

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 13 มกราคม 2538

การเมืองว่าด้วยการกระจายรายได้

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

เหตุใดรัฐบาลจึงเดือดเนื้อร้อนใจเมื่อมีข่าวว่า การกระจายรายได้ของครัวเรือน
เลวลง ?

เมื่อสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยนำเสนอคำพยากรณ์เกี่ยวกับภาวะ
เศรษฐกิจของประเทศไทยในปี 2538 อันเป็นจารีตที่กระทำกันทุกปี สถาบันวิจัยดังกล่าวได้
วาดภาพเศรษฐกิจที่สวยสดงดงาม ทั้งในด้านการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการขยายตัว
ของการส่งออก (The Nation, December 27, 1994) กระนั้นก็ตาม สถาบันวิจัยแห่งนี้ได้กล่าว
เตือนว่า ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจเจริญเติบโตในอัตราสูง แต่การกระจายรายได้กลับเลวร้ายลง
ณ บัดนี้ การกระจายรายได้ของประเทศไทยเลวร้ายเป็นอันดับที่ 6 ของโลก รองจากบราซิล
กัวเตมาลา ฮอนดูรัส ปานามา และชิลี (สยามโพสต์ ฉบับวันอังคารที่ 27 ธันวาคม 2537)

พลันที่คำทำนายของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ปรากฏสู่
สาธารณชน ผู้นำพรรคประชาธิปไตยหลายต่อหลายท่านต่างรู้สึกเดือดเนื้อร้อนใจเป็นอันมาก นาย
ชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ถึงกับให้สัมภาษณ์ว่า

"... ผลการศึกษานี้เป็น (งาน) วิชาการที่เป็นประโยชน์ เอาตัวเลขมาเป็นข้อมูลได้
แต่ผู้ปฏิบัติจะอิงตัวเลขทั้งหมดไม่ได้ ผู้ปฏิบัติต้องเข้าใจชีวิตจริงด้วยว่า ไม่ได้ขึ้นกับตัวเลข
ทั้งหมด..." (สยามโพสต์ ฉบับวันพุธที่ 28 ธันวาคม 2537)

ผู้ที่ได้ฟังหรือได้อ่านบทสัมภาษณ์ของนายกรัฐมนตรีดังกล่าวต่างอดขงนมิได้ว่า
ในเมื่อนายกรัฐมนตรียอมรับว่าผลการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยเป็น
งานวิชาการที่เป็นประโยชน์ เหตุไฉนผู้ปฏิบัติจึงอิงตัวเลขทั้งหมดมิได้ หนังสือพิมพ์บางฉบับ
ตีความบทสัมภาษณ์นี้ว่า นายกรัฐมนตรีต้องการบอกว่า ความล้มเหลวในการกระจายรายได้
เป็นเพียงตัวเลขทางวิชาการ

นักเศรษฐศาสตร์บางท่านในคณะทำงานด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลวิพากษ์
วิจารณ์ว่า ตัวเลขการกระจายรายได้ที่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยนำเสนอเป็นตัวเล

ที่ล้ำสมัย เพราะเป็นตัวเลขเมื่อ 2-3 ปีที่แล้ว ข้อวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวนี้ดูเหมือนจะมีได้ตระหนักถึงข้อเท็จจริงที่ว่า การศึกษาเรื่องการกระจายรายได้ของครัวเรือนมีอาจกระทำได้ทุกปี เพราะข้อมูลในการศึกษาเรื่องนี้มาจาก รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (Socio-Economic Survey) ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ แต่เดิมการสำรวจเช่นนี้กระทำทุก 5 ปี เพิ่งจะเพิ่มความถี่ในการสำรวจเป็นทุก 2 ปีเมื่อไม่นานมานี้ รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม ครั้งล่าสุดที่มีการตีพิมพ์เผยแพร่เป็นฉบับปี 2535 แม้จะมีการสำรวจอีกครั้งหนึ่งในปี 2537 แต่ข้อมูลยังไม่อยู่ในสภาพที่จะนำมาศึกษาได้ ดังนั้น ข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่ว่า ข้อมูลการกระจายรายได้ของครัวเรือนเป็นข้อมูลที่ล้ำสมัยจึงเป็นข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่ขาดความเข้าใจเกี่ยวกับธรรมชาติของการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ แต่ถึงจะเป็นข้อมูลที่ไมทันสมัย ก็ยังเป็นเรื่องที่รัฐบาลพึงรับฟังเพื่อดำเนินการแก้ไขอยู่ดี

ความบกพร่องของข้อมูลรายได้และรายจ่ายของครัวเรือนทำให้มีปัญหาพื้นฐานในการเปรียบเทียบการกระจายรายได้ระหว่างประเทศ ในเมื่อแบบสอบถามและแนวความคิดพื้นฐานในการสำรวจรายได้และรายจ่ายของครัวเรือนแตกต่างกันระหว่างประเทศต่างๆ การที่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยถึงกับระบุว่า การกระจายรายได้ของครัวเรือนไทยเลวร้ายเป็นอันดับที่ 6 ของโลก จึงก่อให้เกิดข้อกังขาได้มากกว่า การจัดลำดับเช่นนี้มีนัยสำคัญเพียงใด นอกเหนือไปจากความต้องการส่งผลสะท้อนทางการเมืองและการเรียกร้องให้รัฐบาลสนใจแก้ไขปัญหานี้

นับตั้งแต่ที่สำนักงานสถิติแห่งชาติเริ่มสำรวจรายได้และรายจ่ายของครัวเรือนในปี 2505 เป็นต้นมา การกระจายรายได้ของครัวเรือนไทยเลวร้ายลงตามลำดับ แม้ว่าปัญหาความยากจนสัมบูรณ์ (absolute poverty) จะผ่อนคลายนลง จำนวนครอบครัวที่ยากจนมีสัดส่วนลดน้อยลงโดยทั่วไป เพียงแต่กลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในปีที่มีปัญหาเศรษฐกิจถดถอยรุนแรง แต่ปัญหาความยากจนสัมพัทธ์ (relative poverty) หรืออีกนัยหนึ่งก็คือปัญหาการกระจายรายได้กลับเลื่อมทรามลงตามลำดับ ความรุนแรงของปัญหาที่มีมากขึ้นนี้น่าจะเป็นสัญญาณเตือนภัยอันเพียงพอที่จะทำให้รัฐบาลสนใจแก้ไข

รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมักจะกล่าวอ้างว่าเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยที่สมอ้างว่าเป็นรัฐบาลโดยประชาชนและเพื่อประชาชนด้วย รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจึงต้องพยายามรักษาภาพลักษณ์ของตนเองให้สมน้ำสมเนื้อกับข้ออ้างเหล่านี้ และเป็นธรรมดาอยู่เองที่ต้องสะดุ้งสะเทือน เมื่อมีประจักษ์พยานข้อเท็จจริงว่า ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้เลวร้ายลง แต่อาการสะดุ้งสะเทือนก็เป็นเพียงปรากฏการณ์ชั่วคราว และมลายหายไปเมื่อข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้เลื่อนไปจากความทรงจำของสาธารณชน

แต่ที่จริงแล้ว รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเป็นรัฐบาลของกลุ่มผลประโยชน์ โดยกลุ่มผลประโยชน์ และเพื่อกลุ่มผลประโยชน์ ความข้อนี้ไม่ยกเว้นแม้แต่พรรคประชาธิปัตย์และพรรคพลังธรรม พรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตยไม่เพียงแต่ต้องมีฐานการเมือง หากยังต้องมีฐานเศรษฐกิจรองรับอีกด้วย และกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพ่อค่านายทุนกลุ่มต่างๆนับเป็นฐานที่สำคัญยิ่ง รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจึงมักดำเนินนโยบายในลักษณะเกื้อกูลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นฐานของตน หรืออย่างน้อยที่สุดไม่ลดทอนผลประโยชน์ของกลุ่มเหล่านี้

ด้วยเหตุที่ชาวนาไม่สามารถผนึกกำลังเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็ง แรงผลักดันนโยบายจึงอ่อนระโหย ชาวนาและประชาชนที่ยากจนไม่อยู่ในฐานะที่จะจ่ายเงิน 'ซื้อ' นโยบายจากชนชั้นปกครองได้ ในขณะที่กลุ่มพ่อค่านายทุนสามารถเสนอซื้อนโยบายด้วยความไม่ยากลำบากนัก กระบวนการกำหนดนโยบายจึงเป็นกระบวนการสนองตอบระหว่างชนชั้นปกครองกับกลุ่มผลประโยชน์ที่ทรงฐานะภาพ ด้วยเหตุฉะฉานนี้ กระบวนการกำหนดนโยบายจึงมิได้มีความเป็นกลาง หากแต่มีความโน้มเอียงที่จะให้ประโยชน์แก่ประชาชนในเมืองมากกว่าในชนบท (urban bias) ให้ประโยชน์แก่ภาคอุตสาหกรรมมากกว่าภาคเกษตรกรรม และให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการเติบโตทางเศรษฐกิจและการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากกว่าเป้าหมายการแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้

แต่รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจำเป็นต้องชูนโยบายการแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ เพียงเพื่อเป็นสัญลักษณ์ว่าเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน โดยที่นโยบายที่แท้จริง (real policy) มักจะแตกต่างจากนโยบายที่ประกาศ (stated policy) ในเมื่อสังคมการเมืองไทยไม่มีกลไกในการกดดันให้นโยบายที่แท้จริงเป็นไปตามนโยบายที่ประกาศ อีกทั้งต้นทุนทางการเมืองของการไม่ดำเนินการตามนโยบายที่ประกาศค่อนข้างต่ำ เนื่องจากประชาชนผู้มีสิทธิการเลือกตั้งสนใจผลประโยชน์เฉพาะหน้ายิ่งกว่าอื่นใด นอกจากนี้ การเฝ้าติดตามพฤติกรรมของรัฐบาลยังมีต้นทุนสารสนเทศ (information cost) ที่ต้องเสียอีกด้วยดังนั้นจึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจว่า ทั้งๆที่การลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจถูกกำหนดเป็นเป้าหมายตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่สาม (2515-2519) เป็นต้นมา แต่นโยบายที่แท้จริงยังห่างไกลจากนโยบายที่ประกาศมากนัก

เมื่อรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ประกาศนโยบาย "ทศวรรษแห่งการพัฒนาชนบท" ในวารคดีขึ้นปีใหม่ พ.ศ. 2524 ผู้คนจำนวนไม่น้อยต่างวาดวิมานในอากาศว่าชนบทไทยจะเขยิบเข้าใกล้ภาคนครในด้านฐานะทางเศรษฐกิจ และสภาพ 'หลังสู้ฟ้า หน้าสู้ดิน' จะบรรเทาเบาบางลง บัดนี้ เวลาล่วงเลยมากกว่าทศวรรษ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจกลับมี

มากขึ้น รัฐบาลนายชวน หลีกภัยกำลังเจริญรอยตามรัฐบาลเปรมอินทร์ว่า ผู้นำรัฐบาลนิยมเทศนาปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ แต่ไม่มีนโยบายที่เป็นรูปธรรมในการแก้ปัญหาเหล่านี้

การกระจายรายได้และความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจจะยังคงเลวร้ายลงในอนาคต ในเมื่อยุทธศาสตร์หลักในการพัฒนาเศรษฐกิจในปัจจุบันก็คือ ยุทธศาสตร์การพัฒนาการผลิตเพื่อการส่งออก (Export-oriented Industrialization) ยิ่งการส่งออกขยายตัวมากเพียงใด ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจยิ่งมีมากขึ้นเพียงนั้น ผลประโยชน์จากการส่งออกกระจุกอยู่กับพ่อค้าส่งออกและนายทุนอุตสาหกรรมส่งออกเพียงกลุ่มน้อย ยิ่งเมื่อสินค้าเกษตรลดความสำคัญลงเป็นอันมากในโครงสร้างการส่งออก ผลเชื่อมโยงที่การส่งออกมีต่อภาคเกษตรกรรมและประชาชนในชนบทยิ่งมีน้อยลงไปอีก

ในปัจจุบัน โครงสร้างสินค้าส่งออกได้แปรเปลี่ยนจากสินค้าที่ใช้แรงงานเข้มข้น (labour-intensive products) เป็นสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีขั้นกลางและขั้นสูง (medium-high technology products) มากขึ้น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างดังกล่าวนี้ยังเป็นผลเสียในการสร้างปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเติบโตของอุตสาหกรรมประกอบชิ้นส่วน (assembly industry) ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อบริษัทแม่ในต่างประเทศ ยากที่จะสร้างผลเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจต่อภาคชนบทยิ่ง

ยุทธศาสตร์การพัฒนาการผลิตเพื่อการส่งออกมิใช่ปัจจัยเดียวที่จะทำให้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเลวร้ายลงในอนาคต นโยบายการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งให้ความสำคัญแก่ธุรกิจขนาดใหญ่มากกว่าธุรกิจขนาดเล็กก็ดี นโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ ซึ่งเกื้อกูลผลประโยชน์พ่อค้านายทุนยิ่งกว่าเกษตรกรก็ดี นโยบายป่าไม้ ซึ่งไล่ชาวบ้านออกจากป่า แต่กลับให้นายทุนเข้าไปหาประโยชน์ก็ดี และท้ายที่สุดนโยบายปฏิรูปที่ดิน ซึ่งให้ประโยชน์แก่พ่อค้านายทุนก็ดี เหล่านี้ล้วนแล้วแต่ทำให้การกระจายรายได้และความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเลวร้ายลงทั้งสิ้น

โครงสร้างของสังคมการเมืองไทย ประกอบกับสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของกระบวนการกำหนดนโยบาย นับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเลวร้ายลงในอนาคต