

เงินโอน แก่จน คนขยัน (Negative Income Tax)

บทความเสนอในงานสัมมนาวิชาการประจำปีของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
“เศรษฐกิจการคลังไทย: ความท้าทาย การปฏิรูป และความยั่งยืน”
วันพุธที่ 6 สิงหาคม 2557 ณ โรงแรมดุสิตธานี กรุงเทพฯ

โดย

ดร.ปัทม์ อนันต์กิตติบุตร
นายวิธีร์ พานิชวงศ์
ดร.สุมาพร ศรีสุนทร
นางสาวลลิตา ละสอน



สารบัญ

สารบัญ	ก
สารบัญตาราง	ค
สารบัญรูป.....	ค
คำย่อและอักษรย่อที่ใช้ในรายงานการวิจัย	ง
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 สถานการณ์ด้านความยากจนในประเทศไทย	2
1.2 สถานการณ์ด้านความเหลื่อมล้ำและความแตกต่างด้านการกระจายรายได้	4
1.3 การใช้จ่ายงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้.....	5
1.4 การเข้าถึงสวัสดิการที่รัฐบาลจัดให้	8
บทที่ 2 เหตุผล หลักการ และประสบการณ์ของ NIT ในต่างประเทศ	13
2.1 การหาตัวคนจน (Means-testing): กรณีศึกษาของประเทศอินโดนีเซีย	13
2.2 เหตุใดจึงควรช่วยคนจนด้วยการโอนเงินสด?	14
2.2.1 การบิดเบือนราคาของการอุดหนุน (Subsidy).....	14
2.2.2 ภาระส่วนเกิน (Excess Burden) ของการอุดหนุน.....	16
2.3 ข้อเสนอของ Milton Friedman เกี่ยวกับ NIT และเหตุผลสนับสนุนการโอนเงินแบบไม่มีเงื่อนไข (Unconditional Cash Transfer)	17
2.4 ประสบการณ์จากต่างประเทศและแนวทางในการนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย	19
บทที่ 3 ข้อเสนอ NIT สำหรับประเทศไทย	25
3.1 หลักการในการออกแบบ NIT สำหรับประเทศไทย.....	26
3.2 ข้อเสนอ NIT สำหรับประเทศไทย	29
3.2.1 รูปแบบของ NIT.....	29
3.2.2 แหล่งที่มาของงบประมาณ	34
3.2.3 ขั้นตอนการดำเนินการของ NIT.....	35
3.3 ข้อดีของ NIT หากนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย	36
3.4 ข้อจำกัดของ NIT	40
3.5 แนวทางการแก้ไขข้อจำกัดของ NIT	40
3.5.1 แนวทางการแก้ไขข้อจำกัดในต่างประเทศ	40
3.5.2 แนวทางการแก้ไขข้อจำกัดของ NIT หากนำมาประยุกต์ใช้ในไทย.....	41
3.6 NIT กับการแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างยั่งยืน	42
บทที่ 4 ข้อพิจารณาทางด้านกฎหมาย และการกำหนดเงื่อนไขของ NIT	43
4.1 หลักการทั่วไปในการแก้ไขกฎหมายภาษีอากร.....	43
4.2 การวิเคราะห์รูปแบบของกฎหมาย NIT ในต่างประเทศ.....	44
4.2.1 รูปแบบของกฎหมาย NIT.....	44
4.2.2 การกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าร่วมมาตรการ NIT	45
4.2.3 การเข้าร่วมในมาตรการ NIT	46
4.3.1 การแก้ไขประมวลรัษฎากร	46

4.3 ประเด็นทางด้านกฎหมายที่ต้องพิจารณาในกรณีการนำ NIT มาใช้ในประเทศไทย.....	46
4.3.2 การกำหนดความหมายของ “เงินได้เนื่องจากการทำงาน” (Earned Income)	47
4.3.3 เงินได้ที่มิได้มาจากการทำงาน (Unearned Income).....	48
4.3.4 เงื่อนไขในการคำนวณสัดส่วนของเงินได้	50
4.3.5 บุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินโอน.....	50
4.3.6 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาผู้มีสิทธิเข้าร่วมในมาตรการ NIT.....	50
4.4 ข้อสังเกต.....	53
บทที่ 5 สรุป.....	55
บรรณานุกรม	59

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1: ตัวชี้วัดความยากจนทั่วราชอาณาจักร พ.ศ. 2545 - 2555	3
ตารางที่ 2: สัดส่วนรายได้ของประชากร จำแนกกลุ่มประชากรตามระดับรายได้ (Decile by Income).....	5
ตารางที่ 3: การเข้าถึงบริการรัฐที่จัดให้ จำแนกตามกลุ่มผู้รับประโยชน์ (คนจนและคนไม่จน)	9
ตารางที่ 4: โครงการเชิงสวัสดิการและประชานิยมที่สำคัญในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2557	11
ตารางที่ 5: ระบบ NIT ตามข้อเสนอของ Friedman.....	18
ตารางที่ 6: ชื่อและหน่วยงานที่รับผิดชอบ NIT ในต่างประเทศ	20
ตารางที่ 7: สรุป NIT ในกลุ่มประเทศตัวอย่าง.....	22
ตารางที่ 8: ตารางแสดงระดับต่างๆ ของเงินได้พึงประเมินและเงินโอนจากรัฐบาล	32
ตารางที่ 9: จำนวนผู้ได้รับประโยชน์และจำนวนเงินโอนที่ต้องใช้.....	33

สารบัญรูป

รูปที่ 1: ช่องว่างความยากจนของไทย	3
รูปที่ 2: ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini Coefficient) ด้านรายได้.....	4
รูปที่ 3: ร้อยละการจัดสรรงบประมาณสวัสดิการด้านต่างๆ ต่องบประมาณประจำปี.....	6
รูปที่ 4: งบประมาณรายจ่ายสำหรับเบี้ยยังชีพคนชรา	8
รูปที่ 5: การวิเคราะห์การให้การอุดหนุน	15
รูปที่ 6: ภาระส่วนเกินของการอุดหนุน.....	16
รูปที่ 7: ลักษณะพื้นฐานของรูปแบบ NIT ที่ประเทศต่างๆ นำไปประยุกต์ใช้.....	20
รูปที่ 8: ท่านเห็นด้วยหรือไม่กับข้อความที่ว่า “ความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้เป็นสิ่งที่ยอมรับได้ หากความเหลื่อมล้ำดังกล่าวมีสาเหตุมาจากความแตกต่างในความพยายามของแต่ละบุคคล และผลลัพธ์ของการแข่งขันอย่างเป็นธรรม?”	25
รูปที่ 9: ลักษณะของแบบแผนการกระจายรายได้ของไทย.....	29
รูปที่ 10: ประเด็นในการพิจารณากำหนดเงินโอน	31
รูปที่ 11: ข้อเสนอมาตรการ NIT สำหรับประเทศไทย.....	31

คำย่อและอักษรย่อที่ใช้ในบทความ

EITC	Earned Income Tax Credit ซึ่งเป็นระบบ Negative Income Tax ที่ใช้ใน ประเทศสหรัฐอเมริกา อิสราเอล เกาหลีใต้ และสวีเดน
FTB	Family Tax Benefit ซึ่งเป็นระบบ Negative Income Tax ที่ใช้ในประเทศ ออสเตรเลีย
IETC	Independent Earner Tax Credit ซึ่งเป็นระบบ Negative Income Tax ที่ใช้ในประเทศนิวซีแลนด์
NIT	Negative Income Tax
WIS	Workfare Income Supplement ซึ่งเป็นระบบ Negative Income Tax ที่ใช้ใน ประเทศสิงคโปร์
WITB	Working Income Tax Benefit ซึ่งเป็นระบบ Negative Income Tax ที่ใช้ใน ประเทศแคนาดา
WTC	Working Tax Credit ซึ่งเป็นระบบ Negative Income Tax ที่ใช้ในประเทศ สหราชอาณาจักร

บทที่ 1

บทนำ

“[Milton Friedman] was above all pragmatist, and he emphasized the superiority of the **negative income tax** over conventional welfare programs on purely practical grounds. If the main problem of the poor is that they have too little money, he reasoned, the simplest and cheapest solution is to give them some more. He saw no advantage in hiring armies of bureaucrats to dispense food stamps, energy stamps, day care stamps and rent subsidies.” (Robert H. Frank เขียนสรุปแนวความคิดของ Milton Friedman ไว้ใน The New York Times ฉบับวันที่ 23 พฤศจิกายน 2549, เพิ่มตัวเน้นโดยผู้เขียน)

โดยหลักการแล้ว การดำเนินนโยบายภาษีมักมีเป้าหมายที่สำคัญที่สุดคือ การจัดการรายได้ให้รัฐบาลนำไปใช้จ่าย ส่วนเป้าหมายการแก้ไขปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้มักเป็นเป้าหมายในลำดับรองลงมา นอกจากนี้ การใช้เครื่องมือทางภาษีในการลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้โดยการจัดเก็บภาษีเงินได้ในอัตราสูงๆ อาจส่งผลเสียต่อแรงจูงใจในการทำงาน การออม และการลงทุน ดังนั้น การดำเนินนโยบายเพื่อเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ควรดำเนินการควบคู่ไปกับมาตรการทางด้านรายจ่ายด้วย¹

ในช่วงประมาณ 10 ปีที่ผ่านมา รายจ่ายทางด้านสวัสดิการของรัฐบาลไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มที่จะขยายตัวเพิ่มขึ้นอีกในอนาคต และเป็นที่คาดการณ์กันโดยทั่วไปว่า ในที่สุดแล้ว รัฐบาลอาจต้องขึ้นภาษีเพื่อให้มีงบประมาณเพียงพอสำหรับการใช้จ่ายทางด้านสวัสดิการ นอกจากนี้แม้ว่ารายจ่ายทางด้านสวัสดิการจะเพิ่มขึ้น แต่ข้อจำกัดที่รัฐบาลไทยต้องประสบอยู่เสมอ คือ การจัดสวัสดิการให้ถึงมือกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการเป็นไปได้ยากมาก

ด้วยข้อจำกัดทางด้านฐานข้อมูลของประชากร ทำให้ผู้กำหนดนโยบายของไทยไม่สามารถระบุได้ชัดเจนว่า ผู้ใดที่เป็นคนจนบ้าง บ่อยครั้งที่รัฐบาลเลือกวิธีการช่วยเหลือคนยากจนและด้วยโอกาสในลักษณะการให้อย่างถัวหน้าเท่ากัน แต่การจัดสวัสดิการโดยขาดการตรวจสอบรายได้ของผู้รับประโยชน์ทำให้รัฐบาลมีภาระรายจ่ายสูงเกินจำเป็น (เพราะงบประมาณถูกจัดสรรไปยังผู้ที่ไม่จนจริง) บทความนี้จึงศึกษาถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเจาะจงไปที่คนจนตัวจริง (Targeting for the Poor) ผ่านระบบภาษีที่เรียกว่า Negative Income Tax (NIT) ซึ่งเป็นการโอนเงินสดไปยังผู้ยื่นแบบแสดง

¹ งานวิชาการในช่วงหลังๆ มักมีข้อสรุปว่า รัฐบาลที่ประสงค์จะดำเนินมาตรการเพื่อลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ควรมุ่งเน้นที่ใช้เครื่องมือทางรายจ่ายมากกว่าการใช้เครื่องมือทางภาษี ดังที่งานศึกษาของ IDB (1998) เสนอว่า การใช้จ่ายของภาครัฐเป็นเครื่องมือที่ส่งผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้มากกว่าเครื่องมือทางด้านภาษี ในทำนองเดียวกัน ศ.ดร.ไกรยทธ ธีรยุทธร คีรีติยานันท์ นักเศรษฐศาสตร์การคลังคนสำคัญของไทย เคยชี้ว่า “มาตรการที่มีประสิทธิผลสูงกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับมาตรการภาษีเพื่อการลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ระหว่างครัวเรือนก็คือ มาตรการรายจ่ายรัฐ (ไกรยทธ ธีรยุทธร คีรีติยานันท์ 2545: 1.3-22 - 1.3-23)” ทั้งนี้ การเพิ่มการใช้จ่ายไปในสิ่งที่คนจนมักบริโภค (เช่น การศึกษาขั้นพื้นฐานและการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน) จะทำให้การใช้จ่ายนั้นมีลักษณะก้าวหน้า (ตัวอย่างของข้อสรุปนี้ โปรดดู Martinez-Vazquez 2001) อีกทั้งการใช้จ่ายของรัฐบาลยังสามารถระบุกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์ (Target) ได้ดีกว่า และบิดเบือนการตัดสินใจของผู้คนในสังคมน้อยกว่าการใช้มาตรการทางภาษีอีกด้วย

รายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่มีเงินได้ต่ำกว่าระดับที่กำหนดไว้ ซึ่งเครื่องมือนี้สามารถใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนการจัดสวัสดิการ โดยระบุตัวผู้ที่สมควรได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลได้อย่างถูกต้อง ซึ่งเป็นการดูแลคนจนอย่างเป็นระบบ อันจะช่วยให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากขึ้น

บทความนี้แบ่งออกเป็น 5 บท บทแรกเป็นบทนำ บทที่สองอธิบายถึงเหตุผล หลักการ และสรุปประสบการณ์ของ NIT ในต่างประเทศ บทที่สามเป็นข้อเสนอในการนำ NIT มาประยุกต์ใช้ในกรณีของประเทศไทย บทที่สี่พิจารณาประเด็นทางด้านกฎหมาย และการกำหนดเงื่อนไขต่างๆ ของการเข้าร่วม NIT บทสุดท้ายเป็นบทสรุป

บทความนี้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของบทความวิชาการที่นำเสนอในงานสัมมนาวิชาการประจำปีของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ภายใต้หัวข้อ “เศรษฐกิจการคลังไทย: ความท้าทาย การปฏิรูป และความยั่งยืน” ซึ่งจัดขึ้นในวันพุธที่ 6 สิงหาคม 2557 ณ โรงแรมดุสิตธานี กรุงเทพฯ โดยข้อเสนอแนะและความเห็นในบทความนี้เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียนทั้งสิ้น มิได้เป็นท่าที นโยบาย หรือมาตรการที่เป็นทางการของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด

1.1 สถานการณ์ด้านความยากจนในประเทศไทย

ในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมา การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทำให้รายได้ของคนไทยสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้สัดส่วนจำนวนประชากรที่มีรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจนต่อจำนวนประชากรทั้งหมดลดลงทั่วประเทศ โดยในปี พ.ศ. 2555 สัดส่วนดังกล่าวเหลือเพียงร้อยละ 12.64 (หรือเท่ากับประชากรจำนวน 8.4 ล้านคน) จากที่เคยสูงถึงร้อยละ 32.44 ในปี พ.ศ. 2545 (หรือเท่ากับประชากรจำนวน 19.9 ล้านคน) และเมื่อพิจารณาช่องว่างความยากจน² (Poverty Gap) พบว่า มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องเช่นเดียวกัน โดยในปี พ.ศ. 2545 ช่องว่างความยากจนอยู่ในระดับ 7.8 และลดลงมาอยู่ในระดับ 2.38 ในปี พ.ศ. 2555 นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาเส้นความยากจน (Poverty Line)³ พบว่า ระดับรายได้ของเส้นความยากจนสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง (ดูตารางที่ 1)

² ช่องว่างความยากจน (Poverty Gap) หมายถึง ความแตกต่างระหว่างเส้นความยากจนกับรายได้ประจำ (หรือค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค) ของคนจนโดยเฉลี่ย ว่าเป็นสัดส่วนเท่าใดของเส้นความยากจน โดยค่าดัชนียิ่งสูงแสดงว่ายังมีระดับความยากจนมาก ซึ่งช่องว่างความยากจนนี้สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการกำหนดงบประมาณ (อย่างหยาบๆ) ลงในพื้นที่ยากจนเป้าหมายที่จะช่วยให้คนจนหลุดพ้นความยากจน

³ เส้นความยากจน (Poverty Line) เป็นเครื่องมือในการประเมินสถานการณ์ความยากจนของประเทศ โดยผู้ที่มีรายได้ (หรือรายจ่าย) ต่ำกว่าเส้นความยากจนจะถือว่าเป็นคนจน เส้นความยากจนคำนวณจากแบบแผนการบริโภคอาหารของประชากรที่อยู่ใน Decile ที่ 1 (ร้อยละ 10 ของประชากรที่จนที่สุด) แล้วนำมาคำนวณต้นทุนแคลอรีและต้นทุนโปรตีนโดยใช้ราคาตลาดของอาหาร หลังจากนั้นก็คำนวณเส้นความยากจนในหมวดที่ไม่ใช่อาหาร โดยพิจารณาการบริโภคสินค้าในหมวดที่ไม่ใช่อาหาร

ตารางที่ 1: ตัวชี้วัดความยากจนทั่วราชอาณาจักร พ.ศ. 2545 - 2555

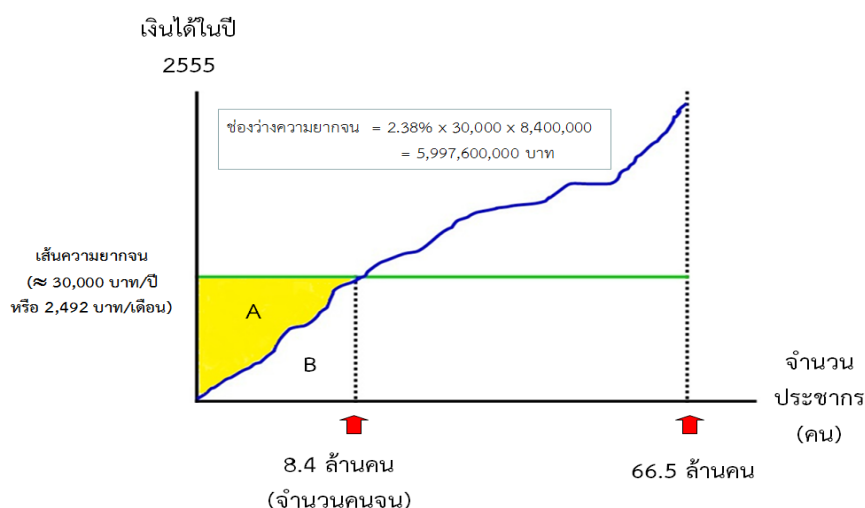
ตัวชี้วัด	2545	2547	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555
ช่องว่างความยากจน	7.80	6.12	4.83	4.17	4.04	3.51	3.24	2.42	2.38
เส้นความยากจน (บาท/คน/เดือน)	1,606	1,719	1,934	2,006	2,172	2,174	2,285	2,415	2,492
เส้นความยากจน (บาท/คน/ปี)	19,267	20,626	23,214	24,078	26,065	26,093	27,417	28,979	29,900
สัดส่วนคนจน (ร้อยละ)	32.44	26.76	21.94	20.04	20.43	17.88	16.37	13.22	12.64
จำนวนคนจน (ล้านคน)	19.9	16.5	13.8	12.7	13.1	11.6	10.8	8.8	8.4
ประชากรทั่วประเทศ (ล้านคน)	61.2	61.8	62.8	63.5	64.2	65.0	66.0	66.2	66.5

ที่มา: การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หากรัฐบาลต้องการทำให้ความยากจนโดยสัมบูรณ์ (Absolute Poverty) หดสิ้นไป และหากรัฐบาลต้องการใช้วิธีการโอนเงินสดไปยังผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน (Poverty Line) แล้ว ค่าถามที่ตามมา คือ **รัฐบาลต้องใช้งบประมาณจำนวนเท่าใด** คำตอบของคำถามดังกล่าวก็คือ ช่องว่างความยากจน (Poverty Gap) นั่นเอง โดยการกำหนดงบประมาณในรูปแบบนี้เป็นการใช้แนวคิด “ถมช่องว่างความยากจน” ซึ่งกำหนดโดยพิจารณาว่า ครอบครัวยากจนแต่ละครอบครัวนั้นมีรายได้ (หรือรายจ่าย) ต่ำกว่าเส้นความยากจนเท่าไร แล้วเอาจำนวนเงินที่ต่ำกว่านี้ (ซึ่งก็คือ ช่องว่างความยากจน) มารวมกันสำหรับครอบครัวยากจนทุกครอบครัว ก็จะได้จำนวนงบประมาณรวมที่ต้องใช้ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2554)

หากพิจารณารูปที่ 1 ช่องว่างความยากจน คือ พื้นที่ส่วนที่แรเงา A และหมายถึงส่วนที่รัฐบาลต้องจัดสรรเงินโอนลงไป (ถมลงไป) เพื่อให้ความยากจนหมดไป ซึ่งหากพิจารณาข้อมูลในปี พ.ศ. 2555 นั้น สัดส่วนช่องว่างความยากจน นั่นคือ $[A/(A+B)] \times 100$ มีค่าอยู่ที่ร้อยละ 2.38 ซึ่งหมายความว่า โดยเฉลี่ยแล้ว คนจนมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนอยู่ร้อยละ 2.38 ดังนั้น หากรัฐบาลต้องการจะปิดช่องว่างความยากจนดังกล่าว รัฐบาลต้องใช้งบประมาณทั้งสิ้น $0.0238 \times 30,000 \times 8,400,000 = 5,997,600,000$ บาท นั่นคือ ประมาณ 6 พันล้านบาท เท่านั้น (ซึ่งน้อยมากเมื่อเทียบกับโครงการสวัสดิการต่างๆ ที่รัฐบาลกำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน) อย่างไรก็ตาม การโอนเงินให้แก่คนจนจะทำให้ถูกต้องก็ต่อเมื่อรัฐบาลมีข้อมูลดีพอ โดยรู้ว่าคนจนแต่ละคนคือใคร และมีรายได้เท่าใด

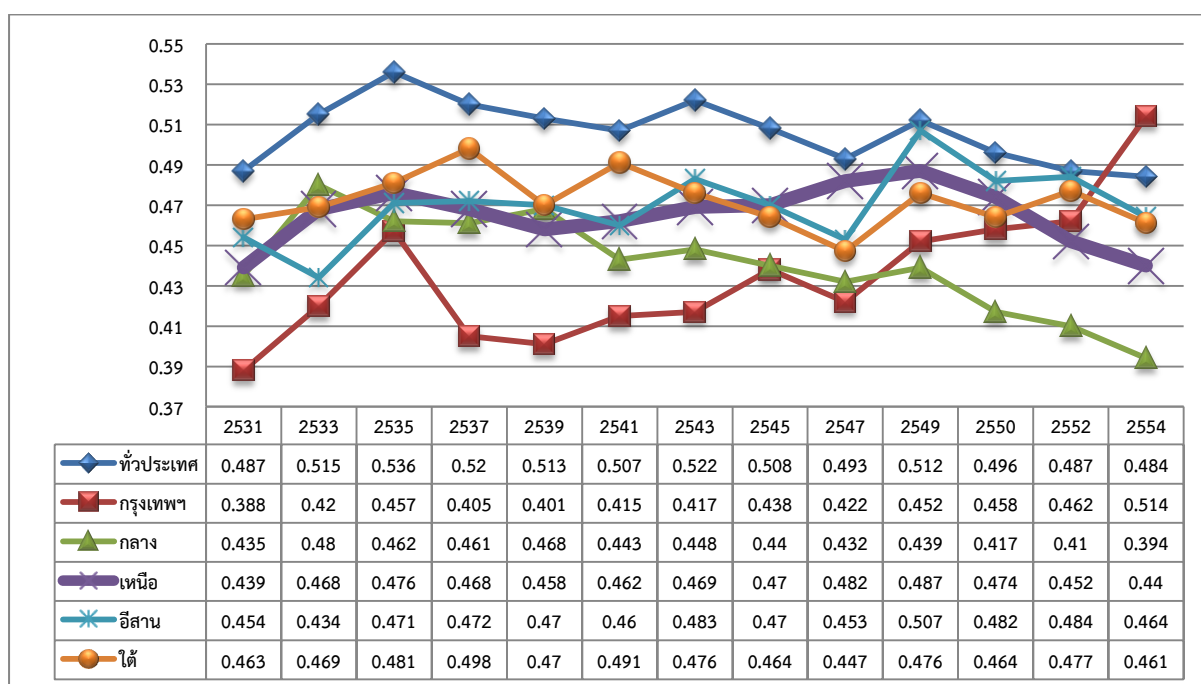
รูปที่ 1: ช่องว่างความยากจนของไทย



1.2 สถานการณ์ด้านความเหลื่อมล้ำและความแตกต่างด้านการกระจายรายได้

แม้ว่าสถานการณ์ด้านความยากจนจะมีแนวโน้มดีขึ้น อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ด้านความเหลื่อมล้ำและการกระจายรายได้กลับมิได้มีการพัฒนาขึ้นอย่างที่ควรจะเป็น ซึ่งหากพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคด้านรายได้ (Gini Coefficient) ในช่วงที่ผ่านมา จะพบว่า ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านการรายได้ในประเทศไทยไม่ได้ลดลงมากนัก โดยในปี พ.ศ. 2531 ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคเท่ากับ 0.487 และอยู่ที่ระดับ 0.484 ในปี พ.ศ. 2554 ซึ่งสะท้อนว่า ปัญหาการกระจายรายได้มิได้เปลี่ยนแปลงไปมากนัก (ดูรูปที่ 2)

รูปที่ 2: ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini Coefficient) ด้านรายได้



ที่มา: สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ผลประโยชน์ส่วนใหญ่อันเกิดจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจยังคงตกอยู่กับคนกลุ่มเล็กๆ เท่านั้น โดยเมื่อพิจารณาสัดส่วนรายได้ของประชากรจำแนกตามกลุ่มประชากรตามระดับรายได้ พบว่า กลุ่มคนรวยที่สุด 3 อันดับแรกเป็นเจ้าของรายได้รวมกันถึงร้อยละ 65.2 (กลุ่มที่รวยที่สุดร้อยละ 10 (Decile 10) เป็นเจ้าของรายได้ถึงร้อยละ 39.2 ของรายได้ทั้งหมด กลุ่มชั้นรายได้รองอีก 2 ลำดับ (Decile 9 และ Decile 8) เป็นเจ้าของรายได้ร้อยละ 15.1 และ 10.9 ตามลำดับ) ส่วนกลุ่มอื่นๆ ที่เหลืออีก 7 ระดับเป็นเจ้าของรายได้รวมกันเพียงร้อยละ 34.8 โดยเฉพาะกลุ่มคนที่จนที่สุดร้อยละ 10 (Decile 1) ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่อยู่ใต้เส้นความยากจน ถือครองรายได้เพียงร้อยละ 1.6 ของรายได้ทั้งหมดเท่านั้น ซึ่งหากเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างรายได้ในกลุ่มที่รวยที่สุดกับกลุ่มที่จนที่สุดพบว่า มีความแตกต่างกันถึง 25.1 เท่า ซึ่งสะท้อนถึงการกระจุกตัวอย่างมากของรายได้ของประชากรไทย (ดูตารางที่ 2)

ตารางที่ 2: สัดส่วนรายได้ของประชากร จำแนกกลุ่มประชากรตามระดับรายได้ (Decile by Income)

กลุ่มประชากร ตามระดับรายได้	สัดส่วนรายได้ของประชากร (ร้อยละ)												
	2531	2533	2535	2537	2539	2541	2543	2545	2547	2549	2550	2552	2554
กลุ่ม 10% ที่ 1 (จนที่สุด)	1.78	1.69	1.53	1.59	1.62	1.68	1.51	1.61	1.75	1.35	1.56	1.63	1.56
กลุ่ม 10% ที่ 2	2.80	2.60	2.42	2.48	2.56	2.62	2.44	2.57	2.73	2.48	2.68	2.83	3.05
กลุ่ม 10% ที่ 3	3.60	3.35	3.13	3.25	3.34	3.44	3.22	3.40	3.57	3.37	3.53	3.69	3.88
กลุ่ม 10% ที่ 4	4.45	4.19	3.63	4.10	4.21	4.31	4.05	4.29	4.46	4.31	4.49	4.63	4.77
กลุ่ม 10% ที่ 5	5.50	5.19	4.90	5.17	5.26	5.33	5.09	5.35	5.55	5.42	5.61	5.68	5.78
กลุ่ม 10% ที่ 6	6.89	6.51	6.20	6.51	6.57	6.67	6.41	6.70	6.90	6.82	7.02	7.05	7.04
กลุ่ม 10% ที่ 7	8.84	8.32	7.96	8.39	8.48	8.48	8.36	8.58	8.72	8.72	8.92	8.89	8.65
กลุ่ม 10% ที่ 8	11.78	11.18	10.95	11.29	11.42	11.34	11.47	11.52	11.61	11.54	11.57	11.49	10.94
กลุ่ม 10% ที่ 9	17.14	16.54	16.54	16.50	16.58	16.62	17.05	16.48	16.42	16.30	16.14	15.99	15.10
กลุ่ม 10% ที่ 10 (รวยที่สุด)	37.23	40.43	42.44	40.72	39.95	39.51	40.40	39.50	38.31	39.70	38.47	38.11	39.21
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
สัดส่วนกลุ่มที่ 10/ กลุ่มที่ 1 (เท่า)	20.91	23.96	27.65	25.62	24.62	23.57	26.80	24.47	21.92	29.51	24.61	23.36	25.09

ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนสำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ:

- ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2551 และปี 2553 ไม่มีข้อมูลด้านรายได้ของครัวเรือน
- รายได้ หมายถึง รายได้ประจำที่ไม่รวมรายรับอื่นๆ (เช่น เงินทุนการศึกษา มรดก พินัยกรรม ของขวัญ ประกันสุขภาพ ประกันภัยและประกันชีวิต/ประกันสังคม เงินถูกสลาก เงินรางวัลค่านายหน้า และเงินได้จากการพนัน เป็นต้น)

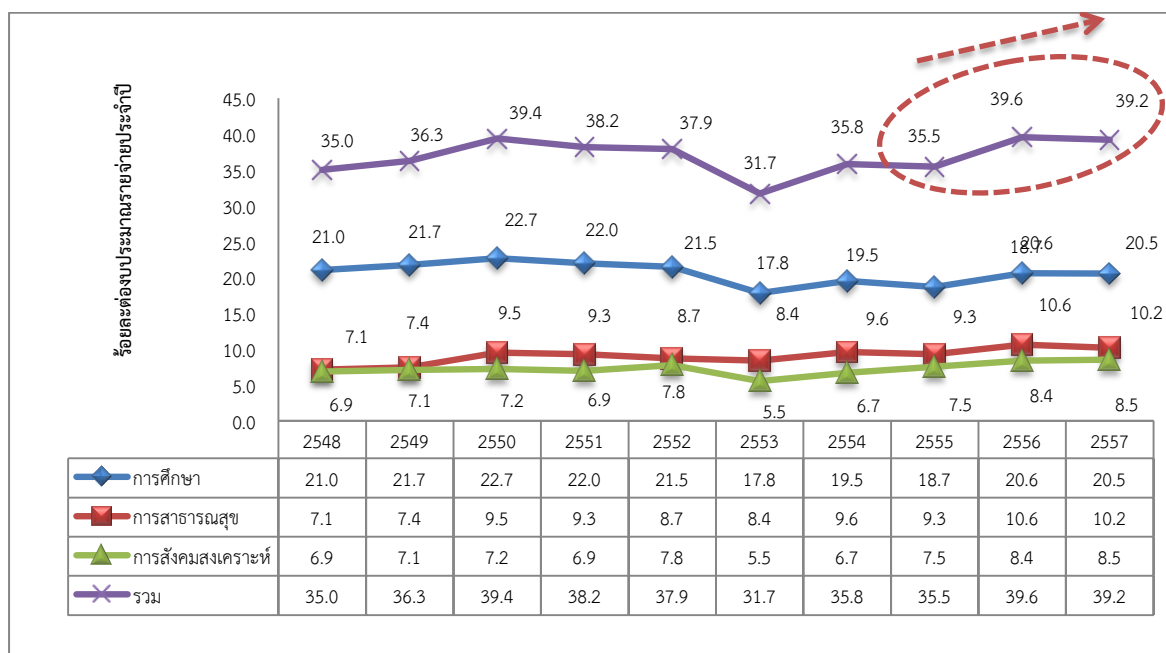
1.3 การใช้จ่ายงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้

ในช่วงสิบปีที่ผ่านมา รัฐบาลดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้โดยผ่านการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายสวัสดิการสังคมด้านต่างๆ เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 ได้นิยามว่า “สวัสดิการสังคม” หมายถึง ระบบการจัดบริการสังคม ซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสมเป็นธรรม และให้เป็นไปตามมาตรฐานทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงานและการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ โดยสวัสดิการสังคมจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

1. สวัสดิการแบบเจาะจงหรือกำหนดกลุ่มเป้าหมาย (Targeting) เช่น โครงการให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา (กยศ.) โครงการรถยนต์คันแรก โครงการประกัน/จํานําผลผลิตทางการเกษตร เป็นต้น
2. สวัสดิการสังคมที่มีลักษณะถ้วนหน้า (Universal) ที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิได้รับโดยไม่เจาะจงว่าต้องเป็นผู้ด้อยโอกาส หรือผู้มีรายได้น้อย หรือกลุ่มอาชีพใด เช่น การจ่ายเบี้ยยังชีพคนชรา แบบถ้วนหน้า โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เป็นต้น

จากนิยามข้างต้นรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนเกี่ยวกับสวัสดิการด้านการศึกษา การสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ รวมถึงการสนับสนุนด้านการกระจายรายได้ การเข้าถึงแหล่งทุน รวมถึงการเพิ่มรายได้ลดรายจ่ายต่างๆ โดยเมื่อพิจารณาประเภทการจัดสรรงบประมาณตามลักษณะงาน จะพบว่าในช่วง 10 ปีที่ผ่านมารัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเกี่ยวกับรายจ่ายด้านการศึกษา การสาธารณสุข และการสังคมสงเคราะห์ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มที่จะขยายตัวเพิ่มขึ้นอีกในอนาคต คิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยประมาณร้อยละ 36.7 ของวงเงินงบประมาณในแต่ละปี โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ. 2556 และปี พ.ศ. 2557 สัดส่วนดังกล่าวเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 39.6 และ 39.2 ตามลำดับ (ดูรูปที่ 3) และหากรวมงบประมาณเพื่อสนับสนุนด้านการกระจายรายได้ การเข้าถึงแหล่งทุน รวมถึงการเพิ่มรายได้ลดรายจ่ายต่างๆ เข้าไปด้วย จะมีเม็ดเงินงบประมาณที่ใช้จ่ายเพื่อการนี้มากกว่า 1 ล้านล้านบาท ในแต่ละปี

รูปที่ 3: ร้อยละการจัดสรรงบประมาณสวัสดิการด้านต่างๆ ต่องบประมาณประจำปี



ที่มา: สำนักงานประมาณ รวบรวมและวิเคราะห์โดยผู้เขียน

อย่างไรก็ดี แม้ว่ารัฐบาลจะใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่สถานการณ์ด้านความยากจนและความเหลื่อมล้ำกลับมีได้ขึ้นอย่างที่ไม่ควรจะเป็น ทั้งนี้ สาเหตุประการสำคัญ คือ “การไม่สามารถระบุตัวคนจนได้อย่างถูกต้อง” ส่งผลให้หลายครั้งทั้งงบประมาณถูกจัดสรรให้กับคนที่ไม่จน และทำให้

บางครั้งรัฐบาลต้องเลือกวิธีการช่วยเหลือคนยากจนและคนด้อยโอกาสในลักษณะการให้อย่างถ้วนหน้า (Universal)

ยกตัวอย่างในกรณีของ**เบี้ยยังชีพคนชรา** หรือชื่อเป็นทางการว่า “โครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุ” ซึ่งในอดีตนั้น รัฐบาลไทยเคยใช้วิธีการจัดสรรเบี้ยยังชีพคนชราโดยวิธีการตรวจสอบรายได้ (Means Test) อย่างไรก็ตามด้วยอุปสรรคทางด้านความยุ่งยากในการคัดกรองคนจนเพื่อหาบุคคลผู้มีสิทธิรับเบี้ยยังชีพ ซึ่งมีต้นทุนค่อนข้างสูง ประกอบกับการที่ระบบ Means Test มักจะนำไปสู่ปัญหาที่เรียกว่า Exclusion Error (นั่นคือ การที่คนยากจนจริงๆ ไม่ได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบาล) ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2552 รัฐบาลจึงได้ยกเลิกระบบ Means Test โดยเปลี่ยนมาใช้ระบบถ้วนหน้าแทน ซึ่งจากผู้มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปจำนวนประมาณ 8 ล้านคนนั้น เป็นผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพ⁴ เป็นจำนวนประมาณ 7.1 ล้านคน (ข้อมูลจากเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557)

ในประการสำคัญ หากการคัดเลือกคุณสมบัติของผู้รับเบี้ยยังชีพไม่มีการตรวจสอบรายได้อาจทำให้รัฐบาลต้องใช้งบประมาณจำนวนมหาศาล และยิ่งนำไปสู่ปัญหาความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้มีสิทธิรับเบี้ยยังชีพอีกด้วย (นั่นคือ ผู้มีรายได้สูงย่อมมีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพเฉกเช่นเดียวกับคนจน) ดังที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2554) ศึกษาพบว่า

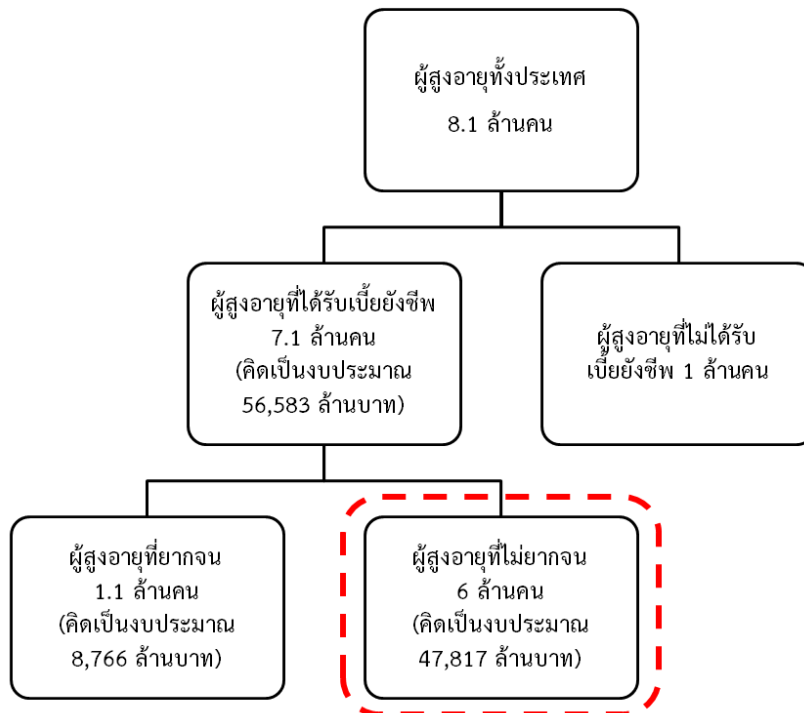
- ในเขตเมือง: จากจำนวนผู้สูงอายุที่ “ไม่จน” ทั้งหมด มีถึงร้อยละ 69.76 ที่ได้รับเบี้ยยังชีพ
- ในเขตชนบท: จากจำนวนผู้สูงอายุที่ “ไม่จน” ทั้งหมด มีถึงร้อยละ 84.82 ที่ได้รับเบี้ยยังชีพ

จากรูปที่ 4 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 รัฐบาลได้จ่ายเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุที่ “ไม่จน” เป็นจำนวน = $7.1 - 1.1 = 6$ ล้านคน ทำให้รัฐบาลต้องใช้เงินงบประมาณสูงกว่าที่ควรจะเป็น = $56,583 - 8,766 = 47,817$ ล้านบาท/ปี ซึ่งในทางวิชาการเรียกว่า Inclusion Error (นั่นคือ ผู้ที่ไม่สมควรได้รับประโยชน์จากโครงการสวัสดิการของรัฐ พลอยได้รับประโยชน์ไปด้วย)

นอกจากกรณีของเบี้ยยังชีพแล้วยังมีกรณีอื่นๆ ที่รัฐบาลมีเจตนาที่ต้องการให้ความช่วยเหลือแก่คนยากจน แต่ภายใต้อุปสรรคทางด้านฐานข้อมูลของคนจน ทำให้ไม่สามารถให้การช่วยเหลือตรงกลุ่มเป้าหมายได้ดีนัก เช่น โครงการช่วยเหลือค่าครองชีพประชาชนและบุคลากรภาครัฐ (หรือเช็คช่วยชาติ หรือเช็ค 2,000 บาท) ซึ่งเป็นการบรรเทาภาวะวิกฤตเศรษฐกิจด้วยการให้เงินอุดหนุนแก่แรงงานที่อยู่ในระบบประกันสังคม หรืออยู่ในระบบราชการ และมีรายได้ไม่เกิน 15,000 บาท โดยแต่ละคนจะได้รับเช็คเงินสด 2,000 บาทจากรัฐบาล อย่างไรก็ตาม โครงการดังกล่าวก็มีปัญหาเกี่ยวกับ Exclusion Error นั่นคือ แรงงานซึ่งอยู่นอกระบบประกันสังคมและไม่ได้อยู่ในระบบราชการ (เช่น พ่อค้าแม่ค้าแผงลอย ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้าง เกษตรกรรายย่อย) จะถูกกีดกันออกไป โดยไม่ได้รับเช็ค 2,000 บาท ทั้งๆ ที่แรงงานนอกระบบดังกล่าวมีส่วนหนึ่งที่เป็นผู้มีรายได้น้อย มีรายได้ไม่แน่นอน และไม่ได้รับความคุ้มครองจากรัฐรวมอยู่ด้วย

⁴ ผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพหมายถึง ผู้มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป และไม่เป็นผู้ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปที่ 4: งบประมาณรายจ่ายสำหรับเบี้ยยังชีพคนชรา



หมายเหตุ:

- คำนวณจากงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. 2557
- จำนวนผู้สูงอายุทั่วประเทศ เป็นข้อมูลจากฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรในปี พ.ศ. 2554
- จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ เป็นข้อมูลจากเอกสารงบประมาณ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557
- จำนวนผู้สูงอายุที่ยากจน เป็นข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2554)

1.4 การเข้าถึงสวัสดิการที่รัฐบาลจัดให้

ผู้เขียนได้นำข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES) ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ มาทำการวิเคราะห์การเข้าถึงบริการที่รัฐจัดให้ผ่านโครงการสวัสดิการต่างๆ โดยจำแนกตามกลุ่มผู้รับผลประโยชน์ พบว่า ผู้ที่เข้าถึงสวัสดิการที่รัฐจัดทำให้โดยเฉลี่ยระหว่างปี พ.ศ. 2553 - 2555 เป็นผู้ที่ไม่จนถึง ร้อยละ 89.9 และเป็นคนจนเพียงร้อยละ 10.1 เท่านั้น ซึ่งหากจำแนกสวัสดิการแต่ละด้าน จะพบว่า (ดูตารางที่ 3)

- สวัสดิการด้านสาธารณสุข เช่น โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า สิทธิการรักษาพยาบาลจากหน่วยงานของรัฐ/รัฐวิสาหกิจ ประกันสังคม เป็นต้น ตกอยู่กับกลุ่มคนไม่ถึงร้อยละ 90.1 และคนจนได้รับเพียง ร้อยละ 9.9 (ค่าเฉลี่ยระหว่างปี พ.ศ. 2553 - 2555)
- สวัสดิการด้านการศึกษา อาทิ เงินกู้ยืมโครงการศึกษาของรัฐทุนการศึกษาของรัฐบาล เป็นต้น สวัสดิการเหล่านี้ตกอยู่กับคนไม่ถึงร้อยละ 89.9 และคนจนได้รับประโยชน์เพียง ร้อยละ 10.1 (ค่าเฉลี่ยระหว่างปี พ.ศ. 2553 - 2555)

- สถิติการด้านการประกอบอาชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการช่วยเหลือเกษตรกร พบว่า คนจน ได้รับประโยชน์จากโครงการดังกล่าวเพียงร้อยละ 12.2 (ค่าเฉลี่ยระหว่างปี พ.ศ. 2553 - 2555)

จะเห็นได้ว่า งบประมาณรายจ่ายเป็นจำนวนมากถูกจัดสรรให้กับผู้ที่มีความจำเป็นน้อย ทำให้รัฐบาลต้องใช้จ่ายงบประมาณมากกว่าที่ควรจะเป็น แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาคความยากจนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ตารางที่ 3: การเข้าถึงบริการรัฐที่จัดให้ จำแนกตามกลุ่มผู้รับประโยชน์ (คนจนและคนไม่จน)

หน่วย: ร้อยละ

การเข้าถึงบริการ	2553			2554			2555			ค่าเฉลี่ย ปี 2553 - 2555		
	ไม่จน	จน	รวม	ไม่จน	จน	รวม	ไม่จน	จน	รวม	ไม่จน	จน	รวม
ด้านการศึกษา	88.7	11.3	100.0	90.6	9.4	100.0	90.5	9.5	100.0	89.9	10.1	100.0
เงินกู้ยืมโครงการศึกษาของรัฐ	93.4	6.6	100.0	95.2	4.8	100.0	97.3	2.7	100.0	95.3	4.7	100.0
ทุนการศึกษาของรัฐบาล	83.9	16.1	100.0	85.9	14.1	100.0	83.7	16.3	100.0	84.5	15.5	100.0
ด้านการประกอบอาชีพ	87.1	12.9	100.0	90.3	9.7	100.0	86.1	13.9	100.0	87.8	12.2	100.0
เงินกู้ยืมเพื่อประกอบอาชีพ	94.6	5.4	100.0	95.4	4.6	100.0	88.4	11.6	100.0	92.8	7.2	100.0
อิสระและรายย่อย												
กู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้าน/ชุมชนเมือง	79.6	20.4	100.0	85.1	14.9	100.0	83.7	16.3	100.0	82.8	17.2	100.0
กู้ยืมเงินกองทุนอื่นๆ ที่รัฐจัดให้	81.5	18.5	100.0	85.3	14.7	100.0	85.0	15.0	100.0	83.9	16.1	100.0
โครงการอื่นของรัฐที่ช่วยเหลือเกษตรกร	75.7	24.3	100.0	81.7	18.3	100.0	85.2	14.8	100.0	80.9	19.1	100.0
ด้านสาธารณสุข	88.5	11.5	100.0	90.7	9.3	100.0	91.1	8.9	100.0	90.1	9.9	100.0
หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาท รักษาทุกโรค)	79.2	20.8	100.0	83.7	16.3	100.0	84.0	16.0	100.0	82.3	17.7	100.0
สิทธิการรักษาพยาบาลจากหน่วยงานรัฐ/รัฐวิสาหกิจ	97.8	2.2	100.0	97.7	2.3	100.0	98.2	1.8	100.0	97.9	2.1	100.0
ประกันสังคม	97.0	3.0	100.0	96.0	4.0	100.0	98.2	1.8	100.0	97.1	2.9	100.0
ด้านอื่นๆ	70.4	29.6	100.0	76.9	23.1	100.0	77.6	22.4	100.0	75.0	25.0	100.0
เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ	76.2	23.8	100.0	82.0	18.0	100.0	82.4	17.6	100.0	80.2	19.8	100.0
เงินสงเคราะห์ผู้พิการ	64.5	35.5	100.0	71.7	28.3	100.0	72.7	27.3	100.0	69.6	30.4	100.0
ได้รับอาหารกลางวัน/อาหารเสริมสำหรับนักเรียนฟรี	74.0	26.0	100.0	78.6	21.4	100.0	79.4	20.6	100.0	77.3	22.7	100.0
ค่าเฉลี่ย	88.7	11.3	100.0	90.6	9.4	100.0	90.5	9.5	100.0	89.9	10.1	100.0

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ รวบรวมและวิเคราะห์โดยผู้เขียน

ข้อมูลข้างต้นสอดคล้องกับการศึกษาของ Jansen และ Khannabha (2009) ซึ่งทำการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับนโยบายการคลังของไทยและพบข้อสรุปว่า นโยบายการคลังของไทยมิได้ช่วยแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ ซึ่งไม่เพียงแต่รายจ่ายเพื่อลดความยากจน (Direct Anti-poverty Spending) ของไทยต่ำมากเท่านั้น แต่ยังไม่ได้จัดสรรไปยังผู้ที่ยากจน (Not Well-targeted) อีกด้วย

นอกจากนี้ การดำเนินการโครงการเพื่อแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำหลายโครงการเป็นโครงการที่มีลักษณะผูกพันต่อเนื่องเพราะไม่สามารถยกเลิกการดำเนินโครงการได้ และย่อมหมายถึง “ภาระผูกพันงบประมาณต่อเนื่องจำนวนมาก” และรัฐบาลยังคงเพิ่มงบประมาณอย่างต่อเนื่องจนนำไปสู่ภาวะที่เรียกว่า “จ่ายเท่าไรก็ไม่พอ” ซึ่งหากมองในแง่ของประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินแล้ว อาจถือได้ว่าล้มเหลวและเป็นการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่มีประสิทธิภาพ

ยิ่งกว่านั้นหากพิจารณาเป็นรายโครงการจะพบว่า โครงการของรัฐบาลหลายโครงการเป็นโครงการที่มีลักษณะเป็นโครงการประชานิยมที่เลือกช่วยเหลือกลุ่มคนเฉพาะบางกลุ่ม (Fragmented Welfare System) และเป็นรายจ่ายประจำ เช่น นโยบายรถคันแรก โครงการประกัน/จํานําผลผลิตทางการเกษตร โครงการพักชำระหนี้ให้กับเกษตรกร เป็นต้น ซึ่งนโยบายประชานิยมเหล่านี้มักถูกตั้งคำถามเกี่ยวกับคุณภาพของนโยบาย เช่น

- ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ ประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) กล่าวว่า “ประชานิยมกับเรื่องการกระจายรายได้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันมาก โดยส่วนหนึ่งของนโยบายประชานิยมก็เพื่อช่วยคนจน ช่วยให้เกิดการกระจายรายได้ ปรากฏการณ์นี้จะเกิดขึ้นกับประเทศที่กำลังเป็นประชาธิปไตย ประชาธิปไตยจะมาพร้อมกับแรงกดดันให้เกิดการกระจายรายได้ นโยบายที่เราเรียกกันว่า ประชานิยม ไม่ว่าจะเป็นจํานําข้าว รถคันแรก 30 บาทรักษาทุกโรค เชื้อช่วยชาติ การอุดหนุนราคาพลังงาน ความจริงแล้วไม่ได้เหมือนกันไปทั้งหมด แต่ละนโยบายมีความแตกต่างกัน อาทิ 30 บาทรักษาทุกโรค จะเห็นว่าเป็นนโยบายที่มีความยั่งยืนทางการคลัง รัฐบาลเตรียมเงินไว้ว่า จะต้องใช้ในแต่ละปีต่อหัวคนใช้เท่าไร ไม่ทำลายกลไกตลาด เพราะเป็นการไปสู่ตลาดที่ช่วยคนจนและสร้างความสามารถให้คนมีสุขภาพดี แต่นโยบายอย่างเช่น การอุดหนุนราคาพลังงานนั้นไม่ยั่งยืน การตั้งกองทุนพลังงานเพื่อมาอุดหนุน แต่ถ้าเกิดราคาน้ำมันในตลาดโลกสูงขึ้น กองทุนพลังงานก็จะเจ๊ง เพราะฉะนั้นนโยบายแบบนี้อยู่ได้ไม่นาน ไม่ยั่งยืน ทำลายกลไกตลาดและไม่สร้างความสามารถให้ภาคอุตสาหกรรม ไม่ทำให้ประชาชนใช้พลังงานอย่างประหยัด เพราะราคาพลังงานบางอย่างมันถูกเกินจริง ส่วนนโยบายจํานําข้าว รถคันแรก เชื้อช่วยชาติ ก็ล้วนเป็นนโยบายที่ไม่ยั่งยืนเช่นกัน นโยบายที่ถูกเรียกว่าประชานิยมส่วนใหญ่จึงไม่ได้ช่วยคนจนอย่างแท้จริง (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ 2557)”

- ดร.ทง พิทยะ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กล่าวว่า “นโยบายประชานิยมที่รัฐบาลใช้อยู่ขณะนี้ ทำให้เศรษฐกิจไทยไม่สามารถหลุดพ้นจากกับดักของประเทศรายได้ปานกลาง เพราะการที่รัฐบาลเอาเงินมาแจกประชาชน แม้จะช่วยเพิ่มการบริโภคขึ้นมาบ้าง แต่ไม่ได้ช่วยให้ประชาชนมีความสามารถในการหารายได้เพิ่มเติม ในที่สุดประชาชนเองก็จะมองว่า สิ่งที่เขาทำถือว่า เพียงพอแล้ว เพราะหากไม่พอ เดียวรัฐบาลก็เข้ามาช่วย จึงทำให้เกิดความเสี่ยงเรื่องกับดักรายได้ที่ไม่สามารถเพิ่มขึ้น” (กรุงเทพธุรกิจ 19 พฤศจิกายน 2556)

- ดร.สมชัย จิตสุชน ผู้อำนวยการวิจัย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย กล่าวว่า “โครงการประชานิยมในช่วงหลัง ผลประโยชน์ไปตกกับประชาชนระดับรากหญ้าจริงๆ น้อย ไม่ว่าจะเป็นรถคันแรก หรือบ้านหลังแรก รวมไปถึงโครงการรับจํานําข้าว ดังนั้น เรื่องพวกนี้ต้องให้ภาคประชาชนระดับรากหญ้าตื่นตัวมากขึ้น แต่ทั้งนี้ก็ต้องตามดูด้วยว่า หากเราทำโครงการเหล่านี้แล้ว มีเงินเหลือพอหรือไม่ ซึ่งก็คือในเรื่องวินัยการคลัง พวกนี้ต้องทำควบคู่กันไป ไม่ใช่จ่ายเงินอย่างเดียว” (กรุงเทพธุรกิจ 19 พฤศจิกายน 2556)

จากตารางที่ 4 จะเห็นได้ว่า สัดส่วนรายจ่ายโครงการเชิงสวัสดิการและประชานิยมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี จนมีสัดส่วนกว่าร้อยละ 15 ของวงเงินงบประมาณในแต่ละปี (สัดส่วนดังกล่าวใกล้เคียงกับงบประมาณรายจ่ายลงทุน) นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาเทียบกับการขาดดุลงบประมาณพบว่า รายจ่ายโครงการประชานิยมขยายตัวเพิ่มขึ้นจนมีสัดส่วนสูงกว่าการขาดดุลงบประมาณในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 - 2557 เสียอีก

หากพิจารณาเฉพาะเจาะจงโครงการประชานิยมที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย ขยายโอกาส เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน⁵ พบว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ได้รับการจัดสรรถึงประมาณ 144,030 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 (36,403 ล้านบาท) ถึง 4 เท่า

ตารางที่ 4: โครงการเชิงสวัสดิการและประชานิยมที่สำคัญในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2557

โครงการ	2552	2553	2554	2555	2556	2557
1. กองทุนหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า	80,598	89,385	101,058	107,814	108,744	115,177
2. กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา	25,675	20,069	18,000	9,500	12,000	16,800
3. กองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกพันกับรายได้ในอนาคต	3,143				4,800	800
4. เบี้ยยังชีพคนชรา	9,000	21,264	36,008	50,449	54,214	56,573
5. อสม. สาธารณสุข			7,241	7,371	7,488	7,544
6. โครงการเรียนฟรี	19,503	78,220	79,908	42,553	41,893	41,731
7. โครงการ Tablet				1,624	5,783	5,412
โครงการที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย						
8. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	9,950	200	229	38,523	56,113	6,007
9. โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML)	15,000			10,149	11,857	6,000
10. พักชำระหนี้ให้กับเกษตรกร	1,500			2,717	2,175	4,000
11. โครงการรับจำนำผลผลิตทางการเกษตร (ธกส. + อตก. + อคส.)	7,500	10,497	13,462	47,484	39,939	84,992
12. โครงการประกันรายได้เกษตรกร		40,013	45,882		6,647	
13. กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร	2,453	1,000	1,000	-	3,000	1,000
14. โครงการรถคันแรก				95	7,280	40,000
15. กองทุนสตรี				1,720	6,360	2,031
16. กองทุนตั้งตัวได้					5,000	
17. โครงการบัตรสินเชื่อเกษตรกร				500	1,091	
18. โครงการบ้านหลังแรก				319		
รวมโครงการที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย	36,403	51,710	60,573	101,507	139,462	144,030
รวมทั้งหมด	174,322	260,647	302,788	320,817	374,384	388,068
ร้อยละต่องบประมาณ	8.9	15.3	14	13.5	15.6	15.4
อัตราเพิ่ม	35.1	49.5	16.2	6	16.7	3.7
งบประมาณ	1,951,700	1,700,000	2,169,968	2,380,000	2,400,000	2,525,000
รายจ่ายลงทุน	429,962	214,369	355,485	438,555	450,374	441,510
ขาดดุลงบประมาณ	347,061	350,000	399,968	400,000	300,000	250,000

ที่มา: สำนักงบประมาณและสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง รวบรวมและวิเคราะห์โดยผู้เขียน

⁵ ในที่นี้หมายถึง กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) โครงการพักชำระหนี้ให้กับเกษตรกร โครงการรับจำนำผลผลิตทางการเกษตร โครงการประกันรายได้เกษตรกร กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร โครงการรถคันแรก กองทุนสตรี กองทุนตั้งตัวได้ โครงการบัตรสินเชื่อเกษตรกร โครงการบ้านหลังแรก

ทั้งนี้ การดำเนินโครงการประชานิยมนั้น หากเป็นโครงการที่มีได้สนับสนุนให้เกิดแรงกระตุ้นให้ประชาชนทำงาน พัฒนาศักยภาพ หรือหารายได้เพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ และเมื่อประชาชนได้รับโครงการในลักษณะดังกล่าวเป็นระยะเวลานานๆ อาจเกิดการเสียดโครงการ เคยชินที่จะไม่พัฒนาตนเองหรือสร้างศักยภาพในการทำงานเพื่อให้เกิดรายได้เพิ่ม ซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและศักยภาพในการแข่งขันของประเทศในระยะปานกลางและระยะยาว

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าที่ผ่านมางบประมาณจำนวนมากที่รัฐบาลจัดสรรเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน และการกระจายรายได้เพื่อลดความเหลื่อมล้ำนั้น เมื่อมองในแง่ของผลสัมฤทธิ์ของการแก้ไขปัญหาต้องถือว่ายังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่ต้องการเท่าที่ควร เนื่องจากงบประมาณถูกจัดสรรไปยังผู้ที่ไม่จริงจัง ทำให้รัฐมีภาระค่าใช้จ่ายสูงเกินจำเป็น ประกอบกับโครงการตามนโยบายบางโครงการมิได้มุ่งเน้นให้คนจนพัฒนาตนเองหรือสร้างศักยภาพในการทำงาน ซึ่งเป็นรากฐานของความยั่งยืนทางเศรษฐกิจในระยะยาว สาเหตุสำคัญเกิดจากการที่รัฐบาลไทยยังคงขาดฐานข้อมูลของประชากร โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับการระบุตัวคนจน ทำให้รัฐบาลไม่สามารถกำหนดนโยบายแก้ปัญหาความยากจนให้ตรงกลุ่มเป้าหมายได้

บทที่ 2

เหตุผล หลักการ และประสบการณ์ของ NIT ในต่างประเทศ

บทนี้ศึกษาถึงเหตุผล หลักการ และสรุปประสบการณ์ NIT ในต่างประเทศ โดยแบ่งออกเป็น 4 ส่วน ส่วนแรกเป็นการอธิบายถึงตัวอย่างของการหาตัวคนจนในกรณีของประเทศอินโดนีเซีย ส่วนที่สองอธิบายถึงเหตุผลทางทฤษฎีในการแก้ไขปัญหาความยากจนด้วยการโอนเงินสด ส่วนที่สามเป็นข้อเสนอ NIT ของศาสตราจารย์ Milton Friedman และความเหมาะสมในการโอนเงินแบบไม่มีเงื่อนไข (Unconditional Cash Transfer) เมื่อเทียบกับการโอนเงินแบบมีเงื่อนไข (Conditional Cash Transfer) ส่วนสุดท้ายเป็นการสรุปประสบการณ์นำ NIT มาประยุกต์ใช้ในต่างประเทศและแนวทางการนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย

2.1 การหาตัวคนจน (Means-testing): กรณีศึกษาของประเทศอินโดนีเซีย

ตามที่ได้อธิบายในบทที่ 1 การแก้ไขปัญหาความยากจนจะมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อรัฐบาลสามารถหาตัวคนจนได้เจอ ดังที่ IMF ให้ข้อสรุปของการศึกษาครั้งหนึ่งว่า “Better targeting of transfers reduces their fiscal cost and the tax levels required to finance them, thus achieving distributional objectives in a more efficient manner (IMF 2014: 22)” โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่รัฐบาลมีข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ

ประเทศในกลุ่มอาเซียนได้ให้ความสำคัญกับการหาตัวคนจน อันจะทำให้การช่วยเหลือของรัฐบาลตรงกลุ่มเป้าหมาย ตัวอย่างเช่น ในกรณีของอินโดนีเซียนั้น เมื่อคราวที่ราคาน้ำมันปรับตัวสูงขึ้นมากในปี ค.ศ. 2005 ซึ่งกระทบต่อค่าครองชีพของครัวเรือนยากจน รัฐบาลอินโดนีเซียได้ดำเนินมาตรการโอนเงินแบบเจาะจงไปที่คนจน (Means-tested Unconditional Cash Transfer Program) เพราะไม่ต้องการให้ประชาชนของอินโดนีเซียลุกขึ้นมาต่อต้านการที่ราคาน้ำมันสูงขึ้นอย่างก้าวกระโดด (Mourougane 2010) ในขณะนั้นรัฐบาลอินโดนีเซียดำเนินการโดยให้เงินโอนเป็นจำนวน 2 ครั้ง (Chung 2013)

- ครั้งแรกในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2005 รัฐบาลให้เงินโอน 300,000 รูเปีย (ประมาณ 900 บาท) ต่อครัวเรือน แก่ 16 ล้านครัวเรือน (คิดเป็น 28% ของครัวเรือนทั่วประเทศ)
- ครั้งที่สองในเดือนมกราคม ค.ศ. 2006 รัฐบาลให้เงินโอน 300,000 รูเปีย (ประมาณ 900 บาท) ต่อครัวเรือน แก่ 19 ล้านครัวเรือน (คิดเป็น 35% ของครัวเรือนทั่วประเทศ)

สำหรับวิธีการโอนเงินดังกล่าว มีรูปแบบดังนี้ (Chung 2013)

- 1) การระบุและหาตัวคนจน (Identification and Targeting): รัฐบาลอินโดนีเซียใช้ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (Population's Socio-Economic Data Collection) และการทำสัมมะโนความยากจน (Poverty Consensus) ของสำนักงานสถิติแห่งชาติของอินโดนีเซีย เพื่อระบุตัวผู้ที่มีสิทธิรับเงินโอน
- 2) กลไกการโอนเงิน (Delivery Mechanisms): เมื่อทราบตัวผู้ที่มีสิทธิรับเงินโอนแล้ว ก็จะมีการออกบัตรการชดเชยราคาพลังงาน (Energy Compensation Card) ให้แก่ผู้ที่มีสิทธิ เพื่อใช้ในการยืนยันสิทธิของตน โดยรัฐบาลจะโอนเงินไปยังที่ทำการไปรษณีย์ให้แก่ผู้นำชุมชน หลังจากนั้น ผู้นำชุมชนก็จะส่งมอบเงินให้แก่สมาชิกในชุมชนของตนซึ่งมีบัตรดังกล่าว ในขั้นตอน

นี้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ กระทรวงการเมือง กฎหมาย และความมั่นคง (Ministry of Political, Legal and Security Affairs)

2.2 เหตุใดจึงควรช่วยคนจนด้วยการโอนเงินสด?

ข้อห่วงใยที่สำคัญของการที่รัฐบาลเข้ามาอุดหนุนคนจน คือ การแทรกแซงของรัฐบาลอาจทำให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เช่น การที่รัฐบาลเข้ามาอุดหนุนคนจนโดยการอุดหนุนราคาสินค้าหรือการให้สิ่งของ (In-kind) อาจนำไปสู่ความสูญเสียประสิทธิภาพในระบบเศรษฐกิจ โดยจะทำให้ปริมาณการบริโภคสิ่งของนั้นๆ สูงกว่าปริมาณที่ผลประโยชน์หน่วยสุดท้าย (Marginal Benefit) เท่ากับต้นทุนทางสังคมหน่วยสุดท้าย (Marginal Social Cost) และไม่ว่ารัฐบาลจะให้การอุดหนุนในรูปแบบใดก็ตาม ย่อมจะทำให้พฤติกรรมของคนจนเปลี่ยนแปลงไปเสมอ นอกจากนี้ สำหรับคนจนที่ได้รับการอุดหนุนอยู่แล้วนั้น ถ้าหากว่า การทำงานมากขึ้นทำให้เขาได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลลดลง เขาอาจจะขี้เกียจมากขึ้นและไม่มีแรงจูงใจในการทำงาน สิ่งเหล่านี้เป็นปัญหาของการเลือกระหว่างการใช้จ่ายทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด หรือการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม (Efficiency-equity Trade-off)

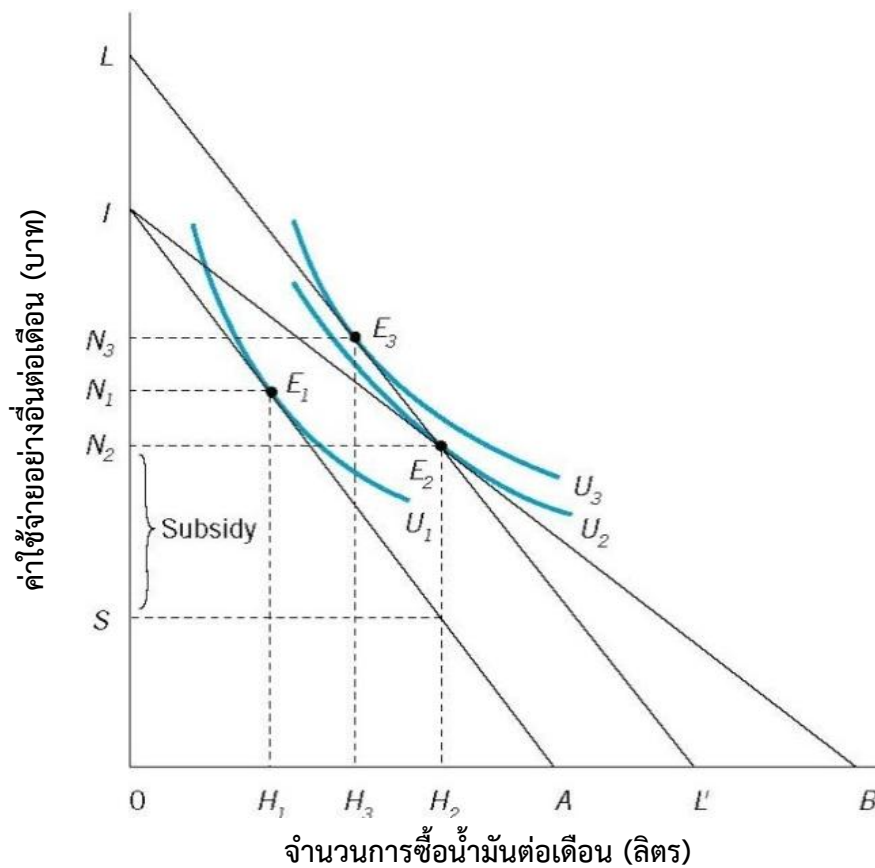
ลักษณะของการอุดหนุนแก่คนจนจะมีลักษณะตรงกันข้ามกับการเก็บภาษี การวิเคราะห์ในส่วนนี้เป็นการเปรียบเทียบระหว่างผลกระทบของการช่วยเหลือโดยการอุดหนุนราคาสินค้า และการอุดหนุนโดยการให้เงินสดแก่คนจน

2.2.1 การบิดเบือนราคาของการอุดหนุน (Subsidy)

เมื่อรัฐบาลเข้าให้การอุดหนุนก็เปรียบเสมือนกับการลดราคาสินค้าและบริการให้กับผู้รับ เช่น รัฐบาลอาจให้การอุดหนุนแก่คนจนโดยการลดราคาพลังงาน หรือลดราคาที่อยู่อาศัยโดยให้คนเช่าอพาร์ทเมนต์ในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาด เป็นต้น

การที่รัฐบาลให้การอุดหนุนแล้วทำให้ราคาสินค้าลดลงต่ำกว่าราคาตลาดย่อมจะทำให้ราคาบิดเบือนไป และทำให้ความมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจลดลง

รูปที่ 5: การวิเคราะห์การให้การอุดหนุน



ที่มา: ปรับปรุงโดยผู้เขียนจาก Hyman (2011: 273)

จากรูปที่ 5 สมมติว่า รัฐบาลให้การอุดหนุนราคาน้ำมันสำหรับคนจน โดยจุด E_1 คือ จุดดุลยภาพ ก่อนที่จะมีการอุดหนุน ซึ่งคนจนจะซื้อน้ำมันที่ OH_1 ลิตร โดยมีค่าใช้จ่ายอย่างอื่นเป็นเงิน ON_1I บาท และมีค่าใช้จ่ายทั้งหมดในการซื้อน้ำมันคือ N_1I บาท

การอุดหนุนราคาของรัฐบาลทำให้คนจนซื้อน้ำมันได้ถูกลง คนจนจึงซื้อน้ำมันได้เป็นปริมาณเพิ่มขึ้น เส้นงบประมาณจึงเลื่อนออกจาก IA เป็น IB ดุลยภาพใหม่จึงย้ายมาอยู่ที่ E_2 ซึ่งคนจนจะซื้อน้ำมันที่ปริมาณ OH_2 โดยมีค่าใช้จ่ายอย่างอื่นเป็นเงิน ON_2 บาท และมีค่าใช้จ่ายทั้งหมดในการซื้อน้ำมัน คือ IS บาท โดยแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน คือ

- 1) คนจนจ่ายค่าน้ำมันเป็นเงิน IN_2 บาท
- 2) รัฐบาลเป็นผู้จ่าย N_2S บาท

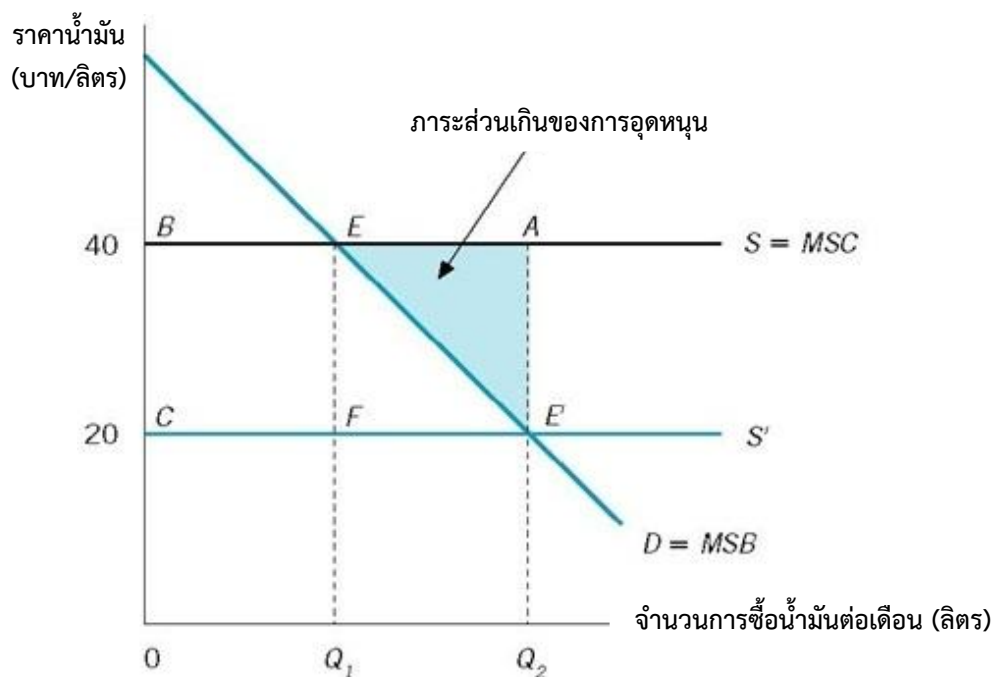
หากเปลี่ยนรูปแบบการอุดหนุน จากการอุดหนุนราคาน้ำมันเป็นการให้เงินสดแทน โดยรัฐบาลให้เงินสดแก่คนจนเป็นจำนวน N_2S บาท เส้นงบประมาณก็จะเปลี่ยนจาก IA เป็น LL' ซึ่งคนจนจะยังคงซื้อน้ำมันที่จุด E_2 แต่การที่รัฐบาลอุดหนุนโดยการให้เงินสดนี้ คนจนจะสามารถจัดสรรเงินในการบริโภคเพื่อให้ความพอใจ (Utility) เพิ่มขึ้นได้ กลายเป็นจุด E_3 โดยซื้อน้ำมันลดลงจาก OH_2 เหลือเพียง OH_3 และมีค่าใช้จ่ายอย่างอื่นเพิ่มจาก ON_2 เป็น ON_3 ซึ่งจะเห็นได้ว่า การอุดหนุนราคาน้ำมันทำให้คนจนซื้อน้ำมันมากกว่าอุดหนุนโดยการให้เงินสด อีกทั้งการอุดหนุนโดยการให้เงินสดจะทำให้คนจนมีอิสระในการใช้จ่าย จึงมีความ

พอใจเพิ่มขึ้น โดยส่วนต่างของความพอใจระหว่าง U_3 และ U_2 ก็คือ ความสูญเสียทางเศรษฐกิจนั่นเอง และการอุดหนุนโดยการให้เงินสดจะทำให้คนจนซื้อสินค้าที่ได้รับการอุดหนุนน้อยกว่ากรณีการอุดหนุนราคา

2.2.2 ภาระส่วนเกิน (Excess Burden) ของการอุดหนุน

ในส่วนนี้เป็นการอธิบายโดยการยกตัวอย่างการช่วยคนจนด้วยการอุดหนุนราคาน้ำมันกับการโอนเงินสด โดยสมมติว่า ราคาน้ำมันมีต้นทุนคงที่ ดังนั้น เส้นอุปทานของน้ำมันก็มีความยืดหยุ่นสมบูรณ์ (Perfectly Elastic)

รูปที่ 6: ภาระส่วนเกินของการอุดหนุน



ที่มา: ปรับปรุงโดยผู้เขียนจาก Hyman (2011: 275)

รูปที่ 6 แสดงเส้นอุปทานของน้ำมัน และเส้นอุปสงค์ของน้ำมันของคนจน โดยสมมติให้ต้นทุนทางสังคมหน่วยสุดท้าย (Marginal Social Cost) ในการขายน้ำมัน คือ 40 บาท/ลิตร โดยไม่มีผลกระทบภายนอก (Externalities) เกิดขึ้น ดังนั้น เส้นอุปทานของน้ำมันจึงเป็นเส้นตรงมีค่าคงที่ที่ 40 บาท/ลิตร

เส้นอุปสงค์แสดงถึงผลประโยชน์หน่วยสุดท้ายของน้ำมันกับจำนวนลิตรที่คนจนซื้อน้ำมัน โดยหากรัฐบาลไม่มีการอุดหนุนใดๆ จุดดุลยภาพจะอยู่ที่จุด E ซึ่งผลประโยชน์หน่วยสุดท้ายเท่ากับต้นทุนทางสังคมหน่วยสุดท้าย โดยราคาน้ำมันจะอยู่ที่ 40 บาท/ลิตร และคนจนจะซื้อน้ำมันเป็นปริมาณ OQ_1

หากรัฐบาลมีการอุดหนุนราคาน้ำมันครั้งหนึ่งสำหรับคนจน จะทำให้ราคาน้ำมันลดลงเหลือ 20 บาท/ลิตร และคนจนจะซื้อน้ำมันเป็นปริมาณ OQ_2 ซึ่งอยู่ที่จุด E' ซึ่งเป็นจุดที่ผลประโยชน์หน่วยสุดท้ายเท่ากับต้นทุนทางสังคมหน่วยสุดท้าย โดยจะเห็นได้ว่า การอุดหนุนราคาน้ำมันทำให้การบริโภคน้ำมันเพิ่มขึ้น

เงินที่รัฐบาลใช้ในการอุดหนุนราคาน้ำมันในแต่ละเดือน คือ 20 บาท คูณด้วย OQ_2 ซึ่งก็คือพื้นที่ $BAE'C$ โดยประโยชน์สุทธิที่ผู้มีรายได้ต่ำจะได้รับก็คือ $BEE'C$ ซึ่งต่ำกว่าเงินที่รัฐบาลต้องจ่ายไปทั้งสิ้น ส่วนต่างที่เกิดขึ้น คือ พื้นที่ EAE' เกิดเป็นภาระส่วนเกินจากการที่คนจนบริโภคน้ำมันมากเกินไป ในทางกลับกันหากรัฐบาลเปลี่ยนวิธีการอุดหนุนเป็นการให้เงินสดแก่คนจนจำนวนเท่ากับพื้นที่ $BEE'C$ จะให้ผลที่ดีกว่าเนื่องจากคนจนยังคงได้รับความพึงพอใจเพิ่มขึ้นเท่ากัน แต่รัฐบาลใช้เงินงบประมาณน้อยกว่า

จากรูปแบบการวิเคราะห์ข้างต้น IMF ได้ให้ข้อสรุปว่า “Cash transfers to poor households are usually superior to indirect methods such as price subsidies. (IMF 2014: 22)”

2.3 ข้อเสนอของ Milton Friedman เกี่ยวกับ NIT และเหตุผลสนับสนุนการโอนเงินแบบไม่มีเงื่อนไข (Unconditional Cash Transfer)

การวิเคราะห์ก่อนหน้านี้ได้ชี้ให้เห็นว่า การอุดหนุนคนจนโดยการโอนเงินสดเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพดีกว่าการอุดหนุนโดยการลดราคา ในส่วนนี้เป็นการอธิบายข้อเสนอของ ศาสตราจารย์ Milton Friedman นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบล เกี่ยวกับ NIT กล่าวคือ โดยปกติแล้ว การคำนวณจำนวนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจะเริ่มจากการยกเว้นเงินได้ แล้วนำเงินได้นั้นไปหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อน จนกระทั่งเหลือเงินได้สุทธิเท่าใดก็นำไปคูณกับอัตราภาษี ก็จะทราบจำนวนภาษีที่ต้องชำระให้แก่รัฐ (Positive Income Tax) ซึ่งหลักการเบื้องต้นของการบรรเทาภาระภาษีเหล่านี้มาจากแนวคิดที่ว่า รัฐไม่ควรจัดเก็บภาษีจากเงินได้ที่ได้จ่ายออกไปเพื่อดำรงชีพตามความจำเป็นพื้นฐาน (Basic Needs)

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของผู้ที่มีเงินได้สุทธิไม่ถึงเกณฑ์ชำระภาษีจะไม่ได้รับประโยชน์ใดๆ เลยจากมาตรการบรรเทาภาระภาษี ลักษณะดังกล่าวจึงนำไปสู่แนวคิดในการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนกลุ่มนี้ด้วยการจัดสรรเงินโอนให้ โดยผ่านระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพื่อลดความแตกต่างทางรายได้ นั่นคือ เป็นการประสานระบบภาษีและระบบสวัสดิการเข้าไว้ด้วยกัน ความหมายก็คือ คนจนจะต้อง “จ่าย” ภาษีเงินได้ติดลบ (Negative Income Tax: NIT)

แนวคิดของ NIT ถูกเสนอเป็นครั้งแรกโดย Milton Friedman ในปี ค.ศ. 1962 ซึ่งเขาเสนอให้ใช้ NIT เพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาความยากจน ขณะเดียวกันก็ไม่บิดเบือนกลไกการทำงานของระบบตลาดเสรี โดย Friedman ตระหนักดีว่า ระบบตลาดเสรีไม่สามารถทำหน้าที่กระจายรายได้ให้คนทุกคนในสังคมมีรายได้เพียงพอแก่การดำรงชีพขั้นต่ำได้ อย่างไรก็ตาม Friedman มองว่า สังคมที่เป็นธรรมคือสังคมที่ให้ความเท่าเทียมกันของโอกาส ไม่ใช่ความเท่าเทียมกันของรายได้ กล่าวคือ รัฐบาลไม่ควรพยายามทำตามแนวคิดสังคมนิยมที่จะบังคับให้นำผลงานหรือรายได้ของทุกๆ คนในสังคมมาแบ่งกันอย่างเท่าเทียมตามความต้องการของแต่ละคน เพราะจะบั่นทอนประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจอย่างยิ่ง ดังนั้น Friedman จึงต่อต้านการเก็บภาษีต่างๆ อย่างรุนแรง ยกเว้นแต่เพียงการเก็บ NIT ซึ่งเขาเห็นว่าเป็นการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสโดยบิดเบือนระบบตลาดเสรีน้อยที่สุด (Friedman 1962)

ข้อเสนอของ Friedman มีที่มาจากความต้องการแก้ไขปัญหาความยากจนสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยเสนอให้รัฐมีระบบการประกันรายได้ขั้นต่ำ (Guaranteed Minimum Income System) อันเป็นจำนวนที่สันนิษฐานว่า พอเพียงต่อการดำรงชีพของครัวเรือน ดังนั้น ครัวเรือนใดมียอดรวมของเงินได้น้อยกว่าเงินได้ขั้นต่ำที่รัฐประกันไว้ ก็จะได้รับการโอนเงินตามส่วนต่างของเงินได้ที่ครัวเรือนหาได้ หักลบกับจำนวนเงินได้ขั้นต่ำที่รัฐกำหนด และเรียกมาตรการนี้ว่า NIT

กลไกของ NIT ตามข้อเสนอของ Friedman มีองค์ประกอบ 2 ประการ คือ

- 1) เกณฑ์เงินได้ขั้นต่ำ (Income Threshold) และ
- 2) อัตราการชดเชย (Rate of Subsidy)

Friedman ใช้เกณฑ์เงินได้ขั้นต่ำ 600 ดอลลาร์สหรัฐ/คน ในปี ค.ศ. 1961 และอัตราการชดเชย 50% ดังแสดงในตารางที่ 5 ซึ่งยกตัวอย่างได้ดังนี้

- หากนาย ก. ไม่มีเงินได้เลย นาย ก. ก็จะได้รับเงินชดเชยจากรัฐบาลเป็นจำนวน $600 \times 50\% = 300$ ดอลลาร์สหรัฐ
- หากนาย ข. มีเงินได้ 200 ดอลลาร์สหรัฐ นาย ข. ก็จะได้รับเงินชดเชยจากรัฐบาลเป็นจำนวน $400 \times 50\% = 200$ ดอลลาร์สหรัฐ
- หากนาย ค. มีเงินได้ 600 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งเท่ากับเกณฑ์เงินได้ขั้นต่ำพอดี นาย ค. ก็จะไม่ได้รับเงินชดเชยจากรัฐบาล
- หากนาย ง. มีเงินได้สูงกว่า 600 ดอลลาร์สหรัฐ นาย ง. ก็จะต้องเสียภาษีให้แก่รัฐบาลตามอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่กำหนดไว้

ตารางที่ 5: ระบบ NIT ตามข้อเสนอของ Friedman

เงินได้พึงประเมิน (ดอลลาร์สหรัฐ) [1]	เงินได้ส่วนที่ต่ำกว่า เกณฑ์เงินได้ขั้นต่ำ (ดอลลาร์สหรัฐ) [2]	NIT หรือเงินโอนจากรัฐบาล (ดอลลาร์สหรัฐ) $= [2] \times 50\%$ [3]	เงินได้ทั้งสิ้นหลังจากได้รับ NIT หรือเงินโอนจากรัฐบาล (ดอลลาร์สหรัฐ) $= [1] + [3]$
0	600	300	300
200	400	200	400
600	0	0	600

ตามข้อเสนอดังกล่าว ผู้ใดก็ตามที่มีเงินได้ต่อปีไม่ถึงเกณฑ์เงินได้ขั้นต่ำ รัฐบาลจะโอนเงินสดให้ ซึ่งในทางทฤษฎีแล้ว เงินโอนนี้อาจทดแทนโครงการสวัสดิการต่างๆ ได้ เช่น เบี้ยยังชีพคนชรา เงินสงเคราะห์บุตร เงินประกันสังคมในกรณีต่างๆ การอุดหนุนราคาพืชผลเกษตร และการจัดหาที่อยู่อาศัย (สิ่งเหล่านี้เป็นโครงการสวัสดิการที่มีอยู่ในสหรัฐอเมริกาในสมัยนั้น) ซึ่ง Friedman มองว่า NIT จะช่วยประหยัดงบประมาณของรัฐบาลได้โดยการนำระบบ NIT เข้ามาใช้แทนที่โครงการสวัสดิการเหล่านี้โดยการจ่ายเป็นเงินสดให้แก่คนจน สิ่งนี้จะช่วยส่งเสริมให้กลไกตลาดทำงานได้เป็นอย่างดี นั่นคือ คนจนสามารถตัดสินใจด้วยตนเองในการนำเงินสดที่ตนได้รับไปใช้จ่ายในเรื่องสวัสดิการที่เขาเห็นว่าเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับเขา

ข้อเสนอของ Friedman มีลักษณะเป็นการโอนเงินแบบไม่มีเงื่อนไข (Unconditional Cash Transfer: UCT) อย่างไรก็ตาม ในทางวิชาการนั้น บางครั้งมีข้อเสนอรูปแบบการโอนเงินแบบมีเงื่อนไข (Conditional Cash Transfer: CCT) ซึ่งเป็นมาตรการช่วยเหลือคนจนโดยกำหนดเงื่อนไขบางประการเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้รับเงินโอน เช่น กำหนดว่า จะต้องนำบุตรไปเข้าโรงเรียนจึงจะได้รับเงินโอน จะต้องพาบุตรไปพบแพทย์เพื่อฉีดวัคซีนตามระยะเวลาที่กำหนด เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม CCT มีข้อจำกัดบางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานราชการจะมีภาระในการตรวจสอบพฤติกรรมของบุคคลว่า ได้ทำตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้หรือไม่ ดังนั้น ศักยภาพ (Capacity) ของหน่วยงานราชการในการทำงานอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และโปร่งใสจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการนำ CCT มาใช้ ซึ่งในกรณีของไทยนั้น เงื่อนไขดังกล่าวข้างต้นยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญในการนำ CCT มาใช้ และงานศึกษาบางชิ้นได้ชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดของ CCT เช่น

- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้ชี้ว่า การกำหนดเงื่อนไขบางประการ เช่น เบี้ยยังชีพพิเศษสำหรับผู้สูงอายุหรือคนพิการที่มีฐานะยากจน การช่วยเหลือค่าครองชีพให้กับนักเรียนที่ยากจนหรือครอบครัวของนักเรียนที่ยากจน “ซึ่งการให้ความช่วยเหลือเหล่านั้นมีลักษณะเฉพาะเจาะจงเป็นเรื่องราว ไม่ได้เป็นการให้สวัสดิการสำหรับคนจนหรือครอบครัวยากจนอย่างเป็นระบบและเป็นองค์รวม จึงอาจเกิดปัญหาการตกหล่นคนจนได้ เช่น ครอบครัวยากจนที่ไม่มีเด็กเรียนหนังสือ และไม่มีผู้สูงอายุและคนพิการ ก็จะไม่ได้รับการดูแล” (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2554: 48)
- ชินชัย ชี้เจริญ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้สรุปปัญหาของระบบการช่วยเหลือทางสังคมของไทยว่า “สภาพปัญหาที่พบจากการดำเนินงานในระบบการช่วยเหลือทางสังคม เช่น การให้ความช่วยเหลือไม่ทั่วถึง งบประมาณในการให้ความช่วยเหลือไม่เพียงพอ เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ ขาดทักษะในการสอบข้อเท็จจริง การคัดกรอง Case มีการเมืองแทรกแซง มีการให้ความช่วยเหลือพวกพ้องของตนเองและขาดความร่วมมือของชุมชน” (ชินชัย ชี้เจริญ 2557)

จากข้อจำกัดข้างต้น บทความนี้จึงมุ่งให้ความสนใจไปที่ NIT อันมีลักษณะเป็น UCT ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นระบบเงินโอนที่มีความเหมาะสมสำหรับกรณีของไทยมากกว่ารูปแบบของ CCT

2.4 ประสบการณ์จากต่างประเทศและแนวทางในการนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย

สำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้ทำการศึกษาประสบการณ์การใช้มาตรการ NIT จำนวน 9 ประเทศ ประกอบด้วย สหรัฐอเมริกา นิวซีแลนด์ สหราชอาณาจักร อิสราเอล ออสเตรเลีย เกาหลีใต้ สวีเดน แคนาดา และสิงคโปร์ (ผู้สนใจโปรดดู ปิณณ์ อนันนภิบุตร และคณะ (2556)) จากงานศึกษาดังกล่าว ผู้เขียนได้นำประเด็นสำคัญของการออกแบบ NIT ของประเทศต่างๆ มาสรุปไว้ในส่วนนี้

ประสบการณ์ของ NIT ในต่างประเทศชี้ให้เห็นว่า NIT เป็นมาตรการที่ผสมผสานระหว่างสวัสดิการสังคมและมาตรการภาษีให้รวมเป็นระบบเดียวกัน ทำให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานภาครัฐ และถือเป็นมาตรการที่สามารถนำมาใช้แก้ไขปัญหาคะยากจนได้ค่อนข้างดี ซึ่ง NIT ถูกนำไปปรับใช้ในแต่ละประเทศโดยมีชื่อเรียกที่หลากหลาย ซึ่งประเทศส่วนใหญ่มีการเชื่อมโยง NIT เข้ากับระบบภาษี ในขณะที่บางประเทศมีการเชื่อมโยง NIT เข้ากับระบบประกันสังคม เช่น ในกรณีของสิงคโปร์ รัฐบาลจะให้เงินโอนแก่ลูกจ้างในรูปของเงินโอนและเงินสมทบในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (ดูตารางที่ 6)

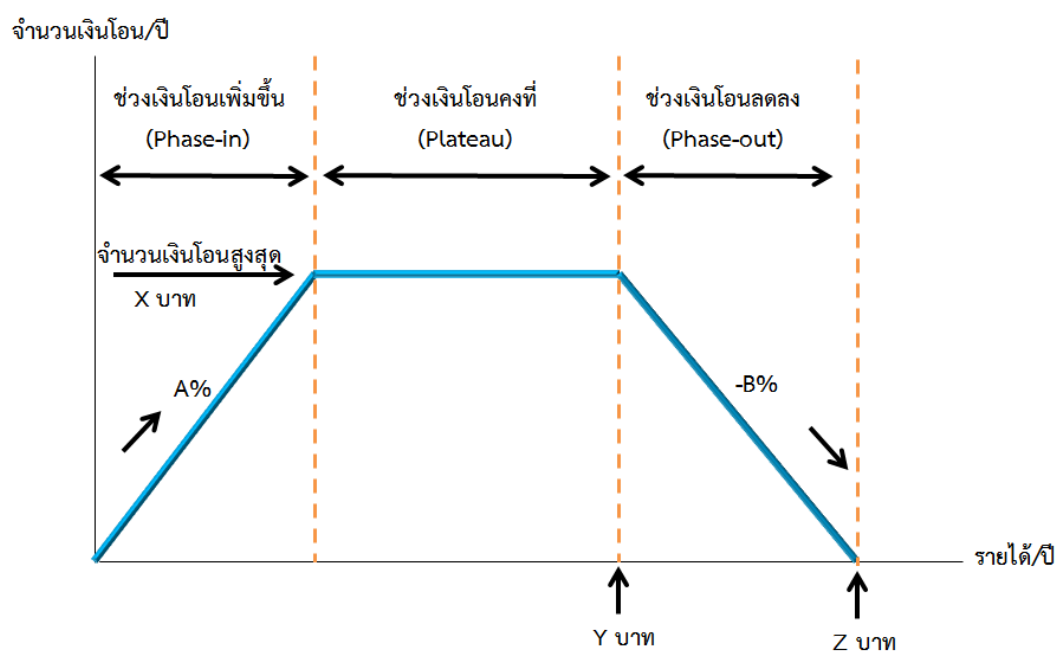
ตารางที่ 6: ชื่อและหน่วยงานที่รับผิดชอบ NIT ในต่างประเทศ

ประเทศ	ชื่อ	ชื่อย่อ	หน่วยงานรับผิดชอบ	
			ภาษี	ประกันสังคม
สหรัฐอเมริกา	Earned Income Tax Credit	EITC	Internal Revenue Service	-
นิวซีแลนด์	Independent Earner Tax Credit	IETC	Inland Revenue Dept.	-
สหราชอาณาจักร	Working Tax Credit	WTC	HM Revenue & Customs	-
อิสราเอล	Earned Income Tax Credit	EITC	Israel Tax Authority	-
ออสเตรเลีย	Family Tax Benefit	FTB	-	Department of Human Service
เกาหลีใต้	Earned Income Tax Credit	EITC	National Tax Office	-
สวีเดน	Earned Income Tax Credit	EITC	Swedish Tax Agency	-
แคนาดา	Working Income Tax Benefit	WITB	-	Canada Revenue Agency
สิงคโปร์	Workfare Income Supplement	WIS	-	CPF Board

ที่มา: ปณณ อนนอภิปูตร และคณะ (2556)

ลักษณะพื้นฐานของรูปแบบ NIT ที่ประเทศต่างๆ นำไปประยุกต์ใช้จะมีลักษณะดังรูปที่ 7

รูปที่ 7: ลักษณะพื้นฐานของรูปแบบ NIT ที่ประเทศต่างๆ นำไปประยุกต์ใช้



โดยปกติแล้ว อัตราการได้รับเงินโอนจากรัฐบาลจะแบ่งได้เป็น 3 ช่วงรายได้ นั่นคือ

1. ช่วงขึ้นภูเขา (Phase-in) ผู้มีเงินได้อยู่ในช่วงนี้จะได้รับเงินโอนเพิ่มขึ้นเมื่อรายได้เพิ่มขึ้น โดยทุกๆ 1 บาทของรายได้ที่เพิ่มขึ้น รัฐบาลจะโอนเงินสมทบอีกร้อยละ A
2. ช่วงยอดภูเขา (Plateau) ผู้มีเงินได้อยู่ในช่วงนี้จะได้รับเงินโอนคงที่เป็นจำนวน X บาท
3. ช่วงลงภูเขา (Phase-out) ผู้มีเงินได้อยู่ในช่วงนี้จะได้รับเงินโอนลดลงเมื่อรายได้เพิ่มขึ้น โดยทุกๆ 1 บาทที่หามาได้เพิ่มขึ้นเกินกว่า Y บาท/ปี จะทำให้เงินโอนลดลงจากระดับสูงสุดที่ X บาท/ปี เป็นจำนวนร้อยละ B
4. เมื่อผู้มีเงินได้เกิน Z บาท/ปี เขาจะไม่ได้รับเงินโอนจากรัฐบาล

เมื่อพิจารณารูปแบบของ NIT ที่นำมาประยุกต์ใช้ในประเทศต่างๆ มีข้อที่น่าสังเกตว่า NIT เป็นนวัตกรรมทางการคลังที่สำคัญซึ่งเกิดขึ้นในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา (มีเพียงประเทศสหรัฐอเมริกาเท่านั้นที่เริ่มใช้ในปี 2518) (ดูตารางที่ 7)

ประสบการณ์ของประเทศสิงคโปร์ซึ่งกำหนดอายุของผู้มีสิทธิเอาไว้ที่ “ไม่ต่ำกว่า 35 ปี” ยังทำให้ผู้ที่อายุน้อยหรือเพิ่งจบการศึกษา ถูกกลืนหายไป และไม่ได้รับแรงจูงใจให้ทำงานเพิ่มขึ้น ดังนั้น ในกรณีของไทยการกำหนดอายุของผู้มีสิทธิเข้าโครงการอาจพิจารณาโดยอิงตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน นั่นคือ ต้องไม่ต่ำกว่าอายุ 15 ปี (ดูหัวข้อ 4.3.6 ในข้อ 2) นอกจากนี้ NIT ของบางประเทศยังเชื่อมโยงกับสถานะการสมรส จำนวนบุตร และอายุบุตร

ในบางประเทศมีการนำเงื่อนไขเกี่ยวกับทรัพย์สินมาใช้เพื่อประกอบการพิจารณา เช่น ในสิงคโปร์มีเงื่อนไขว่าผู้ที่ได้รับ NIT (ซึ่งเรียกว่า WIS) จะต้องครอบครองที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่มีมูลค่าไม่เกิน 13,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ (321,030 บาท) หรือในกรณีของเกาหลีใต้ก็มีการกำหนดหลักเกณฑ์ของบุคคลผู้สามารถรับเงิน NIT (ซึ่งเรียกว่า EITC) ที่ค่อนข้างเข้มงวดโดยกำหนดเงื่อนไขของผู้ที่ได้รับ NIT ว่า จะต้องไม่มีบ้านเป็นของตนเอง อีกทั้งจะต้องมีบุตรตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป (บุตรต้องมีอายุต่ำกว่า 18 ปี) จึงทำให้มีผู้ที่ได้รับเงินโอน NIT เพียงเล็กน้อย และทำให้ช่วยลดความยากจนของคนในเกาหลีใต้ได้ไม่มากนัก (กล่าวคือ ในปีแรกที่น่า NIT มาใช้นั้น มีผู้ใช้สิทธิเพียงร้อยละ 4 ของจำนวนผู้ยากจนทั้งหมด) อีกทั้งยังทำให้ผู้ที่ไม่มีบุตรบางส่วนเกิดความไม่พอใจที่ไม่ได้รับเงินโอน เป็นต้น

ในกรณีของสวีเดน ไม่มีช่วงรายได้ที่มีลักษณะ Phase-out นั่นคือ จำนวนเงินโอนไม่ลดลงเมื่อแรงงานมีรายได้เพิ่มขึ้น ซึ่งสะท้อนว่า มาตรการ NIT ของสวีเดน (ซึ่งเรียกว่า EITC) เน้นไปที่การเพิ่มอุปทานแรงงานในประเทศมากกว่าเรื่องความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ นั่นคือ แรงงานทุกระดับรายได้ล้วนแต่ได้รับ NIT ทั้งสิ้น ซึ่งรูปแบบดังกล่าวอาจไม่เหมาะที่จะนำมาประยุกต์ใช้กับกรณีของไทย เนื่องจากประเทศไทยมีอัตราการว่างงานต่ำมาก ประชากรไทยมีรายได้ค่อนข้างต่ำ และมีการกระจายรายได้ที่ไม่เท่าที่ควร ดังนั้น ประโยชน์หลักในการใช้ระบบ NIT จึงไม่ใช่เพื่อจูงใจให้กำลังแรงงานทำงานมากขึ้น แต่เพื่อจูงใจให้กำลังแรงงานเข้าสู่ระบบภาษีมากขึ้น ดังนั้น การจ่ายเงินโอนควรมุ่งเป้าหมายไปที่กลุ่มคนรายได้ต่ำมากกว่าคนมีฐานะดี นั่นคือ อัตราการจ่ายเงินโอนควรลดลง (Phase-out) เมื่อแรงงานมีรายได้สูงขึ้นถึงระดับหนึ่งแล้ว

สำหรับระบบ NIT ของอิสราเอลมีจุดเด่นในช่วงแรกที่น่ามาใช้ในการประกาศใช้เฉพาะบางพื้นที่ ทำให้ใช้งบประมาณน้อย แต่มาตรการก็มีการปรับเปลี่ยนในทุกปี โดยในปี พ.ศ. 2553 ได้เพิ่มเขตพื้นที่บังคับใช้มาตรการไปทั่วประเทศ อย่างไรก็ตามวิธีนี้อาจทำให้เกิดความสับสนในการใช้มาตรการ NIT ระหว่างพื้นที่ต่างๆ ในประเทศ

ตารางที่ 7: สรุป NIT ในกลุ่มประเทศตัวอย่าง

เงื่อนไขของ NIT	สหรัฐอเมริกา	นิวซีแลนด์	สิงคโปร์	สหราชอาณาจักร	อิสราเอล	ออสเตรเลีย	เกาหลีใต้	สวีเดน	แคนาดา
1. ปีที่เริ่มใช้ NIT (พ.ศ.)	2518	2552	2550	2545	2551	2543	2551	2550	2550
2. อายุของผู้ที่มีสิทธิได้รับ NIT	-	-	≥ 35	≥ 25	≥ 21	-	-	-	≥ 19
3. ส่วนหนึ่งของ NIT เป็น การสมทบเงินในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ	-	-	✓	-	-	-	-	-	-
4. NIT สัมพันธ์กับสถานะการสมรส	✓	-	-	✓	✓	✓	-	-	✓
5. NIT สัมพันธ์กับจำนวนบุตรและอายุบุตร	✓	-	-	✓	✓	✓	✓	-	✓
6. NIT สัมพันธ์กับอายุของผู้มีสิทธิรับ NIT	-	-	✓	-	-	-	-	-	-
7. NIT สัมพันธ์กับความพิการ	-	-	-	✓	-	-	-	-	✓
8. มีเงื่อนไขเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	-	-	✓	-	-	-	✓	-	-
9. มีช่วง Phase-in	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓
10. มีช่วง Plateau	✓	✓	-	-	✓	✓	✓	✓	✓
12. มีช่วง Phase-out	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓	-	✓
13. เงื่อนไขของ NIT แตกต่างกันในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ	-	-	-	-	✓	-	-	-	✓

ที่มา: ปณณ อนันอภิบุตร และคณะ (2556)

ข้อสังเกตประการหนึ่ง คือ ลักษณะของมาตรการ NIT ในประเทศต่างๆ มักจะมีลักษณะเป็นการเครดิตภาษีเงินได้ (Tax Credit)⁶ ซึ่งเป็นมาตรการบรรเทาภาระภาษีประเภทหนึ่งที่ทำให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีในลักษณะเดียวกันกับการหักค่าใช้จ่ายหรือค่าลดหย่อน โดยการเครดิตภาษีเป็นวิธีการคำนวณภาษีที่ทำให้ผู้เสียภาษีมีภาระภาษีลดลง ซึ่งจะคำนวณเมื่อได้มีการหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนแล้ว ซึ่งในกรณีของไยนั้น การเครดิตภาษีเงินได้ในระบบภาษีปรากฏอยู่ในกฎหมาย 2 ส่วน ดังนี้

1. บัญญัติไว้ในมาตรา 47 ทวิ แห่งประมวลรัษฎากร สำหรับผู้มีเงินได้ประเภทเงินปันผลในส่วนแบ่งของกำไรตามมาตรา 40 (4) (ข) ที่ได้รับจากบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการจัดเก็บภาษีที่ซ้ำซ้อนในเงินได้จำนวนเดียวกัน (ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม 2542)
2. บัญญัติไว้ในอนุสัญญาภาษีซ้อนซึ่งประเทศไทยได้ทำความตกลงกับนานาประเทศ โดยได้กำหนดให้ประเทศถิ่นที่อยู่มีหน้าที่ให้การเครดิตภาษีกับผู้มีเงินได้ที่ได้ชำระแล้วในประเทศแหล่งเงินได้ ซึ่งมาตรการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการเก็บภาษีที่ซ้ำซ้อน

ในปัจจุบันระบบภาษีไทยได้อนุญาตให้มีการเครดิตภาษีในสองกรณีดังกล่าวมาแล้วเท่านั้น โดยมีได้ปรับใช้กับเงินได้ประเภทบุคคลธรรมดาเป็นการทั่วไป ซึ่งกล่าวได้ว่า ประเทศไทยยังไม่เคยปรับใช้มาตรการเครดิตภาษีที่มุ่งผลในการบรรเทาภาระภาษี หรือเพื่อเป็นการลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้

⁶ เช่น Earned Income Tax Credit (EITC) ในประเทศสหรัฐอเมริกา อิสราเอล เกาหลีใต้ และสวีเดน Independent Earner Tax Credit (IETC) ในประเทศนิวซีแลนด์ Working Tax Credit (WTC) ในประเทศสหราชอาณาจักร ฯลฯ

หากแต่มาตรการเครดิตภาษีที่ปรับใช้มีวัตถุประสงค์ในการจัดภาษีซ้อนในเชิงเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยมิได้มีการเครดิตภาษีที่มีลักษณะเป็นมาตรการเงินโอน⁷

⁷ เงินโอนในที่นี้แบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ

- 1) ส่วนที่เป็นการให้เครดิตภาษี (Tax Credit) หรืออาจเรียกว่ารายจ่ายภาษี (Tax Expenditure) เป็นส่วนที่ลดภาระภาษีลง เช่น สมมติว่านาย ก. ยื่นแบบเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และเขาต้องเสียภาษี 10,000 บาท หากเขาได้รับ Tax Credit เป็นจำนวน 3,000 บาท ดังนี้ เขาก็ต้องเสียภาษีเพียง 7,000 บาทเท่านั้น
- 2) ส่วนที่เป็นเงินโอนที่แท้จริง ซึ่งเกิดขึ้นในกรณีที่บุคคลได้รับ Tax Credit เกินกว่าภาระภาษีของตน เช่น สมมติว่า นาย ข. ยื่นแบบเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และเขาต้องเสียภาษี 4,000 บาท หากเขาได้รับ Tax Credit เป็นเงิน 9,000 บาท ดังนี้ เขาก็จะได้รับเงินโอนเป็นจำนวน 5,000 บาท

โดยทั่วไปแล้ว Tax Credit มักจะอยู่ในรูปแบบของเงินโอนที่แท้จริง เช่น ในกรณีของสหรัฐอเมริกา EITC ในส่วนแรกมีสัดส่วนน้อยมากเพียงร้อยละ 12.5 ของ EITC ทั้งหมด ในขณะที่ EITC ในส่วนที่สองมีสัดส่วนถึงร้อยละ 87.5 ของ EITC ทั้งหมด (Eissa and Hoynes 2009: 3) และในรายงานการวิจัยฉบับนี้ ก็เน้นพิจารณาถึง Tax Credit ในฐานะที่เป็นเงินโอนที่แท้จริงเป็นสำคัญ

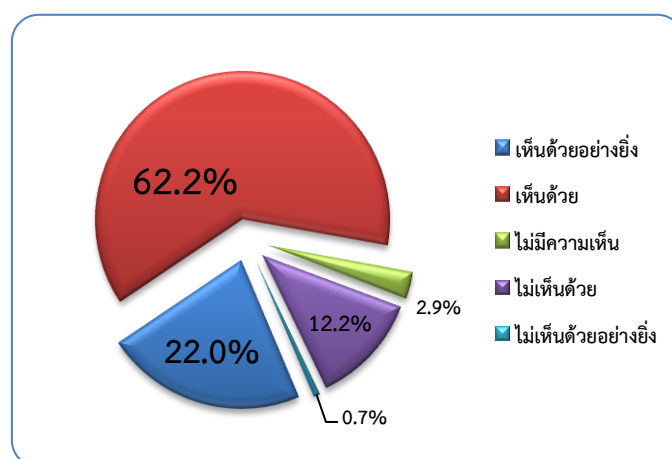
บทที่ 3

ข้อเสนอ NIT สำหรับประเทศไทย

ด้วยเหตุที่ระบบตลาดเสรีไม่อาจทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ รัฐจึงมีบทบาทสำคัญในการแบ่งสรรปันส่วนรายได้ใหม่ ด้วยการดึงเอาความสามารถในการแสวงหารายได้ของผู้คนมาแปลงรูปเป็นภาษีอากร เพื่อนำมาจัดสรรแก่คนที่ด้อยกว่าในสังคมในรูปสวัสดิการ ซึ่งการนำภาษีอากรมาทำหน้าที่แบ่งสรรปันส่วนรายได้ใหม่เท่ากับเป็นการยอมรับว่า ความสามารถในการหารายได้ไม่ใช่มาตรฐานที่เที่ยงแท้ของความยุติธรรม และมนุษย์มีความแตกต่างกัน คนที่จัดได้ว่าเสียเปรียบที่สุดในสังคมควรที่จะได้รับความช่วยเหลือเพื่อให้คนเหล่านี้มีมาตรฐานชีวิตที่ดีเท่าเทียมกับผู้อื่น

ประสบการณ์ในต่างประเทศได้ชี้ให้เห็นว่า NIT เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลในการนำมาใช้แก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้และแก้ไขปัญหาความยากจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสามารถในการ “ระบุ” ผู้ที่ยากจนและสมควรได้รับความช่วยเหลืออย่างแท้จริง นอกจากนี้ NIT ยังเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนแต่ละคนใช้ความพยายามในการทำงานอย่างเต็มที่ กล่าวคือ หากได้ทำเต็มที่แล้ว แต่ยังคงมีรายได้ไม่เพียงพอ รัฐบาลก็คอยยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือ ซึ่งการผูกความช่วยเหลือของรัฐบาลไว้กับความพยายามของปัจเจกบุคคลนั้นสอดคล้องกับค่านิยมของผู้คนส่วนใหญ่ในสังคมเอเชีย ดังที่ผลการสำรวจความเห็นของประชาชนในช่วงเดือนมกราคมและกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555 ซึ่งจัดทำโดย Asian Development Bank (ADB) พบว่า ผู้คนในเอเชียร้อยละ 62.2 เห็นว่า ความเหลื่อมล้ำเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ หากความเหลื่อมล้ำดังกล่าวมีสาเหตุมาจากความแตกต่างในความพยายามของแต่ละบุคคลและผลลัพธ์ของการแข่งขันอย่างเป็นธรรม (ดูรูปที่ 8)

รูปที่ 8: ท่านเห็นด้วยหรือไม่กับข้อความที่ว่า “ความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้เป็นสิ่งที่ยอมรับได้ หากความเหลื่อมล้ำดังกล่าวมีสาเหตุมาจากความแตกต่างในความพยายามของแต่ละบุคคลและผลลัพธ์ของการแข่งขันอย่างเป็นธรรม?”⁸



ที่มา: ADB (2012)

⁸ คำถามในการสำรวจ คือ “Would you agree with the statement that income inequality is acceptable if it is due to differences in individual efforts and an outcome of fair competition?”

บทนี้เป็นการพิจารณา NIT สำหรับประเทศไทย โดยประกอบไปด้วย 6 ส่วน คือ ส่วนแรกอธิบายถึงหลักการในการออกแบบ NIT สำหรับประเทศไทย จากหลักการดังกล่าวนำไปสู่ข้อเสนอ NIT สำหรับประเทศไทยในส่วนที่สอง ส่วนที่สามเป็นการวิเคราะห์ถึงข้อดีของ NIT ส่วนที่สี่และส่วนที่ห้าเป็นข้อจำกัดและแนวทางการแก้ไขข้อจำกัดของ NIT ตามลำดับ ส่วนที่หกเป็นแนวทางการต่อยอด NIT เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างยั่งยืน

3.1 หลักการในการออกแบบ NIT สำหรับประเทศไทย

ในส่วนนี้เป็นการเสนอหลักการในการออกแบบ NIT สำหรับประเทศไทย โดยผู้เขียนเริ่มจากการสรุปข้อเสนอของงานศึกษาอื่นเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงมุมมองที่หลากหลายและข้อเสนอที่แตกต่างในการออกแบบ NIT กล่าวคือ ในกรณีของไทยนั้น สุกานดา ศรีบุญส่ง (2553) เสนอให้นำ NIT มาใช้ในประเทศไทยโดยมองว่า มาตรการนี้เป็นการจัดสวัสดิการที่จัดสรรผ่านระบบภาษีอากร ภายใต้เงื่อนไขว่า ผู้ที่อยู่ในมาตรการ NIT จะต้องทำงาน โดยต้องมีรายได้เนื่องจากการทำงานและยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเช่นเดียวกับผู้เสียภาษีในระบบ เพื่อตรวจสอบว่าเป็นผู้มีรายได้น้อยที่รัฐต้องให้ความช่วยเหลือตามสมควรจริงๆ งานวิจัยดังกล่าวมีข้อเสนอที่สำคัญดังนี้

1. เงินโอนควรจะสัมพันธ์กับขนาดของครัวเรือน โดยครัวเรือนที่มีบุตรมากก็ควรได้รับเงินโอนมาก
2. อัตราเงินโอนควรเป็นอัตราคงที่โดยเสนอว่า อยู่ที่ร้อยละ 10 ซึ่งสะท้อนถึงความสามารถในการจ่ายภาษีของผู้เสียภาษีส่วนใหญ่ของประเทศ เพราะจากข้อมูลที่รวบรวมในช่วงปี พ.ศ. 2542 - 2547 นั้น ผู้มีเงินได้ส่วนใหญ่เสียภาษีโดยเฉลี่ยในอัตราร้อยละ 10
3. ระดับรายได้สูงสุดที่จะมีสิทธิได้รับ NIT เป็นไปได้ 2 เกณฑ์ คือ
 - 3.1) **ยึดจำนวนเงินที่กฎหมายอนุญาตให้หักลดหย่อนภาษี** เช่น สมมติว่า ครอบครัวนาย ก. มีรายได้ 50,000 บาท และประกอบด้วยพ่อ แม่ และมีบุตร 2 คน ซึ่งกฎหมายในขณะนั้นยอมให้หักค่าลดหย่อนได้ = $30,000 + 30,000 + 15,000 + 15,000 = 90,000$ บาท ก็จะยึดหลักว่า ครอบครัวที่มีสิทธิได้รับ NIT จะต้องเป็นครอบครัวที่มีรายได้น้อยกว่า 90,000 บาท โดยอัตราเงินโอนคือ ร้อยละ 10 แล้วอัตราเงินโอนสูงสุด คือ $90,000 \times 10\% = 9,000$ บาท เมื่อเป็นเช่นนี้ อัตราเงินโอนของครอบครัวนาย ก. = (รายได้ครัวเรือน $\times$ อัตราเงินโอน) - อัตราเงินโอนสูงสุด = $(50,000 \times 10\%) - 9,000 = 5,000 - 9,000 = -4,000$ บาท ดังนั้น อัตราเงินโอนคือ 4,000 บาท
 - 3.2) **ยึดเส้นความยากจน** เช่น สมมติว่า นาย ข. มีรายได้ 12,000 บาทต่อปี และเส้นความยากจนอยู่ที่ 20,000 บาทต่อปี อัตราเงินโอนคือ ร้อยละ 10 แล้วอัตราเงินโอนสูงสุด คือ $20,000 \times 10\% = 2,000$ บาท เมื่อเป็นเช่นนี้ อัตราเงินโอนของนาย ข. = (รายได้ของบุคคล $\times$ อัตราเงินโอน) - อัตราเงินโอนสูงสุด = $(12,000 \times 10\%) - 2,000 = 1,200 - 2,000 = -800$ บาท ดังนั้น อัตราเงินโอนคือ 800 บาท

จากการพิจารณาปัจจัยและเงื่อนไขต่างๆ ประกอบกับการทบทวนวรรณกรรมแล้ว ผู้เขียนขอเสนอหลักการในการออกแบบ NIT สำหรับประเทศไทย ดังต่อไปนี้

1) NIT ควรเป็นรูปแบบที่ง่าย เนื่องจากคนไทยที่มีรายได้น้อยยังมีความรู้เกี่ยวกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาไม่มากนัก ระบบ NIT จึงควรเป็นระบบที่เข้าใจง่าย มีเงื่อนไขไม่มากนัก และสูตรที่ใช้ในการคำนวณต้องไม่ซับซ้อนมากนัก เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ และมีความโปร่งใสในการดำเนินการ จากลักษณะดังกล่าว ในระยะแรก NIT จึงควรเป็นมาตรการสำหรับ “รายบุคคล” โดยไม่ขึ้นอยู่กับการสมรส จำนวนบุตร ความทุพพลภาพ หรือการเป็นเจ้าของและครอบครองที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ทั้งนี้ เพื่อความง่ายในการนำมาใช้

แม้ว่าบางประเทศมีการใช้รายได้ของ “ครัวเรือน” เป็นหน่วยในการกำหนด NIT อย่างไรก็ตามสภาพปัญหาที่มักเกิดขึ้นกับการใช้หน่วยครัวเรือน คือ ปัญหาในการนิยามและภาระในการตรวจสอบความถูกต้องว่า บุคคลใดบ้างที่ถือเป็นสมาชิกของครัวเรือน⁹ เช่น ผู้เยาว์ซึ่งอาศัยอยู่กับบุคคลอื่นที่มีใช้บิดามารดาชายหญิงที่อยู่กินกันโดยไม่จดทะเบียนสมรส เป็นต้น อีกทั้งยังมีปัญหาเรื่องแรงจูงใจให้ทำการแยกหน่วยครัวเรือนเพื่อที่สมาชิกในครัวเรือนจะได้แยกยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาต่างหากจากกัน (อันจะทำให้ได้รับเงินโอนจาก NIT) (Cook 1998) ด้วยเหตุข้างต้นผู้เขียนเห็นว่า หน่วย “บุคคล” เหมาะสมกับกรณีของประเทศไทยมากกว่าหน่วย “ครัวเรือน” นอกจากนี้ การใช้หน่วยบุคคลยังสอดคล้องกับการคำนวณเส้นความยากจนของไทย ซึ่งเป็นการสะท้อนเกณฑ์มาตรฐานการดำรงชีวิตขั้นต่ำสำหรับปัจเจกชนเฉพาะราย นั่นคือ เป็นการกำหนดจากระดับรายได้และ/หรือระดับค่าใช้จ่ายเป็นรายบุคคล¹⁰

2) ต้องยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ถึงแม้ว่าจะไม่ต้องยื่นแบบฯ ตามกฎหมายก็ตาม¹¹ การกำหนดเงื่อนไขว่า ต้องยื่นแบบฯ จะทำให้รัฐสามารถทราบรายได้ของผู้มีเงินได้ได้ และหากมีกรณีที่สงสัยถึงความถูกต้องของรายการเงินได้ รัฐก็จะมีแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาอันเป็นหลักฐานที่ทำให้รัฐสามารถตรวจสอบข้อมูลทางการเงินได้สะดวกมากขึ้น

3) การกำหนดอายุเริ่มต้นของผู้มีสิทธิรับเงินโอน NIT ควรอิงตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน นั่นคือ ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปี (ดูเพิ่มเติมในหัวข้อ 4.3.6) เนื่องจากกำลังแรงงาน (Labour Force) เป็นประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป และประสบการณ์จากต่างประเทศ¹² ได้ชี้ให้เห็นว่า การกำหนดอายุสูงเกินไปจะทำให้ผู้ที่อายุน้อยหรือเพิ่งจบการศึกษา ถูกกลืนหายไป และไม่ได้รับแรงจูงใจให้ทำงานเพิ่มขึ้นเท่าที่ควร

⁹ ตัวอย่างเช่น ในกรณีของสหรัฐอเมริกา การจัดสรรเงินโอนเกือบร้อยละ 40 ถูกจ่ายให้แก่ครัวเรือนที่ไม่มีคุณสมบัติตามมาตรการ EITC (Allen 2008) เนื่องจากการตรวจสอบคุณสมบัติของครัวเรือนโดย Internal Revenue Service (หรือ IRS ซึ่งก็คือ กรมสรรพากรของสหรัฐอเมริกา) เป็นไปได้ยากมาก

¹⁰ หน่วยบุคคลในกรณีของ NIT จะแตกต่างจากหน่วยภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (หมายถึง หน่วยที่แสดงถึงบุคคลซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายในอันที่จะต้องเสียภาษี) กล่าวคือ ในกรณีของ NIT นั้นจะไม่รวมถึงห้างหุ้นส่วนสามัญหรือคณะบุคคลที่มีใช้นิติบุคคล ผู้ถึงแก่ความตายระหว่างปีภาษี และกองมรดกที่ยังไม่ได้แบ่ง

¹¹ ประมวลรัษฎากร มาตรา 56 บัญญัติว่า “ให้บุคคลทุกคน เว้นแต่ผู้เยาว์ หรือผู้ที่ศาลสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ ยื่นรายการเกี่ยวกับเงินได้พึงประเมินที่ตนได้รับในระหว่างปีภาษีที่ล่วงมาแล้วพร้อมทั้งข้อความอื่นๆ ภายในเดือนมีนาคมทุกปี ตามแบบที่อธิบดีกำหนดต่อเจ้าพนักงานซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง ถ้าบุคคลนั้น

(1) ไม่มีสามีหรือภริยาและมีเงินได้พึงประเมินในปีภาษีที่ล่วงมาแล้วเกิน 30,000 บาท

(2) ไม่มีสามีหรือภริยาและมีเงินได้พึงประเมินในปีภาษีที่ล่วงมาแล้วเฉพาะตามมาตรา 40(1) ประเภทเดียวเกิน 50,000 บาท

(3) มีสามีหรือภริยาและมีเงินได้พึงประเมินในปีภาษีที่ล่วงมาแล้วเกิน 60,000 บาท หรือ

(4) มีสามีหรือภริยาและมีเงินได้พึงประเมินในปีภาษีที่ล่วงมาแล้วเฉพาะตามมาตรา 40(1) ประเภทเดียวเกิน 100,000 บาท”

¹² เช่น กรณีของประเทศสิงคโปร์ซึ่งกำหนดอายุของผู้มีสิทธิเอาไว้ที่ “ไม่ต่ำกว่า 35 ปี”

4) ผู้มีสิทธิรับเงินโอน NIT จะต้องมียาชน้อยกว่า 60 ปี เพราะในปัจจุบันประเทศไทยมีสวัสดิการประเภทยังชีพผู้สูงอายุ ซึ่งให้สิทธิแก่บุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปรองรับอยู่แล้ว ดังนั้น เพื่อให้ NIT สอดคล้องกับสวัสดิการประเภทยังชีพผู้สูงอายุและไม่เกิดความซ้ำซ้อน ผู้ที่มีสิทธิรับเงินโอน NIT จึงต้องมีอายุน้อยกว่า 60 ปี

5) ผู้ที่จะมีสิทธิรับเงินโอน NIT ต้องเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดหรือตามหลักดินแดน (ดูคำอธิบายเพิ่มเติมในหัวข้อ 4.3.6)

6) NIT ควรบังคับใช้ทั่วประเทศ เนื่องจากประสบการณ์ในต่างประเทศ (เช่น อิสราเอล) ชี้ให้เห็นว่า การใช้ NIT เพียงบางเมืองในประเทศ แม้จะทำให้รัฐบาลประหยัดงบประมาณไปได้เป็นจำนวนมาก แต่ก็เกิดความลักลั่นในการใช้มาตรการ NIT ระหว่างพื้นที่ต่างๆ อีกทั้งยังเกิดความไม่พอใจหรือการประท้วงของประชาชนที่ไม่ได้รับ NIT อีกด้วย

7) NIT ควรมีช่วง Phase-in (ช่วงที่จำนวนเงินโอนเพิ่มขึ้น เมื่อแรงงานเริ่มมีรายได้) เพื่อเป็นการจูงใจให้ทำงานมากขึ้น ซึ่งเท่ากับเป็นการช่วยเหลือผู้มีรายได้ต่ำมากๆ ขึ้นอีกด้วย โดยช่วง Phase-in ควรมีลักษณะดังนี้

7.1) ควรเริ่มโอนเงินจากรายได้ตั้งแต่บาทแรก ซึ่งสอดคล้องกับกรณี NIT ของประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย เกาหลีใต้ และสวีเดน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการให้ความช่วยเหลือทันทีที่คนจนเริ่มขวนขวายทำงานช่วยเหลือตนเอง และเพื่อจูงใจให้กำลังแรงงานที่เป็นคนจนเข้าสู่ระบบภาษีมากขึ้น

7.2) ควรสิ้นสุดช่วง Phase-in ที่ระดับรายได้ของ “คนจน” เนื่องจากคนกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงในการดำรงชีวิตสูงมาก ดังนั้น รัฐบาลควรต้องช่วยเร่งยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตให้แก่คนกลุ่มดังกล่าวโดยเร็ว การกำหนดอัตราเงินโอนที่สูงๆ ในช่วง Phase-in จะช่วยให้ “คนจน” มีแรงจูงใจในการทำงานมากขึ้น และพ้นจากความเป็นคนจนโดยเร็ว

8) NIT ควรมีช่วง Phase-out (ช่วงที่จำนวนเงินโอนลดลง เมื่อบุคคลมีรายได้สูงกว่าเส้นความยากจนแล้ว) เพราะเมื่อบุคคลมีรายได้สูงถึงระดับหนึ่งและมีรายได้เกินกว่าเส้นความยากจนแล้ว ความจำเป็นในการให้แรงจูงใจย่อมลดลง ซึ่ง IMF (2014) ได้ชี้ว่า การค่อยๆ ลดเงินโอน (Gradual Phasing Out) เมื่อบุคคลมีรายได้เพิ่มขึ้นจะไม่ทำให้คนจนขาดแรงจูงใจในการทำงาน

9) อัตราเงินโอนในช่วง Phase-in ควรจะสูงกว่าช่วง Phase-out เพื่อให้ผู้ที่มียาได้ต่ำ ได้รับประโยชน์สูงกว่าและได้รับแรงจูงใจมากกว่าผู้ที่มียาได้ในช่วง Phase-out

10) อัตราเงินโอนสูงสุดต้องมีความเหมาะสม โดยต้องเป็นอัตราที่ช่วยแก้ไขปัญหาค่าความยากจน และช่วยสร้างแรงจูงใจในการทำงานได้ระดับหนึ่ง ซึ่งผู้เขียนได้วางหลักการว่า

- ถ้าอัตราที่สูงเกินไปจะทำให้ผู้รับประโยชน์ขาดแรงจูงใจในการทำงาน และจะทำให้ต้นทุนของมาตรการสูงมาก

- ถ้าอัตราที่ต่ำเกินไปจนไม่มีผลเป็นการส่งเสริมรายได้แก่ผู้มีรายได้ต่ำ ก็จะทำให้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของมาตรการ NIT

11) เกณฑ์ของรายได้ในระดับต่างๆ ควรมีการปรับทุกปีอย่างสม่ำเสมอให้สอดคล้องกับเส้นความยากจนและค่าแรงขั้นต่ำที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้สะท้อนถึงอำนาจซื้อที่แท้จริงของประชาชน

12) การโอนเงินไม่ควรโอนเป็นรายปี เพราะผู้มีรายได้ต่ำอาจจะไม่มีความรู้เกี่ยวกับการบริหารการเงินส่วนบุคคลมากนัก และอาจนำเงินโอนไปใช้ในทางที่ไม่เหมาะสม (เช่น นำไปเล่นการพนัน) ดังนั้น จึงเสนอให้กำหนดเงินโอนเป็นรายปี แล้วทยอยโอนเงินให้แก่ผู้มีรายได้ต่ำเป็นรายเดือน

3.2 ข้อเสนอ NIT สำหรับประเทศไทย

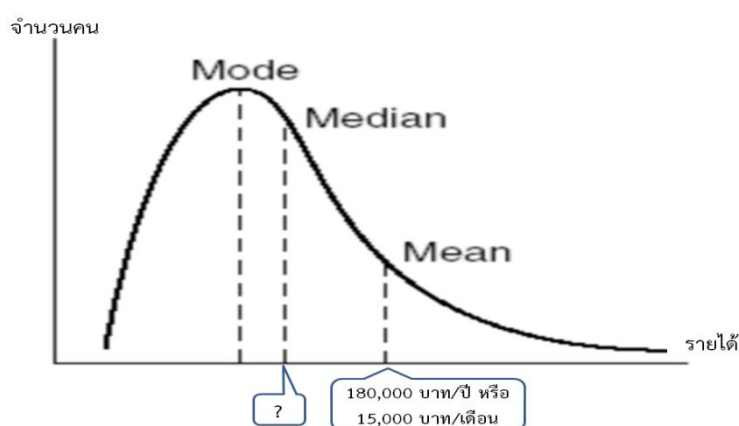
3.2.1 รูปแบบของ NIT

ในการพิจารณากำหนด NIT สำหรับประเทศไทยนั้น จำเป็นต้องทราบรายได้หรือรายจ่ายขั้นต่ำที่เพียงพอต่อการดำรงชีพของประชาชน ซึ่งโดยหลักการสากลมักจะวัดโดยใช้ “เส้นความยากจน (Poverty Line)¹³” เป็นเครื่องมือในการประเมินสถานการณ์ความยากจนของประเทศ ทั้งนี้ ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระบุว่า เส้นความยากจนในปี พ.ศ. 2555 อยู่ที่ 30,000 บาท/ปี (หรือ 2,500 บาท/เดือน) ซึ่งสะท้อนถึงความพอเพียงในการได้รับสารอาหารและสินค้าอื่นๆ ในการดำรงชีวิต ดังนั้น เพื่อให้หลุดพ้นจากความยากจน คนจนก็จะต้องมีรายได้สำหรับนำไปบริโภคเป็นจำนวนเงินอย่างน้อย 30,000 บาท

ในการออกแบบ NIT นั้น คำถามสำคัญที่เกิดขึ้น คือ **ระดับรายได้สูงสุดที่จะได้รับเงินโอนจากภาครัฐควรเป็นเท่าใด** ซึ่งผู้เขียนเสนอว่า ระดับรายได้สูงสุดที่เหมาะสมจะได้รับเงินโอนจากภาครัฐต้องสูงกว่าเส้นความยากจน เนื่องจากเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการ ดังนี้

- 1) เส้นความยากจนของไทย (ที่ประมาณ 30,000 บาท/ปี หรือประมาณ 2,500 บาท/เดือน หรือประมาณ 83 บาท/วัน) อาจถือว่าค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับค่าครองชีพ ดังนั้น รัฐบาลควรให้ความช่วยเหลือไม่เพียงแต่คนจนเท่านั้น แต่ควรครอบคลุมไปยังผู้ที่มีรายได้สูงกว่าเส้นความยากจนด้วย
- 2) ลักษณะการกระจายรายได้ของไทยมีลักษณะเบ้ขวา (Positively Skewed หรือ Right Skewed) นั่นคือ มีผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยเป็นสัดส่วนสูง (ดูรูปที่ 9) ดังนั้น รายได้เฉลี่ยของคนไทยจึงไม่ใช่ตัวแทนที่ดี โดยรัฐบาลควรให้ความช่วยเหลือครอบคลุมไปยังผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยด้วย

รูปที่ 9: ลักษณะของแบบแผนการกระจายรายได้ของไทย



¹³ เส้นความยากจนในสหรัฐอเมริกาซึ่งจัดทำโดย U.S. Census Bureau นั้น มิได้ใช้คำว่าเส้นความยากจน แต่ใช้คำว่า “Poverty Threshold” ทั้งนี้ มีข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่างเส้นความยากจนของไทยกับของกรณีของสหรัฐอเมริกา คือ เส้นความยากจนของไทยไม่มีการจำแนกเส้นความยากจนตามจำนวนสมาชิกในครอบครัวและจำนวนบุตรในครอบครัว (รวมถึงการจำแนกอายุของบุตรว่าเกิน 18 ปีหรือไม่) ในขณะที่เส้นความยากจนของสหรัฐอเมริกามีการจำแนกเส้นความยากจนตามเงื่อนไขดังกล่าว

ในการพิจารณารายได้ของคนไทยนั้น ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติระบุว่า รายได้ ประชาชาติต่อหัวของประชากรไทยในปี 2555 อยู่ที่ประมาณ 180,000 บาท ซึ่งอาจจะดูราว กับว่า คนไทยมีรายได้ค่อนข้างสูง อย่างไรก็ตาม การพิจารณาค่าเฉลี่ยเลขคณิต (Mean) เช่นนี้ย่อมทำให้ภาพสะท้อนรายได้ของคนไทยบิดเบือนไป กล่าวคือ ในทางวิชาการนั้น ค่าเฉลี่ย เลขคณิตจะสะท้อน “ค่าทั่วไป (Typical)” หรือ “ค่ากลาง (Middle)” ได้ดีก็ต่อเมื่อรายได้ของ แต่ละคนไม่ต่างกันมากนัก แต่ถ้าคนส่วนน้อยมีรายได้มาก แต่คนส่วนใหญ่มีรายได้น้อย (เกิด Skewness) ดังเช่น ในกรณีของไทยซึ่งประสบกับปัญหาความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ มาโดยตลอดนั้น หลักวิชาการได้แนะนำให้ใช้ค่าเฉลี่ยมัธยฐาน (Median) แทน นั่นคือ ให้นำรายได้ของทุกคนมาเรียงกันจากน้อยไปหามาก แล้วดึงเอารายได้ของคนที่อยู่ตรงกลางมา เป็นตัวแทน ตัวอย่างเช่น ถ้าในชุมชนหนึ่งมีสมาชิก 10 คน โดยที่ 9 คนไม่มีรายได้เลยสักบาท แต่คนสุดท้ายมีรายได้ 100 บาท ดังนั้น ถ้าใช้วิธีการหาค่าเฉลี่ยเลขคณิตก็จะได้ว่า โดยเฉลี่ย แล้วชุมชนนี้มีรายได้คนละ 10 บาท ซึ่งเป็นการสะท้อนที่คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงอย่างมาก เพราะแท้จริงแล้วคนร้อยละ 90 ไม่มีรายได้แม้แต่บาทเดียว แต่ถ้าเราหันมาใช้ค่ามัธยฐาน แล้วก็จะได้ว่า โดยเฉลี่ยแล้วชุมชนนี้ไม่มีรายได้เลยแม้แต่บาทเดียว ซึ่งถึงแม้จะไม่สอดคล้องกับ ความเป็นจริง แต่ก็สอดคล้องหรือมีแนวโน้มเข้าสู่ค่ากลาง (Central Tendency) ได้ดีกว่า

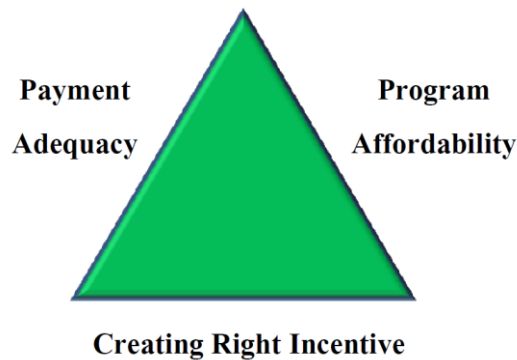
อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดที่เกิดขึ้นก็คือ ไม่มีหน่วยงานใดในไทยที่ทำการคำนวณหาค่า รายได้มัธยฐาน จึงทำให้ไม่ทราบว่ารายได้ดังกล่าวอยู่ที่ใด แต่ข้อสังเกตที่สำคัญ คือ การใช้ ข้อมูลรายได้เฉลี่ยที่ 180,000 บาท/ปี นั้น ทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนโดยสะท้อนว่า รายได้ คนไทยสูงกว่าที่เป็นจริง ด้วยเหตุนี้การออกแบบมาตรการ NIT จึงควรเข้าไปให้ความช่วยเหลือ แก่ผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าค่าเฉลี่ย 180,000 บาท/ปี ด้วย ดังนั้น บทความนี้จึงให้ความช่วยเหลือ ครอบคลุมไปยังผู้ที่มีรายได้สูงกว่าเส้นความยากจน (สูงกว่า 30,000 บาท) ด้วย โดยเสนอให้ กำหนดเพดานการช่วยเหลือเอาไว้สูงสุดที่รายได้ 80,000 บาท/ปี

จากลักษณะข้างต้น เพื่อให้ NIT เป็นระบบที่สาธารณชนเข้าใจได้ง่าย บทความนี้จึงเสนอให้ช่วง Phase-in สิ้นสุดที่เงินได้ 30,000 บาท/ปี ซึ่งเท่ากับเส้นความยากจน และจุดที่ช่วง Phase-out เริ่มต้น จะ กำหนดจากจุดแบ่งระหว่างเกณฑ์ความเป็น “คนจน” กับ “คนไม่จน” การแบ่งช่วงรายได้แบ่งออกเป็น 2 ช่วง นั่นคือ ช่วงขึ้นภูเขา (Phase-in Region) และช่วงลงภูเขา (Phase-out Region) เป็นลักษณะเดียวกันกับ รูปแบบของสิงคโปร์ ซึ่งสะท้อนว่า รัฐจะให้ความช่วยเหลือเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งสูงสุด ณ เส้นความยากจน

ในการกำหนดอัตราเงินโอนและระดับรายได้นั้น ผู้เขียนได้พิจารณาถึงความสมดุลระหว่างเงื่อนไข 3 ด้าน (ดูรูปที่ 10) คือ

1. เงินโอนจะต้องเพียงพอสำหรับการช่วยบรรเทาความยากจน (Payment Adequacy)
2. เงินโอนจะต้องสร้างแรงจูงใจแก่คนจนในการที่จะตัดสินใจทำงานเพิ่มขึ้น (Creating Right Incentive)
3. เงินโอนจะต้องไม่สร้างภาระต่องบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลมากเกินไป (Program Affordability)

รูปที่ 10: ประเด็นในการพิจารณากำหนดเงินโอน

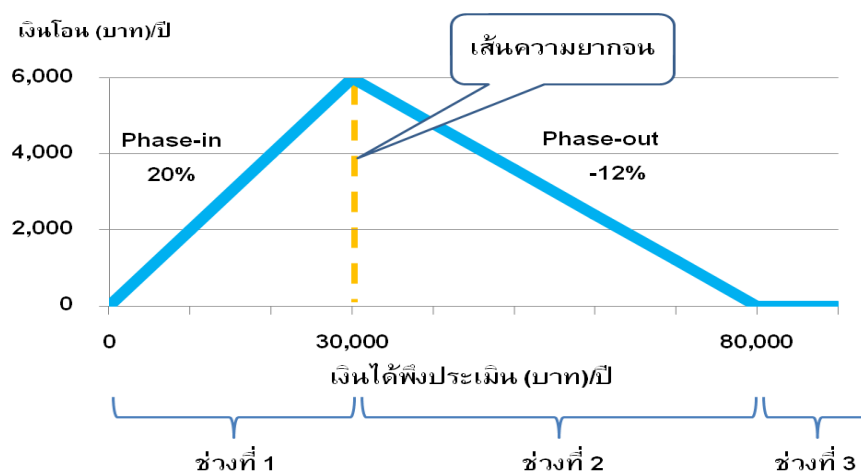


ผู้เขียนเสนออัตราเงินโอนและระดับรายได้ในแต่ละช่วงดังนี้ (ดูรูปที่ 11)

- ช่วง Phase-in: อัตราเงินโอนอยู่ที่ร้อยละ 20 ของรายได้ โดยเพิ่มเรื่อยๆ จนกระทั่งถึงจุดสูงสุดที่ 30,000 บาท ซึ่งเท่ากับเส้นความยากจนของไทยที่ 30,000 บาท/ปี หมายความว่า **รัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ตราบใดที่ผู้นั้นยังเป็นคนจน** และเมื่อผู้นั้นมีรายได้พ้นจากระดับความยากจนแล้ว รัฐบาลจะลดความช่วยเหลือลง
- ช่วง Phase-out: เงินโอนจะลดลงในอัตราร้อยละ 12 ของรายได้ โดยจะไปสิ้นสุดที่ระดับรายได้ 80,000 บาท ซึ่งเชื่อมโยงกับค่าแรงขั้นต่ำ กล่าวคือ ค่าแรงขั้นต่ำอยู่ที่ 300 บาท/วัน โดยใน 1 ปีจะมีวันหยุดเสาร์และอาทิตย์เป็นจำนวน 52 สัปดาห์ หรือ 104 วัน สมมติว่าแรงงานไม่หยุดงานในวันหยุดนักขัตฤกษ์เลย แรงงานก็จะทำงานปีละ $= 365 - 104 = 261$ วัน คิดเป็นรายได้ $= (261)(300) = 78,300$ บาท หรือประมาณ 80,000 บาท หมายความว่า **รัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือตราบใดที่ผู้นั้นมีรายได้ไม่ถึงค่าแรงขั้นต่ำ** และเมื่อผู้นั้นมีรายได้สูงกว่าค่าแรงขั้นต่ำแล้ว รัฐบาลก็จะไม่ให้ความช่วยเหลืออีกต่อไป

ระดับเงินโอนที่เสนอนี้เป็นระดับพื้นฐาน กล่าวคือ ไม่ได้ให้มากมายจนผู้รับสามารถอยู่อย่างสุขสบายได้ เป็นเพียงการให้บริการสังคมระดับต้นหรือให้การช่วยเหลือในภาวะที่เดือดร้อนมาก

รูปที่ 11: ข้อเสนอมาตรการ NIT สำหรับประเทศไทย



จากรูปที่ 11 สามารถแบ่งการตีความออกได้เป็น 3 ช่วง คือ

- ช่วงที่ 1: ผู้มีเงินได้พึงประเมินต่อปีไม่เกิน 30,000 บาท/ปี จะได้รับเงินโอนจากรัฐบาลในอัตรา ร้อยละ 20 ซึ่งหมายความว่า ทุกๆ 1 บาทที่ผู้มีเงินได้หามาได้ จะได้รับเงินสมทบจากรัฐบาลอีก 0.20 บาท เช่น สมมติว่านาย A มีเงินได้พึงประเมินปีละ 20,000 บาท/ปี ก็จะได้รับเงินโอนจากรัฐบาลอีก $= (20,000)(0.20) = 4,000$ บาท/ปี ดังนั้น นาย A จะมีเงินได้ทั้งสิ้น $= 20,000 + 4,000 = 24,000$ บาท/ปี
- ช่วงที่ 2: ผู้มีเงินได้พึงประเมินต่อปีเกิน 30,000 บาท/ปี แต่ไม่เกิน 80,000 บาท/ปี จะได้รับเงินโอนจากรัฐบาลในอัตราที่ลดลงร้อยละ 12 ซึ่งหมายความว่า ทุกๆ 1 บาทที่หามาได้เพิ่มขึ้น จะทำให้เงินโอนลดลง 0.12 บาท บาท เช่น นาย B มีเงินได้พึงประเมินปีละ 40,000 บาท/ปี ก็จะได้รับเงินโอนจากรัฐบาลเป็นจำนวน

$$= \text{เงินโอนสูงสุด} + [(\text{เงินได้พึงประเมินจริง} - \text{เงินได้พึงประเมิน ณ จุดสูงสุด})(-0.12)]$$

$$= 6,000 + [(40,000 - 30,000)(-0.12)]$$

$$= 4,800 \text{ บาท}$$
 จึงมีเงินได้รวมทั้งสิ้น $= 40,000 + 4,800 = 44,800$ บาท/ปี
- ช่วงที่ 3: ผู้มีเงินได้พึงประเมินตั้งแต่ 80,000 บาท/ปี ขึ้นไป จะไม่ได้รับเงินโอนจากรัฐบาลเลย

เงินโอนจากรัฐบาลจะเป็นแรงจูงใจให้แรงงานทำงานมากขึ้น เพราะหากตัดสินใจไม่ทำงานเลย ก็จะได้เงินโอนจากรัฐบาลเลย แต่หากตัดสินใจทำงานแล้ว เงินทุกๆ บาทที่ตนเองหามาได้เพิ่มขึ้น ก็จะได้รับเงินโอนจากรัฐบาลมาสมทบอีกส่วนหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีเงินได้ในช่วงที่ 1 จะมีแรงจูงใจให้ทำงานมากขึ้น เพราะหากตนเองขยันมากขึ้น ก็จะได้รับเงินโอนจากรัฐบาลมากขึ้น หลังจากนั้นอัตราที่รัฐบาลโอนให้จะค่อยๆ ลดลง และจะหมดลงเมื่อมีเงินได้พึงประเมินเกิน 80,000 บาท/ปี

แม้ว่าเมื่อคนจนมีรายได้เกิน 30,000 บาท/ปี แล้ว เขาจะได้รับเงินโอนจากรัฐบาลลดลงกว่า 6,000 บาท/ปี แต่รายได้รวมของเขาก็กังคงเพิ่มขึ้นโดยตลอด เช่น คนที่มีเงินได้พึงประเมิน 60,000 บาท/ปี จะได้รับเงินโอนจากรัฐบาลอีก 2,400 บาท/ปี จึงมีเงินได้ทั้งสิ้น 62,400 บาท/ปี เป็นต้น (ดูตารางที่ 8)

ตารางที่ 8: ตารางแสดงระดับต่างๆ ของเงินได้พึงประเมินและเงินโอนจากรัฐบาล

เงินได้พึงประเมิน/ปี (1)	อัตราเงินโอนจากรัฐบาล (2)	เงินโอนจากรัฐบาล/ปี		เงินได้ทั้งสิ้นหลังจากได้รับเงินโอนจากรัฐบาล/ปี $= (1)+(3)+(4)$
		$(1) \times (2) = (3)$	$6,000 + \{[(1) - 30,000] \times (2)\} = (4)$	
10,000	20%	$(10,000)(20\%) = 2,000$		12,000
20,000	20%	$(20,000)(20\%) = 4,000$		24,000
30,000	20%	$(30,000)(20\%) = 6,000$		36,000
40,000	-12%		$6,000 + \{[40,000 - 30,000] \times (-12\%)\} = 4,800$	44,800
50,000	-12%		$6,000 + \{[50,000 - 30,000] \times (-12\%)\} = 3,600$	53,600
60,000	-12%		$6,000 + \{[60,000 - 30,000] \times (-12\%)\} = 2,400$	62,400
70,000	-12%		$6,000 + \{[70,000 - 30,000] \times (-12\%)\} = 1,200$	71,200
80,000	-12%		$6,000 + \{[80,000 - 30,000] \times (-12\%)\} = 0$	80,000

มาตรการ NIT จะสร้างแรงจูงใจที่ถูกต้องแก่กำลังแรงงานให้ต้องขวนขวายทำงานมากขึ้น (เพื่อให้หลุดพ้นจากความยากจน) โดยใช้งบประมาณไม่มากนักเมื่อเทียบกับงบประมาณที่เกี่ยวกับสวัสดิการด้านอื่นๆ โดยมาตรการ NIT ตามข้อเสนอดังกล่าว คาดว่าจะใช้งบประมาณทั้งสิ้นประมาณ 5.6 หมื่นล้านบาท/ปี (ดูตารางที่ 9) ซึ่งผู้เขียนประเมินว่า จะมีผลกระทบต่างๆ ดังนี้

- มีผู้ได้รับประโยชน์ทั้งสิ้นประมาณ 18.5 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 27.5 ของจำนวนประชากรไทย
- ทำให้ประชากรประมาณ 1.6 ล้านคนหลุดพ้นจากเส้นความยากจน หรือคิดเป็นร้อยละ 19 ของจำนวนคนจนทั้งหมด¹⁴
- ทำให้ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini Coefficient) ของรายได้ลดลงร้อยละ 1 (มีค่าอยู่ที่ประมาณ 0.48 จะลดลงเหลือประมาณ 0.47)

ตารางที่ 9: จำนวนผู้ได้รับประโยชน์และจำนวนเงินโอนที่ต้องใช้

ขั้นเงินได้ พึงประเมิน	จำนวนประชากร (คน)						เงินโอนทั้งหมด ที่ใช้ (บาท)
	กรุงเทพฯ และ 3 จังหวัด	ภาคกลาง	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ	
ต่ำกว่า 30,000	196,274	830,267	1,093,135	2,367,532	462,240	4,949,447	14,848,342,192
30,001 - 80,000	1,754,918	2,998,840	2,788,845	4,397,754	1,645,920	13,586,277	40,758,831,410
จำนวนผู้ที่ได้รับเงินโอน (% ของจำนวน ประชากร)	1,951,191 (14.1%)	3,829,107 (27.1%)	3,881,980 (33.5%)	6,765,286 (35.4%)	2,108,160 (24.4%)	18,535,725 (27.5%)	55,607,173,602
จำนวนประชากรทั้งหมด	13,854,612	14,112,188	11,588,000	19,093,000	8,640,000	67,287,800	

ที่มา: คำนวณโดยผู้เขียน โดยใช้ข้อมูลรายได้ของประชากรจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2554¹⁵

หมายเหตุ: ตารางนี้เป็นการคำนวณจากประชากรที่มีรายได้ทุกช่วงอายุ ดังนั้น จึงรวมถึงผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี และเกิน 60 ปี ด้วย (เนื่องจากไม่สามารถจำแนกได้ว่า ประชากรในแต่ละช่วงเงินได้มีอายุเท่าใดบ้าง) ดังนั้น จำนวนผู้ที่มีสิทธิได้รับเงินโอน (ซึ่งต้องมีอายุระหว่าง 15 ปีถึง 60 ปีเท่านั้น) และจำนวนเงินโอนที่ต้องใช้ คาดว่าจะน้อยกว่าในตาราง

¹⁴ เป็นการคำนวณโดยประเมินจากจำนวนผู้ที่มีเงินได้ไม่ถึงเส้นความยากจน (ไม่ถึง 30,000 บาท) ซึ่งเมื่อได้รับเงินโอนจากรัฐบาลแล้ว จะมีเงินได้รวมทั้งสิ้นสูงกว่า 30,000 บาท

¹⁵ การนำข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนมาใช้ในการวิเคราะห์มีข้อจำกัดพอสมควร กล่าวคือ ครัวเรือนที่มีรายได้สูงในกลุ่มตัวอย่างมีอยู่น้อย เนื่องจากอัตราการตอบรับการสำรวจของครัวเรือนที่มีรายได้สูง ที่อยู่ในระดับต่ำ จึงทำข้อมูลคลาดเคลื่อนไป (ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจและธุรกิจ 2554) ในทำนองเดียวกัน ดร.ภาวิน ศิริประภานุกูล ได้ชี้ว่า “เราเชื่อข้อมูล SES ได้ไม่มากนัก เนื่องจาก SES ไม่น่าจะเข้าถึงคนรวยจริงๆ ของประเทศได้” (กล่าวเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2556 ณ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) ผู้เขียนจึงทำการปรับข้อมูลโดยนำข้อมูลจากการสำรวจดังกล่าวมาเทียบเคียงกับข้อมูลจากบัญชีรายได้ประชาชาติ เพื่อให้ข้อมูลที่นำมาใช้มีความสมจริงมากขึ้น

3.2.2 แหล่งที่มาของงบประมาณ

สิ่งที่ควรทำความเข้าใจเพื่อให้มีงบประมาณสำหรับการดำเนินมาตรการ NIT มี 2 แนวทางหลักๆ คือ

1. การลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็น

- 1.1) การลดและเลิกโครงการที่มีลักษณะประชานิยมที่มีได้ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนา ศักยภาพของคนจนเพื่อให้คนจนสามารถพึ่งตนเองได้อย่างแท้จริง เพื่อเป็นการ ประหยัดงบประมาณและลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินการ โดยหากพิจารณาจาก งบประมาณที่รัฐจัดสรรเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำที่อยู่ในข่าย โครงการประชานิยมที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มรายได้ ลดรายจ่ายต่างๆ ในปีงบประมาณ 2557 มีจำนวน 144,030 ล้านบาท (ดูตารางที่ 4) และเมื่อวิเคราะห์รายจ่ายในลักษณะ ดังกล่าวพบว่า โครงการประชานิยมในช่วงหลังมักมีลักษณะของการช่วยเหลือกลุ่มคนซึ่งมี ความจำเป็นต่อการได้รับความช่วยเหลือน้อย ไม่ว่าจะเป็นโครงการรถยนต์คันแรก โครงการบ้านหลังแรก ซึ่งเป็นการช่วยเหลือชนชั้นกลาง หรือแม้กระทั่งโครงการจำนำ ผลผลิตทางการเกษตรหรือประกันรายได้เกษตรกร ก็ได้หมายความว่าชาวนาที่ได้รับ ผลประโยชน์เป็นชาวนาในกลุ่มคนยากจนทั้งหมด ทำให้งบประมาณจำนวนมากที่รัฐบาล ใช้จ่ายไม่ได้เข้าไปแก้ไขปัญหาเรื่องความยากจนและความเหลื่อมล้ำได้อย่างตรง กลุ่มเป้าหมาย และมีได้ส่งเสริมศักยภาพและพัฒนาตนเองเพื่อให้มีรายได้มากขึ้น

ทั้งนี้ NIT เป็นทางเลือกที่สมควรนำมาใช้ทดแทนการจัดสรรงบประมาณให้กับ โครงการประชานิยมที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย อย่างจริงจัง โดยหากนำ งบประมาณดังกล่าวในปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 จำนวน 144,030 ล้านบาท (ดูตารางที่ 4) มาใช้จัดสรรเพื่อเป็นเงินโอนในมาตรการ NIT ประมาณ 5.6 หมื่นล้านบาทแล้ว จะทำ ให้รัฐบาลมีงบประมาณเหลืออีกถึงประมาณ 8.8 หมื่นล้านบาท ซึ่งสามารถนำไปใช้พัฒนา ประเทศในด้านอื่นได้ เช่น นำไปใช้จ่ายในโครงการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น โดยจากแบบจำลองเศรษฐกิจมหภาคของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้ชี้ว่า การ ดำเนินการโดยเลิกโครงการประชานิยมที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย แล้วนำ เงินดังกล่าวไปใช้ในสำหรับมาตรการ NIT และใช้ในการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จะ ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยมีอัตราการเจริญเติบโตเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 0.1 ต่อปี จากกรณีฐาน

- 1.2) การจัดสรรงบประมาณทางด้านสวัสดิการอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการนำ ฐานข้อมูลคนจนที่ได้รับจากการดำเนินมาตรการ NIT ไปใช้ประกอบเพื่อเป็นเงื่อนไขใน การพิจารณาดำเนินโครงการต่างๆ เช่น เบี้ยยังชีพคนชรา กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อ การศึกษา ฯลฯ เพื่อป้องกันมิให้ผู้มีรายได้สูงเข้ามารับการจัดสรรงบประมาณโดยไม่ สมควร และทำให้รัฐบาลมีงบประมาณเหลือสำหรับนำไปใช้พัฒนาประเทศในด้านอื่นๆ รวมทั้งนำมาใช้รองรับการดำเนินมาตรการ NIT

2. การเพิ่มรายได้ของรัฐบาล

แหล่งรายได้ภาษีที่อาจพิจารณานำมาใช้เพื่อรองรับการดำเนินมาตรการ NIT ควรเป็น มาตรการภาษีที่ยังมิได้ถูกนำมาใช้ (Utilize) อย่างเต็มประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษี ต่างๆ ที่จะช่วยสร้างความเป็นธรรมในสังคม เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีผลได้จาก

ทุน (Capital Gains Tax)¹⁶ ภาษีอสังหาริมทรัพย์ที่เก็บเมื่ออสังหาริมทรัพย์มีมูลค่าสูงขึ้นอันเนื่องมาจากการลงทุนด้านสาธารณูปโภคของรัฐในพื้นที่ใกล้เคียง (Betterment Levy) เป็นต้น จากแนวทางจัดหางบประมาณสำหรับมาตรการ NIT ข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดและเลิกโครงการที่มีลักษณะประชานิยมนั้น นอกจาก NIT จะทำให้สวัสดิการเป็นเรื่องของสิทธิจริงๆ แทนที่จะเป็นโครงการประชานิยมซึ่งเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มคนเฉพาะบางกลุ่มและไม่มีที่ยั่งยืน¹⁷ ดังเช่นที่เป็นมาโดยตลอดในช่วงหลายปีที่ผ่านมาแล้ว ยังทำให้การกระจายรายได้ดีขึ้น ลดความซ้ำซ้อนของการใช้จ่ายงบประมาณ และส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนอีกด้วย

3.2.3 ขั้นตอนการดำเนินการของ NIT

ขั้นตอนการดำเนินการของ NIT มีอย่างน้อย 2 แนวทาง คือ

1. ดำเนินการผ่าน**กรมสรรพากรและกรมบัญชีกลาง** โดยมีลักษณะทำนองเดียวกันกับโครงการคืนภาษีสรรพสามิตรถยนต์คันแรก โดยผู้ที่มีสิทธิรับ NIT จะยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่กรมสรรพากร (ทางเอกสารหรือทางอินเทอร์เน็ต) หลังจากนั้นกรมสรรพากรจะตรวจสอบคุณสมบัติ แล้วแจ้งให้กรมบัญชีกลางจ่ายเช็คหรือโอนเงินเข้าบัญชีของผู้รับ
2. ดำเนินการผ่าน**กรมสรรพากรเพียงหน่วยงานเดียว** โดยมีลักษณะทำนองเดียวกันกับการคืนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของกรมสรรพากร โดยผู้ที่มีสิทธิรับ NIT จะยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่กรมสรรพากร (ทางเอกสารหรือทางอินเทอร์เน็ต) หลังจากนั้นกรมสรรพากรจะตรวจสอบคุณสมบัติ แล้วจ่ายเช็คหรือโอนเงินเข้าบัญชีของผู้รับ
3. ทั้งนี้ NIT จะทำให้กรมสรรพากรจะมีข้อมูลเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ของผู้ที่รับเงินโอน รวมทั้งแหล่งที่มาของรายได้ ซึ่งสามารถนำไปใช้ติดตามตรวจสอบทั้งก่อนการจ่ายเงินโอน (Pre Audit) และภายหลังการจ่ายเงินโอน (Post Audit) เพื่อยืนยันความถูกต้องของข้อมูล พร้อมทั้งเชื่อมโยงข้อมูลไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงาน เป็นต้น เพื่อใช้ในการออกแบบและพัฒนารูปแบบความช่วยเหลือคนจนและคนด้อยโอกาสอย่างเป็นระบบต่อไป

¹⁶ เก็บจากผลได้ซึ่งได้รับมาจากราคาทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้น เช่น อสังหาริมทรัพย์ เครื่องจักรหรือสินค้าทุน และการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น

¹⁷ รศ.ดร.นวลน้อย ตรีรัตน์ ได้ให้ความเห็นว่า “ความแตกต่างโครงการประชานิยมหรือรัฐสวัสดิการนั้น น่าจะอยู่ตรงที่ การผลักดันให้เกิดระบบสวัสดิการอย่างครอบคลุมนั้น จะต้องมิใช่เป็นไปเพื่อกลุ่มคนเฉพาะบางกลุ่มเท่านั้น และต้องมีการนำเสนอการเตรียมความพร้อมผ่านการปฏิรูปทางการคลังเพื่อเป็นการรองรับระบบสวัสดิการ เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องและยั่งยืน มิได้ขึ้นอยู่กับพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง” (นวลน้อย ตรีรัตน์ 2552)

3.3 ข้อดีของ NIT หากนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย

การนำระบบ NIT มาใช้ในประเทศไทยจะส่งผลอย่างน้อย 10 ประการ ดังนี้

1) NIT สามารถระบุผู้รับประโยชน์ได้อย่างตรงเป้าหมาย (Effectively Targeted) และเพิ่มเงินในกระเป๋าให้แก่ผู้มีรายได้น้อย โดยรัฐบาลสามารถดึงข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ของบุคคลจากฐานข้อมูลการยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาประจำปี มาใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดเงื่อนไขรายได้ (Means Test) ที่จะใช้ระบุตัวผู้มีรายได้น้อย (หรือก็คือ การหาตัวคนจนให้เจอ นั่นเอง) โดยรัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือเฉพาะผู้ที่มีความเดือดร้อนมากๆ เท่านั้น (Humphreys 2001) อีกทั้งยังเป็นการให้ความช่วยเหลือแตกต่างกันไปตามระดับรายได้ (คนจนมากจะได้รับความช่วยเหลือสูง) ดังนั้น จึงทำให้ความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ลดลง (Wind 2010) ทั้งนี้ การพิจารณา “รายได้” ของบุคคลสามารถสะท้อนฐานะได้โดยตรง อันจะช่วยป้องกันมิให้รัฐบาลต้องจัดสรรเงินให้แก่บุคคลที่ไม่สมควรได้รับความช่วยเหลือ (ป้องกันปัญหา Inclusion Error) สิ่งนี้ย่อมดีกว่าการใช้เกณฑ์อื่นๆ ซึ่งมีได้สะท้อนว่าผู้นั้นเป็นคนจนจริงๆ หรือไม่ ดังเช่น กรณีของประเทศไทยในปัจจุบันซึ่งใช้เกณฑ์อายุ 60 ปีตั้งกรณีของโครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุ (เบี้ยยังชีพคนชรา) ทั้งๆ ที่ผู้สูงอายุมิได้ยากจนเสมอไป หรือเกณฑ์ความเป็นเกษตรกร¹⁸ ทั้งๆ ที่เกษตรกรจำนวนมากมีรายได้สูงกว่าผู้ที่อยู่นอกภาคเกษตร และบางส่วนอาจมิใช่ผู้ที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือแต่อย่างใด

2) NIT ช่วยให้สามารถบรรลุเป้าหมายในการกระจายรายได้ได้โดยไม่ส่งผลกระทบทางลบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ โดยปกติแล้วการใช้เครื่องมือทางการคลังในการลดความเหลื่อมล้ำมักจะส่งผลทำให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจลดลง ตัวอย่างเช่น การจัดสวัสดิการแก่ผู้ว่างงานมักเป็นแรงจูงใจทำให้ผู้คนขี้เกียจมากขึ้น (นั่นคือ เลือกที่จะรอรับเงินจากรัฐบาลแทนที่จะออกไปหางานทำ) หรือการใช้ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่มีโครงสร้างอัตราก้าวหน้ามากๆ ย่อมจะส่งผลทำให้แรงจูงใจในการทำงานลดลง ทั้งนี้ แบบจำลองเศรษฐกิจมหภาคของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้ชี้ว่า การดำเนินมาตรการ NIT ตามรูปที่ 11 จะส่งผลดังนี้

- อัตราการเติบโตของการบริโภคภาคเอกชนเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 0.4 จากกรณีฐาน
- อัตราการเติบโตของรายได้รัฐบาลเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 0.42 จากกรณีฐาน
- อัตราการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจไทยเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 0.2 จากกรณีฐาน

ทั้งนี้ NIT ช่วยส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยผ่านกลไกที่สำคัญ 2 ประการ คือ

2.1) NIT ช่วยสร้างแรงจูงใจให้บุคคลเลือกที่จะทำงาน เนื่องจาก NIT เป็นระบบ “Make Work Pay” หรือ “In-work Benefit” (การจ่ายเงินให้แก่ผู้ทำงานเท่านั้น) ให้แก่แรงงานที่มีทักษะต่ำ ดังนั้นทฤษฎีอุปทานแรงงานจึงคาดการณ์ว่า NIT จะสร้างแรงจูงใจทำให้ผู้ตัดสินใจเข้ามาเป็นกำลังแรงงาน (Labour Force) มากขึ้น ซึ่งงานศึกษาเชิงประจักษ์ในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ได้ชี้ว่า Working Tax Credit (WTC) และ Earned Income Tax Credit (EITC) ต่างก็ทำให้การจ้างงานเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของผู้หญิงที่เลี้ยงลูกคนเดียว (Hotz and Scholz 2003; Immervoll and Pearson 2009) และถึงแม้ว่าการโอนเงินน้อยลงในช่วง Phase-out นั้น อาจจะทำให้อุปทานของแรงงานลดลงบ้าง แต่ก็ไม่มากนัก (โปรดดู

¹⁸ เช่น ประมวลรัษฎากรมาตรา 42 (15) บัญญัติ “ยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้แก่ ชาวนาที่มีเงินได้จากการขายข้าวที่ตนและครอบครัวทำเอง” โดยมีได้คำนึงถึงรายได้ของชาวนาแต่ละคน

Eissa and Hoynes 2004; Eissa and Hoynes 2006ก, 2006ข) นอกจากนี้ IMF (2014) ก็สนับสนุน NIT เนื่องจากอุปทานของแรงงานของคนจนจะมีความยืดหยุ่นมาก (Relatively Elastic) นั่นคือ ค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย จะส่งผลอย่างมากต่อการตัดสินใจทำงานของคนจนว่า จะเข้าร่วมในตลาดแรงงานหรือไม่

การสร้างแรงจูงใจเชิงบวกให้บุคคลตัดสินใจทำงานจะส่งผลต่อเนื่องทำให้บุคคลเหล่านั้นได้ฝึกทักษะจากการทำงาน และในระยะยาวแล้วก็จะทำให้รายได้รัฐบาลเพิ่มขึ้นในที่สุด ลักษณะของ NIT เช่นนี้ แตกต่างจากโครงการสวัสดิการการว่างงาน (Unemployment Benefit) ซึ่งมักสร้างแรงจูงใจให้บุคคลตัดสินใจไม่ทำงานแล้วรอรับผลประโยชน์จากรัฐบาล

2.2) NIT เป็นการโอนเงินไปยังผู้มีรายได้น้อย ซึ่งมีความโน้มเอียงหน่วยสุดท้ายในการบริโภค (Marginal Propensity to Consume: MPC) สูง โดยผู้มีรายได้น้อยมักจะนำเงินโอนที่ตนเองได้รับไปใช้จ่ายใช้สอยจนเกือบหมด อันจะเกิดผลทวีคูณ (Multiplier Effect) ในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อีกทั้งยังส่งผลพลอยได้ ทำให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีจากฐานการบริโภค (เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม) ได้สูงขึ้น

3) NIT ช่วยลดต้นทุนในการบริหารจัดการ (Administrative Cost) โดยปกติแล้ว การจ่ายเงินสวัสดิการจากส่วนกลางไปยังแต่ละท้องที่ในระบบราชการจะต้องมีการดำเนินการตามสายการบังคับบัญชาที่ซับซ้อนและมีขั้นตอนยาว ทำให้ความช่วยเหลือไปถึงมือผู้รับล่าช้าและอาจไม่ทั่วถึง เพราะประสบปัญหาการรั่วไหลในขั้นตอนการเบิกจ่ายงบประมาณ ซึ่ง ศ.ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ เคยอธิบายไว้อย่างกระชับและเห็นภาพว่า “NIT มีข้อดี คือ ไม่ต้องให้ใครมาเสียอิติม แล้วก็เหลือไม่ไต่มาเอาไว้ให้คนจน” (กล่าวเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2556 ณ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) แต่ระบบ NIT สามารถทำได้โดยสะดวกผ่านการยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา แล้วถ้าบุคคลใดมีสิทธิได้รับเงินโอน รัฐก็สามารถให้ความช่วยเหลือโดยการจ่ายเช็คหรือโอนเงินไปยังบุคคลนั้นๆ โดยตรง ลักษณะดังกล่าวย่อมเป็นการลดจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรเงินสวัสดิการ ทำให้ขั้นตอนการดำเนินการของทางราชการสั้นลงและมีความรวดเร็ว ตัวอย่างเช่น หน่วยงานจัดเก็บภาษีของประเทศสหรัฐอเมริกาเคยทำการประเมินว่า ต้นทุนในการบริหารจัดการคิดเป็นเพียงร้อยละ 0.5 ของเงิน NIT ที่โอนไปยังประชาชนเท่านั้น (Internal Revenue Service 2003) ในทางตรงข้าม โครงการสวัสดิการสังคมอื่นๆ กลับมีต้นทุนในการบริหารจัดการสูงถึงร้อยละ 16 ของเม็ดเงินที่โอนไปยังประชาชน (Eissa and Hoynes 2009)

4) NIT ช่วยในการนำแรงงานนอกระบบเข้ามาอยู่ในระบบ กล่าวคือ การที่ผู้มีรายได้น้อยเข้ามายื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามากขึ้นจะเป็นกลไกในการนำภาคนอกระบบ (Informal Sector) เข้าสู่ระบบภาษีในที่สุด ทั้งนี้ ประเทศไทยมีเศรษฐกิจนอกระบบขนาดใหญ่มากโดยมีขนาดใหญ่เป็นลำดับที่ 7 ของโลก หรือร้อยละ 57.2 ของ GDP (Schneider, Buehn, and Montenegro 2010) ขณะเดียวกันจากผู้มีงานทำทั้งสิ้น 39.6 ล้านคนในปี พ.ศ. 2555 นั้น เป็นแรงงานในระบบเพียง 14.8 ล้านคน (หรือร้อยละ 37.4) แต่เป็นแรงงานนอกระบบ 24.8 ล้านคน (หรือร้อยละ 62.6) ซึ่งแรงงานเหล่านี้เป็นพนักงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2555)

ทั้งนี้ ศ.ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2557) ได้ชี้ว่า การทำให้เศรษฐกิจนอกระบบมีขนาดเล็กลงเป็นเรื่องค่อนข้างยาก เนื่องจากแรงงานนอกระบบมีต้นทุนต่ำกว่าการเข้ามาอยู่ในระบบ ดังนั้น การนำแรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบ จึงจำเป็นต้องสร้างมาตรการจูงใจแบบบังคับเพื่อให้การอยู่นอกระบบมีต้นทุนสูงกว่าหรือมีผลประโยชน์น้อยกว่าการเข้ามาอยู่ในระบบ

ทั้งนี้ ระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทยในปัจจุบันมีการให้แรงจูงใจเชิงลบ โดยกำหนดบทลงโทษกรณีที่ยื่นแบบเท็จ¹⁹ และไม่ยื่นแบบ²⁰ อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ผ่านมา จำนวนผู้ยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาก็ยังคงมีจำนวนไม่มากนัก โดยอยู่ที่ประมาณ 10 ล้านแบบในปัจจุบัน ซึ่งการนำ NIT มาใช้จะเป็นการสร้างแรงจูงใจเชิงบวกให้แรงงานนอกระบบเข้ามายื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามากขึ้น (เพราะเขาเหล่านี้จะได้รับผลประโยชน์จาก NIT) จึงช่วยในการขยายฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทย ซึ่งเมื่อแรงงานเหล่านี้เข้ามาอยู่ในระบบแล้ว ในระยะยาวรัฐบาลก็จะสามารถจัดเก็บรายได้ได้สูงขึ้น เมื่อบุคคลนั้นๆ มีรายได้สูงขึ้น

5) NIT ช่วยทำให้รัฐบาลไทยมีฐานข้อมูลของผู้มีรายได้น้อย เพราะการยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นเงื่อนไขสำคัญในการได้รับ NIT อันจะทำให้รัฐบาลสามารถทราบรายได้ของประชาชนได้ และสามารถนำไปพัฒนาระบบฐานข้อมูลคนจน เพื่อให้สามารถกำหนดนโยบายเพื่อช่วยเหลือคนจนได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม

6) NIT เป็นการโอนเงินสด ซึ่งอาจถือว่าการให้ความช่วยเหลือที่ถูกใจผู้มีรายได้น้อยมากที่สุด และเขาสามารถตัดสินใจด้วยตนเองว่า เขาจะนำเงินดังกล่าวไปทำอะไร อย่างไร

7) NIT ไม่บิดเบือนกลไกตลาด ซึ่งต่างกับกรณีที่รัฐบาลดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้โดยวิธีการอื่นๆ เช่น การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ การอุดหนุนสินค้าเกษตร

8) NIT เป็นสิทธิของผู้มีรายได้น้อยมิใช่การสงเคราะห์ กล่าวคือ การแก้ไขปัญหาความยากจนที่ผ่านมามีลักษณะเป็นการสงเคราะห์เฉพาะหน้าและตั้งรับ ในขณะที่ NIT เป็นการโอนเงินแก่ผู้มีรายได้น้อยผ่านระบบภาษีซึ่งจะช่วยลดความน่ารังเกียจ (Stigma) ที่อาจเกิดขึ้นในกรณีที่ผู้มีรายได้น้อยบุคคลนั้นๆ ต้องไปติดต่อกับหน่วยงานทางด้านสวัสดิการต่างๆ ซึ่งมักจะต้องมีการกรอกแบบฟอร์มและอาจต้องถูกสัมภาษณ์โดยนักสังคมสงเคราะห์ นั่นคือ ปรัชญาที่อยู่เบื้องหลังของ NIT มิได้มองว่า การจัดสรรสวัสดิการเป็นการสงเคราะห์และบรรเทาทุกข์ แต่เป็นการยอมรับแนวคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Rights Base) กล่าวคือ คนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมควรได้รับการดูแลเป็นพิเศษภายใต้หลักการคำนึงถึงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ด้วยเหตุนี้ ภายใต้ระบบ NIT ผู้มีรายได้น้อยจะรู้สึกมีเกียรติมากขึ้นและมีความพึงพอใจกับการดูแลเอาใจใส่ที่ได้รับจากรัฐบาลมากขึ้น

9) NIT ช่วยลดความยากจนในสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น ในกรณีของสิงคโปร์นั้น Amoz Hor Jin Yi และคณะ (2012) ศึกษาพบว่า เงินโอนจาก Workfare Income Supplement (WIS) ทำให้รายได้ของคนจน (มีรายได้ใน Decile ที่ 1 และ 2) เพิ่มขึ้น หรือกรณีของ Earned Income Tax Credit (EITC) ในสหรัฐอเมริกาก็เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาความยากจน ซึ่งงานวิจัยของ Llobrera และ Zahradnik (2004) ได้ศึกษาพบว่า EITC เป็นมาตรการที่ประสบผลสำเร็จมากที่สุดในการลดความยากจนเมื่อ

¹⁹ ประมวลรัษฎากร มาตรา 37 ผู้ใด

(1) โดยรู้อยู่แล้วหรือโดยจงใจแจ้งข้อความเท็จ หรือให้ถ้อยคำเท็จ หรือ ตอบคำถามด้วยถ้อยคำอันเป็นเท็จ หรือนำพยานหลักฐานเท็จมาแสดง เพื่อหลีกเลี่ยงการเสียภาษีอากรตามลักษณะนี้ หรือ

(2) โดยความเท็จ โดยฉ้อโกงหรืออุบาย หรือโดยวิธีการอื่นใดทำนองเดียวกัน หลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงการเสียภาษีอากรตามลักษณะนี้

ต้องระวางโทษจำคุก ตั้งแต่ 3 เดือนถึง 7 ปี และปรับตั้งแต่ 2,000 บาทถึง 200,000บาท

²⁰ ประมวลรัษฎากร มาตรา 37 ทวิ ผู้ใดเจตนาละเลย ไม่ยื่นรายการที่ต้องยื่นตามลักษณะนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงการเสียภาษีอากร ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ

เทียบกับมาตรการอื่นๆ ของรัฐบาล นอกจากนี้ Meyer (2007) ได้คำนวณผลของ EITC ต่อการลดความยากจน โดยแบ่งเป็น 2 วิธี คือ

วิธีแรกเป็นการคำนวณรายได้เฉลี่ยเปรียบเทียบระหว่างกรณีที่มี EITC กับกรณีที่ไม่มี EITC พบว่าสำหรับครอบครัวที่มีแม่คนเดียว (Single Mother) ซึ่งมีรายได้ระหว่าง 6,000 ถึง 12,000 ดอลลาร์สหรัฐนั้น การมี EITC ทำให้มีรายได้เฉลี่ยเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 9.5 ในขณะที่ครอบครัวที่มีแม่คนเดียวซึ่งมีรายได้ระหว่าง 12,000 ถึง 20,000 ดอลลาร์สหรัฐนั้น การมี EITC ทำให้มีรายได้เฉลี่ยเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 16.6

วิธีที่สองเป็นการคำนวณว่า EITC ทำให้ประชากรหลุดพ้นจากเส้นความยากจนได้หรือไม่เพียงใด ผลการคำนวณพบว่า EITC ทำให้ประชาชน 3.7 ล้านคนมีรายได้สูงกว่าเส้นความยากจน โดยจำนวนคนจนลดลงถึงร้อยละ 14 และจำนวนเด็กยากจนลดลงมากถึงร้อยละ 18

10) NIT สามารถเข้ามาแทนที่หรือใช้ควบคู่กับโครงการสวัสดิการต่างๆ ได้ ซึ่งโครงการเหล่านี้ อาจเป็นโครงการที่ซ้ำซ้อนกัน ขณะเดียวกันนอกจากผู้มีรายได้น้อยแล้ว คนชั้นกลางและผู้มีรายได้สูงก็มักจะได้รับประโยชน์โครงการสวัสดิการต่างๆ ไปพร้อมกันด้วย ซึ่งในอดีตนั้น Friedman (1962) เสนอว่า NIT ควรนำมาใช้แทนที่นโยบายการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นต้น ซึ่งในกรณีของไทยอาจนำ NIT มาใช้ทดแทนโครงการสวัสดิการต่างๆ ที่มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกับ NIT เช่น

- สวัสดิการสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อยและไร้ที่พึ่ง²¹
- สวัสดิการจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาทางสังคมและกรณีฉุกเฉิน²²

ทั้งสองมาตรการข้างต้นเป็นมาตรการที่ให้การช่วยเหลือประชาชนเมื่อมีการตรวจสอบแล้วว่า ยากจนจริง เดือดร้อนจริงจึงให้การช่วยเหลือ ซึ่งเป็นมาตรการดั้งเดิมที่มีมายาวนานในสังคมไทย โดยมาตรการช่วยเหลือเหล่านี้สามารถดูแลประชาชนได้ประมาณ 1 ล้านคน และดูแลได้เป็นการเฉพาะหน้าเท่านั้น (ชินชัย ชีวีเจริญ ม.ป.ป.)

²¹ ระเบียบกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการว่าด้วยการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2552 กำหนดให้ความช่วยเหลือครั้งละไม่เกิน 3,000 บาทต่อครอบครัว และช่วยติดต่อกันได้ไม่เกิน 3 ครั้ง/ครอบครัว/ปีงบประมาณ ตามรายการดังนี้

- 1) ค่าเครื่องอุปโภคบริโภค และหรือค่าใช้จ่ายในการครองชีพตามความจำเป็น
- 2) ค่ารักษาพยาบาล เช่น ค่ายา ค่าอุปกรณ์การรักษา ค่าอาหาร ที่โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลของทางราชการสั่ง และรวมถึงค่าพาหนะ ค่าอาหาร ระหว่างติดต่อกับรักษาพยาบาล เท่าที่จำเป็น เว้นแต่ในกรณีได้รับการช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่น
- 3) ค่าซ่อมแซมที่อยู่อาศัยเท่าที่จำเป็น
- 4) ช่วยเหลือเงินทุนประกอบอาชีพ รวมถึงการรวมกลุ่ม

²² ระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ว่าด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาทางสังคมกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2547

“ข้อ 6 ดำเนินการให้ความช่วยเหลือตามความจำเป็นและเหมาะสม ดังนี้

6.1 ให้ความช่วยเหลือเป็นเงินหรือสิ่งของได้ไม่เกิน 2,000 บาทต่อครั้งต่อครอบครัว ในกรณีให้ความช่วยเหลือเป็นเงิน หรือสิ่งของเกิน 2,000 บาทต่อครั้งต่อครอบครัวให้อยู่ในดุลพินิจปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี

6.2 ขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือ ให้นักสังคมสงเคราะห์เสนอความเห็นต่อปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์หรือผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย แล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาอนุมัติ”

3.4 ข้อจำกัดของ NIT

จากคุณลักษณะของ NIT ที่อธิบายไปข้างต้นจะเห็นได้ว่า เครื่องมือทางภาษีสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการโอนเงินไปยังกลุ่มคนจนได้ อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดที่สำคัญของการนำระบบ NIT มาใช้มีดังนี้

1) การกำหนดเงื่อนไขว่า จะโอนเงินให้แก่ผู้ที่ทำงานเท่านั้น ทำให้ครอบครัวที่ยากจนที่สุด (ซึ่งสมาชิกในครอบครัวไม่มีงานทำเลย) ไม่ได้รับประโยชน์จากระบบ NIT นี้

2) การนำ NIT มาใช้อาจสร้างภาระให้แก่หน่วยงานจัดเก็บภาษีในการตรวจสอบคุณสมบัติและพิสูจน์รายได้ของบุคคล ตัวอย่างเช่น ในกรณีของสหรัฐอเมริกา กรมสรรพากร (IRS) มีหน้าที่ต้องทำการตรวจสอบเงื่อนไขเกี่ยวกับบุตร (โดยบุตรต้องอาศัยอยู่กับผู้เสียภาษีเกินกว่า 6 เดือน จึงจะมีสิทธิได้รับ EITC) ดังนั้น เงื่อนไขที่สำคัญในการกำหนดความสำเร็จของ NIT จะขึ้นอยู่กับความสามารถของภาครัฐในการเข้าถึงข้อมูลรายได้ที่แท้จริงของแต่ละบุคคล และความสามารถในการบริหารจัดการข้อมูลเหล่านี้

3.5 แนวทางการแก้ไขข้อจำกัดของ NIT

หากนำ NIT มาใช้ในกรณีของไทย อาจทำให้กรมสรรพากรมีภาระเพิ่มขึ้นในการตรวจสอบความถูกต้องของระดับเงินได้ของผู้ที่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ทั้งนี้ เพราะบุคคลผู้จะเข้ามายื่นแบบฯ เพิ่มขึ้นจากการนำ NIT มาใช้ ก็เป็นที่คาดหมายได้ว่าส่วนใหญ่แล้วจะเป็นผู้มีรายได้ต่ำที่เป็นแรงงานนอกระบบ ทำให้การตรวจสอบเงินได้ที่แท้จริงของบุคคลกลุ่มนี้เป็นไปได้ค่อนข้างยาก

3.5.1 แนวทางการแก้ไขข้อจำกัดในต่างประเทศ

ผู้เขียนได้ศึกษากรณีของต่างประเทศพบว่า มีแนวทางในการตรวจสอบสิทธิ ดังนี้

- 1) ในกรณีของ Earned Income Tax Credit (EITC) ในสหรัฐอเมริกา มุ่งใช้วิธีการเชื่อมโยง (Matching) ฐานข้อมูลระหว่างผู้มีสิทธิได้รับ EITC กับผู้ที่อยู่ในโครงการสวัสดิการอื่นๆ เช่น Food Stamps และ Temporary Assistance for Needy Families Program เพื่อตรวจสอบสิทธิต่างๆ นอกจากนั้น กรมสรรพากรของสหรัฐอเมริกา (IRS) ยังใช้มาตรการลงโทษทั้งในแง่ของยึดเงินคืนและการปรับเป็นเงิน หรือจำกัดสิทธิ (Barred) ไม่ให้รับ EITC อีกเป็นเวลา 2 ปี (Wancheck and Greenstein 2011)
- 2) ในกรณีของ Working Tax Credit (WTS) ในอังกฤษนั้น ในปี 2008 กรมสรรพากรของอังกฤษได้ตั้งเป้าหมายจะทำให้ความผิดพลาด (Error) และการทุจริต (Fraud) ในการรับเครดิตภาษีผิดพลาดไปไม่เกินร้อยละ 5 ของจำนวนเครดิตภาษีทั้งหมด ดังนั้น ในปี 2009 กรมสรรพากรของอังกฤษจึงได้เพิ่มเจ้าหน้าที่ตรวจสอบความผิดพลาดและการทุจริต (Front-line Staff on Error and Fraud Checking) จาก 1,100 คนเป็น 1,500 คน ขณะเดียวกันกรมสรรพากรยังได้เชื่อมโยงข้อมูลกับกรมการจ้างงานและบำนาญ (Department of Work and Pensions) เพื่อเป็นการยืนยันข้อมูลระหว่างหน่วยงาน

นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. 2010 กรมสรรพากรของอังกฤษได้รับใบคำขอเครดิตภาษี ประมาณ 4,000 ใบต่อวัน กรมสรรพากรจึงนำ Risk-scoring Criteria มาใช้เพื่อประเมินความเสี่ยงในการแจ้งรายได้อันเป็นเท็จ โดยให้ความสำคัญในการตรวจสอบกลุ่มคนที่มีความเสี่ยงสูงที่สุด และได้นำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้โดยการสร้างระบบการคัดกรองสิทธิ (Automated Screening of Claims) โดยเรียกชื่อระบบนี้ว่า FEAST ซึ่งย่อมาจาก Fraud and Error Application System Tool อันเป็นการพิจารณาจากความเสี่ยงของความผิดพลาด (Error) และการทุจริต (Fraud) ในอดีต โดย FEAST จะประเมินเป็นคะแนนความเสี่ยงออกมา ทำให้เจ้าหน้าที่ของกรมสรรพากรสามารถตรวจสอบบุคคลที่มีความเสี่ยงสูงได้อย่างรวดเร็ว

3.5.2 แนวทางการแก้ไขข้อจำกัดของ NIT หากนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย

ในกรณีของไทยเพื่อให้ปัญหาในการนำ NIT มาใช้เบาบางลง ผู้เขียนเห็นว่า แนวทางที่จำเป็นต้องดำเนินการมีดังนี้

- 1) ต้องวางระบบเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานจัดเก็บภาษี หน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลสวัสดิการ (เช่น กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์) หน่วยงานที่ทำหน้าที่สำรวจหรือทำสำมะโนประชากร (เช่น สำนักงานสถิติแห่งชาติ) หน่วยงานที่มีข้อมูลเกี่ยวกับความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) (เช่น กระทรวงมหาดไทย) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมตลอดจนสถาบันการเงิน²³ เพื่อให้สามารถทราบข้อมูลสถานะของบุคคลได้ใกล้เคียงความเป็นจริงมากที่สุด
- 2) ต้องนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการตรวจสอบคุณสมบัติ โดยใช้วิธีการตรวจสอบไขว้ (Cross Check) เลขประจำตัวประชาชนหรือเลขที่ผู้เสียภาษีของผู้จ่ายเงินหรือนายจ้าง เพื่อตรวจสอบความถูกต้องในจำนวนเงินได้ของผู้มีคุณสมบัติตามมาตรการ NIT รวมตลอดจนการติดตามผลการให้ความช่วยเหลือ เช่น การจัดทำแผนที่ทางสังคม
- 3) ต้องเพิ่มบุคลากร และงบประมาณให้กับกรมสรรพากรเพื่อพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์และสารสนเทศ รวมตลอดจนการพัฒนากระบวนการตรวจสอบสภาพกิจการ²⁴ ให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ
- 4) เนื่องจากการแจ้งข้อมูลเงินได้ตามมาตรการ NIT นั้น มีรูปแบบประเมินตนเอง (Self-Assessment) ซึ่งหากผู้เข้าร่วมโครงการมีเจตนาทุจริตในการเปิดเผยข้อมูลอันเกี่ยวกับรายได้

²³ ในปัจจุบันกรมสรรพากรไม่มีสิทธิเข้าไปตรวจสอบแหล่งข้อมูลทางการเงินที่แท้จริงของผู้เสียภาษี เพราะกฎหมายก็ไม่ได้ให้อำนาจเอาไว้ ยกเว้นแต่จะเป็นคดีความทางกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อเจอกรณีที่กรมสรรพากรสงสัยและมองเห็นความผิดปกติชัดเจน อธิบดีกรมสรรพากรมีอำนาจในการเรียกข้อมูลจากสถาบันการเงินมาดูได้ ด้วยเหตุนี้กรมสรรพากรจึงเห็นควรแก้ไขกฎหมายเพื่อเพิ่มเพิ่มอำนาจให้แก่กรมสรรพากร ในการขอรับข้อมูลจากสถาบันการเงินโดยไม่ต้องใช้หมายเรียก เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์มีส่วนช่วยในการสร้างความโปร่งใสให้กับภาครัฐ เพื่ออุดรูรั่วที่เกิดขึ้นกับระบบภาษี (อธิบดีกรมสรรพากรให้สัมภาษณ์ในไทยรัฐ ฉบับวันจันทร์ที่ 30 มิถุนายน 2557 หน้า 8)

²⁴ ปัจจุบันกรมสรรพากรเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่บริหารการจัดเก็บภาษีสรรพากร และมีการตรวจสอบสภาพกิจการ ซึ่งการตรวจสอบสภาพกิจการจะเป็นขั้นตอนการปฏิบัติงานกำกับดูแลความเสี่ยงในการชำระภาษีที่ไม่ถูกต้อง กล่าวคือ เมื่อทีมกำกับพบว่า ผู้ประกอบการอาจชำระภาษีไม่ถูกต้องสอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริง ตามเกณฑ์กำหนดของกรมสรรพากร จึงต้องออกตรวจ ณ สถานประกอบการของผู้ประกอบการ เพื่อให้ทราบถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพการประกอบกิจการ และสามารถประเมินความเหมาะสมของการยื่นรายได้กับสภาพกิจการที่แท้จริงตลอดจนดำเนินการให้บริการแนะนำความรู้เกี่ยวกับภาษีอากร และสร้างความสัมพันธ์ในลักษณะที่เหมาะสมกับผู้ประกอบการด้วย

ย่อมยากต่อการตรวจสอบโดยภาครัฐจึงควรพิจารณากำหนดให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของการแจ้งข้อมูลของผู้เข้าร่วมโครงการ และกำหนดบทลงโทษหากมีการแจ้งข้อมูลที่เป็นเท็จ เช่น โฆษปรีหรือจำคุก หรือตัดสิทธิในการเข้าร่วมในมาตรการ NIT ในอนาคต หรือกำหนดให้มีการจ่ายเงินรางวัลแก่ผู้ที่แจ้งเบาะแสว่ามีการแจ้งข้อมูลอันเป็นเท็จ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันผู้ที่ไม่มีความซื่อสัตย์สุจริต หรือใช้สิทธิพลเพื่อรับสิทธิ อันจะทำให้คนยากจนต้องโอกาสถูกเลือกปฏิบัติ

3.6 NIT กับการแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างยั่งยืน

เพื่อให้การแก้ไขปัญหาความยากจนเป็นไปอย่างยั่งยืน มาตรการ NIT จะต้องไม่สิ้นสุดในตัวของมาตรการเอง แต่จะต้องเชื่อมโยงไปยังมาตรการอื่นๆ ด้วย เช่น เมื่อรัฐบาลสามารถระบุตัวคนจนได้แล้ว รัฐบาลต้องจัดทำฐานข้อมูลคนจน โดยใช้เลขประจำตัวบัตรประชาชน 13 หลัก และออนไลน์ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปใช้งานได้ทันที พร้อมทั้งปรับปรุงให้เป็นปัจจุบันอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ รัฐบาลจะต้องนำฐานข้อมูลคนจนดังกล่าวไปใช้ในการช่วยคนจนอย่างต่อเนื่องจนกว่าจะช่วยตัวเองได้ ควบคู่กับการช่วยเหลือในรูปแบบอื่น ได้แก่ การส่งเสริมอาชีพ การสนับสนุนเงินทุนประกอบอาชีพ การหาตลาดรองรับสินค้าและบริการ การพัฒนาทักษะและฝีมือแรงงาน การจัดหางานทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐบาลให้แก่คนจน รวมถึงลดจน การติดตามประเมินผลเพื่อดูผลสัมฤทธิ์ของการช่วยเหลือต่างๆ

ในระยะยาว มาตรการ NIT อาจเชื่อมโยงกับระบบประกันสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา 40 (แรงงานนอกระบบ) อันเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบวิชาชีพอิสระสมัครเข้ากองทุนประกันสังคม ซึ่งเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจ โดยผู้ที่สามารถสมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ได้นั้น จะต้องมิใช่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33²⁵ และ 39²⁶ สำหรับตัวอย่างรูปแบบของการเชื่อมโยง NIT เข้ากับระบบประกันสังคมนั้น รัฐบาลจะโอนเงิน NIT ให้แก่คนจน และโอนเงินอีกส่วนหนึ่งเพื่อสมทบในกองทุนประกันสังคม เพื่อให้คนจนได้รับสิทธิต่างๆ ตามที่ระบบประกันสังคมมาตรา 40 กำหนดไว้ ทั้งนี้ รูปแบบดังกล่าวใกล้เคียงกับรูปแบบ NIT ของประเทศสิงคโปร์ ซึ่งรัฐบาลให้เงินโอนแก่ลูกจ้าง และจะสมทบเงินโอนอีกส่วนหนึ่งเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

²⁵ ผู้ประกันตนตามมาตรา 33 คือ ลูกจ้างหรือผู้ที่มีรายได้หลักจากเงินเดือนจะเป็นผู้ประกันตนโดยบังคับ ซึ่งมีหน้าที่ส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมทุกเดือน

²⁶ ผู้ประกันตนตามมาตรา 39 คือ ผู้ที่เคยเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 มาก่อน และสิ้นสุดการเป็นผู้ประกันตนด้วยเหตุออกจากงาน แล้วสมัครเข้ามาเป็นผู้ประกันตนอีกครั้ง

บทที่ 4

ข้อพิจารณาทางด้านกฎหมาย และการกำหนดเงื่อนไขของ NIT

บทนี้เป็นการศึกษาถึงประเด็นทางกฎหมายและแนวทางในการแก้ไขกฎหมายหากนำ NIT มาใช้ใน ประเทศไทย โดยประกอบไปด้วย 4 ส่วน คือ ส่วนแรกอธิบายถึงหลักการทั่วไปในการแก้ไขกฎหมายภาษีอากร ส่วนที่สองเป็นการวิเคราะห์รูปแบบของกฎหมาย NIT ในต่างประเทศ ในประเด็นเรื่องรูปแบบของกฎหมาย NIT คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าร่วมในมาตรการ NIT ส่วนที่สามเป็นประเด็นทางด้านกฎหมายที่ต้องพิจารณาใน กรณีการนำ NIT มาใช้ในประเทศไทย และส่วนสุดท้ายเป็นข้อสังเกต

4.1 หลักการทั่วไปในการแก้ไขกฎหมายภาษีอากร

การตรากฎหมาย หมายถึง การออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่หลักของรัฐสภา ภายใต้หลักการการบริหารและปกครองประเทศที่จำเป็นต้องมีการจัดระเบียบที่เกี่ยวข้องกับสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และความเป็นธรรมของประชาชนในสังคม ทั้งยังเป็นเครื่องมือที่ช่วยกำกับดูแลพฤติกรรมของ บุคคล ในสังคมเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สุขส่วนรวมร่วมกัน ซึ่งคำว่า “กฎหมาย” ภายใต้ระบบกฎหมายไทยได้ จัดแบ่งลำดับศักดิ์คือออกเป็น 7 ชั้น โดยจัดเรียงได้ดังนี้ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และข้อบัญญัติท้องถิ่น เช่น ข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร ข้อบัญญัติเมืองพัทยา (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2544) โดยกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ ที่ต่ำกว่าย่อมไม่สามารถขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าได้

ในกระบวนการตรากฎหมายเพื่อบังคับใช้มาตรการ NIT นั้น หากเป็นกรณีที่ไม่เคยมีการตรา กฎหมายในเรื่องดังกล่าวมาก่อนก็สามารถตรากฎหมายฉบับใหม่ขึ้นใช้บังคับ แต่หากเป็นกรณีที่มีการตรา กฎหมายในเรื่องดังกล่าวมาแล้ว ก็ต้องพิจารณาว่าการยกร่างกฎหมายฉบับใหม่นั้น จะกระทบในหลักการ และเหตุผลของกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่หรือไม่ หากกฎหมายฉบับใหม่มีหลักการที่แตกต่างก็จะต้องมีการ แก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ และในการกำหนดรูปแบบและดำเนินการยกร่างกฎหมาย กฎหมายก็ต้องพิจารณาประกอบด้วยว่า กฎหมายที่จะดำเนินการยกร่างเป็นกฎหมายในลำดับศักดิ์ใด เนื่องจากหากเป็นการยกร่างแก้ไขกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ ย่อมมีผลเป็นการยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมาย ฉบับนั้นไปโดยปริยาย ซึ่งกฎหมายกำหนดให้การแก้ไขในกรณีดังกล่าวสามารถกระทำได้ในกฎหมายที่มีลำดับ ศักดิ์เท่ากัน หรือที่ลำดับศักดิ์สูงกว่าเท่านั้น โดยกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าย่อมไม่สามารถแก้ไขฉบับที่สูง กว่าได้ (สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม 2554)

ดังนั้น การแก้ไขประมวลรัษฎากรจึงต้องกระทำในรูปแบบการยกร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น เนื่องจากประมวลรัษฎากรมีลำดับชั้นของกฎหมายอยู่ในลำดับพระราชบัญญัติ เมื่อรัฐบาลต้องการแก้ไข ประมวลรัษฎากร จึงจำเป็นต้องยกร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากรเป็นรายฉบับไป อย่างไรก็ดี หากการแก้ไขประมวลรัษฎากรนั้น เป็นการแก้ไขในประเด็นการลดหรือยกเว้นอัตราภาษี อาจมีการตราพระ ราชกฤษฎีกายกเว้นหรือลดได้ โดยมาตรา 3 แห่งประมวลรัษฎากรได้วางหลักว่า บรรดารัษฎากรประเภทต่างๆ ที่ได้เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากรนี้ อาจมีการตราพระราชกฤษฎีกายกเว้นหรือลดได้ และหากต่อมารัฐบาล ประสงค์จะยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงมาตรการดังกล่าวย่อมต้องตราพระราชกฤษฎีกาอีกฉบับเพื่อยกเลิกหรือ เปลี่ยนแปลงพระราชกฤษฎีกาฉบับเดิมนั้น

ในกรณีตามมาตรา 3 นี้อาจอธิบายได้ว่า โดยทั่วไปนั้นฝ่ายบริหารมีอำนาจในการกำหนดหรือบัญญัติ อนุบัญญัติหรือรายละเอียดของกฎหมายเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติออกกฎหมายแม่บท ดังนั้น ในกรณีการแก้ไขหลักการและเหตุผลในการจัดเก็บภาษี ฝ่ายบริหารมีอาจทำได้โดยลำพัง เพราะเป็น หลักการที่จำเป็นต้องได้รับการอนุมัติเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ หรืออาจกล่าวได้อีกนัยว่า ในการตรา กฎหมายแม่บทที่ได้ผ่านสภาไปแล้วนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติได้พิจารณาเห็นชอบเนื้อหาและหลักการที่เป็น สำคัญสำคัญไว้แล้ว หากมีการแก้ไขในรายละเอียดบางประการในภายหลัง เช่น การยกเว้นหรือปรับลดอัตรา ภาษี จึงเห็นสมควรให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารในการตราพระราชกฤษฎีกา (ที่มีลำดับรองกว่ากฎหมายใน ระดับประมวลกฎหมายหรือพระราชบัญญัติ) เพื่อออกอนุบัญญัติในการลดอัตราภาษีตามเพดานอัตราการลด ภาษีที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้อนุมัติในหลักการไว้แล้ว จึงถือเป็นการกระทำโดยชอบภายใต้หลักการแบ่งแยกองค์กร ของผู้ใช้อำนาจ

4.2 การวิเคราะห์รูปแบบของกฎหมาย NIT ในต่างประเทศ

4.2.1 รูปแบบของกฎหมาย NIT

การออกกฎหมาย NIT ในต่างประเทศนั้น สามารถจำแนกได้เป็น 3 รูปแบบ กล่าวคือ

1. **กฎหมาย NIT บัญญัติอยู่ในประมวลรัษฎากรหรือกฎหมายหลักที่ใช้ในการจัดเก็บภาษีเงินได้** ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้ว NIT จะถูกบัญญัติไว้ในเรื่องการเครดิตภาษีของผู้เสียภาษี เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ บัญญัติไว้ในประมวลรัษฎากร (Internal Revenue Code: IRC) มาตรา 26²⁷ ซึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และ วิธีการในการเครดิตภาษี และประเทศนิวซีแลนด์มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายภาษีอากรที่เกี่ยวกับการจัดเก็บ ภาษีเงินได้ (Income Tax Act 2007) เป็นต้น

2. **กฎหมาย NIT ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Central Provident Fund Act)** เช่น ประเทศสิงคโปร์ ทั้งนี้ การบัญญัติกฎหมาย NIT ในรูปแบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพนั้น มีวัตถุประสงค์ ในการสร้างแรงจูงใจในการทำงานและเป็นการช่วยเหลือกลุ่มแรงงานอายุมากที่มีรายได้น้อย ควบคู่กันไปกับ การส่งเสริมการออมในกลุ่มคนดังกล่าว

3. **กฎหมาย NIT ถูกบัญญัติไว้เป็นกฎหมายเฉพาะ** โดยให้มีความเชื่อมโยงกับหลักการในการขอ คืนภาษี (Tax Refund) ซึ่งมีลักษณะในทางปฏิบัติใกล้เคียงกับการเครดิตภาษีของประเทศสหรัฐอเมริกาใน รูปแบบแรก (Refundable Tax Credits) เช่น ในประเทศอิสราเอล รัฐบาลได้ออกกฎหมาย Earned Income Tax Credit Law (EITC Law) เพื่อสร้างแรงจูงใจในการทำงานให้กับแรงงานที่มีรายได้น้อย โดยหากแรงงานที่มี รายได้นั้นมีคุณสมบัติเข้าเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด อาจได้รับการยกเว้นภาษีและได้เงินคืนจากรัฐบาลใน อัตราที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้ ประเทศเกาหลีใต้ได้มีการกำหนดให้ NIT เป็นหนึ่งในแผนของการปรับโครงสร้างภาษีใน ปี 2551 ซึ่งกระทรวงยุทธศาสตร์และการคลัง (Ministry of Strategy and Finance) จะทำการปรับเปลี่ยนคุณสมบัติ และสิทธิประโยชน์ต่างๆ ตามความเหมาะสมเป็นรายปี

²⁷ มาตรา 26 U.S. CODE § 32 – EARNED INCOME <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p596.pdf>

4.2.2 การกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าร่วมมาตรการ NIT

ในการบัญญัติกฎหมาย NIT ของทุกประเทศนั้น จะมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าร่วมโครงการไว้ด้วย โดยคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมโครงการ เช่น

1) กำหนดสัญชาติ

เกณฑ์ในเรื่องสัญชาติมักถูกกำหนดควบคู่ไปกับเกณฑ์อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ในประเทศประเทศนิวซีแลนด์ได้กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องสัญชาติควบคู่ไปกับการกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องเงินได้ กล่าวคือ บุคคลที่มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือนั้นจะต้องมีสัญชาติของประเทศนิวซีแลนด์ และไม่ได้รับค่าตอบแทนพิเศษหรือผลประโยชน์อื่นใด ได้แก่ เงินบำนาญ (Veteran's Pension) รวมถึงคู่สมรสของผู้มีสิทธิได้รับเงินโอน จะต้องไม่อยู่ระหว่างการได้รับสิทธิในการเครดิตภาษี หรือสิทธิประโยชน์อื่นที่เท่าเทียมกันจากต่างประเทศ และต้องไม่ได้รับเงินจากโครงการ New Zealand Superannuation หรือสิทธิประโยชน์อื่นที่เทียบเคียงกัน หากผู้มีสิทธิขาดคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง ให้ถือว่าขาดคุณสมบัติในการเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินโอนทั้งเดือนนั้น เป็นต้น

อย่างไรก็ดี หลักการในเรื่องสัญชาตินั้น ในบางกรณีอาจตีความให้รวมถึงการมีถิ่นที่อยู่ในประเทศดังกล่าวด้วย เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้มีสิทธิได้รับเงินโอนอาจมีสัญชาติหรือมีถิ่นที่อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

2) กำหนดอายุ

นอกจากหลักเกณฑ์ในเรื่องสัญชาติแล้ว กฎหมาย NIT มักกำหนดอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิได้รับเงินโอนไว้ เช่น ในกรณีของประเทศสิงคโปร์ ผู้มีสิทธิได้รับเงินโอนต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี ในกรณีของประเทศสหราชอาณาจักร ผู้มีสิทธิได้รับเงินโอนต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปี และประเทศอิสราเอลผู้มีสิทธิได้รับเงินโอนต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 21 ปีขึ้นไป เป็นต้น โดยการพิจารณาในเรื่องเกณฑ์อายุนั้น การกำหนดกลุ่มเป้าหมายในช่วงอายุของวัยแรงงาน (Work-force Age) เป็นปัจจัยสำคัญในการพิจารณาเกณฑ์อายุของผู้มีสิทธิในแต่ละประเทศ อย่างไรก็ดี เกณฑ์ในเรื่องอายุมักถูกนำมาพิจารณาประกอบกับเงื่อนไขในประการอื่นๆ ของผู้ขอรับสิทธิ NIT ด้วย เช่น สถานะการสมรส และจำนวนบุตร เป็นต้น

3) กำหนดพื้นที่

ในการพิจารณาผู้มีสิทธิได้รับเงินโอนในมาตรการ NIT นั้น ในบางประเทศกำหนดให้กฎหมาย NIT มีผลบังคับใช้เฉพาะในบางพื้นที่เพื่อส่งเสริมนโยบายทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ เช่น ในประเทศอิสราเอลรัฐบาลได้กำหนดนโยบาย Earned Income Tax Credit (EITC) สำหรับพื้นที่ที่มีความยากจน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความสมดุลในเรื่องรายได้ ลดช่องว่างความยากจน (Poverty Gap) และส่งเสริมการสร้างรายได้จากกลุ่มเป้าหมายที่เป็นฐานราก ดังนั้น EITC ของประเทศอิสราเอลจึงใช้บังคับแค่เพียง 4 เมืองที่รัฐบาลต้องการแก้ไขปัญหาความยากจน อันได้แก่ เมือง Ashkelon, Hadera, Jerusalem และ Nazareth

4) เงื่อนไขอื่นๆ

นอกจากหลักเกณฑ์ที่ได้กล่าวมาในข้างต้นแล้ว ยังมีหลักเกณฑ์อื่นๆ ที่อาจนำมาพิจารณาประกอบการให้สิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย NIT เช่น การกำหนดประเภทอาชีพ โดยอาจมีการกำหนดให้ทั้งผู้ที่ เป็นลูกจ้างและผู้ทำงานอิสระที่มีเงินได้ตามที่กฎหมายกำหนดสามารถเข้าร่วมในมาตรการได้ (เช่น สหรัฐอเมริกา นิวซีแลนด์ สิงคโปร์ อิสราเอล และสหราชอาณาจักร) นอกจากนี้ ในบางประเทศ เช่น สิงคโปร์

ยังได้พิจารณาเงื่อนไขเกี่ยวกับการถือครองทรัพย์สินเข้ากับเงื่อนไขการได้รับเงินโอน และประเทศสหราชอาณาจักรได้นำเงื่อนไขเกี่ยวกับสุขภาพ ความพิการ หรือความเป็นผู้สูงอายุมาพิจารณาประกอบในการให้เงินโอน เป็นต้น

4.2.3 การเข้าร่วมในมาตรการ NIT

การเข้าร่วมในมาตรการ NIT นั้น กฎหมายต้องบัญญัติรูปแบบและวิธีการในการเข้าร่วมในมาตรการไว้อย่างชัดเจน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการเข้าร่วมมักแบ่งได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

1) การสมัครเข้าร่วมในมาตรการตามความสมัครใจ (Voluntary Basis) ซึ่งมักมีการกำหนดแบบฟอร์มที่ชัดเจนเพื่อให้ผู้ประสงค์จะเข้าร่วมในมาตรการได้กรอกข้อมูลตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในบางประเทศอาจพิจารณาประกอบกับการยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้ เช่น ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ผู้มีสิทธิได้รับเงินโอนต้องยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา แม้ว่าบุคคลนั้นจะไม่ต้องจ่ายภาษีหรือไม่ต้องยื่นแบบดังกล่าวตามกฎหมายก็ตาม อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศมีการกำหนดรูปแบบฟอร์มเฉพาะแยกต่างหากจากการยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้ เช่น ประเทศนิวซีแลนด์กำหนดให้ผู้มีสิทธิต้องยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้ (IR330) โดยกรอกรายละเอียดและยื่นผ่านนายจ้าง หากกรณีอาชีพอิสระให้ยื่นแบบแสดงรายการ (IR3) กับ Inland Revenue Department เมื่อสิ้นปีภาษี เป็นต้น

2) การเข้าร่วมในมาตรการโดยอัตโนมัติ เช่น ประเทศสิงคโปร์มีการสร้างระบบการเข้าร่วมในมาตรการผ่านระบบประกันสังคม โดยกำหนดให้ผู้ที่ทำงานประจำได้รับสิทธิโดยอัตโนมัติหากนายจ้างได้จ่ายเงินสมทบเข้า Central Pension Fund อยู่แล้ว

4.3 ประเด็นทางด้านกฎหมายที่ต้องพิจารณาในกรณีการนำ NIT มาใช้ในประเทศไทย

4.3.1 การแก้ไขประมวลรัษฎากร

การแก้ไขประมวลรัษฎากรเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการ NIT นั้น อาจทำได้โดยการพิจารณาประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างน้อย 2 ประการ ดังนี้

1. มาตรการ NIT สามารถตราเป็นกฎหมายในรูปแบบพระราชบัญญัติเพื่อรองรับหลักการ NIT โดยเป็นอำนาจของกระทรวงการคลังในการออกกฎ ระเบียบ หรือกฎหมายลำดับรองในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้การบังคับใช้มาตรการ NIT ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก NIT มีหลักการและเหตุผลที่แตกต่างกับหลักการในการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่บัญญัติไว้ในประมวลรัษฎากร (โดย NIT ต้องการให้ผู้ยื่นแบบเสียภาษีที่มีรายได้ต่ำกว่าหรืออยู่ในเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ได้รับเครดิตภาษีหรือได้รับเงินโอนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในทางรายได้ ซึ่งประมวลรัษฎากรที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันมิได้กำหนดหลักการในเรื่องดังกล่าวเอาไว้ ดังที่ได้อธิบายไว้แล้วในส่วนท้ายของหัวข้อ 2.4) จึงอาจดำเนินการยกเว้นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากรอีกฉบับเพื่อแก้ไขบางหลักการในประมวลรัษฎากร เพื่อเป็นการส่งเสริมให้การบังคับใช้และการตีความกฎหมายทั้งสองฉบับมีความสอดคล้องตรงกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการและข้อกำหนดในส่วนของการยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เช่น มาตรการ NIT ได้กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ยื่นรายการเกี่ยวกับเงินได้พึงประเมินตั้งแต่รายได้บาทแรก ซึ่งเป็นหลักการที่แตกต่างกับหลักการในมาตรา 56

แห่งประมวลรัษฎากรที่ได้กำหนดให้บุคคลทุกคนมีหน้าที่ต้องยื่นรายการเกี่ยวกับเงินได้พึงประเมินที่ตนได้รับในระหว่างปีภาษีที่ล่วงมาแล้ว²⁸

2. การยกเว้นแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายที่บังคับใช้นั้น ผู้ที่ประสงค์จะยกเว้นจำเป็นต้องคำนึงถึงรูปแบบและการดำเนินการในร่างกฎหมาย โดยจะต้องพิจารณาว่า กฎหมายที่บังคับใช้อยู่ซึ่งจะทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมนั้น เป็นกฎหมายในลำดับศักดิ์ใด เนื่องจากการแก้ไขจะสามารถกระทำได้ในกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์เท่ากัน หรือที่ลำดับศักดิ์สูงกว่าเท่านั้น ทั้งนี้ กฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าย่อมไม่สามารถแก้ไขกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าได้ ในกรณีนี้ประมวลรัษฎากรมีลำดับศักดิ์อยู่ในชั้นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ดังนั้นการแก้ไขจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเช่นกัน ซึ่งต้องตรากฎหมายในรูปแบบพระราชบัญญัติแก้ไขและเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร

4.3.2 การกำหนดความหมายของ “เงินได้เนื่องจากการทำงาน” (Earned Income)

เนื่องจากมาตรการ NIT หรือที่มักจะถูกนำไปประยุกต์เป็นมาตรการเครดิตภาษีเนื่องจากการทำงาน Earned Income Tax Credit (EITC) จะกำหนดให้เงินได้เนื่องจากการทำงาน (Earned Income) เป็นเงินได้ตามความหมายที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ในระบบดังกล่าว ดังนั้น ในการนิยามคำว่า “เงินได้” ภายใต้มาตรการดังกล่าวจึงไม่อาจรวมเงินได้ทั้ง 8 ประเภทตามความในมาตรา 40 แห่งประมวลรัษฎากรได้ เพราะเงินได้เนื่องจากการทำงานนั้น หมายความว่าเงินได้ประเภทที่เป็นค่าตอบแทน หรือจากการใช้น้ำพักน้ำแรงจากการทำงานหรือประกอบสัมมาชีพ ซึ่งโดยสภาพจะต้องเป็นรายได้ที่เป็นผลตอบแทนโดยตรงทางกายภาพจากการลงมือประกอบกิจการนั้นๆ (Active Income) โดยไม่คำนึงว่า งานที่ทำดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นงานประจำหรือมีลักษณะเป็นงานชั่วคราว หรือที่เป็นไปตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือการว่าจ้างในลักษณะใดๆ อันการทำงานในลักษณะเช่นนี้นั้นย่อมก่อให้เกิดผลตอบแทนจากการเข้าทำงานดังกล่าว ทั้งนี้ เงินได้เนื่องจากการทำงานย่อมหมายถึงเงินได้จากการประกอบธุรกิจการงานของตนเองด้วย

ดังนั้น หากพิจารณาตามความในประมวลรัษฎากรแล้ว เงินได้เนื่องจากการทำงานย่อมเป็นไปตามนิยามของมาตรา 40 แห่งประมวลรัษฎากร โดยเงินได้เนื่องจากการทำงานจะครอบคลุมในส่วนนิยามของคำว่า “เงินได้” ในกรณีดังต่อไปนี้

ประการแรก เงินได้ตามความในมาตรา 40 (1) เงินได้จากการจ้างแรงงาน และ 40 (2) เงินได้ที่ได้รับเนื่องจากการงานที่ทำ โดยเงินได้ตาม (1) และ (2) นั้น ให้ตีความรวมถึง ค่าจ้าง เงินเดือน เบี้ยเลี้ยง โบนัส บำเหน็จ บำนาญ ค่าเช่า ค่านายหน้า ค่าเบี้ยประชุม ทั้งนี้ ในการประเมินเงินได้ย่อมให้รวมถึงทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่ได้รับจากหน้าที่ หรือตำแหน่งหน้าที่การงานนั้นด้วย เช่น

²⁸ ประมวลรัษฎากร มาตรา 56 บัญญัติว่า “ให้บุคคลทุกคน เว้นแต่ผู้เยาว์ หรือผู้ที่ศาลสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ ยื่นรายการเกี่ยวกับเงินได้พึงประเมินที่ตนได้รับในระหว่างปีภาษีที่ล่วงมาแล้วพร้อมทั้งข้อความอื่นๆ ภายในเดือนมีนาคมทุก ปี ตามแบบที่อธิบดีกำหนดต่อเจ้าพนักงานซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง ถ้าบุคคลนั้น

(1) ไม่มีสามีหรือภริยาและมีเงินได้พึงประเมินในปีภาษีที่ล่วงมาแล้วเกิน 30,000 บาท

(2) ไม่มีสามีหรือภริยาและมีเงินได้พึงประเมินในปีภาษีที่ล่วงมาแล้วเฉพาะตามมาตรา 40(1) ประเภทเดียวเกิน 50,000 บาท

(3) มีสามีหรือภริยาและมีเงินได้พึงประเมินในปีภาษีที่ล่วงมาแล้วเกิน 60,000 บาท หรือ

(4) มีสามีหรือภริยาและมีเงินได้พึงประเมินในปีภาษีที่ล่วงมาแล้วเฉพาะตามมาตรา 40(1) ประเภทเดียวเกิน 100,000 บาท”

เงินช่วยเหลือค่าเช่าบ้านที่ได้อาศัยอยู่โดยมิต้องจ่ายค่าเช่า และค่าภาษีที่นายจ้างได้ชำระให้ลูกจ้างไปก่อนในปีภาษีนั้นด้วยเช่นกัน

ประการที่สอง เงินได้เนื่องจากการทำงานหมายรวมถึงกรณีของเงินได้ตามมาตรา 40 (6) ซึ่งเป็นกรณีของเงินได้เนื่องจากการทำงานที่ผู้มีเงินได้ได้รับการประกอบวิชาชีพอิสระ โดยตามกฎหมายนั้น ได้กำหนดวิชาชีพอิสระไว้ทั้งหมด 6 ประเภท ได้แก่ วิชาชีพกฎหมาย การประกอบโรคศิลปะ วิศวกรรม สถาปัตยกรรม การบัญชี การประณีตศิลปกรรม หรือวิชาชีพอิสระอื่นตามที่พระราชกฤษฎีกากำหนดไว้

ประการที่สาม เงินได้จากการรับเหมาที่ผู้รับเหมาต้องลงทุนจัดสัมภาระในส่วนสำคัญนอกจากเครื่องมือตามความในมาตรา 40 (7) อย่างไรก็ดี การประกอบอาชีพใน (7) นี้เป็นเรื่องของการตีความตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกา²⁹ โดยอาจสรุปได้ว่า

- หากเป็นการรับเหมางานเพียงคนเดียว โดยเหมาทั้งค่าแรงและค่าวัสดุอุปกรณ์ เงินได้ที่ได้รับจะถือเป็นเงินได้ประเภทที่ (7)

- หากเป็นการเหมาเฉพาะค่าแรง แต่ส่วนวัสดุอุปกรณ์ผู้ว่าจ้างเป็นผู้ออก เงินค่าแรงที่ได้นั้นจะเป็นเงินได้ที่ได้รับเนื่องจากการงานที่ทำตามความในมาตรา 40 (2)

- หากเป็นกรณีที่ผู้รับเหมาจัดหาคนงานมาเอง โดยเป็นผู้จ่ายค่าแรงงานให้แก่คนงานด้วยตัวเอง แล้วนั้น เงินได้ที่ได้รับจากการจ้างเหมาดังกล่าว จะเป็นเงินได้จากธุรกิจพาณิชย์ตามความในมาตรา 40 (8)

ประการสุดท้าย เงินได้ที่เป็นเงินได้เนื่องจากการทำงาน คือ เงินได้ตามมาตรา 40 (8) ซึ่งเงินได้ประเภทที่ได้มาจากการประกอบธุรกิจ การพาณิชย์ การเกษตร การอุตสาหกรรม การขนส่งหรือการอื่นนอกจากที่ได้ระบุไว้ในประเภท (1) - (7) ดังนั้น การประกอบกิจการใด หากมีเงินได้เกิดขึ้นเนื่องจากการทำงาน และกรณีอาจปรับได้ตามมาตราที่ได้กล่าวมาข้างต้น กฎหมายจัดให้เงินได้ประเภทรูปนั้นเป็นเงินได้ประเภท 40 (8)

ในการปรับใช้ประเภทเงินได้ต่างๆ ให้เข้ากับ NIT จึงควรปรับให้อยู่ในฐานของการได้เงินมาจากการทำงานหรือสืบเนื่องมาจากการงานเท่านั้น ซึ่งโดยสภาพจะต้องเป็นผลตอบแทนโดยตรงจากการทำงาน นั่นคือ ไม่รวมถึง ดอกเบี้ย ดอกผล การลงทุน หรือผลประโยชน์อื่นใดอันได้มาจากการอภยของทรัพย์สินนั้น (Passive Income)

4.3.3 เงินได้ที่มีได้มาจากการทำงาน³⁰ (Unearned Income)

ในการคำนวณเงินได้ในมาตรการ NIT นั้น ในกรณีที่ผู้เสียภาษีมีเงินได้สืบเนื่องจากการจ้างแรงงานหรือการทำงาน (Earned Income หรือ Active Income) ในอัตราต่ำ จนสามารถเข้าใช้สิทธิรับเงินโอนได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรการ NIT แต่หากข้อเท็จจริงปรากฏเพิ่มเติมว่า ผู้เสียภาษียังมีเงินได้หรือผลประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการอภยของทรัพย์สิน (Unearned Income หรือ Passive Income) ด้วย และเมื่อรวมเข้ากับเงินได้ประเภทผลประโยชน์ที่อภยของทรัพย์สินเข้ากับประเภทเงินได้ที่มาจากการจ้างแรงงานหรือทำงานตามมาตรา 40 (1), (2), (6), (7) และ (8) แล้ว หากผู้เสียภาษียังมีเงินได้ทั้งหมดรวมกันเกินกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรการ NIT บุคคลดังกล่าวจะไม่มีสิทธิได้รับ NIT

²⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3773/2532

³⁰ เหตุผลที่แยกเป็นข้อยกเว้นเพราะว่า หากคำนวณเอาเงินได้ทุกประเภทรวมกันตามมาตรา 40 (1) - (8) แล้ว ผู้ที่มีเงินได้ประเภท Passive Income สูง อาจเข้าใช้สิทธิรับ NIT โดยเขาอาจไม่มี Active Income เลย (มีแต่ Passive Income เพียงอย่างเดียว)

เงินได้ประเภทผลประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการรอกเงยของทรัพย์สิน (Unearned Income) ตามความในมาตรา 40 แห่งประมวลรัษฎากรที่ผู้ยื่นเสียภาษีในมาตรการ NIT ต้องแจกแจงและนำมารวมคิดคำนวณเพื่อพิจารณาการเข้าใช้สิทธิในมาตรการ NIT อาจจำแนกได้ดังนี้

1. **เงินได้จากค่าสิทธิ** (มาตรา 40 (3) แห่งประมวลรัษฎากร) โดยให้รวมถึง ค่าแห่งกู้ดวิลล์ ค่าแห่งลิขสิทธิ์ หรือสิทธิอย่างอื่น เงินปี (คือ เงินได้ที่มีลักษณะเป็นเงินรายปีอันได้มาจากพินัยกรรม นิติกรรมอย่างอื่น หรือตามคำพิพากษาของศาล)

2. **เงินได้จากการลงทุน** (มาตรา 40 (4) แห่งประมวลรัษฎากร) คือ เงินได้ที่ได้จากการลงทุนสามารถจำแนกได้ ดังนี้

ก. ดอกเบี้ยพันธบัตร ดอกเบี้ยเงินฝาก ดอกเบี้ยหุ้นกู้ ดอกเบี้ยตัวเงิน และดอกเบี้ยเงินกู้ยืมไม่ว่าจะมีหลักประกันหรือไม่ก็ตาม ยกตัวอย่างเช่น ค่าดอกเบี้ยเนื่องจากการชำระค่าสินค้าล่าช้ากว่ากำหนดเป็นเงินได้ที่มีลักษณะทำนองเดียวกับดอกเบี้ยตามความในมาตรา 40 (4) (ก) แห่งประมวลรัษฎากร

ข. เงินปันผล คือ เงินส่วนแบ่งของกำไรหรือประโยชน์อื่นใดจากบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลหรือกองทุนรวมหรือสถาบันการเงินที่มีกฎหมายโดยเฉพาะของประเทศไทยจัดตั้งขึ้น

ค. เงินได้ประเภทโบนัสที่จ่ายให้แก่ผู้ถือหุ้นหรือผู้ที่เป็นหุ้นส่วนในบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล โดยเงินได้ประเภทโบนัสนี้เป็นเงินที่มีใช้เงินปันผลอย่างเช่นในกรณีข้างต้น โดยเงินโบนัส คือ เงินได้ที่เป็นส่วนแบ่งพิเศษให้แก่ผู้ถือหุ้นหรือผู้เป็นหุ้นส่วนนอกเหนือไปจากการจ่ายเงินปันผลหรือเงินส่วนแบ่งของกำไร

ง. เงินลดทุนของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลเฉพาะส่วนที่จ่ายไม่เกินกว่ากำไรและเงินที่กันไว้รวมกัน

จ. เงินเพิ่มทุนของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลซึ่งตั้งจากกำไรที่ได้มาหรือเงินที่กันไว้รวมกัน

ฉ. ผลประโยชน์ที่ได้จากการที่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลควบเข้ากันหรือรับช่วงกันหรือเลิกกันซึ่งตีราคาเป็นเงินได้เกินกว่าเงินทุน

ช. ผลประโยชน์ที่ได้จากการโอนการเป็นหุ้นส่วนหรือโอนหุ้น หุ้นกู้พันธบัตรหรือตัวเงิน หรือตราสารแสดงสิทธิในหนี้ที่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นเป็นออก ทั้งนี้เฉพาะที่ตีราคาเป็นเงินได้เกินกว่าที่ลงทุน เช่น เงินกำไร (Capital Gain) จากการขายหุ้น เป็นต้น

3. **เงินหรือประโยชน์ที่ได้จากทรัพย์สิน** (มาตรา 40 (5) แห่งประมวลรัษฎากร) ได้แก่ เงินได้ที่เกิดจากการให้เช่าทรัพย์สิน จากการผิดสัญญาเช่าซื้อทรัพย์สิน หรือจากการผิดสัญญาซื้อขายเงินผ่อนซึ่งผู้ขายได้รับคืนทรัพย์สินนั้นโดยไม่ต้องคืนเงินหรือประโยชน์ที่ได้รับไว้แล้ว ตัวอย่างเงินได้ตามมาตรานี้ได้แก่ เงินค่าเช่า เงินกินเปล่า เงินค่าปลูกสร้าง เงินค่าเช่าซื้อและเงินผ่อนส่งสินค้า เป็นต้น

ทั้งนี้ การคำนวณภาษีในมาตรการ NIT ไม่อาจรวมเงินได้ทุกประเภทในมาตรา 40 ไว้เป็นก้อนเดียวกันได้ เนื่องจากวัตถุประสงค์ของมาตรการ NIT เป็นการโอนเงินเพื่อช่วยเหลือผู้ที่มีรายได้น้อยที่มีแหล่งเงินได้ส่วนมากมาจากการใช้แรงงาน ดังนั้น หากรายได้หลักมิได้มาจากการใช้แรงงานเพียงอย่างเดียว แต่ยังมีเงินได้จากแหล่งรายได้อื่นอันเป็นผลประโยชน์ที่รอกเงยจากทรัพย์สิน (Passive Income) เช่น ดอกเบี้ย หรือ ดอกผลจากการลงทุน) และเมื่อรวมรายได้ประเภทรอกเงยจากทรัพย์สินเข้ากับเงินได้ประเภทการจ้างแรงงานหรือทำงานของมาตรา 40 (1), (2), (6), (7) และ (8) แห่งประมวลรัษฎากรแล้ว ยังคงต่ำกว่าเกณฑ์เงินได้ขั้นต่ำที่จะได้รับเงินโอนตามที่กฎหมายกำหนด บุคคลดังกล่าวจะถือว่าเป็นผู้มีรายได้น้อยตามความในกฎหมายฉบับใหม่นี้ อย่างไรก็ดี ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวไม่มีเงินได้ประเภทการจ้างแรงงานหรือทำงานตามที่ได้กล่าวมาในข้างต้นเลย จะไม่ได้รับสิทธิในการเข้าร่วมในมาตรการ NIT

4.3.4 เงื่อนไขในการคำนวณสัดส่วนของเงินได้

เนื่องจากผู้มีเงินได้พึงประเมินนั้น อาจมีเงินได้เกิดขึ้นทั้งในรูปแบบของเงินได้เนื่องจากการทำงาน (Earned Income) และเงินได้ที่มีได้มาจากการทำงาน (Unearned Income) ดังนั้น เพื่อสร้างความเป็นธรรม และความชัดเจนให้กับมาตรการ NIT จึงเห็นควรให้มีการกำหนดเงื่อนไขสัดส่วนของเงินได้ทั้งสองก้อนไว้ในเงื่อนไขการขอเข้ารับเงินโอนจากรัฐบาล กล่าวคือ

ประการแรก สำหรับบุคคลที่ไม่มีเงินได้เกิดขึ้นจากการทำงานเลย จะไม่ถือว่าเป็นบุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินโอนตามมาตรการ NIT นี้

ประการที่สอง สำหรับผู้มีเงินได้พึงประเมินที่มีแหล่งเงินได้ทั้งจากการทำงาน (Earned Income) และมีได้มาจากการทำงาน (Unearned Income) ให้นำเงินได้ทั้ง 2 ประเภทดังกล่าวมาคำนวณรวมกัน โดยผู้มีเงินได้พึงประเมินตามเงื่อนไขจะต้องมีสัดส่วนของเงินได้ประเภทที่มีได้มาจากการทำงานไม่เกิน 2,400 บาท³¹

4.3.5 บุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินโอน

เนื่องจากมาตรการ NIT ประสงค์จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บุคคลผู้มีรายได้น้อยตามความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ ดังนั้น ผู้มีเงินได้ที่มีสิทธิตามมาตราดังกล่าวจึงควรเป็นบุคคลธรรมดา (Natural Person) ตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 15 ทั้งนี้ หากพิจารณาเปรียบเทียบกับผู้มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาแล้ว ในกรณีของ NIT จะจำกัดอยู่ที่บุคคลธรรมดา โดยไม่ครอบคลุมถึงหน่วยภาษี (Tax Entities) ประเภทอื่นๆ ที่กฎหมายถือให้เป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีรายได้บัพัญญัติของประมวลรัษฎากร อันได้แก่ ห้างหุ้นส่วนหรือคณะบุคคลที่มีขึ้นต่อบุคคล ผู้ที่ถึงแก่ความตายในระหว่างปีภาษี และกองมรดกที่ยังมิได้แบ่ง

4.3.6 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาผู้มีสิทธิเข้าร่วมในมาตรการ NIT

1) การพิจารณาสัญชาติ

บุคคลผู้มีสิทธิเข้าร่วมในมาตรการ NIT ควรเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น โดยการพิสูจน์สัญชาติไทยของบุคคลที่มีสิทธิได้รับเงินโอนตามมาตรการ NIT ควรเป็นไปตามหลักการของการได้สัญชาติไทยตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 และระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น บุคคลผู้มีสิทธิในมาตรการ NIT จะต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทยอันอาจพิสูจน์ได้ตามหลักการของการได้มาซึ่งสัญชาติไทยใน 5 กรณี ดังต่อไปนี้

ประการแรก การได้มาซึ่งสัญชาติไทยตามหลักการสืบสายโลหิต ตามหลักการที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสัญชาติ มาตรา 7 ว่า บุคคลย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิดหากบิดาหรือมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดภายในหรือนอกประเทศไทยก็ตาม

ประการที่สอง การได้มาซึ่งสัญชาติไทยตามหลักดินแดน กล่าวคือ มาตรา 7 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติได้กำหนดว่า ผู้ใดเกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดามารดาเป็นคนต่างด้าวย่อมไม่ได้รับสัญชาติไทย อย่างไรก็ตาม การได้มาซึ่งสัญชาติโดยหลักดินแดนนั้น ในกรณีที่เห็นสมควร รัฐมนตรีจะพิจารณา

³¹ เป็นการคำนวณโดยอ้างอิงจากผลตอบแทนในระดับกลางของการลงทุน โดยนำผลตอบแทนเฉลี่ยของตัวเงินค้ำอายุ 1 ปีที่มีอัตราอยู่ที่ประมาณร้อยละ 3 นำไปคูณกับเพดานสูงสุดของจำนวนเงินได้ในมาตรการ NIT ที่ 80,000 บาท

และสั่งเฉพาะรายให้บุคคลที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นได้สัญชาติไทยก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด นอกจากนี้การได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนยังอาจเป็นไปตามข้อบังคับของระเบียบและหนังสือสั่งการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535 หนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย หนังสือสั่งการตอบข้อหารือของกรมการปกครองและสำนักทะเบียนกลาง เป็นต้น

ประการที่สาม **การได้มาซึ่งสัญชาติโดยการสมรส** ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติที่กำหนดว่า หญิงที่เป็นบุคคลต่างด้าวหากได้สมรสกับผู้มีสัญชาติไทย มีสิทธิยื่นคำขอต่อพนักงานตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงเพื่อให้ได้มาซึ่งสัญชาติไทย โดยข้อกำหนดในมาตรานี้ ประเทศไทยยอมรับผู้ทรงสิทธิที่เป็นหญิงเท่านั้น และการสมรสจะต้องเป็นการสมรสที่ชอบตามกฎหมายไทย มิใช่เพียงการสมรสหรืออยู่กินในทางประเพณี (ตามแนวทางคำพิพากษาที่ 624/2503)

ประการที่สี่ **การได้มาซึ่งสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ** ตามความในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติประกอบกับระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเรื่องการขอแปลงสัญชาติไทยได้วางหลักว่า บุคคลต่างด้าวอาจยื่นขอแปลงสัญชาติไทยได้ หากมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด เช่น บรรลุนิติภาวะแล้วตามกฎหมายไทยและกฎหมายที่บุคคลนั้นมีสัญชาติ มีภูมิลำเนาในราชอาณาจักรไทยต่อเนื่องมาจนถึงวันที่ยื่นคำขอแปลงสัญชาติเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี และมีความรู้ภาษาไทยตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เป็นต้น

ประการที่ห้า **การได้มาซึ่งสัญชาติไทยโดยผลของกฎหมาย** เช่น ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาการลงรายการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎรให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้สัญชาติไทยแก่ชาวไทยภูเขา โดยให้พิจารณาสถานะบุคคลแก่ชาวไทยภูเขาในระบบทะเบียนราษฎร นอกจากนี้มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 กำหนดให้ “คนไทยพลัดถิ่น” คือ บุคคลผู้ซึ่งมีเชื้อสายไทยที่ต้องกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่น โดยเหตุอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของราชอาณาจักรไทยในอดีตซึ่งปัจจุบันผู้นั้นมิได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น และได้อพยพเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นระยะเวลาหนึ่งและมีวิถีชีวิตเป็นคนไทย ให้เป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยผลของกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ

ดังนั้น ในการพิจารณาผู้เข้าใช้สิทธิในมาตรการ NIT จึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงสัญชาติของผู้เข้าร่วมในมาตรการอย่างเคร่งครัดตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยเรื่องสัญชาติ เนื่องจากการได้มาซึ่งสัญชาติไทยนั้น อาจเกิดขึ้นได้ในหลายกรณี โดยในการร่างกฎหมาย NIT นั้น หากประสงค์จะให้สิทธิประโยชน์กับคนสัญชาติไทยโดยแท้ ในการร่างกฎหมายก็ควรระบุคำให้ชัดเจน เช่น **บุคคลผู้มีสิทธิเข้าร่วมในมาตรการ NIT นั้น ให้หมายความถึงบุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดหรือตามหลักดินแดนเท่านั้น** โดยมีให้หมายความรวมถึงผู้ได้สัญชาติไทยโดยการสมรสหรือโดยการแปลงสัญชาติ ซึ่งในกรณีการสมรสและแปลงสัญชาตินั้น มักเป็นกรณีของชาวต่างชาติที่ได้สัญชาติไทยมาภายหลังตามผลของกฎหมาย ดังนั้น บุคคลในกลุ่มหลังนี้ อาจได้รับสิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการจากรัฐบาลของประเทศที่บุคคลนั้นมีสัญชาติอยู่แล้ว

2) การพิจารณาอายุ

หากพิจารณาทางด้านอายุตามหลัก “เงินได้เนื่องมาจากการทำงาน” โดยอิงตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน พบว่า กฎหมายดังกล่าวนิยามคำว่า “แรงงานเด็ก” หมายถึง เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ทั้งนี้กฎหมายอนุญาตให้นายจ้างจ้างแรงงานเด็กได้ แต่แรงงานเด็กนั้นจะต้องไม่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี ซึ่งถือเป็นช่วงอายุที่ไม่ควรใช้แรงงาน เนื่องจากเป็นอายุที่ยังควรอยู่ในวัยการศึกษาเล่าเรียน อันควรจะเป็นแรงงานที่มี

คุณภาพในอนาคตต่อไป ทั้งนี้ หากมีการใช้แรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปีเป็นลูกจ้าง จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากนี้ การจ้างแรงงานเด็กที่มีอายุอยู่ระหว่าง 15 - 18 ปีนั้น กฎหมายได้บัญญัติให้ควบคุมครองเป็นพิเศษเพิ่มขึ้นมากกว่าลูกจ้างทั่วไป เช่น กฎหมายไม่อนุญาตให้เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี เข้าทำงานในสถานที่ล่อแหลมต่อการมั่วสุมและอบายมุขต่างๆ เช่น โรงฆ่าสัตว์ สถานเล่นการพนัน สถานเต้นรำ และร้านอาหารที่มีสุรา อีกทั้งกฎหมายไม่อนุญาตให้ลูกจ้างเด็กทำงานที่ต้องใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษ หรืองานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือร่างกาย อันได้แก่ งานหลอม งานปั๊มโลหะ และงานที่เกี่ยวกับสารเคมี อันตรายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เป็นต้น ดังนั้น การพิจารณาทางด้านอายุของผู้มีสิทธิเข้าร่วมในมาตรการ NIT นั้น ควรพิจารณาประกอบกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานในส่วนที่กำหนดอายุของแรงงานขั้นต่ำ คือ ต้องไม่ต่ำกว่าอายุ 15 ปี และแรงงานเด็กในช่วงอายุระหว่าง 15 - 18 ปี จะต้องทำงานได้อย่างถูกต้องตามหลักของกฎหมายแรงงานด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ดี กฎหมาย NIT อาจมีหลักการที่แตกต่างกับมาตรา 56 แห่งประมวลรัษฎากร กล่าวคือ โดยหลักแล้วผู้มีเงินได้มีหน้าที่ยื่นรายการและชำระภาษีด้วยตนเอง แต่เนื่องจากในบางกรณีผู้มีเงินได้ไม่อยู่ในสถานะที่จะทำเองได้หรือสมควรที่จะให้ผู้อื่นทำ ให้ เช่น ในกรณีของผู้เยาว์ที่มีอายุน้อยกว่า 15 ปี แต่อาจมีรายได้จากสัญญาจ้างงานประเภทจ้างทำของ ซึ่งได้มีการจ่ายค่าตอบแทนตามที่ตกลง (เช่น อาชีพนักแสดง) โดยข้อตกลงของสัญญาประเภทจ้างทำของนี้จะอยู่นอกเหนือข้อกำหนดของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งมีได้กำหนดอายุขั้นต่ำของแรงงานเด็กไว้ ดังนั้น ข้อตกลงใดๆ ภายใต้สัญญาจ้างทำของจึงเป็นไปตามที่คู่สัญญาได้ตกลงกัน อันเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งในกรณีของเด็กที่อายุต่ำกว่า 15 ปีและมีรายได้นั้น กฎหมายยอมรับให้สามารถกระทำได้ในกรณีเป็นการจ้างงานตามสัญญาจ้างทำของที่ข้อตกลงตามสัญญาจะต้องมีความเป็นธรรมอันไม่เป็นการเอารัดเอาเปรียบต่อเด็กผู้เป็นคู่สัญญา

จากหลักการที่ได้กล่าวมาในข้างต้น การกำหนดเกณฑ์อายุของผู้เข้าร่วมในมาตรการ NIT จึงควรกำหนดอ้างอิงตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานเพียงอย่างเดียวเท่านั้น เพราะหากได้กำหนดให้บุคคลทุกคนผู้มีรายได้สามารถเข้าร่วมในมาตรการ NIT ได้แล้ว จะส่งผลต่อเด็กที่มีรายได้ตามสัญญาจ้างทำของ (ซึ่งส่วนมากเป็นสัญญาเกี่ยวกับการจ้างงานแสดง) เป็นผู้มีสิทธิในมาตรการ NIT ซึ่งข้อเท็จจริงแล้ว เด็กในกลุ่มนี้อาจมิได้เป็นผู้ที่มีรายได้ต่ำอันเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความเลื่อมล้ำในสังคม หากแต่เป็นกลุ่มบุคคลที่มีโอกาสสร้างรายได้เสริมให้กับตนเองในวัยเยาว์เท่านั้น ดังนั้น ประเด็นในการกำหนดเกณฑ์อายุของผู้มีสิทธิเข้าร่วมในมาตรการ NIT ไว้แตกต่างจากถ้อยคำในมาตรา 56 แห่งประมวลรัษฎากรนั้น จึงไม่เป็นการขัดต่อหลักการทั่วไปของประมวลรัษฎากร เนื่องจากกฎหมาย NIT ถือเป็นกฎหมายพิเศษที่กำหนดเป็นการยกเว้นหลักทั่วไปบางประการของประมวลรัษฎากร ซึ่งหากกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่สามารถเข้าร่วมในมาตรการไว้เป็นการเฉพาะ ย่อมมีผลบังคับใช้เป็นการเฉพาะสำหรับผู้มีคุณสมบัติตรงตามเกณฑ์ของกฎหมายฉบับดังกล่าว โดยบุคคลทุกคนผู้มีรายได้ยังคงมีหน้าที่ยื่นรายการเกี่ยวกับเงินได้พึงประเมินที่ตนได้รับมาในปีภาษีที่ล่วงมาแล้วตามความในมาตรา 56 แห่งประมวลรัษฎากร

4.4 ข้อสังเกต

จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศพบว่า รูปแบบในการออกกฎหมายเพื่อรองรับการนำระบบ NIT มาใช้นั้น ในต่างประเทศมีการดำเนินการ 3 แนวทาง คือ การกำหนดเป็นเรื่องหนึ่งในกฎหมายภาษีหรือประมวลรัษฎากร การกำหนดไว้ในกฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และการกำหนดเป็นกฎหมายเฉพาะ โดยในการยกร่างกฎหมายนั้น ต้องคำนึงถึงความเหมาะสม และป้องกันไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน นอกจากนี้ อาจมีการพิจารณาแนวทางในการสร้างแรงจูงใจให้บุคคลในการทำงานเพื่อให้มีรายได้มากยิ่งขึ้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการตั้งคำถามว่าเงินโอนจากรัฐเพียงอย่างเดียว เช่น การจำกัดสิทธิในการรับเงินโอน เมื่อบุคคลนั้นได้รับเงินโอนเกินจำนวนปีที่กำหนด เป็นต้น

ในระยะยาวนอกจากจะพิจารณาเงินได้แล้ว อาจนำเรื่องการถือครองทรัพย์สิน หรือภาระของแต่ละบุคคลมาเป็นข้อพิจารณาด้วย เช่น กรณีเป็นผู้มีรายได้ต่ำแต่ถือครองทรัพย์สินที่มีราคาสูง จำนวนบุคคลที่อยู่ในความดูแลอุปการะ เจ็บไข้ด้านสุขภาพหรือความพิการ เป็นต้น เนื่องจากผู้ที่มีเงินได้เท่ากัน ผู้ที่มีภาระจะได้รับผลกระทบในการดำรงชีวิตมากกว่า ซึ่งในระยะยาวเมื่อระบบภาษีของไทยมีการพัฒนามากขึ้นแล้ว การนำเงื่อนไขต่างๆ ดังกล่าวมาพิจารณาใช้ประกอบกับมาตรการ NIT ก็จะทำให้มาตรการนี้บรรลุวัตถุประสงค์ยิ่งขึ้น

ในการออกกฎหมาย NIT ยังจำเป็นต้องกำหนดรูปแบบที่ชัดเจนทั้งในส่วนของการเข้าร่วมในมาตรการ และการกำหนดช่วงเวลาในการยื่นแบบฟอร์ม กล่าวคือ การเข้าร่วมในมาตรการ NIT อาจกำหนดเป็นส่วนหนึ่งในแบบฟอร์มของการยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หรืออาจแยกเป็นอีกแบบฟอร์มหนึ่งสำหรับมาตรการ NIT โดยเฉพาะ และการกำหนดช่วงเวลาในการยื่นแบบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ประเมินความถูกต้องครบถ้วนในเรื่องของคุณสมบัติและเงื่อนไขต่างๆ

นอกจากนี้ การจัดทำมาตรการ NIT อาจต้องพิจารณาถึงความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนที่อาศัยอยู่ในต่างจังหวัดหรือพื้นที่ห่างไกลเพื่อทราบถึงสิทธิประโยชน์ หน้าที่ และขั้นตอนของการเข้าร่วมในมาตรการ เพื่อให้สามารถเข้าร่วมในมาตรการได้โดยสะดวก เช่น รูปแบบออนไลน์ (Online Access) เป็นต้น

บทที่ 5

สรุป

มาตรการของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีผลทำให้รายจ่ายทางด้านสวัสดิการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีแนวโน้มที่จะขยายตัวเพิ่มขึ้นอีกในอนาคต ซึ่งแม้ว่ามาตรการดังกล่าวจะมีความจำเป็นสำหรับประเทศไทย แต่ด้วยข้อจำกัดเกี่ยวกับฐานข้อมูลของประชากร โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ ทำให้รัฐบาลไม่สามารถกำหนดนโยบายแก้ปัญหาความยากจนให้ตรงกลุ่มเป้าหมายได้ บ่อยครั้งที่รัฐบาลเลือกวิธีการช่วยเหลือคนยากจนและด้อยโอกาสในลักษณะการให้อย่างถ้วนหน้าเท่ากัน (Universal Coverage) แต่การจัดสวัสดิการโดยขาดการตรวจสอบรายได้ของผู้รับประโยชน์ย่อมทำให้รัฐบาลมีภาระรายจ่ายสูงเกินจำเป็น (เพราะงบประมาณถูกจัดสรรไปยังผู้ที่ไม่จนจริง)

ในช่วงสิบปีที่ผ่านมา รัฐบาลดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้โดยผ่านการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายสวัสดิการสังคมด้านต่างๆ เป็นจำนวนมาก ซึ่งหากพิจารณางบประมาณในมิติต่างๆ จะพบว่า

- มีการจัดสรรงบประมาณเกี่ยวกับรายจ่ายด้านการศึกษา การสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ และงบประมาณเพื่อสนับสนุนด้านการกระจายรายได้ การเข้าถึงแหล่งทุน รวมถึงการเพิ่มรายได้ลดรายจ่ายต่างๆ รวมทั้งสิ้นมากกว่า 1 ล้านล้านบาท ในแต่ละปี
- โครงการเชิงสวัสดิการและประชานิยมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจนมีสัดส่วนกว่าร้อยละ 15 ของวงเงินงบประมาณในแต่ละปี หรือเกือบ 4 แสนล้านบาทในปีงบประมาณ พ.ศ. 2557

อย่างไรก็ตาม จากการวิเคราะห์การเข้าถึงบริการที่รัฐจัดให้ผ่านโครงการสวัสดิการต่างๆ กลับพบว่า ผู้ที่เข้าถึงสวัสดิการที่รัฐจัดหาให้โดยเฉลี่ยระหว่างปี พ.ศ. 2553 - 2555 เป็นผู้ที่ไม่จนถึง ร้อยละ 89.9 และเป็นคนจนเพียงร้อยละ 10.1 เท่านั้น นั่นคือ งบประมาณรายจ่ายเป็นจำนวนมากถูกจัดสรรให้กับผู้ที่มีความจำเป็นน้อย ทำให้รัฐบาลต้องใช้จ่ายงบประมาณมากกว่าที่ควรจะเป็น แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาความยากจนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ลักษณะดังกล่าวนำไปสู่แนวคิดในการให้ความช่วยเหลือแก่คนจนด้วยการจัดสรรเงินโอนให้ โดยผ่านระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพื่อลดความแตกต่างทางรายได้ โดยวิธีการประสานระบบภาษีอากรและระบบสวัสดิการให้เป็นหนึ่งเดียว ซึ่งการใช้นโยบายการคลังทั้งด้านรายได้และรายจ่าย (NIT) ประบอบกัน อันจะส่งผลให้เกิดการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมกันมากกว่าการใช้เครื่องมือทางการคลังด้านรายได้แต่เพียงอย่างเดียว

การโอนเงินของ NIT อยู่ภายใต้เงื่อนไขว่า ผู้ที่ได้รับเงินโอนจะต้องทำงาน และยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเช่นเดียวกับการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (นั่นคือ Positive Income Tax) เพื่อตรวจสอบว่าเป็นผู้มีรายได้น้อยที่รัฐต้องให้ความช่วยเหลือตามสมควรจริงๆ ด้วยเหตุนี้มาตรการ NIT เป็นเครื่องมือสำคัญในการระบุตัวผู้สมควรได้รับการช่วยเหลือ (Targeting for the Poor) หรือก็คือเป็นการนำวิธีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับรายได้ (Means Test) มาใช้เป็นเครื่องมือในการระบุกลุ่มบุคคลที่ยากจนและสมควรได้รับเงินช่วยเหลืออย่างแท้จริง ซึ่งเป็นการดูแลคนจนอย่างเป็นระบบ อันจะช่วยให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากขึ้น

จากการศึกษาตัวอย่างระบบ NIT ของประเทศต่างๆ จำนวน 9 ประเทศ อันประกอบด้วยสหราชอาณาจักร นิวซีแลนด์ สิงคโปร์ อิสราเอล สหรัฐอเมริกา สวีเดน ไอร์แลนด์ เกาหลีใต้ และออสเตรเลีย พบว่า

- NIT ถูกนำไปปรับใช้ในแต่ละประเทศ โดยมีชื่อเรียกที่หลากหลาย และ NIT เป็นนวัตกรรมทางการคลังที่สำคัญซึ่งเกิดขึ้นในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา
- ประเทศส่วนใหญ่มีการเชื่อมโยง NIT เข้ากับระบบภาษี ในขณะที่บางประเทศมีการเชื่อมโยง NIT เข้ากับระบบประกันสังคม
- จุดเริ่มต้นของมาตรการ NIT เป็นไปเพื่อเป้าหมายหลักๆ 2 ประการ คือ การเพิ่มอุปทานแรงงาน และการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ โดยประเทศต่างๆ มักกำหนดอัตราเงินโอนในอัตราที่เป็นบวกในช่วงแรก (ช่วง Phase-in) และเมื่อรายได้เพิ่มขึ้นถึงระดับหนึ่งก็จะจ่ายเงินโอนเป็นอัตราที่ลดลง (ช่วง Phase-out) และในที่สุดการจ่ายเงิสดังกล่าวจะสิ้นสุดลง ซึ่งการจ่ายเงินโอนในลักษณะที่มีช่วง Phase-out สะท้อนว่า รัฐบาลให้ความสำคัญกับการสร้างแรงจูงใจในการทำงานควบคู่กับการลดความเหลื่อมล้ำในรายได้
- รูปแบบของ NIT มีความหลากหลาย โดยบางประเทศมีการเชื่อมโยงเงื่อนไขรายได้เข้ากับสถานะการสมรส จำนวนบุตร อายุบุตร และการถือครองทรัพย์สิน

ประสบการณ์ในต่างประเทศได้ชี้ให้เห็นว่า NIT เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลในการนำมาใช้แก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้และแก้ไขปัญหาความยากจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสามารถในการ “ระบุ” ผู้ที่ยากจนและสมควรได้รับความช่วยเหลืออย่างแท้จริง นอกจากนี้ NIT ยังเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนแต่ละคนใช้ความพยายามในการทำงานอย่างเต็มที่ กล่าวคือ **หากได้ทำเต็มที่แล้ว แต่ยังคงมีรายได้ไม่เพียงพอ รัฐบาลก็คอยยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือ**

ในการนำมาตรการ NIT มาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยนั้น ควรเป็นรูปแบบที่ง่าย เนื่องจากประชากรไทยที่มีรายได้น้อยยังขาดความรู้เกี่ยวกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา จึงไม่ควรกำหนดเงื่อนไขของมาตรการ NIT ให้ซับซ้อนจนเกินไป เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ และมีความโปร่งใสในการดำเนินการ บทความนี้จึงเสนอว่า การจ่ายเงินโอนควรให้เป็นรายบุคคล โดยไม่ผูกกับสถานะการสมรส จำนวนบุตร หรือความทุพพลภาพ โดยผู้ที่มีสิทธิได้รับ NIT จะต้องมียุระหว่าง 15 - 60 ปี มีสัญชาติไทย นอกจากนี้ เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนในการใช้มาตรการ NIT ระหว่างพื้นที่ต่างๆ ก็ควรบังคับใช้ NIT ทั่วประเทศภายใต้เงื่อนไขเดียวกัน ในประการสำคัญเมื่อพิจารณารายได้ของคนไทยแล้วจะพบว่า คนไทยส่วนใหญ่มีรายได้ค่อนข้างต่ำและการกระจายรายได้ไม่ดีเท่าที่ควร ดังนั้น การจ่ายเงินโอนควรมุ่งเป้าหมายไปที่กลุ่มคนที่มีรายได้ต่ำ ดังนั้น อัตราการจ่ายเงินโอนควรลดลง (Phase-out) เมื่อแรงงานมีรายได้สูงขึ้นถึงระดับหนึ่งแล้ว

บทความนี้เสนอให้นำ NIT มาใช้โดยแบ่งช่วยเหลือเงินได้ออกเป็น 3 ช่วง คือ

- ช่วงที่ 1: ผู้มีเงินได้พึงประเมินต่อปีไม่เกิน 30,000 บาท/ปี จะได้รับเงินโอนจากรัฐบาลในอัตรา ร้อยละ 20 ซึ่งหมายความว่า ทุกๆ 1 บาทที่ผู้มีเงินได้หามาได้ จะได้รับเงินสมทบจากรัฐบาลอีก 0.20 บาท โดยระดับเงินโอนที่สูงที่สุด คือ 6,000 บาท/ปี สำหรับผู้มีเงินได้พึงประเมินเท่ากับ 30,000 บาท/ปีพอดี
- ช่วงที่ 2: ผู้มีเงินได้พึงประเมินต่อปีเกิน 30,000 บาท/ปี แต่ไม่เกิน 80,000 บาท/ปี จะได้รับเงินโอนจากรัฐบาลในอัตราที่ลดลงร้อยละ 12 ซึ่งหมายความว่า ทุกๆ 1 บาทที่หามาได้เพิ่มขึ้นเกินกว่า 30,000 บาท/ปี จะทำให้เงินโอนลดลงจากระดับสูงสุดที่ 6,000 บาท/ปี เป็นจำนวน 0.12 บาท

- ช่วงที่ 3: ผู้มีเงินได้พึงประเมินตั้งแต่ 80,000 บาท/ปี ขึ้นไป จะไม่ได้รับเงินโอนจากรัฐบาลเลย
- จากข้อเสนอ NIT ในรูปแบบดังกล่าว จะมีผลกระทบต่างๆ ดังนี้
- มีผู้ได้รับประโยชน์ทั้งสิ้นประมาณ 18.5 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 27.5 ของจำนวนประชากรไทย
 - ทำให้ประชากรประมาณ 1.6 ล้านคนหลุดพ้นจากเส้นความยากจน หรือคิดเป็นร้อยละ 19 ของจำนวนคนจนทั้งหมด
 - ทำให้ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini Coefficient) ของรายได้ลดลงร้อยละ 1 (มีค่าอยู่ที่ประมาณ 0.48 จะลดลงเหลือประมาณ 0.47)
 - อัตราการเติบโตของการบริโภคภาคเอกชนเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 0.4 จากกรณีฐาน
 - อัตราการเติบโตของรายได้รัฐบาลเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 0.42 จากกรณีฐาน
 - อัตราการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจไทยเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 0.2 จากกรณีฐาน
 - ใช้งบประมาณทั้งสิ้นประมาณปีละ 56,000 ล้านบาท

ทั้งนี้ แหล่งที่มาของงบประมาณเพื่อรองรับมาตรการ NIT คือ การลดและเลิกโครงการที่มีลักษณะประชานิยมที่มีได้ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาศักยภาพของคนจน การนำฐานข้อมูลจาก NIT ไปปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณทางด้านสวัสดิการอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น (อันจะทำให้รัฐบาลมีงบประมาณเหลือสำหรับนำไปใช้พัฒนาประเทศในด้านอื่นๆ รวมทั้งนำมาใช้รองรับการดำเนินมาตรการ NIT) และการจัดเก็บรายได้จากภาษีในรูปแบบต่างๆ ที่จะช่วยส่งเสริมการสร้างความเป็นธรรมในสังคม

คุณูปการที่สำคัญของมาตรการ NIT คือ การวางระบบฐานข้อมูลและพัฒนากลไกในการนำภาคนอกทางการเข้าสู่ระบบภาษี ซึ่งแม้ว่ามาตรการ NIT จะมีข้อจำกัดอยู่บ้าง แต่ก็มีข้อดีที่สำคัญ คือ เป็นการสร้างเป็นผลตอบแทนการทำงานให้แก่ผู้มีเงินได้ จึงจูงใจให้บุคคลพึงพาตนเองได้มากกว่าการรอรับสวัสดิการ อีกทั้งยังมีต้นทุนในการบริหารจัดการ (Administrative Cost) ต่ำ ช่วยขยายฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้ นอกจากนี้ยังสามารถเข้ามาแทนที่หรือใช้ควบคู่กับระบบสวัสดิการในปัจจุบันได้ โดยมาตรการ NIT จะช่วยให้รัฐประหยัดงบประมาณไปได้มหาศาล และเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ในที่สุด

บรรณานุกรม

- ADB. 2012. *Asian Development Outlook 2012: Confronting Rising Inequality in Asia*. Manila, Philippines: Asian Development Bank.
- Allen, J. T. *Negative Income Tax* 2008 [cited 18 May 2012. Available from <http://www.econlib.org/library/Enc1/NegativeIncomeTax.html>.
- Chung, R. K. 2013. Fuel Subsidy Reform in Indonesia. Seoul and Washington, D.C.: KDI School of Public Policy and Management and World Bank Institute.
- Cook, D. 1998. Role of Government: Redistribution of Income: Center for Policy Excellence: Budget Policy.
- Eissa, N., and H. Hoynes. 2004. Taxes and the Labor Market Participation of Married Couples: The Earned Income Tax Credit. *Journal of Public Economics* 88 (9-10): 1931-1958.
- . 2009. Redistribution and Tax Expenditures: The Earned Income Tax Credit. In *Incentive and Distributional Consequences of Tax Expenditures Conference*. at Bonita Springs, Florida.
- Eissa, Nada, and Hilary Hoynes. 2006ก. Behavioral Responses to Taxes: Lessons from the EITC and Labor Supply. *Tax Policy and the Economy* 20: 74-110.
- . 2006ข. The Hours of Work Response of Married Couples: Taxes and the Earned Income Tax Credit. In *Tax Policy and Labor Market Performance*, edited by Peter Birch Sorensen: CESifo/MIT Press Conference.
- Friedman, Milton. 1962. *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hotz, V. J., and J.K. Scholz. 2003. The Earned Income Tax Credit. In *Means-Tested Transfer Programs in the United States*, edited by R. Moffitt. Chicago and Cambridge: The University of Chicago Press and NBER.
- Humphreys, John. 2001. Reforming Wages and Welfare Policy: Six Advantages of a Negative Income Tax. *Policy*: 19 - 22.
- Hyman, D. 2011. *Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy*. 10th ed. Mason, Ohio: South-Western Cengage Learning.
- IDB. 1998. *Facing Up to Inequality in Latin America, Economic and Social Progress in Latin America 1998-99*. Washington: Inter-American Development Bank.
- IMF. 2014. Fiscal Policy and Income Inequality. In *IMF Policy Paper*. Washington, D.C.
- Immervoll, H., and M. Pearson. 2009. A Good Time for Making Work Pay? Taking Stock of In-work Benefits and Related Measures Across the OECD. In *OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 81 and IZA Policy Paper No. 3*. Paris: OECD.
- Internal Revenue Service. 2003. *Earned Income Tax Credit (EITC) Program Effectiveness and Program Management FY2002 - FY2003*.

- Jansen, K., and C. Khannabha. 2009. The Fiscal Space of Thailand: An Historical Analysis. In *Fiscal Space, Policy Options for Financing Human Development*, edited by R. Roy and A. Heuty. London: Earthscan.
- Jin Yi, A. H., T.W.L. Benjamin, D.J.L.W. Seng, and E.L.R. Nan. 2012. An Analysis on the Distributed Welfare on Singapore's Fiscal Policy.
- Llobrera, J., and B. Zahradnik. 2004. *A Hand Up: How State Earned Income Tax Credits Help Working Families Escape Poverty in 2004*. Washington, D.C.: Center for Budget and Policy Priorities.
- Martinez-Vazquez, Jorge. 2001. *The Impact of Budgets on the Poor: Tax and Benefit Incidence, Georgia State University, International Studies Program, Working Paper No. 01-10*.
- Meyer, B. D. 2007. The U.S. Earned Income Tax Credit, its Effects, and Possible Reforms. In *From Welfare to Work*. Economic Council of Sweden.
- Mourougane, A. 2010. Phasing Out Energy Subsidies in Indonesia. In *Economics Department Working Paper no. 808*. Paris: OECD.
- Schneider, Friedrich, Andreas Buehn, and Claudio E. Montenegro. 2010. *Shadow Economies All over the World: New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007*. Working Paper no. WPS 5356. Washington, D.C.: World Bank.
- Wancheck, J., and R. Greenstein. 2011. Earned Income Tax Credit Overpayment and Error Issues. Washington, DC: Center on Budget and Policy Priorities.
- Wind, Elad. 2010. *Minimum Wage and Negative Income Tax as Means of Poverty Alleviation*. Philosophy and Trade, ESSEC.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. 2557. เศรษฐกิจนอกระบบ: วาระที่ต้องเร่งปฏิรูป. กรุงเทพฯธุรกิจ, 3 มิถุนายน.
- ไกรยุทธ ชีรตยาสินนท์. 2545. มาตรการภาษีกับการลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้. ใน การคลังและการภาษี: สรรสาระวิชาการเศรษฐศาสตร์สาธารณะ. กรุงเทพฯ: บุญศิริการพิมพ์.
- ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม. 2542. กฎหมายภาษีอากร. กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร.
- ชินชัย ชี้เจริญ. 2557. การพัฒนาระบบการช่วยเหลือทางสังคมของประเทศไทย: กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- . ม.ป.ป. การจัดระบบงานด้านสวัสดิการสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน. In เอกสารประกอบการบรรยาย.
- นวลน้อย ตรรัตน. 2552. การสร้างสังคมสวัสดิการเพื่อคุณภาพชีวิต. หนังสือพิมพ์มติชน: 6.
- ปิ่น ณันนอภบุตร และคณะ. 2556. การศึกษาแนวทางการนำ Negative Income Tax มาใช้ในประเทศไทย. งานวิจัยของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. กรุงเทพฯ.
- ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจและธุรกิจ. 2554. Insight: Looking Beyond Bangkok: ธนาคารไทยพาณิชย์.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2554.สู่ระบบสวัสดิการสังคมถ้วนหน้าภายในปี พ.ศ. 2560. งานวิจัยเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. กรุงเทพฯ.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. 2557. เราจะอยู่กับประชาานิยมอย่างไร ไม่ให้วิกฤติ. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการ
พัฒนาประเทศไทย.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. 2544. กระบวนการนิติบัญญัติ. วารสารกฎหมายปกครอง 20 (1).

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2554. สถานการณ์ความยากจน และความ
เหลื่อมล้ำของประเทศไทย ปี 2553. กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม.

สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม. 2554. คู่มือกระบวนการพิจารณาการร่าง แก้ไข ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ
และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงยุติธรรม.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2555. การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555. กรุงเทพฯ: สำนักสถิติพยากรณ์
สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

สุกานดา ศรีบุญส่ง. 2553. การปรับปรุงสวัสดิการเพื่อผู้มีรายได้น้อยและด้อยโอกาสด้วยมาตรการเครดิตภาษี
เงินได้เนื่องจากการทำงาน: วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.