

เสวนาสารานะ

# สวัสดิการประชาชน และมาตรการกักเงิน บนโจทย์วินัยการคลัง

วันที่ 14.12.2561

เวลา 10.00 – 12.00 น.  
Conference room ชั้น 2  
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)

# สวัสดิการประชาชนและมาตรการก้ำกั้น ของรัฐบาลบนโจทย์วินัยทางการคลัง

สมชัย จิตสุชน

1. รัฐไทยควรใช้จํายงบประมาณเพื่อกลุ่มประชากรด้านล่างของการกระจายรายได้มากเพียงใด
2. รูปแบบการจํายควรเป็นอย่างไร
3. จะรักษาวินัยทางการคลังอย่างไร



หยุดวงจรด้วย (ก) นโยบายด้านรายได้ (ข) นโยบายด้านทรัพยากร

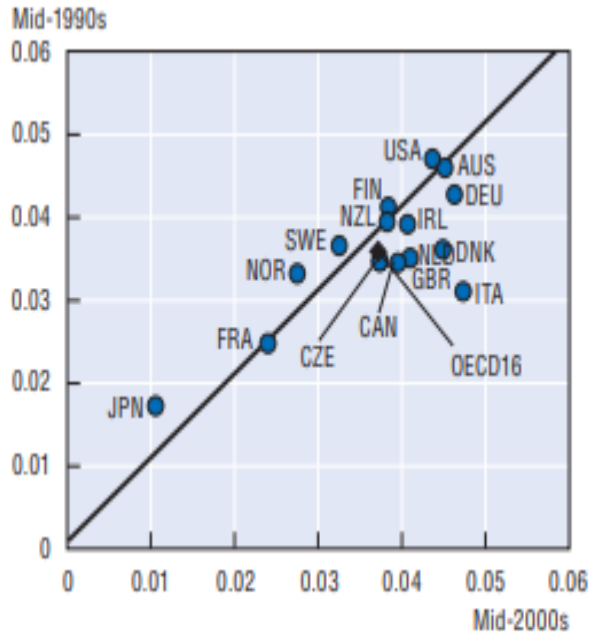
ไทยมีนโยบายด้านรายได้บ้าง แต่เกือบไม่มีนโยบายด้านทรัพยากรเลย

- ยุคแรกของการพัฒนาประเทศไทยไม่มีนโยบายความยากจน
  - มีเพียงนโยบายพัฒนาชนบท เป็นส่วนหนึ่งของการ ‘พัฒนาประเทศ’
  - แม้จะมีนโยบายสงเคราะห์คนจนเป็นครั้งคราว เช่น กวกจ. บัตรสุขภาพคนจน แต่ใช้งบประมาณน้อย
  - ก่อให้เกิดคำกล่าวที่ว่ารัฐบาลไทย ‘ไม่เห็นหัวคนจน’
- หลังยุครัฐบาลไทยรักไทย (2544) รัฐบาลไทยถูก ‘บังคับ’ ให้ต้องเห็นหัวคนจน ไม่ว่าจะมาจากการเลือกตั้งหรือไม่
  - แต่รูปแบบอาจแตกต่างกันไป ขึ้นกับทัศนคติต่อคนจนของแต่ละรัฐบาล
    - a) ต้องการสร้างความเข้มแข็ง (empower) ให้คนจนหรือไม่
    - b) ต้องการคะแนนเสียงคนจนเป็นหลักหรือเปล่า
    - c) เน้นการช่วยแบบสงเคราะห์หรือไม่
    - d) พยายามจำกัดงบประมาณรัฐช่วยคนจน

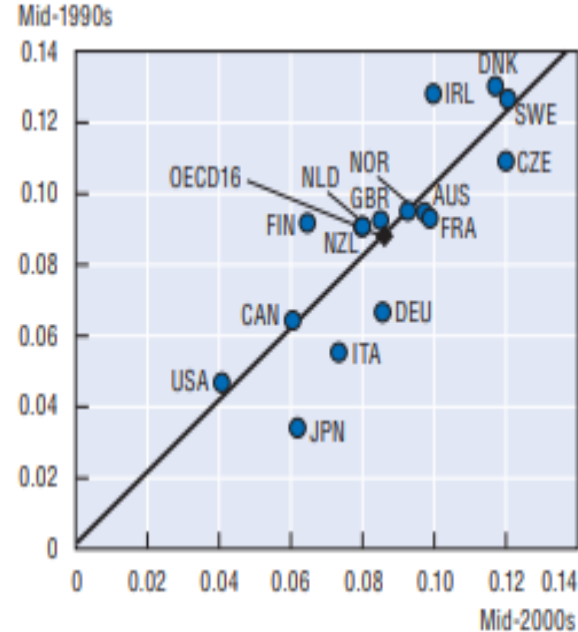
- หากรัฐไทยไม่เข้าใจบทบาทที่ควรเป็น (เช่น มีทัศนคติ (c), (d) ดังกรณีรัฐบาล คสช) จะทำให้ปัญหาความเหลื่อมล้ำไม่ถูกบรรเทาอย่างถาวร
  - หลักฐานทางวิชาการบ่งชี้ว่า นโยบายการคลัง มีศักยภาพในการลดความเหลื่อมล้ำสูงมาก เช่น OECD ลดได้ ¼ ของความเหลื่อมล้ำจากกลไกตลาด
  - รายงานรัฐมีประสิทธิภาพสูงกว่านโยบายภาษี โดยเฉพาะ **‘เงินโอน’**
    - ลด Gini ของ OECD ได้ 19% (จาก 25% ของผลนโยบายการคลังโดยรวม)

Effects of household taxes and public cash transfers, point difference

Household taxes




Public cash transfers



ผลของภาษี

ผลของเงินโอน

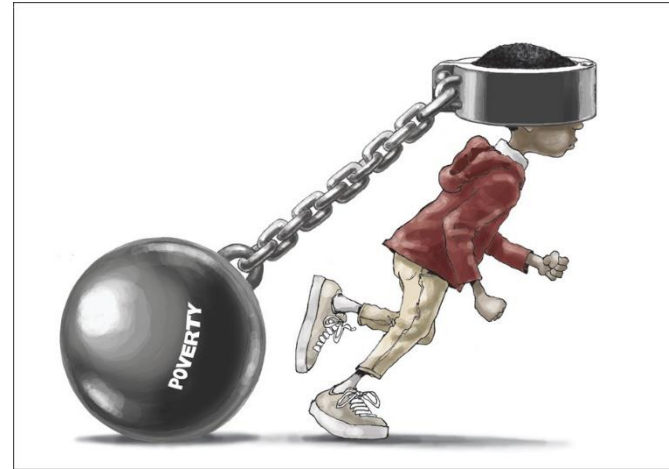
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/421755213675>

ที่มา: <https://www.oecd.org/about/publishing/41933898.pdf>

# TDR! ทำไมเงินโอน (แจกเงิน) จึงลดเหลื่อมล้ำได้มาก?

- สำหรับคนจนส่วนใหญ่ ความจน คือ ‘ความโชคร้าย’ และคนจนเป็น ‘ผู้ถูกกระทำ’

- ถูกมองว่าใช้ชีวิตไม่ถูกต้องเอง  
ซึ่งส่วนใหญ่ไม่จริง
- จนเงิน = จนโอกาส



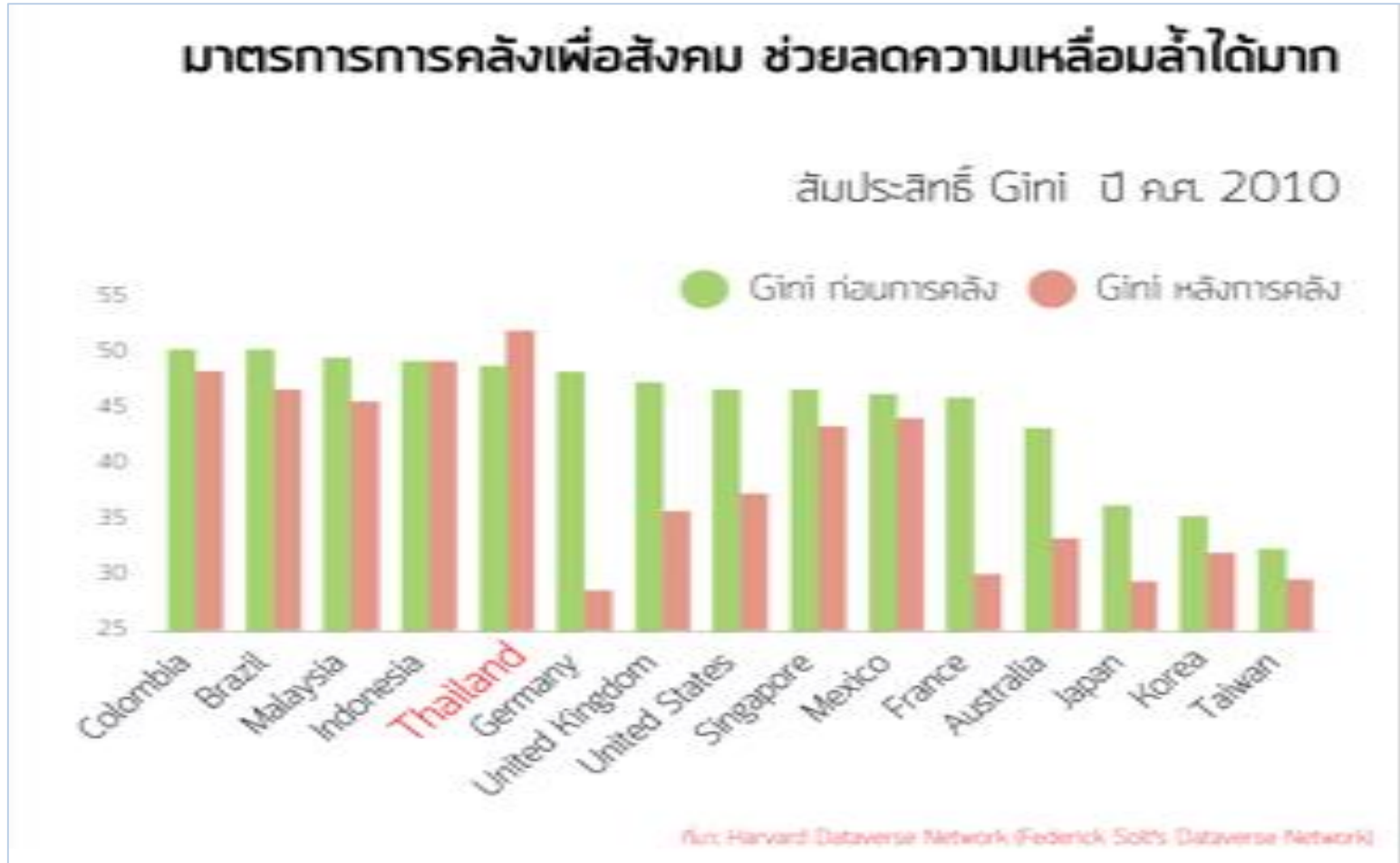
## ■ เงินโอน

- บรรเทาผลกระทบจากความจนได้ตรงจุดกว่า เพราะคนรับเงินรู้ว่าตัวเองลำบากในเรื่องอะไร
- สร้างโอกาส เช่น ส่งเสริมการลงทุนในทุนมนุษย์ การลงทุนเพื่อสร้างรายได้ถาวร (จากปลากลายเป็น ‘เบ็ดที่ถูกมือ’)
- มีต้นทุนในการบริหารจัดการต่ำ ป้องกันการคอร์รัปชันได้ง่ายกว่า

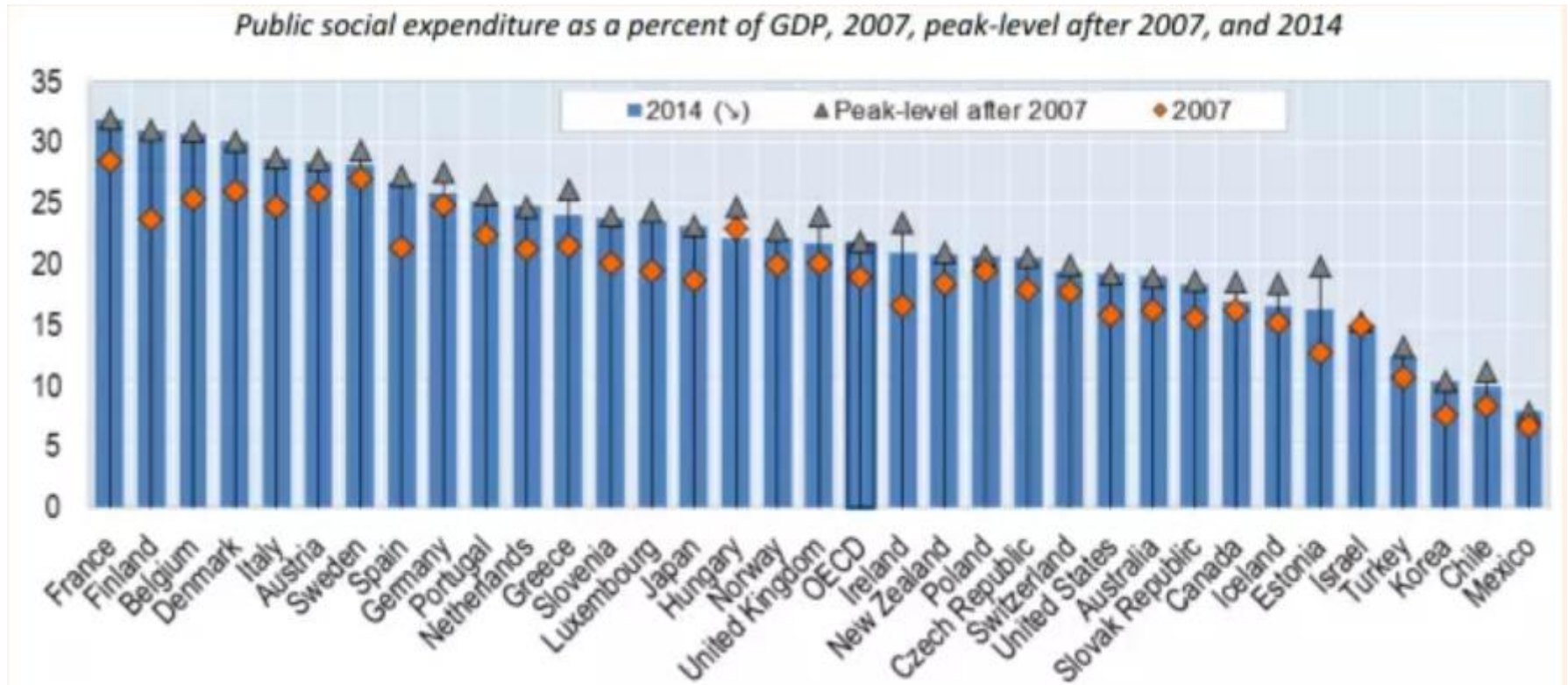
แต่จำนวนเงินต้องไม่มากเกินไป จะทำให้ถูกใช้ผิดทาง



## โดยรวมนโยบายการคลังของไทยไม่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำหรือลดน้อยมาก



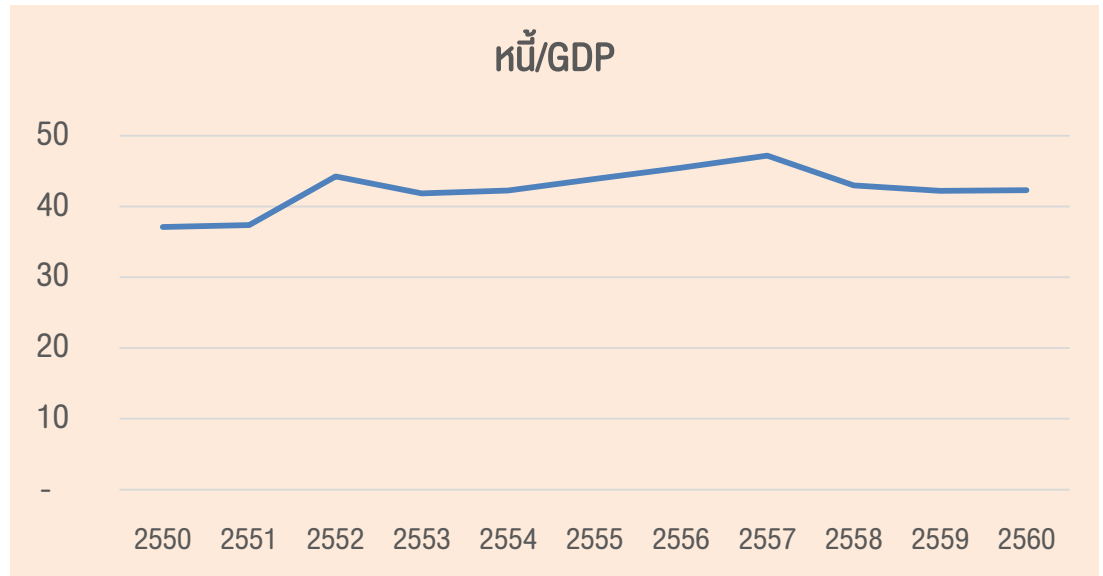
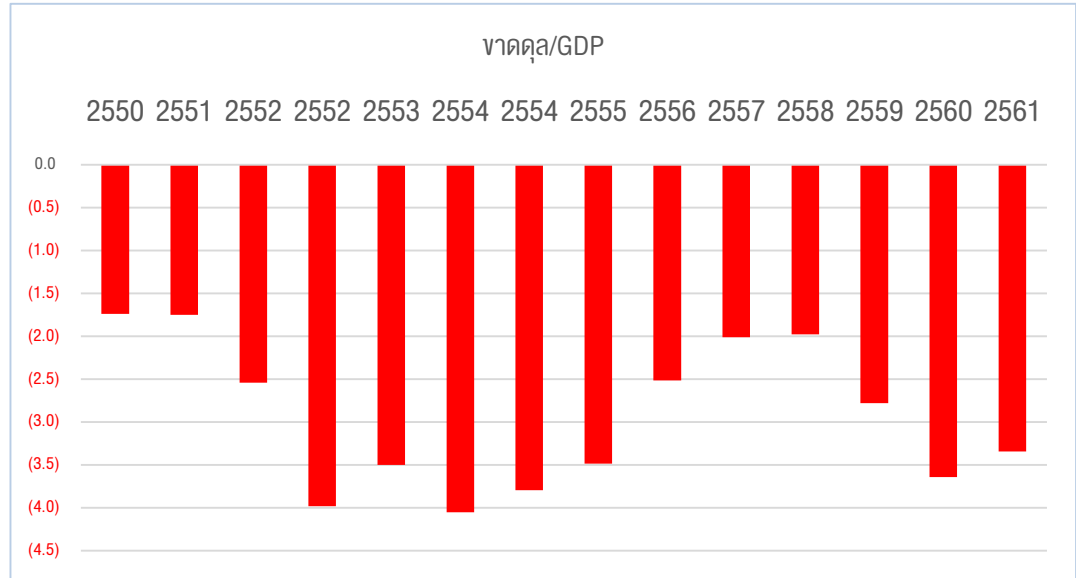
## บทเรียนจาก OECD: ต้องเพิ่มงบประมาณด้านสังคมอีกมาก



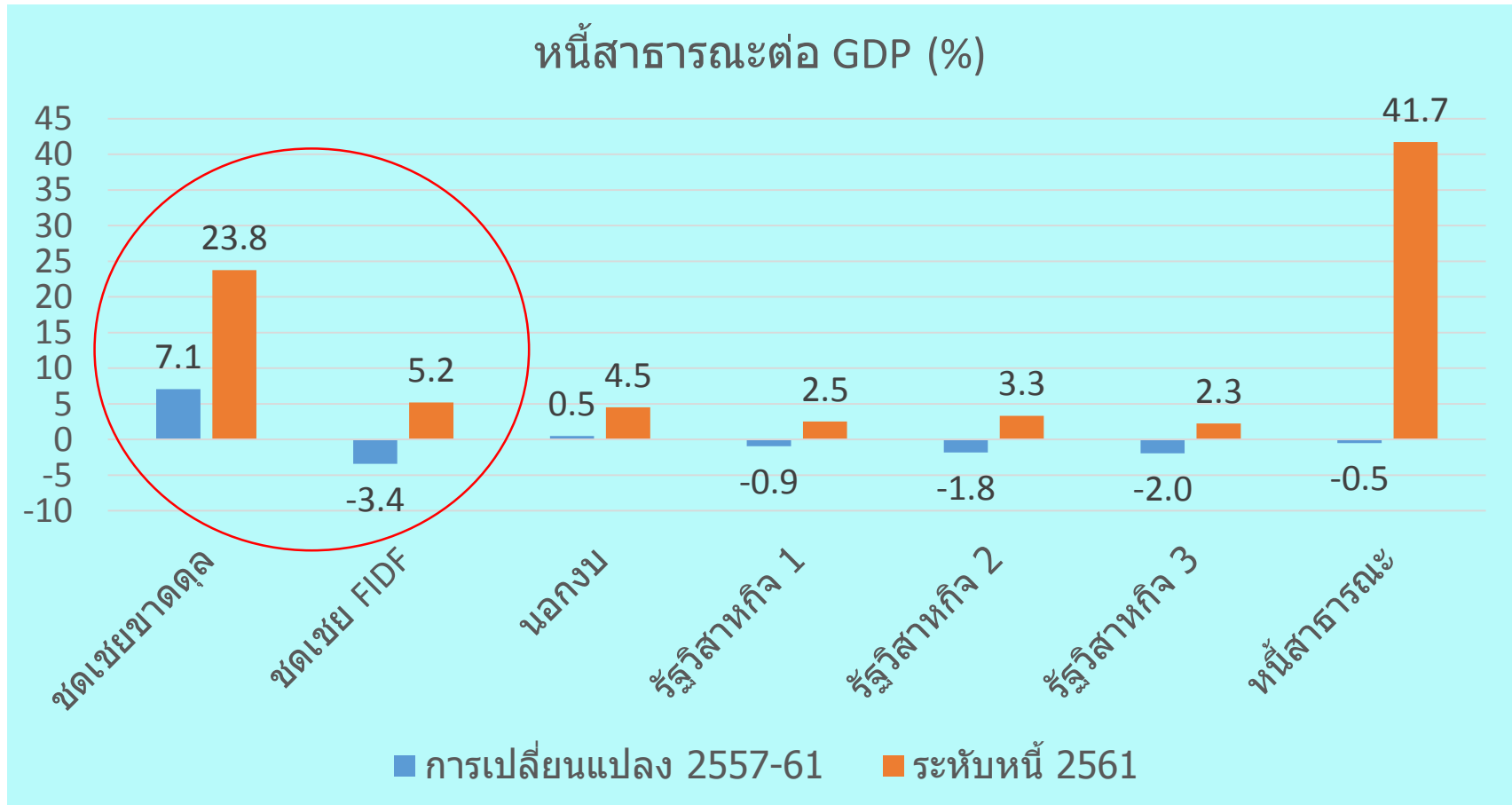
งบสังคมของไทย (ปีงบประมาณ 2561) = 7.8%  
 หากตั้งเป้า 10% GDP ต้องเพิ่มงบด้านสังคมอีก 350,000 ล้านบาทต่อปี

## แนวโน้มสถานการณ์คลัง และแนวทางการจัดการ

- หนี้ต่อ GDP คงที่ในระยะ 10 ปีหลัง
- แม้รัฐบาลจะมีการขาดดุลเบื้องต้น (primary deficit) ค่อนข้างมาก

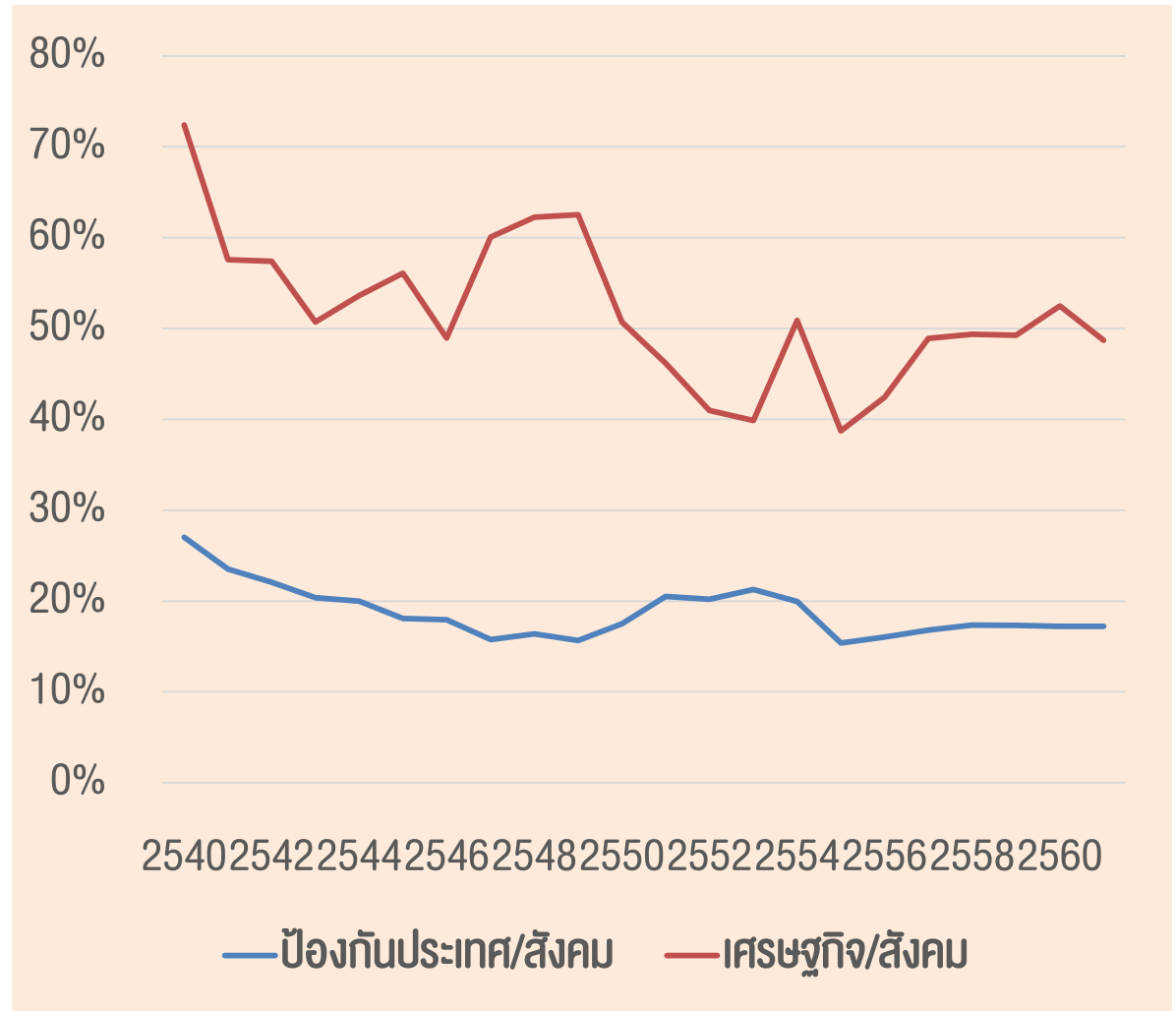


- เป็นเพราะการปรับลดลงของหนี้ชดเชย FIDF 3.4% ของ GDP ใน 4 ปีหลัง ปัจจุบันเหลือ 5.2% ของ GDP และคาดว่าจะในอีก 6 ปีข้างหน้าจะหมดไป
- จึงคาดว่าหนี้สาธารณะจะปรับขึ้นเร็วหลังจากนั้น หากไม่ลดการขาดดุลลง



# TDRI แนวทางรักษาวินัยการคลัง: เรียงลำดับความสำคัญ

- เพิ่มการใช้จ่ายด้านสังคม
- โดยเฉพาะการสร้างสังคมสวัสดิการ
- ลดสัดส่วนการลงทุนด้านเศรษฐกิจ (โอนให้เอกชนทำมากขึ้น)
- พิจารณาความเหมาะสมของสัดส่วนป้องกันประเทศ



- เพิ่มรายได้ภาษีฐานทรัพย์สิน
- ปรับปรุงค่าลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา
- ขยายความครอบคลุมภาษีเงินได้ PIT/CIT
- เพิ่มภาษี VAT แล้ว (political) earmark สู่อำนาจด้านสังคมเพื่อผู้มีรายได้น้อย (เช่น UC, เงินโอน)

## นโยบายรัฐบาล คสช.



# TDRI นโยบายรากหญ้าของ คสช. (2557-2561)

- ช่วยเกษตรกร
  - เงินช่วยเหลือต่อไร่ (ทดแทนจํานําข้าว, ช่วยเหลือกรณีราคาตกต่ำ)
- เงินโอนลงพื้นที่
  - เช่นการเติมเงินกองทุนหมู่บ้าน
- ช่วยเหลือ **SME** วิสาหกิจชุมชน
- กองทุนประชารัฐ
- ลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อย เกษตรกร
- บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

งบประมาณรวม 400,000-500,000 ล้านบาท  
(ต่อปีประมาณ 100,000 ล้านบาท)

- งบประมาณ 100,000 ล้านบาทต่อปี ‘ไม่มาก’
  - หากใช้อย่างเหมาะสม (เทียบกับที่ควรใช้เพิ่มอีก 350,000 ล้านบาท)
  - แต่บางส่วนยังเป็นการใช้เงินนอกงบประมาณ เช่น ผ่าน ธกส.
- ยังไม่แก้ปัญหาคความยากจนเชิงโครงสร้าง เช่น
  - นโยบายสวัสดิการถ้วนหน้าในเรื่องที่สำคัญ เช่น เงินอุดหนุนเด็กแรกเกิด ซึ่งจะบรรเทาปัญหาคนจนข้ามรุ่น
  - คุณภาพการศึกษาสำหรับรากหญ้ายังเป็นปัญหาใหญ่ และยังไม่เตรียมการรับมือผลกระทบกับคนจำนวนมากที่จะถูก ‘ทิ้งไว้ข้างหลัง’
- มีข้อสงสัยของการเอื้อประโยชน์กลุ่มทุน
- โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ
  - เป็นเครื่องมือสำหรับการช่วยเหลือแบบเจาะจง (targeting) ที่ดี
  - แต่ยังมีจุดบอด เช่น การตกหล่นคนจน

## การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยียุคใหม่จะทำให้ คนวัย 40+ การศึกษาน้อย (ซึ่งมีจำนวนมาก) ถูกทิ้งไว้ข้างหลัง

### ระดับการศึกษาของแรงงานไทย

2008

Age	Lower Secondary or less	upper-secondary	vocational	university
15-19	85.3	10.8	3.9	0.0
20-29	52.8	18.8	13.6	14.7
30-39	66.8	11.2	7.8	14.2
40-49	77.3	6.7	6.0	10.0
50+	89.4	2.3	2.5	5.8
รวม	72.3	9.7	7.3	10.8

2018

Age	Lower Secondary or less	upper-secondary	vocational	university
15-19	78.7	16.2	5.1	0.0
20-29	45.0	20.4	13.9	20.7
30-39	44.0	17.4	12.9	25.8
40-49	64.1	12.5	7.1	16.3
50+	81.0	6.0	4.3	8.7
รวม	61.7	13.1	8.8	16.5

## มาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยเพิ่มเติม

### ผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

(20 พฤศจิกายน 2561)



#### ช่วยค่าไฟฟ้า ค่าประปา

ใช้เงิน 27,060 ล้านบาท

#### ช่วยค่าใช้จ่ายปลายปี

ใช้เงิน 7,250 ล้านบาท

#### ช่วยค่าเดินทางไป

#### โรงพยาบาลแก่ผู้สูงอายุ

ใช้เงิน 2,200 ล้านบาท

#### ช่วยค่าเช่าบ้าน

#### แก่ผู้สูงอายุ

ใช้เงิน 920 ล้านบาท



1

ค่าไฟฟ้าไม่เกิน 230 บาท/ครัวเรือน/เดือน  
ค่าประปาไม่เกิน 100 บาท/ครัวเรือน/เดือน

เริ่มธันวาคม 61 ถึงกันยายน 62

ครอบคลุม 8.2 ล้านครัวเรือน

ผู้มีรายได้น้อยจ่ายไปก่อน รับคืนผ่านบัตรในเดือนถัดไป กรณีค่าไฟฟ้าค่าประปาเกินกว่าที่กำหนดต้องจ่ายเองทั้งหมด



2

สนับสนุนค่าใช้จ่าย 500 บาท/คน (ให้ครั้งเดียว)

ธันวาคม 61 เดือนเดียว มกราคม 62 (สำหรับผู้ผ่านคุณสมบัติการลงทะเบียนเพิ่มเติม)

ครอบคลุม 14.5 ล้านคน

เติมเงินเข้าบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ  
ช่องกระเป๋าเงินอิเล็กทรอนิกส์



3

สนับสนุนค่าเดินทางไปโรงพยาบาล 1,000 บาท/คน (ให้ครั้งเดียว)

ธันวาคม 61 เดือนเดียว มกราคม 62 (สำหรับผู้ผ่านคุณสมบัติการลงทะเบียนเพิ่มเติม)

อายุ 70 ปีขึ้นไป 2.2 ล้านคน

เติมเงินเข้าบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ  
ช่องกระเป๋าเงินอิเล็กทรอนิกส์



4

สนับสนุนค่าเช่าบ้าน 400 บาท/เดือน

เริ่มธันวาคม 61 ถึงกันยายน 62  
อายุ 60 ปีขึ้นไป  
2.2 - 2.3 แสนคน

เติมเงินเข้าบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ  
ช่องกระเป๋าเงินอิเล็กทรอนิกส์

## ■ เป็น!

- เป็นนโยบายครั้งเดียว (one-time) ก่อนการเลือกตั้ง
- ไม่มีความจำเป็นด้านเศรษฐกิจมหภาค
- เหตุผลสนับสนุนอื่น (ช่วยผู้สูงอายุ ช่วยบางสาขาเศรษฐกิจ) หากจริงจึงควรทำเป็นนโยบายถาวรและเหมาะสมกว่านี้

## ■ แต่...

- การหาเสียงเป็นเรื่องปกติในระบบการเมือง ไม่ว่าจะป็นรัฐบาลจากการเลือกตั้งหรือไม่

## ■ แต่...

- ควรเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ทิศทางนโยบายโดยรวมตอบสนององความต้องการ ปชช ส่วนใหญ่

- ยึดทัศนคติต่อคนจนที่ถูกต้อง (สร้างความเข้มแข็งให้คนจน)
- เสนอนโยบายลดความเหลื่อมล้ำอย่างเป็นระบบ
  - นโยบายต่อกลุ่มชนชั้นต่าง ๆ ตัวอย่าง ‘ผังนโยบายลดความเหลื่อมล้ำ’
- จริงจังในหารายได้เพิ่ม
  - ทรนรงค์ปรับเปลี่ยนทัศนคติของคนในสังคมให้ร่วมมือรับผิดชอบการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้าง
  - เช่นยอมจ่ายภาษีเพิ่มขึ้น โดยรัฐต้องให้ความเชื่อมั่นว่าจะใช้งบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำอย่างแท้จริง
- บอกประชาชนว่านโยบายที่ใช้หาเสียง
  - มีต้นทุนการคลังเท่าไร
  - จะลดความเหลื่อมล้ำได้มากเพียงใด เพื่อให้ ปชช. ตรวจสอบภายหลัง

กลุ่มเป้หหมย			นโยบายน/มตรกรสำหรับกลุ่มเป้หหมย
กลุ่มที่	ฐนษะกลุ่ม	สัดส่วน ประชกร (ประมณกร)	
1	รยมก	1%	ส่งเสริมกรใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีระดับสูง สร้างทักษะผู้ประกอบกรระดับ โลก ลตอกสิทธิ์ ลตกรผูกขต ลตคอร์รับชั่น, ปฏิรูประบบภษี
2	รย/กลนบน	24%	สร้างทักษะการเป็นผู้ประกอบกรระดับกลนขึ้นไป, ส่งเสริมกรใช้ นวัตกรรมในการผลิต/บริกร, การเข้าถึงข้อมูลข่วสร ปฏิรูประบบภษี
3	กลนกลน	35%	กรศึกษาที่มีคุณภาพมากขึ้น, ทักษะกรทงนระดับสูง การเข้าถึงข้อมูลข่วสร ปฏิรูประบบภษี ด้รับกรคุ้มครองทงสังคมและสวัสดิกรที่เหมะสมอย่าง ทั่วถึง เป็นธรรม (ด้ร่วมรับกรทงนเงินด้ย)
4	กลนล่าง	35%	กรศึกษาสูงขึ้นและคุณภาพดีขึ้น, ทักษะกรทงนระดับกลน, ด้รับกร คุ้มครองทงสังคมและสวัสดิกรพื้นฐานแบบถ้วนหน้า (ด้รับกรทงนเงิน ขงส่วน) มีสิทธิทงนเมืองที่เป็นที่ยอมรับและด้รับกรปฏิบัติทงนสังคมอย่าง เสมอภษ
5	รยด้น้อย/จน	5%	เพิ่มระดับกรศึกษา, มีนโยบายนข่วคนยกรจนแบบเฉะจง, ด้รับสวัสดิกรเพิ่ม จกระดับพื้นฐานฟรี

เสวนาสารานะ

# สวัสดิการประชาชน และมาตรการกักเงิน บนโจทย์วินัยการคลัง

วันที่ 14.12.2561

เวลา 10.00 – 12.00 น.  
Conference room ชั้น 2  
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)