

โครงการวิจัยเรื่อง
การศึกษาแนวทางการนำ Negative Income Tax
มาใช้ในประเทศไทย

ที่ปรึกษาโครงการ
นางตาวัดย์ ภูวรรณ
ดร.วโรทัย โกศลพิศิษฐ์กุล

นักวิจัย
ดร.ปณณ อนนนภิบุตร
นายสุทธี เกตุทัต
ดร.มณีขวัญ จันทรศร
ดร.สุมาพร ศรีสุนทร
นางสาวจารุพัสตร์ พลทรัพย์
นางสาววาทีณี แก้วทับทิม
นายวิศรุต นามจรัสเรืองศรี

กิตติกรรมประกาศ

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ในฐานะผู้ส่งเสริมและสนับสนุนการทำวิจัย ทั้งนี้ ตลอดระยะเวลาของการวิจัยเรื่องนี้ คณะผู้วิจัยได้รับความเมตตาและคำแนะนำต่างๆ จากคุณลาวัณย์ ภูวรรณ ผู้อำนวยการสำนักนโยบายการออมและการลงทุน และ ดร.วโรทัย โกศลพิศิษฐ์กุล ผู้อำนวยการสำนักนโยบาย ภาษี สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ที่เพิ่มมุมมองของงานวิจัยขึ้นนี้ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณคณะกรรมการกำกับและพิจารณาตรวจรับงานวิจัย รวมทั้ง ศ.ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ และ ดร.ภาวิน ศิริประภานุกูล ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้วิพากษ์งานวิจัย สำหรับคำแนะนำและข้อคิดจน ทำให้งานวิจัยชิ้นนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ท้ายที่สุดผู้วิจัยขอขอบคุณ คุณวาสนา สีนเสถียรพร คุณรัตนากรณ์ วัชรสินธุ์ และคุณส่งศรี ศรีสุโข ที่ช่วยประสานงานต่างๆ และอำนวยความสะดวกตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา

คณะผู้วิจัย

บทสรุปผู้บริหาร

ด้วยเหตุที่ระบบตลาดเสรีไม่อาจทำหน้าที่แก้ไขปัญหาคายากจนและลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ได้อย่างสมบูรณ์ รัฐจึงต้องมีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่แบ่งสรรปันส่วนรายได้ใหม่ ด้วยการดึงเอาความสามารถในการแสวงหารายได้ของผู้คนมาแปลงรูปเป็นภาษีอากร เพื่อนำมาจัดสรรแก่คนที่ด้อยกว่าในสังคมในรูปของสวัสดิการ ซึ่งแม้ว่าในช่วงประมาณ 10 ปีที่ผ่านมาการกระจายทางด้านสวัสดิการของรัฐบาลไทยได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มที่จะขยายตัวเพิ่มขึ้นอีกในอนาคต แต่ด้วยข้อจำกัดเกี่ยวกับฐานข้อมูลของประชากร โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ ทำให้รัฐบาลไม่สามารถกำหนดนโยบายแก้ปัญหาความยากจนให้ตรงกลุ่มเป้าหมายได้ บ่อยครั้งที่รัฐบาลเลือกวิธีการช่วยเหลือคนยากจนและด้อยโอกาสในลักษณะการให้อย่างถ้วนหน้าเท่ากัน แต่การจัดสวัสดิการโดยขาดการตรวจสอบรายได้ของผู้รับประโยชน์ย่อมทำให้รัฐบาลมีภาระรายจ่ายสูงเกินจำเป็น (เพราะงบประมาณถูกจัดสรรไปยังผู้ที่ไม่จนจริง) ประกอบกับการที่ระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในปัจจุบันไม่ได้เอื้อประโยชน์ต่อคนจนที่อยู่นอกระบบภาษีเท่าที่ควร กล่าวคือ คนจนที่อยู่นอกระบบภาษีไม่มีภาระภาษี จึงไม่มีเหตุที่ต้องบรรเทาภาระภาษีให้ (ไม่ได้ใช้สิทธิหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนต่างๆ) คนจนเหล่านี้จึงไม่ได้รับประโยชน์จากมาตรการบรรเทาภาระภาษีเท่าเทียมกับผู้ที่อยู่ในระบบภาษี

งานวิจัยนี้จึงศึกษาถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาคายากจนโดยเฉพาะจะไปที่คนจนตัวจริง (Targeting for the Poor) ผ่านระบบภาษีที่เรียกว่า Negative Income Tax (NIT) ซึ่งเป็นการที่รัฐให้ความช่วยเหลือแก่ผู้มีรายได้น้อยด้วยการจัดสรรเงินโอนให้เพื่อแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ โดยวิธีการประสานระบบภาษีอากรและระบบสวัสดิการให้เป็นหนึ่งเดียว ซึ่งการใช้นโยบายการคลังทั้งด้านรายได้ (Positive Income Tax) และรายจ่าย (NIT) ประกอบกัน จะส่งผลให้เกิดการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมกันมากกว่าการใช้เครื่องมือทางการคลังด้านรายได้แต่เพียงอย่างเดียว

การโอนเงินของ NIT อยู่ภายใต้เงื่อนไขว่า ผู้ที่ได้รับเงินโอนจะต้องทำงาน และยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดาเช่นเดียวกับการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (นั่นคือ Positive Income Tax) เพื่อตรวจสอบว่าเป็นผู้มีรายได้น้อยที่รัฐต้องให้ความช่วยเหลือตามสมควรจริงๆ ด้วยเหตุนี้ภาษีอากรจึงไม่ได้ทำหน้าที่เพียงการจัดเก็บรายได้เข้ารัฐเท่านั้น แต่ยังทำหน้าที่จัดสวัสดิการให้แก่ผู้มีรายได้น้อย อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือสนับสนุนการจัดสวัสดิการโดยรัฐ ซึ่งถือเป็นหน้าที่ของรัฐและเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของสมาชิกในสังคมที่จะได้รับความเท่าเทียมกันทางโอกาสที่จะแสวงหาชีวิตที่ดี ลดความแตกต่างทางสังคมและเศรษฐกิจ และลดช่องว่างความสัมพันธที่ไม่เสมอภาคอันเนื่องมาจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสาร รายงานการวิจัยที่เกี่ยวกับระบบ NIT ทั้งในและต่างประเทศ และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง แล้วทำการคัดเลือกองค์ความรู้ กำหนดหลักการและข้อเสนอแนะ

แนวคิดและวิธีการของ NIT ที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมไทย สำหรับการศึกษามาตรการ NIT ของแต่ละประเทศเพื่อกำหนดแนวทางการปรับใช้ในประเทศไทยเป็นการคัดเลือกแนวทางจากประเทศที่มีการใช้มาตรการ NIT ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วเป็นประเทศที่อยู่ในกลุ่ม OECD (คือ สหรัฐอเมริกา นิวซีแลนด์ สหราชอาณาจักร อิสราเอล ออสเตรเลีย เกาหลีใต้ สวีเดน แคนาดา) โดยประเทศเหล่านี้กระจายอยู่ในทวีปต่างๆ ทั่วโลก อันจะสะท้อนถึงความหลากหลายของการออกแบบมาตรการ NIT ภายใต้ลักษณะสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่แตกต่างกัน นอกจากนี้เพื่อให้การศึกษามีความครอบคลุมมากขึ้น งานวิจัยนี้ได้เลือกประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเป็นสมาชิก ASEAN และเป็นประเทศเพื่อนบ้านของไทย

ผลการศึกษาระบบ NIT ของประเทศต่างๆ จำนวน 9 ประเทศ พบว่า จุดเริ่มต้นของมาตรการดังกล่าวเป็นไปเพื่อเป้าหมายหลัก 2 เป้าหมาย คือ การเพิ่มอุปทานแรงงาน และการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ โดยมาตรการ NIT ของแต่ละประเทศมีลักษณะและเงื่อนไขแตกต่างกัน กล่าวคือ กลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มวัยแรงงานที่มีอายุแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับเกณฑ์ที่ใช้ในการตัดสินใจของรัฐบาลในแต่ละประเทศ ในขณะที่อัตราการจ่ายเงินโอนนอกจากจะขึ้นอยู่กับรายได้แล้ว ยังอาจขึ้นอยู่กับสถานะการสมรส จำนวนบุตร อายุบุตร และความทุพพลภาพ และอัตราการจ่ายเงินโอนยังแตกต่างกันในแต่ละช่วงรายได้ นอกจากนี้ประเทศต่างๆ มักกำหนดอัตราเงินโอนโดยแบ่งเป็น 3 ช่วง โดยมีการจ่ายเงินโอนในอัตราที่เป็นบวกในช่วงแรก (ช่วง Phase-in) และเมื่อรายได้เพิ่มขึ้นถึงระดับหนึ่งก็จะจ่ายเงินโอนเป็นจำนวนคงที่ (ช่วง Plateau) แล้วหลังจากนั้นจะจ่ายเงินโอนเป็นอัตราที่ลดลง (ช่วง Phase-out) จนกระทั่งรายได้เพิ่มสูงขึ้นถึงระดับหนึ่ง การจ่ายเงินดังกล่าวจะสิ้นสุดลง ซึ่งการจ่ายเงินโอนในลักษณะนี้สะท้อนว่า รัฐบาลให้ความสำคัญกับการสร้างแรงจูงใจในการทำงานควบคู่กับการลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศ (เช่น สวีเดน) รัฐบาลมุ่งเน้นเป้าหมายการสร้างแรงจูงใจในการทำงาน จึงจ่ายเงินโอนโดยไม่มีช่วงที่อัตราลดลง (ช่วง Phase-out) นอกจากนี้ ประเทศส่วนใหญ่ยังให้ความสำคัญกับทุกพื้นที่ในประเทศอย่างเท่าเทียมกัน กล่าวคือ การจ่ายเงินของแต่ละพื้นที่ในประเทศจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขเดียวกัน ยกเว้นประเทศอิสราเอลและแคนาดา ที่อาจกำหนดเงื่อนไขที่แตกต่างกัน เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของแต่ละพื้นที่

ลักษณะที่สำคัญของ NIT ในแต่ละประเทศสามารถสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

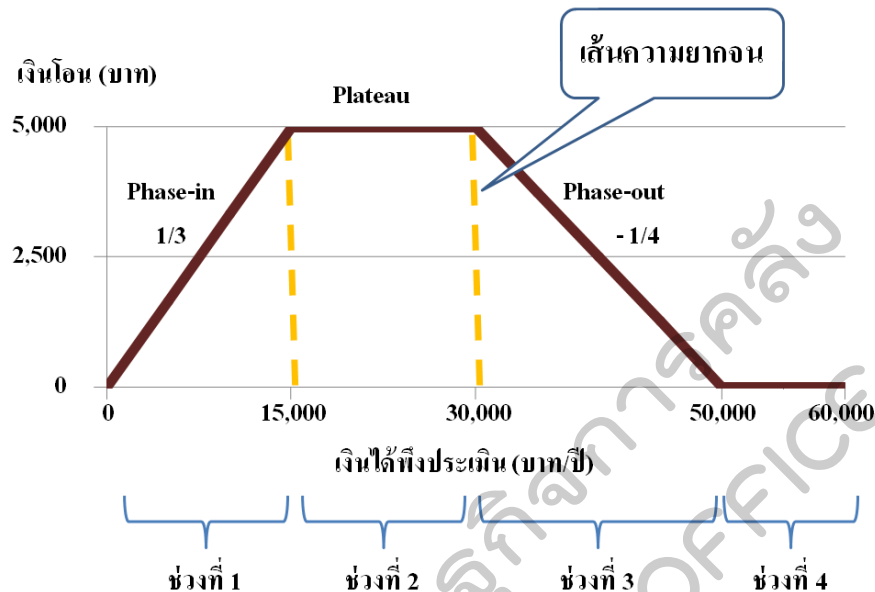
เงื่อนไขของ NIT	สหรัฐ อเมริกา	นิวซีแลนด์	สิงคโปร์	สหราชอาณาจักร	อิสราเอล	ออสเตรเลีย	เกาหลีใต้	สวีเดน	แคนาดา
1. ปีที่เริ่มใช้ NIT (พ.ศ.)	2518	2552	2550	2545	2551	2543	2551	2550	2550
2. อายุของผู้ที่มีสิทธิได้รับ NIT	-	-	≥ 35	≥ 25	≥ 21	-	-	-	≥ 19
3. ส่วนหนึ่งของ NIT เป็น การสมทบเงินในกองทุน	-	-	✓	-	-	-	-	-	-

เงื่อนไขของ NIT	สหรัฐ อเมริกา	นิวซีแลนด์	สิงคโปร์	สหราชอาณาจักร	อิสราเอล	ออสเตรเลีย	เกาหลีใต้	สวีเดน	แคนาดา
สำรองเลี้ยงชีพ									
4. NIT สัมพันธ์กับสถานะการสมรส	✓	-	-	✓	✓	✓	-	-	✓
5. NIT สัมพันธ์กับจำนวนบุตรและอายุบุตร	✓	-	-	✓	✓	✓	✓	-	✓
6. NIT สัมพันธ์กับอายุของผู้มีสิทธิรับ NIT	-	-	✓	-	-	-	-	-	-
7. NIT สัมพันธ์กับความพิการ	-	-	-	✓	-	-	-	-	✓
8. มีเงื่อนไขเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	-	-	✓	-	-	-	✓	-	-
9. ช่วง Phase-in เริ่มต้นจากรายได้บาทแรก	✓	-	-	-	-	-	✓	✓	-
10. ช่วง Phase-in เริ่มต้นจากรายได้จำนวนหนึ่งซึ่งมากกว่าบาทแรก	-	✓	✓	✓	✓	-	-	-	✓
11. มีช่วง Plateau	✓	✓	-	-	✓	✓	✓	✓	✓
12. ช่วง Plateau เริ่มต้นจากรายได้บาทแรก	-	-	-	-	-	✓	-	-	-
13. มีช่วง Phase-out	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓	-	✓
14. เงื่อนไขของ NIT แตกต่างกันในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ	-	-	-	-	✓	-	-	-	✓

รายงานการวิจัยฉบับนี้เสนอว่า ในการนำมาตรการ NIT มาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยนั้น ควรเริ่มต้นจากรูปแบบที่ง่าย เนื่องจากประชากรไทยที่มีรายได้น้อยยังมีความรู้ในเรื่องของการยื่นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาไม่มากนัก จึงไม่ควรกำหนดเงื่อนไขของมาตรการ NIT ให้ซับซ้อนจนเกินไป เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ และมีความโปร่งใสในการดำเนินการ โดยการจ่ายเงินโอนควรให้เป็นรายบุคคล โดยไม่ผูกกับสถานะการสมรส จำนวนบุตร หรือความทุพพลภาพ สำหรับการกำหนดอายุของผู้มีสิทธิเข้าโครงการนั้นควรอิงกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน นั่นคือ ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปี นอกจากนี้ เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนในการใช้มาตรการ NIT ระหว่างพื้นที่ต่างๆ ก็ควรบังคับใช้ NIT ทั่วประเทศภายใต้เงื่อนไขเดียวกัน ในประการสำคัญเมื่อพิจารณารายได้ของคนไทยแล้วจะพบว่า คนไทยส่วนใหญ่มีรายได้ค่อนข้างต่ำและการกระจายรายได้ไม่ดีเท่าที่ควร ดังนั้น การ

จ่ายเงินโอนควรมุ่งเป้าหมายไปที่กลุ่มคนที่มีรายได้น้อย ดังนั้น อัตราการจ่ายเงินโอนควรลดลง (Phase-out) เมื่อแรงงานมีรายได้สูงขึ้นถึงระดับหนึ่งแล้ว

ข้อเสนอ NIT ของไทยมีลักษณะดังรูปต่อไปนี้



จะเห็นได้ว่า ผู้มีเงินได้ในช่วงที่ 1 จะมีแรงจูงใจให้ทำงานมากขึ้น เพราะหากตนเองขยันขึ้น ก็จะได้รับเงินโอนจากรัฐบาลมากขึ้น และหากยังทำงานมากขึ้นจนกระทั่งตนเองมีเงินได้มากกว่า 15,000 บาท ก็จะได้รับเงินโอนจากรัฐบาลมาสมทบอีก 5,000 บาท และเมื่อเขามีเงินได้สูงถึง 50,000 บาทแล้ว เขาก็จะไม่ได้รับเงินโอนจากรัฐบาลอีกต่อไป ดังนั้น มาตรการ NIT เป็นการสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนแต่ละคนใช้ความพยายามในการทำงานอย่างเต็มที่ กล่าวคือ หากได้ทำเต็มที่แล้ว แต่ยังคงมีรายได้ไม่เพียงพอ รัฐบาลก็คอยยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือ ดังนั้นจึงใช้งบประมาณไม่มากนักเมื่อเทียบกับงบประมาณที่เกี่ยวกับสวัสดิการด้านอื่นๆ โดยมาตรการ NIT ตามข้อเสนอดังกล่าว คาดว่าจะใช้งบประมาณทั้งสิ้นประมาณ 7 หมื่นล้านบาท/ปี และจะทำให้จำนวนคนจนในไทยมีจำนวนลดลงอย่างน้อย 2.4 ล้านคน เท่ากับว่าคนจนในไทยจะลดลงอย่างน้อยร้อยละ 28 นอกจากนี้ แบบจำลองเศรษฐกิจมหภาคของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้ชี้ว่า การดำเนินมาตรการ NIT ในรูปแบบนี้จะส่งผลให้เศรษฐกิจไทยมีอัตราการเจริญเติบโตเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 0.4 จากกรณีฐาน และจะทำให้อัตราการเติบโตของรายได้รัฐบาลเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 0.42 จากกรณีฐานอีกด้วย

โดยสรุปแล้ว NIT เป็นการรวมระบบภาษีและระบบสวัสดิการเข้าด้วยกัน เพื่อเป็นเครื่องมือในการระบุตัวผู้สมควรได้รับการช่วยเหลือ (Targeting for the Poor) หรือก็คือเป็นการนำวิธีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับรายได้ (Means Test) มาใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบรายได้เพื่อโอนเงินสดไปยังกลุ่มบุคคลที่ยากจนและ

สมควรได้รับเงินช่วยเหลืออย่างแท้จริง ดังนั้น NIT จึงสามารถเข้ามาแทนที่หรือใช้ควบคู่กับระบบสวัสดิการในปัจจุบันได้ ซึ่งคุณูปการที่สำคัญของมาตรการ NIT คือ การวางระบบฐานข้อมูลและพัฒนากลไกในการนำภาคนอกทางการเข้าสู่ระบบภาษี อันจะช่วยขยายฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้ นอกจากนี้ยังเป็นการจูงใจให้บุคคลพึ่งพาตนเองมากกว่าการตั้งตารอรับสวัสดิการ (เปลี่ยนจาก Welfare ไปเป็น Workfare) อีกทั้งยังมีต้นทุนในการบริหารจัดการ (Administrative Cost) ต่ำ ในประการสำคัญการระบุตัวผู้ที่สมควรได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลได้ถูกต้อง จะช่วยให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในที่สุด

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
FISCAL POLICY OFFICE

Executive Summary

Since the free market system could not solve poverty and income inequality problems, government has to play a role in income redistribution. This study proposes a workfare program through current personal income tax system where citizens earning below a certain amount who are also actively working will receive supplemental pay from the government instead of paying taxes to the government. This system is called **Negative Income Tax (NIT)**. Through NIT, tax system is not just about collecting revenues but also about offering benefits to the poor. If all citizens should have equal opportunities to live a better life, NIT is a tool to guarantee minimum income for all citizens, as well as to reduce poverty and income inequality problems.

In Thailand, although income inequality situation has been gradually improved during the past 10 years, the government welfare programs could not target at the poor due to limited database of who the poor are and where the poor live. Regrettably, the government has spent enormous amount of money in welfare programs but has not yet utilised an existing tool of personal income tax system in improving the quality of life of low income people, which NIT is able to offer.

The methodology of this study involves researching secondary data on NIT studies and experiences both domestic and international. Nine countries (i.e., the United States of America, New Zealand, Singapore, United Kingdom, Israel, Australia, South Korea, Sweden, and Canada) are selected to represent various forms of NIT throughout the World. This study then analyses and suggests the NIT system that is appropriate for Thailand, considering our economic and social situations.

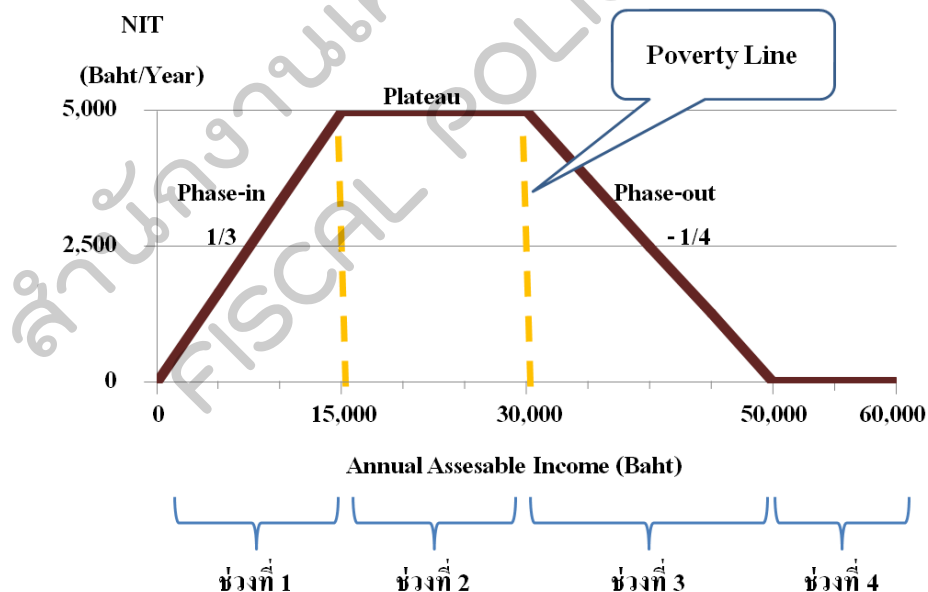
From the international experiences, this study found that NIT serves two major purposes. One is to increase labor supply and another is to reduce income inequality. NIT systems of the nine selected countries vary in eligibility requirements and payment structures. Transfer rate depends on many conditions other than income such as marital status, number of children, age of children, and disability. In regard to NIT in many of these countries, level of income and rate of transfer are categorised into Phase-in, Plateau, and Phase-out intervals to create incentive for people to work more and to alleviate poverty effectively. Sweden, however, has no Phase-out interval as the government has a goal of promoting work incentive. Most countries implement NIT equally across their countries using the same eligibility conditions except Israel and Canada.

Main features of NIT in each country can be summarised as follows:

Condition of NIT	USA	New Zealand	Singapore	UK	Israel	Australia	South Korea	Sweden	Canada
1. NIT First Applied (Year)	1975	2009	2007	2002	2008	2000	2008	2007	2007
2. Eligible Age	-	-	≥ 35	≥ 25	≥ 21	-	-	-	≥ 19
3. NIT Partly Contributed to Provident Fund	-	-	✓	-	-	-	-	-	-
4. Linking NIT with Marital Status	✓	-	-	✓	✓	✓	-	-	✓
5. Linking NIT with Number and Age of Children	✓	-	-	✓	✓	✓	✓	-	✓
6. Linking NIT with Age Differential	-	-	✓	-	-	-	-	-	-
7. Linking NIT with Physical Disability	-	-	-	✓	-	-	-	-	✓
8. Linking NIT with Possession of Land and Building	-	-	✓	-	-	-	✓	-	-
9. Phase-in Starting from a Higher-than-Zero Income	✓	-	-	-	-	-	✓	✓	-
10. Phase-in Starting from a Certain Amount of Income	-	✓	✓	✓	✓	-	-	-	✓
11. Plateau Existed	✓	✓	-	-	✓	✓	✓	✓	✓
12. Plateau Starting from a Higher-than-Zero Income	-	-	-	-	-	✓	-	-	-
13. Phase-out Existed	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓	-	✓
14. Differential Conditions of NIT in Different Areas	-	-	-	-	✓	-	-	-	✓

This research suggests that the implementation of NIT in Thailand should begin with a simple system. Since poor citizens still have very limited knowledge about filing personal income taxes, eligibility requirements and payment conditions should not be too complicated for the ease of understanding and administration. The recommendations for Thailand's NIT are as follows:

- NIT should be transferred to each individual regardless of marital status, number of children, or disability who are working and have income lower than 50,000 Baht per year.
- The person who will receive NIT must be older than 15 years old according to labour protection law.
- NIT should be implemented equally using the same eligibility requirements across Thailand.
- NIT should have all phase-in, plateau, and phase-out intervals. Since poverty and income distribution problems are still rampant, NIT should also have a phase-out period to target low income people.
- The suggestion for maximum transfer is 5,000 Baht per person.
- NIT in Thailand will use the budget of approximately 70,000 million Baht per year, decrease the number of poor people in Thailand by more than 2.4 million people or 28%, increase GDP growth rate by 4%, and increase government revenue by 4.2%.



To conclude, this study recommends an implementation of NIT for Thailand which is a system combining tax system with welfare system. NIT will provide an incentive to the poor to work more instead of just waiting for welfare benefits i.e. changing welfare to workfare. NIT incurs low administrative costs as it uses existing personal income tax filing system, which will help expand tax filing database to include poor people. NIT is, therefore, an efficient and effective measure to alleviate poverty and income distribution.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
FISCAL POLICY OFFICE

สารบัญ

กิตติกรรมประกาศ.....	ก
บทสรุปผู้บริหาร	ข
Executive Summary	ข
สารบัญ	ฉ
สารบัญตาราง	ฅ
สารบัญรูป.....	ณ
สารบัญกล่อง	ด
คำย่อและอักษรย่อที่ใช้ในรายงานการวิจัย.....	ต
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา	6
1.3 ขอบเขตของการศึกษา.....	6
1.4 วิธีการศึกษา	6
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
1.6 กรอบแนวคิดในการศึกษา.....	8
1.6.1 ความหมายของ NIT	8
1.6.2 ที่มาและแนวคิด NIT	9
1.6.3 ขั้ววิจารณ์แนวคิด NIT.....	11
1.6.4 องค์ประกอบของ NIT	12
1.7 โครงร่างของรายงานการวิจัย.....	13
บทที่ 2 ระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของประเทศไทย	15
2.1 วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีอากร	16
2.1.1 การสร้างรายได้ให้กับรัฐบาล.....	16
2.1.2 การกระจายรายได้และสร้างความเป็นธรรมในสังคม.....	16

2.1.3 การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ	17
2.1.4 การส่งเสริมพฤติกรรมทางเศรษฐกิจ	17
2.2 สารสำคัญของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา.....	18
2.2.1 ความหมายของเงินได้.....	18
2.2.2 เกณฑ์การรับรู้เงินได้ของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา.....	19
2.2.3 ผู้มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา.....	19
2.3 หลักการในการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในประเทศไทย	22
2.3.1 หลักถิ่นที่อยู่.....	22
2.3.2 หลักแหล่งเงินได้	24
2.4 ฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	25
2.4.1 เงินได้พึงประเมิน	25
2.4.2 ประเภทของเงินได้พึงประเมิน	27
2.5 การบรรเทาภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	30
2.5.1 การหักค่าใช้จ่าย.....	30
2.5.2 การหักค่าลดหย่อน	32
2.5.3 การเครดิตภาษี	33
2.6 เงินได้ที่ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา.....	35
บทที่ 3 NIT ในประเทศต่างๆ	41
3.1 NIT ในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	41
3.1.1 ความเป็นมาของ Earned Income Tax Credit (EITC)	41
3.1.2 รูปแบบและหลักเกณฑ์ของ EITC	43
3.1.3 การบริหารจัดการ EITC.....	45
3.1.4 ข้อดีและข้อด้อยของ EITC	45
3.1.5 สรุป	46

3.2 NIT ในประเทศนิวซีแลนด์	47
3.2.1 ความเป็นมาของ Independent Earner Tax Credit (IETC)	47
3.2.2 รูปแบบและหลักเกณฑ์ของ IETC	50
3.2.3 การบริหารจัดการ IETC.....	51
3.2.4 ข้อดีและข้อด้อยของ IETC	52
3.2.5 สรุป	53
3.3 NIT ในประเทศสิงคโปร์	54
3.3.1 ความเป็นมาของ Workfare Income Supplement (WIS).....	54
3.3.2 รูปแบบและหลักเกณฑ์ของ WIS.....	56
3.3.3 ผลของโครงการ WIS	60
3.3.4 สรุป	62
3.4 NIT ในประเทศสหราชอาณาจักร	62
3.4.1 ความเป็นมาของ Working Tax Credit (WTC)	62
3.4.2 รูปแบบและหลักเกณฑ์ของ WTC	63
3.4.3 การบริหารจัดการ WTC	65
3.4.4 ข้อดีและข้อด้อยของ WTC	66
3.4.5 สรุป	67
3.5 NIT ในประเทศอิสราเอล	67
3.5.1 ความเป็นมาของ Earned Income Tax Credit (EITC)	67
3.5.2 รูปแบบและหลักเกณฑ์ของ EITC	70
3.5.3 การบริหารจัดการ EITC	71
3.5.4 ข้อดีและข้อด้อยของ EITC	71
3.5.5 สรุป	72
3.6 NIT ในประเทศออสเตรเลีย	73
3.6.1 ความเป็นมาของ Family Tax Benefit (FTB).....	73

3.6.2 รูปแบบและหลักเกณฑ์ของ FTB.....	75
3.6.3 การบริหารจัดการ FTB.....	83
3.6.4 ข้อดีและข้อด้อยของ FTB.....	83
3.6.5 สรุป	83
3.7 NIT ในประเทศเกาหลีใต้	84
3.7.1 ความเป็นมาของ Earned Income Tax Credit (EITC)	84
3.7.2 รูปแบบและหลักเกณฑ์ของ EITC	86
3.7.3 การบริหารจัดการ EITC.....	87
3.7.4 ข้อดีและข้อด้อยของ EITC	87
3.7.5 สรุป	88
3.8 NIT ในประเทศสวีเดน	89
3.8.1 ความเป็นมาของ Earned Income Tax Credit (EITC)	89
3.8.2 รูปแบบและหลักเกณฑ์ของ EITC	90
3.8.3 ข้อดีและข้อด้อยของ EITC	94
3.8.4 สรุป	97
3.9 NIT ในประเทศแคนาดา.....	97
3.9.1 ความเป็นมาของ Working Income Tax Benefit (WITB)	97
3.9.2 รูปแบบและหลักเกณฑ์ของ WITB.....	97
3.9.3 การบริหารจัดการ WITB.....	102
3.9.4 ข้อดีและข้อด้อยของ WITB	102
3.9.5 สรุป.....	102
3.10 สรุปประสบการณ์จากต่างประเทศและแนวทางในการนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย	103
บทที่ 4 ข้อเสนอ NIT สำหรับประเทศไทย	106
4.1 หลักการในการออกแบบ NIT สำหรับประเทศไทย	107
4.2 ข้อเสนอ NIT สำหรับประเทศไทย	111

4.3 ข้อดีของ NIT หากนำมาใช้ในประเทศไทย	118
4.4 ข้อจำกัดของ NIT	121
บทที่ 5 ประเด็นทางกฎหมายในการนำ NIT มาใช้ในประเทศไทย.....	123
5.1 หลักการทั่วไปในการแก้ไขกฎหมายภาษีอากร	123
5.2 ประเด็นทางด้านกฎหมายที่ต้องพิจารณาในกรณีการนำ NIT มาใช้ในประเทศไทย.....	124
5.2.1 ประเด็นการแก้ไขประมวลรัษฎากร	124
5.2.2 การกำหนดความหมายของ “เงินได้เนื่องจากการทำงาน” (Earned Income หรือ Active Income) ..	126
5.2.3 เงินได้ที่มิได้มาจากการทำงาน (Unearned Income หรือ Passive Income).....	127
5.2.4 เงื่อนไขในการคำนวณสัดส่วนของเงินได้	129
5.2.5 บุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินโอนหรือเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงาน	130
5.2.6 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาผู้มีสิทธิเข้าร่วมในมาตรการ NIT.....	131
บทที่ 6 สรุป.....	135
บรรณานุกรม	138

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1: การเข้าถึงบริการที่รัฐจัดให้ จำแนกตามกลุ่มผู้รับประโยชน์ (คนจนและคนไม่จน).....	2
ตารางที่ 2: ระบบ NIT.....	10
ตารางที่ 3: อัตราเงินโอนในโครงการ EITC ปี พ.ศ. 2555	45
ตารางที่ 4: จำนวนเงินโอนสูงสุด.....	52
ตารางที่ 5: งบประมาณที่ใช้ในการบริหารจัดการ IETC	52
ตารางที่ 6: อัตราภาษีส่วนเพิ่ม (Marginal Tax Tate) และอัตราภาษีเฉลี่ย (Average Tax Rate) ในแต่ละช่วงรายได้	55
ตารางที่ 7: จำนวนเงินโอน (Cash) และเงินสมทบในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ [Central Pension Fund: (CPF)] สำหรับกลุ่มที่เป็นลูกจ้าง (Employees) ต่อปี (ดอลลาร์สิงคโปร์).....	57
ตารางที่ 8: จำนวนเงินที่กลุ่มผู้ประกอบการกิจส่วนตัวได้รับจากโครงการ WIS ต่อปี (ดอลลาร์สิงคโปร์).....	59
ตารางที่ 9: ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและเงินโอนที่ได้รับจาก WIS ของบุคคลในแต่ละชั้นรายได้.....	61

ตารางที่ 10: การกำหนดเงื่อนไขเงินได้ของครอบครัวและจำนวนบุตร สำหรับ Family Tax Benefit Part A	76
ตารางที่ 11: อัตราเงินโอนสูงสุด (Maximum Rate) สำหรับ Family Tax Benefit Part A	78
ตารางที่ 12: อัตราเงินโอนพื้นฐาน (Base Rate) สำหรับ Family Tax Benefit Part A	78
ตารางที่ 13: อัตราเงินโอนสูงสุด (Maximum Rate) สำหรับ Family Tax Benefit Part B.....	81
ตารางที่ 14: อัตรา EITC ในเกาหลีใต้	84
ตารางที่ 15: สูตรการคำนวณ EITC ของสวีเดน.....	91
ตารางที่ 16: Basic Amount (BA) ในช่วงปี พ.ศ. 2543 - 2556 (โครนสวีเดน)	92
ตารางที่ 17: ค่าลดหย่อนในช่วงปี พ.ศ. 2550 - 2553	92
ตารางที่ 18: ตัวอย่างการคำนวณ EITC โดยใช้สูตรของปี พ.ศ. 2553	93
ตารางที่ 19: Participation Tax Rate (PTR) ของกลุ่มคนในระบบประกันการว่างงาน กลุ่มประกันสุขภาพ และกลุ่มที่ได้รับสวัสดิการบำนาญเพราะเหตุทุพพลภาพ.....	95
ตารางที่ 20: WITB ของเงินโอนขั้นพื้นฐาน (Basic Amount) กรณีจังหวัด Quebec	99
ตารางที่ 21: WITB ของเงินโอนเพิ่มเติมสำหรับผู้พิการ (Disability Supplement) กรณีจังหวัด Quebec	100
ตารางที่ 22: WITB กรณีจังหวัดและดินแดนอื่นๆ ไม่รวม Quebec.....	101
ตารางที่ 23: WITB ของเงินโอนเพิ่มเติมสำหรับผู้พิการ (Disability Supplement) กรณีจังหวัดและดินแดนอื่นๆ ไม่รวม Quebec	101
ตารางที่ 24: สรุป NIT ในกลุ่มประเทศที่ทำการศึกษา	103
ตารางที่ 25: จำนวนผู้ได้รับประโยชน์และจำนวนเงินโอนที่ต้องใช้	117

สารบัญรูป

รูปที่ 1: ช่องว่างความยากจนของไทย.....	3
รูปที่ 2: งบประมาณรายจ่ายสำหรับเบี้ยยังชีพคนชรา	5
รูปที่ 3: Earned Income Tax Credit จำแนกตามประเภทการยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดาและ จำนวนบุตร ปี พ.ศ. 2555.....	44
รูปที่ 4: IETC ของประเทศนิวซีแลนด์.....	47
รูปที่ 5: จำนวนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่จัดเก็บได้ในแต่ละช่วงเงินได้ของประเทศนิวซีแลนด์.....	48
รูปที่ 6: อัตราการว่างงาน ปี พ.ศ. 2549 – 2557	53

รูปที่ 7: จำนวนเงินโอนและเงินสมทบที่จะได้รับจากรัฐบาลในแต่ละช่วงรายได้ในแต่ละช่วงอายุ สำหรับกลุ่มที่เป็นลูกจ้าง (Employees).....	57
รูปที่ 8: อัตราภาษี (อัตราเงินโอน) ตามโครงการ WIS และอัตราภาษีเฉลี่ยของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	60
รูปที่ 9: Labour Force Participation Rate ของสิงคโปร์	62
รูปที่ 10: การเปรียบเทียบจำนวนเงินที่ได้รับก่อนและหลังการใช้มาตรการ WTC	66
รูปที่ 11: จำนวนเงินโอนจาก EITC	68
รูปที่ 12: จำนวนเงินโอนที่ได้รับจาก Family Tax Benefit Part A	77
รูปที่ 13: จำนวนเงินโอนที่ได้รับจาก Family Tax Benefit Part B.....	81
รูปที่ 14: รายได้และจำนวนเงินโอน EITC สำหรับมาตรการ EITC ในเกาหลีใต้	84
รูปที่ 15: อัตราการว่างงานในเกาหลีใต้ ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2551 - 2555.....	88
รูปที่ 16: ความสัมพันธ์ระหว่าง EITC กับรายได้ในปี พ.ศ. 2553	94
รูปที่ 17: อัตราภาษีส่วนเพิ่ม (Marginal Tax Rate) และ อัตราภาษีเฉลี่ย (Average Tax Rate) เปรียบเทียบกรณีก่อนมีมาตรการ EITC และหลังจากมีมาตรการ EITC	96
รูปที่ 18: WITB ของเงินโอนขั้นพื้นฐาน (Basic Amount) กรณีจังหวัด Quebec	99
รูปที่ 19: WITB ของเงินโอนเพิ่มเติมสำหรับผู้พิการ (Disability Supplement) กรณีจังหวัด Quebec	100
รูปที่ 20: ท่านเห็นด้วยหรือไม่กับข้อความที่ว่า “ความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้เป็นสิ่งที่ยอมรับได้ หากความเหลื่อมล้ำดังกล่าวมีสาเหตุมาจากความแตกต่างในความพยายามของแต่ละบุคคล และผลลัพธ์ของการแข่งขันอย่างเป็นธรรม?”	107
รูปที่ 21: ลักษณะของแบบแผนการกระจายรายได้ของไทย	113
รูปที่ 22: ประเด็นในการพิจารณากำหนดเงินโอน	114
รูปที่ 23: ข้อเสนอมาตรการ NIT สำหรับประเทศไทย.....	115

สารบัญญก่่อง

ก่่องที่ 1: ความหมายของ NIT	8
-----------------------------------	---

คำย่อและอักษรย่อที่ใช้ในรายงานการวิจัย

EITC	Earned Income Tax Credit ซึ่งเป็นระบบ Negative Income Tax ที่ใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา อิสราเอล เกาหลีใต้ และสวีเดน
FTB	Family Tax Benefit ซึ่งเป็นระบบ Negative Income Tax ที่ใช้ในประเทศออสเตรเลีย
IETC	Independent Earner Tax Credit ซึ่งเป็นระบบ Negative Income Tax ที่ใช้ในเทศนิวซีแลนด์
NIT	Negative Income Tax
WIS	Workfare Income Supplement ซึ่งเป็นระบบ Negative Income Tax ที่ใช้ในประเทศสิงคโปร์
WITB	Working Income Tax Benefit ซึ่งเป็นระบบ Negative Income Tax ที่ใช้ในประเทศแคนาดา
WTC	Working Tax Credit ซึ่งเป็นระบบ Negative Income Tax ที่ใช้ในประเทศสหราชอาณาจักร

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

“[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, เพิ่มเติมโดยคณะผู้วิจัย)

โดยหลักการแล้ว การดำเนินนโยบายภาษีมักมีเป้าหมายที่สำคัญที่สุดคือ การจัดหารายได้ให้รัฐบาลนำไปใช้จ่าย ส่วนเป้าหมายการแก้ไขปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้มักเป็นเป้าหมายในลำดับรองลงมา นอกจากนี้ การใช้เครื่องมือทางภาษีในการลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้โดยการจัดเก็บภาษีเงินได้ในอัตราสูงๆ อาจส่งผลกระทบต่อแรงจูงใจในการทำงาน การออม และการลงทุน ดังนั้น การดำเนินนโยบายเพื่อเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ควรดำเนินการควบคู่ไปกับมาตรการทางด้านรายจ่ายด้วย

ในช่วงประมาณ 10 ปีที่ผ่านมา รายจ่ายทางด้านสวัสดิการของรัฐบาลไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มที่จะขยายตัวเพิ่มขึ้นอีกในอนาคต¹ และเป็นที่คาดการณ์กันโดยทั่วไปว่า รัฐบาลอาจต้องขึ้นภาษีเพื่อมาใช้จ่ายทางด้านสวัสดิการในที่สุด แม้รายจ่ายทางด้านสวัสดิการจะเพิ่มขึ้น แต่ข้อจำกัดที่รัฐบาลไทยต้องประสบอยู่เสมอ คือ การจัดสวัสดิการให้ถึงมือกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการเป็นไปได้ยากมาก ในประการสำคัญด้วยข้อจำกัดทางด้านข้อมูล ทำให้ผู้กำหนดนโยบายของไทยไม่สามารถระบุได้ชัดเจนว่า ผู้ใดที่เป็นคนจนบ้าง จึงทำให้รายจ่ายทางด้านสวัสดิการของรัฐบาลจำนวนมากถูกจัดสรรไปให้แก่ผู้ที่ไม่จน (ดูตารางที่ 1)

¹ การศึกษาของสุรจิต ลักษณะสุต และคณะ (2553) พบว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2550 - 2554 นั้น งบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 8.8 ต่อปี ในขณะที่รายจ่ายด้านสวัสดิการเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 12.5 ต่อปี

ตารางที่ 1: การเข้าถึงบริการที่รัฐจัดให้ จำแนกตามกลุ่มผู้รับประโยชน์ (คนจนและคนไม่จน)

หน่วย: ร้อยละ

การเข้าถึงบริการ	ไม่จน	จน	รวม
เงินกู้เพื่อการศึกษา	99.8	0.2	100.0
ธนาคารประชาชน	97.9	2.1	100.0
กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	91.2	8.8	100.0
ทุนการศึกษา	90.9	9.1	100.0
กองทุนอื่นๆ	89.2	10.8	100.0
เบี้ยผู้สูงอายุ	80.4	19.6	100.0
เงินสงเคราะห์ผู้พิการ	78.9	21.1	100.0

ที่มา: สุรจิต ลักษณสูตร และคณะ (2553: 52) ซึ่งอ้างอิงจากสำนักงานคณะกรรมการ

พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2551: V)

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

หากรัฐบาลต้องการทำให้ความยากจนโดยสัมบูรณ์ (Absolute Poverty) หดสิ้นไป และหากรัฐบาลต้องการใช้วิธีการโอนเงินสดไปยังผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน (Poverty Line)² ถามว่ารัฐบาลต้องใช้งบประมาณจำนวนเท่าใด คำตอบของคำถามดังกล่าวก็คือ ช่องว่างความยากจน³ (Poverty Gap) นั่นเอง

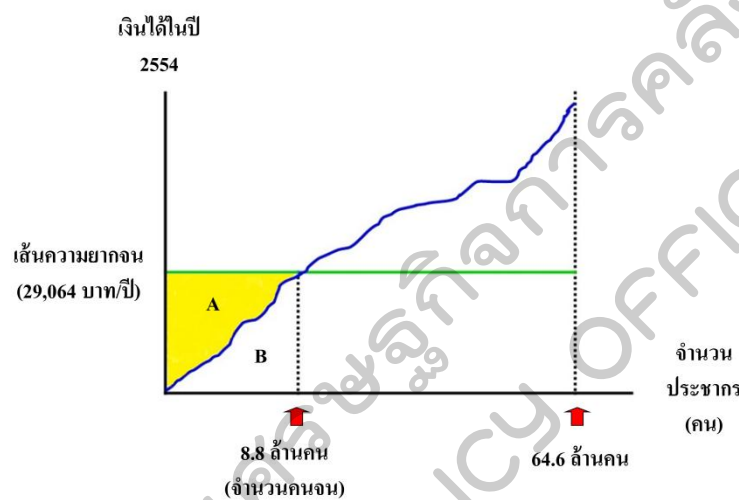
หากพิจารณารูปที่ 1 ช่องว่างความยากจน คือ พื้นที่ส่วนที่แรเงา A และหมายถึงส่วนที่รัฐบาลต้องจัดสรรเงินโอนลงไปเพื่อให้ความยากจนหมดไป ซึ่งหากพิจารณาข้อมูลในปี พ.ศ. 2554 นั้น สัดส่วนช่องว่าง

² เส้นความยากจน (Poverty Line) เป็นเครื่องมือในการประเมินสถานการณ์ความยากจนของประเทศ ซึ่งถ้าระดับรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนจะถือว่าเป็นคนจน เส้นความยากจนคำนวณจากแบบแผนการบริโภคอาหารของประชากรที่อยู่ใน Decile ที่ 1 (ร้อยละ 10 ของประชากรที่จนที่สุด) แล้วนำมาคำนวณต้นทุนแคลอรีและต้นทุนโปรตีนโดยใช้ราคาตลาดของอาหาร หลังจากนั้นก็นำมาคำนวณเส้นความยากจนในหมวดที่ไม่ใช่อาหาร โดยพิจารณาการบริโภคสินค้าในหมวดที่ไม่ใช่อาหาร

³ ช่องว่างความยากจน (Poverty Gap) หมายถึง ความแตกต่างระหว่างเส้นความยากจนกับรายได้ประจำ (หรือค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค) ของคนจนโดยเฉลี่ย ว่าเป็นสัดส่วนเท่าใดของเส้นความยากจน โดยค่าดัชนียิ่งสูงแสดงว่ายิ่งมีระดับความยากจนมาก ซึ่งช่องว่างความยากจนนี้สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการกำหนดงบประมาณ (อย่างหยาบๆ) ลงในพื้นที่ยากจนเป้าหมายที่จะช่วยให้คนจนหลุดพ้นความยากจน

ความยากจน นั่นคือ $[A/(A+B)] \times 100$ มีค่าอยู่ที่ร้อยละ 2.41 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2556: 2-5) ซึ่งหมายความว่า โดยเฉลี่ยแล้ว คนจนมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนอยู่ร้อยละ 2.41 ดังนั้น หากรัฐบาลต้องการจะปิดช่องว่างความยากจนดังกล่าว รัฐบาลต้องใช้งบประมาณทั้งสิ้น $0.0241 \times 29,064 \times 8,800,000 = 6,163,893,120$ บาท นั่นคือ ประมาณ 6 พันล้านบาท เท่านั้น อย่างไรก็ตาม การโอนเงินให้แก่คนจนจะทำให้ถูกต้องก็ต่อเมื่อรัฐบาลมีข้อมูลดีพอ โดยรู้ว่าคนจนแต่ละคนคือใคร และมีรายได้เท่าใด

รูปที่ 1: ช่องว่างความยากจนของไทย



ด้วยเหตุที่ระบบตลาดเสรีไม่อาจทำหน้าที่แก้ไขปัญหความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ได้อย่างสมบูรณ์ รัฐจึงต้องมีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่แบ่งสรรปันส่วนรายได้ใหม่ ด้วยการดึงเอาความสามารถในการแสวงหารายได้ของผู้คนมาแปลงรูปเป็นภาษีอากร เพื่อนำมาจัดสรรแก่คนที่ด้อยกว่าในสังคมในรูปของสวัสดิการ⁴ อย่างไรก็ตาม ระบบสวัสดิการของไทยต้องใช้งบประมาณมากกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการไม่สามารถระบุตัวผู้ที่สมควรได้รับการช่วยเหลือได้ ทั้งนี้ หากพิจารณางบประมาณที่ต้องใช้สำหรับการดำเนินนโยบายแบบถ้วนหน้า (Universal Coverage) ในกรณีตัวอย่างของเบียยังชีพคนชรา (มีชื่อเป็นทางการว่า “โครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุ”) ซึ่งในอดีตนั้น รัฐบาลไทย

⁴ การนำภาษีอากรมาทำหน้าที่แบ่งสรรปันส่วนรายได้ใหม่เท่ากับเป็นการยอมรับเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการ คือ

1. ความสามารถไม่ใช้มาตรวัดที่เที่ยงแท้ของความสามารถ
2. การยึดหลักความสามารถในการเสียภาษีและสวัสดิการเท่ากับเป็นการยอมรับว่า มนุษย์แตกต่างกัน คนที่จัดได้ว่าเสียเปรียบที่สุดในสังคมควรที่จะได้รับความช่วยเหลือเพื่อให้คนเหล่านี้มีมาตรฐานชีวิตที่ดีเหมาะสม

เคยใช้วิธีการจัดสรรเบี้ยยังชีพคนชราโดยวิธีการตรวจสอบรายได้ (Means Test) อย่างไรก็ดีตามด้วยอุปสรรคทางด้านความยุ่งยากในการคัดกรองคนจนเพื่อหาบุคคลผู้มีสิทธิรับเบี้ยยังชีพ ซึ่งมีต้นทุนค่อนข้างสูง ประกอบกับการที่ระบบ Means Test มักจะนำไปสู่ปัญหาที่เรียกว่า Exclusion Error (นั่นคือ การที่คนยากจนจริงๆ ไม่ได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบาล) ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2552 รัฐบาลจึงได้ยกเลิกระบบ Means Test โดยเปลี่ยนมาใช้ระบบถ้วนหน้าแทน ซึ่งจากผู้มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปจำนวนประมาณ 8 ล้านคนนั้น เป็นผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพ เป็นจำนวนประมาณ 7.1 ล้านคน (ข้อมูลจากเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557) ลักษณะดังกล่าวถือได้ว่า รัฐบาลได้ให้ความช่วยเหลือสูงกว่าขอบเขตที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ⁶

ในประการสำคัญหากการคัดเลือกคุณสมบัติของผู้รับเบี้ยยังชีพไม่มีการตรวจสอบรายได้ย่อมทำให้รัฐบาลต้องใช้งบประมาณจำนวนมหาศาล และยังนำไปสู่ปัญหาความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้มีสิทธิรับเบี้ยยังชีพอีกด้วย (นั่นคือ ผู้มีรายได้สูงย่อมมีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพเช่นเดียวกันกับคนจน) ดังที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2554) ศึกษาพบว่า

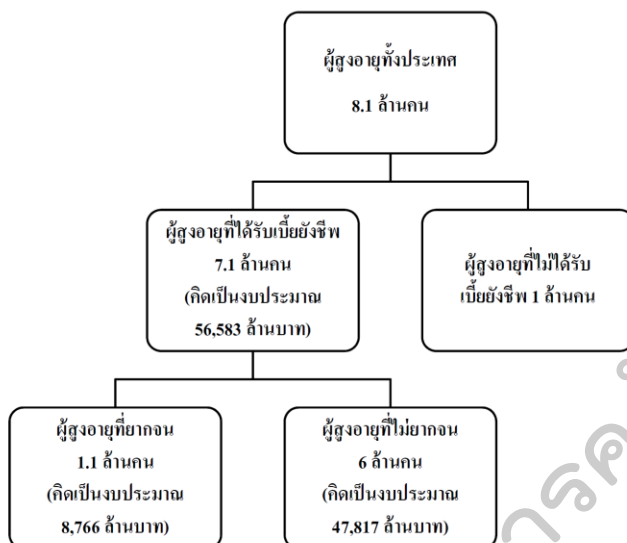
- ในเขตเมือง: จากจำนวนผู้สูงอายุที่ “ไม่จน” ทั้งหมด มีถึงร้อยละ 69.76 ที่ได้รับเบี้ยยังชีพ
- ในเขตชนบท: จากจำนวนผู้สูงอายุที่ “ไม่จน” ทั้งหมด มีถึงร้อยละ 84.82 ที่ได้รับเบี้ยยังชีพ

จากรูปที่ 2 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 รัฐบาลได้จ่ายเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุที่ “ไม่จน” เป็นจำนวนถึง $7.1 - 1.1 = 6$ ล้านคน ทำให้รัฐบาลต้องใช้งบประมาณสูงกว่าที่ควรจะเป็นถึง $56,583 - 8,766 = 47,817$ ล้านบาท/ปี ซึ่งในทางวิชาการเรียกว่า Inclusion Error (นั่นคือ ผู้ที่ไม่สมควรได้รับประโยชน์จากโครงการสวัสดิการของรัฐ พลอยได้รับประโยชน์ไปด้วย)

⁵ ผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพหมายถึง ผู้มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป และไม่เป็นผู้ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 53 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ” (ตัวเน้นโดยผู้วิจัย)

รูปที่ 2: งบประมาณรายจ่ายสำหรับเบี้ยยังชีพคนชรา



หมายเหตุ:

- จำนวนจากงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555
- จำนวนผู้สูงอายุทั้งประเทศ เป็นข้อมูลจากฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรในปี พ.ศ. 2554
- จำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ เป็นข้อมูลจากเอกสารงบประมาณ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557
- จำนวนผู้สูงอายุที่ยากจน เป็นข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2554)

นอกจากกรณีของเบี้ยยังชีพแล้วยังมีกรณีอื่นๆ ที่รัฐบาลมีเจตนาดีที่ต้องการให้ความช่วยเหลือแก่คนยากจน แต่ภายใต้อุปสรรคทางด้านฐานข้อมูลของคนจน ทำให้ไม่สามารถให้การช่วยเหลือตรงกลุ่มเป้าหมายได้คือนัก เช่น โครงการช่วยเหลือค่าครองชีพประชาชนและบุคลากรภาครัฐ (หรือเช็คช่วยชาติ หรือเช็ค 2,000 บาท) ซึ่งเป็นการบรรเทาภาวะวิกฤตเศรษฐกิจด้วยการให้เงินอุดหนุนแก่แรงงานที่อยู่ในระบบประกันสังคม หรืออยู่ในระบบราชการ และมีรายได้ไม่เกิน 15,000 บาท โดยแต่ละคนจะได้รับเช็คเงินสด 2,000 บาทจากรัฐบาล อย่างไรก็ตาม โครงการดังกล่าวก็มีข้อด้อยเกี่ยวกับ Exclusion Error นั่นคือ แรงงานซึ่งอยู่นอกระบบประกันสังคมและไม่ได้อยู่ในระบบราชการ (เช่น พ่อค้าแม่ค้าแผงลอย ผู้ขับจักรยานยนต์รับจ้าง เกษตรกรรายย่อย) จะถูกกีดกันออกไป โดยไม่ได้รับเช็ค 2,000 บาท ทั้งๆ ที่แรงงานนอกระบบดังกล่าวมีส่วนหนึ่งที่เป็นผู้มีรายได้น้อย มีรายได้ไม่แน่นอน และไม่ได้รับความคุ้มครองจากรัฐรวมอยู่ด้วย

ลักษณะข้างต้นสะท้อนว่า รัฐบาลไทยยังขาดฐานข้อมูลของประชากร โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับการระบุชื่อและที่อยู่ของผู้มีรายได้ต่ำ ทำให้รัฐบาลไม่สามารถกำหนดนโยบายแก้ปัญหาความยากจนให้ตรงกลุ่มเป้าหมายได้ บ่อยครั้งที่รัฐบาลเลือกวิธีการช่วยเหลือคนยากจนและด้วยโอกาสในลักษณะการให้ยืมอย่างถ้วนหน้าเท่ากัน แต่การจัดสวัสดิการโดยขาดการตรวจสอบรายได้ของผู้รับประโยชน์ทำให้รัฐบาลมีภาระรายจ่ายสูงเกินจำเป็น (เพราะงบประมาณถูกจัดสรรไปยังผู้ที่ไม่จนจริง) จึงสมควรมีการศึกษาถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเจาะจงไปที่คนจนตัวจริง (Targeting for the Poor) ผ่านระบบภาษีที่เรียกว่า Negative Income Tax (NIT) ซึ่งเป็นการโอนเงินสดไปยังผู้ยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดาที่มีเงินได้ต่ำกว่าระดับที่กำหนดไว้ ซึ่งเครื่องมือนี้สามารถใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนการจัดสวัสดิการ โดยระบุตัวผู้ที่สมควรได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลได้อย่างถูกต้อง อันจะช่วยให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อวัตถุประสงค์ในการลดความเหลื่อมล้ำและแก้ไขปัญหาความยากจนได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ แนวคิด แนวทางและวิธีการในการนำ NIT มาใช้ในประเทศไทย

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

มุ่งเน้นบทบาทของกระทรวงการคลังในการจัดสวัสดิการโดยผ่านระบบ NIT ด้วยการศึกษาระบบ NIT จากประเทศต่างๆ จำนวน 9 ประเทศ อันประกอบด้วยสหรัฐอเมริกา นิวซีแลนด์ สิงคโปร์ สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย เกาหลีใต้ สวีเดน และแคนาดา รวมทั้งคัดเลือกองค์ความรู้ กำหนดหลักการและข้อเสนอแนะ แนวคิดและวิธีการของ NIT ที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมไทย แล้วนำมาเสนอแนะวิธีการนำ NIT มาใช้ในประเทศไทย

1.4 วิธีการศึกษา

ทำการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสาร รายงานการวิจัยที่เกี่ยวกับระบบ NIT ทั้งในและต่างประเทศ และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง แล้วทำการคัดเลือกองค์ความรู้ กำหนดหลักการและข้อเสนอแนะ แนวคิดและวิธีการของ NIT ที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมไทย แล้วจัดทำรายงานผลการศึกษา

การศึกษามาตรการ NIT ของแต่ละประเทศเพื่อกำหนดแนวทางการปรับใช้ในประเทศไทยเป็นการคัดเลือกแนวทางจากประเทศที่มีการใช้มาตรการ NIT ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วเป็นประเทศที่อยู่ในกลุ่ม OECD (คือ

สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ไอร์แลนด์ อิสราเอล สวีเดน และเกาหลีใต้) โดยประเทศเหล่านี้กระจายอยู่ในทวีปต่างๆ ทั่วโลก อันจะสะท้อนถึงความหลากหลายของการออกแบบมาตรการ NIT ภายใต้ลักษณะสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่แตกต่างกัน นอกจากนี้เพื่อให้การศึกษามีความครอบคลุมมากขึ้น คณะผู้วิจัยยังได้เลือกประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเป็นสมาชิก ASEAN และเป็นประเทศเพื่อนบ้านของไทยอีกด้วย

คณะผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ NIT ของประเทศต่างๆ แล้วนำมาออกแบบ NIT ของไทย โดยวางหลักการว่า จะต้องเป็นระบบสวัสดิการที่ไม่สร้างภาระต่องบประมาณของไทยมากเกินไป และการออกแบบ NIT จะเริ่มจากการพิจารณาเป้าหมายสำคัญของไทย ซึ่งเป็นประเทศที่ติดอยู่ในกับดักรายได้ปานกลาง (Middle-income Trap)⁷ โดยรายได้เฉลี่ยต่อหัวของไทย (GDP per capita) ก่อนข้างคำ คือ อยู่ในลำดับที่ 114 จาก 226 ประเทศในโลกในปี พ.ศ. 2555 (Indexmundi 2013) ดังนั้น การเพิ่มรายได้ให้ประชาชนที่ยากจนจึงควรเป็นเป้าหมายสำคัญโครงการ NIT นอกจากนี้ เมื่อพิจารณา Labour Force Participation Rate⁸ ของไทยจะพบว่า มีแนวโน้มลดลงมาโดยตลอด กล่าวคือ ลดจากร้อยละ 81 ในปี พ.ศ. 2533 เหลือเพียงร้อยละ 72 ในปี พ.ศ. 2554 (World Bank 2013) ซึ่งสะท้อนว่า มีประชากรวัยทำงานที่ไม่ได้ทำงานเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ดังนั้น เป้าหมายของการออกแบบ NIT ในไทย นอกจากจะต้องช่วยเพิ่มรายได้แล้ว ควรต้องให้ความสำคัญกับการสร้างแรงจูงใจในการทำงานด้วย

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) มุ่งองค์ความรู้เกี่ยวกับการใช้ NIT ในต่างประเทศ
- 2) สามารถใช้เป็นแนวทางในการปฏิรูประบบภาษีและระบบสวัสดิการของไทยให้แก้ไขปัญหาความยากจนในสังคมไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ และลดการสิ้นเปลืองของงบประมาณด้านสวัสดิการลง

⁷ กับดักรายได้ปานกลาง คือ สภาพของประเทศกำลังพัฒนาที่เริ่มถดถอยจากความยากจน สร้างรายได้จากการพัฒนาอุตสาหกรรม และการส่งออก จนทำให้ประชาชนในประเทศมีความกินดีอยู่ดีในระดับหนึ่ง แต่กลับไม่สามารถพัฒนาตัวเองไปสู่ประเทศพัฒนาแล้วที่มีฐานะร่ำรวย (High-income Countries) ได้ เพราะไม่สามารถสร้างนวัตกรรมและเทคโนโลยี เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต เพิ่มมูลค่าของสินค้าได้

ในขณะที่เดียวกันประเทศเหล่านี้ก็ต้องเผชิญกับแรงกดดันจากด้านล่าง เพราะประเทศกำลังพัฒนานำใหม่ๆ ล้วนเกิดขึ้น และเป็นคู่แข่งในตลาดโลก แล้วยังมีค่าแรงที่ถูกกว่า ซึ่งจะมาแย่งฐานการผลิตเพื่อส่งออกของกลุ่มประเทศที่ติดกับดักรายได้เหล่านี้

⁸ Labour Force Participation Rate คือ สัดส่วนของกำลังแรงงาน (Labour Force) เมื่อเทียบกับประชากรวัยทำงาน (มีอายุระหว่าง 15 – 60 ปี) ทั้งประเทศ

1.6 กรอบแนวคิดในการศึกษา

1.6.1 ความหมายของ NIT

โดยปกติแล้วการคำนวณจำนวนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจะเริ่มจากการหักเงินได้ที่ได้รับยกเว้น แล้วนำเงินได้ที่เหลือไปหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อน เมื่อเหลือเงินได้สุทธิเท่าใดก็นำไปคูณกับอัตราภาษี ก็จะทราบจำนวนภาษีที่ต้องชำระให้แก่รัฐ (Positive Income Tax) ซึ่งหลักการเบื้องหลังของการบรรเทาภาระภาษีเหล่านี้มาจากแนวคิดที่ว่า รัฐไม่ควรจัดเก็บภาษีจากเงินได้ที่ได้จ่ายออกไปเพื่อดำรงชีพตามความจำเป็นพื้นฐาน (Basic Needs)

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของผู้ที่มิเงินได้ไม่ถึงเกณฑ์ชำระภาษีกลับไม่ได้รับประโยชน์ใดๆ เลยจากมาตรการบรรเทาภาระภาษี ดังนั้นจึงนำไปสู่แนวคิดในการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนกลุ่มนี้ด้วยการจัดสรรเงินโอนให้ โดยผ่านระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพื่อลดความแตกต่างทางรายได้ นั่นคือ เป็นการประสานระบบภาษีและระบบสวัสดิการเข้าไว้ด้วยกัน เงินโอนที่รัฐโอนให้จึงมีลักษณะเป็นภาษีเงินได้ทางลบ (NIT)

NIT จึงมีลักษณะเป็นการจ่ายภาษีให้แก่ผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด โดยมีแนวคิดว่า หากผู้มีรายได้สูงจะได้รับประโยชน์จากมาตรการบรรเทาภาษี (ทั้งในรูปของการยกเว้นและลดหย่อนภาษี) และต้องจ่ายเงินภาษีให้แก่รัฐสำหรับระบบภาษีปกติ ในทางตรงกันข้ามผู้มีรายได้ต่ำก็ควรจะได้เงินภาษีจากรัฐเป็นการช่วยเหลือเช่นเดียวกัน

กล่องที่ 1: ความหมายของ NIT

สุกานดา ศรีบุญส่ง (2553) ได้รวบรวมความหมายของ NIT ไว้ว่า NIT หมายถึง

- ระบบภาษีอากรซึ่งให้เงินอุดหนุนช่วยเหลือแก่บุคคลหรือครัวเรือนซึ่งดำรงชีวิตอยู่ภายใต้เส้นความยากจน (จาก Investment Dictionary)
- แผนการเพิ่มรายได้ให้กับคนยากจน โดยการให้เงินอุดหนุนเป็นเงินสดโดยตรง แทนหน้าที่การจ่ายภาษี โดยคนยากจนจะได้รับการจ่ายเงินสดจากรัฐบาล (จาก Economics Dictionary)
- ระบบที่ถูกนำเสนอเพื่อจัดให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บุคคลและครัวเรือนที่อยู่ภายใต้ระดับความยากจน โดยใช้กลไกที่มีอยู่แล้วในการจัดเก็บรายได้ภาษี ภายหลังกรออกแบบรายการเงินได้ที่แสดงว่ามีเงินได้ในระดับต่ำกว่าเงินได้เพื่อการยังชีพพื้นฐาน ซึ่งประชากรที่มีรายได้น้อยจะได้รับเงินอุดหนุนโดยตรงอันเพียงพอที่จะนำพวกเขาเหล่านั้นไปสู่การมีระดับเงินได้พื้นฐานที่เพียงพอต่อการยังชีพ (Subsistence Level) แทนที่หน้าที่ในการจ่ายภาษีเงินได้ (จาก Financial & Investment Dictionary)

1.6.2 ที่มาและแนวคิด NIT

แนวความคิด NIT ได้รับการกล่าวขานกันอย่างมากในสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2505 ซึ่ง Milton Friedman นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบลปี พ.ศ. 2519 เป็นผู้ริเริ่มและสนับสนุนแนวคิดนี้ในหนังสือเรื่อง Capitalism and Freedom (1962) โดย Milton Friedman ได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจาก Adam Smith บิดาแห่งเศรษฐศาสตร์ที่เชื่อในกลไกของตลาดหรือ “Invisible Hand” และเชื่อว่ารัฐควรจะไปแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจเมื่อจำเป็นจริงๆ เท่านั้น

Friedman มุ่งใช้ NIT เพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาความยากจน ขณะเดียวกันก็ไม่บิดเบือนกลไกการทำงานของระบบตลาดเสรี ซึ่ง Friedman ตระหนักดีว่าระบบตลาดเสรีไม่สามารถทำหน้าที่กระจายรายได้ให้คนทุกคนในสังคมมีรายได้เพียงพอแก่การดำรงชีพขั้นต่ำได้ อย่างไรก็ตาม Friedman มองว่า สังคมที่เป็นธรรมคือสังคมที่มีความเท่าเทียมกันของโอกาส ไม่ใช่ความเท่าเทียมกันของรายได้ กล่าวคือ รัฐบาลไม่ควรพยายามทำตามแนวคิดสังคมนิยมที่จะบังคับให้นำผลงานหรือรายได้ของทุกๆ คนในสังคมมาแบ่งกันอย่างเท่าเทียมตามความต้องการของแต่ละคน เพราะจะบั่นทอนประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจอย่างมาก ดังนั้น Friedman จึงต่อต้านการเก็บภาษีต่างๆ อย่างรุนแรง ยกเว้นแต่เพียงการเก็บ NIT ซึ่งเขาเห็นว่าเป็นการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสโดยบิดเบือนระบบตลาดเสรีน้อยที่สุด (Friedman 1962)

ข้อเสนอของ Friedman มีที่มาจากความต้องการแก้ไขปัญหาความยากจนสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยเสนอให้รัฐบาลของสหรัฐอเมริกาวางระบบการประกันรายได้ขั้นต่ำ (Guaranteed Minimum Income System) อันเป็นจำนวนที่สันนิษฐานว่า พอเพียงต่อการดำรงชีพของครัวเรือน ดังนั้น ครัวเรือนใดมียอดรวมของเงินได้น้อยกว่าเงินได้ขั้นต่ำที่รัฐประกันไว้ ก็จะได้รับเงินโอนตามส่วนต่างของเงินได้ที่ครัวเรือนหาได้หักลบกับจำนวนเงินได้ขั้นต่ำที่รัฐกำหนด และเรียกมาตรการนี้ว่า NIT

กลไกของ NIT ตามข้อเสนอของ Friedman มีองค์ประกอบ 2 ประการ คือ

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

Friedman ใช้เกณฑ์เงินได้ 600 ดอลลาร์สหรัฐ/คน ในปี พ.ศ. 2504 และอัตราเงินโอนร้อยละ 50 ดังแสดงในตารางที่ 3 ซึ่งยกตัวอย่างได้ดังนี้

- หากนาย ก. ไม่มีเงินได้เลย นาย ก. ก็จะได้รับเงินโอนจากรัฐบาลเป็นจำนวน $600 \times 0.50 = 300$ ดอลลาร์สหรัฐ
- หากนาย ข. มีเงินได้ 200 ดอลลาร์สหรัฐ นาย ข. ก็จะได้รับเงินโอนจากรัฐบาลเป็นจำนวน $400 \times 0.50 = 200$ ดอลลาร์สหรัฐ ดังนั้น นาย ข. จะมีรายได้รวมทั้งสิ้น $200 + 200 = 400$ ดอลลาร์สหรัฐ

- หากนาย ค. มีเงินได้ 400 ดอลลาร์สหรัฐ นาย ค. ก็จะได้รับเงินโอนจากรัฐบาลเป็นจำนวน $200 \times 0.50 = 100$ ดอลลาร์สหรัฐ ดังนั้น นาย ค. จะมีรายได้รวมทั้งสิ้น $400 + 100 = 500$ ดอลลาร์สหรัฐ จะสังเกตได้ว่าการช่วยเหลือจากรัฐบาลในลักษณะนี้ ครอบครัวจะมีรายได้เพิ่มขึ้นเมื่อสามารถหารายได้ได้มากขึ้น ถือเป็นการกระตุ้นให้ผู้ที่ได้รับ NIT ทำงานหาเลี้ยงชีพด้วยตนเองมากขึ้น
- หากนาย ง. มีเงินได้ 600 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งเท่ากับเกณฑ์เงินได้ขั้นต่ำพอดี นาย ง. ก็จะไม่ได้รับเงินโอนจากรัฐบาล
- หากนาย จ. มีเงินได้สูงกว่า 600 ดอลลาร์สหรัฐ นาย จ. ก็จะต้องเสียภาษีให้แก่รัฐบาลตามอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่กำหนดไว้

ตารางที่ 2: ระบบ NIT

เงินได้พึง ประเมิน (ดอลลาร์สหรัฐ) [1]	เงินได้ส่วนที่ต่ำกว่า เกณฑ์เงินได้ขั้นต่ำ (ดอลลาร์สหรัฐ) [2]	NIT หรือเงินโอนจากรัฐบาล (ดอลลาร์สหรัฐ) $= [2] \times 0.50$ [3]	เงินได้ทั้งสิ้นหลังจากได้รับ NIT หรือเงินโอนจากรัฐบาล (ดอลลาร์สหรัฐ) $= [1] + [3]$
0	600	300	300
200	400	200	400
400	200	100	500
600	0	0	600

สำหรับ NIT ในอุดมคติตามแนวความคิดของ Milton Friedman นั้น จะต้องยกเลิกการให้สวัสดิการต่างๆ จากรัฐบาลแก่คนยากจนทุกรูปแบบ⁹ และหันมาใช้ NIT เพียงอย่างเดียว เพื่อกระตุ้นให้คนยากจนที่รับสวัสดิการจากรัฐทำงานหาเลี้ยงชีพด้วยตนเองมิใช่รอความช่วยเหลือจากรัฐและไม่ยอมทำงานหาเลี้ยงชีพ สิ่งนี้จะช่วยส่งเสริมให้กลไกตลาดทำงานได้เป็นอย่างดี นั่นคือ ผู้มีรายได้น้อยสามารถตัดสินใจด้วยตนเองในการนำเงินสดที่ตนได้รับไปใช้จ่ายในเรื่องสวัสดิการที่เขาเห็นว่าเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับเขา

นอกจาก Milton Friedman แล้ว ผู้ที่ริเริ่มแนวความคิดของ NIT อีกบุคคลหนึ่ง คือ Robert J. Lampman ซึ่งเป็นผู้มีงานเขียนที่เกี่ยวข้องกับ NIT มากที่สุดท่านหนึ่ง อยากรู้ก็ตาม แนวคิดของ Lampman

⁹ โครงการสวัสดิการต่างๆ เช่น เบี้ยยังชีพคนชรา เงินสงเคราะห์บุตร เงินประกันสังคมในกรณีต่างๆ การอุดหนุนราคาพืชผลเกษตร และการจัดหาที่อยู่อาศัย

ค่อนข้างคำนึงถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติและทางการเมืองมากกว่าแนวคิดของ Milton Friedman กล่าวคือ Lampman เชื่อว่า NIT เป็นเพียงอีกกลไกหนึ่งของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยไม่ได้มุ่งหวังให้มีการใช้ NIT ทดแทนการให้สวัสดิการของรัฐบาลทั้งหมด

Gary Becker นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบลปี พ.ศ. 2535 ได้กล่าวถึง NIT ว่า การแทรกแซงจากรัฐบาลและการจัดสรรรายได้ใหม่ (Redistribution) ทุกรูปแบบล้วนแต่ก่อให้เกิดความบิดเบือนของระบบเศรษฐกิจ แต่หากสังคมยอมรับว่า “การแทรกแซงของรัฐบาลเป็นสิ่งจำเป็น” แล้ว การใช้ NIT ก็ถือเป็นวิธีการที่จะกระทบกระเทือนต่อระบบเศรษฐกิจน้อยที่สุด (Sorman 2011)

Robert Moffitt (2004) นักเศรษฐศาสตร์ผู้สนับสนุนแนวคิด NIT มีความเห็นว่า การใช้ NIT มีความซับซ้อนและยุ่งยากน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับการให้ความช่วยเหลือจากรัฐบาลในรูปแบบอื่นๆ (เช่น คุปองอาหาร การให้ที่พักอาศัย และการให้สวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล) เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ NIT มีเพียง Internal Revenue Service (IRS) หรือกรมสรรพากรของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเก็บข้อมูลรายได้ของประชาชน และประชาชนทุกคนสามารถกรอกแบบฟอร์มเดียวกันเพื่อขอรับสิทธิการได้รับเงินตามระบบ ทำให้การนำแนวคิด NIT ไปปฏิบัติสามารถทำได้โดยหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียวเท่านั้น

1.6.3 ข้อวิจารณ์แนวคิด NIT

ผู้คัดค้านแนวคิด NIT อาทิ George Shultz (อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสมัยประธานาธิบดี Ronald Reagan) เชื่อว่า คนอเมริกันส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการช่วยเหลือคนยากจนโดยการให้ความช่วยเหลือเป็นสิ่งของ ไม่ใช่การให้เงินสดเอาไปจับจ่ายใช้สอยตามความพอใจ อย่างไรก็ตาม Milton Friedman ได้แย้งว่า แต่ละคนที่ได้รับเงินไปนั้น ก็จะนำเงินไปใช้เพื่อประโยชน์สูงสุดของตนเอง ซึ่งประโยชน์สูงสุดของแต่ละคนไม่จำเป็นจะต้องเหมือนกัน และการศึกษาของ David Friedman บุตรชายของ Milton Friedman พบว่า ถึงแม้ว่าคนยากจนจะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลเป็นสิ่งของ แต่คนเหล่านั้นก็รู้ว่าจะทำอย่างไรที่จะเปลี่ยนสิ่งของเหล่านั้นเป็นเงินได้อยู่ดี (Moffitt 2004)

โดยสรุปแล้ว ผู้สนับสนุนและผู้คัดค้านแนวความคิด NIT ได้กล่าวถึงข้อดีและข้อเสียของ NIT ไว้ดังนี้

ข้อดี

1) สามารถนำไปจัดสวัสดิการให้ครอบคลุมถึงทุกครัวเรือนและบุคคลได้อย่างตรงเป้าหมาย (Well Targeted)

- 2) ช่วยเพิ่มแรงจูงใจในการทำงานให้แก่คนยากจนที่ได้รับสวัสดิการจากรัฐ
- 3) การมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือขึ้นอยู่กับรายได้และขนาดของครอบครัว
- 4) สามารถทดแทน (ตามแนวคิด Friedman) หรือเพิ่มเติม (ตามแนวคิด Lampman) การให้สวัสดิการสังคมอื่นๆ จากรัฐ
- 5) สามารถนำไปปฏิบัติได้ง่าย เพราะเกี่ยวข้องกับหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียว (นั่นคือ IRS) จึงมีต้นทุนการบริหารจัดการต่ำ
- 6) การใช้สูตรคำนวณที่ชัดเจน ช่วยหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานของรัฐ

ข้อเสีย

- 1) การช่วยเหลือด้วยเงินสดอาจทำให้ผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือนำเงินไปใช้ในสิ่งไม่จำเป็น
- 2) ประชาชนที่จ่ายเงินภาษีอากรรู้สึกไม่พอใจที่จะต้องจ่ายเงินให้กับคนจน

1.6.4 องค์ประกอบของ NIT

การนำมาตรการ NIT ไปประยุกต์ใช้ มักจะประกอบด้วย 3 องค์ประกอบหลัก ได้แก่

- 1) หลักประกันรายได้ขั้นต่ำ (Minimum Income Guarantee) หมายถึง การกำหนดว่าจะให้มีการประกันรายได้ขั้นต่ำค่าครองชีพของประชาชนว่าควรอยู่ในระดับใด โดยจะเป็นเส้นเดียวกับเส้นความยากจนหรือไม่ก็ได้
- 2) จุดเงินได้สมมาตร (Break-even Point of Income) หมายถึง จุดที่ภาษีทางบวกและทางลบมีค่าเท่ากัน นั่นคือ
 - ผู้มีเงินได้เกินจุดสมมาตรจะต้องมีหน้าที่เสียภาษี (ภาษีทางบวก)
 - ผู้ที่มีเงินได้ต่ำกว่าจุดสมมาตรจะได้รับเงินจัดสรรจากรัฐบาล (ภาษีทางลบ)
 - ผู้ที่มีเงินได้ ณ จุดสมมาตรจะไม่มีหน้าที่ชำระภาษีทางบวกและไม่ได้รับเงินจัดสรรจากภาษีทางลบจากรัฐบาล

ทั้งนี้ รัฐบาลอาจกำหนดให้จุดเงินได้สมมาตรมีค่าเท่ากับหลักประกันรายได้ขั้นต่ำ ซึ่ง Milton Friedman เสนอให้หลักประกันรายได้ขั้นต่ำแก่คนจนเท่ากับจำนวนเงินที่กฎหมายอนุญาตให้ยกเว้นและลดหย่อนภาษีที่ผู้มีรายได้น้อยไม่ได้ใช้ และให้จำนวนนั้นเป็นจุดสมมาตรด้วย ในขณะที่ Robert J. Lampman เสนอให้ใช้เส้นความยากจนเพื่อประกันรายได้ขั้นต่ำและเป็นจุดสมมาตร

3) อัตราภาษีเงินได้ทางลบ (Negative Tax Rate) กล่าวคือ หากเงินได้สุทธิของผู้มีหน้าที่เสียภาษีติดลบ เพราะเงินได้ที่แท้จริงน้อยกว่าหักประกันรายได้ขั้นต่ำ ก็ให้นำเงินได้สุทธิคูณกับอัตราภาษีทางลบก็จะเท่ากับเงินโอนที่จะได้รับการจัดสรรจากรัฐ

โดยสรุปแล้ว NIT เป็นการที่รัฐให้ความช่วยเหลือแก่ผู้มีรายได้น้อยด้วยการจัดสรรเงินโอนให้แก่แก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ โดยวิธีการประสานระบบภาษีอากรและระบบสวัสดิการให้เป็นหนึ่งเดียว ซึ่งเท่ากับว่า เป็นการแบ่งสรรปันส่วนรายได้ใหม่ ด้วยการจัดสรรเงินโอนให้แก่ผู้มีรายได้น้อย ผ่านการยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดาในลักษณะเดียวกับผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (นั่นคือ Positive Income Tax) ด้วยเหตุนี้ภาษีอากรจึงไม่ได้ทำหน้าที่เพียงการจัดเก็บรายได้เข้ารัฐเท่านั้น แต่ยังทำหน้าที่จัดสวัสดิการให้แก่ผู้มีรายได้น้อยอีกด้วย

ในประการสำคัญ NIT ช่วยแก้ไขปัญหาคือพื้นฐานที่มักต้องประสมอยู่เสมอในการออกแบบนโยบายภาษีและเงินโอนเพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย นั่นคือ ปัญหาการให้แรงจูงใจที่ผิด (Adverse Incentives) ซึ่งทำลายแรงจูงใจในการทำงาน ที่มักเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับโครงการสวัสดิการสังคมโดยทั่วไป กล่าวคือ NIT เป็นมาตรการเงินโอนให้แก่บุคคลที่เลือกทำงาน (แทนที่จะเลือกรอรับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาล โดยไม่ทำงาน) จากคุณลักษณะข้างต้นจึงทำให้ NIT เป็นเครื่องมือที่น่าสนใจของผู้กำหนดนโยบายในประเทศต่างๆ ซึ่งในปัจจุบันมีหลายประเทศที่นำระบบ NIT มาใช้ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ไอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ สวีเดน เกาหลีใต้ สิงคโปร์ ออสเตรเลีย อิสราเอล แคนาดา ออสเตรีย เบลเยียม เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ ฯลฯ โดยในแต่ละประเทศอาจมีชื่อเรียกแตกต่างกันไป และอาจมีคุณลักษณะที่แตกต่างกันบ้าง แต่คุณลักษณะที่ทุกประเทศมีร่วมกัน คือ (Kayaga 2007)

- 1) บุคคลจะมีสิทธิได้รับเงินโอนหากทำงานในปีภาษีนั้นๆ
- 2) บุคคลจะต้องยากจน (เช่น มีเงินได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน)
- 3) บุคคลต้องยื่นแบบภาษี (Tax Return) แจ้งรายได้ต่อกรมสรรพากร

1.7 โครงร่างของรายงานการวิจัย

รายงานการวิจัยนี้แบ่งออกเป็น 6 บท **บทแรก**เป็นบทนำซึ่งระบุถึงที่มาและความสำคัญ วัตถุประสงค์ของการศึกษา รวมถึงตลอดจนวิธีการศึกษาและกรอบแนวคิดเกี่ยวกับ NIT **บทที่ 2** อธิบายถึงระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทยในแง่ของสาระสำคัญ หลักการในการจัดเก็บ ฐานภาษี การบรรเทาภาระภาษี และการยกเว้นภาษี **บทที่ 3** เป็นการศึกษาถึงระบบ NIT ของประเทศต่างๆ 9 ประเทศ อันประกอบด้วยสหรัฐอเมริกา นิวซีแลนด์ สิงคโปร์ สหราชอาณาจักร อิสราเอล ออสเตรเลีย เกาหลีใต้ สวีเดน และแคนาดา **บทที่ 4** เป็นข้อเสนอ

NIT สำหรับประเทศไทย บทที่ 5 เป็นการพิจารณาแนวทางการแก้ไขกฎหมายหากมีการนำ NIT มาใช้ประเทศไทย และบทที่ 6 เป็นบทสรุป

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
FISCAL POLICY OFFICE

บทที่ 2

ระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของประเทศไทย

ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นภาษีทางตรง (Direct tax) ประเภทที่จัดเก็บจากฐานรายได้ (Income Base) ตามหลักความสามารถในการเสียภาษี (Ability to Pay Principle) กล่าวคือ ผู้มีรายได้มากต้องเสียภาษีในอัตราที่สูงกว่าผู้มีรายได้น้อย ซึ่งอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของประเทศไทยจัดเก็บในรูปแบบอัตราก้าวหน้า (Progressive Rate) กล่าวคือ มีการกำหนดอัตราภาษีไว้หลายอัตรา โดยอัตราภาษีจะถูกปรับให้สูงขึ้นตามฐานรายได้ของผู้เสียภาษีที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ บุคคลผู้มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาต้องแบกรับภาระภาษีไว้ด้วยตนเองโดยไม่สามารถผลักภาระให้กับผู้อื่นได้ หรือหากสามารถกระทำได้อีกก็เป็นเพียงส่วนน้อยเท่านั้น นั่นคือ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามีลักษณะเป็นภาษีทางตรง (Direct Tax)

ในการประเมินเงินได้นั้น ผู้มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นผู้มีหน้าที่ในการประเมินเงินได้ของตนเอง (Self-assessment) และเพื่อให้การชำระภาษีเป็นไปอย่างถูกต้อง ผู้เสียภาษีมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการคำนวณค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดาและชำระภาษีให้ครบถ้วนถูกต้อง โดยนำเงินได้พึงประเมินที่เกิดขึ้นตลอดปีภาษีที่ผ่านมาคำนวณ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นภาษีที่จัดเก็บเป็นรายปี โดยมีรอบปีภาษีที่เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มกราคมไปจนถึงวันที่ 31 ธันวาคม

นอกจากนี้ เนื่องจากระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในประเทศไทยมีการระบุจำนวนเงินได้ขั้นต่ำเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดให้ผู้มีเงินได้ที่มิหน้าที่ต้องยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดา (ตามความของบทบัญญัติมาตรา 56 แห่งประมวลรัษฎากร¹⁰) ดังนั้น แม้ว่าเมื่อคำนวณภาษีแล้ว ผู้มีเงินได้จะไม่มีการที่ต้องชำระภาษีให้กับรัฐก็ตาม แต่ผู้มีเงินได้รายดังกล่าวย่อมมีหน้าที่ต้องยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดาเพื่อให้กรมสรรพากรได้มีโอกาสดูตรวจสอบความถูกต้องในการแสดงรายการ รวมถึงเพื่อใช้เป็นหลักฐานสำหรับผู้เสียภาษีในรายการอื่นที่อาจมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน นอกจากนี้ข้อมูลดังกล่าว ยังสามารถใช้เป็นฐานข้อมูลให้ภาครัฐนำมาใช้เพื่อศึกษาและวิเคราะห์นโยบายการจัดเก็บภาษีของประเทศไทยในอนาคตต่อไป

¹⁰ ประมวลรัษฎากร มาตรา 56 บัญญัติว่า “ให้บุคคลทุกคน เว้นแต่ผู้เยาว์ หรือผู้ที่ศาลสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ ยื่นรายการเกี่ยวกับเงินได้พึงประเมินของตนได้รับในระหว่างปีภาษีที่ล่วงมาแล้วพร้อมทั้งข้อความอื่นๆ 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”

บทนี้แบ่งออกเป็น 6 ส่วน ส่วนแรกอธิบายถึงวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีอากร ส่วนที่สองเป็นสาระสำคัญของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ส่วนที่สามเป็นหลักการในการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในประเทศไทย ส่วนที่สี่อธิบายถึงฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา การบรรเทาภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาอยู่ในส่วนที่ห้า และส่วนสุดท้ายเป็นเงินได้ที่ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

2.1 วัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีอากร

2.1.1 การสร้างรายได้ให้กับรัฐบาล

เนื่องจากภาษีอากรเป็นสิ่งที่รัฐบาลเรียกเก็บจากประชาชนเพื่อนำไปใช้จ่ายในกิจการของภาครัฐและพัฒนาประเทศด้านต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนรวม (ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม 2542) เช่น การสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน การใช้จ่ายด้านความมั่นคง และด้านการศึกษา เป็นต้น ดังนั้น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจึงเป็นภาษีอากรประเภทหนึ่งที่มีลักษณะเป็นเงินได้หรือทรัพยากรที่รัฐเรียกเก็บ โดยเงินได้ดังกล่าวจะถูกเคลื่อนย้ายจากภาคเอกชนไปสู่ภาครัฐ อย่างไรก็ตาม แม้ตามโครงสร้างการจัดเก็บภาษีอากรของประเทศไทย รายได้ของภาครัฐที่มาจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาก็ไม่ใช่ภาษีหลักของรัฐบาล แต่ยอดการจัดเก็บรายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาประเภทหัก ณ ที่จ่าย เพราะเป็นภาษีประเภทที่ถูกจัดเก็บในระยะเวลาที่สม่ำเสมอ เพราะรัฐได้กำหนดให้ผู้จ่ายเงินได้ต้องทำการคำนวณภาษีล่วงหน้าจากผู้มีเงินได้พึงประเมินตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ การจัดเก็บในลักษณะดังกล่าว ยังแสดงถึงข้อมูลในเบื้องต้นของแหล่งที่มาของเงินได้ อันเป็นประโยชน์ในการกำกับดูแลการจัดเก็บภาษีให้เกิดประโยชน์สูงสุด ดังนั้น หากมีการกำหนดนโยบายที่ส่งเสริมให้ผู้มีรายได้เข้ามาในระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาแล้ว ฐานภาษีที่จะทำการจัดเก็บก็จะถูกขยายให้กว้างขึ้นเช่นกัน กล่าวคือ เมื่อประชาชนในประเทศมีระดับรายได้ที่เพิ่มขึ้น หรือประกอบกิจการใดอันก่อให้เกิดเงินได้พึงประเมิน รัฐบาลก็ย่อมมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการจัดเก็บภาษีด้วยเช่นกัน

2.1.2 การกระจายรายได้และสร้างความเป็นธรรมในสังคม

เนื่องจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นภาษีประเภทที่จัดเก็บจากฐานรายได้ตามหลักความสามารถในการเสียภาษี ดังนั้น ผู้มีรายได้มากย่อมเสียภาษีในอัตราที่สูงกว่าผู้มีรายได้น้อย โดยการจัดเก็บในรูปแบบอัตราก้าวหน้า (Progressive Rate) ซึ่งย่อมส่งผลเป็นการลดความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียมในสังคมระหว่างผู้มีระดับรายได้ที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ การจัดเก็บตามระดับความสามารถของผู้เสียภาษียังเป็นเครื่องมือในการ

กระจายรายได้ให้แก่ประชาชน โดยเป็นการกระจายความมั่งคั่งของกลุ่มผู้มีรายได้สูงมาสู่กลุ่มผู้มีรายได้ต่ำ อันเป็นการลดช่องว่างทางรายได้ระหว่างกลุ่มผู้มีรายได้ทั้งสองประเภทให้น้อยลง ซึ่งการจัดเก็บตามความสามารถนี้เป็นไปตามหลักความเป็นธรรม (Principle of Equity) ในการจัดเก็บภาษีอากรที่ดี (ดุยลักษณ์ ตราฐธรรม 2549) เพราะหากโครงสร้างการจัดเก็บภาษีขาดความเป็นธรรมแล้ว การหนีหรือหลีกเลี่ยงภาษีย่อมเป็นปัญหาที่ตามมา อันมีอาจหลีกเลี่ยงได้เช่นกัน ดังนั้น การสร้างความเป็นธรรมในสังคมผ่านระบบภาษี คือ การกำหนดโครงสร้างทางภาษีอากรย่อมต้องคำนึงถึงกำลังความสามารถและรายได้ของผู้เสียภาษีเป็นสำคัญ โดยให้บุคคลที่มีรายได้มากกว่าแบกรับภาระทางการเงินที่มากกว่า และให้บุคคลที่มีรายได้ต่ำแบกรับภาระที่น้อยกว่า หรือในบางกรณีอาจได้รับการยกเว้นจากภาระทางภาษีเลยก็ย่อมได้ ซึ่งกระบวนการดังกล่าว ถือเป็นวิธีการทางอ้อมในการถ่ายเทรายได้จากบุคคลที่อยู่ในฐานภาษีที่สูงมาสู่บุคคลที่อยู่ในฐานที่ต่ำ

2.1.3 การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

เนื่องจากการจัดเก็บภาษีอากรทุกประเภทมีวัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่ง คือ เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ในส่วนของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาถือเป็นระบบภาษีที่มีความยืดหยุ่น (Flexible) และมีโครงสร้างที่เป็นตัวช่วยรักษาเสถียรภาพให้แก่ระบบเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ (Built-in Stabiliser) กล่าวคือ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาซึ่งจัดเก็บในอัตราก้าวหน้าขึ้น ในช่วงที่เศรษฐกิจมีอัตราเจริญเติบโตที่ดี รายได้ประชาชนย่อมเพิ่มมากขึ้น และเมื่ออัตราภาษีที่จัดเก็บนั้นเป็นไปแบบอัตราก้าวหน้า อัตราภาษีจึงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเร็วกว่าปริมาณรายได้ที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้รายได้ของประชาชนลดลงและมีเงินไหลเข้าภาครัฐมากขึ้น กระบวนการดังกล่าวนี้ จึงถือเป็นเป็นกลไกหนึ่งที่ช่วงลดความกดดันของสถานะเงินเฟ้อ และความร้อนแรงของระบบเศรษฐกิจได้

2.1.4 การส่งเสริมพฤติกรรมทางเศรษฐกิจ

การควบคุมหรือส่งเสริมพฤติกรรมทางเศรษฐกิจผ่านระบบภาษีอากรสามารถกระทำได้ในหลายกรณี เช่น ในกรณีที่รัฐบาลต้องการกระตุ้นการใช้จ่ายของประชาชน รัฐบาลอาจลดอัตราภาษีอากรบางประเภท หรือ ยกเว้นการจัดเก็บภาษีของธุรกิจเอกชนเพื่อส่งเสริมการผลิตหรือการดำเนินธุรกิจดังกล่าวเพื่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นในธุรกิจหรือกลุ่มเป้าหมายที่รัฐต้องการจะส่งเสริม และในทางกลับกันหากรัฐบาลประสงค์จะควบคุมการบริโภคของประชาชน รัฐบาลอาจใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการควบคุมอัตราค่าบริการบริโภคของประชาชน เช่น การเรียกเก็บภาษีจากสินค้าฟุ่มเฟือย อันเป็นการส่งผลให้สินค้ารายการดังกล่าวมีราคาสูงขึ้นเพื่อป้องกันมิให้ประชาชนบริโภคสินค้าที่มีได้มีความจำเป็นต่อการครองชีพในระดับที่สูงเกินไป

ในส่วนของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา นั้น รัฐบาลอาจใช้มาตรการผ่านระบบภาษีเงินได้เพื่อส่งเสริมพฤติกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจตามเป้าหมายที่รัฐได้วางไว้ เช่น รัฐบาลเคยประกาศใช้มาตรการทางภาษีด้านการออมและการลงทุนในปี พ.ศ. 2551 โดยมีวัตถุประสงค์ในการช่วยพัฒนาการลงทุนในตลาดทุนให้มีเสถียรภาพมากขึ้น และเพื่อส่งเสริมการออมและการลงทุนเพื่อเพิ่มความมั่นคงให้กับผู้ลงทุนในอนาคตที่วางแผนในระยะยาวเพื่อการเกษียณอายุ โดยให้ผู้มีเงินได้สามารถหักค่าลดหย่อนจากการซื้อกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ [Retirement Mutual Fund: (RMF)] หรือกองทุนรวมหุ้นระยะยาว [Long Term Equity Fund: (LTF)] ได้ในอัตราที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ เพื่อเป็นการกระตุ้นระบบเศรษฐกิจและสนับสนุนธุรกิจประเภทอสังหาริมทรัพย์ โดยให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ที่ซื้อบ้านสำเร็จรูปพร้อมที่ดิน หรือห้องชุดในอาคารที่มีมูลค่าไม่เกิน 5 ล้านบาทเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยของตนเป็นครั้งแรก รัฐบาลจึงได้ออกพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร ฉบับที่ 528 พ.ศ. 2554 กำหนดให้ยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ซึ่งเป็นผู้ซื้ออสังหาริมทรัพย์ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

2.2 สารสำคัญของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

2.2.1 ความหมายของเงินได้

เงินได้ที่ใช้เป็นฐานภาษีสำหรับการคำนวณเงินได้นั้น อาจมีความหมายได้หลายอย่าง โดยกฎหมายภาษีอากรโดยทั่วไปจะนิยามคำว่า “เงินได้” โดยพิจารณาจากการเพิ่มพูนทางเศรษฐกิจ (Economic Accretion) ซึ่งคำนวณได้จากการเพิ่มขึ้นของทรัพย์สินสุทธิบวกกับรายจ่ายในการบริโภคของบุคคล (หน่วยเศรษฐกิจ) ในระยะเวลาหนึ่งๆ (Increase Net Wealth Plus Consumption) (Sommerfeld, Madeo, and Milliron 1991) ซึ่งหากพิจารณาตามกฎหมายไทยแล้ว ประมวลรัษฎากรมาตรา 39 ได้ให้ความหมายของ “เงินได้พึงประเมิน” ว่าหมายถึง เงินได้อันเข้าลักษณะอันพึงต้องเสียภาษี เช่น เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อย่างอื่นอันสามารถคิดคำนวณเป็นเงินได้ ทั้งนี้ ในการคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา นั้น การนิยามคำว่า “เงินได้” จะต้องเป็นเงินได้ที่พร้อมที่จะชำระหรือเป็นผลประโยชน์ที่อาจคำนวณเป็นเงินได้อย่างชัดเจน เพราะหากการจัดเก็บภาษีเป็นไปตามมูลค่าของทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นแล้วจะเป็นการสร้างปัญหาในการประเมินและตรวจสอบของเจ้าพนักงานประเมิน อันอาจเป็นเหตุให้ผู้เสียภาษีไม่มีเงินพอที่จะชำระภาษีประการหนึ่ง และเป็นเหตุให้รัฐไม่อาจจัดเก็บภาษีได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยอีกประการหนึ่ง (ชัยสิทธิ์ ตราฐธรรม 2542)

2.2.2 เกณฑ์การรับรู้เงินได้ของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

จากเหตุผลในด้านความหมายของเงินได้ตามที่ได้อธิบายไว้ส่งผลให้การรับรู้เงินได้ (Realisation) ของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นไปตามเกณฑ์เงินสด (Cash Basis) เท่านั้น ซึ่งเงินได้ที่จะนำมาคำนวณและยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดาคือต้องเป็นเงินได้ที่มีการรับรู้แล้ว และผู้มีเงินได้ตามเกณฑ์เงินสดนี้มีหน้าที่รายงานเงินได้เมื่อได้รับเงินสดมาแล้วเท่านั้น ขณะเดียวกันในส่วนของการใช้จ่ายก็จะถูกนำมาหักเมื่อได้มีการจ่ายจริงไปแล้วเช่นกัน

ตามความในมาตรา 56 วรรคแรกของประมวลรัษฎากร ได้บัญญัติว่า ให้บุคคลทุกคนเว้นแต่ผู้เยาว์ หรือผู้ที่ศาลสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ ยื่นรายการเกี่ยวกับเงินได้พึงประเมินที่ได้รับในปีภาษีที่ล่วงมาแล้วในเดือนมีนาคมของทุกปี ซึ่งคำว่า “เงินได้” ที่จะนำมาคำนวณภาษีในมาตรานี้ นั้นได้มีคำพิพากษาฎีกาที่ 580/2506 ตีความว่าหมายถึง เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อย่างอื่นที่ได้รับมาแล้วเท่านั้น มิใช่เป็นเพียงสิทธิเรียกร้องที่จะได้รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อย่างอื่นในอนาคต

อย่างไรก็ดี ในการรับรู้เงินได้จากทรัพย์สินนั้น การคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากเกณฑ์เงินสดจะอาศัยหลักสิ่งตอบแทนที่มีค่าเท่ากับเงินสด (Cash Equivalent) กล่าวคือ เกณฑ์การใช้เงินสดนั้นอาจมีช่องโหว่ในทางกฎหมาย อันทำให้ผู้เสียภาษีอาศัยวิธีการรับทรัพย์สินอย่างอื่นเป็นค่าตอบแทนแทนการรับเงินสด ดังนั้น แนวคิดในเรื่องสิ่งตอบแทนที่มีค่าเท่ากับเงินสดจึงถูกพัฒนาขึ้นเพื่อปิดช่องโหว่ของกฎหมายในเรื่องดังกล่าว โดยเมื่อผู้เสียภาษีได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อันใดจากการประกอบกิจการหรือจากการทำธุรกิจอันจำต้องมีผลตอบแทนตามการค้าปกติ ก็ให้ถือราคาของทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับมานั้นเพื่อตีค่าตามราคาตลาด (Market Price) เพื่อใช้เป็นการประเมินราคาทรัพย์สินเป็นเงินสดที่ได้รับจากการงานที่ทำนั้น หลักการดังกล่าวจึงเป็นหลักการรับรู้รายได้จากการเปลี่ยนแปลงทรัพย์สินให้เป็นเงินสดในกรณีของการคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามหลักเกณฑ์เงินสด

2.2.3 ผู้มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

1) บุคคลธรรมดา

หากพิจารณาตามความในบทบัญญัติของกฎหมาย บุคคลธรรมดา (Natural Person) ให้ความหมายรวมถึงผู้มีสภาพบุคคลตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 15¹¹ โดยผู้มีสภาพบุคคลนั้นมิได้จำกัดที่อายุ ความสามารถ หรือสัญชาติของบุคคล ดังนั้น ผู้เยาว์ คนชรา บุคคลวิกลจริต คนไร้ความสามารถ

¹¹ มาตรา 15 บัญญัติว่า “สภาพบุคคลย่อมเริ่มแต่เมื่อคลอดแล้วอยู่รอดเป็นทารกและสิ้นสุดลงเมื่อตาย”

หรือเสมือนไร้ความสามารถจึงมีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดาด้วยตนเอง หากมีเงินได้ขั้นต่ำถึงเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลรัษฎากร เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติยกเว้นไว้เป็นประการอื่น เช่น ตามความในมาตรา 56 และ 57 แห่งประมวลรัษฎากรได้กำหนดผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้อนุบาล ผู้พิทักษ์ หรือผู้จัดการกิจการอันก่อให้เกิดเงินได้พึงประเมินตามแต่กรณี มีหน้าที่นำรายได้ของผู้ที่ขาดความสามารถในทางกฎหมาย อันได้แก่ ผู้เยาว์ ผู้ที่ศาลสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถที่มีเงินได้พึงประเมินถึงตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยผู้แทนนั้นย่อมมีหน้าที่เป็นตัวแทนในการยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดาและชำระภาษีแทนบุคคลเหล่านั้นภายในเดือนมีนาคมของทุกๆ ปีภาษี

2) ห้างหุ้นส่วนสามัญ หรือคณะบุคคลที่มีชัณติบุคคล

ภายใต้บทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1012 1025 และ 1026 ห้างหุ้นส่วนสามัญ (Ordinary Partnerships) หมายถึง สัญญาซึ่งบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปตกลงนำหุ้นมาลงทุนในห้างไม่ว่าจะด้วยเงิน ทรัพย์สิน หรือแรงงาน และมีวัตถุประสงค์ในทางการค้าหรือเพื่อแสวงหากำไร โดย “ห้างหุ้นส่วนสามัญ” เป็นห้างหุ้นส่วนที่มีได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล จึงมีสถานะในทางกฎหมายเหมือนบุคคลธรรมดา โดยกฎหมายกำหนดให้หุ้นส่วนทุกคนต้องรับผิดชอบร่วมกันในหนี้ทั้งปวงของหุ้นส่วนโดยไม่มีจำกัด

ส่วนคณะบุคคล (Non-juristic Body of Persons) นั้น ในทางกฎหมายแม้ไม่มีสภาพบุคคลตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เพื่อการตีความตามเจตนารมณ์ของการบังคับใช้ประมวลรัษฎากร คณะบุคคลจึงถือเป็นหน่วยภาษี (Tax Entity) หน่วยหนึ่งที่ถูกกำหนดขึ้นตามความในประมวลรัษฎากรเพื่อให้ครอบคลุมการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ดังนั้นในส่วนของการตีความ จึงจำเป็นต้องเทียบกับบทนิยามของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1012 โดย “คณะบุคคล” หมายถึง บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปเข้าตกลงกันเพื่อกระทำการใดหรือหลายกิจการร่วมกัน โดยไม่จำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไร เช่น หน่วยงานราชการแห่งหนึ่งได้จัดทำโครงการร้านค้าสวัสดิการให้กับข้าราชการและลูกจ้างในราคาขอมเยาว์ อันมิได้มีวัตถุประสงค์หลักในการแสวงหากำไร โดยการดำเนินการต่างๆ ในโครงการดังกล่าว มีคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น เงินได้ที่เกิดจากการจัดทำโครงการจะต้องเสียภาษีในนามของคณะกรรมการ ซึ่งเป็นคณะบุคคลอันถือเป็นหน่วยภาษีที่กำหนดขึ้นตามความในประมวลรัษฎากร

อย่างไรก็ดี แม้ความแตกต่างของห้างหุ้นส่วนสามัญและคณะบุคคลจะมีความแตกต่างกันที่วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง โดยห้างหุ้นส่วนสามัญมีวัตถุประสงค์ในทางการค้าหรือเพื่อแสวงหากำไร แต่คณะบุคคลไม่จำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไร แต่ในทางปฏิบัติและการบังคับใช้พบว่า มีทิศทางไปในแนวทางเดียวกันโดยมิได้คำนึงถึงวัตถุประสงค์ว่าจะแสวงหากำไรหรือไม่ เนื่องจากผลของการชำระภาษีในกรณี

ของห้างหุ้นส่วนสามัญและคณะบุคคลนั้น ย่อมเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเช่นเดียวกัน และหน่วยภาษีทั้งสอง จะได้รับเลขประจำตัวผู้เสียภาษีเงินได้ประเภทเดียวกัน

นอกจากนี้ ในกรณีที่มีข้อพิพาททางภาษีอากร การฟ้องร้องคณะบุคคลหรือห้างหุ้นส่วนสามัญก็มี แนวทางปฏิบัติที่คล้ายกัน คือ ในการฟ้องร้องนั้น ผู้ฟ้องที่ประสงค์จะดำเนินคดีฟ้องร้องห้างหุ้นส่วนสามัญหรือ คณะบุคคล จะต้องฟ้องผู้เป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนสามัญทุกคน หรือบุคคลในคณะบุคคลทุกคนเป็นจำเลย ร่วมกัน เพราะหน่วยภาษีทั้งสองประเภทมิใช่บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลตามกฎหมายที่อาจฟ้องร้องได้¹²

3) ผู้ถึงแก่ความตายระหว่างปีภาษี

ตามความในประมวลรัษฎากรมาตรา 57 ทวิ วรรคแรก ได้วางหลักว่า หากบุคคลธรรมดาที่มีเงิน ได้พึงประเมินถึงเกณฑ์ตามที่ประมวลรัษฎากรกำหนดได้ถึงแก่ความตายในระหว่างปีภาษี (Deceased during Taxable Year) โดยที่บุคคลดังกล่าวมีเงินได้พึงประเมินที่เกิดขึ้นก่อนถึงแก่ความตาย และยังมีได้ดำเนินการอย่าง หนึ่งอย่างใดเพื่อชำระภาษีในปีดังกล่าวนั้น ผู้จัดการมรดก ทายาท หรือผู้ครอบครองทรัพย์สินมรดกแล้วแต่กรณี มี หน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดาและชำระภาษีแทนในนามของผู้ตาย โดยในการคำนวณภาษี ให้ รวมเงินได้พึงประเมินของผู้ตายและของกองมรดกที่ได้รับตลอดปีภาษีที่ผู้นั้นถึงแก่ความตายเป็นยอดเงินได้พึง ประเมินที่จะต้องยื่นทั้งสิ้น

4) กองมรดกที่ยังมิได้แบ่ง

ในกรณีของกองมรดกที่ยังมิได้แบ่ง (Undistributed Estate of the Deceased) แม้ตามหลักการของ กฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะไม่ถือเป็นสภาพบุคคล แต่เพื่อวัตถุประสงค์ในทางภาษี บทบัญญัติของประมวล รัษฎากรจึงได้กำหนดให้กองมรดกที่ยังมิได้แบ่งเป็นหน่วยภาษีหน่วยหนึ่งที่มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา กล่าวคือ ตามความแห่งบทบัญญัติของประมวลรัษฎากรมาตรา 57 ทวิ วรรคสอง ได้วางหลักว่า ในปีถัดจากปีที่ บุคคลได้ถึงแก่ความตาย หากกองมรดกของผู้ตายยังมิได้มีการจัดแบ่งให้กับทายาท หรือมีเงินได้พึงประเมินในปี ภาษีที่ล่วงมาเพิ่มพูนขึ้นจากกองมรดก เช่น เงินปันผล ดอกเบี้ย หรือค่าเช่า เป็นต้น ให้ผู้จัดการมรดก ทายาท หรือ ผู้ครอบครองทรัพย์สินมรดกแล้วแต่กรณี มีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดาและชำระภาษีในนาม ของกองมรดกของผู้ตาย¹³

ดังนั้น ในกรณีที่ทายาทนำดอกผลที่ออกเงยจากกองมรดก เช่น เงินปันผล ไปเสียภาษีในนามของ ตนเอง ย่อมไม่เป็นเหตุให้กองมรดกของผู้ตายหลุดพ้นจากภาระในทางภาษี เพราะกองมรดกที่ยังมิได้แบ่ง

¹² ตามแนวคำพิพากษาฎีกาที่ 495/2519 และ 2401/2543

¹³ ตามแนวทางคำพิพากษาฎีกาที่ 171/2521

ดังกล่าวย่อมเป็นหน่วยภาษี (Tax Entity) ที่มีภาระและหน้าที่ในทางกฎหมายที่จะต้องชำระค่าภาษีโดยทายาท หรือผู้จัดการมรดกตามแต่กรณี อย่างไรก็ตาม หากได้มีการแบ่งทรัพย์สินมรดกเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ทรัพย์สินของกองมรดกย่อมตกทอดไปยังทายาท โดยทายาทแต่ละคนย่อมมีภาระหน้าที่ในการยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดาและเสียภาษีในนามของตนเองต่อไป หรือหากมีเงินได้ที่เกิดขึ้นจากกองมรดกที่ได้เสียภาษีเงินได้ไปแล้ว หากในเวลาต่อมาทายาทหรือผู้รับมรดกรายใดได้รับเงินได้ดังกล่าวซึ่งยกเว้นขึ้นจากกองมรดก ให้เงินได้จำนวนนั้นเป็นเงินได้ที่ได้รับการยกเว้นภาษีตามความในมาตรา 42 (16) แห่งประมวลรัษฎากร

2.3 หลักการในการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในประเทศไทย

ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นภาษีทางตรงที่จัดเก็บจากฐานรายได้ของผู้มีเงินได้ที่เป็นบุคคลธรรมดา และหน่วยภาษีที่ตามกฎหมายภาษีอากรถือเป็นหน่วยทางภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา โดยจัดเก็บจากเงินได้พึงประเมินทุกประเภทตามเกณฑ์เงินสด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดยกเว้นไว้เป็นประการอื่น ซึ่งทฤษฎีในการจัดเก็บนั้น มีหลักการพื้นฐานมาจากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและรัฐที่ทำการจัดเก็บ โดยหลักเกณฑ์ที่ประเทศไทยใช้ในการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาพิจารณาจากหลักถิ่นที่อยู่ (Residence Rule) และหลักแหล่งเงินได้ (Source Rule) หลักการดังกล่าวทั้งสองได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 40 และ 41 แห่งประมวลรัษฎากร (ดูรายละเอียดในมาตรา 2549: 64 - 69)

อย่างไรก็ดี หลักกฎหมายภาษีอากรของประเทศไทยปรับใช้หลักถิ่นที่อยู่และหลักแหล่งเงินได้ โดยมิได้ใช้หลักสัญชาติ (Nationality Rule) ประกอบด้วยอย่างเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งกำหนดให้คนสัญชาติสหรัฐ มีหน้าที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้กับกรมสรรพากรของสหรัฐ (Worldwide Basis) ไม่ว่าจะเป็นถิ่นที่อยู่หรือพำนักอยู่ในประเทศใดหรือมีแหล่งเงินได้จากประเทศอื่นใด ดังนั้น ผู้ที่จะเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้กับประเทศไทยจึงต้องเข้าตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายในเรื่องหลักถิ่นที่อยู่และหลักแหล่งเงินได้ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลรัษฎากรเท่านั้น

2.3.1 หลักถิ่นที่อยู่

หลักถิ่นที่อยู่ (Residence Rule) ตามความในกฎหมายภาษีอากรในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีนี้นั้น หมายถึง ผู้ที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศใดย่อมมีหน้าที่ต้องเสียภาษีอากรให้กับประเทศนั้น เพราะเมื่อบุคคลดังกล่าวมีถิ่นที่อยู่ในประเทศใดแล้ว ย่อมใช้บริการสาธารณะและทรัพยากรของประเทศนั้น จึงมีหน้าที่จ่ายค่าภาษีอากรให้กับประเทศดังกล่าว โดยผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามหลักถิ่นที่อยู่ตามกฎหมายภาษีอากรของประเทศไทย มิได้คำนึงถึงสัญชาติของบุคคลนั้น (Nationality Rule) และมีได้พิจารณาว่าผู้นั้นจะมีแหล่งเงินได้จากประเทศใด ดังนั้น หากผู้ใดอยู่ในประเทศไทยชั่วระยะเวลาหนึ่งหรือหลายระยะเวลารวมกันทั้งหมดตามกำหนดเวลาที่

กฎหมายกำหนด ให้ถือว่าผู้นั้นมีความสัมพันธ์ตามหลักถิ่นที่อยู่ หรือเป็นผู้อยู่ในประเทศไทยตามความในประมวลรัษฎากร

หลักถิ่นที่อยู่ได้ถูกบัญญัติไว้ในประมวลรัษฎากรมาตรา 41 โดยในวรรคสองได้บัญญัติว่า “ผู้อยู่ในประเทศไทยมีเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 ในปีภาษีที่ล่วงมาแล้ว เนื่องจากหน้าที่งานหรือกิจการที่ทำในต่างประเทศ หรือเนื่องจากทรัพย์สินที่อยู่ในต่างประเทศ ต้องเสียภาษีเงินได้ตามบทบัญญัติในส่วนนี้เมื่อนำเงินได้พึงประเมินนั้นเข้ามาในประเทศไทย ผู้ใดอยู่ในประเทศไทยชั่วระยะเวลาหนึ่งหรือหลายระยะ รวมเวลาทั้งหมดถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวันในปีภาษีใด ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้อยู่ในประเทศไทย”

จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามหลักถิ่นที่อยู่ ให้เป็นไปตามองค์ประกอบในทางกฎหมายดังต่อไปนี้ จึงถือเป็นผู้อยู่ในประเทศไทย คือ

- 1) บุคคล (ไม่ว่าสัญชาติใด) อยู่ในประเทศไทยชั่วระยะเวลาหนึ่ง หรือหลายระยะเวลารวมทั้งหมดถึง 180 วันในปีภาษีใด
- 2) บุคคลนั้นมีเงินได้พึงประเมิน (ตามมาตรา 40 ซึ่งจะได้อธิบายถึงในส่วนต่อไป) อันเนื่องมาจาก
 - ก. หน้าที่การงานที่ทำในต่างประเทศ หรือ
 - ข. กิจการที่ทำในต่างประเทศ หรือ
 - ค. ทรัพย์สินที่อยู่ในต่างประเทศ
- 3) บุคคลนั้นนำเงินได้พึงประเมินตามข้อ 2) เข้ามาในประเทศไทยในปีภาษีนั้น

จากหลักการข้างต้น อาจพิจารณาได้ว่า บุคคลผู้มีเงินได้ที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้กับประเทศไทยและเข้าตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ คือ บุคคลผู้มีเงินได้พึงประเมินเกิดขึ้นรายดังกล่าวจะต้องเป็นผู้อยู่ในประเทศไทยรวมถึง 180 วันและจะต้องนำเงินได้ของปีภาษีที่มีเงินได้เกิดขึ้นเข้ามาในประเทศไทยในปีภาษีนั้นด้วย ยกตัวอย่างเช่น บุคคลสัญชาติไทยประกอบอาชีพเป็นนักกีฬาอาชีพและมีเงินได้เกิดขึ้นในต่างประเทศจากการแข่งขันกีฬาและได้ออนเงินที่ได้รับจากการแข่งขันเข้ามาในปีภาษีเดียวกัน โดยในปีภาษีดังกล่าว บุคคลผู้นั้นได้อยู่ในประเทศไทยเป็นเวลา 6 เดือน และในเดือนที่เหลือได้เดินทางไปแข่งขันกีฬาในต่างประเทศ ดังนี้ จะต้องนำเงินที่ได้รับจากกิจการที่ทำในต่างประเทศที่ได้โอนหรือนำเข้ามาในประเทศไทยในปีภาษีไปคำนวณเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับเงินได้ดังกล่าว

ดังนั้น กรณีการโอนหรือนำเงินได้ของปีก่อนเข้ามาในประเทศไทย ย่อมไม่ตกอยู่ภายใต้บทบัญญัติของประมวลรัษฎากรมาตรา 41 วรรคสองและสาม ที่จะต้องนำมาคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้กับประเทศไทย

2.3.2 หลักแหล่งเงินได้

หลักแหล่งเงินได้ (Source Rule) ตามความในกฎหมายภาษีอากรในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีนั้น หมายความว่า ผู้ที่มีเงินได้จากแหล่งในประเทศใดย่อมมีหน้าที่เสียภาษีอากรให้กับประเทศที่เป็นที่มาของแหล่งเงินได้¹⁴ โดยไม่คำนึงว่าบุคคลดังกล่าวจะมีสัญชาติหรือถิ่นที่อยู่ในประเทศที่เป็นแหล่งเงินได้หรือไม่ ซึ่งหลักแหล่งเงินได้นี้ จะพิจารณาเพียงแก่เงินได้เฉพาะที่เกิดขึ้นในอาณาเขตของประเทศที่เป็นแหล่งเงินได้เท่านั้น เนื่องจากเมื่อบุคคลมีเงินได้เกิดขึ้นจากแหล่งเงินได้ในประเทศใด ย่อมหมายความว่าผู้ดังกล่าวได้รับประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใดจากประเทศนั้น บุคคลเช่นว่าจึงมีหน้าที่เสียภาษีอากรให้กับประเทศที่เป็นแหล่งเงินได้

หลักแหล่งเงินได้ถูกบัญญัติไว้ในประมวลรัษฎากรมาตรา 41 ววรรคแรก กล่าวคือ “ผู้มีเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 ในปีภาษีล่วงมาแล้ว เนื่องจากหน้าที่งานหรือกิจการที่ทำในประเทศไทยหรือเนื่องจากกิจการของนายจ้างในประเทศไทยหรือเนื่องจากทรัพย์สินที่อยู่ในประเทศไทยต้องเสียภาษีตามบทบัญญัติในส่วนนี้ ไม่ว่าเงินได้นั้นจะจ่ายในหรือนอกประเทศ”

จากบทบัญญัตินี้กล่าวอาจสรุปได้ว่า บุคคลที่มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้กับประเทศไทย จะต้องเข้าองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1) บุคคล (ไม่ว่าสัญชาติใด) มีเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 เนื่องมาจาก

- ก. หน้าที่การงานที่ทำในประเทศไทย
- ข. กิจการที่ทำในประเทศไทย
- ค. กิจการของนายจ้างในประเทศไทย
- ง. ทรัพย์สินที่อยู่ในประเทศไทย

2) ไม่ว่าเงินได้นั้นจะจ่ายในหรือนอกประเทศไทย และไม่ว่าบุคคลดังกล่าวจะอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลาเท่าใด

จากหลักการข้างต้น อาจสรุปได้ว่า หลักแหล่งเงินได้พิจารณาจากแหล่งเงินได้ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเป็นสำคัญ โดยเงินได้ที่เกิดขึ้นนั้นอาจเป็นเงินได้ที่มิได้มีที่มาจากหน้าที่การงานที่ทำในประเทศไทย โดยผู้มีเงินได้ประกอบอาชีพหรือปฏิบัติงานในประเทศไทย หรือเงินได้ที่เกิดจากกิจการที่ทำในประเทศไทย ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้มีเงินได้มีกิจการเป็นของตนเองในประเทศไทย โดยอาจมิได้เข้ามาในประเทศไทยด้วยตนเอง หรือเงินได้ที่เกิดจากกิจการของนายจ้างในประเทศไทย โดยในกรณีนี้ผู้มีเงินได้อาจปฏิบัติงานอยู่ในประเทศไทยหรือในต่างประเทศก็ได้ และได้รับค่าจ้างของนายจ้างในประเทศไทย หรือ/และเงินได้ที่เกิดจากทรัพย์สินที่อยู่ใน

¹⁴ ดุลยลักษณ์ ตราจุธรรม, อ้างแล้ว, หน้า 64-69

ประเทศไทย ได้แก่ ดอกผลของทรัพย์สินหรือสิ่งอกงจากทรัพย์สินเอง เช่น ดอกเบี้ย เงินปันผล ค่าเช่า หรือเงินได้ที่เกิดจากการขายทรัพย์สิน เป็นต้น ทั้งนี้ การพิจารณาข้อความในเรื่องหลักแหล่งเงินได้ไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงเวลาที่ผู้มีเงินได้นั้นพำนักอยู่ในประเทศไทยแต่อย่างใด

2.4 ฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

2.4.1 เงินได้พึงประเมิน

เงินได้พึงประเมินที่บุคคลธรรมดามีหน้าที่ต้องนำมาคำนวณในการเสียภาษีมีการบัญญัติไว้ในมาตรา 39 แห่งประมวลรัษฎากร¹⁵ โดยมาตราดังกล่าวถือเป็นบทบัญญัติในส่วนนิยามของ “เงินได้พึงประเมิน” ที่ผู้เสียภาษีต้องนำมาคำนวณเพื่อชำระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา โดยในการคำนวณหรือประเมินมูลค่าของทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้รับเพื่อนำมาคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดานั้น ให้ใช้เกณฑ์เงินสด (Cash Basis) ในการประเมินและรับรู้รายได้ของบุคคลธรรมดา ซึ่งเกณฑ์เงินสด คือ วิธีการในทางบัญชีที่บันทึกรายได้ และค่าใช้จ่ายต่อเมื่อได้รับเงินหรือจ่ายเงินไปแล้วจริง โดยไม่จำเป็นต้องคำนวณถึงงวดเวลาที่เกี่ยวข้องของเงินที่ได้รับมาหรือจ่ายไป โดยเงินได้จะถูกคิดคำนวณจากเงินสดหรือประโยชน์อันอาจตีค่าเป็นเงินสดได้ที่ได้รับทั้งหมดในแต่ละงวดบัญชี

ในทางกฎหมายนั้น แม้นิยามคำว่าเกณฑ์เงินสดจะมีได้ถูกบัญญัติไว้ในประมวลรัษฎากร แต่ในทางปฏิบัติก็ถูกใช้เป็นเกณฑ์ในการรับรู้เงินได้ของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในประเทศไทย โดยได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาตีความไว้เป็นแนวทางว่า เงินได้พึงประเมินในมาตรา 39 นั้น ไม่ว่าจะเป็นเงิน หรือทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด จะต้องเป็นสิ่งที่บุคคลธรรมดาหรือหน่วยภาษีที่ถือเป็นบุคคลธรรมดานั้น ได้รับมาแล้วในปียานั้น มิใช่เป็นเพียงสิทธิเรียกร้องในเงินหรือทรัพย์สินอันอาจบังคับใช้สิทธินั้นต่อบุคคลอื่นในอนาคต หรือที่ผู้เสียภาษีคาดว่าจะได้รับมาในภายภาคหน้า หรือในปีภาษีถัดๆ ไป เพราะในกรณีดังกล่าว ยังถือไม่ได้ว่าผู้มีหน้าที่เสียภาษีบุคคลธรรมดาได้รับเงินได้พึงประเมินในปีภาษีนั้น¹⁶ นอกจากนี้ ในการตีราคาทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ให้ถือเอาราคาหรือค่าอันพึงมีในวันที่ได้รับทรัพย์สินหรือได้มาซึ่งประโยชน์นั้น

¹⁵ มาตรา 39 ประมวลรัษฎากร วางหลักว่า “เงินได้พึงประเมินหมายความว่า เงินได้อันเข้าลักษณะพึงเสียภาษีในหมวดนี้ เงินได้ที่กล่าวนี้ให้หมายความรวมถึงทรัพย์สิน หรือประโยชน์อย่างอื่นที่ได้รับ ซึ่งอาจคิดคำนวณได้เป็นเงิน เงินค่าภาษีอากรที่ผู้จ่ายเงินหรือผู้อื่นออกแทนให้สำหรับเงินได้ประเภทต่างๆ ตามมาตรา 40 และเครดิตภาษีตามมาตรา 47 ทวิ”

¹⁶ แนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1690/2548

เพื่อประโยชน์ในการตีความและการรับรู้รายได้ของบุคคลธรรมดา ความหมายของเงินได้พึงประเมินตามความในมาตรา 39 อาจจำแนกตามประเภทของเงินได้พึงประเมินได้ ดังนี้

1) เงินสดหรือตราสารที่มีค่าเสมือนเงินสด หมายถึง เงินได้ประเภทค่าจ้าง เงินเดือน บำเหน็จ บำนาญ เบี้ยเลี้ยง โบนัส และเงินได้ส่วนกำไร ไม่ว่าเงินได้นั้นจะมีการจ่ายเป็นเงินสดไทยหรือเงินตราต่างประเทศ

2) ทรัพย์สิน ในการตีความคำว่า “ทรัพย์สิน” ตามความในมาตรา 39 แห่งประมวลรัษฎากร ให้ตีความตามความหมายของคำว่าทรัพย์สินในมาตรา 138 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทำให้คำว่าทรัพย์สินตีความได้กว้างกว่า และให้รวมไปถึงวัตถุที่ไม่มีรูปร่างอันอาจมีราคาและถือเอาได้ด้วย (เช่น หุ่น) โดยผู้ที่ได้รับหุ่นมานั้น ให้ถือว่าได้ทรัพย์สินที่ต้องนำมารวมคำนวณเป็นเงินได้ด้วย ซึ่งการตีราคาค่าหุ่นให้คำนวณตามราคาที่พึงซื้อได้ตามปกติ¹⁷ ดังนั้น ทรัพย์สินในที่นี้จึงรวมถึงสิ่งที่มีรูปร่างและไม่มีรูปร่าง ไม่ว่าจะเป็นสิ่งห้ามทรัพย์สินหรือสิ่งห้ามทรัพย์สิน ที่อาจคำนวณราคาและตีค่าเป็นเงินสดได้ เช่น รถยนต์ โรงเรือน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างใดๆ ที่ได้รับมาแล้วจริงในปีภาษีนั้น

3) ประโยชน์อื่นใดที่ได้รับอันสามารถคิดคำนวณเป็นเงินสดได้ หมายถึง ประโยชน์ประเภทใดๆ ที่บุคคลธรรมดาได้รับมา แต่โดยสภาพทางกายภาพของประโยชน์ที่ได้รับมานั้น ไม่เข้าลักษณะของเงินหรือตราสารที่มีค่าเสมือนเงินสด และมีได้รับมาในลักษณะของทรัพย์สิน แต่ประโยชน์ที่ได้รับมานี้สามารถนำมาคิดคำนวณเป็นเงินได้ได้ เช่น การที่บริษัทให้สวัสดิการแก่ลูกจ้างในรูปของที่อยู่อาศัย ค่าโทรศัพท์ หรือค่าอาหารกลางวัน ดังนั้น ประโยชน์ดังกล่าวเหล่านี้ถือเป็นประโยชน์ที่ลูกจ้างได้รับและสามารถคำนวณเป็นเงินสดได้ จึงเป็นเงินได้พึงประเมินของลูกจ้างตามความในมาตรา 39 โดยถือเป็นเงินได้ที่ได้รับอันเนื่องมาจากการจ้างแรงงาน¹⁸

4) เงินค่าภาษีอากรที่ผู้จ่ายเงินหรือที่ผู้อื่นออกแทนให้สำหรับเงินได้ประเภทต่างๆ ตามประมวลรัษฎากรมาตรา 40 (รายละเอียดมาตรา 40 จะกล่าวถึงในส่วนถัดไป) เช่น ในกรณีที่นายจ้างได้ชำระค่าภาษีให้แก่พนักงานและลูกจ้างในบริษัท ค่าภาษีอากรที่บริษัทได้ชำระแทนนั้น ถือเป็นเงินได้พึงประเมินของลูกจ้างในปีภาษีนั้น

5) เครดิตภาษีเงินปันผลหรือเงินส่วนแบ่งกำไรที่ได้รับจากบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 47 ทวิ แห่งประมวลรัษฎากร) หมายถึง การคืนภาษีเงินปันผลหรือเงินส่วนแบ่งกำไรให้แก่ผู้ถือหุ้นหรือผู้เป็นหุ้นส่วน โดยเงินภาษีที่ได้รับคืนนี้ บุคคลธรรมดาหรือหน่วยภาษีที่ถือเป็นบุคคลธรรมดา

¹⁷ แนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2853/2524

¹⁸ แนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 123/2540

มีหน้าที่ต้องนำมาคำนวณเป็นเงินได้พึงประเมินในปีภาษีนั้น ซึ่งการเครดิตภาษีตามที่กฎหมายกำหนดในที่นี้ คือ การเครดิตในเงินปันผลที่ครั้งหนึ่งคือ กำไรสุทธิ ซึ่งได้เสียภาษีเงินได้นิติบุคคลมาแล้ว และเมื่อต่อมา มีการจ่ายเงินปันผลกลับคืนมาให้บุคคลธรรมดาเป็นผู้ถือหุ้นหรือผู้เป็นหุ้นส่วน ทำให้เงินได้ดังกล่าวต้องเสียภาษีใน เงินปันผลนี้อีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ ในเมื่อเป็นเงินได้ในจำนวนเดียวกัน จึงไม่ควรเก็บภาษีซ้ำซ้อนในเงินปันผล ดังกล่าว ดังนั้น เพื่อเป็นการบรรเทาภาระในทางภาษีจึงมีการให้เครดิตภาษีในเงินปันผลตามที่กฎหมายได้ กำหนดในมาตรา 47 ทวิ แห่งประมวลรัษฎากร

2.4.2 ประเภทของเงินได้พึงประเมิน

มาตรา 40 แห่งประมวลรัษฎากรได้แบ่งประเภทของเงินได้พึงประเมินออกเป็นประเภทต่างๆ ตาม ข้อเท็จจริงที่ว่า บุคคลย่อมประกอบกิจการงานอาชีพที่แตกต่างกัน อันส่งผลให้ต้นทุนทางด้านแรงงานและ ค่าตอบแทนหรือผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการทำงานย่อมมีความแตกต่างกันไปด้วย ดังนั้น เพื่อให้เกิดความ เป็นธรรมในระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา กฎหมายจึงแบ่งประเภทของเงินได้ตามความเหมาะสม เพื่อกำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการในการคำนวณภาษีให้เป็นธรรมกับผู้มีเงินได้ในประเภทต่าง โดยเงินได้พึงประเมินมีการ จำแนกไว้ 8 ประเภท ดังนี้

1) เงินได้ที่ได้รับการจ้างแรงงาน (มาตรา 40 (1) แห่งประมวลรัษฎากร) คือ เงินได้ที่บุคคล ธรรมดาได้รับเป็นผลตอบแทนจากการจ้างแรงงาน โดยให้รวมถึงประโยชน์อื่นใดที่รับจากการจ้างแรงงานด้วย เช่น ค่าจ้าง เงินเดือน เบี้ยเลี้ยง โบนัส บำเหน็จ บำนาญ เงินช่วยเหลือค่าเช่าบ้าน ซึ่งให้รวมถึงเงินได้ที่คำนวณได้ จากมูลค่าของการได้อาศัยอยู่ในที่พักโดยไม่ต้องเสียค่าเช่า ค่าเดินทาง ค่าเลี้ยงอาหาร และให้รวมถึงเงินได้ ประเภทอื่นใดที่นายจ้างได้ชำระหนี้ประเภทต่างๆ แทนลูกจ้างผู้ซึ่งมีหน้าที่ต้องชำระหนี้ นั้น อันถือเป็น ผลประโยชน์ใดๆ อันได้มาจากการจ้างแรงงาน ทั้งนี้ ให้รวมถึงเงินค่าชดเชยที่ได้รับจากการเลิกจ้างด้วย¹⁹

ตัวอย่างของเงินได้ที่ได้รับการจ้างแรงงานตามแนวคำพิพากษาของศาลฎีกา เช่น ในการจ่าย ค่าจ้าง นายจ้างได้รวมค่าเช่าบ้านและค่าการศึกษาบุตรไว้ในเงินเดือนของลูกจ้างด้วย เงินได้เหล่านั้นย่อมถือเป็น เงินได้ที่จากการจ้างแรงงานตามความในมาตรา 40 (1) แห่งประมวลรัษฎากร²⁰ และในกรณีที่นายจ้างชำระค่าภาษี เงินได้บุคคลธรรมดาประเภทเงินเดือนและโบนัสให้แก่พนักงานแต่ละคน ค่าภาษีที่นายจ้างได้ชำระไปก่อนนั้น ให้ถือเป็นเงินได้พึงประเมินของลูกจ้างแต่ละคน โดยถือเป็นผลประโยชน์อันอาจคำนวณเป็นเงินได้เนื่องจากการ

¹⁹ แนวคำพิพากษาฎีกาที่ 5605/2530

²⁰ แนวคำพิพากษาฎีกาที่ 2514/2520

จ้างแรงงาน²¹ นอกจากนี้ ในกรณีที่นายจ้างและลูกจ้างได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความระหว่างกัน โดยนายจ้างยอมจ่ายเงินค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการเลิกจ้างไม่เป็นธรรมตามสัญญาประนีประนอมยอมความให้กับลูกจ้าง ให้ถือว่าเงินค่าเสียหายที่ได้รับนั้น เป็นเงินได้ของลูกจ้างเนื่องจากการจ้างแรงงานด้วยเช่นกัน²²

2) เงินได้ที่รับเนื่องจากการทำงาน (ตามมาตรา 40 (2) แห่งประมวลรัษฎากร) คือ เงินได้เนื่องจากหน้าที่หรือตำแหน่งงานที่ทำ หรือจากการรับทำงานให้ ซึ่งเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลผู้มีเงินได้ โดยมุ่งเน้นถึงผลสำเร็จของชิ้นงานอันก่อให้เกิดเงินได้ขึ้น เงินได้พึงประเมินจากการรับทำงาน ได้แก่ ค่านายหน้า ค่าธรรมเนียม ค่าส่วนลด เบี้ยประชุม²³ โดยให้รวมถึงเงิน ทรรศน์สิน หรือประโยชน์ใดๆ ที่บุคคลได้รับเนื่องจากหน้าที่หรือตำแหน่งที่ทำหรือจากการรับทำงานให้ ไม่ว่าหน้าที่การงานที่รับมอบหมายนั้นจะเป็นงานในลักษณะประจำหรือชั่วคราวก็ตาม

อาจสรุปได้ว่า เงินได้ที่รับจากการจ้างแรงงานตามมาตรา 40 (1) มีความแตกต่างจากเงินได้ที่รับเนื่องจากการทำงานตามมาตรา 40 (2) คือ

- เงินได้ที่รับจากการจ้างแรงงานนั้น เป็นเงินได้ที่นายจ้างหรือผู้จ่ายเงินกับลูกจ้างหรือผู้รับเงินมีนิติสัมพันธ์กันตามลักษณะของสัญญาจ้างแรงงาน
- เงินได้ที่รับเนื่องจากการทำงานนั้น มักเป็นกรณีนิติสัมพันธ์ในลักษณะของผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้าง อันเป็นไปตามสัญญาจ้างทำของหรือในรูปแบบตัวแทนหรือนายหน้า

3) เงินได้จากค่าสิทธิ (ตามมาตรา 40 (3) แห่งประมวลรัษฎากร) โดยให้รวมถึงค่าแห่งกวีตูล์ ค่าแห่งลิขสิทธิ์ หรือสิทธิอย่างอื่น เงินปี หรือเงินได้ที่มีลักษณะเป็นเงินรายปีอันได้มาจากพินัยกรรม นิติกรรมอย่างอื่น หรือคำพิพากษาของศาล

4) เงินได้จากการลงทุน (ตามมาตรา 40 (4) แห่งประมวลรัษฎากร) คือ เงินได้ประเภทที่เป็นรายได้ที่งอกเงยหรือเกิดขึ้นจากทรัพย์สิน โดยไม่ได้เกิดจากการจ้างแรงงานหรือทำงานโดยตรง เงินได้ที่ได้จากการลงทุนสามารถจำแนกได้ ดังนี้

ก. ดอกเบี้ยพันธบัตร ดอกเบี้ยเงินฝาก ดอกเบี้ยหุ้นกู้ ดอกเบี้ยตัวเงิน และดอกเบี้ยเงินกู้ยืมไม่ว่าจะมีหลักประกันหรือไม่ก็ตาม อีกทั้งยังรวมถึงค่าดอกเบี้ยเนื่องจากการชำระค่าสินค่าช้ากว่ากำหนดด้วย

²¹ แนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4186/2533

²² แนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3353/2532

²³ หากเป็นเบี้ยประชุมที่ลูกจ้างได้รับจากบริษัทของนายจ้าง ให้ถือเป็นเงินได้พึงประเมินตามความในมาตรา 40 (1) โดยให้เป็นเงินได้ที่รับเนื่องจากการจ้างแรงงาน

ข. เงินปันผล คือ เงินส่วนแบ่งของกำไรหรือประโยชน์อื่นใดจากบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลหรือกองทุนรวมหรือสถาบันการเงินที่มีกฎหมายโดยเฉพาะของประเทศไทยจัดตั้งขึ้น

ค. เงินได้ประเภทโบนัสที่จ่ายให้แก่ผู้ถือหุ้นหรือผู้ที่เป็นหุ้นส่วนในบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล โดยเงินได้ประเภทโบนัส คือ เงินได้ที่เป็นส่วนแบ่งพิเศษให้แก่ผู้ถือหุ้นหรือผู้เป็นหุ้นส่วนนอกเหนือไปจากการจ่ายเงินปันผลหรือเงินส่วนแบ่งของกำไร

ง. เงินลดทุนของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลเฉพาะส่วนที่จ่ายไม่เกินกว่ากำไรและเงินที่กำไรไว้รวมกัน

จ. เงินเพิ่มทุนของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลซึ่งตั้งจากกำไรที่ได้มาหรือเงินที่กำไรไว้รวมกัน

ฉ. ผลประโยชน์ที่ได้จากการที่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลควบเข้ากันหรือรับช่วงกันหรือเลิกกันซึ่งตีราคาเป็นเงินได้เกินกว่าเงินทุน

ช. ผลประโยชน์ที่ได้จากการโอนการเป็นหุ้นส่วนหรือโอนหุ้น หุ้นกู้ พันธบัตรหรือตั๋วเงิน หรือตราสารแสดงสิทธิในหนี้ที่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นเป็นผู้ออก ทั้งนี้เฉพาะที่ตีราคาเป็นเงินได้เกินกว่าที่ลงทุน เช่น เงินกำไร (Capital Gain) จากการขายหุ้น เป็นต้น

5) เงินหรือประโยชน์ที่ได้จากทรัพย์สิน (ตามมาตรา 40 (5) แห่งประมวลรัษฎากร) ได้แก่ เงินได้ที่เกิดจากการให้เช่าทรัพย์สิน จากการผลิตสัญญาเช่าซื้อทรัพย์สิน หรือจากการผลิตสัญญาซื้อขายเงินผ่อนซึ่งผู้ขายได้รับคืนทรัพย์สินนั้นโดยไม่ต้องคืนเงินหรือประโยชน์ที่ได้รับไว้แล้ว ตัวอย่างของเงินได้ตามมาตรานี้ เช่น เงินค่าเช่า เงินกินเปล่า เงินค่าปลูกสร้าง เงินค่าเช่าซื้อ และเงินผ่อนส่งสินค้า เป็นต้น

6) เงินได้จากการประกอบวิชาชีพอิสระ (ตามมาตรา 40 (6) แห่งประมวลรัษฎากร) อันได้แก่วิชาชีพที่กำหนดไว้ 6 ประเภท ได้แก่ วิชาชีพกฎหมาย การประกอบโรคศิลปะ วิศวกรรม สถาปัตยกรรม การบัญชี การประณีตศิลปกรรม หรือวิชาชีพอิสระอื่นตามที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้ โดยเงินได้จากการประกอบวิชาชีพอิสระในลักษณะต่างๆ ที่ได้กล่าวมานี้ บุคคลผู้มีเงินได้ต้องประกอบการด้วยตนเอง ซึ่งเป็นลักษณะของการจ้างทำของมิใช่จ้างแรงงานในลักษณะสัญญาจ้างแรงงานตามมาตรา 40 (1)

7) เงินได้จากการรับเหมา (ตามมาตรา 40 (7) แห่งประมวลรัษฎากร) หมายถึง เงินได้ที่เกิดจากการรับเหมาที่ผู้รับเหมาต้องลงทุนจัดหาสัมภาระในส่วนสำคัญนอกจากเครื่องมือ

8) เงินได้จากธุรกิจ (ตามมาตรา 40 (8) แห่งประมวลรัษฎากร) หมายถึง เงินได้ที่เกิดจากการประกอบธุรกิจ การพาณิชย์ การเกษตร การอุตสาหกรรม การขนส่งหรือการอื่นใดนอกจากที่ระบุไว้ในประเภทอื่นๆ แล้ว ดังนั้น เงินได้ใดที่ไม่อาจจัดให้อยู่ในเงินได้ประเภทที่ (1) – (7) จะถูกจัดให้เป็นเงินได้ประเภทนี้ เช่น บุคคลได้รับ

เงินจากผู้ที่น่ามาชำระหนี้จำนวนหนึ่ง แต่บุคคลผู้นั้นไม่อาจหาหลักฐานในทางกฎหมายมายืนยันที่มาของเงินดังกล่าวได้ เงินดังกล่าวจะถือเป็นเงินได้พึงประเมินตามความในมาตรานี้²⁴

2.5 การบรรเทาภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

2.5.1 การหักค่าใช้จ่าย

การหักค่าใช้จ่าย (Deduction) คือ การที่กฎหมายอนุญาตให้บุคคลธรรมดาสามารถหักต้นทุนหรือหักเงินที่จ่ายไปตามความจำเป็นตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้ได้มาซึ่ง “เงินได้พึงประเมิน” (Assessable Income) เพื่อนำไปคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ทั้งนี้ การหักค่าใช้จ่ายถูกบัญญัติไว้ในประมวลรัษฎากรมาตรา 42 ทวิ ถึงมาตรา 46 โดยรูปแบบในการหักค่าใช้จ่ายจำแนกตามประเภทของเงินได้ ดังนี้

1) เงินได้พึงประเมินประเภทที่ 1 (เงินได้ที่ได้รับจากการจ้างแรงงาน) และเงินได้ประเภทที่ 2 (เงินที่ได้รับเนื่องจากการทำงาน)ให้นำมาคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา โดยการหักค่าใช้จ่ายแบบเหมาตามเงื่อนไขที่กำหนด คือ ในกรณีบุคคลธรรมดาให้สามารถหักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมาได้ร้อยละ 40 ของเงินได้ แต่รวมกันแล้วต้องไม่เกิน 60,000 บาท²⁵

2) เงินได้พึงประเมินประเภทที่ 3 (เงินได้จากค่าสิทธิ) กฎหมายอนุญาตให้หักได้แบบเหมา โดยให้หักค่าใช้จ่ายได้เฉพาะเงินได้ที่เป็นค่าแห่งลิขสิทธิ์ และให้หักได้ร้อยละ 40 ของเงินได้แต่รวมกันแล้วต้องไม่เกิน 60,000 บาท อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีที่การได้มาซึ่งลิขสิทธิ์นั้น บุคคลผู้มีเงินได้ได้ใช้ต้นทุนหรือมีค่าใช้จ่ายมากในการลงทุนเพื่อให้ได้มาซึ่งลิขสิทธิ์นั้น ในทางปฏิบัติอาจอนุโลมให้ถือเป็นเงินได้ตามมาตรา 40(8) ซึ่งจะทำให้ผู้มีเงินได้สามารถหักค่าใช้จ่ายได้มากกว่า โดยพิจารณาตามความจำเป็นและตามสมควร ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่าเงินได้ในส่วนที่ไม่ใช่ค่าลิขสิทธิ์ กฎหมายไม่อนุญาตให้หักค่าใช้จ่ายได้

3) เงินได้พึงประเมินประเภทที่ 4 (เงินได้จากการลงทุน หรือเงินได้ประเภทที่เป็นรายได้ที่ออกเผยหรือเกิดขึ้นจากทรัพย์สิน โดยไม่ได้เกิดจากการจ้างแรงงานหรือทำงานโดยตรง) กฎหมายให้ถือว่าเป็นเงินได้ประเภทที่ไม่สามารถหักค่าใช้จ่ายในการคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้

²⁴ แนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8456/2544

²⁵ มาตรา 42 ทวิ แห่งประมวลรัษฎากร

4) เงินได้พึงประเมินประเภทที่ 5 (เงินหรือประโยชน์ที่ได้จากทรัพย์สิน) เช่น ในกรณีของเงินได้ที่เกิดจากการให้เช่าทรัพย์สิน กฎหมายอนุญาตให้บุคคลผู้มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสามารถเลือกหักค่าใช้จ่ายได้ระหว่างวิธีหักตามความจำเป็นและสมควร²⁶ หรือหักเป็นการเหมาในอัตราที่กำหนด²⁷ ก็ได้

5) เงินได้พึงประเมินประเภทที่ 6 (เงินได้จากการประกอบวิชาชีพอิสระ) กฎหมายอนุญาตให้บุคคลผู้มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในเงินได้ประเภทนี้ สามารถเลือกหักค่าใช้จ่ายได้ระหว่างวิธีหักตามความจำเป็นและสมควรหรือหักเป็นการเหมาในอัตราที่กำหนดก็ได้ โดยในกรณีการเหมานั้น ให้เงินได้จากการประกอบวิชาชีพอิสระ ที่เป็นการประกอบโรคศิลปะ ให้หักค่าใช้จ่ายได้ร้อยละ 60 และเงินได้จากการประกอบวิชาชีพอิสระในหมวดอื่นนอกจากการประกอบโรคศิลปะให้หักค่าใช้จ่ายได้ร้อยละ 30

6) เงินได้พึงประเมินประเภทที่ 7 (เงินได้จากการรับเหมา) กฎหมายอนุญาตให้บุคคลผู้มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในเงินได้ประเภทนี้ สามารถเลือกหักค่าใช้จ่ายได้ระหว่างวิธีหักตามความจำเป็นและสมควรหรือให้หักเป็นการเหมาในอัตราร้อยละ 70

7) เงินได้พึงประเมินประเภทที่ 8 (เงินได้จากธุรกิจ) กฎหมายอนุญาตให้บุคคลผู้มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในเงินได้ประเภทนี้ สามารถเลือกหักค่าใช้จ่ายได้ระหว่างวิธีหักตามความจำเป็นและสมควรหรือหักเป็นการเหมาในอัตราที่กำหนดก็ได้ ซึ่งการหักเป็นการเหมาให้เป็นไปตามประเภทและกิจการที่บุคคลได้

²⁶ การขอหักค่าใช้จ่ายตามความจำเป็นและสมควร สำหรับเงินได้ประเภทที่ 5, 6, 7 และ 8 ดังกล่าว มาข้างต้นนั้น รายจ่ายที่จะนำมาหักเป็นค่าใช้จ่ายต้องมีลักษณะดังนี้

- 1) เป็นค่าใช้จ่ายตามปกติ มีความเกี่ยวข้องและจำเป็นต่อการประกอบธุรกิจแต่ละประเภทหรือต่อเงินได้แต่ละชนิด
- 2) เป็นจำนวนที่สมควรและเหมาะสมแก่กิจการ
- 3) ไม่เป็นรายจ่ายที่กฎหมายห้ามมิให้หักเป็นรายจ่าย
- 4) ผู้มีเงินได้ต้องมีหลักฐานการหักใช้จ่าย พร้อมทั้งจะให้พนักงานตรวจสอบได้

การเลือกขอหักค่าใช้จ่ายตามความจำเป็นและสมควรนี้ ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ ผู้มีเงินได้มีสิทธิเลือกปฏิบัติได้ว่า ปีใดจะหักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมา หรือปีใดจะหักค่าใช้จ่ายตามความจำเป็นและสมควรได้ นอกจากนี้ ในปีภาษีเดียวกันเองผู้มีเงินได้ยังสามารถหักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมาสำหรับเงินได้ประเภทหนึ่ง และหักค่าใช้จ่ายตามความจำเป็นและสมควรสำหรับเงินได้อีกประเภทหนึ่งได้ด้วย แต่เงินได้ประเภทและชนิดเดียวกัน หากเลือกหักค่าใช้จ่ายตามวิธีใดแล้ว จะต้องใช้วิธีเดียวกันสำหรับเงินได้ประเภทนั้นทั้งประเภท นอกจากนี้เงินได้ประเภทที่ 8 กรณีขายอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยมิได้มุ่งในทางค้าหรือหาทำไรนั้น ผู้มีเงินได้สามารถเลือกเสียภาษีโดยวิธีหักภาษี ณ ที่จ่ายแทนการนำไปรวมคำนวณกับเงินได้อื่นตามหลักทั่วไปก็ได้ ซึ่งจะทำให้สามารถประหยัดภาษีได้

²⁷ หักได้ในอัตราระหว่างร้อยละ 10 – 30 แล้วแต่ประเภทของทรัพย์สิน

ประกอบการอันก่อให้เกิดรายได้ เช่น การทำกิจการโรงแรมหรือภัตตาคาร ให้หักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมาในอัตรา ร้อยละ 70 และการทำเหมืองแร่หรือการทำเครื่องดื่มน้ำ ให้หักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมาในอัตราร้อยละ 80 เป็นต้น²⁸

หากพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องการหักค่าใช้จ่าย อาจกล่าวได้ว่า กฎหมายกำหนดให้ เงินได้พึงประเมินที่มาจากการประกอบกิจการงานที่ใช้แรงงานหรือกำลังแรงงาน เช่น เงินได้พึงประเมินประเภทที่ 1 (เงินได้ที่รับจากการจ้างแรงงาน) และเงินได้ประเภทที่ 2 (เงินได้ที่รับเนื่องจากการทำงาน) ให้หักค่าใช้จ่ายในอัตราที่สูงกว่าเงินได้ประเภทที่ออกเงยหรือเกิดขึ้นจากกองทรัพย์สิน ดังกรณีของเงินได้พึงประเมินประเภทที่ 5 (เช่น เงินได้จากการให้เช่า) นอกจากนี้ ในกรณีของเงินได้ประเภทที่ 3 เฉพาะในส่วนของค่าลิขสิทธิ์ และเงินได้ประเภทที่ 4 (ซึ่งเป็นเงินได้จากการลงทุน หรือเงินได้ประเภทที่เป็นรายได้ที่ออกเงยหรือเกิดขึ้นจากทรัพย์สิน โดยไม่ได้เกิดจากการจ้างแรงงานหรือทำงานโดยตรง) กฎหมายไม่อนุญาตให้หักค่าใช้จ่ายได้

2.5.2 การหักค่าลดหย่อน

เพื่อเป็นการบรรเทาภาระภาษีให้แก่ผู้มีเงินได้ กฎหมายได้กำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้นิติบุคคล สามารถหักค่าลดหย่อน (Allowance) ได้เพิ่มเติมหลังจากได้หักค่าใช้จ่ายแล้ว โดยค่าลดหย่อนนี้ไม่ใช่ ค่าใช้จ่ายประเภทต้นทุนหรือการลงทุนเพื่อให้ได้มาซึ่งรายได้ (ดูหลักเกณฑ์ ตรีชาธรรม 2549: 112) หากแต่การบรรเทาภาระให้แก่ผู้เสียภาษี ซึ่งเป็นการสะท้อนหลักการพื้นฐานของภาษีเงินได้นิติบุคคลธรรมดา ในหลักเรื่องความสามารถในการชำระภาษี ดังนั้น หากประเมินตามหลักความสามารถแล้ว ค่าลดหย่อนจึงถือเป็นสิ่งที่จำเป็นในการประเมินหารายได้ที่เกินส่วนจำเป็นในการดำรงเลี้ยงชีพตามปกติ โดยการนำเงินได้จำนวนที่เกินนั้นมาคำนวณภาษีเงินได้นิติบุคคลธรรมดา และหากมองในแง่ของรัฐ การอนุญาตให้หักค่าลดหย่อนยังเป็นมาตรการในเชิงเศรษฐกิจและสังคมที่ช่วยส่งเสริมให้ประชาชนสร้างความมั่นคงให้แก่ชีวิตและครอบครัว รวมถึงให้สามารถนำเงินได้ที่ได้รับมานั้นไปบำรุงการศึกษาหรือเลี้ยงดูเกื้อกูลบุคคลในครอบครัว ตัวอย่างของค่าลดหย่อนที่สำคัญ เช่น

- การหักลดหย่อนสำหรับตัวผู้มีเงินได้จำนวน 30,000 บาท
- ค่าลดหย่อนสำหรับสามีหรือภรรยา (คู่สมรส) ของผู้มีเงินได้ 30,000 บาท

²⁸ อัตราการหักค่าใช้จ่ายแบบเหมานี้ ให้เป็นไปตามตารางอัตราหักค่าใช้จ่ายเป็นการเหมา สำหรับเงินได้พึงประเมินประเภทที่ 8 ที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกา ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการกำหนดค่าใช้จ่ายที่ยอมให้หักจากเงินได้พึงประเมิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2502 และที่ได้ประกาศไว้ในคำสั่งกรมสรรพากรที่ ป.120/2545

- ค่าลดหย่อนบุตร คนละ 15,000 บาท แต่รวมกันต้องไม่เกิน 3 คน นอกจากนี้ การหักลดหย่อนสำหรับบุตร ให้หักได้เฉพาะบุตรซึ่งมีอายุไม่เกิน 25 ปี และยังศึกษาอยู่ในมหาวิทยาลัยหรือชั้นอุดมศึกษาเฉพาะภายในประเทศให้ลดหย่อนเพื่อการศึกษาได้อีกคนละ 2,000 บาท
- ค่าลดหย่อนเบี้ยประกันภัยให้หักได้ตามเบี้ยประกันภัยที่ได้จ่ายไปตามจริง แต่ไม่เกิน 10,000 บาท ส่วนที่เกิน 10,000 บาท แต่ไม่เกิน 90,000 บาท เป็นเงินที่ได้รับยกเว้นภาษี (การยกเว้นภาษีจะได้อธิบายต่อไปในหัวข้อ 2.6) ทั้งนี้ เฉพาะในกรณีที่กรมธรรม์ประกันชีวิตมีกำหนดเวลาตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป
- ค่าลดหย่อนเงินสะสมที่จ่ายเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หักลดหย่อนได้ตามจำนวนที่จ่ายจริง แต่ไม่เกิน 10,000 บาท ส่วนที่เกิน 10,000 บาท แต่ไม่เกิน 490,000 บาท เป็นเงินที่ได้รับยกเว้นภาษี (การยกเว้นภาษีจะได้อธิบายต่อไปในหัวข้อ 2.6) และกฎหมายยังอนุญาตให้หักลดหย่อนค่าซื้อหน่วยลงทุนในกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ [Retirement Mutual Fund: (RMF)] โดยให้หักได้ไม่เกินร้อยละ 15 ของเงินได้ โดยเมื่อรวมกับเงินสะสมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการแล้วต้องไม่เกิน 500,000 บาท นอกจากนี้ยังสามารถหักค่าซื้อหน่วยลงทุนในกองทุนรวมหุ้นระยะยาว [Long Term Equity Fund: (LTF)] ให้สามารถหักค่าลดหย่อนได้ในอัตราไม่เกินร้อยละ 15 ของเงินได้ แต่ต้องไม่เกิน 500,000 บาท
- ค่าลดหย่อนดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเพื่อซื้อ เช่าซื้อ หรือสร้างอาคารอยู่อาศัย ให้สามารถหักได้ตามจำนวนเงินที่ได้จ่ายไปจริง แต่ไม่เกิน 100,000 บาท
- ค่าลดหย่อนเนื่องจากการอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดา ผู้มีเงินได้มีสิทธิหักค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป โดยอาจเป็นบิดามารดาของตนและของคู่สมรส โดยให้หักลดหย่อนได้คนละ 30,000 บาท
- ค่าลดหย่อนจากเงินสนับสนุนเพื่อการศึกษา ได้แก่ เงินที่จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อสนับสนุนการศึกษา มีสิทธิหักลดหย่อนได้ 2 เท่าของจำนวนเงินที่ได้จ่ายไปจริง แต่ไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินคงเหลือหลังจากหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนอื่นๆ แล้ว
- ค่าลดหย่อนเงินบริจาค คือ ภายหลังจากการหักลดหย่อนต่างๆ หมดแล้ว เหลือเท่าใดให้หักลดหย่อนได้อีกสำหรับเงินบริจาค โดยต้องบริจาคให้แก่การกุศลสาธารณะ หรือสาธารณะกุศลตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยให้หักได้เท่าจำนวนเงินที่จ่ายจริงแต่ต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินได้หลังจากหักค่าใช้จ่ายและหักค่าลดหย่อนต่างๆ ข้างต้นแล้ว

2.5.3 การเครดิตภาษี

การเครดิตภาษีเงินได้ (Tax Credit) เป็นมาตรการบรรเทาภาระภาษีประเภทหนึ่งที่ใช้สิทธิประโยชน์ในทางภาษีในลักษณะเดียวกันกับการหักค่าใช้จ่ายหรือค่าลดหย่อน โดยการเครดิตภาษีเป็นวิธีการคำนวณภาษีที่

ทำให้ผู้เสียภาษีมียาภาระภาษีลดลง ซึ่งจะคำนวณเมื่อได้มีการหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนแล้ว การเครดิตภาษีเงินได้ในระบบภาษีของประเทศไทยปรากฏอยู่ในกฎหมาย 2 ส่วน ดังนี้

- ส่วนแรกบัญญัติไว้ในมาตรา 47 ทวิ แห่งประมวลรัษฎากร สำหรับผู้มีเงินได้ประเภทเงินปันผลในส่วนแบ่งของกำไรตามมาตรา 40 (4) (ข) ที่ได้รับจากบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการจัดเก็บภาษีที่ซ้ำซ้อนในเงินได้จำนวนเดียวกัน (ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม 2542)

- ส่วนที่สองปรากฏอยู่ในอนุสัญญาภาษีซ้อนซึ่งประเทศไทยได้ทำความตกลงกับนานาประเทศโดยได้กำหนดให้ประเทศถิ่นที่อยู่มีหน้าที่ให้การเครดิตภาษีกับผู้มีเงินได้ที่ได้ชำระแล้วในประเทศแหล่งเงินได้ ซึ่งมาตรการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการเก็บภาษีที่ซ้ำซ้อนเช่นกัน

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันกฎหมายได้อนุญาตให้มีการเครดิตภาษีในสองกรณีที่กล่าวมาแล้วเท่านั้น โดยมิได้ปรับใช้กับเงินได้ประเภทบุคคลธรรมดาเป็นการทั่วไป ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า ประเทศไทยยังไม่เคยปรับใช้มาตรการเครดิตภาษีที่มุ่งผลในการบรรเทาภาระภาษี หรือเพื่อเป็นการลดความเหลื่อมล้ำไม่เป็นธรรมในทางรายได้ หากแต่มาตรการเครดิตภาษีที่ปรับใช้มีวัตถุประสงค์ในการจัดการภาษีซ้อนในเชิงเศรษฐกิจเป็นหลัก

ทั้งนี้ มาตรการเครดิตภาษีที่มุ่งผลในการบรรเทาภาระภาษี หรือเพื่อเป็นการลดความเหลื่อมล้ำไม่เป็นธรรมในทางรายได้²⁹ เป็นการเครดิตภาษีที่มีลักษณะเป็นมาตรการเงินโอน³⁰

²⁹ เช่น Earned Income Tax Credit (EITC) ในประเทศสหรัฐอเมริกาและอิสราเอล Independent Earner Tax Credit (IETC) ในประเทศนิวซีแลนด์ Working Tax Credit (WTC) ในประเทศสหราชอาณาจักร ฯลฯ

³⁰ เงินโอนในที่นี้แบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ

- 1) ส่วนที่เป็นการให้เครดิตภาษี (Tax Credit) หรืออาจเรียกว่ารายจ่ายภาษี (Tax Expenditure) เป็นส่วนที่ลดภาระภาษีลง เช่น สมมติว่านาย ก. ขึ้นแบบเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา 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. ขึ้นแบบเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และเขาต้องเสียภาษี 4,000 บาท หากเขาได้รับ Tax Credit เป็นเงิน 9,000 บาท ดังนี้ เขาก็จะได้รับเงินโอนเป็นจำนวน 5,000 บาท

โดยทั่วไปแล้ว Tax Credit มักจะอยู่ในรูปแบบของเงินโอนที่แท้จริง เช่น ในกรณีของสหรัฐอเมริกานั้น 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

2.6 เงินได้ที่ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

เงินได้พึงประเมินที่ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดานั้น มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับต่างๆ เช่น การยกเว้นตามประมวลรัษฎากร การยกเว้นตามกฎหมายกระทรวง การยกเว้นตามพระราชกฤษฎีกา และการยกเว้นตามประกาศและคำสั่งของคณะปฏิวัติ เป็นต้น โดยเงินได้พึงประเมินที่ได้รับการยกเว้นภาษีอาจจัดแบ่งได้ตามวัตถุประสงค์ในการยกเว้น ดังต่อไปนี้

1) การยกเว้นเนื่องจากเป็นเงินได้ที่มีลักษณะเป็นรายจ่ายหรือสวัสดิการ โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 42

(1) – (5) แห่งประมวลรัษฎากร พระราชกฤษฎีกา และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เช่น

- บำนาญ บำเหน็จพิเศษ บำนาญตกทอด หรือบำเหน็จตกทอด
- ค่าเบี้ยเลี้ยงหรือค่าพาหนะ ซึ่งลูกจ้างหรือผู้รับหน้าที่หรือตำแหน่งงาน หรือผู้รับทำงาน ได้จ่ายไปโดยสุจริต ตามความจำเป็นเฉพาะในการที่ต้องปฏิบัติตามหน้าที่ของตน และได้จ่ายไปทั้งหมดในการนั้น
- ค่าพาหนะและเบี้ยเลี้ยงเดินทางตามอัตราที่รัฐบาลกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยอัตราค่าพาหนะและเบี้ยเลี้ยงเดินทาง
- เงินค่าเดินทางซึ่งนายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้าง เฉพาะส่วนที่ลูกจ้างได้จ่ายทั้งหมดโดยจำเป็น เพื่อการเดินทางจากต่างถิ่นในการเข้ารับงานเป็นครั้งแรก หรือในการกลับถิ่นเดิมเมื่อการจ้างสิ้นสุดลงแล้ว
- เงินเพิ่มพิเศษประจำตำแหน่ง และเงินค่าเช่าบ้าน หรือบ้านที่ให้อยู่โดยไม่ต้องเสียค่าเช่าสำหรับข้าราชการสถานทูต หรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศ
- เงินได้ส่วนที่เป็นค่ารักษาพยาบาลที่นายจ้างจ่ายให้ หรือจ่ายแทนลูกจ้างเป็นค่ารักษาพยาบาลสำหรับ
 - (1) ลูกจ้าง สามี ภริยา บุพการีหรือผู้สืบสันดาน ซึ่งอยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูของ ลูกจ้าง ทั้งนี้ เฉพาะสำหรับการรักษาพยาบาลที่กระทำในประเทศไทย
 - (2) ลูกจ้างในกรณีที่ต้องได้รับการรักษาพยาบาลในต่างประเทศในขณะที่ปฏิบัติการตามหน้าที่ในต่างประเทศเป็นครั้งคราว
- เงินได้ที่ทางราชการจ่ายให้เป็นเงินค่าเช่าบ้าน หรือเงินที่คำนวณได้จากมูลค่าของการได้อยู่บ้านที่ให้อยู่โดยไม่ต้องเสียค่าเช่า เงินช่วยการศึกษาบุตร เงินช่วยเหลือบุตร เงินค่าเบี้ยกันดาร เงินยังชีพหรือ เงินค่าอาหาร ทำการนอกเวลา
- เงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับจากรัฐวิสาหกิจซึ่งมิใช่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล เท่าที่ผู้มีเงินได้ได้จ่ายไปโดยสุจริตตามความเป็นจริง หรือเงินที่คำนวณได้จากมูลค่าของการได้อยู่บ้านที่รัฐวิสาหกิจดังกล่าวให้อยู่โดยไม่ต้องเสียค่าเช่าและรัฐวิสาหกิจผู้จ่ายเงินมิได้ออกค่าภาษีเงินได้สำหรับเงินได้จำนวนดังกล่าวให้

- เงินได้ที่คำนวณได้จากมูลค่าของเครื่องแบบซึ่งลูกจ้างได้รับจากนายจ้างในจำนวนคนละไม่เกิน 2 ชุดต่อปีและเสื้อนอกในจำนวนคนละไม่เกิน 1 ตัวต่อปี

2) เงินได้ประเภทค่าทดแทนหรือค่าชดเชยที่ได้รับบัญญัติยกเว้นไว้ในประมวลรัษฎากร กฎหมายคุ้มครองแรงงาน และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เช่น

- เงินประโยชน์ทดแทนที่ผู้ประกันตนได้รับจากกองทุนประกันสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม
- เงินค่าทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
- ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิด เงินที่ได้จากการประกันภัยหรือการฌาปนกิจสงเคราะห์
- ค่าชดเชยที่ลูกจ้างได้รับตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและค่าชดเชยที่พนักงานได้รับตามกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ แต่ไม่รวมถึงค่าชดเชยที่ลูกจ้างหรือพนักงานได้รับเพราะเหตุเกษียณอายุหรือสิ้นสุดสัญญาจ้าง ทั้งนี้ เฉพาะค่าชดเชยส่วนที่ไม่เกินค่าจ้างหรือเงินเดือนค่าจ้างของการทำงาน 300 วันสุดท้ายแต่ไม่เกิน 300,000 บาท

3) การยกเว้นเพื่อส่งเสริมอาชีพและธุรกิจบางประเภท เช่น

- เงินได้จากการขาย หรือส่วนลดจากการซื้ออาคารแสดมภ์ หรือแสดมภ์ไปรษณียากรของรัฐบาล และจากเงินได้จากการจำหน่ายหรือส่วนลดจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งของรัฐบาล
- เงินได้ของชาวนาที่ได้จากการขายข้าว อันเกิดจากกิจกรรมที่ตนและหรือครอบครัวได้ทำเอง
- เงินได้จากการขายสินค้ายาสูบที่โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลังได้เสียภาษีเงินได้แทนผู้ขายสินค้าดังกล่าวทุกทอด
- ให้ยกเว้นเงินได้บุคคลธรรมดาให้แก่วิสาหกิจชุมชนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน เฉพาะที่เป็นห้างหุ้นส่วนสามัญหรือคณะบุคคลที่มีโชนินติบุคคล สำหรับเงินได้พึงประเมินไม่เกิน 1.8 ล้านบาทต่อปีที่ได้รับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2552 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2556

4) การยกเว้นเพื่อส่งเสริมการออม และการลงทุนในตลาดทุนและตลาดเงิน

4.1) เงินได้ประเภทดอกเบี้ย โดยดอกเบี้ยที่ได้รับยกเว้นภาษีได้บัญญัติไว้ในมาตรา 42 (8) แห่งประมวลรัษฎากร เช่น

(1) ดอกเบี้ยสลากออมสิน หรือดอกเบี้ยเงินฝากออมสินของรัฐบาลเฉพาะประเภทฝากเพื่อเรียก และดอกเบี้ยพันธบัตรออมสิน รุนพันธบัตรเงินฝากช่วยชาติ โดยให้รวมถึงการยกเว้นดอกเบี้ยและรางวัลสลากออมทรัพย์ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

(2) ดอกเบี้ยเงินฝากประเภทออมทรัพย์ที่ได้รับจากสหกรณ์

(3) ดอกเบี้ยเงินฝากที่เกิดจากการฝากเงินกับธนาคารในประเทศไทยและจากสหกรณ์ออมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ในประเทศ เป็นรายเดือนติดต่อกันมีระยะเวลาไม่น้อยกว่า 24 เดือนนับแต่วันที่ฝาก โดยมียอดเงินฝากแต่ละคราวเท่ากันแต่ไม่เกิน 25,000 บาทต่อเดือนและรวมทั้งหมดแล้วต้องไม่เกิน 600,000 บาท

(4) ดอกเบี้ยเงินฝากประเภทออมทรัพย์ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

(5) ดอกเบี้ยเงินฝากสหกรณ์เฉพาะเงินฝากที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถามประเภทออมทรัพย์ ซึ่งใช้สมุดคู่มือฝากในการฝากถอน

(6) ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารในราชอาณาจักรที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถามประเภทออมทรัพย์เฉพาะกรณีที่ผู้มีเงินได้ได้รับดอกเบี้ยดังกล่าวในจำนวนรวมกันทั้งสิ้นไม่เกิน 20,000 บาทตลอดปีภาษีนั้น

(7) ดอกเบี้ยพันธบัตรหรือดอกเบี้ยหุ้นกู้ หรือผลต่างระหว่างราคาไถ่ถอนกับราคา จำหน่ายพันธบัตร หรือหุ้นกู้ที่ออกจำหน่ายครั้งแรกในราคาต่ำกว่าราคาไถ่ถอน หรือผลประโยชน์ที่ได้จากการโอนพันธบัตรหรือหุ้นกู้ ทั้งนี้ เฉพาะพันธบัตรหรือหุ้นกู้ของรัฐบาล องค์การของรัฐบาล หรือสถาบันการเงินที่มีกฎหมายโดยเฉพาะของประเทศไทยจัดตั้งขึ้นสำหรับให้กู้ยืมเงินเพื่อส่งเสริมเกษตรกรรม พาณิชยกรรม หรืออุตสาหกรรม และผู้มีเงินได้นั้นมิได้เป็นผู้อยู่ในประเทศไทย

4.2) ดอกเบี้ยเงินกู้ ดังต่อไปนี้

(1) เงินได้เท่าที่ได้จ่ายเป็นดอกเบี้ยเงินกู้ยืมให้แก่ธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่น บริษัท ประกันชีวิต สหกรณ์ หรือนายจ้างสำหรับการกู้ยืมเงินเพื่อซื้อ เช่าซื้อ หรือสร้างอาคารที่อยู่อาศัยโดยจำนองอาคาร ที่ซื้อหรือสร้างเป็นประกันการกู้ยืมนั้น ซึ่งรวมถึงอาคารพร้อมที่ดินด้วย เฉพาะส่วนที่เกิน 10,000 บาท แต่ไม่เกิน 90,000 บาท และเฉพาะดอกเบี้ยเงินกู้ยืมที่ได้จ่ายตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป

(2) เงินได้ที่ได้รับการยกเว้นจากการลงทุนและส่งเสริมการลงทุนบางประเภท

(2.1) เงินได้จากการขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย แต่ไม่รวมถึงเงินได้จากการขายหลักทรัพย์ที่เป็นหุ้นกู้หรือพันธบัตร

(2.2) เงินได้จากการขายหน่วยลงทุนในกองทุนรวมที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ แต่ไม่รวมถึงเงินหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่ได้รับเนื่องจากการขายหน่วยลงทุนคืน

ให้แก่กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ หรือกองทุนรวมหุ้นระยะยาวตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

(2.3) เงินได้เท่าที่ได้จ่ายเป็นค่าซื้อหน่วยลงทุนในกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (RMF) ให้ยกเว้นเท่าที่ได้จ่ายเป็นค่าซื้อหน่วยลงทุน ในอัตราไม่เกินร้อยละ 15 ของเงินได้พึงประเมิน แต่ไม่เกิน 500,000 บาท สำหรับปีภาษีนั้น โดยผู้มีเงินได้ต้องถือหน่วยลงทุนดังกล่าวมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี นับตั้งแต่วันซื้อหน่วยลงทุนครั้งแรก และไถ่ถอนหน่วยลงทุนนั้นเมื่อผู้มีเงินได้มีอายุไม่ต่ำกว่า 55 ปีบริบูรณ์

(2.4) เงินหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่ได้รับจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ในเงินได้หรือผลประโยชน์ใดๆ ที่ได้รับจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเนื่องจากถูกจ้าง ออกจากงานเพราะตาย ทุพพลภาพ หรือออกจากงานเมื่อมีอายุไม่ต่ำกว่า 55 ปีบริบูรณ์

(2.5) เงินหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่ผู้ถือหน่วยลงทุนในกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (RMF) ได้รับจากกองทุนรวมดังกล่าวเพราะเหตุสูงอายุ ทุพพลภาพ หรือตาย

(2.6) เงินหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่ได้รับ เนื่องจากการขายหน่วยลงทุนคืนให้แก่กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (RMF) เฉพาะกรณีที่ผู้มีเงินได้ถือหน่วยลงทุนดังกล่าวมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี นับตั้งแต่วันซื้อหน่วยลงทุนครั้งแรก

(2.7) เงินหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่ได้รับเนื่องจากการขายหน่วยลงทุนคืนให้แก่ กองทุนรวมหุ้นระยะยาว (LTF) ทั้งนี้ เฉพาะกรณีที่ผู้มีเงินได้ถือหน่วยลงทุนดังกล่าวมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปีปฏิทิน แต่ไม่รวมถึงกรณีทุพพลภาพหรือตาย และเงินหรือผลประโยชน์ดังกล่าวคำนวณมาจากเงินได้พึงประเมินที่ได้รับสิทธิยกเว้นภาษีเงินได้

(2.8) ผู้มีเงินได้ซึ่งอยู่ในประเทศไทย และได้รับเงินส่วนแบ่งของกองทุนรวมที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และยอมให้ผู้จ่ายเงินได้นั้นหักภาษี ณ ที่จ่าย ตามมาตรา 50 (2) แห่งประมวลรัษฎากร ในอัตราร้อยละ 10 ของเงินได้

5) การยกเว้นเพื่อส่งเสริมการศึกษา ซึ่งตัวอย่างของเงินได้พึงประเมินที่ได้รับยกเว้นเพื่อการศึกษา เช่น

- เบี้ยประชุมกรรมการหรือกรรมการ หรือค่าสอน ค่าสอบที่ทางราชการหรือสถานศึกษาของทางราชการจ่ายให้ แต่หากเอกชนเป็นผู้จ่ายเงินดังกล่าวจะไม่ได้รับการยกเว้นภาษี

- รางวัลเพื่อการศึกษาหรือค้นคว้าในวิทยาการ รางวัลสลากกินแบ่งหรือสลากออมสินของรัฐบาล รางวัลที่ทางราชการจ่ายให้ในการประกวดหรือแข่งขัน ซึ่งผู้รับมิได้มีอาชีพในการประกวดหรือแข่งขัน หรือสินบนรางวัลที่ทางราชการจ่ายให้เพื่อประโยชน์ในการปราบปรามการกระทำความผิด

- เงินได้จากกิจการโรงเรียนเอกชน

- เงินได้ส่วนที่เป็นค่าจ้างการทำงานในระหว่างเวลาปิดภาคการศึกษาของคนต่างด้าว ซึ่งเป็นนักเรียน นักศึกษา หรือนิสิตที่เข้ามาศึกษา ณ สถานศึกษาในประเทศไทย
- เงินได้ที่ทางราชการจ่ายให้เป็นเงินค่าเช่าบ้าน หรือเงินที่คำนวณได้จากมูลค่าของการได้อยู่บ้าน ที่ให้อยู่โดยไม่เสียค่าเช่า เงินช่วยการศึกษานูตริ เงินช่วยเหลือบุตร เงินค่าเบี้ยกันดาร เงินยังชีพหรือ เงินค่าอาหาร ทำการนอกเวลา
- เงินปันผลหรือเงินส่วนแบ่งของกำไรจากบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ได้จากกิจการ โรงเรียนเอกชนที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชนหรือกิจการสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ตั้งขึ้น ตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน
- เงินได้จากการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชน และการบริจาค อสังหาริมทรัพย์ให้แก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชน

6) ยกเว้นเนื่องจากการทำคุณประโยชน์ เช่น

- รางวัลสลากบำรุงกาชาดไทย เงินได้จากการขายหรือส่วนลดจากการซื้อสลากบำรุงกาชาดไทย
- รางวัลที่ทางราชการจ่ายให้เพื่อประโยชน์ในการป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับภาษีอากร
- เงินได้ที่ทางราชการจ่ายให้เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและ กระทรวงการคลังได้อนุญาตให้เบิกจ่ายได้

7) การยกเว้นเพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศ

- เงินได้ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลต่างประเทศ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในประเทศไทยได้รับจากรัฐบาลของตน
- เงินได้ที่ผู้เชี่ยวชาญของประชาคมยุโรปที่เป็นคนต่างด้าวและไม่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยได้รับ เนื่องจากการเข้ามาทำงานในประเทศไทย ภายใต้โครงการความช่วยเหลือที่ประเทศไทยได้รับจากประชาคมยุโรป
- เงินได้ที่เป็นเงินเดือนหรือค่าตอบแทนที่เจ้าหน้าที่ของศูนย์วิจัยวนเกษตรนานาชาติ ซึ่งเป็นคนต่างด้าวและไม่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย ได้รับจากศูนย์วิจัยวนเกษตรนานาชาติ เนื่องจากการเข้ามาทำงานในประเทศไทย ภายใต้ข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยและศูนย์วิจัยวนเกษตรนานาชาติ

8) การยกเว้นเนื่องจากเป็นมรดก

- การขายสังหาริมทรัพย์อันเป็นมรดก หรือสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยมิได้มุ่งในทางการค้าหรือหากำไร แต่ไม่รวมถึงเรือกำปั่น เรือที่มีระวางตั้งแต่ 6 ตันขึ้นไป เรือกลไฟหรือเรือยนต์ที่มีระวางตั้งแต่ 5 ตันขึ้นไปหรือแพ

- เงินได้ที่ได้รับจากกองมรดกซึ่งได้เสียภาษีเงินได้ไว้ในนามของกองมรดกแล้ว

- เงินได้จากการขายอสังหาริมทรัพย์อันเป็นมรดกหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับจากการให้โดยเสน่หาที่ตั้งอยู่นอกเขตกรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล หรือเมืองพัทยาหรือการปกครองท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ ทั้งนี้ เฉพาะเงินได้จากการขายในส่วนที่ไม่เกิน 200,000 บาทตลอดปีภาษีนั้น

9) การยกเว้นเงินได้ประเภทเงินช่วยเหลือ เช่น

- ให้อยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับเงินได้ตามมาตรา 40 (5) – (8) แห่งประมวลรัษฎากร ในกรณีเป็นผู้ประสบอุทกภัย วาดภัย อัคคีภัย หรือภัยธรรมชาติอื่นที่เกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2554 เป็นต้นมา ที่ได้ลงทะเบียนไว้กับศูนย์หรือหน่วยงานให้ความช่วยเหลือของราชการ

- ให้อยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับเงินชดเชยที่ได้รับชดเชยจากรัฐบาล และเงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับบริจาค กรณีประสบอุทกภัย วาดภัย อัคคีภัย หรือภัยธรรมชาติอื่นที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2554 เป็นต้นมา

นอกจากที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในกรณีอื่นๆ อีก เช่น การยกเว้นเพื่อมิให้มีการเก็บภาษีซ้ำซ้อน เช่น เงินส่วนแบ่งกำไรจากห้างหุ้นส่วนสามัญหรือคณะบุคคลที่มีใช่นิติบุคคล แต่ไม่รวมถึงเงินส่วนแบ่งของกำไรจากกองทุนรวม (มาตรา 42 (14) แห่งประมวลรัษฎากร) เพราะห้างหุ้นส่วนสามัญหรือคณะบุคคลที่มีใช่นิติบุคคลให้ถือเป็นหน่วยภาษีอีกหน่วยหนึ่งแยกต่างหากจากหุ้นส่วน และเงินได้ที่ได้รับจากกองมรดกที่ผู้ได้รับมีหน้าที่ต้องเสียภาษีตามความในมาตรา 57 ทวิ (ในกองมรดกที่ยังไม่ได้แบ่ง) โดยเสียในนามกองมรดกนั้นอยู่แล้ว (มาตรา 42 (16) แห่งประมวลรัษฎากร) และในกรณีที่เงินได้ที่ได้รับจากการอุปการะโดยหน้าที่ธรรมจรรยา หรือจากการให้โดยเสน่หาเนื่องในพิธี หรือตามโอกาสแห่งขนบธรรมเนียมประเพณี กฎหมายก็กำหนดให้ยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาด้วยเช่นกันตามความมาตรา 42 (10) แห่งประมวลรัษฎากร

บทที่ 3

NIT ในประเทศต่างๆ

บทนี้เป็นการศึกษาถึงประสิทธิภาพการนำ NIT มาใช้ในต่างประเทศโดยพิจารณาถึงความเป็นมา รูปแบบและหลักเกณฑ์ การบริหารจัดการ ลักษณะเด่นและลักษณะด้อยของ NIT ในประเทศต่างๆ 9 ประเทศ อันประกอบด้วย สหรัฐอเมริกา นิวซีแลนด์ สิงคโปร์ สหราชอาณาจักร อิสราเอล ออสเตรเลีย เกาหลีใต้ สวีเดน แคนาดา

3.1 NIT ในประเทศสหรัฐอเมริกา

3.1.1 ความเป็นมาของ Earned Income Tax Credit (EITC)

การใช้มาตรการเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงาน หรือ Earned Income Tax Credit หรือที่เรียกกันสั้นๆว่า EITC ของประเทศสหรัฐอเมริกา มีการประกาศใช้ในรัฐบาลระดับ Federal ครั้งแรกภายใต้พระราชบัญญัติการลดอัตราภาษีอากร ค.ศ. 1975 (The Tax Reduction Act of 1975) ซึ่งเป็นกฎหมายการให้เครดิตภาษีปลายปีแก่ผู้มีรายได้ต่ำ ด้วยวัตถุประสงค์ที่จะรับประกันรายได้ขั้นต่ำให้กับชาวอเมริกัน เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างทั่วถึง ซึ่งการใช้มาตรการ EITC เป็นการผนวกเข้ากับการยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดา โดยผู้มีรายได้ต่ำกว่าที่กำหนดนั้น แทนที่จะต้องเสียภาษีแก่รัฐก็จะได้รับเงินโอนเป็นการช่วยเหลือแทน

ตั้งแต่ในช่วงกลางทศวรรษ 1960 ถึงต้นทศวรรษ 1970 วุฒิสมาชิก Russell Long ได้ผลักดันมาตรการ EITC ซึ่งพัฒนามาจาก NIT รูปแบบเดิม โดยกำหนดให้ผู้ที่ได้รับเงิน โอนจากรัฐต้องเป็นผู้มีรายได้ต่ำถึงปานกลางที่ทำงานเท่านั้น เพื่อเป็นแรงจูงใจให้ประชาชนทำงานหาเลี้ยงชีพเพิ่มขึ้น โดยจะไม่ให้โอนเงินแก่ผู้ที่ไม่ได้ทำงาน ซึ่งถือเป็นการให้ Work Bonus หรือรางวัลจากการทำงาน

ในช่วงเริ่มต้นของ EITC มี 3 เหตุการณ์ที่สำคัญที่ช่วยสนับสนุนให้เกิดการนำมาตรการ EITC มาใช้ในสหรัฐอเมริกา (Hotz and Scholz 2001)

เหตุการณ์แรกคือ การขึ้นภาษี Payroll Tax ของสหรัฐอเมริกาในช่วงทศวรรษ 1960 จากร้อยละ 3 เป็นร้อยละ 4.8 และเพิ่มขึ้นจนถึงร้อยละ 5.8 ในปี พ.ศ. 2516 ซึ่งส่งผลให้ครัวเรือนที่มีฐานะยากจนมีภาระภาษีที่เพิ่มมากขึ้น

เหตุการณ์ที่สองคือ ความสนใจใน NIT ที่แพร่หลายเป็นอย่างมากในขณะนั้น ทั้งในกลุ่มนักวิจัยมหาวิทยาลัย และหน่วยงานภาครัฐต่างๆ

เหตุการณ์ที่สามคือ ภาวะเศรษฐกิจถดถอยในปี พ.ศ. 2517 ที่ทำให้สมาชิกสภาองเกรสใช้วิธีการกระตุ้นอุปสงค์มวลรวมของประเทศโดยการเครดิตภาษีเงินได้คืนแก่ประชาชนคิดเป็นมูลค่า 8.1 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และลดภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาอีกคิดเป็นมูลค่าประมาณหนึ่งหมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี พ.ศ. 2518

ด้วยเหตุการณ์ต่างๆ ข้างต้น มาตรการ EITC โดยการผลักดันของวุฒิสมาชิก Russell Long จึงได้ถูกบรรจุอยู่ในกฎหมาย และมีการนำมาใช้จนกระทั่งถึงปัจจุบัน

มาตรการ EITC ถือเป็นเครื่องมือในการขจัดความยากจนที่สำคัญที่สุดทั้งในแง่ของมูลค่าและการขยายตัวมาตรการหนึ่งของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมาตรการ EITC ในปี พ.ศ. 2518 เริ่มต้นจากการให้เครดิตภาษีมูลค่าสูงสุดถึง 400 ดอลลาร์สหรัฐฯ โดยมีผู้รับประโยชน์จากรัฐบาล 6.2 ล้านครัวเรือน คิดเป็นมูลค่ารวมทั้งสิ้น 1.25 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และมูลค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 201 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อครัวเรือน ต่อมาในปี พ.ศ. 2553 มีผู้รับเงินโอนจากรัฐบาลถึง 27.7 ล้านครัวเรือน คิดเป็นมูลค่ารวมทั้งสิ้น 60.9 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และมูลค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2,194 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อครัวเรือน

มาตรการ EITC ในขณะนั้นมีเพียงระยะ Phase-in และ Phase-out นั่นคือ ช่วงเงินโอนเพิ่มขึ้นหรือ Phase-in ครัวเรือนจะได้รับเงินโอนเพิ่มร้อยละ 10 ของรายได้ไปจนถึงรายได้ 4,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ และช่วงเงินโอนลดลงหรือ Phase-out ครัวเรือนจะได้รับเงินโอนลดลงร้อยละ 10 ในช่วงเงินได้เกินกว่า 4,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ ไปจนถึง 8,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อมาในปี พ.ศ. 2521 ได้มีการบัญญัติเป็นกฎหมายถาวร และเพิ่มช่วงอัตราการจ่ายเงินโอนคงที่ ระหว่างช่วง Phase-in และ Phase-out รวมไปถึงการเพิ่มทางเลือกในการรับเงินโอนล่วงหน้า (Advance Payment) เพื่อให้ผู้ทำงานสามารถเลือกรับเงินโอนเป็นระยะๆ ตลอดทั้งปีแทนการรับเงินเพียงปีละครั้งได้

ในปี พ.ศ. 2529 ได้มีการปรับปรุงกฎหมาย EITC อีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากก่อนหน้านี้มาตรการ EITC ไม่ได้มีการปรับอัตราเงินโอนให้สอดคล้องกับระดับกับอัตราเงินเฟ้อ ทำให้มูลค่าเงินโอนที่ผู้ทำงานได้รับลดลงมาก พระราชบัญญัติการลดอัตราภาษีอากร ค.ศ. 1986 (TRA 1986) จึงได้แก้ไขขอบกพร่องดังกล่าวโดยมีการกำหนดการปรับอัตราเงินโอนให้สอดคล้องกับระดับอัตราเงินเฟ้อ สิ่งที่น่าสนใจคือ มาตรการ EITC ได้รับการสนับสนุนทั้งจากฝั่ง Liberals และ Conservatives ที่สนับสนุนแนวคิดการลดภาระภาษีสำหรับครัวเรือนที่มีรายได้น้อยและการให้รางวัลแก่ผู้ทำงาน

หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2534 เงินโอนสำหรับผู้มีบุตรสองคนหรือมากกว่าถูกปรับให้สูงขึ้นกว่าผู้ที่มีบุตรคนเดียว และได้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่อีกครั้งในปี พ.ศ. 2536 ในระหว่างการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประธานาธิบดี Bill Clinton ได้กล่าวว่า “ประชาชนที่ทำงานอย่างน้อย 40 ชั่วโมงต่ออาทิตย์ และมีลูกหนึ่งคนอยู่ที่บ้านจะไม่อยู่ในความยากจนอีกต่อไป” ดังนั้น EITC จึงถูกปรับอัตราเพิ่มขึ้นอีกครั้งและเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากสำหรับครัวเรือนที่มีลูกมากกว่าสองคนหรือมากกว่า

ในการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และการขยายขอบเขตของ EITC ในปี พ.ศ. 2536 ซึ่งได้รับเสียงสนับสนุนเพียงหนึ่งเสียงในวุฒิสภา ถือเป็นจุดพลิกผันทางการเมืองที่สำคัญของ EITC เพราะเป็นครั้งแรกที่ EITC ไม่ได้รับเสียงสนับสนุนจากพรรค Republican แม้แต่เสียงเดียว และตั้งแต่นั้นมา EITC ก็กลายเป็นนโยบายที่สนับสนุนโดยพรรค Democrat เท่านั้น (Hotz and Scholz 2001)

3.1.2 รูปแบบและหลักเกณฑ์ของ EITC

หลักเกณฑ์การขอรับเงินโอนผ่านมาตรการ EITC³¹ กำหนดให้ผู้ที่จะขอรับเงินโอนต้องยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดา ถึงแม้ว่าจะไม่ต้องจ่ายภาษีหรือไม่ต้องยื่นแบบฯ ตามกฎหมายก็ตาม โดยมีข้อกำหนดว่า จะต้องเป็นผู้มีเงินได้เนื่องจากการทำงาน (Earned Income) ภายในระดับที่กำหนด ซึ่ง Earned Income หมายถึง การทำงานให้แก่ผู้ที่ย่ำค่าจ้าง หรือการเป็นเจ้าของธุรกิจหรือฟาร์ม และไม่รวมถึงรายได้จากดอกเบี้ย เงินปันผล รายได้จากการเกษียณอายุ รายได้จากประกันสังคม ผลประโยชน์จากการว่างงาน เป็นต้น (Internal Revenue Service 2013)

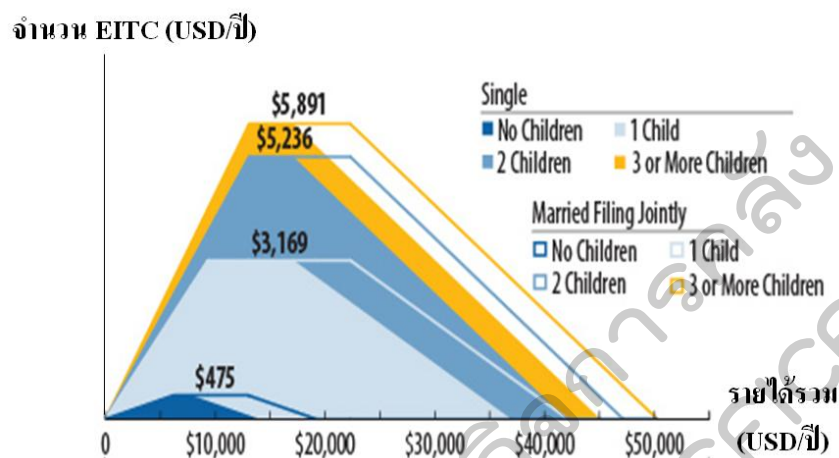
การใช้มาตรการ EITC ของสหรัฐอเมริกาจะให้เงินโอนแก่ครัวเรือนแบ่งตามประเภทการยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดา (ยื่นคนเดียวหรือยื่นกับคู่สมรส) และจำนวนบุตร (ไม่มีบุตร บุตร 1 คน บุตร 2 คน และบุตรตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป) โดยอัตราการจ่ายเงินโอนจะแบ่งเป็นทั้งหมด 3 ช่วง ได้แก่ (ดูรูปที่ 3)

- 1) Phase-in หรือช่วงเงินโอนเพิ่มขึ้น
- 2) Plateau หรือช่วงเงินโอนคงที่

³¹ รูปแบบและหลักเกณฑ์ของ EITC ในส่วนของสหรัฐอเมริกาในรายงานฉบับนี้เป็นของรัฐบาลระดับชาติ (Federal) เท่านั้น เนื่องจากรูปแบบการปกครองระดับชาติจะมีความคล้ายคลึงกับรูปแบบการปกครองของไทยมากกว่า ทั้งนี้ ระบบการปกครองของสหรัฐอเมริกาคือแบบสหพันธรัฐ จึงมีการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาแยกจากกันชัดเจนระหว่างระดับชาติและระดับรัฐ (State) โดยประชากรทุกคนต้องจ่ายภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาทั้งในระดับชาติและระดับรัฐ หากรัฐที่ตนอาศัยอยู่มีการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (7 รัฐไม่มีการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ได้แก่ Wyoming, Washington, Texas, South Dakota, Nevada, Florida, และ Alaska) ซึ่ง 23 รัฐมีการใช้มาตรการ EITC อย่างไรก็ดี ในจำนวนนี้ 21 รัฐ ใช้หลักเกณฑ์ของ EITC เช่นเดียวกับรัฐบาลระดับชาติ

3) Phase-out หรือช่วงเงินโอนลดลง

รูปที่ 3: Earned Income Tax Credit จำแนกตามประเภทการยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดาและจำนวนบุตร ปี พ.ศ. 2555



ที่มา: Tax Policy Center a (2013)

EITC ปี พ.ศ. 2555 มีรายละเอียดดังนี้

ผู้มีสิทธิขอรับเงินโอนจะต้องมีรายได้ต่ำกว่า:

- \$45,060 (\$50,270 หากยื่นแบบร่วมกับคู่สมรส) สำหรับผู้มีบุตรสามคนหรือมากกว่า
- \$41,952 (\$47,162 หากยื่นแบบร่วมกับคู่สมรส) สำหรับผู้มีบุตรสองคน
- \$36,920 (\$42,130 หากยื่นแบบร่วมกับคู่สมรส) สำหรับผู้มีบุตรหนึ่งคน
- \$13,980 (\$19,190 หากยื่นแบบร่วมกับคู่สมรส) สำหรับผู้ไม่มีบุตร

ระดับเงินโอนสูงสุด:

- \$5,891 สำหรับผู้มีบุตรสามคนหรือมากกว่า
- \$5,236 สำหรับผู้มีบุตรสองคน
- \$3,169 สำหรับผู้มีบุตรหนึ่งคน
- \$475 สำหรับผู้ไม่มีบุตร

รายละเอียดอัตราเงินโอนตามตารางที่ 3:

ตารางที่ 3: อัตราเงินโอนในโครงการ EITC ปี พ.ศ. 2555

กรณี	อัตราเงินโอน ในช่วง Phase-in	ระดับรายได้ ต่ำสุดสำหรับ การได้รับเงิน โอนสูงสุด (ช่วง Plateau)	ระดับเงิน โอนสูงสุด	อัตราเงินโอน ในช่วง Phase-out	ช่วง Phase-out	
					รายได้ เริ่มต้น	รายได้ สิ้นสุด
	(ร้อยละ)	(\$)	(\$)	(ร้อยละ)	(\$)	(\$)
ไม่มีบุตร	7.65	6,210	475	7.65	7,770	13,980
บุตร 1 คน	34	9,320	3,169	15.98	17,090	36,920
บุตร 2 คน	40	13,090	5,236	21.06	17,090	41,952
บุตร 3 คนขึ้นไป	45	13,090	5,891	21.06	17,090	45,060

ที่มา: Tax Policy Center b (2013)

3.1.3 การบริหารจัดการ EITC

หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการดำเนินการจ่ายเงินโอนตามมาตรการ EITC คือ Internal Revenue Service (IRS) หรือกรมสรรพากรของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นการอาศัยกลไกของระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่มีอยู่แล้วให้เชื่อมโยงกับระบบสวัสดิการของรัฐ จึงทำให้มีต้นทุนการบริหารจัดการที่ต่ำกว่าสวัสดิการของรัฐในรูปแบบอื่นๆ อย่างไรก็ตาม อาจมีความผิดพลาดในการบริหารจัดการ EITC ซึ่งมักเกิดจากการจ่ายเงินที่ผิดพลาดจากการแจ้งรายได้ผิดพลาดของผู้เสียภาษี ซึ่ง Tax Policy Center (2013) คำนวณว่า ความผิดพลาดในลักษณะนี้มีมูลค่าสูงถึง 1 ใน 4 ของมูลค่า EITC ต่อปี (หรือประมาณ 11 ถึง 13 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อปี)

3.1.4 ข้อดีและข้อด้อยของ EITC

1) ข้อดีของ EITC อาจสรุปได้ ดังนี้

- 1.1) เป็นมาตรการแก้ไขปัญหาค่าความยากจนอย่างทั่วถึง
- 1.2) ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากในการกระตุ้นให้ประชาชนที่ไม่ทำงานหันมาทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมารดาที่เลี้ยงดูบุตรด้วยตัวคนเดียว
- 1.3) กระบวนการหาผู้มีสิทธิได้รับเงินโอนไม่ยุ่งยาก เนื่องจากใช้กระบวนการการยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดาที่มีอยู่แล้ว

2) ข้อดีของ EITC อาจสรุปได้ ดังนี้

2.1) ผลของการใช้ EITC ในเรื่องของการเพิ่มชั่วโมงการทำงานยังไม่แน่ชัด (Tax Policy Center c 2013) กล่าวคือ ประชาชนส่วนหนึ่งอาจยังคงไม่ยอมทำงานเพิ่มขึ้น เพื่อให้ยังได้รับเงินโอนจากรัฐ ซึ่งส่งผลทำให้ผู้เสียภาษีไม่พอใจที่จะต้องมาแบกรับภาระผู้ที่ไม่ยอมทำงานเต็มศักยภาพ

2.2) EITC มีความซับซ้อน ทำให้ประชาชนต้องพึ่งผู้ให้คำปรึกษาด้านภาษีในการยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดา ซึ่ง 2 ใน 3 ของบิดามารดาที่มีรายได้ต่ำต้องจ่ายเงินให้ผู้ให้คำปรึกษาด้านภาษีดังกล่าว (Tax Policy Center c 2013)

2.3) EITC ลงโทษการแต่งงาน หรือทำให้คู่แต่งงานบางครอบครัวเสียเปรียบในเรื่องของการได้รับเงินโอน ยกตัวอย่างเช่น ถ้าบิดาหรือมารดาเลี้ยงบุตรเพียงคนเดียวจะได้รับเงินจาก EITC แต่พอแต่งงานทำให้เงินที่ได้รับลดลงหรือไม่ได้รับเลย เป็นต้น

3.1.5 สรุป

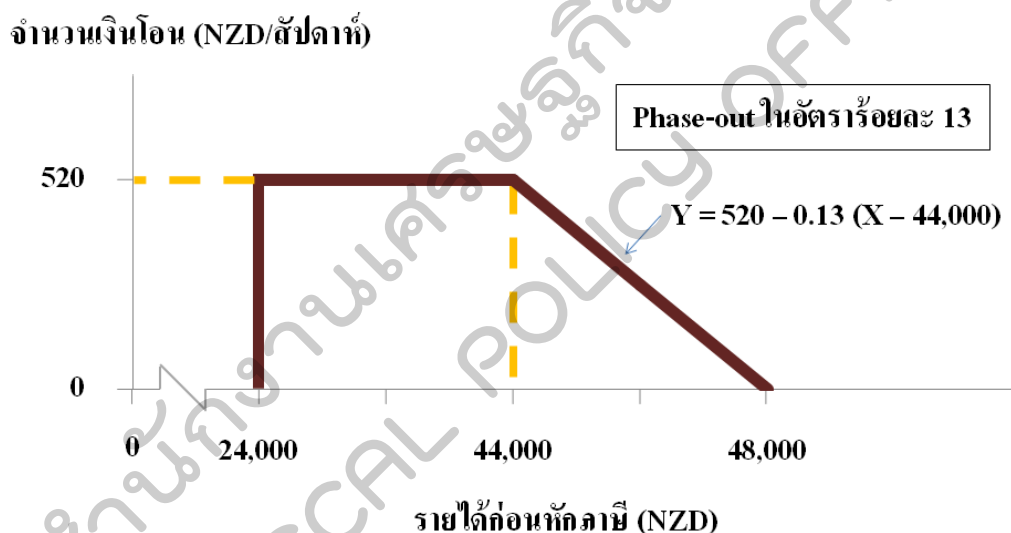
EITC ของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นมาตรการที่ใช้เป็นสวัสดิการแก่ผู้ทำงานที่มีรายได้น้อย ซึ่งครอบคลุมผู้ได้รับผลประโยชน์จากมาตรการนี้เป็นจำนวนประมาณ 28 ล้านครัวเรือน และค่าใช้จ่ายมูลค่ากว่า 60 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยจะได้รับเงินโอนแตกต่างกันไปสำหรับผู้ไม่มีบุตร มีบุตร 1 คน มีบุตร 2 คน และมีบุตร 3 คนขึ้นไป และตามสถานะการสมรส ทั้งนี้ EITC ใช้กลไกการยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดาที่มีอยู่แล้วจึงง่ายต่อการบริหารจัดการ อย่างไรก็ตาม ข้อเสียของ EITC สหรัฐอเมริกา คือ ผู้ขอรับเงินโอนมีการแจ้งรายได้ผิดพลาดถึงประมาณร้อยละ 25 ของมูลค่า EITC แต่ละปี

3.2 NIT ในประเทศนิวซีแลนด์

3.2.1 ความเป็นมาของ Independent Earner Tax Credit (IETC)

NIT ในประเทศนิวซีแลนด์มีชื่อเรียกว่า การเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงาน หรือ Independent Earner Tax Credit (IETC) ซึ่งรัฐบาลนิวซีแลนด์ได้เริ่มนำมาใช้เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2552 เพื่อบรรเทาภาระภาษีให้แก่ประชาชนที่มีรายได้น้อยอย่างตรงกลุ่มเป้าหมาย โดยเป็นการโอนเงินให้แก่ประชาชนที่มีรายได้จากการทำงานประจำปีในช่วง 24,000 – 48,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ (612,000 – 1,224,000 บาท³²) ต่อปี³³ (รูปที่ 4) โดยจะได้รับเงินโอนสูงสุด 10 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ (255 บาท) ต่อสัปดาห์ หรือ 520 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ (13,260 บาท) ต่อปี

รูปที่ 4: IETC ของประเทศนิวซีแลนด์



ที่มา : Inland Revenue (2012)

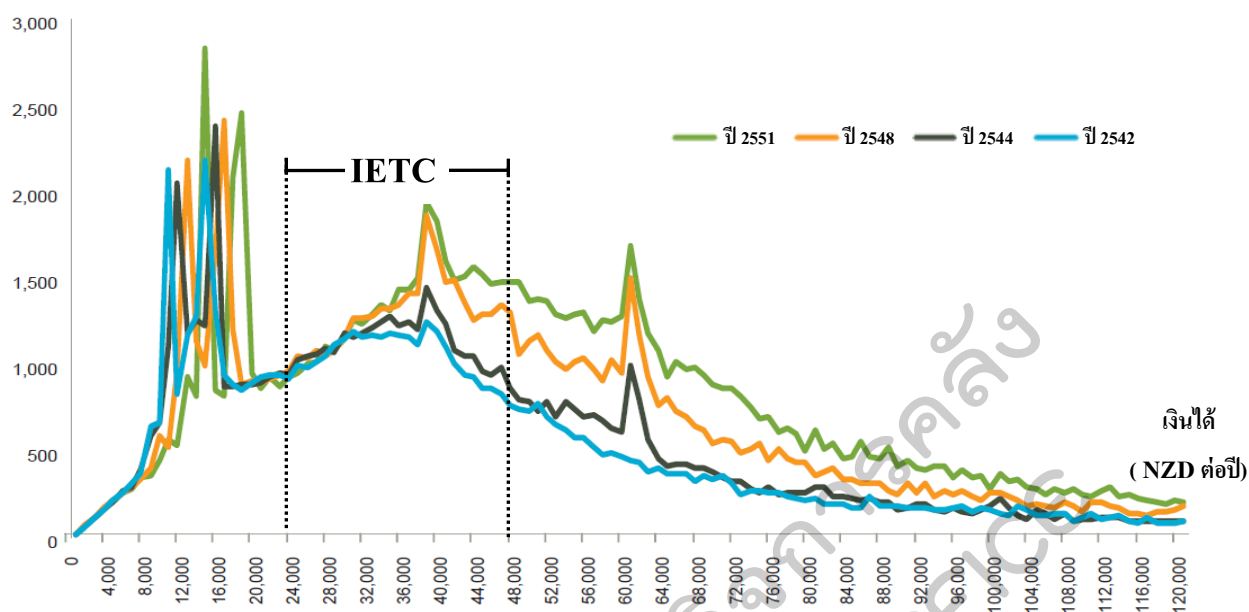
ช่วงของรายได้ที่จะได้รับสิทธิประโยชน์จาก IETC เป็นการกำหนดขึ้นจากค่าแรงขั้นต่ำของการทำงานประจำปี 24,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ (612,000 บาท) ต่อปี และรายได้เฉลี่ยของประชาชนในประเทศนิวซีแลนด์ 48,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ (1,224,000 บาท) ต่อปี

³² ในบทนี้ใช้อัตราแลกเปลี่ยน 1 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ = 25.5 บาท (อัตราแลกเปลี่ยน ณ วันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2556)

³³ ปีภาษีของนิวซีแลนด์อยู่ในช่วงระหว่างวันที่ 1 เมษายน – 31 มีนาคม

รูปที่ 5: จำนวนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่จัดเก็บได้ในแต่ละช่วงเงินได้ของประเทศนิวซีแลนด์

ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่จัดเก็บได้



ที่มา: Centre for Accounting Governance and Taxation (2010)

จากรูปที่ 5 จะเห็นได้ว่า มีประชาชนจำนวนมากที่มีเงินได้ต่ำกว่า 24,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ต่อปี จึงทำให้สามารถจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้เป็นเงินจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ประชาชนกลุ่มนี้นั้นบางส่วนไม่ได้ทำงานประจำ ดังนั้น IETC ของนิวซีแลนด์มุ่งเน้นช่วยให้ประชาชนที่มีรายได้น้อยที่ทำงานประจำเป็นแรงงานด้อยฝีมือหรือแรงงานชั่วคราว ซึ่งมีรายได้น้อยกว่า 24,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ (612,000 บาท) ต่อปี มาทำงานประจำกันมากขึ้น (ชวนชวนทำให้ตนเองมีรายได้เพิ่มขึ้นจนถึง 24,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ เพื่อจะได้รับ IETC) โดยเร่งพัฒนาทักษะของตนเพื่อให้ได้ทำงานประจำ นอกจากนี้ยังมีส่วนช่วยเหลือให้ประชาชนผู้ใช้แรงงานทำงานในประเทศของตนให้มากขึ้น ลดอัตราการว่างงานอันเนื่องมาจากการเลือกงานและต่อรองค่าจ้างแรงงานที่สูงขึ้นซึ่งเป็นผลให้นายจ้างหลายรายจะต้องเลิกกิจการไป

สูตรการคำนวณเงินโอนจาก IETC

- สำหรับผู้มีเงินได้ 24,000 – 44,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ต่อปีจะได้รับเงินโอนจากมาตรการ IETC ตามสูตรการคำนวณ ดังนี้

$$\text{เงินโอนจากมาตรการ IETC} = 520 \times \left(\frac{\text{จำนวนเดือนที่ทำงานใน 1 ปี}}{12} \right)$$

- สำหรับผู้มีเงินได้ 44,001 – 48,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ต่อปี จะได้รับเงินโอนจากมาตรการ IETC ตามสูตรการคำนวณ ดังนี้

$$\text{เงินโอนจากมาตรการ IETC} = \{520 - [0.13 \times (\text{เงินได้ต่อปี} - 44,000)]\} \times \left(\frac{\text{จำนวนเดือนที่ทำงานใน 1 ปี}}{12} \right)$$

ตัวอย่างการคำนวณ

- สำหรับผู้มีเงินได้ 24,000 – 44,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ต่อปี และมีระยะเวลาการทำงาน 1 เดือน จะได้รับเงินโอน ดังนี้

$$\text{เงินโอนจากมาตรการ IETC} = 520 \times \left(\frac{1}{12} \right) = 43.3 \text{ ดอลลาร์นิวซีแลนด์ต่อปี}$$

จากสูตรนี้จะเห็นได้ว่า หากมีระยะเวลาการทำงาน (จำนวนเดือน) ที่มากขึ้นก็จะได้รับเงินโอน IETC มากขึ้น

- สำหรับผู้มีเงินได้ 44,001 – 48,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ต่อปี ซึ่งในที่นี้สมมติให้มีเงินได้ 45,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ต่อปี และได้ทำงานประจําาน 12 เดือนในรอบปีภาษี ก็จะได้รับเงินโอน ดังนี้

$$\begin{aligned} \text{เงินโอนจากมาตรการ IETC} &= \{520 - [0.13 \times (45,000 - 44,000)]\} \times \left(\frac{12}{12} \right) \\ &= 390 \text{ ดอลลาร์นิวซีแลนด์ต่อปี} \end{aligned}$$

วิวัฒนาการของ IETC มีดังนี้

- พ.ศ. 2491: ประเทศนิวซีแลนด์ได้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจซึ่งเป็นผลอันเนื่องมาจากนโยบายประชานิยม ในเวลาต่อมาจึงมีการปรับเปลี่ยนมาตรการทางการคลัง โดยการทำงานประมาณสมดุล
- พ.ศ. 2542: ประเทศนิวซีแลนด์เริ่มรู้จัก IETC เป็นครั้งแรกจากเอกสารปกขาวชื่อ Modernising Government ของประเทศสหราชอาณาจักรที่ได้จัดพิมพ์รายละเอียดเกี่ยวกับการศึกษารูปแบบการพัฒนานโยบายเพื่อสังคมและแนวทางปฏิบัติ (John and Dale 2010)
- พ.ศ. 2549: ประชาชนมีความสนใจเรื่องนโยบายเพื่อสังคมเพิ่มมากขึ้น จนกระทั่งมีการดำเนินการวิจัยเชิงลึกเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายเพื่อสังคมอย่างจริงจัง (John and Dale 2010)

- พ.ศ. 2550: ประเทศนิวซีแลนด์ประสบปัญหาแรงงานมีฝีมือเคลื่อนย้ายไปทำงานและใช้ชีวิตที่ต่างประเทศมากขึ้น ซึ่งมีจำนวนประมาณร้อยละ 25 ของแรงงานมีฝีมือทั้งหมด ทำให้จำนวนแรงงานมีฝีมือลดลง ในขณะที่เดียวกันแรงงานด้อยฝีมือ และไร้ฝีมือได้เคลื่อนย้ายเข้ามาอยู่ในประเทศเพิ่มมากขึ้น (Inland Revenue 2008)
- พ.ศ. 2551: ในช่วงปลายปีประเทศนิวซีแลนด์ประสบวิกฤตการณ์ทางการเงิน จึงได้ออกมาตรการทางการคลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ (NZ Fiscal Stimulus) ซึ่งมีทั้งมาตรการด้านรายจ่ายและมาตรการภาษี (OECD 2009) และเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2551 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการของ IETC ซึ่งเท่ากับว่า นิวซีแลนด์ใช้ระยะเวลาในการผลักดัน IETC ทั้งสิ้น 9 ปี นับตั้งแต่เคยมีข้อเสนอ IETC ผ่านเอกสารปกขาวชื่อ Modernising Government
- พ.ศ. 2552: วันที่ 1 เมษายน 2552 มีการนำ IETC มาใช้ครั้งแรก ซึ่งเป็นการประกาศใช้พร้อมกับการประกาศลดอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภายใต้นโยบายการปรับโครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาแห่งชาติ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการด้านภาษีเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจไปพร้อมๆ กับการเสริมสร้างความมั่นคงให้กับสังคม

3.2.2 รูปแบบและหลักเกณฑ์ของ IETC

IETC มีลักษณะเป็นเงินโอนซึ่งอาศัยระบบของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา โดย Inland Revenue Department จะโอนเงินให้เป็นรายสัปดาห์เข้าบัญชีธนาคาร ทั้งนี้ จำนวนเงินที่โอนจะแตกต่างกันตามจำนวนเงินได้ต่อปี ซึ่งต้องอยู่ในช่วงของเงินได้ 24,000 – 48,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ต่อปี หากมีเงินได้ต่อปีจำนวนมากก็จะได้รับคืนเงินจำนวนน้อยกว่าผู้ที่ที่มีเงินได้ต่อปีจำนวนน้อย และผู้ที่มีระยะเวลาในการทำงานประจำที่ยาวนานกว่าก็จะได้รับคืนเงินจำนวนมากกว่า ซึ่งหลักเกณฑ์ในการได้รับ IETC มีดังนี้

- 1) เป็นประชากรของประเทศนิวซีแลนด์
- 2) คู่สมรสจะต้องไม่อยู่ระหว่างการได้รับสิทธิในการเครดิตภาษี หรือสิทธิประโยชน์อื่นที่เท่าเทียมกันจากต่างประเทศ
- 3) ต้องไม่ได้รับค่าตอบแทนพิเศษหรือผลประโยชน์อื่นใด ดังนี้
 - เงินช่วยเหลือจากการเป็นคุณแม่เลี้ยงเดี่ยว (Single Mother) ที่ไม่มีงานทำ
 - เงินช่วยเหลือจากการประสบภัยพิบัติ

- เงินช่วยเหลือสำหรับวัยรุ่นที่มีอายุ 16 – 17 ปี ที่ไม่มีงานทำอันเนื่องมาจากอยู่ระหว่างการหา
งานทำ การฝึกอบรมวิชาชีพ กำลังศึกษา การเจ็บป่วย หรือพิการ ทั้งนี้ วัยรุ่นดังกล่าวจะต้องเป็นผู้ที่ไม่ได้รับการ
สนับสนุนทางการเงินจากผู้ปกครอง (Independent Youth)
 - ค่าครองชีพสำหรับผู้เจ็บป่วยเรื้อรัง หรือผู้พิการจนไม่สามารถทำงานหาเลี้ยงชีพได้
 - ค่ารักษาพยาบาล
 - เงินชดเชยการว่างงาน (Unemployment Benefit)
 - เงินช่วยเหลือจากการเป็นม่าย เนื่องจากหย่าร้าง หรือคู่สมรสเสียชีวิต แล้วไม่ได้ทำการสมรสใหม่
 - สิทธิประโยชน์อื่นที่เทียบเคียงได้กับสิทธิประโยชน์ข้างต้น
- 4) ต้องไม่ได้รับเงินบำนาญ (Veteran's Pension) หรือสิทธิประโยชน์อื่นจากต่างประเทศ
- 5) ต้องไม่ได้รับเงินจากโครงการ New Zealand Superannuation หรือสิทธิประโยชน์ที่เทียบเคียงกัน
- 6) การคำนวณ IETC จะต้องคำนวณจากเงินได้ทั้งเดือน ดังนั้น หากขาดคุณสมบัติตามข้อ 1) – 5) ข้อ
ใดข้อหนึ่งไปในระยะเวลาใดเวลาหนึ่งให้ถือว่าได้ขาดคุณสมบัติทั้งเดือน

3.2.3 การบริหารจัดการ IETC

การบริหารจัดการ IETC อยู่ภายใต้กฎหมายภาษีเงินได้ Income Tax Act ภายใต้การกำกับดูแลของ
Commission of Inland Revenue และดำเนินการโดย Inland Revenue Department ซึ่งมีบุคลากรประจำจำนวน
5,500 คน โดยมีสาขากระจายอยู่ 17 เมืองทั่วประเทศนิวซีแลนด์

การดำเนินการให้เงินโอนผ่านมาตรการ IETC จะดำเนินการใน 3 ช่วงระยะเวลาภายใน 3 ปี ดังนี้

- ระยะที่ 1: ในวันที่ 1 เมษายน 2552 ได้ประกาศจำนวนเงินโอนสูงสุดเป็นจำนวนเงิน 10 ดอลลาร์
นิวซีแลนด์ (255 บาท) ต่อสัปดาห์ หรือ 520 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ (13,260 บาท) ต่อปี
- ระยะที่ 2: ในวันที่ 1 เมษายน 2553 ได้ขยายวงเงินโอนสูงสุดเป็นจำนวนเงิน 15 ดอลลาร์
นิวซีแลนด์ (450 บาท) ต่อสัปดาห์ หรือ 780 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ (19,890 บาท) ต่อปี
- ระยะที่ 3: ในวันที่ 1 เมษายน 2554 ได้ปรับลดจำนวนเงินโอนสูงสุดลงเป็น 10 ดอลลาร์นิวซีแลนด์
(255 บาท) ต่อสัปดาห์เหมือนเดิม (ดูตารางที่ 4)

ตารางที่ 4: จำนวนเงินโอนสูงสุด

หน่วย: ดอลลาร์นิวซีแลนด์

ปีปฏิทิน	ปีภาษี	เงินโอนสูงสุดต่อสัปดาห์	เงินโอนสูงสุดต่อปี
1 เมษายน 2552 – 31 มีนาคม 2553	2553	10	520
1 เมษายน 2553 – 31 มีนาคม 2554	2554	15	780
1 เมษายน 2554 – ปัจจุบัน	ปัจจุบัน	10	520

ที่มา: Inland Revenue (2012)

ตารางที่ 5: งบประมาณที่ใช้ในการบริหารจัดการ IETC

หน่วย: ล้านดอลลาร์นิวซีแลนด์

ปี พ.ศ.	2552	2553	2554	2555	2556 (ประมาณการ)
งบประมาณ	44	239	356	364	353

ที่มา: Government Bill (2012)

3.2.4 ข้อดีและข้อด้อยของ IETC

1) IETC มีข้อดีอย่างน้อย 4 ประการ ดังนี้ (Alstott 2010; Inland Revenue 2008)

1.1) IETC เป็นที่ชื่นชอบของนักการเมือง

1.2) IETC เป็นมาตรการทางการคลังในการกระตุ้นเศรษฐกิจแบบบังคับ กล่าวคือ ภาครัฐจะต้องมีการทยอยจ่ายเงินให้เป็นรายสัปดาห์เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้น

1.3) IETC เป็นมาตรการช่วยเหลือค่าครองชีพให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในลักษณะที่เจาะจงกลุ่มเป้าหมาย จึงใช้งบประมาณจำนวนไม่มากนัก

1.4) IETC เป็นมาตรการที่มุ่งใจให้แรงงานไร้ฝีมือพัฒนาตนเองมาทำงานประจำด้วยระยะเวลาการทำงานที่นานขึ้น และมุ่งใจให้แรงงานไร้ฝีมือเร่งพัฒนาทักษะของตนเพื่อให้เป็นแรงงานมีฝีมือมากขึ้นเพื่อให้ได้ทำงานประจำ อันเป็นการเพิ่มค่าแรงทางอ้อม เพิ่มประสิทธิภาพให้กับแรงงาน และเพิ่มผลผลิตให้กับประเทศ และส่งผลดีต่อการเจริญเติบโตเศรษฐกิจในที่สุด

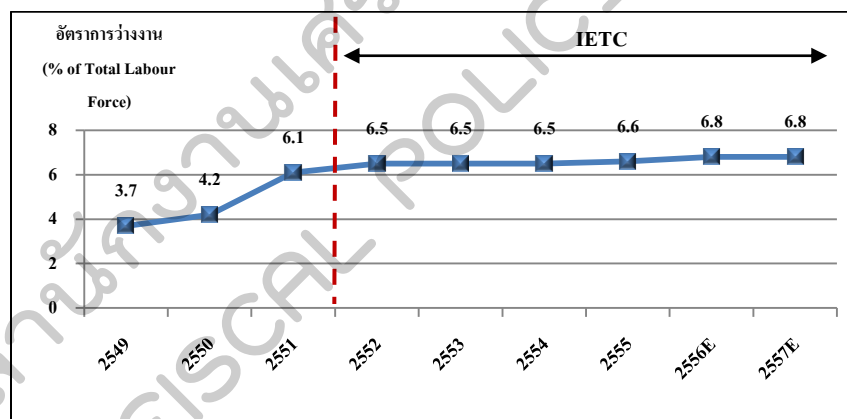
2) IETC มีข้อด้อยอย่างน้อย 3 ประการ ดังนี้

2.1) ในช่วง Phase-out ของ IETC นั้น อาจเป็นมาตรการจูงใจทางลบหรือลดแรงจูงใจในการทำงาน

2.2) พบปัญหาในทางปฏิบัติว่า ผู้มีเงินได้ต่อปีต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ 24,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ต่อปี มาขึ้นขอใช้สิทธิประโยชน์ IETC และได้รับเงินจากมาตรการ IETC จึงทำให้ผู้ที่ได้รับประโยชน์จาก IETC มากกว่ากลุ่มเป้าหมายที่แท้จริง จึงทำให้ภาครัฐต้องจัดสรรงบประมาณมากกว่าความต้องการที่แท้จริง (Rankin 2009)

2.3) การมีมาตรการ IETC ที่เพิ่มมากขึ้นทำให้ภาครัฐลดการสนับสนุนเงินเพื่อช่วยเหลือผู้ว่างงาน ผ่านการประกันรายได้จากการว่างงาน (Alstott 2010) เนื่องจาก IETC ได้กำหนดหลักเกณฑ์เอาไว้ว่าผู้ที่จะสามารถยื่นขอใช้สิทธิประโยชน์ผ่านมาตรการ IETC ได้นั้นจะต้องไม่เป็นผู้ที่ได้รับเงินชดเชยการว่างงาน (Unemployment Benefit) อย่างไรก็ตาม ข้อด้อยดังกล่าวก็ถูกหักล้างด้วยข้อดีจากการที่ IETC มีส่วนทำให้แรงงานไร้ฝีมือมากขึ้น อันทำให้อัตราการว่างงานค่อนข้างคงที่ภายหลังจากมี IETC ซึ่งต่างกับสถานการณ์การว่างงานก่อนใช้มาตรการ IETC

รูปที่ 6: อัตราการว่างงาน ปี พ.ศ. 2549 – 2557



ที่มา: Ministry of Business (2012)

3.2.5 สรุป

IETC ของประเทศนิวซีแลนด์มีลักษณะเป็นการโอนเงินสดเข้าบัญชีให้แตกต่างกันตามรายได้ของบุคคล เพื่อดึงจูงใจให้แรงงานไร้ฝีมือเร่งพัฒนาทักษะของตนเพื่อให้เป็นแรงงานมีฝีมือมากขึ้นเพื่อให้ได้ทำงานประจำ อันเป็นการเพิ่มค่าแรงทางอ้อม เพิ่มประสิทธิภาพให้กับแรงงาน และเพิ่มผลผลิตให้กับประเทศ และ

ส่งผลดีต่อการเจริญเติบโตเศรษฐกิจในที่สุด นอกจากนี้มาตรการดังกล่าวยังเป็นการให้ความช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยได้อย่างตรงกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งประเทศไทยอาจพิจารณารูปแบบของ IETC มาประยุกต์ใช้เพื่อรักษาแรงงานมีฝีมือให้คงอยู่ในประเทศไทย ในขณะเดียวกัน ก็จะเป็นแรงจูงใจให้แรงงานด้อยฝีมือ และแรงงานไร้ฝีมือได้พัฒนาตนเองเป็นแรงงานมีฝีมือมากขึ้น เพื่อลดปัญหาการขาดแคลนแรงงานของประเทศไทย นอกจากนี้แล้วยังเป็นการเพิ่มค่าแรงทางอ้อม และการช่วยเหลือค่าครองชีพให้กับผู้มีรายได้น้อยโดยไม่กระทบต่อต้นทุนในการผลิตสินค้าอีกด้วย

3.3 NIT ในประเทศสิงคโปร์

3.3.1 ความเป็นมาของ Workfare Income Supplement (WIS)

Negative Income Tax ในประเทศสิงคโปร์มีชื่อเรียกว่า การสนับสนุนรายได้ให้กับผู้ที่ทำงาน หรือ Workfare Income Supplement (WIS) โดยสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีการเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในอัตราก้าวหน้าเช่นเดียวกับหลายๆ ประเทศ แต่อัตราก้าวหน้าในแต่ละช่วงรายได้ค่อนข้างต่ำ เมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ในเอเชีย โดยใน พ.ศ. 2555 อัตราภาษีขั้นต่ำที่สุด คือ ร้อยละ 2 โดยเริ่มเก็บจากผู้มีเงินได้สุทธิเกินกว่า 20,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ (494,905 บาท³⁴) ส่วนอัตราภาษีขั้นสูงสุดจะเก็บจากผู้มีเงินได้สุทธิเกินกว่า 320,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ (7,918,475 บาท) ในอัตราร้อยละ 20 (ดูตารางที่ 6)

³⁴ ในบทนี้ใช้อัตราแลกเปลี่ยน 1 ดอลลาร์สิงคโปร์ = 24.75 บาท (อัตราแลกเปลี่ยน ณ วันที่ 7 มกราคม พ.ศ. 2556)

ตารางที่ 6: อัตราภาษีส่วนเพิ่ม (Marginal Tax Rate) และอัตราภาษีเฉลี่ย (Average Tax Rate)
ในแต่ละช่วงรายได้

รายได้ (ดอลลาร์สิงคโปร์)	อัตราภาษีส่วนเพิ่ม (Marginal Tax Rate) (ร้อยละ)	อัตราภาษีเฉลี่ย (Average Tax Rate) (ร้อยละ)
ไม่เกิน 20,000	0.0	0.000
20,001 – 30,000	2.0	0.006
30,001 – 40,000	3.5	0.010
40,001 – 80,000	7.0	0.040
80,001 – 120,000	11.5	0.060
120,001 – 160,000	15.0	0.080
160,001 – 200,000	17.0	0.130
200,001 – 320,000	18.0	0.130
มากกว่า 320,000	20.0	0.150

ที่มา: Inland Revenue Authority of Singapore (2012)

แม้ว่าโครงสร้างอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจะเป็นอัตราก้าวหน้า ซึ่งสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ แต่สำหรับผู้ที่มีเงินได้สุทธิไม่เกิน 20,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ (494,905 บาท) ซึ่งก็คือผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดหรือมีเงินได้ทางลบ (Negative Income) ระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดากลับมิได้ช่วยเหลือคนกลุ่มนี้ ดังนั้น ในอดีตจึงมักมีข้อเสนอให้รัฐบาลนำ NIT มาใช้ควบคู่กับระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ต่อมาในปี พ.ศ. 2550 รัฐบาลสิงคโปร์จึงได้ริเริ่มโครงการ Workfare Income Supplement (WIS) ขึ้นภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงแรงงาน (Ministry of Manpower) และสำนักงานคณะกรรมการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ [Central Provident Fund Board: (CPF Board)] โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเพิ่มรายได้ให้แก่แรงงานอายุมากที่มีรายได้ต่ำ และเพื่อกระตุ้นให้คนกลุ่มนี้มีแรงจูงใจในการทำงานมากขึ้น โดยในช่วงแรกที่เริ่มโครงการ (มกราคม พ.ศ. 2550) มีแรงงานถึง 262,000 คน ที่ได้รับเงินโอนจากโครงการ WIS คิดเป็นมูลค่าประมาณ 272 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ (6,731 ล้านบาท) ต่อปี ต่อมาในปี พ.ศ. 2555 รัฐบาลสิงคโปร์ได้ตั้งงบประมาณสำหรับโครงการดังกล่าวคิดเป็นมูลค่ากว่า 450 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ (11,113 ล้านบาท) ต่อปี โดยคาดว่าจะมีผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการนี้ประมาณ 440,000 คน (Central Provident Fund Board 2012)

3.3.2 รูปแบบและหลักเกณฑ์ของ WIS

WIS ได้นำหลักการ NIT มาปรับใช้ เพื่อสร้างแรงจูงใจในการทำงานและเพิ่มรายได้ให้แก่แรงงานที่มีรายได้น้อย รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดการออมมากขึ้น โดยโครงการดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้ที่มีสิทธิสมัครเข้าร่วมโครงการต้องมีเงื่อนไขดังนี้

- 1) มีสัญชาติสิงคโปร์
- 2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี
- 3) มีรายได้ (รวมเงินโบนัสและเงินค่าล่วงเวลา) ตั้งแต่ 200 ดอลลาร์สิงคโปร์ (4,939 บาท) ต่อเดือน หรือ 2,400 ดอลลาร์สิงคโปร์ (59,267 บาท) ต่อปี จนถึง 1,700 ดอลลาร์สิงคโปร์ (42,067 บาท) ต่อเดือน หรือ 20,400 ดอลลาร์สิงคโปร์ (504,803 บาท) ต่อปี
- 4) ครอบครองที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่มีมูลค่าไม่เกิน 13,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ (321,030 บาท)

กลุ่มเป้าหมายของโครงการ WIS ประกอบด้วยกลุ่มลูกจ้าง (Employees) และกลุ่มผู้ประกอบการกิจส่วนตัว (Self-employed Persons และ Informal Workers) โดยมีลักษณะดังนี้

- 1) กลุ่มที่เป็นลูกจ้างจะเข้าร่วมโครงการ WIS โดยอัตโนมัติ เนื่องจากเขาจำเป็นต้องสมทบเงินเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (CPF) เป็นรายเดือนร่วมกับนายจ้างอยู่แล้ว และลูกจ้างจะได้รับเงินจากโครงการ WIS เมื่อทำงานเป็นเวลาไม่ต่ำกว่า 2 เดือน ภายในช่วงระยะเวลา 3 เดือน เพื่อให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินสวัสดิการ ซึ่งจะจ่ายเป็นรายไตรมาส³⁵

- 2) กลุ่มผู้ประกอบการกิจส่วนตัวจำเป็นต้องสมัครเข้าร่วมโครงการโดยผ่านการส่งเงินสมทบเข้ากองทุนตามอัตราที่กำหนด พร้อมทั้งแจ้งรายได้ต่อปีให้สำนักงานคณะกรรมการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพทราบภายในเดือนมีนาคมของแต่ละปี และจะได้รับเงินจากโครงการ WIS ในเดือนพฤษภาคมของปีนั้นๆ โดยโครงการ WIS จะจ่ายให้แก่กลุ่มผู้ประกอบการกิจส่วนตัวเป็นรายปี

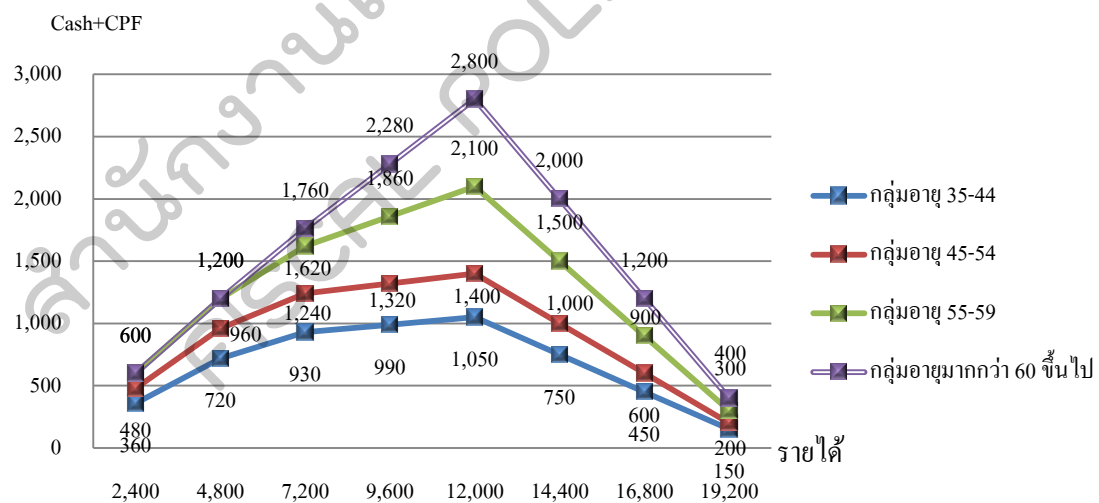
³⁵ เช่น ผู้ที่ทำงานเป็นเวลานานอย่างน้อย 2 เดือน ในช่วงไตรมาสแรกของปี (มกราคม - มีนาคม) จะได้รับเงินจากโครงการ WIS ในเดือนมิถุนายนของปีนั้นๆ

ตารางที่ 7: จำนวนเงินโอน (Cash) และเงินสมทบในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ [Central Pension Fund: (CPF)]
สำหรับกลุ่มที่เป็นลูกจ้าง (Employees) ต่อปี (ดอลลาร์สิงคโปร์)

รายได้สุทธิ (ต่อปี)	Cash	CPF	รวม	Cash	CPF	รวม	Cash	CPF	รวม	Cash	CPF	รวม
	กลุ่มอายุ 35-44			กลุ่มอายุ 45-54			กลุ่มอายุ 55-59			กลุ่มอายุมากกว่า 60 ขึ้นไป		
2,400	103	257	360	138	342	480	172	428	600	172	428	600
4,800	206	514	720	275	685	960	343	857	1,200	343	857	1,200
7,200	266	664	930	355	885	1,240	463	1,157	1,620	503	1,257	1,760
9,600	283	707	990	378	942	1,320	532	1,328	1,860	652	1,628	2,280
12,000	300	750	1,050	400	1,000	1,400	600	1,500	2,100	800	2,000	2,800
14,400	215	535	750	286	714	1,000	429	1,071	1,500	572	1,428	2,000
16,800	129	321	450	172	428	600	258	642	900	343	857	1,200
19,200	43	107	150	58	142	200	86	214	300	115	285	400
20,400	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

ที่มา: Central Provident Fund Board (2012)

รูปที่ 7: จำนวนเงินโอนและเงินสมทบที่จะได้รับจากรัฐบาลในแต่ละช่วงรายได้ในแต่ละช่วงอายุ
สำหรับกลุ่มที่เป็นลูกจ้าง (Employees)



ที่มา : Central Provident Fund Board (2012)

จากตารางที่ 7 และรูปที่ 7 จะเห็นว่า ในกรณีของลูกจ้าง (Employees) นั้น เมื่อทำงานและมีรายได้ถึง 2,400 ดอลลาร์สิงคโปร์ (59,267 บาท) ต่อปี ก็จะเริ่มได้รับเงินจากโครงการ WIS และจำนวนเงินดังกล่าวจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เมื่อรายได้เพิ่มขึ้นจนถึงระดับ 12,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ (296,335 บาท) ต่อปี ก็จะได้รับเงินรวมสูงสุด แล้วหลังจากนั้นจำนวนเงินที่จะได้รับจะค่อยๆ ลดลง จนกระทั่งเมื่อมีรายได้ถึง 20,400 ดอลลาร์สิงคโปร์ (504,803 บาท) ต่อปี ซึ่งเป็นระดับรายได้ที่ใกล้เคียงกับเงินได้สุทธิขั้นต่ำที่ต้องเริ่มเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (นั่นคือ 20,000 ดอลลาร์สิงคโปร์) บุคคลผู้นั้นจะไม่ได้รับเงินจากโครงการ WIS อีก และจากภาพที่ 1 จะพบว่า แต่ละช่วงอายุจะได้รับเงินสวัสดิการที่แตกต่างกัน โดยกลุ่มคนอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไป จะได้รับเงินโอนจากโครงการ WIS สูงสุดถึง 2,800 ดอลลาร์สิงคโปร์ (69,145 บาท) รองลงมาคือ กลุ่มอายุ 55 - 59 ปี กลุ่มอายุ 45 - 54 ปี และกลุ่มอายุ 35 - 44 ปี ตามลำดับ

นอกจากจำนวนเงินที่ได้รับจากโครงการ WIS จะแตกต่างกันไปตามระดับรายได้และกลุ่มอายุแล้ว ยังแตกต่างกันไปตามลักษณะของการทำงานอีกด้วย โดยกลุ่มคนที่เป็นลูกจ้างจะได้รับเงินโอนสูงสุดถึง 2,800 ดอลลาร์สิงคโปร์ (69,145 บาท) ต่อปี แต่สำหรับกลุ่มผู้ประกอบการส่วนตัว (Self-employed Persons และ Informal Workers) จะได้รับเงินโอนสูงสุดเพียง 1,867 ดอลลาร์สิงคโปร์ (46,105 บาท) ต่อปี (ดูตารางที่ 8) และจะได้รับเงินผ่านบัญชีออมสุขภาพ (Medisave Account)³⁶ ของสิงคโปร์ ซึ่งแตกต่างจากลูกจ้างที่จะได้รับในรูปแบบเงินโอน และเงินสมทบในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

³⁶ Medisave Account คือบัญชีการออมเพื่อสุขภาพ อยู่ภายใต้โครงการการออมเพื่อสุขภาพหรือ Medisave Scheme ของ Central Government Fund Board ซึ่งเป็นโครงการของรัฐบาลที่ส่งเสริมให้ประชาชนออมเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลของตนเองและครอบครัวในอนาคต

ตารางที่ 8: จำนวนเงินที่กลุ่มผู้ประกอบการกิจส่วนตัวได้รับจากโครงการ WIS ต่อปี (ดอลลาร์สิงคโปร์)

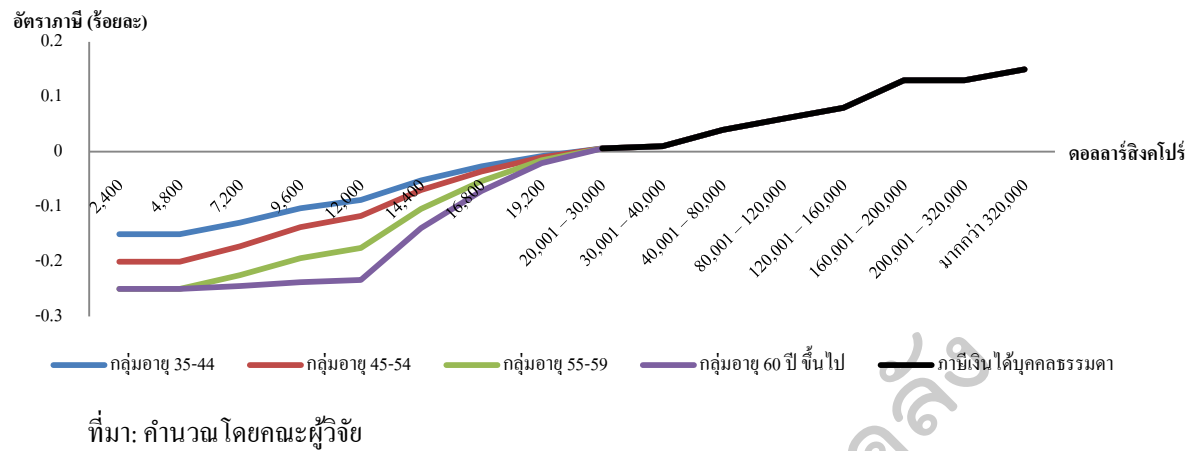
รายได้สุทธิ	อายุ			
	35-45	46-54	55-59	60 ปีขึ้นไป
2,400	240	320	400	400
4,800	480	640	800	800
7,200	620	827	1,080	1,173
9,600	660	880	1,240	1,520
12,000	700	933	1,400	1,867
14,400	500	667	1,000	1,333
16,800	300	400	600	800
19,200	100	133	200	267
20,400	0	0	0	0

ที่มา: Central Provident Fund Board (2012)

ในที่นี้จะพิจารณาในกรณีของกลุ่มลูกจ้าง (Employees) เท่านั้น เนื่องจากผู้ที่ได้รับเงินโอนจากโครงการ WIS ส่วนใหญ่แล้วเป็นลูกจ้าง³⁷ โดยเมื่อนำเงินโอนที่ลูกจ้างได้รับมาแสดงบนแผนภูมิร่วมกับอัตราเฉลี่ยของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา จะพบว่า ในช่วงรายได้ที่ต่ำกว่า 20,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ (493,891 บาท) ต่อปีอัตราภาษีเฉลี่ยจะเป็นลบ (มีลักษณะเป็นเงิน โอนหรือ Negative Income Tax) และจะเริ่มเป็นบวกเมื่อรายได้เพิ่มขึ้นสูงกว่ารายได้ดังกล่าว (รูปที่ 8)

³⁷ จากจำนวนผู้ที่ได้รับเงินโอนจาก WIS ทั้งหมด สัดส่วนระหว่างลูกจ้าง (Employees) กับผู้ที่ประกอบธุรกิจส่วนตัว (Self-employed Persons and Informal Workers) อยู่ที่ประมาณร้อยละ 82 : ร้อยละ 18

รูปที่ 8: อัตราภาษี (อัตราเงินโอน) ตามโครงการ WIS และอัตราภาษีเฉลี่ยของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา



3.3.3 ผลของโครงการ WIS

1) ผลด้านการกระจายรายได้

Amoz Hor Jin Yi และคณะ (2012) ศึกษาพบว่า การใช้โครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในอัตราก้าวหน้าในสิงคโปร์ทำให้รายได้ของกลุ่มคนที่อยู่ใน Decile ที่ 3 ถึง 10 ปรับตัวลดลง โดยเมื่อรายได้ยิ่งสูงขึ้นก็ต้องเสียภาษีสูงขึ้น ในขณะที่เงินโอนจากโครงการ WIS ทำให้รายได้ของคนที่อยู่ใน Decile ที่ 1 และ 2 เพิ่มขึ้น (ดูตารางที่ 9)

ตารางที่ 9: ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและเงินโอนที่ได้รับจาก WIS ของบุคคลในแต่ละชั้นรายได้

หน่วย: ดอลลาร์สิงคโปร์

Decile	รายได้	ภาษีบุคคลธรรมดาที่ต้องเสีย	เงินโอนที่ได้รับจาก WIS
1	ไม่เกิน 12,000	0	-825
2	12,000 - 23,999	0	-300
3	24,000 - 35,999	484.45	0
4	36,000 - 47,999	1,843.14	0
5	48,000 - 59,999	4,086.95	0
6	60,000 - 71,999	6,470.46	0
7	72,000 - 83,999	9,001.28	0
8	84,000 - 95,999	12,968.37	0
9	96,000 - 107,999	16,790.63	0
10	108,000 ขึ้นไป	20,612.89	0

ที่มา: Amoz Hor Jin Yi และคณะ (2012)

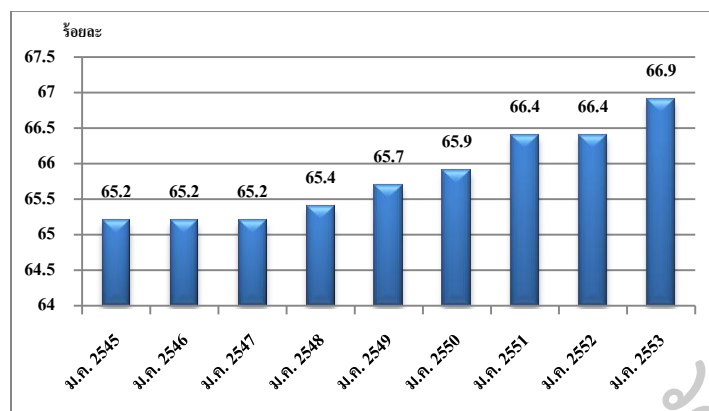
นอกจากนี้ งานวิจัยดังกล่าวยังได้คำนวณค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini Coefficient) ก่อนและหลังจากที่มีโครงการ WIS พบว่า ภายหลังจากมีโครงการ WIS แล้ว ค่าสัมประสิทธิ์จีนิมีการเปลี่ยนแปลง โดยมีค่าลดลงประมาณ 0.002 สะท้อนให้เห็นว่า โครงการ WIS มีส่วนช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ได้บางส่วน

2) ผลต่อการทำงาน

Trading Economics (2012) ในช่วงปี พ.ศ. 2545 – 255 ได้ชี้ว่า Labour Participation Rate³⁸ ของสิงคโปร์มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นมาโดยตลอด โดยได้เพิ่มในอัตราที่สูงอย่างเห็นได้ชัดในปี พ.ศ. 2551 อันเป็นช่วงภายหลังจากที่รัฐบาลสิงคโปร์ได้เริ่มโครงการ WIS (ดูรูปที่ 9)

³⁸ Labour Participation Rate (หรือ Labour Force Participation Rate) คือ สัดส่วนของประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไปซึ่งเป็นผู้กำลังแรงงานในการผลิตสินค้าและบริการในระบบเศรษฐกิจ เมื่อเทียบกับประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไปทั้งหมด

รูปที่ 9: Labour Force Participation Rate ของสิงคโปร์



ที่มา: Trading Economics (2012)

3.3.4 สรุป

รัฐบาลสิงคโปร์ได้นำหลักการของ NIT มาปรับใช้ภายใต้โครงการ WIS โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อสร้างแรงจูงใจในการทำงานและการเพิ่มรายได้ให้แก่แรงงานที่มีรายได้น้อย รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดการออมมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็เพื่อบรรเทาปัญหาการจ้างแรงงานข้ามชาติที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ในสิงคโปร์ ทั้งนี้ การจ่ายเงินโอนตามโครงการ WIS แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ เงินโอนที่เป็นเงินสด และเงินออมในบัญชีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (CPF) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า นอกจากรัฐบาลจะสนับสนุนการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยแล้ว ยังส่งเสริมการออมผ่านการออมในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพอีกด้วย อย่างไรก็ตาม แนวทางของสิงคโปร์อาจทำให้ผู้มีรายได้น้อย (ต่ำกว่า 2,400 ดอลลาร์สิงคโปร์) ไม่ได้ได้รับความช่วยเหลือจากโครงการดังกล่าว ซึ่งอาจทำให้ผู้มีรายได้น้อยบางส่วนถูกละเลยไป

3.4 NIT ในประเทศสหราชอาณาจักร³⁹

3.4.1 ความเป็นมาของ Working Tax Credit (WTC)

NIT ในประเทศสหราชอาณาจักรมีชื่อเรียกว่า Working Tax Credit (WTC) ซึ่งเป็นเงินที่รัฐบาลโอนให้แก่บุคคลที่มีงานทำแต่มีรายได้น้อย โดยไม่ต้องนับรวมมาเป็นรายได้ที่ต้องเสียภาษี ซึ่งเงินโอนดังกล่าวจะค่อยๆ ลดลงเมื่อบุคคลมีรายได้เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ รัฐบาลสหราชอาณาจักรเริ่มดำเนินการโครงการ Family Credit มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2529 ต่อมาได้ปรับปรุงให้อยู่ในลักษณะ Tax Credit รวมทั้งนำประเด็นการทำงานมาประกอบการ

³⁹ ข้อมูลในบทนี้ได้มาจาก HM Revenue and Customs (2013) และ UK Government (2013)

ให้เงินโอน และเปลี่ยนชื่อเป็น Working Families Tax Credit (WFTC) เมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2542 แล้วในเดือน มีนาคม พ.ศ. 2545 จึงได้ปรับปรุงเป็น Working Tax Credit (WTC)

3.4.2 รูปแบบและหลักเกณฑ์ของ WTC

WTC เป็นการจ่ายเงินในลักษณะสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้ทำงานและได้รับค่าจ้างต่อเนื่องกันไม่น้อยกว่า 4 สัปดาห์ ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้าง (Employees) หรือทำงานอิสระ (Self-employed Persons) และไม่ว่าค่าจ้างนั้น จะอยู่ในรูปตัวเงิน ค่าตอบแทนอื่นๆ หรือกำไร ทั้งนี้ เงินโอน WTC จะลดลงเมื่อมีรายได้เพิ่มขึ้น

ผู้ที่มีสิทธิได้รับเงินโอน WTC ต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

- 1) มีอายุ 25 ปีขึ้นไป และต้องทำงานไม่น้อยกว่า 30 ชั่วโมงต่อสัปดาห์
- 2) ถ้าพิการและมีอายุ 16 ปีขึ้นไป ต้องทำงานที่ได้รับค่าจ้างไม่น้อยกว่า 16 ชั่วโมงต่อสัปดาห์
- 3) ถ้าอายุ 60 ปีขึ้นไป ต้องทำงานไม่น้อยกว่า 16 ชั่วโมงต่อสัปดาห์
- 4) ถ้าเป็นโสดแต่มีบุตรต้องเลี้ยงดู (Single Parent) จะต้องมีอายุ 16 ปีขึ้นไป และทำงานไม่น้อยกว่า 16 ชั่วโมงต่อสัปดาห์
- 5) ถ้าสมรสและมีบุตรต้องเลี้ยงดู ชั่วโมงทำงานของทั้งคู่ต้องไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ โดยฝ่ายหนึ่งต้องทำงานไม่น้อยกว่า 16 ชั่วโมงต่อสัปดาห์

WTC คำนวณเป็นรายปีจากสิทธิส่วนบุคคล (Element) ลบด้วยสิทธิหักทอน (Withdrawal) ซึ่งการคำนวณสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

1) กรณีมีหลายสิทธิส่วนบุคคล (Element) ให้นำรวมกัน ดังนี้

สิทธิส่วนบุคคล (Element)	ปอนด์ต่อปี
สิทธิส่วนบุคคลขั้นพื้นฐาน (Basic Element)	1,920 (94,502 บาท)
สามีภรรยายื่นขอใช้สิทธิ WTC ร่วมกัน (Couple Element)	1,970 (96,963 บาท)
สามีหรือภรรยาต้องเลี้ยงดูบุตรเพียงคนเดียว (Single Parent Element)	1,970 (96,963 บาท)
ทำงานอย่างน้อย 30 ชั่วโมง (30-Hour Element)	790 (38,884 บาท)
เป็นผู้พิการ (Disabled Worker Element)	2,855 (140,523 บาท)
เป็นผู้ทุพพลภาพ (Severe Disability Element) โดยจะได้รับเงินโอนเพิ่มเติมจากกรณีการเป็นผู้พิการ (Disabled Worker Element)	1,220 (60,048 บาท)

หมายเหตุ: ใช้อัตราแลกเปลี่ยน 49.22 บาทต่อปอนด์ (เป็นอัตราแลกเปลี่ยน ณ วันที่ 18 มกราคม 2556)

2. กรณีมีบุตร: จะได้สิทธิส่วนบุคคล (Element) เพิ่มเติม ดังนี้

สิทธิส่วนบุคคล (Element)	ปอนด์ต่อสัปดาห์
เงินโอนสูงสุดสำหรับกรณีมีบุตร 1 คน	122.5 (6,030 บาท)
เงินโอนสูงสุดสำหรับกรณีมีบุตรตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป	210 (10,336 บาท)

เมื่อคำนวณสิทธิส่วนบุคคล (Element) ต่างๆ แล้ว ก็ให้นำไปหักออกด้วยสิทธิหักทอน (Withdrawal) ซึ่งจะคำนวณเป็นรายปี ดังนี้

สิทธิหักทอน (Withdrawal)	ปอนด์ต่อปี
รายได้ขั้นสูง	6,420 (315,992 บาท)
อัตรหักทอน (ร้อยละ)	41

ตัวอย่าง

กรณีกลุ่มสมรสที่ไม่มีบุตรมีรายได้ 10,000 ปอนด์ต่อปี จะมีสิทธิได้รับ WTC ดังนี้

- ได้สิทธิส่วนบุคคลจำนวน 2 สิทธิส่วนบุคคล (Elements)
 - สิทธิส่วนบุคคลขั้นพื้นฐาน (Basic Element) 1,920 ปอนด์ต่อปี
 - สิทธิกรณีสามีภรรยาขึ้นขอ WTC ร่วมกัน (Couple Element) 1,970 ปอนด์ต่อปี
 - รวม 3,890 ปอนด์ต่อปี
- หักด้วยสิทธิหักทอน (Withdrawal) = $(10,000 - 6,420) \times 0.41$ 1,468 ปอนด์ต่อปี
- คิดเป็น WTC ที่ได้รับทั้งสิ้น = $3,890 - 1,468$ 2,422 ปอนด์ต่อปี

สรุปได้ว่า บุคคลหนึ่งๆ จะได้รับเงินโอน WTC มากหรือน้อยจะขึ้นอยู่กับลักษณะต่างๆ ดังนี้

- มีเด็กที่อาศัยอยู่กับบุคคลนั้นกี่คน
- บุคคลนั้นสมรสหรือไม่
- บุคคลนั้นทำงานหรือไม่ และทำงานกี่ชั่วโมงต่อสัปดาห์
- บุคคลนั้นและเด็กที่อาศัยอยู่กับบุคคลนั้นเป็นผู้พิการหรือไม่

ในประการสำคัญเงินโอน WTC จะขึ้นอยู่กับรายได้ของบุคคลนั้นๆ กล่าวคือ ถ้ารายได้ต่ำ เงินโอน WTC ก็จะสูง

3.4.3 การบริหารจัดการ WTC

ผู้มีสิทธิได้รับเงินโอน WTC ต้องสมัครขอใช้สิทธิกับ HM Revenue and Customs (HMRC) ซึ่งเป็นหน่วยงานเก็บภาษีของสหราชอาณาจักร โดยแสดงข้อมูลส่วนบุคคลต่างๆ แล้ว HMRC จะเป็นผู้คำนวณสิทธิที่จะได้รับ หลังจากนั้นก็จะจ่าย WTC โดยจ่ายเป็นรายเดือนหรือรายสัปดาห์ให้แก่ผู้ขอใช้สิทธิโดยตรงผ่านบัญชีเงินฝากธนาคารจนครบปีภาษีในวันที่ 5 เมษายนของทุกปี และเมื่อครบปีภาษี HMRC จะส่งแบบฟอร์มให้ผู้มีสิทธิเพื่อให้ยืนยันหรือปรับปรุงข้อมูลภายในวันที่ 31 กรกฎาคม เพื่อ HMRC จะคำนวณและจ่าย WTC ให้แก่ผู้มีสิทธิต่อไป

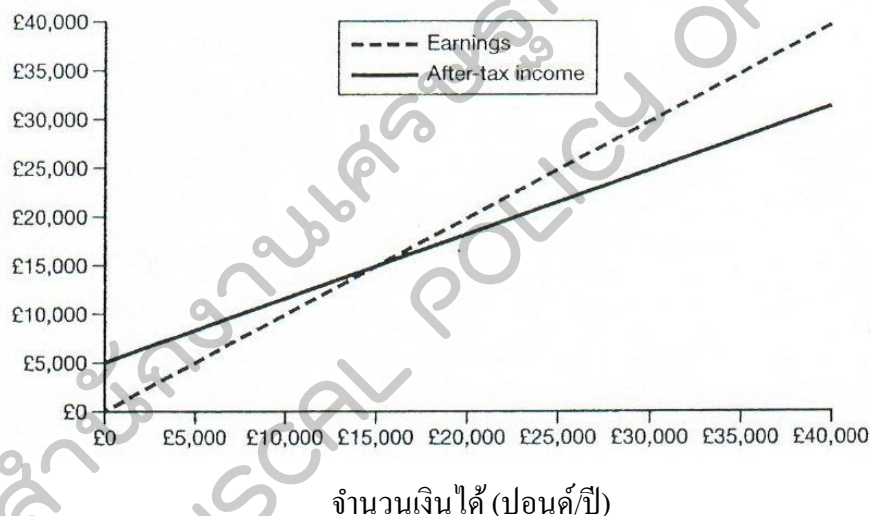
3.4.4 ข้อดีและข้อด้อยของ WTC

1) ข้อดีของ WTC อาจสรุปได้ ดังนี้

- 1.1) การคำนวณ WTC มีลักษณะเดียวกันกับการคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา
- 1.2) WTC มีการคำนวณสิทธิตามคุณลักษณะ (Element) ของแต่ละบุคคล
- 1.3) การโอนเงินให้ผู้ที่มีงานทำช่วยสร้างแรงจูงใจให้การทำงานมากขึ้น และเป็นการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยโดยตรง
- 1.4) การโอนเงินให้ผู้ที่มีงานทำช่วยสร้างแรงจูงใจให้การทำงานมากขึ้น และเป็นการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยโดยตรง ซึ่งจากรูปที่ 10 จะเห็นได้ว่าผู้ที่สมัครขอใช้สิทธิ WTC จะได้รับเงินโอน และมีเงินได้ที่ได้รับทั้งหมดเพิ่มมากขึ้น หรือมีเงินเพื่อการใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น

รูปที่ 10: การเปรียบเทียบจำนวนเงินที่ได้รับก่อนและหลังการใช้มาตรการ WTC

จำนวนเงินได้ที่ได้รับทั้งหมด (ปอนด์/ปี)



ที่มา: Institute for Fiscal Studies (2011)

2) ข้อเสียของ WTC อาจสรุปได้ ดังนี้

- 2.1) WTC มักเกิดปัญหาการจ่ายเงินเกินสิทธิที่ควรได้รับ เนื่องจากมีลักษณะเป็นการคำนวณจากข้อเท็จจริงในปีก่อนหน้า และผู้มีสิทธิต้องแจ้งปรับปรุงข้อมูลส่วนบุคคลด้วยตนเอง
- 2.2) WTC มีความล่าช้า เนื่องจากเจ้าหน้าที่ต้องใช้เวลาในการคำนวณ รวมถึงปรับปรุงสิทธิระหว่างปี

2.3) กลุ่มที่มีรายได้ผันผวนสูงมีแนวโน้มที่จะไม่ได้รับสิทธิต่อเนื่อง โดยเฉพาะผู้ทำงานอิสระ

3.4.5 สรุป

ลักษณะเด่นของ WTC คือ ใช้ชั่วโมงการทำงานต่อสัปดาห์เป็นเงื่อนไขสำคัญในการจ่าย WTC โดยไม่จำกัดว่าจะมีรายได้จากการทำงานในรูปแบบตัวเงิน ค่าตอบแทนอื่นๆ หรือกำไร ในขณะที่วิธีคำนวณจะใช้สถานภาพการสมรส จำนวนบุตร และความพิการเป็นเกณฑ์ในการคำนวณเงิน WTC ในลักษณะ Element แล้วหักด้วย Withdrawal ในลักษณะอัตราหักทอน ทำให้ง่ายต่อการคำนวณ นอกจากนี้ จุดเด่นอีกประการ คือ รัฐบาลจ่าย WTC ในลักษณะกระจายตัวตลอดทั้งปีผ่านบัญชีเงินฝากธนาคาร อย่างไรก็ตาม รูปแบบการประเมินตนเองของระบบภาษีและระบบการจ่าย WTC ทำให้หน่วยงานจัดเก็บภาษีต้องใช้ระยะเวลาตรวจสอบเป็นเวลานานและอาจทำให้จำนวนเงิน WTC คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง แม้ว่ารัฐบาลได้ใช้สวัสดิการในลักษณะ WTC มาตั้งแต่ปี 2529 และมีการปรับปรุงให้เหมาะสมกับสถานการณ์ตลอดมาก็ตาม

3.5 NIT ในประเทศอิสราเอล

3.5.1 ความเป็นมาของ Earned Income Tax Credit (EITC)

NIT ในประเทศอิสราเอลมีชื่อเรียกว่า Earned Income Tax Credit (EITC) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อลดช่องว่างของรายได้และเพิ่มแรงจูงใจให้ผู้มีรายได้ต่ำเข้าทำงาน โดยเริ่มนำมาใช้เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2551 และในช่วงแรกเป็นการเริ่มใช้เฉพาะใน 4 เมืองที่มีปัญหาการว่างงานสูง คือ เมือง Ashkelon Hadera Jerusalem และ Nazareth ทั้งนี้ รัฐบาลอิสราเอลได้จ่ายเงินโอน EITC โดยแบ่งแยกตามจำนวนบุตรที่มีอายุไม่เกิน 19 ปี ดังนี้ (OECD 2010)

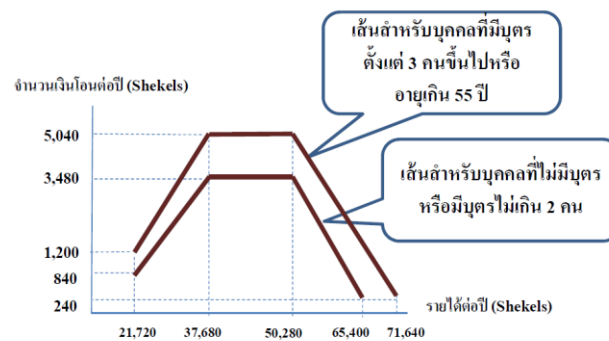
1) กรณีบุคคลที่ไม่มีบุตรหรือมีบุตรไม่เกิน 2 คน และมีเงินได้จากการทำงานประจำในช่วง 21,720 – 65,400 Shekels (176,051 – 530,100 บาท⁴⁰) ต่อปี

2) กรณีบุคคลที่มีบุตรตั้งแต่ 3 คนขึ้นไปหรืออายุเกิน 55 ปี และมีเงินได้จากการทำงานประจำในช่วง 21,720 – 71,640 Shekels ต่อปี (176,051 – 580,678 บาท)

รัฐบาลอิสราเอลจะจ่ายเงินโอน EITC ทุกๆ 3 เดือน คือ วันที่ 15 มกราคม, 15 เมษายน, 15 กรกฎาคม และ 15 ตุลาคม ของทุกปี (Bassok 2008)

⁴⁰ ในบทนี้ใช้อัตราแลกเปลี่ยน 1 Shekels = 8.1 บาท (อัตราแลกเปลี่ยน ณ วันที่ 7 มกราคม พ.ศ. 2556)

รูปที่ 11: จำนวนเงินโอนจาก EITC



ที่มา: Bank of Israel (2010)

การคำนวณเงินโอนจาก EITC แยกได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

1) กรณีบุคคลที่ไม่มีบุตร หรือมีบุตรไม่เกิน 2 คน

รายได้ต่อปี	เงินโอนต่อปี	หลักการคำนวณ
21,720 – 37,680 Shekels (176,051 – 305,415 บาท)	840 – 3,480 Shekels (6,809 – 28,207 บาท)	เงิน โอนเพิ่มขึ้น 0.161 Shekels ทุกๆ ราย ได้ที่เพิ่มขึ้น 1 Shekels
37,680 – 50,280 Shekels (305,415 – 407,545 บาท)	3,480 Shekels (28,207 บาท)	จำนวนเงินคงที่
50,280 – 65,400 Shekels (407,545 – 530,100 บาท)	เริ่มต้นจาก 3,480 Shekels (28,207 บาท) ลดลงไปถึง 240 Shekels (1,945 บาท)	เงิน โอนลดลง 0.23 Shekels จากระดับสูงสุด ทุกๆ ราย ได้ที่เพิ่มขึ้น 1 Shekels

2) กรณีบุคคลที่มีบุตรตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป หรือบุคคลมีอายุเกิน 55 ปี

รายได้ต่อปี	เงินโอนต่อปี	หลักการคำนวณ
21,720 – 37,680 Shekels (176,051 – 305,415 บาท)	1,200 – 5,040 Shekels (9,727 – 40,852 บาท)	เงิน โอนเพิ่มขึ้น 0.235 Shekels ทุกๆ รายได้ที่เพิ่มขึ้น 1 Shekels
37,680 – 50,280 Shekels (305,415 – 407,545 บาท)	5,040 Shekels (40,852 บาท)	อัตราคงที่
50,280 – 71,640 Shekels (407,545 – 580,678 บาท)	เริ่มต้นจาก 5,040 Shekels (40,852 บาท) ลดลงไปถึง 240 Shekels (1,945 บาท)	เงิน โอนลดลง 0.235 Shekels จากระดับสูงสุด ทุกๆ รายได้ ที่เพิ่มขึ้น 1 Shekels

วิวัฒนาการของ EITC มีดังนี้

- ปี พ.ศ. 2545: ธนาคารกลางอิสราเอลได้สำรวจพบว่า Labour Participation Rate ของอิสราเอลต่ำกว่าประเทศพัฒนาแล้ว โดยในช่วง 15 ปี (พ.ศ. 2530 - 2545) เศรษฐกิจอิสราเอลมีการเติบโตเพียงเล็กน้อยเท่านั้น (Brender and Strawczynski 2006)
- ปี พ.ศ. 2549: ธนาคารกลางอิสราเอลได้ศึกษารายงานเรื่อง Earned Income Tax Credit in Israel: Designing the System to Reflect the Characteristics of Labor Supply and Poverty ซึ่งเป็นการออกแบบมาตรการเครดิตภาษี โดยเริ่มจากการออกแบบสอบถามประชาชนเพื่อให้ทราบว่าประชาชนกลุ่มที่มีความน่าจะเป็นที่จะเข้าทำงานมากที่สุดคือกลุ่มใด ซึ่งรายงานนี้ได้เสนอรูปแบบของ EITC โดยใช้หลักเกณฑ์เพศและจำนวนบุตร (Brender and Strawczynski 2006)
- ปี พ.ศ. 2550: รัฐสภาผ่านกฎหมายมาตรการ EITC และมีผลใช้บังคับ
- ปี พ.ศ. 2551: มาตรการ EITC เริ่มใช้ในกลุ่มลูกจ้าง (Employees) ใน 4 เมืองที่มีการจ้างงานต่ำ คือ เมือง Ashkelon Hadera Jerusalem และ Nazareth
- ปี พ.ศ. 2552: กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจส่วนตัว (Self-employed Persons และ Informal Workers) ใน 4 เมืองดังกล่าวสามารถร่วมโครงการ EITC ได้เช่นเดียวกับกลุ่มลูกจ้าง (Employees) (Wrobel 2010)

ปี พ.ศ. 2553: ขยายพื้นที่ใช้ EITC ไปทั่วประเทศ แต่สำหรับพื้นที่นอกเหนือจาก 4 เมืองข้างต้น ได้มีการจำกัดเงินโอน EITC ให้แก่เฉพาะผู้หญิงทำงานที่มีบุตร (บุตรอายุไม่เกิน 2 ปี) เท่านั้น

ปี พ.ศ. 2554: กระทรวงการคลังเสนอแผนที่จะเพิ่มเงินโอน EITC ขึ้นอีก 0.50 รวมทั้งขยายฐานบุคคลที่ได้รับเงินโอน EITC กับผู้ชายที่มีภรรยาเพียงคนเดียว (กรณีอาศัยภายนอก 4 เมืองข้างต้น)

3.5.2 รูปแบบและหลักเกณฑ์ของ EITC

1) รูปแบบของ EITC

EITC เป็นมาตรการเงินโอนบนฐานของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ให้แก่บุคคลที่อาศัยในพื้นที่ 4 เมืองที่กำหนดและมีช่วงของเงินได้ระหว่าง 21,720 - 71,640 Shekels (176,051 - 580,678 บาทต่อปี) โดยจะจ่ายทุกๆ 3 เดือน คือ จ่ายในเดือนมกราคม เมษายน กรกฎาคม และตุลาคม ทั้งนี้ อัตราเงินโอนจะมี 3 ช่วง คือ เพิ่มขึ้น (Phase-in) คงที่ (Plateau) และลดลง (Phase-out) (Worldwide-tax 2012)

2) หลักเกณฑ์ในการได้รับเงินโอน EITC

2.1) กรณีอาศัยในเมือง Ashkelon Hadera Jerusalem และ Nazareth

2.1.1) กลุ่มลูกจ้าง (Employees) หรือผู้ประกอบการธุรกิจเองที่มีอายุ 21 ปีขึ้นไปและ

- มีรายได้รวมต่อปีจำนวน 21,720 - 71,640 Shekels (176,051 - 580,678 บาทต่อปี) (กรณีมีบุตรตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป บุตรต้องมีอายุต่ำกว่า 19 ปี แต่ในกรณีผู้รับเครดิตที่มีอายุ 55 ปีขึ้นไป ไม่จำเป็นต้องมีบุตร) หรือ
- มีรายได้รวมต่อปี 21,720 - 65,400 Shekels (176,051 - 530,100 บาทต่อปี) (กรณีมีบุตรไม่เกิน 2 คน หรือไม่มีบุตร)

2.1.2) รายได้ต่อปีของทั้งครอบครัวรวมกันไม่เกิน 513,000 Shekels (4,158,121 บาท)

2.2) กรณีเมืองอื่นๆ: ให้เฉพาะผู้หญิงทำงานที่มีบุตรเท่านั้น โดยบุตรต้องมีอายุไม่เกิน 2 ปี

3) เงินใจ

ผู้ที่ต้องการเข้าร่วมในมาตรการ EITC จะต้องกรอกแบบฟอร์ม ณ ที่ทำการไปรษณีย์หรือธนาคารพาณิชย์ ในวันที่ 15 มกราคม, 15 เมษายน, 15 กรกฎาคม และ 15 ตุลาคม ของทุกปี (Bassok 2008)

3.5.3 การบริหารจัดการ EITC

EITC กำเนิดจากความร่วมมือทางวิชาการระหว่างกระทรวงการคลังและ Bank of Israel โดยหน่วยงานที่มีหน้าที่บริหารจัดการ EITC มีดังนี้ (Frugal and Kosher 2012; Israel Tax Authority 2012)

- 1) Tax Authority: เป็นหน่วยงานจัดเก็บภาษีและติดต่อกับประชาชน โดยมีสาขากระจายไปทั่วประเทศ ทั้งนี้ Tax Authority มีหน้าที่พิจารณาว่าบุคคลใดเป็นผู้มีสิทธิได้รับ EITC คำนวณ EITC และรวบรวมข้อมูลรายได้ของประชาชน
- 2) Bank of Israel: เป็นหน่วยงานอิสระไม่ได้อยู่ใต้บังคับบัญชาของกระทรวงการคลัง และมีบทบาทในการทำวิจัยเกี่ยวกับ EITC โดยที่ในทุกปีประธานธนาคาร Bank of Israel จะมีการกล่าวรายงานถึงผลลัพธ์ของการในการดำเนินนโยบาย EITC ที่มีต่อสถานะการจ้างงานและเศรษฐกิจ
- 3) ที่ทำการไปรษณีย์และธนาคารพาณิชย์: เป็นหน่วยงานที่จ่ายเงินให้กับบุคคลที่ได้รับ EITC

3.5.4 ข้อดีและข้อด้อยของ EITC

- 1) EITC มีข้อดีอย่างน้อย 2 ประการ ดังนี้ (Bank of Israel 2010)

1.1) เป็นมาตรการที่เน้นกลุ่มเป้าหมายและมีประสิทธิภาพในการเพิ่มรายได้ให้กับประชากรที่มีรายได้ต่ำและช่วยพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของครอบครัวที่มีรายได้สูงกว่าเส้นความยากจนเล็กน้อย⁴¹ โดยในปี พ.ศ. 2552 Bank of Israel ได้ทำการประเมินผลภายหลังการนำ EITC มาใช้ครบ 1 ปี พบว่า EITC ช่วยลดช่องว่างความยากจน (Poverty Gap) ลงถึงร้อยละ 5 อีกทั้งยังช่วยเพิ่มรายได้ของคนยากจนที่สุดร้อยละ 20 สุดท้ายของโครงสร้างการกระจายรายได้ (Bottom Quintile) อีกร้อยละ 12 นอกจากนี้เงินโอนกว่าร้อยละ 80 ของ EITC ได้ถูกโอนไปยังคนยากจนที่สุดร้อยละ 40 สุดท้ายอีกด้วย

⁴¹ Dr Karnit Flug ผู้อำนวยการฝ่ายวิจัยของธนาคารกลางของอิสราเอลซึ่งเป็นผู้ทำการประเมินผลของ EITC ได้สรุปว่า “Based on the experience and findings to date, it can be stated that EITC is a focused and effective tool that raises the level of income of the working low-paid population, and helps to improve the situation of families.” (Flug no date)

1.2) รัฐบาลมีต้นทุนต่ำ เพราะไม่ได้ใช้กับทั้งประเทศ (ในเขตพื้นที่นอกจาก 4 เมืองข้างต้น จะจ่ายให้เฉพาะผู้หญิงที่มีบุตรอายุไม่เกิน 2 ปีเท่านั้น)

2) สำหรับข้อดีของ EITC คือ มาตรการไม่ได้บังคับใช้ทั้งประเทศ จึงอาจจะเกิดปัญหาความไม่พอใจหรือการประท้วงของประชาชนที่ไม่ได้รับ EITC

3.5.5 สรุป

EITC ในประเทศอิสราเอลมีประเด็นที่น่าสนใจอย่างน้อย 2 ประเด็น ประเด็นแรก คือ เงินโอนที่กำหนดไว้ถือว่า เป็นจำนวนเงินที่ค่อนข้างสูง โดยอยู่ที่ประมาณ 28,000 – 41,000 บาทต่อคนต่อปี ทำให้ผู้ที่ได้รับเงินโอนมีรายได้เพิ่มขึ้นมากพอที่จะสามารถยกระดับชีวิตได้ค่อนข้างดี ประเด็นที่สอง คือ รัฐบาลอิสราเอลเลือกที่จะไม่ใช้มาตรการ EITC กับกลุ่มคนยากจนในวงกว้าง แต่เลือกที่จะใช้กับคนยากจนบางกลุ่มเท่านั้น กล่าวคือ ในช่วงแรกของมาตรการ มีการบังคับใช้เฉพาะเมืองที่มีอัตราการว่างงานสูงก่อน 4 เมือง คือ Ashkelon Hadera Jerusalem และ Nazareth หลังจากนั้นจึงค่อยขยายใช้บังคับไปทั่วประเทศ แต่ในพื้นที่นอกเขตเมืองดังกล่าวได้มีการแยกประชากรในกลุ่มยากจนออกเป็นกลุ่ม 2 กลุ่ม โดยที่กลุ่มแรกประกอบด้วยคนยากจนแต่เป็นเพศชาย และคนยากจนที่เป็นเพศหญิงแต่ไม่มีบุตร กับกลุ่มที่สอง คือ คนยากจนเพศหญิงที่มีบุตร (บุตรอายุต่ำกว่า 2 ปี) ซึ่งกลุ่มหลังมีแนวโน้มที่จะมีภาระค่าใช้จ่ายมากกว่ากลุ่มแรก ดังนั้นรัฐบาลอิสราเอลจึงเลือกที่จะให้เงินโอนเฉพาะกลุ่มที่สองเท่านั้น เท่ากับมีลักษณะเป็นการจัดลำดับ (Prioritise) ให้คนยากจนที่สุดได้รับเงินก่อน เมื่อพิจารณาข้อดีของการให้เงิน โอนกับคนในกลุ่มแคบมากกว่าที่ให้ในวงกว้าง ก็คือ รัฐบาลมีภาระค่าใช้จ่ายของโครงการต่ำ และปัญหาการยื่นขอมูลรายได้เท็จ (เพื่อให้ได้รับเงินโอน) ก็จะลดลง

3.6 NIT ในประเทศออสเตรเลีย

3.6.1 ความเป็นมาของ Family Tax Benefit (FTB)

จากจุดเริ่มต้นของปัญหาอัตราการว่างงานที่สูงมากนำไปสู่การยอมรับแนวความคิดของระบบ NIT ในประเทศออสเตรเลีย ประกอบกับการผลักดันของนักเศรษฐศาสตร์ 5 คน ได้แก่ ศาสตราจารย์ Peter Dawkins, John Freebairn, Ross Garnaut, Chris Richardson และ Michael Keating ซึ่งได้ทำจดหมายเปิดผนึกถึงนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอแนะมาตรการ NIT เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2541 ซึ่งในช่วงเวลาเดียวกันนั้นคณะกรรมการแรงงานแห่งประเทศออสเตรเลียได้นำเสนอมาตรการ Family Tax Benefit (FTB) ต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ. 2541 และต่อมาในปี พ.ศ. 2542 คณะรัฐมนตรีได้เล็งเห็นความสำคัญของการปรับปรุงระบบสวัสดิการ จึงได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อการปฏิรูประบบสวัสดิการภายใต้การดูแลของกระทรวงแรงงาน และต่อมาในวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 จึงได้เริ่มประกาศใช้มาตรการ FTB อย่างเป็นทางการ ซึ่งในการประกาศใช้มาตรการ FTB ครั้งแรกจะดำเนินการอยู่ภายใต้อำนาจของ Australian Tax Office แต่ภายหลังได้มีการจัดตั้งหน่วยงานให้บริการทางด้านสวัสดิการสังคมแบบเบ็ดเสร็จ นั่นคือ Department of Human Service ภายใต้การดูแลของรัฐบาลประเทศออสเตรเลีย (Duncan and Harris 2002)

FTB เป็นมาตรการการโอนเงินให้แก่ผู้ปกครองที่ดูแลบุตร เพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเพียงพอต่อการดำรงชีพ (Kalb 2007) โดยจะมีการโอนเงินให้ทุกๆ 2 สัปดาห์ หรือโอนเงินครั้งเดียวตอนสิ้นปีงบประมาณ⁴²

วิวัฒนาการของ FTB มีดังนี้

พ.ศ. 2483 - 2502: ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้เริ่มมีแนวความคิดในการจัดตั้งระบบสวัสดิการสังคม

พ.ศ. 2503 - 2513: แนวคิด NIT แพร่หลายมากขึ้น เพื่อช่วยการลดปัญหากับดักความยากจน (Poverty Trap) หรือปัญหากับดักสำหรับผู้มีรายได้น้อย (Low Income Trap) ซึ่งเป็นการนำระบบภาษีมาใช้ในการสนับสนุนการให้สวัสดิการสังคม โดยมีศาสตราจารย์ Milton Friedman จากประเทศสหรัฐอเมริกา ศาสตราจารย์ Nicolas Kaldor จากประเทศสหราชอาณาจักร และศาสตราจารย์ Ronald Henderson จากประเทศออสเตรเลียเป็นนักวิจัยหลักผู้สนับสนุนแนวคิดนี้ (Hodgson 2005)

⁴² ปีงบประมาณของออสเตรเลียอยู่ในช่วงระหว่างวันที่ 1 กรกฎาคม - 30 มิถุนายน

- พ.ศ. 2539: ศาสตราจารย์ Ronald Henderson ได้ให้คำแนะนำแก่ศาสตราจารย์ Peter Dawkins ในการนำเสนอผลงานวิจัยว่า ควรนำ NIT มาใช้ในการปฏิรูปตลาดแรงงาน เพื่อลดอัตราการว่างงานในประเทศออสเตรเลีย และลดปัญหาที่เกิดขึ้นกับชนชั้นแรงงาน ผู้มีรายได้น้อย ซึ่งในเวลาต่อมา ศาสตราจารย์ Peter Dawkins ได้นำแนวความคิดดังกล่าวมาวิจัยและนำเสนองานวิจัยเรื่องการปฏิรูปโครงสร้างภาษีและการว่างงานโดยการประยุกต์ใช้แนวความคิดจาก NIT (Dawkins et al. 1998)
- พ.ศ. 2541: ศาสตราจารย์ Peter Dawkins, John Freebairn, Ross Gamaut, Michael Keating และ Chris Richardson ได้ทำจดหมายเปิดผนึกถึงนายกรัฐมนตรีในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2541 เพื่อเสนอแนะมาตรการ NIT โดยให้ชื่อใหม่ว่า Wage-tax Trade-off เพื่อประโยชน์ในการลดจำนวนคนว่างงาน และยังช่วยลดการให้รางวัลเพื่อจูงใจให้เกิดการจ้างแรงงานด้อยฝีมือ ซึ่งในระยะเวลาเดียวกันคณะกรรมการแรงงานแห่งประเทศออสเตรเลียได้นำแนวคิด NIT มาเสนอเป็น “มาตรการ Family Tax Benefit” ต่อคณะรัฐมนตรี (Apps 2002)
- พ.ศ. 2542: คณะรัฐมนตรีได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อการปฏิรูประบบสวัสดิการ (Hodgson 2005)
- พ.ศ. 2543: วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 ได้เริ่มใช้มาตรการ Family Tax Benefit อย่างเป็นทางการ (Hodgson 2005)
- พ.ศ. 2544: คณะกรรมการเพื่อการปฏิรูประบบสวัสดิการได้รวบรวมและปรับปรุงระบบสวัสดิการของครอบครัวและคนพิการ เพื่อการแก้ปัญหาการว่างงานในระยะยาวผ่านโครงการ Australians Working Together (AWT) ซึ่งมาตรการ FTB เป็นมาตรการหนึ่งของโครงการดังกล่าว (Hodgson 2005)

3.6.2 รูปแบบและหลักเกณฑ์ของ FTB

1) รูปแบบของ FTB

FTB แบ่งได้ 2 รูปแบบ ได้แก่ Family Tax Benefit Part A (FTB A) และ Family Tax Benefit Part B (FTB B) โดยผู้ปกครองสามารถเลือกสมัครเข้าร่วมโครงการ FTB รูปแบบ A หรือ B อย่างใดอย่างหนึ่งที่จะทำให้ตนได้รับเงินช่วยเหลือสูงสุด โดย FTB A และ B มีความแตกต่างกัน ดังนี้

1.1) FTB A จะมีการจ่ายเงินช่วยเหลือตามเงินได้ของครัวเรือน จำนวนบุตร และอายุบุตร

1.2) FTB B เป็นการจ่ายเงินช่วยเหลือครอบครัวที่มีผู้ที่มีเงินได้หลักเพียงคนเดียว เพื่อให้ผู้ปกครองสามารถแบ่งเวลาการทำงานและการเลี้ยงดูบุตรได้อย่างเหมาะสม โดยจะจ่ายเงินช่วยเหลือตามอายุบุตรที่มีอายุน้อยที่สุด

2) หลักเกณฑ์ของ FTB มีดังนี้

2.1) หลักเกณฑ์การได้รับสิทธิประโยชน์

2.1.1) FTB A

- ครอบครัวจะต้องเลี้ยงดูบุตรที่อายุไม่เกิน 16 ปี หรือมีอายุไม่เกิน 17 ปีซึ่งกำลังศึกษาเล่าเรียนภาคบังคับ 12 ปี หรือมีอายุอยู่ระหว่าง 16–19 ปีซึ่งอยู่ระหว่างการศึกษาระดับมัธยมศึกษา หรือเรียนเสริมพิเศษการเรียนภาคบังคับ 12 ปี หรือได้รับทุนเล่าเรียนที่สามารถใช้สิทธิ FTB ได้

- ครอบครัวจะต้องเป็นพลเมืองของประเทศออสเตรเลียที่พำนักอาศัยในประเทศออสเตรเลีย

- คู่สมรสคนใดคนหนึ่งได้รับเงินช่วยเหลือจากสวัสดิการภาครัฐ หรือมีเงินได้ตรงตามคุณสมบัติที่ได้รับจากการรับรองจาก Centrelink Customer Service Centre ตามหลักเกณฑ์การจ่ายเงินภาครัฐให้แก่ประชาชนชาวออสเตรเลีย (Guide to Australian Government Payments)

ตารางที่ 10: การกำหนดเงินภาษีเงินได้ของครอบครัวและจำนวนบุตร สำหรับ Family Tax Benefit Part A

เงินได้ของครอบครัวสูงสุด (ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อปี)		จำนวนของบุตรที่มีอายุ 13 - 19 ปี (คน)			
		0	1	2	3
จำนวนของบุตรที่มีอายุ 0 – 12 ปี (คน)	0	-	69,496	91,177	-
	1	62,853	84,543	-	-
	2	77,891	99,572	-	-
	3	92,929	-	-	-

ที่มา: Department of Human Service (2012)

จากตารางที่ 10 แสดงให้เห็นว่า หากครอบครัวมีบุตรอายุ 13 – 19 ปี จำนวน 1 คน และมีบุตรอายุ 0 – 12 ปี จำนวน 2 คน ครอบครัวดังกล่าวจะต้องมีเงินได้ไม่เกิน 99,572 ดอลลาร์ออสเตรเลีย จึงจะสามารถใช้สิทธิประโยชน์ FTB A แต่หากครอบครัวดังกล่าวมีบุตรอายุ 13 – 19 ปี จำนวน 3 คน ก็จะสามารถใช้สิทธิประโยชน์ FTB A ได้เพียง 2 คน และในกรณีที่ครอบครัวไม่มีบุตรเลยก็จะไม่สามารถใช้สิทธิ FTB A ได้

2.1.2) FTB B

- ครอบครัวจะต้องเลี้ยงดูบุตรที่อายุไม่เกิน 16 ปี หรือมีอายุไม่เกิน 18 ปีซึ่งกำลังศึกษาเล่าเรียนแบบเต็มเวลา และบุตรดังกล่าวต้องไม่ได้รับสิทธิประโยชน์พิเศษ หรือเงินช่วยเหลือสำหรับเยาวชน
- ครอบครัวจะต้องเป็นพลเมืองของประเทศออสเตรเลียที่พำนักอาศัยในประเทศออสเตรเลีย

2.2) การสมัครเข้าร่วมโครงการ FTB

ผู้ที่มีคุณสมบัติตรงตามหลักเกณฑ์ข้างต้นสามารถกรอกใบสมัครเข้าร่วมโครงการ FTB ได้ด้วยตนเองหรือผ่านทางเว็บไซต์ www.centrelink.gov.au ของ Centrelink Customer Service Centre ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้ Family Assistance Office

2.3) รูปแบบการได้รับเงินโอน FTB

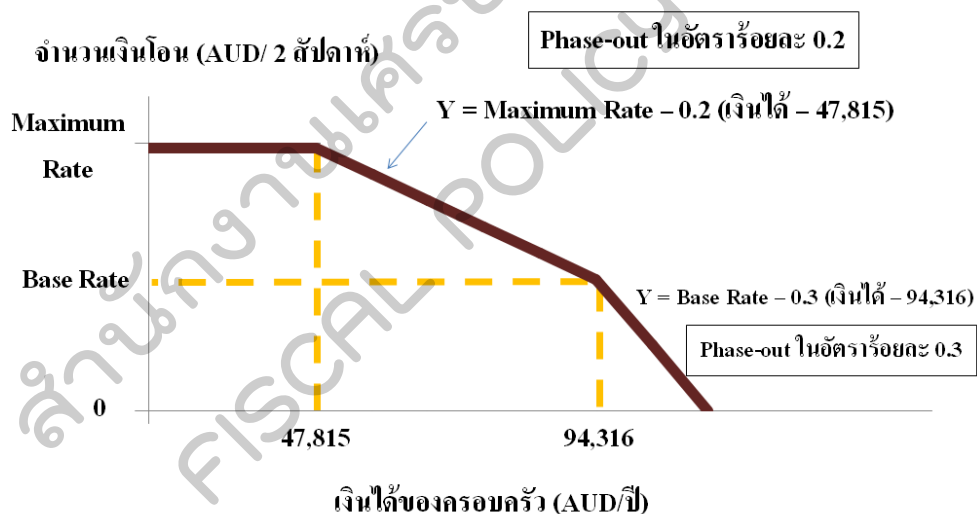
- การได้รับเงินทุกๆ 2 สัปดาห์
- การได้รับเงินครั้งเดียวตอนสิ้นปีงบประมาณ

2.4) สูตรการคำนวณเงินโอน FTB

2.4.1) FTB A

FTB A เป็นมาตรการการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ปกครองที่ดูแลบุตร โดยจะจ่ายเงินช่วยเหลือให้แตกต่างกันตามจำนวนบุตร อายุบุตร และรายได้ของครอบครัว ดังนั้น หากมีบุตรหลายคนก็จะได้รับเงินโอนเพิ่มมากขึ้นตามจำนวนบุตร แต่ต้องไม่เกินเงื่อนไขที่กำหนดจำนวนบุตร และรายได้ของครอบครัว (ดูรูปที่ 12)

รูปที่ 12: จำนวนเงินโอนที่ได้รับจาก Family Tax Benefit Part A



ที่มา: Department of Human Service (2012)

ตารางที่ 11: อัตราเงินโอนสูงสุด (Maximum Rate) สำหรับ Family Tax Benefit Part A

อายุบุตร (ปี)	จำนวนเงินโอนสูงสุด ต่อบุตร 1 คน (ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อ 2 สัปดาห์)
0 - 12	169.68
13 - 15	220.64
16 - 19 และกำลังศึกษาในระดับมัธยมศึกษา	220.64
16 - 17 จบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาแล้ว	54.32
19	54.32

ที่มา: Department of Human Service (2012)

หมายเหตุ: อัตราดังกล่าวจะมีการปรับปรุงใหม่ทุกวันที่ 1 กรกฎาคม ของทุกปี

ตารางที่ 12: อัตราเงินโอนพื้นฐาน (Base Rate) สำหรับ Family Tax Benefit Part A

อายุบุตร (ปี)	จำนวนเงินโอนสูงสุด ต่อบุตร 1 คน (ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อ 2 สัปดาห์)
0 - 17	54.32
18 - 19	54.32

ที่มา: Department of Human Service (2012)

หมายเหตุ: อัตราดังกล่าวจะมีการปรับปรุงใหม่ทุกวันที่ 1 กรกฎาคม ของทุกปี

สูตรการคำนวณเงินโอนจาก FTB A

- สำหรับครอบครัวที่มีเงินได้ไม่ถึง 47,815 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อปี จะได้รับเงินโอนจาก

มาตรการ FTB A ตามสูตรการคำนวณ ดังนี้

เงินโอนจากมาตรการ FTB A = Maximum Rate

- สำหรับครอบครัวที่มีเงินได้อยู่ระหว่าง 47,815 - 94,316 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อปี จะได้รับ

เงินโอนจากมาตรการ FTB A ตามสูตรการคำนวณ ดังนี้

เงินโอนจากมาตรการ FTB A = Maximum Rate - 0.2 (เงินได้ - 47,815)

- สำหรับครอบครัวที่มีเงินได้มากกว่า 94,316 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อปี จะได้รับเงินโอนจากมาตรการ FTB A ตามสูตรการคำนวณ ดังนี้

$$\text{เงินโอนจากมาตรการ FTB A} = \text{Base Rate} - 0.3 (\text{เงินได้} - 94,316)$$

ตัวอย่างการคำนวณ

- สำหรับครอบครัวที่มีเงินได้รวม 20,000 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อปี มีบุตร 3 คน โดยคนแรกอายุ 19 ปี ส่วนคนรองอายุ 12 ปี และคนสุดท้ายอายุ 2 ปี โดยบุตรทั้งสามมีคุณสมบัติตรงตาม FTB A ทุกประการ ครอบครัวนี้จะได้รับเงินโอน ดังนี้

$$\text{เงินโอนจากมาตรการ FTB A} = \text{Maximum Rate}$$

ดังนั้นครอบครัวจะได้รับเงินโอนจากการเลี้ยงดูบุตรทั้งสามคน ดังนี้

$$\begin{aligned}\text{เงินโอนจากมาตรการ FTB A} &= \text{เงินโอนสำหรับบุตรคนแรก} + \text{เงินโอนสำหรับบุตรคนที่สอง} + \\ &\quad \text{เงินโอนสำหรับบุตรคนที่สาม} \\ &= 54.32 + 169.68 + 169.68 \text{ ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อปี} \\ &= 384.86 \text{ ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อ 2 สัปดาห์ หรือ} \\ &= 10,005.84 \text{ ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อปี}\end{aligned}$$

- สำหรับครอบครัวที่มีเงินได้รวม 50,000 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อปี มีบุตร 1 คน อายุ 16 ปี ซึ่งกำลังศึกษาในระดับมัธยมศึกษา จะได้รับเงินโอน ดังนี้

$$\begin{aligned}\text{เงินโอนจากมาตรการ FTB A} &= \text{Maximum Rate} - 0.2 (\text{เงินได้} - 47,815) \\ &= 220.64 - 0.2 (50,000 - 47,815) \\ &= - 216.36 \text{ ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อ 2 สัปดาห์}\end{aligned}$$

ดังนั้น จะเห็นว่า เงินโอนมีค่าติดลบ แต่จะต้องเอาค่าดังกล่าวไปเทียบกับ Base Rate ด้วย กล่าวคือ เงินโอนที่ได้รับจะต้องไม่น้อยกว่า Base Rate คือ 54.32 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อ 2 สัปดาห์ หรือ 1,412.32 ต่อปี

- สำหรับครอบครัวที่มีเงินได้รวม 94,400 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อปี มีบุตร 2 คน คนแรกอายุ 17 ปี ส่วนคนรองอายุ 5 ปี จะได้รับเงินโอน ดังนี้

เงินโอนจากมาตรการ FTB A = Base Rate - 0.3 (เงินได้ - 94,316)

เนื่องจาก Base Rate ของบุตรทั้งสองมีจำนวนเท่ากัน ดังนั้นสูตรการคำนวณจะเป็นดังนี้

เงินโอนจากมาตรการ FTB A = 2 (Base Rate - 0.3 (เงินได้ - 94,316))

= 2 (54.32 - 0.3 (94,400 - 94,316))

= 58.24 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อ 2 สัปดาห์ หรือ

= 1,514.24 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อปี

- สำหรับครอบครัวที่มีเงินได้รวม 95,000 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อปี มีบุตร 1 คน อายุ 10 ปี จะได้รับเงินโอน ดังนี้

เงินโอนจากมาตรการ FTB A = Base Rate - 0.3 (เงินได้ - 94,316)

= 54.32 - 0.3 (95,000 - 94,316)

= 0 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อ 2 สัปดาห์ หรือ

= 0 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อปี

2.4.2) FTB B

FTB B เป็นการจ่ายเงินโอนให้ครอบครัวที่มีผู้ที่มีเงินได้หลักเพียงคนเดียว เพื่อให้ผู้ปกครองสามารถแบ่งเวลาการทำงานและการเลี้ยงดูบุตรได้อย่างเหมาะสม

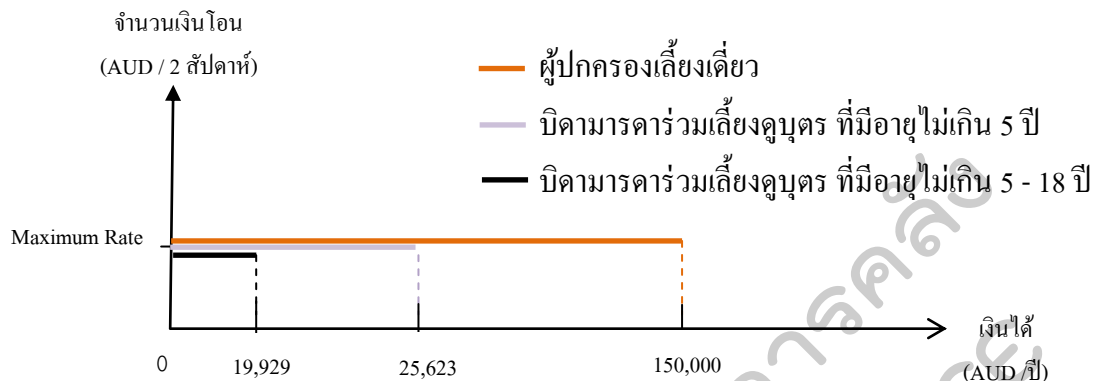
(1) ผู้ปกครองเลี้ยงเดี่ยวที่มีเงินได้ไม่เกิน 150,000 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อปี จะได้รับเงินโอนจากมาตรการ FTB B ในอัตรา Maximum Rate

(2) บิดาและมารดาาร่วมกันดูแลบุตร โดยมีผู้หนึ่งผู้ใดเป็นผู้หารายได้หลักที่มีเงินได้ไม่เกิน 150,000 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อปี และอีกผู้หนึ่งมีรายได้ดังนี้

(2.1) มีเงินได้ไม่เกิน 25,623 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อปี ได้เลี้ยงดูบุตรที่มีอายุน้อยที่สุดที่มีอายุไม่เกิน 5 ปี จะได้รับเงินโอนจากมาตรการ FTB B ในอัตรา Maximum Rate

(2.2) มีเงินได้ไม่เกิน 19,929 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อปี ได้เลี้ยงดูบุตรที่มีอายุน้อยที่สุดที่มีอายุ 5 - 18 ปี จะได้รับเงินโอนจากมาตรการ FTB B ในอัตรา Maximum Rate

รูปที่ 13: จำนวนเงินโอนที่ได้รับจาก Family Tax Benefit Part B



ที่มา: Department of Human Service (2012)

ตารางที่ 13: อัตราเงินโอนสูงสุด (Maximum Rate) สำหรับ Family Tax Benefit Part B⁴³

อายุบุตรที่มีอายุน้อยที่สุด (ปี)	จำนวนเงินโอนสูงสุด (ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อ 2 สัปดาห์)	จำนวนเงินโอนสูงสุด (ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อปี)
0 - 4	144.34	4,117.20
5 - 18	100.66	2,978.40

ที่มา: Department of Human Service (2012)

สูตรการคำนวณเงินโอนจาก FTB B

- สำหรับผู้ปกครองเลี้ยงเดี่ยวที่มีเงินได้ไม่เกิน 150,000 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อปี จะได้รับเงินโอนจากมาตรการ FTB B
- สำหรับบิดาและมารดาเลี้ยงดูบุตร ผู้มีเงินได้ไม่เกิน 25,623 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อปี ได้เลี้ยงดูบุตรที่มีอายุน้อยที่สุดที่มีอายุไม่เกิน 5 ปี

⁴³ อัตราดังกล่าวจะมีการปรับปรุงใหม่ทุกวันที่ 1 กรกฎาคม ของทุกปี

- สำหรับบิดาและมารดาพร้อมกันดูแลบุตร ผู้มีเงินได้ไม่เกิน 19,929 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อปี ได้เลี้ยงบุตรที่มีอายุน้อยที่สุดที่มีอายุไม่เกิน 5 - 18 ปี

เงินโอนจากมาตรการ FTB B = Maximum Rate

ตัวอย่างการคำนวณ

- สำหรับผู้ปกครองที่เลี้ยงเดี่ยว มีเงินได้ 50,000 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อปี มีบุตร 2 คน โดยบุตรคนเล็กอายุ 4 ปี จะได้รับเงินโอน ดังนี้

เงินโอนจากมาตรการ FTB B = Maximum Rate
= 144.34 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อ 2 สัปดาห์ หรือ
= 4,117.20 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อปี

- สำหรับบิดาและมารดาพร้อมกันดูแลบุตร มีเงินได้ 20,000 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อปี มีบุตร 1 คน อายุ 4 ปี จะได้รับเงินโอน ดังนี้

เงินโอนจากมาตรการ FTB B = Maximum Rate
= 144.34 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อ 2 สัปดาห์ หรือ
= 4,117.20 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อปี

- สำหรับบิดาและมารดาพร้อมกันดูแลบุตร มีเงินได้ 15,000 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อปี มีบุตร 3 คน โดยบุตรคนเล็กอายุ 15 ปี จะได้รับเงินโอน ดังนี้

เงินโอนจากมาตรการ FTB B = Maximum Rate
= 100.66 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อ 2 สัปดาห์ หรือ
= 2,978.40 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อปี

3.6.3 การบริหารจัดการ FTB

การบริหารจัดการ FTB อยู่ภายใต้กฎหมาย A New Tax System (Family Assistance) Act 1999 และ A New Tax System (Family Assistance) (Administration) Act 1999 และดำเนินการโดย Family Assistance Office ซึ่งอยู่ภายใต้ Department of Human Service และการบริหารงานของรัฐบาลประเทศออสเตรเลีย ซึ่งมีบุคลากรประจำจำนวน 550 คน

3.6.4 ข้อดีและข้อด้อยของ FTB

1) FTB มีข้อดีอย่างน้อย 3 ประการ ดังนี้

1.1) FTB เป็นการจูงใจให้แรงงานด้อยฝีมือมาทำงานเพิ่มมากขึ้น จึงเป็นการลดอัตราการว่างงาน

1.2) FTB เป็นการให้สิทธิประโยชน์เพิ่มขึ้นจากรายได้ปกติของผู้มีรายได้น้อย จึงเป็นการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

1.3) FTB เป็นระบบที่ผสมผสานระหว่างสวัสดิการสังคมและมาตรการภาษีให้รวมเป็นระบบเดียวกัน ทำให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานภาครัฐ

2) FTB มีข้อด้อย เช่น ครอบครัวที่มีรายได้น้อยอาจเห็นว่าประโยชน์ที่ได้รับจากการว่างงานจะได้มากกว่าเงินได้จาก FTB ดังนั้น มาตรการ FTB จึงอาจเป็นมาตรการที่จูงใจให้เกิดการทำงาน การออม และการกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไม่มากนัก (Creedy, Herault, and Kalb 2008)

3.6.5 สรุป

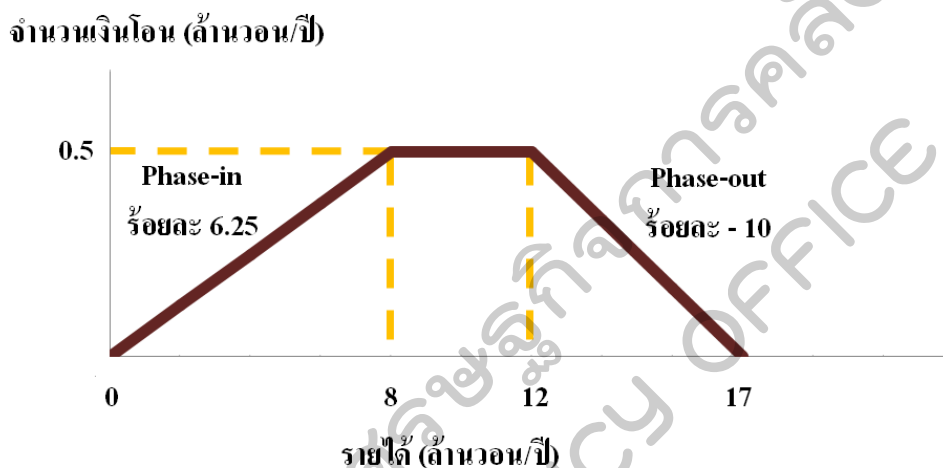
มาตรการ Family Tax Benefit (FTB) ของประเทศออสเตรเลีย สามารถแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบหลัก นั่นคือ Family Tax Benefit Part A (FTB A) และ Family Tax Benefit Part B (FTB B) โดยผู้ปกครองสามารถเลือกสมัครเข้าร่วมโครงการ FTB รูปแบบ A หรือ B อย่างใดอย่างหนึ่ง ที่จะให้ตนได้รับเงินช่วยเหลือสูงสุด โดยมาตรการดังกล่าวจะโอนเงินให้ทุกๆ 2 สัปดาห์ หรือโอนเงินครั้งเดียวตอนสิ้นปีงบประมาณให้แก่ผู้ปกครองที่ดูแลบุตร เพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเพียงพอต่อการดำรงชีพ ทั้งนี้ มาตรการ FTB เป็นมาตรการที่ผสมผสานระหว่างสวัสดิการสังคมและมาตรการภาษีให้รวมเป็นระบบเดียวกัน ทำให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานภาครัฐ และจูงใจให้ผู้มีรายได้สูงเห็นคุณค่าประโยชน์ทางตรงที่เกิดขึ้นจากการเสียภาษี แต่อย่างไรก็ดีควรมีการออกแบบให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่ได้รับจาก FTB จูงใจมากกว่าสิทธิประโยชน์หรือเงินได้ที่ได้รับการประกันการว่างงาน

3.7 NIT ในประเทศเกาหลีใต้

3.7.1 ความเป็นมาของ Earned Income Tax Credit (EITC)

NIT ในประเทศเกาหลีใต้มีชื่อเรียกว่า Earned Income Tax Credit (EITC) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้และลดความยากจน โดยเริ่มนำมาใช้เมื่อปี พ.ศ. 2551 ซึ่งรัฐบาลจะจ่ายเงิน EITC ให้กับผู้ที่ยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดาในเดือนมีนาคมของทุกปี

รูปที่ 14: รายได้และจำนวนเงินโอน EITC สำหรับมาตรการ EITC ในเกาหลีใต้



ที่มา: TotallyExpat (2013)

ตารางที่ 14: อัตรา EITC ในเกาหลีใต้

รายได้ต่อปี	เงินโอนต่อปี	หลักการคำนวณ
0 – 8 ล้านวอน (0 – 207,592 บาท)	0 – 5 แสนวอน (0 – 13,000 บาท)	เงินโอน EITC เพิ่มขึ้น 0.0625 วอน ทุกๆ รายได้ที่เพิ่มขึ้น 1 วอน
8 – 12 ล้านวอน (207,592 – 311,387 บาท)	5 แสนวอน (13,000 บาท)	อัตราคงที่
12 – 17 ล้านวอน (311,387 – 441,132 บาท)	เริ่มต้นจาก 5 แสนวอน (13,000 บาท) ลดลงไปจนถึง 0 วอน	เงินโอน EITC ลดลง 0.1 วอน จากระดับสูงสุด ทุกๆ รายได้ที่เพิ่มขึ้น 1 วอน

หมายเหตุ: ในส่วนที่เป็นกรณีของประเทศเกาหลีใต้ใช้อัตราแลกเปลี่ยน 1 วอน = 0.026 บาท (เป็นอัตราแลกเปลี่ยน ณ วันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2556)

วิวัฒนาการของ EITC มีดังนี้

- พ.ศ. 2504: รัฐบาลเกาหลีใต้ต้องการจะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยเน้นการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมให้เติบโต โดยใช้มาตรการประกันสุขภาพแห่งชาติ (National Health Insurance) ให้กับผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 500 คนขึ้นไป อีกทั้งยังใช้มาตรการให้เงินช่วยเหลือคนยากจน แต่ผลประโยชน์ของมาตรการนี้ก็มักตกอยู่กับคนกลุ่มที่มีรายได้อยู่ในระดับกลางเป็นหลัก
- พ.ศ. 2516: รัฐบาลเกาหลีใต้มีแนวคิดที่จะใช้มาตรการบำนาญแห่งชาติหรือ National Pension Program (NPP) เพื่อช่วยเพิ่มเงินออมภายในประเทศและส่งเสริมการเป็นประเทศอุตสาหกรรม อย่างไรก็ดีตาม ในขณะนั้นราคาน้ำมันได้ปรับตัวสูงขึ้นมาก และเกิดเงินเฟ้อในประเทศเกาหลีใต้ รัฐบาลจึงเลื่อนการใช้ NPP ออกไป
- พ.ศ. 2531: รัฐบาลเกาหลีใต้ประกาศใช้ NPP โดยให้เฉพาะผู้ที่มั่งงานทำ ทำให้เกิดการเรียกร้องจากผู้ว่างงานที่ไม่มีสิทธิได้รับบำนาญดังกล่าว
- พ.ศ. 2538: รัฐบาลเกาหลีใต้ประเมินว่าความยากจนและความไม่เท่าเทียมกันของคนในประเทศมีผลต่อปัญหาสังคม จึงมีแนวคิดที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการเพิ่มการพัฒนาทักษะของคน การส่งเสริมการมีสุขภาพดี รวมทั้งการช่วยเหลือเงินทุนภาคการเกษตร
- พ.ศ. 2540: เกิดปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจในเอเชีย และเศรษฐกิจเกาหลีใต้ชะลอตัว อัตราการว่างงานสูงขึ้นจากร้อยละ 2.6 ในปี พ.ศ. 2540 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 7 ในปี พ.ศ. 2541 ทำให้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างรัฐบาลเกาหลีใต้ กลุ่มแรงงาน และผู้ประกอบการ (Labor-Employers-Government Committee) ซึ่งมีมติว่า เกาหลีใต้ควรจะเป็นรัฐสวัสดิการ (Welfare State)
- พ.ศ. 2541: รัฐบาลเกาหลีใต้ได้ประกาศใช้ 3 มาตรการ เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ คือ 1. การสร้างอุปสงค์ - 2548 แรงงานในภาคอุตสาหกรรม 2. การลงทุนในทุนมนุษย์ (Human Capital Investment) และ 3. บำนาญภาคประชาชน
- พ.ศ. 2549: รัฐบาลเกาหลีใต้มุ่งเน้นที่จะปรับเปลี่ยนแรงงานที่อยู่ในเกณฑ์ยากจนให้มีคุณสมบัติของแรงงานที่มีทักษะสูง (High-skilled Labor) โดยรัฐบาลเกาหลีใต้ใช้นโยบายสนับสนุนการจัดฝึกอบรมแรงงาน (Training) แต่นโยบายดังกล่าวก็มีปัญหา เช่น แรงงานที่ผ่านการอบรมมีทักษะไม่ตรงกับความต้องการของผู้ประกอบการในประเทศ เกาหลีใต้ (Kwon, Dong, and Moon 2010)

- พ.ศ. 2549: รัฐบาลเกาหลีใต้มีแนวคิดที่จะใช้มาตรการ EITC เพื่อช่วยแก้ไขความยากจน โดยนโยบายดังกล่าวเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยรับประกันรายได้ของคนในเกาหลีใต้ให้มีรายได้อย่างน้อยให้อยู่เหนือระดับเส้นความยากจน โดยได้นำมาตรการ EITC ของประเทศสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกาเป็นตัวอย่าง (Chung 2006) รวมทั้งได้ศึกษาระดับเส้นความยากจน (Poverty Line) ซึ่งพบว่า เส้นความยากจนของคนอยู่ที่ 4,418,712 วอนต่อปี (114,886.5 บาท), 7,318,104 วอนต่อปี (190,270.7 บาท), 10,065,552 วอนต่อปี (261,704.4 บาท) และ 12,661,080 วอนต่อปี (329,188.1 บาท) สำหรับครอบครัวที่มีสมาชิกในครอบครัวเท่ากับ 1 คน 2 คน 3 คน และ 4 คนตามลำดับ (OECD 2006)
- พ.ศ. 2551: รัฐบาลเกาหลีใต้ประกาศใช้ EITC ขึ้น ซึ่งในช่วงแรกที่ใช้ ได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการที่กลุ่มผู้ประกอบการกิจด้วยตนเอง (Self-employed) ได้ยื่นข้อมูลที่ไม่น่าเชื่อถือให้กับหน่วยงานรัฐ (OECD 2008)
- พ.ศ. 2555: ได้มีการปรับลดเงินเครดิตภาษีสูงสุดลงจาก 800,000 วอน (20,759 บาท) เหลือ 500,000 วอน (12,974 บาท) และได้เพิ่มกลุ่มผู้สูงอายุที่มีอายุเกิน 60 ปีขึ้นไป ให้ได้รับเงิน EITC ด้วย (TotallyExpat 2013)

3.7.2 รูปแบบและหลักเกณฑ์ของ EITC

1) รูปแบบของ EITC

EITC เป็นมาตรการเงินโอนโดยใช้ฐานเดียวกันกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ให้แก่บุคคลผู้มีรายได้และผู้ประกอบกิจการตนเอง (Self-employed) ที่มีรายได้ต่อปีตั้งแต่ 0 - 17 ล้านวอน (0 - 441,132 บาท)

2) หลักเกณฑ์ในการได้รับเงินโอน EITC

ผู้ที่ได้รับ EITC ต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

- 2.1) มีบุตรตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ซึ่งบุตรต้องมีอายุไม่เกิน 18 ปี
- 2.2) ไม่มีบ้านเป็นของตนเอง
- 2.3) มูลค่าทรัพย์สินทั้งหมดที่ครอบครอง มีมูลค่ารวมกันไม่เกิน 100 ล้านวอน (2,594,895 บาท)

ทั้งนี้ รายได้ของบุคคลประกอบด้วย เงินเดือน เงินโบนัส เงินรางวัล (Gratuities) ผลประโยชน์ (Benefits in Kind) และเบี้ยเลี้ยง (Allowance) (Thornton 2012)

3) เงื่อนไข

ผู้รับเงินโอน EITC จะต้องยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดา โดยแจ้งข้อมูลต่างๆ เช่น รายได้ จำนวนบุตร ให้กับ District Tax Office ของแต่ละเมือง ภายในเดือนมีนาคมของทุกปี (KPMG)

3.7.3 การบริหารจัดการ EITC

ลักษณะการบริหารจัดการ EITC มีดังนี้

1) กระทรวงยุทธศาสตร์และการคลัง (Ministry of Strategy and Finance) มีหน้าที่ในการผลักดันนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ การจัดสรรทรัพยากรของประเทศ ซึ่งได้กำหนดให้มาตรการ EITC อยู่ในแผนของการปรับโครงสร้างภายในปี พ.ศ. 2551 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของรายได้ประชาชนและลดความยากจนโดยใช้นโยบายภาษี ซึ่งกระทรวงยุทธศาสตร์และการคลังจะมีการออก Tax Revision ทุกปี เพื่อทำการวิเคราะห์ผลของนโยบาย และแผนการยกเว้นนโยบายในปีต่อไป

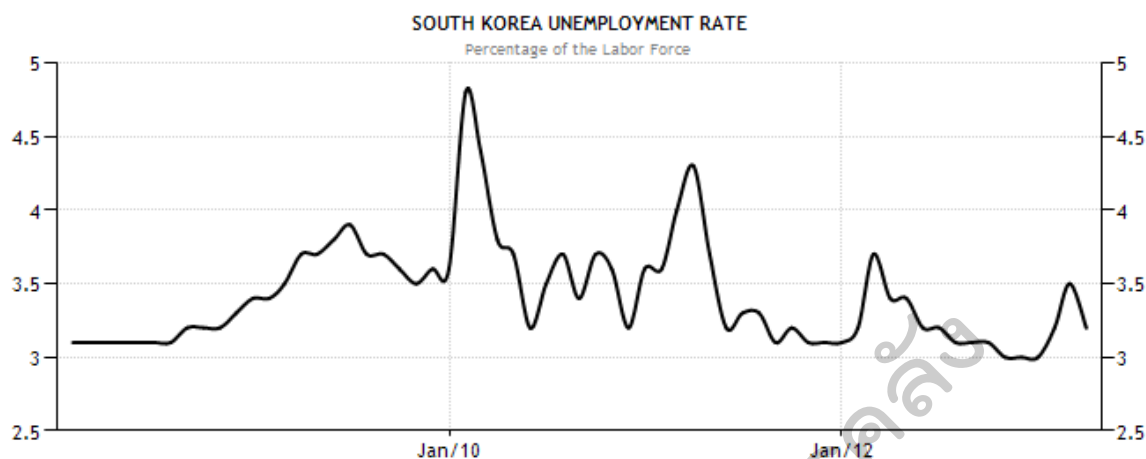
2) National Tax Service ทำหน้าที่คำนวณและจัดเก็บภาษี โดยจะมีหน่วยงานเรียกว่า District Tax Office ซึ่งเป็นสำนักงานที่ตั้งอยู่ทั่วประเทศ ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีและชำระคืนเงินโอน EITC ให้กับผู้นยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดา (National Tax Service 2012)

3.7.4 ข้อดีและข้อด้อยของ EITC

1) ข้อดีของ EITC

EITC ในเกาหลีใต้มีลักษณะเด่น คือ สามารถช่วยเหลือคนจนได้มากกว่ามาตรการอบรมแรงงาน หรือการแจกเบี้ยยังชีพในอดีต โดยมาตรการ EITC ในเกาหลีใต้มีการวางแผนที่จะดึงดูดให้คนเข้าทำงานในระดับรายได้ที่อยู่ในระดับพื้นความยากจน คือ การกำหนดจำนวนเงินโอน EITC สูงสุดในช่วงรายได้ระหว่างช่วง 8 - 12 ล้านวอน (207,592 – 311,387 บาท) ซึ่งเป็นระดับที่สูงกว่าเส้น Poverty Line รวมทั้งมาตรการ EITC ยังช่วยลดอัตราการว่างงานของคนเกาหลีใต้ได้ พิจารณาจากรูปที่ 15 จะเห็นได้ว่าอัตราการว่างงานในเกาหลีใต้มีแนวโน้มลดลง

รูปที่ 15: อัตราการว่างงานในเกาหลีใต้ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2551 - 2555



ที่มา: Tradingeconomics (2013)

2) ข้อดีของ EITC

EITC ในเกาหลีใต้ก็มีข้อดีที่สำคัญ คือ การกำหนดหลักเกณฑ์ของบุคคลที่สามารถรับเงิน EITC ที่ค่อนข้างเข้มงวด กล่าวคือ บุคคลดังกล่าวจะต้องมีบุตรจำนวน 2 คนขึ้นไป (บุตรมีอายุต่ำกว่า 18 ปี) และไม่มีบ้านเป็นของตนเอง ซึ่งทำให้ในปีแรกมีผู้ที่ใช้สิทธิเพียงร้อยละ 4 ของจำนวนผู้ยากจนทั้งหมด

3.7.5 สรุป

รัฐบาลเกาหลีใต้มีความพยายามอย่างจริงจังที่จะยกระดับชีวิตของคนยากจนในประเทศให้ดีขึ้น ซึ่งในอดีตก็เคยมีการนำหลายมาตรการมาใช้ อาทิเช่น มาตรการประกันสุขภาพ มาตรการเงินบำนาญเพื่อเพิ่มเงินออม มาตรการอบรมแรงงาน อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพของมาตรการดังกล่าวมิได้อยู่ในระดับที่น่าพอใจ รัฐบาลเกาหลีใต้จึงประกาศใช้มาตรการ EITC แต่การใช้มาตรการดังกล่าวก็ยังจำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มคนบางกลุ่มเท่านั้น คือ กลุ่มคนที่มีบุตรแล้ว 2 คนขึ้นไป และต้องไม่มีบ้านเป็นของตนเองด้วย และหากพิจารณาจากการปรับลดจำนวนเงินโอนจากในปีแรกที่ให้เงินจำนวนสูงสุด 800,000 วอน (20,759 บาท) เหลือเป็นเงินโอนสูงสุดจำนวน 500,000 วอน (12,974 บาท) ในปีที่ 5 สะท้อนให้เห็นว่า การดำเนินมาตรการ EITC ไม่ใช่มาตรการหลักของรัฐบาลเกาหลีใต้ หากแต่เป็นมาตรการที่ใช้ควบคู่ไปกับมาตรการอื่นๆ ในการเพิ่มรายได้ให้กับคนยากจน และลดอัตราการว่างงานในที่สุด

3.8 NIT ในประเทศสวีเดน

3.8.1 ความเป็นมาของ Earned Income Tax Credit (EITC)

NIT ของประเทศสวีเดนมีชื่อเรียกว่า Earned Income Tax Credit (EITC) โดยอาจเริ่มพิจารณาได้จากการที่ระบบการจัดเก็บภาษีเงินได้ของสวีเดนเป็นระบบที่กำหนดให้ผู้มีเงินได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดต้องเสียภาษีให้แก่รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งภาษีที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดเก็บนั้นจะมีหลายอัตรา ขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละท้องถิ่น โดยการจัดเก็บภาษีดังกล่าวอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ Swedish Tax Agency (Skatteverket) ซึ่งจัดตั้งขึ้นในเดือนมกราคม พ.ศ. 2547 จากการควบรวม The Swedish National Tax Board (Riksskatteverket) กับหน่วยงานจัดเก็บภาษีในภูมิภาค (Regional Tax Authorities) 10 แห่ง และปัจจุบัน Swedish Tax Agency มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุง Stockholm และมีสำนักงานสาขาส่งตั้งอยู่ในเมืองต่างๆ มากกว่า 100 แห่งทั่วประเทศ

ในปี พ.ศ. 2550 อัตราภาษีที่แต่ละท้องถิ่นจัดเก็บสูงสุดอยู่ที่ร้อยละ 34.24 ของเงินได้สุทธิ ส่วนอัตราต่ำสุดอยู่ที่ร้อยละ 28.89 ของเงินได้สุทธิ ซึ่งอัตราเฉลี่ยของทุกท้องถิ่นอยู่ที่ร้อยละ 31.5 ของเงินได้สุทธิ ในส่วนของภาษีเงินได้ที่รัฐบาลกลางจัดเก็บเป็นอัตราก้าวหน้า โดยยกเว้นสำหรับผู้ที่มีรายได้ที่ต่ำกว่า 317,700 โครนสวีเดน (1,476,119 บาท) ส่วนผู้ที่มีรายได้เกินกว่า 503,900 โครนสวีเดน (2,341,259 บาท) จะถูกเก็บในอัตราร้อยละ 20 ของเงินได้สุทธิ และสำหรับรายได้สุทธิที่เกินกว่า 503,900 โครนสวีเดน (2,341,259 บาท) จะถูกเก็บในอัตราสูงสุดคือร้อยละ 25 ของเงินได้สุทธิ ในขณะที่คนสัญชาติอื่นๆ (Non-resident) จะเสียในอัตราร้อยละ 25 ของเงินได้สุทธิให้แก่รัฐบาลกลางเท่านั้น โดยไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น (Edmark et al. 2012)

อัตราภาษีของสวีเดนค่อนข้างสูง เพราะนอกจากจะเสียให้แก่รัฐบาลกลางแล้วยังต้องเสียให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นด้วย โดยมีคนบางกลุ่มต้องจ่ายภาษีในอัตรารวมสูงถึงประมาณร้อยละ 60 ของเงินได้สุทธิ ซึ่งอัตราภาษีที่สูงดังกล่าว อาจส่งผลเป็นการลดแรงจูงใจในการทำงาน ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2549 อัตราการว่างงานของสวีเดนสูงถึงประมาณร้อยละ 15 (Edmark et al. 2012) นอกจากอัตราภาษีที่สูงแล้ว ระบบการสวัสดิการต่างๆ เช่น การประกันการว่างงาน ก็มีผลต่อแรงจูงใจในการทำงานเช่นกัน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ประชากรของสวีเดนส่วนหนึ่งตกอยู่ในวงจรแห่งการว่างงาน (Unemployment Trap) ซึ่งวัดได้จาก Participation Tax Rate (PTR)⁴⁴ ที่สูง

⁴⁴ Participation Tax Rate (PTR) เป็นดัชนีที่ใช้วัดรายได้หลังภาษีเปรียบเทียบกับระหว่างกรณีทำงาน (Working) กับไม่ทำงาน (Not Working) ซึ่ง PTR จะสะท้อนให้เห็นถึงระบบภาษีและผลประโยชน์ต่างๆ ที่จะได้จากการทำงาน โดยถ้า PTR ยิ่งสูงเท่าใด ก็จะยิ่งสะท้อนว่า ระบบภาษีและผลประโยชน์ต่างๆ สร้างแรงจูงใจในการทำงานน้อยลง

$$PTR = 1 - \frac{\text{รายได้จากการทำงานหลังหักภาษี} - \text{สวัสดิการจากภาครัฐในกรณีว่างงาน}}{\text{รายได้จากการทำงาน}}$$

โดยกลุ่มที่อยู่ในระบบประกันการว่างงานมี PTR สูงถึงร้อยละ 77.9 และเมื่อพิจารณาจาก Marginal Effective Tax Rate (METR)⁴⁵ พบว่า ยังมีคนจำนวนมากที่เผชิญกับ METR สูงถึงประมาณร้อยละ 80 - 100 สะท้อนให้เห็นว่า การทำงานหารายได้เพิ่มขึ้นมิได้ช่วยเพิ่มความมั่งคั่งให้แก่พวกเขามากนัก

ดังนั้น เพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบทางลบจากระบบภาษีและสวัสดิการต่อแรงจูงใจในการทำงาน และเพื่อแก้ปัญหาจริงที่ไม่พึงประสงค์ดังกล่าว รัฐบาลสวีเดนจึงได้ปฏิรูประบบภาษีและสวัสดิการใหม่ โดยนำ EITC มาใช้ในปี พ.ศ. 2550 โดยมาตรการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่แรงงานและสร้างแรงจูงใจให้แรงงานนอกระบบเข้ามาทำงานเพิ่มขึ้น

3.8.2 รูปแบบและหลักเกณฑ์ของ EITC

EITC ของสวีเดนเป็นการนำหลักการ NIT มาปรับใช้ในรูปของให้เงินโอนแก่ผู้มีรายได้น้อยเพื่อให้การกระจายรายได้มีความเป็นธรรมมากขึ้นและช่วยลดช่องว่างความยากจน ในขณะเดียวกันมาตรการดังกล่าวยังช่วยสร้างแรงจูงใจในการทำงานของกำลังแรงงานในประเทศควบคู่กันไปด้วย โดยมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษี Swedish Tax Agency (Skatteverket) เป็นผู้รับผิดชอบหลัก

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจ่ายเงินโอนแล้ว เป็นที่น่าสังเกตว่า มาตรการ EITC ของสวีเดนเน้นไปที่การเพิ่มอุปทานแรงงานในประเทศมากกว่าเรื่องความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ กล่าวคือ โครงการสร้างอัตราการจ่ายเงินโอนที่แม้ว่าจะผันแปรตามระดับรายได้เช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ แต่จำนวนเงินโอนกลับไม่ลดลงเมื่อแรงงานมีรายได้เพิ่มขึ้น สะท้อนให้เห็นว่า กลุ่มเป้าหมายของรัฐสำหรับมาตรการนี้มีใช่กลุ่มผู้มีรายได้ต่ำเท่านั้น แต่เป็นคนทุกระดับรายได้ เพื่อให้คนทุกกลุ่มมีแรงจูงใจในการทำงานมากขึ้นนั่นเอง

1) วิธีการคำนวณเงินโอน

การคำนวณเงินสวัสดิการของมาตรการ EITC มีสูตรในการคำนวณที่ค่อนข้างซับซ้อน กล่าวคือ จะต้องนำ Basic Deduction (BD) และ Basic Amount (BA) เข้ามารวมคำนวณ และใช้อัตราภาษีเงินได้ที่แต่ละท้องถิ่นจัดเก็บเป็นอัตราที่ใช้ในการคำนวณ EITC ดังตารางที่ 15

⁴⁵ Marginal Effective Tax Rate (METR) = $\frac{\text{การเปลี่ยนแปลงในมูลค่าสุทธิของภาษี (ภาษีหักด้วยเงินโอน) เมื่อมีรายได้เพิ่มขึ้น}}{\text{รายได้ที่เพิ่มขึ้น}}$

ค่า METR แสดงถึงภาษีสุทธิที่ต้องเสียเพิ่มขึ้นเมื่อมีรายได้เพิ่มขึ้นจำนวนหนึ่ง ดังนั้น หากค่า METR สูง จะยิ่งทำให้แรงจูงใจในการทำงานลดลง

ตารางที่ 15: สูตรการคำนวณ EITC ของสวีเดน

ปี	เงินได้จากการทำงาน (Earned income: E)	สูตรการคำนวณ
2550	0 - 0.79 BA	$\text{Max} [0, (E - BD) * t]$
	มากกว่า 0.79 BA - 2.72 BA	$[0.79*BA + 0.2*(E - 0.79*BA) - BD]*t$
	มากกว่า 2.72 BA	$[1.176*BA - BD]$
2551	0 - 0.91 BA	$\text{Max} [0, (E - BD) * t]$
	มากกว่า 0.91 BA - 2.72 BA	$[0.91*BA + 0.2*(E - 0.91*BA) - BD]*t$
	มากกว่า 2.72 BA - 7.00 BA	$[1.272*BA + 0.033*(E - 2.72*BA) - BD]*t$
	มากกว่า 7.00 BA	$[1.413*BA - BD]$
2552	0 - 0.91 BA	$\text{Max} [0, (E - BD) * t]$
	มากกว่า 0.91 BA - 2.72 BA	$[0.91*BA + 0.25*(E - 0.91*BA) - BD]*t$
	มากกว่า 2.72 BA - 7.00 BA	$[1.363*BA + 0.065*(E - 2.72*BA) - BD]*t$
	มากกว่า 7.00 BA	$[1.642*BA - BD]$
2553	0 - 0.91 BA	$\text{Max} [0, (E - BD) * t]$
	มากกว่า 0.91 BA - 2.72 BA	$[0.91*BA + 0.304*(E - 0.91*BA) - BD]*t$
	มากกว่า 2.72 BA - 7.00 BA	$[1.461*BA + 0.095*(E - 2.72*BA) - BD]*t$
	มากกว่า 7.00 BA	$[1.868*BA - BD]$

ที่มา: Edmark และคณะ (2012)

หมายเหตุ: E คือ รายได้

BD คือ Basic Deduction ซึ่งเป็นค่าลดหย่อนส่วนบุคคล จึงแตกต่างกันไปในแต่ละบุคคล (ดังเช่น ค่าลดหย่อนในระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไต้หวัน บุคคลธรรมดาแต่ละคนก็จะมีสิทธิหักค่าลดหย่อนแตกต่างกันไป)

BA คือ Basic Amount ซึ่งเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติ National Insurance Act (2010:110) และเป็นตัวเลขที่กำหนดโดยภาครัฐ ซึ่งคำนวณโดยอิงกับการเปลี่ยนแปลงของระดับราคา (Consumer Price Index) และตัวเลขดังกล่าวจะมีการเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทุกปีปฏิทิน

t คือ อัตราภาษีที่แต่ละท้องถิ่นจัดเก็บ

สูตรการคำนวณจะเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละปี ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะมีผลให้ EITC มีค่าเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ จากสูตรข้างต้นจะพบว่า EITC ไม่เพียงผันแปรตามรายได้เท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับ Basic Amount อีกด้วย ซึ่ง Basic Amount ที่รัฐบาลกำหนดจะเป็นจำนวนคงที่ในแต่ละปี ดังตารางที่ 16

ตารางที่ 16: Basic Amount (BA) ในช่วงปี พ.ศ. 2543 - 2556 (โครนสวีเดน)

หน่วย: โครนสวีเดน

ปี พ.ศ.	Basic Amount
2556	44,500
2555	44,000
2554	42,800
2553	42,400
2552	42,800
2551	41,000
2550	40,300
2549	39,700
2548	39,400
2547	39,300
2546	38,600
2545	37,900
2544	36,900
2543	36,600

ที่มา: Statistics Sweden (2012)

สำหรับค่าลดหย่อนที่แต่ละคนได้รับอาจไม่เท่ากัน โดยขึ้นอยู่กับรายได้ และต้นทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินชีวิตประจำวัน โดยค่าลดหย่อนที่รัฐบาลกำหนดในแต่ละปีจะแตกต่างกัน ดังตารางที่ 17

ตารางที่ 17: ค่าลดหย่อนในช่วงปี พ.ศ. 2550 - 2553

ปี พ.ศ.	ค่าลดหย่อน (โครนสวีเดน)
2550	11,900 - 31,100
2551	12,100 - 31,600
2552	12,600 - 33,000
2553	12,500 - 32,700

ที่มา: OECD (2012)

2) ตัวอย่างการคำนวณ

เมื่อคำนวณโดยใช้สูตรของปี พ.ศ. 2553 ตามตารางที่ 15 ข้างต้น ภายใต้ข้อสมมติว่าไม่มี Basic Deduction เพื่อให้่ายต่อการคำนวณ โดยใช้ตัวเลขสมมติว่ามีเงินได้จากการทำงานเท่ากับ 0.91 BA (38,584 โครนสวีเดน หรือ 174,326 บาท) 2.72 BA (115,328 โครนสวีเดน หรือ 521,062 บาท) และ 7.00 BA (296,800 โครนสวีเดน หรือ 1,340,969 บาท) และ BA ในปี พ.ศ. 2553 แทนเข้าไปในสูตร จะได้ผลลัพธ์ดังคอลัมน์ที่ 4 ในตารางที่ 18

ตารางที่ 18: ตัวอย่างการคำนวณ EITC โดยใช้สูตรของปี พ.ศ. 2553

ช่วงเงินได้จากการทำงาน (Earned Income)	เงินได้จากการทำงาน (คำนวณจากการแทน ตัวเลขในสูตร)	EITC	EITC (แทนตัวเลขในสูตร)
0 - 0.91 BA	0 - 38,584	$\text{Max} [0, (E - BD) * t]$	12,154
มากกว่า 0.91 BA - 2.72 BA	มากกว่า 38,584 - 115,328	$[0.91 * BA + 0.304 * (E - 0.91 * BA) - BD] * t$	19,503
มากกว่า 2.72 BA - 7.00 BA	มากกว่า 115,328 - 296,800	$[1.461 * BA + 0.095 * (E - 2.72 * BA) - BD] * t$	24,944
มากกว่า 7.00 BA	มากกว่า 296,800	$[1.868 * BA - BD]$	79,203

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

หมายเหตุ: t คือ อัตราภาษีเงินได้เฉลี่ยที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดเก็บจากรายได้สุทธิ ซึ่งเท่ากับร้อยละ 31.5

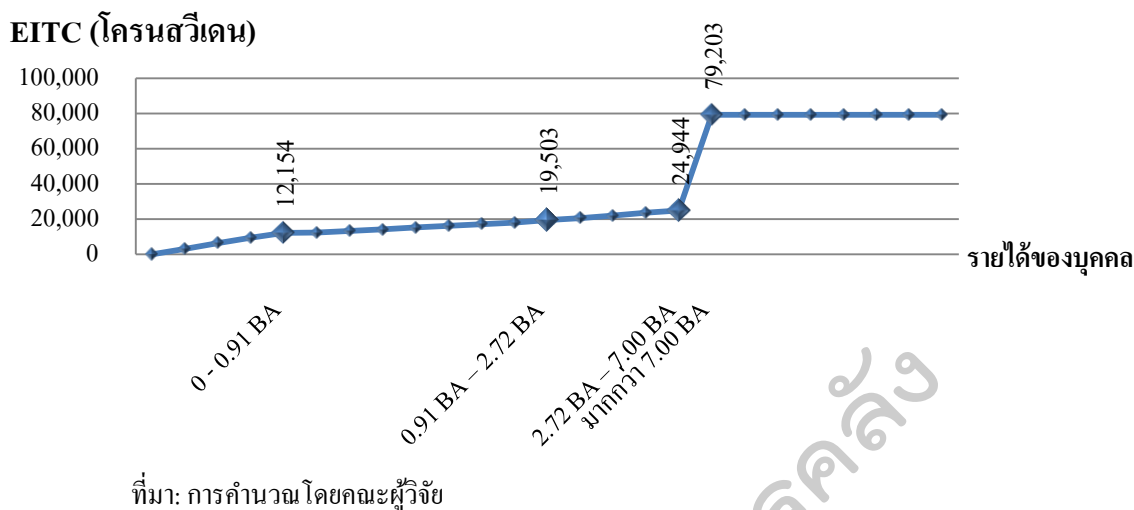
BA เท่ากับ 42,400 โครนสวีเดน

กำหนดให้ BD เท่ากับศูนย์

เมื่อนำตัวเลขรายได้สุทธิตั้งแต่ 0 ถึง 7.00 BA (296,800 โครนสวีเดน หรือ 1,340,969.94 บาท) มาแสดงในรูปกราฟเส้น จะพบว่า EITC มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกับรายได้ โดยในระยะแรกเมื่อรายได้เพิ่มเงินโอนที่ได้รับก็จะเพิ่มขึ้น จนกระทั่งเมื่อรายได้เพิ่มขึ้นถึงระดับหนึ่ง เงินโอนที่ได้รับจะเริ่มคงที่ ไม่ผันแปรตามรายได้⁴⁶ โดยเงินโอนจะมีค่าสูงสุดที่ประมาณเกือบ 80,000 โครนสวีเดน (371,701 บาท) (รูปที่ 16)

⁴⁶ ระดับรายได้ที่ EITC เริ่มคงที่ (ไม่ผันแปรตามรายได้) เป็นการประมาณมาจากรายได้เฉลี่ยต่อปีของกลุ่มพนักงานประเภท White Collar ที่มีรายได้ระดับปานกลาง

รูปที่ 16: ความสัมพันธ์ระหว่าง EITC กับรายได้ในปี พ.ศ. 2553



จากรูปที่ 16 เป็นที่น่าสังเกตว่า EITC ของสวีเดนเป็นการให้เงินโอนในลักษณะ Phase-in กล่าวคือ EITC ที่แต่ละคนได้รับจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในช่วงที่รายได้ต่ำ และจะคงที่เมื่อรายได้เพิ่มขึ้นถึงระดับหนึ่ง แต่จะไม่มี การลดลงเมื่อเทียบกับรายได้ (Phase-out) ซึ่งต่างกับกรณีของประเทศอื่นๆ ซึ่งมักจะมีช่วง Phase-out สิ่งนี้ สะท้อนให้เห็นว่ามาตรการ EITC ของสวีเดนไม่ได้มุ่งเน้นกลุ่มคนมีรายได้น้อยโดยเฉพาะ แต่มีเป้าหมายหลัก คือ การเพิ่มอุปทานแรงงานในตลาดแรงงานมากขึ้น เนื่องจากเมื่อมีรายได้เพิ่มขึ้นแต่ละหน่วย ก็จะได้รับเงินสมทบ เพิ่มขึ้นเสมอ โดยไม่มีการลด EITC ลงแต่อย่างใด

3.8.3 ข้อดีและข้อด้อยของ EITC

1) ข้อดีของ EITC อาจสรุปได้ ดังนี้

1.1) แรงจูงใจในการทำงานเพิ่มขึ้น

จากการศึกษาผลกระทบด้านอุปทานแรงงานในระยะยาวของ The Swedish National Audit Office (SNAO) ในปี พ.ศ. 2552 โดยใช้แบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ พบว่า EITC ทำให้จำนวนชั่วโมงทำงาน ของแรงงานสวีเดนในปี พ.ศ. 2553 เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 2.6 เมื่อเทียบกับปีก่อนหน้า และมีประมาณ 88,000 คนที่อยู่นอกกำลังแรงงาน กลับเข้ามาทำงานมากขึ้น

นอกจากนี้ หากพิจารณาจาก Participation Tax Rate (PTR) ในช่วงปี พ.ศ. 2549 - 2553 จะ พบว่า PTR ของสวีเดนลดลง โดยกลุ่มคนที่อยู่ในระบบประกันการว่างงาน กลุ่มคนที่อยู่ในระบบประกันสุขภาพ และกลุ่มคนที่ได้รับสวัสดิการบำนาญเพราะเหตุทุพพลภาพนั้น PTR ลดลงเฉลี่ยร้อยละ 10.3, 9.8 และ 5.3

ตามลำดับ (ตาราง 19) ซึ่งสะท้อนว่า ระบบการจ่ายสวัสดิการในรูปแบบ EITC ได้ช่วยสร้างแรงจูงใจในการทำงานเพิ่มขึ้น

ตารางที่ 19: Participation Tax Rate (PTR) ของกลุ่มคนในระบบประกันการว่างงาน กลุ่มประกันสุขภาพ และกลุ่มที่ได้รับสวัสดิการบำนาญเพราะเหตุทุพพลภาพ

หน่วย: ร้อยละ

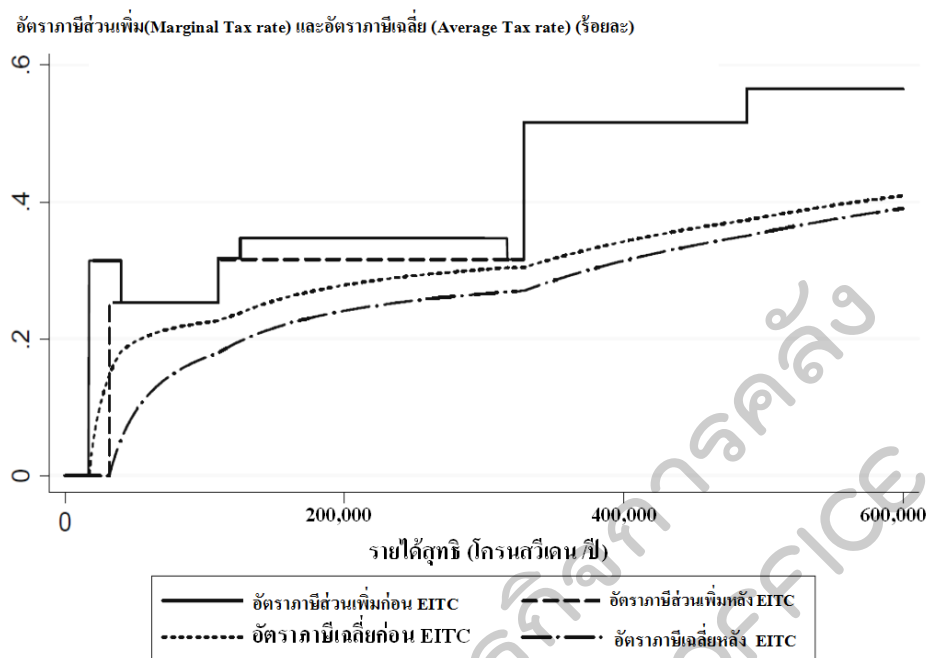
Decile	ประกันการว่างงาน		ประกันสุขภาพ		สวัสดิการบำนาญ เพราะเหตุทุพพลภาพ	
	2553	การเปลี่ยนแปลง ในช่วง 2549 - 2553	2553	การเปลี่ยนแปลง ในช่วง 2549 - 2553	2553	การเปลี่ยนแปลง ในช่วง 2549 - 2553
1	116.5	-12.6	62.3	-21.6	65.2	-12.4
2	73.1	-7.7	70.7	-14.1	66.5	-8.1
3	67.2	-12.3	72.9	-8.4	67.6	-3.5
4	67.7	-10.5	74.9	-7.1	67.9	-2.5
5	64.9	-11.4	75.4	-6.2	68.0	-2.5
6	62.1	-11.1	75.7	-5.8	67.7	-2.8
7	59.3	-10.7	72.6	-8.3	65.5	-4.4
8	56.9	-10.2	69.1	-9.4	62.6	-6.4
9	54.8	-9.4	65.5	-9.5	60.2	-5.6
10	53.1	-6.6	60.4	-7.8	57.0	-4.6
การเปลี่ยนแปลง เฉลี่ยทุกระดับรายได้		-10.3		-9.8		-5.28

ที่มา: Pirttilä and Selin (2011)

1.2) ภาระภาษีลดลง

ในการพิจารณาภาระภาษีที่เปลี่ยนแปลงไปนั้น อาจพิจารณาได้จากอัตราภาษีส่วนเพิ่ม (Marginal Tax Rate) และอัตราภาษีเฉลี่ย (Average Tax Rate) ที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่ง Edmark และคณะ (2012) ศึกษาพบว่า มาตรการ EITC ช่วยให้ภาระภาษีที่แต่ละคนต้องจ่ายให้แก่รัฐบาลลดลง เนื่องจากเมื่อทำงานและมีรายได้ ก็จะได้รับเงินโอนจากรัฐบาลด้วย ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบอัตราภาษีส่วนเพิ่มระหว่างช่วงก่อนและหลังมีนโยบาย EITC พบว่า อัตราภาษีดังกล่าวเมื่อถูกชดเชยด้วยเงินโอนจากรัฐบาล EITC มีค่าลดลง (รูปที่ 17)

รูปที่ 17: อัตราภาษีส่วนเพิ่ม (Marginal Tax Rate) และ อัตราภาษีเฉลี่ย (Average Tax Rate) เปรียบเทียบกรณี
ก่อนมีมาตรการ EITC และหลังจากมีมาตรการ EITC



ที่มา: Edmark และคณะ (2012)

2) ข้อเสียของ EITC อาจสรุปได้ ดังนี้

แม้ว่าสวีเดนจะมีการปฏิรูประบบภาษีและสวัสดิการโดยนำหลักการ NIT มาปรับใช้ ผ่านมาตรการ EITC แต่ระบบดังกล่าวยังเน้นการเพิ่มอุปทานแรงงานมากกว่าการกระจายรายได้ให้กลุ่มคนยากจน ดังจะเห็นได้จากเงินโอนจากรัฐที่ไม่มีการปรับลดลง แม้ว่าแรงงานจะมีรายได้เพิ่มขึ้น ดังนั้น แนวทางแก้ไขอาจใช้วิธีการปรับปรุงโครงสร้างการจ่ายเงินโอนใหม่ให้มีลักษณะ Phase-out สำหรับผู้ที่มีรายได้สูงพอสมควรแล้ว

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาสูตรในการคำนวณ EITC ของสวีเดนจะพบว่า มีความซับซ้อนมาก ยากแก่การทำความเข้าใจโดยประชาชนทั่วไป ตัวอย่างเช่น จากการสำรวจความคิดเห็นกลุ่มตัวอย่างอายุ 15 - 74 ปี ในช่วงปี พ.ศ. 2552 ของ SNAO พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจในมาตรการ EITC โดยมีเพียงร้อยละ 11.1 ที่รับรู้และเข้าใจมาตรการดังกล่าว และเมื่อสอบถามกลุ่มผู้ว่างงานพบว่า มีเพียงร้อยละ 29.3 ที่รับรู้และเข้าใจมาตรการ EITC (Pirttilä and Selin 2011)

3.8.4 สรุป

รัฐบาลสวีเดนค่อนข้างให้ความสำคัญกับการสร้างอุปทานแรงงานผ่าน EITC ซึ่งเป็นการให้เงินโอนแก่ผู้มีรายได้น้อยจากการทำงาน โดยมีเป้าหมายหลัก คือ เพื่อแก้ปัญหาภัยคุกคามของการว่างงาน (Unemployment Trap) ที่เกิดขึ้นในประเทศมาเป็นเวลานาน และในขณะเดียวกันก็เพื่อช่วยผู้มีรายได้น้อยให้มีคุณภาพชีวิตดีขึ้น อย่างไรก็ตาม วิธีการให้เงินโอนของสวีเดนค่อนข้างซับซ้อนกว่าประเทศอื่นๆ ดังจะเห็นได้จากสูตรการคำนวณที่มีตัวแปรจำนวนมาก อีกทั้งยังนำ Basic Deduction และ Basic Amount มาคำนวณอีกด้วย นอกจากนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า แนวทางการให้เงินโอนของสวีเดนไม่ได้เจาะจงกลุ่มเป้าหมายที่เป็นคนจนโดยเฉพาะ เนื่องจากไม่มีการกำหนดรายได้สูงสุดของผู้ที่จะได้รับเงินโอนดังกล่าว ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงงบประมาณของรัฐโดยไม่จำเป็น ดังนั้น หากจะมาปรับใช้ในประเทศไทยนั้น แนวทางของสวีเดนอาจต้องมีการปรับปรุง ทั้งในแง่กลุ่มเป้าหมายที่จะให้เงินโอน รวมทั้งตัวแปรและสูตรที่จะนำมาใช้ในการคำนวณเงินโอนอีกด้วย

3.9 NIT ในประเทศแคนาดา

3.9.1 ความเป็นมาของ Working Income Tax Benefit (WITB)

NIT ในประเทศแคนาดามีชื่อเรียกว่า Working Income Tax Benefit (WITB) ซึ่งเป็นการโอนเงินเพื่อบรรเทาภาระให้แก่กำลังแรงงานที่มีรายได้น้อย ไม่ว่าจะอยู่ในสถานะบุคคลเดียวหรือเป็นครอบครัวตามเงื่อนไขที่กำหนด รวมทั้งเพื่อส่งเสริมให้ประชากรแคนาดาเข้าสู่กำลังแรงงานมากขึ้น โดยให้ได้รับสิทธิสำหรับกำลังแรงงานที่มีรายได้น้อยจากการทำงานมากกว่า 3,000 ดอลลาร์แคนาดาต่อปี (ประมาณ 86,000 บาท) โดยมีอัตราแตกต่างกันไปในแต่ละจังหวัดและดินแดน (Territory) โดยเฉพาะ Alberta, British Columbia, Quebec และ Nunavut และมีการปรับอัตราทุกปี โดยรายได้จากการทำงาน (Working Income) หมายถึงรายได้จากการจ้างงานและรายได้จากการประกอบธุรกิจ (ไม่รวมผลขาดทุน)

WITB เริ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 ภายหลังการถือกำเนิดของ Canada Child Tax Benefit (CCTB) ซึ่งเป็นการจ่ายเงินให้แก่ครัวเรือนที่มีรายได้น้อยเช่นกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความยากจนและพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน และเพื่อส่งเสริมให้มีการทำงานมากขึ้น (Canadian Tax and Financial Information 2013)

3.9.2 รูปแบบและหลักเกณฑ์ของ WITB

WITB เป็นเงินโอนให้แก่ผู้มีสิทธิซึ่งแตกต่างกันไปตามสถานภาพการสมรส และจังหวัดหรือดินแดน (Territory) ที่อาศัยอยู่ รายได้จากการทำงาน รายได้สุทธิ และสิทธิเพิ่มเติมซึ่งรวมถึงสิทธิประเภทความพิการ (ซึ่งจะได้รับ WITB ในลักษณะเงินโอนเพิ่มเติมสำหรับผู้พิการ (WITB Disability Supplement) ไม่ว่าผู้ขอรับสิทธิ

หรือของกลุ่มสมรสจะเป็นผู้พิจารณา) ทั้งนี้ อัตราการจ่ายเงินโอนใน Alberta, British Columbia, Quebec และ Nunavut จะแตกต่างกันเล็กน้อย

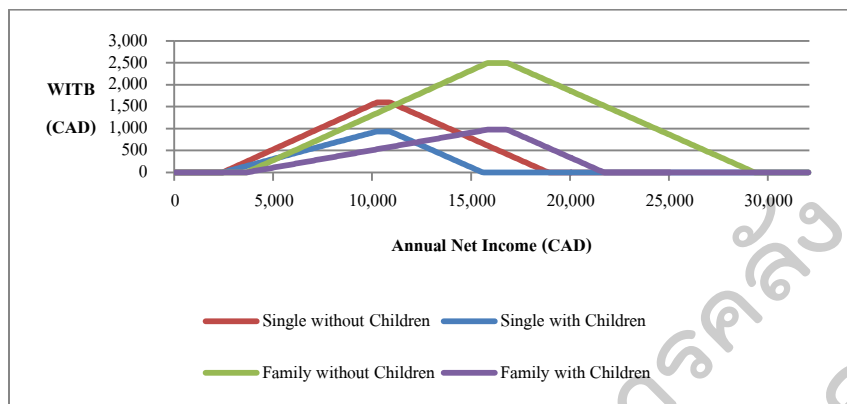
1) เงื่อนไขในการขอรับ WITB

ผู้มีสิทธิรับ WITB จะต้องมีคุณสมบัติดังนี้ (Canada Revenue Agency 2013)

- ผู้มีสิทธิขอรับ WITB ต้องมีอายุตั้งแต่ 19 ปีขึ้นไป และเป็นผู้อยู่อาศัยในแคนาดาตลอดปีภาษี ยกเว้นกรณีที่มีอายุต่ำกว่า 19 แต่มีคู่สมรส หรืออยู่กันฉันสามีภรรยา หรือมีบุตร ก้อนุโลมให้ได้รับ WITB ได้
- ไม่เป็นนักศึกษาเต็มเวลาในสถานศึกษาเกินกว่า 13 สัปดาห์ตลอดปีนั้นๆ
- ไม่ต้องโทษจำคุกหรืออื่นๆ ในลักษณะเดียวกันเกินกว่า 90 วันตลอดปีนั้นๆ
- บุตรตามเงื่อนไข หมายถึง
 - บุตรของผู้มีสิทธิหรือบุตรของกลุ่มสมรสหรือบุตรของคู่ครองในลักษณะ Common Law Partner
 - มีอายุต่ำกว่า 19 ปีและอาศัยอยู่กับผู้มีสิทธิ ณ สิ้นปีนั้นๆ
 - บุตรดังกล่าวต้องไม่มีสิทธิได้รับ WITB ในปีนั้นๆ
- คู่สมรส หมายถึง คู่สมรสของผู้มีสิทธิ ซึ่ง
 - เป็นคู่สมรสของผู้มีสิทธิหรือคู่ครองในลักษณะ Common Law Partner
 - เป็นผู้อยู่อาศัยในแคนาดาตลอดปีนั้นๆ
 - ไม่เป็นนักศึกษาเต็มเวลาในสถานศึกษาเกินกว่า 13 สัปดาห์ตลอดปีนั้นๆ
- รายได้สุทธิของครอบครัว หมายถึง รายได้สุทธิของบุคคลรวมกับรายได้สุทธิของกลุ่มสมรสหรือคู่ครองในลักษณะ Common Law Partner หักด้วย Universal Child Care Benefit (UCCB)
- รายได้จากการทำงาน หมายถึง รายได้จากการทำงานในปีภาษีใดๆ ของบุคคลหรือครอบครัวที่ได้จากการจ้างงานหรือจากการประกอบธุรกิจ

2) อัตราและเงื่อนไขของ WITB ในกรณีของจังหวัดต่างๆ

รูปที่ 18: WITB ของเงินโอนขั้นพื้นฐาน (Basic Amount) กรณีจังหวัด Quebec



ที่มา: Canada Revenue Agency (2013) ประมวลผลโดยคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 20: WITB ของเงินโอนขั้นพื้นฐาน (Basic Amount) กรณีจังหวัด Quebec

หน่วย: ดอลลาร์แคนาดา/ปี

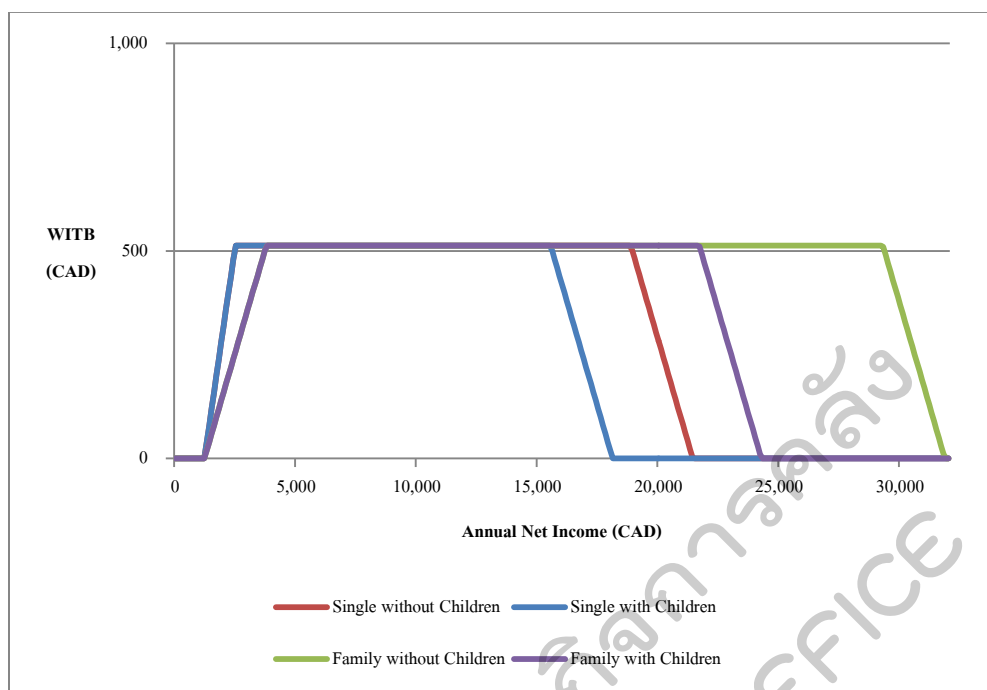
WITB	บุคคลไม่มีบุตร	บุคคลมีบุตร	ครอบครัวไม่มีบุตร	ครอบครัวมีบุตร
อัตราจ่ายสูงสุด	1,599	936	2,498	974
รายได้ขั้นต่ำที่จะได้รับ WITB	2,400	2,400	3,600	3,600
รายได้เริ่มปรับฐาน WITB	10,853	10,853	16,793	16,793
รายได้ขั้นสูงที่ไม่มีสิทธิได้รับ WITB	18,850	15,534	29,284	21,668

ที่มา: Canada Revenue Agency (2013)

หมายเหตุ:

- บุคคลไม่มีบุตร หมายถึง บุคคล ไม่ว่าจะเป็นโสด แยกกันอยู่ หย่า หรือเป็นม่าย ซึ่งไม่มีบุตรที่เป็นไปตามเงื่อนไข
- บุคคลมีบุตร หมายถึง บุคคล ไม่ว่าจะเป็นโสด แยกกันอยู่ หย่า หรือเป็นม่าย ซึ่งมีบุตรที่เป็นไปตามเงื่อนไข
- ครอบครัวไม่มีบุตร หมายถึง ครอบครัวเดี่ยว รวมถึงกรณีแยกกันอยู่ หย่า เป็นม่าย ไม่ว่าจะเป็นแต่งงานหรืออยู่กันฉันสามีภรรยา (Common Law Couples) ซึ่งไม่มีบุตรที่เป็นไปตามเงื่อนไข
- ครอบครัวมีบุตร หมายถึง ครอบครัวเดี่ยว รวมถึงกรณีแยกกันอยู่ หย่า เป็นม่าย ไม่ว่าจะเป็นแต่งงานหรืออยู่กันฉันสามีภรรยา (Common Law Couples) ซึ่งมีบุตรที่เป็นไปตามเงื่อนไข

รูปที่ 19: WITB ของเงินโอนเพิ่มเติมสำหรับผู้พิการ (Disability Supplement) กรณีจังหวัด Quebec



ที่มา: Canada Revenue Agency (2013) ประมวลผล โดยคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 21: WITB ของเงินโอนเพิ่มเติมสำหรับผู้พิการ (Disability Supplement) กรณีจังหวัด Quebec

หน่วย: ดอลลาร์แคนาดา/ปี

WITB	บุคคลไม่มีบุตร	บุคคลมีบุตร	ครอบครัวไม่มีบุตร	ครอบครัวมีบุตร
อัตราจ่ายสูงสุด	513	513	513	513
รายได้ขั้นต่ำที่จะได้รับ WITB	1,200	1,200	1,200	1,200
รายได้เริ่มปรับฐาน WITB	18,850	15,534	29,284	21,668
รายได้ขั้นสูงที่ไม่มีสิทธิได้รับ WITB	21,419	18,103	31,853	24,237

ที่มา: Canada Revenue Agency (2013)

ตารางที่ 22: WITB กรณีจังหวัดและดินแดนอื่นๆ ไม่รวม Quebec

หน่วย: ดอลลาร์แคนาดา/ปี

WITB	จังหวัดและ ดินแดนอื่นๆ	British Columbia	Nunavut	Alberta
อัตราจ่ายสูงสุด (บุคคล)	989	1,230	620	1,080
อัตราจ่ายสูงสุด (ครัวเรือน)	1,797	1,952	1,241	1,620
รายได้ขั้นต่ำที่ได้รับ WITB (บุคคล)	3,000	4,750	6,000	2,760
รายได้ขั้นต่ำที่ได้รับ WITB (ครอบครัว)	3,000	4,750	6,000	2,760
รายได้เริ่มปรับฐาน WITB (บุคคล)	11,231	12,301	21,392	11,766
รายได้เริ่มปรับฐาน WITB (ครอบครัว)	15,509	16,579	27,275	16,044
รายได้ขั้นสูงที่ไม่มีสิทธิได้รับ WITB (บุคคล)	17,827	19,537	36,902	18,968
รายได้ขั้นสูงที่ไม่มีสิทธิได้รับ WITB (ครอบครัว)	27,489	28,061	42,788	26,844

ที่มา: Canada Revenue Agency (2013)

หมายเหตุ: จังหวัดและดินแดนอื่นๆ ไม่รวม Quebec, British Columbia, Nunavut, และ Alberta

ตารางที่ 23: WITB ของเงินโอนเพิ่มเติมสำหรับผู้พิการ (Disability Supplement) กรณีจังหวัดและดินแดนอื่นๆ
ไม่รวม Quebec

หน่วย: ดอลลาร์แคนาดา/ปี

เงินโอนเพิ่มเติมสำหรับผู้พิการ (WITB Disability Supplement)	จังหวัดและ ดินแดนอื่นๆ	British Columbia	Nunavut	Alberta
อัตราจ่ายสูงสุดต่อราย	495	551	310	495
รายได้ขั้นต่ำที่จะได้รับ WITB (บุคคลและ ครอบครัว)	1,150	2,295	4,800	910
รายได้เริ่มปรับฐาน WITB (บุคคล)	17,827	19,537	36,902	18,968
รายได้เริ่มปรับฐาน WITB (ครอบครัว)	27,489	28,061	42,785	26,847
รายได้ขั้นสูงที่ไม่มีสิทธิได้รับ WITB Disability Supplement (บุคคล)	21,127	22,778	38,969	22,268
รายได้ขั้นสูงที่ไม่มีสิทธิได้รับ WITB Disability Supplement (ครอบครัว)	30,789	31,302	44,852	30,147

ที่มา: Canada Revenue Agency (2013)

หมายเหตุ: จังหวัดและดินแดนอื่นๆ ไม่รวม Quebec, British Columbia, Nunavut, และ Alberta

3.9.3 การบริหารจัดการ WITB

ผู้มีสิทธิต้องกรอกแบบฟอร์มคำนวณ WITB เมื่อยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดาต่อ Canada Revenue Agency (CRA) ซึ่งเป็นหน่วยงานจัดเก็บภาษีของประเทศแคนาดา และในกรณีที่ขอรับ WITB Advance Payment (เป็นการรับเงินโอนล่วงหน้าเพื่อให้ผู้ทำงานสามารถเลือกรับเงินโอนเป็นระยะๆ ตลอดทั้งปี แทนการรับเงินเพียงปีละครั้ง) จะต้องกรอกแบบเพื่อยื่นต่อ CRA Agency ภายในวันที่ 31 สิงหาคมของทุกปี ซึ่งจะได้รับเงิน WITB ในช่วงต้นเดือนเมษายน กรกฎาคม ตุลาคม หรือมกราคม

จากรายงาน Public Accounts of Canada Volume II 2012 พบว่ามีการจ่ายเงินเพื่อโครงการ Benefit Programs ทั้งหมดทั้งปี ประกอบด้วย Canada Child Tax Benefit, Goods and Services Tax / Harmonised Sales Tax Credit, Children's Special Allowances, the Disability Tax Credit, Universal Child Care Benefit และ Working Income Tax Benefit (WITB) ทั้งสิ้นจำนวน 223,547,283 ดอลลาร์แคนาดา (Minister of Public Works and Government Services Canada 2012)

3.9.4 ข้อดีและข้อด้อยของ WITB

1) ข้อดีของ WITB อาจสรุปได้ ดังนี้ (Woolley 2012)

- 1.1) เกณฑ์รายได้และอัตราจ่ายจะแตกต่างกันไปในแต่ละจังหวัดและดินแดน (Territory) ซึ่งขึ้นอยู่กับขนาดเศรษฐกิจ กล่าวคือ จังหวัดและดินแดนที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่กว่า ก็จะมีเกณฑ์รายได้และอัตราจ่ายมากกว่า
- 1.2) มีการปรับอัตราทุกปีเพื่อให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจ

2) ข้อด้อยที่สำคัญของ WITB คือ ผู้มีรายได้ประเภทอื่นที่ไม่ใช่รายได้จากการทำงานหรือรายได้จากธุรกิจ รวมถึงผู้มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ไม่มีสิทธิได้รับ WITB

3.9.5 สรุป

WITB เป็นหนึ่งใน Benefit Program ของรัฐบาลแคนาดา โดยจ่ายให้ประชาชนในจำนวนแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจของบุคคล ตั้งแต่ระดับสถานะการสมรส การเลี้ยงดูบุตร ความพิการ ตลอดจนแหล่งที่อยู่ ซึ่งนับว่ามีหลักเกณฑ์การจ่ายที่ชัดเจน นอกจากนี้ กระบวนการขอรับ WITB ถูกรวมเข้ากับการยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดาเพื่อเสียภาษีและการขอรับสิทธิจาก Benefit Program อื่นๆ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิรับ WITB ขอรับ WITB ล่วงหน้าระหว่างปีได้สูงสุดจำนวนครั้งหนึ่ง โดยผู้เสียภาษีสามารถแจ้งการ

เปลี่ยนแปลงสถานะของตนเพื่อปรับปรุงยอด WITB ได้ อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดของ WITB ที่สำคัญก็คือ ผู้ยื่นขอรับ WITB ต้องมีรายได้จากการจ้างงานและรายได้จากการประกอบธุรกิจตามเกณฑ์ขั้นต่ำเท่านั้น จึงทำให้ไม่รวมถึงผู้มีรายได้ประเภทอื่นๆ ตลอดจนผู้มีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ แต่เมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการใช้ กล่าวคือ เพื่อมุ่งให้เกิดการจ้างงานมากขึ้น ก็ถือว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ

3.10 สรุปประสบการณ์จากต่างประเทศและแนวทางในการนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย

ประสบการณ์ของ NIT ในต่างประเทศได้ชี้ให้เห็นว่า NIT เป็นมาตรการที่ผสมผสานระหว่างสวัสดิการสังคมและมาตรการภาษีให้รวมเป็นระบบเดียวกัน ทำให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานภาครัฐ และถือเป็นมาตรการที่สามารถนำมาใช้แก้ไขปัญหาคะแนนขาดได้ค่อนข้างดี ซึ่งรูปแบบของ NIT ในกลุ่มประเทศตัวอย่างสามารถสรุปได้ดังตารางที่ 24 ดังนี้

ตารางที่ 24: สรุป NIT ในกลุ่มประเทศที่ทำการศึกษา

เงื่อนไขของ NIT	สหรัฐ อเมริกา	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 สัมพันธ์กับอายุของผู้ที่มีสิทธิรับ NIT	-	-	✓	-	-	-	-	-	-
7. NIT สัมพันธ์กับความพิการ	-	-	-	✓	-	-	-	-	✓
8. มีเงื่อนไขเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	-	-	✓	-	-	-	✓	-	-

เงื่อนไขของ NIT	สหรัฐ อเมริกา	นิวซีแลนด์	สิงคโปร์	สหราชอาณาจักร	อิสราเอล	ออสเตรเลีย	เกาหลีใต้	สวีเดน	แคนาดา
9. ช่วง Phase-in เริ่มต้นจากรายได้บาทแรก	✓	-	-	-	-	-	✓	✓	-
10. ช่วง Phase-in เริ่มต้นจากรายได้จำนวนหนึ่งซึ่งมากกว่าบาทแรก	-	✓	✓	✓	✓	-	-	-	✓
11. มีช่วง Plateau	✓	✓	-	-	✓	✓	✓	✓	✓
12. ช่วง Plateau เริ่มต้นจากรายได้บาทแรก	-	-	-	-	-	✓	-	-	-
13. มีช่วง Phase-out	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓	-	✓
14. เงื่อนไขของ NIT แตกต่างกันในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ	-	-	-	-	✓	-	-	-	✓

ที่มา: ประมวลโดยคณะผู้วิจัย

หากพิจารณาตัวอย่างจากมาตรการ NIT ในประเทศเกาหลีใต้จะเห็นว่า มีการกำหนดเงื่อนไขของผู้ที่ได้รับเงินโอน NIT ว่า จะต้องมิบุตรตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป (บุตรต้องมีอายุต่ำกว่า 18 ปี) และต้องไม่มีบ้านเป็นของตนเอง ทำให้มีผู้ที่ได้รับเงินโอน NIT เพียงเล็กน้อย และทำให้ช่วยลดความยากจนของคนในเกาหลีใต้ได้ไม่มากนัก อีกทั้งยังทำให้ผู้ที่ไม่มีบุตรบางส่วนเกิดความไม่พอใจที่ไม่ได้รับเงินโอน เป็นต้น

ในกรณีของสวีเดน ไม่มีช่วงรายได้ที่มีลักษณะ Phase-out นั่นคือ จำนวนเงินโอนไม่ลดลงเมื่อแรงงานมีรายได้เพิ่มขึ้น ซึ่งสะท้อนว่า มาตรการ NIT ของสวีเดนเน้นไปที่การเพิ่มอุปทานแรงงานในประเทศมากกว่าเรื่องความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ แต่หากนำ NIT มาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย ก็ควรปรับปรุงโครงสร้างการจ่ายเงินโอนให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เนื่องจากประชากรในประเทศไทยมีรายได้ค่อนข้างต่ำ และมีการกระจายรายได้ที่ไม่ดีเท่าที่ควร การจ่ายเงินโอนควรมุ่งเป้าหมายไปที่กลุ่มคนรายได้ต่ำมากกว่าคนมีฐานะดี ดังนั้น อัตราการจ่ายเงินโอนควรลดลง (Phase-out) เมื่อแรงงานมีรายได้สูงขึ้นถึงระดับหนึ่งแล้ว

การกำหนดอายุของผู้มีสิทธิเข้าโครงการอาจพิจารณาโดยอิงตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน นั่นคือ ต้องไม่ต่ำกว่าอายุ 15 ปี (ดูหัวข้อ 5.2.6 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาผู้มีสิทธิเข้าร่วมในมาตรการ NIT) เพราะประสบการณ์ของประเทศสิงคโปร์ซึ่งกำหนดอายุของผู้มีสิทธิเอาไว้ที่ “ไม่ต่ำกว่า 35 ปี” ทำให้ผู้ที่อายุน้อยหรือเพิ่งจบการศึกษา ถูกกลืนหายไป และไม่ได้รับแรงจูงใจให้ทำงานเพิ่มขึ้นเท่าที่ควร

สำหรับระบบ NIT ของอิสราเอลมีจุดเด่นที่ในช่วงแรกก็นำมาใช้เป็นการประกาศใช้เฉพาะบางพื้นที่ ทำให้ใช้งบประมาณน้อย แต่มาตรการก็มีการปรับเปลี่ยนในทุกปี โดยในปี พ.ศ. 2553 ได้เพิ่มเขตพื้นที่บังคับใช้ มาตรการไปทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม มาตรการนี้ก็อาจทำให้เกิดความสับสนในการใช้มาตรการ NIT ระหว่างพื้นที่ต่างๆ ในประเทศ

การนำ NIT มาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยควรเริ่มต้นจากรูปแบบที่ง่าย เนื่องจากคนไทยที่มีรายได้น้อยยังมีความรู้ในเรื่องของการยื่นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาไม่มากนัก จึงไม่ควรทำให้ระบบ NIT ยุ่งยาก ซับซ้อนจนเกินไป และสูตรที่ใช้ในการคำนวณต้องไม่ซับซ้อนมากนัก เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ และมีความโปร่งใสในการดำเนินการ เช่น ในระยะแรกควรให้ NIT เป็นรายบุคคล โดยไม่ผูกกับสถานะการสมรส จำนวนบุตร หรือความทุพพลภาพ เพื่อความง่ายในการนำมาใช้

นอกจากนี้ ในกรณีของไทยซึ่งมีอัตราการว่างงานต่ำมาก ประโยชน์หลักในการใช้ระบบ NIT จึงอาจไม่ใช่เพื่อจูงใจให้กำลังแรงงานทำงานมากขึ้น แต่น่าจะเป็นเพื่อจูงใจให้กำลังแรงงานเข้าสู่ระบบภาษีมากขึ้น นอกจากนี้ ภาครัฐต้องให้ความสำคัญกับการให้ข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการ NIT เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงข้อมูลและเข้าใจถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับจากโครงการ เพื่อให้เกิดการตอบสนองอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากที่สุด

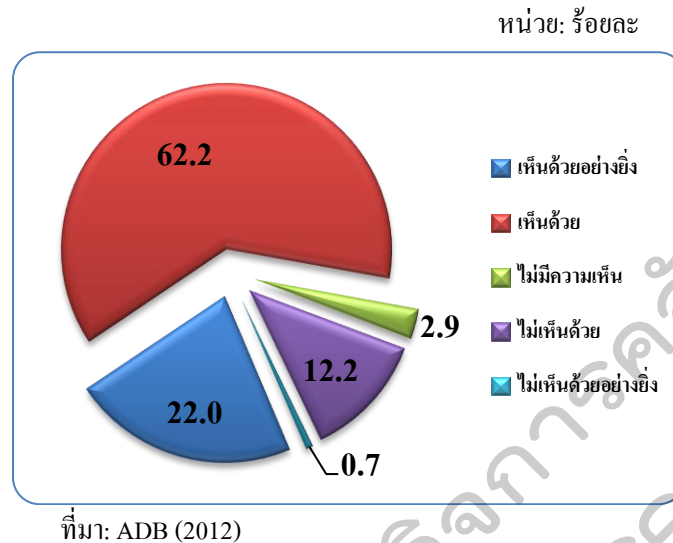
บทที่ 4

ข้อเสนอ NIT สำหรับประเทศไทย

ด้วยเหตุที่ระบบตลาดเสรีไม่อาจทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ รัฐจึงมีบทบาทสำคัญในการแบ่งสรรปันส่วนรายได้ใหม่ ด้วยการดึงเอาความสามารถในการแสวงหารายได้ของผู้คนมาแปลงรูปเป็นภาษีอากร เพื่อนำมาจัดสรรแก่คนที่ด้อยกว่าในสังคมในรูปแบบสวัสดิการ 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 20)

รูปที่ 20: ท่านเห็นด้วยหรือไม่กับข้อความที่ว่า “ความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้เป็นสิ่งที่ยอมรับได้ หากความเหลื่อมล้ำดังกล่าวมีสาเหตุมาจากความแตกต่างในความพยายามของแต่ละบุคคล และผลลัพธ์ของการแข่งขันอย่างเป็นธรรม?”⁴⁷



บทนี้เป็นการพิจารณา NIT สำหรับประเทศไทย โดยประกอบไปด้วย 4 ส่วน คือ ส่วนแรกอธิบายถึงหลักการในการออกแบบ NIT สำหรับประเทศไทย จากหลักการดังกล่าวนำไปสู่ข้อเสนอ NIT สำหรับประเทศไทยในส่วนที่สอง ส่วนที่สามและสี่เป็นการวิเคราะห์ถึงข้อดีและข้อจำกัดของ NIT ตามลำดับ

4.1 หลักการในการออกแบบ NIT สำหรับประเทศไทย

ในส่วนนี้เป็นการเสนอหลักการในการออกแบบ NIT สำหรับประเทศไทย โดยคณะผู้วิจัยเริ่มจากการสรุปข้อเสนอของงานศึกษาอื่นเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงมุมมองที่หลากหลายและข้อเสนอที่แตกต่างกันในการออกแบบ NIT กล่าวคือ ในกรณีของไทยนั้น คณะผู้วิจัยพบงานศึกษาเพียงชิ้นเดียวที่ทำการศึกษากี่ยวข้องกับ NIT นั่นคือ สுகานดา ศรีบุญส่ง (2553) เสนอให้นำ NIT มาใช้ในประเทศไทย โดยมองว่า มาตรการนี้เป็นการจัดสวัสดิการที่จัดสรรผ่านระบบภาษีอากร ภายใต้เงื่อนไขว่า ผู้ที่อยู่ในมาตรการ NIT จะต้องทำงาน โดยต้องมีรายได้เนื่องจากการทำงานและยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดาเช่นเดียวกับผู้เสียภาษีในระบบ เพื่อ

⁴⁷ 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?”

ตรวจสอบว่าเป็นผู้มีรายได้น้อยที่รัฐต้องให้ความช่วยเหลือตามสมควรจริงๆ 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 และบุตร 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 ในงานวิจัยนี้ คณะผู้วิจัยเสนอหลักการในการออกแบบ NIT สำหรับประเทศไทย ดังต่อไปนี้

1) NIT ควรเป็นรูปแบบที่ง่าย เนื่องจากคนไทยที่มีรายได้น้อยยังมีความรู้เกี่ยวกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาไม่มากนัก ระบบ NIT จึงควรเป็นระบบที่เข้าใจง่าย มีเงื่อนไขไม่มากนัก และสูตรที่ใช้ในการคำนวณต้องไม่ซับซ้อน จากลักษณะดังกล่าวคณะผู้วิจัยจึงเสนอให้ NIT เป็นมาตรการสำหรับรายบุคคล โดยไม่ขึ้นอยู่กับ

สถานะการสมรส จำนวนบุตร ความทุพพลภาพ หรือการเป็นเจ้าของและครอบครองที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ทั้งนี้ เพื่อความง่ายในการนำมาใช้

แม้ว่าบางประเทศมีการใช้รายได้ของ “ครัวเรือน” เป็นหน่วยในการกำหนด NIT อย่างไรก็ตาม สภาพปัญหาที่มักเกิดขึ้นกับการใช้หน่วยครัวเรือน คือ ปัญหาในการนิยามและภาระในการตรวจสอบความถูกต้องว่า บุคคลใดบ้างที่ถือเป็นสมาชิกของครัวเรือน⁴⁸ เช่น ผู้เยาว์ซึ่งอาศัยอยู่กับบุคคลอื่นที่มีใช้บิดามารดา ชายหญิงที่อยู่กันโดยไม่จดทะเบียนสมรส เป็นต้น อีกทั้งยังมีปัญหาเรื่องแรงจูงใจให้มีการแตกหน่วยครัวเรือนเพื่อที่สมาชิกในครัวเรือนจะได้แยกยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดาต่างหากจากกัน (เพื่อให้ได้รับเงินโอนจาก NIT) ด้วยเหตุข้างต้น คณะผู้วิจัยเห็นว่าหน่วย “บุคคล” เหมาะสมกับกรณีของประเทศไทยมากกว่า หน่วย “ครัวเรือน” นอกจากนี้ การใช้หน่วยบุคคลยังสอดคล้องกับการคำนวณเส้นความยากจนของไทย ซึ่งเป็นการสะท้อนเกณฑ์มาตรฐานการดำรงชีวิตขั้นต่ำสำหรับปัจเจกชนเฉพาะราย นั่นคือ เป็นการกำหนดจากระดับรายได้และ/หรือระดับค่าใช้จ่ายเป็นรายบุคคล⁴⁹

2) **ต้องยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดา ถึงแม้ว่าจะไม่ต้องจ่ายภาษีหรือไม่ต้องยื่นแบบฯ ตามกฎหมายก็ตาม**⁵⁰ การกำหนดเงื่อนไขว่าต้องยื่นแบบฯ จะทำให้รัฐสามารถทราบรายได้ของผู้มีเงินได้ได้ และหากมีกรณีที่ยังสงสัยถึงความถูกต้องของรายการเงินได้ รัฐก็จะมีแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดาอันเป็นหลักฐานที่ทำให้รัฐสามารถตรวจสอบข้อมูลทางการเงินได้สะดวกมากขึ้น

⁴⁸ ตัวอย่างเช่น ในกรณีของสหรัฐอเมริกา การจัดสรรเงินโอนเกือบร้อยละ 40 ถูกจ่ายให้แก่ครัวเรือนที่ไม่มีคุณสมบัติตามมาตรการ EITC (Allen 2008) เนื่องจากการตรวจสอบคุณสมบัติของครัวเรือน โดย Internal Revenue Service (หรือ IRS ซึ่งก็คือกรมสรรพากรของสหรัฐอเมริกา) เป็นไปได้ยากมาก

⁴⁹ หน่วยบุคคลในกรณีของ NIT จะแตกต่างจากหน่วยภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (หมายถึง หน่วยที่แสดงถึงบุคคลซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายในอันที่จะต้องเสียภาษี) กล่าวคือ ในกรณีของ NIT นั้นจะไม่รวมถึงห้างหุ้นส่วนสามัญหรือคณะบุคคลที่มีใช้นิติบุคคล ผู้ถึงแก่ความตายระหว่างปีภาษี และกองมรดกที่ยังไม่ได้แบ่ง

⁵⁰ ประมวลรัษฎากร มาตรา 56 บัญญัติว่า “ให้บุคคลทุกคน เว้นแต่ผู้เยาว์ หรือผู้ที่ศาลสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ ยื่นรายการเกี่ยวกับเงินได้พึงประเมินที่ตนได้รับในระหว่างปีภาษีที่ล่วงมาแล้วพร้อมทั้งข้อความอื่นๆ ภายในเดือนมีนาคมทุกๆ 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”

3) การกำหนดอายุเริ่มต้นของผู้มีสิทธิรับเงินโอน NIT ควรอิงตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน นั่นคือต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปี (ดูหัวข้อ 5.2.6 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาผู้มีสิทธิเข้าร่วมในมาตรการ NIT) เนื่องจากกำลังแรงงาน (Labour Force) เป็นประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป และประสบการณ์จากต่างประเทศ⁵¹ ได้ชี้ให้เห็นว่า การกำหนดอายุสูงเกินไปจะทำให้ผู้ที่อายุน้อยหรือเพิ่งจบการศึกษา ถูกกละเลยไป และไม่ได้รับแรงจูงใจให้ทำงานเพิ่มขึ้นเท่าที่ควร

4) ผู้มีสิทธิรับเงินโอน NIT จะต้องมียุ่่น้อยกว่า 60 ปี เพราะในปัจจุบันประเทศไทยมีสวัสดิการประเภทเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (ซึ่งมีชื่อเป็นทางการว่า “โครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุ”) ซึ่งให้สิทธิแก่บุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปรองรับอยู่แล้ว ดังนั้น เพื่อให้ NIT สอดคล้องกับสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและไม่เกิดความซ้ำซ้อน ผู้ที่มีสิทธิรับเงินโอน NIT จึงต้องมีอายุไม่ถึง 60 ปี (ดูคำอธิบายเพิ่มเติมในหัวข้อ 5.2.6 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาผู้มีสิทธิเข้าร่วมในมาตรการ NIT ในบทที่ 5)

5) ผู้ที่จะมีสิทธิรับเงินโอน NIT ต้องเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดหรือตามหลักดินแดน และต้องอยู่ในประเทศไทยตั้งแต่ 180 วันในปีนั้นๆ (ดูคำอธิบายเพิ่มเติมในหัวข้อ 5.2.6 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาผู้มีสิทธิเข้าร่วมในมาตรการ NIT ในบทที่ 5)

6) NIT ควรบังคับใช้ทั่วประเทศ เนื่องจากประสบการณ์ในต่างประเทศ (เช่น อิสราเอล) ได้ชี้ให้เห็นว่าการใช้ NIT เพียงบางเมืองในประเทศ แม้ว่าจะทำให้รัฐบาลประหยัดงบประมาณไปได้เป็นจำนวนมาก 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 เพื่อเป็นการให้ความช่วยเหลือทันทีที่ผู้มีรายได้น้อยเริ่มชวนชวนทำงานช่วยเหลือตนเอง และเพื่อจูงใจให้กำลังแรงงานที่มีรายได้น้อยเข้าสู่ระบบภาษีมากขึ้น

7.2) ควรสิ้นสุดช่วง Phase-in ที่ระดับรายได้ของ “คนจนมาก”⁵² เนื่องจากคนกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงในการดำรงชีวิตสูงมาก ดังนั้น รัฐบาลควรต้องช่วยเร่งยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตให้แก่คนกลุ่ม

⁵¹ เช่น กรณีของประเทศสิงคโปร์ซึ่งกำหนดอายุของผู้มีสิทธิเอาไว้ที่ “ไม่ต่ำกว่า 35 ปี”

⁵² “คนจนมาก” ในที่นี้หมายถึง ผู้ที่มีระดับรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนเกินกว่าร้อยละ 50

ดังกล่าวโดยเร็ว การกำหนดอัตราเงินโอนที่สูงๆ ในช่วง Phase-in จนถึงระดับรายได้ของคนจนมาก จะช่วยให้ “คนจนมาก” มีแรงจูงใจในการทำงานมากขึ้น และพ้นจากความเป็น “คนจนมาก” โดยเร็ว

8) ช่วง Plateau (ช่วงที่จำนวนเงินโอนคงที่) ควรอยู่ระหว่างระดับรายได้ของ “คนจนมาก” จนถึงระดับของเส้นความยากจน (ซึ่งถือเป็นเกณฑ์มาตรฐานของการดำรงชีวิตขั้นต่ำบุคคลในสังคม) เพื่อเป็นการให้ความช่วยเหลือสูงสุดจนกระทั่งบุคคลหนึ่งๆ มีรายได้สูงจนถึงเกณฑ์ที่หลุดพ้นจากความยากจนแล้ว

9) NIT ควรมีช่วง Phase-out (ช่วงที่จำนวนเงินโอนลดลง เมื่อบุคคลมีรายได้สูงกว่าเส้นความยากจนแล้ว) เพราะเมื่อบุคคลมีรายได้สูงถึงระดับหนึ่งและมีรายได้เกินกว่าเส้นความยากจนแล้ว ความจำเป็นในการให้แรงจูงใจย่อมลดลง

10) อัตราเงินโอนในช่วง Phase-in ควรจะสูงกว่าช่วง Phase-out เพื่อให้ผู้ที่มียาได้น้อยๆ ได้รับประโยชน์สูงกว่าและได้รับแรงจูงใจมากกว่าผู้ที่มียาได้ในช่วง Phase-out

11) อัตราเงินโอนสูงสุดต้องมีความเหมาะสม โดยต้องเป็นอัตราที่ช่วยแก้ไขปัญหาคความยากจนและช่วยสร้างแรงจูงใจในการทำงานได้ระดับหนึ่ง ซึ่งคณะผู้วิจัยได้วางหลักการว่า

- ถ้าอัตรานี้สูงเกินไปจะทำให้ผู้รับประโยชน์ขาดแรงจูงใจในการทำงาน และจะทำให้ต้นทุนของมาตรการสูงมาก
- ถ้าอัตรานี้ต่ำเกินไปจนไม่มีผลเป็นการส่งเสริมรายได้แก่ผู้มีรายได้น้อย ก็จะทำให้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของมาตรการ NIT

12) เกณฑ์ของรายได้ในระดับต่างๆ ควรมีการปรับทุกปีให้สอดคล้องกับอัตราเงินเฟ้อ เพื่อให้สะท้อนถึงอำนาจซื้อที่แท้จริงของประชาชน

13) การโอนเงินไม่ควรโอนเป็นรายปี เพราะผู้มีรายได้น้อยอาจจะไม่มีความรู้เกี่ยวกับการบริหารการเงินส่วนบุคคลมากนัก และอาจนำเงินโอนไปใช้ในทางที่ไม่เหมาะสม (เช่น นำไปเล่นการพนัน) ดังนั้น จึงเสนอให้กำหนดเงินโอนเป็นรายปี แล้วทยอยโอนเงินให้แก่ผู้มีรายได้น้อยเป็นรายเดือน

4.2 ข้อเสนอ NIT สำหรับประเทศไทย

ในการพิจารณากำหนด NIT สำหรับประเทศไทยนั้น จำเป็นต้องทราบรายได้หรือรายจ่ายขั้นต่ำที่เพียงพอต่อการดำรงชีพของประชาชน ซึ่งโดยหลักการสากลมักจะวัดโดยใช้ “เส้นความยากจน (Poverty Line)

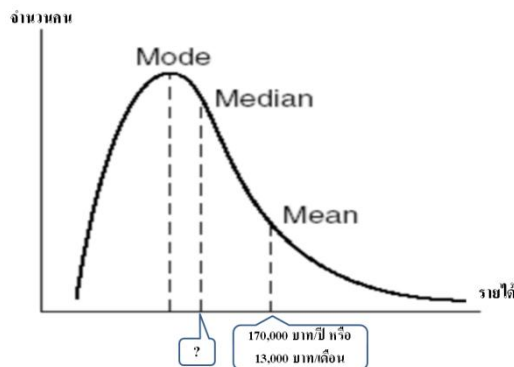
^{53,} เป็นเครื่องมือในการประเมินสถานการณ์ความยากจนของประเทศ ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2554) กำหนดว่า เส้นความยากจนในปี พ.ศ. 2554 อยู่ที่ 29,064 บาท/ปี (หรือ $\approx$ 2,422 บาท/เดือน) ซึ่งสะท้อนถึงความพอเพียงในการได้รับสารอาหารและสินค้าอื่นๆ ในการดำรงชีวิต ดังนั้น เพื่อให้หลุดพ้นจากความยากจน คนจนก็ต้องมีรายได้สำหรับนำไปบริโภคเป็นจำนวนเงินอย่างน้อยประมาณ 30,000 บาท

ในการออกแบบ NIT นั้น คำถามสำคัญที่เกิดขึ้น คือ ระดับรายได้สูงสุดที่จะได้รับเงินโอนจากภาครัฐควรเป็นเท่าใด ซึ่งคณะผู้วิจัยเสนอว่า ระดับรายได้สูงสุดที่เหมาะสมจะได้รับเงินโอนจากภาครัฐ คือ 50,000 บาท/ปี ซึ่งสูงกว่าเส้นความยากจนร้อยละ 67 โดยการให้ความช่วยเหลือโดยกำหนดเกณฑ์ที่สูงกว่าเส้นความยากจน (การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้มีรายได้ระหว่าง 30,001 - 50,000 บาท) เนื่องจากเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการ ดังนี้

- 1) เส้นความยากจนของไทย (ที่ประมาณ 30,000 บาท/ปี หรือประมาณ 2,500 บาท/เดือน หรือประมาณ 83 บาท/วัน) อาจถือว่าต่ำมาก เพราะในกรณีของไทยเป็นการใช้เส้นความยากจนเพียงเส้นเดียวสำหรับทุกพื้นที่ทั่วประเทศ จึงอาจไม่สะท้อนถึงความยากจนที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร และพื้นที่ที่มีความเจริญสูง เพราะในพื้นที่เหล่านี้มีค่าครองชีพสูงกว่าค่าเฉลี่ย ดังนั้น เส้นความยากจนในพื้นที่เหล่านี้จึงควรจะสูงกว่าเส้นความยากจนในพื้นที่อื่นๆ ทั่วไป ด้วยเหตุดังกล่าว หากรัฐบาลจะนำ NIT มาใช้เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่คนจนนั้น รัฐบาลก็ควรจะให้ความช่วยเหลือไม่เพียงแต่คนจนเท่านั้น แต่ควรครอบคลุมไปยังผู้มีรายได้ใกล้เคียงเส้นความยากจน (มีรายได้สูงกว่าเส้นความยากจนไม่มากนัก) ด้วย
- 2) ลักษณะการกระจายรายได้ของไทยมีลักษณะเบ้ขวา (Positively Skewed หรือ Right Skewed) นั่นคือ มีผู้มีรายได้ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยเป็นสัดส่วนสูง (รูปที่ 21) ดังนั้น รายได้เฉลี่ยของคนไทยจึงไม่ใช่ตัวแทนที่ดี และรัฐบาลควรให้ความช่วยเหลือครอบคลุมไปยังผู้มีรายได้ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยด้วย

⁵³ เส้นความยากจนในสหรัฐอเมริกาซึ่งจัดทำโดย U.S. Census Bureau นั้น มิได้ใช้คำว่าเส้นความยากจน แต่ใช้คำว่า “Poverty Threshold” ทั้งนี้ มีข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่างเส้นความยากจนของไทยกับของสหรัฐอเมริกา คือ เส้นความยากจนของไทยไม่มีการจำแนกเส้นความยากจนตามจำนวนสมาชิกในครอบครัวและจำนวนบุตรในครอบครัว (รวมถึงการจำแนกอายุของบุตรว่าเกิน 18 ปีหรือไม่) ในขณะที่เส้นความยากจนของสหรัฐอเมริกามีการจำแนกเส้นความยากจนตามเงื่อนไขดังกล่าว

รูปที่ 21: ลักษณะของแบบแผนการกระจายรายได้ของไทย



ในการพิจารณารายได้ของคนไทยนั้น ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศต่อหัว (GDP per capita) ในปี 2556 อยู่ที่ประมาณ 170,000 บาท ซึ่งอาจจะดูราวกับว่า คนไทยมีรายได้ค่อนข้างสูง อย่างไรก็ตาม การพิจารณาค่าเฉลี่ยเลขคณิต (Mean) เช่นนี้ย่อมทำให้ภาพสะท้อนรายได้ของคนไทยบิดเบือนไป กล่าวคือ ในทางวิชาการนั้น ค่าเฉลี่ยเลขคณิตจะสะท้อน “ค่าทั่วไป (Typical)” หรือ “ค่ากลาง (Middle)” ได้ดีก็ต่อเมื่อรายได้ของแต่ละคนไม่ต่างกันมากนัก แต่ถ้าคนส่วนน้อยมีรายได้มาก แต่คนส่วนใหญ่มีรายได้น้อย (เกิด Skewness) ดังเช่น ในกรณีของไทยซึ่งประสบกับปัญหาความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้มาโดยตลอดนั้น หลักวิชาการได้แนะนำว่า ให้ใช้ **มัธยฐาน (Median)** แทน นั่นคือ ให้นำรายได้ของทุกคนมาเรียงกันจากน้อยไปหามากแล้วดึงเอา รายได้ ของคนที่อยู่ตรงกลางมาเป็นตัวแทน ตัวอย่างเช่น ถ้าในชุมชนหนึ่งมีสมาชิก 10 คน โดยที่ 9 คนไม่มีรายได้เลยสักบาท แต่คนสุดท้ายมีรายได้ 100 บาท ดังนั้น ถ้าใช้วิธีการหาค่าเฉลี่ยเลขคณิตก็จะได้ว่า โดยเฉลี่ยแล้วชุมชนนี้มีรายได้คนละ 10 บาท ซึ่งเป็นการสะท้อนที่คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงอย่างมาก เพราะแท้จริงแล้วคนร้อยละ 90 ไม่มีรายได้แม้แต่บาทเดียว แต่ถ้าเราหันมาใช้ **ค่ามัธยฐาน** แล้วก็จะได้ว่า โดยเฉลี่ยแล้วชุมชนนี้ไม่มีรายได้เลยแม้แต่บาทเดียว ซึ่งถึงแม้จะไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง แต่ก็สอดคล้องหรือมีแนวโน้มเข้าสู่ค่ากลาง (Central Tendency) ได้ดีกว่า

อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดที่เกิดขึ้นก็คือ ไม่มีหน่วยงานใดๆ ในไทยที่ทำการคำนวณหารายได้มัธยฐาน จึงทำให้ไม่ทราบว่ารายได้ดังกล่าวอยู่ที่ใด แต่ข้อสังเกตที่สำคัญ คือ การใช้ข้อมูลรายได้เฉลี่ยที่ 170,000 บาท/ปี นั้น ทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนโดยสะท้อนว่า รายได้คนไทยสูงกว่าที่เป็นจริง ด้วยเหตุนี้การออกแบบมาตรการ NIT จึงควรเข้าไปให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าค่าเฉลี่ย 170,000 บาท/ปี ด้วย ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงให้ความช่วยเหลือครอบคลุมไปยังผู้ที่มีรายได้สูง

กว่าเส้นความยากจน (สูงกว่า 30,000 บาท) ด้วย โดยเสนอให้กำหนดเพดานการช่วยเหลือเอาไว้ สูงสุดที่รายได้ 50,000 บาท/ปี

จากลักษณะข้างต้น เพื่อให้ NIT เป็นระบบที่สาธารณชนเข้าใจได้ง่าย งานวิจัยนี้จึงเสนอให้ช่วง Plateau สิ้นสุดที่รายได้ 30,000 บาท/ปี ซึ่งเป็นระดับที่ใกล้เคียงกับเส้นความยากจน และจุดที่ช่วง Plateau เริ่มต้น (ซึ่งเป็นจุดที่ช่วง Phase-in สิ้นสุด) จะกำหนดจากจุดแบ่งระหว่างเกณฑ์ความเป็น “คนจน” กับ “คนจนมาก” ซึ่งนิยามว่า คือ การมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนร้อยละ 50 ดังนั้น จุดที่ช่วง Plateau เริ่มต้นคือ $(1 - 0.5) \times 30,000 = 15,000$ บาท/ปี

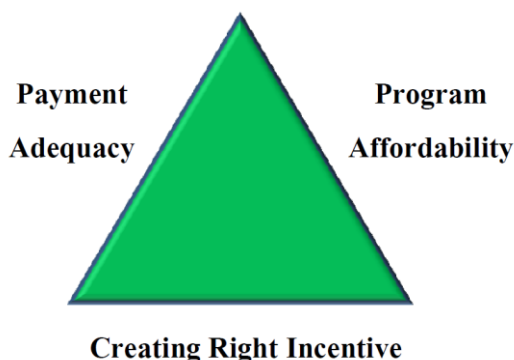
นอกจากนี้ การแบ่งช่วงรายได้แบ่งออกเป็น 3 ช่วง นั่นคือ ช่วงขึ้นภูเขา (Phase-in Region) ช่วงยอดภูเขา (Flat Region หรือ Plateau) และช่วงลงภูเขา (Phase-out Region) ซึ่งเป็นลักษณะเดียวกันกับรูปแบบของ สหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ อิสราเอล และแคนาดา โดยอัตราเงินโอนในแต่ละช่วงเป็นดังนี้ (ดูรูปที่ 22)

- ช่วง Phase-in: อัตราเงินโอนอยู่ที่ 1/3 ของรายได้
- ช่วง Plateau: อัตราเงินโอนอยู่ที่ 5,000 บาท/คน ซึ่งเป็นอัตราคงที่
- ช่วง Phase-out: เงินโอนจะลดลงในอัตรา 1/4 ของรายได้

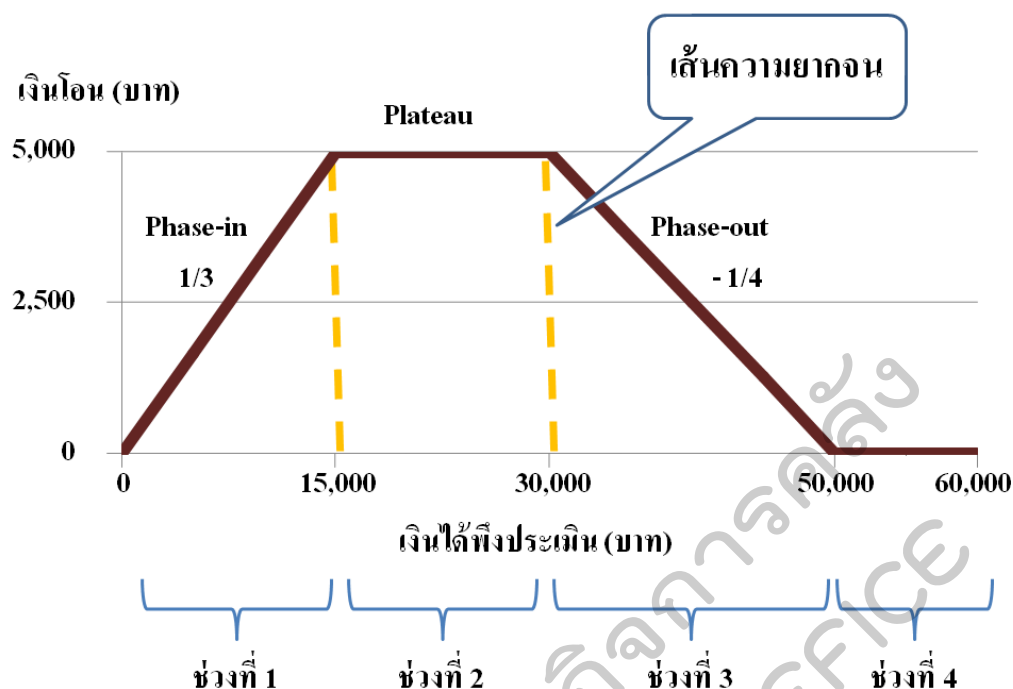
การกำหนดอัตราเงินโอนดังกล่าว เกิดจากการพิจารณาถึงความสมดุลระหว่างเงื่อนไข 3 ด้าน คือ

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

รูปที่ 22: ประเด็นในการพิจารณากำหนดเงินโอน



รูปที่ 23: ข้อเสนอมาตรการ NIT สำหรับประเทศไทย



จากรูปที่ 23 สามารถแบ่งการตีความออกได้เป็น 4 ช่วง คือ

- ช่วงที่ 1: ผู้มีเงินได้พึงประเมินต่อปีไม่เกิน 15,000 บาท จะได้รับเงินโอนจากรัฐบาลในอัตรา 1/3 (หรือร้อยละ 33.3) ซึ่งหมายความว่า ทุกๆ 1 บาทที่ผู้มีเงินได้หามาได้ จะได้รับเงินสมทบจากรัฐบาลอีก 1/3 บาท เช่น สมมติว่านาย A มีเงินได้พึงประเมินปีละ 12,000 บาท ก็จะได้รับเงินโอนจากรัฐบาลอีก 4,000 ดังนั้น นาย A จะมีเงินได้ทั้งสิ้น = 12,000 + 4,000 = 16,000 บาท
- ช่วงที่ 2: ผู้มีเงินได้พึงประเมินต่อปีเกิน 15,000 บาท แต่ไม่เกิน 30,000 บาท จะได้รับเงินโอนจากรัฐบาลเป็นจำนวน 5,000 บาท
- ช่วงที่ 3: ผู้มีเงินได้พึงประเมินต่อปีเกิน 30,000 บาท แต่ไม่เกิน 50,000 บาท จะได้รับเงินโอนจากรัฐบาลในอัตราที่ลดลง 1/4 (หรือร้อยละ 25) ซึ่งหมายความว่า ทุกๆ 1 บาทที่หามาได้เพิ่มขึ้น จะทำให้เงินโอนลดลงจากช่วงที่สูงสุด 1/4 บาท เช่น นาย B มีเงินได้พึงประเมินปีละ 40,000 บาท ก็จะได้รับเงินโอนจากรัฐบาล = 5,000 - $[1/4 \times (40,000 - 30,000)]$ = 5,000 - 2,500 = 2,500 บาท จึงมีเงินได้รวมทั้งสิ้น = 40,000 + 2,500 = 42,500 บาท
- ช่วงที่ 4: ผู้มีเงินได้พึงประเมินตั้งแต่ 50,000 บาทขึ้นไป จะไม่ได้รับเงินโอนจากรัฐบาลเลย

เงินโอนจากรัฐบาลจะเป็นแรงจูงใจให้แรงงานทำงานมากขึ้น เพราะหากตัดสินใจไม่ทำงานเลย ก็จะไม่ได้รับเงินโอนจากรัฐบาลเลย แต่หากตัดสินใจทำงานแล้ว เงินทุกๆ บาทที่ตนเองหามาได้เพิ่มขึ้น ก็จะได้รับเงินโอนจากรัฐบาลมาสมทบอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งอัตราที่รัฐบาลโอนให้จะค่อยๆ ลดลง และจะหมดลงเมื่อมีเงินได้พึงประเมินเกิน 50,000 บาท

หากนำมาตรการ NIT มาใช้ ผู้มีเงินได้ในช่วงที่ 1 ก็จะมีแรงจูงใจให้ทำงานมากขึ้น เพราะหากตนเองขยันขึ้น ก็จะได้รับเงินโอนจากรัฐบาลมากขึ้น และหากยังทำงานมากขึ้นจนกระทั่งตนเองมีเงินได้มากกว่า 15,000 บาท ก็จะได้รับเงินโอนจากรัฐบาลมาสมทบอีก 5,000 บาท ดังนั้น มาตรการ NIT จะสร้างแรงจูงใจที่ถูกต้องแก่กำลังแรงงานให้ต้องขวนขวายทำงานมากขึ้น (เพื่อให้หลุดพ้นจากความยากจน) โดยใช้งบประมาณไม่มากนัก เมื่อเทียบกับงบประมาณที่เกี่ยวกับสวัสดิการด้านอื่นๆ โดยมาตรการ NIT ตามข้อเสนอดังกล่าว คาดว่าจะใช้งบประมาณทั้งสิ้นประมาณ 7 หมื่นล้านบาท/ปี (ดูตารางที่ 25) และจะทำให้จำนวนคนจนในไทยมีจำนวนลดลงอย่างน้อย 2.4 ล้านคน⁵⁴ เท่ากับว่าคนจนในไทยจะลดลงอย่างน้อยร้อยละ 28

⁵⁴ เป็นจำนวนประชากรที่มีรายได้ระหว่าง 25,000 - 30,000 บาท ซึ่งหากได้รับเงินโอนอีก 5,000 บาท ก็จะทำให้มีรายได้ไม่น้อยกว่าเส้นความยากจนที่ 30,000 บาท

ตารางที่ 25: จำนวนผู้ได้รับประโยชน์และจำนวนเงินโอนที่ต้องใช้

ขั้นเงินได้ พึงประเมิน	จำนวนประชากร (คน)						เงินโอนทั้งหมด ที่ใช้ (บาท)
	กรุงเทพฯ และ 3 จังหวัด	ภาคกลาง	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ	
ต่ำกว่า 15,000	131,619	285,772	373,713	916,464	144,720	1,707,568	4,268,919,053
15,001 - 30,000	260,929	1,374,762	1,812,556	3,818,600	779,760	7,266,847	36,334,235,868
30,001 - 50,000	1,009,078	2,769,517	2,992,601	5,005,548	1,525,680	11,776,744	29,441,859,089
จำนวนผู้ที่ได้รับเงิน โอน (% ของจำนวน ประชากร)	1,401,625 (10.1%)	4,430,051 (31.4%)	5,178,870 (44.7%)	9,740,612 (51.0%)	2,450,160 (28.4%)	20,751,158 (32.1%)	70,045,014,010
จำนวนประชากร ทั้งหมด	13,854,612	14,112,188	11,588,000	19,093,000	8,640,000	64,623,000	

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย โดยใช้ข้อมูลรายได้ของประชากรจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2554 สำหรับข้อมูลจำนวนประชากรเป็นข้อมูล ณ กลางปี 2556 จากสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

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

งบประมาณจำนวนประมาณ 7 หมื่นล้านบาทนี้อาจเทียบเคียงได้กับงบประมาณอื่นๆ เช่น งบประมาณแผนงานยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งตั้งงบประมาณเอาไว้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 เป็นจำนวนเงิน 69,754.7 ล้านบาท โดยงบประมาณตามแผนงานนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยพักหนี้ครัวเรือนของเกษตรกรรายย่อย และผู้มีรายได้น้อย สนับสนุนให้แรงงานมีรายได้เป็นวันละไม่น้อยกว่า 300 บาท และผู้จบการศึกษาระดับปริญญาตรีรายได้เดือนละ ไม่น้อยกว่า 15,000 บาท รวมทั้งจัดให้มีเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแบบขั้นบันได และให้มีมาตรการภาษีเพื่อลดภาระการลงทุนสำหรับประชาชน ได้แก่ บ้านหลังแรก และรถยนต์คันแรก⁵⁵

⁵⁵ โครงการมาตรการรถยนต์คันแรกที่ระบุเอาไว้ในแผนงานยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 ตั้งงบประมาณเอาไว้ 5,280 ล้านบาท โดยงบประมาณสำหรับโครงการนี้จะคาบเกี่ยวระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 และ 2557 ซึ่งได้มีการประมาณการเอาไว้เมื่อปิดโครงการ (วันที่ 31 ธันวาคม 2555) ว่า โครงการนี้จะต้องใช้งบประมาณทั้งสิ้นประมาณ 9 หมื่นล้านบาท

4.3 ข้อดีของ NIT หากนำมาใช้ในประเทศไทย

การนำระบบ NIT มาใช้ในประเทศไทยจะมีข้อดีอย่างน้อย 9 ประการ ดังนี้

1) NIT สามารถระบุผู้รับประโยชน์ได้อย่างตรงเป้าหมาย (Effectively Targeted) และเพิ่มเงินในกระเป๋าให้แก่ผู้มีรายได้น้อย โดยรัฐบาลสามารถดึงข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ของบุคคลจากฐานข้อมูลการขึ้นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดาประจำปี มาใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดเงื่อนไขรายได้ (Means Test) ที่จะใช้ระบุตัวผู้มีรายได้น้อย เพื่อจำกัดจำนวนเฉพาะผู้ที่มีความเดือดร้อนมากๆ เท่านั้น (Humphreys 2001) อีกทั้งยังเป็นการให้ความช่วยเหลือแตกต่างกันไปตามระดับรายได้ ดังนั้น จึงช่วยให้ความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ลดลง (Wind 2010) ทั้งนี้ การพิจารณา “รายได้” ของบุคคลสามารถสะท้อนความยากจนได้โดยตรง อันจะช่วยป้องกันมิให้รัฐบาลต้องจัดสรรเงินให้แก่ครอบครัวที่ไม่สมควรได้รับความช่วยเหลือ (ป้องกันปัญหา Inclusion Error) สิ่งนี้ย่อมดีกว่าการใช้เกณฑ์อื่นๆ ซึ่งมีได้สะท้อนว่าผู้นั้นเป็นคนจนจริงๆ หรือไม่ ดังเช่น กรณีของประเทศไทยที่ใช้เกณฑ์อายุ 60 ปีดังกล่าวของโครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุ (เบี้ยยังชีพคนชรา) ทั้งๆ ที่ผู้สูงอายุมิได้ยากจนเสมอไป หรือเกณฑ์ความเป็นเกษตรกร⁵⁶ ทั้งๆ ที่เกษตรกรจำนวนมากมีรายได้สูงกว่าผู้ที่อยู่นอกภาคเกษตร

2) NIT ช่วยให้สามารถบรรลุเป้าหมายในการกระจายรายได้ได้โดยไม่ส่งผลกระทบทางลบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยปกติแล้ว การใช้เครื่องมือทางการคลังในการลดความเหลื่อมล้ำมักจะส่งผลทำให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจลดลง ตัวอย่างเช่น การจัดสวัสดิการแก่ผู้ว่างงานมักเป็นแรงจูงใจทำให้ผู้คนขี้เกียจมากขึ้น (นั่นคือ เลือกที่จะรอรับเงินจากรัฐบาลดีกว่าออกไปหางานทำ) หรือการใช้ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่มีโครงสร้างอัตราก้าวหน้ามากๆ ย่อมจะทำให้แรงจูงใจในการทำงานลดลง ทั้งนี้ แบบจำลองเศรษฐกิจมหภาคของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้ชี้ว่า การดำเนินมาตรการ NIT ตามรูปที่ 23 จะส่งผลให้เศรษฐกิจไทยมีอัตราการเจริญเติบโตเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 0.4 จากกรณีฐาน และจะทำให้อัตราการเติบโตของรายได้รัฐบาลเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 0.42 จากกรณีฐานอีกด้วย

ทั้งนี้ NIT ช่วยส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยผ่านกลไกที่สำคัญ 2 ประการ คือ

2.1) NIT ช่วยสร้างแรงจูงใจให้บุคคลเลือกที่จะทำงาน เนื่องจาก NIT เป็นระบบ “Make Work Pay” (การจ่ายเงินให้แก่ผู้ทำงานเท่านั้น) ให้แก่แรงงานที่มีทักษะต่ำ ดังนั้นทฤษฎีอุปทานแรงงานจึงคาดการณ์ว่า NIT จะสร้างแรงจูงใจทำให้มีผู้ตัดสินใจเข้ามาเป็นกำลังแรงงาน (Labour Force) มากขึ้น (โปรดดู Eissa and Hoynes

⁵⁶ เช่น ประมวลรัษฎากรมาตรา 42 (15) บัญญัติยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้แก่ชาวนาที่มีเงินได้จากการขายข้าวที่ตนและครอบครัวทำเอง

2004, 2006ก, 2006ข) การสร้างแรงจูงใจให้บุคคลตัดสินใจทำงานจะส่งผลต่อเนื่องทำให้บุคคลเหล่านี้ได้ฝึกทักษะจากการทำงาน และในระยะยาวแล้วก็จะทำให้รายได้รัฐบาลเพิ่มขึ้นในที่สุด ลักษณะของ NIT เช่นนี้แตกต่างจากโครงการสวัสดิการการว่างงาน ซึ่งมักสร้างแรงจูงใจให้บุคคลตัดสินใจไม่ทำงานเพื่อรอรับผลประโยชน์จากรัฐบาล

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

3) NIT ช่วยลดต้นทุนในการบริหารจัดการ (Administrative Cost) โดยปกติแล้ว การจ่ายเงินสวัสดิการจากส่วนกลางไปยังแต่ละท้องถิ่นในระบบราชการจะต้องมีการดำเนินการตามสายการบังคับบัญชาที่ซับซ้อนและมีขั้นตอนยาว ทำให้ความช่วยเหลือไปถึงมือผู้รับล่าช้าและอาจไม่ทั่วถึง เพราะประสบปัญหาการรั่วไหลในขั้นตอนการเบิกจ่ายงบประมาณ แต่ระบบ NIT สามารถทำได้โดยสะดวกผ่านกรณียื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดา 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 เป็นการโอนเงินสด ซึ่งอาจถือว่าการให้ความช่วยเหลือที่ถูกใจผู้มีรายได้น้อยมากที่สุด และเขาสามารถตัดสินใจด้วยตนเองว่า เขาจะนำเงินดังกล่าวไปใช้อะไร อย่างไร

5) NIT ไม่บิดเบือนกลไกตลาด ซึ่งต่างกับกรณีที่รัฐบาลดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาค่าครองชีพในการกระจายรายได้โดยวิธีการอื่นๆ เช่น การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ การอุดหนุนสินค้าเกษตร

6) NIT เป็นสิทธิของผู้มีรายได้น้อยมิใช่การสงเคราะห์ กล่าวคือ NIT ซึ่งเป็นการโอนเงินแก่ผู้มีรายได้น้อยผ่านระบบภาษีจะช่วยลดความน่ารังเกียจ (Stigma) ซึ่งอาจเกิดขึ้นในกรณีที่ผู้มีรายได้น้อยบุคคลนั้นๆ ต้องไปติดต่อกับหน่วยงานทางด้านสวัสดิการต่างๆ ซึ่งมักจะต้องการกรอกแบบฟอร์มและอาจต้องถูกสัมภาษณ์โดยนักสังคมสงเคราะห์ นั่นคือ ปรัชญาที่อยู่เบื้องหลังของ NIT มิได้มองว่า การจัดสรรสวัสดิการเป็นการสงเคราะห์และ

บรรเทาทุกข์ แต่เป็นการยอมรับแนวคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ด้วยเหตุนี้ ภายใต้ระบบ NIT ผู้มีรายได้น้อยจะรู้สึกมีเกียรติมากขึ้นและมีความพึงพอใจกับการดูแลเอาใจใส่ที่ได้รับจากรัฐบาลมากขึ้น

7) NIT ช่วยลดความยากจนในสังคม ตัวอย่างเช่น EITC ในสหรัฐอเมริกาเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาความยากจน ซึ่งงานวิจัยของ Llobrera และ Zahradnik (2004) ได้ศึกษาพบว่า EITC เป็นโครงการที่ประสบผลสำเร็จมากที่สุดในการลดความยากจนเมื่อเทียบกับโครงการอื่นๆ 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 ในขณะที่ครอบครัวที่แม่คนเดียวซึ่งมีรายได้ระหว่าง 12,000 ถึง 20,000 ดอลลาร์สหรัฐนั้น การมี EITC ทำให้มีรายได้เฉลี่ยเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 16.6

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

8) NIT ช่วยทำให้รัฐบาลไทยมีฐานข้อมูลของผู้มีรายได้น้อย เพราะการยื่นแบบแสดงรายการเงินได้เป็นเงื่อนไขสำคัญในการได้รับ NIT อันจะทำให้รัฐบาลสามารถทราบรายได้ของประชาชนได้ การที่มีรายได้น้อยเข้ามายื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดามากขึ้นก็จะช่วยในการวางระบบฐานข้อมูลและพัฒนากลไกในการนำภาคนอกระบบ (Informal Sector) เข้าสู่ระบบภาษีในที่สุด ทั้งนี้ ประเทศไทยมีเศรษฐกิจนอกระบบขนาดใหญ่มากโดยมีขนาดใหญ่มากเป็นลำดับที่ 7 ของโลก หรือร้อยละ 57.2 ของ GDP (Schneider, Buehn, and Montenegro 2010) ขณะเดียวกันจากผู้มีงานทำทั้งสิ้น 39.6 ล้านคนในปี พ.ศ. 2555 นั้น เป็นแรงงานนอกระบบจำนวน 24.8 ล้านคน (หรือร้อยละ 62.6) และที่เหลือเป็นแรงงานในระบบ 14.8 ล้านคน (หรือร้อยละ 37.4) ซึ่งแรงงานเหล่านี้เป็นผู้ทำงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2555)

ลักษณะดังกล่าวเป็นข้อจำกัดในการขยายฐานภาษี อย่างไรก็ตาม การนำ NIT มาใช้จะเป็นการสร้างแรงจูงใจให้แรงงานนอกระบบเข้ามายื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดาเพิ่มขึ้น (เพราะเขาเหล่านั้นจะได้รับผลประโยชน์จาก NIT) จึงช่วยในการขยายฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทย ซึ่งต่อมาหากแรงงานเข้ามาอยู่ในระบบแล้ว รัฐบาลก็จะสามารถจัดเก็บรายได้ได้สูงขึ้น เมื่อบุคคลนั้นๆ มีรายได้สูงขึ้นในอนาคต ขณะเดียวกันรัฐบาลก็สามารถกำหนดนโยบายเพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาสได้ถูกต้องและเหมาะสม

9) NIT สามารถเข้ามาแทนที่หรือใช้ควบคู่กับโครงการสวัสดิการต่างๆ ได้ ซึ่งโครงการเหล่านี้อาจเป็นโครงการที่ซ้ำซ้อนกัน ขณะเดียวกันนอกจากผู้มีรายได้น้อยแล้ว คนชั้นกลางและผู้มีรายได้สูงก็มักจะได้รับประโยชน์โครงการสวัสดิการต่างๆ ไปพร้อมกันด้วย ซึ่งในอดีตนั้น Friedman (1962) เสนอว่า NIT ควรนำมาใช้แทนที่นโยบายการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นต้น ซึ่งในกรณีของไทยอาจนำ NIT มาใช้ทดแทนสวัสดิการในรูปแบบของเงินสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อยและไร้ที่พึ่ง⁵⁷ เนื่องจากมีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกัน

4.4 ข้อจำกัดของ NIT

จากคุณลักษณะของ NIT ที่อธิบายไปข้างต้นจะเห็นได้ว่า เครื่องมือทางภาษีสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการโอนเงินไปยังกลุ่มประชากรที่มีรายได้น้อยได้ อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดที่สำคัญของการนำระบบ NIT มาใช้มีดังนี้

1) การกำหนดเงื่อนไขว่าจะโอนเงินให้แก่ผู้ที่ทำงานเท่านั้น ทำให้ครอบครัวที่ยากจนที่สุด (ซึ่งสมาชิกในครอบครัวไม่มีงานทำ) ไม่ได้รับประโยชน์จากระบบ NIT นี้

2) การนำ NIT มาใช้อาจเป็นการสร้างภาระให้แก่หน่วยงานจัดเก็บภาษีในการตรวจสอบคุณสมบัติและพิสูจน์รายได้ของบุคคล ตัวอย่างเช่น ในกรณีของสหรัฐอเมริกา Internal Revenue Service มีหน้าที่ต้องทำการตรวจสอบเงื่อนไขเกี่ยวกับบุตร (โดยบุตรต้องอาศัยอยู่กับผู้เสียภาษีเกินกว่า 6 เดือน จึงจะมีสิทธิได้รับ EITC) นอกจากนี้ หากนำ NIT มาใช้ในกรณีของไทย อาจก่อให้เกิดภาระเพิ่มขึ้นต่อกรมสรรพากรในการตรวจสอบความถูกต้องของระดับรายได้ของผู้ยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดา ทั้งนี้ เพราะบุคคลผู้จะเข้ามายื่นแบบฯ เพิ่มขึ้นจากการนำ NIT มาใช้ ก็เป็นที่คาดหมายได้ว่าส่วนใหญ่แล้วจะเป็นผู้มีรายได้ต่ำที่เป็นแรงงานนอกระบบ ทำให้การตรวจสอบเงินได้ที่แท้จริงของบุคคลกลุ่มนี้เป็นไปได้ค่อนข้างยาก ทั้งนี้ เพื่อทำให้ปัญหาดังกล่าว

⁵⁷ สวัสดิการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและไร้ที่พึ่ง มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ ระเบียบกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการว่าด้วยการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2552 ซึ่งกำหนดให้ความช่วยเหลือครั้งละไม่เกิน 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

แบบบางลง คณะผู้วิจัยเห็นว่า จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานจัดเก็บภาษี หน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลสวัสดิการ หน่วยงานที่ทำหน้าที่สำรวจหรือทำสำมะโนประชากร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถทราบข้อมูลสถานะของบุคคลได้ใกล้เคียงความเป็นจริงมากที่สุด

โดยสรุปแล้ว ในทิศทางที่ประเทศไทยจะมุ่งสู่ความเป็นรัฐสวัสดิการมากขึ้น รัฐบาลไทยอาจพิจารณานำ NIT มาใช้ประกอบกับระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในปัจจุบัน โดย NIT เป็นการรวมระบบภาษีและระบบสวัสดิการเข้าด้วยกัน เพื่อเป็นเครื่องมือในการระบุตัวผู้สมควรได้รับการช่วยเหลือ (Targeting for the Poor) หรือก็คือเป็นการนำวิธีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับรายได้ (Means Test) มาใช้ในขณะเดียวกันกับการโอนเงินสดไปยังกลุ่มบุคคลที่ยากจนและสมควรได้รับเงินช่วยเหลืออย่างแท้จริง ดังนั้น NIT จึงสามารถเข้ามาแทนที่หรือใช้ควบคู่กับระบบสวัสดิการในปัจจุบันได้ อีกทั้งยังช่วยลดต้นทุนในการบริหารจัดการ (Administrative Cost) ไม่บิดเบือนกลไกตลาด ช่วยขยายฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทย และเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาความยากจนในที่สุด

บทที่ 5

ประเด็นทางกฎหมายในการนำ NIT มาใช้ในประเทศไทย

บทนี้เป็นการศึกษาถึงประเด็นทางกฎหมายและแนวทางในการแก้ไขกฎหมายหากนำ NIT มาใช้ในประเทศไทย โดยประกอบไปด้วย 2 ส่วน คือ ส่วนแรกอธิบายถึงหลักการในการแก้ไขกฎหมายภาษีอากร และส่วนที่สองเป็นการพิจารณาถึงข้อกฎหมายเกี่ยวกับเงื่อนไขต่างๆ ในการนำ NIT มาใช้

5.1 หลักการทั่วไปในการแก้ไขกฎหมายภาษีอากร

การตรากฎหมาย หมายถึง การออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่หลักของรัฐสภาภายใต้หลักการการบริหารและปกครองประเทศที่จำเป็นต้องมีการจัดระเบียบที่เกี่ยวข้องกับสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และความเป็นธรรมของประชาชนในสังคม อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือที่ช่วยกำกับดูแลพฤติกรรมของบุคคลในสังคมเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สุขส่วนรวมร่วมกัน ซึ่งคำว่า “กฎหมาย” ภายใต้ระบบกฎหมายไทยได้จัดแบ่งลำดับศักดิ์ออกเป็น 7 ชั้น โดยอาจจัดเรียงได้ดังนี้ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และข้อบัญญัติท้องถิ่น⁵⁸ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2544) โดยกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าย่อมไม่สามารถขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าได้

หากรัฐบาลต้องการให้มีการแก้ไขกฎหมายภาษีเพื่อแก้ปัญหาความยากจนและสร้างความเป็นธรรมในสังคมภายใต้มาตรการ NIT นั้น สามารถกระทำภายใต้แนวทางนโยบายทางเศรษฐกิจที่ได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 84 (4) และ (6) ที่ได้บัญญัติหลักการว่า รัฐสามารถควบคุมและรักษาวินัยทางการเงินเพื่อสนับสนุนเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยอาจปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีอากรให้มีความเป็นธรรมและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคม

ในกระบวนการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับนั้น หากเป็นกรณีที่ไม่เคยมีการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวมาก่อนก็สามารถตรากฎหมายฉบับใหม่ขึ้นใช้บังคับ แต่หากเป็นกรณีที่มีการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวมาแล้ว ก็ต้องพิจารณาว่าการยกร่างกฎหมายฉบับใหม่นั้น จะกระทบในหลักการและเหตุผลของกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่หรือไม่ หากกฎหมายฉบับใหม่มีหลักการที่แตกต่างก็จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมาย

⁵⁸ เช่น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและข้อบัญญัติเมืองพัทยา

ที่ใช้บังคับอยู่ และในการกำหนดรูปแบบและดำเนินการร่างกฎหมายก็ต้องพิจารณาประกอบด้วยว่า กฎหมายที่จะดำเนินการร่างนั้น เป็นกฎหมายในลำดับศักดิ์ใด เนื่องจากหากเป็นการร่างแก้ไขกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ ย่อมมีผลเป็นการยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมายฉบับนั้นไปโดยปริยาย ซึ่งกฎหมายกำหนดให้การแก้ไขในกรณีดังกล่าวสามารถกระทำได้ในกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์เท่ากัน หรือที่ลำดับศักดิ์สูงกว่าเท่านั้น โดยกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าย่อมไม่สามารถแก้ไขฉบับที่สูงกว่าได้ (สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม 2554)

ดังนั้น การแก้ไขประมวลรัษฎากรจึงต้องกระทำในรูปแบบการร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น เนื่องจากประมวลรัษฎากรมีลำดับชั้นของกฎหมายอยู่ในลำดับพระราชบัญญัติ เมื่อรัฐบาลต้องการแก้ไขประมวลรัษฎากรจึงจำเป็นต้องร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากรเป็นรายฉบับไป อย่างไรก็ตาม หากการแก้ไขประมวลรัษฎากรนั้นเป็นการแก้ไขในประเด็นการลดหรือยกเว้นอัตราภาษี อาจทำได้โดยการตราพระราชกฤษฎีกายกเว้นหรือลดได้ โดยมาตรา 3 แห่งประมวลรัษฎากรได้วางหลักว่า บรรดารัษฎากรประเภทต่างๆ ที่ได้เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากรนี้ อาจมีการตราพระราชกฤษฎีกายกเว้นหรือลดได้ และหากต่อมารัฐบาลประสงค์จะยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงมาตรการดังกล่าวย่อมต้องตราพระราชกฤษฎีกาอีกฉบับเพื่อยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงพระราชกฤษฎีกาฉบับเดิมนั้น ซึ่งเป็นไปตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 3 วรรคท้ายแห่งประมวลรัษฎากร

ในกรณีตามมาตรา 3 นี้อาจอธิบายได้ว่า โดยทั่วไปนั้นฝ่ายบริหารมีอำนาจในการกำหนดหรือบัญญัติอนุบัญญัติหรือรายละเอียดของกฎหมายเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติออกกฎหมายแม่บท ดังนั้น ในกรณีการแก้ไขหลักการและเหตุผลในการจัดเก็บภาษี ฝ่ายบริหารอาจทำได้โดยลำพัง เพราะเป็นหลักการที่จำเป็นต้องได้รับการอนุมัติเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ หรืออาจกล่าวได้อีกนัยว่า ในการตรากฎหมายแม่บทที่ได้ผ่านสภาไปแล้วนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติได้พิจารณาเห็นชอบเนื้อหาและหลักการที่เป็นสาระสำคัญไว้แล้ว หากมีการแก้ไขในรายละเอียดบางประการในภายหลัง เช่น การยกเว้นหรือปรับลดอัตราภาษี จึงเห็นสมควรให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารในการตราพระราชกฤษฎีกา (ที่มีลำดับรองกว่ากฎหมายในระดับประมวลกฎหมายหรือพระราชบัญญัติ) เพื่อออกอนุบัญญัติในการลดอัตราภาษีตามเพดานอัตราภาษีที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้อนุมัติในหลักการไว้แล้ว จึงถือเป็นการกระทำโดยชอบภายใต้หลักการแบ่งแยกองค์กรของผู้ใช้อำนาจ

5.2 ประเด็นทางด้านกฎหมายที่ต้องพิจารณาในกรณีการนำ NIT มาใช้ในประเทศไทย

5.2.1 ประเด็นการแก้ไขประมวลรัษฎากร

ตามหลักการที่ได้กล่าวมาข้างต้น การแก้ไขประมวลรัษฎากรเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการ NIT นั้น อาจทำได้โดยการพิจารณาประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างน้อย 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก มาตรการ NIT สามารถตราเป็นกฎหมายในรูปแบบพระราชบัญญัติเพื่อรองรับหลักการ NIT โดยเป็นอำนาจของกระทรวงการคลังในการออกกฎ ระเบียบ หรือกฎหมายลำดับรองในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้การบังคับใช้มาตรการ NIT ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก NIT มีหลักการ และเหตุผลที่แตกต่างกับหลักการในการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่บัญญัติไว้ในประมวลรัษฎากร จึงอาจดำเนินการยกเว้นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากรอีกฉบับเพื่อแก้ไขบางหลักการในประมวลรัษฎากร เพื่อเป็นการส่งเสริมให้การบังคับใช้และการตีความในกฎหมายทั้งสองฉบับมีความสอดคล้องตรงกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการและข้อกำหนดในส่วนของการยื่นแบบรายการเงินได้บุคคลธรรมดา เช่น มาตรการ NIT ได้กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ยื่นรายการเกี่ยวกับเงินได้พึงประเมินตั้งแต่รายได้บาทแรก ซึ่งเป็นหลักการที่แตกต่างกับหลักการในมาตรา 56 แห่งประมวลรัษฎากรที่ได้กำหนดให้บุคคลทุกคนมีหน้าที่ต้องยื่นรายการเกี่ยวกับเงินได้พึงประเมินที่ตนได้รับในระหว่างปีภาษีที่ล่วงมาแล้ว ในกรณีที่ อันได้แก่ กรณีไม่มีสามีหรือภริยาและมีเงินได้พึงประเมินในปีภาษีที่ล่วงมาแล้วเกิน 30,000 บาท กรณีไม่มีสามีหรือภริยาและมีเงินได้พึงประเมินในปีภาษีที่ล่วงมาแล้วเฉพาะตามมาตรา 40(1) ประเภท กรณีมีสามีหรือภริยาและมีเงินได้พึงประเมินในปีภาษีที่ล่วงมาแล้วเกิน 60,000 บาท หรือกรณีมีสามีหรือภริยาและมีเงินได้พึงประเมินในปีภาษีที่ล่วงมาแล้วเฉพาะตามมาตรา 40 (1) ประเภทเดียวเกิน 100,000 บาท

ประการที่สอง การยกเว้นแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายที่บังคับใช้นี้ ผู้ประสงค์ยกเว้นจำเป็นต้องคำนึงถึงรูปแบบและการดำเนินการในยกเว้นกฎหมาย โดยจะต้องพิจารณาว่า กฎหมายที่บังคับใช้อยู่ที่จะทำการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น เป็นกฎหมายในลำดับศักดิ์ใด เนื่องจากในการแก้ไขจะสามารถกระทำได้ในกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์เท่ากัน หรือที่ลำดับศักดิ์สูงกว่าเท่านั้น ทั้งนี้ กฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าย่อมไม่สามารถแก้ไขฉบับที่สูงกว่าได้ ในกรณีนี้ประมวลรัษฎากรมีลำดับศักดิ์อยู่ในชั้นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ดังนั้นการแก้ไขจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเช่นกัน ซึ่งต้องตรากฎหมายในรูปแบบพระราชบัญญัติแก้ไข และเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร ทั้งนี้ กรณีดังกล่าวไม่อาจตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารได้ เนื่องจากมิใช่กรณีลดหรือยกเว้นอัตราอากรตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งประมวลรัษฎากร

ประการสุดท้าย ในการยกเว้นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัตินั้น ผู้ร่างหรือหน่วยงานผู้ทำการยกเว้นจำเป็นต้องตรวจสอบตามขั้นตอนและกระบวนการในการยกเว้นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ โดยจะต้องทำการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย ตามระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 นอกจากนี้ในการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัตียังต้องทำการชี้แจงตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ เพื่อจัดทำสรุปสาระสำคัญของหลักการในการร่างพระราชบัญญัติ และให้จัดทำตารางเปรียบเทียบในกรณีแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่บังคับใช้อยู่เดิมด้วย

5.2.2 การกำหนดความหมายของ “เงินได้เนื่องจากการทำงาน” (Earned Income หรือ Active Income)

เนื่องจากมาตรการ NIT จะกำหนดให้เงินได้เนื่องจากการทำงาน (Earned Income) เป็นเงินได้ตามความหมายที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ ดังนั้น ในการนิยามคำว่า “เงินได้” ภายใต้มาตรการดังกล่าวจึงไม่อาจรวมเงินได้ทุกประเภทตามความในมาตรา 40 แห่งประมวลรัษฎากรได้ เพราะเงินได้เนื่องจากการทำงานนั้น หมายความว่าเงินได้ประเภทที่เป็นค่าตอบแทน หรือจากการใช้น้ำพักน้ำแรงจากการทำงานหรือประกอบสัมมาชีพ ซึ่งโดยสภาพจะต้องเป็นรายได้ที่เป็นผลตอบแทนโดยตรงทางกายภาพจากการลงมือประกอบกิจการงานนั้นๆ (Active Income) โดยไม่คำนึงว่างานที่ทำดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นงานประจำหรือมีลักษณะเป็นงานชั่วคราว หรือที่เป็นไปตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือการว่าจ้างในลักษณะใดๆ อันการทำงานในลักษณะเช่นว่านั้น ย่อมก่อให้เกิดผลตอบแทนจากการเข้าทำงานดังกล่าว ทั้งนี้ เงินได้จากการทำงาน ย่อมหมายรวมถึงเงินได้จากประกอบธุรกิจการงานของตนเองด้วย

ดังนั้น หากพิจารณาตามความในประมวลรัษฎากรแล้ว เงินได้เนื่องจากการทำงานย่อมเป็นไปตามนิยามของมาตรา 40 แห่งประมวลรัษฎากร โดยเงินได้เนื่องจากการทำงานอาจครอบคลุมในส่วนนิยามของคำว่า “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 ในการประเมินรายได้ย่อมให้รวมถึงทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่ได้รับจากหน้าที่ หรือตำแหน่งหน้าที่การงานนั้นด้วย เช่น เงินช่วยเหลือค่าเช่าบ้านที่ได้อาศัยอยู่โดยมิต้องจ่ายค่าเช่า และค่าภาษีที่นายจ้างได้ชำระให้ลูกจ้างไปก่อนในปีภาษีนั้นด้วยเช่นกัน

ประการที่สอง เงินได้เนื่องจากการทำงานยังหมายรวมถึงกรณีของเงินได้ตามมาตรา 40 (6) ซึ่งเป็นกรณีของเงินได้เนื่องจากการงานที่ผู้มีเงินได้ได้รับการประกอบวิชาชีพอิสระ ซึ่งตามกฎหมายได้กำหนดวิชาชีพอิสระไว้ทั้งหมด 6 ประเภท ได้แก่ วิชาชีพกฎหมาย การประกอบโรคศิลปะ วิศวกรรม สถาปัตยกรรม การบัญชี การประณีตศิลปกรรม หรือวิชาชีพอิสระอื่นตามที่มิพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้

ประการที่สาม เงินได้จากการรับเหมาที่ผู้รับเหมาต้องลงทุนจัดสัมภาระในส่วนสำคัญนอกจากเครื่องมือตามความในมาตรา 40 (7) อย่างไรก็ดี การประกอบอาชีพใน (7) นี้เป็นเรื่องของการตีความตามแนวคำพิพากษาฎีกา⁵⁹ โดยอาจสรุปได้ว่า

⁵⁹ คำพิพากษาฎีกาที่ 3773/2532

- หากเป็นการรับเหมางานเพียงคนเดียว โดยเหมาทั้งค่าแรงและค่าวัสดุอุปกรณ์ เงินได้ที่ได้รับจะถือเป็นเงินได้ประเภทที่ (7)
- หากเป็นการเหมาเฉพาะค่าแรง แต่ส่วนวัสดุอุปกรณ์ผู้ว่าจ้างเป็นผู้ซื้อออก เงินค่าแรงที่ได้นั้นจะเป็นเงินได้ที่ได้รับเนื่องจากการงานที่ทำตามความในมาตรา 40 (2)
- หากเป็นกรณีผู้รับเหมาจัดหาคนงานมาเอง โดยเป็นผู้จ่ายค่าแรงงานให้แก่คนงานด้วยตัวเองแล้วนั้น เงินได้ที่ได้รับจากการจ้างเหมาดังกล่าว จะเป็นเงินได้จากธุรกิจพาณิชย์ตามความในมาตรา 40 (8)

ประการสุดท้าย เงินได้ตามมาตรา 40 (8) เป็นเงินได้ประเภทที่ได้มาจากการประกอบธุรกิจ การพาณิชย์ การเกษตร การอุตสาหกรรม การขนส่งหรือการอื่นนอกจากที่ระบุไว้ในประเภท (1) – (7) ดังนั้น การประกอบกิจการใด หากมีเงินได้เกิดขึ้นเนื่องจากการทำงาน และกรณีอาจปรับได้ตามมาตราที่ได้กล่าวมาข้างต้น กฎหมายจัดให้เงินได้ประเภทนั้นเป็นเงินได้ประเภท (8) อย่างไรก็ดี การปรับใช้มาตรานี้ของศาลนั้น มิได้ปรับใช้กับเงินได้ประเภทที่เป็นผลตอบแทนโดยตรงทางกายภาพจากการลงมือประกอบกิจการงาน (Active Income) เท่านั้น แต่ให้ตีความรวมถึงกรณีต่างๆ ที่ผู้เสียภาษีมีเงินได้เกิดขึ้น แต่มีอาจพิสูจน์ได้ว่าเงินได้พึงประเมินที่ได้รับมานั้นจัดอยู่ในเงินได้ประเภทใด เช่น ในกรณีการนำเช็คเข้าธนาคาร แต่โจทก์อ้างว่าเป็นเช็คที่ได้รับจากการชำระหนี้เงินที่ได้ให้ยืมไป แต่โจทก์มีอาจพิสูจน์ตัวผู้ยืมได้ ข้ออ้างจึงฟังไม่ขึ้นว่าเป็นเงินได้จากการชำระหนี้ เงินได้จำนวนดังกล่าวศาลจึงตีความให้เป็นเงินได้ประเภทที่ (8) นอกจากนี้ การตีความของศาลได้วางหลักในมาตรานี้ว่า การประกอบธุรกิจพาณิชย์ในกรณีตาม (8) นั้น ต่างจากการเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนสามัญอันถือเป็นหน่วยภาษีอีกประเภทหนึ่ง ตรงที่ว่า การประกอบกิจการงานตาม (8) เป็นการประกอบกิจการงานเพียงผู้เดียวหรือด้วยลำพังตนเอง มิได้เข้าร่วมกับผู้หนึ่งผู้ใดเพื่อจุดประสงค์ในทางการค้าหรือแสวงหากำไรอย่างเช่นในกรณีเข้าทำสัญญาจัดตั้งหุ้นส่วนสามัญระหว่างบุคคลสองคนขึ้นไป

ดังนั้น ในการปรับใช้มาตราดังกล่าวกับเรื่อง NIT จึงควรปรับให้อยู่ในฐานของการได้เงินมาจากการทำงานหรือสืบเนื่องมาจากการทำงานเท่านั้น ซึ่งโดยสภาพจะต้องเป็นผลตอบแทนโดยตรงจากการทำงาน นั่นคือไม่รวมถึง ดอกเบี้ย ดอกผล การลงทุน หรือผลประโยชน์อื่นใดอันได้มาจากการออกแรงของทรัพย์สินนั้น (Passive Income)

5.2.3 เงินได้ที่มีได้มาจากการทำงาน (Unearned Income หรือ Passive Income)

ในการคำนวณเงินได้ในมาตราการ NIT นั้น ในกรณีที่ผู้เสียภาษีแม้มีเงินได้สืบเนื่องจากการจ้างแรงงานหรือการทำงาน (Active Income) ในอัตราค่า จนสามารถเข้าใช้สิทธิรับเงินโอนได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตราการ NIT แต่อย่างไรก็ดี หากข้อเท็จจริงปรากฏเพิ่มเติมว่า ผู้เสียภาษียังมีรายได้อื่นๆ ที่มีเงินได้หรือ

ผลประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการออกของทรัพย์สิน (Passive Income) ด้วยอภินิหาร และเมื่อรวมกับเงินได้ประเภทผลประโยชน์ที่ออกของทรัพย์สินเข้ากับประเภทเงินได้ที่มาจากการจ้างแรงงานหรือทำงานตามมาตรา 40 (1), (2), (6), (7) และ (8) แล้ว หากผู้เสียภาษียานั้นมีเงินได้ทั้งหมดรวมกันเกินกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรการ NIT (นั่นคือ 50,000 บาท) แล้ว บุคคลดังกล่าวไม่อาจเข้าใช้สิทธิในมาตรการ NIT ได้

เงินได้ประเภทผลประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการออกของทรัพย์สิน (Passive Income) ตามความในมาตรา 40 แห่งประมวลรัษฎากรที่ผู้ยื่นเสียภาษีในโครงการ NIT ต้องแจกแจงและนำมารวมคิดคำนวณเพื่อพิจารณาการเข้าใช้สิทธิในโครงการ NIT อาจจำแนกได้ดังนี้

1) เงินได้จากค่าสิทธิ (มาตรา 40 (3) แห่งประมวลรัษฎากร) โดยให้รวมถึง ค่าแห่งภูมิลิขสิทธิ์ ค่าแห่งลิขสิทธิ์ หรือสิทธิอย่างอื่น เงินปี (คือ เงินได้ที่มีลักษณะเป็นเงินรายปีอันได้มาจากพันธกรรม นิติกรรมอย่างอื่น หรือตามคำพิพากษาของศาล)

2) เงินได้จากการลงทุน (มาตรา 40 (4) แห่งประมวลรัษฎากร) ซึ่งสามารถจำแนกได้ ดังนี้

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

ข. เงินปันผล คือ เงินส่วนแบ่งของกำไรหรือประโยชน์อื่นใดจากบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลหรือกองทุนรวมหรือสถาบันการเงินที่มีกฎหมายโดยเฉพาะของประเทศไทยจัดตั้งขึ้น

ค. เงินได้ประเภทโบนัสที่จ่ายให้แก่ผู้ถือหุ้นหรือผู้ที่ถือหุ้นในบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล โดยเงินได้ประเภทโบนัสนี้เป็นเงินที่มีเงินปันผล แต่เป็นเงินได้ที่เป็นส่วนแบ่งพิเศษให้แก่ผู้ถือหุ้นหรือผู้ถือหุ้นส่วนนอกเหนือไปจากการจ่ายเงินปันผลหรือเงินส่วนแบ่งของกำไร

ง. เงินลงทุนของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลเฉพาะส่วนที่จ่ายไม่เกินกว่ากำไรและเงินที่กำไรไว้รวมกัน

จ. เงินเพิ่มทุนของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลซึ่งตั้งจากกำไรที่ได้มาหรือเงินที่กำไรไว้รวมกัน

ฉ. ผลประโยชน์ที่ได้จากการที่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลควบเข้ากันหรือรับช่วงกันหรือเลิกกันซึ่งตราเป็นเงินได้เกินกว่าเงินทุน

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

3) เงินหรือประโยชน์ที่ได้จากทรัพย์สิน (มาตรา 40 (5) แห่งประมวลรัษฎากร) ได้แก่ เงินได้ที่เกิดจากการให้เช่าทรัพย์สิน จากการผลิตสัญญาเช่าซื้อทรัพย์สิน หรือจากการผลิตสัญญาซื้อขายเงินผ่อนซึ่งผู้ขายได้รับคืนทรัพย์สินนั้น โดยไม่ต้องคืนเงินหรือประโยชน์ที่ได้รับไว้แล้ว ตัวอย่างเงินได้ตามมาตรานี้ ได้แก่ เงินค่าเช่า เงินกินเปล่า เงินค่าปลูกสร้าง เงินค่าเช่าซื้อ และเงินผ่อนส่งสินค้า เป็นต้น

ทั้งนี้ การคำนวณภาษีในมาตรการ NIT ไม่อาจรวมเงินได้ทุกประเภทในมาตรา 40 ไว้เป็นก้อนเดียวกันได้ เนื่องจากวัตถุประสงค์ของมาตรการเป็นการโอนเงินเพื่อช่วยเหลือผู้ที่มีรายได้น้อยที่มีแหล่งเงินได้ส่วนมากมาจากการใช้แรงงาน ดังนั้น หากรายได้หลักมิได้มาจากการใช้แรงงานเพียงอย่างเดียว แต่ยังมีเงินได้จากแหล่งรายได้อื่นอันเป็นผลประโยชน์ที่ออกเงยจากทรัพย์สิน (Passive Income) เช่น ดอกเบี้ย หรือดอกผลจากการลงทุน) และเมื่อรวมรายได้ประเภทออกเงยจากทรัพย์สินเข้ากับเงินได้ประเภทการจ้างแรงงานหรือทำงานของมาตรา 40 (1), (2), (6), (7) และ (8) แห่งประมวลรัษฎากรแล้ว ยังคงต่ำกว่าเกณฑ์เงินได้ขั้นต่ำที่จะได้รับเงินโอนตามที่กฎหมายกำหนด บุคคลดังกล่าวจึงจะถือว่าเป็นผู้มีรายได้น้อยตามความในกฎหมายฉบับใหม่นี้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวไม่มีเงินได้ประเภทการจ้างแรงงานหรือทำงานตามที่ได้อ้างมาในข้างต้นเลย จะไม่ได้รับสิทธิในการเข้าร่วมในมาตรการ NIT โดยรายละเอียดของเงื่อนไขในการคำนวณสัดส่วนของเงินได้ที่มีการอธิบายไว้ในส่วนถัดไป

5.2.4 เงื่อนไขในการคำนวณสัดส่วนของเงินได้

เนื่องจากผู้มีเงินได้พึงประเมินนั้น อาจมีเงินได้เกิดขึ้นทั้งในรูปแบบของเงินได้เนื่องจากการทำงาน (Earned Income) และเงินได้ที่มีได้มาจากการทำงาน (Unearned Income) นั่นคือ ในบางกรณีผู้ที่มีรายได้น้อยอาจจะมีทรัพย์สินมาก (จึงมีเงินได้ที่มีได้มาจากการทำงานสูง) ดังนั้นเพื่อสร้างความเป็นธรรมและความชัดเจนให้กับมาตรการ NIT จึงเห็นควรให้มีการกำหนดเงื่อนไขสัดส่วนของเงินได้ทั้งสองก้อนไว้ในเงื่อนไขการขอเข้ารับเงินโอนจากรัฐบาล ดังนี้

- 1) สำหรับบุคคลที่ไม่มีเงินได้จากการทำงานเลย (ไม่มี Earned Income เลย) จะไม่มีสิทธิได้รับเงินโอนจากมาตรการ NIT
- 2) สำหรับผู้มีเงินได้พึงประเมินที่มีแหล่งรายได้ทั้งจากการทำงาน (Earned Income) และมีได้มาจากการทำงาน (Unearned Income) ให้นำเงินได้ทั้งสองประเภทดังกล่าวมาคำนวณรวมกัน โดยผู้มีเงินได้พึงประเมินจะต้องมีเงินได้ประเภทที่มีได้มาจากการทำงานไม่เกิน 1,500 บาท ซึ่งเป็นการคำนวณโดยอ้างอิงจากผลตอบแทนระดับกลางของการลงทุน โดยนำผลตอบแทนเฉลี่ยของตัวเงิน

คลั่งอายุ 1 ปีที่มีอัตราอยู่ที่ประมาณร้อยละ 3 นำไปคูณกับเพดานสูงสุดของจำนวนเงินได้ใน
มาตรการ NIT ที่ 50,000 บาท

อย่างไรก็ดี เพื่อเป็นการป้องกันการรายงานข้อมูลของผู้ประสงค์เข้าโครงการ NIT ที่มีลักษณะของ
การใช้เอกสารหรือหลักฐานในการจัดแจงข้อมูลอันเป็นเท็จ นื้อโกง หรือกลอุบายใดๆ อันเป็นการปกปิดหรือ
เจตนาให้สำคัญผิดในจำนวนเงินได้หรือข้อเท็จจริงใดๆ ประกอบการพิจารณาเงื่อนไขในการมีสิทธิเข้ารับเงิน
โอนตามมาตรการ NIT ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายสำหรับมาตรการ NIT จึงควรมีบทกำหนดโทษในกรณี
ดังกล่าวไว้ด้วย โดยอาจให้มีทั้งโทษปรับและจำคุก รวมถึงการตัดสิทธิในการเข้าร่วมโครงการในอนาคต

5.2.5 บุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินโอนหรือเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงาน

เนื่องจากมาตรการ NIT ประสงค์จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บุคคลผู้มีรายได้น้อยตามความ
เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ ดังนั้น ผู้มีเงินได้ที่มีสิทธิตามมาตรการดังกล่าวจึงควรเป็นบุคคลธรรมดา (Natural
Person) ตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 15 ทั้งนี้ หากพิจารณาเปรียบเทียบกับผู้มีหน้าที่
เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาแล้วจะจำกัดอยู่ที่บุคคลธรรมดา โดยไม่หมายความรวมถึงหน่วยภาษีประเภทอื่นๆ
(Tax Entity) ที่กฎหมายถือให้เป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษี
ภายใต้บทบัญญัติของประมวลรัษฎากร อันได้แก่ ห้างหุ้นส่วนหรือคณะบุคคลที่มีชัณดินบุคคล ผู้ที่ถึงแก่ความตาย
ในระหว่างปีภาษี และกองมรดกที่ยังมิได้แบ่ง

หากพิจารณาในแง่ของเหตุผล แม้ว่าห้างหุ้นส่วนสามัญจะเข้าร่วมกันตามสัญญาที่ได้ตกลงกันและมี
วัตถุประสงค์ในการค้าหรือแสวงหากำไรก็ตาม แต่โดยวัตถุประสงค์ของมาตรการ NIT นั้น เป็นการเครดิตภาษี
ชนิดคืนเงินให้แก่บุคคลที่มีเงินได้จากการทำงานและมีรายได้น้อยไม่เกินจำนวนที่กฎหมายไว้ ดังนั้น สถานะเช่นนี้จึง
เป็นกรณีที่ผู้เสียภาษีที่อยู่ในระบบภาษีแต่เป็นผู้มีรายได้น้อยหรือต่ำกว่าเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยผู้ที่มีรายได้น้อย
ย่อมได้รับการบรรเทาภาระทางภาษีโดยตรงจากรัฐ ซึ่งแตกต่างจากกรณีการเข้าร่วมกันในลักษณะของห้าง
หุ้นส่วนสามัญที่มีจุดประสงค์ในการค้าหรือแสวงหากำไร ซึ่งการมีรายได้น้อยกว่าเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดในกรณี
ของห้างหุ้นส่วนนี้ หากได้รับเงินโอนหรือเครดิตคืนจากรัฐ ก็จะเท่ากับว่าเป็นการช่วยเหลือคนในการประกอบ
ธุรกิจที่ขาดทุน อันมิใช่จุดประสงค์หลักของมาตรการ NIT นอกจากนี้ หากพิจารณาในด้านผลของกฎหมายแล้ว
ในกรณีการฟ้องร้องห้างหุ้นส่วนสามัญหรือคณะบุคคลที่มีชัณดินบุคคล ยังจะต้องฟ้องร้องผู้เป็นหุ้นส่วนหรือบุคคลใน
คณะบุคคล เนื่องจากหน่วยภาษีทั้งสองประเภท มิใช่บุคคลธรรมดาตามกฎหมายที่อาจฟ้องร้องบังคับคดีได้⁶⁰

⁶⁰ ตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 495/2519 และ 2401/2543

นอกจากนี้ ทั้งในกรณีของผู้ถึงแก่ความตายในระหว่างปีภาษี และกองมรดกที่ยังไม่แบ่งนั้น ล้วนแล้วแต่มีใช้เงินได้ที่ได้มาจากการทำงานที่สมควรให้นำมาคำนวณรวมเพื่อพิจารณาว่ามีสิทธิได้รับเงินโอนหรือเครดิตภาษีตามมาตรการ NIT หรือไม่ เพราะโดยสภาพของหน่วยภาษีทั้งสองประเภทแล้ว เป็นเพียงหน่วยภาษีที่ประมวลรัษฎากรกำหนดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการเรียกเก็บภาษีในกรณีที่บุคคลที่เป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีได้เสียชีวิตลงในระหว่างปีภาษี และในกรณีที่บุคคลได้ถึงแก่ความตายแต่กองมรดกของผู้นั้นยังมิได้มีการจัดแบ่งให้ทายาท และอาจมีเงินได้คงอยู่หรือเพิ่มพูนขึ้นมาจากกองมรดกนั้น ซึ่งเงินได้ประเภทดังกล่าวนี้มีลักษณะเป็นเงินได้ที่มีได้เป็นผลตอบแทนโดยตรงจากการลงมือทำงาน (Passive Income)

5.2.6 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาผู้มีสิทธิเข้าร่วมในมาตรการ NIT

1) การพิจารณาสัญชาติ

บุคคลผู้มีสิทธิเข้าร่วมในมาตรการ NIT ควรเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น โดยการพิสูจน์สัญชาติไทยของบุคคลที่มีสิทธิได้รับเงินโอนหรือเครดิตภาษีในมาตรการ NIT ควรเป็นไปตามหลักการของการได้สัญชาติไทยตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับต่างๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 และระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎร ดังนั้น บุคคลผู้มีสิทธิในมาตรการ NIT จะต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทยอันอาจพิสูจน์ได้ตามหลักการพิจารณาของการได้มาซึ่งสัญชาติไทยใน 5 กรณี ดังต่อไปนี้

ประการแรก การได้มาซึ่งสัญชาติไทยตามหลักการสืบสายโลหิต ตามหลักการที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 7 ว่า บุคคลย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิดหากบิดาหรือมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดภายในหรือนอกประเทศไทยก็ตาม

ประการที่สอง การได้มาซึ่งสัญชาติไทยตามหลักดินแดน กล่าวคือ มาตรา 7 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ได้กำหนดว่า ผู้ใดเกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดามารดาเป็นคนต่างด้าว ย่อมไม่ได้รับสัญชาติไทย อย่างไรก็ดี การได้มาซึ่งสัญชาติโดยหลักดินแดนนั้น ในกรณีที่เห็นสมควร รัฐมนตรีจะพิจารณาและสั่งเฉพาะรายให้บุคคลที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นได้สัญชาติไทยก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด นอกจากนี้การได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนยังอาจเป็นไปตามข้อบังคับของระเบียบและหนังสือสั่งการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535 หนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย หนังสือสั่งการตอบข้อหารือของกรมการปกครองและสำนักทะเบียนกลาง เป็นต้น

ประการที่สาม การได้มาซึ่งสัญชาติไทยโดยการสมรส ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ที่กำหนดว่า หญิงที่เป็นบุคคลต่างด้าวหากได้สมรสกับผู้มีสัญชาติไทย มีสิทธิยื่นคำขอต่อ

พนักงานตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงเพื่อให้ได้มาซึ่งสัญชาติไทย โดยข้อกำหนดในมาตรานี้ ประเทศไทยยอมรับผู้ทรงสิทธิที่เป็นหญิงเท่านั้น และการสมรสจะต้องเป็นการสมรสที่ชอบตามกฎหมายไทย มิใช่เพียงการสมรสหรืออยู่กินในทางประเพณี (ตามแนวทางคำพิพากษาที่ 624/2503)

ประการที่สี่ การได้มาซึ่งสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ ตามความในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ประกอบกับระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเรื่องการขอแปลงสัญชาติไทยได้วางหลักว่า บุคคลต่างด้าวอาจยื่นขอแปลงสัญชาติไทยได้ หากมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด เช่น บรรลุนิติภาวะแล้วตามกฎหมายไทยและกฎหมายที่บุคคลนั้นมีสัญชาติ มีภูมิลำเนาในราชอาณาจักรไทยต่อเนื่องมาจนถึงวันที่ยื่นคำขอแปลงสัญชาติเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี และมีความรู้ภาษาไทยตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เป็นต้น

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

ดังนั้น ในการพิจารณาผู้เข้าใช้สิทธิในมาตรการ NIT นั้น จำเป็นต้องพิจารณาถึงสัญชาติของผู้เข้าร่วมโครงการอย่างเคร่งครัดตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยเรื่องสัญชาติ เนื่องจากการได้มาซึ่งสัญชาติไทยนั้น อาจเกิดขึ้นได้ในหลายกรณี ในการร่างกฎหมาย NIT หากประสงค์จะให้สิทธิประโยชน์กับคนสัญชาติไทย โดยแท้ในการร่างกฎหมายจึงควรระบุคำให้ชัดเจน เช่น บุคคลผู้มีสิทธิเข้าร่วมในมาตรการ NIT นั้น หมายความว่าบุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดหรือตามหลักดินแดนเท่านั้น โดยมีให้หมายความรวมถึงผู้ได้สัญชาติไทยโดยการสมรสหรือโดยการแปลงสัญชาติ ซึ่งในกรณีการสมรสและแปลงสัญชาตินั้น มักเป็นกรณีของชาวต่างชาติที่ได้สัญชาติไทยมาภายหลังตามผลของกฎหมาย ดังนั้น บุคคลในกลุ่มหลังนี้อาจได้รับสิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการจากรัฐบาลของประเทศที่บุคคลนั้นมีสัญชาติอยู่แล้ว

อย่างไรก็ดี เพื่อให้การโอนเงินในโครงการ NIT เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเห็นควรให้พิจารณาหลักถิ่นที่อยู่ประกอบด้วย กล่าวคือ ไม่เพียงแต่ว่าบุคคลนั้นจะต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น หากแต่บุคคลผู้จะขอรับเงินโอนผ่านมาตรการ NIT จะต้องเป็นผู้ที่อยู่ในประเทศไทยชั่วระยะเวลาหนึ่งหรือหลาย

ระยะรวมเวลาทั้งหมดถึง 180 วันในปีนั้นๆ ด้วย ทั้งนี้หากมีการจดทะเบียนข้อมูลใดๆ อันเป็นที่สมควรให้มีบท
ระวางโทษกำหนดไว้ด้วยเช่นกัน

2) การพิจารณาอายุ

หากพิจารณาทางด้านอายุตามหลัก “เงินได้เนื่องมาจากการทำงาน” โดยอิงตามกฎหมายคุ้มครอง
แรงงาน พบว่า กฎหมายดังกล่าวนิยามคำว่า “แรงงานเด็ก” หมายถึง เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ทั้งนี้ กฎหมาย
อนุญาตให้นายจ้างจ้างแรงงานเด็กได้ แต่แรงงานเด็กนั้นจะต้องไม่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี ซึ่งถือเป็นช่วงอายุที่ไม่ควร
ใช้แรงงาน เนื่องจากเป็นอายุที่ยังควรอยู่ในวัยการศึกษาเล่าเรียน อันควรจะเป็นแรงงานที่มีคุณภาพในอนาคต
ต่อไป ทั้งนี้ หากมีการใช้แรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปีเป็นลูกจ้าง จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่
เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากนี้ การจ้างแรงงานเด็กที่มีอายุอยู่ในช่วง 15 - 18 ปี กฎหมายได้บัญญัติให้ความคุ้มครอง
เป็นพิเศษเพิ่มขึ้นมากกว่าลูกจ้างทั่วไป โดยกฎหมายได้กำหนดความคุ้มครองแรงงานเด็กไว้ เช่น กฎหมายไม่
อนุญาตให้เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี เข้าทำงานในสถานที่ล่อแหลมต่อการมั่วสุมและอบายมุขต่างๆ เช่น โรงฆ่า
สัตว์ สถานเล่นการพนัน สถานเดินรา และร้านอาหารที่มีสุรา อีกทั้งกฎหมายไม่อนุญาตให้ลูกจ้างเด็กทำงานที่
ต้องใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษ หรืองานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือร่างกาย อันได้แก่ งานหลอม งาน
ปั๊มโลหะ และงานที่เกี่ยวกับสารเคมีอันตรายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เป็นต้น ดังนั้น การพิจารณาทางด้าน
อายุของผู้มีสิทธิเข้าร่วมในมาตรการ NIT นั้น ควรพิจารณาประกอบกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานในส่วนที่
กำหนดอายุของแรงงานขั้นต่ำ คือ ต้องไม่ต่ำกว่าอายุ 15 ปี และแรงงานเด็กในช่วงอายุระหว่าง 15 - 18 ปี จะต้อง
หาเงินได้อย่างถูกต้องตามหลักของกฎหมายแรงงานด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ดี หลักการในกฎหมาย NIT อาจมีหลักการที่แตกต่างกับมาตรา 56 แห่งประมวล
รัษฎากร กล่าวคือ ในมาตรา 56 ได้กำหนดให้ผู้มีเงินได้ทุกคนมีหน้าที่ยื่นรายการเพื่อเสียภาษีทุกราย ซึ่งโดยหลัก
แล้วผู้มีเงินได้มีหน้าที่ยื่นรายการและชำระภาษีด้วยตนเอง แต่เนื่องจากในบางกรณีผู้มีเงินได้ไม่อยู่ในสถานะที่จะ
ทำเองได้หรือสมควรที่จะให้ผู้อื่นทำ ให้ เช่น ในกรณีของผู้เยาว์ที่อาจมีอายุน้อยกว่า 15 ปี แต่อาจมีรายได้จาก
สัญญาการจ้างงานประเภทจ้างทำของ ซึ่งได้มีการจ่ายค่าตอบแทนตามที่ได้ตกลง (เช่น อาชีพนักแสดง) โดย
ข้อตกลงของสัญญาประเภทจ้างทำของนี้ จะอยู่นอกเหนือข้อกำหนดของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งจะมีได้
กำหนดอายุขั้นต่ำของแรงงานเด็กไว้ ดังนั้น ข้อตกลงใดๆ ภายใต้อำนาจจ้างทำของจึงเป็นไปตามที่คู่สัญญาได้ตกลง
กัน อันเป็นไปตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งในกรณีของเด็กที่อายุต่ำกว่า 15 ปีและมี
รายได้นั้น กฎหมายยอมรับให้สามารถกระทำได้ในกรณีเป็นการจ้างงานตามสัญญาจ้างทำของที่ข้อตกลงตาม
สัญญาจะต้องมีความเป็นธรรมอันไม่เป็นการเอารัดเอาเปรียบต่อเด็กผู้เป็นคู่สัญญา

จากหลักการที่ได้กล่าวมาในข้างต้น การกำหนดเกณฑ์อายุของผู้เข้าร่วมในมาตรการ NIT จึงควรกำหนดอ้างอิงตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานเพียงอย่างเดียวเท่านั้น เพราะหากได้กำหนดให้บุคคลทุกคนผู้มีรายได้สามารถเข้าร่วมในมาตรการ NIT ได้แล้ว จะส่งผลต่อเด็กที่มีรายได้ตามสัญญาจ้างทำของ (ซึ่งส่วนมากเป็นสัญญาเกี่ยวกับการจ้างงานแสดง) เป็นผู้มีสิทธิในโครงการดังกล่าว ซึ่งข้อเท็จจริงแล้ว เด็กในกลุ่มนี้อาจมิได้เป็นผู้ที่มีรายได้ต่ำอันเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคม หากแต่เป็นกลุ่มบุคคลที่มีโอกาสสร้างรายได้เสริมให้กับตนเองในวัยเยาว์เท่านั้น ดังนั้น ประเด็นในการกำหนดเกณฑ์อายุของผู้มีสิทธิเข้าร่วมในมาตรการ NIT ไว้แตกต่างจากถ้อยคำในมาตรา 56 แห่งประมวลรัษฎากร จึงไม่เป็นการขัดต่อหลักการทั่วไปของประมวลรัษฎากร เนื่องจากกฎหมาย NIT ถือเป็นกฎหมายพิเศษที่กำหนดเป็นการยกเว้นหลักทั่วไปบางประการของประมวลรัษฎากร ซึ่งหากกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่สามารถเข้าร่วมโครงการไว้เป็นการเฉพาะ ย่อมมีผลบังคับใช้เป็นการเฉพาะสำหรับผู้มีคุณสมบัติตรงตามเกณฑ์ของกฎหมายฉบับดังกล่าว โดยบุคคลทุกคนผู้มีรายได้ยังคงมีหน้าที่ยื่นรายการเกี่ยวกับเงินได้พึงประเมินที่ตนได้รับมาในปีภาษีที่ล่วงมาแล้วตามความในมาตรา 56 แห่งประมวลรัษฎากร

นอกจากนี้ การกำหนดช่วงอายุของผู้ที่จะขอรับเงินโอนผ่านมาตรการ NIT นั้น เห็นควรให้จำกัดที่ผู้มีอายุอยู่ในช่วง 15 - 60 ปีเท่านั้น เนื่องจากบุคคลผู้มีสัญชาติไทยที่มีอยู่ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป จะเป็นผู้มีคุณสมบัติในการมีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพคนชรา (ซึ่งมีชื่อเป็นทางการว่า “โครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุ”) ตามนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลด้านผู้สูงอายุอยู่แล้ว นโยบาย NIT จึงไม่ควรกำหนดให้มีความซ้ำซ้อนกับนโยบายเบี้ยยังชีพคนชราดังกล่าว

บทที่ 6

สรุป

มาตรการของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีผลทำให้รายจ่ายทางด้านสวัสดิการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีแนวโน้มที่จะขยายตัวเพิ่มขึ้นอีกในอนาคต ซึ่งแม้ว่ามาตรการดังกล่าวจะมีความจำเป็นสำหรับประเทศไทย แต่ด้วยข้อจำกัดเกี่ยวกับฐานข้อมูลของประชากร โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ ทำให้รัฐบาลไม่สามารถกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนให้ตรงกลุ่มเป้าหมายได้ บ่อยครั้งที่รัฐบาลเลือกวิธีการช่วยเหลือคนยากจนและด้อยโอกาสในลักษณะการให้อย่างถัวหน้าเท่ากัน แต่การจัดสวัสดิการโดยขาดการตรวจสอบรายได้ของผู้รับประโยชน์ย่อมทำให้รัฐบาลมีภาระรายจ่ายสูงเกินจำเป็น (เพราะงบประมาณถูกจัดสรรไปยังผู้ที่ไม่จริง)

นอกจากนี้ ระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในปัจจุบันยังไม่ได้เอื้อประโยชน์ต่อคนจนเท่าที่ควร กล่าวคือ โดยปกติแล้วการคำนวณจำนวนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจะเริ่มจากการหักเงินได้ที่ได้รับยกเว้น แล้วนำเงินได้ที่เหลือไปหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อน จนกระทั่งเหลือเงินได้สุทธิเท่าใดก็นำไปคูณกับอัตราภาษี ก็จะทราบจำนวนภาษีที่ต้องชำระให้แก่รัฐ (Positive Income Tax) ซึ่งหลักการเบื้องหลังของการบรรเทาภาระภาษีเหล่านี้มาจากแนวคิดที่ว่า รัฐไม่ควรจัดเก็บภาษีจากเงินได้ที่ได้จ่ายออกไปเพื่อดำรงชีพตามความจำเป็นพื้นฐาน (Basic Needs) อย่างไรก็ตาม คนจนที่อยู่นอกระบบภาษีไม่มีการภาษี จึงไม่มีเหตุที่ต้องบรรเทาภาระภาษีให้ (ไม่ได้ใช้สิทธิหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนต่างๆ) คนจนเหล่านี้จึงไม่ได้รับประโยชน์จากมาตรการบรรเทาภาระภาษีเท่าเทียมกับผู้ที่อยู่ในระบบภาษี

ลักษณะดังกล่าวนำไปสู่แนวคิดในการให้ความช่วยเหลือแก่คนจนด้วยการจัดสรรเงินโอนให้ โดยผ่านระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพื่อลดความแตกต่างทางรายได้ โดยวิธีการประสานระบบภาษีอากรและระบบสวัสดิการให้เป็นหนึ่งเดียว ซึ่งการใช้นโยบายการคลังทั้งด้านรายได้ (Positive Income Tax) และรายจ่าย (NIT) ประกอบกัน จะส่งผลให้เกิดการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมกันมากกว่าการใช้เครื่องมือทางการคลังด้านรายได้แต่เพียงอย่างเดียว

การโอนเงินของ NIT อยู่ภายใต้เงื่อนไขว่า ผู้ที่ได้รับเงินโอนจะต้องทำงาน และยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดาเช่นเดียวกับการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (นั่นคือ Positive Income Tax) เพื่อตรวจสอบว่าเป็นผู้มีรายได้น้อยที่รัฐต้องให้ความช่วยเหลือตามสมควรจริงๆ ด้วยเหตุนี้มาตรการ NIT เป็นเครื่องมือสำคัญในการระบุตัวผู้สมควรได้รับการช่วยเหลือ (Targeting for the Poor) หรือก็คือเป็นการนำวิธีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับรายได้ (Means Test) มาใช้เป็นเครื่องมือในการระบุกลุ่มบุคคลที่ยากจนและสมควรได้รับเงินช่วยเหลือ

อย่างแท้จริง ดังนั้น มาตรการ NIT จึงเป็นการแบ่งสรรความเป็นธรรมด้วยการกระจายรายได้ครั้งใหม่ไปสู่ผู้มีรายได้น้อยโดยผ่านระบบภาษีอากร

จากการศึกษาระบบ NIT ของประเทศต่างๆ จำนวน 9 ประเทศ อันประกอบด้วยสหราชอาณาจักร นิวซีแลนด์ สิงคโปร์ อิสราเอล สหรัฐอเมริกา สวีเดน ไอร์แลนด์ เกาหลีใต้ และออสเตรเลีย พบว่า จุดเริ่มต้นของมาตรการดังกล่าวเป็นไปเพื่อเป้าหมายหลักๆ 2 ประการ คือ การเพิ่มอุปทานแรงงาน และการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ โดยมาตรการ NIT ของแต่ละประเทศมักมีลักษณะและเงื่อนไขแตกต่างกัน กล่าวคือ กลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มวัยแรงงานที่มีอายุแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับเกณฑ์ที่ใช้ในการตัดสินใจของรัฐบาลในแต่ละประเทศ ในขณะที่อัตราการจ่ายเงินโอนนอกจากจะขึ้นอยู่กับรายได้แล้ว ยังอาจขึ้นอยู่กับสถานะการสมรส จำนวนบุตร อายุบุตร และความทุพพลภาพ และอัตราการจ่ายเงินโอนยังแตกต่างกันในแต่ละช่วงรายได้ นอกจากนี้ประเทศต่างๆ มักกำหนดอัตราเงินโอนโดยแบ่งเป็น 3 ช่วง โดยมีการจ่ายเงินโอนในอัตราที่เป็นบวกในช่วงแรก (ช่วง Phase-in) และเมื่อรายได้เพิ่มขึ้นถึงระดับหนึ่งก็จะจ่ายเงินโอนเป็นจำนวนคงที่ (ช่วง Plateau) แล้วหลังจากนั้นจะจ่ายเงินโอนเป็นอัตราที่ลดลง (ช่วง Phase-out) จนกระทั่งรายได้เพิ่มสูงขึ้นถึงระดับหนึ่ง การจ่ายเงินดังกล่าวจะสิ้นสุดลง ซึ่งการจ่ายเงินโอนในลักษณะนี้สะท้อนว่า รัฐบาลให้ความสำคัญกับการสร้างแรงจูงใจในการทำงานควบคู่กับการลดความเหลื่อมล้ำในรายได้ อย่างไรก็ดี ในบางประเทศ เช่น สวีเดน รัฐบาลมุ่งเน้นเป้าหมายการสร้างแรงจูงใจในการทำงาน จึงจ่ายเงินโอนโดยไม่มีช่วงที่อัตราลดลง (ช่วง Phase-out) นอกจากนี้ ประเทศส่วนใหญ่ยังให้ความสำคัญกับทุกพื้นที่ในประเทศอย่างเท่าเทียมกัน กล่าวคือ การจ่ายเงินของแต่ละพื้นที่ในประเทศจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขเดียวกัน ยกเว้นประเทศอิสราเอลและแคนาดา ที่อาจกำหนดเงื่อนไขที่แตกต่างกัน เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของแต่ละพื้นที่

ในการนำมาตรการ NIT มาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยนั้น ควรเป็นรูปแบบที่ง่าย เนื่องจากประชากรไทยที่มีรายได้น้อยยังขาดความรู้เกี่ยวกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา จึงไม่ควรกำหนดเงื่อนไขของมาตรการ NIT ให้ซับซ้อนจนเกินไป เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ และมีความโปร่งใสในการดำเนินการ โดยการจ่ายเงินโอนควรให้เป็นรายบุคคล โดยไม่ผูกกับสถานะการสมรส จำนวนบุตร หรือความทุพพลภาพ โดยผู้ที่มีสิทธิได้รับ NIT จะต้องมียูระหว่าง 15 - 60 ปี มีสัญชาติไทยโดยการเกิดหรือตามหลักดินแดน รวมทั้งจะต้องเป็นผู้อยู่ในประเทศไทยชั่วระยะเวลาหนึ่งหรือหลายระยะรวมเวลาทั้งหมดถึง 180 วันในปีนั้นๆ นอกจากนี้ เพื่อไม่ให้เกิดความลักลั่นในการใช้มาตรการ NIT ระหว่างพื้นที่ต่างๆ ก็ควรบังคับใช้ NIT ทั่วประเทศภายใต้เงื่อนไขเดียวกัน ในประการสำคัญเมื่อพิจารณารายได้ของคนไทยแล้วจะพบว่า คนไทยส่วนใหญ่มีรายได้ค่อนข้างต่ำและการกระจายรายได้ไม่ดีเท่าที่ควร ดังนั้น การจ่ายเงินโอนควรมุ่งเป้าหมายไปที่กลุ่มคนที่มีรายได้น้อย ดังนั้น อัตราการจ่ายเงินโอนควรลดลง (Phase-out) เมื่อแรงงานมีรายได้สูงขึ้นถึงระดับหนึ่งแล้ว

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

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
FISCAL POLICY OFFICE

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>].
- Alstott, A. L. 2010. Why the IETC Doesn't Make Work Pay. In *73 Law and Contemporary Problem: Faculty Scholarship Series*, Yale Law School.
- Apps, P. 2002. Why an Earned Income Tax Credit Program is a Mistake for Australia. *Australian Journal of Labour Economics* 5 (4): 549-568.
- Bank of Israel. *Earned Income Tax Credit (Negative Income Tax): The Results of the First Year of Implementation of the Law* 2010 [cited 17 January 2013. Available from <http://www.bankisrael.gov.il/en/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/100627v.aspx>].
- Bassok, M. *Negative Income Tax to Start in October* 2008 [cited 10 January 2013. Available from <http://www.haaretz.com/print-edition/business/negative-income-tax-to-start-in-october-1.241007>].
- Brender, A., and M. Strawczynski. 2006. Earned Income Tax Credit in Israel: Designing the System to Reflect the Characteristics of Labor Supply and Poverty. *Israel Economic Review* 4 (1): 27 - 58.
- Canada Revenue Agency. 2013. *Working income tax benefit (WITB)* 2013 [cited 14 May 2013]. Available from <http://www.cra-arc.gc.ca/witb/>.
- Canadian Tax and Financial Information. 2013. *Working Income Tax Benefit* 2013 [cited 14 May 2013]. Available from <http://www.taxtips.ca/filing/witb.htm>.
- Central Provident Fund Board. *Workfare Income Supplement (WIS) Scheme* 2012 [cited 16 January 2013. Available from http://mycpf.cpf.gov.sg/Members/Gen-Info/WIS/WIS_Scheme].
- Centre for Accounting Governance and Taxation. 2010. *A Tax System for New Zealand's Future*: Victoria University of Wellington.
- Chung, Youngsoon. 2006. *Governing Work and Welfare in Korea*. Seoul: Ewha Womans University Press.
- Creedy, J., N. Herault, and G. Kalb. 2008. Tax Policy Design and the Role of a Tax-Free Threshold. In *Research Paper Number 1046*. Melbourne: Department of Economics, The University of Melbourne.
- Dawkins, P., G. Beer, A. Harding, D. Johnson, and R. Scutella. 1998. Towards a Negative Income Tax System for Australia. *The Australian Economic Review*: 237-257.
- Department of Human Service. 2012. *Family Tax Benefit Part A and Part B* 2012 [cited 10 April 2012]. Available from <http://www.humanservices.gov.au/customer/services/centrelink>.
- Duncan, A., and M.N. Harris. 2002. Simulating the Behavioural Effect of Welfare Reforms Among Sole Parents in Australia. *The Economic Record* 78 (242): 264-276.
- Edmark, Karin, Che-Yuan Liang, Eva Mörk, and Håkan Selin. 2012. *Evaluation of the Swedish Earned Income Tax Credit*. Stockholm, Sweden: Research Institute of Industrial Economics.

- Eissa, N., and H. Hoynes. 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. 2004. Taxes and the Labor Market Participation of Married Couples: The Earned Income Tax Credit. *Journal of Public Economics* 88 (9-10): 1931-1958.
- . 2006n. Behavioral Responses to Taxes: Lessons from the EITC and Labor Supply. *Tax Policy and the Economy* 20: 74-110.
- . 2006u. 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.
- Flug, K. *Earned Income Tax Credit (Negative Income Tax) — The results of the first year of implementation of the Law* [cited 26 February 2012. Available from <http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/neumim/neum358e.pdf>.
- Friedman, Milton. 1962. *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Frugal and Kosher. *Negative Income Tax (Israel)* 2012 [cited 20 January 2013. Available from <http://www.kosherfrugal.com/2012/10/negative-income-tax-israel.html>.
- Government Bill. 2012. *Taxation (Urgent Measures and Annual Rate) Bill: Explanatory Note*. HM Revenue and Customs. *Working Tax Credit* 2013 [cited 22 January 2013. Available from <http://www.hmrc.gov.uk/taxcredits/start/who-qualifies/workingtaxcredit/index.htm>.
- Hodgson, H. 2005. An Historical Analysis of Family Payments in Australia. *Journal of the Australasian Tax Teachers Association* 1 (2): 318-341.
- Hotz, V. Joseph, and John Karl Scholz. 2001. *The Earned Income Tax Credit*. Cambridge, MA: NBER Working Paper no. 8078.
- Humphreys, John. 2001. Reforming Wages and Welfare Policy: Six Advantages of a Negative Income Tax. *Policy*: 19 - 22.
- Indexmundi. 2013. *Country Comparison: GDP - per capita* 2013 [cited 13 May 2013]. Available from <http://www.indexmundi.com/g/r.aspx?c=xx&v=67>.
- Inland Revenue. 2008. *Regulatory Impact Statement: Changes to Personal Tax, The Research & Development Tax Credit and KiwiSaver*.
- . 2012. Independent Earner Tax Credit (IETC). In *Individual Income Tax Return Guide* 2012.
- Inland Revenue Authority of Singapore. *Income Tax Rate* 2012 [cited 15 January 2013. Available from www.iras.gov.sg.
- Institute for Fiscal Studies. 2011. *Tax by Design: The Mirrlees Review*. Oxford: Oxford University Press.
- Internal Revenue Service. 2003. *Earned Income Tax Credit (EITC) Program Effectiveness and Program Management FY2002 - FY2003*.
- . 2013. *What Is Earned Income?* 2013 [cited 1 April 2013]. Available from <http://www.irs.gov/Individuals/What-is-Earned-Income%3F>.
- Israel Tax Authority. *Department Information* 2012 [cited 20 January 2013. Available from <http://ozar.mof.gov.il/customs/eng/>.
- 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.
- John, S. J., and M.C. Dale. 2010. *Evidence-based Evaluation of Social Policy*.
- Kalb, G. 2007. Interaction of the Tax and Social Security Systems in Australia. *The Australian Economic Review* 40 (2): 186-193.
- Kayaga, L. 2007. Tax Policy Challenges Facing Developing Countries: A Case Study of Uganda, Faculty of Law, Queen's University, Kingston, Ontario, Canada.
- KPMG. 2013. *Korea-Income Tax* [cited 6 April 2013]. Available from <http://www.kpmg.com/global/en/issuesandinsights/articlespublications/taxation-international-xecutives/korea/pages/income-tax.aspx>.
- Kwon, Huck-ju, Grami Dong, and Hyungyung Moon. 2010. Economic Crises and the Welfare State in Korea: Reforms and Future Challenge.
- Llobrera, Joseph, and Bob 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.
- Meyer, Bruce D. 2007. The U.S. Earned Income Tax Credit, its Effects, and Possible Reforms. In *From Welfare to Work*. Economic Council of Sweden.
- Minister of Public Works and Government Services Canada. 2012. *Public Accounts of Canada Volume II 2012: Details of Expenses and Revenues*. Ottawa: Government of Canada.
- Ministry of Business. 2012. *Short-term Employment Prospects: 2012-2015*.
- Moffitt, R. A. 2004. *The Idea of a Negative Income Tax: Past, Present, and Future*. University of Wisconsin-Madison Institute for Research on Poverty.
- National Tax Service. 2013. *Individual Income Tax and Benefit Guide for Foreigners 2012* 2012 [cited 16 April 2013]. Available from <http://www.nts.go.kr/eng/>.
- OECD. 2013. *OECD Territorial Reviews: Seoul, Korea 2006* [cited 15 May 2013]. Available from <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/36614817.pdf>.
- . 2013. *Economic Survey of Korea 2008: Reforming the Tax System to Promote Economic Growth and Cope with Rapid Population Ageing 2008* [cited 6 April 2013]. Available from <http://www.oecd.org/korea/economicsurveyofkorea2008reformingthetaxsystemtopromoteeconomicgrowthandcopewithrapidpopulationageing.htm>.
- . 2009. *OECD Economic Survey: New Zealand. Macroeconomic Adjustments in the Current Crisis*.
- . 2010. *Israel: A divided Society Results of a Review of Labour-market and Social Policy*. Paris: The Organisation for Economic Co-operation and Development.
- . 2013. *Sweden 2012* [cited 15 May 2013]. Available from www.oecd.org/els/social/workincentives.
- Pirttilä, Jukka, and Håkan Selin. 2011. *Tax Policy and Employment: How Does the Swedish System Fare*. Helsinki: Labour Institute for Economic Research.
- Rankin, K. 2009. Personal Tax Cuts and Recession Assistance Policies: 2009-2011. *New Zealand Journal of Taxation Law and Policy* 15 (1): 9 - 16.
- 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.
- Sommerfeld, R. M., S. A. Madeo, and V. C. Milliron. 1991. *An Introduction to Taxation*. 15th ed. San Diego: Harcourt Brace Jovanovich.
- Sorman, G. 2011. Why Not a Negative Income Tax? *City Journal* 21 (1).

- Statistics Sweden. 2013. *Price Basic Amount* 2012 [cited 10 May 2013]. Available from http://www.scb.se/Pages/TableAndChart_33884.aspx.
- Tax Policy Center a. 2013. *EITC*. Urban Institute and Brookings Institution 2013 [cited 9 May 2013]. Available from <http://www.taxpolicycenter.org/taxfacts/>.
- Tax Policy Center b. 2013. *Earned Income Tax Credit Parameter*. Urban Institute and Brookings Institution 2013 [cited 9 May 2013]. Available from www.taxpolicycenter.org.
- Tax Policy Center c. 2013. *Key Elements: Taxation and the Family*. Urban Institute and Brookings Institution 2013 [cited 9 May 2013]. Available from <http://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/key-elements/family/eitc.cfm>.
- Thornton, Grant. 2012. *Expatriate Tax Ebook – Korea*. Place Published. <http://www.gti.org/Services/Tax-services/Expatriate-tax/Expatriate-tax-ebook/Korea/basis-of-taxation.asp> (accessed 20 March 2013).
- TotallyExpat. 2013. *South Korea and Tax Law Changes for 2010* 2013 [cited 20 March 2013]. Available from <http://totallyexpat.com/news/south-korea-and-tax-law-changes-for-2010/>.
- Trading Economics. *World Bank Indicator* 2012 [cited 16 January 2013]. Available from <http://www.tradingeconomics.com/singapore/labor-participation-rate-total-percent-of-total-population-ages-15-plus--wb-data.html>.
- UK Government. *Benefits & Credits: Working Tax Credit* 2013 [cited 22 January 2013]. Available from <https://www.gov.uk/working-tax-credit/overview>.
- Wikipedia. 2013. *Poverty in Canada* 2013 [cited 14 May 2013]. Available from http://en.wikipedia.org/wiki/Poverty_in_Canada#Working_income_tax_benefit.
- Wind, Elad. 2010. *Minimum Wage and Negative Income Tax as Means of Poverty Alleviation*. Philosophy and Trade, ESSEC.
- Woolley, Frances. 2013. *Five years of the Working Income Tax Benefit* 2012 [cited 14 May 2013]. Available from http://worthwhile.typepad.com/worthwhile_canadian_initi/2012/11/five-years-of-the-working-income-tax-benefit.html.
- World Bank. 2013. *Labor Participation Rate, Total (% of Total Population Ages 15+)* 2013 [cited 18 July 2013]. Available from <http://data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.CACT.ZS>.
- Worldwide-tax. *Israel Tax News 2012* 2012 [cited 20 January 2013]. Available from http://www.worldwide-tax.com/israel/isr_econonews.asp.
- Wrobel, S. 2010. BOI: Negative Income Tax Could Lift Some out of Poverty. *The Jerusalem Post*.
- ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม. 2542. กฎหมายภาษีอากร. กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร.
- ดุลลลักษ์ณ์ ตราชูธรรม. 2549. หลักกฎหมายภาษีอากร. กรุงเทพฯ: สถาบัน T.Training Center.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. 2544. กระบวนการนิติบัญญัติ. วารสารกฎหมายปกครอง 20 (1).
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2551. รายงานการประเมินความยากจนปี 2550. กรุงเทพฯ.
- . 2554. สถานการณ์ความยากจน และความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย ปี 2553. กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม.

———. 2556. รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย ปี 2554. กรุงเทพฯ.

สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม. 2554. คู่มือกระบวนการพิจารณากร่าง แก้ไข ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงยุติธรรม.

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

สุกานดา ศรีบุญส่ง. 2553. การปรับปรุงสวัสดิการเพื่อผู้มีรายได้น้อยและด้อยโอกาสด้วยมาตรการเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงาน: วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุรจิต ลักษณะสุด, พิสิทธิ์ พัวพันธ์, จารุพรรณ วานิชันกุล, อชฎุทธิ์ สิทธิกุล, อุทุมพร จิตสุทธิภากร, และจงดล คำไส้. 2553. ความท้าทายของนโยบายการคลัง: สู้ความยั่งยืนและการขยายตัวทางเศรษฐกิจระยะยาว, สัมมนาวิชาการประจำปี 2553. กรุงเทพฯ: ธนาคารแห่งประเทศไทย.



สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

ถนนพระราม 6 แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400

โทรศัพท์ 0-2273-9020 โทรสาร 0-2273-5602

www.fpo.go.th