

# บทที่ 1

## การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อลดความขัดแย้งทางการเมือง : บทนำและผลการศึกษาโดยสังเขป

นิพนธ์ พัวพงศกร

อัมมาร สยามวาลา และ

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิช

### 1.1 สภาพปัญหา

ความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรงนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา ได้ขยายตัวลุกลามจนเกิดเหตุการณ์นองเลือดถึง 4 ครั้ง คือ วันที่ 7 ตุลาคม 2551 วันที่ 13 เมษายน 2552 การใช้กำลังทหารเข้าขอคืนพื้นที่จากกลุ่มผู้ประท้วงทางการเมืองเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2553 และ 19 พฤษภาคม 2553 เหตุการณ์ความขัดแย้งดังกล่าวมีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศ ในด้านหนึ่ง เศรษฐกิจผูกขาด เช่น ระบบสัมปทานต่างๆ ซึ่งอิงกับอำนาจรัฐ ได้ก่อให้เกิดผลตอบแทนส่วนเกิน หรือค่าเช่าทางเศรษฐกิจ<sup>1</sup> (economic rent) มหาศาลแก่นักธุรกิจบางกลุ่ม และชักนำให้นักธุรกิจหลายกลุ่มที่มีแหล่งรายได้หลักจากสัมปทานจากรัฐเข้าสู่อำนาจทางการเมือง (Pramuan and Yupana 2006) ในอีกด้านหนึ่ง ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ (economic inequality) ในระดับที่สูง ไม่ว่าจะเป็นความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ และด้านทรัพย์สิน<sup>2</sup> (ดูรูปที่ 1.1) ความเหลื่อมล้ำในด้านบริการของรัฐ และการที่ประเทศไทยมีแรงงานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ (informal sector) จำนวนมาก ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศขาดหลักประกันด้านสวัสดิการ และเรียกร้องความช่วยเหลือจากรัฐทั้งในด้านบริการสาธารณสุข การศึกษา การเข้าถึงสินเชื่อ ฯลฯ

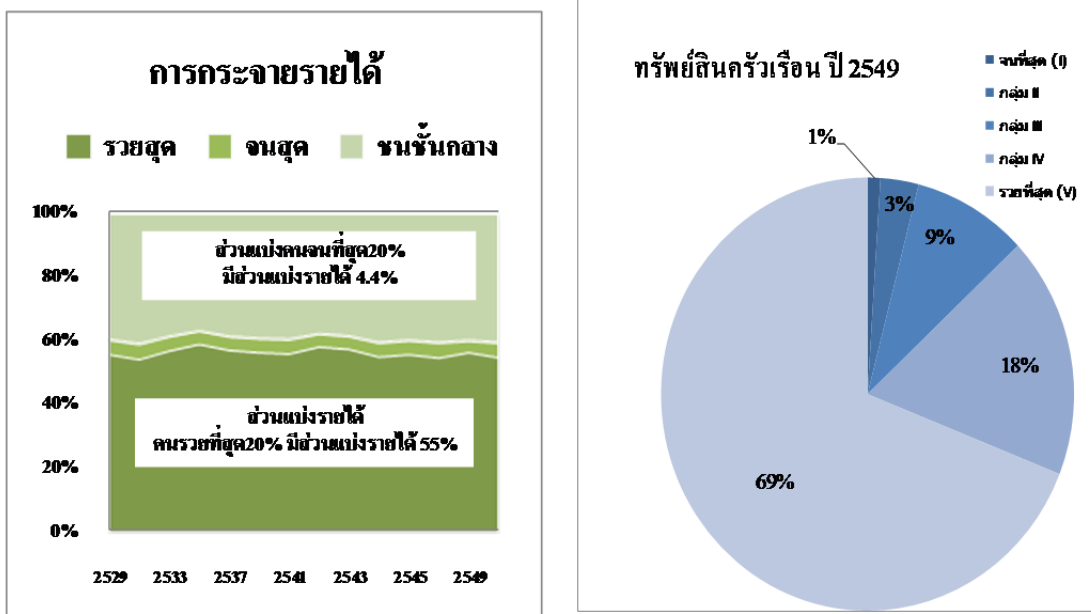
ปัจจัยทั้งสองด้านนี้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความขัดแย้งทางการเมือง และความมั่นคงของระบบประชาธิปไตย กล่าวคือ นักการเมืองบางกลุ่ม มองเห็นช่องโอกาสในการหาเสียง โดยการใช้ “นโยบายประชานิยม แบบขาดวินัยการคลัง” ซึ่งใจคนจนและคนชั้นกลางระดับล่าง ในขณะที่เดียวกันกลุ่มคนชั้นกลางและคนมีฐานะเชื่อว่าการดำเนินนโยบายประชานิยมเป็นการดลึงเงินภาษีที่เก็บมาจากกลุ่มของตนหรือมีเงินนี้รัฐก็ต้องก่อนี่สาธารณะเพิ่มขึ้น จนอาจเป็นเหตุให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจและการปฏิวัติรัฐประหาร ในลาตินอเมริกาการ

<sup>1</sup> การแปลศัพท์ “economic rent” เป็น “ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ” ไม่สามารถสื่อความให้บุคคลทั่วไป หรือนักวิชาการนอกสาขาเศรษฐศาสตร์ได้ คำแปลที่พอใช้ได้ เช่น กำไรส่วนเกิน ผลตอบแทนส่วนเกินทางเศรษฐกิจ หรือกำไรเกิน (ดูความหมายในหัวข้อที่ 1.3.2)

<sup>2</sup> ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจส่วนหนึ่งเป็นผลพวงของกลยุทธ์การสร้างเศรษฐกิจเติบโตของเศรษฐกิจ โดยละเลยเรื่องการกระจายรายได้ ปัญหาจากการที่คนส่วนใหญ่ขาดโอกาสทางเศรษฐกิจนับตั้งแต่โอกาสการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ การเข้าถึงทุนและงานที่มีความก้าวหน้า ตลอดจนการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ และความสามารถส่วนบุคคลที่ต่างกัน โชค ฯลฯ

แก้ไขปัญหาวิกฤตที่เกิดจากหนี้สาธารณะสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนอย่างแสนสาหัส เพราะรัฐตัดรายจ่ายด้านสังคม ขณะเดียวกันนักการเมืองก็อาศัยอำนาจการเมืองที่ได้จากชัยชนะในการเลือกตั้งมาใช้ปกป้องเพิ่มพูนผลประโยชน์ทางธุรกิจ และ สร้างอำนาจผูกขาดให้ธุรกิจของพวกเขาฟ้องและครอบครัวยุติคดีจนแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินและการทุจริตจากนโยบายสาธารณะและมาตรการต่างๆ ของรัฐ ทั้งส่วนที่เกี่ยวข้องกับเงินงบประมาณ (budget) และส่วนที่อยู่นอกงบประมาณ (non-budget rents) กระบวนการดังกล่าวก่อให้เกิดวัฏจักรของความชั่วร้าย การผูกขาดทางเศรษฐกิจเป็นที่มาของการกระจุกตัวอำนาจทางการเมือง ซึ่งจะถูกใช้เพื่อกำหนดนโยบายที่สร้างความมั่นคงเพิ่มเติมให้แก่ชนชั้นผู้นำ (รูปที่ 1.2) ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและการกระจุกตัวของอำนาจการเมืองจึงสร้างความไม่เป็นธรรมขึ้นอย่างกว้างขวางจนประชาชนไม่พอใจ ต้องลุกขึ้นเดินขบวนต่อต้านรัฐบาลหรือมีฉะนั้นชนชั้นผู้นำร่วมกับทหารอาจตัดสินใจเชิงปฏิวัติรัฐประหารปรากฏการณ์เหล่านี้ทำให้ระบบประชาธิปไตยของประเทศไทยไม่สามารถลงหลักปักฐานได้อย่างมีประสิทธิภาพ (consolidation)

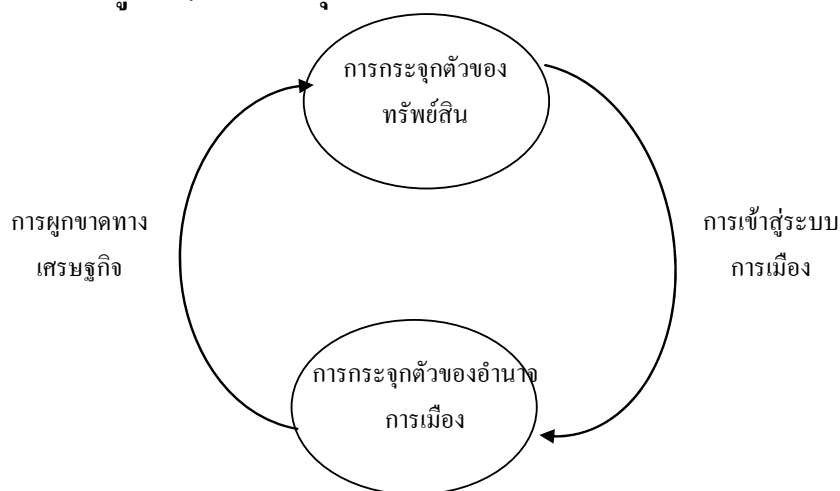
รูปที่ 1.1 การกระจายรายได้และทรัพย์สิน



ที่มา: SES สำนักงานสถิติแห่งชาติ

<sup>3</sup> นอกเหนือจากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและความไม่เท่าเทียมกันของโอกาสทางเศรษฐกิจ ความขัดแย้งทางการเมืองอาจเกิดจากสาเหตุอื่นๆ อาทิ เช่น ลัทธิความเชื่อและศาสนา ชนกลุ่มน้อย และความไม่เท่าเทียมกันของสิทธิเสรีภาพทางการเมือง งานวิจัยของอภิชาติ สถิตนิรามัย และคณะ (2553) เน้นความสำคัญของปัจจัยสุดท้าย

รูปที่ 1.2 การกระจุกตัวของทรัพย์สินและอำนาจการเมือง



ที่มา: คณะผู้วิจัย

ปัญหาดังกล่าวทำให้มีความจำเป็นที่ต้องมีการปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจเพื่อขจัดผลตอบแทนส่วนเกินและมิโนนโยบายลดความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ นอกเหนือจากการปฏิรูปกฎกติกาและสถาบันทางการเมืองอย่างที่เคยดำเนินการมาในปี พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550

## 1.2 วัตถุประสงค์และประเด็นวิจัย

โครงการนี้ประกอบด้วยโครงการย่อย 3 โครงการ ได้แก่ (1) การทำแผนที่และกายวิภาคของผลตอบแทนส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (2) มาตรการการคลังกับความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม (3) การสร้างระบบสวัสดิการพื้นฐานแบบถ้วนหน้าเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ รายงานวิจัยฉบับนี้ครอบคลุมเฉพาะโครงการย่อย 2 โครงการแรก ส่วนโครงการย่อยส่วนที่ 3 ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ฉะนั้นผู้วิจัยจะไม่รายงานผลวิจัยของโครงการย่อยที่ 3 แต่จะอธิบายแนวคิดและความเชื่อมโยงของโครงการวิจัยย่อยทั้งสามโครงการพอสังเขป

### 1.2.1 การทำแผนที่และกายวิภาคของผลตอบแทนส่วนเกิน (Rent Mapping & Anatomy)

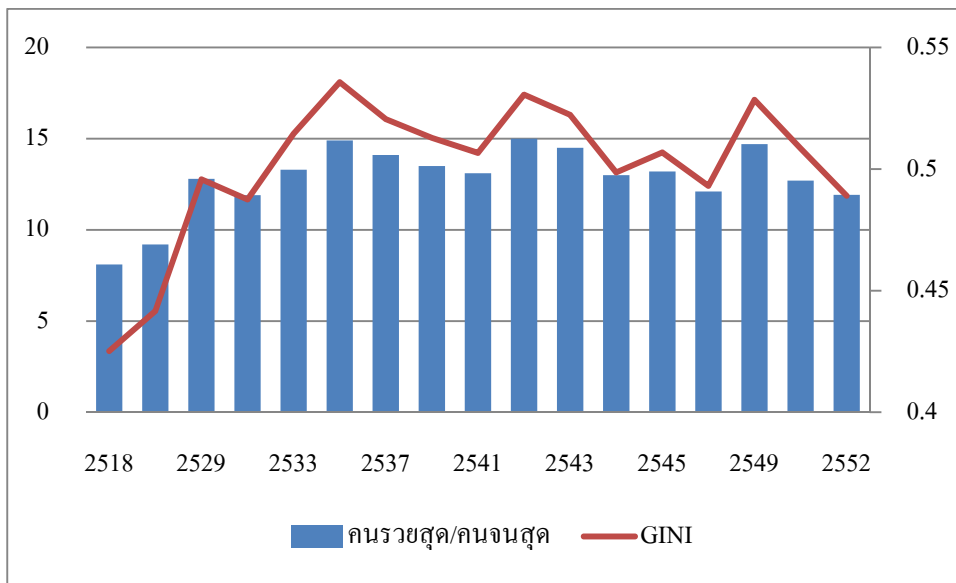
#### ความสำคัญของปัญหา

สังคมไทยเป็นสังคมที่มีการกระจุกตัวของรายได้และทรัพย์สินเลวร้ายมากสังคมหนึ่งในเอเชีย กลุ่มคนรวยที่สุด 20% มีส่วนแบ่งรายได้ 56% และมีส่วนแบ่งทรัพย์สิน 70%<sup>4</sup> ค่า Gini coefficient (ซึ่งวัดความไม่เท่า

<sup>4</sup> ตัวเลขการกระจุกตัวของทรัพย์สินน่าจะยังต่ำกว่าความจริงมาก เมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ เพราะมิได้รวมทรัพย์สินของธุรกิจของครัวเรือน ตลอดจนปัญหาการรายงานข้อเท็จจริง และตัวอย่างครัวเรือนที่อยู่ในข่ายการสำรวจ มักจะไม่สามารถครอบคลุมครัวเรือนที่มีฐานะดี ฯลฯ

เทียบของการกระจายรายได้<sup>5</sup> ของไทยสูงพอๆ กับกลุ่มลาตินอเมริกา ในระยะแรกของการพัฒนาเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ของไทยมีแนวโน้มเลวลงจนถึงปี 2535 สัมประสิทธิ์ Gini มีค่าสูงสุด หลังจากนั้น สัมประสิทธิ์ Gini เริ่มลดลงตามคำพยากรณ์ของศาสตราจารย์ Kuznet แต่หลังจากนั้นมา ค่า Gini ไม่มีแนวโน้มดีขึ้น แต่ก็ไม่มีแนวโน้มแย่ลง (รูปที่ 1.3) สถานะดังกล่าวก่อให้เกิดความเสี่ยงที่จะเกิดความขัดแย้งในสังคม อุปมาเหมือนสภาพจราจรที่มีรถติดบนถนนสายหนึ่งเป็นเวลานาน ต่อมารถในช่องจราจรหนึ่งเคลื่อนที่ได้เล็กน้อย ขณะที่ช่องจราจรอื่นๆ ยังหยุดนิ่ง คนขับรถในช่องจราจรอื่นจะเริ่มเปลี่ยนช่องจราจร และอาจมีรถบางคันที่เคลื่อนที่ไม่ได้เริ่มขับรถเพื่อถอยรถคันอื่นๆ ไม่ให้เคลื่อนที่ในทำนองที่ว่า “ถ้าผมไปไม่ได้คนอื่นก็ต้องไปไม่ได้เหมือนกัน”

รูปที่ 1.3 สัดส่วนคนรวยสุดต่อคนจนสุด และค่าสัมประสิทธิ์ Gini



ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน

ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจมีสาเหตุหลายประการที่มีความสลับซับซ้อน (ดูแนวคิดในตอนที่ 1.3) สมมุติฐานของโครงการวิจัยนี้ คือ นโยบายของรัฐมีส่วนสำคัญในการสร้างความเหลื่อมล้ำ รัฐมีเครื่องมือสำคัญในการดำเนินนโยบายพัฒนาประเทศ ได้แก่ เงิน และอำนาจ เช่น การลงทุนสร้างโครงสร้างพื้นฐาน รัฐต้องใช้อำนาจจัดเก็บภาษีเพื่อให้ได้เงินงบประมาณเพื่อใช้ก่อสร้าง และต้องใช้อำนาจออกกฎหมายเวนคืนที่ดิน นโยบายเหล่านั้นย่อมก่อให้เกิดประโยชน์และผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้อง เช่น บริษัทผู้รับเหมาก่อสร้างจะได้ประโยชน์จากโครงการก่อสร้างถนน ขณะที่เจ้าของที่ดินในโครงการจะถูกเวนคืนที่ดิน นอกจากนี้เจ้าหน้าที่

<sup>5</sup> แม้ว่าค่า Gini ของไทยจะไม่สูงกว่าบางประเทศในเอเชีย (เช่น จีน มาเลเซีย) แต่ไทยกลับมีปัญหาค่าความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้มั่งมีกับกลุ่มชนชั้นกลางระดับล่างและระดับกลาง เพราะปัญหาสำคัญที่เกิดจากคนกลุ่มหลังที่เป็นฐานรากของสังคม ไม่มีโอกาสเจริญก้าวหน้าและมีความมั่นคงในอาชีพการงานเทียบกับคนมั่งมีที่ฐานะดีขึ้น ยิ่งในช่วง 5-7 ปีที่ผ่านมา เมื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจชะลอตัวลง ค่าจ้างและรายได้ของฐานรากที่มีการศึกษาค่ากลับเพิ่มขึ้นน้อยกว่าค่าจ้างและรายได้ของผู้มีการศึกษาสูง (Worawan 2010) ปรากฏการณ์นี้ยิ่งทำให้คนฐานรากรู้สึกไม่พอใจต่อระบบเศรษฐกิจ ตลอดจนระบบการเมืองการปกครองที่เป็นอยู่

รัฐบาลคนที่รับทราบข้อมูลโครงการลงทุนสร้างถนนจากวันซื้อที่ดินราคาถูกเพื่อเก็งกำไร โครงการวิจัยนี้ต้องการศึกษาเฉพาะกำไรพิเศษประเภทหลัง หรือที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า “ค่าเช่าทางเศรษฐกิจประเภทเลว” (bad economic rent)<sup>6</sup> รวมทั้งกำไรพิเศษของบริษัทก่อสร้างที่เกิดจากการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่โปร่งใส ผู้วิจัยมีสมมุติฐานว่ามีนโยบายรัฐจำนวนมากที่ก่อให้เกิดค่าเช่าประเภทเลวเป็นมูลค่ามหาศาล ค่าเช่าหรือกำไรพิเศษดังกล่าวจึงเป็นต้นตอสำคัญของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ การประมาณการค่าเช่าทางเศรษฐกิจประเภทเลวที่เกิดจากนโยบายรัฐจะช่วยให้วงการวิชาการมีความรู้เกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจมากขึ้น ความรู้นี้จะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายแก้ไขความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

นอกจากผลกระทบของนโยบายที่ก่อให้เกิดค่าเช่าเลวจนทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ผู้วิจัยยังมีสมมุติฐานเพิ่มเติมว่าความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจจะก่อให้เกิดนโยบายที่ก่อให้เกิดค่าเช่าประเภทเลวด้วย ผลงานวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศพบว่า ผู้ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจมักตัดสินใจเข้าสู่การเมือง เพื่อหวังจะใช้อำนาจการเมืองปกป้องและขยายธุรกิจของตน และครอบครัว (ดูตอนที่ 1.3 เพิ่มเติม)

ผลตอบแทนส่วนเกิน (economic rent) ที่เกิดจากนโยบายและมาตรการของรัฐ มักก่อให้เกิดความสูญเสียประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (economic efficiency) เพราะผู้ที่หวังผลตอบแทนส่วนเกินมักจะต้องลงทุนวิ่งเต้นเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ดังกล่าว นอกจากนี้ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นยังสร้างความรู้สึกที่ไม่เป็นธรรมในสังคม ตลอดจนบ่อนทำลายสถาบันทางสังคม คนบางคนที่ต้องการมีฐานะทัดเทียมผู้อื่นอาจตัดสินใจเลือกประกอบอาชีพที่ไม่พึงปรารถนา เช่น โสเภณี หรือประกอบอาชีพที่ผิดกฎหมาย

การปฏิรูปเพื่อลดผลตอบแทนส่วนเกินในระบบเศรษฐกิจจึงควรเริ่มต้นจากการศึกษาภาพรวมของผลตอบแทนส่วนเกินในประเทศไทยทั้งระบบ โดยการทำให้ “แผนที่ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ หรือผลตอบแทนส่วนเกิน” (rent mapping) เพื่อให้ทราบว่าผลตอบแทนส่วนเกินเกิดขึ้นจากนโยบายประเภทใด และการทำ “กายวิภาคของผลตอบแทนส่วนเกิน” (rent anatomy) เพื่อให้ทราบว่าผลตอบแทนส่วนเกินตกอยู่กับคนกลุ่มใด กระบวนการแสวงหาค่าเช่า หรือผลตอบแทนส่วนเกินเป็นอย่างไร และส่งผลเสียอย่างไรต่อสังคม

**วัตถุประสงค์หลักของงานวิจัยโครงการนี้** คือ การจัดทำแผนที่ของผลตอบแทนส่วนเกิน (rent mapping) รวมทั้งให้คำอธิบายถึงที่มาของผลตอบแทนส่วนเกิน และการวัดขนาดของผลตอบแทนส่วนเกินจากแหล่งต่างๆ อธิบายพฤติกรรมแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกิน (rent seeking) ตลอดจนการวิเคราะห์ผลกระทบทาง

---

<sup>6</sup> ผลตอบแทนส่วนเกินไม่ใช่สิ่งเลวร้ายเสมอไป อันที่จริงค่าเช่าทางเศรษฐกิจหรือผลตอบแทนส่วนเกินมีบทบาทสำคัญในการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น ประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ประสบความสำเร็จในการพัฒนาอุตสาหกรรม และเพิ่มผลผลิตการผลิตจนกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรม ประชาชนส่วนใหญ่อยู่ดีกินดี ส่วนหนึ่งก็เพราะการดำเนินนโยบายที่เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการที่ลงทุนทางเทคโนโลยีได้รับผลตอบแทนส่วนเกินเป็นแรงจูงใจจากการร่วมมือกับรัฐในการพัฒนา การที่รัฐสร้างแรงจูงใจให้เอกชนพยายามปรับปรุงและยกระดับเทคโนโลยีของภาคอุตสาหกรรม (industrial upgrading) เป็นการใช้นโยบายแก้ไขข้อบกพร่องของตลาดโลกตลาดทั้งนี้เพราะการลงทุนในเทคโนโลยีมีลักษณะเป็นสินค้ามหาชน (public goods) และมีความเสี่ยงสูง ถ้าพึ่งการพึ่งแต่กลไกตลาดจะไม่สามารถชักจูงใจให้เอกชนลงทุนในเทคโนโลยีในระดับที่สังคมพึงปรารถนา

เศรษฐกิจ ข้อเท็จจริงดังกล่าวจะเป็นกุญแจของการทำความเข้าใจถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดการกระจุกตัวของทรัพย์สิน และช่วยให้ผู้วิจัยนำเสนอแนวนโยบายการลดหรือการควบคุมผลตอบแทนส่วนเกิน ตลอดจนการจำกัดพฤติกรรมแสวงกำไรทางเศรษฐกิจที่จะเป็นผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจและการเมือง

**ขอบเขตการศึกษา :** ผลตอบแทนส่วนเกินที่จะศึกษาได้แก่ ค่าเช่าทางเศรษฐกิจในกรณีต่อไปนี้

- การผูกขาดกับความเหลื่อมล้ำในภาคธุรกิจ
- การแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรกรรม
- การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและการสัมปทาน (bribery)
- การใช้สิทธิพลในการครอบครองทรัพยากรธรรมชาติ โดยจะใช้กรณีศึกษา 3 กรณี ได้แก่ การเปลี่ยนมือการครอบครองที่ดินในโครงการจัดที่ดินของรัฐ การใช้สิทธิพลครอบครองที่ดินที่เป็นมรดกของชาติ เช่น เกาะ ชายหาดและพื้นที่บนภูเขา เป็นต้น และการเก็งกำไรที่ดินบริเวณสนามบินสุวรรณภูมิ
- ผลตอบแทนส่วนเกินจากการใช้ข้อมูลลงในในตลาดหลักทรัพย์ จากการสร้างราคาหุ้น และจากการซื้อขายหลักทรัพย์ โดยเน้นผลตอบแทนส่วนเกินของสถาบันการเงินตัวกลางในตลาดหลักทรัพย์ และบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์

ผู้วิจัยคาดว่าผลตอบแทนส่วนเกินในโครงการย่อย 5 โครงการนี้น่าจะเป็นค่าตอบแทนส่วนเกินประเภทเลวที่สำคัญที่สุด แต่การที่วงการวิชาการไทยไม่เคยศึกษาเรื่องนี้อย่างเป็นทางการทำให้เราไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะประมาณการขนาดของผลตอบแทนส่วนเกินของระบบเศรษฐกิจไทย อนึ่งการเลือกโครงการย่อยทั้ง 5 โครงการเกิดจากแนวคิดสำคัญเกี่ยวกับนโยบายที่ก่อให้เกิดค่าเช่าประเภทเลว ตอนที่ 1.3 จะอธิบายความเชื่อมโยงของโครงการย่อยทั้ง 5 โครงการ

### 1.2.2 มาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม

รายได้และรายจ่ายของรัฐบาลเป็นเครื่องมือการคลังที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ (เช่น การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา ฯลฯ) เป็นเครื่องมือรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (เช่น บทบาทของ automatic stabilizer และกระตุ้นเศรษฐกิจ เป็นต้น) นอกจากนี้รายได้และรายจ่ายของรัฐบาลยังเป็นเครื่องมือสำคัญในการกระจายรายได้ และสร้างความเป็นธรรมในสังคม คำถามเชิงนโยบาย คือ ระบบการเมืองไทยก่อให้เกิดนโยบายภาษีและนโยบายรายจ่ายที่ช่วยสร้างความเท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ หรือก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างคนจนกับคนรวยมากขึ้น ความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจเป็นต้นตอสำคัญของความขัดแย้งทางการเมือง ผู้เสียภาษีเต็มเม็ดเต็มหน่วย (โดยเฉพาะมนุษย์เงินเดือน) จะมีความไม่พอใจกับนโยบายประชานิยมที่นำเงินภาษีไปแจกให้กลุ่มบุคคลฐานรากที่ไม่ได้เสียภาษี หรือมาตรการยกเว้นภาษีแก่ธุรกิจของนักการเมือง ขณะที่กลุ่มบุคคลฐานราก ซึ่งไม่ได้รับสวัสดิการและบริการสาธารณะเท่าเทียมกับคนในเมืองย่อมมีความไม่พอใจในระบบการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรมระหว่างเมืองกับชนบท หรือระหว่างกรุงเทพฯ กับภาคอื่นๆ

มาตรการทางการคลังทั้งการจัดเก็บภาษีอากร และรายได้อื่นๆ ตลอดจนนโยบายด้านการใช้จ่ายของภาครัฐมีผลในการถ่ายโอนทรัพยากร (redistribution) ระหว่างคนกลุ่มต่างๆ ในสังคม ซึ่งส่งผลกระทบต่อให้เกิดความเสมอภาคหรือความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ แม้ว่าอัตราภาษีต่างๆ อาจมีภาระในนาม (nominal incidence) หรือมีอัตราภาษีที่เป็นกลางหรืออัตราก้าวหน้า เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของประเทศไทยมีอัตราก้าวหน้า (progressive) แต่ภาระภาษีแท้จริง (effective burden) อาจมีลักษณะถดถอย (regressive) ได้เช่นกัน นอกจากนี้ นโยบายการใช้จ่ายของภาครัฐผ่านกระบวนการงบประมาณ และโครงการต่างๆ ก็อาจมีลักษณะถดถอยเช่นกัน หากกลุ่มคนที่มีรายได้สูงได้รับประโยชน์จากรายจ่ายของรัฐมากกว่ากลุ่มคนที่มีรายได้ต่ำ โครงการวิจัยนี้จะวิเคราะห์ภาระภาษี (tax incidence) และการได้รับประโยชน์ (benefit incidence) จากนโยบายการใช้จ่ายภาครัฐ และศึกษาความเป็นไปได้ในการขยายฐานภาษี ตลอดจนพิจารณาปรับปรุงแนวนโยบายการใช้จ่ายภาครัฐ และปฏิรูปกลไกทางสถาบันที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณ เพื่อให้มาตรการทางการคลังเอื้อต่อการสร้างความเสมอภาคทางเศรษฐกิจมากขึ้น

การศึกษานี้จะให้ความสำคัญกับทั้งมาตรการภาษีทางตรง (หรือภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีเงินได้นิติบุคคล) และภาษีทางอ้อมเป็นหลัก เนื่องจากที่ผ่านมามีแนวโน้มเป็นแหล่งรายได้หลักที่สำคัญที่สุดของภาครัฐ ในปีงบประมาณที่ผ่านมา รายได้จากภาษีอากรคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 80 ของรายได้จัดเก็บทั้งหมดของรัฐบาล (ก่อนการคืนภาษีของกรมสรรพากร และก่อนการจัดสรรรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตลอดจนก่อนการจ่ายเงินชดเชยภาษีสำหรับสินค้าส่งออก) ในจำนวนรายได้ที่จัดเก็บในรูปของภาษีอากรนั้น รายได้จากภาษีทางอ้อมมีสัดส่วนสูงถึง ร้อยละ 55-60 ของรายได้ภาษีอากรทั้งหมด รายได้จากภาษีทางอ้อมที่จัดเก็บได้มากที่สุด คือ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งจัดเก็บได้ถึง ร้อยละ 50 รองลงมาคือ รายได้จากภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน ภาษีโรงเรือนต่างๆ (หรือภาษีสรรพสามิต) เช่น เบียร์และสุรา รถยนต์ เป็นต้น ส่วนภาษีเงินได้ยังมีฐานภาษีแคบ เช่น ในปี 2551 มีผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลเพียง 9 ล้านคน<sup>7</sup> จากผู้มีงานทำ 35 ล้านคน

### **วัตถุประสงค์ของโครงการย่อย มีดังนี้**

- (ก) ศึกษาการกระจายภาระภาษี ทั้งภาษีทางตรงและภาษีการอ้อมตามกลุ่มรายได้
- (ข) วิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์ตามกลุ่มรายได้จากงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล 3 ด้าน คือ สาธารณสุข การศึกษา และ โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งทางบก
- (ค) ศึกษาความเป็นไปได้ในการขยายฐานภาษีเพื่อลดความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจ

<sup>7</sup> ประกอบด้วยผู้ยื่นแบบ ภ.ง.ด. 90 จำนวน 1.9 ล้านบาท และผู้เสียภาษี ภ.ง.ด. 91 อีก 7.1 ล้านคน

### 1.3 กรอบแนวคิดในการวิจัย

หลังจากทบทวนผลงานวิจัยด้านความสัมพันธ์ระหว่างความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจกับการพัฒนาประชาธิปไตยแล้ว ผู้วิจัยจะอธิบายกรอบแนวคิดของงานวิจัยโครงการนี้ ตลอดจนความเชื่อมโยงระหว่างโครงการย่อย 3 โครงการและแนวทางการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

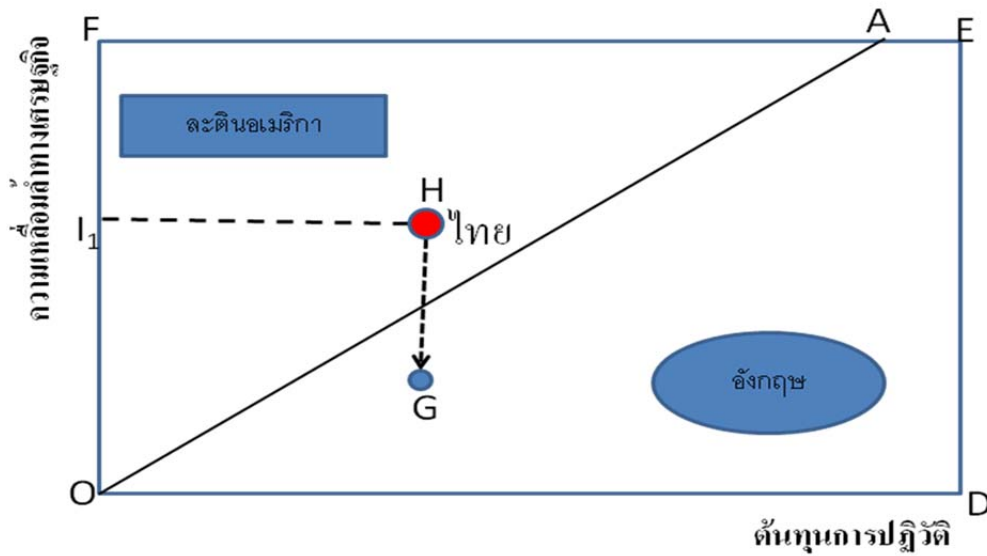
#### 1.3.1 การทบทวนการศึกษาเรื่องความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจกับประชาธิปไตย

การศึกษาหลายชิ้นในด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองในต่างประเทศได้ยืนยันความสัมพันธ์ระหว่างความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประชาธิปไตย เช่น

- Marshall and Jaggers (2000) พบว่า ร้อยละ 95 ของประเทศที่ถูกจัดอยู่ใน “กลุ่มที่มีรายได้เท่าเทียมกัน” เป็นประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตย ในขณะที่เพียงร้อยละ 75 ของประเทศที่ถูกจัดอยู่ใน “กลุ่มที่มีรายได้ไม่เท่าเทียมกัน” มีการปกครองแบบประชาธิปไตย
- Przeworski (2006) พบว่า ประชาธิปไตยจะมีเสถียรภาพ และมีโอกาสอยู่รอดได้มากกว่าในประเทศที่มีรายได้ต่อหัวของประชากรสูง และมีการกระจายรายได้เท่าเทียมกัน เมื่อเทียบกับประเทศที่มีรายได้ต่ำกว่าและมีการกระจายรายได้อย่างไม่เท่าเทียมกัน
- Engerman and Sokoloff (2002) ศึกษาประวัติศาสตร์ของประเทศลาตินอเมริกา พบว่า ความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจขัดขวางการพัฒนาประชาธิปไตย
- You and Khagram (2004) พบว่า ประเทศที่มีการกระจายรายได้เท่าเทียมกันมีการทุจริตคอร์รัปชันน้อยกว่าประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสูง
- Acemoglu and Robinson (2006) สร้างแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์การเมือง และศึกษาในเชิงประจักษ์พบว่า ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นในช่วงแรกของการพัฒนา มีผลดีต่อการปรับเปลี่ยนไปสู่ระบบประชาธิปไตย (democratization) แต่หากความไม่เสมอภาคเพิ่มขึ้นถึงจุดหนึ่ง การปรับเปลี่ยนไปสู่ระบบประชาธิปไตยก็จะทำได้ยากขึ้น นอกจากนี้ ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจยังเป็นอุปสรรคต่อการที่ระบบประชาธิปไตยจะสามารถลงหลักปักฐานจนเกิดความมั่นคง (consolidation)



รูปที่ 1.4 ความมั่นคงของระบบประชาธิปไตย : ความสัมพันธ์ระหว่างความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ



ที่มา : Acemoglu and Robinson, 2006

รูปที่ 1.4 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจกับความมั่นคงของระบบประชาธิปไตย โดยมีเส้น OA แบ่งพื้นที่เป็น 2 ส่วน ส่วนแรก คือ พื้นที่ OAED เป็นพื้นที่ของประเทศที่มีประชาธิปไตยมั่นคง และส่วนที่สอง (พื้นที่ OFA) เป็นพื้นที่ของประเทศที่ขาดความมั่นคงทางประชาธิปไตย เส้น OA ทอดขึ้นจากซ้ายไปขวา เพราะถ้าการปฏิบัติไม่มีต้นทุน (จุด O) คนชั้นนำในประเทศก็อยากทำปฏิบัติ ยึดอำนาจเสมอแต่ถ้าการปฏิบัติมีต้นทุนเพิ่มขึ้น คนชั้นนำจะปฏิบัติต่อเมื่อระบบประชาธิปไตยเป็นอันตรายต่อคนชั้นนำ กล่าวคือ สังคมต้องมีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสูงขึ้นมาพอที่จะก่อความไม่มั่นคงให้คนชั้นนำ ในรูปที่ 1.4 อังกฤษอยู่ในพื้นที่ OAED เมื่ออังกฤษสร้างระบบประชาธิปไตยขึ้นมา ระบบประชาธิปไตยจะมั่นคงภายใต้เงื่อนไข 2 ข้อคือ รัฐไม่ดำเนินการกระจายรายได้แบบสุดโต่ง และต้นทุนการปฏิบัติต้องสูงพอควร กล่าว คือ แม้อังกฤษจะมีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระดับหนึ่ง แต่ระบบประชาธิปไตยของอังกฤษจะมั่นคงเพราะการปฏิบัติจะก่อให้เกิดต้นทุนแก่คนชั้นนำค่อนข้างสูงจนไม่คุ้มที่จะปฏิบัติ หรือหากรัฐบาลประชาธิปไตยมีนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่ไม่สุดโต่งจนคนชั้นนำรับไม่ได้ ประชาธิปไตยก็จะมั่นคงส่วนพื้นที่ OAF เป็นเขตที่มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสูงและต้นทุนการปฏิบัติค่อนข้างต่ำ ทำให้คนชั้นนำมีแรงจูงใจในการปฏิบัติ ประเทศแถบลาตินอเมริกา (และไทย) จะตกอยู่ในพื้นที่ OAF (Acemoglu and Robinson 2006)

หนทางในการสร้างความมั่นคงของระบบประชาธิปไตย คือ พยายามลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ (แต่หลีกเลี่ยงการใช้มาตรการกระจายรายได้แบบรุนแรง) มีการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้คนส่วนใหญ่ได้ประโยชน์จากการพัฒนา เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยว่าการกระจุกตัวทางเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์กับการกระจุกตัวของอำนาจทางการเมือง การศึกษาในต่างประเทศ พบว่า นักธุรกิจรายใหญ่มีแรงจูงใจที่จะเข้าสู่การเมือง การเล่นเกมเมืองเป็นการลงทุนที่คุ้มค่า เพราะนอกจากอำนาจการเมืองจะช่วยคุ้มครองสัมปทานหรือธุรกิจของตนแล้ว ยังช่วยขยายอำนาจทางเศรษฐกิจของตนอีกด้วย (Shliefer and Vishny 1998; Olson 2000; Morck, Wolfenzon and Yeung 2005) ยิ่งธุรกิจมีทรัพย์สินมากเท่าใด เจ้าของยิ่งมีแรงจูงใจเข้าสู่การเมืองมากขึ้น (Acemoglu, Johnson and Robinson 2004) นอกจากนี้ ความสามารถในการเข้าสู่การเมืองก็ยิ่งขึ้นกับทรัพย์สินของผู้ต้องการเข้าสู่การเมือง เพราะการเล่นเกมเมืองในประเทศกำลังพัฒนาต้องใช้เงินจำนวนมาก นอกจากความจำเป็นของการใช้เงินในการหาเสียงแล้ว อำนาจทางเศรษฐกิจยังเป็นปัจจัยสำคัญในการควบคุมนักการเมืองในสังกัด การเข้าสู่การเมืองของนักธุรกิจมีทั้งทางตรง (คือลงเลือกตั้ง) โดยเฉพาะในประเทศที่ระบบการเมืองขาดความมั่นคง (Morck, Wolfenzon and Yeung 2005) และทางอ้อม โดยการให้เงินสนับสนุนนักการเมือง และพรรคการเมือง เพื่อให้ช่วยกำหนดนโยบายที่เอื้อต่อธุรกิจของตน

ในประเทศไทย มีงานวิจัยที่ยืนยันว่าการเข้าสู่การเมืองนั้นให้ผลตอบแทนคุ้มค่า การศึกษาส่วนใหญ่เลือกศึกษานักธุรกิจที่ได้สัมปทานจากรัฐ ซึ่งมักถูกขนานนามว่า “เจ้าสัวธนกิจการเมือง” อาทิเช่น งานวิจัยของประมวลและยุพนา (Pramuan and Yupana 2006) พบว่าในบรรดาเจ้าสัวที่ลงเล่นการเมืองส่วนใหญ่จะมีธุรกิจสัมปทานจากรัฐ (ดูตารางที่ 1.1) เจ้าสัว 13 ตระกูลที่เล่นการเมืองมีรายได้ ร้อยละ 23 จากสัมปทาน ส่วนเจ้าสัวที่ไม่เล่นการเมืองมีรายได้จากธุรกิจสัมปทานเพียง ร้อยละ 2.5

การศึกษาของ Imai (2006) พบว่าการเข้าสู่การเมืองคุ้มค่า เพราะบริษัทจดทะเบียนที่มีความสัมพันธ์กับรัฐมนตรีมีผลกำไรสูงกว่าระดับเฉลี่ยถึง ร้อยละ 18.56 เช่นเดียวกับงานของสมเกียรติ (2547) ที่พบว่าบริษัทของตระกูลชินวัตรมีอัตราผลตอบแทนจากหุ้นสูงกว่าบริษัทอื่นๆ ถึง ร้อยละ 141 งานของ Pramuan and Yupana (2006) ก็พบว่าหุ้นของเจ้าสัวธนกิจการเมืองให้ผลตอบแทนสูงกว่าหุ้นของ “เจ้าสัวนอกรัฐ” และส่วนแบ่งตลาดของเจ้าสัวธนกิจการเมือง ก็เพิ่มขึ้นมากกว่าส่วนแบ่งตลาดของเจ้าสัวนอกรัฐ (ดูรูปที่ 1.5)

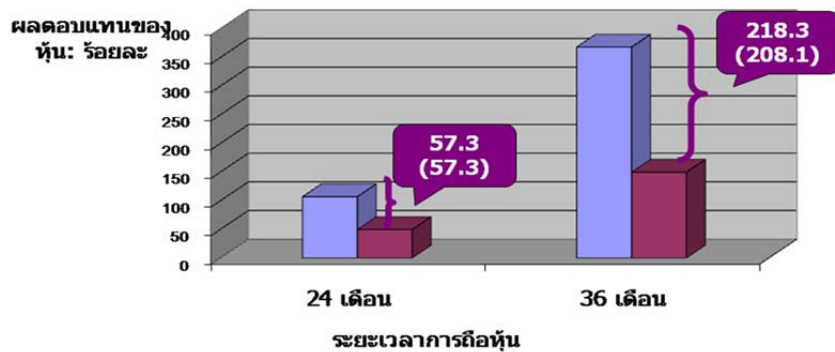
ตารางที่ 1.1 สินทรัพย์และผลตอบแทนของตระกูลที่ได้รับสัมปทานจำแนกตามกลุ่มที่ลงเลือกตั้งกับไม่ลงเลือกตั้ง

	ลงเลือกตั้ง (13 ตระกูล)	ไม่ลงเลือกตั้ง (87 ตระกูล)
สินทรัพย์เฉลี่ย (ล้านเหรียญฯ)	4,418.46	486.46
% รายได้จากธุรกิจสัมปทาน	22.9	2.5
% กำไรต่อทรัพย์สิน	2.4	2.8
% หนี้สินต่อทรัพย์สิน	39.5	49.6

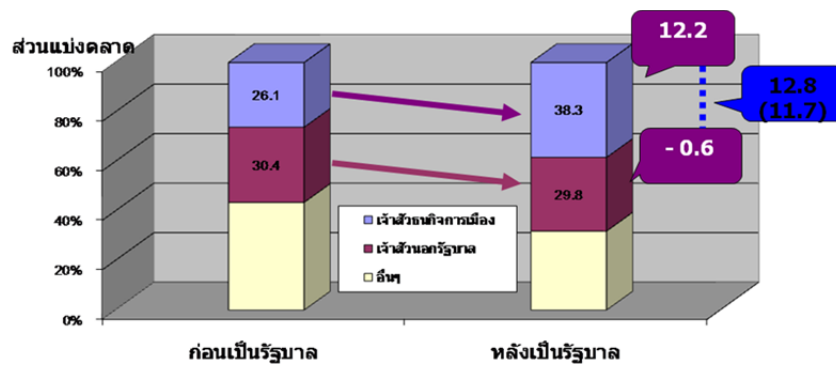
ที่มา: Pramuan and Yupana (2006)

\* ด้วยเหตุนี้สื่อมวลชนจึงให้สมญา พลต. ทักษิณ ชินวัตร ในสมัยที่เป็นนายกรัฐมนตรีว่ามี “อาณาจักรชินสี”

รูปที่ 1.5-ก “หุ้นของ “ธุรกิจของเจ้าสัวชนกิจการเมือง” ให้ผลตอบแทนสูงกว่าธุรกิจของ “เจ้าสัวนอกรัฐ”



รูปที่ 1.5-ข ส่วนแบ่งตลาดของเจ้าสัวชนกิจการเมืองเพิ่มขึ้นเจ้าสัวนอกรัฐมีส่วนแบ่งลดลง



\* สันตติในวงเล็บ หมายถึง ความแตกต่างเมื่อวัดผลจากปีเดียวกัน

ที่มา: Pramuan and Yupana 2006.

### 1.3.2 นิยาม

ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent) หรือ ผลตอบแทนส่วนเกิน คือ ผลตอบแทนที่ตกแก่เจ้าของปัจจัยการผลิตที่มีจำนวนจำกัด หรือประโยชน์จากนโยบายของรัฐที่ตกแก่คนบางกลุ่มเท่านั้น เช่น ประโยชน์จากการได้รับสัมปทานผูกขาด ประโยชน์จากการได้รับจัดสรรโควตาส่งออกมันสำปะหลัง เพราะสัมปทานและโควตามีจำนวนคงที่ คำว่า “ส่วนเกิน” หมายถึง อัตราผลตอบแทนที่สูงกว่าผลตอบแทนตามปกติ (หรือต้นทุนเสียโอกาส) ที่เจ้าของปัจจัยการผลิตหรือเจ้าของธุรกิจจะได้รับในกรณีที่มีการประกอบธุรกิจมีการแข่งขันกันเต็มที่

ศัพท์ดั้งเดิมคำว่า “ค่าเช่า” หมายถึง ผลตอบแทนต่อที่ดินที่มีจำนวนจำกัด ส่วนคำว่า “เศรษฐกิจ” หมายความว่า “ค่าเช่า” เป็นราคาที่มีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากร เจ้าของทรัพยากรจะเคลื่อนย้ายทรัพยากรของตนไปสู่กิจกรรมที่ได้รับผลตอบแทนสูงสุด

การศึกษาครั้งนี้จะแยกผลตอบแทนส่วนเกินออกเป็น 2 ประเภท คือ ผลตอบแทนส่วนเกินที่เลว และดี (ค่าเช่าเลว-ค่าเช่าดี) โครงการนี้จะศึกษาเฉพาะนโยบายที่ก่อให้เกิดผลตอบแทนส่วนเกินที่เลว ซึ่งหมายถึงผลตอบแทนส่วนเกินจากสิทธิพิเศษของนโยบายรัฐที่เกื้อประโยชน์เฉพาะบุคคลบางคน (ประโยชน์ส่วนบุคคล) สังคมส่วนรวมไม่ได้ประโยชน์ใดๆ แต่ที่เลวร้ายกว่านั้น คือ นโยบายที่ก่อให้เกิดผลตอบแทนส่วนเกินที่เลว จะ

เป็นนโยบายที่ทำให้บุคคลที่เกี่ยวข้องพยายามใช้หรือลงทุนทรัพยากร (real resource) ในการวิ่งเต้นเพื่อให้ได้สิทธิพิเศษจากนโยบาย การวิ่งเต้นดังกล่าวทำให้สังคมสูญเสียทรัพยากรจำนวนมาก ผลก็คือ ผลผลิตของประเทศจะลดลง ตัวอย่างเช่น การวิ่งเต้นเพื่อให้ได้สัมปทานโทรคมนาคม ผู้ที่วิ่งเต้นต่างยินดีลงทุนต่างๆ นานาเพื่อให้ตนได้สัมปทาน จำนวนทรัพยากรที่แต่ละคนยินดีจ่ายจะเกือบเท่ากับผลกำไรส่วนเกินที่คาดว่าจะได้รับตลอดอายุสัมปทาน แต่เมื่อมีการประกาศรายชื่อผู้ชนะ จะมีผู้ได้รับสัมปทานเพียงคนเดียว ทรัพยากรที่ผู้วิ่งเต้นรายอื่นใช้จ่ายไปจะสูญเปล่า เพราะผลผลิตที่ประเทศได้รับก็คือ “บริการโทรคมนาคม” จากผู้ที่ได้รับสัมปทานเพียงรายเดียว

ส่วนผลตอบแทนส่วนเกินที่ดี มีตัวอย่าง เช่น การที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนให้สิทธิพิเศษยกเว้นภาษีเงินได้ให้กับนักลงทุนบางราย ที่เรียกว่า “ผลตอบแทนส่วนเกินที่ดี” เพราะหากไม่มีการยกเว้นภาษีเงินได้ โครงการลงทุนนั้นอาจไม่เกิดขึ้น นอกจากนั้นเมื่อมีการให้สิทธิพิเศษ เกิดการลงทุน ก็จะเกิดการจ้างงาน เกิดการนำเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้ามาใช้ในการผลิต ทำให้ผลิตภาพการผลิต (productivity) สูงขึ้น สังคมส่วนรวมจะพลอยได้รับประโยชน์จากการยกเว้นภาษี (ผลตอบแทนส่วนเกิน หรือค่าเช่า) ให้แก่นักลงทุน โครงการวิจัยนี้จะไม่ศึกษา นโยบายที่ก่อให้เกิดผลตอบแทนส่วนเกินที่ดี

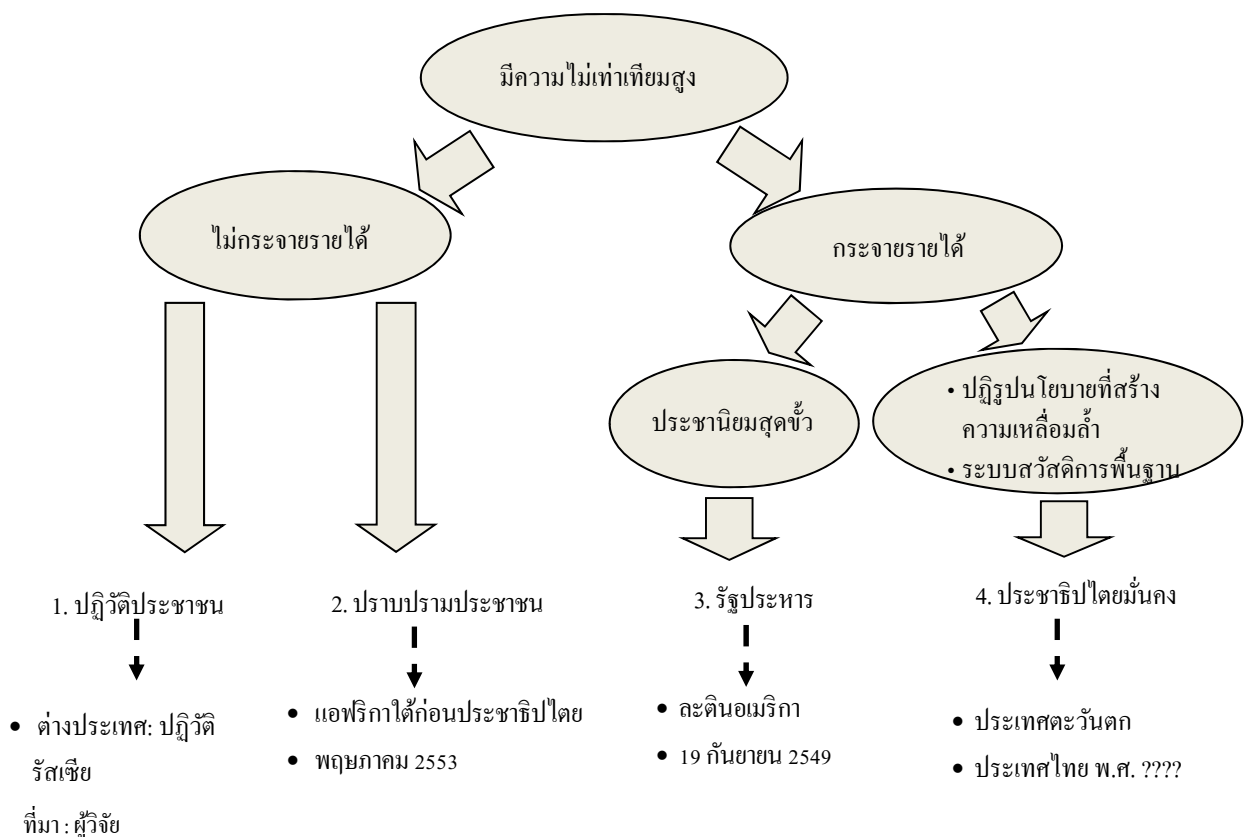
### 1.3.3 แนวคิดในการศึกษา

ในประวัติศาสตร์เศรษฐศาสตร์การเมือง ความขัดแย้งทางการเมืองและสังคมมีรากฐานจากความไม่เป็นธรรมในสังคม ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และความไม่เสมอภาคของโอกาสทางเศรษฐกิจมักเป็นส่วนสำคัญของปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคม ประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสูงมักจะประสบปัญหาความขัดแย้งการเมืองอย่างรุนแรง ในบางประเทศที่รัฐบาลไม่สนใจที่จะดำเนินนโยบายกระจายรายได้ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจกลายเป็นแรงผลักดันให้ประชาชนลุกฮือขึ้นมาปฏิวัติล้มล้างรัฐบาล เช่น การปฏิวัติของประชาชนในรัสเซียในตอนต้นทศวรรษ 1900 แต่ก็มีรัฐบาลบางประเทศที่ไม่ยอมแก้ไขความเหลื่อมล้ำ ทว่ากลับใช้กำลังเข้าปราบปรามประชาชน เช่น เหตุการณ์กบฏและปราบปรามชนเผ่าในแอฟริกาใต้ ก่อนที่นายเนลสัน แมนเดลาจะประสบความสำเร็จในการทวงสิทธิเสรีภาพคืนแก่คนผิวดำ (ดูรูปที่ 1.6) อย่างไรก็ตาม รัฐบาลบางประเทศอาจตัดสินใจแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ทางเลือกมี 2 ทาง ประเทศแถบลาตินอเมริกาเลือกใช้นโยบาย “ประชานิยม” เป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ โดยเน้นผลทางการเมืองในระยะสั้น จุดอ่อนของนโยบายประชานิยม คือ ปัญหาการขาดวินัยทางการคลัง<sup>9</sup> (อัมมาร และสมชัย 2550) ผลที่ตามมาคือ วิกฤตเศรษฐกิจ รัฐบาลที่โศกเศร้าได้รับการเลือกตั้งให้เข้ามาแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจมักต้องใช้มาตรการรัดเข็มขัดและลดค่าใช้จ่ายต่างๆ รวมทั้งค่าใช้จ่ายด้านสังคม ยังผลให้ประชาชนเดือดร้อนทุกหย่อมหญ้า ในที่สุดก็เกิดการปฏิวัติ และเปลี่ยนเป็นระบบเผด็จการทหารระยะหนึ่ง หลังจากนั้นก็มีเลือกตั้ง รัฐบาลประชาธิปไตยเริ่มหัน

<sup>9</sup> นอกจากวินัยการคลัง ข้อแตกต่างระหว่างนโยบายประชานิยมกับนโยบายสวัสดิการสังคม คือ นโยบายประชานิยมมุ่งหวังผลการเมืองระยะสั้น โดยไม่ใช้ระบบราชการเป็นกลไกการบริหารจัดการ (bureaucracy) เพราะต้องการให้ประชาชนเข้าใจว่าผู้นำประเทศเป็นผู้หยิบยื่นประโยชน์ต่างๆ ให้ประชาชน และรัฐบาลบางชุดอาจใช้มาตรการแบบเลือกปฏิบัติ โดยเลือกให้ผลประโยชน์เฉพาะแก่กลุ่มประชาชนหรือท้องถิ่นในเขตคะแนนเสียงของตนเท่านั้น

ไปใช้นโยบายประชานิยมอีก เกิดเป็นวัฏจักรการเมืองที่เลวร้ายครั้งที่ปรากฏในประเทศแถบลาตินอเมริกาตั้งแต่ทศวรรษ 1940 เป็นต้นมา (Sachs 1989) การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจอีกทางเลือกหนึ่ง คือ การสร้างระบบสวัสดิการสังคม ทางเลือกนี้เกิดขึ้นในประเทศยุโรปตะวันตก มีข้อสังเกตว่าการใช้เครื่องมือภาษีสร้างระบบสวัสดิการสังคมในยุโรป ทำให้ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจลดลง และเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งให้ยุโรปตะวันตกมีระบบประชาธิปไตยที่มั่นคงสอดคล้องกับแนวคิดของ Acemoglu and Robinson (2006) ดังกล่าวแล้ว<sup>10</sup>

รูปที่ 1.6 ทางเลือกเศรษฐกิจการเมือง 4 ทาง



ผลการศึกษาที่กล่าวข้างต้นยืนยันแนวคิดของผู้วิจัยที่ว่า การสร้างระบบประชาธิปไตยให้มั่นคงควรจะมีการปฏิรูปการเมืองควบคู่กับการปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความเป็นธรรมในสังคม

<sup>10</sup> แต่ระบบสวัสดิการสังคมของยุโรปก็สร้างปัญหาบางประเภท เช่น ตลาดแรงงานของยุโรปขาดความยืดหยุ่น มีอัตราการว่างงานสูง ทำให้ยุโรปสูญเสียความสามารถในการแข่งขัน นอกจากนี้รัฐจะต้องเก็บภาษีในอัตราที่สูงมาก ผลที่ตามมา คือ ประชาชนขาดแรงจูงใจในการทำงาน ฯลฯ ในระยะหลังประเทศแถบสแกนดิเนเวีย จึงต้องลดอัตรากาฬิลง แต่กระนั้นก็ตามสัดส่วนของรายได้ของรัฐบาลจากภาษี และสัดส่วนรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคม ก็สูงกว่ากลุ่มประเทศอื่นๆ นี่คือ เหตุผลสำคัญที่รชนชั้นนำไม่เห็นด้วยกับระบบสวัสดิการสังคมของรัฐ ผู้วิจัยจึงขอทำความเข้าใจกับผู้อ่านว่า ผู้วิจัยในโครงการนี้เห็นว่ายังเป็นไปไม่ได้ที่ระบบเศรษฐกิจไทยจะสามารถสร้างระบบสวัสดิการสังคมของรัฐแบบสแกนดิเนเวีย แต่รัฐบาลควรเริ่มสร้างระบบสวัสดิการพื้นฐานที่เหมาะสมกับฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศ

ประสบการณ์ในต่างประเทศพบว่า การลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจมีหลายแนวทาง นับตั้งแต่การปฏิรูประบบและโครงสร้างภาษีให้เป็นธรรม การปฏิรูปนโยบายที่สร้างความร่ำรวยให้เฉพาะกับคนบางกลุ่มโดยไม่เกิดประโยชน์ใดๆ ต่อสังคม การปฏิรูปที่ดิน การจัดสวัสดิการสังคม การเปลี่ยนกลยุทธ์การพัฒนาประเทศ ฯลฯ โครงการวิจัยนี้ จะเลือกศึกษาเฉพาะนโยบายที่สร้างความร่ำรวยให้กับคนบางกลุ่ม กับนโยบายการคลัง

อย่างไรก็ตาม ในบรรดาประเทศที่มีการปฏิรูปเศรษฐกิจ บางประเทศก็ประสบความสำเร็จ บางประเทศก็ล้มเหลว บทเรียนจากการปฏิรูปในต่างประเทศ คือ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะต้องไม่รุนแรงเกินไปจนก่อให้เกิดความขัดแย้งใหม่ ซึ่งจะก่อให้เกิดการล้มกระดานของชนชั้นสูงที่เห็นว่า ระบบประชาธิปไตยทำให้ตนต้องเกิดความสูญเสียมากกว่าทางเลือกอื่น กล่าวอีกนัยหนึ่ง ประชาธิปไตยจะอยู่รอดได้ หากการโอนถ่ายทรัพยากรระหว่างกลุ่มคน (redistribution) ไม่มากเกินไปสำหรับคนชั้นสูงและคนชั้นกลางระดับสูง เช่น ต้องไม่กระทบระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจากการถูกยึดทรัพย์ (expropriation) โดยไม่มีเหตุผลสมควร ในขณะเดียวกันก็ต้องไม่น้อยเกินไปสำหรับคนฐานล่างและไม่ก่อภาระหนี้สาธารณะที่เกินขอบเขต เช่น ประเทศตะวันตกสามารถจัดสวัสดิการสังคมได้ เพราะฐานะการคลังเอื้ออำนวย นอกจากนี้ กระบวนการดังกล่าวต้องมีความชอบธรรม เช่น ไม่ปิดโอกาสหรือทำลายแรงจูงใจในการสร้างฐานะจากการทำงานโดยสุจริต แต่ลดโอกาสในการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นหลัก ในขณะเดียวกันการกระจายรายได้ด้วยการสร้างระบบรัฐสวัสดิการจะอยู่รอดได้ต่อเมื่อเศรษฐกิจของประเทศมีการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน ภาคการผลิตมีการยกระดับผลิตภาพ (production upgrading) อย่างต่อเนื่อง การใช้จ่ายของรัฐถูกควบคุมให้อยู่ภายใต้กรอบทางการคลังที่โปร่งใส มีวินัย และผลประโยชน์จากการพัฒนาถูกกระจายให้ประชาชนทุกกลุ่มอย่างเป็นธรรม

โจทย์สำคัญของการวิจัยครั้งนี้ คือ อะไรคือการปฏิรูปเศรษฐกิจที่เหมาะสมกับสังคม-เศรษฐกิจการเมืองของไทย การตอบโจทย์นี้ได้จะเริ่มจากสมมุติฐานเรื่องต้นตอของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในสังคมไทยก่อน

ประเวศ วะสี (2553) ระบุว่า “ความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรเป็นสาเหตุใหญ่ของความไม่เป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำในแผ่นดิน ก่อให้เกิดความทุกข์ระทมมลายไปหมดทั่วประเทศ

เหตุปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและวิกฤตการเมืองในขณะนี้มีความสลับซับซ้อน มีหลายสาเหตุประกอบกัน หรือมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน ตั้งแต่ความไม่ยุติธรรมของระบบกฎหมายและนโยบายของรัฐ โครงสร้างการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ โครงสร้างสังคม-การเมืองแบบอุปถัมภ์ที่มีความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นผู้นำที่มีอำนาจ กับสังคมชั้นล่างที่ไม่มีอำนาจ ความไม่เป็นธรรมในการจัดการการใช้ทรัพยากรขาดโอกาสการศึกษา ฯลฯ (ประเวศ 2553)

ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมผสม (mixed economy) ของไทย การที่บุคคลและครัวเรือนมีรายได้และทรัพย์สินที่แตกต่างกันอาจเกิดจากสาเหตุมากมาย นับตั้งแต่ความสามารถส่วนตัวที่ต่างกัน ชาติกำเนิดต่างกัน บางคนเกิดมาบนกองเงินกองทอง บางคนยากจนไม่มีโอกาสได้รับการศึกษา บางคนมีโชคในการ

ประกอบอาชีพ บางคนโชคร้ายเจ็บไข้ได้ป่วย พี่ชผลได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติจนล้มละลาย บางคนสูญเสียที่ดินทำกินเพราะที่ดินถูกรัฐเวนคืนไปจัดทำโครงการพัฒนาต่างๆ แต่ผู้มีอิทธิพลกลับสามารถยึดครองที่ดินสาธารณะรวมทั้งมรดกของชาติ (เช่น เกาะ) มาเป็นสมบัติส่วนตัวโดยมีเอกสารสิทธิ์ที่ถูกต้องตามกฎหมาย นักธุรกิจรายเล็กส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ ขณะที่ผู้ประกอบการรายใหญ่ร่ำรวยจากสัมปทาน และการผูกขาด หรือการใช้ข้อมูลภายในเก็งกำไรซื้อขายที่ดิน นอกจากนั้นแทนที่รัฐจะใช้นโยบายการคลังและการสร้างกฎกติกาให้เกิดความชอบธรรมในระบบเศรษฐกิจทุนนิยม รัฐกลับดำเนินนโยบายการคลังที่ซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

เนื่องจากข้อจำกัดของทรัพยากรการวิจัย เวลา และข้อมูล ผู้วิจัยจึงต้องเลือกศึกษาเฉพาะสาเหตุที่สำคัญ เรื่องนโยบายและการใช้อำนาจรัฐ เพราะเป็นเรื่องที่มีข้อมูลให้ศึกษาวิจัยได้

โครงการนี้เริ่มจากการยอมรับแนวคิด (หรือ maintaining hypothesis) ที่ว่าการกระจุกตัวของอำนาจทางเศรษฐกิจ (เช่น การผูกขาดและธุรกิจสัมปทาน) จะชักนำให้นักธุรกิจใหญ่บางคนเข้าสู่อำนาจการเมือง ผลที่ตามมา คือ การใช้อำนาจการเมืองกำหนดนโยบายที่เพิ่มพูนอำนาจทางเศรษฐกิจของตนดังกล่าวแล้ว ดังนั้นนโยบายเหล่านี้จึงเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และทรัพย์สิน อย่างไรก็ตามนโยบายรัฐอาจก่อให้เกิดทั้งแรงจูงใจและผลตอบแทนโดยตรง หรือโดยอ้อม เกิดผลกระทบทั้งทางบวก และทางลบ ในบรรดานโยบายที่ก่อให้เกิดผลตอบแทนโดยตรงก็มีทั้งนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยส่วนรวม เช่น นโยบายส่งเสริมการลงทุน นโยบายสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ ฯลฯ และนโยบายที่เกิดผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มเฉพาะบุคคล และอาจส่งผลเสียต่อส่วนรวม หรือผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เช่น การเปิดบ่อนพนัน โดยใช้อิทธิพลของเจ้าหน้าที่รัฐ การวิ่งเต้นเพื่อให้ชนะการประกวดราคาโครงการจัดจ้างจัดซื้อของรัฐ ฯลฯ นโยบายกลุ่มหลังนี้จึงก่อให้เกิด “ค่าเช่าทางเศรษฐกิจประเภทเลว” ดังที่นิยามไว้แล้วข้างต้น สมมุติฐานของผู้วิจัย คือ ค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เลวนี้ คือ ต้นเหตุสำคัญของปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในสังคมไทย จากการสังเกตและติดตามนโยบายของรัฐแบบไม่ตั้งใจ (casual observation) ปรากฏว่าในระบบเศรษฐกิจการเมืองไทย มีนโยบายและพฤติกรรมการใช้อำนาจและข้อมูลวงในที่ก่อให้เกิดค่าเช่าที่เลวจำนวนมาก แต่เนื่องจากข้อจำกัดของข้อมูล ผู้วิจัยจึงตัดสินใจเลือกศึกษาเฉพาะนโยบายสำคัญบางเรื่อง รวมทั้งการใช้อิทธิพลและข้อมูลวงใน ได้แก่ นโยบายการแทรกแซงสินค้าเกษตร การจัดจ้างจัดซื้อ ปัญหาเรื่องสัมปทาน ปัญหาการผูกขาด การใช้อิทธิพลในการครอบครองที่ดินสาธารณะ การใช้ข้อมูลวงในในการเก็งกำไรที่ดินและเก็งกำไรในตลาดหลักทรัพย์

นโยบายที่สำคัญอีกกลุ่มหนึ่งที่ผู้วิจัยเลือกมาศึกษา คือ นโยบายการคลัง เนื่องจากในอดีตเคยมีหลักฐานการวิจัยที่พบว่าโครงสร้างอัตราภาษีของไทยและการจัดบริการสาธารณะของรัฐมีความไม่เป็นธรรม

### 1.3.4 การสร้างองค์ความรู้เรื่องความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเพื่อการปฏิรูป

ผู้อ่านรายงานวิจัยฉบับนี้คงมีคำถามสำคัญว่าโครงการวิจัยนี้จะสร้างองค์ความรู้ใหม่ที่น่าไปสู่การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมในสังคมได้อย่างไร คำถามรองที่เกี่ยวข้องกัน คือ โครงการเรื่องการทำแผนที่ค่าเช่าทางเศรษฐกิจและกายวิภาคค่าเช่ามีความสำคัญอย่างไรต่อความเหลื่อมล้ำและการปฏิรูปเศรษฐกิจ

ในปัจจุบันนักวิชาการไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งนักเศรษฐศาสตร์ยังมีความรู้ค่อนข้างจำกัดเกี่ยวกับสาเหตุของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ แม้จะมีงานวิชาการด้านสังคมศาสตร์ว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง และความไม่เป็นธรรมของระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม (ตามหลักฐานข้อร้องเรียนของชาวบ้านที่ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน) แต่ด้วยข้อจำกัดของข้อมูล โดยเฉพาะข้อมูลการกระจายทรัพย์สิน นักวิชาการไทยจึงไม่สามารถบอกได้ว่าในบรรดาสาเหตุต่างๆ สาเหตุใดเป็นสาเหตุสำคัญ สาเหตุใดเป็นสาเหตุรอง หรือเป็นผลพวงของสาเหตุอื่นๆ นักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่ก็มักไม่ให้ความสำคัญกับเรื่องความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ จึงมีความรู้ความเข้าใจหรือความสนใจเรื่องความเหลื่อมล้ำน้อยกว่านักวิชาการด้านสังคมศาสตร์อื่นๆ

แม้จะมีนักเศรษฐศาสตร์ไทยหลายคนที่น่าสนใจศึกษาเรื่องการกระจายรายได้และความยากจน อาทิเช่น ดร.เอื้อย มีสุข ศ.เมธี ครองแก้ว ศ.ปราณี ทินกร ดร.สมชัย จิตสุชน ฯลฯ แต่ด้วยข้อจำกัดด้านข้อมูล การศึกษาสาเหตุของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจด้วยวิธีเชิงปริมาณจึงมีข้อจำกัด ข้อมูลที่มีอยู่ช่วยให้นักวิจัยไทยสามารถวัดความเหลื่อมล้ำและความรุนแรงของการกระจายรายได้ สามารถวิเคราะห์เรื่องความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างผู้มีงานทำ หรือวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อแหล่งที่มาของรายได้ประเภทต่างๆ (functional income distribution) และศึกษาผลกระทบของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่มีต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่นักวิจัยยังไม่สามารถวิเคราะห์ต้นตอของความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และทรัพย์สิน แม้จะมีงานบางเรื่องที่สามารถบอกได้ว่านโยบายของรัฐมีผลกระทบอย่างไรต่อการกระจายรายได้ เช่น ผลกระทบของนโยบายราคาและนโยบายการค้าสินค้าเกษตร (ภายในนำเข้าภายในส่งออก โควตานำเข้าและส่งออก) ต่อการกระจายรายได้และรายได้เกษตรกร แต่งานศึกษาวิจัยเหล่านี้ยังมีจำนวนน้อยมาก ทำให้นักเศรษฐศาสตร์ไม่สามารถให้ข้อเสนอแนะเรื่องนโยบายการปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคมอย่างเป็นระบบ

โครงการวิจัยนี้เป็นความพยายามเพิ่มพูนองค์ความรู้เกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจของไทย โดยเริ่มจากก้าวสำคัญของการพยายามวัด “ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ” ที่เกิดจากนโยบายหรือการใช้สิทธิพิเศษของเจ้าหน้าที่รัฐ ตลอดจนทำความเข้าใจพฤติกรรมแสวงหาค่าเช่า (rent seeking activities) โดยเน้นเฉพาะค่าเช่าที่เลว เพราะหากต้องการปฏิรูปความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ก็ควรเริ่มจากการพยายามปฏิรูปนโยบายที่เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อระบบเศรษฐกิจ-สังคม-การเมืองก่อน นโยบายเหล่านี้เปรียบเสมือน “มะเร็งร้าย”



อย่างไรก็ตามวิธีการวิจัยยังเป็นแบบ “คุณภาพบางส่วน” จึงไม่มีการศึกษาเชื่อมโยงนโยบายหรือพฤติกรรม การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศ<sup>11</sup>

ผู้วิจัยเชื่อว่าความรู้เรื่องค่าเช่าที่เร็วและความไม่เป็นธรรมของนโยบายการคลังที่ได้จากโครงการวิจัยนี้ จะทำให้เกิดโอกาสการปฏิรูปเศรษฐกิจก่อนข้างสูง ด้วยเหตุผล ดังนี้ การจัดทำแผนที่ค่าเช่าจะทำให้สังคมได้มี โอกาสรับรู้ว่่านโยบายบางนโยบายมิได้เพียงก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจเท่านั้น แต่เป็นนโยบายที่ กระทบผลประโยชน์จากประชาชน ผู้เสียภาษีไม่ว่าจะเป็นการแย่งชิงงบประมาณ หรือการทำให้รัฐสูญเสีย รายได้จำนวนมหาศาลที่สามารถนำมาใช้จ่ายให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน นอกจากนั้นความรู้เรื่องค่าเช่าที่เร็ว น่าจะทำให้สังคมแยกแยะผู้ที่สร้างฐานะจากน้ำพักน้ำแรงของตน กับผู้ที่ร่ำรวยจากนโยบายที่แย่งชิง ผลประโยชน์จากประชาชนโดยมิชอบ เหตุผลอีกข้อ คือ การศึกษาเรื่องกายวิภาคของค่าเช่าจะช่วยให้ประชาชน มีความรู้เกี่ยวกับกระบวนการร่วมมือระหว่างนักการเมืองกับเจ้าหน้าที่รัฐในการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิ ชอบจากโครงการของรัฐ ความรู้ดังกล่าวจะทำให้ประชาชนรู้เท่าทันนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐบางคน ซึ่งจะ มีผลต่อการเลือกตั้งไม่มากนักน้อย เหตุผลข้อสุดท้าย คือ การเปิดเผยข้อมูลเรื่องขนาดของค่าเช่าเร็วหรือ ประโยชน์ส่วนเกินที่ถูกถ่ายโอนจากเงินภาษี หรือรายได้ของรัฐสู่กลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม จะเป็นแรงกดดัน ให้รัฐบาลกล้าตัดสินใจปฏิรูปเศรษฐกิจ

ส่วนการคำนวณการกระจายของงบประมาณรายจ่ายที่ตกแก่กลุ่มผู้มีรายได้กลุ่มต่างๆ จะเป็นข้อมูลที่เป็น ประโยชน์ต่อรัฐบาลและรัฐสภาในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้เป็นธรรมขึ้น ที่ผ่านมาถึงแม้รัฐบาล จะมีความพยายามจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ไขความยากจน และความเดือดร้อนของประชาชน แต่กลับละเลยที่ จะจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านโครงสร้างพื้นฐาน สังคมและการศึกษาตามหลักเกณฑ์ของการกระจายเม็ดเงิน อย่างเป็นธรรม ทั้งนี้อาจเป็นเพราะไม่มีงานวิจัยที่วัดการกระจายของงบประมาณไปสู่ผู้มีรายได้กลุ่มต่างๆ

### 1.3.5 ความเชื่อมโยงของโครงการวิจัย

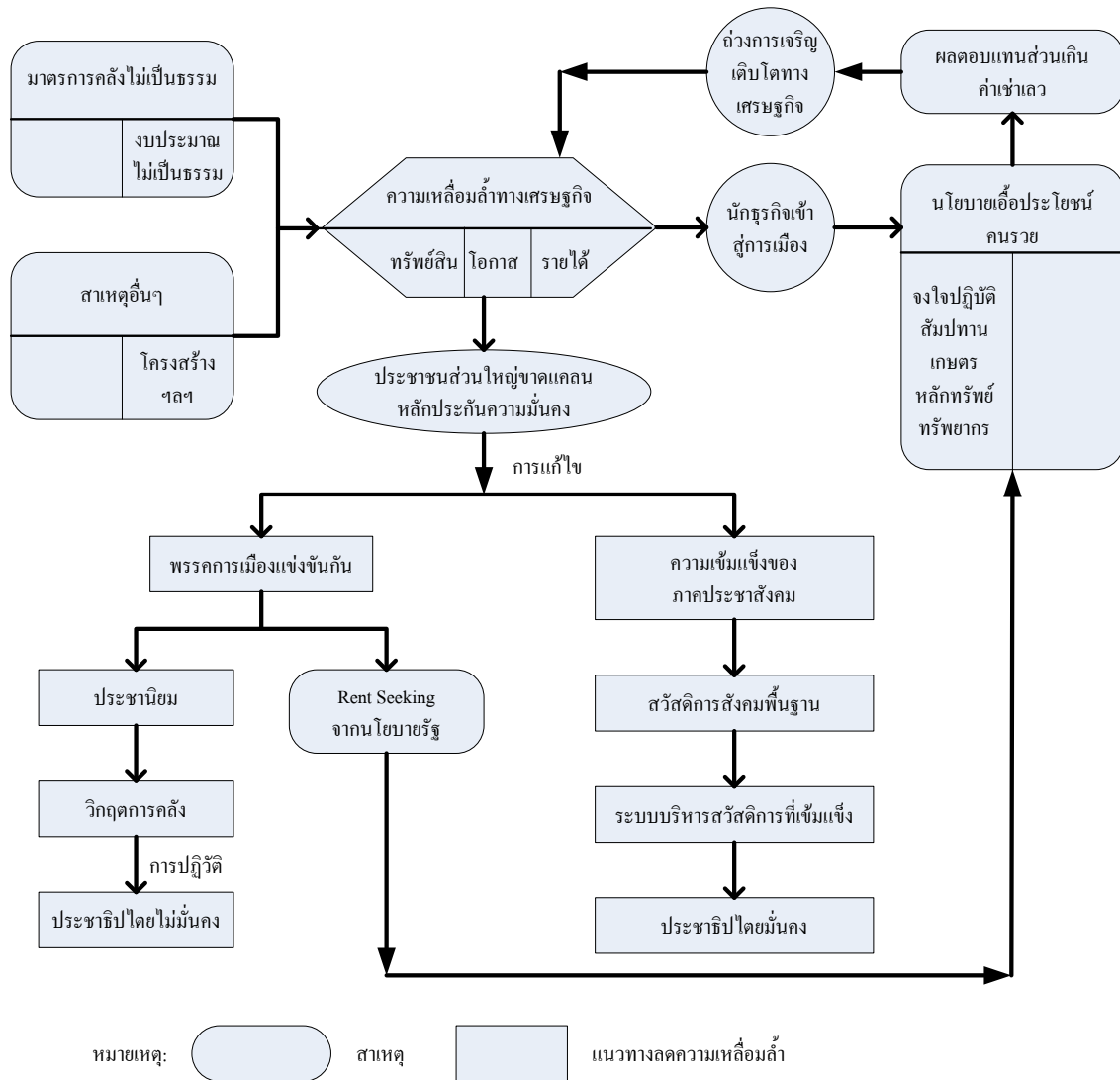
รูปที่ 1.7 เป็นการประมวลแนวคิดเพื่อเชื่อมโยงโครงการวิจัยย่อย 3 โครงการภายใต้โครงการวิจัยเรื่อง “การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อลดความขัดแย้งทางการเมือง” ได้แก่ โครงการเรื่องการทำแผนที่ผลตอบแทนส่วนเกิน มาตรการด้านการคลัง เพื่อความเป็นธรรม รวมทั้งโครงการสร้างระบบสวัสดิการพื้นฐาน (ซึ่งเป็นโครงการที่ อดหนุนโดย สสส.)

กระบวนการซึ่งเป็นสาเหตุของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ คือ นโยบายของรัฐที่ก่อให้เกิด ผลตอบแทนส่วนเกินเร็วแก่บุคคลบางกลุ่ม (โครงการจัดทำแผนที่ผลตอบแทนส่วนเกิน) และความไม่เป็นธรรม

<sup>11</sup> ตัวอย่าง เช่น การศึกษาเรื่องอำนาจผูกขาดทางเศรษฐกิจและปัญหาการบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้า แม้ผู้วิจัยจะเสนอให้มีการแก้ไขและ บังคับใช้กฎหมายแข่งขันฯ เพื่อลดอำนาจการผูกขาด แต่ผู้วิจัยตระหนักดีว่าข้อเสนอดังกล่าวไม่สามารถแก้ปัญหาการผูกขาดเหลื่อมล้ำให้หมดไปจาก ระบบเศรษฐกิจได้ เพราะสาเหตุความเหลื่อมล้ำค่อนข้างสลับซับซ้อน แต่อย่างน้อยในระบบทุนนิยมที่ดี (good capitalism) จะต้องมีสถาบันและกลไก ป้องกันมิให้ผู้ที่มีอำนาจตลาดใช้กลยุทธ์ที่ไม่เป็นธรรมเล่นงานผู้ที่อ่อนแอกว่า

ของนโยบายภาษี และรายจ่ายรัฐบาล (โครงการมาตรการด้านการคลังเพื่อความเป็นธรรม) รวมทั้งกลยุทธ์การพัฒนาที่เน้นการส่งออกและปล่อยให้ผลประโยชน์จากการเติบโตทางเศรษฐกิจค่อยๆ ไหลรินสู่คนฐานล่าง (trickle down effect of growth) นอกจากนี้งานวิจัยยังพบว่าการกระจุกตัวของอำนาจทางเศรษฐกิจจากการผูกขาดและธุรกิจสัมปทานจะชักนำให้นักธุรกิจใหญ่บางคนเข้าสู่อำนาจการเมืองอันทำให้เกิดการกระจุกตัวของอำนาจการเมือง ผลที่ตามมา คือ การใช้อำนาจการเมืองเพิ่มพูนอำนาจทางเศรษฐกิจซึ่งจะซ้ำเติมภาวะความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ กลายเป็นกระบวนการผลิตซ้ำ (ดูรูปที่ 1.7)

รูปที่ 1.7 แนวคิดเรื่องความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ



ที่มา: ดัดแปลงจากบทสรุปของอัมมาร สยามวลา ในการอภิปรายเรื่อง “การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อลดความขัดแย้งทางสังคม” การสัมมนาประจำปี สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 25-26 พฤศจิกายน 2552 โรงแรมเซ็นทารา แกรนด์ และบางกอกคอนเวนชัน เซ็นเตอร์ เซ็นทรัลเวิลด์ กรุงเทพฯ.

ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน คนฐานล่างส่วนใหญ่ขาดความมั่นคงและขาดโอกาสความก้าวหน้าในชีวิตการงาน ในระบบประชาธิปไตย การเติบโตของคนฐานล่างจะทำให้ให้นักการเมืองใช้นโยบายประชานิยมหาเสียงกับคนกลุ่มนี้ แต่ประชานิยมจะก่อปัญหาวิกฤตการณ์คลังและ

ทำให้เกิดการปฏิวัติรัฐประหาร หากต้องการให้ระบบประชาธิปไตยมีความมั่นคง รัฐจะต้องสร้างระบบสวัสดิการพื้นฐาน เพื่อสร้างหลักประกันให้แก่คนฐานราก เช่น หลักประกันด้านการศึกษา ด้านสุขภาพ การฝึกอบรมและจัดหางาน รวมทั้งการสร้างระบบบำนาญสำหรับผู้สูงอายุ (โครงการวิจัยย่อยที่ 3 เรื่องสวัสดิการสังคมพื้นฐาน)

### 1.3.6 แหล่งข้อมูล

การศึกษาครั้งนี้อาศัยข้อมูลทุติยภูมิ และผลงานวิจัยในอดีตเป็นหลัก (ดูรายละเอียดในโครงการย่อยในบทต่อไป) เช่น การศึกษาเรื่องการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรอาศัยข้อมูลจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร องค์การคลังสินค้า และงานวิจัยในอดีต การศึกษาเรื่องสัมปทานอาศัยข้อมูลจากสัญญาสัมปทาน และงานวิจัยในอดีต การวิจัยเรื่องการผูกขาดใช้ข้อมูลของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์และกรมธุรกิจการค้า (ผ่านบริษัท Business on Line) การศึกษาเรื่องค่าเช่าในตลาดหลักทรัพย์ก็อาศัยข้อมูลของตลาดหลักทรัพย์เช่นกัน

การศึกษาเรื่องภาษีอาศัยข้อมูลจากกรมสรรพากร กรมศุลกากรและกรมสรรพสามิต ข้อมูลดังกล่าวได้มาจากฐานข้อมูลการเสียภาษีเป็นรายบริษัทและรายบุคคล ทำให้ผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์ภาษีตามชั้นรายได้จริงโดยไม่ต้องใช้ข้อสมมุติการกระจายภาระภาษีเหมือนกับในงานวิจัยครั้งก่อนๆ ผู้วิจัยจึงขอขอบพระคุณปลัดกระทรวงการคลัง (คุณสถิตย์ ลิ้มพงศ์พันธุ์) และเจ้าหน้าที่กระทรวงการคลัง

ข้อมูลอีกชุดที่ใช้ศึกษาเรื่องภาระภาษีได้มาจากการสำรวจรายได้รายจ่ายของครัวเรือน โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ข้อมูลดังกล่าวยังถูกนำมาใช้วิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์ของรายจ่ายด้านการศึกษา สาธารณสุข และการขนส่งด้วย นอกจากนี้การศึกษารายการกระจายผลประโยชน์จากโครงการของรัฐยังต้องใช้ข้อมูลจากกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงคมนาคมด้วย

ส่วนการศึกษาเรื่องพฤติกรรมและกิจกรรมในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจต้องอาศัยข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงคุณภาพจากผู้เกี่ยวข้องโดยตรงกับนโยบายของรัฐ

ผู้วิจัยขอเสนอให้รัฐบาลใช้อำนาจตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2541 กำหนดให้หน่วยราชการจัดทำข้อมูลรายงานการเงิน และผลกระทบของนโยบายต่างๆของรัฐ เพื่อเปิดเผยต่อสาธารณะ ข้อมูลเหล่านี้จะช่วยให้นักวิจัยสามารถวัดผลประโยชน์และต้นทุนของนโยบายสาธารณะได้

ผลการวิจัยให้ข้อสรุปสำคัญดังต่อไปนี้

ก) แม้ว่าเหตุผลของรัฐในการแทรกแซงตลาด ก็เพื่อแก้ไขปัญหาความล้มเหลวของระบบตลาดและสร้างความกินดีอยู่ดีให้ประชาชน แต่การศึกษาพบว่า การดำเนินนโยบายจำนวนมากไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ และก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ (ดูตารางที่ 1.2) ผลประโยชน์ส่วนใหญ่จากผลตอบแทนส่วนเกินตกกับบุคคลผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองจำนวนหยิบมือเดียว (ดูผลการศึกษาของนิพนธ์ (บทที่ 3) สมเกียรติ และคณะ (บทที่ 4-5) อติศรีและคณะ (บทที่ 6) สถณี และพอล (บทที่ 7-9) ในรายงานเล่มนี้) (ตารางที่ 1.3) นโยบายที่สร้างความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การไม่บังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้า ซึ่งทำ

ให้เศรษฐกิจไทยถูกครอบงำโดยธุรกิจผูกขาดในหลายอุตสาหกรรม (คู่มือการศึกษาของเดือนเด่น ในบทที่ 2) นโยบายแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร (คู่มือการศึกษาของนิพนธ์ ในบทที่ 3) นโยบายการให้สัมปทาน และนโยบายการจัดจ้างจัดซื้อ (คู่มือการศึกษาของสมเกียรติ และคณะ ในบทที่ 4-5) นโยบายด้านการจัดหาที่ดินเพื่อช่วยเหลือความยากจน การอนุรักษ์มรดกของชาติ และการแก่งำไรจากโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ (คู่มือการศึกษาของอดิศร์ และคณะ ในบทที่ 6) นโยบายและปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับตลาดหลักทรัพย์ (คู่มือการศึกษาของสฤณี และพอฟล ในบทที่ 7-9)

นอกจากนั้น ผู้ได้ผลตอบแทนส่วนเกินยังมีพฤติกรรมแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจหรือผลตอบแทนส่วนเกิน ทำให้เกิดการสูญเสียทรัพยากร (real resource cost) และผลเสียหายต่อผลผลิตของประเทศ (คู่มือการศึกษาของนิพนธ์ ในบทที่ 3) ถึงแม้ว่างานวิจัยครั้งนี้จะไม่ได้ประมาณการผลเสียหายต่อรายได้หรือการเจริญเติบโตของประเทศ แต่ผู้วิจัยก็ได้ประมาณการ “มูลค่าของผลตอบแทนส่วนเกิน” ในกรณีที่สามารถประมาณการได้ (คู่มือประมาณการในตารางที่ 1.3)

ตารางที่ 1.2 เหตุผลและผลลัพธ์ที่แท้จริงการแทรกแซงตลาดของรัฐ

วัตถุประสงค์	ประเภทนโยบาย	ผลที่เกิดจากนโยบาย
- ป้องกันการผูกขาด	- นโยบายแข่งขันทางการค้า	- ไม่บังคับกฎหมาย ปล่อยให้ธุรกิจมีการกระจุกตัวมากขึ้น
- ช่วยลดความเสี่ยงด้านราคาสินค้าเกษตร และช่วยเหลือเกษตรกรรายากจน	- นโยบายจำหน่ายพืชผล	- กลายเป็นการช่วยเหลือพ่อค้า และเกษตรกรรายใหญ่ ไม่สามารถบรรเทาความเสี่ยงด้านราคาให้เกษตรกรได้
- จัดหาที่ทำกินให้คนจน - ปกป้องป่าต้นน้ำลำธาร รักษาระบบนิเวศให้สมดุล และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ	- นโยบายนิคมสร้างตนเอง - กฎหมายป่าอนุรักษ์และมรดกของชาติ	- มีการขายสิทธิ์ให้แก่ผู้มีฐานะดี - ผู้มีอิทธิพลร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐ ใช้ช่องว่างของกฎหมาย และความรู้ประสิทธิภาพของกลไกรัฐเข้ายึดครองมรดกของชาติเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล
- สัมปทานธุรกิจที่มีการผูกขาดตามธรรมชาติ	- สัมปทานของรัฐ	- มีการวิ่งเต้นแก้ไขสัญญา เพื่อให้เอกชนได้ผลตอบแทนเพิ่ม
- การจัดซื้อจัดจ้างที่มีประสิทธิภาพ	- การจัดซื้อจัดจ้าง e-auction	- การประมูลไม่โปร่งใส - การลื้อคสเปคเพื่อให้ได้ราคาสูงและไม่มีคู่แข่งการใช้ข้อมูลวงใน
- การพัฒนาตลาดทุนให้มีประสิทธิภาพในการระดมเงินออม เพื่อใช้ในการลงทุนให้เกิดผลตอบแทนสูงสุด	- การกำกับดูแลตลาดทุน โดยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และ ก.ล.ต.	- ตลาดหลักทรัพย์ถูกครอบงำ โดยบริษัทหลักทรัพย์ การทุจริตทำกำไรจากการสร้างราคา และจากการใช้ข้อมูลวงใน และความหละหลวมในการบังคับกฎหมาย
- การจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพ (ต้นทุนต่ำ) และเป็นธรรม	- โครงสร้างและอัตราภาษีทางตรงและทางอ้อม	- ฐานภาษีแคบ - ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามีการลดหย่อน - ภาษีทางอ้อมบางชนิดมีการลดหย่อน ไม่เป็นธรรม
- รายจ่ายของรัฐบาล	- ผลิตสินค้ามหาชน และให้ผลประโยชน์กระจายอย่างเป็นธรรม	- ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ของรายจ่ายรัฐตกแก่คนมีฐานะ

ที่มา: ผลการวิจัย

### ตารางที่ 1.3 ผลตอบแทนส่วนเกินจากนโยบายรัฐบาลนโยบาย

นโยบายการแทรกแซง	ผลตอบแทนส่วนเกิน	หมายเหตุ
1. การแทรกแซงสินค้าเกษตร 6 ชนิด	35,078	- ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ตกแก่พ่อค้าและเกษตรกรรายใหญ่เป็นค่าเฉลี่ยต่อปี
- ข้าว	15,853	- ปี 2548/49
- อ้อย/น้ำตาล	7,571-14,409	- ปี 2545/46, 2549/50 และ 2551/52
- ลำไย	41,348	- ปี 2547
- ยาง	1,360	- เฉลี่ยต่อปีจากปี 2535-45
- มันสำปะหลัง	796-2,084	- ปี 2548/49 ถึง 2549/50
- นม	1,272-2,162	- ปี 2550
2. สัมปทาน 5 รายการ	189,877	
- ใบอนุญาต 3 G	151,600	
- ปรับลดค่าสัมปทานพิเศษของ AIS	13,420	
- แก้ไขสัญญาเช่าที่ดิน โฟมีเดีย	2,063	
- แก้สัญญาสัมปทานโทรทัศน์ช่อง 3	11,440	
- ต่อสัญญาสัมปทานโทรทัศน์ช่อง 7	11,350	
3. การประหยัดงบประมาณ		- ประมาณการขั้นต่ำโดยไม่รวมผลของการกำหนดคุณลักษณะทางเทคนิค
- การเพิ่มความโปร่งใสในการจัดจ้างจัดซื้อของรัฐ	2,917 (2.2% ของมูลค่าจัดซื้อจัดจ้าง)	
4. อำนาจครอบงำตลาดหลักทรัพย์ (ตลท.)		ตกแก่บริษัทหลักทรัพย์ ตกแก่บริษัทจำกัด จำนวนธุรกรรม ระหว่าง ม.ค.2548-มิ.ย.2553
- ผลักภาระรายจ่ายกิจกรรมส่งเสริมให้ ตลท.	4,892	
- การทุจริตในการซื้อขายหลักทรัพย์	22,957-23,234	
- บริษัทจดทะเบียน ใช้ข้อมูลลงใน	13,092 ครั้ง	
o มูลค่าธุรกรรมหลักทรัพย์ที่ใช้ข้อมูลลงใน	43,074 ล้านบาท	
5. การยึดครองทรัพยากรที่ดิน		- ที่ดิน 6 ล้านไร่ที่ยังไม่สิ้นสภาพตาม พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ
- โครงการจัดสรรที่ดินทำกิน	720,000 บาท/ไร่	- ทั่วประเทศมี 773 เกาะ 17,800 ไร่
- ครอบครองมรดกของชาติ (เกาะ)	204 เกาะ	- 5 ตระกูลที่มีอิทธิพลการเมือง
- เก็งกำไรที่ดินรอบสนามบินสุวรรณภูมิ	ราคาสูงขึ้น 28%	

ที่มา: จากเนื้อหารายงาน

โครงการย่อยเรื่องการจัดทำแผนที่ค่าเช่าทางเศรษฐกิจทั้ง 5 เรื่องมีความเชื่อมโยงกับแนวคิดหลักเกี่ยวกับต้นทุนของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้ (ดูตารางที่ 1.4)

(1) โครงการย่อยเรื่องแผนที่ค่าเช่า 5 โครงการเป็นกรณีที่เกิดค่าเช่าเศรษฐกิจมูลค่ามหาศาล นโยบายอื่นที่อาจก่อให้เกิดค่าเช่าก่อนใหญ่ ได้แก่ การซื้อขายตำแหน่งข้าราชการ คอร์รัปชั่นเชิงนโยบาย (ซึ่งมีการศึกษาบ้างแล้ว) รวมทั้งการจ่ายค่าช่วยเหลือให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองบ่อนผิดกฎหมาย นอกนั้นก็จะเป็นเรื่องที่เกิดค่าเช่าจำนวนไม่มาก เช่น แป๊ะเจี๊ยะฝากลูกเข้าโรงเรียน ส่วยจากรถบรรทุกเกินน้ำหนัก ฯลฯ

(2) ค่าเช่าส่วนใหญ่จากกรณีศึกษาทั้ง 5 โครงการจะตกแก่นักธุรกิจรายใหญ่ที่มีอำนาจหรือความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่รัฐนี่คือต้นตอหนึ่งของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

(3) วิธีการแสวงหาค่าเช่ามี 3 วิธี ได้แก่ การใช้อิทธิพลของเจ้าหน้าที่รัฐ (รวมทั้งการใช้ช่องว่างกฎหมายและการทำผิดกฎหมาย) การใช้อำนาจเหนือตลาด (กรณีผู้ผูกขาด และบริษัทหลักทรัพย์ที่มีอำนาจครอบงำตลาดหลักทรัพย์) และการใช้ข้อมูลวงใน นั่นคือ อำนาจทางเศรษฐกิจและอำนาจรัฐเป็นเครื่องมือในการแสวงหาความร่ำรวยของคนบางกลุ่ม

(4) ผู้เสียประโยชน์จะมีทั้งผู้เสียภายในโครงการแทรกแซงสินค้าเกษตร การจัดจ้างจัดซื้อ และการที่รัฐสูญเสียที่ดินสาธารณะ ส่วนผู้บริโภค (ซึ่งบางกรณีหมายถึงรัฐ) และสังคมจะมีความสูญเสียในทุกโครงการ

(5) ทุกโครงการก่อให้เกิดผลเสียต่อการบิดเบือนราคาตลาด และบางโครงการยังมีผลต่อคุณภาพของสินค้าและบริการในตลาดด้วย

ส่วนมาตรการคลังแทนที่จะมีส่วนลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจกลับเป็นมาตรการที่ซ้ำเติมทำให้ความเหลื่อมล้ำทางรายได้เลวร้ายลง

#### ตารางที่ 1.4 ความเชื่อมโยงของโครงการย่อยเรื่องแผนที่ค่าเช่า 5 โครงการย่อย

	แทรกแซงสินค้าเกษตร	จัดจ้างจัดซื้อ	สัมปทาน	ยึดที่ดินสาธารณะ/ที่ดินนิคมเก็งกำไร	การผูกขาด		การใช้ข้อมูลวงใน	
					สินค้า	บริษัทหลักทรัพย์	การทุจริตและสร้างราคาหุ้น	ผู้บริหารบริษัทซื้อ-ขายหลักทรัพย์
ที่มาของค่าเช่า	งบประมาณรัฐ	งบประมาณ	รายได้จากรธุรกิจ	ราคาที่ดิน	ราคาสินค้า	ค่าธรรมเนียมซื้อขาย	ราคาหุ้น	ราคาหุ้น
ค่าเช่าส่วนใหญ่ตกกับใคร	พ่อค้า-ผู้ส่งออก-เกษตรกร	ผู้รับเหมา-เจ้าหน้าที่รัฐ	ผู้ประกอบการ-เจ้าหน้าที่รัฐ	นายทุน-เจ้าหน้าที่รัฐ	ผู้ผูกขาด	มล.(ตลาดผูกขาด)	ผู้บริหารบลและนักปั่นหุ้น	ผู้บริหารบริษัทจดทะเบียน
วิธีแสวงหาค่าเช่า								
- การใช้อิทธิพล	✓	✓	✓	✓			✓	
- อำนาจตลาด					✓	✓	✓	
- ข้อมูลวงใน	✓	✓	✓	✓			✓	✓
	(ประมวลสินค้าของรัฐ)			(เก็งกำไรที่ดิน)				
การบิดเบือนตลาด								
- ราคาตลาด	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
- คุณภาพ	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ผู้เสียประโยชน์								
- ผู้เสียภายใน	✓							
- ผู้บริโภค	✓ (ราคาสูงขึ้น)	✓ (รัฐ)	✓ (รัฐ)	✓ (รัฐ)	✓	✓ นักลงทุน	บริษัทจดทะเบียน	✓ นักลงทุน
- สังคมทั้งหมด	✓ (ต้นทุนสูง)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

ที่มา: จากเนื้อหา

ข) นโยบายแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรก่อให้เกิดผลตอบแทนส่วนเกินมูลค่ามหาศาล ผลตอบแทนส่วนเกินจากการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร 6 ชนิด มีมูลค่า 35,078 ล้านบาทต่อปี (ดูรายละเอียดในตารางที่

1.3) การแทรกแซงตลาดข้าว อ้อย และลำไย ก่อให้เกิดผลตอบแทนส่วนเกินมากที่สุด ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ตกแก่พ่อค้ามากกว่าเกษตรกร (ยกเว้นอ้อยและน้ำตาล) และเกษตรกรที่มีฐานะจะได้รับผลตอบแทนส่วนเกินมากกว่าเกษตรกรยากจน ความเชื่อที่ว่านโยบายแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรยากจนจึงเป็นเพียง “มายาคติ”

ผลตอบแทนส่วนเกินจากนโยบายแทรกแซงสินค้าเกษตรเกิดจากเหตุผล 2 ประการ คือ (1) รัฐบาลกำหนดราคารับจำนำ (หรือรับซื้อ) สินค้าเกษตรในราคาสูงกว่าราคาตลาด และเมื่อรัฐจำหน่ายผลผลิตที่อยู่ในมือรัฐกลับขายผลผลิตในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาด (หรือราคาส่งออก) (2) รัฐบาลกำหนดค่าจ้างในการสีแปรสภาพและค่าเช่าโกดังในอัตราสูงกว่าตลาด

เมื่อมีผลตอบแทนส่วนเกิน ผู้เกี่ยวข้องย่อมยินดีลงทุนใช้ทรัพยากรเพื่อช่วงชิงผลตอบแทนส่วนเกิน (rent seeking) เริ่มตั้งแต่เกษตรกรบางรายเพิ่มการเพาะปลูกพืชที่ได้รับการอุดหนุน โดยลดพื้นที่ปลูกพืชอื่นๆ ชาวนาบางรายหันไปเลือกพันธุ์ข้าวอายุสั้นที่มีคุณภาพต่ำ นอกจากการแอบสวมสิทธิ์ของชาวนา โรงสีบางรายยังลักลอบนำข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านมาสวมสิทธิ์ในโครงการรับจำนำ หรือลงทุนว่าจ้างให้เกษตรกรออกมาประท้วงเรียกร้องให้รัฐบาลเพิ่มความช่วยเหลือในโครงการรับจำนำ พ่อค้าส่งออกบางรายก็ฮั้วกัน หรือสมคบกับนักการเมืองเพื่อช่วยชะงักการประมูลสินค้าใน สต็อกของรัฐในราคาต่ำ

ค) การศึกษาการให้สัมปทานของสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์<sup>12</sup> ใช้กรณีศึกษา 3 กรณี คือ สัมปทานในกิจการโทรคมนาคม (เช่น การแปรสัญญาโทรคมนาคม การแก้ไขสัมปทาน AIS DTAC และเทเลอิน โฟมิเดีย) สัมปทานโทรทัศน์ (การต่ออายุสัมปทานสถานีโทรทัศน์ช่อง 3 และช่อง 7) และการให้สัมปทานการค้าสินค้าปลอดอากรของคิงเพาเวอร์ ผลการศึกษาพบว่า สัมปทานก่อให้เกิดผลตอบแทนส่วนเกินมูลค่าตั้งแต่หลักสองพันล้านบาทถึงกว่าหนึ่งแสนล้านบาท (ดูตารางที่ 1.3) มูลค่าผลตอบแทนส่วนเกินนี้เป็นแรงจูงใจให้เกิดแนวร่วมในการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกิน ซึ่งประกอบด้วยฝ่ายการเมือง ทูตสัมปทาน ข้าราชการ และนักวิชาการ วิธีการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินของนายทุนสัมปทานเริ่มต้นตั้งแต่การวิ่งเต้นให้มีการกำหนดมูลค่าโครงการดำเนินจริง ไม่มีการแข่งขันในการได้มาซึ่งสัมปทาน เปลี่ยนเงื่อนไขสัญญาหลังทำสัญญา เจ้าหน้าที่รัฐไม่ดูแลให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือทำตามเงื่อนไขในสัญญาเอกชน เหตุให้รัฐแพ้ข้อพิพาท ผู้ได้สัมปทานไม่บำรุงรักษาทรัพย์สิน ตลอดจนการวิ่งเต้นให้นักการเมืองยอมยกเลิกสัมปทานโดยไม่ต้องจ่ายชดเชยแก่รัฐ

ง) การศึกษาเรื่องการจัดจ้างจัดซื้อแบบ e-auction พบว่า ความไม่โปร่งใสเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อราคาประมูลอย่างมีนัยสำคัญ ผลคือ รัฐและผู้เสียภาษีต้องจ่ายเงินซื้อสินค้าและบริการแพงขึ้นกว่าปกติ (ดูผลการศึกษาของสมเกียรติ และคณะ ในบทที่ 4-5)

จ) การศึกษาเรื่องผลตอบแทนส่วนเกินในตลาดหลักทรัพย์ของ สถฤณี อาชวานันทกุล และพอพล แข่งเฟี้ยมแจ (บทที่ 7-9 ในรายงานนี้) พบว่า อำนาจครอบงำตลาดและอำนาจเหนือโครงสร้างการบริหาร

<sup>12</sup> สัมปทานมีหลายรูปแบบตั้งแต่การเช่า แฟรนไชส์ BTO (สร้าง-โอน-ดำเนินการ) และ BOT (สร้าง-ดำเนินการ-โอน)

จัดการของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (ตลท.) ทำให้บริษัทหลักทรัพย์ได้ผลตอบแทนส่วนเกิน 4 ช่องทาง คือ (1) ผลตอบแทนส่วนเกินจากกฎระเบียบของ ตลท. และการผลการกระจายการจัดกิจกรรมส่งเสริมการขาย ให้ ตลท.เป็นมูลค่าปีละ 4,892 ล้านบาท (2) ผลตอบแทนส่วนเกินจากการทุจริตในตลาดหลักทรัพย์เป็นมูลค่า 22,957-23,234 ล้านบาท ในระหว่างปี 2541 ถึง 31 พฤษภาคม 2553 (3) ผลตอบแทนส่วนเกินจากบุคคลวงในของบริษัทจดทะเบียนพบว่า ในระหว่างปี 2548-2553 มีบริษัท 400 แห่ง ที่ผู้บริหารซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการมี ข้อมูลวงในได้ซื้อขายหุ้นของบริษัทที่ตนบริหาร และจำนวนการค้าขายหุ้นรวมทั้งสิ้น 13,000 ครั้ง (4) นอกจากนี้ยังมีผลตอบแทนส่วนเกินจากอัตรากำไรที่สูงผิดปกติจากการซื้อขายหลักทรัพย์ในพอร์ตลงทุน ของบริษัทหลักทรัพย์เอง (proprietary trading)<sup>13</sup> และ (5) การกระตุ้นให้นักลงทุนส่งคำสั่งซื้อหลักทรัพย์ที่ผิดปกติ แต่งานวิจัยครั้งนี้ไม่ได้คำนวณผลตอบแทนดังกล่าวเนื่องจากข้อจำกัดของข้อมูล

ฉ) การใช้สิทธิพลเข้ายึดครองทรัพย์สินที่ดินและป่าไม้ (คูบทที่ 6 อดิศร์ และคณะ) เป็นสาเหตุสำคัญ ประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำด้านทรัพย์สิน กรณีศึกษา 3 กรณี พบว่ามีทรัพย์สินที่ดินและป่าไม้ จำนวนมากที่ถูกผู้มีอิทธิพลยึดครองไปแล้ว หรืออยู่ในข่ายความเสี่ยงที่จะถูกยึดครอง โดยเฉพาะที่ดินที่เป็น มรดกของชาติ (เช่น เกาะ) ที่นับวันจะมีมูลค่ามากขึ้นจากการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

กรณีศึกษาแรก คือ การเปลี่ยนมือการครอบครองที่ดินในโครงการจัดที่ดินของรัฐที่มีวัตถุประสงค์ ต้องการจัดสรรที่ดินทำกิน (นิคมสร้างตนเอง) ให้เกษตรกรรายจน ที่ดินดังกล่าวไม่อาจซื้อขายกันได้ แต่ผู้มี อิทธิพลใช้ช่องว่างของกฎหมายทำให้เกิดการเปลี่ยนมือการครอบครองที่ดิน เช่น มีการซื้อขายแบบโอนลอยทั้ง ก่อนและหลังจากสมาชิกนิคมได้รับเอกสารสิทธิ์ (น.ค.3) และหลังระยะเวลาการสลักหลังเอกสารถือครอง 5 ปี ใน บางนิคม รัฐยังคงจัดสรรงบประมาณแผ่นดินด้านสาธารณูปโภคและการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานในนิคมต่างๆ ที่ นิคมกลายเป็นสมบัติของผู้มีฐานะไปแล้ว การศึกษากรณี โครงการนิคมสร้างตนเองลำตะคองที่ถูกเปลี่ยนสภาพ เป็นรีสอร์ท พบว่า เจ้าของปัจจุบันจะได้รับส่วนต่างจากราคาที่ดิน (หรือผลตอบแทนส่วนเกิน) ถึงไร่ละ 720,000 บาท การศึกษาพบว่าที่ดินในโครงการจัดที่ดินทำกินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ที่ยัง มิได้สิ้นสภาพประมาณ 6 ล้านไร่ นอกจากนี้ยังมีที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรอีก 50 ล้านไร่ ที่ไม่สามารถ ซื้อขายได้ แต่กลับมีการซื้อขายกันทั่วไป ดังปรากฏหลักฐานจากการเพิกถอนสิทธิ์ผู้ครอบครองที่ดินที่ทำผิด เงื่อนไขของรัฐ

กรณีศึกษาที่สอง คือ การที่กลุ่มบุคคลที่มีอำนาจทางการเมืองใช้อิทธิพลเข้าครอบครองพื้นที่ป่าสงวน แห่งชาติหรืออุทยานแห่งชาติ เช่น เกาะ ชายหาด และภูเขา มรดกแห่งชาติเหล่านี้รัฐสงวนหวงห้ามไว้เพื่อเป็น แหล่งต้นน้ำลำธารและรักษาระบบนิเวศให้อยู่ในสภาพสมดุล แต่กลับถูกอิทธิพลเข้ายึดครองเพื่อประโยชน์ ธุรกิจส่วนตัว ตัวอย่างเช่น ในจังหวัดสุราษฎร์ธานีมีพื้นที่ป่าลดลงจากเดิม 3.6 ล้านไร่ เหลือเพียง 2.3 ล้านไร่ ใน ปี 2549 และระหว่างปี 2549-50 มีคดีการบุกรุกทำลายป่ารวม 448 คดี นอกจากนั้นในบางสมัยก็มีความพยายาม

<sup>13</sup> แต่ในหลายกรณีการค้าหลักทรัพย์ในพอร์ตของบริษัทหลักทรัพย์เองไม่จำเป็นต้องเป็นธุรกรรมที่ก่อให้เกิดค่าเช่าหรือผลตอบแทนส่วนเกิน



จะให้รัฐนำอุทยานแห่งชาติ 10 แห่ง ให้เอกชนเช่า ตัวอย่างการใช้สิทธิพลสิทธิหนึ่ง คือ การที่ผู้มีสิทธิพลเข้าครอบครองพื้นที่เกาะเพื่อทำกิจการท่องเที่ยว การสำรวจพบว่า จากเกาะทั่วประเทศ จำนวน 773 เกาะ มีเกาะซึ่งมีทั้งพื้นที่เอกชนเข้าครอบครองโดยชอบ และโดยไม่ชอบถึง 204 เกาะ

กระบวนการใช้สิทธิพลครอบครองมรดกของชาติและที่ดินป่าไม้จะอาศัยแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) เป็นเครื่องมือ เพราะ ส.ค.1 เป็นหลักฐานสำคัญในการออกเอกสารสิทธิ์ เช่น น.ส.3 น.ส.3ก น.ส.3ข และ โฉนด วิธีการที่ใช้ในการครอบครองเป็นที่รู้จักกันในหมู่เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินว่ามี 3 วิธี คือ “บวม” (ขยายพื้นที่) “บิน” (ย้ายพื้นที่ครอบครอง) และ “บุด” (ใช้ส.ค.1 ออกเอกสารสิทธิ์ซ้ำ)

กรณีศึกษาที่สาม คือ การใช้ข้อมูลลงในเกี่ยวกับโครงการสร้างสนามบินสุวรรณภูมิ เข้ากว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร การศึกษาพบว่ามียุทธศาสตร์พลทางการเมืองอย่างน้อย 5 ตระกูล เข้ากว้านซื้อที่ดินในช่วงก่อนการก่อสร้างสนามบินเป็นจำนวนประมาณ 17,800 ไร่ โดยราคาที่ดินในช่วงหลังเริ่มมีการก่อสร้างสนามบิน คือ ปี พ.ศ. 2541-2548 สูงขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 28 ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยราคาที่ดินในกรุงเทพฯ ที่เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 18 ในช่วงเวลาเดียวกัน

ข) ในระบบทุนนิยม การแข่งขันเป็นกระบวนการสำคัญที่ทำให้ธุรกิจที่อยู่รอดต้องมีประสิทธิภาพมากที่สุด ผู้ที่อ่อนแอต้องเลิกกิจการไป เหลือแต่ผู้ที่แข็งแกร่งที่สุด จนบางครั้งกลายเป็นผู้ที่มีอำนาจตลาด หรือในบางกรณีผู้ผลิตอาจรวมหัวกันเพื่อกำหนดราคาคงข้อเขียนของอาดัม สมิท ดังนั้นระบบทุนนิยมจึงต้องมีกฎหมายแข่งขันทางการค้าเพื่อป้องกันมิให้ผู้ผลิตที่มีอำนาจตลาดใช้อำนาจทำลายคู่แข่ง หรือเอาเปรียบผู้บริโภค

ผลการศึกษาของเดือนเด่น นิคมบริรักษ์ เรื่อง “การผูกขาดกับความเหลื่อมล้ำในภาคธุรกิจ” (ดูบทที่ 2) พบว่าบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ (ตลท.) และนอกตลาดหลักทรัพย์มีการกระจุกตัวสูงมาก โดยบริษัทที่ใหญ่ที่สุดร้อยละ 20 ในตลาดหลักทรัพย์มีส่วนแบ่งรายได้ถึงร้อยละ 86.3 และบริษัทนอกตลาดหลักทรัพย์ที่ใหญ่ที่สุดร้อยละ 10 มีส่วนแบ่งรายได้ร้อยละ 89 ส่วนแบ่งดังกล่าวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากปี 2547 นอกจากนี้ การศึกษาพบว่าบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ที่ใหญ่ที่สุด 20 บริษัท เป็นบริษัทในเครือ ปตท. ถึง 5 บริษัท โดยมีส่วนแบ่งรายได้ถึงร้อยละ 45.6 ของรายได้รวมของบริษัทใน ตลท.ทั้งหมด อำนาจผูกขาดของบริษัทส่วนใหญ่ มักจะได้มาจากสัมปทาน (เช่น บมจ.อสมท. TOT และ CAT Telecom)

การศึกษายังพบว่าถึงแม้ไทยจะเป็นประเทศแรกในอาเซียนที่ตรากฎหมายแข่งขันทางการค้าตั้งแต่ปี 2542 แต่กว่ารัฐจะประกาศเกณฑ์การมีอำนาจเหนือตลาดก็ล่วงเลยมาถึงปี 2550 และจวบจนปัจจุบันยังไม่มีประกาศเกณฑ์การควบรวมธุรกิจ นอกจากนี้ยังพบว่าสำนักงานแข่งขันทางการค้ามีการดำเนินคดีกับธุรกิจที่ใช้อำนาจผูกขาดเพียงบริษัทเดียว สาเหตุที่ไม่มีการบังคับใช้กฎหมายน่าจะเป็นเพราะ โครงสร้างของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าถูกรวบเข้าโดยการเมืองและธุรกิจใหญ่ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการเมือง

ข) มาตรการด้านการคลังเป็นมาตรการสำคัญที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ การศึกษาของ วิโรจน์ ฌ ระนอง และสุเมธ องกิตติกุล (บทที่ 13) ได้เลือกศึกษารายจ่ายรัฐบาลสำคัญ 3 ด้าน คือ รายจ่ายด้านการศึกษา การรักษาพยาบาล และการคมนาคมขนส่ง

ผลการศึกษาปรากฏว่า กลุ่มผู้มีฐานะดีได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายด้านการศึกษามากกว่ากลุ่มอื่นๆ สาเหตุหลักเกิดจากการที่รัฐให้การอุดหนุนการจัดการด้านอุดมศึกษาในสัดส่วนที่สูงมาก<sup>14</sup>

ในด้านสาธารณสุข กลุ่มที่มีฐานะดีได้รับประโยชน์จากรายจ่ายด้านรักษาพยาบาลสูงกว่ากลุ่มที่มีรายได้น้อย สาเหตุหลักเกิดจากการที่กลุ่มผู้มีฐานะดีมีสิทธิ์สวัสดิการรักษายาพยาบาลของข้าราชการ และสิทธิประโยชน์ด้านรักษาพยาบาลในการประกันสังคม

การประมาณการการกระจายผลประโยชน์จากรายจ่ายด้านก่อสร้างถนนและการอุดหนุนรัฐวิสาหกิจด้านขนส่งมวลชน พบว่ารายจ่ายของรัฐกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ และปริมณฑล การที่รัฐเน้นการลงทุนด้านถนนมากกว่าการขนส่งมวลชน ทำให้ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ตกอยู่กับกลุ่มผู้มีรายได้สูงในทุกภูมิภาค นอกจากนี้การอุดหนุนระบบขนส่งมวลชนส่วนใหญ่ก็เป็นการอุดหนุนเฉพาะในกรุงเทพฯ และปริมณฑล

ฉ) มาตรการการคลังอีกด้านหนึ่ง คือ ระบบภาษี นอกจากรัฐจะใช้ภาษีเป็นเครื่องมือในการหารายได้แล้ว ภาษียังเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจ การส่งเสริมอุตสาหกรรมบางประเภท เป็นเครื่องมือในการลดการบริโภคสินค้าบางชนิด และที่สำคัญ คือ เป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ การวิจัยครั้งนี้เน้นเป้าหมายด้านการกระจายรายได้

ในปัจจุบันรายได้ภาษีส่วนใหญ่ของรัฐบาลไทยยังมาจากภาษีทางอ้อม (ดูรูปที่ 1.8) โดยภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นภาษีสำคัญที่สุด (ทำรายได้ถึง ร้อยละ 28.65 ของภาษีทั้งหมดในปี 2552) รองลงมาคือ ภาษีสรรพสามิต และภาษีศุลกากร แต่สัดส่วนรายได้จากภาษีทางอ้อมมีแนวโน้มลดลง (ยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม) ส่วนภาษีทางตรงทำรายได้ ร้อยละ 45.2 ภาษีทางตรงที่สำคัญที่สุดคือภาษีเงินได้นิติบุคคล (มีส่วนแบ่ง ร้อยละ 26.04) รองลงมาคือ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

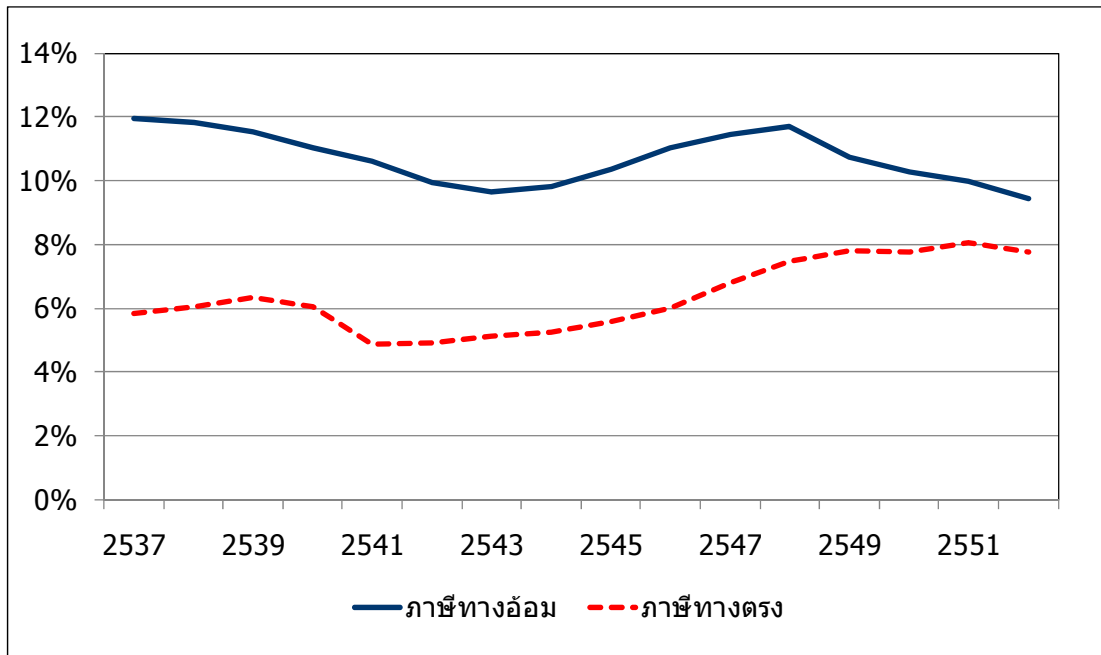
การศึกษาของชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์ เรื่อง “การกระจายของภาระภาษีทางอ้อม” (บทที่ 11) พบว่า ภาระภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) มีลักษณะก้าวหน้าเล็กน้อย ผลการศึกษานี้แตกต่างจากการศึกษาในอดีตโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้ เพราะการศึกษาครั้งนี้มีการวัดภาระภาษีทั้งด้านรายได้ และด้านรายจ่าย เหตุผลประการหนึ่งที่การศึกษาครั้งนี้พบว่า ภาษีมูลค่าเพิ่มมีลักษณะก้าวหน้าเมื่อวัดจากด้านรายจ่าย น่าจะเกิดจากการเพิ่มขึ้นของรายได้ครัวเรือน ทำให้แบบแผนรายจ่ายด้านบริโภคเปลี่ยนแปลงไป ขณะที่ครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำมีการบริโภคอาหารในสัดส่วนที่สูงสุด<sup>15</sup> แต่สินค้าส่วนใหญ่ในหมวดนี้ได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม ครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำจึงมีภาระภาษีน้อย ส่วนครัวเรือนที่มีรายได้สูงจะบริโภคสินค้าอื่นๆ ในสัดส่วนที่สูงขึ้น สินค้าเหล่านั้นไม่ได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาระภาษีจึงสูง อย่างไรก็ตามขณะที่ภาษีจากการบริโภคกลายเป็นฐานภาษีที่มีความสำคัญมากขึ้น

<sup>14</sup> นอกเหนือจากการเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราที่ต่ำเมื่อเทียบกับต้นทุนของการจัดการศึกษาภาคอุดมศึกษา ยังได้รับจัดสรรงบลงทุนสูงถึงร้อยละ 60-70 ของงบลงทุนทั้งหมดของการศึกษาทุกระดับ

<sup>15</sup> การยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มจากธุรกิจที่มีรายได้ต่ำกว่าปีละ 1.8 ล้านบาท อาจมีส่วนสำคัญทำให้คนจนมีภาระภาษีมูลค่าเพิ่มลดลง เพราะเป็นไปได้ว่าคนจนซื้อสินค้าจากธุรกิจนอกระบบที่มีขนาดเล็ก

ทั่วโลก ไทยยังเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราเพียงร้อยละ 7 ซึ่งถือเป็นอัตราที่ต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ ทั่วโลก และยังปรากฏว่ามีการทุจริตเรื่องใบเสร็จภาษีปลอมระบาดทั่วไป รัฐบาลจะสามารถหารายได้เพิ่มเป็นจำนวนมากจากการปรับอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม และการปราบปรามการทุจริตใบเสร็จภาษี โดยการประมวลผลการยื่นแบบภาษีด้วยระบบคอมพิวเตอร์ และมีซอฟต์แวร์ที่ตรวจสอบบริษัทที่ออกไปกำกับภาษีกับบริษัทที่ได้รับใบเสร็จภาษี<sup>16</sup>

รูปที่ 1.8 ภาพรวมโครงสร้างภาษี (% GDP)



ที่มา: กระทรวงการคลัง

การศึกษาของชัยสิทธิ์ อนุชิตวรวงศ์ (บทที่ 11) พบว่า ธุรกิจที่มีมูลค่านำเข้าสูงจะมีภาระภาษีศุลกากรต่ำกว่าธุรกิจที่มีมูลค่านำเข้าต่ำ เพราะธุรกิจใหญ่มักได้สิทธิประโยชน์ทางภาษีจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และสิทธิประโยชน์ตามข้อตกลงการค้าเสรีต่างๆ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประเทศไทยมีข้อตกลงการค้าเสรีกับหลายประเทศ

ชัยสิทธิ์ได้ศึกษาการกระจายภาระภาษีนำเข้าตามฐานะ (รายจ่าย) ของครัวเรือน ผลวิจัยปรากฏว่าภาระภาษีเกือบคงที่ (เป็นกลาง) ยกเว้นครัวเรือนที่มีรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคที่สูงสุด 3 กลุ่ม (หรือ 30% ของครัวเรือน) ทั้งนี้อาจเป็นเพราะครัวเรือนมีรายได้นำเข้าสินค้าที่ผลิตในประเทศเป็นหลัก

แม้จะมีการปฏิรูปภาษีศุลกากรหลายครั้ง แต่ปรากฏว่าการปฏิรูปยังไม่เสร็จสิ้น ทำให้มีพิกัดศุลกากรจำนวนมากที่ยังไม่ถูกปรับเข้าตามกรอบอัตราเป้าหมาย นอกจากนี้ผู้ประกอบการรายเล็กจะมีต้นทุนสูงกว่า

<sup>16</sup> หากการทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มหลายร้อยล้านบาท การลงทุนนำใบเสร็จภาษีเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์น่าจะคุ้มค่าการลงทุน กรมสรรพากรควรศึกษาความเป็นไปได้ในการสร้างระบบจัดเก็บข้อมูลใบกำกับภาษีด้วยคอมพิวเตอร์

ผู้ประกอบการรายใหญ่ที่ได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีนำเข้า เช่น สิทธิพิเศษด้านภาษีจากบัตรส่งเสริมการลงทุน สิทธิพิเศษของโรงงานในเขตปลอดอากร เป็นต้น ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงควรพิจารณาปฏิรูปภาษีศุลกากรอีกรอบหนึ่ง เพื่อลดการบิดเบือนของระบบภาษี และเพื่อลดความเสียหายเปรียบของธุรกิจขนาดกลาง-เล็ก (SMEs) ที่ไม่ได้สิทธิพิเศษด้านภาษีใดๆ

สำหรับภาษีสรรพสามิต การศึกษาของชัยสิทธิ์ (บทที่ 11) พบว่า ธุรกิจที่มียอดขายสินค้าที่ต้องชำระภาษีสรรพสามิตสูง มีภาระภาษีต่ำกว่าธุรกิจที่มียอดขายต่ำ ส่วนการกระจายภาระภาษีสรรพสามิตตามชั้นรายได้ของครัวเรือน พบว่าภาระภาษีมียกขัตติยคทอ้งช้าง คือ ครัวเรือนที่มีรายได้กลางๆ มีภาระภาษีสูงกว่าครัวเรือนยากจน และครัวเรือนร่ำรวย

ปัญหาของภาษีสรรพสามิต คือ สินค้าบางชนิด (เช่น สุรา และยาสูบ) มีฐานภาษีและอัตราภาษีต่างกัน ทั้งๆ ที่เป็นสินค้าชนิดเดียวกัน สาเหตุเกิดจากการใช้ราคาหน้าโรงงานที่ต่างกัน หรือจัดประเภทสินค้าชนิดเดียวกันที่มีความแตกต่างกันเล็กน้อยให้เป็นสินค้าต่างชนิด ซึ่งมีฐานภาษีต่างกัน (เช่น จัดฐานภาษีเบียร์เป็น 3 ชนิด คือ เบียร์ประหยัด เบียร์มาตรฐาน และเบียร์พิเศษ โดยเบียร์ประหยัดมีฐานภาษีต่ำที่สุด) ผลที่ตามมาคือความไม่เป็นธรรมในแนวนอนระหว่างผู้ประกอบการสินค้าชนิดเดียวกัน ปัญหานี้เกิดทั้งกรณี เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ยาสูบ และรถยนต์ (คูนิพนธ์ และคณะ, 2552)

ญ) การศึกษาภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของวรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และ อมรเทพ จาวะลา (ฉบับที่ 10) พบว่าการลดหย่อนภาษีโดยเฉพาะค่าลดหย่อนจากการลงทุนในกองทุน RMF LTF กบข. และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (provident fund) มีผลให้โครงสร้างอัตราภาษีบุคคลธรรมดากรณี ภ.ง.ด.91 เปลี่ยนจากอัตราก้าวหน้าเป็นอัตราถดถอย ส่วนภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดากรณีการเสียภาษีตามแบบ ภ.ง.ด.90 มีความถดถอยในปี 2547 แต่มีอัตราก้าวหน้าเพียงเล็กน้อยในปี 2549-2551 โดยเฉพาะผู้มีเงินได้ในชั้นรายได้ร้อยละ 60-90 จะมีอัตราภาษีที่ถดถอย

ฑ) สมชัย จิตสุชน และจิราภรณ์ แผลงประพันธ์ ศึกษาเรื่องการขยายฐานภาษีโดยยึดหลักความเสมอภาคด้านการเสียภาษี (บทที่ 12) ข้อมูลจากการสำรวจรายได้รายจ่ายของครัวเรือน แสดงว่ามีครัวเรือนจำนวนมากที่อยู่ในข่ายมีความสามารถเสียภาษี แต่ไม่ได้เสียภาษี ประการแรก ผู้มีเงินได้ที่มียาได้สูงถึงระดับที่ต้องเสียภาษี แต่ไม่ได้เสียภาษีตามแบบภ.ง.ด. 91 มีจำนวน 4-9 แสนคน ประการที่สอง มีครัวเรือนอีกอย่างน้อย 1.6 ล้านครัวเรือน เสียภาษีน้อยกว่าที่ควรทั้งๆที่เป็นครอบครัวที่มีฐานะดีในชั้นรายได้ที่ 8-10 (หรือชั้นรายได้สูงสุด 30%) บุคคลเหล่านี้ส่วนใหญ่ประกอบธุรกิจต่างๆ หรือเป็นลูกจ้างที่มีอาชีพวิชาชีพนักบริหารและนักวิชาการ ตลอดจนเป็นผู้สำเร็จอุดมศึกษา ประการที่สาม มีผู้ไม่เสียภาษีที่มีทรัพย์สินมากกว่าผู้เสียภาษีที่มีทรัพย์สินน้อยกว่าในกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้ 25% แรก และบุคคลเหล่านี้มีอายุต่ำกว่า 60 ปี (หรือยังอยู่ในวัยทำงาน)

#### 1.4 ข้อเสนอ : การปฏิรูปนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

ดังที่กล่าวตั้งแต่ต้นว่าความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจประกอบด้วยความเหลื่อมล้ำทางรายได้ และความเหลื่อมล้ำทางทรัพย์สิน การขจัดความเหลื่อมล้ำทำได้ 2 วิธี วิธีแรก ด้วยการปฏิวัติของประชาชน ยึดทรัพย์สิน

จากคนรวยไปแจกให้คนจน ประเทศไทยไม่เคยใช้วิธีนี้ ในทางตรงข้าม คนรวยในประเทศกลับใช้อิทธิพลในการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติมาจากคนจน และคนชั้นกลางระดับล่าง งานวิจัยเรื่อง “การใช้สิทธิพลในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ” ของอดิสร อิศรางกูร ณ อยุธยา และคณะ (บทที่ 6) ให้ตัวอย่างการใช้สิทธิพลแย่งชิงที่ดินที่รัฐจัดสรรให้คนยากจน และแย่งชิงมรดกของชาติ (เช่น เกาะ ภูเขา และชายหาด) ไปสร้างรีสอร์ท

วิธีที่สอง คือ มีกระบวนการที่จะลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ ซึ่งอาจจำแนกออกเป็น 4 กระบวนการ (ดูรูปที่ 1.9)

(ก) กระบวนการแรก เป็นกระบวนการทำงานของกลไกตลาดในระบบเสรีนิยม (หรือทุนนิยม) ที่เปิดโอกาสให้คนที่ไม่จนมีโอกาสสะสมทรัพย์สินจนรวยได้ในการทำงานและกำไรที่มาจากการทำงานแต่กระบวนการนี้จะไม่เปิดโอกาสแก่คนจนซึ่งไม่มีกำลังที่จะออม เพราะมีรายได้แบบชักหน้าไม่ถึงหลัง<sup>17</sup> กระบวนการสะสมทรัพย์สินแบบนี้จะเกิดขึ้นได้ในระบบทุนนิยมที่มีการแข่งขัน มีกฎหมายป้องกันการผูกขาด การแข่งขันจะเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความสามารถสะสมทรัพย์สินได้ ไม่ใช่มีการสะสมทรัพย์สินเฉพาะผู้ผูกขาด แต่การศึกษาของเดือนเด่น นิคมบริรักษ์ เรื่อง “การผูกขาดกับความเหลื่อมล้ำในภาคธุรกิจ” (ดูบทที่ 2) พบว่ารัฐไม่ได้ตั้งใจจะบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้า นับตั้งแต่มีการตรากฎหมายขึ้นในปี 2542 สำนักงานคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าได้ฟ้องร้องผู้ถูกกล่าวหาว่าทำผิดกฎหมายเพียงรายเดียว ผลที่ตามมา คือ การกระจุกตัวของยอดขายของบริษัทใหญ่ทั้งในและนอกตลาดหลักทรัพย์มีแนวโน้มกระจุกตัวมากขึ้น

(ข) กระบวนการที่สอง คือ ปล่อยให้ผลพวงจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตกอยู่กับคนไม่รวยส่วนใหญ่เป็นจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ประเด็นนี้ยังไม่มีการวิจัยที่ชัดเจน แต่ข้อมูลเชิงประจักษ์ปรากฏว่ากลยุทธ์การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยเพียงแต่ก่อให้เกิดประโยชน์ที่ค่อยๆ ไหลรินลงสู่มือของคนในระดับฐานล่างส่วนใหญ่ ยังผลให้ระดับความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจไม่มีแนวโน้มที่จะดีขึ้น การวิจัยครั้งนี้ พบว่า นโยบายและมาตรการของรัฐบาลในการแทรกแซงตลาดหลายๆ อย่างล้วนเป็นมาตรการที่ยังซ้ำเติมการกระจุกตัวของรายได้ในทุกสาขาเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นมาตรการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร ตลาดหลักทรัพย์ และการจัดจ้างจัดซื้อของรัฐ

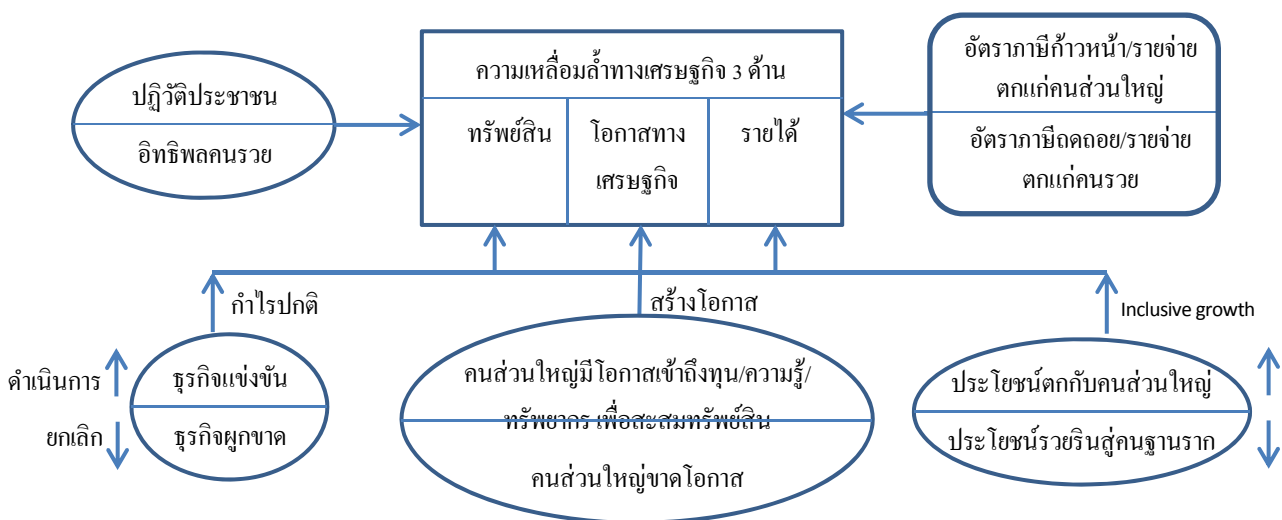
(ค) กระบวนการที่สาม คือ รัฐใช้มาตรการด้านรายจ่ายในการจัดบริการสาธารณะเพื่อให้ประโยชน์ตกสู่มือคนส่วนใหญ่ของประเทศ แต่ผลการศึกษาของวิโรจน์ ณ ระนอง และสุเมธ องค์กรกิติกุล เรื่อง “การวิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์จากโครงการที่สำคัญของภาครัฐที่มีต่อประชาชนกลุ่มเศรษฐกิจต่างๆ” (บทที่ 13) พบว่า ประโยชน์ส่วนใหญ่จากบริการสาธารณะ (การสาธารณสุข การศึกษา การขนส่ง) กลับตกอยู่ในมือของคนรวยมากกว่าคนจน ส่วนการศึกษาของสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และอสิษฐ์กุล อุณห์เขต เรื่อง “ผลตอบแทนส่วนเกินจากสัมปทาน: กรณีศึกษาสัมปทานโทรคมนาคม โทรทัศน์ การจำหน่ายสินค้าปลอดอากร และทางด่วนขั้นที่ 2”

<sup>17</sup> งานวิจัย (เช่น Kobsak et al. 2005) ซึ่งใช้ข้อมูล การสำรวจรายได้-รายจ่ายครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่าครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำสุดจำนวน 30% ของครัวเรือนทั้งหมด มีการออมติดลบ

(บทที่ 4) ก็พบว่า นักธุรกิจรายใหญ่ร่วมกับนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้กดวงผลตอบแทนส่วนเกินจำนวนมหาศาลจากสัมปทานของรัฐ

(ง) *กระบวนการสุดท้าย* คือ ใช้ภาษีเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้เพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ แต่ผลการศึกษาปรากฏว่ากระบวนการทางภาษีของไทยมีบทบาทน้อยมากในการลดความเหลื่อมล้ำ ด้วยเหตุผล 3 ประการ ประการแรก คือ ภาษีที่เก็บได้มีส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับรายได้ประชาชาติ (ร้อยละ 17-20 ของ GDP) ทั้งนี้เพราะมีผู้มีรายได้สูงและมีทรัพย์สินจำนวนมากอยู่นอกระบบภาษี (คูบทที่ 12 ของ สมชัย จิตสุชน และจิราภรณ์ แผลงประพันธ์ เรื่อง “มาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม : การขยายฐานภาษี”) ประการที่สอง ภาษีที่เก็บได้ส่วนใหญ่เป็นภาษีที่เก็บจากรฐานการบริโภค ภาษีที่เก็บจากทุนมีสัดส่วนน้อยมาก ประการที่สาม ในระยะหลัง ค่าลดหย่อนภาษีบางอย่าง ทำให้ภาระภาษีของผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลแบบ ภ.ง.ด. 91 และ ภ.ง.ด. 90 เปลี่ยนจากอัตราภาษีแบบก้าวหน้าเป็นภาษีอัตราคง (คูงานของ วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และ อมรเทพ จาวะลา บทที่ 10 เรื่อง “การศึกษาความไม่เท่าเทียมกันในการจ่ายภาษีทางตรงกับภาระของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล”)

รูปที่ 1.9 กระบวนการปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ



ที่มา: คู่มือฯ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการลดการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินทางเศรษฐกิจ จากการวิจัยในแต่ละด้านมีดังต่อไปนี้

#### 1.4.1 การป้องกันการผูกขาดในภาคธุรกิจ

การแก้ไขปัญหาการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจไทย เพื่อส่งเสริมการเติบโตของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม สามารถดำเนินการได้โดยการปรับปรุงการทำงานของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า การปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. ว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 การป้องกันการผูกขาดโดยรัฐวิสาหกิจ และการป้องกันการผูกขาดที่เกิดจากกฎระเบียบของภาครัฐ ดังต่อไปนี้

- การปรับปรุงการทำงานของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ปัญหาสำคัญของการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทย คือการมีความเสี่ยงต่อการมีผลประโยชน์ทับซ้อนของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ซึ่งทำให้เกิดความไม่เชื่อถือต่อการวินิจฉัยของคณะกรรมการ และสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า จึงควรมีการปรับปรุงการทำงานของคณะกรรมการ และสำนักงานฯ ดังต่อไปนี้

- กำหนดให้กรรมการแข่งขันทางการค้าทุกคนแจ้งการมีส่วนได้ส่วนเสียกับภาครัฐกิจต่อสาธารณชน โดยให้เปิดเผยตำแหน่ง หรือการถือหุ้นของกรรมการในบริษัททุกแห่งในเว็บไซต์ของกรรมการค้าภายใน เพื่อแสดงถึงความโปร่งใสและพร้อมจะถูกรตรวจสอบจากสาธารณะ
- กำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับกรรมการที่มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งทางตรงและทางอ้อมกับบริษัทที่ร้องเรียนหรือถูกร้องเรียน เช่น กำหนดให้กรรมการผู้นั้นไม่สามารถเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณา เพื่อให้คำวินิจฉัยและคำตัดสินเกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายอย่างแท้จริง
- วางระเบียบเพื่อจำกัดการติดต่อเป็นการส่วนตัวระหว่างกรรมการกับคู่กรณี และในกรณีที่กรรมการบางคนมีการติดต่อกับคู่กรณี ควรจัดให้มีระบบบันทึกเนื้อหาในการติดต่อดังกล่าว เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการ ทั้งนี้ ควรกำหนดให้การไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ถือเป็น การปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- สร้างกระบวนการพิจารณาคดีการแข่งขันทางการค้าให้มีความโปร่งใส เช่น ให้มีการเปิดเผยคำวินิจฉัยรวมและคำวินิจฉัยเฉพาะของกรรมการแต่ละรายต่อสาธารณชน เพื่อให้สาธารณะสามารถตรวจสอบหลักเกณฑ์ที่กรรมการใช้ในการวินิจฉัย
- กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าต้องเปิดเผยข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับธุรกิจที่ได้รับการร้องเรียนและการดำเนินการของสำนักงานฯ ในการพิจารณากรณีร้องเรียนเหล่านี้ในเว็บไซต์ของสำนักงานฯ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ทั้งนี้ ข้อมูลเหล่านี้มิใช่ข้อมูลลับภายใต้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540

- การปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. ว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

- ควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการ เพื่อตัดผู้แทนจากธุรกิจขนาดใหญ่ออก และให้มีตัวแทนจากองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคที่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์เป็นกรรมการแทน
- ควรมีข้อกำหนดคุณสมบัติของ “กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ” ว่าเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ด้านกฎหมาย เศรษฐศาสตร์หรือด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายการแข่งขันทางการค้า อันเป็นที่ประจักษ์ต่อสาธารณชนในวงกว้าง ซึ่งต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- ควรกำหนดให้สำนักแข่งขันทางการค้าเป็นหน่วยงานกำกับดูแลที่เป็นอิสระจากการเมืองในลักษณะที่คล้ายคลึงกับคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

- การป้องกันการผูกขาดของรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่มีบทบาทสำคัญในภาคธุรกิจไทย การส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจเล็กผูกขาดในตลาดจะช่วยลดการกระจุกตัวในภาคธุรกิจได้อย่างดี และจะช่วยลดขนาดของผลตอบแทนส่วนเกินในระบบเศรษฐกิจไทยได้อย่างมีนัยสำคัญ รัฐบาลจึงควรพิจารณามาตรการดังต่อไปนี้

- ยกเลิกการผูกขาดของรัฐวิสาหกิจในกิจการเชิงพาณิชย์ที่เอกชนสามารถดำเนินการได้ โดยการออกใบอนุญาตให้มีการแข่งขันในตลาด เช่น การซื้อและขายส่งก๊าซและไฟฟ้า และการเดินรถขนส่งมวลชน
- กำหนดให้รัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่จำหน่ายบริษัทลูกที่ประกอบธุรกิจในเชิงพาณิชย์ออกไป เพื่อลดการครอบงำตลาด เช่น ให้ บมจ. ปตท. ขายหุ้นในโรงกลั่นน้ำมันต่างๆ หรือให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตขายหุ้นในโรงงานไฟฟ้าหลายแห่ง เพื่อกระตุ้นให้ตลาดมีการแข่งขันมากขึ้น
- ทบทวนสัญญาร่วมการงานที่รัฐวิสาหกิจได้รับส่วนแบ่งรายได้ที่มีอยู่ทั้งหมด และแปลงสัญญาร่วมการงานให้เป็นใบอนุญาตที่ออกโดยหน่วยงานกำกับดูแล หรือโอนถ่ายอำนาจในการให้สัมปทานให้แก่หน่วยงานกำกับดูแล
- แก้ไขพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ให้มีผลครอบคลุมถึงรัฐวิสาหกิจ จากในปัจจุบันที่รัฐวิสาหกิจได้รับการยกเว้น

- การป้องกันการผูกขาดที่เกิดจากกฎระเบียบของภาครัฐ

- กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการออกกฎระเบียบในการกำกับดูแลของภาครัฐให้มีความรัดกุม ชัดเจน และโปร่งใส โดยหน่วยงานที่ออกกฎระเบียบจะต้องประเมินผลกระทบของกฎระเบียบนั้นต่อสภาพการแข่งขันในตลาด

#### 1.4.2 การลดผลตอบแทนส่วนเกินในตลาดหลักทรัพย์

ข้อเสนอในการลดผลตอบแทนส่วนเกินในตลาดหลักทรัพย์มี 2 ส่วนคือ ส่วนที่สามารถดำเนินการตามกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันได้เลย ซึ่งเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายให้เข้มงวดมากขึ้น และส่วนที่ต้องอาศัยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย

- การบังคับใช้กฎหมายให้เข้มงวดมากยิ่งขึ้น

- ก.ล.ต. ควรบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและไม่เลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะการเปรียบเทียบปรับหรือกล่าวโทษฐานทุจริตต่อสถาบันตัวกลางในตลาดหลักทรัพย์ เช่น บริษัทหลักทรัพย์ ที่ช่วยเหลือลูกค้าในการทุจริต หรือทุจริตเองเพื่อประโยชน์ส่วนตน ให้ได้มาตรฐานเดียวกันกับที่ ก.ล.ต. เคยใช้ก่อนปี 2543
- ในหลายกรณีผู้กระทำผิดหรือรู้เห็นการกระทำผิดไม่ใช่บริษัทจดทะเบียน กรรมการ หรือผู้บริหาร แต่เป็นผู้มีส่วนได้เสียอื่น เช่น ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ที่ปรึกษาทางการเงิน หรือ



บุคคลภายนอกที่ได้ล่วงรู้ข้อมูลภายใน ก.ล.ต. ควรเพิ่มขอบเขตในการใช้บังคับกฎหมายให้ครอบคลุมถึงบุคคลเหล่านี้

- ก.ล.ต. และ ตลท. ควรบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลอย่างเข้มงวด โดยเฉพาะกรณีที่มีการใช้สารสนเทศที่ภายหลังปรากฏว่าเป็นเท็จ
- การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
  - ความผิดตาม พ.ร.บ. หลักทรัพย์ส่วนแต่เป็นความผิดทางอาญา ซึ่งทำให้ยากที่จะเอาผิดกับผู้กระทำผิดได้ เนื่องจากต้องพิสูจน์จน “สิ้นสงสัย” รัฐจึงควรพิจารณาแก้ไขกฎหมายให้ ก.ล.ต. มีอำนาจปรับทางปกครอง เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้กระทำผิดบางรายยอมความ จ่ายค่าปรับจำนวนมากแลกกับการไม่ต้องรับผิด
  - ในกรณีของการฉ้อฉลหรือหลอกลวงนักลงทุนอย่างร้ายแรง รัฐควรแก้ไขกฎหมายหลักทรัพย์เพื่อเพิ่มโทษให้สูงกว่าเดิม เพื่อสร้างแรงจูงใจที่จะหลีกเลี่ยงการกระทำผิด โดยควรเพิ่มระวางโทษจำคุกให้ทัดเทียมกับตลาดหลักทรัพย์อื่นในภูมิภาค จากปัจจุบันที่ตลาดหลักทรัพย์ไทยมีบทลงโทษที่ต่ำที่สุด
  - รัฐควรส่งเสริมให้ผู้ถือหุ้นรายย่อยสามารถฟ้องร้องเรียกความเสียหายจากผู้กระทำผิดได้อย่างสะดวกและมีต้นทุนต่ำ เช่น เร่งออกกฎหมายการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (class action law)
  - เพื่อแก้ปัญหาการใช้บัญชีชื่อคนอื่น (“โนมินี”) เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกิน โดยเฉพาะการสร้างราคาหุ้น รัฐควรพิจารณาแก้ไขนิยามของ “บุคคลที่เกี่ยวข้องกัน” ตามมาตรา 258 ใน พ.ร.บ. หลักทรัพย์ให้ครอบคลุม “โนมินี” และ “เจ้าของหุ้นที่แท้จริง” ด้วย โดยอาจใช้กฎหมายหลักทรัพย์ของสหรัฐอเมริกา (Securities Exchange Act of 1934) เป็นต้นแบบ

#### 1.4.3 การแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร

รัฐบาลควรยุติการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแทรกแซงด้านการแปรรูปและการค้าสินค้าเกษตร เพราะนอกจากผลประโยชน์ส่วนใหญ่จะไม่ตกถึงมือเกษตรกรที่ยากจนแล้ว ยังสร้างความเหลื่อมล้ำในวงการธุรกิจและก่อความเสียหายทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง ส่วนในการช่วยเหลือเกษตรกรควรดำเนินการดังต่อไปนี้

- การเปลี่ยนนโยบายการรับจํานํามาเป็นนโยบายประกันรายได้ ซึ่งมุ่งช่วยเหลือเกษตรกร โดยไม่เข้าแทรกแซงตลาดการค้าสินค้าเกษตรของรัฐบาล เป็นนโยบายที่เหมาะสม แต่ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขดังต่อไปนี้
  - ควรเริ่มโครงการประกันรายได้ของชาวนาในแต่ละปีในเดือนกรกฎาคมหรือสิงหาคม และควรปรับปรุงการประชาสัมพันธ์ เพื่อให้เกษตรกรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจถึงมาตรการที่เกี่ยวข้อง

- ควรจัดทำระบบการจดทะเบียนเกษตรกรสำหรับพืชในโครงการ โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจัดทำภาพถ่ายดาวเทียม ภาพถ่ายสีทางอากาศ และระบบตรวจสอบภาคพื้นดินเพื่อใช้เป็นเครื่องมือตรวจสอบพื้นที่การเพาะปลูกจริง รวมทั้งจัดให้มีระบบสุ่มตรวจว่าเกษตรกรมีการเพาะปลูกจริง
- ควรปรับลดราคาประกันให้คล้องกับต้นทุนการเพาะปลูก และลดปริมาณผลผลิตที่จะทำประกันให้เกษตรกรแต่ละครัวเรือน เพื่อประหยัดงบประมาณในการช่วยเหลือเกษตรกรที่ยากจนอย่างแท้จริง
- เพื่อรักษาวินัยการคลัง รัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณที่จะใช้ในโครงการประกันรายได้จากงบประมาณประจำปี โดยเสนองบประมาณช่วยเหลือเกษตรกรทุกชนิดพืชผ่านรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2502
  - สนับสนุนการพัฒนาตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าเพื่อเป็นเครื่องมือในการป้องกันความเสี่ยงจากสัญญาประกันราคาบางส่วน รวมทั้งสนับสนุนให้บริษัทประกันภัยเอกชนเข้ามาเป็นผู้ให้ประกันภัยความเสี่ยงด้านราคาของสินค้าเกษตร
  - พิจารณาปรับโครงสร้างการกำหนดและการบริหารนโยบายการเกษตรให้มีเอกภาพ และมีประสิทธิภาพมากขึ้น แทนระบบในปัจจุบันที่คณะกรรมการของพืชผลชนิดต่างๆ อยู่ภายใต้การดูแลของรัฐมนตรีแต่ละกระทรวง โดยควรจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายเกษตรในระดับชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายสินค้าเกษตรทุกชนิด และมีเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเลขานุการและสนับสนุนงานด้านวิชาการ นอกจากนี้ ควรแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการของสินค้าเกษตรแต่ละชนิด โดยมีปลัดกระทรวงของกระทรวงที่มีหน้าที่รับผิดชอบเป็นประธาน เพื่อแบ่งแยกอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายการเมือง กับฝ่ายข้าราชการประจำ

#### 1.4.4 สัมปทาน

รัฐบาลควรพิจารณาเลิกระบบสัมปทานให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น โดยควรปรับเปลี่ยนไปสู่การแข่งขันเสรีภายใต้ระบบใบอนุญาตที่ออกโดยหน่วยงานกำกับดูแลแทน ซึ่งจะเป็นระบบที่ช่วยลดผลตอบแทนส่วนเกินทางเศรษฐกิจไม่ให้มากเกินไปและมีกลไกในการคุ้มครองผู้บริโภคและประโยชน์สาธารณะมากกว่าระบบสัมปทาน ส่วนในกรณีที่ยังจำเป็นต้องใช้ระบบสัมปทาน เนื่องจากรัฐยังมีความจำเป็นต้องเป็นเจ้าของทรัพย์สินและโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ อยู่ต่อไป ควรดำเนินการดังต่อไปนี้

- ให้สัมปทานโดยใช้วิธีการประมูลอย่างโปร่งใสเป็นวิธีหลัก เพื่อให้เกิดการแข่งขันมากที่สุด ซึ่งจะช่วยให้สามารถเลือกผู้ประกอบการที่มีประสิทธิภาพในการให้บริการสูงสุดและแปลงให้ผลตอบแทนส่วนเกินของเอกชนกลายเป็นผลประโยชน์ของรัฐ หรือผู้บริโภคแทน

- ควรยกร่างสัญญาสัมปทานอย่างรัดกุมเพื่อลดการใช้ดุลพินิจต่างๆ ให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้ โดยเฉพาะในส่วนของสิทธิในทรัพย์สิน หลักเกณฑ์และขั้นตอนในการปรับอัตราค่าใช้บริการหรือค่าตอบแทน บทลงโทษในการเลิกสัญญาก่อนสัญญาหมดอายุ และกระบวนการระงับข้อพิพาท
- ควรมีข้อกำหนดในสัญญาให้สามารถเจรจาต่อรองกันได้เฉพาะในกรณีที่มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนล่วงหน้าเท่านั้น เพื่อป้องกันผู้รับสัมปทานที่เสนอราคาในการประมูลสัมปทานสูงเกินไป โดยหวังที่จะเจรจาเพื่อแก้ไขสัญญาในภายหลัง หรือกำหนดให้มีการวางหลักประกัน (performance bond) ในการปฏิบัติตามสัญญาในมูลค่าที่สูงพอเพื่อป้องกันการผิดสัญญา
- บังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ อย่างเข้มงวด โดยมีมาตรการในการลงโทษที่เหมาะสมต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืน และตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของสัญญาสัมปทานที่ผ่านมาว่า ได้ดำเนินการครบถ้วนตามกฎหมายดังกล่าวหรือไม่ และเจรจาให้เอกชนจ่ายค่าตอบแทนเพิ่มขึ้นอย่างเหมาะสมเป็นการแลกเปลี่ยน ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีจะให้ความเห็นชอบต่อสัญญาสัมปทานหรือการแก้ไขสัญญาสัมปทานนั้นย้อนหลัง หรือมิฉะนั้น ก็ควรใช้วิธีฟ้องร้องเรียกค่าชดเชยจากผู้รับสัมปทานในส่วนที่ไม่มีการปฏิบัติตามกฎหมาย
- ออกกฎระเบียบห้ามข้าราชการระดับสูงและผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจเข้ารับตำแหน่งกรรมการผู้บริหาร หรือที่ปรึกษาในบริษัทที่รับสัมปทานจากหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจในช่วงเวลาที่กำหนด เช่น 2 ปี

#### 1.4.5 การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

การแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเกิดขึ้นจากกฎระเบียบตลอดจนวิธีปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐที่เปิดช่องให้มีการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินได้โดยง่าย โดยเฉพาะระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (ระเบียบพัสดุฯ) พ.ศ. 2535 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 (ระเบียบ e-auction) เพื่อแก้ไขปัญหานี้ คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะทางนโยบายดังต่อไปนี้

- ควรปรับปรุงแก้ไขระเบียบ e-auction โดย 1) เพิ่มระยะเวลาในการรับฟังข้อคิดเห็นต่อร่างขอบเขตของงาน (TOR) และร่างเอกสารการประกวดราคาทางเว็บไซต์ของหน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้างและกรมบัญชีกลางให้นานขึ้น เช่น 15 วัน จากในปัจจุบันที่สามารถเผยแพร่เพียง 3 วัน ซึ่งทำให้ง่ายต่อการกำหนดลักษณะทางเทคนิคที่เอื้อผู้เสนอราคาบางราย และ 2) เพิ่มเวลาในการเผยแพร่เอกสารประกาศเชิญชวน เอกสารการประกวดราคา และเอกสารเบื้องต้นอื่น ๆ ทางเว็บไซต์ของหน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้างและกรมบัญชีกลางให้นานขึ้น เช่น 30 วัน จากในปัจจุบันที่สามารถเผยแพร่เพียง 3 วัน ซึ่งทำให้ง่ายต่อการปิดกั้นการเสนอราคาของผู้ประกอบการที่ไม่ทราบข้อมูลลงใน
- ควรปรับปรุงแก้ไขระเบียบพัสดุฯ เรื่องการกำหนดเงื่อนไขทางเทคนิค โดยกำหนดให้ระบุเงื่อนไขทางเทคนิคในเชิงประสิทธิภาพมากกว่าในเชิงการออกแบบหรือการบรรยายคุณลักษณะ ควรห้ามอ้างอิงมาตรฐานที่มีผลกีดกันในการแข่งขัน และห้ามไม่ให้หน่วยงานรัฐเสาะหาหรือยอมรับคำแนะนำในการกำหนด

เงื่อนไขทางด้านเทคนิคจากบริษัทที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดซื้อจัดจ้าง ยกเว้นการให้ข้อคิดเห็นที่เปิดเผยต่อสาธารณะอย่างเสมอภาคในวงกว้าง

- กำหนดให้การตัดสินใจคุณสมบัติของซัพพลายเออร์ และการตัดสินใจคัดเลือกผู้ชนะการประกวดราคา ต้องใช้หลักเกณฑ์ที่ประกาศไว้ในเอกสารประกวดราคาแล้วเท่านั้น และห้ามเปลี่ยนแปลงแก้ไขหลักเกณฑ์ในภายหลังจากที่มีการยื่นคุณสมบัติหรือยื่นซองประกวดราคาไปแล้ว
- แก้ไขระเบียบพัสดุฯ และจัดทำแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการรับเรื่องร้องเรียน และการอุทธรณ์ด้านการจัดซื้อจัดจ้างให้ชัดเจน โดยควรมีเนื้อหาอย่างน้อยดังต่อไปนี้ หน่วยงานรับเรื่องร้องเรียน สถานที่ติดต่อ ขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการ คุณสมบัติและการสรรหาคณะกรรมการตัดสินเรื่องร้องเรียน การขอใช้ความเสียหาย มาตรการป้องกันการร้องเรียนเท็จ เป็นต้น นอกจากนี้ ควรกำหนดให้การพิจารณาเรื่องร้องเรียนเป็นไปด้วยความโปร่งใสโดยเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนสามารถตรวจสอบได้
- กำหนดให้มีกลไกและกระบวนการสอบสวนที่เป็นอิสระจากหน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้าง ในกรณีที่มีเรื่องร้องเรียน เช่น การตั้งคณะกรรมการสืบสวนที่เป็นอิสระจากหน่วยงานที่ถูกร้องเรียน และกำหนดแนวทางปฏิบัติในการร้องเรียนให้ชัดเจน รวมทั้งเปิดเผยข้อมูลผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนแก่สาธารณชน
- ปรับปรุงกฎระเบียบและแนวทางปฏิบัติที่ดีสำหรับการคำนวณมูลค่าการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น หลักเกณฑ์ในการแบ่งซื้อหรือจ้างควรพิจารณาจากประเภทของพัสดุที่ต้องการจัดหาว่าเป็นประเภทเดียวกันหรือไม่ ความต้องการของผู้ใช้ว่ามีความต้องการใช้พร้อมกันหรือไม่ เป็นต้น
- แก้ไข พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2542 โดยมุ่งสร้างแรงจูงใจให้ผู้เสนอราคาที่ได้รับความสะดวกหรือเสียหายร้องเรียนต่อ ป.ป.ช. ในกรณีที่มีการกระทำที่ขัดกับกฎหมาย เช่น ให้ผู้ที่ให้พยานหลักฐานมีส่วนแบ่งในเงินค่าปรับจากผู้กระทำผิด
- กำหนดให้มีหน่วยงานภายใต้กรมบัญชีกลางทำหน้าที่เพื่อติดตามการเปิดเผยข้อมูลและการปฏิบัติตามระเบียบของหน่วยงานรัฐ ในด้านต่างๆ เช่น การเผยแพร่ข้อมูลต่างๆ ตามที่กำหนดในระเบียบ e-auction ทางเว็บไซต์ของหน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้างและกรมบัญชีกลาง

#### 1.4.6 การลดผลตอบแทนส่วนเกินจากการใช้อิทธิพลในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินและป่าไม้

ความเป็นธรรมในการครอบครองและเข้าทำประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้จะเกิดขึ้นเมื่อ สังคมส่วนรวมสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐได้อย่างเท่าเทียมกัน และมีกลไกในการนำผลตอบแทนส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยรัฐกลับสู่สังคม โดยรัฐควรดำเนินการดังต่อไปนี้

- จัดให้มีกลไกในการติดตามการเปลี่ยนมือในการครอบครองที่ดินในโครงการที่รัฐจัดที่ดินให้แก่ประชาชนที่ไร้ที่ทำกินแต่ละ โครงการ รวมทั้งจัดทำทะเบียนผู้ได้รับจัดที่ดิน เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อิทธิพลเข้าไปครอบครองที่ดินที่รัฐจัดให้ นอกจากนี้ รัฐควรพิจารณายกเลิกโครงการและระงับการจัดสรรงบประมาณในโครงการซึ่งที่ดินของรัฐที่จัดสรรให้ประชาชนที่ไร้ที่ทำกินถูกเปลี่ยนมือไปแล้ว

- จัดให้มีการออกเอกสารสิทธิ์ในการใช้ประโยชน์และครอบครองที่ดินสาธารณะในรูปของโฉนดชุมชนหรือธนาคารที่ดิน
- กำหนดมาตรการป้องกันไม่ให้พื้นที่เกาะและมรดกของชาติตกอยู่กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ โดยเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐต่อสาธารณะ
- เปิดเผยข้อมูลโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ โดยเฉพาะโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ (megaproject) ให้ประชาชนได้ทราบ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในทุกขั้นตอน
- ใช้เครื่องมือทางการคลังต่างๆ เช่น การเก็บภาษีทรัพย์สิน ภาษีจากกำไรการขายทรัพย์สิน ค่าธรรมเนียมพิเศษจากการเพิ่มมูลค่าที่ดิน เพื่อนำผลตอบแทนส่วนเกินทางเศรษฐกิจกลับสู่สังคม

#### 1.4.7 ภาษีเงินได้และการขยายฐานภาษี

ภาษีเงินได้ในประเทศไทยมีลักษณะอัตราก้าวหน้า อย่างไรก็ตาม ฐานภาษีในประเทศไทย ก็ยังมีความครอบคลุมต่ำ และมีความไม่เสมอภาคในระบบภาษีของไทยหลายประการ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว รัฐควรดำเนินการดังต่อไปนี้

- เร่งขยายฐานภาษี โดยขยายความครอบคลุมไปสู่ผู้ยังไม่ได้เสียภาษี โดยเฉพาะผู้มีความสามารถในการเสียภาษีเท่ากับผู้ที่เสียภาษีอยู่แล้วในปัจจุบัน โดยเร่งสร้างระบบการประเมินฐานภาษีที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม
- ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการขึ้นเสียภาษี โดยให้ผู้มีอายุครบ 18 ปี ทุกคนต้องยื่นแบบฟอร์มการเสียภาษีไม่ว่าจะมีงานทำหรือมีรายได้หรือไม่ โดยอาจให้แรงจูงใจแก่ผู้มีรายได้น้อยในการยื่นแบบฟอร์มเสียภาษีด้วย เช่น ผูกเงื่อนไขการรับสวัสดิการบางประเภท เช่น เงินค่าเลี้ยงดูบุตร สิทธิการรับการฝึกฝีมือแรงงาน เข้ากับรายได้พึงประเมินตามแบบฟอร์มการเสียภาษี
- เร่งขยายความครอบคลุมของระบบประกันสังคม เพื่อขยายสวัสดิการพื้นฐานไปสู่แรงงานนอกระบบ และสร้างฐานข้อมูลผู้เสียภาษีที่ครบถ้วน ซึ่งมีประโยชน์ในการลดการหลบเลี่ยงภาษี และช่วยให้รัฐสามารถให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มเป้าหมายได้อย่างตรงจุด เมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ
- ทบทวนการลดหย่อนภาษีที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้มีรายได้สูง เช่น การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีในการซื้อกองทุนเพื่อการเลี้ยงชีพ (RMF) และกองทุนรวมหุ้นระยะยาว (LTF) และทบทวนการยกเว้นภาษีสำหรับโครงการที่ได้รับส่งเสริมการลงทุนจาก BOI ให้เหลือเท่าที่จำเป็นต่อการแข่งขันกับประเทศคู่แข่งเท่านั้น
- วางกลไกในการป้องกันการโยกย้ายรายได้จากฐานภาษีหนึ่งไปอีกฐานภาษีหนึ่งที่มีอัตราภาษีต่ำกว่า หากไม่สามารถทำได้ ควรพิจารณาระบบภาษีแบบอัตราเดียว (uniform tax rate system)
- เร่งรัดปฏิรูประบบภาษีที่ดินและทรัพย์สินให้เกิดผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว เพื่อขยายฐานภาษีทรัพย์สิน โดยมีข้อยกเว้นสำหรับผู้มีทรัพย์สินน้อย และเร่งสร้างความพร้อมในการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน เช่น

สร้างความสามารถในการประเมินมูลค่าทรัพย์สินที่ใกล้เคียงราคาตลาดและวางกลไกป้องกันการปิดบังทรัพย์สิน

- จัดเก็บภาษีมรดกเพื่อเป็น “สัญลักษณ์” ของการปฏิรูประบบภาษีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ แต่ไม่ควรจัดเก็บในอัตราสูงเกินไป เพราะจะสร้างภาระในการจัดการมรดก และเพิ่มแรงจูงใจให้หลบเลี่ยงโดยการถ่ายเทมรดก

#### 1.4.8 ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และอากรขาเข้า

แม้ว่าภาระภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และอากรขาเข้าต่อครัวเรือนโดยรวมในปัจจุบัน มีลักษณะก้าวหน้าพอควรก็ตาม โครงสร้างภาษีดังกล่าวยังมีส่วนที่ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมและความไม่เสมอภาคบางประการ ซึ่งรัฐควรเร่งปรับปรุงแก้ไขโดยแนวทางดังต่อไปนี้

- ทบทวนข้อกำหนดเกี่ยวกับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม และกิจการที่เสียภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราศูนย์ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ เพราะการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มทำให้ห่วงโซ่ระหว่างผู้ประกอบการที่ขั้นตอนการผลิตต่างๆ ถูกแยกออกจากกัน ซึ่งทำให้ธุรกิจที่ได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มไม่สามารถขอคืนภาษีซื้อวัตถุดิบได้นอกจากนี้ การได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มยังทำให้ผู้ประกอบการอยู่นอกระบบภาษีด้วย ทำให้ยากต่อการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว
- กรมสรรพากรควรเร่งพัฒนาประสิทธิภาพในการตรวจสอบการจัดเก็บภาษี เช่น ในกรณีภาษีมูลค่าเพิ่ม ปัญหาใบกำกับภาษีปลอมยังคงเป็นปัญหาที่น่าจะทำให้รัฐสูญเสียรายได้ไปมาก ทั้งนี้ ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว อาจพิจารณาใช้ระบบการออกใบกำกับภาษีอิเล็กทรอนิกส์ (electronic tax invoice หรือ ETI)
- ควรทบทวนการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรของ BOI เพราะสร้างความไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้ประกอบการ โดยผู้ประกอบการรายใหญ่ได้รับประโยชน์มากกว่ารายเล็ก ทั้งนี้ควรมีการประเมินว่าการให้สิทธิประโยชน์นั้นมีประโยชน์และต้นทุนอย่างไร เมื่อเปรียบเทียบกับทางเลือกอื่น เช่น การลดภาษีศุลกากรทั้งระบบ
- ควรกำหนดวิธีคำนวณภาษีสรรพสามิตให้มีความโปร่งใสยิ่งขึ้น เช่น การใช้ราคาค้าปลีกเป็นฐานในการประเมินภาษีแทนการใช้ราคาหน้าโรงงาน ซึ่งตรวจสอบได้ยาก ทำให้มีการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกิน
- ควรลดขั้นตอนให้พิธีการทางศุลกากรมีต้นทุนต่อผู้ประกอบการลดลง และลดช่องทางการแสวงหาผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่
- ควรเร่งวางระบบเชื่อมโยงฐานข้อมูลภาษีของกรมสรรพากร กรมศุลกากร และกรมสรรพสามิตเข้าเป็นระบบเดียวกัน ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพแก่ระบบการบริหารจัดการเก็บภาษีและระบบกำกับดูแล ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ตลอดจนช่วยในการปรับปรุงโครงสร้างภาษีอากรทั้งระบบ

#### 1.4.9 การใช้จ่ายของรัฐ

จากการศึกษารายจ่ายของภาครัฐ โดยใช้กรณีศึกษาในสาขาการขนส่ง พบว่า ผลประโยชน์มีการกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ และปริมณฑลในระดับที่สูงมาก นอกจากนี้ ผลประโยชน์ที่ตกสู่ประชาชนมักตกอยู่กับกลุ่มที่มีรายได้ปานกลางและรายได้สูงในทุกภูมิภาค เนื่องจากรัฐเน้นการสร้างถนน แต่ไม่มีนโยบายสนับสนุนระบบขนส่งสาธารณะในภูมิภาคอย่างชัดเจน เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำดังกล่าว รัฐควรดำเนินการดังต่อไปนี้

- อุดหนุนการลงทุนในระบบขนส่งสาธารณะ รวมทั้งรถโดยสารประจำทางในทุกภูมิภาค เพื่อกระจายผลประโยชน์จากการลงทุนด้านขนส่งไปสู่ประชาชนกลุ่มต่างๆ อย่างทั่วถึง
- ลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านรถไฟ เพื่อกระจายผลประโยชน์ไปสู่กลุ่มที่มีรายได้น้อยมากขึ้น
- จัดเก็บค่าบริการรถไฟฟ้า ซึ่งเป็นระบบขนส่งมวลชนของผู้มีรายได้สูง ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล ให้ใกล้เคียงกับต้นทุน ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องอุดหนุน ควรอุดหนุนด้วยรายได้จากภาษีที่จัดเก็บในท้องถิ่น

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

ฉลองภพ สุตั้งกร์กาญจน์ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และสมชัย จิตสุชน. 2542. *ลักษณะการกระจายภาระและประโยชน์ด้านการคลังและภาษีอากรของประเทศไทย ปี 2529-2539*. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

นิพนธ์ พัวพงศกร. 2547. “การผูกขาดกับระบบทุนนิยมไทย.” *รู้ทันทักษิณ*, เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง บรรณาธิการ. สำนักพิมพ์ขอคิดด้วยคน, [www.2475.com](http://www.2475.com).

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. 2552. การคลังเพื่อความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ. เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 11 วันที่ 6 พฤศจิกายน.

ประเวศ วสี. 2553. “การปฏิรูปประเทศไทยโดยใช้สังคมนำ การเมืองตาม.” การบรรยายพิเศษเรื่องการปฏิรูปประเทศไทย เนื่องในงานประชุมปฏิรูปประเทศเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน เวลา 10.00 น. ณ ห้องประชุมแซฟไฟร์ 4-5 อิมแพ็คเมืองทองธานี.

วิโรจน์ ณ ระนอง อัญญา ณ ระนอง และอรรถกฤต เล็กศิริไธ. 2550. *แนวทางและทางเลือกในการสร้างตัวแบบสำหรับการวิเคราะห์ผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ (Benefit Incidence Analysis) จากเงินอุดหนุนของภาครัฐในโครงการหลักประกันสุขภาพ* ใน รายงานเล่มที่ 3 โครงการวิจัย การใช้ข้อมูลการสำรวจมาวัดผลกระทบของโครงการ 30 บาทฯ และหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่มีต่อภาระค่าใช้จ่ายด้าน

สุขภาพของประชาชนและการลดความยากจน และการสร้างดัชนีชี้วัดความเป็นธรรมด้านสุขภาพ.  
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. 2547. “สายสัมพันธ์ทางการเมืองกับผลตอบแทนในตลาดหุ้นไทย.” ใน *รู้ทันทักษิณ*  
เล่ม 2, เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ขคิดด้วยคน.

อัมมาร สยามวาลา และสมชัย จิตสุชน. 2550. “แนวทางการแก้ปัญหาความยากจน: เสรีนิยม ประชานิยม หรือรัฐ  
สวัสดิการ.” บทความเสนอในงานสัมมนาประจำปี 2550 ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย  
เรื่อง จะแก้ปัญหาความยากจนกันอย่างไร : แข่งขัน แจกจ่าย หรือสวัสดิการ, 10-11 พฤศจิกายน  
ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน จังหวัดชลบุรี.

อภิชาติ สถิตนิรามัย และคณะ. 2553. “ร่างรายงานเบื้องต้น โครงการวิจัยการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจและ  
สังคมของชนชั้นใหม่.” เสนอต่อ สถาบันนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

## ภาษาอังกฤษ

Acemoglu, Daron, and James A. Robinson. 2006. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*.  
Cambridge University Press.

Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James Robinson. 2004. Institutions as the Fundamental Cause of  
Long-Run Growth. NBER Working Paper No. 10481. National Bureau of Economic Research,  
Cambridge.

Bhagwati, Jagdish N. 1987. “Directly Unproductive Profit-Seeking (DUP) Activities.” *The New Palgrave  
Dictionary of Economics*. Edited by J. Eatwell, p. 845-847. New York: Stockton Press.

Engerman, S.L., and K. L. Sokoloff. 2002. “Factor endowments, inequality and paths of development  
among New World economy.” *Economia* 3: 41-102.

Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.

Imai, M. 2006. “Mixing Family Business with Politics in Thailand.” *Asian Economic Journal* 20(3): 241-  
256.

Kobsak Pootrakool, Kiatipong Ariyapruchya, and Thammanon Sodsrichai. 2005. *Long-term Saving in  
Thailand: Are we saving enough and what are the risks?* Bank of Thailand.

Krueger, Anne O. 1974. “The Political Economy of the Rent-Seeking Society.” *American Economic  
Review* 64 (June): 291-303.



- Marshall, M., and K. Jagers. 2000. *Polity IV Project*. Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland.
- Morck, Randall, Daniel Wolfenzon, and Bernard Yeung. 2005. "Corporate Governance, Economic Entrenchment, and Growth." *Journal of Economic Literature* 43(3): 655-720.
- Olson, M. 2000. *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorship*. New York: Basic Books.
- Pramuan Bunkanwanicha, and Yupana Wiwattanakantang. 2006. "Big Business Owners and Politics: Investigating the Economic Incentives for Holding Public Office." Center for Economic Institutions Working Paper Series, No. 2006-10.
- Przeworski, A. 2006. "Self-enforcing Democracy." In *The Oxford Handbook of Political Economy*, edited by Weingast, Barry R., and Donald A. Wittman. Oxford University Press.
- Sachs, Jeffrey. 1989. *Developing Country Debt and the World Economy*. National Bureau of Economic Research Project Report. University of Chicago Press, ISBN 0-226-73338-6.
- Shleifer, Andrei, and Robert W. Vishny. 1998. "The Quality of Government." *Harvard Institute of Economic Research Working Papers* 1847. Harvard - Institute of Economic Research.
- Tullock, Gordon. 1967. "The Welfare Cost of Tariffs, Monopolies and Theft." *Western Economic Journal (now Economic Inquiry)*, 5 (June): 224-232.
- \_\_\_\_\_. 1980. "Rent Seeking as a Negative-Sum Game." In *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, edited by J.M. Buchanan, R.D. Tollison, and G. Tullock. College Station: Texas A&M University Press.
- You, J., and Khagram, S. 2004. Inequality and corruption. Hausere Center for Non-profit Organization. Working paper 22, KSG Working paper series RWP04-001.
- Worawan Chandoevmit. 2010. *The Impact of the Global Financial Crisis and Policy Responses in Thailand*. A Research Report prepared for the Rockefeller Foundation, Thailand Development Research Institute.