



นโยบาย Universal Basic Capital Grant และความเป็นไปได้ในบริบทไทย

งานวิจัยโครงการ “ตลาดทุนของทุกคน”

จัดทำโดยมูลนิธิสถาบันอนาคตไทยศึกษา

กันยายน 2565



รายงานการศึกษา

เรื่อง

นโยบาย Universal Basic Capital Grant และความเป็นไปได้ในบริบทไทย

โครงการตลาดทุนของทุกคน

(Capital Market OF All)

เสนอต่อ

กองทุนส่งเสริมการพัฒนตลาดทุน

(Capital Market Development Fund: CMDF)

โดย

มูลนิธิสถาบันอนาคตไทยศึกษา

(Thailand Future Foundation)

กันยายน 2565

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยโครงการตลาดทุนของทุกคนสามารถดำเนินการจนประสบความสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เนื่องจากได้รับความอนุเคราะห์และสนับสนุนจาก คุณชนันต์ ชาญชัยณรงค์ และ ดร. ศรพล ตูลยะเสถียร ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษา ความรู้ ข้อคิด ข้อเสนอแนะ และปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ จนกระทั่งการวิจัยครั้งนี้สำเร็จเรียบร้อยด้วยดี ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ขอขอบคุณผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในตลาดทุนทุกท่านที่ได้สละเวลาอันมีค่ามาให้ความเห็น ทำกิจกรรม และออกแบบแนวทางนโยบายที่เหมาะสมในการทำวิจัยครั้งนี้

ขอขอบคุณเพื่อนร่วมงานทุกคนที่อำนวยความสะดวกและช่วยเหลือในการทำวิจัยครั้งนี้

ขอขอบคุณกองทุนส่งเสริมการพัฒนาระบบตลาดทุนที่ให้ความอนุเคราะห์สนับสนุนการจัดทำวิจัยครั้งนี้

สุดท้ายนี้ผู้วิจัยหวังว่างานวิจัยฉบับนี้คงเป็นประโยชน์สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในตลาดทุนไทย และผู้ที่สนใจศึกษาต่อไป

ณภัทร จาตุศรีพิทักษ์
มูลนิธิสถาบันอนาคตไทยศึกษา
(Thailand Future Foundation)

คณะวิจัยหลัก

ดร. ฌภัทร	จาคตุศรีพิทักษ์ (หัวหน้าโครงการ)
ณัฐพร	จาคตุศรีพิทักษ์
ชราธร	รัตนนฤมิตร
ประกาย	ธีระวัฒนากุล
ชยธร	เต็มอริยบุตร
ไท	วัฒนา
อิธิพัทธ์	ผลเพิ่ม
วัชรศักดิ์	ตุงคะเสน
หทัยภัทร	วินัยแพทย์
ณิชาพรรณ	อัศวสุนาท
อภิวรรณ	ดวงกุมเมศ
กานต์กมล	สินเจริญ

สารบัญ

รายงานการศึกษา เรื่อง

นโยบาย Universal Basic Capital Grant และความเป็นไปได้ในบริบทไทย	1
1. สิทธิพลและการยกระดับคุณภาพชีวิต	1
1.1 อิทธิพลของทุนทรัพย์ต่อปัจเจกบุคคล	3
1.2 ยกระดับระดับรายได้และระดับการบริโภคในห้วงเวลาต่าง ๆ	3
1.3 โอกาสการจ้างงานและสุขภาพ.....	4
1.4 อิทธิพลของทุนทรัพย์ต่อสังคม.....	5
2. Egalitarian and redistributive approach of assets	5
2.1 Universal Basic Income (UBI).....	6
2.1 Universal Basic Capital (UBC)	7
2.2 Universal Basic Stakeholding	8
3. Designing the Universal Basic Capital Grants Program	9
3.1 Universality.....	10
3.2 Individuality	10
3.3 Conditionality.....	10
3.4 Uniformity	12
3.5 Timing	12
3.6 Modality.....	12
3.7 Adequacy	14
4. รูปแบบของประเทศที่ดำเนิน Universal Basic Capital Grants.....	14
5. ก้าวแรกสู่ Universal Basic Capital Grants ควรเป็นอย่างไร.....	17
6. Implementing the Universal Basic Capital Grants.....	18
6.1 Assessing	19
6.2 Decide	21
6.3 Implementation.....	21
7. Affording Universal Basic Capital Grants	22
7.1 การกำหนดพื้นที่ว่างทางการคลัง	23
7.2 การกำหนดการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม	23
7.3 การจัดเก็บภาษีเพิ่มเติม	23
8. ตัวอย่างแบบจำลองการดำเนินนโยบาย Universal Basic Capital Grants ในประเทศไทย....	26
9. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย	37

9.1	ขั้นตอนที่ 1: การพิจารณาเป้าหมายของนโยบาย	37
9.2	ขั้นตอนที่ 2: พิจารณารายละเอียดของโครงการ	38
9.3	ขั้นตอนที่ 3: ความคุ้มค่าของโครงการ	40
9.4	ขั้นตอนที่ 4: ความเป็นไปได้ของงบประมาณ	42
บรรณานุกรม.....		47

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1 ทฤษฎี Life Cycle Hypothesis	2
ภาพที่ 2 วงจรเพิ่มพูนรายได้ การบริโภคและสินทรัพย์	4
ภาพที่ 3 ระดับของนโยบายแจกเงินถ้วนหน้า	6
ภาพที่ 4 ระดับของนโยบายแจกเงินถ้วนหน้า	9
ภาพที่ 5 ส่วนประกอบของการออกแบบและดำเนินนโยบาย	15
ภาพที่ 6 Demand-Capacity Paradox	16
ภาพที่ 7 ขั้นตอนย่อยของเฟส Assessing	19
ภาพที่ 8 ขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณนโยบาย	23
ภาพที่ 9 เงินต้นและเงินในอนาคต (Future Value) ของนโยบายที่แจกเงินแรกเกิด 10,000 บาท	27
ภาพที่ 10 เงินต้นและเงินในอนาคต (Future Value) ของนโยบายที่แจกเงินแรกเกิด 15,000 บาท	28
ภาพที่ 11 เงินต้นและเงินในอนาคต (Future Value) ของนโยบายที่แจกเงินแรกเกิด 20,000 บาท	28
ภาพที่ 12 เงินต้นและเงินในอนาคต (Future Value) ของนโยบายที่แจกเงินแรกเกิด 25,000 บาท	29
ภาพที่ 13 เงินต้นและเงินในอนาคต (Future Value) ของนโยบายที่แจกเงินแรกเกิด 30,000 บาท	29
ภาพที่ 14 เปรียบเทียบมูลค่าเบี้ยเลี้ยงชีพรายปีจนถึงอายุ 60 ปี จากรูปแบบการแจกเงินต่าง ๆ	31
ภาพที่ 15 Coverage ของ Minimum Income Standard ของเบี้ยเลี้ยงรายปี ของรูปแบบการจ่ายเงิน ประเภทต่าง ๆ	31
ภาพที่ 16 Coverage ของ Poverty Line ของเบี้ยเลี้ยงรายปี ของรูปแบบการจ่ายเงินประเภทต่าง ๆ ...	32
ภาพที่ 17 งบประมาณเฉลี่ยรายปีของรูปแบบการจ่ายเงินต่าง ๆ	33
ภาพที่ 18 สัดส่วนงบประมาณต่อรายได้ภาษีเฉลี่ยต่อปี จากภาษีเงินได้นิติบุคคล	33
ภาพที่ 19 สัดส่วนงบประมาณต่อรายได้ภาษีเฉลี่ยต่อปี จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	34
ภาพที่ 20 สัดส่วนงบประมาณต่อรายได้ภาษีเฉลี่ยต่อปี จากภาษีมูลค่าเพิ่ม	34
ภาพที่ 21 สัดส่วนการใช้งบประมาณเฉลี่ยรายปีเทียบกับนโยบายขึ้นภาษี ภาษีเงินได้นิติบุคคล	35
ภาพที่ 22 สัดส่วนการใช้งบประมาณเฉลี่ยรายปีเทียบกับนโยบายขึ้นภาษี ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ...	36
ภาพที่ 23 สัดส่วนการใช้งบประมาณเฉลี่ยรายปีเทียบกับนโยบายขึ้นภาษี ภาษีมูลค่าเพิ่ม	36
ภาพที่ 24 เปรียบเทียบเงินที่เยาวชนจะได้รับในปีที่ 18 เมื่อรัฐบาลให้เงินต้น 4,500 บาท ระหว่าง ผู้ปกครองไม่ได้สทบ กับสทบ 100 บาทต่อเดือน	43
ภาพที่ 25 เปรียบเทียบเงินต้นที่รัฐบาลจะต้องใส่ เพื่อให้ได้มูลค่า 200,000 บาท (ปีฐาน 2565) ในปีที่ 18 ระหว่างผู้ปกครองไม่ได้สทบ กับสทบ 100 บาท	44
ภาพที่ 26 การประมาณการจำนวนประชากรของไทยในช่วงปี 2022 ถึง 2031 (คน)	44
ภาพที่ 27 ประมาณการงบประมาณในแต่ละปีช่วง 10 ปี เพื่อให้ได้เงินมูลค่า 200,000 บาท (ปีฐาน 2565) ในปีที่ 18 โดยสนับสนุนแค่เด็กเกิดใหม่ เทียบกับสนับสนุนเด็กตั้งแต่ 0 ถึง 6 ปี	45

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบนโยบายถั่วหน้าและนโยบายเงื่อนไข.....	19
ตารางที่ 2 เปรียบเทียบคุณสมบัติของภาชีประเภทต่าง ๆ	24

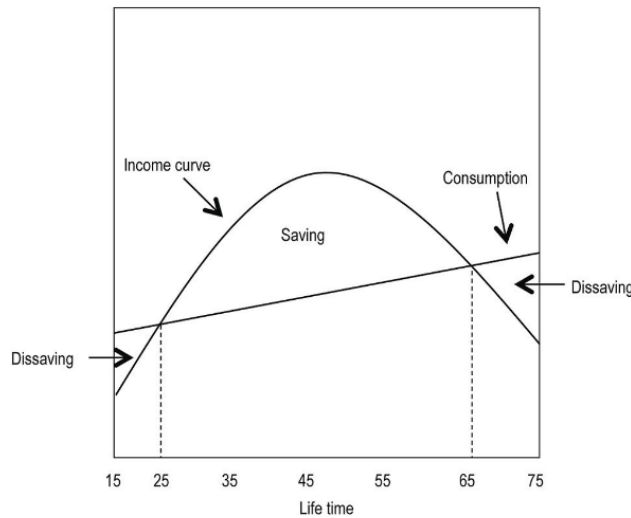
รายงานการศึกษา เรื่อง ความเป็นไปได้ในบริบทไทยของนโยบาย Universal Basic Capital Grant

1. สิทธิพลและการยกระดับคุณภาพชีวิต

ท่ามกลางการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ช่องว่างความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นทำให้เกิดแนวคิดทางการเมืองที่ต้องการสร้างโอกาสเท่าเทียมให้กับสมาชิกในสังคม อย่าง Egalitarianism และ Utilitarianism ดังจะเห็นตัวอย่างจากรูปแบบรัฐสวัสดิการ (Welfare State) ที่มีเป้าหมายคือการที่ระบบเศรษฐกิจสามารถตอบโจทย์ด้านการขยายตัวทางเศรษฐกิจและความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจได้พร้อม ๆ กัน ต้องมีเงื่อนไขคือสมาชิกในสังคมจะต้องมี 'โอกาสที่เท่าเทียมกัน' (Equality of Opportunities) และ 'สิทธิที่เท่าเทียมกัน' (Equality of Right) นั่นคือ การที่สมาชิกภายในสังคมจะสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของตนเองได้อย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งความหมายดังกล่าวเกี่ยวข้องกับชีวิตทางเศรษฐกิจหลาย ๆ มิติ ไม่ว่าจะเป็นการที่บุคคลนั้นจะต้องมีทักษะและองค์ความรู้ที่จำเป็นในการใช้ชีวิต โดยที่ทักษะและองค์ความรู้ นั้น ๆ เหมาะสมกับสภาพสังคม การเข้าถึงทรัพยากร การกระจายทรัพยากร รวมไปถึงความเป็นไปได้ในการนำความทักษะและทรัพยากรเหล่านี้มาสร้างรายได้ให้กับตนเอง

ในบริบทนี้ ก้าวแรกของการสร้างโอกาสที่เท่าเทียมคือ การสร้างคลังทุนทรัพย์ให้เพียงพอที่จะใช้เป็นทรัพยากรในการพัฒนาทักษะได้ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจในครัวเรือนมีความเชื่อมโยงกับระดับทุนทรัพย์อย่างมีนัยสำคัญ ในทางเศรษฐศาสตร์ ในช่วงเวลาชีวิตของคน ๆ หนึ่ง ตามทฤษฎี Life Cycle Hypothesis ผู้เลือกที่จะรักษาระดับการบริโภคที่เหมาะสม (Consumption Smoothing) จึงทำให้เกิดความแตกต่างกันของกระแสรายรับและกระแสรายจ่าย ซึ่งความต่างนี้ทำให้เกิดการกู้ยืม (Dissave) หรือการออม (Save) ตามช่วงเวลาต่าง ๆ ของชีวิต

ภาพที่ 1 ทฤษฎี Life Cycle Hypothesis



จะเห็นได้ว่าในระยะแรกของชีวิต เป็นช่วงเวลาที่เกิดการ Dissave จากการลงทุนพัฒนาทักษะ เพื่อสร้างโอกาสในอนาคต เช่น การศึกษา การกู้ยืมเพื่อเริ่มสร้างธุรกิจ เป็นต้น และเข้าสู่ระยะการออม ในช่วงกลางของชีวิต และระยะ Dissave อีกครั้งในช่วงบั้นปลายชีวิต ปัจจัยหนึ่งที่จะทำให้ผู้คนสามารถ ก่อสร้างรายได้และรายจ่ายอย่างเหมาะสมผ่านการออมและการกู้ยืม คือ การเข้าถึงระบบการเงินที่ช่วย อำนวยความสะดวกในการออมและกู้ยืม ทว่า ในกรณีของครัวเรือนรายได้น้อย ครัวเรือนว่างงาน โอกาส ในการเข้าถึงบริการทางการเงินเหล่านี้มีอยู่อย่างจำกัดมาก ส่งผลให้ครัวเรือนเปราะบางเหล่านี้ไม่ สามารถกระจายทุนทรัพย์ตามช่วงต่าง ๆ ของชีวิตได้อย่างเหมาะสม ซ้ำร้าย การเข้าไม่ถึงบริการทาง การเงินในช่วงระยะ Dissave ในช่วงแรกของชีวิตยังส่งผลกระทบต่อผลลัพธ์ของชีวิตในอนาคต บาง ครัวเรือนจึงเลือกบริการการเงินนอกระบบที่ขาดความเป็นธรรม หรือเลวร้ายที่สุดคือ บางครัวเรือน โดยเฉพาะในกลุ่มที่ยากจนที่สุดอาจเลือกที่จะไม่ลงทุนในการสร้างโอกาสเพื่ออนาคต (Kempson and Whyley 1999)¹ ส่งผลให้ระดับรายได้ในอนาคตของครัวเรือนนั้น ๆ ลดลงด้วย เกิดเป็นวงจร Intergenerational Transfer of Poverty ถ่ายทอดความไม่เท่าเทียมของโอกาสจากรุ่นสู่รุ่นไปเรื่อย ๆ

ด้วยเหตุนี้ ทุนทรัพย์และสินทรัพย์ของครัวเรือนเป็นตัวชี้วัดสำคัญว่าครัวเรือนต่าง ๆ จะมี ทรัพยากรในการสร้างโอกาสเพื่ออนาคต จึงถือเป็นพื้นฐานของการสร้างโอกาสที่เท่าเทียม ทั้งในวัยของ บัณฑิตบุคคลและในวัยของสังคมส่วนรวม ในวัยของบัณฑิตบุคคล ทุนทรัพย์ถือเป็นทรัพยากรในการ พัฒนาความเป็นอยู่ การลงทุนในทักษะและการสร้างโอกาสอื่น ๆ ในชีวิต ในขณะที่วัยทางสังคมส่วนรวม ทุนทรัพย์ก็ยังส่งผลกระทบต่อผลลัพธ์ของชีวิตต่าง ๆ ในอนาคตด้วย ในขณะที่วัยทางสังคมส่วนรวม ทุนทรัพย์ยังเป็น ตัวชี้วัดพื้นฐานของระดับการพัฒนาของสังคม ครัวเรือนมีทรัพยากรและทุนทรัพย์น้อยก็จะมีโอกาส ในสร้างพื้นฐานฐานะความเป็นอยู่ที่ดีน้อย ส่งผลให้เกิดช่องว่างความเหลื่อมล้ำของโอกาสและวนเวียน เป็นวงจรอุปาทานต่อไป

¹ Kempson, E. and Whyley, C. (1999) Understanding and Combating Financial Exclusion. Insurance Trends (The Association of British Insurers), 18-22.

1.1 อิทธิพลของทุนทรัพย์ต่อปัจเจกบุคคล

การถือครองทุนทรัพย์ส่งอิทธิพลในระดับปัจเจกบุคคลมีกลไกหลายช่องทาง ซึ่งสามารถช่วยยกระดับคุณภาพชีวิต ลดความเปราะบางของครัวเรือนในยามที่เกิดวิกฤตได้ 3 ช่องทางหลัก ได้แก่ ยกระดับรายได้และระดับการบริโภคในห้วงเวลาต่าง ๆ (Intertemporal income and consumption) โอกาสการจ้างงาน และผลลัพธ์ด้านสุขภาพ

1.2 ยกระดับรายได้และระดับการบริโภคในห้วงเวลาต่าง ๆ (Intertemporal income and consumption)

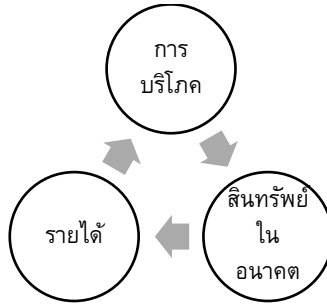
การถือครองสินทรัพย์ส่งอิทธิพลต่อระดับรายได้และระดับการบริโภคในห้วงเวลาต่าง ๆ โดยมีกลไกแบ่งออกเป็น 3 ส่วนหลักที่หมุนเวียนจนเกิดเป็นวงจรต่อเนื่องกัน (Reinforcing cycles) เริ่มจากการสร้างกระแสรายได้ในรูปแบบลงทุนในรูปแบบดอกเบี้ย เงินปันผลและกำไรจากการลงทุน (Capital gain) จากสินทรัพย์ที่จับต้องได้และสินทรัพย์ทางการเงิน และการแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายรายเดือนจากการใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์ ผลการศึกษาจาก McKnight (2014)² ชี้ว่าระดับของทรัพย์สินในช่วงอายุต่าง ๆ มีผลต่อระดับรายได้ในช่วงชีวิตถัดมา โดยเทียบระดับสินทรัพย์เมื่อคนนั้น ๆ อายุ 23 ปีพบว่า กลุ่มที่มีสินทรัพย์ในเกณฑ์ที่ควรจะเป็นมีระดับรายได้สูงกว่ากลุ่มที่สินทรัพย์น้อยกว่าเกณฑ์ถึงร้อยละ 5 ในผู้ชาย และร้อยละ 7 ในผู้หญิง และจะมีผลไปเรื่อย ๆ ในช่วงชีวิตลำดับถัดมา (33 ปีและ 43 ปี) โดยควบคุมปัจจัยรบกวนอื่น ๆ เช่น ระดับการศึกษา ฐานะทางสังคม หน้าที่การงาน เป็นต้นสะท้อนว่าเพียงแต่มีสินทรัพย์ในวัยเยาว์เพิ่มขึ้นก็เป็นตัวกำหนดผลลัพธ์ของชีวิตแล้ว

รายได้ที่สูงขึ้นนี้จะส่งผลบวกต่อการบริโภคทั้งในแง่ระดับการบริโภคและ smoothness ของการบริโภค กล่าวคือ สินทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นช่วยเพิ่มการบริโภคจากรายได้ที่สูงขึ้นและค่าใช้จ่ายการผ่อนชำระและดอกเบี้ยรายเดือนจากการกู้หนี้ยืมสินที่ลดลง นอกจากนี้ สินทรัพย์ยังช่วยเป็นกันชน (Buffer stock) ในยามวิกฤต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มที่มีความเปราะบางทางเศรษฐกิจ เช่น กลุ่มผู้มีรายได้น้อย เมื่อเกิดวิกฤต กลุ่มคนเหล่านี้ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ ประกอบกับความขาดแคลนทุนทรัพย์ ทำให้กลุ่มคนเหล่านี้ต้องเสียสละการบริโภคไป ซึ่งแม้วิกฤตอาจเกิดในระยะสั้นและสามารถสร้างผลกระทบในระยะยาวได้ ผลการศึกษาของ Jencks and Mayer (1989, p. 109)³ พบว่า ในยามวิกฤต การเข้าถึงบริการการกู้ยืมที่รวดเร็วช่วยลดความยากลำบากทางเศรษฐกิจได้มากกว่าการเพิ่มรายได้ในยามปกติถึง 3 เท่า ฉะนั้น การสร้างสต็อกของสินทรัพย์สามารถช่วยสร้างเกราะป้องกันให้กับกลุ่มที่เปราะบางเหล่านี้ในยามวิกฤตได้

² Gregory, J. (2014). The search for an 'asset-effect': What do we want from asset-based welfare?. *Critical Social Policy*, 34(4), 475-494. doi: 10.1177/0261018314536134

³ Mayer, S., & Jencks, C. (1989). Poverty and the Distribution of Material Hardship. *The Journal Of Human Resources*, 24(1), 88. doi: 10.2307/145934

ภาพที่ 2 วงจรเพิ่มพูนรายได้ การบริโภคและสินทรัพย์



ในขณะเดียวกัน อิทธิพลของสินทรัพย์ ณ ปัจจุบันยังส่งผลต่อระดับสินทรัพย์ในอนาคต ยกตัวอย่างโครงการ IDA (Individual Development Account) ที่เป็นโครงการสนับสนุนการออมระยะยาวให้กับครัวเรือนรายได้น้อยในสหรัฐอเมริกาเพื่อให้ครัวเรือนเหล่านี้มีความมั่นคงทางการเงินและสามารถพึ่งพาตัวเอง ซึ่งผู้เข้าร่วมมักลงทุนในสินทรัพย์ที่เป็นปัจจัยพื้นฐานอย่างที่อยู่อาศัยเป็นหลัก Nicholas (2005)⁴ ชี้ว่าการเลือกลงทุนในที่อยู่อาศัยสามารถให้ผลตอบแทนได้ถึงร้อยละ 8.6 ต่อปี โดยคำนึงถึงกำไรจากราคาที่สูงขึ้น ผลประโยชน์ด้านภาษี และการประหยัดค่าเช่า นั่นทำให้กลุ่มที่เข้าร่วมโครงการและทำการซื้อบ้านมีระดับการออมในสินทรัพย์ทางการเงินที่สูงกว่า มีการเข้าถึงบริการทางการเงินที่มากกว่า และมีวินัยทางการเงินมากกว่ากลุ่มที่เข้าร่วมโครงการและยังอาศัยอยู่ในบ้านเช่า Rossi and Weber (1996, pp. 12-13)⁵ หมายความว่า การถือครองสินทรัพย์ช่วยส่งเสริมสุขภาพทางการเงินให้แข็งแรงยิ่งขึ้น และทำให้ครัวเรือนสามารถยกระดับสินทรัพย์ในอนาคตได้ และสามารถพึ่งพาตัวเองได้ในระยะยาว

1.3 โอกาสการจ้างงานและสุขภาพ

ระดับสินทรัพย์ในช่วงชีวิตต่าง ๆ ยังมีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อโอกาสการจ้างงานและสุขภาพในอนาคต การศึกษาของ McKnight (2014) พบว่า ระดับสินทรัพย์ในทรัพย์สินในช่วงอายุ 22 ปี และ 33 ปี มีความสัมพันธ์เชิงบวกต่ออัตราการจ้างงานในช่วงอายุถัดมา โดยหากคนนั้นมีสินทรัพย์อยู่ในเกณฑ์ตอนอายุ 23 ปีจะทำให้คน ๆ นั้นมีโอกาสการจ้างงานสูงกว่าคนที่มีสินทรัพย์ต่ำกว่าเกณฑ์ร้อยละ 5 เมื่อปัจจัยอื่น ๆ คงที่

นอกจากนี้ ระดับทรัพย์สินยังมีอิทธิพลต่อสุขภาพโดยรวมผ่านกลไก 3 ช่องทางคือ การมีทรัพย์สินช่วยให้การเข้าถึงบริการสาธารณสุขเป็นไปได้มากขึ้น การมีทรัพย์สินช่วยสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจจึงช่วยลดความวิตกกังวลในยามวิกฤตได้ และการมีทรัพย์สินเป็นสัญลักษณ์ของสิ่งประสบความสำเร็จในชีวิตจึงทำให้ผู้ที่มีทรัพย์สินมีแนวโน้มที่จะมีความพึงพอใจกับชีวิตสูงกว่าผู้ที่ยากจน

⁴ Sinai, T., & Souleles, N. (2005). Owner-Occupied Housing as a Hedge Against Rent Risk. *The Quarterly Journal Of Economics*, 120(2), 763-789. doi: 10.1093/qje/120.2.763

⁵ Rossi, P., & Weber, E. (1996). The social benefits of homeownership: Empirical evidence from national surveys. *Housing Policy Debate*, 7(1), 1-35. doi: 10.1080/10511482.1996.9521212

การศึกษาข้างต้นยังพบว่าระดับสินทรัพย์ยังมีผลต่อระดับสุขภาพ โดยพบว่ากลุ่มที่สินทรัพย์เข้าเกณฑ์
ตอนอายุ 23 ปี รายงานว่าตนเองมีสุขภาพดีสูงกว่าอีกกลุ่มร้อยละ 4 เมื่อคนเหล่านี้อายุ 42 ปี โดยที่ปัจจัย
อื่น ๆ คงที่ ทั้งนี้ ผลลัพธ์ทั้งสองยังแปรผันตามสินทรัพย์ที่มากกว่าขึ้น นั่นคือยิ่งทรัพย์สินมาก โอกาสที่
คน ๆ นั้นจะมีสุขภาพที่ดีกว่ายิ่งสูงขึ้นนั่นเอง

1.4 อิทธิพลของทุนทรัพย์ต่อสังคม

ปัญหาความยากจนและปัญหาความเหลื่อมล้ำเป็นปัญหาในระดับสังคมที่เกิดจากความขาดแคลน
และความไม่เท่าเทียมของระดับสินทรัพย์ การถือครองสินทรัพย์เป็นเสมือนสัญลักษณ์ของเสถียรภาพ
ทางเศรษฐกิจในครัวเรือน ดังที่นำเสนอข้างต้นถึงอิทธิพลของสินทรัพย์ต่อโอกาสการจ้างงาน ครัวเรือนที่
มีสินทรัพย์น้อยมีโอกาที่จะประสบกับภาวะว่างงาน ซึ่งในขณะเดียวกันก็ส่งผลถึงสภาพชีวิตความเป็น
อยู่ในครัวเรือนและในสังคมโดยรวม อาทิ การศึกษาของ Charles และ Stephens (2004)⁶ การ
ว่างงานมีความสัมพันธ์ต่ออัตรา การหย่าร้าง ภาวะซึมเศร้า การใช้ความรุนแรงในครอบครัว Liem และ
Liem (1988)⁷ สภาพจิตใจของ บุตรหลานในครัวเรือน (Kalil and Ziolo-Guest 2005)⁸ การถือครอง
สินทรัพย์ยังส่งผลบวกต่ออัตราการเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคมโดย DiPasquale and Glaeser (1998)⁹
พบว่าความสัมพันธ์เชิงบวกระหว่างการมีบ้านและตัวชี้วัดความเป็นพลเมืองดีและการเข้ากิจกรรมทาง
สังคม นอกจากนี้ การถือครองทรัพย์สินยังหมายถึงการมีทรัพยากรในการสร้างโอกาสการเลื่อนฐานะทาง
สังคม และการสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการทางสังคม เช่น สถานศึกษา ระบบสาธารณสุข ภาครัฐ ระบบ
สาธารณสุข ที่มีคุณภาพสูงขึ้นอีกด้วย

2. Egalitarian and redistributive approach of assets

อุดมการณ์ทางการเมืองที่มุ่งเน้นความเท่าเทียม Egalitarianism กำลังได้รับความสนใจอย่าง
มากในโลก ท่ามกลางความเหลื่อมล้ำที่กำลังทวีความรุนแรงทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา
นโยบายที่มุ่งเน้นการสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเดียวยังไม่สามารถช่วยยกระดับคุณภาพ
ของคนในประเทศได้ ส่งผลให้คนบางกลุ่มถูกทิ้งห่างและมีคุณภาพชีวิตที่แย่ลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน
ประเทศไทย ความเหลื่อมล้ำของไทยมีแนวโน้มปรับขึ้นสูงเรื่อย ๆ สะท้อนจากสัดส่วนสินทรัพย์ที่ถือครอง
โดยคน 1% ที่รวยที่สุดเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดระหว่างปี 2551-2561 และในมิติการเติบโตของรายได้

⁶ Charles, K., & Stephens, Jr., M. (2004). Job Displacement, Disability, and Divorce. *Journal Of Labor Economics*, 22(2), 489-522. doi: 10.1086/381258

⁷ Liem, R., & Liem, J. (1988). Psychological Effects of Unemployment on Workers and Their Families. *Journal Of Social Issues*, 44(4), 87-105. doi: 10.1111/j.1540-4560.1988.tb02093.x

⁸ Kalil, A., & Ziolo-Guest, K. (2005). Single Mothers' Employment Dynamics and Adolescent Well-Being. *Child Development*, 76(1), 196-211. doi: 10.1111/j.1467-8624.2005.00839.x

⁹ DiPasquale, D., & Glaeser, E. (1998). Incentives and Social Capital: Are Homeowners Better Citizens?. doi: 10.3386/w6363

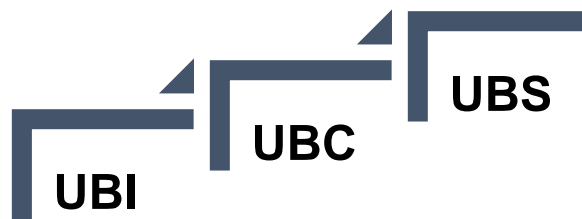
ข้อมูลสะท้อนชัดเจนว่ากลุ่มคนรายได้สูงมีรายได้ที่เติบโตสูงขึ้นเร็วกว่าคนรายได้น้อย ทำให้เศรษฐกิจไทยช่วงที่ผ่านมาโตแบบไม่ทั่วถึง เกิดภาวะ ‘รวยกระจุก จนกระจาย’ ที่ยิ่งซ้ำเติมช่องว่างรวย-จน โดยเฉพาะในช่วงวิกฤติที่จะเห็นภาพคนกลุ่มเล็กสลายขึ้นในขณะที่คนส่วนมากแค่หาเงินเลี้ยงชีพได้วันต่อวันหรือมีที่พักเพื่อเว้นระยะห่างได้บ้างก็นับเป็นโชคดี

ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยเข้าขั้นยุคสงครามโลก ร้อยละ 75 ของประชากรไม่ได้ถือครองที่ดิน แต่อีกร้อยละ 10 ถือครอง 95 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 62 ของที่ดินทั้งหมด ในขณะที่ประชากรที่ยากจนที่สุดร้อยละ 10 ของประเทศถือครองที่ดินรวมเพียง 68,000 ไร่คิดสัดส่วนร้อยละ 0.1 ของที่ดินทั้งหมด

ปัญหาที่เกิดขึ้นทำให้ในวงนโยบายจึงได้ถกแถลงกันในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาถึงการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ หนึ่งในแนวทางนโยบายที่ได้รับความสนใจในช่วงที่ผ่านมาคือ นโยบายการแจกเงินถ้วนหน้า หรือการสร้างการเข้าถึงทุนทรัพย์เพื่อให้คนในสังคมสามารถใช้ทุนทรัพย์ในการดำรงชีวิตและการพัฒนาคุณภาพชีวิต ยกตัวอย่าง เช่น แนวคิดการให้เงินรายได้พื้นฐานอย่างทั่วถึง (Universal Basic Income) แนวคิดภาษีเงินได้แบบติดลบ (Negative Income Tax) แนวคิดการให้เงินโอนอย่างมีเงื่อนไข (Conditional Cash Transfer) และแนวคิดการให้หุ้นหรือทุนอย่างทั่วถึง (Universal Basic Capital) เป็นต้น

จากตัวอย่างข้างต้น สามารถแบ่งนโยบายแจกเงินถ้วนหน้า (Universal Basic Capital Grants) ออกได้เป็น 3 ระดับ ตามประเภทของทุน ได้แก่ Universal Basic Income Universal Basic Capital และ Universal Basic Stakeholding โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ภาพที่ 3 ระดับของนโยบายแจกเงินถ้วนหน้า



2.1 Universal Basic Income (UBI)

ประชาชนจะได้รับเงินรายเดือนเป็นมูลค่าที่มากกว่าหรือเท่ากับเส้นความยากจนสำหรับประชาชน ทุกกลุ่มโดยปราศจากเงื่อนไขและไม่คำนึงสถานะทางเศรษฐกิจรายบุคคล เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตพื้นฐานได้ นโยบายนี้มีการกล่าวถึงมากขึ้น บางประเทศได้มีการทดลองเพื่อเรียนรู้ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น รวมทั้งมีการถกเถียงกันมากในทางวิชาการและนโยบาย

นอกเหนือจากการแจกจ่ายได้เป็นตัวเงิน นโยบายนี้ยังอยู่ในรูปแบบอื่น ๆ ที่สามารถสร้างผลลัพธ์ใกล้เคียงกับการแจกจ่ายได้ อาทิ แนวคิดภาษีเงินได้แบบติดลบ (Negative Income Tax) หรือ

NIT ซึ่งเป็นการให้เงินช่วยเหลือสำหรับประชาชนที่อยู่ใต้เกณฑ์ที่ชำระภาษี เสนอขึ้นมาในปี 2505 โดย มิลตัน ฟรีดแมน นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบล โดยมีการใช้แนวคิดนี้ในหลายประเทศ เช่น สหรัฐ ออสเตรเลีย เกาหลีใต้ สวีเดน ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สิงคโปร์ แคนาดา สหราชอาณาจักร เป็นต้น และเคยมีการพยายามผลักดันเพื่อออกร่างกฎหมายนี้ในประเทศไทยในทศวรรษที่ผ่านมาเช่นเดียวกัน หรือนโยบายที่ปรับเงื่อนไขการได้ “ถ้วนหน้า” ออกไปอย่าง **แนวคิดการให้เงินโอนอย่างมีเงื่อนไข (Conditional Cash Transfer) หรือ CCT** ซึ่งให้เงินช่วยเหลือประชาชนกลุ่มเป้าหมาย แลกกับการที่ประชาชนต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขบางอย่าง เช่น พาลูกไปฉีดวัคซีน ถ่ายพยาธิ เข้าโรงเรียน ผ่านการฝึกอบรมทักษะ เป็นต้น แนวคิดนี้มีการใช้ในหลายประเทศทั่วโลก โดยเฉพาะในละตินอเมริกา และมีผลต่อการลดความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำอย่างชัดเจน

ที่ผ่านมา มีเพียง 2 ประเทศเท่านั้นที่มีประสบการณ์การใช้นโยบาย UBI แบบเต็มรูปแบบ นั่นคือ ประเทศมองโกเลียในช่วงปี 2010-2012 และประเทศอิหร่านในช่วงปี 2011 โดยรัฐบาลสนับสนุน Basic Income ให้กับประชากรครอบคลุมมากกว่าร้อยละ 90 จุดน่าสนใจของทั้งสองกรณีศึกษานี้คือ ทั้งมองโกเลียและอิหร่านต่างเป็นประเทศที่มีความมั่งคั่งด้านทรัพยากร เช่น ทองแดง หรือน้ำมันเป็นรายได้หลักของประเทศ ฉะนั้น จุดมุ่งหมายของ UBI ของสองประเทศคือการกระจาย Resource Dividend ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกับประชากรทุกคน อย่างไรก็ดี นโยบาย UBI ในทั้งสองประเทศได้ยุติลงภายในระยะเวลาสั้น ๆ ยกตัวอย่างในมองโกเลีย รัฐบาลกำหนดมูลค่ารายได้พื้นฐานที่สนับสนุน โดยไม่ได้มีการผูกกับราคาตลาดของทรัพยากร เมื่อราคาทองแดง ซึ่งเป็นทรัพยากรหลักลดลง ทำให้รัฐไม่สามารถระดมทุนมาแจกจ่ายให้ประชาชนได้ และต้องกู้ยืมหนี้สาธารณะมาแจกจ่ายแทน ส่วนในกรณีของอิหร่าน นโยบาย UBI ทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ ราคาพลังงานพุ่งสูงกว่าร้อยละ 20 ราคาสินค้าเกษตรกรรมพุ่งสูงขึ้นกว่าร้อยละ 80 จนทำให้สุดท้ายแล้ว จำนวนมูลค่าสุทธิ โดยหักอัตราเงินเฟ้อออกเป็นเพียง 1 ใน 3 ของมูลค่าที่โอนเท่านั้น แม้ว่าจำนวนเงินที่รัฐสนับสนุนทั้งหมดจะเป็นมูลค่าสูงถึงร้อยละ 3 ของ GDP

2.1 Universal Basic Capital (UBC)

แนวคิดการให้ทุนอย่างทั่วถึง (Universal Basic Capital หรือ UBC) หรือ Capital Grant Proposal มีลักษณะค่อนข้างใกล้เคียงกับ UBI นั่นคือเป็นนโยบายที่แจกเงินให้กับประชาชนอย่างถ้วนหน้า แตกต่างกันที่ UBC จะแจกเงินเป็นก้อนจำนวนหนึ่งแทน เมื่อประชาชนบรรลุเงื่อนไข เช่น เมื่อถึงวัยบรรลุนิติภาวะ เป็นต้น รูปแบบนโยบายการให้ทุนอย่าง UBC ถูกนำเสนอครั้งแรกโดย Ackerman และ Alstott ในช่วงปี 1999 โดยให้ทุนเริ่มต้นชีวิตจำนวนมูลค่า 80,000 ดอลลาร์สหรัฐแก่เด็กที่สำเร็จการศึกษา ระดับมัธยมศึกษา โดยระดมทุนจากการจัดเก็บภาษีความมั่งคั่งในอัตราร้อยละ 2 กับผู้มีรายได้ต่อปีมากกว่า 230,000 ดอลลาร์สหรัฐหรือว่าร้อยละ 20 ของจำนวนผู้มีรายได้สูงสุด

ในทางปฏิบัติแล้ว ทั้งสองนโยบายข้างต้นทั้ง UBI และ UBC ค่อนข้างมีความใกล้เคียง กล่าวคือ ในกรณี UBI หากผู้รับเงินจาก Basic Income นำเงินไปออมสะสมเรื่อย ๆ จนได้เป็นเงินก้อนก็

เปรียบเทียบการได้ทุนจากนโยบาย UBC ในทางกลับกัน หากผู้รับนำทุนจาก UBC ไปลงทุนและได้รับดอกเบี่ยก็เปรียบเสมือนกับการได้รับเงินจาก UBI เช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ดี หากมองในมุมมองการแจกจ่ายความมั่งคั่งและการกระจายการเข้าถึงโอกาสแล้ว นโยบาย UBC เปรียบเสมือนกฎแห่งที่ไขประตูสู่การสร้างโอกาสที่เท่าเทียม ปลดแอกการส่งต่อความยากจนและความเหลื่อมล้ำจากรุ่นสู่รุ่น (Intergenerational Transfer of Poverty and Inequality) โดยประชาชนได้รับเงินก้อนในการสร้างเนื้อสร้างตัว รวมถึงการแสดงถึงการยอมรับหน้าที่และความรับผิดชอบของประชาชนในการนำเงินไปสร้างโอกาส ส่วน UBI แสดงถึงการการันตีชีวิตความเป็นอยู่และการยกระดับชีวิตออกจากความยากจน และเสรีภาพในการเลือกการประกอบกิจกรรมต่าง ๆ โดยที่ไม่ต้องคำนึงถึงค่าตอบแทน

ที่ผ่านมา นโยบาย UBC ได้มีการใช้ในสหราชอาณาจักรผ่านโครงการ Child Trust Fund โครงการออมเงินสำหรับเด็ก โดยรัฐจะสร้างบัญชีออมทรัพย์ปลอดภาษีและสนับสนุนทุนเริ่มต้นให้คนละ 250 ปอนด์ตอนแรกเกิดและอายุ 7 ปี และสามารถให้ผู้ปกครองออมเพิ่มเติมไปเรื่อย ๆ จนเด็กมีอายุครบ 18 ปีจึงจะสามารถถอนเงินออกมาได้ รัฐได้ให้ทางเลือกการลงทุน 3 ช่องทาง นั่นคือ Stakeholder account โดยสามารถนำไปลงทุนในผลิตภัณฑ์ทางการเงินได้ แต่เมื่อเด็กอายุครบ 13 ปี เงินจะถูกย้ายไปในการลงทุนที่มีความเสี่ยงต่ำ เพื่อให้มีสภาพคล่องพร้อมถอนเมื่อเด็กอายุครบ 12 ปี ช่องทางที่สองคือการออมในบัญชีออมทรัพย์ทั่วไป และ Non-stakeholder account คือลงทุนในสินทรัพย์อื่น ๆ

2.2 Universal Basic Stakeholding

แนวคิดการให้หุ้นอย่างทั่วถึง (Universal Basic Stakeholding) ซึ่งเป็นแนวคิดใหม่ที่ต้องการมอบหุ้นบริษัทให้กับประชาชน ซึ่งปัจจุบันยังเป็นการทดลองทางความคิดเป็นหลักเท่านั้น นโยบาย UBS ก่อนข้างแตกต่างจากแนวคิด UBI และ UBC หากเปรียบเทียบ ง่าย ๆ เทียบกับ Compensation Package ของพนักงานบริษัท นโยบาย UBI และ UBC เปรียบเสมือนค่าตอบแทนที่เป็นเม็ดเงิน เช่น UBI เทียบกับเงินเดือน UBC เทียบกับเงินโบนัส ส่วน UBS เปรียบเสมือนเสมือนกับการให้หุ้นพนักงาน เท่ากับว่าเป็นการ entitle “skin in the game” ในการพัฒนาและเติบโตไปพร้อม ๆ กัน ซึ่งการสร้าง Stakeholding ลักษณะนี้สะท้อนถึงการตั้งเป้าหมายของสังคมร่วมกัน และการให้อิสระในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของสังคม นอกจากนี้ ในมุมมองเชิง Financing นโยบาย UBS มีข้อแตกต่างจาก UBI หรือ UBC โดย UBI และ UBC จะต้องทำการสำรองเงินไว้สำหรับการเบิกจ่ายในแต่ละงวด เช่น การจัดตั้งกองทุนภาษีเฉพาะกิจสำหรับเงินที่จะนำไปแจกจ่าย เป็นต้น ส่วน UBS คือการให้ Stake หรือความเป็นเจ้าของแทน (Yun, 2021)¹⁰

ตัวอย่างที่ใกล้เคียงกับนโยบาย UBS มากที่สุดคือ Alaska Permanent Fund ซึ่งเป็น Public Fund โดยรวมการจัดเก็บภาษีจากการขุดเจาะทรัพยากรและการทำเหมืองแร่เป็นกองทุนสาธารณะและ

¹⁰ Yun, J., & Yun, E. (2021). Instead of Universal Basic Income, Try Universal Basic Stakeholding - Worth. Retrieved 30 August 2021, from <https://www.worth.com/instead-of-universal-basic-income-try-universal-basic-stakeholding/>

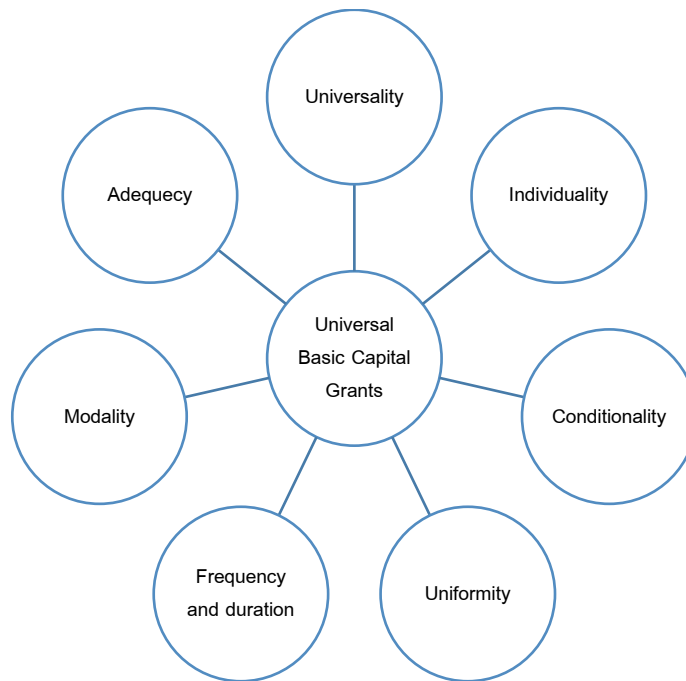
แจกจ่ายให้กับประชาชนในรูปแบบเงินปันผล รูปแบบการดำเนินนโยบายนี้สะท้อนถึงการที่ประชาชนมี Stake หรือความเป็นเจ้าของร่วมกันของทรัพยากร โดยไม่มีเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานะเศรษฐกิจและสังคม หรือสถานการณ์ว่างงาน

3. Designing the Universal Basic Capital Grants Program

มิติที่ต้องพิจารณาของการดำเนินนโยบาย Universal Basic Capital Grants

แม้ว่านโยบายการแจกทุนโดยไม่มีเงื่อนไขจะมีลักษณะการดำเนินนโยบายแบบปูพรม กล่าวคือ ประชาชนมีสิทธิ์ที่จะได้รับทุนสนับสนุนจากรัฐ ขั้นตอนการออกแบบนโยบายให้ได้ประสิทธิภาพและมีการเข้าถึงครอบคลุมต้องพิจารณาปัจจัยหลากมิติรอบด้าน ภาพที่ 4 ได้สรุปมิติต่าง ๆ ที่ผู้ออกนโยบายต้องคำนึงในการออกแบบหรือพิจารณา นโยบาย Universal Basic Capital Grants ออกเป็น 7 ด้าน¹¹ ดังต่อไปนี้

ภาพที่ 4 ระดับของนโยบายแจกเงินถ้วนหน้า



¹¹ De Wispelaere, J., & Stirton, L. (2004). The Many Faces of Universal Basic Income. *The Political Quarterly*, 75(3), 266-274. doi: 10.1111/j.1467-923x.2004.00611.x

3.1 Universality

Universality หมายถึง สัดส่วนและลักษณะของประชากรที่เข้าถึงการสนับสนุนเงินจากรัฐ โดยทั่วไปแล้ว นโยบายในรูปแบบการสนับสนุนเงินจากรัฐมี 2 ทางเลือก คือ การสนับสนุนถ้วนหน้า หมายถึงนโยบายจะครอบคลุมประชากรทั้งประเทศโดยไม่มีเงื่อนไข และการสนับสนุนแบบมีเงื่อนไข หมายถึงนโยบายอาจมีเงื่อนไขบางประการเพื่อเลือกเฉพาะกลุ่มเป้าหมาย อย่างไรก็ตาม หนึ่งในประเด็นปัญหาหลักของนโยบายแบบมีเงื่อนไขมักไปตกกับกลุ่มประชากรที่ไม่อยู่ในระบบ ซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นกลุ่มที่มีความเปราะบางและด้อยโอกาสการเข้าถึงบริการจากรัฐอื่น ๆ อยู่แล้ว การที่รัฐมองไม่เห็นประชากรกลุ่มนี้ ทำให้ประชากรกลุ่มนี้ยิ่งตกสำรวจและไม่ได้รับการสนับสนุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีนโยบายแบบมีเงื่อนไข ในทางปฏิบัติ นโยบายอาจไม่ได้ต้องเลือกที่จะอยู่ฝั่งใดฝั่งหนึ่งระหว่างฝั่งถ้วนหน้า (Universality) หรือมีเงื่อนไข (Selective measures) โดยในระยะเริ่มต้น ผู้กำหนดนโยบายอาจเริ่มจากการเลือกกลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลือเร่งด่วนก่อน หรือเริ่มจากกลุ่มที่เข้าข่ายกิจกรรมบางอย่างก่อน เช่น ทุนสนับสนุนมารดา ทุนสนับสนุนนักเรียนหรือนักศึกษา หรือทุนเยียวยาคนว่างงาน แล้วจึงขยายผลกลุ่มเข้าข่ายได้รับเงินสนับสนุนไปกลุ่มอื่น ๆ ต่อไปจนสามารถสร้างการเข้าถึงถ้วนหน้าได้

3.2 Individuality

Individuality หมายถึง หน่วยนับของกลุ่มเป้าหมายที่นโยบายต้องการจะสนับสนุน โดยส่วนใหญ่แล้ว นโยบายรัฐสวัสดิการมักต้องให้ความช่วยเหลือในระดับครัวเรือน อย่างไรก็ตาม พลวัตการเปลี่ยนแปลงของลักษณะครัวเรือนที่ทำให้คำจำกัดความของครัวเรือนค่อนข้างกว้างขึ้น ตลอดจนบทเรียนที่ได้จากนโยบายในระดับครัวเรือน อาทิ Arbitrary Discrimination ที่สร้างข้อผูกมัดให้คนต้องอยู่ในลักษณะครัวเรือนเพื่อให้ได้รับการสนับสนุน ความเหลื่อมล้ำระหว่างครัวเรือนที่มีรายได้ทางเดียวและหลายทาง ตลอดจนการต้องพึ่งพาสมาชิกในครอบครัวที่ผู้รับสิทธิการสนับสนุน เป็นต้น ซึ่งบทเรียนเหล่านี้ขัดแย้งกับคอนเซ็ปต์ของ Universal Basic Capital Grants ที่มุ่งประเด็นไปที่การสร้างโอกาสอย่างเท่าเทียมกับทุกคน

3.3 Conditionality

Conditionality หมายถึง เงื่อนไขหรือ Requirement ที่จำเป็นเพื่อเข้ารับสิทธิ นโยบาย Universal Basic Capital Grants เป็นหนึ่งในนโยบายสวัสดิการรัฐรูปแบบใหม่ที่ไมจำกัดเงื่อนไขในการเข้าถึงสิทธิสนับสนุน ต่างจากนโยบายรูปแบบเดียวกันที่ผ่านมาที่มักตั้งกลุ่มเป้าหมายโดยเฉพาะซึ่งอาจทำให้ประชากรที่ควรได้รับสิทธิบางกลุ่มตกหล่น ไม่ได้รับสิทธิและปัญหา Adverse Selection หรือการปกปิดข้อมูลที่จะทำให้ไม่ได้รับสิทธิ ในทางกลับกัน ในวงการนโยบายก็ยังมีข้อถกเถียงในประเด็นที่ว่า นโยบายแบบถ้วนหน้าอาจไม่ได้เป็นการกระจายทรัพยากรในแนวทางที่มีประสิทธิภาพที่สุด เนื่องจาก

การให้ทุนทรัพย์แบบปูพรม ทำให้ทุนบางส่วนถูกกระจายไปให้กับกลุ่มคนที่ไม่ได้มีความจำเป็นเร่งด่วน ในขณะที่เงินจำนวนนี้อาจนำไปสมทบกับทุนที่สนับสนุนผู้ที่มีความจำเป็นเร่งด่วนได้

อย่างไรก็ดี นอกเหนือจากใช้เป็นตัวกรองผู้เข้าถึงสิทธิ Conditionality ยังสามารถใช้เป็นเครื่องมือการสร้างแรงจูงใจเพื่อผลักดัน Social Optimal Outcomes อื่น ๆ อาทิ การสนับสนุนทุนทรัพย์ตามปัจจัยภายนอกอื่น ๆ เช่น GDP หรืออัตราการว่างงาน ยกตัวอย่างคือ มูลค่าเงินสนับสนุนจะแปรผันตามจำนวนประชากรที่เลือกที่จะไม่ทำงาน (Opt-in unemployment) หรือแปรผันตามผลผลิตภาพของการทำงานเพื่อสร้างแรงจูงใจในการทำงาน และแก้ไขจุดอ่อนประเด็น Disincentive ของการทำงานที่เกิดขึ้นจาก Universal Basic Capital Grants

การตั้งเงื่อนไข Political Acceptance และทางออกนโยบาย

นโยบาย Universal Basic Capital Grants ถือเป็นนโยบายที่ค่อนข้างเป็นเรื่องใหญ่และส่งผลในวงกว้างในวงนโยบายจากลักษณะเด่นคือ การได้รับเงินสนับสนุนถ้วนหน้าและไร้เงื่อนไข ส่งผลให้นโยบายนี้ได้รับคำวิพากษ์วิจารณ์จากกลุ่มตรงข้ามว่าเป็นบ่อเกิดของปรสิตสังคม (Parasitism) กลุ่มคนที่ไม่ทำงาน ไม่มีส่วนร่วมในการสร้างสังคมเอาเปรียบคนส่วนใหญ่ของสังคม สะท้อนว่าเพื่อสร้าง Political Acceptance ในวงนโยบายเพื่อผลักดันการยอมรับและต่อยอดให้เกิดขึ้น ทางออกของการจัดการปัญหาเรื่อง Free Rider และ Disincentive to Work คือการปรับเปลี่ยนพื้นฐานของนโยบาย โดยการปรับเปลี่ยนลักษณะเด่นดังกล่าว เพิ่มการสร้างเงื่อนไขขึ้นเพื่อขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมต่อสังคม (Social Contribution) นอกจากนี้ การสร้างเงื่อนไขยังช่วยแก้ปัญหา Moral Hazard ที่เกิดจากการใช้เงินสนับสนุนไปในทางที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ ยกตัวอย่างเช่น Development Grant นโยบายที่ถูกนำเสนอโดย Stuart White ซึ่งมีลักษณะตาม UBC แต่เพิ่มเงื่อนไขในการใช้เงินสนับสนุนในกิจกรรมที่กำหนดเท่านั้น

3.4 Uniformity

Uniformity หมายถึงระดับการสนับสนุนระหว่างกลุ่มประชากร การออกแบบนโยบาย Universal Basic Capital Grants นอกเหนือจากการเข้าถึงถ้วนหน้าแล้ว หนึ่งในข้อพิจารณาเพิ่มเติมคือความเท่าเทียมของระดับการสนับสนุนระหว่างกลุ่มประชากรเป้าหมาย ผู้กำหนดนโยบายอาจเลือกที่จะสร้างเงื่อนไขระดับการช่วยเหลือที่แตกต่างกันไประหว่างกลุ่มประชากร เช่น ปรับตามค่าครองชีพของแต่ละพื้นที่ หรือปรับเพิ่มลดตามกลุ่มอายุต่าง ๆ ตามความจำเป็นและความสามารถในการสร้างรายได้ เป็นต้น

3.5 Timing

Timing หมายถึง ปัจจัยด้านเวลาซึ่งเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่สำคัญ เนื่องจากผู้ออกนโยบายจะต้องพิจารณาระหว่างรูปแบบการจ่าย ความถี่ และระยะเวลาการสนับสนุน ในด้านรูปแบบการจ่ายถือว่าเป็นตัวแบ่งประเภทระหว่างนโยบายที่สนับสนุนเงินในรูปแบบกระแสเงินสด UBI และนโยบายที่สนับสนุนทุนในรูปแบบเงินก้อนอย่าง UBC ซึ่งทั้งสองต่างสะท้อนถึงเป้าประสงค์และความเห็นจากผู้สนับสนุนที่แตกต่างกัน ในมิติด้านความถี่ การแบ่งงวดชำระที่ต่างกันก็สะท้อนถึงมุมมองจุดมุ่งหมายที่ต่างกัน การแบ่งงวดออกเป็นระยะสั้นสะท้อนถึง Basic Security ในขณะที่การแบ่งงวดระยะยาวแสดงถึงความเท่าเทียมของโอกาส

3.6 Modality

Modality หมายถึง รูปแบบลักษณะการสนับสนุนเงิน ทุนทรัพย์ที่รัฐสนับสนุนในนโยบาย Universal Basic Capital Grants สามารถอยู่ในรูปแบบได้หลากหลาย ไม่จำเป็นต้องอยู่ในรูปแบบเงินสด

หรือเงินโอนจากรัฐเสมอไป การสนับสนุนสามารถอยู่ในรูปแบบที่รัฐสามารถควบคุมการใช้งานในกิจกรรมที่พึงประสงค์ยกตัวอย่าง UBI สามารถอยู่ในรูปแบบคูปองเงินสดได้ เช่น คูปองอาหาร คูปองค่าเล่าเรียน เป็นต้น ตลอดจนการแจกหุ้นในนโยบาย Universal Basic Stakeholding นอกจากนี้ อีกหนึ่งประเด็นที่ผู้ออกนโยบายต้องคำนึงคือ ความสอดคล้องกับระบบบริหารจัดการกับหน่วยงานที่แจกจ่ายทุนสนับสนุน ยกตัวอย่างเช่น การบูรณาการกับระบบ Tax Transfer ตลอดจนการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการแจกจ่าย เช่น Smart Asset และ Blockchain

GoodDollars: มิติใหม่ของ UBI ด้วย Smart Contract

ด้วยลักษณะเด่นอย่าง Universality และ Conditionality ของนโยบาย Universal Basic Capital Grants ทำให้ในวงนโยบายเกิดประเด็นคำถามเกี่ยวกับความเป็นไปได้เชิงเทคนิคและเชิงปฏิบัติ ยกตัวอย่าง การสนับสนุนเงินถ้วนหน้าให้กับประชากรอย่างไรให้เกิดช่องว่างในการความปลอดภัยและคอร์รัปชันน้อยที่สุด การออกแบบระบบอย่างไรเพื่อรองรับธุรกรรมจำนวนมากได้เสถียรและรวดเร็ว หนึ่งในทางออกที่สามารถช่วยปิดช่องว่างดังกล่าวได้คือ การใช้เทคโนโลยีเกิดใหม่อย่าง Blockchain หรือ Smart Contract ในการช่วยสร้างระบบที่โปร่งใสและปลอดภัย ยกตัวอย่าง การยืนยันการรับเงินสนับสนุน การใช้ Smart Contract จะสามารถช่วยยืนยันเงื่อนไขของการรับเงินสนับสนุน และบันทึกรายการธุรกรรมการเงินในระบบ Blockchain ช่วยยืนยันตัวตนผู้รับและมูลค่าของเงินที่ได้รับ โดยธุรกรรมที่เกิดขึ้นในระบบทั้งหมดจะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้

ยกตัวอย่าง กรณีศึกษาของ GoodDollars โครงการ Universal Basic Income ที่ผสานแนวทางการลงทุนใน Cryptocurrency รวมถึงการใช้ Smart Contract ในการสร้างระบบ logistics ของ UBI ให้สามารถทำงานได้อย่างอัตโนมัติ ไร้รอยต่อ และปลอดภัย หลักการของ GoodDollars คือการสร้างเครือข่ายของผู้สนับสนุนและผู้ต้องการการสนับสนุน โดยผู้สนับสนุนจะมี Crypto wallet และจะต้องทำการโอน Cryptocurrency เข้าไป จากนั้น GoodDollars จะนำเหรียญ Cryptocurrency ไปทำการ Yield Farming บน Platform Defi เพื่อให้ได้ผลตอบแทนเป็น Cryptocurrency ออกมาและแจกจ่ายเหรียญ (เฉพาะส่วนผลตอบแทน ไม่รวมเงินต้น) ไปยังผู้ต้องการการสนับสนุนทันทีผ่านระบบ Smart Contract และมีการบันทึกทุกรายการธุรกรรมบน Blockchain ของ GoodDollars เอง สร้างความมั่นใจให้กลุ่มผู้สนับสนุนว่าผู้รับได้รับเงินจริง ๆ ทั้งนี้ ตัวเหรียญ Cryptocurrency ที่แจกจ่ายไปยังผู้ต้องการเงินสนับสนุนจะอยู่ในสกุล G\$ ซึ่งเป็น Stable coin ที่ GoodDollars เป็นผู้ออกเหรียญ มีการผูกมูลค่าเหรียญนี้ไว้กับเงินดอลลาร์สหรัฐ ทำให้เหรียญ \$G มีมูลค่าคงที่ ไม่ผันผวนเหมือนเหรียญ Cryptocurrency อื่น ๆ อีกด้วย



3.7 Adequacy

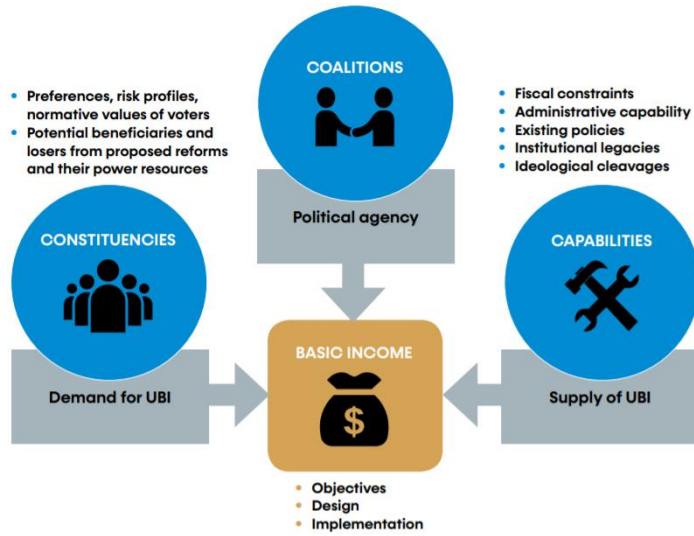
Adequacy หมายถึงความเพียงพอของการสนับสนุน นโยบาย Universal Basic Capital Grants จะสามารถยกระดับโอกาสที่เท่าเทียมได้สำเร็จต้องอาศัยการพิจารณามิติอย่างจริงจัง หนึ่งในข้อกังวลในวงนโยบาย คือ จะควบคุมการใช้จ่ายเงินสนับสนุนอย่างไรให้ไปในแนวทางที่พึงประสงค์ โดย Julian Le Grand ศาสตราจารย์ด้านนโยบายสาธารณะที่ London School of Economics and Political Sciences เสนอเรื่อง Doolittle rule จากตัวอย่างหนังคลาสสิกเรื่อง My Fair Lady กล่าวคือ Universal Basic Capital Grants จะต้องมียูนิคัลค่ามากพอที่จะสามารถพลิกชีวิต (Life Changing) ได้ มิฉะนั้น หากจำนวนเงินน้อยเกินกว่าระดับดังกล่าวโอกาสในการใช้จ่ายเงินในทางที่ผิดจะยิ่งพุ่งสูงขึ้น

ฉะนั้น อีกหนึ่งโจทย์ที่ทำนายของผู้กำหนดนโยบายท่ามกลางความหลากหลายของผู้รับและความเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคมคือ รูปแบบการกำหนดมูลค่าเงินสนับสนุนอย่างไรให้เท่าทันต่อพลวัตนี้ หนึ่งในทางออก คือ การใช้ Indexation ผูกเงื่อนไขมูลค่าเงินสนับสนุนกับปัจจัยเศรษฐกิจและสังคมโดยตรง วิธีนี้ยังมีประโยชน์ในแง่การลด Arbitrary Decision ที่อาจเกิดขึ้นจากแรงกดดันทางการเมือง

4. รูปแบบของประเทศที่ดำเนิน Universal Basic Capital Grants

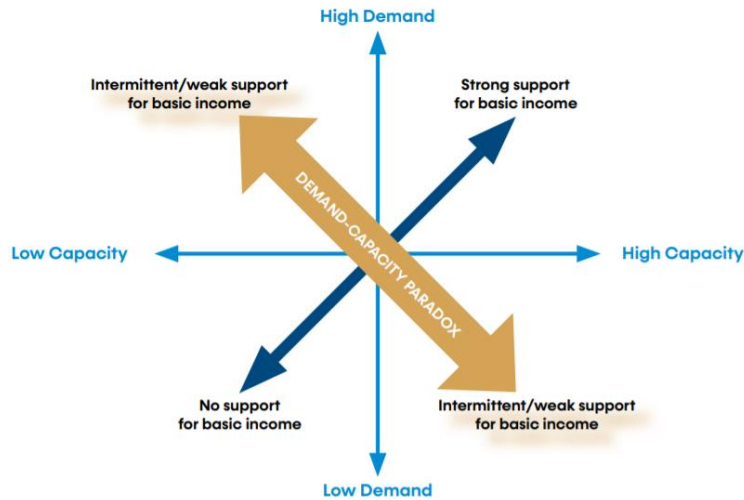
ในปัจจุบันยังไม่ได้มีประเทศไหนที่มีการดำเนินนโยบาย Universal Basic Capital Grants และจากกรณีศึกษาในประเทศมองโกเลียและอิหร่าน สะท้อนถึงผลกระทบของนโยบายรูปแบบดังกล่าวที่มีต่อสภาพเศรษฐกิจทั้งในแง่พื้นที่ทางการคลังและภาวะเงินเฟ้อ ตัวอย่างทั้งสองชี้ให้เห็นว่า การวางแผนและดำเนินนโยบาย Universal Basic Capital Grants จึงต้องพิจารณา Policy Sphere โดยคำนึงถึง 3 ส่วนหลัก ได้แก่ Constituency หรือฝั่งอุปสงค์ของนโยบาย Capabilities หรือฝั่งอุปทานของนโยบาย และ Coalition ตัวกลางการผลักดันนโยบาย ตามภาพที่ 5

ภาพที่ 5 ส่วนประกอบของการออกแบบและดำเนินนโยบาย



- Constituency** เกี่ยวข้องกับฝั่งอุปสงค์ของนโยบาย มีกลุ่มเป้าหมายหลักคือ ผู้ได้รับการสนับสนุนและผู้ที่ได้รับด้วยกับนโยบาย ซึ่งลักษณะ ขนาด และอิทธิพลในการผลักดันนโยบายของกลุ่มเป้าหมายก็มักแปรผันตามเงื่อนไข ข้อกำหนดและรูปแบบของนโยบาย นอกจากนี้ ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมก็ส่งผลต่อขนาดและแรงกระตุ้นผลักดันนโยบายของฝั่ง Constituency เช่น สภาพของตลาดแรงงาน แรงกดดันการว่างงานของ Automation ความครอบคลุมของระบบประกันสังคม เป็นต้น
- Capabilities** เกี่ยวข้องกับฝั่งอุปทานของนโยบาย ซึ่งสะท้อนขีดความสามารถ ความพร้อมและความสามารถในการผลักดันนโยบาย โดยมุ่งประเด็นไปที่พื้นที่และทรัพยากรทางการคลัง ทรัพยากรในการดำเนินงาน นโยบายก่อนหน้าต้นทุนที่เกิดขึ้นหากยกเลิกนโยบายก่อนหน้า ตลอดจนกฎกติกาทางการเมือง
- Coalition** เกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐที่ผลักดันและดำเนินการนโยบาย โดยทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการรับและประมวลผลข้อมูลจากทั้งฝั่งอุปสงค์และฝั่งอุปทาน เพื่อพิจารณาความเหมาะสมและถ่วงดุลทั้งสองฝ่ายเพื่อให้ได้นโยบายที่บรรลุความต้องการร่วมกันของทั้งสองฝั่ง

ภาพที่ 6 Demand-Capacity Paradox



เมื่อพิจารณาปัจจัยด้านอุปสงค์และอุปทานนโยบายแล้ว ทำให้สามารถแบ่งประเทศต่าง ๆ ออกตามความพร้อมของทั้งสองด้าน ตามภาพที่ 6 ด้านที่มีความพร้อมด้านอุปสงค์และอุปทานสูงก็มีโอกาสสูงที่นโยบายจะสามารถถูกผลักดันและดำเนินการ ตลอดจนมีความยืดหยุ่นของนโยบาย (Resilience) กล่าวคือนโยบายสามารถรับมือต่อแรงกระแทกทางการเมืองและการผ่านเปลี่ยนผ่านอำนาจ ที่ผ่านมากรณีศึกษาของประเทศที่จะอยู่ในกลุ่มนี้มักจะเป็นประเทศที่ได้ Windfall gains จากทรัพยากรทางธรรมชาติมาก ยกตัวอย่าง โครงการ Alaska Permanent Fund Dividend

ในทางกลับกัน กรณีถัดมา ในจตุรภาคที่ 3 แสดงถึงประเทศที่มีทั้งความพร้อมด้านอุปสงค์และอุปทานต่ำ กล่าวคือ ประชาชนไม่ได้คาดหวังสวัสดิการจากรัฐ และรัฐก็ไม่มีความพร้อมเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติการในการดำเนินนโยบาย ทำให้การสนับสนุนผลักดันนโยบายเกิดขึ้นน้อยและโอกาสที่นโยบายจะถูกดำเนินการอย่างจริงจังจึงจืดจางไปด้วย สถานการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาเสียส่วนใหญ่ จากพื้นที่ทางการคลังที่จำกัดมาก จนทำให้ทุกฝ่ายไม่ได้นึกถึงนโยบาย Universal Basic Capital Grants เลย หรือถ้าเกิดขึ้นก็มักจะมาจากการสนับสนุนจากต่างชาติ หรือเป็นในรูปแบบการทดลองสำหรับงานวิจัย

ส่วนสองกรณีที่เหลือ (จตุรภาคที่ 2 และ 4) แสดงปรากฏการณ์ Demand-Capacity Paradox (Parolin and Siöland, 2018)¹²หรือปรากฏการณ์ที่ช่องว่างระหว่างอุปสงค์และอุปทานเกิดจากความไม่เท่ากันของขีดความสามารถฝั่งใดฝั่งหนึ่ง ยกตัวอย่าง ประเทศที่มีความพร้อมด้านอุปสงค์สูง แต่มีความพร้อมด้านอุปทานต่ำ เช่น กลุ่มประเทศยุโรปใต้อย่างสเปน กลุ่มยุโรปตะวันออก เช่น บัลแกเรีย ฮังการี และคาซัคสถาน ประเทศแถบลาตินอเมริกาและอินเดีย หรือประเทศที่มีความพร้อมด้านอุปทานสูง แต่ไม่ได้มีอุปสงค์ต่อนโยบาย เช่น ประเทศกลุ่มพัฒนาแล้ว แนวทางการวางแผนและดำเนินนโยบายของ

¹² Parolin, Z., & Siöland, L. (2019). Support for a universal basic income: A demand–capacity paradox?. *Journal Of European Social Policy*, 30(1), 5-19. doi: 10.1177/0958928719886525

ประเทศทั้งสองกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มที่มีอุปสงค์สูง แต่ความพร้อมอุปทานต่ำจึงต้องอาศัยการวางรากฐานแก้ไขในจุดที่อ่อนก่อน แล้วจึงใช้ Coalition ในการสร้างข้อตกลง ความเข้าใจร่วมกัน เพื่อสร้างความพร้อมและสมดุลกับปัจจัยทั้งสองฝั่ง

5. ก้าวแรกสู่ Universal Basic Capital Grants ควรเป็นอย่างไร

นโยบาย Universal Basic Capital Grants ถือได้ว่าเป็นนโยบายระดับชาติที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลาย ๆ ส่วนตามที่นำเสนอข้างต้น ทั้งความพร้อมฝั่งอุปสงค์และฝั่งอุปทาน ความจำเป็นในการวางรากฐานนโยบายให้แข็งแกร่งเพื่อให้ในระยะยาวนโยบายสามารถสร้างประสิทธิผล (Effectiveness) เสถียรภาพ (Robustness) และความยืดหยุ่น (Resilience) ทว่า ในระยะเริ่มต้น การเริ่มนโยบายแบบเต็มรูปแบบอาจไม่ใช่ทางเลือกที่เหมาะสมเสมอไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่เผชิญปรากฏการณ์ Demand-Capacity Paradox ทำให้การค่อย ๆ แบ่งนโยบายออกเป็นระยะเริ่มต้นเพื่อทดลองและตรวจสอบความพร้อมก่อนจึงอาจเป็นทางเลือกที่นำไปสู่นโยบายที่แข็งแกร่งและสร้างประสิทธิผลได้มากกว่า โดยรูปแบบของนโยบาย Pilot มีได้ 3 รูปแบบดังนี้

- **Partial Universal Basic Capital Grants** โดยเริ่มจากขยายนโยบายเริ่มต้น เช่น นโยบายประกันสังคม หรือนโยบายสวัสดิการสังคมรูปแบบอื่น ๆ ให้ครอบคลุมกับทุกกลุ่มประชากร โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินนโยบายให้ครบตามทุกมิติของ Universal Basic Capital Grants ข้อควรระวังของรูปแบบการนำร่องนี้ คือโอกาสที่กลุ่มประชากรที่ไม่ได้รับสวัสดิการที่มีอยู่แล้ว เช่น ประกันสังคม ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นกลุ่มที่มีความเปราะบางอยู่แล้วจะไม่ได้มีโอกาสในการเข้าการนำร่องนี้ และอาจเป็นกลุ่มสุดท้ายที่ได้รับสิทธิในการได้รับการสนับสนุน นอกจากนี้ ในกรณีที่นโยบายสนับสนุนการให้ทุนในมูลค่าไม่น่าสนใจพออาจส่งผลให้สังคมไม่ได้ให้ความสนใจในการผลักดันนโยบายให้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง และให้ความสนใจต่อนโยบายรูปแบบอื่น ๆ มากกว่า
- **Universal Basic Capital Grants แบบสมัครใจ (Opt-in Universal Basic Capital Grants)** เพิ่มเงื่อนไขด้านความสมัครใจในการสมัครเข้าร่วมโครงการนำร่อง โดยแลกด้วยการเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคมบางอย่าง เช่น การเข้าร่วมกำลังแรงงาน การศึกษาต่อ หรือ Civil Contribution อื่น ๆ การเริ่มต้นดำเนินนโยบายในรูปแบบนี้จะช่วยลดแรงเสียดทานในสังคมเรื่อง Conflict of interest และ Disincentive ในการอยู่ในกำลังแรงงาน ตลอดจนลด Stigmatization effect ที่สังคมมักจะมองแคลนผู้รับเงินสนับสนุน อย่างไรก็ตาม ข้อเสียของนโยบายนี้คือ ต้นทุนที่เกิดจากการตรวจสอบเงื่อนไขความสมัครใจและการตรวจคุณสมบัติการเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคมหลังจากเข้าร่วมโครงการ ตลอดจนแรงต้านที่ที่เกิดจากการปรับเปลี่ยนเงื่อนไขการรับเงินสนับสนุนเงินในอนาคต

- **UBI sequentially for different target populations** นโยบายการสนับสนุนโดยเริ่มจาก Sub-population บางกลุ่มที่รัฐสามารถเข้าถึงได้ง่ายก่อน เช่น กลุ่มเด็กแรกเกิด โดยในหลายประเทศได้มีนโยบายที่นำร่องในกลุ่มเด็กก่อน เช่น โครงการ Child Trust Fund ในสหราชอาณาจักร เมื่อเวลาผ่านไป กลุ่มประชากรเหล่านี้ก็จะเติบโตไปเรื่อย ๆ และเป็นกลุ่มประชากรหลักของประเทศ อย่างไรก็ตาม ข้อควรระวังของนโยบายรูปแบบนี้คือ ด้าน Universality กล่าวคือ แม้ว่าการเริ่มจากกลุ่มประชากรเล็ก ๆ อย่างเด็กแรกเกิด เวลาที่ใช้ในการขยายขอบเขตนโยบายให้ครอบคลุมทุกกลุ่มประชากรอาจต้องใช้เวลาอันยาวนาน และอาจมีบางส่วนที่ตกหล่นหรือไม่ได้รับการสนับสนุนเลย ถ้าไม่ได้รูปแบบการสนับสนุนอื่น ๆ ช่วยเติมเต็มช่องว่าง
- **Experiment with UBI** เริ่มจากการทดลองนโยบาย Universal Basic Capital Grants เป็นกลุ่มการทดลองเพื่อให้เกิดการวัดผลลัพธ์อย่างจริงจังและสร้างหลักฐานเชิงประจักษ์เพื่อเป็นเครื่องมือในการจูงใจสังคมให้ยอมรับนโยบายรูปแบบนี้มากขึ้น นอกจากนี้ การทดลองยังสามารถช่วยให้รัฐได้พิจารณาเครื่องมือการช่วยเหลือในหลาย ๆ มิติมากขึ้น เช่น ด้านความถี่ของการให้การสนับสนุน รูปแบบ (Mode) ของการสนับสนุน ขีดความสามารถเชิงปฏิบัติการ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่านโยบายรูปแบบนี้ช่วยเปิดโอกาสให้รัฐได้ทดลองการดำเนินนโยบายหลากหลายรูปแบบ แต่กรณีศึกษาในประเทศชี้ว่า การทดลองในระดับพื้นที่เล็ก ๆ หลายโครงการกลับไม่ได้สร้างแรงผลักดันในการดำเนินนโยบายเต็มรูปแบบมากนัก ยกตัวอย่าง การทดลองในประเทศนามิเบีย ถึงแม้ว่าจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐ กลับไม่ได้ขยายผลต่อเป็นนโยบายอย่างจริงจัง หรือในประเทศฟินแลนด์ การทดลองนโยบาย UBI กลับถูกแทนที่ด้วยการปฏิรูประบบประกันสังคมแทน เป็นต้น

6. Implementing the Universal Basic Capital Grants

จุดเด่นของนโยบาย Universal Basic Capital Grants ที่ต่างจากนโยบายสวัสดิการรัฐอื่น ๆ คือ Universality และ Unconditionality ทั้งนี้ จุดเด่นทั้งสองทำให้นโยบายรูปแบบนี้เผชิญกับความท้าทายทั้งด้านความพร้อมด้านอุปสงค์และอุปทานที่แตกต่างกับนโยบายการสนับสนุนอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเตรียม Infrastructure พื้นฐานเพื่อรองรับฐานประชากรขนาดใหญ่ที่นโยบาย Universal Basic Capital Grants ตั้งเป้าหมายไว้ ตารางที่ 1 แสดงความแตกต่างระหว่างขั้นตอนการดำเนินนโยบายระหว่างนโยบายแบบ Universal และนโยบายในรูปแบบ Targeted Scheme จะเห็นได้ว่า นโยบายแบบ Universal ต้องการระบบฐานข้อมูลกว้างและไม่จำเป็นต้องมีความลึก กล่าวคือ ระบบข้อมูลจะต้องครอบคลุม และสามารถรองรับการใช้งานจำนวนมากได้ แต่ในขณะเดียวกัน ความจำเป็นของรายละเอียดข้อมูลและความเข้มข้นของการตรวจสอบอาจไม่ได้เข้มงวดเท่ากับระบบเป็น Targeted Scheme

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบนโยบายถ้วนหน้าและนโยบายเจาะใจ

		นโยบาย Universal	Targeted scheme
ขั้นตอน 1 Assess	ความครอบคลุม	กว้างกว่า	แคบกว่า
	การลงทะเบียน	เก็บข้อมูลระดับบุคคล ต้องการรายละเอียดข้อมูลน้อยกว่า	มักเก็บในระดับครัวเรือน ต้องการรายละเอียดข้อมูลมากกว่า
	การตรวจสอบสิทธิ์ และเงื่อนไข	ขั้นตอนน้อยกว่า สามารถ Automate ได้ง่าย	ขั้นตอนตรวจสอบหลาย ขั้นตอน อาจต้องอาศัยคนในการ ช่วยพิจารณา
ขั้นตอน 2 Decide	การยืนยันสิทธิ์ เพื่อเข้าร่วม	เงื่อนไขน้อยถึงไม่มีเงื่อนไข	มีเงื่อนไข
	ระดับการสนับสนุน	การสนับสนุนเท่ากันถ้วนหน้า อาจมีการปรับแต่งได้บ้าง	การสนับสนุนเป็นไปตาม เงื่อนไข
ขั้นตอน 3 Implement	ระบบการจ่ายเงิน	จำเป็นต้องมีระบบที่ครอบคลุม และรองรับการใช้งานจำนวนมากได้	อาศัยระบบที่สามารถ ตรวจสอบเงื่อนไขได้ดี
	ระบบการควบคุม	เข้มงวดน้อยกว่า	เข้มงวดมากกว่า

โดยทั่วไปแล้ว นโยบาย Universal Basic Capital Grants สามารถแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนหลัก ๆ ได้แก่ Assessing Decide และ Implement

6.1 Assessing

ภาพที่ 7 ขั้นตอนย่อยของเฟส Assessing



ขั้นตอนแรกและขั้นตอนสำคัญของการดำเนินนโยบาย Universal Basic Capital Grants คือ การสร้างฐานข้อมูลที่ครอบคลุมที่สุด เพื่อให้รัฐสามารถมองเห็นประชากรได้ทั่วถึง และไม่มี Sub population ตกสำรวจ โดยทั่วไปการเก็บข้อมูลเหล่านี้มักจัดเก็บควบคู่ไปกับระบบบัตรประชาชนอยู่แล้ว ในส่วนข้อมูลอื่น ๆ เช่น รายได้ รายจ่าย สถานะการทำงาน อาจต้องอาศัยแหล่งข้อมูลเพิ่มเติม อาทิ ฐานข้อมูลการจัดเก็บภาษี ฐานข้อมูลประกันสังคม เป็นต้น

ส่วนถัดมาคือ การสร้าง Outreach ให้ถึงกลุ่มประชากรให้ได้ง่ายและรวดเร็วที่สุด โดยใช้เครื่องมือการสื่อสารช่องทางต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อให้ประชาชนรับทราบสิทธิที่ตนเองพึงได้ ที่ผ่านมารัฐมักใช้ช่องทางการสื่อสารออนไลน์ ทำให้ข่าวสารเกี่ยวกับสามารถส่งต่อไปได้อย่างรวดเร็วและใช้ต้นทุนต่ำกว่า จุดอ่อนของการสื่อสารช่องทางนี้คือ ความเสี่ยงที่กลุ่มประชากรที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล หรือประชากรที่ไม่เข้าถึงอินเทอร์เน็ตจะถูกตกราย ความพยายามในการสร้าง Outreach จึงต้องอาศัยมาตรการควบคู่ทั้งช่องทางออนไลน์และออฟไลน์เพื่อสร้างการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึง ในขณะเดียวกัน รัฐควรให้ข้อมูลที่ชัดเจน เข้าใจง่าย โดยสร้างระบบการกระจายข้อมูลแบบศูนย์กลาง เพื่อป้องกันความผิดพลาดของข้อมูล หรือการสร้างความบิดเบือนของข่าวสารนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเพิ่มหรือลดสวัสดิการอื่น ๆ ที่นโยบาย Universal Basic Capital Grants เข้ามาแทนที่

เมื่อประชาชนได้รับข่าวสารนโยบายจนสร้างการตระหนักรู้ (Awareness) แล้ว ขั้นตอนถัดไปของรัฐ คือการเปิดรับลงทะเบียนสิทธิ ขั้นตอนนี้ยังมีความสำคัญมากในกรณีที่รัฐเลือกที่จะนำร่องโครงการผ่านความสมัครใจของกลุ่มประชากรเป้าหมาย ข้อดีของนโยบายแบบ Universal คือ ข้อมูลที่ต้องใช้ในการลงทะเบียนไม่จำเป็นต้องมีรายละเอียดมาก เมื่อเทียบกับนโยบายแบบ Targeted Scheme เนื่องจากไม่ต้องตรวจสอบเงื่อนไขการรับสิทธิ ทำให้การลงทะเบียนใช้ต้นทุนและทรัพยากรน้อยกว่า ข้อมูลสำคัญอาจประกอบไปด้วยข้อมูลส่วนตัว Proof of Citizenship และช่องทางเพื่อทำการรับสิทธิ อาทิ บัญชีธนาคาร บัญชีกระเป๋าเงินอิเล็กทรอนิกส์เท่านั้น ช่องทางการเปิดรับลงทะเบียนควรใช้วิธีผสมผสานระหว่างช่องทางออนไลน์และออฟไลน์ควบคู่กันไปเหมือนขั้นตอนการสร้าง Outreach โดยสามารถใช้ข้อมูลเชิงลึกการรับข่าวสารที่ได้จากขั้นตอน Outreach เพื่อวิเคราะห์ช่องทางการรับข่าวสารที่เหมาะสมกับแต่ละกลุ่มประชากร เพื่อให้ช่องทางการลงทะเบียนที่สะดวกและเหมาะสมมากที่สุด เมื่อประชาชนลงทะเบียนแล้วอาจสร้าง Pipeline การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล โดยเทียบกับฐานข้อมูลอื่น ๆ ของรัฐ เช่น ฐานข้อมูลบัตรประชาชน

Universal VS Conditional: แบบไหนประหยัดต้นทุนกว่า?

ท่ามกลางความกังวลจากหลายฝ่ายว่า นโยบายแบบ Universal จะสร้างภาระทางการคลังให้กับรัฐ จึงลงความเห็นว่ นโยบายแบบมีเงื่อนไขอาจเป็นทางออกที่ดีกว่าของสังคม ทว่า การดำเนินนโยบายลักษณะนี้อาจสร้างต้นทุนที่สังคมมักมองข้าม นั่นคือ ต้นทุนของการตรวจสอบข้อมูลให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนด ต้นทุนการตรวจสอบข้อมูลคิดเป็นร้อยละ 75 ของต้นทุนค่าบริหารจัดการ ทำให้ค่าตรวจสอบข้อมูลคิดเป็นร้อยละ 0.6-9.0 ของงบประมาณทั้งหมดของนโยบาย Grosh (2018) และงบที่สูญเสียไปนี้คิดเป็นกว่าร้อยละ 3-8 ของมูลค่าเงินสนับสนุนเลยทีเดียว

6.2 Decide

ขั้นตอนนี้เกี่ยวข้องกับการยืนยันสิทธิ์การเข้าร่วมโครงการ การตัดสินใจเกี่ยวกับการ Roll out นโยบายตามกลยุทธ์ข้างต้น ได้แก่ Partial Universal Basic Capital Grants Opt-in Universal Basic Capital Grants UBI sequentially for different target populations และการตัดสินใจว่า ระดับการสนับสนุนควรเป็นเท่าใด และมีรูปแบบอย่างไร ซึ่งต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบริบทของท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อให้สามารถปรับแต่งนโยบายได้ตามเหมาะสม

6.3 Implementation

ขั้นตอนการจ่ายเงินควรอยู่ในรูปแบบการโอนเข้าบัญชี อาทิ บัญชีธนาคาร หรือบัญชีกระเป๋าสตางค์อิเล็กทรอนิกส์ จากรายงานของธนาคารโลกชี้ให้เห็นว่า กวาร์้อยละ 74 ของผู้ได้รับเงินสนับสนุนในประเทศพัฒนาแล้วและประเทศ Upper Middle Income รับการสนับสนุนผ่านช่องทางการโอนเงินจากรัฐ ความนิยมของการใช้วิธีเงินสนับสนุนผ่านเงินโอน มีเหตุผลหลักอยู่ 5 ประการได้แก่

- **ประหยัดต้นทุนค่าบริหารจัดการ** จากการศึกษาของ Lindert (2017)¹³ ในประเทศบราซิล พบว่าการใช้รูปแบบการสนับสนุนเงินโอนช่วยประหยัดต้นทุนค่าบริหารจัดการได้สูงสุดกว่าร้อยละ 15 ของงบประมาณการสนับสนุน
- **ลดเงินรั่วไหลจากการคอร์รัปชัน** จากการศึกษาของ Muralidharan (2016)¹⁴ ในประเทศอินเดียชี้ให้เห็นว่าช่องทางนี้ช่วยลดการรั่วไหลของเงินสนับสนุนกว่าร้อยละ 47 เมื่อเทียบกับการใช้เงินสด
- **ช่วยสร้างการเข้าถึงบริการทางการเงินและสร้างโครงสร้างพื้นฐานให้กับนโยบายอื่น** จากกรณีศึกษาในประเทศไทย ชี้ให้เห็นว่าการสนับสนุนโดยผ่านรูปแบบเงินโอน ทำให้ประชาชนตระหนักและเปิดบัญชีธนาคารเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 14 เพื่อที่จะรับเงินสนับสนุนจากรัฐโดยเฉพาะ
- **สะดวกสบายต่อการใช้งานของประชาชน** จากการศึกษาในประเทศ Niger ชี้ให้เห็นว่าการสนับสนุนรูปแบบนี้ทำให้ประชาชนประหยัดเวลาในการเดินทางไปธนาคารได้กว่า 3.5 ชั่วโมงต่อครั้ง
- **รูปแบบการสนับสนุนที่หลากหลายกว่า** การสนับสนุนรูปแบบนี้มีต้นทุนส่วนที่เพิ่มขึ้น (Marginal costs) ของการดำเนินงานค่อนข้างต่ำ เมื่อเทียบกับการชำระด้วยเงินสด ทำให้รัฐมีความยืดหยุ่นเกี่ยวกับรูปแบบการสนับสนุนไม่ว่าจะเป็นความถี่ หรือมูลค่าการสนับสนุน

¹³ Peter H. Lindert, 2017. "The Rise and Future of Progressive Redistribution," Commitment to Equity (CEQ) Working Paper Series 73, Tulane University, Department of Economics.

¹⁴ Muralidharan, K., Niehaus, P., & Sukhtankar, S. (2016). Building State Capacity: Evidence from Biometric Smartcards in India. American Economic Review, 106(10), 2895-2929. doi: 10.1257/aer.20141346

ทั้งนี้ ในมุมมองของการเริ่มวางระบบ สิ่งแรกที่เป็นความท้าทายในการรับลงทะเบียนผู้รับการสนับสนุนคือ จะทำอย่างไรให้ประสบการณ์การใช้งานการลงทะเบียนเป็นไปได้ง่าย และรวดเร็วที่สุด เนื่องจากโดยปกติแล้ว การเปิดบัญชี โดยเฉพาะบัญชีธนาคารจะต้องผ่านขั้นตอน KYC (Know Your Customer) ตามกฎระเบียบที่ธนาคารกลางของประเทศนั้น ๆ วางไว้ เพื่อป้องกันพฤติกรรมทางการเงินต่าง ๆ ที่ไม่ถูกต้อง แต่ด้วยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี หลาย ๆ ประเทศเริ่มมีการนำ e-KYC มาใช้ เพื่อให้การยืนยันตัวตนสามารถทำได้ผ่านสมาร์ทโฟนและหน่วยงานสามารถอนุมัติการยืนยันตัวตนได้อย่างรวดเร็ว โดยที่ประชาชนไม่จำเป็นต้องเดินทางไปสาขาของหน่วยงาน

อีกหนึ่งส่วนที่ของขั้นตอนการดำเนินการคือ การตรวจสอบ โดยปกติแล้วนโยบายรูปแบบ Universal ไม่ได้มีความจำเป็นในการตรวจสอบมากนัก เมื่อเทียบกับนโยบายแบบ Targeted Scheme เนื่องจากรูปแบบการจ่ายเงินแบบถ้วนหน้า และลักษณะของ Uniformity อย่างไรก็ดี ขั้นตอน Post implementation ควรให้ความสำคัญด้านการรับแจ้งปัญหาการใช้งาน เนื่องจากฐานผู้ใช้ขนาดใหญ่ของนโยบาย อาจทำให้เกิดการตกหล่นหรือความผิดพลาดของการให้บริการ

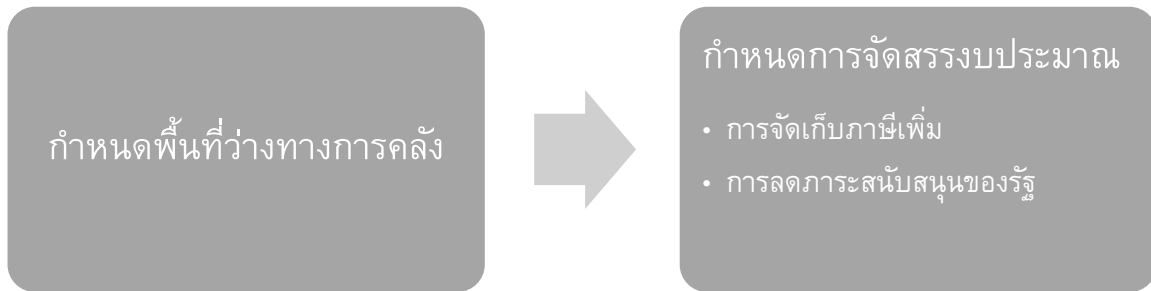
7. Affording Universal Basic Capital Grants

ปัจจัยที่สำคัญและส่งผลต่อความยั่งยืนของนโยบาย Universal Basic Capital Grants ในระยะยาวคือ ปัจจัยด้านงบประมาณ จากบทเรียนของประเทศมองโกเลียที่มีการดำเนินนโยบาย Universal Basic Capital Grants โดยอาศัยทุนสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนรายได้จากการส่งออกทรัพยากร ทำให้อัตราของนโยบายขึ้นอยู่กับราคาของทรัพยากรส่งออกเป็นสำคัญ เมื่อราคาทรัพยากรเหล่านั้นตกจึงส่งผลต่อการดำเนินการของนโยบายด้วย

ด้วยเหตุนี้ การทำวางแผนการกำหนดและจัดหางบประมาณของนโยบายจึงเป็นขั้นตอนสำคัญที่เป็นตัวกำหนดความยั่งยืนของนโยบาย โดยมีขั้นตอนหลัก 2 ขั้นตอน ได้แก่

1. การกำหนดพื้นว่างทางการคลัง เพื่อตรวจสอบระดับงบประมาณคงเหลือเพื่อใช้ในการดำเนินนโยบาย โดยที่ไม่สร้างภาระด้านความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว
2. การกำหนดการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม โดยมีแนวทาง 2 วิธี ได้แก่
 - a. การจัดเก็บภาษีเพิ่ม
 - b. การลดภาระสนับสนุนของรัฐ

ภาพที่ 8 ขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณนโยบาย



7.1 การกำหนดพื้นที่ว่างทางการคลัง

ในการกำหนดพื้นที่ว่างทางการคลัง ขั้นตอนแรกคือ คำนวณงบประมาณที่ต้องใช้ในการดำเนินงานของนโยบาย Universal Basic Capital Grants โดยรวมทั้งตัวงบประมาณของตนเอง และงบประมาณที่ครอบคลุมค่าบริหารจัดการต่าง ๆ เพื่อให้ได้งบประมาณรวมที่นโยบายต้องใช้ จากนั้นนำงบประมาณที่ได้ไปเทียบกับพื้นที่ว่างทางการคลังที่เหลือ เพื่อตรวจสอบว่ามีงบประมาณเพียงพอหรือไม่ หรือต้องการงบประมาณเพิ่มเติมอีกเท่าใด

ในกรณีที่พื้นที่ทางการคลังไม่เพียงพอ รัฐอาจต้องกู้ยืมจากแหล่งต่าง ๆ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อระดับหนี้สาธารณะได้ ฉะนั้น การวิเคราะห์ด้านงบประมาณและด้านการเงินอื่น ๆ จึงต้องคำนึงถึงปัจจัยที่ตามมาด้านความยั่งยืนทางการคลังด้วย โดยทั่วไป ความยั่งยืนทางการคลังพิจารณาจาก ดุลการคลังขั้นต้น (Primary Fiscal Balance) ต้นทุนของหนี้ และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งหากทั้ง 3 ปัจจัยมีความมั่นคงก็ถือว่ามีความยั่งยืนทางการคลัง ดังนั้น หากนโยบายส่งผลให้ดุลการคลังขั้นต้นขาดดุล และระดับหนี้สาธารณะ ผู้ออกนโยบายอาจต้องพิจารณาลดระดับการสนับสนุนลง หรือปรับเปลี่ยนรูปแบบโครงการนำร่องแทน

7.2 การกำหนดการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม

นอกเหนือจากการใช้พื้นที่ทางการคลังที่เหลือ และการกู้ยืมซึ่งส่งผลกระทบต่อระดับหนี้สาธารณะ อีกหนึ่งช่องทางรัฐสามารถสนับสนุนงบประมาณคือการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม ผ่าน 2 ช่องทางหลักคือ การจัดเก็บภาษีเพิ่มและการลดภาระสนับสนุนของรัฐ

7.3 การจัดเก็บภาษีเพิ่มเติม

ความสามารถในการจัดเก็บภาษีของรัฐขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง อาทิ ระดับการพัฒนาของเศรษฐกิจและโครงสร้างสังคม ขนาดของรัฐบาล (มักวัดจากสัดส่วนรายได้รัฐต่อ GDP) ระดับของ Informal Sector ในเศรษฐกิจ ระดับการพัฒนาของ Financial Openness และขีดความสามารถระบบและ

หน่วยงานจัดเก็บภาษี ปัจจัยเหล่านี้เป็นสาเหตุให้เกิดความแตกต่างระหว่างรายได้ของรัฐในประเทศต่าง ๆ ตลอดจนโครงสร้างของระบบภาษีในประเทศนั้น ๆ

ในบริบทของนโยบาย Universal Basic Capital Grants การจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมมีจุดประสงค์เพื่อจัดสรรทรัพยากรที่ส่วนต่าง ๆ ของระบบเศรษฐกิจได้รับใหม่ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมมากขึ้น โดยรัฐมีเครื่องการจัดเก็บภาษีรูปแบบต่าง ๆ โดยแต่รูปแบบก็มีจุดเด่นและจุดด้อยแตกต่างกันไป ตามตารางที่ 2 รัฐจึงควรพิจารณาเลือกใช้เครื่องมือภาษีเหล่านี้ในรูปแบบผสมผสานเพื่อสร้างแหล่งงบประมาณที่แข็งแกร่งสำหรับการดำเนินนโยบาย

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบคุณสมบัติของภาษีประเภทต่าง ๆ

TABLE 5.1 Revenue Sources Scored on Different Criteria

Revenue source	Revenue potential	Growth friendliness	Sensitivity to cycle	Redistributive potential	Administrative costs	Compliance costs	Visibility	Political acceptability
Personal income taxes	V	L	M/H	H	H	M/H	H	M/L
Corporate income taxes	M	L	H	L	M/H	H	M	M
General consumption taxes	H	M	M	L	M	M	L	M
Excise taxes	M/L	M	M/L	L	L	L	L	M
Property taxes	M/L	H	L	M/H	H	M	H	L
Social security contributions	M	L	M/H	L	L	L	M	M/L
"Green" taxes	L	M/H	L	L/M	H	M	H	M/L
User fees	M	M/H	L	L	M	L/M	H	M
Royalties	M/H	L	H	L	M	M	M	H

NOTE: H = high; M = medium; L = low; V = varying.

ที่มา: Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practice โดย Gentilini et al. (2019)

➤ ภาษีรายได้ส่วนบุคคล (Personal Income Tax)

ภาษีรายได้ส่วนบุคคล (Personal Income Tax) เป็นภาษีที่มีรูปแบบอัตราก้าวหน้า (Progressive) และตามทฤษฎีแล้วมีอำนาจในการจัดสรรใหม่ (Redistributive Power) สูงที่สุดในกลุ่มภาษีทั้งหมด ทำให้เป็นหนึ่งในภาษีที่ผู้กำหนดนโยบายสามารถใช้เป็นเครื่องมือจัดสรรงบประมาณสำหรับนโยบาย Universal Basic Capital Grants ได้

อย่างไรก็ดี คุณสมบัติของระบอบภาษีนี้นั้นค่อนข้างขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดเก็บภาษีรายได้ส่วนบุคคลของรัฐ ฐานจำนวนผู้เสียภาษีและสัดส่วนแรงงานที่อยู่นอกระบบ ซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้ประเทศกำลังพัฒนามีสัดส่วนรายได้รัฐจากภาษีรายได้ส่วนบุคคลน้อยกว่ากลุ่มประเทศพัฒนาแล้วกว่า

4 เท่า นอกจากนี้ การศึกษาของ Corbacho และคณะ (2013)¹⁵ ที่คำนวณดัชนี Reynolds-Smolensky ในกลุ่มประเทศละตินอเมริกาชี้ว่า การจัดภาษีรายได้ส่วนบุคคลในประเทศกลุ่มนี้กลับมีอำนาจในการจัดสรรใหม่ค่อนข้างน้อยหรือไม่สามารถทำได้เลย

การจัดเก็บภาษีรายได้สามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วนหลัก ได้แก่ ภาษีสำหรับเงินได้จากแรงงาน (Labor Income Tax) และภาษีสำหรับเงินได้จากการลงทุน (Capital Income Tax) อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตที่ทำให้หลายฝ่ายเลือกเก็บภาษีจากแรงงานมากกว่าการลงทุนคือ การเลือกจัดเก็บภาษีต้องเผชิญ Trade-offs ระหว่างประสิทธิภาพเชิงเศรษฐกิจ (Economic Efficiency) และการจัดสรรทรัพยากรใหม่ (Redistribution) โดยการจัดเก็บภาษีจากการลงทุน ซึ่งโดยธรรมชาติการลงทุนมีความสามารถในการเคลื่อนที่ (Mobility) มากกว่าแรงงานอยู่แล้ว ทำให้อาจเกิดการเคลื่อนย้ายเม็ดเงินการลงทุนไปยังประเทศที่มีระบอบภาษีที่น่าดึงดูดกว่า นอกจากนี้ ภาษีสำหรับเงินได้จากการลงทุนอาจสร้างอุปสรรคต่อแรงจูงใจในการทำธุรกิจ เนื่องจากรายได้ธุรกิจต้องเสียภาษีสองต่อ ได้แก่ ภาษีรายได้ธุรกิจและภาษีสำหรับเงินได้จากการลงทุน และยังเป็นอุปสรรคต่อแรงจูงใจในการออม จากการเก็บภาษีจากกำไรการลงทุน

➤ ภาษีรายได้ธุรกิจ (Corporate Income Tax)

ภาษีรายได้ธุรกิจ (Corporate Income Tax) เป็นอีกหนึ่งทางเลือกที่รัฐสามารถนำมาใช้เป็นแหล่งงบประมาณสำหรับการดำเนินนโยบาย Universal Basic Capital Grants ได้ ในหนึ่งระบบภาษีนี้เปรียบเสมือนการถ่ายโอนกำไรธุรกิจเข้าสู่ส่วนกลางเพื่อแจกจ่ายให้กับสังคม อย่างไรก็ตาม จุดอ่อนของระบบภาษีนี้ที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการนำมาใช้เป็นแหล่งงบประมาณหลักของนโยบาย ได้แก่ ระบบภาษีนี้อาจสร้างกระแสรายได้รัฐที่ไม่เสถียรเท่ากับภาษีรายได้ส่วนบุคคล หรือภาษีจากการบริโภค เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม นอกจากนี้ ระบบภาษีนี้อาจลดแรงจูงใจของธุรกิจต่างชาติในการเข้ามาลงทุนในประเทศ และที่ผ่านมา แนวโน้มของอัตราการจัดเก็บภาษีประเภทค่อย ๆ ลดลงเรื่อย ๆ จากความพยายามในการดึงดูดเงินทุนทั้งการลดอัตราภาษีและการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีในรูปแบบต่าง ๆ

➤ ภาษีความมั่งคั่ง (Wealth Tax)

ภาษีความมั่งคั่ง (Wealth Tax) เป็นหนึ่งในภาษีที่ได้รับการพูดถึงบ่อยครั้งในแวดวงการศึกษา ความเหลื่อมล้ำ ยกตัวอย่าง สมมติฐานความเหลื่อมล้ำที่โด่งดังของ โทมัส พิกเก็ตตี เสนอว่ายิ่งผลตอบแทนจากความมั่งคั่ง (r) เช่น การนำเงินที่ได้รับมาจากมรดกหรือเงินที่เก็บหอมรอมริบมาลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ สูงกว่าอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ (g) ซึ่งเป็นภาพแทนการเติบโตของรายได้สุทธิจากการทำงาน มากเท่าไร ความเหลื่อมล้ำก็จะยิ่งรุนแรงมากขึ้นเท่านั้น หรือสรุปง่าย ๆ เป็นสมการว่าสาเหตุของความเหลื่อมล้ำคือ $r > g$ ดังนั้น ที่ผ่านมามีแนวคิดในแผนการนำเสนอโครงการ UBC ของ Thomas Paine (1797) ซึ่งเป็นแนวคิดแรก ๆ ในการริเริ่มนโยบายแบบ Egalitarian ได้เสนอการจัดเก็บภาษีมรดก

¹⁵ Corbacho, A., Philipp, J., & Ruiz-Vega, M. (2015). Crime and Erosion of Trust: Evidence for Latin America. World Development, 70, 400-415. doi: 10.1016/j.worlddev.2014.04.013

และนำมาใช้เป็นงบประมาณในการดำเนินนโยบาย ต่อมา แนวคิดยังได้รับการสนับสนุนจากหลายฝ่ายในการจัดเก็บภาษีจากความมั่งคั่ง เช่น ภาษีที่ดิน ภาษีอสังหาริมทรัพย์ (Eyraud, 2015)¹⁶

อย่างไรก็ดี การเก็บภาษีความมั่งคั่งกลับมาจัดอ่อนใหญ่เชิงปฏิบัติการ จนทำให้การเก็บภาษีรูปแบบนี้เคยล้มเหลวในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปเนื่องจากไม่ตอบโจทย์ในแง่ประสิทธิภาพ เพราะความยุ่งยากในการทำบัญชีสินทรัพย์และการประเมินมูลค่าสินทรัพย์ รวมถึงการสร้างแรงจูงใจให้เหล่าอภิมาเศรษฐีก็ย้ายความมั่งคั่งที่มีไปยังประเทศอื่น

➤ ภาษีการบริโภค (Consumption Tax)

ภาษีการบริโภค (Consumption Tax) ส่วนใหญ่มักอยู่ในรูปแบบภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ซึ่งมักเป็นแหล่งรายได้หลักของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากความสะดวกในการจัดเก็บภาษีและผลกระทบต่อแรงจูงใจในการทำงานน้อยกว่าภาษีรายได้ อย่างไรก็ตาม การจัดเก็บภาษีประเภทนี้ในอัตราที่สูงขึ้นสร้างความกังวลในประเด็นความเหลื่อมล้ำ เนื่องจาก สัดส่วนการบริโภคเทียบกับรายได้มักจะลดลง หากรายได้เพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้กลุ่มที่มีรายได้น้อยเสียภาษีในสัดส่วนที่สูงกว่ากลุ่มรายได้สูง และถึงแม้ว่าบางประเทศจะเริ่มยกเว้นการจัดเก็บภาษีนี้จากสินค้าบริโภคและบริการพื้นฐานที่ระบบภาษีนี้ก็ยังส่งผลดีต่อประชากรกลุ่มรายได้สูงกว่าอยู่ดี ฉะนั้น การนำภาษีประเภทมาเป็นแหล่งงบประมาณหลักของนโยบาย Universal Basic Capital Grants จึงอาจต้องคำนึงถึง Regressive Effects ด้วย

ล่าสุดจากการศึกษาของ Harris et al. (2018)¹⁷ ชี้ว่าการเพิ่มอัตราการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและนำงบประมาณมาใช้ในนโยบายแบบ UBI จะช่วยเพิ่มการบริโภคในครัวเรือนที่ยากจนที่สุด (รายได้ตกใน Decile ที่ 1) สูงสุดกว่าร้อยละ 20 และช่วยยกระดับครัวเรือนเหล่านี้ออกจากเส้นความยากจนได้

8. ตัวอย่างแบบจำลองการดำเนินนโยบาย Universal Basic Capital Grants ในประเทศไทย

คณะผู้วิจัยได้จำลองงบประมาณในการดำเนินนโยบาย Universal Basic Capital Grants ในประเทศไทย โดยรูปแบบนโยบายจะคล้ายคลึงกับการดำเนินนโยบาย Child Trust Fund ในสหราชอาณาจักร นั่นคือ รัฐมีการสนับสนุนเงินแรกเกิดเป็นเงินจำนวนหนึ่งก้อน จากนั้นจะทยอยโอนเงินรายเดือนเข้าบัญชีของเด็กคนนั้น ๆ จนเด็กมีอายุครบ 18 ปี โดยเงินจำนวนทั้งหมดจะถูกนำไปลงทุนผ่าน

¹⁶ Andrieu, M., Bluedorn, J., Eyraud, L., Kinda, T., Koeva Brooks, P., Schwartz, G., & Weber, A. (2015). Reforming Fiscal Governance in the European Union. Staff Discussion Notes, 15(9), 1. doi: 10.5089/9781498338288.006

¹⁷ David Phillips & Ross Warwick & Maya Goldman & Karolina Goraus & Gabriela Inchauste & Tom Harris & Jon Jellema, 2018. "Redistribution via VAT and Cash Transfers: An Assessment in Four Low and Middle Income Countries," Commitment to Equity (CEQ) Working Paper Series 78, Tulane University, Department of Economics.

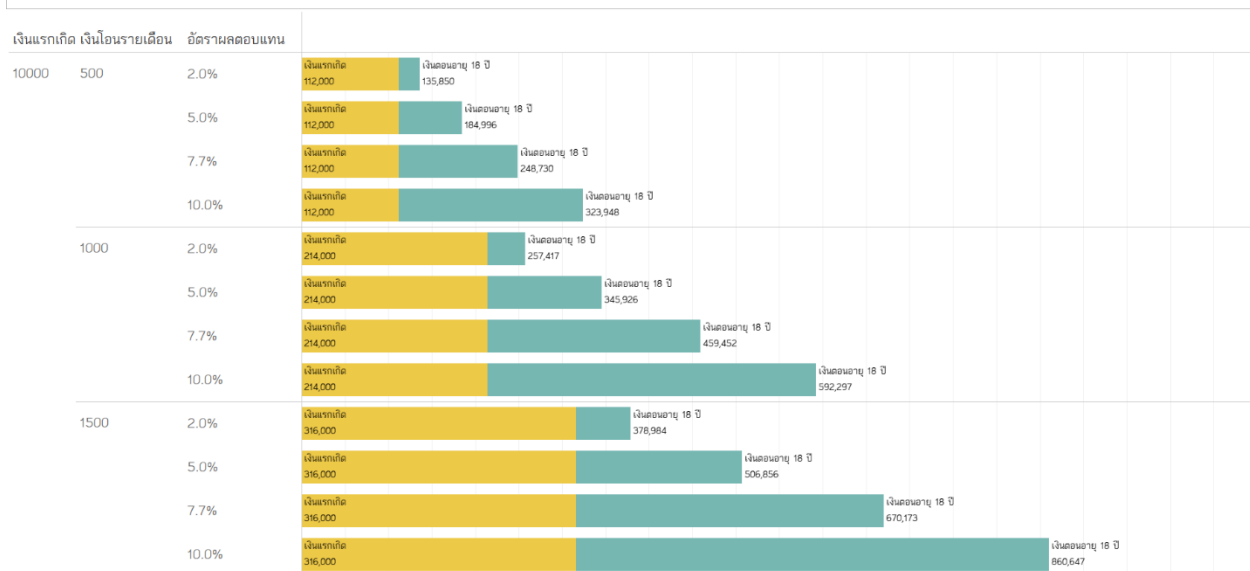
กองทุน Trust Fund เพื่อสร้างผลตอบแทนและจะถอนออกมาได้ก็ต่อเมื่อเงินไขอายุ 18 ปีบริบูรณ์เท่านั้น

รูปภาพที่ 9-13 แสดงรูปแบบการจ่ายเงินแรกเกิดและเงินรายเดือนรูปแบบต่าง ๆ ตามสถานการณ์อัตราผลตอบแทน โดยเทียบระหว่างมูลค่าเงินลงทุนของรัฐ และผลประโยชน์ที่เด็กจะได้รับเมื่ออายุครบ 18 ปี โดยเงินแรกเกิดมีมูลค่าระหว่าง 10,000 บาทถึง 30,000 บาท และเงินรายเดือนมีมูลค่าระหว่าง 500 ถึง 1,500 บาท โดยในกรณีสูงสุด (เงินแรกเกิด 30,000 บาท เงินรายเดือน 1,500 บาท และอัตราผลตอบแทนร้อยละ 10) เด็กมีสิทธิ์ที่จะได้รับเงินมูลค่ากว่า 944,045 บาท เมื่อเด็กคนนั้นอายุ 18 ปี

ภาพที่ 9 เงินต้นและเงินในอนาคต (Future Value) ของนโยบายที่แจกเงินแรกเกิด 10,000 บาท

รูปแบบการจ่ายเงินแรกเกิดและเงินรายเดือน

ตามอัตราผลตอบแทนต่าง ๆ

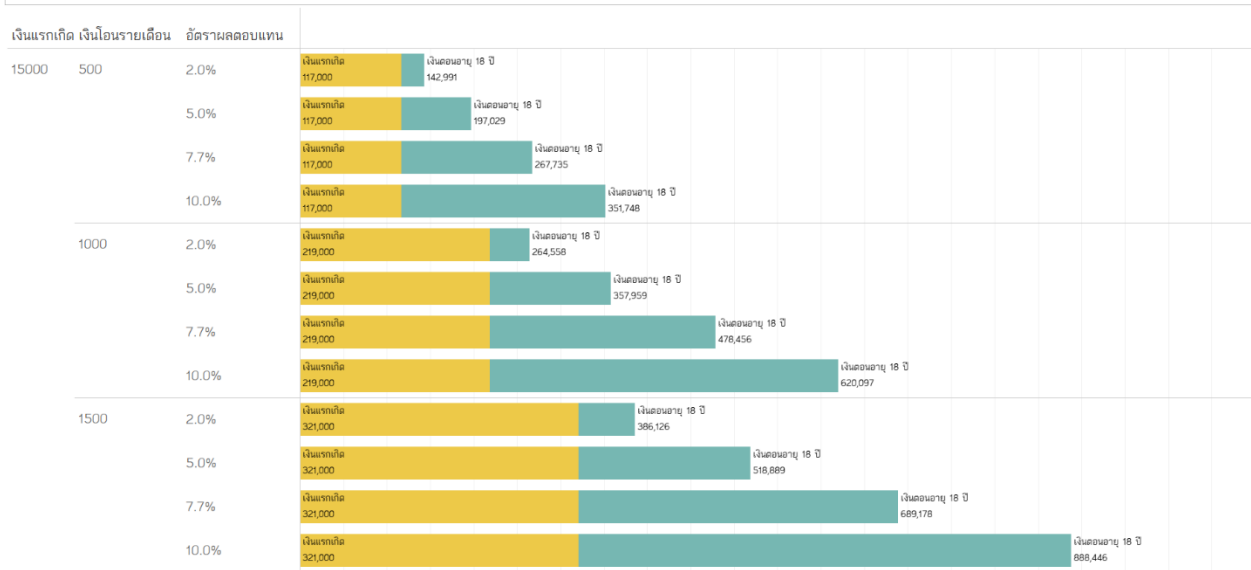


รายงานการศึกษา
เรื่อง นโยบาย Universal Basic Capital Grant และความเป็นไปได้ในบริบทไทย
โครงการตลาดทุนของทุกคน (Capital Market of All)

ภาพที่ 10 เงินต้นและเงินในอนาคต (Future Value) ของนโยบายที่แจกเงินแรกเกิด 15,000 บาท

รูปแบบการจ่ายเงินแรกเกิดและเงินรายเดือน

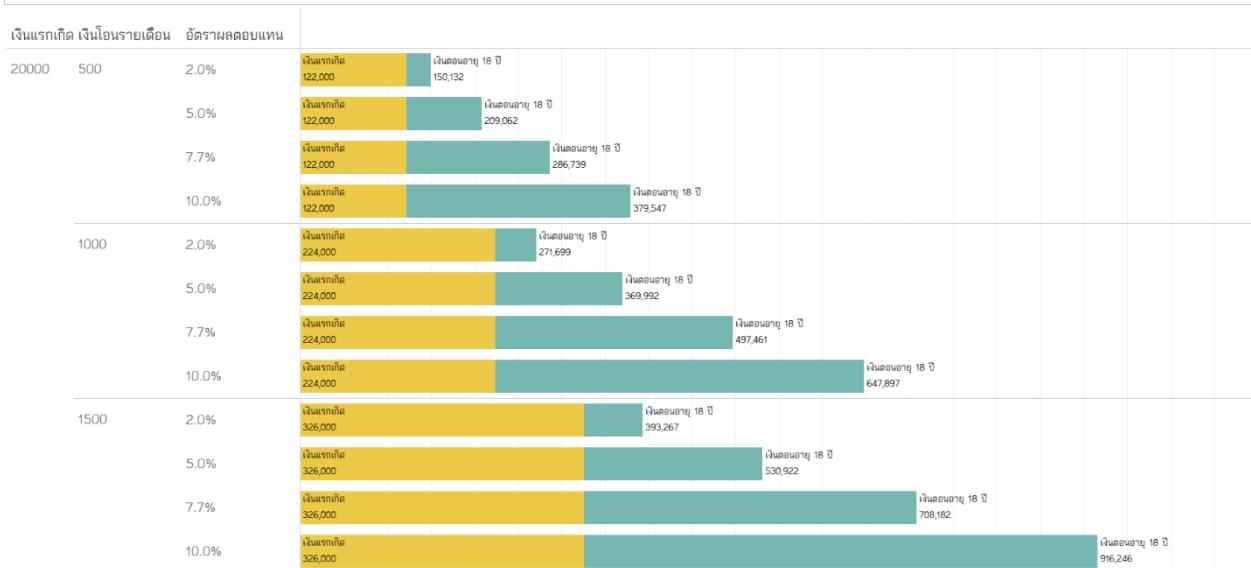
ตามอัตราผลตอบแทนต่าง ๆ



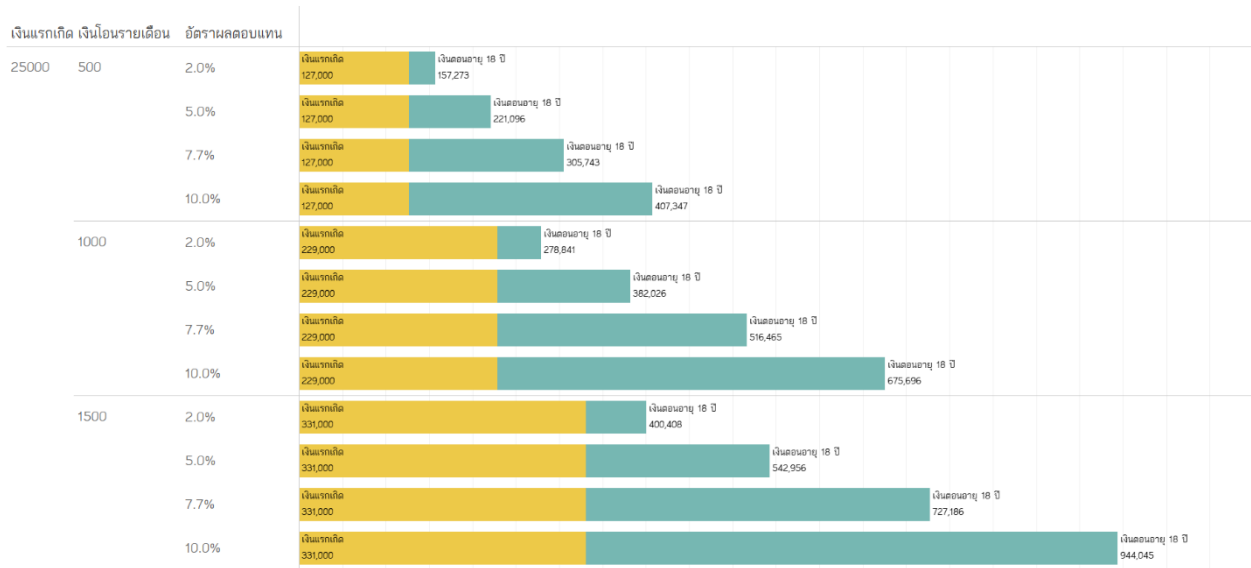
ภาพที่ 11 เงินต้นและเงินในอนาคต (Future Value) ของนโยบายที่แจกเงินแรกเกิด 20,000 บาท

รูปแบบการจ่ายเงินแรกเกิดและเงินรายเดือน

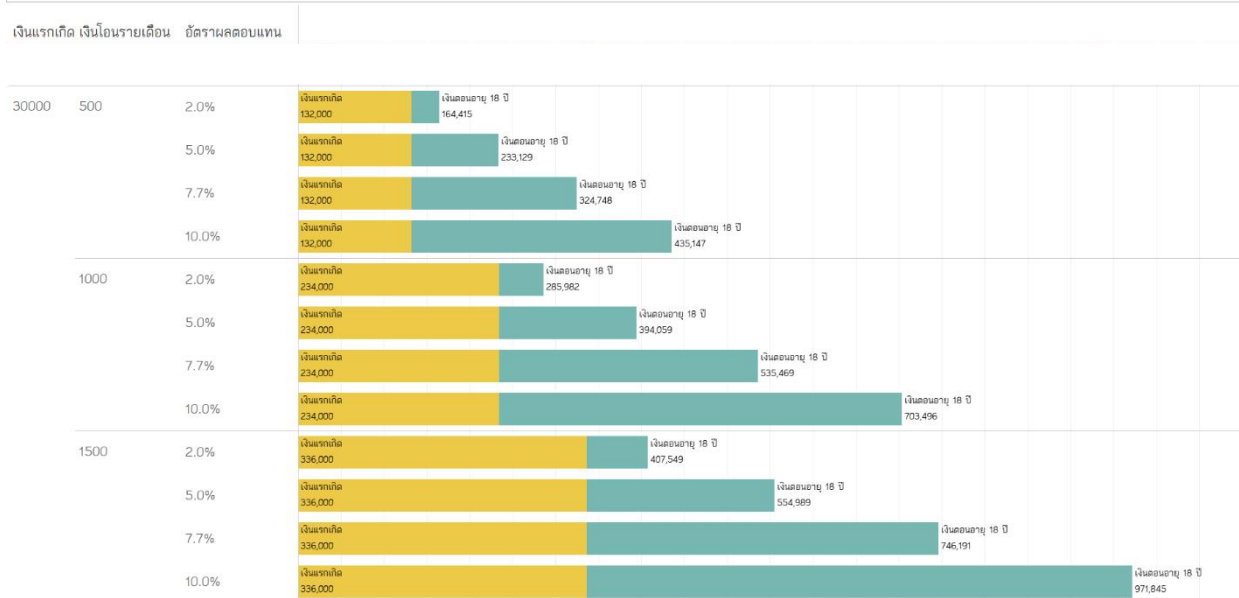
ตามอัตราผลตอบแทนต่าง ๆ



ภาพที่ 12 เงินต้นและเงินในอนาคต (Future Value) ของนโยบายที่แจกเงินแรกเกิด 25,000 บาท
รูปแบบการจ่ายเงินแรกเกิดและเงินรายเดือน
ตามอัตราผลตอบแทนต่าง ๆ



ภาพที่ 13 เงินต้นและเงินในอนาคต (Future Value) ของนโยบายที่แจกเงินแรกเกิด 30,000 บาท
รูปแบบการจ่ายเงินแรกเกิดและเงินรายเดือน
ตามอัตราผลตอบแทนต่าง ๆ



ทั้งนี้ จุดมุ่งหมายของนโยบาย Universal Basic Capital Grants คือการสร้างโอกาสในการเริ่มต้นชีวิตที่เท่ากัน ตลอดจนการสร้างอิสรภาพในการเลือกเส้นทางการใช้ชีวิตของตนเอง โดยไม่ยึดติดกับข้อจำกัดด้านการเลี้ยงชีพ เงินที่ได้จากนโยบาย Universal Basic Capital Grants จึงควรมีมูลค่า

เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพพื้นฐานของคน ๆ หนึ่งได้ คณะผู้วิจัยจึงจำลองการ Coverage ของเงินที่ได้จากนโยบายในการเลี้ยงชีพ โดยค่าใช้จ่ายเลี้ยงชีพรายเดือนคำนวณจากค่าใช้จ่ายรายเดือนมาตรฐาน ได้แก่ มาตรฐานรายได้ขั้นต่ำ (Minimum Income Standard) และเส้นความยากจน

- **มาตรฐานรายได้ขั้นต่ำ (Minimum Income Standard)** คัดจากค่าใช้จ่ายขั้นพื้นฐานที่ประชาชนพึงมีที่จะสามารถใช้ชีวิตพื้นฐานได้ ประกอบไปด้วยประเภทของค่าใช้จ่ายแบ่งออกได้เป็น 10 หมวด ได้แก่ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย อาหารและเครื่องดื่ม เครื่องนุ่งห่ม ค่าใช้จ่ายส่วนบุคคล การดูแลรักษาสุขภาพ การดูแลเด็ก กิจกรรมการมีส่วนร่วมทางสังคม และวัฒนธรรม การเดินทาง การสื่อสาร และค่าใช้จ่ายในการประกันความเสี่ยง โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้ทำการคำนวณ มาตรฐานรายได้ขั้นต่ำของประชากรไทย (ครัวเรือน 2 รุ่น) อยู่ที่คนละ 7,194 บาทต่อเดือน¹⁸
- **เส้นความยากจน (Poverty Line)** เป็นเครื่องมือสำหรับใช้วัดภาวะความยากจน โดยคำนวณจากต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของปัจเจกบุคคลในการได้มาซึ่งอาหารและสินค้าบริการจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต โดยในประเทศไทยมีเส้นความยากจนอยู่ที่ 2,736 บาทต่อเดือนต่อคน¹⁹

หากใช้เกณฑ์ค่าใช้จ่ายมาพิจารณา โดยเด็กที่ได้รับสามารถถอนเงินออกมาใช้จ่ายได้รายปี ปีละเท่า ๆ กัน และเงินที่เหลือยังถูกนำไปลงทุนต่อในกองทุน Trust Fund ไปเรื่อย ๆ จนครบอายุ 60 ปี เงินรายปีที่เด็กสามารถถอนมาได้ในกรณีรูปแบบการจ่ายเงินนโยบายต่าง ๆ เป็นตามรูปภาพที่ 12 โดยในกรณีสูงสุด (เงินแรกเกิด 30,000 บาท เงินรายเดือน 1,500 บาท และอัตราผลตอบแทนร้อยละ 10) เด็กสามารถถอนเงินได้ปีละ 89,841 บาทต่อปี หรือเดือนละ 7,486.75 บาท ซึ่งสูงกว่ามาตรฐานรายได้ขั้นต่ำ ในขณะที่ในกรณีต่ำสุด (เงินแรกเกิด 10,000 บาท เงินรายเดือน 500 บาท อัตราผลตอบแทนร้อยละ 2) เด็กสามารถถอนได้ปีละ 4,647 บาทต่อปี หรือเดือนละ 387.25 บาทเท่านั้น หรือคิดเป็นร้อยละ 14 ของเส้นความยากจน

¹⁸ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2562). โครงการศึกษานำร่องเพื่อกำหนดมาตรฐานรายได้ขั้นต่ำของประชากรไทย. สืบค้นจาก <https://tdri.or.th/2020/02/a-pilot-study-to-establish-minimum-income-standard-for-thai-population/>.

¹⁹ สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช. (2562). เส้นความยากจน (Poverty line) จำแนกตามภาคและเขตพื้นที่ ปี พ.ศ. 2531 – 2561. สืบค้นจาก http://social.nesdc.go.th/SocialStat/StatReport_Final.aspx?reportid=854&template=2R1C&yeartype=M&subcatid=59.

ภาพที่ 14 เปรียบเทียบมูลค่าเบี้ยเลี้ยงชีพรายปีจนถึงอายุ 60 ปีจากรูปแบบการแจกเงินต่าง ๆ
เปรียบเทียบมูลค่าเบี้ยเลี้ยงชีพรายปีจนถึงอายุ 60 ปีจากรูปแบบการแจกเงินต่าง ๆ
ตามอัตราผลตอบแทนต่าง ๆ

เงินโอนรายเดือน	เงินแรกเกิด	อัตราผลตอบแทน			
		2.00%	5.00%	7.70%	10.00%
500	10000	4,647 บาท/ปี	10,041 บาท/ปี	18,547 บาท/ปี	29,947 บาท/ปี
	15000	4,891 บาท/ปี	10,695 บาท/ปี	19,964 บาท/ปี	32,517 บาท/ปี
	20000	5,135 บาท/ปี	11,348 บาท/ปี	21,381 บาท/ปี	35,087 บาท/ปี
	25000	5,380 บาท/ปี	12,001 บาท/ปี	22,798 บาท/ปี	37,657 บาท/ปี
	30000	5,624 บาท/ปี	12,654 บาท/ปี	24,215 บาท/ปี	40,227 บาท/ปี
1000	10000	8,805 บาท/ปี	18,777 บาท/ปี	34,259 บาท/ปี	54,754 บาท/ปี
	15000	9,049 บาท/ปี	19,430 บาท/ปี	35,676 บาท/ปี	57,324 บาท/ปี
	20000	9,294 บาท/ปี	20,083 บาท/ปี	37,094 บาท/ปี	59,894 บาท/ปี
	25000	9,538 บาท/ปี	20,736 บาท/ปี	38,511 บาท/ปี	62,464 บาท/ปี
	30000	9,782 บาท/ปี	21,389 บาท/ปี	39,928 บาท/ปี	65,034 บาท/ปี
1500	10000	12,963 บาท/ปี	27,512 บาท/ปี	49,972 บาท/ปี	79,561 บาท/ปี
	15000	13,208 บาท/ปี	28,165 บาท/ปี	51,389 บาท/ปี	82,131 บาท/ปี
	20000	13,452 บาท/ปี	28,818 บาท/ปี	52,806 บาท/ปี	84,701 บาท/ปี
	25000	13,696 บาท/ปี	29,471 บาท/ปี	54,223 บาท/ปี	87,271 บาท/ปี
	30000	13,941 บาท/ปี	30,124 บาท/ปี	55,640 บาท/ปี	89,841 บาท/ปี

ภาพที่ 15 Coverage ของ Minimum Income Standard ของเบี้ยเลี้ยงชีพรายปี (Annuity)
ของรูปแบบการจ่ายเงินประเภทต่าง ๆ
Coverage ของ Minimum Income Standard ของเบี้ยเลี้ยงชีพรายปี (Annuity)
ของรูปแบบการจ่ายเงินประเภทต่าง ๆ

ตามอัตราผลตอบแทน

เงินแรกเกิด	เงินโอนรายเดือน	อัตราผลตอบแทน			
		2.0%	5.0%	7.7%	10.0%
10000	500	5.5%	11.8%	21.8%	35.1%
	1000	10.3%	22.0%	40.2%	64.2%
	1500	15.2%	32.3%	58.6%	93.3%
15000	500	5.7%	12.5%	23.4%	38.1%
	1000	10.6%	22.8%	41.9%	67.2%
	1500	15.5%	33.0%	60.3%	96.3%
20000	500	6.0%	13.3%	25.1%	41.2%
	1000	10.9%	23.6%	43.5%	70.3%
	1500	15.8%	33.8%	61.9%	99.4%
25000	500	6.3%	14.1%	26.7%	44.2%
	1000	11.2%	24.3%	45.2%	73.3%
	1500	16.1%	34.6%	63.6%	102.4%
30000	500	6.6%	14.8%	28.4%	47.2%
	1000	11.5%	25.1%	46.8%	76.3%
	1500	16.4%	35.3%	65.3%	105.4%

**ภาพที่ 16 Coverage ของ Poverty Line ของเบี้ยเลี้ยงรายปี (Annuity)
ของรูปแบบการจ่ายเงินประเภทต่าง ๆ**

**Coverage ของ Poverty Line ของเบี้ยเลี้ยงชีพรายปี (Annuity)
ของรูปแบบการจ่ายเงินประเภทต่าง ๆ**

ตามอัตราผลตอบแทน

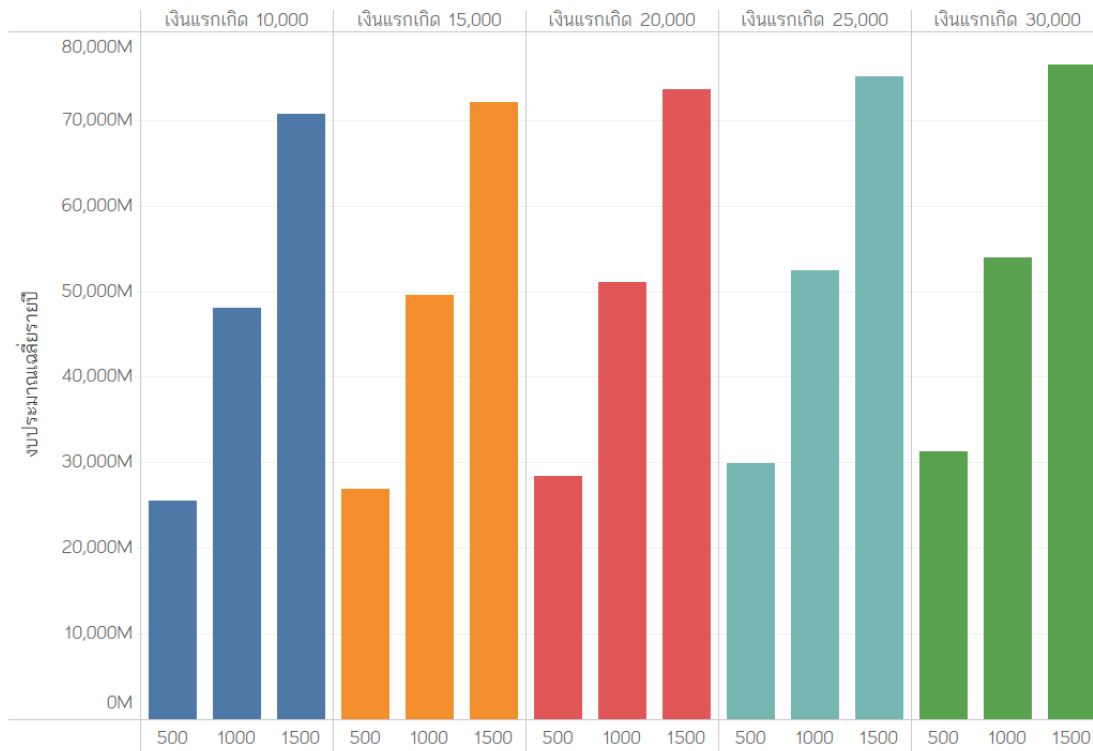
เงินแรกเกิด	เงินโอนรายเดือน	อัตราผลตอบแทน			
		2.0%	5.0%	7.7%	10.0%
10000	500	14.3%	30.9%	57.0%	92.0%
	1000	27.1%	57.7%	105.3%	168.2%
	1500	39.8%	84.5%	153.6%	244.5%
15000	500	15.0%	32.9%	61.3%	99.9%
	1000	27.8%	59.7%	109.6%	176.1%
	1500	40.6%	86.5%	157.9%	252.4%
20000	500	15.8%	34.9%	65.7%	107.8%
	1000	28.6%	61.7%	114.0%	184.0%
	1500	41.3%	88.6%	162.3%	260.3%
25000	500	16.5%	36.9%	70.1%	115.7%
	1000	29.3%	63.7%	118.3%	191.9%
	1500	42.1%	90.6%	166.6%	268.2%
30000	500	17.3%	38.9%	74.4%	123.6%
	1000	30.1%	65.7%	122.7%	199.8%
	1500	42.8%	92.6%	171.0%	276.1%

แม้ว่าตามตัวอย่างข้างต้น การยิ่งเพิ่มเงินสนับสนุนก็ยิ่งเพิ่มโอกาสที่นโยบาย Universal Basic Capital Grants จะบรรลุจุดประสงค์หลัก อย่างไรก็ตาม การศึกษาที่ผ่านมา หนึ่งในความท้าทายและอุปสรรคของนโยบายรูปแบบนี้คือ แนวทางในการสร้างพื้นที่งบประมาณของนโยบายนี้อย่างยั่งยืน จากภาพที่ 17 จะเห็นได้ว่า ในกรณีสูงสุด (เงินแรกเกิด 30,000 บาท เงินรายเดือน 1,500 บาท) รัฐอาจต้องใช้งบประมาณกว่าปีละ 76,545 ล้านบาท²⁰ ซึ่งงบประมาณเหล่านี้คิดเป็นร้อยละ 9.21 ของรายได้ภาษีเงินได้นิติบุคคล ร้อยละ 17.75 ของภาษีรายได้บุคคลธรรมดา ร้อยละ 8.24 ของรายได้จากการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม²¹

²⁰ งบประมาณรายปี คำนวณจาก Schedule การจ่ายเงินนโยบายรายปีและผลพยากรณ์จำนวนเด็กเกิดใหม่รายปี โดยใช้แบบจำลอง Prophet

²¹ รายได้รัฐจากการจัดเก็บภาษีคิดจาก ผลพยากรณ์แนวโน้มรายได้การจัดเก็บภาษีรายปี โดยแบบจำลอง Exponential Smoothing

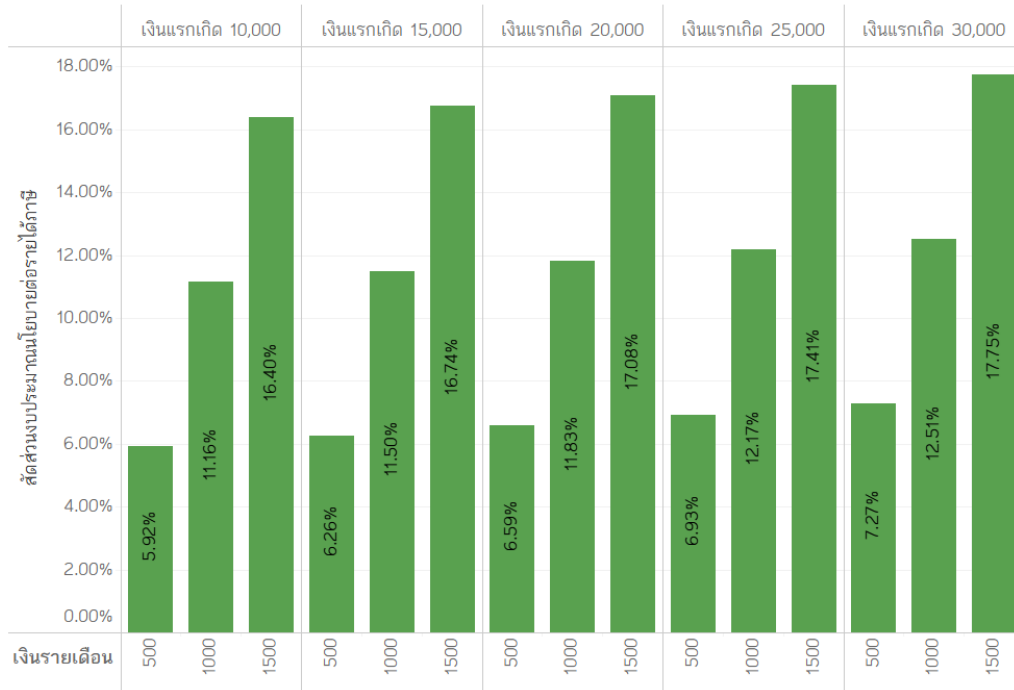
ภาพที่ 17 งบประมาณเฉลี่ยรายปีของรูปแบบการจ่ายเงินต่าง ๆ
งบประมาณเฉลี่ยรายปีของรูปแบบการจ่ายเงินต่าง ๆ



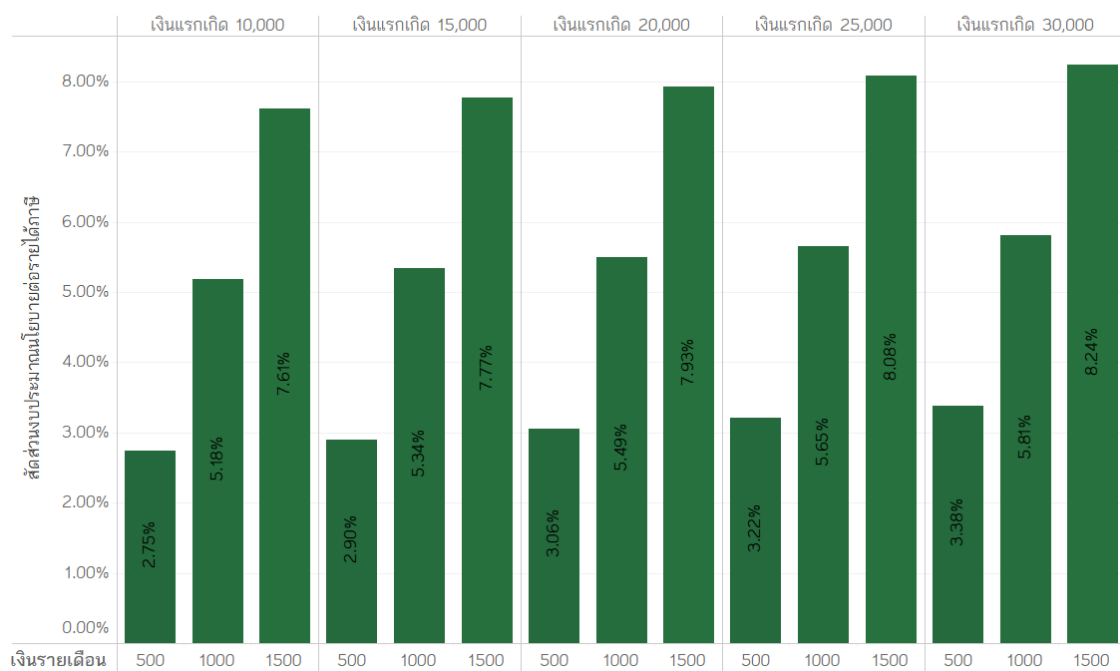
ภาพที่ 18 สัดส่วนงบประมาณต่อรายได้ภาษีเฉลี่ยต่อปี จากภาษีเงินได้นิติบุคคล
สัดส่วนงบประมาณต่อรายได้ภาษีเฉลี่ยต่อปี
ภาษีเงินได้นิติบุคคล



ภาพที่ 19 สัดส่วนงบประมาณต่อรายได้ภาษีเฉลี่ยต่อปี จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา
สัดส่วนงบประมาณต่อรายได้ภาษีเฉลี่ยต่อปี
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา



ภาพที่ 20 สัดส่วนงบประมาณต่อรายได้ภาษีเฉลี่ยต่อปี จากภาษีมูลค่าเพิ่ม
สัดส่วนงบประมาณต่อรายได้ภาษีเฉลี่ยต่อปี
ภาษีมูลค่าเพิ่ม



ในแง่งบประมาณที่จะรองรับเงินสนับสนุนนโยบาย หนึ่งในการสร้างกระแสงบประมาณให้สามารถรองรับนโยบาย คือการเพิ่มการจัดเก็บภาษีต่าง ๆ คณะผู้วิจัยได้ทำการคาดการณ์งบประมาณรายได้รัฐที่เพิ่มการขึ้นอัตราการจัดเก็บภาษีต่าง ๆ เทียบกับงบประมาณที่นโยบาย Universal Basic Capital Grants ต้องใช้ ตามภาพที่ 21-23 ซึ่งให้เห็นว่า ในกรณีที่เพิ่มอัตราภาษีแบบน้อยที่สุด (ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพิ่มระดับร้อยละ 1.25 ภาษีเงินได้นิติบุคคลเพิ่มร้อยละ 2.5 หรือภาษีมูลค่าเพิ่มเพิ่มร้อยละ 1) สามารถรองรับนโยบายระดับสูงสุดได้ (เงินแรกเกิด 30,000 บาท และเงินรายเดือน 1,500 บาท) โดยใช้งบที่เพิ่มขึ้นจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาไปร้อยละ 26.31 ภาษีเงินได้นิติบุคคลไปร้อยละ 72.12 และภาษีมูลค่าเพิ่มไปร้อยละ 56.59 ตามลำดับ

ภาพที่ 21 สัดส่วนการใช้งบประมาณเฉลี่ยรายปีเทียบกับนโยบายขึ้นภาษี ภาษีเงินได้นิติบุคคล สัดส่วนการใช้งบประมาณเฉลี่ยรายปีเทียบกับนโยบายขึ้นภาษี

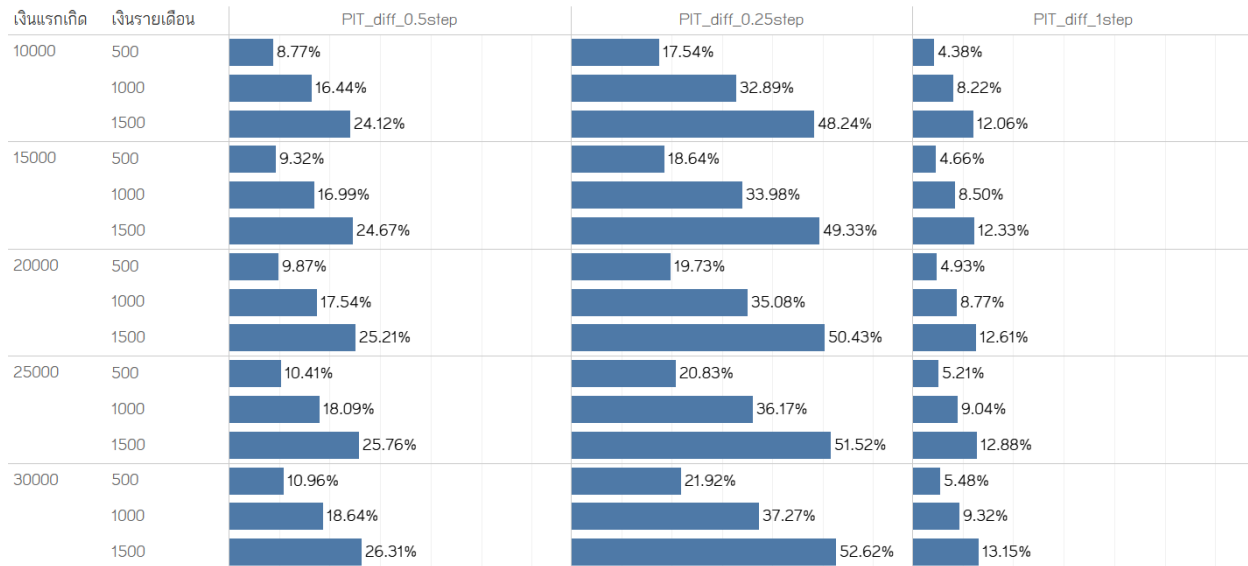
CIT

เงินแรกเกิด	เงินรายเดือน ๙.๖	CIT_diff_2.5%	CIT_diff_5%	CIT_diff_7.5%	CIT_diff_10%
10000	500	24.04%	12.02%	8.01%	6.01%
	1000	45.09%	22.55%	15.03%	11.27%
	1500	66.14%	33.07%	22.05%	16.54%
15000	500	25.54%	12.77%	8.51%	6.38%
	1000	46.59%	23.29%	15.53%	11.65%
	1500	67.64%	33.82%	22.55%	16.91%
20000	500	27.03%	13.52%	9.01%	6.76%
	1000	48.08%	24.04%	16.03%	12.02%
	1500	69.13%	34.57%	23.04%	17.28%
25000	500	28.53%	14.26%	9.51%	7.13%
	1000	49.58%	24.79%	16.53%	12.39%
	1500	70.63%	35.31%	23.54%	17.66%
30000	500	30.02%	15.01%	10.01%	7.51%
	1000	51.07%	25.54%	17.02%	12.77%
	1500	72.12%	36.06%	24.04%	18.03%

ภาพที่ 22 สัดส่วนการใช้งบประมาณเฉลี่ยรายปีเทียบกับนโยบายขึ้นภาษี ภาษีเงินได้บุคคล ธรรมดา

สัดส่วนการใช้งบประมาณเฉลี่ยรายปีเทียบกับนโยบายขึ้นภาษี

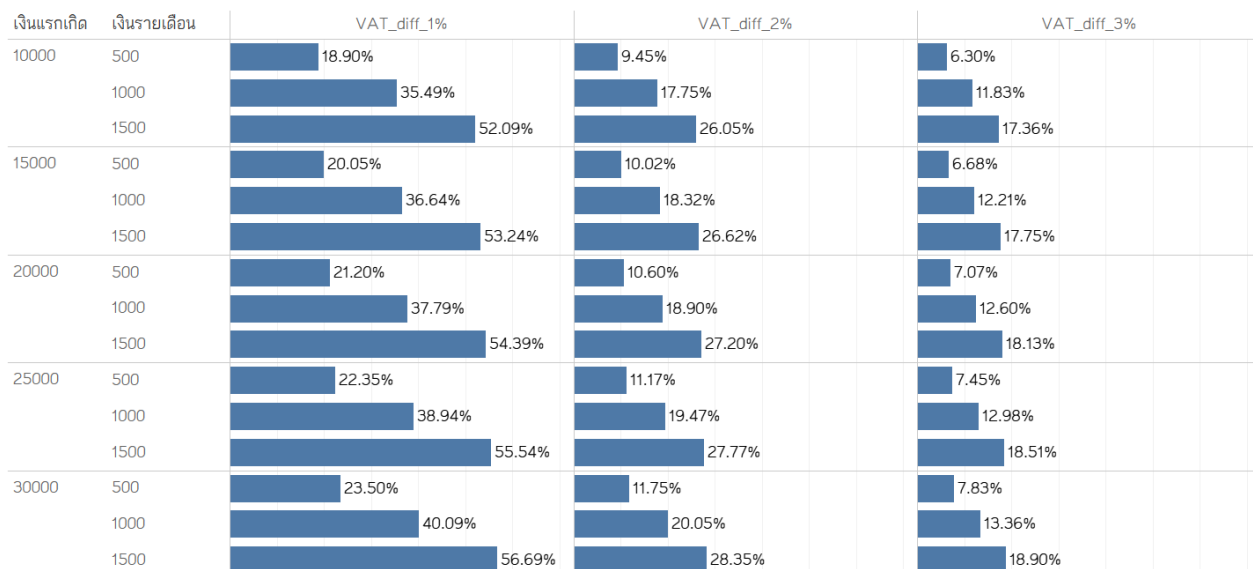
PIT



ภาพที่ 23 สัดส่วนการใช้งบประมาณเฉลี่ยรายปีเทียบกับนโยบายขึ้นภาษี ภาษีมูลค่าเพิ่ม

สัดส่วนการใช้งบประมาณเฉลี่ยรายปีเทียบกับนโยบายขึ้นภาษี

VAT



9. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย

ในส่วนนี้ หลังจากศึกษาหลักการต่าง ๆ ของการแจกทุนถ้วนหน้าทั้งทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิ และการยกระดับคุณภาพชีวิต ความเท่าเทียม การออกแบบโครงการ ไปจนถึงแบบจำลองผลตอบแทน และแบบจำลองการเก็บภาษี สามารถสรุปเป็นขั้นตอนพิจารณาการนำมาใช้ในประเทศไทยได้ โดยการนำหลักการนโยบาย UBC มาใช้ในประเทศไทยต้องคำนึงจากการพิจารณาเป้าหมายหลักของนโยบาย รายละเอียดต่าง ๆ เช่น บัญชีที่ใช้ กฎหมายและระเบียบในการลงทุน รายละเอียดด้านอายุของโครงการ การเตรียมความพร้อมของระบบ ลักษณะของการสนับสนุน การเปรียบเทียบกับนโยบายอื่น ๆ และการศึกษาความคุ้มค่าและความเป็นไปได้ของงบประมาณ

9.1 ขั้นตอนที่ 1: การพิจารณาเป้าหมายของนโยบาย

ในขั้นต้น ผู้ออกนโยบายมีความจำเป็นที่จะต้องหรือเพื่อตั้งเป้าหมายให้ชัดเจนว่า นโยบายที่จะนำมาใช้นั้นมีจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองเป้าประสงค์ใดเป็นหลัก โดยพิจารณาให้ชัดเจนว่านโยบาย UBC นี้มีจุดประสงค์ที่จะให้เงินเพื่อสนับสนุนความเท่าเทียมของประชาชน ดังเช่นนโยบายบัตรคนจน หรือเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด หรือเป็นการสนับสนุนกระตุ้นให้ประชาชนออมและลงทุน ดังเช่นที่พบในกองทุนบำเหน็จ บำนาญ LTF RMF หรือ Child Trust Fund²² ในประเทศสหราชอาณาจักร ที่มีเป้าหมายมุ่งใจเป็นเงินตั้งตัวให้บุตรหลาน การได้รับเงินสนับสนุนเพิ่มเติม หรือการลดหย่อนภาษี

ทั้งนี้เนื่องด้วยว่า จุดหมายที่ต่างกันจะส่งผลต่อรายละเอียดโดยย่อในการดำเนินการ เพราะ Universal Basic Capital Grants ในแต่ละที่นั้นก็สามารถทำได้แตกต่างกันไป ไม่ว่าจะเป็น การที่รัฐบาลมุ่งเน้นไปที่การที่การแจกเงินเพื่อสนับสนุนความเท่าเทียมเป็นหลัก นั่นคือคล้ายคลึงกับ UBI ก็จะเป็นการมีเป้าหมายเพื่อมอบเงินตั้งต้นให้แก่เยาวชนเพื่อให้มีเงินตั้งต้น ส่งผลให้มีการแจกเงินเยาวชนที่อายุ 18 ทันที

รูปแบบของนโยบายข้างต้นจะมีความแตกต่างจากการมีเป้าหมายเพื่อกระตุ้นการลงทุน หรือสร้างการตระหนักรู้ในผลตอบแทนจากการลงทุน ที่จะเป็นการเริ่มโครงการที่เด็กแรกเกิดแทน และอนุญาตให้ผู้ปกครองลงทุนในกองทุนของบุตรหลาน เพื่อที่จะได้เห็นผลของการลงทุนและเป็นการสร้างแรงจูงใจในการมีส่วนร่วมในตลาดทุน ซึ่งงานศึกษาภายใต้โครงการ Capital Market of All นี้ หากมองว่าจุดมุ่งหมายคือเพื่อสนับสนุนกระตุ้นให้ประชาชนออมและลงทุนเป็นเป้าหมายหลักของนโยบาย รัฐบาลจึงอาจไม่จำเป็นต้องให้เงินตั้งต้นขนาดใหญ่มาก แต่เน้นไปที่เพิ่มสิทธิประโยชน์ (เช่นภาษี หรือการสมทบ

²² Child Trust Fund เป็นโครงการของสหราชอาณาจักร ที่ให้ทุนแก่เด็กที่เกิดในช่วง 1 กันยายน 2002 ถึง 1 มกราคม 2011 โดยรัฐบาลมอบเงินตั้งต้นให้ 250 ปอนด์ (หรือ 500 ปอนด์สำหรับผู้มีความลำบาก) และผู้ปกครองสามารถลงทุนสูงสุด 9,000 ปอนด์ เป็นบัญชีเงินฝากปลอดภาษีที่สามารถนำเงินลงทุนดังกล่าวออกมาใช้ได้ตอนอายุ 18 ปี ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นโครงการ Junior Individual Savings Account

ทุนเท่าตัว) ที่นำตั้งจุด หรือหากมีเป้าหมายทั้งคู่ ก็อาจทำให้การให้อย่างมีเงื่อนไข (Conditional grant) หรือการให้เพิ่มเติมแก่ผู้ที่มีรายได้น้อย ควบคู่กันไป เป็นต้น

9.2 ขั้นตอนที่ 2: พิจารณารายละเอียดของโครงการ

รายละเอียดโดยปลีกย่อยที่สำคัญของการจัดทำโครงการ ไม่ว่าจะเป็น รายละเอียดเกี่ยวกับ บัญชีที่ใช้ อายุของผู้มีสิทธิเข้าร่วมโครงการ กฎหมายและระเบียบในการลงทุน ลักษณะการสนับสนุนของรัฐ และการเตรียมระบบให้พร้อม โดยการพิจารณาด้านต่าง ๆ ได้แก่

ด้านบัญชี เช่น ควรเอาเข้าบัญชีของผู้ปกครองหรือของตัวเองควรพิจารณาในแง่ที่ว่า ถ้าเข้าที่พ่อแม่ เงินจะตกถึงเด็กหรือไม่เมื่อเวลาผ่านไป หรือถ้าเข้าที่บัญชีของเด็ก เมื่อได้เงินออกมาจะมีความรับผิดชอบหรือไม่ โดยเมื่อพิจารณาตัวอย่างจาก Child Trust Fund ในสหราชอาณาจักรพบว่า ได้มีการตั้งเข้าที่ตัวเด็กโดยตรง ซึ่งมีข้อดีคือ หากมีผู้ปกครอง 2 คน หรือสำหรับเด็กที่ไม่มีพ่อแม่ การให้เงินแก่เด็กโดยตรงจะไม่ทำให้เกิดความสับสนในการให้เงินเพื่อลงทุน นอกจากนี้ในกรณีศึกษาของ Child Trust Fund นั้น หากผู้ปกครองไม่เปิดบัญชีให้กับเด็กภายใน 12 เดือน รัฐจะเป็นผู้เปิดให้เอง หรือสำหรับเด็กที่ไม่มีผู้ปกครอง อยู่ใน local authority care (เช่น เด็กกำพร้า) รัฐก็จะเป็นผู้สนับสนุนให้เปิดบัญชีให้ เช่นเดียวกัน

ด้านช่วงอายุของเด็กที่ได้รับ UBC รัฐบาลสามารถพิจารณาเริ่มต้นได้หลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็น เริ่มที่เด็กแรกเกิด นั่นคือ กลุ่มประชากรแรกที่จะได้รับเงินลงทุนจะได้รับในอีก 18 ปีข้างหน้า หรือเป็นการเริ่มสนับสนุนเยาวชนในตอนนี้อย่างเดียว นั่นคือ เยาวชนที่อายุ 18 ปีในปีนี้ก็จะได้เลยเพื่อความยุติธรรม หรือกำหนดให้ที่อายุ 0-6 ปีที่จะได้เข้าร่วมโครงการในปีแรก หรือในรายละเอียดว่าเยาวชนจะควรมีอำนาจในการบริหารการลงทุนของตนเองตั้งแต่อายุเท่าใด เช่น ในสหราชอาณาจักรในโครงการ Child Trust Fund เยาวชนจะสามารถเริ่มเป็นคนควบคุมการลงทุนได้ตอนอายุ 16 ปี และสามารถนำเงินออกมาได้ตอนอายุ 18 ปี

ทั้งหมดทั้งหมดนี้ เป็นการพิจารณาให้สอดคล้องกับบริบทของแต่ละประเทศกันไป รวมไปถึงด้วยการศึกษากฎหมายและระเบียบในการลงทุน และการเตรียมระบบให้พร้อม

ด้านการพิจารณาตามบริบทของแต่ละประเทศ ปัจจุบันการเปิดบัญชีด้วยตนเองในประเทศไทยนั้น สามารถทำได้ตั้งแต่อายุ 7-15 ปีขึ้นไป ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขธนาคารที่ให้บริการ หากสำหรับเยาวชนที่มีอายุต่ำกว่า สามารถทำได้โดยเปิดบัญชีในนามผู้ปกครอง เพื่อเยาวชน ดังนั้นในการจัดทำโครงการนี้ หากจะให้มีการผูกบัญชีเป็นของเยาวชนโดยตรง อาจต้องแก้ไขโดยให้ธนาคารอนุญาตให้เยาวชนมีบัญชีเงินฝากเป็นของตนเองตั้งแต่เกิด หรือ ละเว้นการเปิดบัญชีธนาคารตอนแรกเกิดไว้ โดยให้มีบัญชีสมาชิกขึ้นตรงกับกองทุนแล้วให้ผู้ปกครองออมเงินสบทบทุนเข้ากองทุนโดยตรง โดยกองทุนโอนเงินเข้าบัญชีสมาชิกครั้งเดียวตอนอายุ 18 ปี

ด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการลงทุน อ้างอิงจากมาตรา 21 กฎหมายแพ่งว่าด้วยบุคคล²³ ผู้เยาว์จะทำนิติกรรมใด ๆ ได้ต้องได้รับความยินยอมของผู้แทนโดยชอบธรรมก่อน และจากมาตราที่ 19 ที่บุคคลจะพ้นจากภาวะผู้เยาว์และบรรลุนิติภาวะเมื่อมีอายุ 20 ปีบริบูรณ์ ทำให้ต่อนกองทุนครบอายุเมื่อ 18 ปี จะไม่สามารถนำเงินไปลงทุนต่อได้อื่นที่อื่นได้ และต่อนก่อนอายุ 18 จะไม่สามารถควบคุมการลงทุนด้วยตัวเองได้ (ในขณะที่ ในสหราชอาณาจักร บุคคลบรรลุนิติภาวะที่ 18 ปี) ในการนำมาใช้ประเทศไทยจึงอาจจะพิจารณาว่าจะมีการปรับเปลี่ยนให้ผู้ลงทุนสามารถนำเงินออกมาได้ต่อนอายุ 20 ปีแทน เพื่อความต่อเนื่องของการลงทุน หรือให้ข้อยกเว้นในการบริหารจัดการกองทุนก่อนอายุ 20 ปี

ด้านการเตรียมความพร้อมโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับนโยบาย ควรมีการพัฒนาแพลตฟอร์ม One ID ที่เชื่อมโยงกับหมายเลขประชาชนมาใช้เพื่อป้องกันไม่ให้มีประชากรหลุดจากระบบและง่ายในการติดตามและตรวจสอบ หรือมีกองทุนแยกที่ชัดเจนออกมาเพื่อบริหารในส่วนนี้ โดยเฉพาะมีการเตรียมความพร้อมและตรวจสอบของสถาบันทางการเงินที่จะเข้ามาลงทุนแทนเนื่องจากเม็ดเงินที่มหาศาล หรืออาจจะมีการนำเทคโนโลยี Blockchain เข้ามาใช้เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและโปร่งใสในการตรวจสอบและติดตาม

ด้านลักษณะการสนับสนุนของรัฐ การพิจารณาว่าจะมีการให้ความช่วยเหลือมากน้อยแค่ไหน เช่น รัฐบาลลงเงินตั้งต้นให้ทั้งหมด รัฐบาลลงทั้งเงินตั้งต้นและเงินอุดหนุนรายเดือน รัฐบาลลงเงินอุดหนุนรายเดือนสมทบหากมีการลงทุนเพิ่มเติมจากผู้ปกครอง เช่น เมื่อผู้ปกครองสมทบทุนเดือนละ 100 บาท รัฐจะสมทบเพิ่มให้อีก 100 บาท เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ผู้ปกครองออมเงินเพื่อบุตรของตนเอง และช่วยลดภาระทางการคลังที่ต้องใช้งบประมาณมากกว่าหากรัฐจำเป็นต้องสนับสนุนเงินลงทุนโดยที่ไม่มีผู้ปกครองช่วยสมทบ นอกจากนี้ รัฐควรพิจารณาเพิ่มเติมด้วยว่า หากรัฐลงเงินสนับสนุนให้ มีเงื่อนไขเกี่ยวกับผู้ได้รับอย่างไรบ้าง เช่น รายได้ของผู้ปกครอง นอกจากนั้นรัฐยังสามารถพิจารณาการหักเงินปันผลจากการลงทุนออกมาให้ใช้จริงได้บ้างบางส่วนหรือไม่ เพื่อเป็นการลดภาระของผู้ปกครองและสร้างแรงจูงใจในระยะสั้น ยกตัวอย่างเช่นกรณีศึกษาของโครงการ Child Trust Fund ที่รัฐให้เงินตั้งต้นที่ 250 ปอนด์ หรือ 500 ปอนด์หากเป็นผู้รับผลประโยชน์อื่น ๆ ของรัฐ) และอาจจะได้ top up เพิ่มเติมต่อนอายุ 7 ปีอีก 500 ดังนั้นเงินสนับสนุนต่อเด็กสามารถน้อยสุดที่ 250 ปอนด์ต่อคนและมากที่สุดถึง 1,000 ปอนด์²⁴ โดยผู้ปกครองจะสามารถสนับสนุนได้สูงสุดถึง 9,000 ปอนด์ตลอดช่วงเวลา หรือในโครงการต่อเนื่องหลักจากการระงับโครงการ Child Trust Fund ที่ยังมอบสิทธิประโยชน์ทางภาษีให้ใน Junior Individual Savings Account แต่ไม่มีการให้เงินสนับสนุนตั้งต้นแล้ว ซึ่งการให้เป็นก้อนตั้งต้นขนาดใหญ่

²³ มาตรา 21 ผู้เยาว์จะทำนิติกรรมใด ๆ ต้องได้รับความยินยอมของผู้แทนโดยชอบธรรมก่อนการใด ๆ ที่ผู้เยาว์ได้ทำลงปราศจากความยินยอมเช่นนั้นเป็นโมฆียะ เว้นแต่จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา 19 บุคคลย่อมพ้นจากภาวะผู้เยาว์และบรรลุนิติภาวะเมื่อมีอายุยี่สิบปีบริบูรณ์

ผู้เยาว์คือผู้ซึ่งมีสถานะแห่งชีวิตสมบูรณ์เป็นบุคคลแล้วสภาวะบุคคลนั้นดำเนินมาจนครบ 20 ปี

²⁴ Crawford R. & Emmerson C. (2020). *Coming of age: Labour's Child Trust Funds*. สืบค้น

จาก <https://ifs.org.uk/publications/14983>

อย่างเดียว ก็นับว่าเป็นการลดภาระบริหารจัดการของรัฐดี เนื่องจากรัฐต้องนำเงินเข้าเพียงครั้งเดียว และอาจได้ผลตอบแทนที่สูงกว่าเนื่องจากจากเงินตั้งต้นที่สูงเลย แต่ก็มีข้อเสียที่ว่าต้องกุมมาแพง และเสียโอกาสในลงทุนแบบ Dollar Cost Average และมีความเสี่ยงสูง

9.3 ขั้นตอนที่ 3: ความคุ้มค่าของโครงการ

ในการทำโครงการที่เกี่ยวข้องกับการแจกเงินนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่มีลักษณะแบบถ้วนหน้า (Universal) มักใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก โดยจากการศึกษาพบว่าหากให้ความช่วยเหลือที่น้อยเกินไปก็จะไม่เพียงพอและอาจยังเป็นผลเสีย อย่างไรก็ตาม การให้เงินก้อนใหญ่ก็เป็นภาระอย่างมากต่องบประมาณ

ดังนั้น เบื้องต้นสามารถทำการศึกษา เช่น เปรียบเทียบกับนโยบายแจกเงินอื่น ๆ ในปัจจุบัน (และอดีต) ได้แก่ บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ นโยบายเบี้ยเลี้ยงเด็กแรกเกิด LTF RMF การคำนวณผลตอบแทนออกมาว่าควรสนับสนุนจำนวนเงินเท่าไร อย่างไร หรืออาจจะมีการศึกษาในรูปแบบ Randomized Control Trials (RCTs) ที่เป็นรูปแบบการทดลองให้นโยบายความช่วยเหลือแก่คนจำนวนหนึ่งแบบสุ่มเพื่อให้สามารถเปรียบเทียบถึงผลกระทบ และผลประโยชน์ภาพชีวิตในระยะยาว เนื่องจากแม้ในแง่ของความคุ้มค่า การยืมเงินมาลงทุนของรัฐบวกการสนับสนุนเพิ่มเติมได้รับผลตอบแทนสูงอยู่แล้ว คล้ายกับการลงทุนของกองทุนต่าง ๆ เช่น กองทุนบำเหน็จบำนาญ แต่ด้วยงบประมาณที่จำกัด หากเป็นการแทนที่นโยบายอื่น ๆ เช่น เงินเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด เด็กอาจจะไม่เติบโตอย่างมีคุณภาพและส่งผลกระทบต่อที่รุนแรงแทนที่ หรือการศึกษาว่าการได้รับเงินในปัจจุบัน เทียบกับได้รับเงินที่สูงกว่าในอนาคตแบบใดได้อรรถประโยชน์สูงกว่า

โดยเมื่อเปรียบเทียบกับโครงการอื่น ๆ สำหรับโครงการ Child Trust Fund ในสหราชอาณาจักร พบว่าใช้ไปทั้งสิ้น 2 พันล้านปอนด์ครอบคลุมทั้งสิ้น 6.3 ล้านบัญชี นั่นคือ เด็กกว่า 6.3 ล้านได้รับการช่วยเหลือโดยเฉลี่ยที่ 217 ปอนด์ต่อคน (IFS, 2014)²⁵ โดยที่โครงการได้หยุดลง และเปลี่ยนเป็นโครงการ Junior Individual Savings Account ซึ่งมีความคล้ายคลึงกันในด้านสิทธิประโยชน์ทางภาษี หากจะไม่ได้สนับสนุนเงินต้นอีกต่อไป เนื่องจากภาระทางภาษีและการเปลี่ยนแปลงชั่วคราวจากพรรคแรงงานเป็นพรรคอนุรักษนิยมในปี 2011

การเปรียบเทียบกับนโยบายอื่น ๆ ในไทยอย่างคร่าว ๆ ซึ่งสำหรับนโยบายแจกเงินช่วยเหลือสามารถพิจารณาได้จากงบประมาณและจำนวนคนที่ได้รับ โดยในโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ล่าสุดวันที่ 1 ก.ย. 64 มีผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ 13,537,294 ราย²⁶ แต่ละปีรัฐบาลใช้งบประมาณ 40,000-

²⁵ Edmonds, T. (2014). Child Trust Funds & Junior Isa transferability. สืบค้นจาก

<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06468/SN06468.pdf>

²⁶ “คลัง” ปรับเกณฑ์ “บัตรคนจน” ป้องกันคนลักไก่แอบรับสิทธิประโยชน์ภาครัฐ. (2564). ไทยรัฐฉบับพิมพ์. สืบค้นจาก

<https://www.thairath.co.th/business/economics/2207111>

50,000 ล้านบาท โดยรวมตั้งแต่ปี 2562 ได้รับการช่วยเหลือเฉลี่ยหมื่นบาทต่อคน หรือเฉลี่ยคนละ 1,700-1,800 บาทต่อเดือน

ด้านนโยบายเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด จากการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ที่ให้เงินกลุ่มเป้าหมาย เป็นจำนวนเงิน 600 บาท ต่อเดือน ต่อเนื่องเป็นระยะเวลา 3 ปี (ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นที่ 6 ปี) พบว่ามีผลต่อการลดลงของความยากจนที่วัดด้วยดัชนีช่องว่างความยากจน (Poverty Gap) โดยในปี 2564 มีผู้ได้รับเงินทั้งสิ้น 2,148,363 คน เพิ่มขึ้นจากปี 2563 ที่ 1,758,633 คน²⁷ ในขณะที่งบประมาณที่ใช้จ่ายลดลงจาก 15,047 ล้านบาท เป็น 12,020 ล้านบาท หรือเมื่อเทียบกับนโยบายการลงทุนอื่นๆ เช่น LTF (Long Term Equity Fund) ที่สิ้นสุดแล้วในปี 2562 โดยปัจจุบันเป็นกองทุนรวมเพื่อการออม (SSF) นั้นเป็นการสนับสนุนให้เกิดการลงทุนระยะยาว (อย่างน้อยลงทุนไว้ไม่น้อยกว่า 7 ปีปฏิทิน) ผ่านการใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีกระตุ้น หรือกองทุน RMF เพื่อส่งเสริมการออมเงินในระยะยาวสำหรับชีวิตหลังเกษียณ พบว่ามีลักษณะที่คล้ายคลึงกับ UBC นั่นคือมีจุดประสงค์ในกระตุ้นการออมการลงทุน ผ่านการยกเว้นภาษีกำไรจากการขายคืนหน่วยลงทุน (Capital Gain)

เนื่องจากไม่ได้เป็นการให้เงินโดยตรง การพิจารณาความคุ้มค่าและงบประมาณทำได้จากข้อมูลภาษี โดยพบว่า การซื้อขายในกองทุน Tax benefit ได้รับความนิยมมาก โดยมีมูลค่าซื้อขายสุทธิสูงถึง 50,606 ล้านบาทในปี 2018 และ จากการศึกษาผู้ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีในปี 2012 ของอริภัทร มุกิตาเจริญ พบว่าค่าเฉลี่ยของจำนวนเงินภาษีที่ได้รับการยกเว้นอยู่ที่ 132,442.90 ต่อคนสำหรับ LTF (จากตัวอย่าง 834 คน) และคิดเป็นร้อยละ 5.3 ของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่จัดเก็บได้ในปี 2012 และ 127,938.80 ต่อคน สำหรับ RMF (จากตัวอย่าง 368 คน) คิดเป็นร้อยละ 2.1²⁸

ด้านการคำนวณความคุ้มค่าของนโยบาย UBC ในมิติของการช่วยประหยัดงบประมาณให้กับภาครัฐนั้นสามารถประเมินได้โดยเปรียบเทียบต้นทุนการกู้ยืมของรัฐบาลกับผลตอบแทนที่ได้จากตลาดทุนไทย เพราะเม็ดเงินที่รัฐกู้มานั้นจะถูกนำไปลงทุนในตลาดทุนเพื่อให้เกิดผลตอบแทนที่ออกเงย ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบว่าจะต้องมีการกู้เงินมาให้ประชาชนเท่าไร พบว่า การกู้เงินในปัจจุบัน ผ่านการขายพันธบัตรรัฐบาลมีต้นทุนเฉลี่ยที่ร้อยละ 1.9²⁹ อ้างอิงจากพันธบัตรออมทรัพย์พิเศษของกระทรวงการคลัง ในปี 2565 ในขณะที่ผลตอบแทนจากตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ณ วันที่ 31 มี.ค. 64 ผลตอบแทนรวมตลาดหุ้นไทย SET ย้อนหลัง 10 ปี เฉลี่ยอยู่ที่ 7.77% ต่อปี ซึ่งจะส่งผลให้เงินลงทุนได้ผลตอบแทน 1

²⁷ ศูนย์ปฏิบัติการโครงการอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด. (2564). รายงานผลการดำเนินงานประจำปี พ.ศ.2563 โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด. สืบค้นจาก <https://csg.dcy.go.th/file/n/รายงานผลการดำเนินงาน%202563.pdf>

²⁸ Muthitacharoen, A. & Phongpaichit, P. (2020). The Unequal Benefits of Tax Subsidies for Household Saving and Investment: Evidence from Thailand's Tax Return Data.

²⁹ ข้อมูลจาก <https://www.bot.or.th/Thai/DebtSecurities/SalestoIndividuals/Pages/default.aspx>

เท่าในระยะเวลาเพียง 9.27 ปี³⁰ จึงเทียบได้ว่ามีความคุ้มค่ามากกว่าการกู้เงินแจกให้กับประชาชน โดยตรงแบบไม่ผ่านการลงทุนในตลาดทุน

9.4 ขั้นตอนที่ 4: ความเป็นไปได้ของงบประมาณ

ในการความเป็นไปได้ของงบประมาณ เริ่มต้นจากการพิจารณาเงินลงทุนที่รัฐบาลจะสนับสนุน ให้แก่เด็กแรกเกิดแต่ละคน โดยเมื่อพิจารณาจำนวนเงินที่จะเป็นเงินตั้งต้นแก่เด็กแรกเกิดในโครงการ เบื้องต้นสามารถพิจารณาจาก 2 วิธี ได้แก่ จากการเปรียบเทียบกับโครงการ Child Trust Fund ของ ประเทศสหราชอาณาจักร และจากการคำนวณจากเงินที่หวังให้ผู้รับผลประโยชน์ได้รับตอนอายุ 18 ปี

วิธีแรก การเปรียบเทียบกับโครงการ **Child Trust Fund** ของประเทศสหราชอาณาจักร พบว่า โครงการ Child Trust Fund ได้ให้เงินเบื้องต้นต่ำสุดที่ 250 ปอนด์ และ 500 ปอนด์สำหรับผู้ที่ได้รับผลประโยชน์อื่นๆของรัฐ เมื่อเปรียบเทียบกับค่าครองชีพ Minimum Income Standard ในอดีตที่ ใกล้เคียงที่สุดกับปีที่อนุมัติโครงการ (2005) ปี 2008³¹ ครอบครัวที่ประกอบไปด้วยสมาชิก 4 คน ผู้ใหญ่ 2 เด็ก 2 ต้องใช้ 370 ปอนด์ต่อครอบครัวต่อสัปดาห์ หรือ 400 ปอนด์ต่อคนต่อเดือน พบว่าเงินสนับสนุน 250 ปอนด์ คิดเป็นร้อยละ 62.5 ของมาตรฐานรายได้ขั้นต่ำ หรือเมื่อพิจารณาเทียบกับค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อ ครอบครัว (Family Spending) ในปี 2004-2005 ของของสำนักงานสถิติแห่งชาติสหราชอาณาจักร ของ ครอบครัวที่ประกอบไปด้วยผู้ใหญ่ 2 คน เด็ก 2 คน เช่นเดียวกันที่ 155.90 ปอนด์ต่อสัปดาห์ หรือ 675.56 ปอนด์ต่อคนต่อเดือน คิดเป็นร้อยละ 33.9³²

ดังนั้น เมื่อนำมาพิจารณาร่วมกับของไทย ที่จากการศึกษาของ TDRi ครอบครัวในลักษณะ คล้ายคลึงกัน (ครัวเรือน 2 รุ่น) มีมาตรฐานรายได้ขั้นต่ำที่ 7,194 ต่อคนต่อเดือน จึงสามารถคำนวณได้ ว่าควรให้เงินต้นสนับสนุนที่ 4,496.25 บาท หรือประมาณ 4,500 บาท ซึ่งจากข้อมูลเงินเพื่อต่อปี³³ ร้อยละ 1.2 และการประมาณการอัตราผลตอบแทนเฉลี่ยที่ร้อยละ 5 พบว่าเด็กแต่ละคนจะได้รับเงินทั้งสิ้น ที่ 8,737 บาท หรือคิดเป็นมูลค่าปัจจุบัน 4,500 บาท ทว่าหากอนุญาตให้ครอบครัวให้การสมทบเป็น เงินเดือนละ 100 บาท พบว่าเด็กแต่ละคนจะได้รับเงินทั้งสิ้นที่ 41,158 บาท หรือคิดเป็นมูลค่าปัจจุบัน 21,198 บาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 471 จากกรณีที่ไม่ให้ครอบครัวสมทบเลย ดังภาพที่ 24

³⁰ SET X ให้เงินทำงานผ่านกองทุนรวม. (2564). ลงทุน “หุ้น” ผ่าน “กองทุนหุ้นไทย” ผลตอบแทนก็บังได้ไม่แพ้หุ้นโลก. สืบค้นจาก <https://www.setinvestnow.com/th/knowledge/article/185-mf-thematic1>.

³¹ Bradshaw, J. & Middleton, S. & Davis, A. (2008). A minimum income standard for Britain: what people think. สืบค้นจาก <https://www.jrf.org.uk/report/minimum-income-standard-britain-what-people-think>

³² ข้อมูลจาก <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20160129135411/http://www.ons.gov.uk/ons/rel/family-spending/family-spending/2005-edition/index.html>

³³ ประมาณต่อเนื่องจาก <https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/MonetPolicyComittee/MPR/Pages/default.aspx>

ภาพที่ 24 เปรียบเทียบเงินที่เยาวชนจะได้รับในปีที่ 18 เมื่อรัฐบาลให้เงินต้น 4,500 บาท ระหว่าง ผู้ปกครองไม่ได้สมทบ กับสมทบ 100 บาทต่อเดือน

กำหนดเงินตั้งต้น 4,500 บาท

เงินรายเดือน



กำหนดจำนวนเงินทั้งหมด 200,000 บาทในตอนอายุ 18

เงินรายเดือน



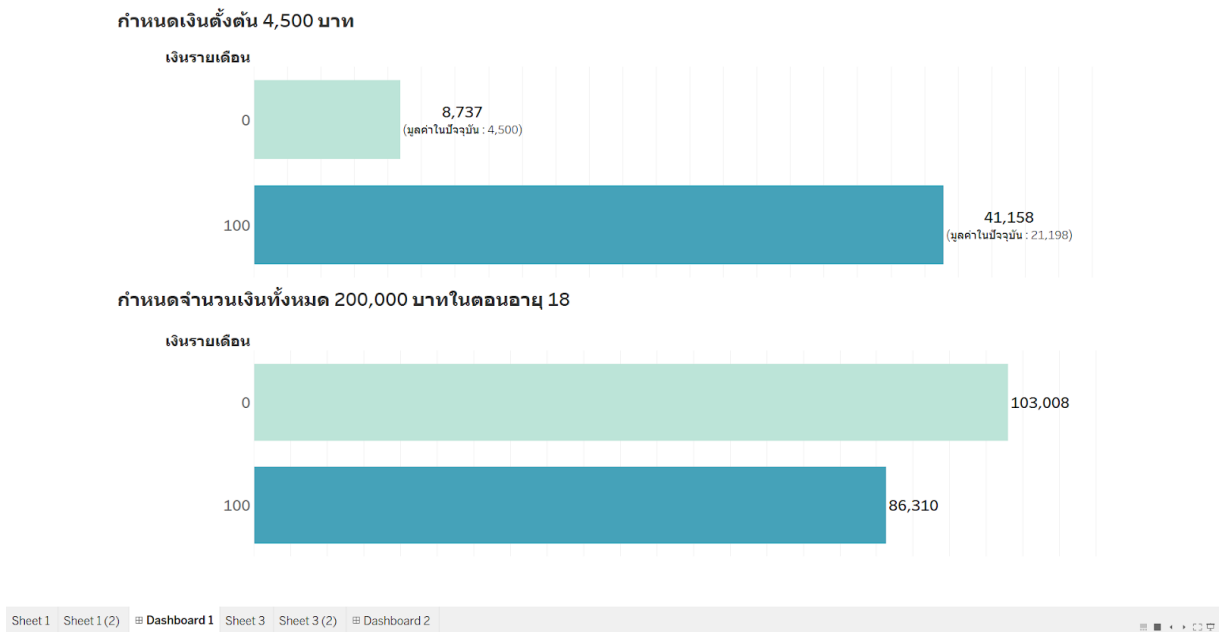
Sheet 1 Sheet 1 (2) Dashboard 1 Sheet 3 Sheet 3 (2) Dashboard 2

วิธีที่สอง การคำนวณจากเงินที่หวังให้ผู้รับผลประโยชน์ได้รับตอนอายุ 18 ปี พบว่า ในทางกลับกัน หากพิจารณาจากผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้ นั่นคือเงินตั้งต้นที่คาดหวังให้เด็กอายุ 18 สามารถนำมาใช้ลงทุน ซึ่งถ้าหากเรากำหนดจำนวนเงินที่อยากให้เป็นเงินตั้งต้นไว้ (ในที่นี้ พิจารณาจาก ยอดเงินที่เหมาะสมและมีความหมาย คณะผู้วิจัยตั้งไว้ที่ 200,000 บาท โดยเป็นมูลค่า ณ ปี 2022 ซึ่งคิด เป็นมูลค่า 250,000 บาทโดยประมาณในปี 2040 เมื่อปรับด้วยอัตราเงินเฟ้อที่ร้อยละ 1.2 ต่อปี) และ ทราบอัตราผลตอบแทนเฉลี่ยของตลาดหุ้นไทย เราจะสามารถคำนวณเงินก้อนตั้งต้นที่รัฐบาลจะสนับสนุน ได้

โดยจากการประมาณการอัตราผลตอบแทนเฉลี่ยที่ร้อยละ 5 และข้อมูลเงินเฟ้อต่อปี ร้อยละ 1.2³⁴ พบว่า รัฐบาลควรให้เงินสนับสนุนตั้งต้นในปีที่ 0 ที่ 103,008 บาท ซึ่งหากอนุญาตให้ครอบครัวให้การ สมทบเป็นเงินเดือนละ 100 บาทเพิ่มเติมด้วยแล้ว ยิ่งพบว่า รัฐบาลต้องให้เงินสนับสนุนตั้งต้นเพียง 86,310 บาท ซึ่งลดลงร้อยละ 16.21 จากกรณีที่ไม่ให้ครอบครัวสมทบเลย ดังภาพที่ 25

³⁴ ประเมินต่อเนื่องจาก <https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/MonetPolicyComittee/MPR/Pages/default.aspx>

ภาพที่ 25 เปรียบเทียบเงินต้นที่รัฐบาลจะต้องใส่ เพื่อให้ได้มูลค่า 200,000 บาท (ปีฐาน 2565) ในปี
ที่ 18 ระหว่างผู้ปกครองไม่ได้สทบท กับสมทบ 100 บาท



หลังจากพิจารณาเงินลงทุนที่รัฐบาลจะสนับสนุนให้แก่เด็กแรกเกิดแต่ละคนแล้ว ต้นทุนของโครงการจึงสามารถคำนวณได้จากงบประมาณที่ใช้ต่อคน และจำนวนของผู้ได้รับสิทธิ ซึ่งจากการประมาณการประชากรของไทยในระหว่างปี 2022 ถึง 2031³⁵ พบว่า อัตราการเกิดของประชากรไทยมีแนวโน้มลดลงในอนาคตดังตารางที่ 26

ภาพที่ 26 การประมาณการจำนวนประชากรของไทยในช่วงปี 2022 ถึง 2031 (คน)

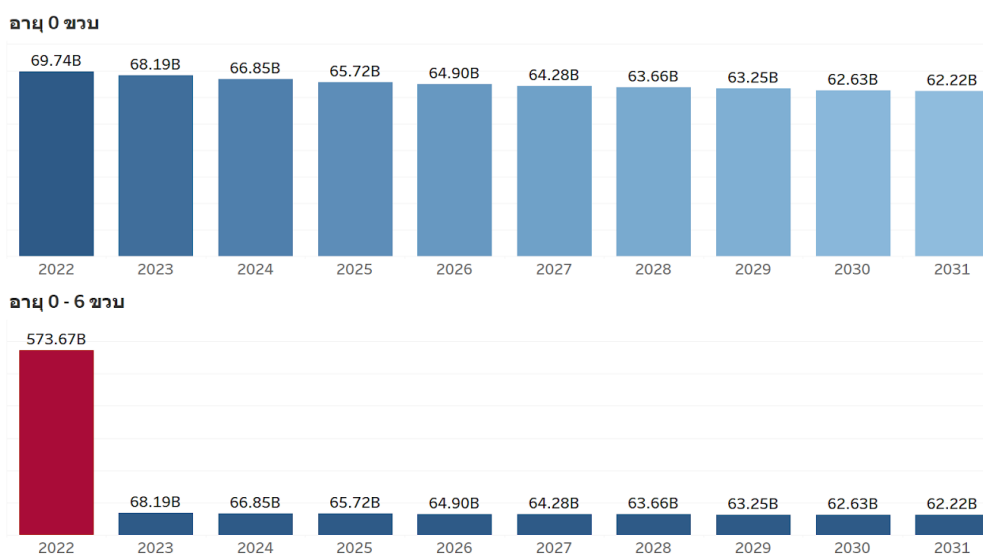
อายุ	จำนวนประชากรแยกตามอายุ (คน)									
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
0	677,000	662,000	649,000	638,000	630,000	624,000	618,000	614,000	608,000	604,000
1	687,000	674,000	663,000	651,000	639,000	634,000	627,000	620,000	614,000	608,000
2	701,000	686,000	675,000	664,000	653,000	641,000	636,000	627,000	619,000	614,000
3	710,000	701,000	688,000	676,000	665,000	653,000	641,000	635,000	626,000	620,000
4	719,000	710,000	699,000	688,000	676,000	665,000	653,000	643,000	634,000	627,000
5	729,000	719,000	710,000	699,000	688,000	676,000	664,000	653,000	643,000	635,000
6	739,000	729,000	719,000	709,000	699,000	688,000	676,000	664,000	653,000	643,000
ทั้งหมด	4,962,000	4,881,000	4,803,000	4,725,000	4,650,000	4,581,000	4,515,000	4,456,000	4,397,000	4,351,000

หากนำตัวเลขเงินสนับสนุนตั้งต้นในปีที่ 0 ที่ 103,008 บาท จากวิธีที่สองมาใช้แล้วนั้น พบว่า งบประมาณที่จะต้องใช้จ่าย คิดเป็นประมาณทั้งสิ้น 69,740 ล้านบาท ในปี 2022 68,190 ล้านบาท ในปี 2023 และค่อย ๆ ลดลงเรื่อย ๆ จนมีค่า 62,220 ล้านบาท ในปี 2031 (ภาพที่ 27 บน)

³⁵ ข้อมูลจาก Population Estimates and Projections - Public Knoema Data Hub

หรือหากพิจารณาโครงการให้ครอบคลุมเด็กอายุ 0-6 ปี นั่นคือเด็กที่สามารถเข้าร่วมโครงการได้จะมีอายุตั้งแต่ 0 -6 โดยเด็กที่ปัจจุบันอายุ 6 ปี จะได้รับเงินในอีก 12 ปีข้างหน้า พบว่า ผู้มีสิทธิเข้าร่วมโครงการในปีแรก (ในที่นี่คือปี 2022) จะเพิ่มขึ้นหลายเท่าเมื่อเทียบกับให้เงินสนับสนุนเด็กแรกเกิดเท่านั้น จะต้องใช้งบประมาณสูงถึง 573,670 ล้านบาทในปีแรก และในปีถัดไปจึงใช้งบประมาณในการสนับสนุนเด็กแรกเกิดเท่านั้น ที่ 68,190 ล้านบาท ในปี 2023 และค่อย ๆ ลดลงเรื่อย ๆ จนมีค่า 62,220 ล้านบาท ในปี 2031 เช่นเดียวกัน (ภาพที่ 27 ล่าง)

ภาพที่ 27 ประมาณการงบประมาณในแต่ละปีช่วง 10 ปี เพื่อให้ได้เงินมูลค่า 200,000 บาท (ปีฐาน 2565) ในปีที่ 18 โดยสนับสนุนแค่เด็กเกิดใหม่ เทียบกับสนับสนุนเด็กตั้งแต่ 0 ถึง 6 ปี



Sheet 1 Sheet 1 (2) Dashboard 1 Sheet 3 Sheet 3 (2) Dashboard 2

ทั้งนี้ การเปิดโอกาสให้ผู้ปกครองสามารถร่วมสมทบเงินทุนจะเป็นการแบ่งเบาภาระด้านประมาณได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะหากต้องการดำเนินนโยบายครอบคลุมเด็กแรกเกิดจนถึงเด็กที่อายุ 6 ขวบ ซึ่งจะก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายที่สูงมากกับรัฐบาล ทำให้มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดความเปราะบางและเพิ่มความเสี่ยงทางการคลังอย่างชัดเจน ดังนั้นการสร้างแรงจูงใจให้ครอบครัวหันมาสมทบทุนโครงการจึงเป็นสิ่งที่พึงกระทำ เช่น การเสนอสิทธิลดหย่อนภาษีแก่ผู้ปกครองที่สมทบทุน

เพื่อให้เกิดความง่ายต่อการกำหนดเม็ดเงินสนับสนุน จึงเสนอให้มีนโยบาย Universal Basic Capital โดยมีเป้าหมายให้ประชาชนที่มีอายุ 18 ปีบริบูรณ์ในปี 2040 มีเงินตั้งต้นโดยประมาณจำนวน 250,000 บาทเพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจซื้อของเงินจำนวน 200,000 บาทในปี 2022 ปรับด้วยตัวเลขเงินเพื่อเฉลี่ยที่ร้อยละ 1.2 ต่อปี โดยเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวจึงเสนอให้รัฐบาลสนับสนุนเงินให้กับเด็กแรกเกิดคิดเป็นเงิน 100,000 บาทและบังคับให้เงินดังกล่าวถูกนำไปลงทุนในตลาดทุนเพื่อให้ได้ผลตอบแทนโดยเฉลี่ยที่ร้อยละ 5 ต่อปีเพื่อให้บรรลุเป้า 250,000 บาทต่อคนเมื่อเด็กมีอายุได้ 18 ปี

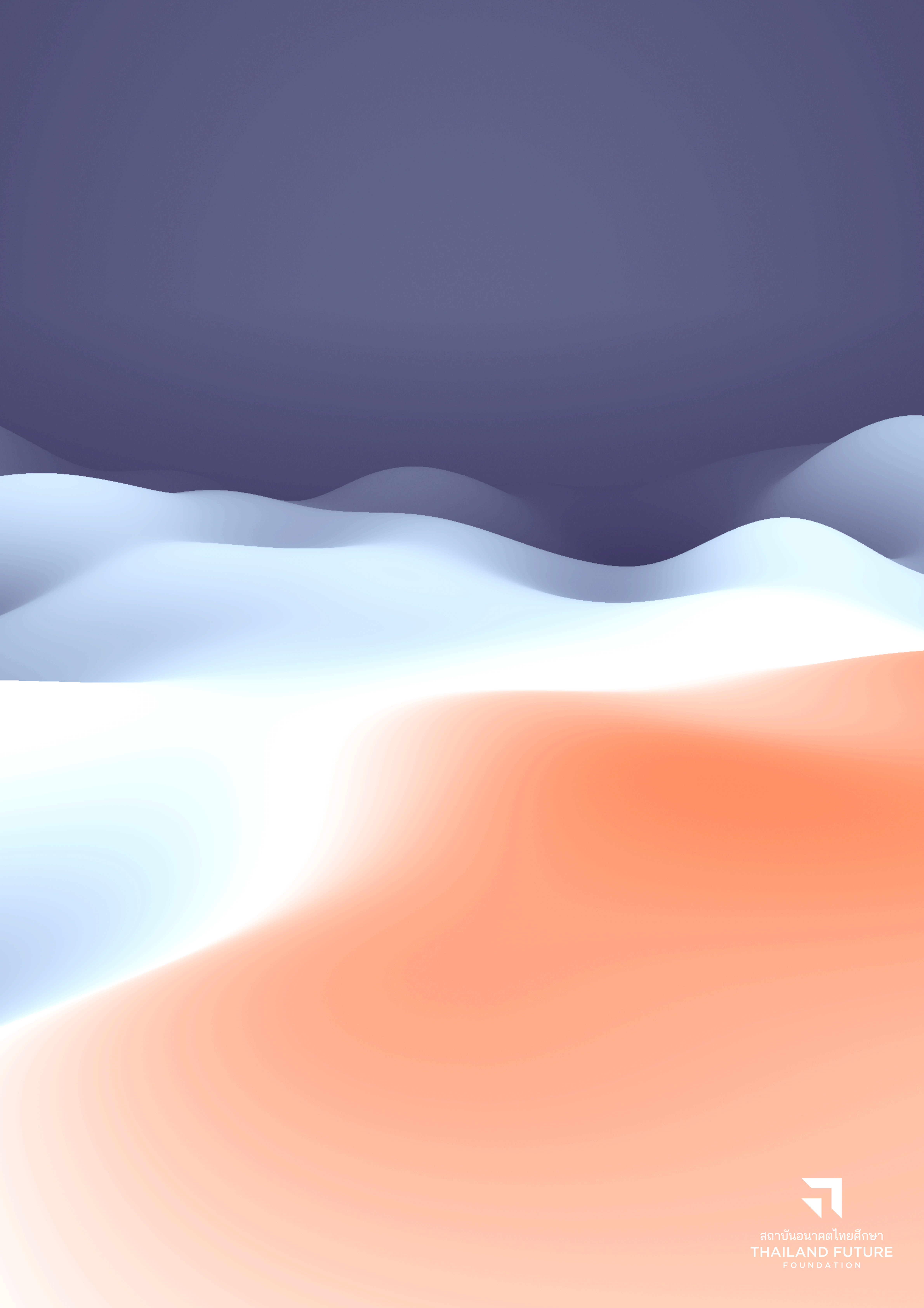
นอกจากนี้รัฐอาจคำนึงถึงทางเลือกที่ให้ผู้ปกครองช่วยสนับสนุนเงินลงทุนเพื่อลดภาระทางการคลังได้อีกทางหนึ่ง

อย่างไรก็ตามการกำหนดเงื่อนไขและรายละเอียดในการร่วมสมทบทุนก็เป็นเรื่องที่มีอาจจะเลยได้ เนื่องจากการเปิดโอกาสให้มีการสมทบทุนนี้อาจจะถูกใช้ไปเพื่อเป็นการหลบเลี่ยงภาษีมรดก หรือเป็นช่องทางลดหย่อนภาษีให้กับผู้มีรายได้สูง ซึ่งมีค่าใช้จ่ายประสงค์ของนโยบาย

บรรณานุกรม

- Andrle, M., Bluedorn, J., Eyraud, L., Kinda, T., Koeva Brooks, P., Schwartz, G., & Weber, A. (2015). Reforming Fiscal Governance in the European Union. Staff Discussion Notes, 15(9), 1. doi: 10.5089/9781498338288.006
- Bradshaw, J. & Middleton, S. & Davis, A. (2008). A minimum income standard for Britain: what people think. Accessed from <https://www.jrf.org.uk/report/minimum-income-standard-britain-what-people-think>.
- Charles, K., & Stephens, Jr., M. (2004). Job Displacement, Disability, and Divorce. Journal Of Labor Economics, 22(2), 489-522. doi: 10.1086/381258
- Corbacho, A., Philipp, J., & Ruiz-Vega, M. (2015). Crime and Erosion of Trust: Evidence for Latin America. World Development, 70, 400-415. doi: 10.1016/j.worlddev.2014.04.013
- Crawford R. & Emmerson C. (2020). Coming of age: Labour's Child Trust Funds. Accessed from <https://ifs.org.uk/publications/14983>.
- David Phillips & Ross Warwick & Maya Goldman & Karolina Goraus & Gabriela Inchauste & Tom Harris & Jon Jellema, 2018. "Redistribution via VAT and Cash Transfers: An Assessment in Four Low and Middle Income Countries," Commitment to Equity (CEQ) Working Paper Series 78, Tulane University, Department of Economics.
- De Wispelaere, J., & Stirton, L. (2004). The Many Faces of Universal Basic Income. The Political Quarterly, 75(3), 266-274. doi: 10.1111/j.1467-923x.2004.00611.x
- DiPasquale, D., & Glaeser, E. (1998). Incentives and Social Capital: Are Homeowners Better Citizens?. doi: 10.3386/w6363
- Edmonds, T. (2014). Child Trust Funds & Junior Isa transferability. Accessed from <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06468/SN06468.pdf>
- Gentilini, U., Grosh, M., Rigolini, J., & Yemtsov, R. (Eds.). (2019). Exploring universal basic income: A guide to navigating concepts, evidence, and practices. World Bank Publications.
- Gregory, J. (2014). The search for an 'asset-effect': What do we want from asset-based welfare?. Critical Social Policy, 34(4), 475-494. doi: 10.1177/0261018314536134

- Kalil, A., & Ziolo-Guest, K. (2005). Single Mothers' Employment Dynamics and Adolescent Well-Being. *Child Development*, 76(1), 196-211. doi: 10.1111/j.1467-8624.2005.00839.x
- Kempson, E. and Whyley, C. (1999) Understanding and Combating Financial Exclusion. *Insurance Trends (The Association of British Insurers)*, 18-22.
- Liem, R., & Liem, J. (1988). Psychological Effects of Unemployment on Workers and Their Families. *Journal Of Social Issues*, 44(4) , 87- 105. doi: 10. 1111/ j. 1540-4560.1988.tb02093.x
- Mayer, S., & Jencks, C. (1989). Poverty and the Distribution of Material Hardship. *The Journal Of Human Resources*, 24(1), 88. doi: 10.2307/145934
- Muralidharan, K., Niehaus, P., & Sukhtankar, S. (2016). Building State Capacity: Evidence from Biometric Smartcards in India. *American Economic Review*, 106(10) , 2895-2929. doi: 10.1257/aer.20141346
- Muthitachoen, A. & Phongpaichit, P. (2020). The Unequal Benefits of Tax Subsidies for Household Saving and Investment: Evidence from Thailand's Tax Return Data.
- Parolin, Z., & Siöland, L. (2019). Support for a universal basic income: A demand–capacity paradox?. *Journal Of European Social Policy*, 30(1), 5-19. doi: 10.1177/0958928719886525
- Peter H. Lindert, 2017. "The Rise and Future of Progressive Redistribution," *Commitment to Equity (CEQ) Working Paper Series 73*, Tulane University, Department of Economics.
- Rossi, P., & Weber, E. (1996). The social benefits of homeownership: Empirical evidence from national surveys. *Housing Policy Debate*, 7(1), 1-35. doi: 10.1080/10511482.1996.9521212
- Sinai, T., & Souleles, N. (2005). Owner-Occupied Housing as a Hedge Against Rent Risk. *The Quarterly Journal Of Economics*, 120(2), 763-789. doi: 10.1093/qje/120.2.763
- Yun, J., & Yun, E. (2021). Instead of Universal Basic Income, Try Universal Basic Stakeholding - Worth. Retrieved 30 August 2021, from <https://www.worth.com/instead-of-universal-basic-income-try-universal-basic-stakeholding/>



สถาบันอนาคตไทยศึกษา
THAILAND FUTURE
FOUNDATION