

การคลังปริทัศน์

ฉบับที่ 3/2561

มีนาคม 2561

สำนักนโยบายการคลัง



การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ (Tackling Inequality)



ปัญหาความเหลื่อมล้ำและเศรษฐกิจที่ชะลอตัวในหลายประเทศส่งผลให้มีความสนใจในการดำเนินนโยบายเพื่อสนับสนุนการเจริญเติบโตแบบทั่วถึง (Inclusive Growth) ถึงแม้ว่าความเหลื่อมล้ำจะเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในระบบเศรษฐกิจที่พึ่งพาอาศัยกลไกตลาด ความเหลื่อมล้ำที่มากเกินไปอาจส่งผลให้สังคมแตกแยกและนำไปสู่การแบ่งขั้วทางการเมือง และทำให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจลดลงในที่สุด

สำหรับประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่า กำลังเผชิญกับปัญหาความเหลื่อมล้ำอย่างหนัก โดยจากรายงาน Global Wealth Report 2016 ที่จัดทำโดย Credit Suisse ได้จัดอันดับให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำมากเป็นอันดับที่ 3 ของโลก โดยครัวเรือนที่มั่งคั่งที่สุดร้อยละ 1 ของไทยครอบครองความมั่งคั่งอยู่ถึงร้อยละ 58

ทั้งนี้ นโยบายการคลัง ถือเป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งในการกระจายรายได้และแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ โดยในบทความหัวข้อ “Tackling Inequality” ซึ่งจัดทำโดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ได้เสนอแนะนโยบายการคลัง 3 นโยบาย ที่ช่วยแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ ได้แก่ 1) การเพิ่มอัตราภาษีในกลุ่มผู้มีรายได้สูง 2) รายได้ขั้นพื้นฐานถ้วนหน้า (Universal Basic Income) และ 3) การจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาการศึกษาและสาธารณสุข

1

การเพิ่มอัตราภาษีในกลุ่มผู้มีรายได้สูง



การใช้นโยบายภาษีแบบก้าวหน้า โดยเฉพาะในกลุ่มผู้มีรายได้สูง สามารถช่วยลดความเหลื่อมล้ำได้ โดยอัตราภาษีสำหรับผู้มีรายได้สูงในปัจจุบันยังต่ำกว่าอัตราภาษีที่บุคคลเหล่านั้นควรจ่ายในทางทฤษฎีอยู่มาก และอัตราภาษีดังกล่าวยังมีแนวโน้มลดลงเรื่อย ๆ ด้วย

ประเด็นหนึ่งที่ผู้ต่อต้านการเพิ่มอัตราภาษีในกลุ่มผู้มีรายได้สูงมักยกมาอธิบายเหตุผลที่ไม่ควรเพิ่มอัตราภาษี คือ อัตราภาษีที่ก้าวหน้าจะไปชะลอการขยายตัวทางเศรษฐกิจ แต่หลักฐานเชิงประจักษ์ต่าง ๆ ได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่า ข้อโต้แย้งดังกล่าวไม่เป็นความจริง

ทั้งนี้ ภาษีชนิดหนึ่งที่รัฐบาลสามารถเพิ่มอัตราเพื่อลดความเหลื่อมล้ำได้ คือ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (Personal Income Tax: PIT) โดยในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วที่มีอัตรา PIT ต่ำก็สามารถเพิ่มอัตราภาษีดังกล่าวได้โดยที่ไม่มีผลกระทบต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจมากนัก แต่ในกลุ่มประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่และกลุ่มประเทศรายได้ด้อยนั้น ควรเพิ่มอัตรา PIT อย่างช้า ๆ และเน้นไปที่การเก็บภาษีทางอ้อมต่าง ๆ เพิ่มเติม เช่น ภาษีสรรพสามิตสำหรับสินค้าฟุ่มเฟือย หรือเก็บภาษีสินค้าบริโภคที่สร้างผลกระทบภายนอกในเชิงลบ เช่น พลังงานจากเชื้อเพลิงฟอสซิล แอลกอฮอล์ หรือยาสูบ เป็นต้น และนำรายได้ดังกล่าวมาใช้จ่ายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำแทน

ในส่วนของรายได้จากทุน (เช่น กำไร ดอกเบี้ย และผลกำไรส่วนต่าง เป็นต้น) ซึ่งมีการกระจายตัวที่เหลื่อมล้ำกว่ารายได้จากแรงงาน และมักมีการเก็บภาษีในอัตราที่ต่ำกว่ารายได้จากแรงงานนั้น ควรมีการเพิ่มอัตราภาษีกำไรส่วนเกินทุน (Capital Gains Tax) ในอัตราที่เพียงพอเพื่อให้ระบบภาษีมีความก้าวหน้ามากขึ้น นอกจากนี้ บางประเทศอาจพิจารณาเก็บภาษีประเภทใหม่ เช่น ภาษีอสังหาริมทรัพย์หรือภาษีที่ดิน ซึ่งเป็นภาษีที่เท่าเทียมและมีประสิทธิภาพ แต่รัฐบาลอาจต้องลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเพิ่มเติมเพื่อรองรับการเก็บภาษีดังกล่าว

ประเด็นที่น่าสนใจ

ในปัจจุบัน แม้เศรษฐกิจไทยและเศรษฐกิจโลกจะเติบโตอย่างต่อเนื่อง แต่ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจยังคงเป็นความท้าทายของภาครัฐอยู่ โดยในปัจจุบันประเทศไทยถือเป็นประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำมากเป็นอันดับที่ 3 ของโลก

ทั้งนี้ การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำมีแนวทางที่น่าสนใจอยู่หลายวิธีด้วยกัน ซึ่งบางวิธีก็สามารถนำมาปรับใช้ในบริบทของประเทศไทยได้



คำสำคัญ (Keywords)

- ◇ นโยบายการคลัง (Fiscal Policy)
- ◇ ความเหลื่อมล้ำ (Inequality)
- ◇ หลักประโยชน์นิยม (Utilitarianism)



ผู้เขียน

นายธนกร ไพวรธรณ์

เศรษฐกรชำนาญการ

Email: thanakornpepe@gmail.com

ขอขอบคุณ

นางสาวศุภนันท์ ชุ่มใจ

ผู้อำนวยการส่วนบริหารความเสี่ยงและ
วินัยการคลัง

สำหรับคำแนะนำ





UBI คือแนวคิดที่กำหนดให้รัฐบาลมีการจ่ายเงินสนับสนุนให้แก่ประชาชนเพื่อให้เพียงพอต่อค่าครองชีพขั้นพื้นฐานเป็นจำนวนเท่า ๆ กันทุกคน ซึ่งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทั้งหมดในประเทศ ทั้งนี้ UBI เป็นแนวคิดที่ได้รับความสนใจทั้งจากแวดวงวิชาการ ผู้กำหนดนโยบาย และสาธารณชนเป็นอย่างมาก และหลาย ๆ ประเทศก็เริ่มมีการทดลองนำนโยบาย UBI มาใช้ แต่ยังไม่มียประเทศใดในโลกที่มีโครงการ UBI ที่ครอบคลุมประชากรทั้งประเทศ

ในกลุ่มผู้สนับสนุน UBI ได้เสนอว่า UBI สามารถแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและความยากจนได้ดีกว่าโครงการที่ช่วยเหลือเฉพาะผู้มีรายได้น้อย (Means-tested Programmes) นอกจากนี้ UBI ยังเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ช่วยแก้ปัญหาความยากจนได้ถาวรและความไม่แน่นอนที่เกิดจากเทคโนโลยีที่เปลี่ยนไป (เช่น มีการใช้หุ่นยนต์เข้ามาทำงานแทนมนุษย์มากขึ้น เป็นต้น) แต่ในกลุ่มผู้คัดค้าน UBI ก็ให้เหตุผลว่า UBI เป็นโครงการที่ให้ความช่วยเหลือประชาชนทุกคน ซึ่งรวมถึงกลุ่มผู้มีรายได้ปานกลางและสูงซึ่งไม่จำเป็นต้องพึ่งพาสวัสดิการดังกล่าว นอกจากนี้ UBI ยังมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานที่สูงและการใช้ UBI อาจไปทับซ้อนกับการใช้จ่ายภาครัฐโครงการอื่นที่ช่วยแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ และ UBI อาจไปลดแรงจูงใจในการทำงานให้กับประชากรบางกลุ่มด้วย

ทั้งนี้ การนำ UBI มาใช้ในประเทศกำลังพัฒนาที่มีสวัสดิการสำหรับผู้มีรายได้น้อยที่จำกัด การใช้ UBI อาจเป็นวิธีที่ดีในการสร้างความมั่นคงให้ประชาชนในระยะสั้น อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ UBI มีประสิทธิผลและมีความยั่งยืนทางการคลัง รัฐบาลควรมีการเก็บภาษีเพิ่มเติมหรือตัดลดรายจ่าย เช่น การขยายฐานภาษีโดยการเก็บภาษีสินค้าที่มีผลกระทบภายนอกเพิ่มเติม

ในทางกลับกัน สำหรับประเทศพัฒนาแล้วที่มีระบบสวัสดิการที่เอื้อเฟื้อ กว้างขวางและมีความก้าวหน้าอยู่แล้ว การใช้ UBI แทนระบบสวัสดิการที่มีอยู่เดิมอาจส่งผลให้ครัวเรือนรายได้น้อยได้รับสวัสดิการลดลง ดังนั้น รัฐบาลควรเน้นการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับระบบสวัสดิการที่มีอยู่เดิม โดยเน้นการให้สวัสดิการกับกลุ่มผู้มีรายได้น้อยให้ทั่วถึง โดยอาจไม่จำเป็นต้องนำ UBI มาใช้

สำหรับงบประมาณในการดำเนินโครงการ UBI นั้น จะขึ้นกับว่าผู้ดำเนินนโยบายจะกำหนดไว้เท่าไร ตัวอย่าง ถ้ากำหนดให้ UBI อยู่ที่ร้อยละ 25 ของรายได้มีฐานต่อหัว การดำเนินโครงการนโยบาย UBI ในประเทศพัฒนาแล้ว จะใช้งบประมาณร้อยละ 6 - 7 ของ GDP และในประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่จะใช้งบประมาณร้อยละ 3 - 4 ของ GDP โดยการใช้ UBI จะลดความเหลื่อมล้ำโดยสามารถลดค่าสัมประสิทธิ์ Gini ได้ประมาณ 5 หน่วย โดยในกรณีประเทศไทย หากมีการนำ UBI มาใช้จริง จะต้องใช้งบประมาณระหว่าง 485,000 - 650,000 ล้านบาท



การลงทุนด้านการศึกษาและสาธารณสุขสามารถลดความเหลื่อมล้ำในระยะปานกลาง เน้นการแก้ไขปัญหาความยากจนในประชาชนหลายช่วงอายุ และส่งเสริม Inclusive Growth อย่างยั่งยืน นอกจากนี้ การลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาและสาธารณสุขยังช่วยแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในมิติอื่น เช่น การลดความเหลื่อมล้ำด้านเพศและความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาค เป็นต้น



แม้การศึกษาทั่วโลกจะมีความก้าวหน้าไปมาก ในประเทศกำลังพัฒนายังมีความเหลื่อมล้ำด้านการเข้าถึงการศึกษาและบริการสาธารณสุขระหว่างกลุ่มประชากรสังคมต่าง ๆ อยู่มาก และถึงแม้นักเรียนจากกลุ่มด้อยโอกาสได้เข้าเรียน นักเรียนจากกลุ่มดังกล่าวก็ยังมีผลการเรียนที่ด้อยกว่ากลุ่มนักเรียนที่มีภูมิหลังที่ดีกว่า ซึ่งเป็นการสะท้อนถึงคุณภาพการศึกษาที่ค่อนข้างต่ำในกลุ่มผู้ด้อยโอกาส

ในแง่ความเหลื่อมล้ำด้านสาธารณสุขนั้น พบว่า ในประเทศพัฒนาแล้ว อายุขัยเฉลี่ยของประชากรที่จบการศึกษาในระดับอุดมศึกษาสูงกว่าประชากรที่จบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาหรือต่ำกว่า ประมาณ 4 - 15 ปี นอกจากนี้ คุณภาพการรักษาผู้ป่วยที่ยากจนยังต่ำกว่าคุณภาพการรักษาผู้ป่วยที่มีฐานะดีอย่างมาก

เพื่อเป็นการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาและสาธารณสุข รัฐบาลควรเน้นการจัดสรรงบประมาณทั้งสองด้านให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ซึ่งจะช่วยส่งเสริมให้ประชาชนกลุ่มดังกล่าวสามารถเข้าถึงระบบการศึกษาและสาธารณสุขที่มีคุณภาพได้ นอกจากนี้ ประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาและสาธารณสุขโดยรวมจะเพิ่มขึ้นด้วย





บทความนี้เป็นการสรุปข้อเสนอแนะและแนวทางการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำที่จัดทำโดย IMF ซึ่งมีทั้งข้อเสนอแนะสำหรับประเทศพัฒนาแล้ว และสำหรับประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่ เช่น ประเทศไทย เป็นต้น ซึ่งผู้เขียนมองว่า ข้อเสนอแนะบางประการของ IMF ก็มีทั้งที่เหมาะสมและไม่เหมาะสมกับการนำมาใช้ในประเทศไทย

สำหรับแนวคิดการเพิ่มอัตราภาษีในกลุ่มผู้มีรายได้สูงนั้น ผู้เขียนเห็นด้วยที่จะนำมาใช้กับประเทศไทย โดยเฉพาะการเก็บภาษีจาก Capital Gains และนำรายได้จากภาษีดังกล่าวไปจัดสรรงบประมาณลงทุนให้มากขึ้น โดยเฉพาะการลงทุนในระบบโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาการหลบเลี่ยงภาษี ควรมีการปลูกฝังจิตสำนึกให้กับผู้เสียภาษีว่า รายได้จากภาษีดังกล่าวจะถูกนำไปใช้เพื่อดูแลเพื่อนร่วมชาติ ผู้มีรายได้น้อย ให้สังคมมีความเท่าเทียมกันมากขึ้น และควรปลูกฝังประชาชนให้มีจิตสาธารณะ และเข้าใจหลักประโยชน์นิยม (Utilitarianism) มากขึ้นด้วย ซึ่งในสภาพสังคมไทยปัจจุบันที่ “คั่นจีน” กับการแข่งขันและแนวคิดที่ว่า “คนเราไม่เท่ากัน” ยังแพร่หลายอยู่ การปลูกฝังจิตสำนึกดังกล่าวอาจต้องใช้เวลาพอสมควร แต่ในทางกลับกัน เพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจให้กับผู้จ่ายภาษีว่า ภาษีทุกบาททุกสตางค์จะถูกนำไปใช้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยโดยไม่ถูกฉ้อโกง ควรมีหน่วยงานอิสระที่สามารถตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้อย่างเคร่งครัดโดยไม่เลือกปฏิบัติ

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนยังไม่เห็นด้วยกับการเพิ่มอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เนื่องจากในปัจจุบัน อัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสูงสุดอยู่ที่ร้อยละ 35 ซึ่งสูงที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

สำหรับการนำ UBI มาใช้กับประเทศไทยนั้น ผู้เขียนเห็นว่า เป็นนโยบายที่เหมาะสมและเหมาะสมกับการนำประเทศไทยไปสู่ยุค Thailand 4.0 เพราะการมีรายได้ขั้นพื้นฐานจะช่วยให้ประชากรมีความ “กล้าเสี่ยง” และกล้าประกอบอาชีพที่ต้องอาศัยนวัตกรรมแต่อาจไม่มั่นคง โดยหากรัฐบาลต้องการจะดำเนินนโยบายดังกล่าว รัฐบาลควรมีแนวทางการเพิ่มรายได้ เช่น การเพิ่มรายได้จากภาษีอากรที่มีอยู่เดิม และการจัดเก็บภาษีประเภทใหม่ ๆ ก่อน หรืออาจพิจารณาตัดลดเงินอุดหนุนบางส่วนที่มีอยู่เดิม เช่น พิจารณาลดงบประมาณที่ใช้ในการช่วยเหลือเกษตรกร ซึ่งปัจจุบันไม่มีประสิทธิภาพมากนัก เป็นต้น



ในแง่ของการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาการศึกษานั้น ผู้เขียนเห็นด้วยกับข้อเสนอแนะจาก IMF ที่ให้มุ่งเน้นการจัดสรรงบประมาณให้กับกลุ่มประชากรผู้ด้อยโอกาส แต่การจัดสรรงบประมาณดังกล่าวควรทำควบคู่ไปกับการปฏิรูปการศึกษาเชิงโครงสร้าง เพื่อให้ผู้เรียนมีความเท่าเทียมกันมากขึ้น โดยการสร้างโรงเรียนทั้งในเขตเมืองและชนบทให้มีมาตรฐานเทียบเคียงกัน เช่นเดียวกับในประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ฟินแลนด์ หรือฝรั่งเศส เป็นต้น นอกจากนี้ ควรมีการยกเลิกระบบ “ห้องคิง” หรือการนำนักเรียนที่มีผลการเรียนดีไปเรียนรวมกัน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านผลการเรียนในโรงเรียนเดียวกัน ทั้งนี้ การเริ่มปลูกฝังให้นักเรียนมีจิตสาธารณะและแนวคิดประโยชน์นิยมผ่านหลักสูตรการศึกษา ก็จะมีผลให้ประชาชนผู้มีรายได้ปานกลางถึงสูงเต็มใจจ่ายภาษี และจะช่วยให้การจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมตามที่เสนอไปข้างต้นสามารถกระทำได้โดยมีแรงต้านน้อยลงด้วย

ในด้านสาธารณสุขนั้น ผู้เขียนมองว่า ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่ใช้อยู่ในปัจจุบันช่วยแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านสาธารณสุขได้ดีอยู่แล้ว แต่เนื่องจากประเทศไทยกำลังจะก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มตัวในปี พ.ศ. 2568 ภาระทางการคลังจากระบบสาธารณสุขก็จะมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในอนาคตด้วย ดังนั้น รัฐบาลอาจพิจารณานำระบบการร่วมจ่าย (Co-Payment) เข้ามาใช้ เพื่อให้ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้ามีความยั่งยืนโดยที่ยังรักษามาตรฐานด้านยารักษาโรคและการรักษาไว้ได้

เอกสารอ้างอิง

International Monetary Fund, (IMF), 2017, Fiscal Monitor 2017 “Tackling Inequality” (Washington, DC: International Monetary Fund)

