

มาตรการภาครัฐในการให้เงินช่วยเหลือผู้มีฐานะยากจน

นายพงษ์เทพ ธิฐาพันธ์

เอกัตศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2565

หัวข้อเอกัตศึกษา	มาตรการภาครัฐในการให้เงินช่วยเหลือผู้มีฐานะยากจน
โดย	นายพงษ์เทพ ธิฐาพันธ์
รหัสประจำตัว	648 02244 34
หลักสูตร	ศิลปศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
หมวดวิชา	กฎหมายธุรกิจ
อาจารย์ที่ปรึกษา	รศ.ดร. มานิตย์ จุมปา
ปีการศึกษา	2565

---

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้เอกัตศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ

ลงชื่อ..........อาจารย์ที่ปรึกษา

(รศ.ดร. มานิตย์ จุมปา)

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	1 – 4
กิตติกรรมประกาศ	
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	3
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
1.3 สมมติฐานของการศึกษา	3
1.4 ขอบเขตการศึกษา	3
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	3
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
บทที่ 2 แนวคิดพื้นฐานและความจำเป็นในการช่วยเหลือประชาชนโดยการโอนเงินให้คนยากจน	
2.1 หลักการพื้นฐาน	4
2.2 กรอบแนวคิดหลักทางกฎหมายที่กำหนดในการบริหารราชการแผ่นดินที่เกี่ยวข้อง	5
2.3 กรอบแนวคิดตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)	9
บทที่ 3 รูปแบบการโอนเงินให้ประชาชนในต่างประเทศ	
3.1 Universal Basic Income	13
3.2 Condition Cash Transfer	14
3.3 Negative Income Tax	14
บทที่ 4 การโอนเงินให้กับประชาชนคนยากจนในประเทศไทย	
4.1 สภาพปัญหา	19
4.2 แนวคิดในการช่วยเหลือประชาชน	19
4.3 ที่มาการโอนเงินให้ประชาชน	19
4.4 เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องโอนเงินให้คนตกงาน	22
4.5 การให้เงินช่วยเหลือแก่ประชาชน จุดสมดุล และความเหมาะสม	23
บทที่ 5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ	
5.1 บทสรุป	30
5.2 ข้อเสนอแนะ	35

## บทคัดย่อ

ประเทศไทยในทศวรรษที่ผ่านมาได้มีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างต่อเนื่องผ่านกลไกบริหารงานของรัฐบาล ในอดีตจนถึงปัจจุบัน ปัญหาหนึ่งที่สำคัญของประเทศ คือ ปัญหายากจนที่มีมาอย่างยาวนานควบคู่กับการพัฒนาประเทศ แม้จะมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตามลำดับ แต่สิ่งหนึ่งที่สำคัญ คือ ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ให้ผลประโยชน์ไปตกอยู่กับทุกคนในชาติอย่างทั่วถึงซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาความเหลื่อมล้ำของสังคม

ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อมีความเจริญทางเศรษฐกิจมากขึ้น คนจนไม่ว่าจะเป็นจำนวนหรือสัดส่วน ระหว่างคนจนกับคนรวยมีมากขึ้น ช่องว่างระหว่างความยากจน และความไม่เสมอภาคยังมีอยู่อย่างมาก แม้ว่ารัฐบาลที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ได้ทุ่มเทงบประมาณเป็นจำนวนมาก เพื่อขจัดปัญหาดังกล่าวให้บรรเทาเบาบางลงเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ โดยได้จัดสวัสดิการด้านต่าง ๆ ทางสังคมให้แก่ประชาชนตลอดชีวิตตั้งแต่เกิดจนตาย ไม่ว่าจะเป็นสวัสดิการสำหรับเด็กและครอบครัว สวัสดิการด้านการศึกษา สวัสดิการด้านสุขภาพ สวัสดิการด้านคนพิการหรือด้อยโอกาส สวัสดิการผู้สูงอายุ เป็นต้น

หนึ่งในโครงการที่รัฐบาลได้จัดทำ คือ โครงการให้เงินคนยากจน หรือผู้ประสบปัญหาโดยรัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนลงทะเบียนตามกลุ่มอาชีพและแจกเงินโดยตรงให้กับประชาชนผ่านระบบธนาคารพาณิชย์ นอกเหนือจากสวัสดิการอื่น ๆ ที่มีอยู่แล้ว

เหตุที่น่าสนใจและนำไปสู่การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ คือ คำถามที่เกิดขึ้นว่า คนที่ได้รับความช่วยเหลือโดยการแจกเงินจากรัฐเป็นคนจนหรือคนที่ได้รับความช่วยเหลือจริงหรือไม่ การแจกเงินแบบเหวี่ยงแหจะไม่มีปัญหาเลยถ้าประเทศของเรามีเงินมากพอเหลือเฟืออย่างประเทศกลุ่มผู้ค้ำน้ำมัน กาลกลับตรงกันข้าม นอกจากประเทศไทยไม่มีเงินมากพอแล้ว ยังมีภาระของประเทศที่ผูกพันต่อเนื่องมายาวนานในรูปแบบหนี้สาธารณะซึ่งมีจำนวนสูงถึง 10 ล้านล้านบาท และมีงบประมาณขาดดุลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 - ปัจจุบัน ขาดดุลงบประมาณปีละไม่น้อยกว่า 4 แสนล้านบาท

อย่างไรก็ตาม การแจกเงินให้กับประชาชนคนยากจน ไม่ควรจะเป็นคำตอบสุดท้ายที่รัฐบาลจะนำมาใช้เพื่อการแก้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำของสังคม เพราะจะไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างยั่งยืนและพัฒนาประเทศได้อย่างเหมาะสม ซึ่งแนวคิดที่ควรจะเป็นของรัฐบาลคือการสร้างงาน สร้างโอกาส สร้างอาชีพ ขจัดอุปสรรคในการทำมาหาเลี้ยงชีพของประชาชน ส่งเสริมให้ประชาชนทุกระดับได้ใช้ศักยภาพของตนเองอย่างเหมาะสมและเต็มความสามารถในการประกอบอาชีพต่าง ๆ เพื่อร่วมกันพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

ถึงแม้ว่า การแจกเงินให้กับคนยากจนจะไม่ใช่วิธีการที่ดีที่สุดของรัฐบาลก็ตาม แต่ถ้าหากประชาชนคนยากจนได้ใช้ศักยภาพและความสามารถในการหารายได้แล้ว ก็ยังไม่สามารถที่จะหารายได้เลี้ยงตัวเองได้ในที่สุด รัฐบาลจึงจำเป็นต้องใช้วิธีการแจกเงินเพื่อให้ประชาชนคนยากจนมีรายได้ไปซื้อของที่จำเป็นกับการดำรงชีวิตในช่วงเวลาที่เหมาะสม ประกอบกับการมีเหตุวิกฤติต่าง ๆ ที่ทำให้ประชาชนประกอบอาชีพไม่ได้ตามปกติ อันเป็นผลมาจากข้อห้าม ข้อกำหนด และข้อปฏิบัติของรัฐบาลที่จำกัดโอกาสในการประกอบอาชีพเพราะเหตุวิกฤติ รัฐบาล

จึงมีหน้าที่ต้องให้ความช่วยเหลือประชาชนแม้จะเป็นภาระต่องบประมาณของรัฐก็ตาม ยกตัวอย่างเช่น เมื่อเกิดวิกฤติโรคระบาดไวรัสโคโรนา 2019 แม้รัฐบาลจะไม่มีเงินเพียงพอ รัฐบาลก็ยังจำเป็นต้องกู้เงินหาเงินมาเยียวยาประชาชนโดยเฉพาะคนยากจน โดยได้ออกพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 และ พ.ศ. 2564 จำนวน 1 ล้านล้านบาทและห้าแสนล้านบาทตามลำดับ เพื่อนำมาใช้เยียวยาประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากโรคระบาดดังกล่าว

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การแจกเงินให้กับประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งคนยากจน จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องปฏิบัติในแต่ละช่วงเวลาอย่างเหมาะสม แม้ว่าการแจกเงินจะไม่สามารถช่วยเหลือประชาชนยากจนได้อย่างยั่งยืน ดังคำกล่าวที่ว่า “การให้ปลาเป็นอาหาร ไม่ช้านานประชาชนก็กินปลาหมด ซึ่งควรจะให้เบ็ดตกปลาและเหยื่อ เพื่อให้ประชาชนไปหาปลาได้เองในอนาคต” แนวทางความช่วยเหลือของรัฐที่ควรจะเป็นเมื่อจำต้องแจกเงินให้ประชาชน คือ ทำอย่างไรที่จะหาวิธีแจกเงินให้ถูกต้องและตรงตัวผู้ที่ควรได้รับความช่วยเหลือ และการช่วยเหลือควรมีรูปแบบระยะเวลานานเท่าใด

จากการศึกษาพบว่า รูปแบบการแจกเงินให้คนยากจนที่รัฐในต่างประเทศได้ทำอยู่และนิยมนำมาใช้มีด้วยกัน 3 รูปแบบ คือ

1. Universal Basic Income (UBI) คือ การแจกเงินให้กับประชาชนในประเทศทุกคน คนละเท่า ๆ กัน ซึ่งจะมีคนพึงพอใจสูงสุด แต่ใช้งบประมาณมากที่สุดเช่นกัน
2. Condition Cash Transfer (CCT) คือ การแจกเงินให้กับประชาชนผู้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด เช่น ได้รับวัคซีน จึงจะได้รับเงิน
3. Negative Income Tax (NIT) คือ การนำระบบภาษีมาใช้ตรวจสอบบุคคล ผู้มีรายได้ตามเกณฑ์ที่รัฐต้องการจะช่วยเหลือ

สำหรับประเทศไทย รูปแบบที่เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศคือ Negative Income Tax (NIT) โดยนำระบบภาษีมาใช้ตรวจสอบข้อมูลบุคคล รายได้ อาชีพ การมีงานทำ สถานภาพ ตลอดจนข้อมูลที่เป็นและเกี่ยวข้อง โดยเชื่อมโยงกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ซึ่งปัจจุบันมีผู้ยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีอยู่เพียง 11 ล้านคน และมีผู้เสียภาษีที่เป็นตัวเงินอยู่เพียง 4 ล้านคนเศษ เมื่อนำระบบ NIT มาใช้จะทำให้บุคคลต้องมีชื่ออยู่ในระบบภาษีเกือบทั้งสิ้น ตามเกณฑ์อายุที่กำหนด (15-16ปี) ประมาณ 50 ล้านคน และรัฐสามารถกำหนดให้ความช่วยเหลือได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม อีกทั้งยังเป็นการพัฒนาระบบภาษีให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศได้

## กิตติกรรมประกาศ

เอกัตศึกษานับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายธุรกิจ พ.ศ. 2565 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางในการช่วยเหลือประชาชนผู้มีฐานะยากจน ผ่านการโอนเงินจากภาครัฐในการที่จะช่วยยกระดับความเป็นอยู่ของพี่น้องประชาชนให้สามารถดำรงชีพได้ตามสมควร

ผู้วิจัย ขอขอบคุณ รศ.ดร. มานิตย์ จุมปา อาจารย์ที่ปรึกษาที่ให้การสนับสนุน ชี้แนะและแนะนำในการศึกษาในคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตลอดจนรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ในการจัดทำงานวิชาการฉบับนี้ ซึ่งนับเป็นความกรุณาที่เป็นประโยชน์ยิ่งสำหรับผู้ศึกษาวิจัย

เอกัตศึกษานับนี้ หากจะมีส่วนที่เป็นความดีในการที่มีผู้นำไปต่อยอดและพัฒนาจนถึงการกำหนดนโยบายและการนำไปปฏิบัติที่ช่วยเหลือประชาชน และการลดช่องว่างการกระจายรายได้ในสังคมได้ แม้จะช่วยประชาชนได้เพียงเล็กน้อย ผู้วิจัยขอมอบความดีนี้ไว้แก่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่เปิดโอกาสให้ผู้วิจัยได้เข้ารับการศึกษและพัฒนาต่อยอดทางความคิด

หากมีข้อผิดพลาดและข้อแนะนำประการใด ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้ด้วยความเคารพและขออภัยมา ณ ที่นี้

พงษ์เทพ ธิฐาพันธ์

## บทที่ 1

### ความเป็นมาและความสำคัญปัญหา

ประเทศไทยในทศวรรษที่ผ่านมาได้มีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างต่อเนื่อง ผ่านกลไกบริหารงานของรัฐบาล ในอดีตจนถึงปัจจุบัน ปัญหาหนึ่งที่สำคัญของประเทศ คือ ปัญหายากจนที่มีมาอย่างยาวนานควบคู่กับการพัฒนาประเทศ แม้จะมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตามลำดับ แต่สิ่งหนึ่งที่สำคัญคือ ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ให้ผลประโยชน์ไปตกอยู่กับทุกคนในชาติอย่างทั่วถึง ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาความเหลื่อมล้ำของสังคม

ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อมีความเจริญทางเศรษฐกิจมากขึ้น คนจนไม่ว่าจะเป็นจำนวนหรือสัดส่วน ระหว่างคนจนกับคนรวยมีมากขึ้น ช่องว่างระหว่างความยากจน และความไม่เสมอภาคยังมีอยู่อย่างมาก แม้ว่ารัฐบาลที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ได้ทุ่มเทงบประมาณเป็นจำนวนมาก เพื่อขจัดปัญหาดังกล่าวให้บรรเทาเบาบางลง เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ โดยได้จัดสวัสดิการด้านต่าง ๆ ทางสังคมให้แก่ประชาชนตลอดชีวิตตั้งแต่เกิดจนตาย ไม่ว่าจะเป็นสวัสดิการสำหรับเด็กและครอบครัว สวัสดิการด้านการศึกษา สวัสดิการด้านสุขภาพ สวัสดิการด้านคนพิการหรือด้อยโอกาส สวัสดิการผู้สูงอายุ เป็นต้น

หนึ่งในโครงการที่รัฐบาลได้จัดทำ คือ โครงการให้เงินคนยากจน หรือผู้ประสบปัญหาโดยรัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนลงทะเบียนตามกลุ่มอาชีพและแจกเงินโดยตรงให้กับประชาชนผ่านระบบธนาคารพาณิชย์ นอกเหนือจากสวัสดิการอื่น ๆ ที่มีอยู่แล้ว

เหตุที่น่าสนใจและนำไปสู่การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ คือ คำถามที่เกิดขึ้นว่า คนที่ได้รับความช่วยเหลือโดยการแจกเงินจากรัฐเป็นคนจนหรือคนที่ได้รับความช่วยเหลือจริงหรือไม่ การแจกเงินแบบเหวี่ยงแห จะไม่มีปัญหาเลยถ้าประเทศของเรามีเงินมากพอเหลือเพื่ออย่างประเทศกลุ่มผู้ค้าน้ำมัน กาลกลับตรงกันข้าม นอกจากประเทศไทยไม่มีเงินมากพอแล้ว ยังมีภาระของประเทศที่ผูกพันต่อเนื่องมายาวนานในรูปแบบหนี้สาธารณะซึ่งมีจำนวนสูงถึง 10 ล้านล้านบาท และมีงบประมาณขาดดุลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 - ปัจจุบัน ขาดดุลงบประมาณปีละไม่น้อยกว่า 4 แสนล้านบาท ดังนั้น รัฐบาลจึงมีความจำเป็นที่จะต้องหาเงินมาเยียวยาและแจกเงินให้ประชาชน โดยเงินกู้ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินภายใต้วิกฤติโควิด 2019 ในปี<sup>1</sup> พ.ศ. 2563 และปีพ.ศ. 2564 วงเงิน 1 ล้านล้านบาท และ 5 แสนล้านบาท ตามลำดับ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น แม้ว่าการแจกเงินจะไม่ใช่วิธีที่ดีที่สุดของการช่วยเหลือประชาชน ดังที่กล่าวว่าการให้ปลากับประชาชนไม่นานปลากินหมด ควรให้เบ็ดตกปลาเหยื่อไปหาปลาเองได้ในอนาคต นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 เป็นต้น มาจนถึงปัจจุบัน

ที่มา : <sup>๑</sup> พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ปัญหาเยียวยาและฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ พ.ศ. ๒๕๖๓ และเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๖๔

ประเทศไทยได้ประสบปัญหาขนาดใหญ่จากการระบาดของโรคระบาดโคโรนาไวรัส 2019 ซึ่งเป็นผลมาจากการแพร่ระบาดอย่างรุนแรงไปทั่วโลกในเวลาอันรวดเร็ว และมีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้างทั่วประเทศอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน

ผลกระทบที่สำคัญมีอยู่หลายประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ซึ่งเป็นที่ทราบกันทั่วไป แต่สิ่งหนึ่งที่สำคัญมากที่สุด คือ การเกิดโรคระบาดครั้งนี้ ทำให้ประชาชนไม่สามารถประกอบอาชีพได้ตามปกติ ทำให้ขาดรายได้และกลุ่มผู้ประกอบการที่มีรายได้น้อยไม่มั่นคง ถูกสถานประกอบการเลิกจ้าง สืบเนื่องจากการปิดหรือหยุดธุรกิจเป็นเวลานาน เป็นเหตุให้ได้รับผลกระทบต่อการดำรงชีพ คือ การขาดเงินที่จะใช้จ่ายชีพ การผ่อนที่อยู่อาศัย การใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็น แม้ว่ารัฐจะมีสวัสดิการต่าง ๆ ไว้ก่อนเกิดวิกฤตก็ตาม ก็ไม่สามารถบรรเทาขจัดปัญหาได้ในที่สุด

รัฐบาลได้พยายามช่วยเหลือเยียวยาโดยการออกมาตรการต่าง ๆ เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ และให้ประชาชนสามารถยังชีพต่อไปได้ โดยการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในทางที่รัฐจะช่วยให้ ทั้งโครงการคนละครึ่ง รัฐออกเงินช่วยค่าใช้จ่ายครั้งหนึ่ง คนละไม่เกิน 4,500 บาท การส่งเสริมภาคการท่องเที่ยวเพื่อให้ธุรกิจฟื้นได้ โดยโครงการเราเที่ยวด้วยกัน รัฐออกเงินให้ 40% ของค่าใช้จ่ายตามที่กำหนด หรือแม้แต่โครงการช้อปช่วยชาติ ผู้ซื้อสินค้าสามารถนำไปเสร็จไปลดหย่อนภาษีได้ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในการที่ประชาชนมองไม่เห็นช่องทางหรือโอกาสในการหารายได้ เพราะนโยบายรัฐที่กำหนดให้กิจการทุกอย่างหยุดชะงัก ความจำเป็นในการช่วยเหลือเบื้องต้น ด้วยการแจกเงินโดยตรงแก่ประชาชนก็ยังคงมีความจำเป็นอยู่ แต่การแจกอย่างไร วิธีการอย่างไรที่จะแจกให้ถึงผู้เดือดร้อนจริง ๆ และแจกเป็นช่วงระยะเวลาที่เหมาะสม ไม่ใช่แจกตลอดไปอันจะเป็นภาระต่องบประมาณภาครัฐ

แนวคิดของผู้ศึกษาเห็นควรนำระบบการแจกเงินที่มีประสิทธิภาพมาใช้ โดยเชื่อมโยงกับระบบภาษีอากรที่เรียกว่า Negative Income Tax เพื่อใช้เป็นแนวทางในการแจกเงินให้กับประชาชนในอนาคตตามหัวเวลาที่เหมาะสมและสมควร โดยมุ่งเน้นการช่วยเหลือประชาชนผู้เดือดร้อนและขาดโอกาสอย่างแท้จริง ซึ่งไม่เกี่ยวกับแนวคิดประชานิยม

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวทางการให้เงินจากภาครัฐ เพื่อช่วยเหลือประชาชนคนยากจน
2. เพื่อศึกษารูปแบบการให้เงินประชาชนของต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษารูปแบบการนำระบบภาษีมาใช้เพื่อผู้มีรายได้น้อย (NIT) และการประยุกต์ใช้ในประเทศไทย

### สมมติฐานการศึกษา

“การให้เงินคนจนผ่านกลไกระบบภาษีอากรจะช่วยให้เงินถึงมือประชาชนอย่างแท้จริง”



### ขอบเขตการศึกษา

1. ศึกษามาตรการการโอนเงินช่วยเหลือประชาชนเท่านั้น โดยไม่รวมสวัสดิการด้านอื่น ๆ ที่รัฐให้การสงเคราะห์อยู่แล้ว
2. การศึกษานี้ ไม่รวมการช่วยเหลือภาคธุรกิจ ธุรกิจขนาดกลางและขนาดใหญ่ด้านอื่น ๆ
3. ศึกษาเฉพาะรูปแบบการนำระบบภาษี Negative Income Tax มาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยเพื่อการโอนเงินเท่านั้น

### วิธีดำเนินการศึกษา

1. การดำเนินการศึกษาด้วยการค้นคว้าข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
2. การศึกษาจากระบบสืบค้นทางอินเทอร์เน็ต สื่ออิเล็กทรอนิกส์
3. การวิเคราะห์ข้อมูลและเสนอข้อสังเคราะห์เชิงพรรณนา

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวทางการโอนเงินจากภาครัฐ เพื่อช่วยเหลือคนยากจน
๒. ทำให้ทราบถึงรูปแบบการโอนเงินประชาชนของต่างประเทศ
๓. ทำให้ทราบถึงรูปแบบและแนวทางการนำระบบภาษี NIT มาประยุกต์ใช้เพื่อการโอนเงินช่วยเหลือคนยากจน

## บทที่ 2

### แนวคิดพื้นฐานและความจำเป็นในการช่วยเหลือประชาชน โดยการให้เงินคนยากจน

1. **หลักการพื้นฐาน** รัฐบาลมีหน้าที่บริหารงาน ทั้งด้านเศรษฐกิจการเมือง สังคม เทคโนโลยี ตลอดจนสภาพแวดล้อมทางด้านอื่น ๆ ให้เหมาะสมกับสภาพภูมิประเทศ และบริบทของสังคมไทย โดยต้องจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างเหมาะสมกับจำนวนประชากรในประเทศ อย่างไรก็ตาม ในรอบหลายทศวรรษที่ผ่านมา นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 – 2509) จนกระทั่งมาถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 – 2570) ในปัจจุบัน เป็นที่ยอมรับว่าประเทศไทยได้ผ่านการพัฒนามาอย่างเป็นขั้นตอน และเป็นระบบ จนทำให้ประเทศไทยมีความเจริญก้าวหน้ามาตามลำดับ มีการเปลี่ยนผ่านจากภาคเกษตรกรรม มาเป็นภาคอุตสาหกรรม และการหารายได้จากสินค้าและบริการ ความเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับ ร้อยละ 5 – 10 ในรอบหลายปีที่ผ่านมา แม้อัตราเฉลี่ยภายหลังวิกฤติโรคระบาด จะอยู่ในระดับ ร้อยละ 3 ก็ตาม แต่ก็มีแนวโน้มจะเจริญเติบโตขึ้น ตามลำดับ

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ของประเทศเป็นเรื่องดีที่สามารถทำให้ประเทศมีความเปลี่ยนแปลงไปในด้านความเจริญก้าวหน้ามากขึ้น อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่ตามมาของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ คือ การกระจายรายได้<sup>๒</sup> (Income Distribution) ซึ่งหมายถึง การแบ่งปันส่วน ผลผลิตมวลรวมของประเทศ ในหมู่ประชากรของประเทศ โดยใช้เป็นปัจจัยชี้วัดความเท่าเทียมทางสังคม ความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างสมดุล

ปัญหาการกระจายรายได้ที่สำคัญ คือ ไม่สามารถแบ่งปันรายได้ ที่ประเทศหามาได้ให้ตกกับบุคคลต่าง ๆ ในชาติได้อย่างเหมาะสม ที่สำคัญที่สุดคือการจัดสรรรายได้อย่างไร จึงจะเป็นธรรม

ปัญหาดังกล่าว จึงเป็นที่มาของความเหลื่อมล้ำในทางเศรษฐกิจและสังคม ก่อให้เกิดปัญหาความยากจนตามมา ปัญหาความยากจนและปัญหาความเหลื่อมล้ำ เป็นปัญหาที่อยู่คู่กับสังคมไทยมาเป็นเวลาช้านาน ประเด็นยิ่งเจริญขึ้นตามพัฒนาการทางเศรษฐกิจ ดูเหมือนว่าช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนยังมีมากขึ้น สัดส่วนรายได้ของคนจนเทียบกับจำนวนประชากรทั้งหมด คนจนยังมีรายได้ไม่เพียงพอ ต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐาน ทำอย่างไรจึงจะลดช่องว่างลงได้ จึงเป็นความจำเป็นที่ภาครัฐ จะต้องเข้ามาเป็นหลักในการดำเนินงาน มิฉะนั้นช่องว่างของสังคม จะเกิดตามมาอย่างแน่นอน

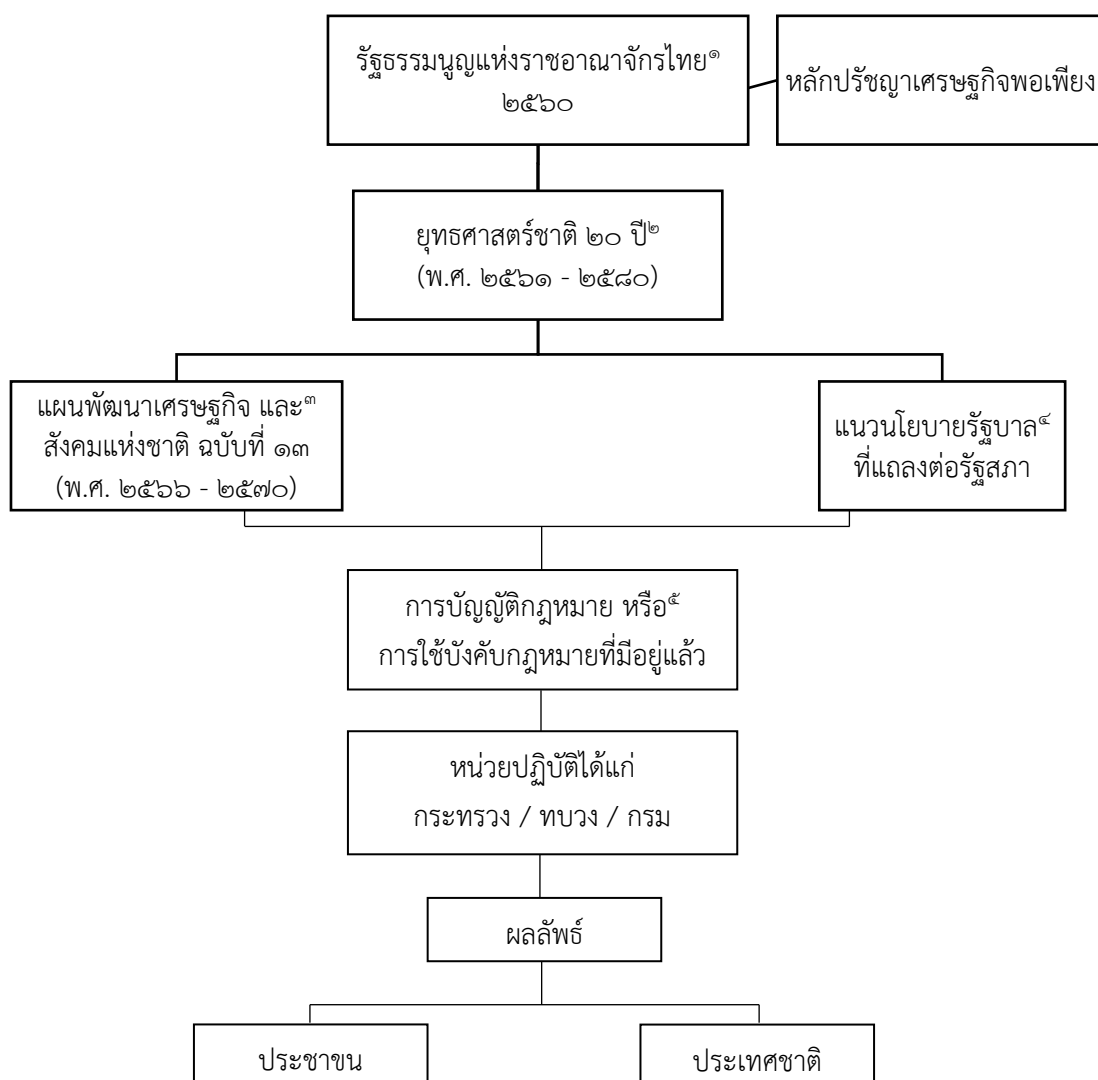
<sup>๒</sup> [www.th.m.wikipedia.org](http://www.th.m.wikipedia.org)  
[www.NSO.go.th](http://www.NSO.go.th)

## 2. กรอบแนวคิดหลักทางกฎหมายที่กำหนดในการบริหารราชการแผ่นดินที่เกี่ยวกับประชาชน

รัฐบาลทุกรัฐบาลพยายามแก้ปัญหาความยากจน และต้องการให้เศรษฐกิจมีความเจริญก้าวหน้า พร้อม ๆ กับการแก้ปัญหาสังคม เพื่อให้ประเทศชาติ หรือคนในชาติมีความสุข โดยเท่าเทียมกัน ตามกำลังความสามารถ

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของรัฐบาล ก่อนที่จะกำหนดเป็นนโยบายในการบริหารประเทศ จำเป็นต้อง อยู่ในกรอบกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ซึ่งไม่สามารถทำสิ่งต่าง ๆ ได้ โดยขาดกฎหมายรองรับ

ในที่นี้ผู้วิจัยเห็นว่า ทุกรัฐบาลหรือประชาชนทุกคน จำเป็นต้องมีกรอบ โดยมีกฎหมายรองรับ ซึ่งในที่นี้ พอสรุปได้ตามแผนภาพดังนี้



<sup>๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๖๐

<sup>๒</sup> ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐

<sup>๓</sup> หลักการปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชการที่ ๙

<sup>๔</sup> คำแถลงนโยบายรัฐบาล

<sup>๕</sup> ประมวลผลโดยผู้วิจัย

จากการสังเคราะห์ ในการนำกรอบกฎหมายมาใช้เป็นแนวทางการดำเนินงาน เริ่มจาก

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 มีหมวดที่เกี่ยวข้องและมาตราที่เกี่ยวข้อง กับการแก้ปัญหาของประชาชน ดังนี้

### หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

**มาตรา 53** รัฐควรดูแลให้มีการปฏิบัติตาม และบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

**มาตรา 55** รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง การควบคุม แล้วยป้องกันโรค

**มาตรา 56** รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณสุขปกคลุมขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึง ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

**มาตรา 62** รัฐต้องรักษาวินัยการเงิน การคลัง อย่างเคร่งครัด เพื่อให้ฐานะทางการเงิน การคลัง ของรัฐ มีเสถียรภาพ และมั่นคงยั่งยืน ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงิน การคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

นอกจากนั้นใน **หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ** ได้กำหนดให้บทบัญญัติในหมวดนี้ รัฐจะต้องใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการตรากฎหมาย และกำหนดนโยบาย ในการบริหารราชการแผ่นดิน ที่สำคัญ คือ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งตามมาตรา 65 รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจำแนกต่าง ๆ ให้สอดคล้อง และบูรณาการกัน เพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

ยุทธศาสตร์ชาติเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

**มาตรา 71** รัฐพึงส่งเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวอันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของสังคม จัดให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสม ส่งเสริมและพัฒนาการสร้างเสริมสุขภาพ เพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพที่แข็งแรงและมีจิตใจที่เข้มแข็งรวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการที่นำไปสู่ความเป็นเลิศ และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

รัฐพึงส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ให้เป็นพลเมืองที่ดี มีคุณภาพ และความสามารถสูงขึ้น

รัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ ผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าว ถูกใช้ความรุนแรง หรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

**มาตรา 73** รัฐพึงจัดให้มีมาตรการ หรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรม ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพสูง มีความปลอดภัย โดยใช้ต้นทุนต่ำ และสามารถแข่งขันในตลาดได้ และพึงช่วยเหลือเกษตรกรผู้ตกไร้ ให้มีที่ทำกิน โดยการปฏิรูปที่ดิน หรือวิธีอื่นใด

**มาตรา 74** รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสมกับศักยภาพ และวัย และให้มีงานทำ และพึงคุ้มครองผู้ใช้แรงงานให้ได้รับความปลอดภัยและมีสุขอนามัยที่ดีในการทำงาน ได้รับรายได้ สวัสดิการ การประกันสังคม และสิทธิประโยชน์ที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพ และพึงจัดให้มี หรือส่งเสริมการออม เพื่อการดำรงชีพเมื่อพ้นวัยทำงาน

รัฐพึงจัดให้มีระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการ

**มาตรา 75** รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญา ของเศรษฐกิจพอเพียง ขจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และพัฒนาความสามารถในการแข่งขัน ทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศ

รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็น เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือการจัดทำบริการสาธารณะ

รัฐพึงส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครอง และสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ และกิจการวิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลางของประชาชนและชุมชน

ในการพัฒนาประเทศ รัฐพึงคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ และความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชน ประกอบกัน

**มาตรา ๗๗** รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย ที่หมดความจำเป็น หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้า เพื่อไม่ให้เป็นการก่อกวนประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ ผลกระทบ ที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้น ต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกชั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับ แล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของ ผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสม กับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

## หมวด 16 การปฏิรูปประเทศ

กำหนดให้มีการปฏิรูปประเทศ โดยมาตรา 258 ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อย ในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผลดังนี้

### ข. ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

(1) ให้มีการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้ ในการบริหารราชการแผ่นดิน และการจัดทำบริการ สาธารณะ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่ออำนวยความสะดวก ให้แก่ประชาชน

(2) ให้มีการบูรณาการฐานข้อมูลของหน่วยงานของรัฐ ทุกหน่วยงานเข้าด้วยกัน เพื่อให้เป็นระบบข้อมูล เพื่อการบริหารราชการแผ่นดิน และการบริการประชาชน

### ฉ. ด้านเศรษฐกิจ

(1) ขจัดอุปสรรค และเสริมสร้างความสามารถ ในการแข่งขันของประเทศ เพื่อให้ประเทศชาติและ ประชาชน ได้รับประโยชน์จากการเข้าร่วมกลุ่มเศรษฐกิจต่าง ๆ อย่างยั่งยืน โดยมีภูมิคุ้มกันที่ดี

(2) สร้างกลไก เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการนำความคิดสร้างสรรค์ และเทคโนโลยีที่ทันสมัย มาใช้ในการ พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

(3) ปรับปรุงระบบภาษีอากร ให้มีความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ เพิ่มพูนรายได้ของรัฐ ด้านต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ และปรับปรุงระบบการจัดทำ และการใช้จ่ายงบประมาณ ให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล

(4) สร้างกลไกเพื่อส่งเสริมสหกรณ์และผู้ประกอบการ แต่ละขนาด ให้มีความสามารถในการแข่งขันอย่าง เหมาะสม และส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจ เพื่อสังคม และวิสาหกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสร้างกลไก เพิ่มโอกาส ในการทำงานและการประกอบอาชีพของประชาชน

### 3. กรอบแนวคิดตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) ซึ่งมีสาระพอสรุได้ ดังนี้

3.1 ยุทธศาสตร์มีเป้าหมายให้ประเทศไทย มีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน และในอนาคต 20 ปี ข้างหน้า จะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

3.2 มีการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ 6 ด้าน<sup>7</sup> ดังนี้

3.2.1 ด้านความมั่นคง ประเทศมั่นคง ประชาชนมีสุข

3.2.2 ด้านการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน ยกกระดับศักยภาพ ในหลากหลายมิติ

3.2.3 ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพ ทรัพยากรมนุษย์ พัฒนาคนในทุกมิติ และทุกช่วงวัยให้เป็นคนเก่งและมีคุณภาพ

3.2.4 ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม สร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำในทุกมิติ

3.2.5 ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เติบโต สมดุล ยั่งยืน ทั้งเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิต

3.2.6 ด้านการปรับสมดุล และพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ภาครัฐของประชาชน เพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม

### แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 – 2570) ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2565)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้น้อมนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงขอพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 มาใช้เป็นแนวทาง ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ 9 เป็นต้นมา สำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564)

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพ

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างความเป็นธรรม และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

<sup>7</sup> ที่มา : [www.NSCR.NESDC.CO.TH](http://www.NSCR.NESDC.CO.TH).

### แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566-2570)

การพัฒนาตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง สืบสาร รักษา ต่อยอด ผ่านการกำหนดทิศทางของประเทศอย่างมีเหตุผล มีความพอประมาณ มีภูมิคุ้มกัน บนฐานความรู้ คุณธรรม และความเพียร ให้มีความสำคัญกับความสอดคล้องกับสถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป ศักยภาพของทุนทางเศรษฐกิจ ทุนทางสังคม และทุนทางทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมของประเทศ ให้มีความสมดุล ในด้านต่าง ๆ ความสมดุลในการกระจายโอกาส เพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มคนและพื้นที่

สำหรับนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา (กรณีรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา) ที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและประชาชน คือ การพัฒนาเศรษฐกิจและการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค การพัฒนาสร้างความเข้มแข็งจากฐานราก ปฏิรูปการเรียนรู้ และการพัฒนาศักยภาพของไทยในทุกช่วงวัย

โดยภาพรวมจากกรอบเค้าโครงทางกฎหมาย เริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2566 – 2570) ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 เป็นที่มาของการกำหนดนโยบายของรัฐบาลที่บริหารประเทศ ซึ่งในบริหารประเทศ จำต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ที่เป็นกฎหมายให้อำนาจไว้ว่าจะทำได้แค่ไหนเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายทางการเงิน เริ่มตั้งแต่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตลอดจนการรักษาวินัย การเงิน การคลัง ภาครัฐตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง ของรัฐ พ.ศ. 2561 เป็นต้น

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ภาครัฐหรือรัฐบาล ไม่อาจทำนโยบายได้อย่างเสรี โดยต้องคำนึงถึงกฎเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายต่าง ๆ ด้วยอย่างมีนัยสำคัญ สิ่งที่รัฐจะต้องทำจึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการตามกรอบของกฎหมายที่กำหนดให้รัฐต้องปฏิบัติ

โดยสรุป คือ รัฐจะต้องบริหารประเทศให้เกิดการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม โดยสามารถจัดสรรทรัพยากร ที่มีอยู่อย่างจำกัดของประเทศไปสู่ประชาชน ให้เท่าเทียมกันอย่างเหมาะสม

อย่างไรก็ตามผลการพัฒนาประเทศในหลายทศวรรษที่ผ่านมา เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า เศรษฐกิจของประเทศไทย มีความเจริญเติบโตได้ขึ้นตามลำดับ แต่ผลของการพัฒนายังไม่สามารถกระจายรายได้ไปให้กับคนในชาติอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม จึงก่อให้เกิดปัญหาความยากจนกับคนส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ และก่อให้เกิดปัญหา ความเหลื่อมล้ำ เป็นช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจน มีช่องว่างมากขึ้นตามลำดับ



ความเหลื่อมล้ำที่กล่าวถึงนั้น เป็นเพราะการกระจายทางเศรษฐกิจและสังคม ที่ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งสะท้อนถึงศักยภาพในการหารายได้ สร้างรายได้ระหว่างคนรวยและคนจนแตกต่างกันมาก ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในหลายมิติ เช่น

- ความเหลื่อมล้ำในด้านรายได้
- คนรวยมีรายได้มากกว่าคนจนเกินสิบเท่า
- ความเหลื่อมล้ำในด้านพื้นที่ที่มีการพัฒนาและโอกาสในการพัฒนาไม่เท่ากัน
- ความเหลื่อมล้ำในการดำเนินธุรกิจของธุรกิจขนาดเล็ก (SME) และขนาดใหญ่มีโอกาสทางธุรกิจไม่เท่ากัน

เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์พื้นฐาน ที่รัฐมีหน้าที่ตามหลักเกณฑ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561 – 2580) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ต่อเนื่องฉบับที่ 13 แล้ว นำมาเป็นนโยบายรัฐบาล จึงมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการตามกรอบกฎหมายดังกล่าว และผลพวงจากการพัฒนาประเทศในอดีตที่ผ่านมา ทำให้เกิดปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสาเหตุต่าง ๆ ในส่วนของประเทศคงมีการกิจการในการบริหารจัดการอยู่หลายด้าน แต่ในส่วนของภาคประชาชน รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้การช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งการสร้างศักยภาพในการทำมาหารายได้ ของประชาชนในอาชีพต่าง ๆ

ถึงกระนั้นก็ตาม การที่คนหรือประชาชนมีศักยภาพและความสามารถไม่เท่ากัน จึงมีโอกาในการหารายได้แตกต่างกัน อย่างไรก็ตามยังมีประชาชนที่ขาดโอกาส และความสามารถในการหารายได้ ให้พอเลี้ยงชีพ รัฐจึงต้องเข้ามาให้ความช่วยเหลือในรูปแบบสวัสดิการต่าง ๆ ซึ่งการสงเคราะห์ ขั้นสุดท้ายคือการให้เงินเพื่อช่วยค้ำชีพโดยตรงกับประชาชน คนยากจน

## บทที่ 3

### รูปแบบการโอนเงินให้ประชาชนในต่างประเทศ

โดยทั่วไปรัฐบาลของแต่ละประเทศ นอกจากการบริหารงานด้านเศรษฐกิจ ให้เจริญรุ่งเรือง ตามลักษณะทางภูมิศาสตร์ และกายภาพของแต่ละประเทศแล้ว ยังคำนึงถึงทรัพยากรที่มีอยู่ ของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ แต่สิ่งที่เป็นเป้าหมายสำคัญเหมือนกัน คือ ทำอย่างไรให้ประชากรในประเทศได้รับโอกาส จากการพัฒนา ความเจริญอย่างทั่วถึงเท่าเทียมและเป็นธรรม

ถึงกระนั้นก็ตาม ยังไม่มีประเทศใดในโลกที่สามารถจัดการแบ่งปันทรัพยากร และความเจริญไปยังทุกคนอย่างทั่วถึง ด้วยข้อจำกัดมากมาย ประเทศที่มีศักยภาพในการหารายได้มาก อาจส่งเสริมด้วยภาพของประชาชนในประเทศ ให้มีความสามารถในการหารายได้ เพื่อเลี้ยงชีพ โดยมีการสนับสนุนจากภาครัฐ อย่างเท่าเทียมกัน แต่ประชากรในทุกประเทศ ย่อมต้องมีความแตกต่างกัน และความสามารถไม่เท่ากันในการหารายได้ แม้ว่าประเทศจะมีความเจริญ มีรายได้ที่วัดเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจได้มาก แต่ที่ยังมีประชาชนบางส่วนที่ขาดโอกาสหรือความสามารถในการหารายได้ให้พอเลี้ยงชีพ

รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดสวัสดิการที่จำเป็น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการจากภาครัฐให้ได้ทั่วถึงมากที่สุด จนกระทั่งการช่วยเหลือในชั้นปฐม คือ การแจกเงินโดยตรงให้กับประชาชน ซึ่งที่นำมาแจกนั้น อาจมาจากภาษีอากร ที่เก็บจากประชาชนคนที่มีรายได้เสียภาษีให้กับรัฐ หรือเงินที่ได้จากทรัพยากรของประเทศ เช่น รายได้จาก การขายน้ำมันของประเทศในกลุ่มตะวันออกกลาง เป็นต้น นอกจากนั้นยังขึ้นกับฐานะการเงิน การคลัง ของแต่ละประเทศ และสัดส่วนประเทศที่มีอยู่ในประเทศนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็เพราะฐานะทางเศรษฐกิจ สถานะทางสังคม ซึ่งจำเป็นที่จะต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป

การช่วยเหลือเยียวยาประชาชน กลุ่มที่ยากจนที่สุด ในแต่ละประเทศที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจดี จึงมักนิยมใช้การแจกเงินโดยตรงให้กับประชาชน ซึ่งการให้เงินประชาชนในแต่ละประเทศจะมีเงื่อนไขหรือข้อกำหนดแตกต่างกัน

รูปแบบการแจกเงินในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกที่นิยมนำมาใช้กันมี 3 รูปแบบ พอจะอธิบายได้ดังนี้ คือ

1) Universal Basic Income (UBI) คือ การแลกเงินให้ประชาชน ให้มีรายได้พื้นฐานตามจำนวนที่รัฐกำหนด โดยเป็นการให้เงินประชาชนทุกคนถ้วนหน้า โดยไม่คำนึงว่าคน ๆ นั้นจะเป็นผู้ยากจนหรือมีรายได้น้อย ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวรัฐบาลจะต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก และไม่แน่ว่าคนที่มีความมั่งคั่งอยู่แล้ว จะพอใจหรือไม่ แต่คนที่มีความมั่งคั่งน้อยหรือไม่มีรายได้อาจอยู่ในสถานะที่พอใจ ปัญหาคือเมื่อรัฐนำเงินมาแจก

ประชาชนเป็นจำนวนมาก รัฐย่อมขาดโอกาสนำเงินไปพัฒนาเศรษฐกิจ หรือความเจริญด้านอื่น ๆ ประเทศที่เคยใช้แนวทางแจกเงินถ้วนหน้าได้แก่ ประเทศฟินแลนด์ และเคนยา เป็นต้น

2) Condition Cash Transfer (CCT) การให้เงินในรูปแบบ Condition Cash Transfer จะเป็นการให้เงินแบบเงื่อนไข ควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบอื่น ๆ ของประเทศ เช่น ด้านการศึกษา หรือสาธารณสุข

การให้เงินแบบนี้รัฐจะกำหนดให้ประชาชนต้องทำหรือไม่ทำกิจกรรมใด ๆ แลกเปลี่ยน เช่น การที่บุคคลใดฉีดวัคซีนป้องกันโรค แล้วจะได้รับเงินตามที่รัฐกำหนด การให้บุตรหลานเข้าโรงเรียนรับการศึกษา แล้วรัฐจะให้เงินตามที่กำหนด

3) รูปแบบ Negative Income Tax (NIT) รูปแบบนี้เป็นการประยุกต์ ในการนำระบบภาษีมาใช้ช่วยเหลือประชาชน โดยรัฐบาลกำหนดให้ทุกคนยื่นแบบแสดงรายการภาษี ไม่ว่าจะมียอดเงินที่เป็นภาษีที่ต้องชำระหรือไม่ เพื่อแสดงรายได้สถานะบุคคล กล่าวคือหารายได้ต่ำกว่าที่รัฐบาลกำหนด รัฐก็จะให้เงินโอนตามช่วงรายได้ หรือให้เงินเป็นเครดิตภาษีคืนจากเงินที่เสียภาษีให้รัฐไป จนกระทั่งการให้เงินอย่างคงที่ เมื่อมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนด และเป็นการกระตุ้นให้เกิดการทำงานและเต็มใจที่จะยื่นแบบแสดงรายการภาษี และเมื่อรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนด รัฐจะโอนเงินคืนให้ในรูปแบบเงินโอนผ่านระบบภาษีอากร มีตัวอย่างหลายประเทศที่นำระบบ NIT มาใช้ในการโอนเงินให้แก่ประชาชน เช่น สหรัฐอเมริกา นิวซีแลนด์ สิงคโปร์ สหราชอาณาจักร อิสราเอล ออสเตรเลีย เกาหลีใต้ สวีเดน และแคนาดา

รูปแบบและเพื่อหาการนำมาใช้แตกต่างกันตามบริบทของแต่ละประเทศ แต่ส่วนใหญ่มีลักษณะคล้ายกัน คือ การขอรับเงินผ่านระบบภาษีที่ผู้รับเงินโอนต้องยื่นระบบแสดงตามจ่าเนจค์ขอรับเงิน โดยมีหน่วยงานตรวจสอบภาษีของแต่ละประเทศเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้การนำ NIT มาใช้โอนเงินอาจกำหนดเป็นบางพื้นที่ เช่น ประเทศอิสราเอล เป็นต้น ไม่ได้ให้ครอบคลุมทั่วประเทศ รวมทั้งการให้ตามช่วงเวลาที่เหมาะสมภาวะวิกฤติ เช่น สหรัฐอเมริกาได้ใช้โอนเงินช่วยเหลือประชาชน ภายหลังประสบวิกฤติ โครระบาดของไวรัสโคโรนา 2019

การกำหนดรูปแบบการช่วยเหลือประชาชน โดยการโอนเงินในแต่ละประเทศ มีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน บางประเทศก็เพื่อช่วยบรรเทาปัญหาความขาดแคลน หรือบางประเทศก็มุ่งสนับสนุนกระตุ้นให้เกิดการทำงานมากขึ้น การกำหนดนโยบายในการแจกเงิน จึงมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน แต่มีเป้าหมายเดียวกัน คือ การช่วยเหลือคนยากจน ให้มีเงินพอที่จะเลี้ยงชีพตามควรแก่อัตภาพ ทั้งนี้การจะให้เงินคนจนจำนวนมากน้อยเท่าไร และเป็นเวลานานเท่าไร ขึ้นอยู่กับภารทางงบประมาณของประเทศ และจำนวนเงินหรือรายได้ ของประเทศที่มีอยู่ไม่ว่าจะเป็นรายได้หลักจากภาษีอากร หรือรายได้จากทรัพยากรของประเทศ เช่น น้ำมัน เป็นต้น

ทั้งนี้ เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องบริหารจัดการให้เกิดความเป็นธรรมสูงสุด

ในบรรดารูปแบบการโอนเงินให้ประชาชนทั้ง 3 รูปแบบ หากพิจารณาถึงความแตกต่างกันในการปฏิบัติแล้ว จะเห็นได้ว่ารูปแบบที่ 1 คือ Universal Basic Income (UBI) จะเป็นรูปแบบที่ใช้เงินมากที่สุด กล่าวคือ

การแจกเงินทุกคนโดยเท่าเทียมกัน แม้ว่าจะช่วยให้คนที่ได้รับเงินมีความพึงพอใจมากที่สุด แต่ก็เป็นการ  
ของงบประมาณของประเทศมากที่สุดเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม การให้เงินในลักษณะดังกล่าว หากกระทำเพียงชั่วระยะเวลาหนึ่งหรือพื้นที่ใด พื้นที่หนึ่ง  
เป็นการเฉพาะย่อมก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ในการกระตุ้นเศรษฐกิจได้อย่างเร็ว ส่วนการให้เงินในรูปแบบที่สอง  
Condition Cash Transfer (CCT) ลักษณะการให้เงินสอดคล้ายจะเป็นการกำหนดเงื่อนไขให้ประชาชนต้องปฏิบัติ  
หากไม่ปฏิบัติก็จะได้ไม่ได้รับเงินดังกล่าว เงื่อนไขดังกล่าวเป็นเงื่อนไขที่รัฐกำหนดขึ้น เช่น ให้ไปฉีดวัคซีนก็อาจ  
ไม่สมัครใจไปรับวัคซีน และขาดโอกาสในการได้รับเงินไปด้วยเช่นกัน

สำหรับกรณีการนำระบบภาษี **Negative Income Tax (NIT)** มาใช้นั้น ดูจะเป็นที่นิยมในหลายประเทศ  
ที่ประสบความสำเร็จ ในการพัฒนาประเทศแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา นิวซีแลนด์ สิงคโปร์ สหภาพอาณานิคม  
อิสราเอล ออสเตรเลีย เกาหลีใต้ สวีเดน และแคนาดา เป็นต้น

ประเทศที่นำระบบภาษี **NIT** มาใช้ ล้วนแต่เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว และมีความเจริญทางเศรษฐกิจ  
เป็นอย่างดี นั้นหมายถึงชุดข้อมูลบุคคล ที่มีความเชื่อมโยงกับระบบภาษีของบุคคลมีความสมบูรณ์ และเชื่อถือได้

การโอนเงินโดยอาศัยชุดข้อมูล จากระบบภาษีอาจจะทำให้ไม่ต้องสำรวจข้อมูลใหม่ มีข้อมูลบุคคลค่อนข้าง  
สมบูรณ์ ทางเพศ อายุ อาชีพ สถานะภาพการสมรส บุตร คนพิการ หรืออยู่ในวัยแรงงาน

ดังนั้น เมื่อโอนเงินให้กับคนยากจนแล้ว รัฐสามารถตรวจสอบย้อนกลับได้ ถึงประวัติการเสียภาษี รวมทั้ง  
ประวัติการรับความช่วยเหลือจากรัฐได้ ตลอดจนสามารถคำนวณเงินที่ควรจะช่วยเหลือได้ ตามความต้องการ  
ของรัฐบาล

ผู้วิจัยเห็นว่าระบบภาษี **NIT** จึงเป็นคำตอบที่น่าสนใจสำหรับการนำไปปรับใช้เพื่อการโอนเงินต่อไป

### **ระบบ NEGATIVE INCOME TAX (NIT)**

- สุกานดา ศรีบุญส่ง (๒๕๕๓) ได้รวบรวมความหมายของ NIT ไว้ว่า NIT หมายถึง
- ระบบภาษีอากรซึ่งให้เงินอุดหนุนช่วยเหลือแก่บุคคลหรือครัวเรือนซึ่งดำรงชีวิตอยู่ภายใต้  
เส้นความยากจน (จาก Investment Dictionary)
  - แผนการเพิ่มรายได้ให้กับคนยากจน โดยการให้เงินอุดหนุนเป็นเงินสดโดยตรง แทนหน้าที่การจ่ายภาษี  
โดยคนยากจนจะได้รับการจ่ายเงินสดจากรัฐบาล (จาก Economics Dictionary)
  - ระบบที่ถูกนำเสนอเพื่อจัดให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บุคคลและครัวเรือนที่อยู่ภายใต้ระดับ  
ความยากจน โดยใช้กลไกที่มีอยู่แล้วในการจัดเก็บรายได้ภาษี ภายหลังกรอบแบบรายการเงินได้ที่  
แสดงว่า มีเงินได้ในระดับต่ำกว่าเงินได้เพื่อการยังชีพพื้นฐาน ซึ่งประชากรที่มีรายได้น้อยจะได้รับเงิน  
อุดหนุนโดยตรงอันเพียงพอที่จะนำพวกเขาเหล่านั้นไปสู่การมีระดับเงินได้พื้นฐานที่เพียงพอต่อการยังชีพ  
(Subsistence Level) แทนที่หน้าที่ในการจ่ายภาษีเงินได้ (จาก Financial & Investment Dictionary)

แนวคิดของ NIT นี้มาจาก MILTON FRIEDMAN นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบล ปี พ.ศ. 2519 เป็นผู้ริเริ่ม และสนับสนุนแนวคิดนี้ ในหนังสือเรื่อง “Capitalism and Freedom” ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมุ่งเน้นที่จะแก้ปัญหาความยากจนโดยไม่บิดเบือนตลาดเสรี ซึ่งเป็นแนวคิดทางด้านเศรษฐศาสตร์ที่มุ่งถือความเท่าเทียมกันของโอกาส แต่ไม่ใช่ความเท่าเทียมกับรายได้

NIT จึงถือเป็นระบบภาษี ระบบหนึ่งที่ทำให้เงินอุดหนุนช่วยเหลือแก่บุคคลหรือครัวเรือนซึ่งดำรงชีพอยู่ภายใต้เส้นความยากจน แต่การจะนำมาประยุกต์ใช้อย่างไรกับแนวทางการโอนเงินให้คนจนนั้น ต้องขึ้นกับแนวนโยบายภาษีอากรของแต่ละประเทศ โดยคงหลักการที่มีร่วมกัน คือ

- (1) บุคคลที่มีสิทธิจะได้รับเงินโอนต้องเป็นทำงานในปีภาษีนั้น
- (2) บุคคลจะต้องยากจน (ตามเกณฑ์ของแต่ละประเภทกำหนด)
- (3) บุคคลต้องยื่นแบบภาษี ต่อกรมสรรพากร

การนำระบบภาษี NIT มาใช้เป็นเครื่องมือในการคัดแยกคนจนหรือคนที่รัฐต้องการให้ความช่วยเหลือไม่ว่าจะเป็นครั้งคราวหรือตามช่วงเวลา มีจุดเริ่มต้นของมาตรการเพื่อเป้าหมายหลักใน 2 เป้าหมาย ได้แก่ การเพิ่มอุปทานด้านแรงงานและการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

การออกแบบระบบ NIT ของแต่ละประเทศมีเป้าหมายเดียวกัน แต่มีลักษณะและเงื่อนไขที่แตกต่างกัน โดยส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผู้ที่อยู่ในวัยแรงงานอายุระหว่าง 15 - 60 ปี การให้เงินโอนยังมีการกำหนดเงื่อนไขทางอายุ เพศ สถานะการสมรส บุตร ความสามารถในการหารายได้(ทำงาน) ส่วนจะโอนเงินให้จำนวนมากน้อยเท่าไร หรือจะให้เงินเป็นเวลานานเท่าไรขึ้นอยู่กับงบประมาณและนโยบายของรัฐบาลต่างประเทศ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 เป็นต้นมาที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้นำระบบภาษี NIT มาใช้ และยังมีประเทศต่าง ๆ ที่ใช้ระบบเงินโอนผ่านระบบภาษี NIT ทอยอดนำมาใช้อีกหลายประเทศ อาทิเช่น ออสเตรเลีย (2543) สหราชอาณาจักร (2545) สิงคโปร์ (2550) สวีเดน (2550) แคนาดา (2550) เกาหลีใต้ (2551) อิสราเอล (2551) และนิวซีแลนด์ (2552) โดยการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแตกต่างกันตามลักษณะทางภูมิศาสตร์และเศรษฐกิจ ตลอดจนนโยบายของแต่ละประเทศ โดยหลักส่วนใหญ่มักกำหนดการโอนเงินช่วยเหลือเป็น 3 ช่วง ได้แก่

ให้เงินโอนเพิ่มบวกจากรายได้ขั้นต่ำที่รัฐกำหนด ต่อมาให้เงินโอนในลักษณะเท่ากันคงที่ จนรายได้ถึงเกณฑ์ขั้นสูงก็จะหยุดการจ่าย

กรณีตัวอย่างที่การนำระบบการโอนเงินช่วยเหลือคนจนในช่วงที่มีการระบาดของโรคระบาดไวรัสโคโรนา 2019 ประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำกลไกของระบบ NIT มาใช้เยียวยา โดยโอนเงินสดให้กับผู้ที่อยู่ในระบบภาษี คือ เคยยื่นแบบภาษีในปีที่ผ่านมาแล้ว ได้รับเงินช่วยเหลือในอัตราที่กำหนดโดยอาศัยข้อมูลที่บุคคลผ่านการตรวจสอบจาก Internal Revenue Service (IRS) ซึ่งเป็นหน่วยงานด้านการตรวจสอบภาษีของกรมสรรพากร สหรัฐอเมริกาได้พิจารณาจากแบบแสดงรายภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในปี ค.ศ. 2019 เป็นหลัก และให้การช่วยเหลือเป็นเงินระหว่าง 1,200 เหรียญสหรัฐ จนกระทั่ง 2,400 เหรียญสหรัฐ ตามเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด ซึ่งจัดได้ว่าเป็นการโอนเงินให้กับคนจนได้ตรงตัวมากที่สุด หรือกรณีประเทศสิงคโปร์ ก็ได้้นำการโอนเงินช่วยเหลือคนจนผนวกเข้ากับระบบประกันสังคม โดยโอนเงินให้กับผู้มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ที่รัฐบาลกำหนด

ในกรณีที่รัฐต้องการจะช่วยเหลือบุคคลบางกลุ่มอาจกำหนดเงื่อนไขการได้รับเงินเฉพาะผู้อยู่อาศัยบางพื้นที่ก็ได้ เช่น ประเทศอิสราเอล เป็นต้น ที่กำหนดให้บุคคลในพื้นที่เฉพาะได้รับความช่วยเหลือ ซึ่งสามารถทำให้รัฐสามารถให้เงินได้เป็นจำนวนมากเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตได้ดียิ่งขึ้น

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าประเทศต่าง ๆ มีแนวโน้มนำระบบภาษี NIT มาใช้มากขึ้นหรือการปรับระบบภาษีให้สอดคล้องของประชาชนในแต่ละประเทศ แม้ว่าระบบ NIT จะใช้ได้ผลในบางประเทศ สำหรับประเทศไทย แนวทางการนำภาษี NIT มาใช้อย่างเต็มรูปแบบ อาจจำเป็นต้องมีการปรับปรุงระบบข้อมูลและกฎหมายต่าง ๆ ให้สอดคล้องเหมาะสมกับสถานการณ์ในประเทศ จึงควรนำมาใช้เฉพาะส่วนที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานนโยบายรัฐในการช่วยเหลือคนยากจนเป็นบางส่วนก่อน

## บทที่ 4

### การโอนเงินให้กับประชาชนคนยากจนในประเทศไทย

**1. สภาพปัญหา** ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ อยู่คู่กับสังคมไทยมาเป็นเวลานาน รัฐบาลทุกรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ พยายามบริหารงานให้เศรษฐกิจเจริญเติบโตผนวกกับการกระจายความเจริญให้ผลลัพธ์ไปสู่ประชาชน ในชาติอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม ถึงกระนั้นก็ตาม สัดส่วนรายได้ประชากรกับรายได้ของคนจน จำนวนคนจนยังไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐาน ทำอย่างไรจึงจะลดช่องว่าง ให้คนจนและคนรวยที่มีรายได้สูงลดลงได้บ้าง เพื่อช่วยพยุงประชากรในประเทศให้ก้าวเดินไปด้วยกัน โดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง

### **2. แนวคิดในการช่วยเหลือประชาชน**

การกำหนดนโยบายในการแก้ปัญหาความยากจนทุกรัฐบาลยังคงมีความเชื่อและแนวทางการดำเนินงานที่แตกต่างกัน บางรัฐบาลเน้นการส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน และอุตสาหกรรมภาคบริการ รวมทั้งการหารายได้เข้าประเทศจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยหวังว่าเมื่อรัฐบาลสามารถหารายได้มากขึ้น ประชาชนในประเทศย่อมได้รับผลตามมา แม้กระทั่งประชาชนที่อยู่ในภาคการเกษตร หากทำให้ราคาสินค้าทางการเกษตรมีราคาสูงขึ้นประชาชนย่อมมีรายได้มากขึ้นตามลำดับ

ถึงกระนั้นก็ตาม ในภาคประชาสังคม การที่จะทำให้ทุกคนมีรายได้ เพียงพอกับการดำรงชีพในการที่เศรษฐกิจเติบโตขึ้นก็เป็นเรื่องที่ยาก และไม่สามารถจัดการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับให้กับทุกคนได้อย่างเหมาะสม แนวคิดในการช่วยเหลือประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องพัฒนาให้สอดคล้องกับสถานการณ์ ตามความจำเป็นและภาระของงบประมาณ

### **3. ที่มาการโอนเงินให้ประชาชน**

การช่วยเหลือประชาชน ได้ดำเนินการมาเป็นลำดับ แต่จุดที่น่าจะถือได้ว่า รัฐบาลเริ่มมีระบบในการช่วยเหลือประชาชนที่เริ่มเป็นครั้งแรก คือ ในปี พ.ศ. 2559 ซึ่งรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนลงทะเบียนในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ โดยกำหนดเกณฑ์เงินได้ไม่เกิน 100,000 บาท ต่อปี เป็นการลงทะเบียนแบบสมัครใจที่เรียกว่า “การลงทะเบียนรัฐสวัสดิการ” ในขั้นต้น ไม่ได้ระบุเงื่อนไขว่า เมื่อลงทะเบียนแล้วรัฐจะให้ความช่วยเหลืออะไรบ้าง เพียงแต่ระบุว่ารัฐบาลจะได้ทราบฐานข้อมูล เพื่อนำไปกำหนดนโยบาย<sup>๘</sup> เพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยอย่างเหมาะสม โดยมีผู้ลงทะเบียนทั้งสิ้น 8,375,383 ราย ผ่านการตรวจสอบ 7,715,359 ราย

<sup>๘</sup> ที่มา : แฉลงข่าวกระทรวงการคลัง ๑ มีนาคม ๒๕๖๐

ต่อมาเมื่อเกิดปัญหาภัยแล้ง รัฐจึงใช้ช่องทางที่เกิดจากการลงทะเบียนโอนเงินช่วยเหลือให้คนกลุ่มนี้ ทั้งภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร คนละ 3,000 บาท และ 1,500 บาท สำหรับผู้มีรายได้ไม่เกิน 30,000 บาท และระหว่าง 30,000 – 100,000 บาท ตามลำดับ ซึ่งน่าจะเป็นการโอนเงินถึงบุคคล ในครั้งแรก ๆ ของแบบการ โอนเงินให้ประชาชน จุดเริ่มต้นของการลงทะเบียนครั้งนี้มีผู้ลงทะเบียนทั้งสิ้น 8.3 ล้านคน เมื่อคัดกรองแล้วมี คุณสมบัติตามที่กำหนด 7.7 ล้านคน แบ่งเป็น เกษตรกร 2.5 ล้านคน และไม่ใช่เกษตรกร 5.2 ล้านคน

ในปีต่อมาก็มีการเปิดโอกาสให้มีการลงทะเบียน โดยมีคุณสมบัติผู้ลงทะเบียนเพิ่มมากขึ้น เช่น นอกจาก รายได้ไม่เกิน 100,000 บาท ยังต้องไม่มีทรัพย์สินทางการเงิน หรือเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ในอสังหาริมทรัพย์ เกินกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนด อาทิเช่น มีบ้านที่อยู่อาศัยพื้นที่ไม่เกิน 25 ตารางวา หรือห้องชุดไม่เกิน 35 ตาราง เมตร และกรณีเป็นเกษตรกรต้องมีพื้นที่ทำกินไม่เกิน 10 ไร่ และพื้นที่อื่นที่ไม่ใช่การเกษตร ไม่เกิน 1 ไร่ และได้ดำเนินการต่อมาในปี 2560 และ 2561 ตามลำดับดังนี้

โครงการลงทะเบียน	จำนวนผู้ลงทะเบียน (ราย)	ผู้ผ่านการตรวจสอบ
ปี 2560	14,178,869	11,467,186
ปี 2561	4,590,599	3,140,228
<b>รวม</b>	<b>18,769,468</b>	<b>14,609,414</b>

ที่มา : สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง , ตุลาคม 2563

เป้าหมายของการลงทะเบียน และการให้บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ไม่ได้เป็นการให้เงินช่วยเหลืออย่างเดียว แต่ต้องการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้มีความทำ โดยยึดหลัก “การให้ปลาไปเป็นอาหารทานได้ครั้งเดียวแต่การให้ เครื่องมือไปจับปลา จะเป็นการช่วยเหลืออย่างยั่งยืน”

ต่อมาได้มีการจัดสวัสดิการสังคมผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ โดยมีการตราพระราชบัญญัติการจัดพระราช สวัสดิการ เพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2562 ซึ่งมีการจัดตั้งกองทุนประชารัฐสวัสดิการ เพื่อเศรษฐกิจ ฐานรากและสังคมขึ้น มีการจัดสรรงบประมาณเข้ามาให้กองทุน โดยตั้งให้ที่สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง เพื่อใช้จัดสรรให้ตามโครงการดังกล่าว อาจจะกล่าวได้ว่าแนวทางในการแจกเงินให้ประชาชนนั้น แต่เดิมเพื่อมุ่งเป็น การช่วยเหลือประชาชนผู้มีฐานะยากจน และพัฒนาไปจนถึงการจัดสวัสดิการของรัฐ โดยผ่านการจัดสรรเงินผ่าน บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการให้เงินกับประชาชนเป็นครั้งแรกในรอบหลายปีที่ผ่านมา

<sup>๙</sup> พรชัย จิระเวช , สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ๒๕๖๑



อย่างไรก็ตาม บัตรสวัสดิการแห่งรัฐเป็นการดำเนินงานต่อเนื่อง มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 จนถึงปัจจุบัน ปี พ.ศ. 2565 นับเป็นการดำเนินงานในรูปแบบการให้เงินช่วยเหลือประชาชน โดยอาศัยข้อมูลจากการลงทะเบียนของประชาชน เป็นแนวทางในการแจกจ่ายเงิน เพื่อเป็นสวัสดิการให้กับประชาชน โดยมุ่งเน้นไปในทางการจัดสรรสวัสดิการให้กับประชาชน เพื่อบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายจนถึงปัจจุบัน จำนวนเงินที่มอบผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐมีจำนวนเฉลี่ยคนละ 2,553.33 บาท ต่อคน ต่อเดือน (กระทรวงการคลัง 2564)

การให้เงินผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ แม้ว่าจะมีประโยชน์อยู่บ้างกับผู้ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐในการนำบัตรไปใช้ซื้อสินค้าตามร้านค้าที่กำหนด การช่วยค่าแก๊สหุงต้ม การช่วยค่าใช้จ่ายในรายเงิน และพัฒนาขึ้นตามลำดับ ในมาตรการที่กำหนดเพิ่มขึ้นในแต่ละปี ตั้งแต่กลุ่มเกษตรกร ผู้สูงอายุ (60 ขึ้นไป) ผู้มีบุตร ผู้พิการ ซึ่งอาจจะทำให้บรรเทาภาระทางเศรษฐกิจและสังคมต่อไปได้ในระดับหนึ่ง ก็ยังไม่สามารถครอบคลุมถึงกลุ่มคนยากจน ภายใต้งานความยากจนของประเทศไทยในปี 2562 ซึ่งอยู่ที่ 2,763 บาท ต่อเดือน<sup>10</sup> (ข้อมูล: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)) การแจกจ่ายเงินดังกล่าว มีความมุ่งหมายเพื่อลดผลกระทบความตกต่ำทางเศรษฐกิจ และบรรเทาภาระประชาชนเป็นหลัก

โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ นับถึงวันที่ 28 เมษายน 2566 เวลา 13.00 น. มีผู้ผ่านเกณฑ์ยืนยันตัวตนสำเร็จ จำนวน 13,308,808 ราย ซึ่งเริ่มใช้สิทธิได้ทั้งหมด ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2566 เป็นต้นไป

โดยสิทธิสวัสดิการที่ได้รับมีดังนี้

1. วงเงินค่าซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็น สินค้า เพื่อการศึกษา และวัตถุดิบ เพื่อเกษตรกรรมจากร้านธงฟ้าราคาประหยัด พัฒนาธุรกิจท้องถิ่น (ร้านธงฟ้า) และร้านอื่น ๆ ตามที่กระทรวงพาณิชย์กำหนดจำนวน 300 บาทต่อคน ต่อเดือน 05.00 – 23.00 น.
2. วงเงินส่วนลดค่าซื้อแก๊สหุงต้ม จากร้านค้าตามที่กระทรวงพลังงานกำหนด จำนวน 80 บาท ต่อคน ต่อ 3 เดือน ตั้งแต่เวลา 05.00 – 23.00 น. (กระทรวงพาณิชย์ช่วยเพิ่มอีก 20 บาท ต่อคนต่อเดือน รวมเป็น 100 บาท ต่อคนต่อเดือน จนถึงมิถุนายน 2566)
3. วงเงินรวมค่าเดินทางผ่านระบบขนส่งสาธารณะ จำนวน 750 บาท ต่อคนต่อเดือน โดยใช้ระบบขนส่ง 8 ประเภท ตามกำหนด อาทิเช่น บขส. ขสมก. รถไฟฟ้าขนส่งมวลชน รถไฟฟ้ามหานคร และรถไฟเชื่อมสนามบินและรถไฟ
4. มาตรการบรรเทาภาระค่าไฟฟ้า อุดหนุนค่าไฟจำนวน 315 บาท ต่อครัวเรือนต่อเดือน (กรณีที่ใช้ไฟฟ้าเกินวงเงินที่กำหนดผู้มีสิทธิต้องชำระค่าไฟฟ้าทั้งหมด)

<sup>10</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ข้อมูลเส้นความยากจนปี ๒๕๖๒

5. มาตรการบรรเทาค่าน้ำประปา อุดหนุนค่าน้ำประปา จำนวน 100 บาท ต่อครัวเรือนต่อเดือน แต่หากผู้มีสิทธิใช้น้ำประปาเกิน 315 บาท ต่อเดือน ผู้มีสิทธิ์จะต้องชำระค่าประปาของทั้งหมด

### เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องโอนเงินให้คนตกงาน

สืบเนื่องจากการเกิดโรคระบาดโคโรนาไวรัส 2019 นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ การแพร่ระบาดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในประเทศไทย มีผู้ติดเชื้อเป็นจำนวนมากถึงประมาณ 4.69 ล้านคน และมีผู้เสียชีวิตจำนวน 32,882 คน (ข้อมูล: จากกระทรวงสาธารณสุข 15 ตุลาคม 2565)

การเกิดโรคระบาดที่แพร่ขยายอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมากรัฐบาลได้แก้ปัญหาโดยจัดตั้ง “ศูนย์บริหารสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อ โคโรนาไวรัส 2019” ให้เป็นหน่วยงานพิเศษ มีอำนาจในการออกข้อกำหนด ข้อห้าม ข้อบังคับ ให้ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติ ภายใต้ “พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548”<sup>11</sup>

ผลกระทบที่สำคัญ คือ การที่ประชาชนได้รับคำสั่งจากภาครัฐให้ระงับและไม่กระทำการ เพราะป้องกันการแพร่ระบาดของโรคระบาดโคโรนาไวรัส 2019 จึงเป็นสาเหตุสำคัญ ที่รัฐจะต้องพิจารณาถึงการช่วยเหลือประชาชน ในเมื่อประชาชนที่ปฏิบัติตามคำสั่งภาครัฐแล้ว ต้องได้รับผลกระทบจากการปิดงาน การหยุดงาน และการเลิกจ้าง จากภาคธุรกิจ เป็นต้น

การแจกเงินจึงเป็นมาตรการหนึ่งที่รัฐบาลได้นำมาใช้และใช้โดยไม่สามารถกำหนดจำนวนเงินที่ให้ ให้สูงเพียงพอที่จะบรรเทาผลกระทบต่อการครองชีพของประชาชนตามปกติ นอกเหนือจากสวัสดิการที่รัฐจัดให้ผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐหรือการช่วยเหลือตามปกติ แก่ผู้สูงอายุที่ได้รับเงินผ่านเบี้ยยังชีพ แต่ก็ยังเป็นจำนวนน้อย ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตของคนจน

### การให้เงินช่วยเหลือแก่ประชาชน จุดสมดุล และความเหมาะสม

หากประเทศของเรามีรายได้อยู่ในระดับสูง และมีการจัดสรรปันส่วนทรัพยากร ที่มีอยู่อย่างเหมาะสม ประชาชนมีงานทำ มีศักยภาพในการทำงานตนเอง และสามารถสร้างงาน สร้างศักยภาพของตนเอง ให้มีความสามารถในการหารายได้แล้ว คงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องนำเงินมาให้กับผู้ด้อยโอกาสในสังคม เพราะประชาชนก็จะสามารถพัฒนาตนเองไปสู่คุณภาพชีวิตที่ดีกว่าเสมอ (หากมีโอกาส) แต่ประเทศไทยยังมีช่องว่างระหว่างรายได้ และความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่มีอยู่เป็นสัดส่วนสูงมากคนรวย มีรายได้มากกว่าคนจนหลายเท่า และมีโอกาสในการพัฒนาความร่ำรวย มั่งคั่ง ยิ่ง ๆ ขึ้นไป ปัญหาดังกล่าว จึงเป็นปัญหาที่อยู่คู่กับสังคมเศรษฐกิจไทยมาอย่างยาวนาน และนับวันความเจริญทางเทคโนโลยี เข้ามาอย่างรวดเร็ว คนจนยิ่งขาดโอกาสในเข้าถึงเทคโนโลยี เพิ่งนำไปสู่การหารายได้ยังมีมากขึ้น

<sup>11</sup> พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘

ภาครัฐได้ใช้งบประมาณจำนวนมาก เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนในการสร้างโอกาส ให้ผู้ด้อยโอกาส และเดินไปในแนวทางการจัดสวัสดิการ ซึ่งจะให้ครอบคลุม สวัสดิการตั้งแต่เกิดจนตาย ทั้งสำหรับเด็ก ครอบครัว สวัสดิการด้านการศึกษา สวัสดิการด้านสุขภาพ สวัสดิการคนพิการ ผู้ด้อยโอกาสและคนสูงอายุ เป็นต้น

การจัดสวัสดิการต่าง ๆ ของรัฐ จำเป็นต้องใช้งบประมาณ (เงิน) เป็นจำนวนมากและนับวันจะเพิ่มมากขึ้น ตามกิจกรรมที่รัฐประสงค์จะสนับสนุน การให้สวัสดิการที่เพิ่มมากขึ้น ย่อมเป็นที่พอใจของผู้ได้รับมากขึ้นเช่นกัน

อย่างไรก็ตามปัญหาของประเทศในสภาวะปัจจุบัน คือ ประเทศของเรามีรายได้ค่อนข้างจำกัดจากการจัดเก็บภาษีทั้งภาษีบุคคลธรรมดา ภาษีนิติบุคคล และภาษีมูลค่าเพิ่มอยู่ในระดับ 2.4 – 2.8 ล้านบาท และมีรายจ่ายตามความต้องการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ปีละประมาณ 3.3 ล้านบาท (เอกสารงบประมาณ รายจ่ายประจำปี สำนักงบประมาณ พ.ศ. 2562 - 2566)

บัญชีแสดงรายการงบประมาณเปรียบเทียบปีงบประมาณ 2562 - 2566					
รายการ	งบประมาณปี 2562 <sup>1</sup>	งบประมาณปี 2563 <sup>2</sup>	งบประมาณปี 2564 <sup>3</sup>	งบประมาณปี 2565 <sup>4</sup>	งบประมาณปี 2566 <sup>5</sup>
รายได้	2,550,000	2,731,000	2,677,000	2,400,000	2,490,000
เงินกู้	450,000	469,000	608,962.5	700,000	695,000
<b>รวม</b>	<b>3,100,000</b>	<b>3,200,000</b>	<b>3,285,962.5</b>	<b>3,100,000</b>	<b>3,785,000</b>

กล่าวคือ ในแต่ละปีเราหารรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายที่มีอยู่เป็นประจำอยู่แล้ว จำเป็นต้องกู้เงินมาเพื่อใช้จ่ายในแต่ละปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 เป็นต้น เราใช้เงินกู้ระหว่าง 4 แสนล้านบาท ถึง 7 แสนล้านบาท มาใช้อย่างต่อเนื่องมากกว่า 5 ปี รวมทั้งการกู้เงินด้วยเหตุผลอื่น ๆ มาใช้ตามโครงการต่าง ๆ อีกเป็นจำนวนมากจนปัจจุบัน เรามีหนี้สาธารณะสูงเกิน ร้อยละ 60 ของ GDP และคิดเป็นเงินมากกว่า 10.37 ล้านล้านบาท (ที่มา : สำนักบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง ณ 30 กันยายน 2565)

นอกจากนั้นในระหว่างปีงบประมาณ 2563 และปีงบประมาณ 2564 ได้มีการออกพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาและฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคระบาดไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563 วงเงิน 1 ล้านล้านบาท กับในปี พ.ศ. 2564 ได้มีการพระราชกำหนดในทำนองเดียวกันอีก 5 แสนล้านบาท จากสภาพปัญหาและสถานะทางการเงินของประเทศตามที่ได้กล่าวถึง จึงอาจจะกล่าวได้ว่า ประเทศของเราคงไม่มีเงินมากพอสำหรับให้รัฐบาลนำมาใช้แจกเงินกับประชาชน โดยไม่ต้องทำงาน เพราะการกระทำดังกล่าว คงทำได้ยากขึ้น ทั้งภาระด้านงบประมาณที่นำมาใช้ รวมทั้งเพดานเงินกู้ที่กู้มาใช้ในประเทศสูงจนเกือบชนเพดานที่กำหนด คือ ร้อยละ 70 ของ GDP (ขยายจากร้อยละ 60)อีกทั้งยังต้องคำนึงถึง

วินัยการเงิน การคลังของรัฐ ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงิน การคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 6 ที่บัญญัติให้รัฐ ต้องดำเนินนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การบริหาร การเงินคลัง และการ ก่อหนี้ต้องมีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ ทั้งนี้ตามหลักการรักษาเสถียรภาพและการพัฒนาทาง เศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และหลักความเป็นธรรมในสังคม และต้องรักษาวินัย การเงิน การคลัง ตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ และตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด

ดังนั้นความสมดุลของการแจกเงินประชาชน จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงการนำเงินมาแจกประชาชน เพื่อให้สามารถยังชีพได้ในเบื้องต้น โดยเป็นภาระที่เกิดจากการทำงานแล้วมีรายได้ไม่พอกินหรือการดำรงชีพ ขั้นพื้นฐาน และการที่รัฐจะนำนโยบายการแจกเงินมาใช้ควรเป็นการนำมาใช้ระยะสั้นเป็นการชั่วคราว มิใช่เป็น การแจกเงินอย่างถาวรตามแนวทางสังคมสวัสดิการที่รัฐบาลได้ทำอยู่ เพราะการจัดสวัสดิการนั้นต้องพิจารณา ถึงสภาพเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนการหารายได้ของประเทศ มิใช่การแจกหรือให้อย่างสม่ำเสมอจนเป็นภาระทับ งบประมาณอย่างต่อเนื่องเช่นในปัจจุบัน

การแจกเงินให้กับคนยากจน จึงควรเป็นการแจกเงินที่เป็นผลกระทบมาจากเงื่อนไขของรัฐบาล ที่ประชาชนในประเทศไม่สามารถใช้ศักยภาพในการสร้างงาน ทำงานหารายได้ เช่น คราวเกิดโรคระบาดไวรัส โควิด 2019 ที่ผ่านมา ซึ่งเป็นความจำเป็นที่รัฐต้องดูแลประชาชน เพราะประชาชนไม่สามารถทำงานได้ตามปกติและ ไม่สามารถใช้ศักยภาพและความสามารถในการประกอบอาชีพได้ตามปกติ

อย่างไรก็ตามในห้วงเวลาที่ผ่านมาได้มีการช่วยเหลือจากภาครัฐในรูปแบบรัฐสวัสดิการในด้านต่าง ๆ ซึ่งรัฐได้เหมารวมเอาข้อมูลที่มีอยู่จากการลงทะเบียนบัตรสวัสดิการแห่งรัฐมาใช้เป็นเครื่องมือในการแจกเงินรวม ไปด้วย ผลที่ตามมาคือ การแจกเงินอาจจะไม่ถึงมือคนยากจนอย่างแท้จริง ประกอบกับการนำเทคโนโลยีมาใช้ ลงทะเบียนอาจทำให้คนที่เป็นคนจนอย่างแท้จริงที่อยู่นอกระบบขาดโอกาสในการรับความช่วยเหลือต่อไป อีกทั้งการลงทะเบียนข้อมูลคนจนผ่านบัตรสวัสดิการได้กระทำลงตามช่วงเวลาที่รัฐกำหนดให้ลงทะเบียนเป็นคราว ๆ ไป ทำให้หาคนจนที่ตกหล่นจากระบบลงทะเบียนแล้วย่อมขาดโอกาสหรือหมดสิทธิในการให้ความช่วยเหลือจากรัฐ

ดังนั้น แนวทางที่ควรจะเป็นคือทำอย่างไรให้คนจนได้เข้าถึงการช่วยเหลือจากรัฐโดยไม่ต้องลงทะเบียน และมีข้อมูลที่ต้องเป็นปัจจุบันอย่างน้อยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบสามารถตรวจสอบได้เป็นประจำทุกปี

### การนำระบบภาษี NIT มาปรับใช้กับการแจกเงินคนยากจน

NIT เป็นแบบภาษีชนิดหนึ่ง ดังนั้นการนำแนวคิดนำระบบ NIT มาใช้จึงเป็นการผูกโยงกับหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ในการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา คือ กรมสรรพากร กระทรวงการคลัง ซึ่งโดยหน้าที่หลัก คือการจัดเก็บภาษีอากร และคืนภาษี (ในกรณีที่ชำระไว้เกิน)

เนื่องจากแบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในประเทศโดยมีการระบุจำนวนเงินได้ขั้นต่ำ เพื่อใช้เป็นเกณฑ์กำหนดให้ผู้มีเงินได้ มีหน้าที่ต้องยื่นแบบแสดงรายการ แม้มีการคำนวณภาษีแล้ว ไม่ต้องเสียภาษีก็ยังคงต้องยื่นแบบแสดงรายการให้กรมสรรพากร เพื่อให้มีโอกาสตรวจสอบความถูกต้อง

ตามประมวลรัษฎากร มาตรา 56<sup>12</sup> 13<sup>13</sup>ที่บัญญัติว่า “ให้บุคคลทุกคน เว้นแต่ผู้เยาว์ หรือผู้ที่ศาลสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ ยื่นรายการเกี่ยวกับเงินได้พึงประเมินที่ตนได้รับในระหว่างปีภาษีที่ล่วงมาแล้ว ภายในเดือนมีนาคมของทุก ๆ ปี ตามแบบที่อธิบดีกำหนดต่อเจ้าพนักงาน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง ถ้าบุคคลนั้น

- (1) ไม่มีสามีหรือภริยาและมีเงินได้พึงประเมินในปีภาษีที่ล่วงมาแล้วเกิน 60,000 บาท
- (2) ไม่มีสามีหรือภริยาและมีเงินได้พึงประเมินในปีภาษีที่ล่วงมาแล้วเฉพาะตามมาตรา 40 (1) ประเภทเดียวเกิน 120,000 บาท
- (3) มีสามีหรือภริยาและมีเงินได้พึงประเมินในปีภาษีที่ล่วงมาแล้วเกิน 120,000 บาท หรือ
- (4) มีสามีหรือภริยาและมีเงินได้พึงประเมินในปีภาษีที่ล่วงมาแล้วเฉพาะตามมาตรา 40 (1) ประเภทเดียวเกิน 220,000 บาท ”

ดังนั้นประชาชนทุกคนที่เป็นบุคคลธรรมดา จึงไม่จำเป็นต้องยื่นแบบแสดงรายการ เพื่อเสียภาษีทุกคน กฎหมายกำหนดให้ ยื่นแบบต่อเมื่อมีรายได้ถึงเกณฑ์ตามที่กำหนด โดยปัจจุบันนับถึงปี 2565 มีผู้ยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาอยู่ประมาณ 11 ล้านราย และมีรายได้ที่คำนวณแล้วต้องเสียภาษีเพียง 4 ล้าน<sup>14</sup> รายเศษเท่านั้น

ที่มา : <sup>๑๒</sup> พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. ๒๔๘๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

<sup>๑๓</sup> มาตรา ๕๖ ประมวลรัษฎากร

<sup>๑๔</sup> กรมสรรพากร ๒๕๖๕

โดยที่ NIT เป็นส่วนหนึ่งของระบบภาษีอากร การกำหนดให้บุคคลทุกคนต้องยื่นแบบแสดงรายการภาษี ซึ่งหากคิดจากจำนวนประชากรทั้งประเทศที่มีอยู่จำนวน 66,090,475 คน (ข้อมูลจากกรมการปกครอง ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2565) ถ้าให้ทุกคนยื่นแบบแสดงรายการภาษี ก็จะเป็นภาระกับหน่วยงานผู้ปฏิบัติเป็นอย่างมาก และยังไม่จำเป็นที่จะต้องดำเนินการดังกล่าวเพราะในจำนวนประชากรทั้งหมดยังเป็นผู้อยู่ในวัยเยาว์ที่กำลังศึกษาเล่าเรียนและยังไม่มีรายได้แม้กระทั่งบาทแรกเลย จึงควรกำหนดอายุของผู้อยู่ในวัยแรงงานเป็นเกณฑ์การยื่นแบบ

การนำระบบ NIT มาใช้มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่

1. เป็นการ “หาตัวคนจน” โดยตรวจสอบรายได้ของผู้รับว่าสมควรได้รับการช่วยเหลือจากรัฐหรือไม่
2. ใช้ NIT เพื่อให้คนพึ่งพาตนเองโดยการทำงาน หากบุคคลทำงานอย่างเต็มความสามารถแล้วมีรายได้ไม่พอ รัฐจึงควรช่วยเหลือในรูปแบบการให้เงิน
3. เป็นการจูงใจให้คนเข้ามาอยู่ในระบบภาษี เพราะหากไม่เข้าอยู่ในระบบภาษีแล้วกำหนดโอกาสที่จะได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐ (ในปัจจุบันมีผู้ยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพียง 10 ล้านคนเศษ จากจำนวนประชากร 66 ล้านคน) รวมทั้งจะเปิดโอกาสให้คนที่มิอาจชำระหรืออยู่ในภาวะหลีกเลี่ยงภาษีเข้ามาในระบบ แม้ว่ารัฐจะต้องเสียเงินจ่ายให้ในระยะแรก แต่จะเป็นประโยชน์ในอนาคตด้านบุคคลเหล่านั้นมีรายได้เพิ่มขึ้นจนถึงเกณฑ์ที่ต้องเสียภาษี ก็จะทำให้รัฐมีรายได้จากภาษีอากร

ดังนั้นการนำระบบ NIT มาใช้เพื่อการโอนเงินช่วยคนยากจน จึงน่าจะเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย เพราะจะเป็นการโอนเงินให้กับคนยากจนที่ถูกตัว ผ่านการตรวจสอบได้จากการทำมาหากินที่อยู่ในระบบภาษีด้วยแล้ว นอกจากนั้นแบบแสดงรายการภาษียังบอกถึงอายุ อาชีพ สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ตัวเองมี รวมทั้งภาระที่ต้องรับผิดชอบ ไม่ว่าจะเป็นค่าลดหย่อนดอกเบี้ยเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย การเลี้ยงดูบุตร บิดา-มารดา ซึ่งจะเป็นข้อมูลที่มีรายละเอียดมากกว่าบัตรประจำตัวประชาชน (เลข 13 หลัก) เป็นอย่างมาก

แม้จะชื่อว่า NIT แต่รูปแบบและการดำเนินงานในแต่ละประเทศก็แตกต่างกัน ซึ่งการนำ NIT ของศาสตราจารย์ Milton Friedman ที่เขียนไว้ในหนังสือ Capitalism and Freedom เมื่อปี ค.ศ. 1962 มาประยุกต์ใช้ จึงแตกต่างกันในแต่ละประเทศตามที่บริบทที่แตกต่างกันบางประเทศ การให้เงินนี้เรียกว่า เครดิตภาษี (Tax Credit) หรือผลประโยชน์จากภาษี (Tax Benefit) หรือ เงินช่วยเพิ่มรายได้ (Income Supplement) ที่สำคัญคือ หน่วยงานที่ดำเนินการก็แตกต่างกัน บางประเทศใช้หน่วยงานจัดเก็บภาษีอากร เช่น สหรัฐอเมริกา บางประเทศใช้หน่วยงานที่ดูแลกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (ด้านแรงงาน) เช่น สิงคโปร์ เป็นต้น

กรณีของประเทศไทย ซึ่งอยู่ในช่วงเริ่มต้นของการจัดสวัสดิการและพยายามเดินไปในกรอบรัฐสวัสดิการ แม้เราจะมั่งคั่งประมาณไม่มากในการพัฒนาประเทศ และหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านสวัสดิการแต่ละชนิดเป็นหน่วยดำเนินการเอง เช่น เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ โดยกระทรวงพัฒนาสังคมและสวัสดิการร่วมกับกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ส่วนบัตรสวัสดิการแห่งรัฐให้ขึ้นกับสำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง จึงไม่ประสานสอดคล้องกัน การใช้หน่วยงานจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา จึงน่าจะมีความพร้อมในการดำเนินการมากกว่า เพราะปัจจุบันก็ทำหน้าที่ตรวจสอบแบบแสดงรายการภาษีอยู่แล้ว ถึงประมาณ 10 ล้านแบบต่อปี

อย่างไรก็ตาม กรมสรรพากรไม่ได้มีหน้าที่ในการแลกเงินหรือโอนเงินให้ประชาชน หากจะให้ดำเนินการ อาจจะต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สามารถโอนเงินให้ประชาชนได้ รวมทั้งแก้ไขกฎหมายให้บุคคลทุกคนหรือกำหนดอายุขั้นต่ำที่ต้องยื่นแบบแสดงรายการภาษี (เช่น 16 ปีขึ้นไป) แม้ไม่มีรายได้เสียก็ตาม เพื่อใช้สิทธิขอรับเงินจากรัฐบาล

ข้อดีของการให้กรมสรรพากรเป็นผู้ดำเนินการจะทำให้มีข้อมูลที่สามารถตรวจสอบการช่วยเหลือและประวัติการให้ความช่วยเหลือบุคคลจากรัฐได้ตลอดเวลา ผิดกับโครงการสวัสดิการรัฐอื่น ๆ เมื่อให้เงินตามโครงการแล้วเสร็จ ข้อมูลการช่วยเหลือก็ถูกปิดตัวลงหรือแม้กระทั่งจะเก็บไว้แต่ข้อมูลไม่เป็นปัจจุบัน ข้อมูลการช่วยเหลือคนยากจนที่ได้ดำเนินการแล้วผ่านระบบ NIT นี้ยังสามารถนำไปบูรณาการการช่วยเหลือด้านสวัสดิการอื่น ๆ ของรัฐว่าบุคคลใดได้รับความช่วยเหลือจากรัฐไปแล้วและมากน้อยเพียงใด ซึ่งจะใช้ได้ตั้งแต่เริ่มประวัติจนตาย

ประโยชน์ที่ได้รับจากการนำระบบ NIT มาใช้เพื่อการแจกเงินนั้นในต่างประเทศ มีตัวอย่างที่เห็นได้ชัดและประชาชนต้องการความช่วยเหลือเร่งด่วน เช่น กรณีประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อเกิดโรคระบาด COVID 19 รัฐบาลโดนัลด์ ทรัมป์ ได้ประกาศใช้กฎหมาย The Corona Virus Aid, Relief and Economic Security Act (CARES Act) ในการช่วยเหลือประชาชนโดยการโอนเงินช่วยเหลือผ่านกลไกของ NIT ซึ่งประชาชนไม่ต้องยื่นคำร้อง/คำขอ แค่ให้ Income Revenue Service (IRS) ตรวจสอบข้อมูลการยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลที่เคยยื่นไว้ในปี 2019 แล้วโอนเงินเข้าบัญชีธนาคาร ให้ความช่วยเหลือทันทีและทันเวลาความเดือนร้อนโดยกำหนดเกณฑ์ เช่น คนโสด, คนมีคู่สมรส, พ่อหรือแม่เลี้ยงเดี่ยว จำนวนบุคคลโดยคนแต่ละสถานะได้รับเงินช่วยเหลือแตกต่างกัน ตั้งแต่ 1,200 -2,400 เหรียญสหรัฐ เข้าบัญชีธนาคาร

ดังนั้น กรณีของประเทศไทยควรนำระบบ NIT มาประยุกต์ใช้เพื่อการโอนเงินให้คนยากจน จะเป็นการช่วยเหลือบุคคลให้ถูกต้องตรงตามที่รัฐบาลกำหนด ซึ่งจำเป็นต้องมีความชัดเจนในเชิงนโยบายและหน่วยงานที่รับผิดชอบที่จะต้องดำเนินการศึกษาในรายละเอียดต่อไป

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สำหรับประเทศไทย ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ยังคงเป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน トラบใดที่การพัฒนาเศรษฐกิจยังคงมีความจำเป็นที่ต้องทำให้ประเทศเดินหน้าในสู่ความเจริญเติบโต สิ่งก็ตามมาคือผลกระทบทางด้านสังคมที่เป็นปัญหาเรื้อรัง ทำให้เกิดการ “รวยกระจุก จนกระจาย” แม้ว่ารัฐบาลในทุกรัฐบาลมุ่งหวังสร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้กับประชาชนในประเทศ โดยการออกมาตรการต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือประชาชนแนวโน้มเป็นไปในทางการจัดสวัสดิการ แต่การที่ประชาชนขาดข้อมูลที่แม่นยำ การจัดสวัสดิการบางประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสวัสดิการที่ต้องใช้เงินหรือการให้เงินแก่ประชาชน จึงเป็นสวัสดิการที่จำต้องให้ประชาชนมาลงทะเบียนแสดงความจำนงค์ ขอรับสวัสดิการจากทางภาครัฐ ซึ่งวิธีการดังกล่าวไม่อาจยืนยันได้ชัดเจนว่า ผู้ขอรับสวัสดิการนั้น เป็นผู้ตกงาน หรือคนที่ควรได้รับการช่วยเหลือหรือไม่ และยิ่งไปกว่านั้น ในทางกรณีการขาดข้อมูลที่แท้จริง และเป็นความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่ต้องแก้ปัญหาเฉพาะหน้ารัฐบาลควรเลือกใช้วิธีช่วยเหลือแบบเหวี่ยงแห โดยให้ทุกคนที่ได้ลงทะเบียนได้รับเงินช่วยเหลือเท่า ๆ กัน ทั้งที่สถานะภาพแตกต่างกันมาก เช่นกรณีการช่วยเหลือเยียวยา ผู้ประสบภัยจากโรคระบาด COVID 2019 เป็นกันทุกคน ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ เป็นจำนวนคนละเท่ากัน ในสาขาอาชีพเดียวกัน ทำให้คนจนที่แท้จริง อยู่นอกระบบสำรวจ อาจขาดโอกาสในการได้รับความช่วยเหลือ อีกทั้งประเทศของเรา มิได้มีความร่ำรวย หรือมีทรัพยากรธรรมชาติ ที่สามารถนำมาแจกจ่ายเงินให้กับประชาชน ในการดำรงชีพได้อย่างสะดวกสบาย ในทางตรงกันข้ามประเทศของเรายังต้องพึ่งพาเงินกู้มาช่วยเยียวยาประชาชนในช่วงวิกฤติ COVID 2019 อีกด้วย

ความจำเป็นในการช่วยเหลือประชาชนให้สามารถดำรงชีพโดยเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะจัดระบบ มาตรการ และแนวนโยบายให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องออกมาตรการต่าง ๆ กระทั่งการแจกเงิน โอนเงินให้ประชาชนโดยตรง

การโอนเงินให้กับประชาชนโดยตรง ไม่ใช่เรื่องเลวร้ายหากกระทำโดย เงินโอนถึงคนยากจนอย่างแท้จริง และสามารถตรวจสอบ ความช่วยเหลือได้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการนำไปกำหนดนโยบายและมาตรการช่วยเหลือคนยากจน ให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ และลดช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนได้



จากการศึกษาพบว่ารูปแบบการโอนเงินให้ประชาชนทั่วไป ในต่างประเทศที่ได้รับความนิยมมี 3 รูปแบบ ดังที่กล่าวแล้ว ได้แก่

- 1) Universal Basic Income (UBI)
- 2) Condition Cash Transfer (CCT)
- 3) ระบบภาษี Negative Income Tax (NIT)

เมื่อนำมาพิจารณาแล้วเห็นว่า รูปแบบการโอนเงินให้การกำหนดให้คนที่มียาได้น้อย หรือคนยากจน ซึ่งรัฐจะกำหนดโดยใช้ฐานใดฐานหนึ่งมาเป็นเกณฑ์ เช่น เส้นความยากจนของคนไทย มาใช้เป็นเกณฑ์ก็ได้

การโอนเงินในลักษณะดังกล่าว จะเป็นการช่วยคนที่ตรงตามวัตถุประสงค์เป็นหลัก ในการกำหนดนิยามคนยากจน ที่ได้มาจากเส้นความยากจนของไทย ประกอบกับรัฐไม่ได้มียาได้มากพอที่จะสามารถแจกเงิน ให้กับประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ตามแนวทางการแจกเงินแบบ UBI (Universal Basic Income) ที่ต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก และแม้จะครอบคลุมทุกคนในประเทศก็ตาม ซึ่งตามความเป็นจริง คนจนอาจจำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือในรูปแบบเงินโอน แต่คนที่มียากภาพ หรือพอจะมีรายได้ที่จะเลี้ยงตัวเองได้ อาจไม่จำเป็นที่รัฐจะต้องช่วยเหลือ

รูปแบบที่น่าจะเหมาะสมกับประเทศไทย ที่ควรนำมาปรับใช้ในการช่วยเหลือคนยากจนด้วยการโอน จึงควรนำรูปแบบที่สามารถตรวจสอบถึงความยากจนได้ ผ่านการตรวจสอบจากรายได้ และแบบแสดงรายการภาษี

สำหรับรูปแบบการโอนเงิน แบบมีเงื่อนไขที่รัฐกำหนดให้ในรูปแบบ (Condition Cash Transfer) นั้นเป็นการกำหนดรูปแบบการโอนเงินผ่านระบบกลไกที่รัฐต้องการให้ทำหรือจัดให้มี เช่น การโอนเงินให้ผู้ที่เข้ารับการฉีดวัคซีน หรือการโอนเงินให้เมื่อนำเด็กไปเข้าเรียน เป็นต้น รูปแบบดังกล่าว รัฐจะต้องเตรียมความพร้อมในเงื่อนไขที่รัฐกำหนด กล่าวคือ จะต้องจัดหาวัคซีนให้เพียงพอ (วัคซีนอาจขาดแคลน เช่น ช่วงวิกฤติโควิด 2019 ระบาด) หรือการเตรียมสถานศึกษา ให้เพียงพอรองรับเด็กให้เข้าเรียนตามที่กำหนด ซึ่งไม่แน่ว่ารัฐมีความพร้อมทางด้านนี้ในชนบทที่ห่างไกล อีกทั้งการดำเนินการโอนเงินแบบมีเงื่อนไข ก็ไม่สามารถตรวจสอบได้ว่า คนเหล่านั้น ใช้คนยากจนหรือไม่ หรือได้รับการช่วยเหลือตรงตามประสงค์หรือไม่

ดังนั้น รูปแบบการโอนเงินที่เหมาะสมกับประเทศไทยที่ควรนำมาปรับใช้ ในการโอนเงินช่วยเหลือคนยากจน จึงควรเป็นรูปแบบที่รัฐสามารถจะตรวจสอบถึงสถานะ ของบุคคลที่ตรงกับความต้องการที่รัฐจะให้ความช่วยเหลือ ซึ่งจากการศึกษาพบว่ารูปแบบระบบภาษี NIT จะเป็นรูปแบบที่สอดคล้องกับแนวคิดดังกล่าว ที่กำหนดให้บุคคลต้องยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา แม้ว่าบุคคลเหล่านั้นจะไม่มีรายได้ หรือรายได้

ติดลบก็ตาม ซึ่งจะทำให้รัฐมีชุดข้อมูลที่จะสำรวจตรวจสอบได้ทั้งอายุ เพศ สถานการณ์ทำงาน สถานภาพของครอบครัว รายได้ ตลอดจนชุดข้อมูลที่เกี่ยวข้องและจำเป็น

การนำระบบภาษี NIT มาใช้จึงน่าจะเหมาะสมกับประเทศไทย โดยในปัจจุบันประเทศไทย ได้จัดเก็บภาษีหลักอยู่ เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีสรรพสามิต ภาษีธุรกิจเฉพาะ และอากรแสตมป์ เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีภาษีอื่น ๆ ที่จัดเก็บโดยหน่วยงานของรัฐ เช่น ภาษีสรรพสามิต ภาษีศุลกากร ภาษีที่ดิน และภาษีอื่น ๆ ที่หน่วยงานจัดเก็บตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กรณีการศึกษาในครั้งนี้ได้ศึกษาในเนื้อหา ของการเก็บภาษีหรือระบบการจัดเก็บภาษีเป็นหลัก แต่มุ่งประสงค์ที่จะหารูปแบบของการโอนเงิน เพื่อช่วยเหลือประชาชน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงตัวบุคคลหรือจำนวนประชากรของประเทศไทย ที่มีอยู่จำนวน 66 ล้านคนเศษ<sup>๑๕</sup> (ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2565) นำมาประกอบการพิจารณากับข้อมูลของประชาชนที่เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ซึ่งมีผู้ยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา มีจำนวนประมาณ 11 ล้านคน แต่มีแยกเป็นผู้มีภาระภาษีที่ต้องเสียเพียงจำนวน 4 ล้านคนเศษ จำนวนผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในบางปี เช่น คราวเกิดวิกฤติโควิด 2019 มีผู้ยื่นเสียภาษีลดลงเหลือ 3.9 ล้านคน เป็นต้น

การจะนำระบบภาษี NIT (Negative Income Tax) มาใช้เพื่อต้องการช่วยเหลือคนจน จึงเป็นผลดีต่อระบบการจัดเก็บภาษีของประเทศ และเป็นการปรับปรุงระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรม ตามความต้องการปฏิรูปประเทศ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ในการพัฒนาประเทศ โดยส่วนรวมอีกด้วย

ประเด็นหลักของการนำระบบ NIT มาประยุกต์ใช้ในการช่วยเหลือคนจน จะเป็นการเพิ่มเติมจำนวนบุคคลที่ต้องยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา กล่าวคือบุคคลธรรมดาทุกคนต้องยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้ (แม้จะไม่มีรายได้ก็ตาม) เมื่อเป็นบุคคลธรรมดาเกิดมาในประเทศไทย จำเป็นต้องยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้ ซึ่งกรณีคล้ายกับการมีเลขประจำตัวประชาชน 13 หลัก ตั้งแต่แรกเกิด แต่การมีเลขประจำตัว 13 หลัก มีวัตถุประสงค์ใช้ในการปกครองเป็นหลัก ซึ่งอาจจะมีข้อมูลต่าง ๆ เท่าที่จำเป็น ส่วนการยื่นแบบแสดงรายการภาษีเป็นการยื่นเพื่อแสดงฐานะของตนเองและ สถานภาพทางด้านรายได้เป็นสำคัญ กรณีนี้รัฐจึงจะนำไปใช้ประโยชน์

<sup>๑๕</sup> กรมสรรพากร ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๕

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ๖ มกราคม ๒๕๖๖

ในการกำหนดนโยบายต่อไปได้ และที่สำคัญรัฐจะใช้เป็นข้อมูลในการโอนเงินช่วยเหลือได้ว่าจำเป็น ไม่ว่าจะกำหนดเป็นรายพื้นที่ หรือครัวเรือน หรือเฉพาะบุคคล ก็ได้เช่นกัน

ข้อดีของการนำระบบ NIT มาประยุกต์ใช้ในการโอนเงิน เพื่อคนยากจน จะทำให้การโอนเงินไปยังกลุ่มเป้าหมาย ถึงตัวอย่างถูกต้องแท้จริง และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ พร้อมทั้งสามารถใช้เก็บเป็นประวัติในการตรวจสอบย้อนหลังได้ ประเมินผลสัมฤทธิ์ของการช่วยเหลือได้อย่างชัดเจน อีกทั้งชุดข้อมูลนี้จะถูกเก็บไว้ในระบบภาษีอากรของไทย สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้อย่างเป็นปัจจุบัน อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ในการยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

ต่างจากชุดข้อมูลการลงทะเบียนที่รัฐจัดทำโครงการสวัสดิการของรัฐที่เป็นเฉพาะคราว โดยรัฐกำหนดให้มีประชาชนมาลงทะเบียนตามวันเวลาที่กำหนด และให้ความช่วยเหลือเป็นรายครั้ง ตัวอย่างเช่นกรณีการช่วยเหลือผู้ประสบภัยวิกฤติโรคระบาดโควิด-19 ที่กำหนดให้ประชาชนอาชีพต่าง ๆ มาลงทะเบียนในช่วงเวลาที่รัฐกำหนด แม้ว่าจะมีการตรวจสอบ แต่เนื่องจากระยะเวลาจำกัด มีความไม่สมบูรณ์ในชุดข้อมูลอยู่เป็นจำนวนมาก จึงมีการให้ความช่วยเหลือไม่ทั่วถึง และอาจไม่ถูกต้อง ทำให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนยังคงประสบปัญหาอยู่ ที่สำคัญคือการแจกเงินดังกล่าวเป็นการนำเงินกู้มาใช้แจกเงินกับประชาชน เป็นการสิ้นเปลืองและเป็นภาระกับประเทศในอนาคต

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลได้ยกระดับการสวัสดิการสังคม ผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ โดยเมื่อมีการแจกเงินเพื่อช่วยเหลือค่าครองชีพ แต่แรกเป็นการเฉพาะคราว จนพัฒนามาเป็นการช่วยเหลือด้านสวัสดิการสังคมอย่างเป็นทางการถาวร เพื่อการยกระดับและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนไทยให้หลุดพ้นจากความยากจน ผ่านกระบวนการสวัสดิการ โดยได้เปลี่ยนการช่วยเหลือชั่วคราวเป็นการถาวร ผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ซึ่งนับวันจะมีผู้ขอรับการช่วยเหลือจากรัฐมากขึ้น จนปัจจุบันปี พ.ศ. 2565 มีจำนวนประมาณ 14 ล้านคน และมีกฎหมายที่ออกมารองรับ คือพระราชบัญญัติการจัดพระราชสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2562 มีการจัดตั้งกองทุนและจัดสรรงบประมาณเข้ามาไว้ในกองทุน กำหนดให้ตั้งไว้ที่สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง

นอกจากนั้น รัฐยังมีการจัดสวัสดิการในด้านอื่น ๆ เช่น บัตรรักษาพยาบาล (30 บาท รักษาทุกโรค) บัตรประกันสังคม สำหรับผู้อยู่ในข่ายการใช้แรงงาน การช่วยเหลือเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่มีอายุเกินกว่า 60 ปี โดยได้รับเงินสงเคราะห์เดือนละ 600 บาท ไปจนถึง 1,000 บาท เมื่อมีอายุมากขึ้นตามที่กำหนด

ถึงกระนั้นก็ตาม การจัดสวัสดิการของรัฐ ยังคงไม่ครอบคลุมกลุ่มคนตกงาน คนเปราะบางที่ยังไม่สามารถเข้าถึงโอกาสได้อย่างเท่าเทียม ด้วยสภาพพื้นที่ สภาพเศรษฐกิจ และการทำมาหาได้ที่แตกต่างกัน จึงก่อให้เกิดปัญหาที่รัฐไม่สามารถดูแลประชาชนได้อย่างทั่วถึง และเป็นธรรม

ดังนั้น ความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องมีนโยบายการแจกเงินโดยโอนเงินโดยตรงให้กับประชาชน เพื่อบรรเทาภาระการครองชีพ จึงยังคงมีความจำเป็นเป็นอย่างยิ่ง ที่จะต้องมีโครงการการแจกเงินต่อไปในอนาคต โดยเฉพาะ

อย่างยิ่ง ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนที่สุด คือ กรณีการเกิดโรคระบาดไวรัสโคโรนา 2019 ในปี พ.ศ. 2562 - ปัจจุบัน ทำให้ประชาชนได้รับความเดือนร้อนกันถ้วนหน้า รัฐได้ออกข้อกำหนด ข้อห้าม ข้อปฏิบัติ เกี่ยวกับการประกอบสัมมาอาชีพตามปกติ โดยให้หยุด ระวัง ปิด ยกเลิกกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การปิดห้างร้าน สินค้า บริการ ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการการท่องเที่ยว ทำให้คนตกงานเป็นจำนวนมาก และมีระยะเวลาานกว่าปกติ เกินกว่ากองทุนหรือชุดหลักประกันใด จะให้ความช่วยเหลือได้ รัฐจึงต้องใช้วิธีแจกเงินผ่านโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการคนละครึ่ง รัฐออกให้ครั้งหนึ่ง ของการซื้อสินค้าบริการ เพื่อบรรเทาปัญหาผลกระทบต่อประชาชน

การแจกเงิน จึงยังคงมีความสำคัญ และจำเป็นในการช่วยเหลือประชาชน และเป็นการให้เงินประชาชนคนยากจนโดยตรง แต่จะกำหนดขอบเขตและบทบาทของประชาชนที่ได้รับอย่างไร สุดแต่ตามหนักเบาของปัญหา และภาระงบประมาณที่รัฐจะดำเนินการได้

รูปแบบของระบบภาษี NIT ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งที่น่าจะนำมาพิจารณาในการดำเนินงานช่วยเหลือประชาชนคนยากจน ผ่านระบบภาษี ซึ่งจะได้ประโยชน์พร้อม ๆ กัน กับการช่วยเหลือประชาชนได้ถูกต้องตรงตัวแล้ว ยังเป็นการปฏิรูประบบภาษีไปในคราวเดียวกัน ซึ่งจะทำให้ระบบภาษีมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ถึงกระนั้นก็ตาม หากมีการนำระบบ NIT มาผนวก เข้ากับระบบการจัดเก็บภาษีของประเทศโดยตรง โดยไม่ได้มีการประยุกต์ใช้อาจจะทำให้บทบาท หน้าที่ ของกรมสรรพากร เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก กล่าวคือ การบริหารข้อมูลตัวเลขผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา จะเพิ่มขึ้นจาก 10 ล้านราย เป็น 66 ล้านราย ซึ่งจะเป็นภาระต่อระบบงานของกรมสรรพากร แม้จำนวนรายจะเพิ่มขึ้น แต่จำนวนเงินภาษีอาจไม่เพิ่มมากนัก อีกทั้ง จำนวนบุคลากรที่มีอยู่ อาจไม่เพียงพอ ต่อการดำเนินงาน เพราะในระบบปัจจุบัน ดูแลผู้เสียภาษี เพียง 10 ล้านราย

สิ่งที่ควรคำนึงถึง คือ การแก้ไข หรือปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับภารกิจ โดยให้กรมสรรพากร มีอำนาจโอนเงินให้กับประชาชนได้ มิฉะนั้น ข้อมูลที่ได้จะเป็นเพียงชุดข้อมูลที่ใช้กำหนดนโยบายได้เท่านั้น แต่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการรองรับการโอนเงินไว้

ในภาพรวม จึงเป็นเรื่องที่ควรกำหนดให้มีหน่วยงานหลักในการโอนเงินให้แก่ประชาชนโดยตรง มากกว่า การดำเนินการเป็นโครงการไป และหากจะให้กรมสรรพากรรับไปดำเนินการ ก็จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับภารกิจ และเพิ่มบุคลากรจัดสรรงบประมาณ และทรัพยากรให้สอดคล้องกับภารกิจ หรือมิฉะนั้น ก็ควรออกกฎหมาย เพื่อจัดตั้งองค์กรรองรับการโอนเงินและแหล่งที่มาของเงินโอนให้ถูกต้อง หรือมีผู้รับผิดชอบอย่างแท้จริง ซึ่งเชื่อว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการช่วยเหลือประชาชน คนยากจน โดยตรงไปตรงมา และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุด

โดยสรุปแล้ว การนำ NIT มาใช้จะเป็นการประยุกต์ระบบภาษี และ สวัสดิการเข้าด้วยกัน ซึ่งสามารถให้เป็นเครื่องมือในการระบุตัวบุคคลผู้ยากจนที่รัฐต้องการจะช่วยเหลือโดยพิจารณาจากรายได้ นอกจากนั้น

ยังทำให้การช่วยเหลือถูกต้องถึงตัวคนยากจนอย่างแท้จริง ผลพลอยได้จากการมีข้อมูลบุคคลจะเป็นเครื่องช่วยขยายฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ได้อย่างเป็นระบบมากขึ้น กว่าการสมัครใจยื่นแบบแต่เพียงอย่างเดียว อีกทั้งการตรวจสอบย้อนกลับถึงการที่รัฐได้ช่วยเหลือคนยากจนในแต่ละปี เป็นเงินเท่าไร กับจำนวนคนที่ช่วยเหลือที่ได้ช่วยเหลือไปแล้วมีมากน้อยเท่าใด ซึ่งทำให้การช่วยเหลือตรงจุด ตรงตัวบุคคลที่ควรได้รับการช่วยเหลือ และใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ

### ข้อเสนอแนะ

จากบทสรุปของปัญหาความยากจน ความเหลื่อมล้ำ และการกระจายรายได้ ผู้วิจัยเห็นว่า เราสามารถนำระบบ NIT มาใช้ควบคู่กับสวัสดิการและใช้ในการแจกเงินคนยากจนที่รัฐจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือหรือการให้การสงเคราะห์ เมื่อคราวประสบภัยตามความจำเป็นได้ แต่การนำระบบ NIT มาประยุกต์ใช้ จำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไข เปลี่ยนแปลง แม้กระทั่งการตรากฎหมายใหม่ออกมาใช้บังคับในการดำเนินการ ดังนี้

1. กำหนดให้ทุกคน (บุคคลธรรมดา) ต้องยื่นแบบแสดงงาน รายการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาประจำปี ตั้งแต่มีรายได้บาทแรก
2. กำหนดองค์กร หรือมอบหมายองค์กรที่มีอยู่ในปัจจุบัน เช่น กรมสรรพากร รับเป็นผู้ดำเนินการรับยื่นแบบ (นอกจากเกณฑ์ปกติ) และมีอำนาจหน้าที่ในการโอนเงินให้คนจน คนว่างงาน หรือคนที่รัฐต้องการให้ความช่วยเหลือตามเกณฑ์ที่กำหนด
3. อาจจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติ เพื่อแก้ไขประมวลรัษฎากร โดยมีการออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร ตามความจำเป็นเพื่อให้มีสภาพบังคับตามข้อ 1 และ ข้อ 2 ได้
4. ให้องค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบกับการแก้ไขปัญหาความยากจนสามารถใช้ชุดข้อมูลความยากจนนี้ได้ เพื่อประโยชน์ในการช่วยเหลือคนยากจน
5. รัฐจำเป็นต้องสนับสนุนงบประมาณ บุคลากร ทรัพยากร ตลอดจนความพร้อมในเชิงนโยบาย ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างพร้อมเพรียงกัน

ดังนั้น การนำระบบ NIT มาประยุกต์ใช้ในการโอนเงินให้กับคนยากจน จึงน่าจะเป็นแนวทางที่เหมาะสมกับประเทศไทย ทั้งนี้ข้อเสนอในการนำมาปฏิบัติ เป็นเพียงการนำเสนอในหลักการเท่านั้น โดยหากจะนำมาใช้จริงในการกำหนดนโยบาย คงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาเพิ่มเติมในรายละเอียดทั้งรูปแบบ และวิธีการดำเนินงานอย่างเป็นระบบต่อไป

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

- คุณลักษณะ มาตรฐาน. (2549). หลักกฎหมายภาษีอากร. สถาบัน T.Training Center.
- ศ. ชัยสิทธิ์ มาตรฐาน คำสอนวิชากฎหมายภาษีอากร. พิมพ์ครั้งที่ 9. บริษัท  
ธนอรุณการพิมพ์ จำกัด.
- สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560– 2564). สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2564). ร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 – 2570). สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2565). สรุปผลที่สำคัญการสำรวจสถานะเศรษฐกิจและสังคมของ  
ครัวเรือนในช่วง 6 เดือนแรกของปี 2564. สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- กระทรวงการคลัง. (2564). รายงานประจำปี กองทุนประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจ  
ฐานรากและสังคม ปีงบประมาณ 2563. สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง.

### กฎหมาย

- พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเยียวยาและฟื้นฟูเศรษฐกิจ  
และสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ.  
2563. (2563, 19 เมษายน) ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 137 ตอนที่ 30 ก.
- พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากการ  
ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ. 2654. (2564, 25 พฤษภาคม). ราช  
กิจจานุเบกษา. เล่ม 138 ตอนที่ 34 ก.
- พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังภาครัฐ พ.ศ. 2561. (2561, 19 เมษายน)  
ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135 ตอนที่ 27 ก.
- ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 – 2580). (2561, 13 ตุลาคม) ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135  
ตอนที่ 82 ก.
- พระราชบัญญัติการจัดประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. 2562.  
(2562, 3 มีนาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 25 ก.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560. (2560, 6 เมษายน) ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134  
ตอนที่ 40 ก.

## วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัย

- สุกานดา ศรีบุญส่ง. (2553). การปรับปรุงสวัสดิการเพื่อผู้มีรายได้น้อยและด้อยโอกาส ด้วย  
มาตรการเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงาน. คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปิ่นฉวี อนันต์กฤษบุตร และคณะ. (2557). การศึกษาแนวทางการนำ Negative Income Tax  
มาใช้ในประเทศไทย. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

## ภาษาต่างประเทศ

- Friedman Milton. (1962). Capitalism and freedom. University of Chicago.
- International Monetary Fund. (2015) Property tax reform and introducing a  
negative income tax. Washington D.C.

## สื่ออิเล็กทรอนิกส์

- กระทรวงการคลัง. [www.mof.go.th](http://www.mof.go.th).
- สำนักเศรษฐกิจการคลัง. [www.fpo.go.th](http://www.fpo.go.th).
- กรมสรรพากร. [www.rd.go.th](http://www.rd.go.th).
- สำนักงบประมาณ. [www.bb.go.th](http://www.bb.go.th).
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ [www.nso.go.th](http://www.nso.go.th).
- สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. [www.pdmd.go.th](http://www.pdmd.go.th).
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. [www.nesdc.go.th](http://www.nesdc.go.th)