น พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ภายใต้การบริหารประเทศของรัฐบาลพลเรือน อย่างที่เคยใช้ในช่วงปี 2552 และ 2553 ที่ผ่านมา แต่ก็ยากที่จะคงระบบดังกล่าวไว้ได้ในเวลานาน อีกเหตุผลหนึ่งที่ชี้ว่า ภาพสถานการณ์แรกไม่ใช่ทางออกที่พึงประสงค์ของประเทศไทยก็คือ การปฏิบัติประชาชนในประเทศต่างๆ ที่ผ่านมานี้ ไม่สามารถเป็นคำตอบในการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสร้างความมั่นคงของระบอบประชาธิปไตยได้จริง เพราะเมื่อสามารถโค่นล้มชนชั้นนำกลุ่มหนึ่งออกไปก็จะเกิดชนชั้นนำอีกกลุ่มเข้ามาแทน เช่น การเกิดเผด็จการฝ่ายซ้ายขึ้นมาเป็นชนชั้นนำใหม่แทนที่กลุ่มอำนาจนิยมฝ่ายขวาในประเทศอิรัก ลิเบีย ซีเรีย เวเนซุเอลา หลังการปฏิบัติประชาชน

ภาพสถานการณ์ที่สามารถเกิดขึ้นได้จริงจึงเหลือเพียงการกระจายรายได้แก่ประชาชน โดยชนชั้นนำมีทางเลือก 2 ทางคือ การใช้ “นโยบายประชานิยม” และการสร้างระบบสวัสดิการ รัฐบาลที่เป็นต้นแบบในการนำนโยบายประชานิยมมาใช้อย่างกว้างขวางในประเทศไทยคือ รัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งได้ดำเนินโครงการตามแนวนโยบายดังกล่าวจำนวนมาก เช่น โครงการพักชำระหนี้เกษตรกร โครงการกองทุนหมู่บ้าน และโครงการบ้านเอื้ออาทร เป็นต้น ทั้งนี้ โดยมุ่งหวังในการสร้างฐานเสียงทางการเมืองเพื่อสนับสนุนตน จากคนรายได้น้อยในชนบท

ปัญหาสำคัญของนโยบายประชานิยมก็คือ นโยบายดังกล่าวมักไม่สามารถสร้างประโยชน์ให้แก่กลุ่มคนยากจนที่สุดอย่างแท้จริง และไม่ได้ถูกออกแบบมาให้มีวินัยทางการคลังรองรับ จึงเสี่ยงต่อการสร้างภาระหนี้สินของประเทศในอนาคต ซึ่งในที่สุดจะทำให้เกิดเงินเฟ้อในระดับที่สูงและเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจ แนวทางดังกล่าวจึงไม่มีความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ ประกอบกับการมีปัญหาคอร์รัปชันและการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมโดยรัฐบาล จึงเกิดข้ออ้างให้ชนชั้นนำเข้ามาล้มกระดานด้วยการทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 แม้การทำรัฐประหารดังกล่าวเกิดขึ้นในบริบทเศรษฐกิจการเมืองของประเทศไทยที่มีลักษณะเฉพาะตัวหลายประการ ก็เป็นที่น่าสังเกตว่า ประเทศอื่นๆ ที่มีการใช้นโยบายประชานิยมอย่างกว้างขวาง เช่น ประเทศในละตินอเมริกา ก็มักเกิดการรัฐประหารโดยชนชั้นนำขึ้นบ่อยครั้งเช่นกัน โดยมีสาเหตุหลักคือ นโยบายประชานิยมทำให้เกิดภาระต้นทุนสูงต่อชนชั้นสูง โดยเฉพาะกลุ่มเจ้าของที่ดิน

ทางเลือกในการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทยให้เกิดความยั่งยืน จึงเหลือเพียงทางเลือกเดียวคือ การลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมด้วยนโยบายสวัสดิการและการกระจายรายได้ อย่างรอบคอบ ในความเห็นของผู้เขียน ความแตกต่างที่สำคัญระหว่างนโยบายสวัสดิการกับนโยบายประชานิยมก็คือ นโยบายประชานิยมไม่ได้เกิดจากการวางแผนเพื่อแก้ปัญหาความยากจนหรือความเหลื่อมล้ำที่แท้จริง แต่กำหนดขึ้นจากความต้องการได้คะแนนเสียงทางการเมืองเป็นหลัก จึงมักขาดการควบคุมวินัยทางการคลัง ซึ่งทำให้เสี่ยงต่อการสร้างหนี้ภาครัฐในระดับสูงและการขาดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง นอกจากนี้ การขาดการวางกลไกในการติดตามและตรวจสอบที่เหมาะสมยังทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการทุจริตคอร์รัปชันขนานใหญ่ ในขณะที่ นโยบายสวัสดิการจะกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน หรือลดความเสี่ยงให้แก่ประชาชน โดยคำนึงถึงวินัยทางการคลัง ซึ่งทำให้มีความยั่งยืนมากกว่า⁴

ทำไมชนชั้นนำในประเทศไทยจึงจะเลือกสร้างระบบสวัสดิการสังคมและการกระจายรายได้ ซึ่งจะทำให้เกิดต้นทุนแก่ตนเอง? คำตอบก็คือ เพราะทางเลือกดังกล่าวเป็นทางเลือกที่มีต้นทุนที่ต่ำที่สุด

⁴ โดยนัยนี้ ผู้เขียนจึงถือว่า นโยบาย “30 บาทรักษาทุกโรค” ของรัฐบาลทักษิณ ไม่ใช่ชนโยบายประชานิยม แต่เป็นนโยบายสวัสดิการ เพราะมีการวางแผนด้านการเงิน เช่น มีการประมาณการรายจ่ายต่อหัว และมีระบบติดตามตรวจสอบขึ้นมารองรับ

สำหรับชนชั้นนำในระยะยาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะมีต้นทุนต่ำกว่าการปราบปรามประชาชน ซึ่งจะทำให้เกิดความเสียหายมหาศาล แต่ทั้งนี้ ทางเลือกในการสร้างระบบสวัสดิการสังคมและการกระจายรายได้ จะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อสังคมไทยสามารถลดแรงจูงใจที่ชนชั้นนำจะใช้นโยบายประชานิยมมาแก้ไขปัญหาทางการเมืองเฉพาะหน้าไปเรื่อยๆ และต้องร่วมกันออกแบบระบบสวัสดิการที่มีความพอดี ควบคู่ไปกับการปฏิรูปเศรษฐกิจให้มีความเป็นธรรม ดังที่จะกล่าวในหัวข้อต่อไป

5. ข้อเสนอเพื่อพิจารณา

แม้นโยบายสวัสดิการและการกระจายรายได้ จะมีความจำเป็นในการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจของสังคมไทยก็ตาม การดำเนินนโยบายดังกล่าวก็ควรเป็นไปอย่างระมัดระวัง และต้องตอบประเด็นต่างๆ ที่ค้างคาใจคนจำนวนมากในสังคมคือ หนึ่ง การมีสวัสดิการจะทำให้ผู้ได้รับสวัสดิการขาดแรงจูงใจในการทำงาน โดยหวังพึ่งแต่สวัสดิการจากรัฐ สอง นโยบายสวัสดิการและการกระจายรายได้ไม่เป็นธรรมต่อผู้เสียภาษีที่ต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่าย สาม นโยบายสวัสดิการและการกระจายรายได้จะสร้างภาระต่อฐานะทางการคลังของประเทศ และสี่ นโยบายสวัสดิการและการกระจายรายได้ จะเพิ่มต้นทุนแก่ธุรกิจ และลดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ

ประเด็นข้อเป็นห่วงเหล่านี้สมควรได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบในการกำหนดนโยบายสวัสดิการและการกระจายรายได้ของประเทศไทย ในความเห็นของผู้เขียน ระบบสวัสดิการและการกระจายรายได้ของประเทศไทยที่จะประสบความสำเร็จในการลดความขัดแย้ง และไม่สร้างปัญหาใหม่ในอนาคต ควรมีลักษณะดังนี้

ประการที่หนึ่ง ระบบสวัสดิการของประเทศควรอยู่บนพื้นฐานของแนวคิด “สังคมสวัสดิการ” (welfare society) ซึ่งหมายความว่า ครอบครัว ชุมชน ธุรกิจเอกชนและรัฐ ต่างมีส่วนร่วมในการแบกรับภาระด้านสวัสดิการ ไม่ใช่ “รัฐสวัสดิการ” (welfare state) ซึ่งรัฐบาล หรือผู้เสียภาษีเท่านั้นที่แบกรับภาระต้นทุน⁵ ทั้งนี้ การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเรื่องสวัสดิการด้วยวิธีประชาเสวนา (deliberative poll) ก็พบว่า ประชาชนจำนวนมากมีความเห็นว่า ไม่ใช่หน้าที่ของรัฐในการจัดสวัสดิการทุกเรื่อง เพราะบางเรื่องควรเป็นบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือชุมชน หรืออย่างน้อยท้องถิ่นและชุมชนควรมีส่วนร่วมในการรับภาระด้วย (ดู สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2553))

ประการที่สอง ระดับของการจัดให้มีสวัสดิการควรเหมาะสมกับระดับการพัฒนาประเทศ และไม่จำเป็นที่สวัสดิการทุกอย่างจะต้องเป็นสวัสดิการแบบทั่วถึง (universal coverage) โดยควรแยก

⁵ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานการประชุมคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ (ก.ส.ค.) ได้อธิบายข้อแตกต่างระหว่างแนวคิด “สังคมสวัสดิการ” และ “รัฐสวัสดิการ” ไว้อย่างชัดเจน แม้ในทางปฏิบัติ รัฐบาลจะยังไม่ได้กำหนดแนวนโยบายว่า จะพัฒนาไปสู่ “สังคมสวัสดิการ” โดยให้ภาคส่วนอื่นๆ นอกเหนือจากรัฐมีส่วนร่วมมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่อย่างไร

สวัสดิการออกเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกคือสวัสดิการแบบทั่วถึง เช่น สวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับการลดความเสี่ยง (risk reduction) ของคนในสังคม เช่น การประกันการว่างงาน สวัสดิการรักษายาบาล หรือระบบบำนาญ เพราะการครอบคลุมทั่วถึงจะเพิ่มประสิทธิภาพในการกระจายความเสี่ยงและลดต้นทุนโดยรวมของระบบ อีกกลุ่มหนึ่งคือสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับการลดความยากจน (poverty reduction) ซึ่งมีลักษณะเชิงสังคมสงเคราะห์นั้น เป็นสวัสดิการที่ควรให้สิทธิเฉพาะผู้มีรายได้น้อย หรือผู้ได้รับความเดือดร้อนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายเท่านั้น

ประการที่สาม ควรปรับระบบสวัสดิการโดยรัฐในปัจจุบันให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยลดการอุดหนุนแก่ผู้ที่ไม่มีความจำเป็นต้องได้รับการอุดหนุน เช่น ควรเลิกสิทธิในการได้รับการชดเชยจากการประกันการว่างงานแก่ผู้ที่ลาออกจากงานโดยสมัครใจ (ดู วรวรรณและ อภิชาติ (2550)) นอกจากนี้ ควรลดการอุดหนุนดอกเบี้ยให้แก่ผู้กู้ยืมจากกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา และหันไปใช้วิธีให้ทุนการศึกษาแก่นักศึกษาที่ยากจนแทน (ดู สมเกียรติ และอารียา (2550)) และควรปรับลดสิทธิพิเศษของสวัสดิการรักษายาบาลของข้าราชการลงมาให้เหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและมีทรัพยากรเหลือพอที่จะนำมาจัดสรรเป็นสวัสดิการแก่ผู้ที่มีความต้องการอย่างแท้จริง

ประการที่สี่ ผู้ได้รับสวัสดิการควรต้องสร้างประโยชน์กลับคืนสู่สังคมในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเท่าที่สามารถทำได้ เช่น ผู้ได้รับสวัสดิการที่ไม่ใช่คนพิการ ไม่เจ็บป่วยหรือสูงอายุเกินไป ควรต้องทำงานแลกกับสวัสดิการ ตามแนวความคิดที่เรียกกันว่า “งานเพื่อสวัสดิการ” (workfare) โดยงานดังกล่าวอาจเป็นงานในโครงการตามนโยบายของรัฐเช่น ตัวอย่างของอินเดีย⁶ หรืองานบำเพ็ญประโยชน์แก่ส่วนรวมที่กำหนดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การดูแลเด็กหรือคนชรา การช่วยเหลือคนพิการ หรือในกรณีของผู้รับการชดเชยการว่างงาน ก็ควรต้องเข้ารับการฝึกอบรมทักษะแรงงานใหม่เพื่อให้สามารถกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ เป็นต้น

ประการที่ห้า การใช้จ่ายภาครัฐควรมีสัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างการกระจายรายได้ กับการลงทุนเพื่อสร้างความเจริญเติบโตในระยะยาว โดยเฉพาะการลงทุนในการพัฒนาทุนมนุษย์ (human capital) ซึ่งจะช่วยให้แรงงานได้ค่าจ้างตามผลิตภาพที่เพิ่มขึ้น และมีผลในการลดความเหลื่อมล้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด นอกจากนี้ การลงทุนที่มีผลในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ยังทำให้การใช้จ่ายภาครัฐพ้นจากเกมที่มีผลตอบแทนรวมสุทธิเป็นศูนย์ (zero-sum game) เพราะเป็นเพียงการโอนรายได้จากคนกลุ่มหนึ่งไปยังคนอีกกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ไปสู่เกมที่มีผลตอบแทนรวมสุทธิเป็นบวก (positive-sum game) ซึ่งทำให้ทุกฝ่ายได้ประโยชน์ แม้กระทั่งผู้รับภาระจ่ายภาษี เนื่องจากมีผลประโยชน์ที่จะนำมาแบ่งปันกันมากขึ้น

⁶ อินเดียมีกฎหมายการประกันการทำงานในชนบท (National Rural Employment Guarantee Act) ซึ่งประชาชนวัยทำงานจะได้หลักประกันการมีงานทำปีละ 100 วันจากรัฐบาล แทนการได้รับเงินช่วยเหลือ

ประการที่หก ควรปรับเงื่อนไขการลดหย่อนภาระทางภาษีเงินได้ให้มีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น เช่น ลดวงเงินสูงสุดที่อนุญาตให้ลดหย่อนจากการลงทุนในกองทุนรวมหุ้นระยะยาว (LTF) และเพิ่มการลดหย่อนในการอุปการะบุตร เป็นต้น นอกจากนี้ ในส่วนของภาษีเงินได้นิติบุคคล ก็ควรพิจารณายกเลิกสิทธิประโยชน์ด้านภาษีของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) เพราะมาตรการดังกล่าวมีต้นทุนสูงและก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างธุรกิจ ควรคู่ไปกับการพิจารณาลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลทั้งระบบแทน

ประการที่เจ็ด ควรต้องมีการขยายฐานภาษี (tax base) ไปสู่ผู้ที่ยังไม่ได้เสียภาษีในปัจจุบัน แต่มีความสามารถในการเสียภาษี โดยเร่งสร้างระบบการประเมินฐานภาษีที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อลดภาระภาษีที่กระจุกอยู่ในคนบางกลุ่มในปัจจุบัน และสร้างความเป็นธรรมในสังคม (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน สมชัย (2553))

ประการที่แปด ควรมีการสร้างกลไกทางสถาบันเพื่อสร้างหลักประกันที่เชื่อถือได้ (credible commitment) ว่าการใช้จ่ายภาครัฐจะอยู่ในระดับที่เหมาะสม โดยสร้างกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุล เช่น การออกกฎหมายด้านวินัยทางการคลัง ขึ้นมากำกับให้นโยบายการใช้จ่ายภาครัฐมีความโปร่งใสและไม่เกินฐานะทางการคลังของประเทศ ซึ่งจะลดความจำเป็นในการจัดเก็บภาษีในอัตราสูงในอนาคต นอกจากนี้ ควรพิจารณาจัดให้มีหน่วยงานในฝ่ายนิติบัญญัติที่ทำหน้าที่สนับสนุนรัฐสภาในการตรวจสอบฝ่ายบริหารในด้านงบประมาณ ดังเช่น Congressional Budget Office ในสหรัฐอเมริกา หรือ Parliamentary Budget Officer ในแคนาดา

ประการที่เก้า ควรมีนโยบายอื่นหนุนเสริมนโยบายสวัสดิการและการกระจายรายได้ เนื่องจากนโยบายสวัสดิการและการกระจายรายได้ส่วนใหญ่ยังเป็นเพียงการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่ปลายเหตุ ตัวอย่างของนโยบายเสริมดังกล่าวได้แก่การลดส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (economic rent) ที่ไม่เหมาะสม เช่น การทุจริตในโครงการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรของภาครัฐ การทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ การผูกขาดทางธุรกิจ และสัมปทาน ซึ่งจะสามารถลดความเหลื่อมล้ำที่ต้นเหตุได้ และจะช่วยสร้างความรู้สึกรับเป็นธรรมในสังคม

ประการที่สิบ ควรแก้ไขกติกาทางการเมืองให้เอื้อต่อการสร้างอำนาจต่อรองของผู้มีรายได้น้อยในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจที่อาจจะมีผลต่อการกระจายรายได้ เช่น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ และออกกฎหมายเพื่อกำกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะในการออกกฎระเบียบของรัฐ ให้เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง การดำเนินการดังกล่าวน่าจะเป็นเรื่องเร่งด่วนและสำคัญกว่าการแก้ไขกติกาทางการเมือง เช่น ระบบการเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียวหรือเขตเดียว

หลายคน ซึ่งจะไม่มีผลในการเพิ่มอำนาจต่อรองของผู้มีรายได้น้อย และไม่น่าจะเกี่ยวข้องกับการสร้างความมั่นคงของระบบประชาธิปไตย

เอกสารอ้างอิง

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, “การผูกขาดกับความเหลื่อมล้ำในภาคธุรกิจ”, บทที่ 2 ใน “การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อลดความขัดแย้งทางการเมือง”, รายงานการวิจัยนำเสนอต่อ สำนักงานของทุนสนับสนุนการวิจัย โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2553

นิธิ เอียวศรีวงศ์, “เศรษฐศาสตร์การเมืองและตัวเลข”, มติชนรายวัน วันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2552

นิพนธ์ พัวพงศกร, “การแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรกับการกระจุกตัวของผลตอบแทนส่วนเกิน”, บทที่ 3 ใน “การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อลดความขัดแย้งทางการเมือง”, รายงานการวิจัยนำเสนอต่อ สำนักงานของทุนสนับสนุนการวิจัย โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2553

รุ่งมณี เมฆโสภณ, ประชาธิปไตยเปื้อนเลือด เหมือนมาไกล แต่ไปไม่ถึง: เบื้องลึก เบื้องหลัง พฤษภาคม 35, สำนักพิมพ์บ้านพระอาทิตย์, 2553

วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และ อภิชาติ สถิตนิรามัย, “การประเมินผลนโยบายการประกันการว่างงาน”, บทที่ 6 ใน การประเมินนโยบายสาธารณะด้านสังคมด้วยวิธีการเศรษฐมิติ, สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ (บรรณาธิการ), สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2550

วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และ อมรเทพ จาวะลา, “การศึกษาความไม่เท่าเทียมกันในการจ่ายภาษีทางตรงกับ ภาระของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล”, บทที่ 9 ใน “การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อลดความขัดแย้งทางการเมือง”, รายงานการวิจัยนำเสนอต่อ สำนักงานของทุนสนับสนุนการวิจัย โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2553

วิโรจน์ ณ ระนอง และสุเมธ องกิตติกุล, “การวิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์ (Benefit Incidence Analysis) จากโครงการที่สำคัญของภาครัฐที่มีต่อประชาชนกลุ่มเศรษฐกิจต่าง ๆ”, บทที่ 13 ใน “การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อลดความขัดแย้งทางการเมือง”, รายงานการวิจัยนำเสนอต่อ สำนักงานของทุนสนับสนุนการวิจัย โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2553

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, “โครงการประชาเสวนาเพื่อหาฉันทามติต่อการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อการปฏิรูปประเทศไทย”, รายงานฉบับสมบูรณ์นำเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), 2553

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และ อิศร์กุล อุณหเกตุ, “ผลตอบแทนส่วนเกินจากสัมปทาน: กรณีศึกษาสัมปทานโทรคมนาคม โทรทัศน์ การจำหน่ายสินค้าปลอดอากร และทางด่วนขั้นที่ 2”, บทที่ 4 ใน “การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อลดความขัดแย้งทางการเมือง”, รายงานการวิจัยนำเสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2553

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และ เทียนสว่าง ธรรมวณิช, “การแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ”, บทที่ 5 ใน “การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อลดความขัดแย้งทางการเมือง”, รายงานการวิจัยนำเสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2553

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และ อารีญา มนัสบุญเพิ่มพูล, “การประเมินกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา”, บทที่ 4 ใน การประเมินนโยบายสาธารณะด้านสังคมด้วยวิธีการเศรษฐมิติ, สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ (บรรณาธิการ), สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2550

สมชัย จิตสุชน, “มาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม: การขยายฐานภาษี”, บทที่ 12 ใน “การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อลดความขัดแย้งทางการเมือง”, รายงานการวิจัยนำเสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2553

สมชัย จิตสุชน และวิโรจน์ ณ ระนอง, “ทัศนะประชาชนต่อการเมืองและสวัสดิการสังคมเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคม”, รายงานวิจัยนำเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), 2553

สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP), “ความมั่นคงของมนุษย์ในปัจจุบันและอนาคต”, รายงานการพัฒนาคอนของประเทศไทยปี 2552

อภิชาติ สถิตนิรามัย, นิตี ภาวครพันธ์ุ, ยุกติ มุกตาวิจิตร, ประภาส ปิ่นตบแต่ง, นฤมล ทับจุมพล และวรรณวิภากรค์ มานะโชติพงษ์, “การเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจและสังคมของชนชั้นใหม่”, รายงานการศึกษาเบื้องต้นนำเสนอต่อแผนงานสร้างเสริมการเรียนรู้กับสถาบันอุดมศึกษาไทยเพื่อพัฒนา นโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.), 2553

Acemoglu, Daron and Robinson, James A. Economic Origins of Dictatorship and Democracy , Cambridge University Press, 2006.

Boix, Carles. *Democracy and Redistribution* (Cambridge Studies in Comparative Politics), Cambridge University Press, 2003.

Engerman, S.L, and Sokoloff, K. L. "Factor endowments, inequality and paths of development among New World economy". *Economica*, 3:41-102, 2002.

Jagers, K., and Marshall M. Polity IV Projects. Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland, 2000.

Meltzer and Richards. "A rational theory of the size of government". *Journal of Political Economy* 89 (5): 914-927, 1981.

Moore, Barrington. *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Beacon Press; Reprint edition, 1993.

Przeworski, A. "Self-enforcing Democracy". In the *Oxford Handbook of Political Economy*, Edited by Barry R. Weingast and Donald A. Wittman. Oxford University Press. 2006.

Siamwalla, Ammar and Jitsuchon, Somchai. "The Socio-Economic Bases of the Red/Yellow Divide: A Statistical Analysis", in *Perspectives on a Divided Thailand*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS). Forthcoming.