

บทที่ 2

นโยบายแนวคิดและทฤษฎี

การเพิ่มประสิทธิภาพของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดในการให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดินเอกชนในเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นการศึกษานโยบายกำหนดหลักเกณฑ์การวัดความสามารถและประสิทธิภาพในการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดในลักษณะเครื่องชี้ประสิทธิภาพ เพื่อใช้เป็นมาตรการหนึ่งในการเร่งรัดติดตามให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดินเพิ่มขึ้น ตลอดจนศึกษาเพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการให้เช่าซื้อที่ดินเพื่อให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสามารถจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าซื้อได้เพิ่มขึ้น นั้น มีนโยบายแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.1 กระบวนการเช่าซื้อที่ดินเอกชนในเขตปฏิรูปที่ดิน

สำนักบริหารกองทุน (2554) ได้กล่าวถึงขั้นตอนการดำเนินการเช่าซื้อที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินดังต่อไปนี้

2.1.1 การเตรียมการเช่าซื้อที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดดำเนินการ โดย

1) การจัดทำแผนงานการเช่าซื้อที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดคัดเลือกแปลงที่ดินที่ประสงค์จะจัดให้เกษตรกรเช่าซื้อจากเนื้อที่ที่ได้จัดซื้อจากเอกชนไว้แล้ว โดยพิจารณาจากมีผู้เช่าหรือมีการเช่าทำประโยชน์แล้วและไม่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ไม่เป็นที่ดินที่มีปัญหาการเช่าออกในแปลงที่ดิน โดยต้องมีการจัดเตรียมงบประมาณสำหรับดำเนินการเช่าซื้อที่ดิน ทำแผนที่โครงการแสดงที่ตั้งของหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ ที่จะให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดินและจัดส่งข้อมูลแผนงานการเช่าซื้อที่ดินให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรพิจารณาให้ความเห็นชอบ นำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดให้ความเห็นชอบ และนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรเพื่ออนุมัติแผนการเช่าซื้อที่ดินต่อไป

2) การจัดทำประกาศของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เรื่องการยื่นคำร้องขอเช่าซื้อที่ดินจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร โดยประกาศดังกล่าวจะต้องกำหนด วัน เวลา สถานที่ หลักฐานที่ต้องนำมายื่นคำร้อง คุณสมบัติของเกษตรกรผู้มีสิทธิยื่นคำร้องขอเช่าซื้อที่ดินและหลักเกณฑ์การพิจารณา

3) การชี้แจงเกษตรกร ชี้แจงให้เกษตรกรที่ต้องการเช่าซื้อที่ดินทราบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ อัตราและระยะเวลาการเช่าซื้อที่ดิน ตลอดจนรายละเอียดอื่นๆ ที่จำเป็น เช่น การยื่นคำร้องขอเช่าซื้อหลักฐานต่างๆ ในการยื่นคำร้อง การคำนวณอัตราค่าเช่าซื้อ การขอผ่อนผันการชำระค่าเช่าซื้อสิทธิ และหน้าที่ของเกษตรกรในการเช่าซื้อที่ดิน การบอกเลิกสัญญาเช่าซื้อและระยะเวลาการโอนกรรมสิทธิ์ตามสัญญา เป็นต้น

2.1.2 การยื่นคำร้องและการทำสัญญาเช่าซื้อที่ดิน มีขั้นตอนดังนี้

1) การยื่นคำร้องขอเช่าซื้อที่ดิน ให้เกษตรกรที่ประสงค์จะเช่าซื้อที่ดินยื่นคำร้องขอเช่าซื้อที่ดินโดยกรอกข้อความในแบบ “คำร้องขอเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกร” (ภาคผนวก ฉ) พร้อมแสดงสำเนาทะเบียนบ้าน และบัตรประจำตัวประชาชน แล้วยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ภายในวัน เวลา และสถานที่ตามประกาศฯ พร้อมออก “ใบรับคำร้องขอเช่าซื้อที่ดิน” (ภาคผนวก ข) ให้เกษตรกรเพื่อความสะดวกในการติดต่อกับพนักงานเจ้าหน้าที่

2) การรวบรวมคำร้องเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดรวบรวมคำร้องของเกษตรกรที่ขอเช่าซื้อที่ดินทั้งหมด โดยทำเป็นบัญชีรายชื่อ คุณสมบัติและความเห็นว่าสมควร

ได้รับการอนุมัติให้เช่าซื้อหรือไม่ เสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดพิจารณาอนุมัติให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดินตามหลักเกณฑ์การพิจารณาผู้ยื่นคำร้องขอเช่าซื้อ ที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเช่าซื้อที่ดินและเหตุผลอื่นๆ ตามคำร้องที่ประกอบการพิจารณา

3) การทำสัญญาเช่าซื้อที่ดิน เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอนุมัติแล้ว ให้ประกาศรายชื่อเกษตรกรที่ได้รับการอนุมัติให้เช่าซื้อที่ดิน และทำหนังสือแจ้งกำหนดวัน เวลา สถานที่ที่ทำสัญญารวมไปถึงหลักฐานที่เกษตรกรต้องนำมาในวันทำสัญญาให้เกษตรกรทราบ และให้เกษตรกรมาทำสัญญาเช่าซื้อที่ดินภายใน 30 วัน นับแต่วันมีหนังสือบอกกล่าว สัญญาเช่าซื้อ (ภาคผนวก ข) ให้จัดทำขึ้น 4 ฉบับ มีข้อความตรงกัน โดยให้แยกเก็บไว้ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เกษตรกร สำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน และสำนักบริหารกองทุน

2.1.3 การจัดเก็บค่าเช่าซื้อที่ดินตามสัญญาเช่าซื้อที่ดิน ให้ปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บและการนำส่งเงินค่าเช่าซื้อ และค่าใช้จ่ายอื่นตามสัญญาเช่าซื้อ เข้าบัญชีกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยผู้เช่าซื้อต้องนำเงินมาชำระค่าเช่าซื้อ ณ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด หรือปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะให้เจ้าหน้าที่ออกไปเก็บค่าเช่าซื้อ ณ ภูมิลำเนาของผู้เช่าซื้อก็ได้ ซึ่งควรนัดวัน เวลา สถานที่ เพื่อให้ผู้เช่าซื้อมาชำระพร้อมๆ กัน ทั้งนี้เจ้าหน้าที่จะต้องออกใบเสร็จรับเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามแบบที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด ให้แก่ผู้เช่าซื้อเพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐานการชำระเงิน

2.2 การวัดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้

ประยูร (2518) ได้กล่าวถึงการวัดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ โดยใช้ Lorenz curve ดังนี้

การแบ่งปันรายได้ระหว่างบุคคลในสังคม เป็นปัญหาที่มีการถกเถียงกันมาก ทั้งนักการเมืองและนักเศรษฐกิจ ปัญหาที่หยิบยกมาถกเถียงกันมาก คือ ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ของบุคคลในสังคมทำอย่างไรจึงจะให้มีการแบ่งปันหรือวิภาษรายได้ระหว่างบุคคลผู้มีส่วนร่วมในการผลิตโดยเป็นธรรม ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ทุกวันนี้ คนเรามีรายได้ไม่เท่ากันบางคนมีรายได้มากบางคนมีรายได้น้อย การที่คนเรามีรายได้ไม่เท่ากันเนื่องจากเหตุสำคัญ 2 ประการ

ประการแรก ได้แก่ คนเราเกิดมามีความสามารถต่างกัน บางคนมีความคิดดี สติปัญญาเฉียบแหลมกว่าคนอื่น ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากสติปัญญาพื้นฐานเดิมเฉลี่ยฉลาดมาแต่กำเนิด ประกอบกับมีโอกาสดีกว่าบุคคลอื่นในการศึกษาและฝึกอบรม บุคคลประเภทนี้จะมีโอกาสดีกว่าบุคคลอื่นในการประกอบอาชีพ รายได้ของบุคคลจากการทำงานจึงแตกต่างกันตามประเภทของอาชีพ เป็นต้นว่า คนงานที่ไม่ใช้วิชาชีพอย่างใดอย่างหนึ่งจะได้รับค่าจ้างต่ำกว่า คนที่ทำงานโดยใช้วิชาชีพ เช่น นักวิทยาศาสตร์ นักบริหารธุรกิจ นักปกครอง เป็นต้น

ประการที่สอง ได้แก่ คนเรามีทรัพย์สินสมบัติมากน้อยต่างกัน คนมีทรัพย์สินสมบัติมากไม่อาจจะสะสมขึ้นมาเองหรือได้รับมาโดยทางมรดกย่อมมีรายได้จากทรัพย์สินนั้นด้วย คนที่มีทรัพย์สินมากย่อมมีโอกาสดีกว่าคนอื่นในการศึกษาและฝึกอบรม อันจะทำให้สามารถหารายได้มากกว่าคนที่ไม่ได้รับการศึกษาอบรม

การที่ปล่อยให้บุคคลในสังคมมีรายได้แตกต่างกัน ย่อมจะบังเกิดผลดีในทางเศรษฐกิจเป็นต้นว่า จะเป็นสิ่งส่งเสริมและจูงใจในการทำงาน ถ้าแบ่งรายได้ให้ทุกคนโดยเท่าเทียมกันแล้วคนเราจะไม่มีความตั้งใจที่จะทำงานมากกว่าคนอื่น งานที่ยากลำบากและต้องการความรับผิดชอบมากก็คงไม่มีใครอยากทำ ความคิดริเริ่ม ความมานะพยายาม ความอดทน เพื่อใช้กำลังกายและกำลังความคิดให้เป็นประโยชน์ต่อสังคมจะถูกทำลาย ถ้ามีการจัดระดับรายได้ของบุคคลให้เท่าเทียมกัน โดยไม่คำนึงถึงปริมาณงานความยากลำบากและความสามารถ

การปล่อยให้คนเรามีรายได้ไม่เท่าเทียมกันจะเป็นเครื่องกระตุ้นและจูงใจให้คนเราทำงานมากขึ้น. ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้บุคคลอาจวัดได้โดยใช้ “เส้นรายได้เท่ากัน” หรือที่เรียกว่า “Lorenz Curve” เส้นนี้แสดงความสัมพันธ์ระหว่างเปอร์เซ็นต์ของประชากร กับเปอร์เซ็นต์ของรายได้ที่แบ่งปันกันระหว่างบุคคลในประเทศในระยะหนึ่ง

บุญธรรม (2548) ได้กล่าวถึงเรื่องความไม่เท่าเทียมกันทางสังคม การพิจารณาสาเหตุของความไม่เท่าเทียมกันในสังคม พิจารณาได้จากความไม่เท่าเทียมกันในรายได้สองประการ ดังนี้

1. ความไม่เท่าเทียมกันในรายได้ อันเกิดจากการใช้แรงงาน รายได้ อันเกิดจากการใช้แรงงาน เป็นแหล่งรายได้ที่มีขนาดใหญ่ที่สุดคิดเป็น ร้อยละ 75 - 80 ของรายได้ที่ปัจจัยการผลิตต่างๆ ได้รับในระบบเศรษฐกิจแบบตลาดบุคคลต่าง ๆ อาจได้รับรายได้จากการใช้แรงงานแตกต่างกัน และเป็นสาเหตุที่นำไปสู่ความไม่เท่าเทียมกันเกิดขึ้น ซึ่งจำแนกสาเหตุได้ 4 ประการ ดังนี้

1.1 ความแตกต่างกันในความสามารถและทักษะของแรงงาน ทำให้ประสิทธิภาพการผลิตของแรงงานแตกต่างกัน ซึ่งแสดงได้โดยอุปสงค์ในตลาดแรงงานกลไกตลาดจะก่อให้เกิดค่าจ้างที่แตกต่างกัน แรงงานที่มีความสามารถและทักษะสูงแสดงให้เห็นว่า ผลิตรายได้ของแรงงานนั้นๆ สูง ความต้องการแรงงานชนิดนี้จึงมีมากแต่อุปทานมีน้อย ค่าจ้างที่แรงงานได้รับจึงสูงกว่าแรงงานทั่วๆ ไป และนำไปสู่ความแตกต่างกันในรายได้มากขึ้นเรื่อย ๆ

1.2 ความแตกต่างกันในโอกาสหน้าที่การงาน ความลำเอียงในสังคมที่เกี่ยวกับการจ้างงาน ซึ่งเป็นปัจจัยทางด้านสังคม เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความแตกต่างกันในรายได้ที่บุคคลได้รับ ตัวอย่างของความลำเอียงในตลาดแรงงาน เช่น การกำหนดค่าจ้างโดยคำนึงถึง เพศ เชื้อชาติ ศาสนา ทำให้คนกลุ่มน้อยในสังคมได้รับค่าจ้างต่ำกว่ากลุ่มคนอื่น ๆ หรือการกีดกันโอกาสความก้าวหน้าในหน้าที่การงานโดยคำนึงถึง เพศ เชื้อชาติ ศาสนา เป็นต้น ทำให้คนบางกลุ่มไม่มีโอกาสก้าวหน้าในสาขาอาชีพเท่าเทียมกับกลุ่มคนทั่วไป

1.3 ความแตกต่างในความตั้งใจทำงาน ประสพการณ์การทำงานเป็นการเพิ่มทุนของมนุษย์ (Human capital) ซึ่งจะส่งผลต่อประสิทธิภาพการผลิต หรือประสิทธิภาพการทำงานให้สูงขึ้น การเพิ่มขึ้นของรายได้จะเกี่ยวพันกับประสพการณ์ทำงาน คนที่มีความตั้งใจทำงานโดยไม่ลาหยุดย่อมนำไปประสิทธิภาพการผลิตของเขาสูงขึ้นด้วย ในทางตรงกันข้ามการลาหยุดงานจะเป็นตัวทำลายประสพการณ์ที่สะสมมานั้น ดังนั้นคนที่มีความตั้งใจทำงานสูงย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพการผลิต ทำให้บุคคลนั้นก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน และได้รับรายได้สูงขึ้นอย่างรวดเร็วกว่าคนทั่วไป

1.4 ความแตกต่างในระดับการศึกษา การผลิตในปัจจุบันได้มีการพัฒนาเทคโนโลยีในการผลิตให้ก้าวหน้าเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และต้องการใช้แรงงานที่มีความรู้และมีฝีมือมากขึ้น ความต้องการใช้แรงงานไร้ฝีมือลดน้อยลง ยิ่งการผลิตใช้เทคโนโลยีสูงความต้องการแรงงานที่มีการศึกษาสูงยิ่งมีมาก แต่ขณะเดียวกันอุปทานแรงงานประเภทนี้มีน้อย ส่วนแรงงานไร้ฝีมืออุปสงค์ในตลาดมีน้อย แต่ขณะเดียวกันอุปทานมีมาก ความเหลื่อมล้ำของรายได้ก็เกิดขึ้น โดยเฉพาะผู้ที่มีโอกาสได้รับการศึกษาในระดับที่สูงๆ นั้นก็มาจากกลุ่มของบุคคลในครอบครัวที่มีรายได้สูงอยู่แล้ว เป็นเหตุให้ความเหลื่อมล้ำของรายได้ห่างกันออกไปเรื่อย ๆ

2. ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ อันเกิดจากทรัพย์สิน รายได้จากทรัพย์สินของบุคคลหรือครัวเรือน ประกอบด้วยรายได้จากสองแหล่งใหญ่ๆ คือ การออมในปัจจุบัน และมรดกตกทอด ถึงแม้ว่ารายได้ที่เกิดจากทรัพย์สินจะประมาณร้อยละ 20 ของรายได้ประชาชาติก็ตาม แต่ก็ป็นรายได้ที่เป็นต้นเหตุของความไม่เท่าเทียมกันในสังคมที่สำคัญที่สุด รายได้ อันเกิดจากทรัพย์สิน ทั้งสองแหล่งมีลักษณะแตกต่างกัน ดังนี้

2.1 การออมในปัจจุบัน เป็นผลรวมของการเลื่อนการบริโภคของบุคคลที่ตนทำมาหาได้ในช่วงชีวิตของตน โดยการแบ่งรายได้ส่วนหนึ่งไปเก็บออมแล้วนำเงินออมไปลงทุนในทรัพย์สินต่างๆ ที่ให้ผลตอบแทน อย่างไรก็ตามระดับการออมก็ขึ้นอยู่กับรายได้และรายได้ที่บุคคลหาได้จะขึ้นอยู่กับระดับการศึกษา ผู้ที่มีการศึกษาสูงจะถูกจ้างงานในสาขาการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีสูง และได้รับผลตอบแทนในอัตราที่สูงเขาจึงแบ่งรายได้ส่วนหนึ่งเป็นการออม ซึ่งเขาเหล่านี้จะเป็นสมาชิกของครอบครัวที่มีฐานะดีอยู่แล้ว และยังผลตอบแทนการออมในปัจจุบันยิ่งสูงเท่าใด จะยิ่งทำให้ความไม่เท่าเทียมกันในการกระจายรายได้มีความเหลื่อมล้ำกันมากขึ้น

2.2 มรดกตกทอด ความมั่งคั่งจากมรดกตกทอด มีความไม่เท่าเทียมกันอย่างรุนแรงยิ่งกว่ารายได้ที่ได้มาโดยอาศัยน้ำพักน้ำแรง (Earned income) เพราะการสะสมความมั่งคั่งในรูปมรดก เมื่อพิจารณาในด้านของระยะเวลาการถือครองมิได้เป็นช่วงเวลาแห่งชีวิตตน แต่เป็นช่วงเวลาแห่งความยืนยาวของตระกูลที่มีการส่งทอดมรดกจากคนรุ่นหนึ่งสู่คนรุ่นหนึ่ง ผู้ที่ได้รับมรดกมากถือว่าเป็นโชคชะตาที่ได้มาโดยกำเนิดทำให้ผู้นั้นได้เปรียบบุคคลอื่นตั้งแต่ต้น ยิ่งผลตอบแทนของความมั่งคั่งยิ่งสูงเพียงใด ก็ยิ่งทำให้ความเหลื่อมล้ำ ยิ่งมากขึ้นและจะยิ่งมากขึ้นๆ เมื่อเราพิจารณาถึงความยาวนานของการครอบครอง

การวัดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ เครื่องมือที่ใช้วัดความไม่เท่าเทียมกันในการกระจายรายได้ในสังคมที่ได้รับความนิยมมากที่สุด คือ เส้นลอเรนซ์ (Lorenz curve) ซึ่งเป็นเส้นที่แสดงความสัมพันธ์ของตัวแปรสองตัวที่แสดงลักษณะการกระจายรายได้ในเชิงกราฟโดยแกนตั้งใช้แทนเปอร์เซ็นต์สะสมของรายได้ และแกนนอนใช้แทนเปอร์เซ็นต์สะสมของครัวเรือน แกนนอนเป็นเปอร์เซ็นต์สะสมของครัวเรือน แบ่งกลุ่มครัวเรือนออกเป็น 5 กลุ่ม ๆ ละ 20 เปอร์เซ็นต์ ของประชากรทั้งหมด หรืออาจแบ่งให้ละเอียดกว่านี้ก็ได้ กล่าวคือ เราอาจแบ่งย่อยกลุ่มคนยากจนและกลุ่มคนร่ำรวยออกเป็นกลุ่มย่อย ๆ กลุ่มคนยากจนก็จะแบ่งย่อยลงไปเป็นร้อยละ 10 กลุ่มคนยากจนที่สุด กลุ่มคนร่ำรวยก็จะแบ่งย่อยเป็นร้อยละ 10 กลุ่มคนที่ร่ำรวยที่สุด หรือเราอาจจะแบ่งเป็น 10 กลุ่ม ๆ ละ 10 เปอร์เซ็นต์ ของประชากรทั้งหมดก็ได้ส่วนแกนตั้งเป็นเปอร์เซ็นต์สะสมของรายได้ที่ครัวเรือนแต่ละชั้นรายได้ได้รับ เส้นลอเรนซ์จะเป็นเส้นแสดงความสัมพันธ์ระหว่างเปอร์เซ็นต์สะสมของรายได้ที่ครัวเรือน ซึ่งจัดเรียงจากชั้นรายได้ต่ำสุดถึงชั้นรายได้สูงสุดได้รับ ลักษณะของเส้นลอเรนซ์จะแตกต่างกันออกไปตามสภาพการกระจายรายได้ในสังคม โดยทั่วไปจำแนกได้ 3 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ เป็นเส้นทแยงมุม เป็นเส้นประกอบมุมฉาก และเป็นเส้นโค้งอยู่ระหว่างเส้นทแยงมุมกับเส้นประกอบมุมฉาก

กรณีที่ 1 เส้นลอเรนซ์เป็นเส้นทแยงมุม เป็นกรณีที่ลักษณะการกระจายรายได้ในสังคมมีความเท่าเทียมกันอย่างสมบูรณ์เส้นลอเรนซ์จะเป็นเส้น 45 องศา สภาพความเป็นอยู่ในสังคมมีความเท่าเทียมกันอย่างสมบูรณ์กล่าวคือทุก 2 เปอร์เซ็นต์ของครัวเรือนมีส่วนแบ่งรายได้ 20 เปอร์เซ็นต์ของรายได้ทั้งหมด

กรณีที่ 2 เส้นลอเรนซ์เป็นเส้นประกอบมุมฉาก เป็นกรณีการกระจายรายได้ในสังคมไม่เท่าเทียมกันอย่างสมบูรณ์กล่าวคือ 1 เปอร์เซ็นต์ของกลุ่มคนที่ร่ำรวยที่สุดได้รับรายได้ทั้งหมดเส้นลอเรนซ์จะทับเส้นประกอบมุมฉาก ในกรณีนี้แสดงว่าตั้งแต่ 0 - 99 เปอร์เซ็นต์ของประชากรไม่มีรายได้เลย

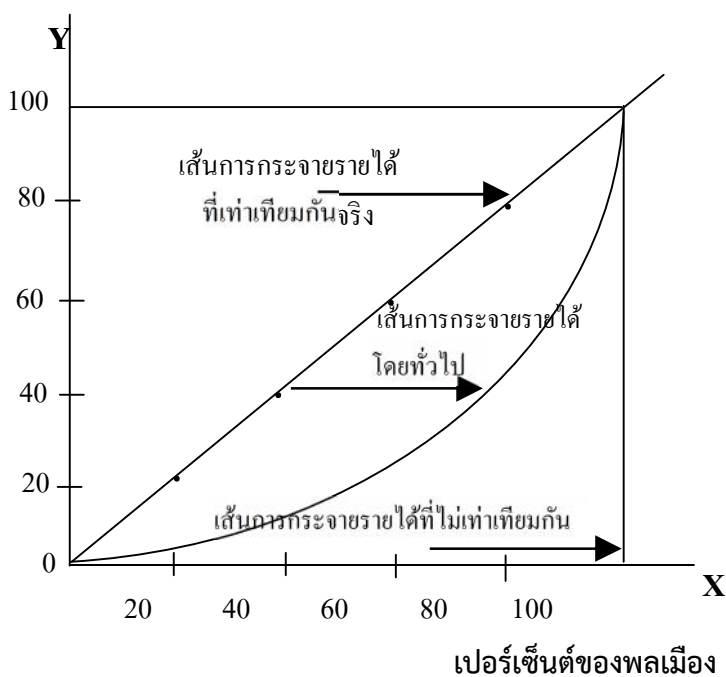
กรณีที่ 3 เส้นลอเรนซ์เป็นเส้นโค้งอยู่ระหว่างเส้นทแยงมุมกับเส้นประกอบมุมฉาก เป็นกรณีที่การกระจายรายได้ในสังคมมีความไม่เท่าเทียมกัน อันเป็นลักษณะปกติที่ปรากฏอยู่จริงในสังคม เส้นลอเรนซ์จะเป็นเส้นโค้งอยู่ระหว่างเส้นความเท่าเทียมกันหรือเส้นทแยงมุมกับเส้นประกอบมุมฉาก ถ้าการกระจายรายได้ในสังคมมีความเหลื่อมล้ำกันมากเพียงใด เส้นลอเรนซ์จะยิ่งห่างออกจากเส้นความเท่าเทียมกันมากขึ้นเพียงนั้น

การที่เส้นลอเรนซ์ออกจากเส้นความเท่าเทียมกันมากเท่าใด ย่อมแสดงว่าครอบครัวส่วนใหญ่ (คนยากจน) มีรายได้น้อย และครอบครัวส่วนน้อย (คนร่ำรวย) มีรายได้รวมกันแล้วมากกว่าโดยเปรียบเทียบเพียงนั้น

อุทิศ (2515) ได้กล่าวถึง เรื่องการกระจายรายได้ (The Distribution of Income) เกี่ยวกับการวัดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ โดยใช้ Lorenz curve ดังนี้

“โดยมากการกระจายรายได้อาจมีลักษณะไม่เท่าเทียมกัน เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงต้องหาวิธีการวัดว่าอัตราการไม่เท่าเทียมกันจะมีมากน้อยแค่ไหน วิธีการวัดที่ดีที่สุดซึ่งใช้หาในขณะนี้ ก็คือการใช้ “Lorenz curve” ตามวิธีนี้ เราจะต้องเทียบ เปอร์เซนต์ของพลเมืองในแต่ละระดับว่าจะได้รับส่วนแบ่งรายได้ไปเท่าใด ถ้าการแบ่งรายได้เป็นไปโดยเท่าเทียมกันอย่างแท้จริงแล้ว ก็ไม่ต้องสงสัยเลยว่า 20 เปอร์เซนต์ของพลเมือง จะต้องได้รับรายได้ทั้งหมดไปเป็นอัตรา 20 เปอร์เซนต์ และอีก 40, 60, 80 และ 100 เปอร์เซนต์ของพลเมือง ก็ควรจะได้รับรายได้ไปเป็นอัตรา 40, 60, 80 และ 100 เปอร์เซนต์ของรายได้ทั้งหมดตามลำดับเช่นเดียวกัน ซึ่งถ้าเราเอาตัวเลขนี้ไปทำเป็นเส้นกราฟ โดยตั้งเปอร์เซนต์ของพลเมืองไว้บนแกน OX และตั้งเปอร์เซนต์ของรายได้ไว้บนแกน OY แล้ว เราจะได้เส้น “Lorenz curve” เป็นเส้นเฉียง 45 องศา ซึ่งแสดงการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมกันอย่างแท้จริงกรณีนี้เป็นเรื่องที่สมมติขึ้นว่า ถ้าการแบ่งรายได้เป็นไปอย่างเท่าเทียมกันจริงๆ แล้ว เส้น Lorenz curve จะเป็นอย่างไร แต่ความจริงเท่าที่ปรากฏในปัจจุบันนั้น เส้น Lorenz curve จะไม่ตรงกันเดียจะเป็นเส้น 45 องศา และไม่ถึงกับหักเป็นข้อศอก แต่จะเว้ามากบ้างน้อยบ้างแล้วแต่ว่าการกระจายรายได้ของพลเมืองจะมีลักษณะใกล้เคียงไปทางใด ถ้าการกระจายรายได้มีลักษณะเท่าเทียมกันมากเส้นกระจายรายได้ก็จะค่อนข้างตรงใกล้เส้น 45 องศาเข้าไป ตรงข้ามถ้าการกระจายรายได้ไม่ใคร่เท่าเทียมกันแล้ว เส้นการกระจายรายได้ก็จะค่อนข้างเว้ามาก (คือมีลักษณะใกล้เส้นที่หักเป็นข้อศอกเข้าไปทุกที)”

เปอร์เซนต์ของรายได้



เส้น Lorenz curve แสดงการกระจายรายได้แบบต่างๆ

2.3 การแปลงข้อมูลให้ไม่มีหน่วยเพื่อใช้เปรียบเทียบ

คณิต (2516) ได้กล่าวถึง หลักสถิติในการทำข้อมูลดิบให้มีค่าเป็นคะแนนมาตรฐาน (Standard Score หรือ Z – Score) ที่จะใช้ในการเปรียบเทียบ ดังนี้

2.3.1 คะแนนมาตรฐาน (Z) คือ ตัวเลขที่แสดงว่าคะแนนตัวใดมีค่าสูงหรือต่ำกว่าตัวกลางเลขคณิต เป็นที่เท่าของความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) ในชุดของตัวเอง หรือคะแนนมาตรฐาน คือ ตัวเลขที่แสดงให้ทราบว่า ร้อยละเท่าใดของจำนวนข้อมูลทั้งหมด จะมีส่วนแปรปรวนจากค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) ไปถึงคะแนนตัวนั้น

ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) เขียนย่อว่า SD หรือ S ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน เป็นการวัดการกระจายของข้อมูล ซึ่งเป็นการหาส่วนเบี่ยงเบนของข้อมูล จากตัวกลางเลขคณิต คือ $(X - \bar{X})$ แต่ละค่านำมายกกำลัง เพื่อให้ผลลัพธ์ของทุกข้อมูลมีเครื่องหมายกลายเป็นเครื่องหมาย บวก ทั้งหมด หาผลรวมของกำลังสองของส่วนเบี่ยงเบน แล้วนำมาหารด้วยจำนวนข้อมูล แล้วถอดกรณฑ์สอง ผลที่ได้เรียกว่า ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

$$\text{สูตร } S_x = \sqrt{\frac{\sum (X - \bar{X})^2}{N}}$$

2.3.2 ค่าของคะแนนมาตรฐาน สามารถใช้แสดงตำแหน่งของคะแนนในหมู่ของคะแนนชุดนั้น ได้นั่นเอง และมีความหมายในการเปรียบเทียบคล้ายกับการที่เรากำหนดตำแหน่งของคะแนนในชุดข้อมูลแต่ละชุด

2.3.3 คะแนนมาตรฐาน เป็นตัวเลขที่ไม่มีหน่วย ค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) เป็น “ศูนย์” ความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) เท่ากับ 1 และผลรวมของ คะแนนมาตรฐาน ในคะแนนแต่ละชุด มีค่าเท่ากับ “ศูนย์” เสมอ ค่าของ Z จึงมีตำแหน่งไล่เลี่ยกันเสมอไปทุกๆเรื่องเมื่อข้อมูลทุกชุดมีลักษณะการแจกแจงเหมือนกันหรือ คล้ายคลึงกัน แม้ข้อมูลจะเป็นคนละพวกก็ตาม

2.3.4 คะแนนมาตรฐาน ใช้ตัดสินเพื่อเปรียบเทียบว่า คะแนนแต่ละตัวซึ่งอยู่ในข้อมูลคนละชุด ซึ่งมีลักษณะการแจกแจงของข้อมูลทั้งสองชุดเหมือนกันนั้น คะแนนตัวใดมีตำแหน่งดีกว่ากัน วิธีการตัดสินทำได้โดยใช้

$$\text{สูตร } Z_x = \frac{X - \bar{X}}{S_x}$$

ทำการคำนวณแปลงคะแนนดิบแต่ละตัวให้กลายเป็นคะแนนมาตรฐาน (Z) ในหมู่ของตัวมันเองทั้งหมด แล้วตรวจดูว่า คะแนนมาตรฐานตัวใดมีค่าสูงสุด คะแนนนั้นมีตำแหน่งดีที่สุดด้วย

คุณสมบัติดังกล่าวของคะแนนมาตรฐาน (Z) จึงทำให้สามารถใช้ในการเปรียบเทียบได้อย่างกว้างขวาง เมื่อแปลงคะแนนดิบของข้อมูลในแต่ละชุดให้เป็นคะแนนมาตรฐานในชุดของมันเองแล้ว สามารถเอาค่าของ Z ของทุกชุดมาเปรียบเทียบกันได้ว่า คะแนนใดจะมีตำแหน่งสูงต่ำกว่ากัน โดยไม่ต้องกังวลว่าข้อมูลของแต่ละชุดจะมีหน่วยเหมือนกันหรือไม่ ซึ่งจะได้ว่าคะแนนมาตรฐานตัวใดมีค่าสูงสุด คะแนนนั้นมีตำแหน่งดีที่สุด

จากการศึกษาเกี่ยวกับหลักเศรษฐศาสตร์ ในเรื่องการกระจายรายได้ซึ่งกล่าวถึงการวัดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ดังกล่าว ทำให้เกิดแนวคิดนำมาใช้วัดความสามารถในการจัดเก็บค่าเช่าซื้อของ

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด โดยตั้งสมมติฐานว่าถ้าร้อยละ ของ“ผลการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ หรือ ค่าเช่าซื้อที่ได้รับชำระ”ในแต่ละสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดให้ เท่ากับ ร้อยละ ของ“เป้าหมายการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ หรือ ค่าเช่าซื้อที่ถึงกำหนดชำระ”ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนั้น ๆ ทุกจังหวัดแล้ว จะได้ว่าความสามารถในการจัดเก็บค่าเช่าซื้อของทุกสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเท่ากัน แต่จากสภาพความเป็นจริงแล้วเป็นไปได้ที่ทุกสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะมีความสามารถในการจัดเก็บค่าเช่าซื้อเท่ากัน ดังนั้นเมื่อทำให้ ผลรวมของ“ผลการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ”ของทุกจังหวัดให้มียอดรวมเท่ากับยอดผลรวมของ“เป้าหมายการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ”ของทุกจังหวัดแล้ว และทำการเปรียบเทียบ“ผลการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ”กับ“เป้าหมายการจัดเก็บค่าเช่าซื้อ”ของแต่ละจังหวัดแล้ว จะได้ว่าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดที่มีค่าผลต่างมากที่สุดมีความสามารถในการจัดเก็บค่าเช่าซื้อได้ดีที่สุด เรียงตามลำดับความสามารถของแต่ละสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจากค่ามากที่สุดไปหาน้อยที่สุด

ทั้งนี้ แนวคิดดังกล่าวหากนำไปใช้วัดประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดด้วย ข้อมูลที่ใช้เปรียบเทียบก็จะเปลี่ยนเป็น“ผลการให้เช่าซื้อ”ซึ่งได้แก่ จำนวนเนื้อที่ทำสัญญาเช่าซื้อ ราคาที่ดินที่ทำสัญญาเช่าซื้อ และค่าเช่าซื้อที่รับชำระ กับ“เป้าหมายการให้เช่าซื้อ”ซึ่งได้แก่ จำนวนเนื้อที่จัดซื้อ ราคาที่ดินที่ให้เช่าซื้อ และค่าเช่าซื้อที่ถึงกำหนด ซึ่งหน่วยที่ใช้วัดเพื่อเปรียบเทียบต่างกัน จึงได้ศึกษาหลักสถิติเพื่อปรับค่าของข้อมูลให้เป็นตัวเลขที่ไม่มีหน่วยก่อนจึงทำการเปรียบเทียบได้