

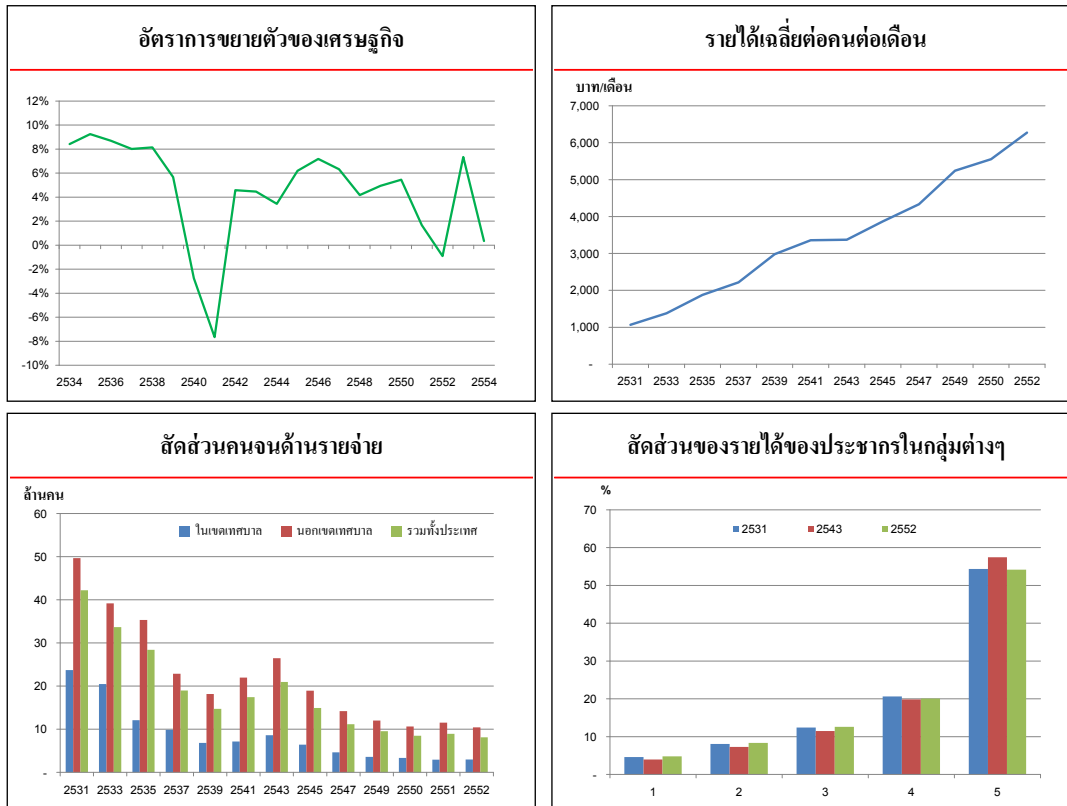
คุณภาพของการเจริญเติบโตจากมิติของการกระจายรายได้

ปัญหาและทางออก

หนึ่งในคำถามสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ ที่รัฐบาลต่างๆ ทั่วโลก ให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่ง ในช่วงหลังๆ ก็คือ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของตุนั้น มีคุณภาพมากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะ ในมิติของการกระจายรายได้ ที่ผลพวง จากการขยายตัว สามารถกระจายออกไปสร้างประโยชน์ ให้ประชาชนในวงกว้าง เปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วมกับการเติบโตดังกล่าวอย่างทั่วถึง (Inclusive growth) ไม่กระจุกตัวในบางพื้นที่ ในบางภาคธุรกิจ หรือในมือกลุ่มคนบางกลุ่มเพียงเท่านั้น และท้ายสุด นำไปสู่สังคมที่มีเสมอภาค เป็นหนึ่งเดียว ลดชนวนความขัดแย้งทางชนชั้น ระหว่างคน ที่ร่ำรวย คนที่ยากจน ไม่เป็นอุปสรรคมาถ่วงการพัฒนาของประเทศในระยะยาว

การที่จะเจาะให้ลึกถึงแก่นของเรื่องดังกล่าว แล้วนำความรู้มาใช้ประกอบแนวทางปฏิรูปเชิงนโยบาย เพื่อช่วยเพิ่มคุณภาพกระบวนการเติบโตของประเทศ (Quality of growth process) หัวใจสำคัญจะอยู่ที่ความเข้าใจใน กลไกของปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ ที่ฝังรากลึกอยู่ในระบบเศรษฐกิจมาเป็นเวลาช้านาน จนเป็นสิ่งที่ยากที่สุดต่อการแก้ไข ในบรรดาปัญหาทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศ ยากยิ่งกว่าการแสวงหากรอบนโยบายที่จะมาเพิ่มอัตราการเจริญเติบโตของ GDP เพิ่มรายได้ของประชากร ลดจำนวนคนยากจน เพิ่มการเข้าถึงสาธารณสุข สาธารณสุข พื้นฐาน ระบบการศึกษา และระบบการเงินของประเทศ ตลอด จนช่วยดูแลเสถียรภาพในเชิงมหภาค เพื่อสนับสนุนการขยายตัวอย่างยั่งยืน ซึ่งกลไกที่ว่า เป็นตัวแปรสำคัญที่คอยกำหนดระดับการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในกระบวนการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม (Participation in growth process) และมีนัยถึงความสำเร็จในการจะกระจายผลการพัฒนาไปสู่ประชาชนในวงกว้างต่อไป

แผนภาพที่ 1 : ปัญหาการกระจายรายได้ เป็นปัญหาที่ยากต่อการแก้ไขที่สุด

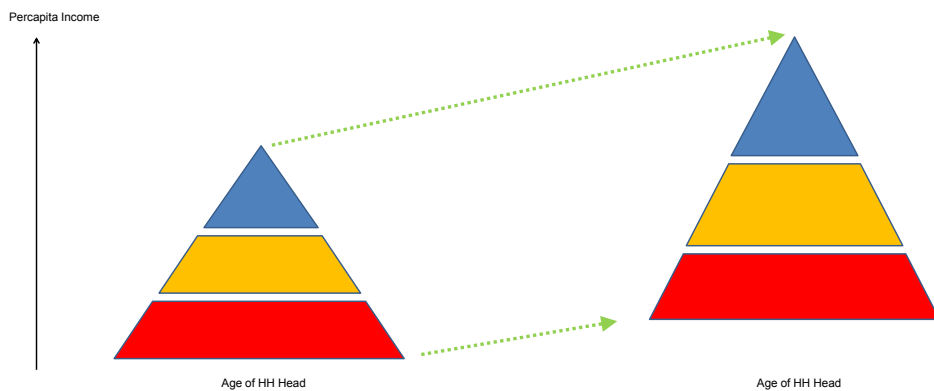
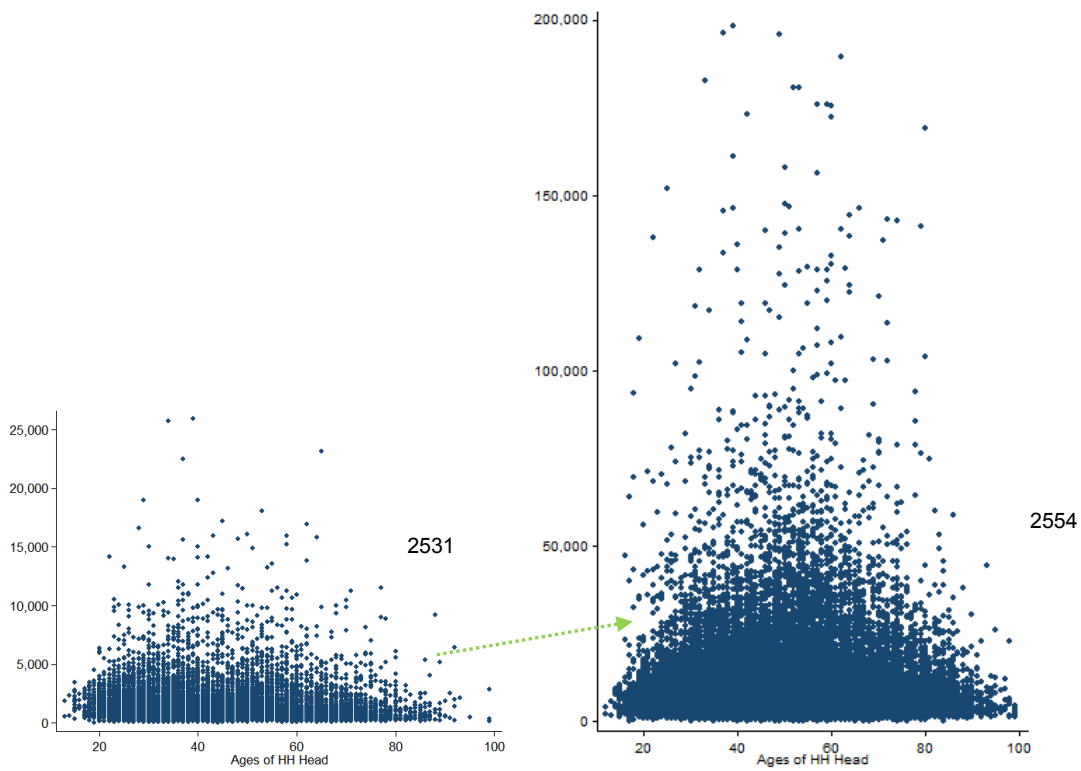


ที่มา: สศช. และสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ในประเด็นนี้ จากประสบการณ์ของการพัฒนาประเทศของไทยในช่วงปี 2531-2554 ที่ผ่านมา พบว่ารายได้เศรษฐกิจที่สามารถขยายตัวได้อย่างต่อเนื่องในอัตราที่น่าพึงพอใจ เฉลี่ยที่ประมาณ 5.3% นำมาซึ่งการเพิ่มขึ้นของรายได้ประชากรจาก 1,066 เป็น 8,029 บาท/คน/เดือน ส่งผลให้จำนวนคนจน (ที่มีรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจน) ทั้งประเทศ ลดลงอย่างรวดเร็วจาก 34.1 ล้านคน เหลือเพียง 8.8 ล้านคน และสัดส่วนคนจนด้านรายจ่ายทั้งประเทศ ลดจาก 65.3% เหลือเพียง 13.2% อย่างไรก็ตาม ปัญหาการกระจายรายได้ของไทยกลับไม่ได้ปรับตัวดีขึ้นในช่วงดังกล่าว โดยประชากรกลุ่มที่จนสุด 20% ยังมีสัดส่วนรายได้อยู่ประมาณ 4.6% ของรายได้ทั้งหมด ขณะที่ประชากรกลุ่มที่รวยสุด 20% มีสัดส่วนของรายได้อยู่ประมาณ 54% ของรายได้ทั้งหมด หรือเกินครึ่งของรายได้ทั้งประเทศ

อนึ่ง เมื่อเจาะลึกลงไปในระดับของครัวเรือน โดย นำข้อมูลผลสำรวจภาวะสังคมเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนระหว่างปี 2531-2554 มาแสดงเป็น “ปิรามิดรายได้” (แผนภาพที่ 2) ซึ่งแต่ละจุดในแผนภาพดังกล่าว คือ รายได้เฉลี่ยของแต่ละครัวเรือน แกน X คือ อายุของหัวหน้าครัวเรือน พบว่า รายได้เฉลี่ยของครัวเรือนเพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ โดยก่อนหน้า มีเพียงประมาณ 4,000 ครัวเรือนเท่านั้น ที่มีรายได้ต่อหัวมากกว่า 20,000 บาท/เดือน 23 ปีให้หลัง มีครัวเรือนอยู่ถึง 2.3 แสนครัวเรือน

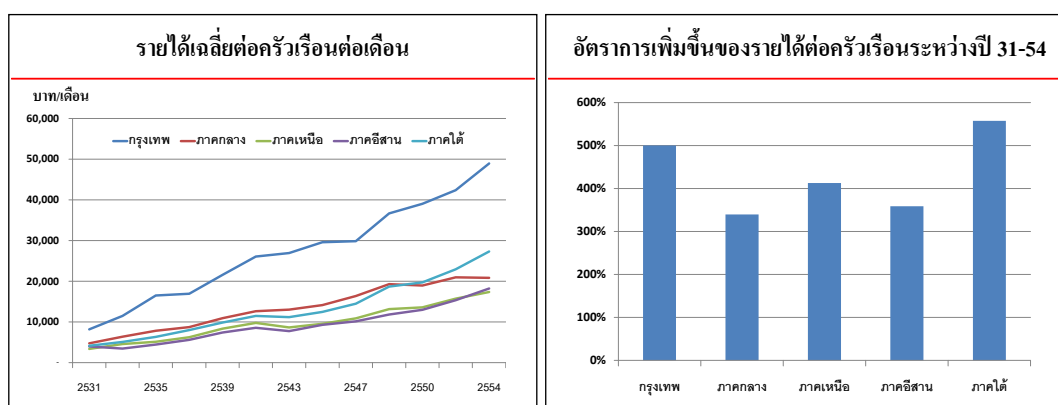
แผนภาพที่ 2 : การเปลี่ยนแปลงของการกระจายรายได้ในไทยระหว่างปี 2531-2554



ที่มา: SES และการคำนวณของผู้เขียน

ที่มีรายได้ต่อหัวสูงกว่า 20,000 บาท/เดือน ใน real term โดยรายได้เฉลี่ยต่อหัวของครัวเรือนในแต่ละช่วงอายุปรับตัวเพิ่มขึ้นประมาณ 6.4-8.3 เท่าตัว (ใน nominal term) นับเป็นความสำเร็จอย่างยิ่งของการพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตาม เมื่อเราส่องลงไปดูที่ “ยอด” และ “ฐาน” ของพีรามิดรายได้¹ ซึ่งก็คือกลุ่มครัวเรือนที่รวยสุดและจนสุด พบว่า รายได้เฉลี่ยของทั้งสองกลุ่มนี้ (หากแยกตาม quintile) ปรับเพิ่มขึ้นประมาณ 7.59 และ 7.52 เท่าตัว ตามลำดับ ซึ่งเป็นการขยับขึ้นในอัตราที่ใกล้เคียงกันมาก ทำให้ช่องว่างระหว่างคนจนคนรวยโดยเปรียบเทียบไม่ได้ปรับตัวดีขึ้นในช่วงดังกล่าว

แผนภาพที่ 3 : ผลพวงของการเจริญเติบโตยังคงกระจุกตัวอยู่ที่กรุงเทพฯ



ที่มา: สำนักสถิติพยากรณ์ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อแบ่งตามพื้นที่ ผลพวงของการพัฒนาตกอยู่ที่กรุงเทพฯ เป็นสำคัญ โดยเมื่อเทียบกับภาคต่างๆ รายได้ต่อครัวเรือนในกรุงเทพฯ เพิ่มขึ้นประมาณ 500% ในช่วงปี 2531-2554 ขณะที่ครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในภาคอื่นๆ เช่น ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออก และภาคใต้ มีอัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้อยู่ที่ประมาณ 340% 413% และ 359% ตามลำดับ มีเพียงภาคใต้เท่านั้น (ซึ่งมีครัวเรือนอยู่ประมาณ 13% ของประเทศ) ที่มีอัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้สูงกว่ากรุงเทพฯ เล็กน้อย ที่ประมาณ 557%

¹ พีรามิดของรายได้นี้ เลือกลำดับของหัวหน้าครัวเรือนเป็นฐานของพีรามิด เพื่อเอื้อให้เราสามารถเปรียบเทียบพีรามิดของรายได้ในช่วงเวลาต่างๆ ได้ ซึ่งปกติแล้ว เนื่องจากรายได้ของทุกคนจะเพิ่มขึ้นในช่วงวัยทำงาน ตามความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ที่สะสมไว้ และลดลงหลังจากเข้าสู่วัยเกษียณ ตามทฤษฎี Life Cycle Income จะทำให้เกิดรูปทรงของพีรามิดของรายได้ขึ้นในระบบเศรษฐกิจ และเมื่ออาชีพและงานเปลี่ยนไป และค่าจ้างในระบบเพิ่มขึ้น พีรามิดของรายได้ก็จะปรับตัวเพิ่มขึ้นตามไปด้วย นอกจากนี้ การใช้พีรามิดของรายได้ในลักษณะนี้ ยังจำแนกครัวเรือนออกเป็น 3 กลุ่มได้อย่างน่าสนใจ คือ กลุ่มคนรวยที่ยอดพีรามิด กลุ่มคนชั้นกลางที่ช่วงกลางของพีรามิด และกลุ่มคนจนที่ฐานของพีรามิด ซึ่งเราสามารถใช้อ้างอิงนี้ เปรียบเทียบข้ามช่วงเวลาได้เช่นกัน

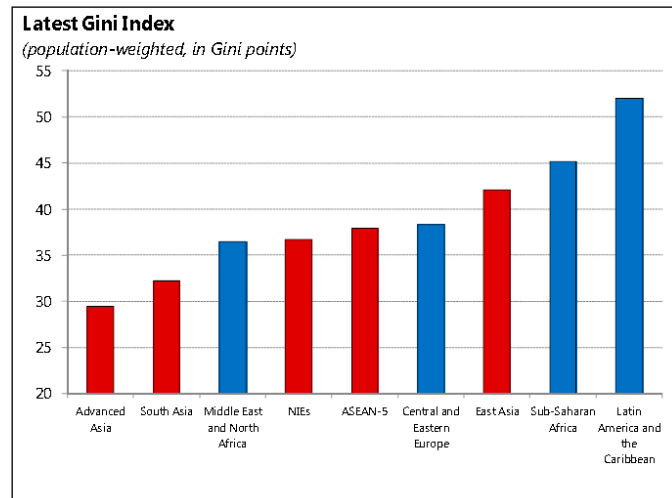
ทั้งหมดจึงชี้ไปถึงคำถามว่า “ทำอย่างไรความสำเร็จของการเจริญเติบโตของประเทศ จะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตและรายได้ของประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ และสร้างสังคมที่มีความเท่าเทียมกันมากขึ้นในที่สุด” โดยส่วนแรกของบทความนี้ จะเริ่มจากการวิเคราะห์ถึงลักษณะและระดับของความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ในไทยในภาพรวม โดยใช้ดัชนีต่างๆ เช่น Gini coefficient และ Theil index เข้ามาช่วยในการวิเคราะห์ว่า ปัญหาการกระจายรายได้ของไทยมีความรุนแรงมากน้อยแค่ไหน กระจุกตัวอยู่ในประชากรกลุ่มไหน ใครอยู่ในกลุ่มคนรวย กลุ่มคนจน และมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไร ในช่วงที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการศึกษาในภาพรวม ไม่สามารถนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เหมาะสม ตรงจุด ในการแก้ไขปัญหาคือ ส่วนที่สองจึงใช้ Microdata จากการสำรวจต่างๆ ของไทย ในระดับครัวเรือนและบุคคล มาเจาะลึกลงไป 3 ด้าน คือ (1) ปัจจัยที่เป็นตัวแปรสำคัญ ในการกำหนดรายได้ของแต่ละครัวเรือน เพื่อวิเคราะห์ว่า รายได้ที่ไม่เท่าเทียมกันมาจากอะไร และระบบเศรษฐกิจหรือตลาดในปัจจุบัน มีกลไกที่จะช่วยให้คนจนมีรายได้ที่เข้าไปใกล้กับคนรวยมากขึ้น เมื่อเวลาผ่านไปได้หรือไม่ (2) สิ่งที่ทำให้ปัญหาการกระจายรายได้น่าต่อการเยียวยา โดยเฉพาะบทบาทของความไม่เท่าเทียมกันในเชิงโอกาส (Inequality of opportunities) ที่มีต่อการส่งผ่านของปัญหาการกระจายรายได้จากรุ่นไปสู่รุ่น ว่ามีผลมากน้อยแค่ไหน และ (3) ความเป็นไปได้ที่ประชากรในกลุ่มต่างๆ จะสามารถใช้โอกาสที่เปิดขึ้นจากการพัฒนาประเทศ ถิ่นตนเองในเชิงรายได้ ก้าวขึ้นสู่ สังคมชั้นต่อไป (Social mobility) ซึ่งความเข้าใจในประเด็นทั้ง 3 นี้ จะเป็นองค์ประกอบในเชิงความรู้ที่สำคัญ ที่จะช่วยในการแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมของรายได้ และเพิ่มคุณภาพของการเจริญเติบโตในระยะยาว

ส่วนสุดท้าย จะเป็นข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย ซึ่งนำประสบการณ์ในต่างประเทศและไทย ในการแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ รวมทั้ง ผลวิเคราะห์จากข้อมูลข้างต้นมาประกอบกัน เป็นนโยบาย 3 ประสานที่จะช่วยรักษาให้ปัญหาการกระจายรายได้อยู่ในระดับที่เหมาะสม โดย มุ่งดูแลให้กลุ่มคนทั่วไปและคนจนได้รับโอกาสในการพัฒนาอย่างทั่วถึง ให้คนที่ด้อยกว่าได้รับโอกาสที่ดีกว่า ดูแลไม่ให้กลุ่มคนรวยได้รับประโยชน์มากเกินไป ตลอดจนเสริมสร้างระบบสวัสดิการสังคม พื้นฐาน เพื่อใช้เป็น Social safety net ที่จะคอยช่วยกลุ่มคนที่มีปัญหาเป็นพิเศษ พร้อมกับจัดลำดับความสำคัญของนโยบายต่างๆ

I. ปัญหาการกระจายรายได้ในประเทศไทย

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ ทั่วโลก โดยดัชนี Gini coefficient เราจะพบว่า ปัญหาการกระจายรายได้ของไทย จัดว่าอยู่ในระดับที่สูงมากที่ประมาณ 0.484 ขณะที่ประเทศพัฒนาแล้ว มีค่าดัชนีดังกล่าวอยู่ที่ประมาณ 0.25-0.30 เรียกว่าอยู่ในระดับต่ำมาก(แผนภาพที่ 4) โดยเฉพาะกรณีของฟินแลนด์ นอร์เวย์ สวีเดน เบลเยียม ที่ได้รับผลดีจากนโยบาย ภาษีและสวัสดิการภาครัฐ และจากความเท่าเทียมกันในเชิงโอกาสในด้านการออม การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น ขณะที่ค่าดัชนีดังกล่าวของประเทศกลุ่มประเทศเกิดใหม่ในเอเชีย และกลุ่มอาเซียน -5 อยู่ที่ประมาณ 0.35-0.40 ส่วนกลุ่มประเทศในเอเชียตะวันออก อยู่ที่ประมาณ 0.40-0.45 ซึ่งในเอเชียตะวันออกจะมีก็เพียงกรณีของเกาะฮ่องกงที่ค่าดัชนีสูงกว่าไทย ที่ 0.537 (ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา จากที่เคยอยู่ที่ 0.430) ส่วนประเทศจีน มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ที่ค่าดัชนีล่าสุดอยู่ที่ประมาณ 0.474 0.443 0.450 และ 0.459 ตามลำดับใกล้เคียงกับกรณีของไทย ทั้งนี้ ในระบบเศรษฐกิจโลก ประเทศในทวีปแอฟริกาและในกลุ่มลาตินอเมริกา มีปัญหาความเหลื่อมล้ำของรายได้โดยเฉลี่ยสูงกว่าไทย²

แผนภาพที่ 4 : ระดับของ Gini coefficient ของประเทศต่างๆ



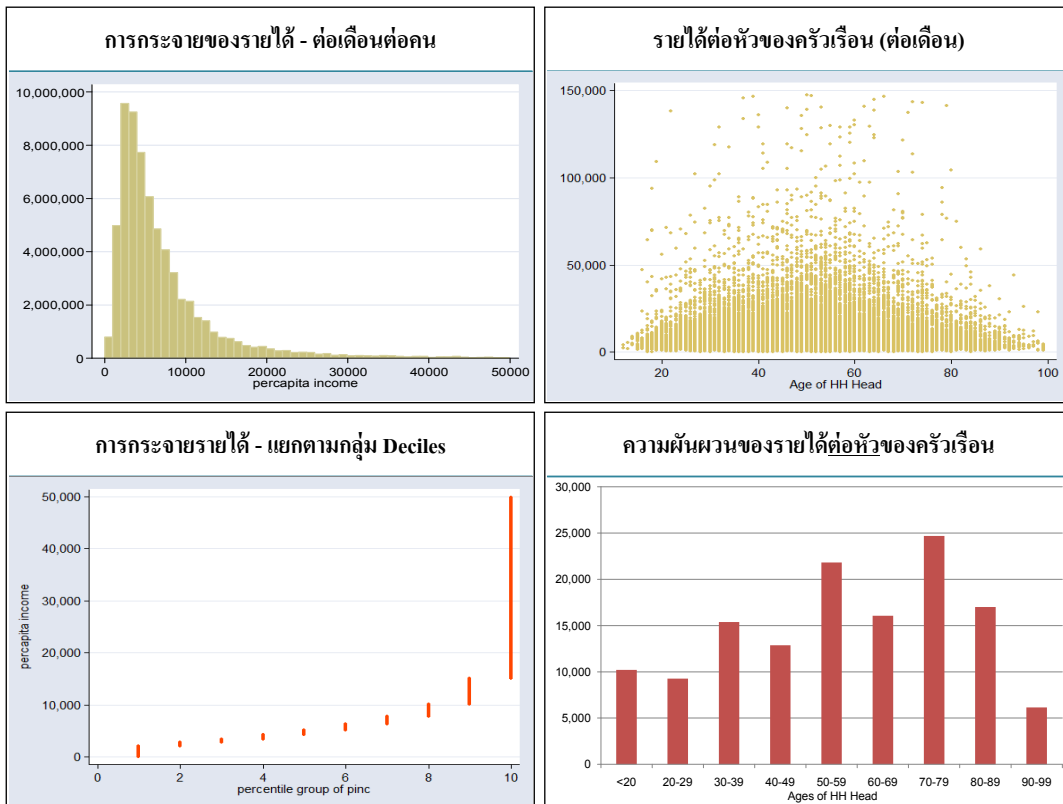
ที่มา: Balakrishnan et. al. (2013)

² สำหรับดัชนี Gini coefficient ล่าสุดของฮ่องกง อินโดนีเซีย เกาหลีใต้ ไต้หวัน อยู่ที่ 0.537 0.41 0.31 0.342 ตามลำดับ

1.1 ปัญหาการกระจายรายได้ในไทยมีลักษณะเป็นอย่างไร

ก่อนที่จะวิเคราะห์เจาะลึกลงไปรายละเอียด เราควรเริ่มที่ภาพรวมเบื้องต้นของปัญหาการกระจายรายได้ในประเทศไทย โดยอาศัยข้อมูลล่าสุดจากการสำรวจภาวะสังคมและเศรษฐกิจของครัวเรือนเมื่อปี 2554 มาเป็นจุดตั้งต้น ซึ่งพบว่าครัวเรือนไทยมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวประมาณ 8,029 บาทต่อเดือน ส่วนมากยังคงจนอยู่ 80% มีรายได้ต่อหัวต่ำกว่า 10,000 บาทต่อเดือน มีครัวเรือน 2.2 ล้านครัวเรือนจาก 20 ล้านครัวเรือน หรือ 11% ที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นของความยากจน ซึ่งเฉลี่ยอยู่ที่ 2,422 บาท ส่วนครัวเรือนที่มีรายได้ดีสูงสุด 10% 5% 1% แรก มีรายได้ต่อหัวต่อเดือนตั้งแต่ 15,122 22,208 48,278 บาทขึ้นไปตามลำดับ (ซึ่งเป็นกลุ่มครัวเรือนที่มีช่วงของรายได้แตกต่างกันกว้างที่สุด) ทั้งนี้ เมื่อมองจากช่วงอายุของหัวหน้าครัวเรือน รายได้ต่อหัวของครัวเรือนจะมีความไม่เท่าเทียมกันมากขึ้นเมื่ออายุเพิ่มขึ้น โดยรายได้ต่อหัวของครัวเรือนสูงสุดที่ 9,444 บาทในช่วงอายุ 20-29 ปี หลังจากนั้น รายได้ต่อหัวจะปรับ

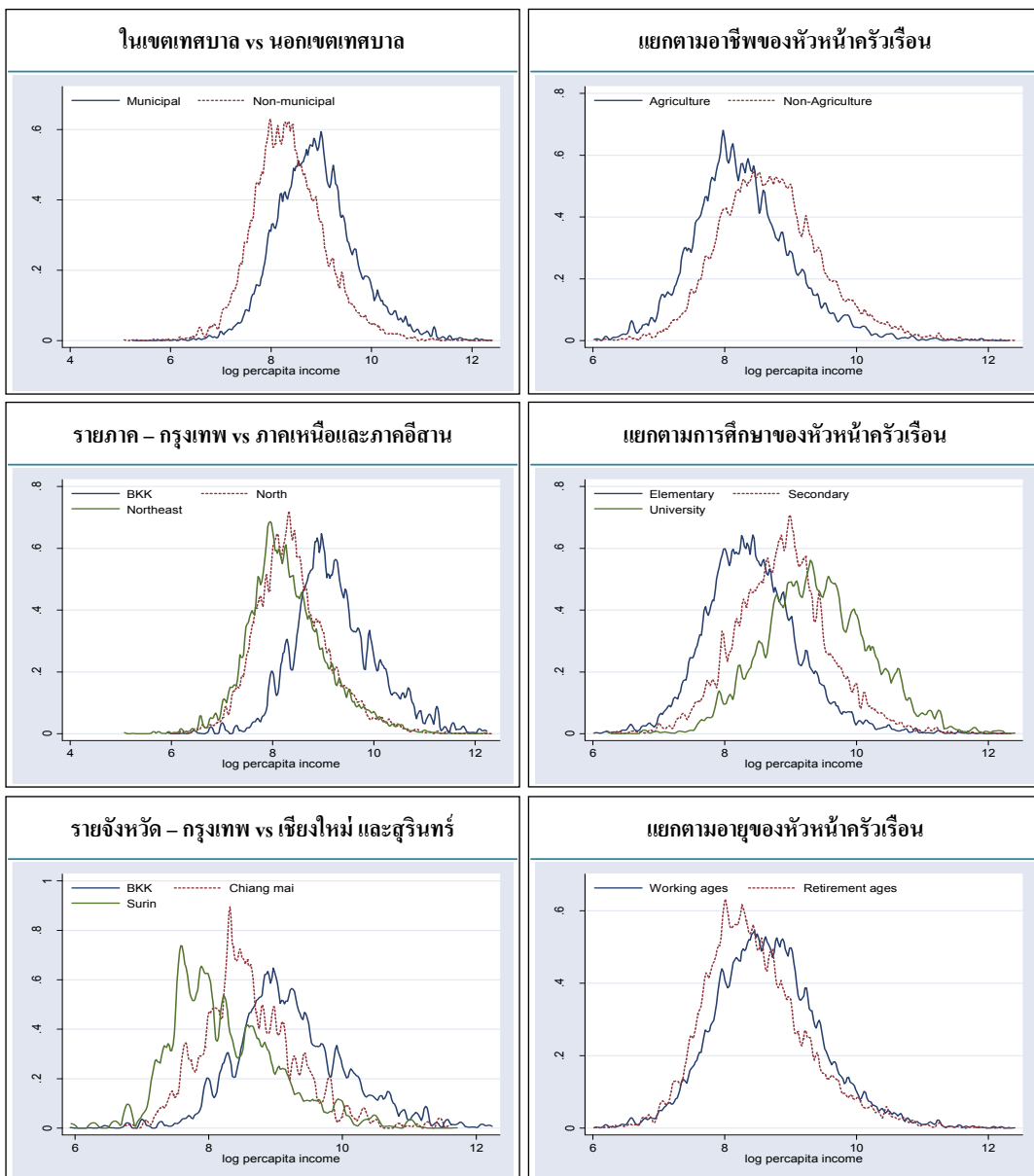
แผนภาพที่ 5 : ปัญหาของการกระจายรายได้ของครัวเรือนไทย



⁴ ที่มา: SES (2554) และการคำนวณของผู้เขียน

ลดลงมา แม้รายได้ทั้งหมดของครัวเรือนจะยังเพิ่มขึ้นไปสูงสุด ที่ช่วงอายุ 30-39 ปีที่ประมาณ 30,000 บาทต่อครัวเรือน ทั้งนี้ เป็นผลเนื่องมาจากจำนวนสมาชิกของครัวเรือนที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในส่วนของจำนวนผู้พึ่งพิง คือ เด็กอายุต่ำกว่า 15 ปีและผู้สูงอายุมากกว่า 60 ปี อนึ่ง ในด้านความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ต่อหัวของครัวเรือนในแต่ละช่วงอายุ พบว่า ในช่วงต้นของชีวิตการทำงาน รายได้จะมีความแตกต่างกันไม่มากนัก อย่างไรก็ตาม เมื่ออายุมากขึ้น รายได้จะมีความแตกต่างกันมากขึ้น จนถึงช่วง

แผนภาพที่ 6 : ปัญหาการกระจายรายได้แยกตามองค์ประกอบย่อย



ที่มา: SES (2554) และการคำนวณของผู้เขียน

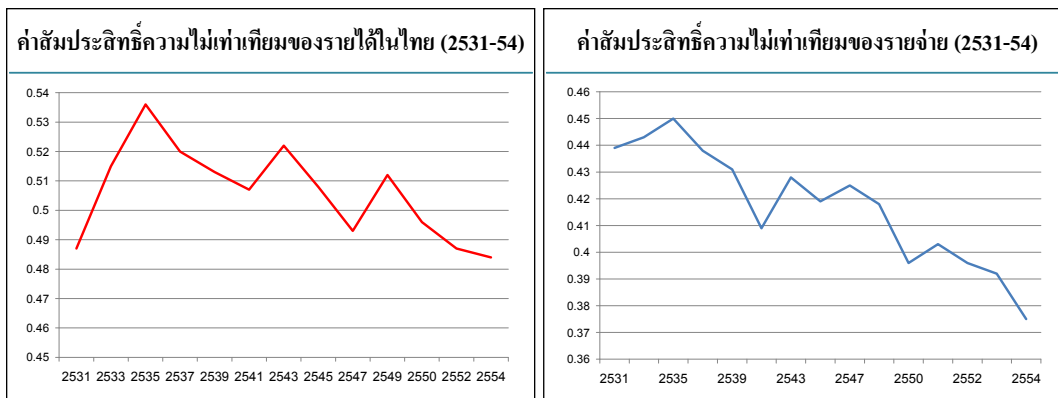
ประมาณ 70-79 ปี ก่อนที่จะปรับลดลงอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งในช่วงหลังเกษียณ ความแตกต่างของรายได้ครัวเรือนส่วนหนึ่งจะมาจากรายได้อื่นๆ ที่ได้มาจากสินทรัพย์ต่างๆ ที่ได้เก็บออมเอาไว้

ทั้งนี้ เมื่อแบ่งตามองค์ประกอบย่อย (แผนภาพที่ 6) ตามพื้นที่ อาชีพ ฐานะทางเศรษฐกิจสังคม อายุ การศึกษา เพื่อให้เห็นถึงระดับความรุนแรงเบื้องต้นของปัญหาในด้านต่างๆ ซึ่งรายได้ของคนไทยแตกต่างกันมากพอสมควร ระหว่างในเมืองกับนอกเมือง กรุงเทพฯกับภาคและจังหวัดต่างๆ เกษตรกร และผู้ที่อยู่นอกภาคเกษตร และระหว่างผู้ที่ไม่มีการศึกษา กับผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป

1.2 ความรุนแรงของปัญหาการกระจายรายได้ในไทย มีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงอย่างไร

จากการคำนวณ Gini coefficient ของประเทศไทย พบว่า ในปี 2531 ค่าสัมประสิทธิ์เริ่มต้นอยู่ที่ 0.487 ต่อมาในช่วงปี 2531-2535 ขณะที่อยู่ในช่วงการพัฒนาย่างรวดเร็วของประเทศ ดัชนีได้ปรับตัวเพิ่มไปแตะระดับสูงสุดที่ 0.536 หลังจากนั้น จึงปรับตัวลดลงอย่างต่อเนื่อง จนในปี 2552 และ 2554 ได้กลับมาอยู่ที่ระดับ 0.487 และ 0.484 ตามลำดับ ใกล้เคียงกับในปี 2531 อีกครั้งหนึ่ง³ ส่วนในด้านรายจ่ายต่อหัวของครัวเรือน ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เท่าเทียมกันของรายจ่ายปรับเพิ่มขึ้นในช่วงเวลาเดียวกัน จากระดับ 0.439 ขึ้นเป็น 0.450 ในปี 2535 แล้วปรับตัวดีขึ้นต่อเนื่องในช่วง 20 ปีให้หลัง ลดมาอยู่ที่ 0.375

แผนภาพที่ 7 : ค่าสัมประสิทธิ์ของการกระจายรายได้ (Gini Coefficient) ของไทย

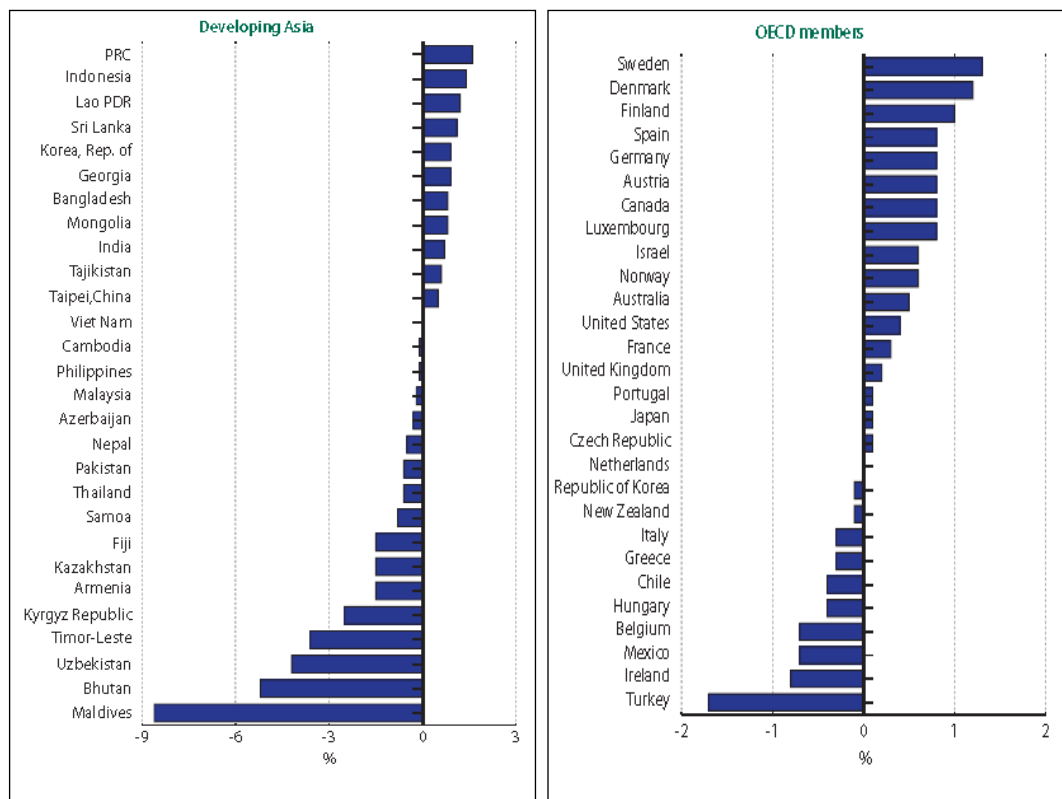


ที่มา: SES (2554) สศช. และการคำนวณของผู้เขียน

³ กล่าวได้ว่า ช่วง 20 กว่าปีที่ผ่านมา ปัญหาการกระจายรายได้ของไทยแทบจะไม่ได้ดีขึ้นในภาพรวมเลย วนเวียนอยู่ที่เดิม สะท้อนถึงประเด็นที่สรุปไว้ในช่วงต้นว่า ปัญหาการกระจายรายได้ เป็นปัญหาที่แก้ไขได้ยากที่สุด

ทั้งนี้ สิ่งที่น่าดีใจก็คือ เมื่อเปรียบเทียบกับหลายๆ ประเทศในโลก แม้ระดับของ Gini coefficient ของเรา จะยังอยู่ในระดับที่สูง แต่ ไทยนับว่าเป็นหนึ่งในประเทศ ที่มีความคืบหน้าในการลดระดับความรุนแรง ของปัญหาการกระจายรายได้ลงในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ขณะที่หลายๆ ประเทศ ในระบบเศรษฐกิจโลก กำลังประสบปัญหาการกระจายรายได้ที่ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

แผนภาพที่ 8 : การเปลี่ยนแปลงของ Gini coefficient ในประเทศต่างๆ ระหว่าง 1990s และ 2000s



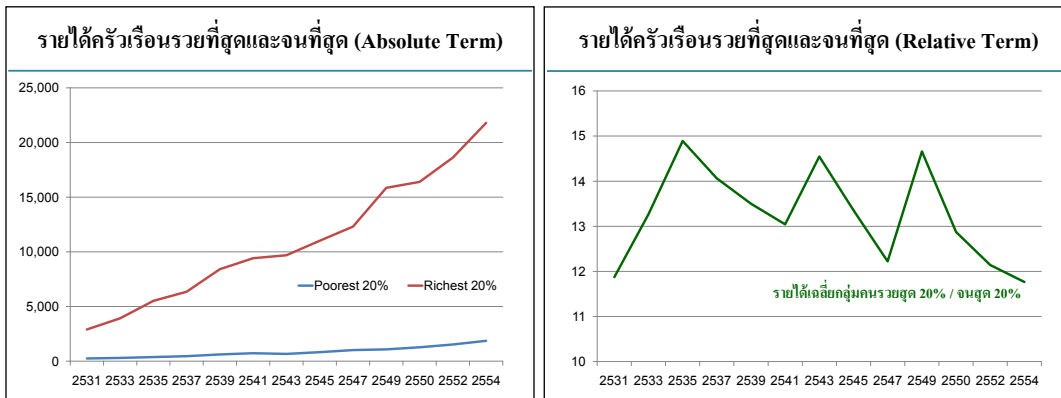
ที่มา: ADB (2012) Asian Development Outlook: confronting rising inequality in Asia

ในอีกมิติ ปัญหาการกระจายรายได้สามารถวัดได้ด้วย **ดัชนีช่องว่างระหว่างระดับรายได้** ของคนจนและรวย ซึ่งในช่วงที่ผ่านมา ได้ถ่างกว้างขึ้นอย่างต่อเนื่องใน Absolute term (แผนภาพที่ 9) โดยรายได้ต่อหัวของครัวเรือนในกลุ่มที่จน 20% มีรายได้เพิ่มขึ้นจาก 244 เป็น 1,853 บาท/เดือน หรือเพิ่มขึ้น 1,609 บาท/เดือนในช่วง 23 ปีที่ผ่านมา ขณะที่กลุ่มคนที่รวยสุด 20% มีรายได้เพิ่มจาก 2,897 เป็นประมาณ 21,799 บาท/เดือน หรือเพิ่มขึ้น 18,902 บาท/เดือนในช่วงเดียวกัน ทำให้ความเหลื่อมล้ำของ รายได้ระหว่างคนในประเทศในเชิง Absolute ปรับเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง หรืออีกนัยหนึ่ง หมายความว่า

สัดส่วนผลประโยชน์ที่ครัวเรือนสองกลุ่มได้รับจากการพัฒนาประเทศนั้น ต่างกันถึงประมาณ 11.75 เท่าตัว ซึ่งจุดนี้เป็นประเด็นที่ทำให้ หลายคนสรุปว่า การจัดสรรผลประโยชน์จากการพัฒนาประเทศ ไม่มีความยุติธรรม โดยประโยชน์เกือบทั้งหมดตกอยู่ในมือคนกลุ่มน้อยเท่านั้น พร้อมเรียกร้องให้ทางการหาทางกระจายรายได้จากกลุ่มคนรวย มาให้กลุ่มคนจนมากขึ้น⁴

ส่วนในเชิง Relative Term ช่องว่างระหว่างรายได้เปลี่ยนแปลงไม่มากในช่วง 23 ปีดังกล่าว โดยรายได้ของกลุ่มครัวเรือนที่จนสุดและรวยสุด 20% ปรับเพิ่มขึ้นเฉลี่ยใกล้เคียงกันที่ 659% และ 652% ตามลำดับ โดยระหว่างช่วงดังกล่าว ช่องว่าง ของรายได้เชิงเปรียบเทียบเพิ่มขึ้นในช่วงแรกจาก 11.9 เท่า ขึ้นไปที่ประมาณ 15 เท่า แล้วทยอยปรับตัวลดลงตั้งแต่ปี 2536 เป็นต้นมา ลงมาอยู่ที่ 11.8 เท่า อีกครั้งหนึ่ง สะท้อนว่าในช่วงแรก กลุ่มคนรายได้มีความก้าวหน้า ในเชิงเศรษฐกิจกว่ากลุ่มคนที่จนสุด เป็นเวลาพอสมควร กระทั่งช่วงหลังๆ กลุ่มคนจนจึงจะสามารถไล่ตามขึ้นมา บ้าง แต่ก็เพียงย้อนกลับไป ที่ระดับของความแตกต่างเมื่อเริ่มแรกในปี 2531 เท่านั้น

แผนภาพที่ 9 : ช่องว่างระหว่างรายได้ของคนรวยและจน



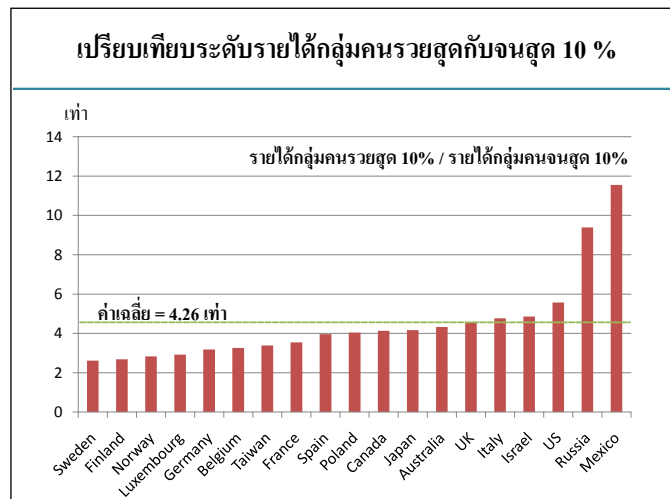
ที่มา: สศช (2554)

ทั้งนี้ เมื่อนำปัญหาของไทยไปเทียบกับประเทศอื่นๆ จะพบว่า ช่องว่างระหว่างรายได้ของคนจน คนรวยไทยมีความต่างมากกว่าในหลายๆ ประเทศ ซึ่งจากผลการศึกษาในต่างประเทศ เช่น Smeeding (2002) ที่เทียบระดับการกระจายรายได้ในประเทศต่างๆ ทั่วโลกจากฐานข้อมูล Luxembourg Income

⁴ สำหรับไทย ดูเหมือนว่าประเด็นนี้สามารถหยั่งรากลึกกลงไปมากขึ้นทุกวัน กลายเป็นประเด็นการเมืองที่สร้างความแตกแยก และในระยะต่อไป พร้อมจะเป็นชนวนของปัญหาที่จะเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาประเทศ

Study ระหว่างกลุ่มที่มีรายได้สูงสุด 10% เทียบกับกลุ่มผู้มีรายได้ต่ำสุด 10% พบว่ามีความแตกต่างเฉลี่ยอยู่ที่เพียง 4.26 เท่าสำหรับประเทศในกลุ่ม G-20 ขณะที่กรณีของประเทศไทย (คำนวณมาจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมปี 2554) พบว่า ถ้าเทียบรายได้ของคนกลุ่มผู้มีรายได้ต่ำสุด 20% กับผู้มีรายได้สูงสุด 20% จะต่างกันอยู่ที่ประมาณ 11.8 เท่า ซึ่งมากกว่ากลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว เกือบ 3 เท่า และถ้าเทียบรายได้ของคนกลุ่มผู้มีรายได้ต่ำสุด 10% กับสูงสุด 10% ให้สอดคล้องกับการศึกษาดังกล่าว ก็จะพบว่าอยู่ที่ 25.1 เท่า ซึ่งสูงมาก และเป็นอีกดัชนีที่ช่วยสะท้อนถึงความรุนแรงของปัญหาช่องว่างระหว่างระดับรายได้ในประเทศไทย เมื่อเทียบกับต่างประเทศ

แผนภาพที่ 10 : ช่องว่างระหว่างรายได้คนรวยและจนในต่างประเทศ



ที่มา: Smeeding (2002)

1.3 ปัญหาการกระจายรายได้ของไทย กระจุกตัวอยู่ที่ตรงไหน

ช่วงเวลา 23 ปีที่ผ่านมา โครงสร้างเศรษฐกิจของไทยได้เปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง โดยมีแรงขับเคลื่อนจากกระบวนการพัฒนาเมือง (Urbanization) การโยกย้ายแรงงานจากชนบทเข้าสู่เมือง การเข้าถึงการศึกษาของประชากรรุ่นใหม่ที่มีมากขึ้น ทำให้แรงงานไทยมีการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น การพัฒนาขึ้นของภาคอุตสาหกรรมและบริการที่ต้องการแรงงานฝีมือมากขึ้น การเข้าสู่ตลาดแรงงานของกลุ่มแรงงานที่เป็นผู้หญิง ตลอดจนการที่สังคมเข้าสู่ช่วงสูงอายุมากขึ้น เป็นต้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ มีผลต่อปัญหาการกระจายรายได้ อย่างมีนัยสำคัญ

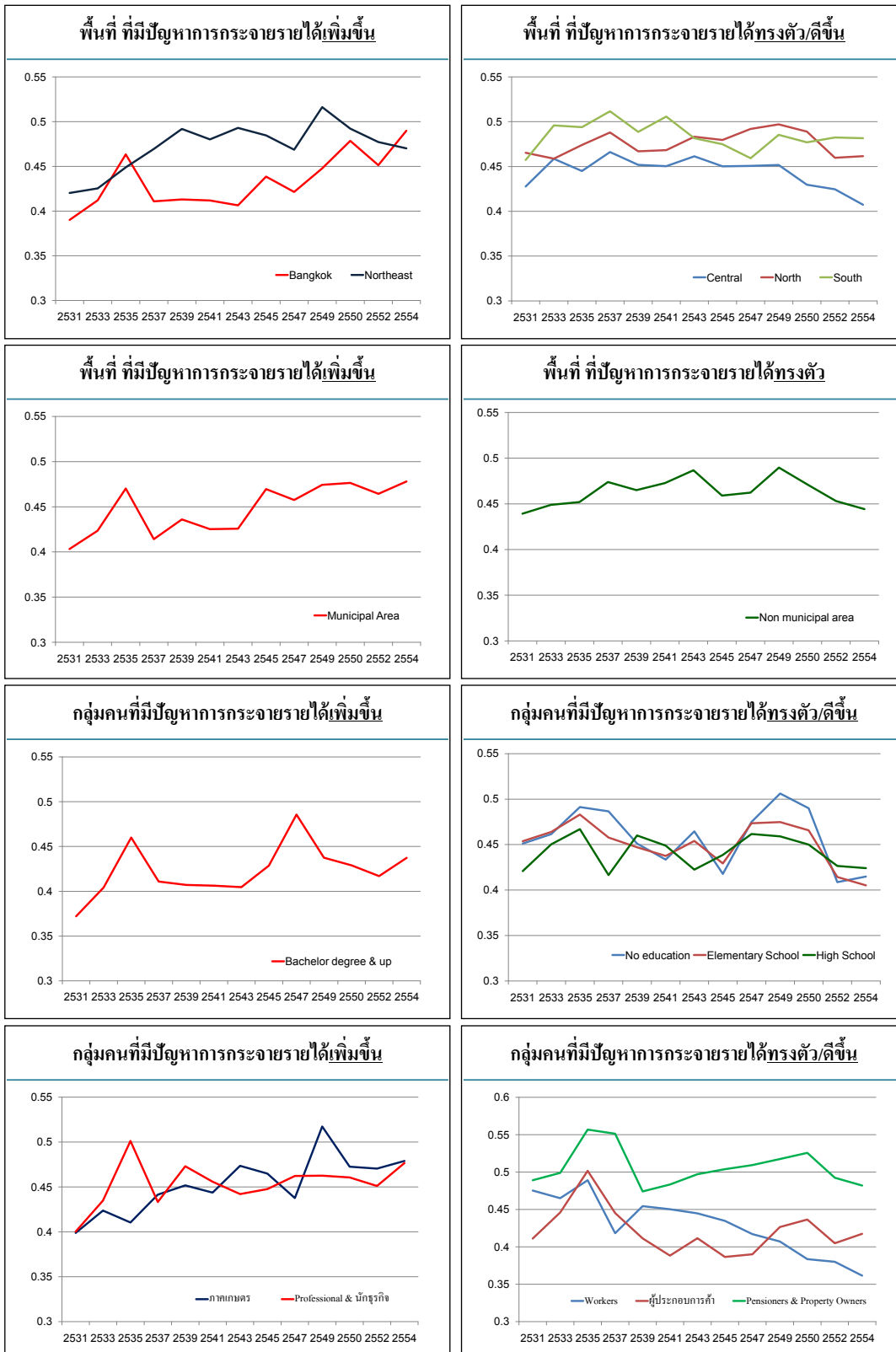
สิ่งที่น่าสนใจก็คือ แม้ ปัญหาการกระจายรายได้ของประเทศ จะมีการปรับตัวดีขึ้นในภาพรวมอย่างต่อเนื่องในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา แต่เมื่อลงไปศึกษาในระดับองค์ประกอบย่อยของประเทศแล้ว พบว่า พลวัตการเปลี่ยนแปลงในแต่ละภาคส่วนย่อยของประเทศ ไม่ได้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ยัง คงมีกลุ่มครัวเรือนบางกลุ่มที่ประสบปัญหาการกระจายรายได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้ปัญหา การกระจายรายได้ของไทยกระจุกตัว และทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นในกลุ่มดังกล่าว ขณะที่กลุ่มครัวเรือนอีกบางกลุ่ม จะมีปัญหาการกระจายรายได้ที่ปรับตัวดีขึ้นในกลุ่มของตน ดังจะเห็นได้จากแผนภาพ 10 ซึ่งแสดง Gini Coefficient ของภาคส่วนต่างๆ ของเศรษฐกิจไทยในช่วงที่ผ่านมา พบว่า

- กลุ่มครัวเรือนที่ประสบปัญหาการกระจายรายได้เพิ่มขึ้น ประกอบด้วย กลุ่มที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ ในภาคอีสาน และในเขตชุมชนเมือง ตลอดจนกลุ่มครัวเรือนที่หัวหน้าครัวเรือนมีการศึกษา ในระดับปริญญาตรีขึ้นไป รวมไปถึง กลุ่มที่ปฏิบัติงานในด้านวิชาชีพ วิชาการ นักบริหาร และนักธุรกิจ

ที่น่าสนใจก็คือ ในกลุ่ม ครัวเรือนที่เป็นเกษตรกร (ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มที่เป็นผู้ถือครองทำการเกษตรที่เป็นเจ้าของที่ดิน ผู้เช่า ผู้ทำประมง ลำสัตว์ เก็บของป่า) พบว่า มีความเหลื่อมล้ำทางรายได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเป็นผลมาจากความแตกต่างของการเพิ่มขึ้นของรายได้ในกลุ่มของผู้ถือครองทำการเกษตรที่เป็นเจ้าของที่ดินเป็นส่วนใหญ่

- กลุ่มครัวเรือนที่มีปัญหาการกระจายรายได้ทรงตัว ได้แก่ กลุ่มครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในภาคกลาง และภาคเหนือ กลุ่มที่อยู่นอกเขตเทศบาล กลุ่มที่มีการศึกษาในระดับมัธยม กลุ่มผู้ประกอบการค้า ตลอดจน กลุ่มที่เป็นผู้พึ่งพารายได้จากเงินบำนาญ หรือมีรายรับจากทรัพย์สิน
- กลุ่มที่มีปัญหาการกระจายรายได้ปรับตัวดีขึ้น ได้แก่ กลุ่มครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในภาคกลาง กลุ่มครัวเรือนที่ได้รับการศึกษาในระดับประถมหรือต่ำกว่า กลุ่มที่เป็นกลุ่มผู้ใช้แรงงานและลูกจ้าง เป็นต้น

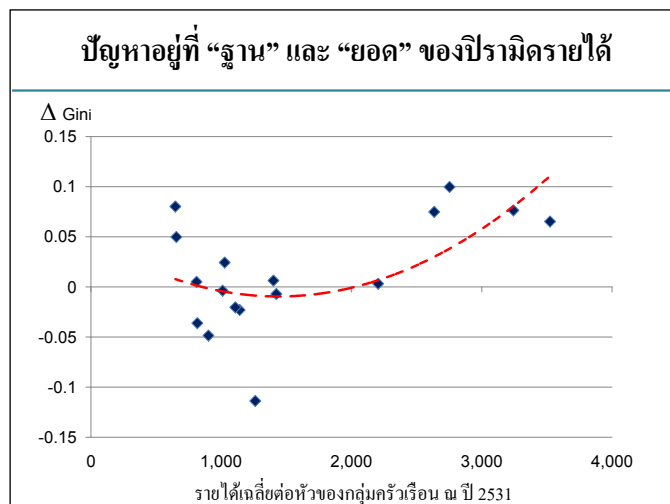
แผนภาพที่ 11 : การเปลี่ยนแปลงของ Gini coefficient ของภาคส่วนต่างๆ ระหว่างปี 2531-2554



ที่มา: SES และการคำนวณของผู้เขียน

ทั้งนี้ สิ่งที่น่าสนใจ ก็คือ ถ้าวาด plot ความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ของกลุ่มครัวเรือนในแต่ละกลุ่มย่อยข้างต้นเมื่อปีฐาน (คือปี 2531) กับการเปลี่ยนแปลงของระดับปัญหาการกระจายรายได้ของกลุ่มนั้นๆ เราจะพบว่ากลุ่มครัวเรือนที่เป็นชนชั้นกลาง (รายได้ประมาณค่าเฉลี่ยของประเทศ) มีระดับของความรุนแรงของปัญหาการกระจายรายได้ลดลงหรือทรงตัว ขณะที่กลุ่มครัวเรือนที่เป็นกลุ่มคนรวยหรือกลุ่มคนจน มีปัญหาการกระจายรายได้ภายในกลุ่มเพิ่มขึ้นในช่วง 23 ปีที่ผ่านมา⁵

แผนภาพที่ 12 : การเปลี่ยนแปลงของ Gini coefficient เทียบกับรายได้กลุ่มครัวเรือนย่อย ณ ปี 2531



ที่มา: SES และการคำนวณของผู้เขียน

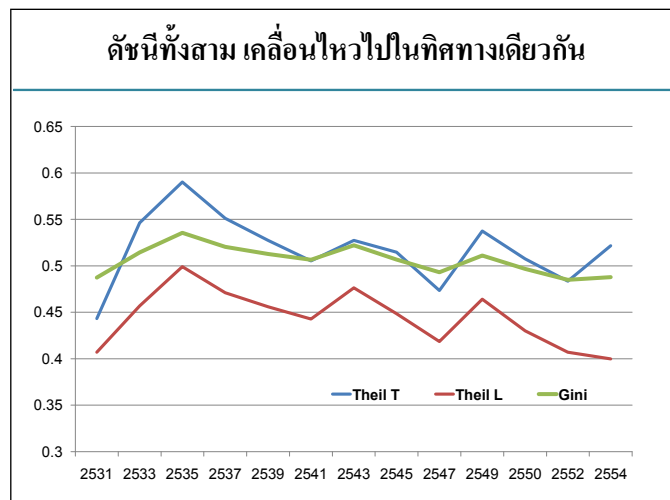
1.4 Drivers ของการเปลี่ยนแปลงในระดับของปัญหาการกระจายรายได้ของไทย

ถ้าระดับความรุนแรงของปัญหาการกระจายรายได้ของไทยลดลงอย่างต่อเนื่องในช่วง 20 ปีหลัง แล้ว drivers ของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวคืออะไร เพื่อตอบคำถามนี้ เรา จะใช้ดัชนีวัดปัญหาการกระจายรายได้ที่ทุกคนเรียกกันว่า **Theil indices** หรือ **Generalized entropy indices** เข้ามาช่วยในการวิเคราะห์ ซึ่งดัชนีนี้แม้จะได้รับความนิยมและเป็นที่รู้จักของคนทั่วไปน้อยกว่าดัชนี Gini Coefficient แต่ก็มีควมได้เปรียบอย่างยิ่งในแง่การวิเคราะห์ เพราะดัชนีดังกล่าว มีคุณสมบัติที่จะ (1) Decompose ปัญหาการ

⁵ ประเด็นนี้จะสอดคล้องกับข้อสรุปที่เราได้ในส่วนหลังของบทความที่พบว่า ปัญหาการกระจายรายได้ของไทย จะ focus อยู่ที่ส่วนยอดและส่วนฐานของปิรามิดรายได้เป็นสำคัญ ที่ได้ทวีความรุนแรงขึ้นในช่วงที่ผ่านมา ขณะที่ส่วนกลางของปิรามิดนั้น กลไกตลาดได้ช่วยให้ปัญหาการกระจายรายได้ปรับตัวดีขึ้นเล็กน้อย

กระจายรายได้แยกลงไปในองค์ประกอบย่อย เพื่อให้เห็นว่าปัญหาความไม่เท่าเทียมกันมาจากครัวเรือนกลุ่มไหน โดยสามารถคำนวณแบ่งว่ามาจาก Winthin group (ความไม่เท่าเทียมกันภายในกลุ่ม) และ Between group (ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างกลุ่ม) คิดเป็นสัดส่วนเท่าไร เปลี่ยนไปอย่างไร ซึ่งจะทำให้เราสามารถจัด priority ของความสำคัญระหว่าง Factors ต่างๆ ได้ และ ช่วยให้เราเกิดความเข้าใจในโครงสร้างของปัญหาการกระจายตัวของรายได้ที่ถ่วงไปอีกระดับ นอกจากนี้ (2) ยังสามารถใช้ในการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของระดับความไม่เท่าเทียมกันข้ามช่วงเวลาได้ด้วย ขณะที่ Gini Coefficient แม้ง่ายต่อการตีความ เป็นที่รู้จักของทุกคน แต่ไม่สามารถแบ่งย่อยออกเป็นส่วนๆ ออกมาได้ ทำให้ยากต่อการศึกษาพลวัตการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ Theil Indices ที่ใช้เป็นประจำได้แก่ Theil L และ Theil T หนึ่ง จากการคำนวณพบว่า ดัชนีทั้งสามเคลื่อนไหวสอดคล้องกันไปทิศทางเดียวกัน (ดังแสดงในแผนภาพข้างล่าง) จึงสามารถใช้เสริมกันในการวิเคราะห์ได้เป็นอย่างดี⁶

แผนภาพที่ 13 : เปรียบเทียบดัชนี Gini coefficient กับ Theil indices



ที่มา: SES และการคำนวณของผู้เขียน

⁶ ค่า Correlation Coefficient ระหว่าง Theil T และ Theil L กับ Gini Coefficient อยู่ที่ 0.85137 และ 0.98839 ตามลำดับ ส่วนความสัมพันธ์ระหว่าง Theil T และ Theil L อยู่ที่ 0.82349 สะท้อนถึงความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่าง Theil L และ Gini Coefficient ที่มากกว่า Theil T กับ Gini Coefficient ซึ่งปกติแล้ว Theil L จะอ่อนไหวต่อการกระจายรายได้ในช่วงล่างของ Distribution (กลุ่มคนจน) ในขณะที่ Theil T จะอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงของการกระจายรายได้ในช่วงบน (กลุ่มคนจน) ขณะที่ Gini Coefficient อ่อนไหวกับการเปลี่ยนแปลงส่วนกลางของ Distribution (กลุ่มชนชั้นกลาง)

ทั้งนี้ จากนิยามของดัชนี Theil T และ Theil L

$$T_T = T_{\alpha=1} = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \left(\frac{x_i}{\bar{x}} \cdot \ln \frac{x_i}{\bar{x}} \right)$$
$$T_L = T_{\alpha=0} = MLD = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \left(\ln \frac{\bar{x}}{x_i} \right)$$

หรือจากนิยามของ Between group และ Within group decomposition

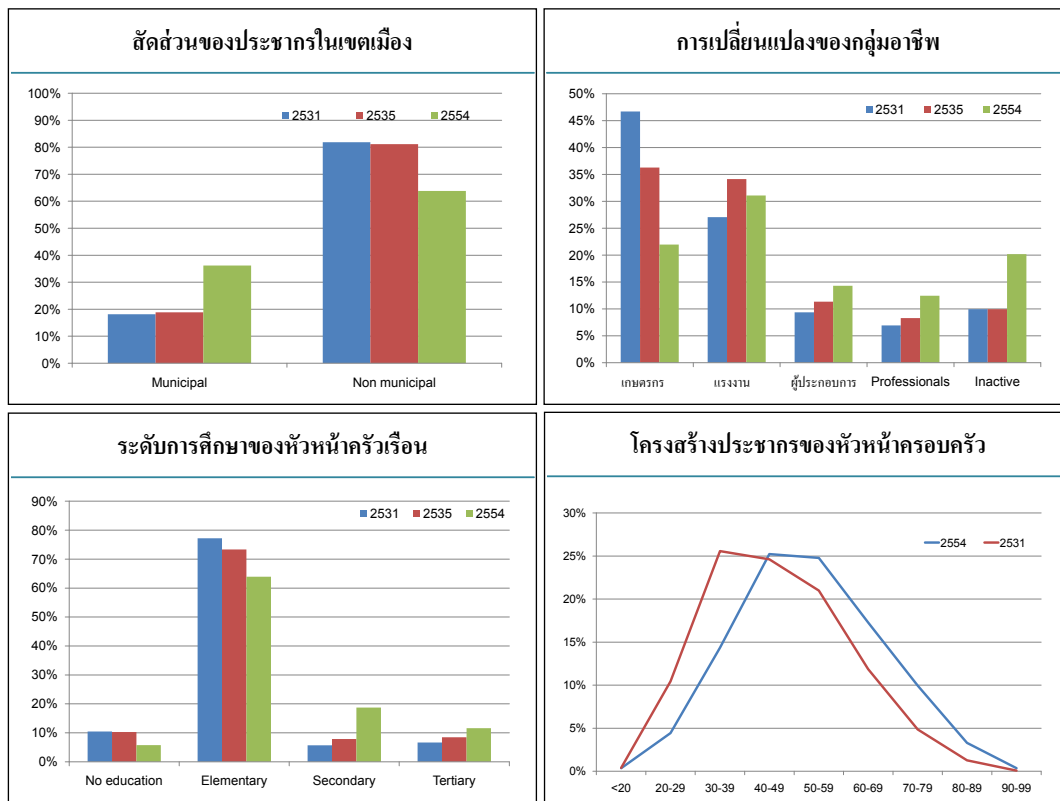
$$T_T = \sum_{i=1}^m s_i T_{T_i} + \sum_{i=1}^m s_i \log \frac{\bar{x}_i}{\bar{x}}$$
$$T_L = \frac{1}{m} \sum_{i=1}^m T_{L_i} + \frac{1}{m} \sum_{i=1}^m \log \frac{\bar{x}_i}{\bar{x}}$$

พบว่าประเด็นสำคัญเรื่องการกระจายรายได้ ในส่วนของการคำนวณดัชนี เพื่อวัดระดับความรุนแรงของการกระจายรายได้ อยู่ที่ Relative Income ไม่ได้อยู่ที่ Absolute Income ดังจะเห็นได้จากสูตรดัชนี หัวใจอยู่ที่ “ความรวยจนเปรียบเทียบของแต่ละคน” กับ “ความรวยจนเฉลี่ยของประเทศ” คือ X_i/\bar{X} หรือ ความห่างจากค่ารายได้กึ่งกลางของแต่ละครัวเรือน (จึงไม่น่าแปลกใจว่า เนื่องจากปิรามิดของรายได้ ในส่วนของยอดและฐาน ต่าง ยกขึ้นไปในอัตราใกล้เคียงกัน ใน 23 ปีที่ผ่านมา ความรุนแรงของปัญหาการกระจายรายได้โดยรวมจึงเปลี่ยนไม่มาก) ส่วนในการคำนวณหา Within และ between group decomposition ตัวแปรสำคัญ คือ \bar{X}_i/\bar{X} หรือ ความห่างของรายได้เฉลี่ยของกลุ่มกับรายได้เฉลี่ยของทั้งประเทศ ถ้าเราสามารถทำให้ต่างกันน้อยลงในระดับกลุ่ม (กล่าวอีกนัยหนึ่ง ทำให้กลุ่มคนจนมีรายได้เพิ่มขึ้นเร็วกว่ากลุ่มคนรวยโดยเปรียบเทียบ) ระดับความรุนแรงของปัญหาการกระจายรายได้ของประเทศก็จะลดลงด้วย

อนึ่ง สำหรับการเปรียบเทียบพลวัตของการเปลี่ยนแปลงของการกระจายรายได้ข้ามช่วงเวลานั้น จากการศึกษาของ Mookherjee และ Shorrocks (2525) พบว่า เราสามารถใช้ดัชนีทั้งสองในการแยก drivers ที่เป็นแหล่งที่มาของการเปลี่ยนแปลงของดัชนี Theil T และ Theil L ได้ โดยมีสิ่งสำคัญที่ต้องดูใน 3 ประเด็นหลัก เพื่อคือว่า แต่ละกลุ่มย่อยปรับตัวอย่างไรเทียบกับทั้งประเทศ และท้ายที่สุดแล้ว ช่วยเพิ่ม ลด ปัญหาการกระจายรายได้ของประเทศอย่างไร

- การเปลี่ยนแปลงในเชิงการกระจายรายได้ภายในกลุ่มย่อย (ดังแสดงไปแล้วในแผนภาพ 11) ซึ่งถ้าภายในกลุ่มมีการกระจายรายได้ที่ดีขึ้น ก็จะช่วยลด Within group inequality ลง
- ความเร็วเข้าในการปรับตัวของรายได้ของแต่ละกลุ่มย่อย เทียบกับค่าเฉลี่ยของทั้งประเทศ หรือ Relative income change ซึ่งถ้ากลุ่มคนจนมีรายได้เพิ่มขึ้นในอัตราที่เร็วกว่ากลุ่มที่รวย ก็จะช่วยให้Distribution ของการกระจายรายได้ระหว่างกลุ่ม แคบขึ้น ซึ่งจะช่วยลด Between group inequality ลง
- ท้ายสุด การเปลี่ยนแปลงใน Share ของจำนวนคนในแต่ละกลุ่มย่อยเทียบประชากรทั้งหมด เนื่องจากระบบเศรษฐกิจได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องในเชิงโครงสร้าง จาก (1) การย้ายถิ่นฐาน ที่ทำให้ประชากรในกรุงเทพและในเขตเมืองมากขึ้น จากเดิมที่มีอยู่เพียง 18% เป็น 36% ประชากรในภาคการเกษตรลดลงอย่างรวดเร็วจาก 46.7% เป็น 22% (2) การเข้าถึงระบบ

แผนภาพที่ 14 : การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างในระบบเศรษฐกิจไทยระหว่างปี 2531-2554



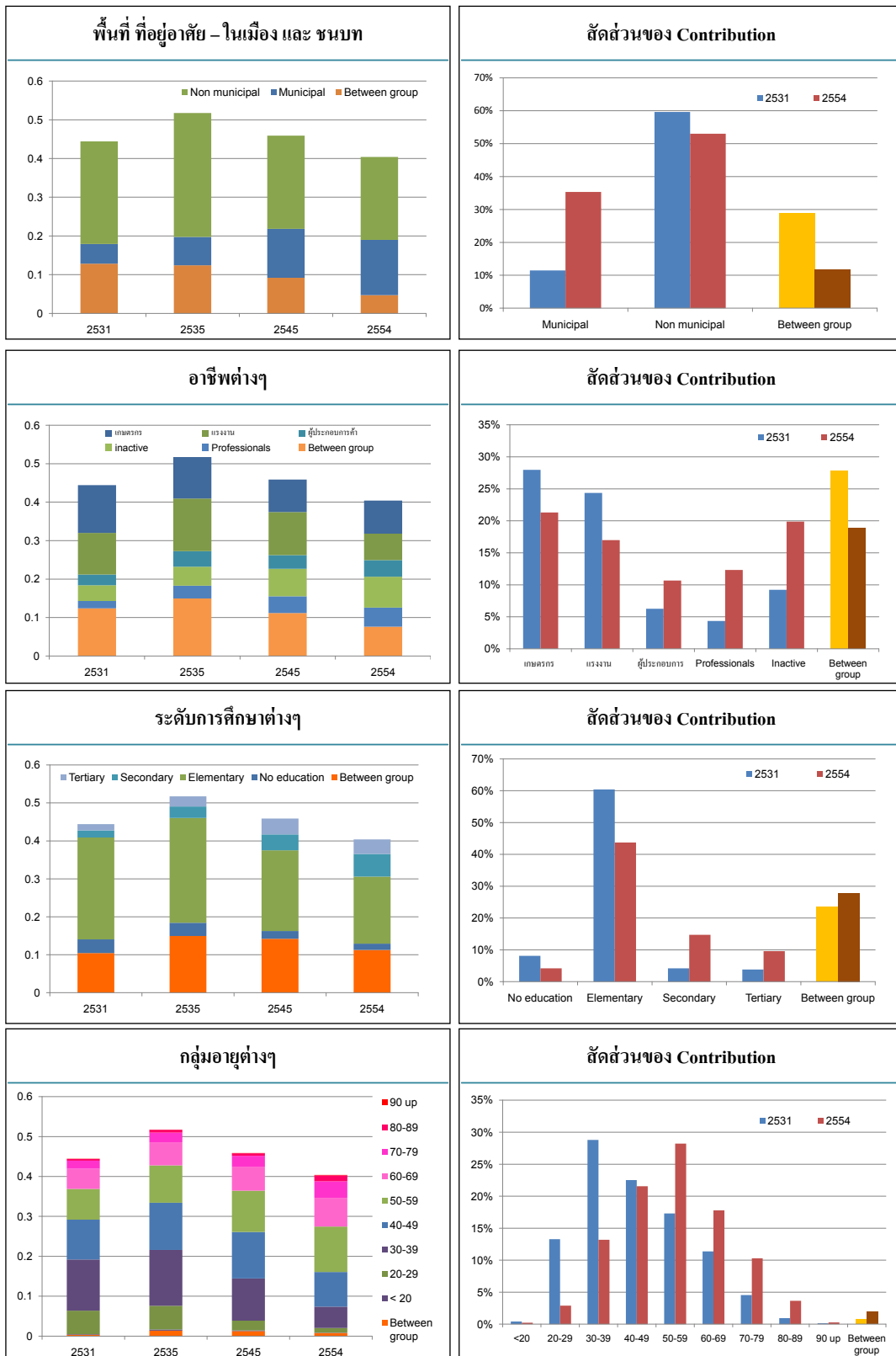
ที่มา: SES และการคำนวณของผู้เขียน

การศึกษาที่ดีขึ้น ทำให้ช่วยลดกลุ่มครัวเรือน ที่หัวหน้าครัวเรือนไม่ได้รับการศึกษาลง โดยเฉพาะในกลุ่มที่ได้รับการศึกษาระดับประถมหรือต่ำกว่าลงไปจาก 88% ลงมาที่ 70% และเพิ่มมีหัวหน้าครัวเรือนที่จบการศึกษาระดับที่สูง (เทียบเท่าปริญญาตรีหรือสูงกว่า) มากขึ้น จาก 6.6% เป็น 11.6% (3) การเข้าสู่สังคมที่สูงอายุ ที่ทำให้ประเทศมีกลุ่มครัวเรือนที่สูงอายุมากขึ้น ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีการกระจายรายได้แตกต่างกันมากกว่ากลุ่มที่มีอายุน้อย และมีจำนวนของผู้ที่มีรายได้จากการรับบำนาญหรือมีรายรับจากทรัพย์สินจาก 9.9% เป็น 20.2% นอกจากนี้ (4) การปฏิรูปตลาดแรงงานของประเทศ ได้ส่งผลให้แรงงานสตรีเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นในตลาดแรงงาน ได้รับผลตอบแทนที่มากขึ้น ในอัตราที่ใกล้เคียงกับแรงงานชายขึ้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทั้งหมดนี้ ส่งผลต่อการกระจายรายได้ของประเทศในที่สุด

ทั้งนี้ เมื่อแบ่งดัชนีความไม่เท่าเทียมของรายได้ Theil L ที่เรากำหนดได้ในแต่ละปี (2531 2535 2545 และ 2554) ออกตามองค์ประกอบย่อย จะพบว่าในช่วง 23 ปีให้หลัง ขณะที่ภาพรวมเรื่องความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ของประเทศปรับตัวดีขึ้นเล็กน้อย

- กลุ่มครัวเรือนในเขตเมืองกลายเป็นองค์ประกอบที่มี contribution กับปัญหาการกระจายรายได้ของประเทศเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ โดยเพิ่มขึ้นประมาณ 23%
- กลุ่มครัวเรือนที่เป็นกลุ่มเกษตรและแรงงาน contribute ให้กับปัญหาการกระจายรายได้ของประเทศน้อยลงรวมกันประมาณ 14% ขณะที่กลุ่มผู้ประกอบการค้า Professionals และกลุ่มผู้รับบำนาญหรือรับผลตอบแทนจากสินทรัพย์ มีสัดส่วนของ contribution ที่เพิ่มขึ้นจากเดิม โดยล่าสุดกลุ่มผู้รับบำนาญหรือรับผลตอบแทนจากสินทรัพย์มีสัดส่วน contribution เพิ่มขึ้นประมาณ 11% กลายเป็นกลุ่มที่มีความสำคัญเป็นที่สองในเชิงปัญหาการกระจายรายได้ รองจากกลุ่มเกษตรกร
- กลุ่มครัวเรือนที่มีการศึกษาในระดับประถม หรือต่ำกว่า contribute น้อยลงรวมกันประมาณ 19% ขณะที่กลุ่มที่มีการศึกษาระดับมัธยมและปริญญาขึ้นไป มีบทบาทเพิ่มขึ้นรวมกันอีก 16% อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคนงานส่วนมากมีการศึกษาในระดับประถม นำหนักสำคัญของปัญหาการกระจายรายได้ประมาณ 44% จึงยังคงมาจากกลุ่มดังกล่าว

แผนภาพที่ 15 : แหล่งที่มาของปัญหาการกระจายรายได้ (Theil L) ช่วงปี 2531-2554



ที่มา: SES และการคำนวณของผู้เขียน

- ท้ายสุด เมื่อแบ่งกลุ่มตามอายุของหัวหน้าครัวเรือน พบว่า กลุ่มอายุที่สูงกว่า 60 ปีขึ้นไป มีสัดส่วน contribution ให้กับปัญหาการกระจายรายได้รวมกันถึง 32% ของปัญหา จากเดิมที่เคยมีสัดส่วนความสำคัญเพียงร้อยละ 17% เท่านั้น ขณะที่กลุ่มครัวเรือนที่มีหัวหน้าครัวเรือนเป็นคนหนุ่มสาวระหว่างอายุ 20-40 ปีนั้น มีบทบาทลดลงต่อปัญหาการกระจายรายได้โดยรวมเกือบ 25% จากเดิมที่บทบาทถึง 42% หรือเกือบครึ่งหนึ่งของดัชนี Theil L Index ที่คำนวณได้ โดยส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการที่ประชากรในกลุ่มดังกล่าวลดลงจากประมาณ 39% เหลือเพียง 17% และอีกส่วนเป็นผลมาจากระดับของความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ในกลุ่มดังกล่าวได้ลดลงอย่างมีนัยสำคัญจาก 0.435 และ 0.502 สำหรับครัวเรือนที่มีหัวหน้าอายุ 20-29 ปี และ 30-39 ปี เหลือเพียง 0.245 และ 0.383 ตามลำดับ

จึงกล่าวได้ว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในระยะยาวของประเทศจากแรงขับเคลื่อนต่างๆ ทั้งด้านการพัฒนาเมือง (Urbanization) การโยกย้ายประชากรจากชนบทเข้าสู่เมือง การเข้าถึงการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น ตลอดจนการเข้าสู่สังคมสูงอายุ เป็นต้น ได้เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่เข้ามาปฏิสัมพันธ์กับปัญหาการกระจายรายได้ และ กระบวนการส่งผ่านผลสำเร็จจากการพัฒนาประเทศเข้าไปสู่ประชาชนในวงกว้าง ทำให้ การแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้มีความซับซ้อน ยาก มากขึ้น โดย ในกรณีของประเทศไทย แม้ระดับความรุนแรงของปัญหาการกระจายรายได้เปลี่ยนแปลงไปไม่มากก็ตาม แต่เมื่อลองไปดูในองค์ประกอบ จุดสะสมปัญหาการกระจายรายได้ทยอยเปลี่ยนไปได้อย่างต่อเนื่อง โดยแต่เดิมปัญหาความไม่เท่าเทียมของรายได้ จะเน้นหนักอยู่ที่ภาคเกษตร กลุ่มแรงงาน ครัวเรือน ในชนบท คนที่มีการศึกษาน้อย คนหนุ่มสาวช่วงเริ่มทำงาน แต่ปัจจุบัน ปัญหาได้เริ่มย้ายมา กระจุกตัวมากขึ้นที่ชุมชนเมือง กลุ่มผู้ประกอบการ และ Professionals กลุ่มผู้ที่มีการศึกษาสูงขึ้น ตลอดจนกลุ่มครัวเรือนที่เป็นผู้สูงอายุที่รับบำนาญและพึ่งพาผลตอบแทนจากสินทรัพย์ ซึ่งความเข้าใจทั้งหมดนี้ มีนัยสำคัญต่อเนื่องไปยังกระบวนการกำหนดกรอบนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้ และเพิ่มคุณภาพของการเจริญเติบโตของประเทศ ที่ต้อง มองไปข้างหน้า (ไม่คอยแต่วิ่งตามหลังของปัญหา) เข้าใจการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจที่กำลังจะเกิดขึ้น และวางนโยบายที่จะแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้ที่สอดคล้องกับกระบวนการดังกล่าว

II. กลไกในระบบเศรษฐกิจที่นำมาซึ่งการเจริญเติบโตที่มีคุณภาพ กระจายรายได้อย่างทั่วถึง

ส่วนแรกของบทความนี้ ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาสำคัญต่างๆ ในภาพรวมของความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ในไทย รวมไปถึง พลวัตของการเปลี่ยนแปลงตามที่เกิดขึ้นในช่วง 23 ปีที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแนวทางดังกล่าวมุ่งศึกษาว่า เกิดอะไรขึ้นกับปัญหา การกระจายรายได้ของไทยในช่วงที่ผ่านมา จุดตั้งต้นจึงเริ่มจากผลลัพธ์จากระบบเศรษฐกิจในเรื่องดังกล่าวตามที่เกิดขึ้นจริง เช่นเดียวกับการศึกษาเรื่องปัญหาการกระจายรายได้ในอดีตของประเทศไทยอื่นๆ ที่ต่างดำเนินมาตามแนวทางนี้เป็นส่วนมาก และ Methodology ที่ใช้จึงเป็นการมองปัญหาจากมุมสูง ทำให้เห็นปัญหาแต่เพียง ในภาพรวม ไม่สามารถลงลึก นำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ตรงจุด ด้วยนโยบายที่เหมาะสมได้

เพื่อก้าวข้ามปัญหาในจุดนี้ ส่วนที่สองของบทความจะศึกษาปัญหาการกระจายรายได้จากอีก มุมมองหนึ่ง โดยจะลงไปในระดับกลไกของปัญหาการกระจายรายได้โดยใช้ข้อมูล Microdata จากการสำรวจต่างๆ ของประเทศไทย ในระดับครัวเรือนและบุคคล ทั้งในส่วนของ (1) การสำรวจภาวะ สังคมและเศรษฐกิจของครัวเรือน (2) การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ตลอดจน (3) ฐานข้อมูล ใหม่ที่เป็น Panel data ของรายได้ครัวเรือน เป็นเครื่องมือเข้าไปช่วยในการทำความเข้าใจกับกลไก การทำงานของระบบเศรษฐกิจหรือระบบตลาด ที่เป็นต้นกำเนิดของความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ ซึ่งกลไกนี้เมื่อประกอบกับความไม่เท่าเทียมกันในเชิงโอกาส (Inequality of opportunities) ที่แฝงอยู่ในระบบในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการทำงาน การศึกษา การออม จะทำให้ปัญหาการกระจาย รายได้ ไม่เป็นเพียงแต่ปัญหาเฉพาะบุคคลเท่านั้น แต่สามารถสืบทอดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ จากพ่อแม่สู่ลูก จากรุ่นไปสู่รุ่นต่อไป ฝังรากลึกกลายเป็นปัญหาระยะยาว ยากต่อการแก้ไข และในบาง ประเทศ ยังมีกลไกเสริมในด้านความไม่เท่าเทียมกันของสินทรัพย์ (Wealth inequality) ที่มาช่วยซ้ำเติม และทวีความรุนแรงของปัญหาการกระจายรายได้ให้เพิ่มขึ้นเมื่อเวลาผ่านไปอีกด้วย ซึ่งเมื่อเราเข้าใจ กลไกเหล่านี้ได้เป็นอย่างดีแล้ว ก็จะนำไปสู่กรอบนโยบายที่จะ เข้าไปสกัด หรือ ช่วยบรรเทาไม่ให้กลไก เหล่านี้ทำงาน ได้อย่างตรงจุด และจะเป็นกรอบในการเสนอแนะนโยบายในช่วงที่สามต่อไป

จากมุมมองของปิรามิดรายได้ (แผนภาพที่ 16) การเจริญเติบโตที่มีคุณภาพและทั่วถึง อย่างน่าพึงพอใจ (Inclusive and quality growth) ต้องมีลักษณะที่สำคัญ 3 ด้าน คือ

ประการแรก : ความทั่วถึง การเจริญเติบโตดังกล่าวต้องเปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วม อย่างที่ควรจะเป็น โดยคนที่มียาได้น้อยกว่า สามารถใช้โอกาสดังกล่าว ที่เปิดขึ้น ในการก้าวตามขึ้นไปอยู่ใกล้เคียงกับคนที่มียาได้สูงกว่า ได้ใกล้เคียงขึ้น ซึ่งจะช่วยให้ distribution ของการกระจายรายได้ของประเทศแคบลงเมื่อเวลาผ่านไป ⁷ กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ คนที่อยู่ในฐานะของปิรามิด ต้องสามารถที่จะมีรายได้เพิ่มขึ้นในอัตราที่เร็วกว่า ตัดทวงจากการพัฒนาประเทศได้ดีกว่าคนที่อยู่บนยอด จึงจะเรียกได้ว่า “โตอย่างมีคุณภาพน่าพึงพอใจ”

ประการที่สอง : ความเท่าเทียม การเป็นลูกคนรวย หรือจน ต้องไม่ส่งผลต่อโอกาสในการที่จะสำเร็จในชีวิต ซึ่งหากเป็นเช่นนี้ จริง ทุกคนก็จะสามารถได้รับประโยชน์จากการเจริญเติบโตอย่างทัดเทียมกัน ทำให้ปัญหาการกระจายรายได้ไม่สามารถส่งผ่านจากรุ่นไปสู่รุ่น และค่อยๆ ลด ลงเมื่อเวลาผ่านไป ทั้งนี้ ประเทศที่มีปัญหา Intergenerational inequality ผลดีจากการพัฒนาจะสามารถไปสู่เฉพาะลูกของคนที่ย่ำแย่เท่านั้น ขณะที่ลูกของคนที่ไม่พร้อมหรือฐานะไม่ดี อยู่ในฐานะของปิรามิด โอกาสต่างๆ ก็จะล่อยผ่านไป กลายเป็นจุดบอดที่การพัฒนาประเทศเข้าไม่ถึง หรือเข้าถึงได้อย่างไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย

ประการที่สาม : ความเป็นธรรม กระบวนการที่ประชาชนได้ประโยชน์จากการพัฒนาประเทศ ต้อง “ยุติธรรม” และ “เป็นธรรม” ในแง่ที่คนที่มีความเพียรมากกว่า อดทน ทุ่มเทกว่า แม้จะเริ่มด้นต่ำ กว่า แต่ท้ายสุดสามารถไล่ตามและแซงอีกคนที่มีความเพียรน้อยกว่า อดทนน้อยกว่า ทุ่ม เทนน้อยกว่า (กล่าวอีกนัยหนึ่ง ประเทศเป็นพื้นที่ของโอกาส หรือ land of opportunities ทุกคนสามารถเป็นคนมีฐานะได้ สิ่งที่ดีนั้น อาจเป็นจริงได้ ถ้าพยายาม) ซึ่งในประเทศที่ไม่มี upward social mobility คนที่อยู่ด้านล่างของปิรามิด จะ ถูกกีดไว้ ไม่สามารถรับประโยชน์จากการพัฒนาประเทศอย่างเต็มที่ เป็นที่มาของความขัดแย้งของสังคมในที่สุด

⁷ ในจุดนี้ จะข้้มกว่าคำนิยามของ Inclusive growth ที่ทาง IMF และ World Bank ใช้ใน Balakrishanan et. al. (2013) ซึ่งหมายถึงไปถึงการเจริญเติบโตที่ไม่ได้นำไปสู่การลดลงของสัดส่วนรายได้ของกลุ่มครัวเรือนที่จนสุด 20% แรก หรืออีกนัยหนึ่ง อัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ของกลุ่มครัวเรือนที่จนสุด 20% จะต้องไม่น้อยกว่าอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจโดยรวม

คุณสมบัติทั้งสามข้างต้นนี้ ทัวถึง เท่าเทียม เป็นธรรม เป็นองค์ประกอบและเป็นเงื่อนไขสำคัญ สำหรับการเจริญเติบโตอย่างมีคุณภาพ ที่ผลพวงการพัฒนาสามารถกระจายตัวออกไปสร้างประโยชน์ ให้ประชาชนในวงกว้าง เปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วมกับกระบวนการขยายตัวดังกล่าว อันจะนำไปสู่ สังคมเป็นหนึ่งเดียว ทุกคนยอมรับ

ในหัวข้อ 2.1-2.4 เราจะได้ศึกษาถึงปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดระดับรายได้และความแตกต่างของ รายได้ครัวเรือนภายในระบบเศรษฐกิจไทยว่าคืออะไร ตลอดจนศึกษาว่า กลไกของระบบเศรษฐกิจทั้ง สามทำงานอยู่หรือไม่ดีมากนักน้อยเพียงใด ส่วนที่ ตลาด (market) ทำงานคืออยู่แล้ว จะเป็นกลไกที่เราต้อง พยายามเอื้อให้ทำงานให้ดีขึ้น และเอามาใช้ประโยชน์ให้มากขึ้น สำหรับส่วนที่ทำงานยังไม่ดี⁸ จะ เป็นจุดที่เรากลับมาอีกครั้งในช่วงที่สาม เพื่อเสนอแนะนโยบาย (policy) ที่จะเข้าไปช่วยแก้ไขให้ระบบ ทำงานได้อย่างสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ต่อไป

หลักทฤษฎีของรายได้ และปัญหาการกระจายรายได้

ก่อนอื่นเราต้องเริ่มต้นจากทฤษฎีของรายได้ ในเชิงทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ การที่ครัวเรือนจะเพิ่มรายได้ สะสมความมั่งคั่งในระยะยาว สามารถเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเจริญเติบโตของประเทศได้มาก น้อยเท่าไรนั้น ขึ้นอยู่กับกระบวนการสะสมทุน ทั้งในส่วนของทุนที่เป็น เครื่องจักร สินทรัพย์ทาง การเงิน และทุนมนุษย์ (Solow growth model) ซึ่งทุนเหล่านี้ จะเอื้ออำนวยให้แต่ละครัวเรือนสร้าง รายได้ในแต่ละปี และเมื่อครั้งได้สะสมทุนทางการเงินและทุนมนุษย์เพิ่มเติม ก็จะทำให้สามารถที่จะ สร้างรายได้ในระดับที่สูงขึ้นได้ในปีต่อไป โดยกระบวนการสะสมทุนนี้เกิดขึ้นพร้อมๆ กัน ในทุก ระดับของระบบเศรษฐกิจ ทั้งในครัวเรือนที่มีรายได้มาก รายได้น้อย ในเมือง ในชนบท ส่วนจะทำได้

⁸ ส่วนที่ตลาดทำงานได้ไม่ดีพอ หรือที่เราเรียกกันว่า market failures ในกรณีนี้ จะมีลักษณะคล้าย public good ที่เป็นสิ่งที่ดี ที่ระบบควรมี (คือ มีการกระจายรายได้ที่ดี) แต่ถ้าปล่อยให้ตลาดทำงานด้วยตัวของมันเอง จะไม่เกิดขึ้นเองได้ เพราะผู้เล่นแต่ละคนไม่มีแรงจูงใจพอ และมีอุปสรรคที่จะก้าวไปสู่จุดนั้นเองได้ จึงมีความจำเป็นที่ทางการเข้าใจว่าระบบตลาดไม่ทำงานตรงไหน และเข้ามาเสริมการทำงานของ ระบบตลาดในจุดดังกล่าว ซึ่งเมื่อเราเข้าใจ market failures เหล่านี้ดีแล้ว ส่วนที่สามจะได้มาวิเคราะห์เรื่องการผสมผสานบทบาทตลาด และบทบาทของทางการ อย่างเหมาะสมเพื่อแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้และนำไปสู่การเจริญเติบโตอย่างมีคุณภาพต่อไป

อย่างน้อยแค่ไหน ขึ้นอยู่กับตัวแปรสำคัญ 2 ด้าน คือ (1) ระดับการออม และ (2) ประสิทธิภาพในการสะสมทุน หรือประสิทธิภาพในการเปลี่ยนสิ่งที่เราออมเป็นทุน

รายได้ของครัวเรือนจะถูกกำหนดจากสมการสำคัญ 2 สมการ คือ

1. สมการรายได้ โดยรายได้ของครัวเรือนขึ้นอยู่กับ ทุนในด้านต่างๆ ที่ครัวเรือนสะสมไว้ ไม่ว่าจะเป็นความสามารถในการผลิต เครื่องจักร สินทรัพย์ทางการเงิน ทุนทรัพย์ทางมนุษย์ คือระดับของการศึกษาภายในครัวเรือนนั้นๆ รวมไปถึงจำนวนของคนในครัวเรือน โดยปกติแล้ว ในเชิงเศรษฐศาสตร์และใน Growth theory จะสรุปความสัมพันธ์นี้ โดยอาศัย Production function ในรูปแบบ

$$Y = F(K, H, L)$$

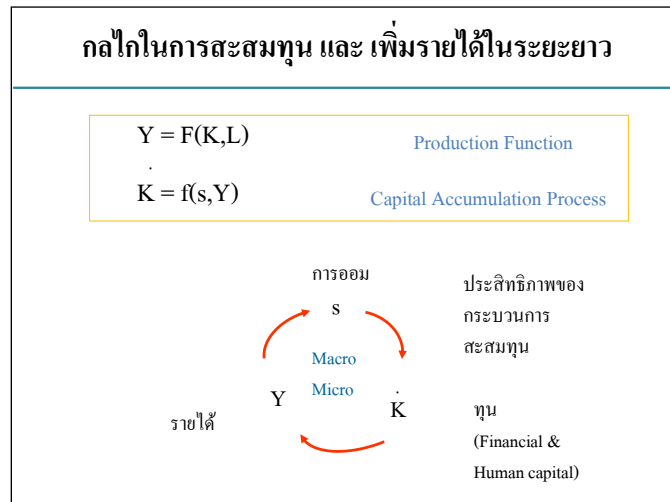
โดยที่ Y คือรายได้ครัวเรือน K คือทุนที่ครัวเรือนสะสมไว้ H คือระดับของความรู้ และ L คือจำนวนคนในครัวเรือน ซึ่งสมการนี้จะกำหนดรายได้ของครัวเรือนในแต่ละช่วงขณะ

2. สมการการสะสมทุน สิ่งที่สำคัญไปกว่ารายได้ครัวเรือนในแต่ละช่วงขณะก็คือ การสะสมทุนของครัวเรือนในด้านต่างๆ เพื่อนำไปสู่ความสามารถในการผลิตที่สูงขึ้น และรายได้ที่เพิ่มขึ้นในระยะยาว ซึ่งส่วนนี้ หัวใจอยู่ที่ระดับการออมที่ครัวเรือนเก็บออมในรูปของทุน เครื่องจักร การศึกษา ซึ่งจะช่วยให้รายได้เพิ่มขึ้นในช่วงต่อไป ซึ่งในเชิงเศรษฐศาสตร์ และ Growth Theory จะสรุปความสัมพันธ์โดยอาศัย Capital Accumulation Equation ในรูปแบบของ

$$\Delta K = s(Y) \text{ และ } \Delta H = g(hY, H)$$

โดย s คือระดับการออมในทุนทั่วไป และ h คือระดับของการออมในทุนมนุษย์ ทั้งนี้ สมการนี้จะนำไปสู่ระดับของทุนที่เพิ่มขึ้นในช่วงต่อไป โดยประเด็นสำคัญ อยู่ที่ประสิทธิภาพของครัวเรือนในการเปลี่ยนเงินที่ออมและเวลาที่ใช้ในการออม ไปเป็นทุนสำหรับอนาคต ทั้งนี้ เมื่อร่วมกับสมการแรก สมการทั้งสองจะนำไปสู่ระดับรายได้ในระยะยาวของครัวเรือน

แผนภาพที่ 16 : กระบวนการที่กำหนดระดับรายได้ของครัวเรือนในระยะยาว

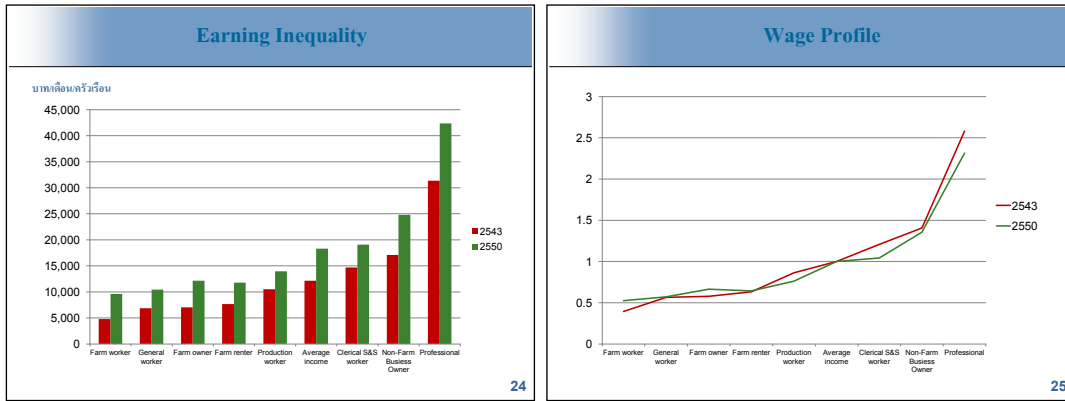


ทั้งนี้หนึ่งในประเด็นสำคัญที่ต้องเข้าใจ ณ จุดนี้ก็คือ **ยากที่ระบบเศรษฐกิจ จะไม่มีปัญหาการกระจายรายได้** อยู่ในระดับหนึ่ง หรือกล่าวง่าย ๆ หนึ่ง สังคมที่ทุกคนมี รายได้เท่ากัน (สังคม utopia) จะไม่เกิดขึ้น เพราะตลาดจะจัดแรงจูงใจในระบบเศรษฐกิจเพื่อเอื้อต่อการสะสมทุน โดยเฉพาะทุนมนุษย์ (human capital)⁹ เนื่องจากความก้าวหน้าทางความรู้และเทคโนโลยีที่กำลังเกิดขึ้น ต่างต้องการแรงงานที่มีการสะสม skill และความรู้ ที่เหมาะสมมากพอ ในระดับที่จะนำเทคโนโลยีนั้นมาใช้ได้ ซึ่งการที่คนจะยอมลงทุนด้านเวลา เพื่อไปขวนขวายหาทักษะดังกล่าว พัฒนาตนเองขึ้นไปอีกระดับหนึ่ง ก็ต้องได้รับผลตอบแทนที่จูงใจ ด้วยเหตุนี้ จึงไม่น่าแปลกใจว่า ระบบตลาดจะมี wage profile ที่ให้ผลตอบแทนที่เพิ่มขึ้น สำหรับผู้ที่ มีการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น และสำหรับงานที่ต้องใช้ทักษะและความรู้ในระดับที่สูงขึ้น จึงกล่าวได้ว่า รายได้ที่ไม่เท่าเทียมกัน เป็น natural outcome ของระบบตลาด

ทั้งนี้ จากข้อมูลสำรวจภาวะการทำงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (แผนภาพที่ 17) ซึ่งให้เห็นถึง รายได้ที่แตกต่างกันระหว่างสาขาอาชีพต่างๆ อาทิ เกษตรกร ผู้ปฏิบัติการ โรงงาน พนักงานบริการร้านค้า เสมียน ผู้ประกอบธุรกิจ และผู้ประกอบวิชาชีพ ทั้งนี้ เนื่องจากรายได้ของคนส่วนใหญ่จะมาจาก ค่าจ้าง ความแตกต่างของค่าจ้าง จึงนำไปสู่ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ในที่สุด ซึ่งเมื่อเรา

⁹ ตัวอย่างเช่น การเป็นแพทย์ผ่าตัดสมอง วิศวกรคอมพิวเตอร์ สถาปนิก ต้องใช้เวลาหลายๆ ปี ในการที่จะศึกษา เรียนรู้ สร้างทักษะ จนกระทั่งสามารถนำเอาความรู้และเทคโนโลยี ที่ได้มีการพัฒนาขึ้นขึ้นมาแล้ว มาใช้ได้

แผนภาพที่ 17 : ระบบตลาดเป็นหนึ่งในกลไกสำคัญที่สร้างความไม่เท่าเทียมกันให้เกิดขึ้น



ที่มา: Labor Force Survey, NSO

เปรียบเทียบ Wage Profile ระหว่างปี 2543 และ 2550 จะเห็นถึงระดับความแตกต่างกันของรายได้ที่มากกว่ากันถึงประมาณ 5 เท่าตัว ระหว่างผู้ประกอบการวิชาชีพ และเกษตรกรที่เป็นลูกจ้าง

2.1 ปัจจัยกำหนดระดับรายได้ของครัวเรือน

โดยปกติแล้ว ตัวแปรสำคัญที่กำหนดรายได้ต่อหัวของแต่ละครัวเรือน จะประกอบด้วย (1) คุณลักษณะเฉพาะของครัวเรือน อาทิ ระดับการศึกษา อาชีพ สิ้นทรัพย์ อายุ จำนวนผู้ที่อาศัยอยู่ในครัวเรือน (2) ปัจจัยแวดล้อมภายนอกของครัวเรือน อาทิ ที่ตั้งของครัวเรือน ว่าอยู่ในเมืองหรือชนบท ในกรุงเทพฯ หรือต่างจังหวัด รวมถึง (3) การเข้าถึงนโยบายการช่วยเหลือของทางการ ไม่ว่าจะเป็นเงินสงเคราะห์ผู้สูงอายุและผู้พิการ ตลอดจนเงินช่วยเหลืออื่นๆ จากรัฐ

ตารางที่ 1 เป็นผล regression ของความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรเหล่านี้กับรายได้ต่อหัวของครัวเรือนในปี 2531 และปี 2554 ซึ่งจะช่วยตอบคำถามสำคัญของปัญหาการกระจายรายได้ว่า อะไรที่เป็นปัจจัยที่ทำให้รายได้ของแต่ละครัวเรือนไม่เท่ากัน พร้อมจัดลำดับความสำคัญของแต่ละปัจจัยโดยเปรียบเทียบ รวมถึงแยกแยะขนาดของผลกระทบต่อรายได้ครัวเรือนอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ สำหรับการเปลี่ยนแปลงของค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรที่สำคัญต่างๆ ในช่วง 23 ปีที่ผ่านมา จะแสดงสรุปไว้ในแผนภาพที่ 19 อาทิ ค่าสัมประสิทธิ์ของระดับการศึกษา ผลของประสบการณ์ในการทำงานผลของการอาศัยอยู่ตัวเมือง และในต่างจังหวัด รวมไปถึงโครงสร้างผลตอบแทนของลักษณะอาชีพต่างๆ ซึ่งจะช่วย

ให้เราเห็นถึงพลวัตการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเศรษฐกิจ และความสำคัญของปัจจัยดังกล่าวต่อ รายได้ อันจะมีนัยต่อไปถึงปัญหาการกระจายรายได้ของไทย และแนวนโยบายที่เหมาะสมต่อไป

ตารางที่ 1 : Linear Regression สำหรับระดับรายได้ต่อหัวของครัวเรือน ปี 2531 และ 2554

Variables	Coefficients 1988	Coefficients 2011	Changes 88-11	Base Unit
1. Individual household characteristics				
- Age	0.0268***	0.0189***	-0.0079	
- Age * Age	-0.0002***	-0.0001***	0.0001	
- Gender of HH head	-0.0088	0.0022	0.0110	
- Size of HH	-0.0360***	-0.0326***	0.0034	
- Numbers of children < 15yrs	-0.1411***	-0.1809***	-0.0387	
- Number of elderly >60 yrs	-0.0618***	-0.0554***	0.0064	
2. Educaion level of HH head				
- No education	-0.8489***	-0.9220***	-0.0731	Bachelor up
- Elementary schools	-0.6512***	-0.7402***	-0.0890	“
- Secondary schools	-0.3651***	-0.4380***	-0.0729	“
3. Profession of HH head				
- Farm (own)	-0.7980***	-0.5052***	0.2928	Professional
- Farm (rent)	-0.8178***	-0.5603***	0.2575	“
- Fishing, forestry, hunting	-0.4562***	-0.7482***	-0.2920	“
- Farm worker	-0.9969***	-0.7839***	0.2130	“
- Construction worker etc.	-0.4951***	-0.5554***	-0.0604	“
- Service worker (sales, clerical)	-0.3607***	-0.4705***	-0.1098	“
- General worker	-0.9776***	-0.7901***	0.1876	“
- General business	-0.3845***	-0.4275***	-0.0430	“
- Pensioners (incl retired pub. officer)	-0.4079***	-0.6242***	-0.2138	“
- Properties income earners	-0.5515***	-0.1000	0.4515	“
4. Locations				
- Non-municipal area	-0.1839***	-0.1153***	0.0686	Municipal
- Central region	-0.2343***	-0.2285***	0.0058	Bangkok
- Northern region	-0.4637***	-0.4529***	0.0108	“
- Northeastern region	-0.6071***	-0.4961***	0.1110	“
- Southern region	-0.3430***	-0.1142***	0.2288	“
5. Constant term				
	8.0571***	9.7839***	1.7268	
Number of observations	11,045	41,945		
R ²	0.5300	0.4687		

หมายเหตุ: *** ** * แสดงถึงระดับของความสำคัญทางสถิติ ที่ 1% 5% 10% ตามลำดับ

ที่มา: จากการคำนวณของผู้เขียน

สำหรับ Dependent variable ที่เราเลือกใช้ในการวิเคราะห์เชิงปริมาณในตารางที่ 1 นั้น คือ log รายได้ต่อหัวของครัวเรือน ที่เลือกใช้ log รายได้ แทนการใช้ “รายได้ครัวเรือน” มีสาเหตุ 2 ประการ คือ

1. แม้รายได้ครัวเรือนจะมี linearity ที่ดีพอสมควรในช่วงล่างของ distribution แต่ในช่วงบน โดยเฉพาะในกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูง จะมีความเป็น non linearity สูง โดยรายได้ของครัวเรือน จะพุ่งขึ้นแบบก้าวกระโดด ทำให้เกิดปัญหาในการประมาณการ การใช้ log จะช่วยลดปัญหาดังกล่าว

2. คุณสมบัติเด่นของปัญหาการกระจายรายได้ที่พบในทุกประเทศ ก็คือ สัดส่วน share ของ รายได้ของคนในกลุ่มต่างๆ จะมีความเสถียรพอสมควรข้ามช่วงเวลา โดยสัดส่วนรายได้ของครัวเรือน กลุ่มต่างๆ แบ่งตาม quintiles และ รายได้เปรียบเทียบของกลุ่มคนที่จนสุดและรวยสุด (relative income gap) จะไม่เปลี่ยนแปลงมากข้ามช่วงเวลา การวิเคราะห์เชิงปริมาณโดยใช้ log รายได้ จะสามารถนำ ผลค่าสัมประสิทธิ์มาเทียบเคียงกันได้ระหว่าง 2 ช่วงเวลา โดย coefficient ที่เปลี่ยนไปจะสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของการกำหนดรายได้ในระบบ ในแง่มุมต่างๆ อย่างน่าสนใจ

ปัจจัยที่เราเลือกนำมาใช้เป็น Independent variables ในตารางที่ 1 นั้น แบ่งเป็น 4 กลุ่ม ประกอบด้วย ลักษณะเฉพาะของ หัวหน้าครัวเรือนและครัวเรือน การศึกษา อาชีพ และสถานที่ตั้งของ ครัวเรือนว่าอยู่ในพื้นที่ไหน โดยผลวิเคราะห์เชิงปริมาณชี้ว่า

- ปัจจัยต่างๆ มีนัยต่อระดับของรายได้ ของครัวเรือนอย่างมีนัยสำคัญ และช่วยอธิบายความแตกต่างของการกระจายรายได้ต่อหัวของครัวเรือนในปี 2531 และปี 2554 ได้ประมาณ 53.0% และ 46.8% ตามลำดับ ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับการศึกษาในข้อมูลลักษณะเดียวกันในต่างประเทศ (Cross-sectional data) พบว่ามีความสามารถในการอธิบายได้ใกล้เคียงกัน¹⁰

เมื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระในแต่ละกลุ่ม กับรายได้ ต่อหัวของครัวเรือน (ตารางที่ 2) (ในลักษณะ Simple regression) พบว่า ตัวแปรอิสระเหล่านี้ อธิบายความแตกต่างของรายได้ครัวเรือนได้ประมาณ 14-33% โดยเมื่อเทียบปี 2531 และปี 2554 ลักษณะอาชีพ

¹⁰ Groshen (1990) ทำการศึกษาเกี่ยวกับตัวแปรที่กำหนดระดับของค่าจ้างในระบบเศรษฐกิจสหรัฐ โดยใช้ตัวแปรที่ใกล้เคียงกัน พบว่า สามารถอธิบายความแตกต่างของรายได้ประมาณ 51%

และพื้นที่ตั้งของครัวเรือน จะสามารถอธิบายความแตกต่างของรายได้ครัวเรือนในอดีตได้ดีกว่าในปัจจุบัน (ลดลงจาก 33.0% และ 26.3% เหลือเพียง 20.7% และ 17.8% ตามลำดับ) สะท้อนว่า โดยรวมแล้ว ครัวเรือนในกลุ่มอาชีพต่างๆ หรือในพื้นที่ต่างๆ มีรายได้ใกล้เคียงกันมากขึ้น เมื่อเวลาผ่านไป ขณะที่ระดับการศึกษาสามารถอธิบายความแตกต่างของรายได้ในปัจจุบันได้ดีขึ้นจากในอดีตเล็กน้อย (เพิ่มขึ้นจาก 20.3% เป็น 24.0%) สะท้อนถึงความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดขึ้นระหว่างระดับการศึกษาและรายได้ของครัวเรือน

ตารางที่ 2 : ความสัมพันธ์ของตัวแปรอิสระแต่ละกลุ่มกับรายได้ต่อหัวของครัวเรือน

กลุ่มตัวแปร	ตัวแปรอิสระที่ใช้ในการศึกษา	สัดส่วนรายได้ครัวเรือนที่อธิบายได้ (R ²)	
		2531	2554
1	Age, Age ² , HH Size, Dependents	15.3%	14.3%
2	Education	20.3%	23.9%
3	Occupations	33.0%	20.7%
5	Location	26.3%	17.8%

ที่มา: จากการคำนวณของผู้เขียน

ทั้งนี้ เมื่อค่อยๆ เพิ่ม ตัวแปรอิสระเหล่านี้เข้าไปเราจะสามารถอธิบายความแตกต่างของรายได้เพิ่มขึ้น โดยลักษณะเฉพาะของครัวเรือน (กลุ่มที่ 1 ในตารางที่ 3) อาทิ อายุหัวหน้าครัวเรือน เพศของหัวหน้าครัวเรือน ขนาดครัวเรือน จำนวนเด็กและผู้สูงอายุ ช่วยอธิบายความแตกต่างของรายได้ประมาณ 14-15% เมื่อเราเพิ่มระดับของการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือนเข้าไปใน regression (กลุ่มที่ 2) จะช่วยอธิบายเพิ่มขึ้นเป็น 33-34% หลังจากนั้น เมื่อเพิ่มลักษณะอาชีพเข้าไปอีกด้าน (กลุ่มที่ 3) จะช่วยอธิบายความแตกต่างของรายได้ครัวเรือนได้ประมาณ 46.7% และ 41.7% ตามลำดับ ท้ายสุด เมื่อเราใช้ตัวแปรอิสระทั้งสี่ด้านรวมกัน จะสามารถอธิบายความแตกต่างของรายได้ครัวเรือนได้ประมาณ 53.0% และ 46.9% สำหรับปี 2531 และ ปี 2554 ตามลำดับ

ตารางที่ 3 : ความสามารถของกลุ่มตัวแปรอิสระในการอธิบายรายได้ต่อหัวของครัวเรือน

กลุ่มตัวแปร	ตัวแปรอิสระที่ใช้ในการศึกษา	สัดส่วนของรายได้ครัวเรือนที่อธิบายได้ (R ²)	
		2531	2554
1	Age, Age ² , HH Size, Dependents	15.3%	14.3%
2	Age, Age ² , HH Size, Dependents, Education,	32.7%	34.1%
3	Age, Age ² , HH Size, Dependents, Education, Occupations	46.9%	41.6%
5	Age, Age ² , HH Size, Dependents, Education, Occupations, Location	53.0%	46.9%

ที่มา: จากการคำนวณของผู้เขียน

- ในเชิงโครงสร้างของรายได้ครัวเรือนต่างๆ พบว่า ในปี 2554 (1) คุณลักษณะเฉพาะของครัวเรือนและหัวหน้าครัวเรือน อาทิ อายุ มีนัยสำคัญต่อรายได้ โดยหลังจาก control ปัจจัยอื่นๆ แล้ว contribution ต่อรายได้ครัวเรือนจากอายุหัวหน้าครัวเรือน จะเพิ่มขึ้นในช่วงต้นของการทำงาน (20 ปี) จากประมาณ 0.321 ขึ้นเป็น 0.629 ในช่วงอายุ 66-67 ปี และจะลดลงช้าๆ จนเหลือประมาณ 0.5 ในช่วงปลายชีวิต

จำนวนขนาดของครัวเรือน จะส่งผลให้รายได้ต่อหัวของครัวเรือนลดลงประมาณ 3% ต่อคนที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ หากคนที่เพิ่มขึ้น เป็นผู้พึ่งพิง อาทิ เด็กที่อายุต่ำกว่า 15 ปี จะลดรายได้ต่อหัวของครัวเรือนลงเพิ่มเติมอีกประมาณ 17% ต่อคน ส่วนผู้สูงอายุ จะลดรายได้ต่อหัวของครัวเรือนลงเพิ่มเติมอีกประมาณคนละ 6%

- (2) ในเชิงระดับการศึกษา เมื่อ control ปัจจัยอื่นๆ ไปแล้ว การเป็นผู้ที่ไม่ได้รับการศึกษาทำให้รายได้ครัวเรือนต่ำกว่ารายได้ของผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีประมาณ 60% ขณะที่ผู้มีการศึกษาระดับประถมและมัธยมจะมีรายได้ต่ำกว่าประมาณ 52% และ 36% ตามลำดับ¹¹

¹¹ ค่าเฉลี่ยรายได้ต่อหัวของครัวเรือนที่มีการศึกษาในระดับปริญญาตรีอยู่ที่ 19,630 บาท สูงกว่าครัวเรือนที่ไม่ได้รับการศึกษาซึ่งมีค่าเฉลี่ยรายได้อยู่ที่ 5,021 บาท หรือต่ำกว่าประมาณ 74% (สะท้อนว่าปัจจัยอื่นๆ ช่วยอธิบายความแตกต่างของรายได้ของ 2 กลุ่มนี้ไปได้ประมาณ 15%)

(3) ในเชิงอาชีพ 3 อาชีพของหัวหน้าครัวเรือนที่มีรายได้ครัวเรือนน้อยกว่าครัวเรือนที่เป็น professionals (ผู้ประกอบวิชาชีพ นักวิชาการ นักบริหาร และนักธุรกิจ) มากที่สุดเมื่อเทียบกับอาชีพอื่นๆ คือ กลุ่มแรงงานทั่วไป กลุ่มแรงงานเกษตร และกลุ่มประมง ป่าไม้ ลำสัตว์ โดยเมื่อ control ปัจจัยต่างๆ แล้ว จะมีรายได้ต่ำกว่ากลุ่ม professionals ถึง 53-55% ส่วนกลุ่มเกษตรกรที่มีที่ทำกินเป็นของตนเอง และเช่าที่ทำกิน รวมไปถึง คนงานก่อสร้าง จะมีรายได้ต่ำกว่าประมาณ 40-43% ส่วนคนงานในภาคบริการและผู้ประกอบการค้าจะมีรายได้ที่ดีขึ้นมาอีกเล็กน้อย โดยต่ำกว่าอยู่ประมาณ 35-37% ท้ายที่สุด สำหรับกลุ่ม economically inactive มีความแตกต่างกันในเรื่องรายได้ในกลุ่มนี้พอสมควร โดยผู้ที่มิได้รับจากทรัพย์สินมีรายได้ใกล้เคียงกับกลุ่ม professionals ขณะที่กลุ่มผู้รับบำนาญมีรายได้ต่ำกว่าถึงประมาณ 46%

ตารางที่ 4 : การจัดลำดับชั้นในปิรามิดรายได้ของกลุ่มครัวเรือน จากลักษณะอาชีพ

กลุ่มชนชั้น	อาชีพ	รายได้	จำนวนครัวเรือน (ล้าน)
บน	นักบริหาร นักวิชาการ ผู้ประกอบวิชาชีพ นักธุรกิจ ผู้มิได้รับจากสินทรัพย์	100	10.7
กลาง	ผู้ประกอบการค้า คนงานภาคบริการ	63-65	22.6
ล่าง	คนงานก่อสร้าง ผู้รับบำนาญ เกษตรกรที่มีที่ทำกินหรือเช่า	54-60	29.9
ล่างสุด	แรงงานทั่วไป แรงงานเกษตร และประมง ป่าไม้ ลำสัตว์	45-47	4.1

ที่มา: จากการคำนวณของผู้เขียน

(4) ในเชิงพื้นที่ การที่ครัวเรือนมีถิ่นฐานตั้งอยู่ในต่างจังหวัด ทำให้รายได้ครัวเรือนมีรายได้ลดลงเมื่อเทียบกับรายได้ของครัวเรือนที่อยู่ในกรุงเทพฯ ส่วนจะลดลงเท่าไร ขึ้นอยู่กับว่า อยู่ที่ภาคอะไร โดยหลัง control ปัจจัยต่างๆ แล้ว สำหรับครัวเรือนที่เหมือนกัน แต่ตั้งอยู่ในภาคใด จะมีรายได้ลดลงประมาณ 11% เมื่อเทียบกับครัวเรือนในกรุงเทพฯ ขณะที่ครัวเรือนในภาคกลางรายได้จะลดลง 20.4% ส่วนครัวเรือนในภาคเหนือและอีสานซึ่งยากจนที่สุดในประเทศ จะมีรายได้ลดลงมากที่สุดประมาณ 36-39%

นอกจากการอยู่ในต่างจังหวัดจะทำให้รายได้ลดลงแล้ว หลังจาก control ปัจจัยต่างๆ แล้ว การที่ครัวเรือนอาศัยอยู่นอกเขตเทศบาล จะทำให้รายได้ครัวเรือนลดลงประมาณ 11% เทียบกับครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล¹²

การที่ครัวเรือนเหมือนกันในเชิงการศึกษาและอาชีพ แต่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่แตกต่างกัน (อาทิ จบการศึกษาระดับประถม ทำการเกษตรในที่ดินของตนเอง ในภาคใต้และภาคอีสาน) กลับมีรายได้ครัวเรือนที่ไม่เท่ากัน โดยแตกต่างกันถึง 32% สะท้อนถึงโอกาสในการทำงานของแต่ละพื้นที่ที่ไม่เหมือนกัน ซึ่งเป็นหนึ่งในสาเหตุที่นำไปสู่ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายรายได้ในระดับประเทศ ในที่สุด

ทั้งนี้ จากค่าสัมประสิทธิ์ในตารางที่ 1 ถ้าเราลองคำนวณเร็วๆ จะพบว่า รายได้ของครัวเรือนที่ฐานล่างของปิรามิด ที่เป็นคนในภาคเกษตร มีการศึกษา ระดับประถมหรือต่ำกว่า อาศัยอยู่ในพื้นที่ชนบทของภาคอีสาน และมีขนาดครัวเรือนใหญ่กว่าปกติ 1 คนโดยเป็นเด็กที่ต้องพึ่งพิง (ปี 2554 ประเทศไทยมีคนในครัวเรือนลักษณะนี้อยู่ประมาณ 4 ล้านคน) จะมีรายได้ต่ำกว่าครัวเรือนที่อยู่บนยอดปิรามิด ที่เป็น professionals จบปริญญาตรี อาศัยอยู่ในกรุงเทพ และเป็นครอบครัวขนาดปกติ (ซึ่งปีดังกล่าวมีคนในครัวเรือนลักษณะนี้ 1.3 ล้านคน) อยู่ถึงประมาณ 87.4% หรือประมาณ 7.9 เท่าตัว

- ในเชิงพลวัตของการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างรายได้ครัวเรือน เมื่อเทียบค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรต่างๆ ระหว่างปี 2531 และปี 2554 พบว่า (1) หลัง control ปัจจัยต่างๆ ระดับการศึกษามีนัยต่อรายได้ครัวเรือนมากขึ้น และทำให้เกิดปัญหาความไม่เท่าเทียมของรายได้มากขึ้น ทั้งนี้ เมื่อเทียบกับครัวเรือนกลุ่มที่มีการศึกษาระดับปริญญาตรี ผลตอบแทนจากการศึกษาลดลงในทุกระดับ โดยครัวเรือนที่ไม่มีการศึกษาที่มีรายได้มีรายได้เฉลี่ยลดลงเทียบกับกลุ่มปริญญาตรีอีก 8% ครัวเรือนที่มีการศึกษาระดับประถมลดลง 10% และครัวเรือนในกลุ่มมัธยมศึกษาลดลง 7% หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง wage profile ลาดชันขึ้นสำหรับคนที่มี

¹² ถ้าไม่ control ปัจจัยต่างๆ ครัวเรือนที่อยู่ในเขตเทศบาลจะมีรายได้ต่อหัวอยู่ที่ 10,792 บาท ขณะที่ครัวเรือนนอกเขตเทศบาลจะมีรายได้ที่ 5,704 บาท หรือต่ำกว่าประมาณ 47.2% ซึ่งปัจจัยสำคัญที่ช่วยอธิบายความแตกต่างนี้ คือ ระดับการศึกษาและอาชีพที่แตกต่างกันใน 2 พื้นที่

การศึกษาตั้งแต่ประถมขึ้นไป ส่วน กลุ่มครัวเรือนที่ไม่มีการศึกษาและมีการศึกษาระดับ
ประถม ความแตกต่างเชิง ผลตอบแทนลดลงเล็กน้อยประมาณ 3% ซึ่งอาจเป็นผลมาจากการ
ที่โครงสร้างของผู้สำเร็จการศึกษาในไทยที่ได้เปลี่ยนไปในช่วง 23 ปีดังกล่าว โดยมี กลุ่มที่
ไม่มีศึกษาน้อยลง (Supply น้อยลง) และมีกลุ่มที่มีการศึกษาระดับประถมมากขึ้น (Supply
มากขึ้น) ทำให้รายได้เปรียบเทียบของสองกลุ่มดังกล่าวใกล้เคียงกันมากขึ้น

(2) พื้นที่การอยู่อาศัยมีผลต่อระดับรายได้ลดลง โดยเฉพาะกรณีของภาคใต้ ที่ความแตกต่าง
ของรายได้ครัวเรือนเทียบกับกรุงเทพได้ลดลงมาก จากเดิม ที่เมื่อได้ control ปัจจัยต่างๆ แล้ว
เคยต่ำกว่าอยู่ 29% ปัจจุบันความแตกต่างเหลือเพียง 11% เท่านั้น นอกจากนี้ ภาคอีสานก็ได้
ได้ปรับตัวดีขึ้นเช่นกัน เป็นอันดับรองลงมา จากเดิมที่เคยแตกต่างกัน 46% ปัจจุบันลดลง
เหลือ 39% ท้ายสุดสำหรับกรณีในและนอกเขตเทศบาล รายได้ครัวเรือนเดิมต่างกันอยู่ 17%
ปัจจุบันความแตกต่างของสองพื้นที่จะลดลงเหลือเพียง 11% ซึ่งพัฒนาการที่ดีขึ้นในสามพื้นที่
ดังกล่าว สะท้อนถึงความสำเร็จในการพัฒนาของประเทศ ที่ทำให้ครัวเรือนที่ด้อยกว่าสามารถ
เข้ามามีส่วนร่วม ได้รับประโยชน์จากกระบวนการขยายตัวทางเศรษฐกิจมากกว่าครัวเรือนที่
เด่นกว่า โดยเปรียบเทียบ อย่างไรก็ตาม ในพื้นที่ ภาคกลางและเหนือ ระดับความแตกต่างกับ
กรุงเทพ แม้จะดีขึ้น แต่ก็เพียงเล็กน้อยที่ 0.5-1.0% เท่านั้น

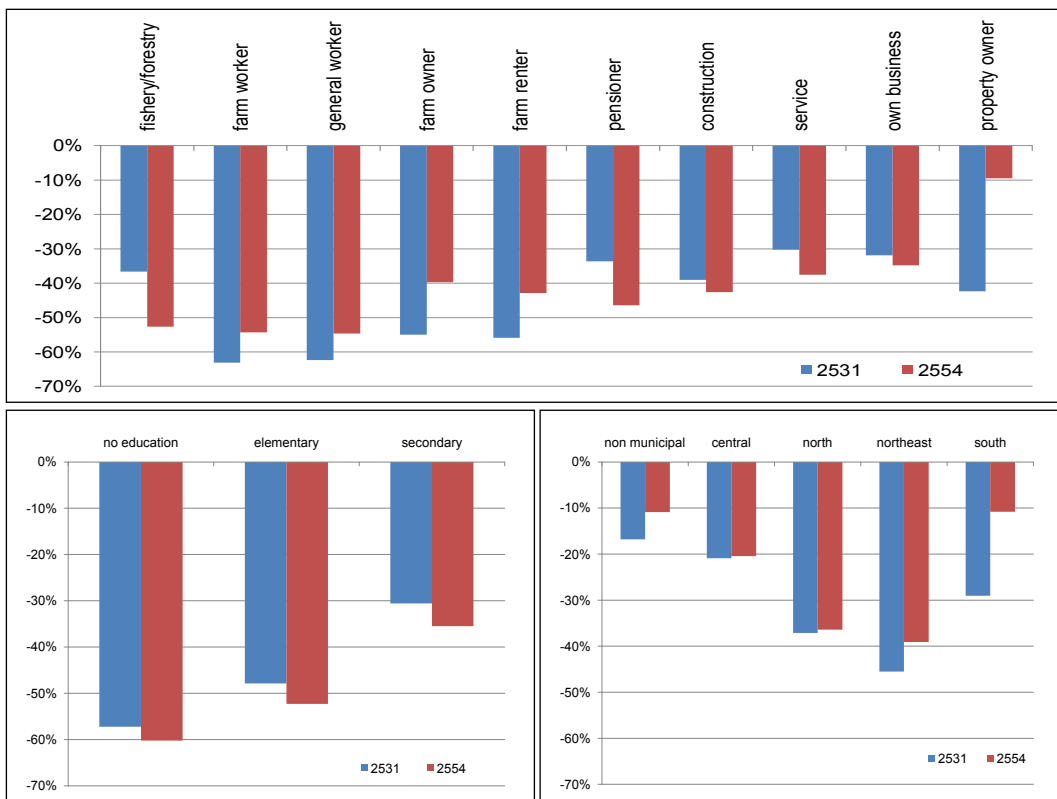
(3) ในเชิงอาชีพ พลวัตการเปลี่ยนแปลงจะแตกต่างไปจากกรณีระดับการศึกษา (นัยต่อการ
กระจายรายได้ในแต่ละระดับ) และกรณีพื้นที่ (นัยต่อการกระจายรายได้ดีขึ้นทุกพื้นที่)
โดยในเชิงอาชีพมีทั้งกลุ่มที่ปรับตัวดีขึ้น และกลุ่มที่ ปรับตัวแย่ลงเทียบกับครัวเรือนที่เรียกว่า
professionals อันประกอบด้วยนักบริหาร วิชาการ วิชาชีพ และนักธุรกิจ

กลุ่มที่ปรับตัวมีรายได้ใกล้เคียงกับครัวเรือนกลุ่ม professionals มากขึ้น ได้แก่ เกษตรกร
ที่มีที่ทำกินเป็นของตนเอง และเกษตรกรที่เช่าที่ทำกิน ซึ่งความแตกต่างได้ลดลงไปประมาณ
14-16% ในช่วง 23 ปีที่ผ่านมา ขณะที่กลุ่มคนงานภาคเกษตร และคนงานทั่วไป ลดลง 6-9%
ส่วนกลุ่มที่มีรายรับเป็นทรัพย์สิน ความแตกต่างปรับตัวดีขึ้นมาก จากเดิมที่ต่างกัน 42%
ปัจจุบันมีรายได้ต่างกันเพียง 9% เท่านั้น

กลุ่มที่ปรับตัวมีรายได้ต่ำกว่าครัวเรือนในกลุ่ม professionals มากขึ้น ประกอบด้วย กลุ่ม ประมง ป่าไม้ ต่ำสัตว์ และกลุ่มผู้รับบำนาญ ที่มีรายได้ครัวเรือนเปรียบเทียบกับลดลงไปมาก ประมาณ 13-16% กลุ่มคนงานภาคบริการที่เป็นเสมียน พนักงาน พนักงานขาย และให้บริการ มีรายได้เปรียบเทียบกับลดลง 7% ท้ายสุด ครัวเรือนกลุ่มแรงงานก่อสร้าง และผู้ประกอบการค้า มีรายได้ลดลงเล็กน้อยประมาณ 3-4%

ทั้งนี้ ถ้าวัดย้อนกลับไปเทียบกลุ่มเกษตรกรในชนบทของภาคอีสาน กับกลุ่มครัวเรือนที่เป็น Professionals ในกรุงเทพฯ (ที่คำนวณไปแล้วครั้งหนึ่งในหน้า 34) พบว่ารายได้ของกลุ่มแรกเมื่อปี 2531 ต่ำกว่ากลุ่มหลังอยู่ประมาณ 91.4% หรือ 11.6 เท่า ซึ่งเมื่อเทียบปี 2554 ที่ 7.9 เท่า ช่องว่างเชิงรายได้ของ สองกลุ่มนี้ได้ลงไปอย่างมีนัยสำคัญ จึงกล่าวได้ว่า กระบวนการเจริญเติบโตของไทยในช่วง 23 ปีที่ผ่านมา มีคุณภาพในระดับหนึ่ง โดยนำไปสู่การปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างในระบบตลาด ที่ช่วยให้ครัวเรือน ซึ่งมีคุณลักษณะต่างกัน มีผลตอบแทนเชิงรายได้ที่ใกล้เคียงกันขึ้น อย่างไรก็ตาม ในประเด็นนี้ เราพบ

แผนภาพที่ 18 : รายได้ครัวเรือนของกลุ่มต่างๆ เทียบกับ Base Unit จากการวิเคราะห์เชิงปริมาณ



ที่มา: SES และการคำนวณของผู้เขียน

เช่นกันว่า ยังมีบางกลุ่มครัวเรือน ที่ไม่ได้รับประโยชน์เช่นเดียวกับกลุ่มเกษตรกรในชนบทภาคอีสาน อาทิ คนงานภาคบริการ ที่มีการศึกษาในระดับประถมศึกษาในภาคกลางหรือภาคเหนือ กลุ่มชาวประมงในพื้นที่ภาคใต้¹³ เป็นต้น

2.2 คุณสมบัติสำคัญที่ต้องมีข้อที่ 1 : ความทั่วถึง

หลังเข้าใจถึงปัจจัยกำหนดรายได้ของครัวเรือนแล้ว คำถามสำคัญเชิงเศรษฐศาสตร์ข้อต่อไปที่เราต้องตอบเพื่อนำไปสู่การประเมินว่า การเจริญเติบโตที่ถดถือนั้นมีคุณภาพดี และน่าพึงพอใจมากน้อยแค่ไหน ก็คือ “ช่วง 23 ปีที่ผ่านมา โอกาสทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้น ได้เอื้อให้ครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่า สามารถก้าวไล่ตามขึ้นไปอยู่ใกล้เคียงกับครัวเรือนที่มีรายได้สูงกว่า ได้หรือไม่ ” อันจะทำให้ distribution ของการกระจายรายได้แคบลง เมื่อเวลาผ่านไป ซึ่งการตอบคำถามนี้ จะช่วยให้เราเข้าใจต่อไปว่า

- กลไกตลาด (market mechanism) ที่จะสร้างความเสมอภาคของรายได้ กำลังทำงานได้มากน้อยแค่ไหน และจะนำไปสู่ income convergence ของรายได้ที่เท่าเทียมกันได้ดีหรือไม่
- มีอะไรที่เป็นอุปสรรคขัดขวางไม่ให้กระบวนการนี้ทำงานเต็มที่ ในจุดไหนหรือไม่¹⁴

¹³ สำหรับกลุ่มคนงานภาคบริการในพื้นที่ภาคกลาง จากตารางที่ 1 พบว่า ความแตกต่างรายได้ในเชิงพื้นที่ปรับตัวดีขึ้น +0.0058 ถ้าอาศัยอยู่ในชนบทจะดีขึ้นอีก +0.0686 แต่ในเชิงอาชีพ ความแตกต่างของรายได้ลดลง -0.1098 ซึ่งมากกว่า 2 ปัจจัยแรกรวมกัน และเนื่องจากคนงานในภาคบริการส่วนมากมีการศึกษาระดับประถมหรือมัธยมหรือต่ำกว่า ความแตกต่างของรายได้จะลดลงอีกอย่างน้อย -0.0770 เมื่อรวมสามปัจจัย รายได้โดยรวมของกลุ่มนี้เมื่อเทียบกับกลุ่ม Professionals ในกรุงเทพฯ จะลดลงประมาณ 10.6% ใน 23 ปีที่ผ่านมา ส่วนครอบครัวชาวประมงในพื้นที่ภาคใต้ ถ้าคำนวณในลักษณะเดียวกัน ในเชิงพื้นที่ เนื่องจากภาคใต้มีพัฒนาการที่ดีที่สุด ความแตกต่างในเชิงรายได้จะปรับตัวดีขึ้น +0.2288 และหากอยู่ในชนบทจะช่วยอีก +0.0686 อย่างไรก็ตาม ในเชิงอาชีพ รายได้แยกลงถึง -0.2920 ท้ายสุด เนื่องจากกลุ่มชาวประมงส่วนมากมีระดับการศึกษามัธยมหรือต่ำกว่า รายได้เปรียบเทียบกับจะลดลงอย่างน้อย -0.0770 ดังนั้น เมื่อรวมสามปัจจัย รายได้เปรียบเทียบของชาวประมงในภาคใต้จะลดลงอย่างน้อย 7% ใน 23 ปีที่ผ่านมา

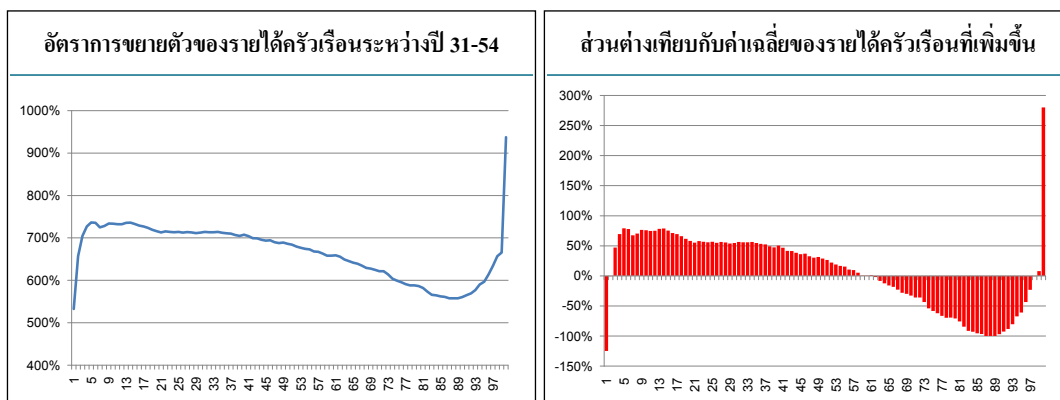
¹⁴ ในประเด็นนี้ ได้มีศึกษาเกี่ยวกับ convergence ในเชิงรายได้ โดย Barro และ Sala-i-Martin (1990, 1991) ศึกษาระดับรายได้ระหว่างรัฐและภูมิภาคต่างๆ ในอเมริกาและในยุโรปบางประเทศ โดยจำแนกวิธีการวิ่งเข้าหากันของ รายได้ในพื้นที่ต่างๆ เป็นสองแบบได้แก่ σ -convergence คือ การที่การกระจายตัวของรายได้แคบขึ้นเมื่อเวลาผ่านไป ซึ่งจะทำให้ระดับความรุนแรงของการกระจายรายได้ลดลง β -convergence คือ การที่รายได้ของประชากรในพื้นที่ที่ยากจนกว่า เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าพื้นที่ที่ร่ำรวย และนำไปสู่ความเท่าเทียมกันในเชิงรายได้ ทั้งนี้ พบว่าในพื้นที่ต่างๆ ของสหรัฐและยุโรปมีหลักฐานที่ชี้ถึง β -convergence และ σ -convergence

จากภาพรวมปัญหาการกระจายรายได้ของไทยที่ได้ศึกษาในส่วนแรก (แผนภาพที่ 6) หากมองเผินๆ แล้ว ดูเหมือนกันว่าปัญหาการกระจายรายได้ของไทยไม่ได้เปลี่ยนมากนักระหว่าง 23 ปีที่ผ่านมา โดย Gini Coefficient ลดลงเพียงเล็กน้อยจาก 0.487 เป็น 0.484

อย่างไรก็ตาม ถ้าเราลงวิเคราะห์ข้อมูลในระดับ Microdata จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน โดยแบ่งกลุ่มประชากรออกเป็น 100 กลุ่มตาม Percentile แล้วเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของระดับรายได้ครัวเรือนในช่วงปี 2531-2554 กับค่าเฉลี่ยของทั้งระบบ เพื่อดูถึงการถ่างออก และแคบเข้าของปัญหาการกระจายรายได้ ดังแสดงในแผนภาพที่ 20 จะพบว่า

- ในภาพรวม แม้ไม่มีการเปลี่ยนแปลงเรื่องการกระจายรายได้ตามที่วัดโดย Gini coefficient แต่ในช่วงเวลาดังกล่าว กลไก income convergence กำลังทำงาน โดย ครัวเรือนที่จนกว่า โดยเปรียบเทียบจำนวนมาก สามารถเพิ่มรายได้ของตนในอัตราที่สูงมากกว่า ครัวเรือนที่มีฐานะรายได้ดีกว่า
- ครัวเรือนระหว่าง percentile ที่ 10-90 จะมีลักษณะสอดคล้องกับสิ่งที่เรามองหา โดยรายได้ครัวเรือนที่จนในด้านล่างของปิรามิดรายได้ มีอัตราการเพิ่มขึ้นอยู่ที่ประมาณ 730% สูงกว่าค่าเฉลี่ยของทั้งประเทศ ซึ่งอยู่ที่ 657% ขณะที่ครัวเรือนในช่วงบนของปิรามิดรายได้มีอัตราการเพิ่มที่ 560% เอื้อให้รายได้ครัวเรือนที่จนขยับเข้าใกล้รายได้ของครัวเรือนที่รวย และช่วยให้ distribution ของการกระจายรายได้แคบลงลง เมื่อเวลาผ่านไป

แผนภาพที่ 19 : พลวัตการเปลี่ยนแปลงของรายได้ของกลุ่มครัวเรือน แบ่งตาม Percentile



ที่มา: SES และการคำนวณของผู้เขียน

- กลุ่มครัวเรือนที่มีพลวัตการเปลี่ยนแปลงของรายได้ ไม่สอดคล้องกับทฤษฎี income convergence ที่เราต้องเจาะลงไปดูเป็นพิเศษ ประกอบด้วย กลุ่มครัวเรือนที่รวยสุด 1% แรก และกลุ่มครัวเรือนที่จนสุด 1% แรก ซึ่งมีอัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้เร็วกว่าค่าเฉลี่ยถึงประมาณ 280% และช้ากว่าระบบถึง 125% ตามลำดับ ซึ่งกลุ่มครัวเรือนทั้งสองนี้ จะทำให้ปัญหาการกระจายรายได้ในส่วนของการ distribution tail ทั้งสองข้างแยกไป
- สำหรับกลุ่มที่อยู่ในส่วนบนของปิรามิดรายได้ (percentile ที่ 91-99) มีอัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ใกล้เคียงหรือต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของระบบ ดังนั้นจะทำให้การกระจายรายได้แคบลง แต่ถ้าเทียบกับ อัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ของกลุ่มครัวเรือนใน percentile ที่ 85-90 จะพบว่าการกระจายรายได้ในส่วนนี้จะถ่างออกเล็กน้อย โดยจะทิ้งห่างกันเพิ่มขึ้นบ้าง เช่นเดียวกับกรณีของกลุ่มครัวเรือนที่อยู่ส่วนล่างของปิรามิดรายได้ (percentile ที่ 2-10) มีอัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้สูงกว่าหรือใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ยของระบบ ซึ่งจะทำให้การกระจายรายได้โดยรวมแคบลงเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ถ้าเทียบกับ อัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ของกลุ่มครัวเรือนใน percentile ที่ 11-20 จะพบว่าการกระจายรายได้ในช่วงนี้จะถ่างออกเล็กน้อย โดยรายได้จะทิ้งห่างกันเพิ่มขึ้นบ้าง

ทั้งนี้ ปัญหาที่เราพบในแผนภาพที่ 19 เป็นประเด็นที่พบอยู่เสมอในกระบวนการพัฒนาประเทศ โดยในส่วนยอดของปิรามิดรายได้ นักเศรษฐศาสตร์ มักจะเรียกปัญหานี้กันว่า “1% Problem” ที่กลุ่มคนรวยสุด 1% แรกในสหรัฐและประเทศต่างๆ สามารถฉีกตัวออกจากระบบ มีรายได้และส่วนแบ่งของรายได้เพิ่มขึ้นต่อเนื่อง นำไปสู่ปัญหาสองนคราคนรวยและคนจน ที่ความแตกต่างในเชิงรายได้ของสองกลุ่ม ซึ่งถ่างขึ้นเมื่อเวลาผ่านไป นำไปสู่การสร้างชนชั้น แบ่งกลุ่มในเชิงสังคม อำนาจ อภิสิทธิ์ต่างๆ รวมไปถึงการสร้างโครงสร้างต่างๆ เพื่อยกระดับความได้เปรียบของกลุ่มตนเองให้ยิ่งขึ้นไป ส่วนปัญหาในส่วนฐานของปิรามิดรายได้ มักจะถูกเรียกว่า “Poverty trap” ที่คนจนไม่สามารถก้าวออกจากความยากจน โดยเปรียบเทียบของตนเอง จมปลักอยู่เช่นนั้นอย่างต่อเนื่อง

จากมุมมองปัญหาการกระจายรายได้ แผนภาพที่ 19 ชี้ว่า ในช่วงดังกล่าว กลไกตลาดในระบบ (market mechanism) ได้ช่วยให้กลุ่มครัวเรือนส่วนใหญ่ที่อยู่ช่วงกลางของการ distribution ปรับระดับของ

รายได้เข้าหากัน และลด ความรุนแรงของปัญหาไประดับหนึ่ง ซึ่งถ้าเราลองคำนวณหา Gini coefficient สำหรับกลุ่มประชากร 100% 98% 90% ของประเทศ โดยหัก top/bottom 1% และ 5% ซึ่งมีพลวัตแตกต่างจากกลุ่มอื่นออกไป (ตารางที่ 5) พบว่า

(1) แม้ระดับความรุนแรงของปัญหากระจายรายได้ในไทยในระหว่างปี 2531-54 แทบจะไม่เปลี่ยนจากระดับ 0.487 แต่ถ้าเราดูเฉพาะกลุ่มประชากรในช่วงกลางของการกระจายรายได้ที่เหลืออยู่ 98% และ 90% ระดับความรุนแรงได้ปรับตัวดีขึ้น โดยลดลงประมาณ 6.3% และ 10.3% ตามลำดับ สะท้อนว่าภายในระบบของเรา มีกลไกที่ช่วยลดปัญหาการกระจายรายได้ ซึ่งทำงานได้ในระดับหนึ่ง และนำไปสู่ income convergence ในกลุ่มประชากรดังกล่าว

(2) กลุ่มประชากรช่วงกลางของการกระจายรายได้ที่เหลืออยู่ 90% มีระดับความรุนแรงของปัญหาการกระจายรายได้ในปี 2554 อยู่ที่ประมาณ 0.343 ซึ่งไม่ได้สูงมากไปนัก และเป็นระดับของ Gini coefficient ที่พบในประเทศพัฒนาแล้วบางประเทศ เช่น แคนาดา เกาหลี ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย เป็นต้น

(3) เมื่อแยกกลุ่มครัวเรือนออกตามภาคที่ครัวเรือนอาศัยอยู่ พบว่า กรุงเทพฯ เป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากกลุ่มครัวเรือนที่รวยสุดและจนสุด มากเป็นอันดับแรก โดยหลังหักกลุ่มครัวเรือนส่วนบนและล่างของทั้งประเทศออกแล้ว จะพบว่ากรุงเทพฯ มี Gini coefficient ในปี 2554 เปลี่ยนไปจาก 0.512 เป็น 0.288 หรือลดลง 0.224 ขณะที่ภาคอื่นๆ แม้จะได้ผลดีบ้างประมาณ โดยลดลงประมาณ 0.1 ไม่มากเท่ากับกรณีกรุงเทพฯ (แสดงว่าปัญหาในภาคอื่นๆ ไม่ได้อยู่ในประเด็นนี้)

ตารางที่ 5 : Gini coefficients สำหรับกลุ่มประชากรที่อยู่ตรงกลางของ Distribution

Population	Year	Thailand	Bangkok	Central	North	Northeast	South
100%	1988	0.487	0.389	0.436	0.440	0.455	0.464
	2011	0.484	0.512	0.392	0.439	0.465	0.459
98%	1988	0.448	0.321	0.407	0.419	0.415	0.429
	2011	0.420	0.387	0.360	0.401	0.427	0.405
90%	1988	0.383	0.251	0.354	0.362	0.362	0.364
	2011	0.343	0.288	0.307	0.335	0.353	0.338

ที่มา: SES และการคำนวณของผู้เขียน

(4) กรุงเทพฯ เป็นเพียงพื้นที่เดียวเท่านั้น ที่ปัญหาการกระจายรายได้ในกลุ่มครัวเรือนตรงกลาง 90% เพิ่มขึ้นในช่วง 23 ปีที่ผ่านมา

ทั้งหมดนี้ มีนัยต่อไปถึงแนวทางการต่อสู้เรื่องปัญหาการกระจายรายได้ของประเทศไทย ที่ต้องให้ความสำคัญกับส่วน tail of distribution ทั้งสองข้าง ทั้งส่วนที่เป็นคนจนสุดและที่เป็นคนรวยสุด โดยต้องช่วยให้ประโยชน์จากกระบวนการเจริญเติบโตของประเทศ (1) กระจายลงไปถึงคนจนในส่วนนี้ ให้เขาได้รับโอกาสที่เปิดขึ้นจากการพัฒนาประเทศเช่นเดียวกับกลุ่มอื่นๆ ขณะที่ (2) กลุ่มรวยสุด 1% หรือ 5% แรก ประเด็นอยู่ที่ จะทำอย่างไรให้ประโยชน์ไม่กระจุกตัวอยู่ที่เพียงกลุ่มนี้เท่านั้น

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจเพิ่มขึ้นว่ากระบวนการ income convergence ทำงานได้เร็วหรือช้า ดีหรือไม่ดี เราใช้เทคนิค Nonlinear least square เพื่อ estimate สมการอัตราการเปลี่ยนแปลงของรายได้ ของครัวเรือนเทียบกับรายได้ ณ ปีฐาน

$$(1/T) \cdot \log(y_{t_0+T}^i / y_{t_0}^i) = a - [(1-e^{-\beta T})/T] \cdot \log(y_{t_0}^i) + u_{t_0, t_0+T}^i$$

โดย T คือจำนวนปีที่นับจากปีฐาน y^i คือรายได้ของกลุ่มครัวเรือน i และ β คืออัตราความเร็วของการ converge ของรายได้ระหว่างกลุ่มต่างๆ ซึ่ง ถ้า β มีค่ามากกว่า 0 หมายความว่ารายได้จะมีการ converge ยิ่งมีค่าสูงขึ้น อัตราการ converge ก็จะเร็วขึ้น และหมายความว่ากลไกที่ทำให้ประเทศมีความเสมอภาค ในเชิงรายได้กำลังทำงานอย่างดียิ่ง

ตารางที่ 6 : อัตราความรวดเร็วของ Income convergence ในไทยระหว่างปี 31-54

Population	Constant	Convergence coefficient	R ²
100%	2.38	-0.0348	29.6
98%	2.56	-0.0456	71.3
90%	2.75	-0.0547	91.7
80%	2.85	-0.0591	95.0

ที่มา: SES และการคำนวณของผู้เขียน

สำหรับประเทศไทยทั้งประเทศพบว่า convergence coefficient ที่ประมาณการได้จากสมการจะมีค่าสูงขึ้น (หรือ converge รวดเร็วมมากขึ้น) หลังตัดกลุ่มครัวเรือนที่อยู่ด้านบนและด้านล่างของปีรายมีค รายได้ออกไป โดยพบว่าอัตราของ income convergence ของทั้งประเทศ และสำหรับกลุ่มที่มี percentile ที่ 2-99 6-95 และ 11-90 อยู่ที่ประมาณปีละ 2.39% 2.82% 3.11% และ 3.23% ตามลำดับ ซึ่งเป็นอัตราการที่ดีพอสมควรเมื่อเทียบกับการศึกษาอื่นๆ ในอดีต ที่พบอัตรา convergence อยู่ที่ประมาณ 1-2% หรือต่ำกว่า สำหรับพื้นที่ในสหภาพยุโรป และมลรัฐต่างๆ สหรัฐ อย่างไรก็ตาม เมื่อเทียบกับระดับรายได้ที่แตกต่างกันถึง 12 เท่าระหว่างกลุ่มครัวเรือนที่จนที่สุด 20% และครัวเรือนที่รวยที่สุด 20% ซึ่งเป็นช่องว่างที่ต้องปิด อัตราดังกล่าวยังนับว่ายังไม่เร็วเพียงพอ

2.3 คุณสมบัติสำคัญที่ต้องมีข้อที่ 2 : ความเท่าเทียม

หนึ่งในกลไกที่ทำให้ปัญหาการกระจายรายได้ยากต่อการเยียวยาแก้ไข ก็คือ ความไม่เท่าเทียมกันในเชิงโอกาส และการส่งผ่านของความยากจนจากรุ่นสู่รุ่น จากรุ่นพ่อไปสู่รุ่นลูก ซึ่ง Harrington (2505) เขียนไว้ว่า “สาเหตุที่ทำให้คนจนอยู่ในฐานะที่เขาเป็นอยู่ในปัจจุบัน ก็เพราะเขาได้พลังไปเกิดกับพ่อแม่ที่ผิด ในพื้นที่ที่ผิด ในอุตสาหกรรมที่ผิด และในชนชั้นที่ผิด ซึ่งเมื่อพลังผิดไปแล้ว ไม่ว่าเขาจะตั้งใจแค่ไหน หรือมีคุณสมบัติแค่ไหน คนส่วนใหญ่ของกลุ่มนี้ ไม่สามารถออกจากฐานะที่เขาเป็นอยู่ได้ ” และต้อง จมปลักอยู่กับความยากจนไปชั่วชีวิต

ตัวอย่างในประเด็นนี้ มีให้เห็นอยู่มากมาย คน ที่เกิดในแอฟริกา อินเดีย ในแหล่งสลัม แม้จะมีบางคน ที่ก้าวออกมาได้ แต่ส่วนมาก ก็ยังต้องวนเวียนกับปลักดังกล่าว จึงเป็นหน้าที่ของภาครัฐ ที่จะจัดการไม่ให้กลไกนี้ส่งผ่านความยากจนจากรุ่นสู่รุ่น หรือแทรกแซง ชัดขวางให้กลไกนี้ทำงานให้น้อยที่สุด เพื่อให้โอกาสแก่บุตรธิดาของครัวเรือนที่จน ก้าวข้ามระดับทางสังคมของบิดามารดา จน สามารถบรรลุระดับรายได้ตามศักยภาพของตนเองได้

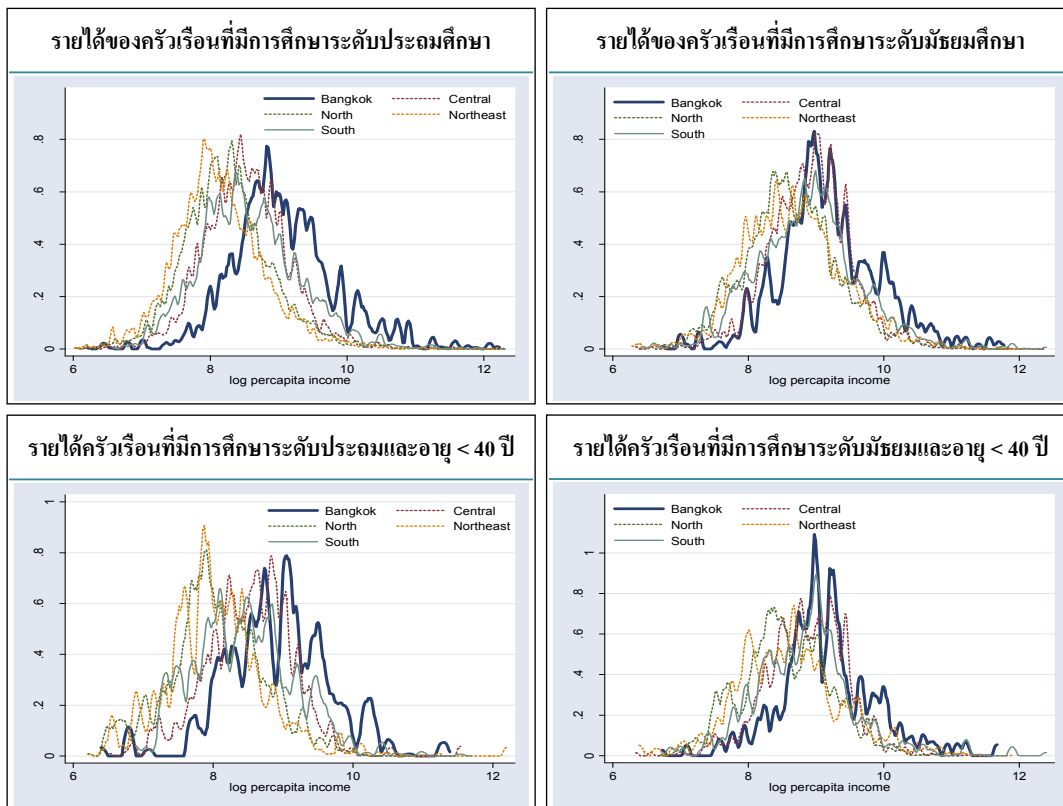
ที่เป็นเช่นนี้ ก็เพราะความไม่เท่าเทียมกันเชิงโอกาสที่แฝงอยู่ในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งมีอยู่ 2 มิติ คือ

- ความแตกต่างของผลตอบแทนต่อ “ทุน” ที่ครัวเรือนสะสมมาได้
- ประสิทธิภาพในการสะสม “ทุน” ของแต่ละครัวเรือนที่แตกต่างกัน

สำหรับประเด็นแรก ผลตอบแทนที่แตกต่างกัน – ถ้าเราไปเปรียบเทียบดูผลตอบแทนต่อการศึกษาศำหรับครัวเรือนในพื้นที่ต่างๆ จะพบถึงประเด็นที่น่าสนใจว่า ครัวเรือนจะได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนของเขาที่ลงไปในการศึกษา อย่างไม่เท่าเทียมกัน

ในระบบ มี ครัวเรือนที่มีคุณลักษณะเดียวกัน อาชีพเหมือนกัน ระดับการศึกษาเท่ากัน แต่ได้รับผลตอบแทนต่อการลงทุนในการศึกษาของเขาที่แตกต่างกัน อยู่เป็นจำนวนมาก โดยแผนภาพที่ 20 แสดงถึงรายได้ของครัวเรือนในภาคต่างๆ แยกตามระดับการศึกษา โดยเฉพาะในกลุ่มที่อยู่ในช่วงต้น

แผนภาพที่ 20 : รายได้ของครัวเรือนในระดับการศึกษาต่างๆ แยกตามภาค และอายุ



ที่มา: SES และการคำนวณของผู้เขียน

ของการทำงาน คืออายุต่ำกว่า 40 ปี ซึ่งพบว่าในระดับการศึกษาเดียวกัน ไม่ว่าจะป็นระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษา¹⁵ หากครัวเรือนอาศัยอยู่ที่กรุงเทพฯ จะมีรายได้ที่สูงกว่าภาคอื่นๆ อย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งในระดับประถมศึกษานั้น ครัวเรือนที่อยู่ในกรุงเทพฯ อายุ 20-29 ปี จะมีรายได้ต่อหัวประมาณ 9,105 บาท ขณะที่ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคอีสาน และภาคใต้มีรายได้ต่อหัวเฉลี่ยประมาณ 6,451 4,263 5,909 และ 6,932 บาทตามลำดับ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ ณ จุดเริ่มต้นของชีวิตการทำงานด้วยระดับการศึกษาเดียวกัน ครัวเรือนที่อยู่ภาคอื่นๆ จะมีโอกาสในการทำรายได้ที่ต่ำกว่าที่กรุงเทพฯ มาก ทำให้ “ทุนมนุษย์” ที่พยายามสะสมมา เปลี่ยนเป็นรายได้อย่างไม่เท่าเทียมกัน

ตารางที่ 7 ชี้ว่า ในอาชีพเดียวกัน แต่อยู่ในพื้นที่ ที่ต่างกัน รายได้ก็สามารถที่จะแตกต่างกันอย่าง มีนัยสำคัญได้ เช่น ในกลุ่มแรงงานภาคบริการ หากทำงานในกรุงเทพฯ จะมีรายได้ต่อหัวต่อเดือนที่ ประมาณ 12,630 บาท แต่ถ้าทำงานเดียวกันที่ภาคอีสาน ผลตอบแทนจะอยู่ที่เพียง 6,154 บาท หรือต่ำกว่าถึงครึ่งหนึ่ง หรือในกลุ่มแรงงานก่อสร้าง ซึ่ง หากทำงานในกรุงเทพฯ จะมีรายได้ต่อหัวที่ 11,167 บาทต่อเดือน แต่ถ้าทำงานเดียวกันที่ ภาคอีสานหรือภาคเหนือ รายได้จะลดลงเหลือเพียง 3,831 และ 4,399 บาทต่อเดือน ตามลำดับ

ตารางที่ 7 : เปรียบเทียบผลตอบแทนในแต่ละอาชีพที่แตกต่างกันในพื้นที่ต่างๆ

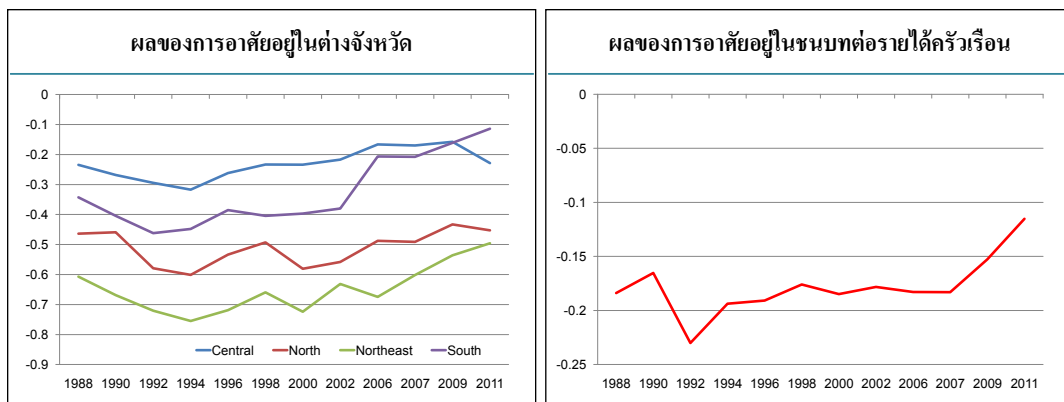
Region	Professional	Businessman	Farm (own)	Farm (rent)	Fishing, forest..	Farm worker	Service worker	Construction	General Worker	Pensioners	Property earner
Bangkok	21,704	12,591	-	-	-	-	12,630	11,167	9,277	15,500	41,863
Central	12,369	7,357	6,597	6,415	4,136	3,688	7,273	6,759	5,730	7,055	21,743
North	12,029	6,130	4,872	4,508	3,104	3,488	6,550	4,399	4,659	5,428	8,366
Northeast	12,541	6,304	3,947	3,509	3,560	3,267	6,154	3,831	3,311	4,795	8,498
South	12,519	8,493	10,974	14,967	7,624	4,761	7,617	4,488	7,266	7,730	10,303

ที่มา: SES และการคำนวณของผู้เขียน

¹⁵ สำหรับแผนภาพที่ 20 ไม่มีภาพสำหรับรายได้ของครัวเรือนที่มีการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป เนื่องจากมีข้อมูลไม่เพียงพอต่อการ แยกเป็นรายภาค เนื่องจากจำนวนคนที่อยู่ในระดับการศึกษาปริญญาตรีขึ้นไป มีน้อยกว่ากลุ่มอื่นๆ

ทั้งนี้ หลัง control ปัจจัยต่างๆ ตามที่ได้ศึกษาในหัวข้อ 2.1 แล้ว เรายังพบว่า (1) ปัจจัยเชิงพื้นที่ที่มีผลกระทบต่อระดับของรายได้ อย่างมีนัยสำคัญ สะท้อนถึง “โอกาสการทำงานที่ไม่เท่าเทียมกัน” ที่แฝงอยู่ในระบบเศรษฐกิจ ทำให้ ครัวเรือนที่มีการศึกษาเท่ากัน คุณลักษณะเช่นเดียวกัน แต่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่ต่างกัน ได้รับผลตอบแทนต่างกัน¹⁶ อย่างไรก็ตาม (2) ระหว่างปี 2531-2554 ค่าของสัมประสิทธิ์ของตัวแปรพื้นที่มีค่าลดลงต่อเนื่อง ซึ่งว่า “ความไม่เท่าเทียมของโอกาสในการทำงานในเชิงพื้นที่” กำลังทยอยลดน้อยลงอย่างต่อเนื่อง แม้ยังไม่หมดไป แต่ก็กำลังนำไปสู่ระบบที่ทุกคนได้รับโอกาสเสมอภาคกันมากขึ้น โดยเฉพาะในกรณีของภาคใต้ ภาคเหนือ ภาคอีสาน และในชนบท เป็นต้น

แผนภาพที่ 21 : บทบาทของตัวแปรพื้นที่ต่อการกำหนดรายได้ครัวเรือน



ที่มา: SES และการคำนวณของผู้เขียน

ในประเด็นที่สอง ประสิทธิภาพในการสะสมทุนที่แตกต่างกัน – นอกจากทุนที่สะสมได้มีความแตกต่างกันแล้ว อุปสรรคและประสิทธิภาพในการสะสมทุนของแต่ละครัวเรือนในแต่ละพื้นที่ ก็มีความแตกต่างกัน เช่นเดียวกัน โดย กอบศักดิ์ ฐิติมา และอัศวิน (2549) ที่ทำการศึกษาข้อมูลสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมปี 2547 พบว่า หลังจาก control ปัจจัยต่างๆ ไม่ว่าจะ เป็นปัจจัยส่วนบุคคล ปัจจัยเฉพาะของครัวเรือน และของหัวหน้าครัวเรือน รวมไปถึงอาชีพที่แตกต่างกัน

¹⁶ ในประเด็นนี้ เรามีตัวอย่างให้เห็นอยู่เสมอ อาทิ คนขับรถที่ตัดสินใจอพยพจากไทยไปทำงานที่ออสเตรเลีย แม้จะทำงานขับรถแท็กซี่เช่นเดิม มีทักษะเท่าเดิม แต่ก็ได้รับผลตอบแทนที่เพิ่มขึ้นมาก หรือวิศวกรจากอินเดีย ตัดสินใจอพยพไปอยู่ที่สหรัฐ ก็สามารถมีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งๆ ที่ทักษะและระดับการศึกษาของเขาไม่ได้เปลี่ยนไป ทั้งหมดสะท้อนถึง โอกาสในการทำงานที่แตกต่างกัน ที่ทำให้ผลตอบแทนต่อ “ทุนมนุษย์” ที่สะสมมาได้ แตกต่างกันอย่างชัดเจน

- ระดับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือนที่เป็นบิดาหรือมารดา มีผลอย่างมีนัยสำคัญต่อระดับการศึกษาของบุตรธิดา โดย จากตารางที่ 8 (ซึ่งมาจากการศึกษาดังกล่าว) ถ้าบิดามารดามีการศึกษามากกว่าเพื่อนที่อยู่ใน cohort เดียวกัน 1 ปี จะส่งผลให้บุตรธิดามีการศึกษามากขึ้นประมาณ .133 ปี รายได้ที่สูงและความมั่งคั่งของบิดามารดาจะส่งผลให้บุตรธิดามีการศึกษาเพิ่มขึ้น ขณะที่การที่ บิดามารดาตกอยู่ในกลุ่มครัวเรือนที่จนสุด 25% แรก จะส่งผลให้บุตรธิดามีการศึกษาที่น้อยลงไปถึง 3.15 ปี จึงกล่าวได้ว่า ฐานะที่ยากจนและการขาดการศึกษาของบิดามารดาสามารถส่งทอดไปสู่รุ่นลูกอย่างมีนัยสำคัญ
- เมื่อ control ปัจจัยต่างๆ แล้ว “พื้นที่” ไม่ว่าจะเป็นการอาศัยอยู่ในภาคที่แตกต่างกัน หรือ อยู่ภายในหรือภายนอกเขตเทศบาลก็ตาม ส่งผลให้ระดับการศึกษาของบุตร ธิดามีระดับที่แตกต่างกันได้ โดยพบว่า บุตรธิดาของครัวเรือนที่ อาศัยอยู่ในภาคกลางเหนือ อีสาน และใต้ จะมีจำนวนปีของการศึกษาที่ต่ำกว่าบุตรธิดาของครัวเรือนที่ อาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ ประมาณ 0.7 0.8 1.3 และ 0.6 ปีตามลำดับ และหากอาศัยอยู่นอกเขตเทศบาล จะทำให้มีจำนวนปีของการศึกษาน้อยกว่าอยู่ในเขตเทศบาลอีก 0.6 ปี

นอกจากนี้ ในเชิงของคุณภาพของการศึกษามบุตร/ธิดาที่ได้รับ หรือคุณภาพของทุนมนุษย์ที่สะสมจากเม็ดเงินและเงินที่ใส่เข้าไป ผลการศึกษาจากบทความดังกล่าวพบว่า เมื่อวิเคราะห์จากข้อมูลการสอบ PISA ปี 2546 ของ OECD (Program for International Student Assessment) ที่มีการสอบนักเรียนที่มีอายุ 15 ปี วิชาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ การแก้ปัญหา และการอ่าน สำหรับประเทศในกลุ่ม OECD และประเทศเครือข่ายบางประเทศรวมถึงไทย หลังจากควบคุมปัจจัยต่างๆ ทั้งที่เป็นปัจจัยเฉพาะของสถานศึกษา ไม่ว่าจะเป็ขนาด ทรัพยากร จำนวนครูต่อนักเรียน รวมไปถึงปัจจัยเฉพาะของครัวเรือน และปัจจัยเฉพาะของนักเรียน คุณภาพของโรงเรียนในการให้การศึกษาแก่นักเรียนจะแตกต่างกัน โดยนักเรียนที่เรียนอยู่ในโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเมืองใหญ่ จะ ได้คะแนนสอบที่สูงกว่านักเรียนที่เรียนในโรงเรียนในเมืองเล็ก และในอำเภอเล็กอย่างมีนัยสำคัญอยู่ประมาณ 10-15 คะแนน

ทั้งหมดนี้สะท้อนว่า นอกจากครัวเรือนในต่างจังหวัด จะมีปัญหาเรื่องการเปลี่ยนทุนมนุษย์เป็นรายได้แล้ว (หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง มีปัญหาเรื่องโอกาสการจะมีงานที่ดี มีรายได้ดี) กระบวนการ

ตารางที่ 8 : Linear Regression สำหรับระดับการศึกษาของบุตร/ธิดาที่อายุ 20 ปีขึ้นไป (ข้อมูลปี 2547)

Variables	Coefficient	Base Unit	Survey Sample Mean Estimate
1. Individual Characteristic			
- Ages	-0.133***	-	31.02
- Male	-0.870***	Female	0.48
2. Family Socio-economic Background			
- Household Head Years of Education (Measured as deviation from peers)	0.133***	-	-0.67
- Household Head Income (log)	0.284***	-	8.22
- Household Wealth	2.421***	-	0.36
- Household Income Rank: First Quartile (Poorest)	-3.153***	Fourth Quartile	0.16
- Second Quartile (Lower Middle Class)	-2.333***	“	0.22
- Third Quartile (Upper Middle Class)	-1.240***	“	0.27
3. Other Family Characteristic			
- Family Size	-0.343***	-	4.85
- Widows	-0.705***	Married Couple	0.30
- Divorces	-0.745**	“	0.02
- Separated	-0.371	“	0.03
4. Location / Environments			
- Average Years of Education in the Village	0.179***	-	6.17
- Living in Non-Municipal Area	-0.575***	Municipal Area	0.41
- Living in Central	-0.713***	Bangkok	0.32
- Living in North	-0.755***	“	0.20
- Living in Northeast	-1.268***	“	0.26
- Living in South	-0.583***	“	0.16
5. Other factors: Profession of the family			
- Entrepreneur	-2.609***	Professional	0.23
- Farm (own)	-3.524***	“	0.14
- Farm (rent)	-3.849***	“	0.04
- Farm worker	-4.831***	“	0.06
- General worker	-4.373***	“	0.02
- Services worker (sales, clerical etc.)	-2.509***	“	0.17
- Construction worker	-3.79***	“	0.13
- Pensioners (incl. retired public officer)	-3.342***	“	0.09
- Properties income earner	-3.246***	“	0.01

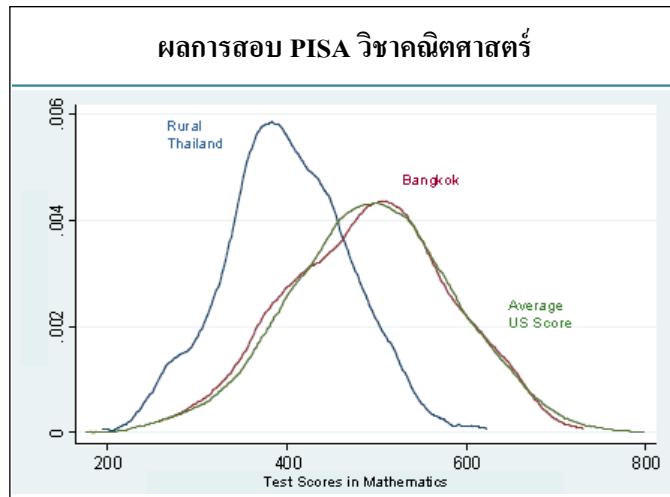
Number of observation: 10,360

Number of Jangwat 76; Number of blocks/Villages: 3639; $R^2 = 0.4020$

Note: ***,** and * denote 1, 5, and 10% Significance levels, with heteroskedasticity-robust standard errors controlling for survey sample design

การสะสมทุนมนุษย์ของครัวเรือนในต่างจังหวัด ยังมีข้อเสียเปรียบในเชิงประสิทธิภาพอีกด้วย โดยคุณภาพของทุนมนุษย์ที่สะสมได้ น้อยกว่าครัวเรือนที่อาศัยในเมืองใหญ่ เช่น กรุงเทพฯ เป็นต้น อย่างมีนัยสำคัญ โดยแผนภาพที่ 22 (จากการศึกษาดังกล่าว) แสดงถึง การกระจายตัวของคะแนนสอบสำหรับนักเรียนที่อาศัยอยู่ในชนบทไทย เทียบกับนักเรียนที่เรียนอยู่ในกรุงเทพฯ ซึ่งแตกต่างกันมาก

แผนภาพที่ 22 : คะแนนสอบของนักเรียนที่อยู่ในกรุงเทพฯเทียบกับต่างจังหวัด (PISA 2546)



ที่มา : กอบศักดิ์ และคณะ (2549)

ท้ายสุด กระบวนการสะสมสินทรัพย์ทางการเงินของครัวเรือนในพื้นที่ต่างๆ มีความแตกต่างในเชิงประสิทธิภาพเช่นกัน สิ่งที่หลายคนไม่เฉลียวใจก็คือ ครัวเรือนในประเทศไทยสามารถเข้าถึงระบบการเงินได้ไม่เท่าเทียมกัน คล้ายคลึงกับกรณีระบบการศึกษา ที่มองเผินๆ ทุกคนสามารถเข้าเรียนได้เท่าเทียมกันทั้งประเทศ และกระทรวงศึกษาก็ดู เหมือนกับว่าประสบความสำเร็จอย่างยิ่งในการเอาเด็กเข้าสู่โรงเรียนโดยมีอัตราการเข้าศึกษาสูงกว่า 90% ในช่วงที่ผ่านมา แต่ความเป็นจริงที่เกิดขึ้นก็คือ สิ่งที่ทุกคนได้จากระบบการศึกษากลับไม่เท่ากัน

การศึกษาของกอบศักดิ์และคณะ (2551) พบว่า ระบบการเงินไทยในปัจจุบัน ที่ธนาคารพาณิชย์ทำหน้าที่เป็นตัวกลางหลัก ยังเป็นระบบที่ประชาชนเข้าถึงได้ไม่เท่าเทียมกัน โดยครัวเรือนที่มีรายได้สูงจะออมเงินผ่านทางระบบธนาคารพาณิชย์ ขณะที่ครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำจะออมเงินผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 35% ของครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำยังไม่มีบัญชีเงินฝาก และถ้าแยกครัวเรือนไปตามพื้นที่ตั้งของ

ครัวเรือน ครัวเรือนในชนบทกว่า 20% ไม่มีบัญชีเงินฝาก และบางส่วนต้องพึ่งพากลุ่มออมทรัพย์ในชุมชน เนื่องจาก การเข้าถึงสาขาธนาคารพาณิชย์ หรือธนาคารเฉพาะกิจ ไม่ใช่เรื่องง่ายจากสาขาที่มีอยู่จำกัดในชนบท¹⁷ ซึ่งปกติแล้ว บัญชีเงินฝากของเกษตรกรใน ธนาคารพาณิชย์ และ ธกส. จะเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณบัญชีละไม่มากนัก ให้ดอกเบี้ยเพียงเล็กน้อยต่อปี อย่างไรก็ตาม การเดินทางไปสาขาโดยเฉลี่ยแล้วจะต้องมีค่าใช้จ่ายพอสมควรจากการเดินทาง ไม่คุ้มกับดอกเบี้ยที่ได้ จึงไม่น่าแปลกใจว่า ทำไมเกษตรกรบางส่วนจึงไม่คุ้มที่จะฝากเงินไว้ที่ ธกส . หรือสาขาธนาคารพาณิชย์ และทำให้คนเหล่านั้นไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินที่เหมาะสมได้

ยิ่งไปกว่านั้น ครัวเรือนในชนบทที่ไม่สามารถเข้าถึงระบบธนาคารพาณิชย์ได้ ยังมีปัญหาอีกประการคือ ช่องทางอื่นๆ มีทางเลือกของเครื่องมือการออมและลงทุนไม่มาก และมีประสิทธิภาพค้อยกว่าระบบธนาคารพาณิชย์

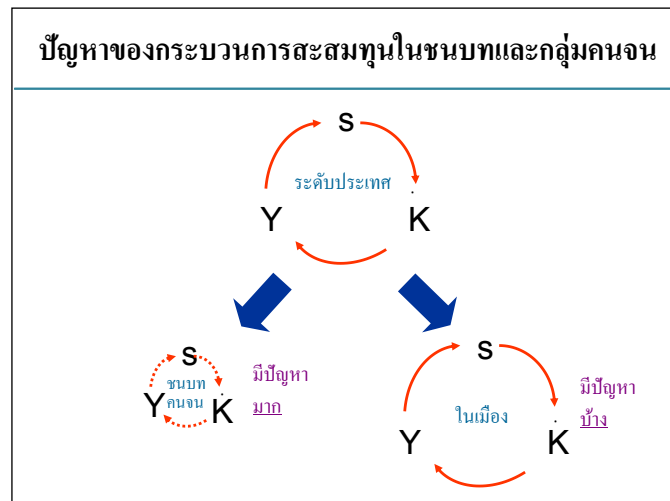
กระทั่งครัวเรือนที่เป็นชนชั้นกลางในเมือง ก็มีการใช้ผลิตภัณฑ์ทางการเงินต่างกัน โดยใน ส่วนการออมที่ซับซ้อนขึ้นไป เช่น การเข้าถึงผลิตภัณฑ์ทางการเงินของตลาดทุน ยังคงจำกัดอยู่ในกลุ่มคนจำนวนไม่มากเท่านั้น โดยเฉพาะผู้ที่มีรายได้ สูงมากเท่านั้น จากการสำรวจกลุ่ม ประชากรที่มีรายได้ 2 หมื่นบาท/เดือนขึ้นไป (Potential investor) ของทางตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยพบว่า ในระหว่างประชากรที่มีรายได้ 2-5 หมื่นบาทต่อเดือนนั้น มีเพียงไม่ถึง 5% เท่านั้น ที่มีการลงทุนในตลาดทุน ซึ่งให้ผลตอบแทนในระยะยาวที่ดีกว่าการฝากเงินกับสถาบันการเงิน และจะต้องเป็นกลุ่มคนที่มีรายได้สูงกว่า 5 หมื่นบาทเท่านั้น หรือ กลุ่ม Top 1% ที่จะเริ่มมีส่วนผู้ที่ลงทุนในตลาดทุนที่เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ คือ ประมาณ 15-16% ของกลุ่มตัวอย่างที่มีรายได้ในช่วงดังกล่าว

ความแตกต่างในมิติทั้งสองข้างต้น คือ ความแตกต่างของ “ผลตอบแทนที่ให้ต่อทุน” ซึ่งครัวเรือนสะสมไว้ และ ความแตกต่างของ “ประสิทธิภาพในการสะสมทุน” จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่ความไม่เท่าเทียมกันในเชิงโอกาส ที่ ส่งผลกระทบเชิงลบต่อกระบวนการสะสมทุนของบางกลุ่มครัวเรือนเป็นพิเศษ โดยเฉพาะกลุ่มที่ฐานปริมิตรายได้ ที่มีฐานะจน อาศัยอยู่ในชนบท หรือ

¹⁷ เป็นผลเนื่องจากการที่ต้นทุนในการตั้งสาขาของธนาคารพาณิชย์ และปริมาณธุรกรรมที่มีอยู่ไม่เพียงพอในชนบท จากรายได้และเงินออมที่มีอยู่ไม่มากในพื้นที่เหล่านั้น ทำให้ธนาคารจึงไม่สามารถมีเครือข่ายสาขากระจายในชนบทเท่ากับในเมือง

ต่างจังหวัด นำมาซึ่งความแตกต่างในระดับการออม ระดับของ ทุนที่สะสมได้ และระดับรายได้ในที่สุด นอกจากนี้ ความไม่เท่าเทียมกันในเชิง โอกาส ยังเป็นช่องทางที่เอื้อให้ปัญหา ความไม่เท่าเทียมกันของ รุ่นพ่อแม่ สามารถส่งต่อไปยังรุ่นลูก รุ่นหลาน ทำให้ปัญหาการกระจายรายได้ฝังรากลึก ยากต่อการ แก้ไข กลายเป็นจุดบอด ที่คอยขัดขวางไม่ให้เกิดการพัฒนากระจายไปสู่ประชาชนในวงกว้าง ในทุกระดับ

แผนภาพที่ 23 : ความแตกต่างของกระบวนการสะสมทุนในภาคส่วนต่างๆ และปัญหาการกระจายรายได้



2.4 คุณสมบัติสำคัญที่ต้องมีข้อที่ 3 : ความเป็นธรรม

ภายในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว สหรัฐเป็นประเทศที่มีปัญหาการกระจายรายได้สูงกว่าประเทศอื่นๆ เนื่องจากมี model ของการพัฒนาที่แตกต่างออกไป โดยเน้นขนาดของระบบสวัสดิการสังคมที่เล็กกว่า (เมื่อเทียบกับประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป) ทำให้ภาครัฐในการให้สวัสดิการไม่สูงมากนัก แต่ประชาชนต้องรับภาระในการดูแลตนเองมากขึ้น

ในภาวะดังกล่าว สิ่งที่ทำให้ประชาชนของสหรัฐ ยอมรับผลพวงและแนวทางการพัฒนา ประเทศที่นำมาสู่ความไม่เท่าเทียมของรายได้ในระบบ ก็คือ ความหวังของทุกคนในการที่จะยกระดับของครัวเรือนตนเองขึ้นเป็นผู้มีฐานะในวันหนึ่ง โดยเชื่อว่า ถ้าตนเองมีความพยายามที่เพียงพอ ก็จะ

สามารถก้าวขึ้นไปได้ เช่นเดียวกับคนอื่นๆ (ที่รู้จักกันว่า American dream) และระบบมี “ความเป็นธรรม” ที่จะไม่ปิดกั้นความพยายามของทุกคน¹⁸

จากมุมมองนี้ คุณภาพของการเจริญเติบโตเกิดขึ้นจากการที่ระบบมี upward social mobility ที่ดี ที่ทุกคนสามารถใช้โอกาสที่เปิดจากการพัฒนาประเทศ ถีบตนเองขึ้นไปยังระดับต่อไป โดยไม่มีใครได้เปรียบเสียเปรียบกัน ซึ่งทำให้ปัญหาความไม่เท่าเทียมกัน ณ ขณะใดขณะหนึ่ง เป็นเรื่องพอยอมรับได้มากขึ้น เพราะแม้รายได้จะไม่มากวันนี้ แต่วันหนึ่ง จะสามารถก้าวขึ้นไปมีฐานะเช่นคนอื่นๆ ได้เช่นกัน

ส่วนนี้จะใช้ข้อมูล Microdata จากการสำรวจ Panel Survey of Income Dynamic หรือการสำรวจครัวเรือนเพื่อติดตามภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (โดยใช้ตัวอย่างซ้ำ) ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เพื่อมาวิเคราะห์โอกาสในการปรับเปลี่ยนฐานะทางสังคมของทุกคน ซึ่งในแต่ละปีเป็นการสำรวจครัวเรือนประมาณ 6000 ครัวเรือน โดยมีประชากรประมาณ 21,000 คน เริ่มต้นสำรวจ ตั้งแต่ปี 2548 เป็นต้นมา ล่าสุด ปี 2555 เป็นการสำรวจซ้ำครั้งที่ 5 ซึ่งเมื่อเทียบกับการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (Socio-economic survey) ที่เราใช้ในช่วงต้นของการศึกษา ข้อมูล Microdata ชุดนี้ช่วยให้เราสามารถติดตามพลวัตของการเปลี่ยนแปลงลงไปในระดับครัวเรือนเดิม ว่าเกิดอะไรขึ้นกับครัวเรือนนั้น ในช่วง 7 ปีดังกล่าว

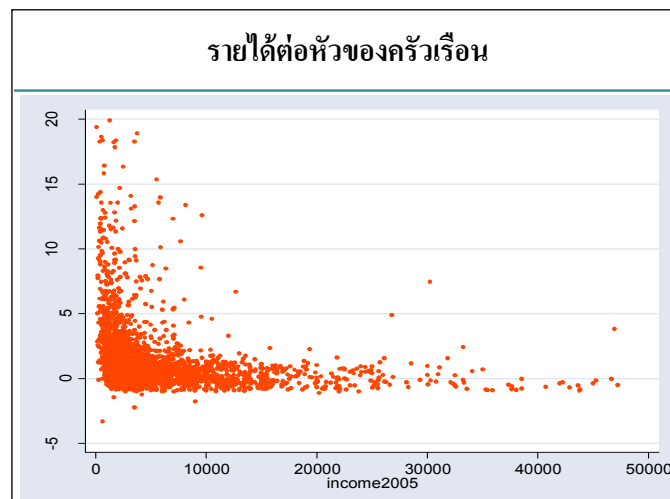
อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการสำรวจ มีประชากรบางส่วนได้หายไปจากกลุ่มตัวอย่าง ด้วยสาเหตุทางธรรมชาติ คือ ถึงแก่อายุขัย บางส่วนติดตามไม่ได้ (หายไปทั้งครัวเรือน) อีกทั้งมีประชากรบางส่วนเกิดขึ้นเป็นสมาชิกใหม่ในครัวเรือน ไม่ว่าจะเป็นการเกิด หรือการแต่งงานแล้วย้ายเข้ามาอยู่ร่วม อีกทั้งมีครัวเรือนใหม่เกิดขึ้นจากการแยกออกไปตั้งครัวเรือนใหม่ การเปรียบเทียบจึงทำได้ไม่มากนัก ดังนั้น การวิเคราะห์ในส่วนนี้จึงได้เริ่มต้นจากกลุ่มตัวอย่างในปี 2548 เทียบกับปี 2555 พบว่ามีประชากรซ้ำกันอยู่ประมาณ 15,500 คน และมีครัวเรือนซ้ำอยู่ประมาณ 5,000 ครัวเรือน แต่เนื่องจากบางครัวเรือนในกลุ่มดังกล่าวมีสมาชิกเปลี่ยนไปอย่างมีนัย ทั้งหายไปและมีสมาชิกใหม่เข้าร่วม การศึกษานี้จึงเลือกที่

¹⁸ Joseph Schumpeter เคยเปรียบเทียบปัญหาการกระจายรายได้ไว้เหมือนกับห้องพักในโรงแรม ที่บางห้องเป็นห้องที่หรูหรา บางห้องปกติ บางห้องเล็ก ไม่น่าอยู่ อัดอัด แต่ความยุติธรรมอยู่ที่คนที่อยู่ในห้องที่เล็ก มีโอกาสที่จะย้ายขึ้นไปอยู่ห้องที่ใหญ่ขึ้น ดีขึ้น และห้องชุดที่หรูหรา น่าอยู่นั้น ไม่ได้ถูกจับจองไว้อย่างถาวรโดยคนเดิมๆ

ตีวงวิจัยลงไปในกลุ่มที่เล็กลงกว่านั้น โดยเลือกเฉพาะครัวเรือนเดิมในปี 2548 ที่มีสมาชิกอยู่ครบจนถึงปี 2555 ไม่ว่าจะยังอาศัยอยู่ในครัวเรือนเดิมหรือแยกไปอยู่ที่ครัวเรือนใหม่แล้วก็ตาม โดยเปรียบเทียบรายได้ของครัวเรือนเดิมในปี 2548 กับ virtual household ที่ประกอบไปด้วยสมาชิกเดิมในปี 2555 ซึ่งด้วยวิธีนี้ จะมีครัวเรือนซ้ำที่อยู่ในการสำรวจตั้งแต่ต้นจนปัจจุบันอยู่ประมาณ 2,926 ครัวเรือน คิดเป็นประชากร 9,444 คน หรือประมาณครึ่งหนึ่งของตัวอย่างทั้งหมด

แผนภาพที่ 24 แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงของรายได้ต่อหัวของครัวเรือนระหว่างปี 2548-2555 พบว่า (1) ครัวเรือนที่มีรายได้น้อยกว่ามีอัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้มากกว่าครัวเรือนที่มีรายได้สูง สอดรับกับสิ่งที่เราพบในส่วนของภาวะวิเคราะห์ข้อมูลจาก SES ในเบื้องต้น ซึ่งจะส่งผลให้ครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำบางครัวเรือนสามารถไล่ตามครัวเรือนที่รวยอยู่แต่เดิมได้ (2) บางครัวเรือนมีรายได้ต่อหัวที่ลดลง (ในข้อมูลมีประมาณ 600 ครัวเรือนหรือประมาณ 1 ใน 5 ที่รายได้ต่อหัวลดลง) ซึ่งเมื่อลงไปดูในรายละเอียดของข้อมูลพบว่า ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการเกษียณอายุหรือหยุดทำงานหรือการย้ายไปทำงานบางช่วงเวลาของสมาชิกครัวเรือน โดยเฉพาะหลังจากช่วงอายุ 65 ปีเป็นต้นไป และอีกส่วนหนึ่งเป็นผลจากความผันแปรของรายได้ ไม่ว่าจะเป็นรายได้การเกษตร และการค้า และการรับจ้างงานที่เปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งพบว่าประมาณ 2 ใน 3 ของครัวเรือนที่มีรายได้ลดลงมาจากครัวเรือนที่อยู่ในกลุ่มที่รวยที่สุด 40% แรก (จัดกลุ่มรายได้จากปีฐาน) ในขณะที่กลุ่มที่มีรายได้น้อยแม้จะมีบางครัวเรือนที่รายได้ครัวเรือนลดบ้าง แต่เป็นส่วนน้อยโดยเปรียบเทียบ

แผนภาพที่ 24 : การเปลี่ยนแปลงของรายได้ครัวเรือนระหว่างปี 2548 - 2555



ที่มา: PSID และการคำนวณของผู้เขียน

ทั้งนี้ ตารางที่ 9 แสดงผลจากการศึกษา Transitional dynamic ของครัวเรือนจากกลุ่มรายได้แบ่งตาม quintiles ในทั้งสองปี พบว่ารายได้ครัวเรือนมีพลวัตการเปลี่ยนแปลงที่มี mobility ดีในระดับหนึ่ง

- ถ้าพิจารณาจากรายได้ประจำ (ประกอบด้วยรายได้จากการทำการเกษตร การค้า การทำงานเป็นลูกจ้าง) กลุ่มครัวเรือนที่จนสุด 20% แรก มีโอกาสประมาณ 50% ที่จะมีฐานะครอบครัวที่สูงขึ้นในเชิงรายได้ เมื่อเวลาผ่านไป 7 ปี¹⁹ ขณะเดียวกัน กลุ่มคนที่รวยสุด 20% ในเชิงรายได้ ก็มีโอกาสประมาณ 47% ที่จะตกลงมาสู่ขั้นฐานะที่ต่ำลงได้
- กลุ่มครัวเรือนที่อยู่ตรงกลางของ distribution มีพลวัตของการเปลี่ยนแปลงฐานะมากที่สุด โดยมีโอกาสใกล้เคียงกันประมาณ 35-36% ในการเลื่อนชั้นรายได้และลดชั้นรายได้
- กลุ่มครัวเรือนใน Quintile ที่ 3 ต้องใช้เวลาประมาณ 14 ปี ที่จะมีโอกาสประมาณ 17% ที่จะยกฐานะตนเองขึ้นไปยืนอยู่เป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มคนที่รวยสุด 20% แรกของประเทศ ขณะที่กลุ่มครัวเรือนที่จนที่สุด มีโอกาสเพียง 9.4% ที่จะเลื่อนขึ้นไปเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มที่มีฐานะดีที่สุดเชิงรายได้ ถ้าจะมีโอกาสเดียวกันนี้ที่ 17% กลุ่มคนจนสุดต้องใช้เวลา 30 ปี

ตารางที่ 9 : Transition probability matrix ของการเปลี่ยนแปลงฐานะครัวเรือนปี 2548-55

ปี 2548	รายได้ประจำครัวเรือนในปี 2555					ปี 2548	รายได้ทั้งสิ้นครัวเรือนในปี 2555				
	Q 1	Q 2	Q 3	Q 4	Q 5		Q 1	Q 2	Q 3	Q 4	Q 5
Quintile 1	0.52	0.21	0.16	0.07	0.05	Quintile 1	0.44	0.25	0.18	0.09	0.04
Quintile 2	0.21	0.34	0.27	0.12	0.06	Quintile 2	0.23	0.30	0.24	0.15	0.07
Quintile 3	0.11	0.24	0.30	0.24	0.12	Quintile 3	0.17	0.24	0.27	0.22	0.10
Quintile 4	0.09	0.14	0.21	0.35	0.21	Quintile 4	0.10	0.15	0.20	0.34	0.21
Quintile 5	0.06	0.07	0.09	0.21	0.57	Quintile 5	0.06	0.06	0.10	0.20	0.57

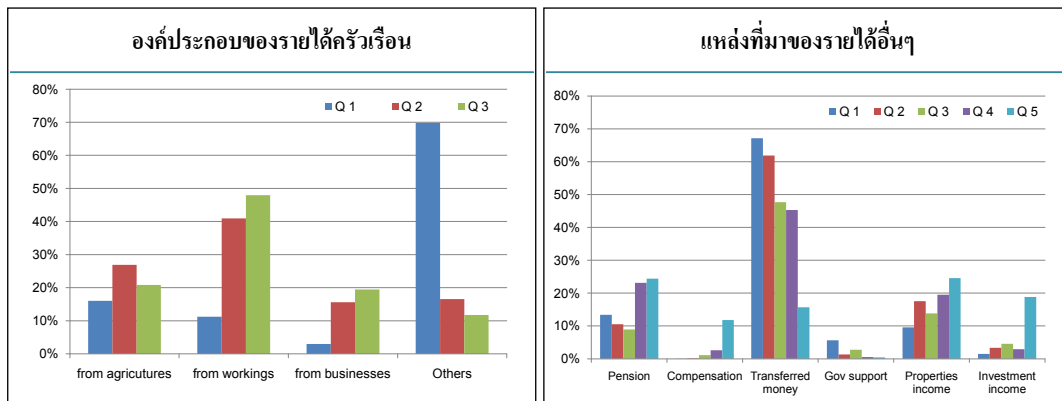
ที่มา: PSID และการคำนวณของผู้เขียน

¹⁹ ผลการศึกษานี้สอดคล้องกับการศึกษาของ US Treasury (2007) เรื่อง Income Mobility in the US from 1996 to 2005 ซึ่งวิเคราะห์ Transition probability matrix ที่คำนวณมาจากข้อมูลการเสีงภาษีของคนสหรัฐ ที่พบเช่นกันว่า ประมาณ ครึ่งหนึ่งของกลุ่มครัวเรือนที่จนสุด 20% จะสามารถก้าวขึ้นไปชั้นครัวเรือนที่สูงกว่าเดิมได้ในช่วงเวลาดังกล่าว

- ถ้าเราแบ่งกลุ่มของฐานะครัวเรือนให้ละเอียดขึ้นเป็น 20 กลุ่ม (กลุ่มละ 5%) สิ่งที่น่าสนใจก็คือ กลุ่มคนจนสุด 5% มีโอกาสประมาณ 68% ที่จะตกอยู่ในกลุ่มเดิมเมื่อเวลาผ่านไป 7 ปี ขณะที่ครัวเรือนกลุ่มอื่นๆ มีโอกาส เป็นส่วนใหญ่ที่ 10% ในการจะมีฐานะเช่นเดิม ยกเว้นกลุ่มที่เป็นกลุ่มที่เป็นครัวเรือนรวยสุด 5% แรก ที่มีโอกาส ประมาณ 43% ที่จะอยู่ในกลุ่มรวยสุดเช่นเดิม ซึ่งหมายความว่า ขณะที่ ส่วนกลางของ income distribution ครัวเรือนต่างๆ มี mobility ที่ดีในการปรับขึ้นหรือลดชั้นลง กลุ่มที่เป็นคนจนที่สุดยังคงจะออกจากวงวนของตน และกลุ่มคนที่รวยสุดยังจะรักษาตำแหน่งของตนเองได้ดีระดับหนึ่ง²⁰
- หนึ่ง สิ่งที่น่าสนใจเกี่ยวกับกลุ่มครัวเรือนที่จนสุด (จากมุมมองของการมีรายได้ประจำ) ก็คือ ส่วนหนึ่งของกลุ่มนี้เป็น ครัวเรือนที่ไม่มีรายได้ประจำเป็นของตนเอง ไม่ว่าจะเป็รายได้จากการทำการเกษตร การค้า หรือรับจ้างทำงาน ต้องพึ่งพาเงินช่วยเหลือจากภายนอกเป็นสำคัญ โดย ส่วนหนึ่งของหัวหน้าครัวเรือนในกลุ่มนี้ เป็นผู้สูงอายุ ที่มีอายุเกิน 60 ปี ทั้งนี้ ในปี 2548 กลุ่มครัวเรือนที่จนสุด 20% มีสมาชิกอยู่ประมาณ 551 ครัวเรือน ในจำนวนนี้มีหัวหน้าครัวเรือนที่เป็นผู้สูงวัยประมาณ 233 ครัวเรือนหรือประมาณ 42% ต่อมาในปี 2555 ครัวเรือนที่หัวหน้าเป็นผู้สูงวัยเพิ่มเป็น 270 คิดเป็นสัดส่วนประมาณ 48% ของกลุ่ม จากกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดซึ่งมีครัวเรือนอยู่ 2,926 ครัวเรือน พบว่ามีหัวหน้าครัวเรือนที่เป็นผู้สูงอายุอยู่ 647 ครัวเรือน ซึ่ง 270 คิดเป็นสัดส่วนประมาณ 8% และ 42% ของยอดดังกล่าว ทั้งสอง ตามลำดับ ทั้งนี้ ตัวเลข 8% เป็นตัวเลขที่น่ากังวลอย่างยิ่ง เนื่องจากในการวิเคราะห์ในหัวข้อ 2.2 เราพบว่า กลุ่มคนจนที่จนสุด 5% ล่าง ไม่สามารถที่จะ catch up กับส่วนที่เหลือได้ดี การที่ส่วนหนึ่งของ กลุ่มดังกล่าวเป็นครัวเรือนของผู้สูงอายุ ที่ไม่มีรายได้ประจำเป็นของตนเอง จะทำให้การแก้ไขปัญหา ทำได้ยากยิ่งขึ้น
- ท้ายสุด สำหรับแหล่งที่มาของรายได้ กลุ่มคนที่จนสุด 20% แรก พึ่งพารายได้จากการทำงาน การเกษตรเป็นสัดส่วนประมาณ 50% ของรายได้ประจำที่หามาได้ด้วยตนเอง แต่เงินที่หา

²⁰ จากตัวอย่างเปรียบเทียบของ Schumpeter ตรงนี้หมายความว่า คนรวยสุดจะยึดห้องชุดที่หรูหราเอาไว้ได้อย่างเหนียวแน่น ขณะที่กลุ่มคนจนสุดต้องอยู่ในห้องที่คับแคบต่อไป ไม่สามารถขยับขึ้นมาได้ง่าย

แผนภาพที่ 25 : แหล่งที่มาของรายได้ครัวเรือนจำแนกตามฐานะ



ที่มา: PSID และการคำนวณของผู้เขียน

มาได้ด้วยตนเองนั้น เป็นเพียงส่วนน้อยของรายได้ทั้งหมดในช่วง 7 ปีดังกล่าว คือ เพียงประมาณ 20-30% โดยส่วนที่เหลือ เป็นรายได้จากแหล่งอื่นๆ ซึ่งเงินช่วยเหลือและสิ่งของจากบุคคลอื่น นอก ครัวเรือน เป็นองค์ประกอบสำคัญ คิดเป็นสัดส่วนถึง 70% ขณะที่เงินช่วยเหลือจากรัฐบาล คิดเป็นเพียง 5.6% เท่านั้น

2.5 สรุปปัญหาของคุณภาพการเจริญเติบโต จากมุมมองของการกระจายรายได้

การวิเคราะห์ข้อมูลในภาพรวม และ Microdata ในส่วนที่ 1 และ 2 เป็นพื้นฐานสำคัญในการประเมินความสำเร็จของไทยว่า สามารถบรรลุถึงเป้าหมายของการพัฒนาอย่างมีคุณภาพ โดยผลพวงของการขยายตัวสามารถกระจายตัวออกไปสร้างประโยชน์ให้ประชาชนในวงกว้าง และเปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วมกับการขยายตัวอย่างทั่วถึงหรือไม่ และช่วยให้เราเข้าใจว่าปัญหาและอุปสรรคที่ต้องแก้ไขในประเด็นดังกล่าวอยู่ในจุดไหน

ส่วนที่สำเร็จ แม้ระดับปัญหาการกระจายรายได้ของไทยยังอยู่คงในระดับสูงเมื่อเทียบกับประเทศต่างๆ และไม่ได้ลดลงในช่วง 23 ปีที่ผ่านมา โดย Gini coefficient ยังอยู่ที่ 4.84 ในปี 2554 ใกล้เคียงกับระดับ 0.487 เมื่อปี 2531 อย่างไรก็ตาม เมื่อเข้าไปดูในรายละเอียด พบว่า

- ปัญหาการกระจายรายได้ปรับตัวดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมา โดย Gini coefficient ลดลงจาก 0.536 เป็น 0.484 ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นการลดลงหลังจากความสำเร็จ

ในเพิ่มอัตราการขยายตัวของประเทศในช่วงแรก กระจุกตัวอยู่ในบางกลุ่ม บางพื้นที่ นำมาซึ่งความเหลื่อมล้ำในภาคส่วนต่างๆ และเป็นการลดลงในช่วงเวลาที่หลายๆ ประเทศทั่วโลก ทั้งพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา ต่างต้องเผชิญกับปัญหาการกระจายรายได้ที่ทวีความรุนแรงขึ้นอีกครั้ง

- ตลาดทำงานได้ดีถึงระดับหนึ่ง โดยมีกลไก income convergence ที่ช่วยให้การกระจายรายได้แคบเข้าสำหรับกลุ่มครัวเรือนที่อยู่ตรงกลางของ distribution (ระหว่าง percentile ที่ 10-90) โดยครัวเรือนที่มีรายได้น้อย สามารถใช้โอกาสที่เปิดขึ้นจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ พัฒนาไล่ตามครัวเรือนที่มีรายได้มากกว่าได้ ซึ่งปัจจุบัน ระดับความแตกต่างของรายได้ของครัวเรือนในช่วงกลางของ distribution ไม่ได้สูงมากนักที่ประมาณ 0.343 และได้ปรับตัวดีขึ้นอย่างต่อเนื่องระหว่าง 23 ปีที่ผ่านมา
- ในด้าน social mobility ครัวเรือนมีความสามารถในการเลื่อนชั้นฐานะรายได้ในระดับที่ดี โดยระบบเปิดโอกาสให้ทุกคนสามารถก้าวขึ้นไปทดแทน คนที่เคยมีชั้นทางเศรษฐกิจซึ่งเหนือกว่า และคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ด้อยกว่า ก็สามารถที่จะตกลงมาเช่นกัน
- ความแตกต่างในเชิงพื้นที่ ซึ่งเคยเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดระดับรายได้ของครัวเรือน เริ่มทยอยลดความสำคัญลงตามลำดับ โดยระบบเศรษฐกิจที่เคยแยกส่วนกันอยู่ เริ่มกลืนกันเป็นเนื้อเดียวมากขึ้น ทำให้ทุกคนไม่ว่าจะอาศัยอยู่ในส่วนใด สามารถได้รับประโยชน์จากการพัฒนาอย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้น

ทั้งหมดนี้ ถือเป็นความสำเร็จที่น่าพึงพอใจ ซึ่งช่วยให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นนั้นเป็นการโตอย่างมีคุณภาพ อย่างไรก็ตาม ยังคงมีปัญหาอีก หลายด้านในระบบเศรษฐกิจ ที่ทำให้โอกาสซึ่งเปิดขึ้นจากการเจริญเติบโตยังเข้าไปไม่ถึงทุกคนอย่างเสมอภาค โดย ส่วนที่ไม่สำเร็จ ประกอบด้วย

- ความไม่เท่าเทียมกันเชิงโอกาส ที่ทำให้คนบางกลุ่มไม่สามารถได้รับประโยชน์อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยจากการพัฒนาประเทศได้ โดยเฉพาะกลุ่มที่เป็นบุตรธิดาของครัวเรือนที่ยากจน ที่สามารถสืบทอดความยากจนของพ่อแม่มาเป็นความยากจนของเขาได้ โดยปัญหามาจาก

ความแตกต่างที่แฝงอยู่ในระบบ ในด้านคุณภาพการศึกษา และการเข้าถึงบริการทางการเงิน อันนำมาซึ่งความไม่เท่าเทียมกัน ในเชิงประสิทธิภาพการสะสมทุนมนุษย์และทุนทางการเงิน และความแตกต่างของความเจริญในชีวิต โอกาส สิทธิพล รัยได้ เมื่อเวลาผ่านไป

- **ปัญหาที่กระจุกตัวในบางกลุ่ม** โดยเฉพาะกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูงสุด 1% แรก และกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำ 5% แรก ซึ่งเป็นตัวถ่วงทำให้ Gini coefficient โดยรวมของประเทศ เปลี่ยนไปไม่มาก แม้กลุ่มครัวเรือนที่ตรงกลางจะเริ่มกลืนกันเป็นเนื้อเดียวมากขึ้น อนึ่ง กลุ่มครัวเรือนที่หัวหน้าเป็นผู้สูงอายุก็มีปัญหามากขึ้นเช่นกัน สามกลุ่มจึงเป็นจุดอ่อนสำคัญในระบบ

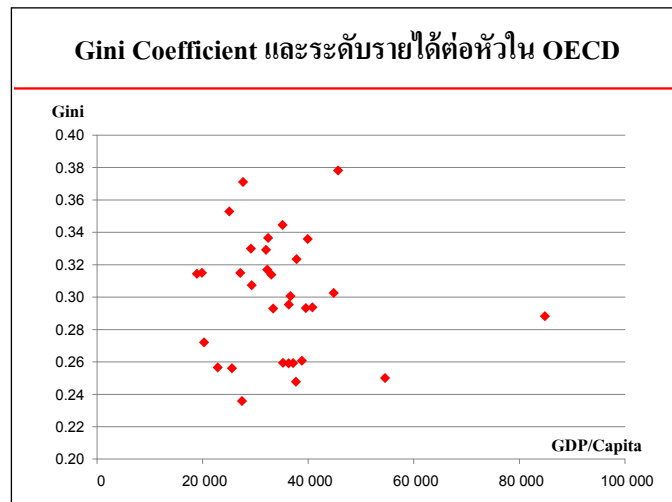
โดยสรุป คุณสมบัติสำคัญ 3 ด้านของการเจริญเติบโตอย่างมีคุณภาพ ทั้งถึงเท่าเทียม เป็น ธรรมชาติประเทศไทยประสบความสำเร็จเพียงครั้งเดียว โดยไทยมีกลไกที่คอยช่วยกระจายความเจริญ ไปสู่ส่วนต่างๆ ของระบบในระดับหนึ่ง หน้าที่ของทางการในส่วนต่อไป ก็คือ ทำอย่างไรจะเอื้อให้กลไกเหล่านี้ทำงานได้ดียิ่งขึ้น และกำหนดมาตรการเพิ่มเติม เพื่อจัดการปิดปัญหา ที่เป็นจุดอ่อนของประเทศต่อไป

III. ทางออก

สิ่งที่น่าสนใจเกี่ยวกับปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายรายได้ ก็คือ ปัญหาดังกล่าวส่วนหนึ่งเป็นผลจากการอบนโยบายที่รัฐบาลและสังคมเลือก โดยเมื่อนำข้อมูลระดับความไม่เท่าเทียมของปัญหาการกระจายรายได้ที่วัดโดย Gini coefficient มาเทียบกับระดับรายได้ต่อหัวของแต่ละประเทศในกลุ่ม OECD แล้ว พบว่าสำหรับประเทศที่พัฒนา ไม่พบความสัมพันธ์ที่ชัดเจนระหว่างตัวแปรทั้งสอง หลายประเทศมีรายได้ต่อหัวเท่ากัน แต่กลับมีระดับของความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ต่างกันมาก โดยประเทศในกลุ่มแกนดินเนเวีย อาทิ นอร์เวย์ ฟินแลนด์ สวี เดน มีระดับของ Gini coefficient ที่ไม่สูงนัก ส่วนประเทศที่ไม่ค่อยดูแลประชาชนระดับล่าง มีระบบสวัสดิการสังคมที่ไม่ครอบคลุม ทั้งยังเน้นระบบภาษีที่เอื้อประโยชน์กับคนรวย ก็มักประสบกับปัญหาการกระจายรายได้ในระยะยาว²¹

²¹ ในกรณีของ OECD พบว่าระหว่างที่สมาชิกบางประเทศ เช่น สหรัฐ กำลังประสบปัญหาเรื่องการกระจายรายได้มากขึ้น แต่ก็ยังมีบางประเทศ เช่น ฝรั่งเศส เดนมาร์ก เบลเยียม ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ ที่ระดับของปัญหาการกระจายรายได้ไม่ได้เปลี่ยน และบางประเทศนอกกลุ่ม OECD เช่น บราซิลที่ปัญหาการกระจายรายได้ปรับตัวดีขึ้นในช่วงที่ผ่านมา

แผนภาพที่ 26 : ระดับรายได้ของประเทศไม่ได้มีความสัมพันธ์ที่ชัดเจนกับ Gini Coefficient

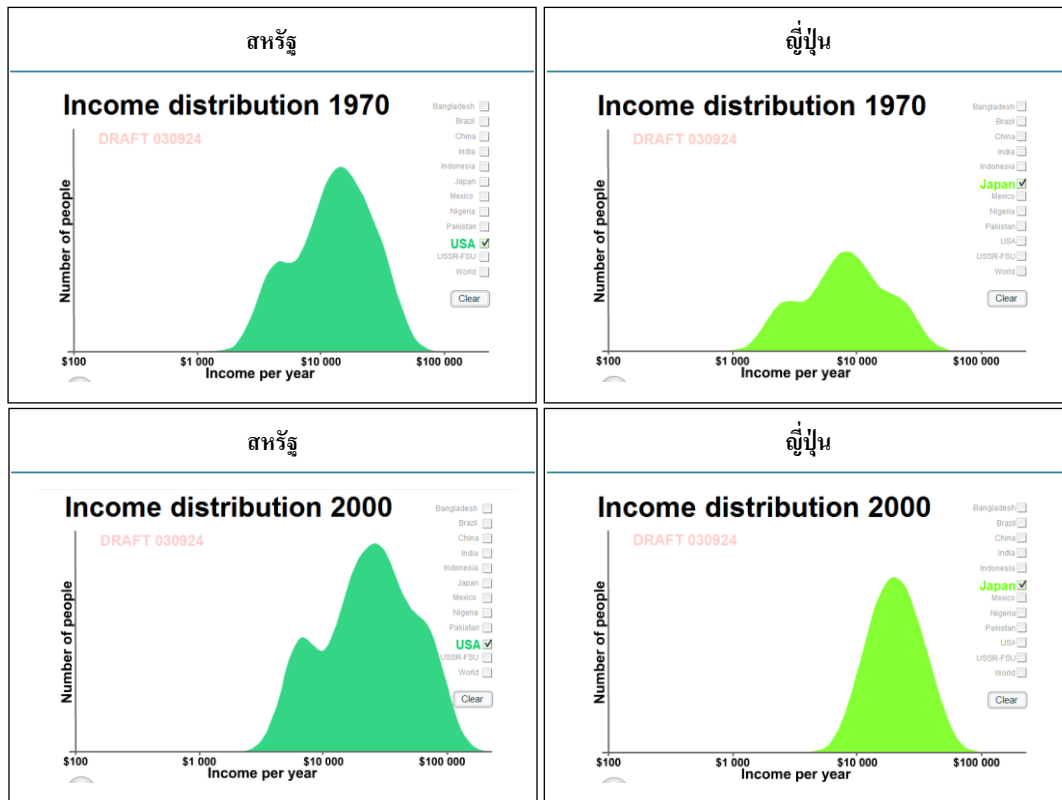


ที่มา: OECD Factbook 2011-2012

ในประเด็นนี้ หากย้อนกลับไปดูประสบการณ์ประเทศต่างๆ ในการ แก้ไขปัญหาการกระจายรายได้ เราจะพบทั้งตัวอย่างของประเทศที่ประสบความสำเร็จ และที่ประสบความล้มเหลว ในการ บรรเทาปัญหาการกระจายรายได้ โดยสหรัฐฯ เป็นตัวอย่างของ กลุ่มแรก โดยแผนภาพที่ 27 ซึ่งว่า การกระจายของรายได้ของสหรัฐฯ ในปี 2543 ไม่ได้ปรับตัวดีขึ้นเมื่อเทียบกับเมื่อปี 2513 ทั้งดูเหมือนกับว่า สหรัฐมีกลุ่มคนที่ได้รายได้น้อยเพิ่มขึ้นเป็น Tier ใหม่ขึ้นมา ดังเห็นได้จากยอดเงินเล็กๆ ที่เพิ่มขึ้น ด้านซ้าย ขณะที่บางประเทศ เช่น ญี่ปุ่น สามารถดูแลปัญหาการกระจายรายได้ของตนเองได้ในระดับหนึ่ง โดยรูปทรงของการกระจายของรายได้ในช่วงปี 2543 ปรับตัวดีขึ้นมากกว่าในช่วงปี 2513

ความแตกต่างในผลลัพธ์เรื่องปัญหาการกระจายรายได้ของสองกลุ่มประเทศ มาจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลไกในระบบเศรษฐกิจที่เราได้ศึกษาไปแล้วในส่วนที่ 2 กับกรอบนโยบายโดยรวมของภาครัฐ โดยเฉพาะนโยบายสวัสดิการสังคม ซึ่งรับประกันรายได้ขั้นต่ำให้กับครัวเรือนที่มีรายได้น้อย นโยบายภาษีเพื่อช่วยปรับลดความแตกต่างกันของรายได้ (Redistributive tax) ซึ่งรวมไปถึงนโยบายภาษีมรดก นโยบายภาษีที่ดิน นโยบายภาษีสำหรับ Capital gain นโยบายด้านการพัฒนาประเทศ เพื่อยกระดับของพื้นที่ต่างๆ ผ่านการจัดสรรงบประมาณ งบลงทุนของประเทศกระจายไปยังเขตชนบท ตลอดจน นโยบายการศึกษาที่จะช่วยให้พัฒนาคุณภาพการศึกษาให้มีความเท่าเทียมกันทั่วประเทศ และนโยบายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ นโยบายการสร้างงาน/อาชีพให้กับกลุ่มคนต่างๆ เป็นต้น

แผนภาพที่ 27 : การเปลี่ยนแปลงของการกระจายรายได้ในสหรัฐและญี่ปุ่นระหว่างปี 2513 - 2543



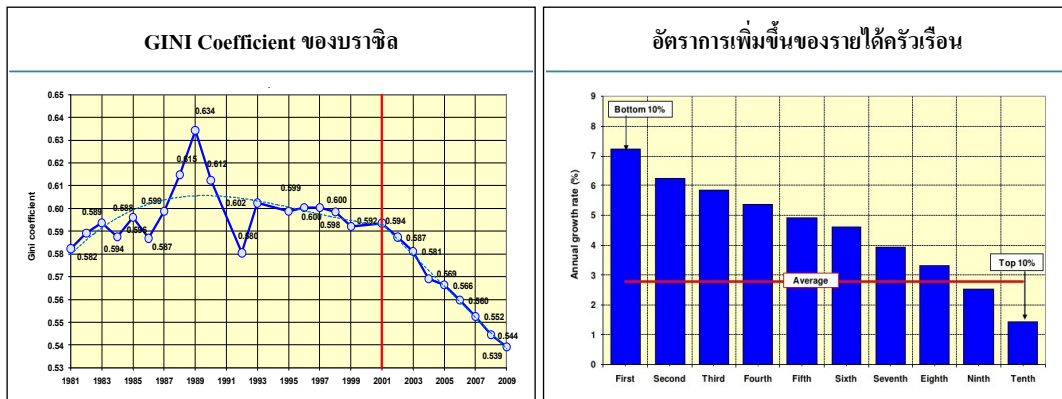
ที่มา: Sala-i-Martin (2005)

สำหรับประเทศกำลังพัฒนา บราซิลเป็นอีกตัวอย่างของประเทศที่ประสบความสำเร็จ ในการลดความรุนแรงของปัญหาการกระจายรายได้ลงในระดับหนึ่ง โดยระหว่างปี 2544-2552 ดัชนี Gini coefficient ที่เคยอยู่ที่ 0.594 (ซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศที่มีปัญหาการกระจายรายได้สูงสุดในระบบเศรษฐกิจโลก) ลดลงมาอยู่ที่ 0.539 หรือลดลงต่อเนื่องประมาณ 10% ในช่วงเวลาสั้นๆ เพียง 10 ปี โดยหัวใจสำคัญของความสำเร็จอยู่ที่ อัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ของกลุ่มครัวเรือนระดับล่าง (ที่ฐานปิรามิดรายได้ 60-70% แรก) ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเทียบกับกลุ่มครัวเรือนที่ยอดปิรามิด 20% แรก ช่วยให้เกิด income convergence ในภาพรวม

การศึกษาของ Degol Hailu et al (2009) ของ International Policy Centre for Inclusive Growth ชี้ว่า นโยบายสำคัญสองด้าน เป็นตัวขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ได้แก่ (1) ความสำเร็จในการยกระดับของการศึกษาของบราซิล ที่ทำให้ทุกคนเข้าถึงการศึกษา และผ่านการศึกษาในสัดส่วนที่สูงขึ้น ซึ่งทำมาตั้งแต่ช่วงปี 2533-2543 และมาส่งผลดีให้กับปัญหาการกระจายรายได้ 10 ปีให้หลัง เนื่องจาก

ระดับการศึกษามีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับรายได้ เมื่อ สามารถจัดการปัญหาการศึกษาได้ดี ความแตกต่างในด้านการศึกษาของครัวเรือนจึงลดลง ทั้งเอื้อให้ครัวเรือนกลุ่มใหม่ มีขนาดครัวเรือนลดลง และมีสัดส่วนของผู้พึ่งพาลดลง จึงกล่าวได้ว่า ความสำเร็จในการให้โอกาสกับคนกลุ่มล่างของ พีรามิดรายได้ผ่านนโยบายการยกระดับการศึกษา เป็นพื้นฐานสำคัญที่ช่วยให้ปัญหาการกระจายรายได้ปรับตัวดีขึ้นในเวลาต่อมา และ (2) ความสำเร็จของนโยบายรัฐบาลในการช่วยเหลือโดยตรงทางการเงินแก่ครัวเรือนที่ยากจน ได้ poverty line ที่ช่วยเพิ่มรายได้ให้กับครัวเรือนเหล่านี้ และลดจำนวนครัวเรือนที่อยู่ใน extreme poverty ออกมา และทำให้บราซิลสามารถลดปัญหาการกระจายรายลงได้บางส่วน

แผนภาพที่ 28 : การเปลี่ยนแปลงของการกระจายรายได้ในบราซิลระหว่างปี 2544 - 2552



ที่มา : Ricardo Paes de Barros (2010)

นโยบาย 3 ประสาน

ในช่วง 50 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลไทยนับว่าประสบความสำเร็จอย่างยิ่ง ในการกระตุ้นให้เกิดการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องในระบบเศรษฐกิจของไทย ด้วยนโยบายต่างๆ อาทิ การส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชน การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค การสร้างนิคมอุตสาหกรรมหลักของประเทศ เช่น มาบตาพุด นโยบายส่งเสริมการส่งออก ลดภาษีนำเข้า นโยบาย ส่งเสริมการค้าและวิจัย นโยบายกระตุ้นการใช้จ่ายในระบบเศรษฐกิจ ตลอดจน การมีวินัยทางการเงินและการคลัง ที่จะช่วยรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจ และเอื้อให้การเจริญเติบโตที่เกิด เกิดขึ้นอย่างยั่งยืน

แต่สิ่งที่ขาดไป คือ นโยบาย กลุ่มที่สอง ที่จะช่วยให้ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น เป็นการเจริญเติบโตอย่างมีคุณภาพ ทั้งถึง เท่าเทียม เป็นธรรม โดยทุกคนสามารถเข้าร่วมเป็นหนึ่งใน

ในกระบวนการดังกล่าว (Inclusive growth) ซึ่งจะประกอบด้วยกรอบนโยบายสำคัญ 3 ด้าน ที่จะทำงาน สอดรับกันอย่างเป็นระบบ คือ

- การให้โอกาสที่มากขึ้นแก่คนชั้นกลาง-ล่าง ที่เป็นฐานของปิรามิดรายได้
- การดูแลคนที่ยอดของปิรามิดรายได้ ไม่ให้ถล่มทลายประโยชน์มากเกินไป
- การสร้างระบบสวัสดิการพื้นฐานที่จำเป็น และช่วยครัวเรือนในกลุ่มที่มีปัญหาเป็นรายกรณี

เสาหลักที่ 1 – Extra and enhanced opportunities for families at the base หัวใจที่จะเป็นแก่น สำคัญในการแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้อยู่ที่ความเข้าใจว่า ระบบมีกลไกช่วยสร้างความเสมอภาค และความเท่าเทียมกันของรายได้อยู่แล้ว ซึ่งจากผลการศึกษาพบว่า กลไกนี้กำลังทำงานอยู่ และนำไปสู่ income convergence และ income mobility ได้ดีในระดับหนึ่ง ทั้งในระดับประเทศ ระดับพื้นที่ ระดับ จังหวัด ระดับกลุ่มครัวเรือนในประเภทต่างๆ โดยครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่า จะมีอัตราการเจริญเติบโต ของรายได้ที่เร็วกว่าค่าเฉลี่ย ซึ่งทำให้ distribution ของการกระจายรายได้แคบลงเมื่อเวลาผ่านไป

ทั้งนี้ พลวัตการเปลี่ยนแปลงของรายได้ของครัวเรือนส่วนใหญ่ ประมาณ 90% ของประเทศ ทำงานอยู่ภายใต้กลไกนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตั้งแต่ปี 2543 เป็นต้นมา

สิ่งที่เราต้องทำต่อไปในการ design policy packages คือ การ leverage ให้กลไกนี้ทำงาน ได้ดียิ่งขึ้น โดยเป้าหมาย อยู่ที่การเอื้อให้กลุ่มครัวเรือนที่อยู่ด้านกลาง-ล่างของปิรามิดรายได้ มีรายได้ ที่เพิ่มขึ้นในอัตราที่เร็วกว่า เทียบกับรายได้เฉลี่ยของประเทศ โดยการให้โอกาสที่มากกว่าและเพิ่มขึ้น สำหรับกลุ่มคนกลุ่มนี้ ทั้งนี้ เนื่องจากกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้ดี สามารถดูแลตนเองได้ในระดับหนึ่งแล้ว และถ้ารัฐบาลมีทรัพยากรจำกัด ก็ควรที่จะลงทุนไปกับกลุ่มครัวเรือนที่อยู่ระดับกลาง -ล่าง เป็นสำคัญ ซึ่งการที่รัฐบาลมามุ่งเน้นกับครัวเรือนในกลุ่มนี้ จะช่วยสร้าง more leveled playing field ให้กับระบบ โดยรวม

อีกส่วนหนึ่ง เราต้องให้ความสำคัญพร้อมๆ กันไปกับการจัดการแก้ไขความไม่เท่าเทียมแฝง ที่ซ่อนอยู่ในระบบ ที่นำมาซึ่งความแตกต่างของประสิทธิภาพในการสร้างรายได้ และสะสมทุนในพื้นที่

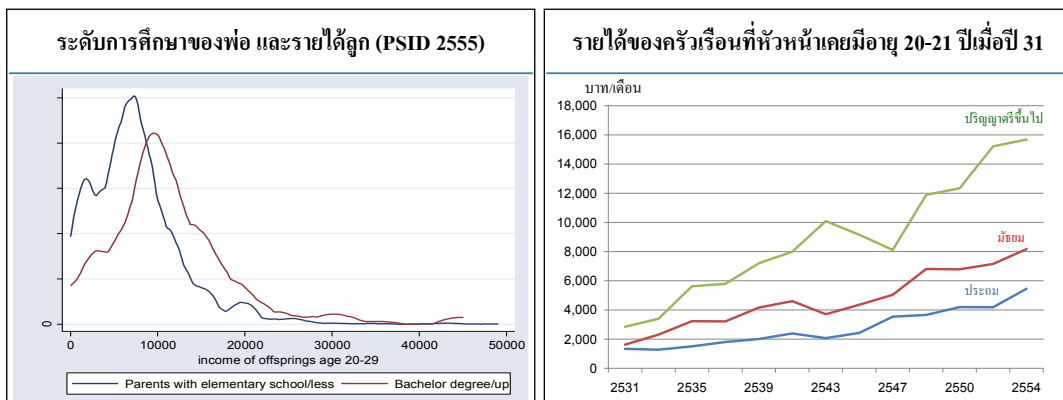
ต่างๆ และนำไปสู่ปัญหา Intergenerational immobility ที่สืบทอดความไม่เท่าเทียมจากรุ่นสู่รุ่น ซึ่งจากการศึกษาพบว่าไทยประสบความสำเร็จไม่มาก ไม่ได้ให้ความสนใจที่จะแก้ไข และเป็นจุดอ่อนสำคัญ

ในประเด็นนี้ ความจริงคนและครัวเรือนแตกต่างกันอยู่แล้ว แต่ระบบทำให้ความแตกต่างเหล่านี้เป็นปัญหาเพิ่มขึ้น แม้รัฐบาลจะมีมาตรการบางอย่างออกมา เพื่อช่วยบรรเทาปัญหา ช่วยโอนเงิน โอนทรัพยากร ลดหนี้ให้กับประชากรบางกลุ่ม เพื่อลดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ แต่ท้ายที่สุด ก็เป็นการช่วยเหลือเป็นการชั่วคราว ไม่ยั่งยืน โดยระบบโดยรวมยังคงโน้มเอียง ไปในทางที่จะสร้างความไม่เท่าเทียมกันให้ทวีความรุนแรงขึ้น ถ้าเราไม่เข้าใจ ไม่เห็น ไม่ใส่ใจ ไม่จัดการความไม่เท่าเทียมแอบแฝงเหล่านี้เป็นระบบ ก็จะยากที่จะสำเร็จในการแก้ไขปัญหาคือการกระจายรายได้ในระยะยาว

นโยบายที่เราต้องมุ่งเน้นในเสาหลักที่ 1 ประกอบด้วย

- **นโยบายการยกระดับการเข้าถึงและคุณภาพการศึกษา** โดยเฉพาะในชนบท และด้อยจังหวัด การแก้ไขปัญหาคือการกระจายรายได้จะไม่มีทางประสบความสำเร็จ ถ้าเรายังปล่อยให้กลไกที่สร้างความแตกต่างของครัวเรือนยังทำงานอยู่ โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการศึกษา เพราะ เป็นปัจจัยหลักที่สำคัญที่สุดที่กำหนดอาชีพและรายได้ครัวเรือน ตลอดช่วงอายุ ซึ่งในไทย รายได้จากการทำงานเป็นรายได้หลักของครัวเรือน ถ้าไม่แก้ไขในจุดนี้ก่อน ก็ป่วยการที่จะแก้ไขปัญหาในจุดอื่น

แผนภาพที่ 29 : ผลพวงจากความไม่เท่าเทียมรุ่นพ่อแม่สู่รุ่นลูก



ที่มา: PSID SES และการคำนวณของผู้เขียน

ตารางที่ 10 : Transitional probability matrix สำหรับการศึกษาของรุ่นพ่อแม่และรุ่นลูกปี 2548-55

ระดับการศึกษา ของพ่อแม่	ระดับการศึกษาของรุ่นลูก							
	1	2	3	4	5	6	7	8
1. ต่ำกว่าประถม	.61	.14	.10	.06	.03	.05	.00	.00
2. ประถมศึกษา	.01	.76	.09	.06	.04	.04	.00	.00
3. มัธยมศึกษาตอนต้น	.05	.19	.60	.06	.06	.03	.01	.00
4. มัธยมศึกษาตอนปลาย	.02	.15	.10	.60	.06	.06	.01	.00
5. ปวช ปวส อนุปริญญา	.04	.13	.08	.07	.57	.09	.01	.00
6.ปริญญาตรี	.01	.07	.02	.05	.04	.79	.02	.00
7.ปริญญาโท	.01	.07	.00	.07	.01	.23	.59	.02
8.ปริญญาเอก	.00	.00	.00	.00	.00	.12	.22	.66

ที่มา: PSID และการคำนวณของผู้เขียน

การแก้ไขปัญหาในส่วนนี้ นับรวมไปถึงการให้โอกาสอย่างเท่าเทียมหรือมากกว่า สำหรับกลุ่มครัวเรือนที่อยู่ด้านล่างของปิรามิดการกระจายรายได้ ที่ต้องต่อสู้กับโอกาสที่น้อยกว่า ในชีวิตจากการที่เกิดในครอบครัวที่พ่อแม่มีการศึกษาน้อยกว่าและมีรายได้ต่ำกว่า โดยตารางที่ 10 เป็น Transition probability matrix ที่แสดงถึงโอกาสที่รุ่นลูกจะมีการศึกษาในระดับต่างๆ จากเริ่มจากระดับการศึกษาของรุ่นพ่อแม่ ซึ่ง พบว่าลูกโดยมากประมาณ 60%-80% จะมีระดับการศึกษาสูงสุดเท่ากับพ่อแม่ และเมื่อ simulate เพิ่มเติมพบว่าระบบเช่นนี้ จะนำไปสู่ steady state ที่มีคนที่จบประถมศึกษาหรือต่ำกว่าประมาณ 40% มัธยมศึกษาประมาณ 28% อาชีวศึกษาประมาณ 10% และปริญญาตรีประมาณ 20%

ในเชิงนโยบาย การจะตัดวงจรปัญหาดังกล่าว นอกจากการศึกษาภาคบังคับที่รัฐทำอยู่แล้ว มีความจำเป็นที่ภาครัฐจะจัดให้มีกลไกเพิ่มเติมที่จะเอื้อต่อการ finance การลงทุนในการศึกษาของครัวเรือนในระดับกลาง และการดูแลให้ทุนการศึกษากับผู้มีรายได้น้อย เพื่อไม่ให้ปัญหาด้านการเงินกลายเป็นข้อจำกัด ทำให้บุตรธิดาของผู้มีรายได้น้อย ได้รับการศึกษาน้อยกว่า ศักยภาพที่จะเป็นไปได้ของเด็กคนนั้น จนเป็นปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ระยะยาว

ท้ายสุด เพื่อดูแลประสิทธิภาพของการสะสมทุนมนุษย์ให้เสมอภาคกันขึ้น รัฐบาลต้องดูแลให้การศึกษาที่เด็กทุกคนได้รับ เป็นการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง โดยญี่ปุ่นเป็นกรณีตัวอย่างที่สำคัญใน

ประเด็นนี้ ที่เขาให้ความสำคัญกับการรักษาคุณภาพของโรงเรียน โดยเมื่อจะมีการสร้างโรงเรียนแห่งใหม่ ก็จะพยายามดูแลให้มีอุปกรณ์ สถานที่เรียน อาจารย์ที่มีคุณภาพทัดเทียมกับโรงเรียนแห่งก่อนๆ ที่ได้สร้างขึ้นมาแล้ว ก่อนที่จะเปิดเป็นโรงเรียนแห่งใหม่ขึ้นมา ซึ่งประเทศไทยให้ความสนใจในเรื่องนี้น้อยมาก โรงเรียนในชนบท ในต่างจังหวัดจำนวนมากของเรา มีขนาดเล็ก ขาดครู ขาดอุปกรณ์ ทำให้แม้จะสามารถเอาเด็กเข้าสู่การศึกษาได้ แต่ เด็กกลับไม่ได้อะไรมาจากการศึกษาดังกล่าว และกลายเป็นปัญหาที่สร้างความไม่เท่าเทียมในเชิงอาชีพ และรายได้ในช่วงต่อไป

- **นโยบายให้โอกาสแก่คนในภาคเกษตรและชนบท** จากข้อมูล Microdata ข้างต้นพบว่า จุดอ่อนสำคัญอีกด้านในระบบ คือ กลุ่มครัวเรือนที่มีความยากจนสุด 5% ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีรายได้ต่ำต่อเนื่อง และอัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ต่ำกว่ากลุ่มที่อยู่สูงขึ้นไป โดยเปรียบเทียบ ทำให้การหลุดออกจากการเป็นกลุ่มคนยากจนที่สุด เป็นไปได้ยาก ช้ำร้าย ในช่วงหลัง มีสัดส่วนหัวหน้าครัวเรือนที่เป็นผู้สูงอายุมากขึ้น ซึ่งทำให้การช่วยเหลือด้านการทำมาหากิน และการมีอาชีพที่ดีขึ้น ไม่ใช่เรื่องง่าย

เมื่อวิเคราะห์ลงไปดูเพิ่มเติม ครัวเรือนกลุ่มนี้มีลักษณะที่น่าสนใจหลายประการ โดย 88% มีระดับการศึกษาที่ประถมหรือต่ำกว่า ประมาณ 55% มีอาชีพที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร 25% เป็นกลุ่มคนไม่ทำงานแล้ว แต่ที่รับเงินบำเหน็จ บำนาญ รับการช่วยเหลือจากภาครัฐ หรือเงินช่วยเหลือจากบุคคลอื่น ในเชิงพื้นที่ 88% ของครัวเรือนอาศัยอยู่ในชนบท 55% อาศัยอยู่ในภาคอีสาน จึงกล่าวได้ว่าครัวเรือนที่จนสุด กระจุกตัวอยู่ในบางอาชีพ บางพื้นที่ เป็นพิเศษ

เนื่องจากครัวเรือนในภาคการเกษตรและในชนบท มีอยู่เป็นจำนวนมาก และมี ประชากรประมาณ 15 และ 30 ล้านคนตามลำดับ ซึ่งแม้เราจะพบว่ามี income convergence ในระดับหนึ่ง แต่ครัวเรือนกลุ่มนี้ยังคงมีรายได้ต่ำอย่างต่อเนื่อง ถ้า รัฐไม่มุ่งแก้ไขปัญหาลในส่วนนี้ ก็ ยากจะแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายรายได้โดยรวมของประเทศเช่นกัน

ทั้งนี้ การช่วยกลุ่มครัวเรือนในส่วนนี้ ต้องทำในหลายมิติพร้อมๆ กัน และควรเน้นในกลุ่มนโยบายที่จะช่วยเพิ่มรายได้ของกลุ่มนี้อย่างต่อเนื่องในระยะยาว ซึ่งรัฐบาลควรให้ความสำคัญยิ่งกว่าการแจกเงิน ลดหนี้เป็นครั้งคราว ซึ่งจะมีต้นทุนเชิงงบประมาณที่สูง แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาลในระยะยาวได้ มาตรการที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย

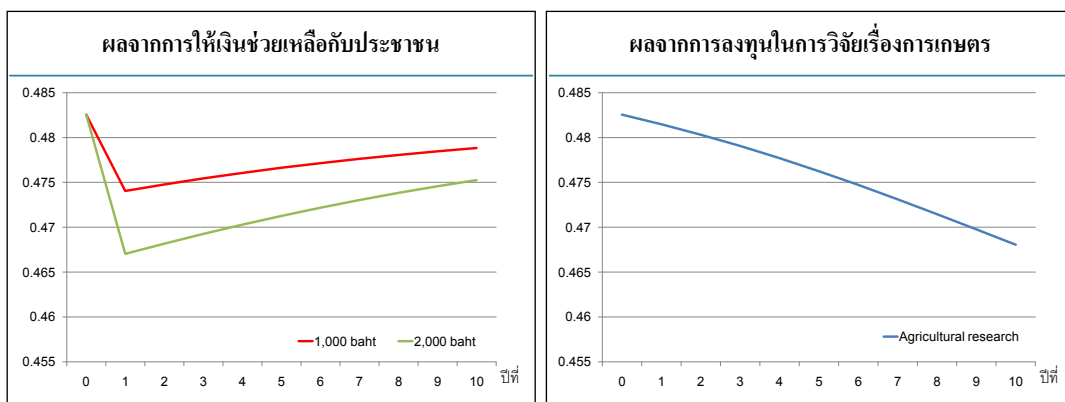
1. การให้ความสำคัญกับการสนับสนุนเรื่องเทคโนโลยีการเกษตร ที่จะช่วยยกระดับประสิทธิภาพการผลิตของเกษตรกรขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งในเชิงพื้นที่ พืช พันธุ์สัตว์ การแปรรูปสินค้าเกษตร ซึ่งจะช่วยให้เพิ่มรายได้ให้กับครัวเรือนในกลุ่มนี้อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มครัวเรือนในกลุ่มนี้ไม่สามารถลงทุนในเทคโนโลยีใหม่ๆ เองได้ จึงไม่มีความก้าวหน้าด้านประสิทธิภาพการผลิต และประสบปัญหาจากการที่กลุ่มอาชีพอื่นๆ มีระดับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีอย่างรวดเร็วกว่ามาก ทำให้เกษตรกรยังมีความยากจนโดยเปรียบเทียบในระยะยาว ซึ่งในประเด็นนี้ รัฐบาลอาจจะจัดสรรงบประมาณเพื่อการนี้โดยตรง หรือทำงานร่วมกันกับ บริษัทที่ทำธุรกิจในเรื่องนี้ เพื่อสร้างเทคโนโลยีใหม่ที่น่าไปใช้ได้ ตลอดจนเอื้อให้เกิดความร่วมมือระหว่างเอกชนที่จะนำไปสู่การดำเนินธุรกิจอย่างใกล้ชิดกับประชาชนผ่าน contract farming เป็นต้น เพื่อ ช่วยยกระดับรายได้ของครัวเรือนเกษตรกรขึ้นอย่างต่อเนื่อง

เพื่อเทียบให้เห็นถึงความสำคัญที่แตกต่างกันระหว่าง การสนับสนุนเรื่องรายได้โดยตรงกับเกษตรกร และการช่วยเรื่องเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มรายได้ เพิ่ม yield และรายได้ให้กับเกษตรกร อย่างต่อเนื่องในระยะยาว แผนภาพที่ 30 ใช้โครงสร้างประชากรและครัวเรือนจากการสำรวจภาวะสังคมและเศรษฐกิจปี 2555 เป็นฐานในการ simulate ผลกระทบ ต่อ Gini coefficient ระหว่างสองนโยบาย คือ (1) รัฐบาลให้การช่วยด้านเงินให้กับครัวเรือนที่อยู่ในกลุ่มที่จนสุด 5% โดยโอนเงินให้สมาชิกในครัวเรือนในกลุ่มนี้คนละ 1,000 บาทต่อเดือน ซึ่งจะช่วยยกระดับรายได้ของคนกลุ่มนี้อย่างมีนัย จากปัจจุบันที่มีรายได้ต่อหัวที่ประมาณ 1,200 บาทต่อเดือน เนื่องจากประชากรในกลุ่มดังกล่าวมีอยู่ประมาณ 3.3 ล้านคน รัฐบาลจะมีค่าใช้จ่ายต่อปีประมาณ 4 หมื่นล้านบาทต่อปี และ (2) รัฐบาลใช้งบประมาณในการลงทุนวิจัยด้านการเกษตรเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับเกษตรกร (เช่น ถั่วลง ไปปีละ 10,000 ล้านบาทต่อปี ซึ่งจะนับเป็นงบที่สูงมาก เทียบกับงบวิจัยที่ประเทศจัดสรรอยู่ในปัจจุบันที่ประมาณ 3 หมื่นล้านบาทต่อปี แต่จะน้อยกว่าการแจกเงินมาก) การ simulate เพื่อเปรียบเทียบผลกระทบ ตั้งสมมติฐานว่างงบประมาณ 10,000 ล้านบาทในการวิจัยพอเพียงที่จะช่วยการเพิ่มประสิทธิภาพ ของผลผลิตและรายได้เกษตรกรเฉลี่ย

ปีละ 10% ในช่วงต่อไป จะพบว่า มาตรการแรกจะช่วยลดปัญหาการกระจาย รายได้ทันที โดย Gini coefficient จะลดลงจาก 0.48256 เหลือประมาณ 0.47404 ในปีแรก หรือลดลงไป 0.008 หลังจากนั้น เนื่องจาก รายได้ครัวเรือนจะเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 10% แต่เงินช่วยเหลือตามนโยบายยังอยู่ที่ 1,000 บาท/คน Gini coefficient ของประเทศก็จะค่อยๆ กลับมาที่เดิม อย่างช้าๆ และภายในปีที่ 8-9 ผลของมาตรการจะหายไปประมาณครึ่งหนึ่ง ซึ่งการเพิ่มเงินช่วยเหลือเป็น 2,000 บาท/คน จะช่วยลด Gini coefficient ลงไปประมาณ 0.0155 และผลของมาตรการจะหายไปครึ่งหนึ่งเมื่อเวลาผ่านไป 8-9 ปี

ในทางกลับกัน มาตรการที่ลงทุนเพื่อช่วยรายได้ของเกษตรกร นั้น จะค่อยๆ ส่งผลต่อ Gini coefficient เพิ่มขึ้น เมื่อเวลาผ่านไป จากการที่ครัวเรือนที่ฐานล่างของปิรามิดรายได้ สามารถที่จะ catch up ได้ดีขึ้นจากมาตรการดังกล่าว โดยในปีแรก Gini coefficient จะลดลงเพียงเล็กน้อย จาก 0.48256 เหลือเพียง 0.48149 หรือลดลงไป 0.00107 เท่านั้น แต่รายได้ที่จะเพิ่มขึ้น โดยเปรียบเทียบทุกปี จากผลผลิตที่ดีขึ้นต่อเนื่อง จะทำให้ในปีที่ 5 ผลต่อการกระจายรายได้จะเท่ากับการใช้มาตรการแจกเงิน 1,000 บาท/คน และในปีที่ 10 จะมีผลโดยรวมกันแล้วดีกว่าการไปแจกเงินประชาชนมาก ในต้นทุนที่ต่ำกว่าพอสมควร

แผนภาพที่ 30 : เปรียบเทียบผลกระทบต่อระดับของปัญหาการกระจายรายได้จากมาตรการต่างๆ



ที่มา: SES และการคำนวณของผู้เขียน

2. การส่งเสริมให้ครัวเรือนกลุ่มนี้มีโอกาสการเข้าถึงระบบการเงิน โดยได้รับผลตอบแทนที่เหมาะสม และสามารถที่เก็บออมได้ในระดับหนึ่ง เพื่อบรรเทาความเสียหายของครัวเรือนในกลุ่มนี้ ที่ทำให้ไม่มีการเก็บออมในระยะสั้น ซึ่งจะกลายเป็นข้อจำกัดในเชิงรายได้ในระยะยาว (เมื่อเปรียบเทียบกับครัวเรือนที่อยู่ในกลุ่มด้านบนของปิรามิดรายได้) ซึ่งรัฐบาลสามารถให้การส่งเสริมผ่านการยกระดับโครงการธนาคารหมู่บ้าน กองทุนตั้งจะออมทรัพย์ ที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายให้เป็นระบบการเงินในระดับชุมชนอย่างเป็นระบบ รวมไปถึงการให้ความรู้ทางการเงินเบื้องต้นอย่างเป็นระบบแก่ครัวเรือนในกลุ่มนี้
 3. สร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับการมีรายได้ที่สม่ำเสมอ และการเพิ่มรายได้ด้านอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นโยบายเสริมเรื่องการชลประทาน การบริหารจัดการน้ำ ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการเกษตรขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ แต่เกินกว่ากำลังที่ครัวเรือนในกลุ่มนี้จะทำได้ด้วยตนเอง รวมไปถึงการริเริ่มที่จะช่วยจัดให้มีเครื่องมือการประกันความเสี่ยงเรื่องอากาศ (weather insurance) ที่จะช่วยลดความเสี่ยงเรื่องรายได้ไปได้ระดับหนึ่ง ซึ่งปัญหาความผันผวนในเชิงรายได้เหล่านี้ เป็นสิ่งที่ทำให้ครัวเรือนจำนวนมาก ต้องตกอยู่ในสภาพที่มีหนี้สิน และตกอยู่ในความยากจนซ้ำซ้อน และการส่งเสริมโครงการที่จะสร้างรายได้พิเศษเพิ่มเติมให้กับครัวเรือนเหล่านี้ โดยยกระดับส่งเสริมโครงการ OTOPs ที่ทำมาแล้วขึ้นไปอีกระดับหนึ่ง เป็นต้น
- **นโยบายกระจายความเจริญไปยังต่างจังหวัด** โดยเฉพาะจังหวัดที่อยู่รอบนอก ชายทะเลเข็บบ อยู่ในภาคเหนือ ภาคอีสาน ซึ่งจากการศึกษาพบว่า กลไกการสร้าง income convergence ในระดับจังหวัดมีการทำงานได้ในระดับหนึ่ง โดยในช่วงที่ผ่านมา ได้ส่งผลให้จังหวัดในภาคใต้ส่วนมาก สามารถยกระดับรายได้ขึ้นมาได้อย่างรวดเร็วเมื่อเทียบกับภาคอื่นๆ อย่างไรก็ตาม ยังคงมีหลายจังหวัด เช่น ศรีสะเกษ แม่ฮ่องสอน เลย นราธิวาส ที่ยังไม่สามารถออกจากวงเวียนของความยากจนได้ และยังคงยากจนโดยเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่นๆ กลายเป็น นลินที่อยู่ของครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำของประเทศ

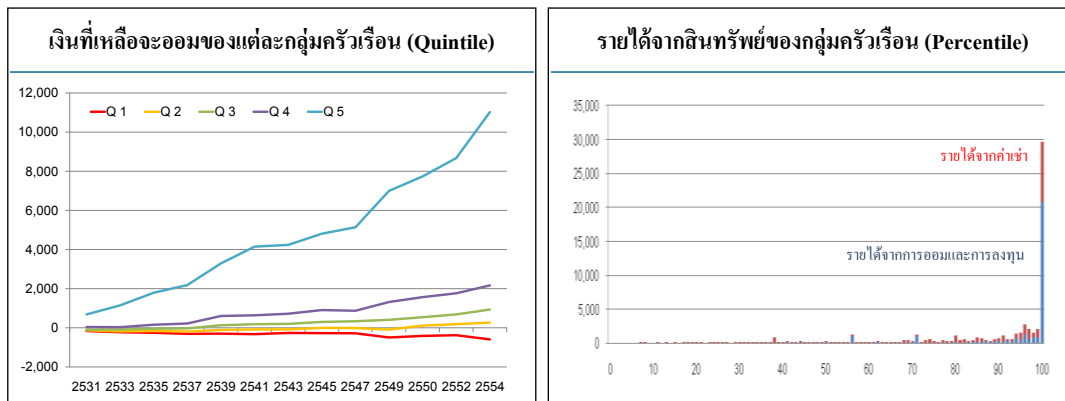
- นโยบายการยกเพิ่ม **Labor market flexibility** และ **Income mobility** ในด้านสุดท้าย หัวใจสำคัญจะอยู่ที่การสร้างระบบ ให้เอื้อต่อการปรับเปลี่ยนงานของครัวเรือนที่เป็นชนชั้นกลาง และล่าง เพื่อเพิ่ม income mobility ในระบบ และช่วยเอื้อให้กลไก income convergence ทำงานได้อย่างดียิ่งขึ้นในระยะยาว

โดยสรุป นโยบายในเสาหลักที่หนึ่ง มุ่งเน้นที่การสร้างโอกาสให้กับครัวเรือนซึ่งอยู่ด้านล่าง/กลางของปิรามิดรายได้ ที่ควรจะได้รับ การดูแลจากรัฐบาลเป็นพิเศษ ซึ่งมาตรการเหล่านี้ จะช่วยสร้างให้เกิดพลวัตในการเพิ่มรายได้ของกลุ่มรายได้ล่าง/กลางของประเทศ ทำให้สามารถไล่ตามในเชิงรายได้กับกลุ่มครัวเรือนอื่นๆ ดียิ่งขึ้น และจะเป็นหัวใจสำคัญในการลดระดับของความไม่เท่าเทียมกันเชิงรายได้ในประเทศลงมาอย่างมีนัยสำคัญ

เสาหลักที่สอง – Limit excesses at the top หรือ การดูแลคนชั้นบนของปิรามิดรายได้ ไม่ให้ล้นจน ได้รับความประโยชน์มากเกินไป ซึ่งจากการวิเคราะห์ข้อมูลชี้ถึงปัญหาที่กำลังก่อตัวขึ้นในระบบเศรษฐกิจไทย คือ การเกิดขึ้นของสองนครารวย /จน ระหว่างกลุ่มคนรวยสุดและกลุ่มคนจนสุด ซึ่งกลุ่มครัวเรือนที่รวยที่สุด 1% ที่มีประชากรประมาณ 6-7 แสนคนของประเทศ มีพลวัตที่แตกต่างจากกลุ่มรายได้อื่นๆ ทำให้สามารถที่จะไม่อยู่ในกรอบของกลไก income convergence และทำให้ยอดและฐานของปิรามิดการกระจายรายได้แยกห่างออกจากกัน เมื่อเวลาผ่านไป

ส่วนสาเหตุแรกที่ครัวเรือนเหล่านี้ มีพลวัตที่แตกต่างจากครัวเรือนอื่นๆ คือ wealth หรือสินทรัพย์ ที่กลุ่มครัวเรือนนี้สะสมขึ้นในช่วงเวลาที่ผ่านมา ขณะที่ครัวเรือนกลุ่มที่เหลือ มีเงินออมไม่มาก หรือไม่มีเงินออม โดยเฉพาะกลุ่มที่อยู่ด้านล่าง 40% ของปิรามิดรายได้ (แผนภาพที่ 31) ซึ่งเป็นกลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึงระบบการเงินหลักของประเทศ นอกจากนี้ ครัวเรือนในกลุ่มรวยสุด 1% แรก เป็นกลุ่มลูกค้าสำคัญของสถาบันการเงินและตลาดทุน มีข้อได้เปรียบในเชิงข้อมูล คำแนะนำ โอกาสทางการลงทุน และนำไปสู่รายได้เสริมที่ไม่อยู่ภายใต้กลไกของ income convergence ประเภทที่ยิ่งมีมาก ก็ยิ่งมีโอกาสมากผลตอบแทนก็ยิ่งมาก ซึ่งช่วงหลัง สินทรัพย์เหล่านี้ มีบทบาท มีสัดส่วนมากขึ้นในรายได้รวมของครัวเรือนในกลุ่มที่รวยสุด 1% (แตกต่างจากกลุ่มครัวเรือนอื่นๆ อย่างไม่เห็นชัด - ด้านขวาของแผนภาพที่ 31) ซึ่งทำให้ปัญหาความไม่เท่าเทียมในระบบทวีความรุนแรงขึ้น

แผนภาพที่ 31 : ความสามารถในการออมและรายได้จากเงินลงทุนของครัวเรือนกลุ่มต่างๆ



ที่มา: SES และการคำนวณของผู้เขียน

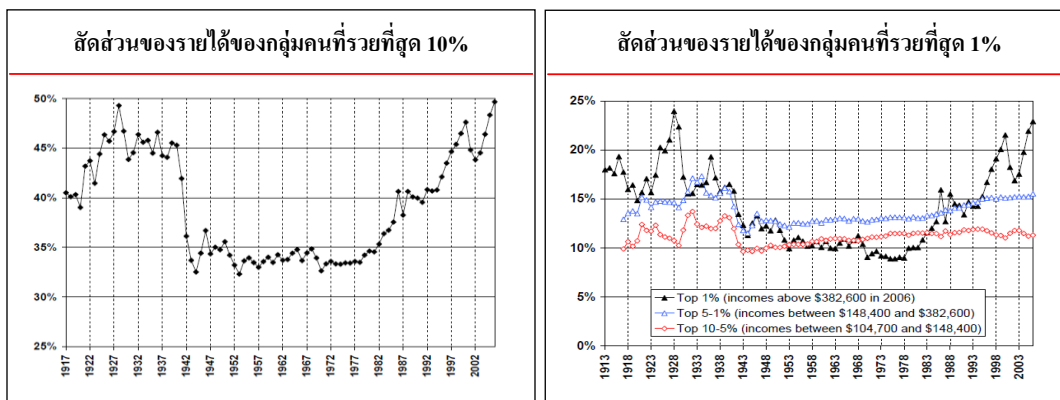
สาเหตุที่สอง คือ โอกาสที่แตกต่างกัน โดยกลุ่มคนที่อยู่ใน Top 1% เป็นกลุ่มคนที่มีการศึกษาในระดับที่ดีมาก เมื่อเทียบกับครัวเรือนที่เหลือ ที่มากกว่า 45 ล้านคนอยู่ในกลุ่มที่หัวหน้าครัวเรือนมีการศึกษาในระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่าเท่านั้น จึงไม่น่าแปลกใจว่า เมื่อกระบวนการหลอมรวมของประเทศเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโลกเกิดขึ้น นำมาซึ่งการย้ายฐานผลิตจากต่างประเทศเข้าสู่ไทย ครัวเรือนในกลุ่มนี้ จึงเป็นกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์สูงสุดในเชิงรายได้ (เปรียบเสมือนกับ ทำงานเป็นส่วนหนึ่งของประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่อาศัยอยู่ในไทย ซึ่งประเทศเหล่านั้นมีรายได้เฉลี่ยสูงกว่าไทยกว่า 10 เท่า ใน nominal term) ขณะที่ครัวเรือนในกลุ่มล่าง เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลก จากการขายสินค้าที่ตนเองมีส่วนผลิตเข้าไปในระบบ ซึ่งต้องแข่งขันกับครัวเรือนที่จนอีกจำนวนมากในโลก โดยเฉพาะจากประเทศที่กำลังพัฒนา เช่น อินเดีย อินโดนีเซีย ด้วยเหตุนี้ โอกาสที่อยู่ข้างหน้า ของครัวเรือนในยอดของปิรามิด และล่างของปิรามิด จึงมีความแตกต่างกันอย่างยิ่ง

สาเหตุสุดท้ายที่สำคัญไปกว่านั้น คือ การเอื้อประโยชน์ของภาครัฐที่แตกต่างกัน ในประเทศต่างๆ ที่ประสบปัญหาในการกระจายรายได้ เมื่อวิเคราะห์แล้ว พบว่า มาจากการที่ครัวเรือนในส่วนของยอดของปิรามิดได้รับการเอื้อประโยชน์จากภาครัฐในเชิงของสัมปทาน การกีดกันการแข่งขัน อภิสิทธิ์ต่างๆ ที่ทำให้เกิด Rent ขึ้นในระบบ โดยความเชื่อมโยงระหว่างครัวเรือนกลุ่มที่อยู่ยอดของปิรามิด และผู้ที่มีอำนาจ นำไปถึงการออกนโยบายและมาตรการต่างๆ ในเชิงต่างตอบแทน เกื้อกูล เพื่อรักษาความได้เปรียบของทั้งสองฝ่าย ท้ายสุด ในเชิงการกระจายรายได้ นำมาซึ่งการฉกฉวยโอกาสที่ได้เปรียบ

อย่างยิ่งของครัวเรือนในกลุ่มยอดของปิรามิดนี้ ซึ่งในระยะยาว นำไปสู่การสะสมความมั่งคั่ง ความร่ำรวย ในเชิงสินทรัพย์ ที่ดิน ประโยชน์ต่างๆ ที่แตกต่างจากครัวเรือนในกลุ่มล่างอย่างชัดเจน

ทั้งหมดนี้ ถ้าเราไม่ระวัง เราก็จะเดินไปสู่ปัญหาที่ประเทศอื่นๆ กำลังเผชิญอยู่ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา จากยอดของปิรามิดได้ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นมากอย่างเห็นได้ชัด โดยหลังจากศึกษาข้อมูลฐานภาษีของสหรัฐโดยละเอียด Saez (2551) พบว่า สัดส่วนรายได้ของกลุ่มคนที่รวยสุด 1% และ 10% ปรับเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2523 เป็นต้นมา เพิ่มขึ้นแบบก้าวกระโดดจากประมาณ 10% เป็น 23% และจาก 35% เป็น 50% ตามลำดับ ทำให้ปัญหาการกระจายรายได้ของสหรัฐที่เคยรุนแรงมากสมัยต้นศตวรรษที่ 20 ในยุคที่เรียกว่า Gilded Age แล้วได้ปรับตัวดีขึ้น²² ได้ย้อนกลับมาเป็นประเด็นอีกรอบหนึ่งล่าสุด และปัญหาความไม่พึงพอใจของประชาชนในเรื่องนี้ได้เป็นพื้นฐานทำให้เกิดกระแสการประท้วงที่เรียกกันว่า Occupy Movement บนคำขวัญ “We are the 99%” กระจายวงกว้างออกไป เพื่อต่อต้านความไม่เท่าเทียมกัน และการที่รัฐบาลที่ช่วยเหลือใส่ใจคนรวย 1% มากเกินไป

แผนภาพที่ 32 : กระทั่งสหรัฐที่พัฒนาไปมากแล้ว ปัญหาการกระจายรายได้ก็ยังลุกลามขึ้นได้



ที่มา: Saez (2008)

ทางออกในเรื่องนี้อยู่ที่การ Limit excess at the top โดยเฉพาะในส่วนที่เกินเลยความเหมาะสมออกไป โดยปกติแล้ว ในเศรษฐกิจโดยทั่วไป กลุ่มที่อยู่ด้านบนเหล่านี้ จากระดับการศึกษาที่ศึกษาอย่าง

²² ครั้งนั้นหลังจากเกิดปัญหา Great Depression ทำให้กลุ่มคนรวยมีรายได้และความมั่งคั่งลดลงมาก และระดับภาษีเงินได้ในสหรัฐที่เคยเพิ่มขึ้นสูงขึ้นไปถึง 70% สำหรับระดับสูงสุด ทำให้ปัญหาการกระจายรายได้ปรับลดลงต่อเนื่องอยู่ระยะหนึ่ง

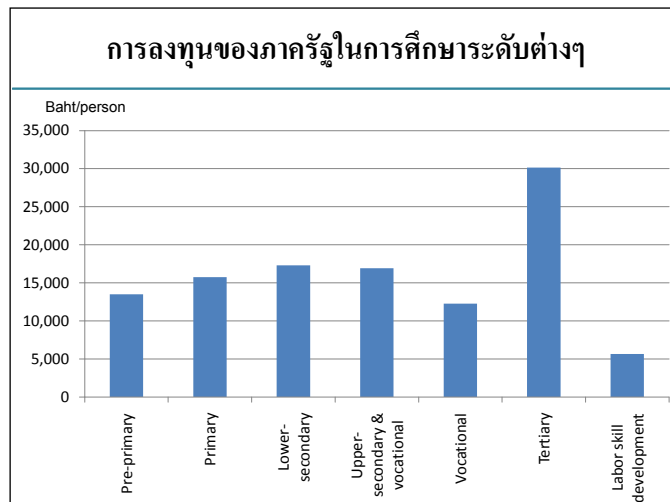
เห็นได้ชัด จะเป็นกลุ่มที่ได้เปรียบอยู่แล้ว ทั้งนี้ ในส่วนที่เป็นกลไกจากเศรษฐกิจ ที่ได้จัดสรรรายได้ให้ตามความสามารถ รัฐไม่ควรเข้าไปแทรกแซง แต่สิ่งที่รัฐต้องทำ มีอยู่ 3 ด้าน

- **ต้องไม่เอื้อประโยชน์ที่เป็นพิเศษให้กับคนกลุ่มนี้** โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องไม่ปิดกั้นการแข่งขันในระบบ สาเหตุเดียวที่มีการสะสมสินทรัพย์ได้อย่างรวดเร็วในหลายๆ ประเทศ ก็คือ รัฐบาลช่วยเอื้อให้เกิด Rent ที่จะสามารถตัดดวงได้ ภายใต้นโยบายการปกป้องประโยชน์และปกป้องผู้ประกอบการของประเทศ ซึ่งมักจะนำไปสู่การที่ผู้บริโภคได้รับการบริการที่แย่งจากเดิม ซึ่งการแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้ในส่วนนี้ สามารถทำได้โดยการสร้างระบบการแข่งขันที่เปิดกว้างขึ้นในทุกอุตสาหกรรม ในทุกตลาด ทุกระดับ ซึ่งจะช่วยจำกัด การผูกขาดและ Rent ลดปัญหาการกระจายรายได้ในระยะยาว และกระจายประโยชน์ในเชิงการบริโภคแก่ทุกคนเร็วร้อนไปพร้อมๆ กัน

- **ลดการช่วยเหลือครัวเรือนในกลุ่มนี้ เทียบกับครัวเรือนที่เหลือของประเทศ** ถ้าจะว่าไปแล้ว ครัวเรือนที่อยู่ในกลุ่มนี้ ลงไปถึง Top 5% เป็นกลุ่มครัวเรือนที่สามารถดูแลตนเองได้เป็นอย่างดีในเชิงการศึกษาของบุตรธิดา การดูแลตนเองหลังการเกษียณ การเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ การเข้าถึงระบบการเงินหลักของประเทศ และมีทางเลือกในการลงทุนที่หลากหลาย การเข้าถึงระบบสุขภาพที่ดี ทั้งยังมีรายได้ที่ดีมากโดยเปรียบเทียบกับครัวเรือนในกลุ่มอื่นๆ หากรัฐบาลมีงบประมาณจำกัด หัวใจสำคัญจะอยู่ที่การจัดสรรงบประมาณใหม่ เพื่อให้กลุ่มครัวเรือนด้านบนของปิรามิดดูแลตนเองให้มากขึ้น และนำเงินส่วนดังกล่าวไปสู่ การช่วยเหลือครัวเรือนในกลุ่มล่าง/กลาง แทน

แผนภาพที่ 33 แสดงถึงงบประมาณสนับสนุนต่อหัวของภาครัฐ สำหรับเด็กไทยในระดับชั้นการศึกษาต่างๆ พบว่ารัฐบาลสนับสนุนคนกำลังศึกษาระดับปริญญาตรีประมาณ 30,000 บาทต่อหัว ขณะที่สำหรับเด็กๆ ในระดับก่อนอนุบาล และประถม ได้รับเงินช่วยเหลือประมาณ 13,500-15,700 บาทต่อหัว ทั้งนี้ เนื่องจากเมื่อสำเร็จการศึกษา ในระดับปริญญาตรีบัณฑิตจะได้รับผลตอบแทนจากตลาดที่เป็น wage premium เพิ่มขึ้นจากผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมปลายอยู่แล้ว และนักศึกษาเหล่านี้ มาจากครัวเรือนที่สามารถจะสนับสนุนตนเอง

แผนภาพที่ 33 : งบประมาณสนับสนุนต่อหัวของภาครัฐ สำหรับเด็กไทยในระดับชั้นการศึกษาต่างๆ



ที่มา: กอบศักดิ์และคณะ (2549)

ได้ในระดับหนึ่ง รัฐบาลจึงควรที่จะ re-allocate งบประมาณจากการสนับสนุน การศึกษาในระดับอุดมศึกษา ไปยังการเพิ่มคุณภาพของการศึกษาในระดับก่อนเข้าเรียน ประถม และมัธยมในชนบท ซึ่งจะให้ผลตอบแทนที่ดีกว่า และช่วยเรื่องปัญหาการกระจายรายได้มากกว่า นอกจากนี้ สิทธิประโยชน์บางอย่าง ที่เคยเอื้อแก่ครัวเรือนในกลุ่มนี้ เช่น สิทธิประโยชน์ในเชิงภาษี ที่เป็นข้อยกเว้นและลดหย่อนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น การลดหย่อนภาษีจากการลงทุน ใน LTF การไม่คิดภาษี capital gain tax ซึ่งเมื่อระบบตลาดทุนพัฒนาได้ดีถึงระดับหนึ่งแล้ว สามารถยืนบนขาของตนเองได้ ก็ควรที่จะยกเลิกสิทธิประโยชน์ในส่วนนี้ออกไป ซึ่งจากปี 2555 พบว่าผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการสิทธิหักลดหย่อนจาก LTF ก็คือ ผู้ที่มีรายได้สูงเป็นสำคัญ ซึ่งถ้ามองว่า กลุ่มคนเหล่านี้เป็นกลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจอย่างดียิ่งอยู่แล้ว ความจำเป็นที่จะต้องการเงินช่วยเหลือในส่วนนี้ ก็จะน้อยลงไป ส่วนช่องโหว่ทางภาษีต่างๆ ที่เอื้อให้คนในกลุ่มนี้หลีกเลี่ยงภาษี เช่น การคิดภาษีของกลุ่มบุคคล เป็นต้น ถ้าไม่ได้เอื้อต่อการพัฒนาประเทศแล้ว ก็ควรยกเลิก ปิดช่องโหว่เหล่านี้ไป (ซึ่งในสหรัฐ ช่องโหว่ทางภาษีเหล่านี้ ได้เป็นช่องโหว่ให้รัฐบาลเข้ามาเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มครัวเรือนที่อยู่บนยอดของปิรามิดนี้เกินไป)

แผนภาพที่ 34 : การใช้สิทธิประโยชน์หักลดหย่อน LTF ต่อคน จำแนกตามชั้นเงินได้สุทธิ



ที่มา: บัณฑิต (2555)

- ท้ายสุด การดูแลให้ปัญหาการสืบทอดความแตกต่า ของรายได้จากรุ่นสู่รุ่นลดลงไป ซึ่งในระยะต่อไปเราคงต้องคิดถึงเรื่อง ภาษีมรดก ภาษีที่ดินอย่างจริงจังต่อไป

นโยบายในกลุ่มเสาหลักที่สองนี้ อยู่บนพื้นฐานว่า ดูแลให้มีปัญหาความไม่เท่าเทียมของรายได้ระหว่างคนรวย/จนเกิดขึ้นตามที่ควรจะเป็นเท่านั้น ซึ่งเศรษฐกิจจะจัดสรรผลตอบแทนต่อการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ที่มากกว่าให้กับครัวเรือนในกลุ่มที่รวยนี้เป็นปกติอยู่แล้ว รัฐบาลไม่ควรเข้าไปแทรกแซง แต่ในส่วนที่ เกินจากระบบกลไกเศรษฐกิจ และเป็นสิ่งที่รัฐบาลสร้างขึ้นเพิ่มเติมผ่านมาตรการต่างๆ ที่เป็น Excessive Rent ในระบบ รัฐบาลควรดำเนินการให้ Rent เหล่านั้น ลดลงหรือหมดไปมากที่สุด ซึ่งหากทำได้เช่นนี้ เราก็จะเหลือเฉพาะปัญหาการกระจายรายได้ตามที่ควรจะเป็นเท่านั้น

ทั้งนี้ ในระยะยาว รัฐบาลควร reallocate งบประมาณที่เคยจัดสรรให้กับคนในกลุ่มนี้ ไปยังคนในกลุ่มที่เหลือของประเทศ และลดสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่ไม่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ รวมไปถึงหาทางลดการสืบทอดความไม่เท่าเทียมกันของความมั่งคั่งลงไป ซึ่งทั้งหมดนี้ อยู่บนพื้นฐานที่ว่า รัฐบาลควรช่วยคนที่ช่วยตนเองไม่ได้ และให้คนที่ช่วยตนเองได้แล้วรับภาระดูแลตนเองให้มากขึ้น

ถ้าเราแก้จุดนี้ไม่ได้ ก็ยากที่จะจัดการปัญหาการกระจายรายได้ในระยะยาวเช่นกัน และประเทศไทยก็จะเดินตามรอยเท้าของสหรัฐ ที่แม้ว่ารายได้โดยรวมจะเพิ่มขึ้น แต่ปัญหาการกระจายรายได้โดยรวมแย่ลง จากครัวเรือนในกลุ่มยอดของปิรามิดเหล่านี้

เสาหลักที่สาม – Basic social safety net for the unfortunate ในบางช่วงของชีวิต ในบางจังหวัด บางครัวเรือนอาจจะประสบปัญหาที่ไม่ได้คาดฝัน ไม่ว่าจะเป็ นอุบัติเหตุ การเจ็บป่วย การออกจากงาน หรือ อาจจะขาดรายได้จากเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิด เช่น ในช่วงน้ำท่วม ช่วงเกิดภัยแล้งเกินที่คาดไว้ รวมไปถึงบางกลุ่มครัวเรือนอาจจะอยู่ในฐานะที่ลำบาก จากปัญหาสุขภาพ หรือจากการอยู่ในวัยชราแต่ไม่ได้เก็บออมไว้ ซึ่งทั้งหมดนี้จะกระทบต่อรายได้ครัวเรือน และปัญหาการกระจายรายได้ของประเทศ

สิ่งที่รัฐบาลต้องทำในส่วนนี้คือ การสร้างระบบสวัสดิการพื้นฐานที่จำเป็น และช วยครัวเรือนในกลุ่มที่มีปัญหา ค้อยโอกาส หรืออยู่ในฐานะลำบาก เป็นรายกรณี เพื่อ ลดช่องว่าง และเพื่อช่วยกระจายรายได้ออกไปอย่างเป็นระบบ นำเงินจากคนที่มียากเกินไปให้กับคนที่มีน้อยเกินไป หรือมีเหตุการณ์ไม่คาดคิดเกิดขึ้น เพื่อสร้างสังคมที่เท่าเทียมกัน โดยเสริมสิ่งที่กลไก income convergence กำลังสร้างขึ้นในระบบให้มีกลไกที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น การให้สวัสดิการสังคม เพื่อช่วยดูแลกลุ่มคนที่ค้อยโอกาส คนทุพพลภาพ แก้ไขความแตกต่างระหว่างบุคคล นโยบายในส่วนนี้ จะรวมไปถึง

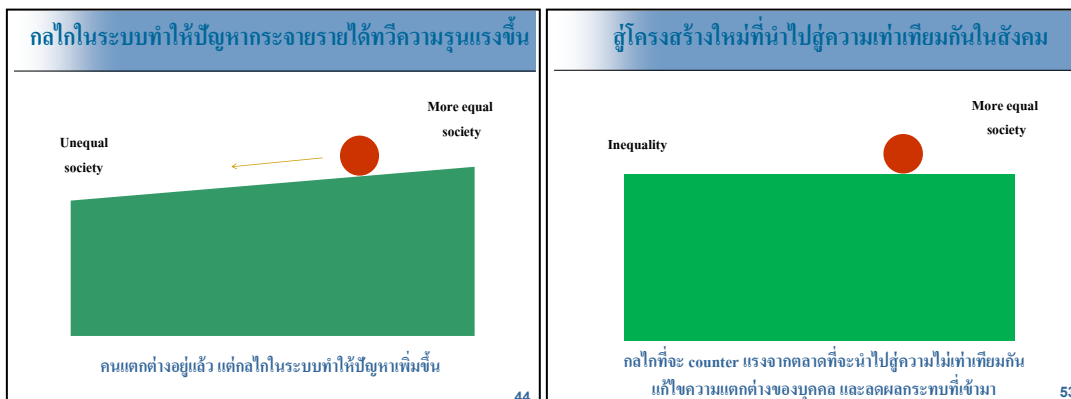
- การสร้างระบบประกันสังคม ที่จะช่วยประกันรายได้ ประกันการดู แลสุขภาพสำหรับคนที่ประสบปัญหา มีเหตุการณ์ที่ทำให้ไม่สามารถหารายได้ได้ ในช่วงใดช่วงหนึ่ง ของชีวิต และจัดให้มีการออมเพื่อการใช้ชีวิตในช่วงวัยชราอย่างพอเพียง
- การสร้างระบบประกันสุขภาพของประเทศ เพื่อให้ความเท่าเทียมกันเรื่องสุขภาพ สารอาหาร และการรักษาพยาบาล รวมไปถึง การดูแลเด็กในช่วงก่อนวัยเรียน เพื่อให้เด็กพร้อมในการที่จะศึกษา และมีระดับสติปัญญา (IQ) ที่ดี เพื่อลดความล้าหลังที่พบอยู่ในปัจจุบันให้น้อยลง
- การส่งเสริมระบบประกันของไทย ให้ทำงานให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น เพื่อเอื้อให้กลไกในระบบช่วยตนเองมากที่สุด ในความเลี้ ยงด้านต่างๆ ที่จะกระทบต่อรายได้ของและความ เป็นอยู่ของครัวเรือน ซึ่งในปัจจุบัน ไทยยังต้องพัฒนาอีกมากในเรื่องของระบบประกัน ส่วนที่เหลือจากนั้น จะเป็นหน้าที่ของภาครัฐที่จะช่วยเหลือต่อไป
- การสร้างระบบการช่วยเหลือครัวเรือนที่มีปัญหาบางกลุ่มในรูปแบบของ cash payment เท่าที่จำเป็น โดยเฉพาะกลุ่มผู้สูงวัย (ซึ่งในช่วงต่อไปจะมีกลุ่มหัวหน้าครัวเรือนที่เป็นผู้สูงวัย

มากขึ้น ซึ่งกลุ่มนี้ได้มีการเตรียมออมเงินสะสมไว้ไม่เพียงพอ ถ้ารัฐบาลไม่มีมาตรการเข้าไปช่วยเหลือก็จะอยู่ในฐานะลำบาก) ผู้พิการ ทูพพลภาพ รวมทั้งระบบที่จะช่วยเหลือ ครัวเรือนที่ประสบปัญหาพิเศษในบางกรณี เช่น ในช่วงน้ำท่วม เป็นต้น

ระบบเหล่านี้ จะช่วยปิดจุดบอดที่กลไก Income convergence เข้าไปไม่ถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รายได้ที่ไม่เท่าเทียมจากความแตกต่างเฉพาะของครัวเรือนซึ่งไม่สามารถแก้ไขได้ เช่น การทูพพลภาพ เป็นต้น จึงเป็นหน้าที่ของภาครัฐที่จะไปช่วยคนที่ลำบากเหล่านั้น ให้สามารถมีมาตรฐานการครองชีพที่รับได้ โดยอาศัยรายได้ภาษีที่เก็บมาได้จากกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้ดีเข้ามาจุนเจือ

หัวใจสำคัญเกี่ยวกับเสาหลักที่ 3 ก็คือ ในระยะยาว การแจกเงิน การโอนเงิน การช่วยเหลือ ครัวเรือนกลุ่มต่างๆ เป็นนโยบายที่มีต้นทุนที่สูงอย่างยิ่ง และสามารถนำประเทศไปสู่วิกฤตทางการคลังได้ จึงยากที่จะทำได้อย่างต่อเนื่อง หัวใจ ของการแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้ จึงอยู่ที่เสาหลักที่ 1 เพราะในระยะยาว เพราะไม่มีมาตรการไหนที่จะช่วยประชาชนได้ดี เท่ากับการเพิ่มประสิทธิภาพ เพิ่มนวัตกรรม เพิ่มเทคโนโลยีใหม่ เพิ่มเครื่องมือในการทำมาหากินให้เขา ที่จะช่วยยกระดับรายได้อย่างถาวรและต่อเนื่องให้กับครัวเรือนเหล่านั้น การกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้จึงต้องตั้งอยู่บนหลักการนี้เป็นสำคัญ

แผนภาพที่ 35 : เป้าหมายของนโยบาย 3 ประสาน



ทั้งหมดจึงเป็นกรอบของนโยบาย ที่รัฐบาลสามารถนำมาใช้อย่างสอดคล้องประสาน และนำไปสู่การวางกลยุทธ์ของประเทศที่จะเพิ่มคุณภาพของการเจริญเติบโตที่ทั่วถึง เท่าเทียม และเป็นธรรม ซึ่งการจะแก้ไขปัญหาคะกระจายรายได้ที่ยั่งยืน ซึ่งเป็น เรื่องที่ต้องใช้เวลา ไม่เสร็จง่าย เพราะปัญหาใช้เวลาสะสมตัวนับถึงศตวรรษ ทั้งนี้ หากเราประสบความสำเร็จในการวางโครงสร้างใหม่ของระบบเศรษฐกิจ ที่ไม่มีความเอียงลาดไปสู่ความไม่เท่าเทียมกันในสังคมซ่อนอยู่ เราก็จะสามารถหมุนวนเก็บเวลาของปัญหาคะกระจายรายได้ให้ย้อนกลับไปยังจุดเดิมได้ ช่วยกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาประเทศไปยังทุกส่วนของเศรษฐกิจ อันจะ สร้างสังคมที่มีความเสมอภาคในระยะยาว และนำไปสู่ความสำเร็จในการพัฒนาของประเทศอย่างแท้จริง