

'เงินโอน แก้งจน คนขยัน' กับมิติใหม่ในการแก้ไขปัญหาความยากจนไทย

▶ มุมมองบ้านสามย่าน

● **ดร.ปิยนันท์ อนันตกุลบุตร**
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

นางานสัมมนาวิชาการประจำปีของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) เมื่อวันที่ 6 ส.ค. 2557 มีการนำเสนอบทความวิชาการเรื่อง "เงินโอน แก้งจน คนขยัน (Negative Income Tax: NIT)" หรือบางสื่อก็ใช้คำว่า "การคืนภาษีคนจน" ซึ่งแม้ว่าข้อเสนอดังกล่าวจะปรากฏตามสื่อต่างๆ ไปบ้างแล้ว และผลสำรวจของกรุงเทพโพลล์เมื่อวันที่ 27 ส.ค. 2557 พบว่านักเศรษฐศาสตร์ 54.5% สนับสนุน NIT และ 31.8% ไม่สนับสนุน ส่วนที่เหลือยังคงไม่แน่ใจ นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายสมหมาย ภาษี) ได้มอบนโยบายต่อผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงการคลังเมื่อวันที่ 15 ก.ย. 2557 โดยขอให้พิจารณา NIT มาใช้เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและทดแทนนโยบายประชานิยม แต่ด้วยเหตุที่เรื่องนี้เป็นแนวคิดใหม่ จึงมีประเด็นที่มักเข้าใจคลาดเคลื่อน ผู้เขียนจึงขอนำบางประเด็นที่สำคัญมาอธิบายในที่นี้

ในช่วงประมาณ 10 ปีที่ผ่านมา รายจ่ายทางด้านสวัสดิการของรัฐบาลไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจนเป็นเม็ดเงินสูงกว่า 1 ล้านล้านบาท แต่ด้วยข้อจำกัดเกี่ยวกับฐานข้อมูลรายได้ของประชากร ทำให้รัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหาความยากจนให้ตรงกลุ่มเป้าหมายได้ บ่อยครั้งที่รัฐบาลเลือกวิธีการช่วยเหลือคนยากจนและต่อโอกาสในลักษณะการให้อย่างถ้วนหน้า (Universal Coverage) แต่การจัดสวัสดิการโดยขาดการตรวจสอบรายได้ของผู้รับประโยชน์ (Means-testing) ทำให้รัฐบาลมีภาระรายจ่ายสูงเกินจำเป็นและไม่สามารถแก้ไขปัญหาความยากจนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยผู้ที่เข้าถึงสวัสดิการที่รัฐจัดทำให้โดยเฉลี่ยระหว่างปี พ.ศ. 2553 - 2555 เป็นผู้ที่ไม่จนสูงมากถึงประมาณ

เงื่อนไขของ NIT ปีที่ใช้ (พ.ศ.)	สิงคโปร์ 2550	อิสราเอล 2551	ออสเตรเลีย 2543	เกาหลีใต้ 2551	แคนาดา 2550
ส่วนหนึ่งของ NIT เป็นการสมทบเงิน ในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
NIT สัมพันธ์กับสถานะ-การสมรส	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
NIT สัมพันธ์กับจำนวนบุตร และอายุบุตร	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
NIT สัมพันธ์กับอายุของผู้มีสิทธิรับ NIT	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
NIT สัมพันธ์กับความพิการ	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
มีเงื่อนไขเกี่ยวกับการครอบครองที่ดิน และสิ่งปลูกสร้าง	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

90% และเป็นคนจนเพียงประมาณ 10% เท่านั้น

สศค. จึงศึกษาหาแนวทางในการนำ NIT มาใช้ดูแลคนจนอย่างเป็นระบบ โดยประยุกต์จากข้อเสนอของศาสตราจารย์ Milton Friedman นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบล ซึ่งเขียนไว้ในหนังสือชื่อ "Capitalism and Freedom" เมื่อปี ค.ศ. 1962 และในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาประเทศต่างๆ ในโลกได้ทยอยนำระบบ NIT มาประยุกต์ใช้ เช่น ออสเตรเลีย อังกฤษ แคนาดา สิงคโปร์ สวีเดน อิสราเอล เกาหลีใต้ นิวซีแลนด์ ซึ่งสะท้อนว่า NIT เป็นนวัตกรรมทางการคลังที่หลายประเทศให้ความสำคัญมากขึ้น

กล่าวสั้นๆ ได้ว่า NIT จะช่วยในการ "หาตัวคนจน" โดยใช้เครื่องมือของระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ซึ่งเป็นการประสานระบบภาษีอากรและระบบสวัสดิการให้เป็นหนึ่งเดียว อันเป็นการโอนเงินสดโดยมีเงื่อนไขว่า ผู้ที่ได้รับเงินโอนจะต้องทำงาน และต้องยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาประโยชน์ที่สำคัญของ NIT มีดังนี้

1. NIT ไม่ส่งเสริมให้คนจนขี้เกียจ คอยรอรับการช่วยเหลือจากรัฐ กล่าวคือ

NIT มีใช้โครงการสวัสดิการ (Welfare) หากแต่เป็นโครงการที่ต้องทำงานแลก (Workfare) เพื่อสร้างแรงจูงใจให้บุคคลพึ่งพาตนเองได้มากกว่าการรอรับสวัสดิการ โดยมีหลักการว่า หากคนจนได้ขวนขวายพยายามอย่างเต็มที่แล้ว แต่ยังคงมีรายได้ไม่เพียงพอ รัฐบาลจึงจะยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือ เช่น สำหรับคนจน (ผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน) รัฐบาลจะโอนเงินให้ในอัตรา 20 % หมายความว่า ทุกๆ บาทที่เขาทำงานเพิ่มขึ้นหารายได้ได้มากขึ้น เขาจะได้รับเงินสมทบจากรัฐบาลอีก 20 สตางค์ จึงเป็นการส่งเสริมให้คนจนขยันมากขึ้น

2. NIT เป็นโครงการที่ควรจะนำมาใช้แทนนโยบายเชิงประชานิยม ทั้งนี้ "ประชานิยม" มีทั้งโครงการที่ดีและไม่ดี และ คำนี้เป็นคำที่คลุมเครือ อย่างไรก็ตาม อาจนิยามความหมายของ "ประชานิยม" อย่างกว้างๆ ได้ว่า จะต้องเข้าเงื่อนไข 3 ประการ 1) เอื้อประโยชน์แก่กลุ่มคนบางกลุ่ม เช่น เกษตรกร 2)ผูกติดกับพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง (ดังนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองก็มีแนวโน้มที่พรรคการเมืองอื่นจะไม่ดำเนินโครงการนั้นๆ ต่อไป) 3) ไม่คำนึงถึงภาระ

ทางการคลังเท่าที่ควร ซึ่งหากพิจารณาภายใต้เงื่อนไข 3 ประการนี้ จะพบว่า NIT ไม่เข้าเงื่อนไขใดๆ จึงไม่มีลักษณะเป็น

โครงการเชิงประชานิยม อีกทั้ง NIT ใช้เงินงบประมาณต่ำมากเมื่อเทียบกับโครงการเชิงประชานิยมในปัจจุบัน เพราะการ "หาตัวคนจน" ของ NIT ทำให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างถูกต้อง จึงเป็นการใช้เงินภาษีอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ

3. NIT มีต้นทุนในการบริหารจัดการต่ำมาก เพราะไม่ต้องจ้างคน และไม่ต้องมีหน่วยงานเกี่ยวข้องเยอะ เพียง 1-2 หน่วยงานในการรับแบบแสดงรายการเงินได้ที่คนจนยื่น แล้วก็นำเงินไปจ่ายคนจน

4. NIT เป็นการเปลี่ยนระบบการจัดสรรเงินไปจ่ายคนจน โดยไม่ต้องการให้



กล่าวสั้นๆ ได้ว่า NIT จะช่วยในการ "หาตัวคนจน" โดยใช้เครื่องมือของระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา



ไอศกรีมถูกเสียดคนจำนวนมากระหว่างทาง แล้วก็เหลือเฉพาะไม่ถึงมือคนจน แต่ NIT จะเป็นการนำไอศกรีม "ทั้งแท่ง" ใส่มือคนจน นั่นคือ เป็นการจ่ายเช็คหรือโอนเงินสดเข้าบัญชีของคนจนโดยตรง

5. NIT เป็นการสร้างแรงจูงใจ "เชิงบวก" ให้คนเข้าสู่ระบบภาษี ซึ่งในปัจจุบันระบบภาษีเงินได้ของไทยมีแรงจูงใจ "เชิงลบ" อยู่แล้ว โดยมีบทลงโทษทางอาญาแก่ผู้ที่ยื่นแบบฯ เท็จ และผู้ที่ไม่ยื่นแบบฯ แม้กระนั้นก็ตามผู้ที่อยู่ในระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทยยังคงมีสัดส่วนน้อยมาก เมื่อเทียบกับเศรษฐกิจของระบบอันมหาศาลกว่า 50% ของ GDP) NIT จึงเป็นความพยายามทำให้คนที่อยู่ใต้โต๊ะ (นอกระบบ) ขึ้นมาบนโต๊ะ แม้ว่าในระยะสั้น รัฐบาลอาจต้องโอนเงินช่วยเหลือคนจน

ตารางแสดงระดับต่างๆ ของเงินได้พึงประเมินและเงินโอนจากรัฐบาล

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



ดังกล่าว แต่เมื่อคนกลุ่มนี้เข้ามาอยู่ในระบบแล้ว ในระยะยาวเมื่อเขามีรายได้มากขึ้น ก็กลายเป็นผู้อยู่ในระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาไปโดยปริยาย มิใช่ว่าจะต้องหนีภาษีไปตลอดชีวิต

6. NIT ไม่ใช้การ "สงเคราะห์" คนจน รวมทั้งไม่ใช้การที่คนจนมาขอ "ส่วนบุญ" จากรัฐบาล แต่ NIT เป็นการรับรอง

"สิทธิของคนจน" ในการที่จะได้รับการดูแลจากรัฐบาลเพื่อให้ตนเองสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรี

7. NIT ไม่ใช้การสนับสนุนให้คนจนนำเงินไปใช้จ่ายในทางที่ไม่ถูกไม่ควร (เช่น นำไปซื้อเหล้า บุหรี่ ฯลฯ) แต่ NIT วางอยู่บนหลักการที่เชื่อในศักยภาพของมนุษย์ที่มีเหตุผล สามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องรอให้รัฐบาลเข้ามาสั่งการหรือทำตัวเป็น "คุณพ่อรู้ดี (Big Brother)" ซึ่งถึงแม้คนจนอาจจะนำเงินไปใช้จ่ายในทางที่คุณพ่อเห็นว่าไม่ถูกไม่ควร คนจนก็จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบของการกระทำของตนเอง อันจะเป็นการปลูกฝังค่านิยมที่ถูกต้องในสังคมให้ประชากรในสังคมมีวุฒิภาวะ (Maturity) และมีความรับผิดชอบมากขึ้นต่อพฤติกรรมของตนเอง

8. NIT ช่วยสร้างฐานข้อมูลคนจน อันจะทำให้รัฐบาลสามารถนำข้อมูลนี้ไปใช้ในการทบทวนและออกแบบระบบสวัสดิการสังคมได้อย่างถูกฝาถูกตัว และใช้เงินภาษีของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น อันอาจทำให้รัฐบาลไม่จำเป็นต้องขึ้นภาษีหรือลดภาษีลงได้เสียด้วยซ้ำ

ในการประกาศสำคัญ NIT จะต้องไม่จับตัวเอง แต่ข้อมูลคนจนที่รวบรวมได้จาก NIT

จะต้องนำไปสู่การออกแบบระบบสวัสดิการใหม่ รวมถึงการบูรณาการเข้ากับมาตรการอื่นๆ เช่น การให้เงินทุนประกอบอาชีพ แก่คนจน การพัฒนาฝีมือแรงงาน และการจัดหางานให้แก่คนจน เป็นต้น

ผู้ที่สนใจ สามารถ Download บทความวิชาการเรื่อง "เงินโอน แก่จน คนชยัน (Negative Income Tax: NIT)" ได้จาก www.scribd.com/doc/237260565/เงินโอน-แก่-จน-คนชยัน-Negative-Income-Tax หรือติดต่อผู้เขียนได้ที่ bombust@hotmail.com

หมายเหตุ:

ความเห็นในบทความนี้เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียนทั้งสิ้น มิได้เป็นท่าทีหรือนโยบายของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด