



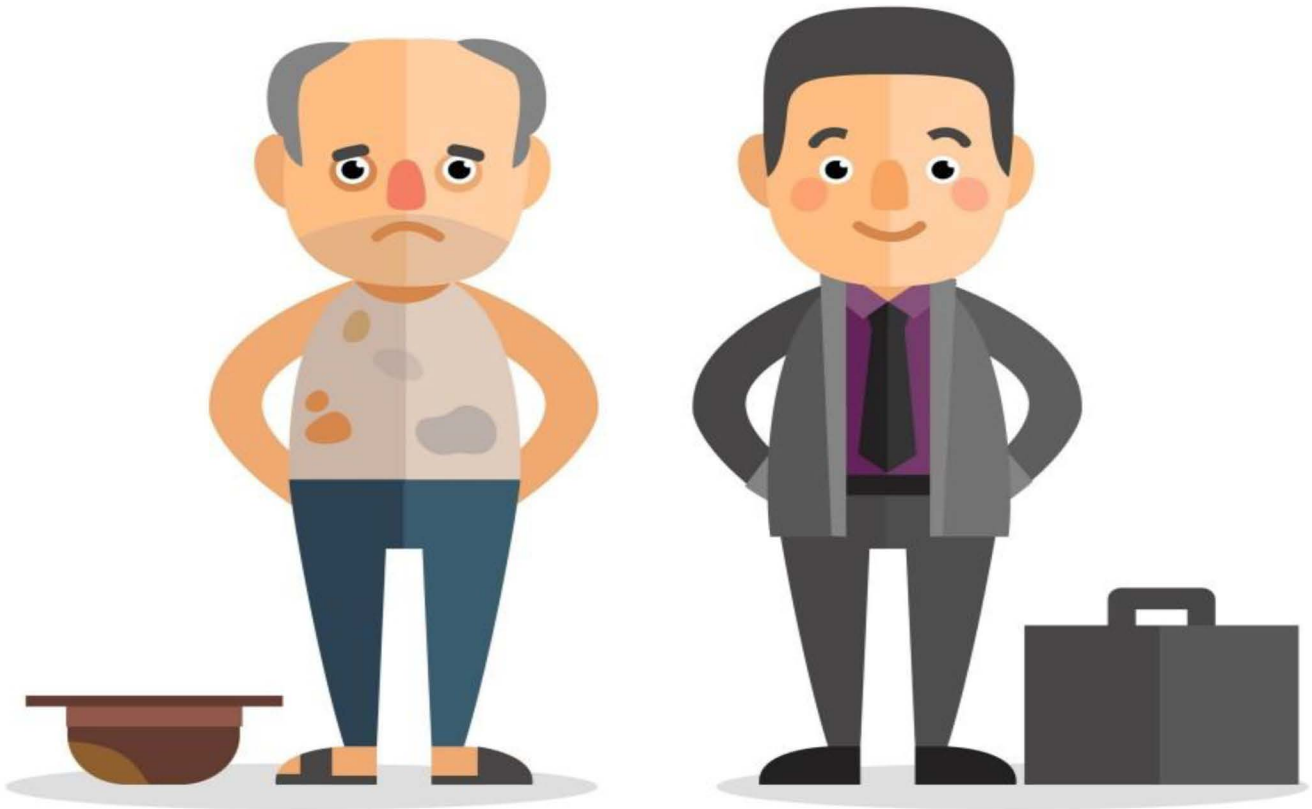
PBO

The Parliamentary Budget Office

รายงานวิชาการสำนักงบประมาณของรัฐสภา

ฉบับที่ 1/2562

การประเมินอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจของมาตรการเพิ่มรายได้  
ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในโครงการลงทะเบียน  
เพื่อสวัสดิการแห่งรัฐปี 2559



Parliamentary Budget Office

The Parliamentary Budget Office

The Parliamentary Budget Office

สำนักงบประมาณของรัฐสภา  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



การประเมินอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจของมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่  
ผู้มีรายได้น้อยในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐปี 2559



## คำนำ

การศึกษา เรื่อง “การประเมินอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจของมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐปี 2559” เล่มนี้ ผู้ศึกษาได้ค้นคว้าและจัดทำขึ้นเพื่อวิเคราะห์ความคุ้มค่าการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐภายหลังจากที่ดำเนินการแล้วเสร็จ ผลการศึกษาที่ได้รับจึงเป็นประโยชน์ในการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย รวมทั้งเพื่อใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นสำหรับบุคคลในวงงานรัฐสภาตลอดจนเผยแพร่ความรู้ให้กับผู้สนใจในอีกทางหนึ่ง

การศึกษาครั้งนี้จะไม่บรรลุมิติวัตถุประสงค์ข้างต้น หากขาดการสนับสนุนที่สำคัญจากหลายฝ่าย ผู้ศึกษาขอแสดงความขอบคุณต่อคำแนะนำและความเห็นที่เป็นประโยชน์จากผู้บังคับบัญชาสำนักงบประมาณของรัฐสภาและเพื่อนร่วมงานทุกท่าน ซึ่งทำให้สามารถจัดทำการศึกษาฉบับนี้สำเร็จไปได้ด้วยดี ทั้งนี้ ข้อคิดเห็นที่ปรากฏในรายงานวิชาการฉบับนี้เป็นความเห็นของผู้เขียน ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของหน่วยงานต้นสังกัด

ดร. ณรงค์ชัย จิตินันทพงศ์

นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการ

14 ธันวาคม 2561



## บทสรุปผู้บริหาร

รายงานวิชาการ เรื่อง การประเมินอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจของมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐปี 2559 จัดทำขึ้นเพื่อเป็นข้อมูลให้กับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ บุคคลในวงงานรัฐสภา และผู้สนใจทั่วไป ใช้ประกอบการประเมินความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจของการดำเนินมาตรการดังกล่าว และจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการในระยะต่อไป โดยเป็นการประเมินผลภายหลังจากที่มาตรการดำเนินการแล้วเสร็จ และข้อมูลในการวิเคราะห์ที่สำคัญประกอบด้วย

1. ผลการดำเนินมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐปี 2559 ตามที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งกระทรวงการคลังในฐานะหน่วยงานเจ้าภาพ ได้รายงานผลและคณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบแล้ว เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2560

2. ข้อมูลตัวแปรเศรษฐกิจ การเงิน และการคลัง จากหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ อาทิ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ และธนาคารแห่งประเทศไทย

การศึกษาลำดับนี้ใช้วิธีการเชิงปริมาณเพื่อประเมินความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจ ที่คำนึงถึงการใช้ทรัพยากรของสังคม ผลกำไร-ขาดทุนของสังคม และค่าเสียโอกาสต่อสังคมเป็นหลัก โดยในเบื้องต้น จะต้องจำแนกและประมาณการต้นทุนและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อคำนวณอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ (Economic Internal Rate of Return: EIRR) และนำไปเปรียบเทียบกับอัตราคิดลดของสังคม เพื่อวิเคราะห์ความคุ้มค่าและความเป็นไปได้ของมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยต่อไป ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าว จะเป็นการโอนเงินให้แก่ผู้มีรายได้น้อยที่ลงทะเบียนไว้กับโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐปี 2559 ผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และให้ธนาคารดังกล่าวสำรองจ่ายค่าใช้จ่ายไปก่อน และรัฐบาลจะชำระคืนเงินต้นและต้นทุนเงินให้กับธนาคารผ่านการจัดสรรงบประมาณ ดังนั้น ต้นทุนและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อย จึงประกอบด้วย

### 1. ต้นทุนทางเศรษฐกิจ

- ค่าใช้จ่ายในการลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อย
- ค่าใช้จ่ายในการเปิด ดูแล ตรวจสอบ และรักษาบัญชีเงินฝากของผู้มีรายได้น้อย
- ค่าธรรมเนียมการโอนเงินช่วยเหลือเข้าบัญชีเงินฝาก
- งบประมาณที่เบิกจ่ายเพื่อเป็นเงินโอนช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย และชดเชยต้นทุนเงินแก่

ธนาคาร

### 2. ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

- การรักษาเสถียรภาพและส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ



ทั้งนี้ การประมาณการต้นทุนและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจดังกล่าว จัดทำโดยเทียบเคียงกับค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องและใช้แนวคิดเศรษฐศาสตร์มหภาคเพื่อวิเคราะห์ผลและประมาณการต่อไป อย่างไรก็ตาม มาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยอาจก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอื่น ๆ อาทิ การกระจายรายได้และสร้างความเท่าเทียมกันในสังคม โดยเมื่อพิจารณาผลของมาตรการแล้ว พบว่า เป็นการให้เงินช่วยเหลือในลักษณะจ่ายขาดเพียงครั้งเดียว และผู้มีรายได้น้อยส่วนใหญ่นำเงินดังกล่าวไปใช้ในการบริโภค อุปโภค ชำระหนี้ ให้บุพการี ฝากธนาคาร และบริจาค ดังนั้น มาตรการอาจมีผลกระทบต่อรายได้เพิ่มขึ้นชั่วคราว โดยศักยภาพในการหารายได้ของผู้มีรายได้น้อยยังคงเดิม ดังนั้น ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจด้านการกระจายรายได้และสร้างความเท่าเทียมกัน อาจจะยังคงไม่เกิดขึ้นในขั้นนี้ นอกจากนี้ การศึกษาฉบับนี้ จะใช้อัตราคิดลดของสังคม (Social Discount Rate) ในการเปรียบเทียบกับ EIRR เพื่อวิเคราะห์ความคุ้มค่าของมาตรการ คือ 1. ต้นทุนเงินในการก่อหนี้ภาครัฐ (ร้อยละ 2.71) และ 2. ต้นทุนค่าเสียโอกาสของภาครัฐจากการไม่ดำเนินโครงการลงทุน (ร้อยละ 9)

การประมาณการ EIRR จะใช้ค่าของต้นทุนและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ประมาณการได้ และภายใต้เงื่อนไข ดังนี้

- แนวโน้มส่วนเปลี่ยนแปลงในการบริโภค (Marginal Propensity to Consume : MPC) ของประชาชนทั่วไป เท่ากับ 0.514
- MPC ของผู้มีรายได้น้อย เท่ากับ 0.66
- สัดส่วนการนำเข้าสินค้าเพื่ออุปโภคและบริโภคเทียบกับการบริโภคของภาคเอกชน เท่ากับ 0.103
- ผลการจ่ายเงินโอนให้แก่ผู้มีรายได้น้อย จำนวน 17,469.0 ล้านบาท
- ผลการสำรวจของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการนำเงินโอนไปใช้จ่ายจากผู้ลงทะเบียน จำนวน 92,704 คน พบว่า จะนำไปชำระหนี้สิน จำนวน 17,695 คน คิดเป็นร้อยละ 19 ของผู้ตอบ
- ค่าใช้จ่ายในการบริหารโครงการ ประกอบด้วย 1. ค่าใช้จ่ายในการลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อย 2. ค่าใช้จ่ายในการเปิด คู่มือ ตรวจสอบ และรักษาบัญชีเงินฝากของผู้มีรายได้น้อย และ 3. ค่าธรรมเนียมการโอนเงินช่วยเหลือเข้าบัญชีเงินฝาก
- ค่า Conversion Factors หรือตัวปรับค่าทางการเงินให้เป็นค่าทางเศรษฐกิจ เท่ากับ 0.92

ทั้งนี้ ผลการศึกษากรณี Base Case พบว่า EIRR เท่ากับ ร้อยละ -4.11 ซึ่งน้อยกว่าต้นทุนเงินในการก่อหนี้ภาครัฐ (ร้อยละ 2.71) และต้นทุนค่าเสียโอกาสของภาครัฐจากการไม่ดำเนินโครงการลงทุน (ร้อยละ 9) ในเบื้องต้น จึงสรุปได้ว่า มาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยมีอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจน้อยกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ ที่ภาครัฐจ่ายเพื่อนำเงินมาสนับสนุนมาตรการ รวมทั้งน้อยกว่าอัตราผลตอบแทนจากโครงการลงทุน



การประเมินอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจของมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในโครงการ  
ลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐปี 2559

การวิเคราะห์อัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและความคุ้มค่า			
กรณี	เงื่อนไข	EIRR (%)	สรุปผลการศึกษา
Base Case	- Conversion Factors เท่ากับ 0.92 - สัดส่วนการการนำเข้าสินค้าเพื่ออุปโภคและบริโภค เท่ากับ 0.103 - สัดส่วนผู้มีรายได้น้อยนำเงินช่วยเหลือไปชำระหนี้ เท่ากับร้อยละ 19 - ค่าใช้จ่ายในการบริหารโครงการ ประกอบด้วย 1. ค่าใช้จ่ายในการลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อย 2. ค่าใช้จ่ายในการเปิด ตรวจสอบ และรักษาบัญชีเงินฝาก และ 3. ค่าใช้จ่ายในการโอนเงิน - MPC ของประชาชนทั่วไป เท่ากับ 0.514 และ MPC ของผู้มีรายได้น้อย เท่ากับ 0.66	-4.11	น้อยกว่าต้นทุนเงินในการก่อหนี้ภาครัฐ (ร้อยละ 2.71) และต้นทุนค่าเสียโอกาสของภาครัฐจากการไม่ดำเนินโครงการลงทุน (ร้อยละ 9)
Sensitivity Analysis (เพื่อเปรียบเทียบกับ Base Case)	- ค่าใช้จ่ายในการบริหารโครงการลดลงร้อยละ 10	-3.97	เหมือนกรณี Base Case
	- ค่าใช้จ่ายในการบริหารโครงการลดลงร้อยละ 20	-3.84	เหมือนกรณี Base Case
	- Conversion Factors เท่ากับ 0.8	-3.93	เหมือนกรณี Base Case
	- Conversion Factors เท่ากับ 0.7	-3.78	เหมือนกรณี Base Case
	- สัดส่วนการการนำเข้าสินค้าเพื่ออุปโภคและบริโภค เท่ากับ 0.05	-2.18	เหมือนกรณี Base Case
	- สัดส่วนการการนำเข้าสินค้าเพื่ออุปโภคและบริโภค เท่ากับ 0	-0.37	เหมือนกรณี Base Case
	- MPC เพิ่มขึ้นร้อยละ 5	-0.14	เหมือนกรณี Base Case
	- MPC เพิ่มขึ้นร้อยละ 10	3.81	มากกว่าต้นทุนเงินในการก่อหนี้ภาครัฐ (ร้อยละ 2.71) แต่น้อยกว่าต้นทุนค่าเสียโอกาสของภาครัฐจากการไม่ดำเนินโครงการลงทุน (ร้อยละ 9)
	- สัดส่วนผู้มีรายได้น้อยนำเงินช่วยเหลือไปชำระหนี้ เท่ากับร้อยละ 10	1.02	เหมือนกรณี Base Case
	- สัดส่วนผู้มีรายได้น้อยนำเงินช่วยเหลือไปชำระหนี้ เท่ากับร้อยละ 0	6.62	มากกว่าต้นทุนเงินในการก่อหนี้ภาครัฐ (ร้อยละ 2.71) แต่น้อยกว่าต้นทุนค่าเสียโอกาสของภาครัฐจากการไม่ดำเนินโครงการลงทุน (ร้อยละ 9)

ผลการศึกษากรณี Base Case ได้มีการนำมาวิเคราะห์ความแม่นยำอีกครั้งหนึ่งโดยการวิเคราะห์ความอ่อนไหว (Sensitivity Analysis) ที่กำหนดให้เงื่อนไขต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไปเพื่อให้ EIRR มีค่าสูงขึ้น ทั้งนี้เงื่อนไขดังกล่าว ประกอบด้วย 1. ค่าใช้จ่ายในการบริหารโครงการ ที่กำหนดให้ลดลง 2. Conversion Factors ที่กำหนดให้ลดลง 3. สัดส่วนการการนำเข้าสินค้าเพื่ออุปโภคและบริโภค ที่กำหนดให้ลดลง 4. สัดส่วนผู้มีรายได้น้อยนำเงินช่วยเหลือไปชำระหนี้ ที่กำหนดให้ลดลง และ 5. MPC ที่กำหนดให้เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ พบว่ามีเพียงการกำหนดให้ MPC เพิ่มขึ้นหรือสัดส่วนผู้มีรายได้น้อยนำเงินช่วยเหลือไปชำระหนี้ลดลงเท่านั้น ที่ทำให้ EIRR เพิ่มขึ้นมากกว่าต้นทุนเงินในการก่อหนี้ภาครัฐ (ร้อยละ 2.71) แต่ยังคงน้อยกว่าต้นทุนค่าเสียโอกาสของภาครัฐจากการไม่ดำเนินโครงการลงทุน (ร้อยละ 9) โดยการเพิ่มขึ้นของ MPC อาจมีความเป็นไปได้จำกัด



เนื่องจากสัดส่วนหนี้ครัวเรือนที่อยู่ในระดับสูงเมื่อเทียบกับในอดีต อาจเป็นปัจจัยเหนี่ยวรั้งพฤติกรรมกา  
บริโภคของประชาชนทั่วไปและผู้มีรายได้น้อยไม่ได้รับเพิ่มสูงขึ้น โดยปัจจัยดังกล่าวอยู่นอกเหนือการควบคุม  
ของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม กรณีสัดส่วนผู้มีรายได้น้อยนำเงินช่วยเหลือไปชำระหนี้ นั้น รัฐบาลโดยกระทรวงการคลัง  
สามารถกำหนดเงื่อนไขเพื่อให้สัดส่วนดังกล่าวลดลงได้ โดยอาจกำหนดข้อห้ามในการนำเงินช่วยเหลือไป  
ชำระหนี้ ซึ่งจะทำให้มาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยมี EIRR สูงขึ้น ก่อให้เกิดความคุ้มค่าในเชิง  
เศรษฐกิจมากขึ้นในที่สุด ทั้งนี้ จึงสามารถสรุปผลการศึกษาในภาพรวมได้ว่า มาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มี  
รายได้น้อยมี EIRR น้อยกว่าอัตราคิดลดของสังคมที่แสดงถึงต้นทุนของมาตรการ (อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ภาครัฐ  
หรือต้นทุนค่าเสียโอกาสจากการที่ภาครัฐไม่ดำเนินโครงการประเภทอื่น)

เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อย พบว่า เป็นการเพิ่มรายได้ของ  
กลุ่มเป้าหมายให้เพียงพอในการดำรงชีพ และให้การกระจายรายได้ของประเทศเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น รวมทั้ง  
ลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจภายในสังคม อย่างไรก็ตาม แหล่งเงินในการสนับสนุนมาตรการดังกล่าว คือ  
งบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งมาจาก 1. การจัดเก็บรายได้จากประชาชน และ 2. การกู้เงินของภาครัฐเมื่อ  
รายจ่ายมากกว่ารายได้ ดังนั้น ประชาชนทั่วไปที่เสียภาษีให้กับภาครัฐจึงเป็นผู้แบกรับภาระทางการเงินที่  
แท้จริงของมาตรการดังกล่าว ทั้งนี้ ประชาชนผู้เสียภาษีอาจมีความสนใจเกี่ยวกับการวิเคราะห์ความเป็นไปได้  
และความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจของมาตรการในประเด็นที่ว่า ภาครัฐมีการใช้จ่ายงบประมาณในแนวทางที่เป็น  
ประโยชน์แก่ผู้มีรายได้น้อยที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย และส่งผลดีต่อประชาชนกลุ่มอื่น ๆ ในสังคมและเศรษฐกิจ  
ภาพรวมอย่างไร โดยการวิเคราะห์ในประเด็นดังกล่าว มีรายละเอียด ดังนี้

1. หน้าที่ในทางเศรษฐกิจของรัฐบาลที่สำคัญ คือ การรักษาเสถียรภาพและการส่งเสริมการ  
เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาลักษณะการ  
ดำเนินมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อย พบว่า

- มาตรการมีการดำเนินการสอดคล้องตามแนวทางเศรษฐศาสตร์มหภาคในการรักษา  
เสถียรภาพและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เนื่องจากการให้เงินช่วยเหลือแก่ผู้มีรายได้น้อย ซึ่งมีค่า MPC สูง  
กว่าประชาชนทั่วไปและที่มีฐานะดี จะทำให้ผู้มีรายได้น้อยดังกล่าวนำเงินช่วยเหลือไปใช้จ่ายในสัดส่วน  
ที่มากกว่าประชาชนทั่วไปและที่มีฐานะดี ทำให้การกระตุ้นเศรษฐกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

- ด้านการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม พิจารณาแล้ว เห็นว่า มาตรการเป็น  
การให้เงินช่วยเหลือในลักษณะจ่ายขาดเพียงครั้งเดียว และทำให้รายได้เพิ่มขึ้นชั่วคราวเฉพาะในช่วงดำเนิน  
มาตรการ โดยศักยภาพในการหารายได้ของผู้มีรายได้น้อยยังคงเดิม ซึ่งอาจทำให้รายได้ของผู้มีรายได้น้อยปรับ  
เพิ่มขึ้นได้ยากในระยะยาว

2. การให้เงินช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยทั้งที่เป็นเกษตรกรและไม่ใช่เกษตรกร ควรจำแนก  
กลุ่มเป้าหมายตามช่วงวัยและศักยภาพทางกายในการหารายได้ ได้แก่



- บุคคลวัยชราหรือผู้พิการที่มีศักยภาพทางกายจำกัด เป็นอุปสรรคในการประกอบอาชีพ ดังนั้น การให้เงินช่วยเหลือแก่ประชาชนในกลุ่มนี้ จะเป็นมาตรการเชิงสังคมที่ควรผ่อนปรนเป็นกรณีพิเศษ
- บุคคลในวัยแรงงานมีสุขภาพร่างกายแข็งแรงและสติสัมปชัญญะครบถ้วน การให้ความช่วยเหลือประชาชนในกลุ่มนี้ ควรเป็นมาตรการทางเศรษฐกิจที่เน้นการเพิ่มศักยภาพในการหารายได้ของกลุ่มเป้าหมายดังกล่าวเป็นสำคัญ และมีการวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจจากการใช้งบประมาณสนับสนุนอย่างเต็มที่ นอกจากนี้ ควรกำหนดให้ความช่วยเหลือแก่ปัจเจกบุคคลในวัยแรงงานดังกล่าว มีภาระงบประมาณในลักษณะปลายปิด ซึ่งจำกัดระยะเวลาและวงเงินการให้ความช่วยเหลือ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้บุคคลเร่งยกระดับสถานะพ้นจากการเป็นผู้มีรายได้น้อย

3. การให้เงินช่วยเหลือแก่ผู้มีรายได้น้อยในลักษณะจ่ายขาดและไม่มีเงื่อนไข ทำให้ผู้มีรายได้น้อยบางส่วนนำเงินไปชำระหนี้ ทำให้ระดับการใช้จ่ายของครัวเรือนเพิ่มขึ้นน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ส่งผลให้การกระตุ้นเศรษฐกิจ การรักษาเสถียรภาพ และการส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมีประสิทธิผลลดลง ดังนั้น EIRR ของมาตรการจึงมีค่าในระดับต่ำ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในระดับรายละเอียด พบว่า การให้เงินในลักษณะจ่ายขาด ไม่มีเงื่อนไข และผู้มีรายได้น้อยนำไปชำระหนี้ จะมีลักษณะคล้ายกับการที่รัฐบาลแบกรับภาระหนี้ครัวเรือนแทนประชาชน และภายใต้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายแบบขาดดุลในปัจจุบัน ที่รัฐบาลต้องกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลดังกล่าว การแบกรับภาระหนี้ครัวเรือนแทนประชาชนจึงมีลักษณะคล้ายกับการที่รัฐบาลปรับโครงสร้างหนี้ครัวเรือนของประชาชนมาเป็นหนี้สาธารณะของรัฐบาล ซึ่งเป็นภาระงบประมาณทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยเป็นประโยชน์แก่ผู้มีรายได้น้อยที่เป็นกลุ่มเป้าหมายและประชาชนทั่วไป จึงเห็นสมควรให้รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังกำหนดเงื่อนไขการใช้จ่ายเงิน โดยห้ามนำไปชำระหนี้ ซึ่งจะทำให้มาตรการสามารถกระตุ้นเศรษฐกิจในภาพรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เกิดประโยชน์ต่อประชาชนทั่วไป และส่งผลให้ EIRR และความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจปรับเพิ่มสูงขึ้นในที่สุด นอกจากนี้ สำหรับประเด็นด้านหนี้ครัวเรือนนั้น ควรใช้มาตรการเพิ่มศักยภาพการประกอบอาชีพและจัดการรายได้ เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้ดังกล่าว ซึ่งอาจอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ หรือกระทรวงการคลัง

4. การตรวจสอบโครงการตามนโยบายรัฐในปี 2560 เป็นต้นมา พบว่า รัฐบาลได้ดำเนินโครงการสำคัญในลักษณะการให้เงินอย่างมีเงื่อนไขแล้ว อาทิ การจัดทำบัตรสวัสดิการแห่งรัฐให้แก่ผู้มีสิทธิในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2560 โดยให้วงเงินผ่านบัตรเป็นรายเดือน เพื่อซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็น สินค้าเพื่อการศึกษา วัสดุุดิบเพื่อเกษตรกรรม และก๊าซหุงต้มจากร้านค้าที่กำหนด รวมทั้งเพื่อจ่ายค่าโดยสารบริการขนส่งมวลชน อย่างไรก็ตาม ยังมีโครงการตามนโยบายรัฐอีกจำนวนหนึ่ง ที่เป็นการให้เงินจ่ายขาดและไม่มีเงื่อนไขการใช้จ่าย อาทิ 1. การช่วยเหลือค่าเก็บเกี่ยวและปรับปรุงคุณภาพข้าวให้แก่เกษตรกรรายย่อยผู้ปลูกข้าวนาปี ปีการผลิต 2561/62 ภายใต้มาตรการช่วยเหลือเกษตรกรและรักษาเสถียรภาพราคาข้าว ปีการผลิต 2561/62 ด้านการตลาด ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2561 โดยให้ความช่วยเหลือ



อัตราไร่ละ 1,500 บาท ไม่เกิน 12 ไร่ หรือครัวเรือนละไม่เกิน 18,000 บาท วงเงินงบประมาณจ่ายขาด 57,722.61 ล้านบาท และ 2. โครงการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเรื่องค่าครองชีพของเกษตรกรชาวสวนยางรายย่อยและคนกรีดยาง ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2561 โดยให้เงินช่วยเหลือ ไร่ละ 1,800 บาท ไม่เกิน 15 ไร่ แบ่งเป็น เจ้าของสวนยาง ไร่ละ 1,100 บาท และคนกรีดยาง ไร่ละ 700 บาท วงเงินงบประมาณ 18,604.9 ล้านบาท ดังนั้น รัฐบาลจึงควรเพิ่มเงื่อนไขในการให้เงินจ่ายขาดในโครงการลักษณะดังกล่าว เพื่อให้เกิดผลตอบแทนต่อสังคมและเศรษฐกิจในภาพรวมสูงสุด โดยอาจนำรูปแบบการดำเนินการของบัตรสวัสดิการแห่งรัฐมาประยุกต์ใช้ เพื่อจำกัดเงื่อนไขการใช้จ่ายเงินในการซื้อสินค้าและบริการให้เป็นไปตามที่รัฐบาลกำหนด



## สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
บทสรุปผู้บริหาร	ข
สารบัญ	ซ
สารบัญตาราง	ญ
สารบัญภาพประกอบ	ฎ
บทที่	
1. บทนำ	
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	2
1.4 วิธีการดำเนินการ	2
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	2
1.6 นิยามศัพท์	3
2. การทบทวนวรรณกรรม	
2.1 กรอบแนวคิดทฤษฎี	4
2.2 งานวิจัยในอดีต	5
2.3 ข้อเสนอจากงานวิจัยในอดีต	8
2.4 สมมติฐานงานวิจัย	9
3. ระเบียบวิธีการศึกษา	
3.1 ข้อมูลในการศึกษา	10
3.2 เครื่องมือในการศึกษา	10
3.3 ขั้นตอนในการศึกษา	17
4. มาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อย	
4.1 ที่มา	18
4.2 สาระสำคัญโดยสังเขปของมาตรการ	19
4.3 บทวิเคราะห์เกี่ยวกับมาตรการ	21



สารบัญ (ต่อ)

5. ต้นทุนและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของมาตรการ	
5.1 การจำแนกประเภทต้นทุนและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ	23
5.2 การประมาณการต้นทุนทางเศรษฐกิจ	23
5.3 การประมาณการผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ	30
5.4 การกำหนดอัตราคิดลดของสังคม	35
6. ผลการศึกษา	
6.1 การประมาณการ EIRR (กรณี Base Case)	37
6.2 กรณี Sensitivity Analysis	37
6.3 การเปรียบเทียบระหว่างกรณี Base Case และ Sensitivity Analysis	45
7. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	
7.1 สรุปผลการศึกษา	47
7.2 การอภิปรายผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	49
บรรณานุกรม	52



## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2.1 การจำแนกต้นทุนและผลประโยชน์การสร้างไซโลเก็บข้าวเปลือก	7
3.1 เปรียบเทียบการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางการเงินและเศรษฐกิจ	12
3.2 ค่า Conversion Factors ตามการศึกษาของ Ahmed (1983)	15
4.1 มติคณะรัฐมนตรีที่สำคัญเกี่ยวกับมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในโครงการ ลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2559	18
4.2 อัตราเงินโอนตามมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อย	19
4.3 มติคณะรัฐมนตรีที่สำคัญเกี่ยวกับการจัดทำบัตรสวัสดิการแห่งรัฐให้แก่ผู้มีสิทธิ ในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2560	22
5.1 การจำแนกต้นทุนและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของมาตรการ	23
5.2 การคำนวณต้นทุนทางเศรษฐกิจกรณีค่าใช้จ่ายในการลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อย	24
5.3 ค่าธรรมเนียมการรักษาบัญชีเงินฝาก	25
5.4 การคำนวณต้นทุนทางเศรษฐกิจกรณีค่าใช้จ่ายในการเปิด ดูแล ตรวจสอบ และรักษา บัญชีเงินฝากของผู้มีรายได้น้อย	27
5.5 การคำนวณต้นทุนทางเศรษฐกิจกรณีค่าใช้จ่ายในการโอนเงินช่วยเหลือเข้าบัญชีเงินฝาก	28
5.6 ต้นทุนทางเศรษฐกิจของมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อย	30
5.7 ประเมินการผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจด้านการรักษาเสถียรภาพและส่งเสริม การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ กรณีรอบการหมุนเวียน	34
5.8 ประเมินการผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจด้านการรักษาเสถียรภาพและส่งเสริม การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ กรณีปีปฏิทิน	34
6.1 การประมาณการ EIRR กรณี Base Case	37
6.2 การประมาณการ EIRR กรณีค่าใช้จ่ายในการบริหารโครงการลดลงร้อยละ 10	38
6.3 การประมาณการ EIRR กรณีค่าใช้จ่ายในการบริหารโครงการลดลงร้อยละ 20	38
6.4 การประมาณการ EIRR กรณี Conversion Factors เท่ากับ 0.8	39
6.5 การประมาณการ EIRR กรณี Conversion Factors เท่ากับ 0.7	39
6.6 การประมาณการ EIRR กรณีสัดส่วนการนำเข้าสินค้าเพื่ออุปโภคและบริโภค เท่ากับ 0.05	40
6.7 การประมาณการ EIRR กรณีสัดส่วนการนำเข้าสินค้าเพื่ออุปโภคและบริโภค เท่ากับ 0	40



สารบัญตาราง (ต่อ)

6.8	การประมาณการ EIRR กรณี MPC เพิ่มขึ้นร้อยละ 5	41
6.9	การประมาณการ EIRR กรณี MPC เพิ่มขึ้นร้อยละ 10	41
6.10	เงินให้กู้ยืมแก่ภาคครัวเรือนจากสถาบันการเงิน	42
6.11	การประมาณการ EIRR กรณีสัดส่วนผู้มีรายได้น้อยนำเงินช่วยเหลือไปชำระหนี้ เท่ากับร้อยละ 10	43
6.12	การประมาณการ EIRR กรณีสัดส่วนผู้มีรายได้น้อยนำเงินช่วยเหลือไปชำระหนี้ เท่ากับร้อยละ 0	43
6.13	การประมาณการ NPV กรณีอัตราคิดลดของสังคม คือ ต้นทุนเงินในการก่อหนี้ ภาครัฐ (ร้อยละ 2.71)	44
6.14	การประมาณการ NPV กรณีอัตราคิดลดของสังคม คือ ต้นทุนค่าเสียโอกาสของ ภาครัฐจากการไม่ดำเนินโครงการลงทุน (ร้อยละ 9)	45
6.15	สรุปและเปรียบเทียบผลการศึกษาระหว่างกรณี Base Case และ Sensitivity Analysis	46



## สารบัญญภาพประกอบ

แผนภาพที่	หน้า
2.1 แนวคิดทั่วไปของกระบวนการ Capital Budgeting	31



## บทที่ 1 บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐบาลได้ดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐ เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย เกษตรกร และวิสาหกิจขนาดกลางขนาดย่อม (Small and Medium Enterprises : SMEs) ผ่านการดำเนินการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งเป็นสถาบันการเงินของรัฐที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น เพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐในการพัฒนาส่งเสริมเศรษฐกิจและสนับสนุนการลงทุนต่าง ๆ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม และบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย ทั้งนี้ โครงการตามนโยบายรัฐดังกล่าว มักเป็นการให้ความช่วยเหลือด้านสินเชื่อที่มีอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ต่ำกว่ากรณีปกติ การพักชำระหนี้ การค้ำประกันสินเชื่อ และการให้เงินในลักษณะจำยัดที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะในกรณีต่าง ๆ โดยรัฐบาลจะชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานดังกล่าวผ่านการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามภาระที่เกิดขึ้นจริงและความจำเป็นเหมาะสมต่อไป อย่างไรก็ตาม ภาระงบประมาณในการชดเชยดังกล่าว มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมากตามจำนวนโครงการที่เพิ่มสูงขึ้น และอยู่ในระดับสูงเมื่อเปรียบเทียบกับวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่จัดสรรให้กับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ดังนั้น การประเมินอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจจากการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐดังกล่าว จึงมีความสำคัญ เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ความคุ้มค่าการใช้จ่ายภาครัฐ และเสนอแนะแนวทางพัฒนาโครงการให้มีประสิทธิภาพและผลตอบแทนต่อเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้นต่อไป

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2559 22 พฤศจิกายน 2559 และ 27 ธันวาคม 2559 เห็นชอบให้กระทรวงการคลังดำเนินมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยทั้งที่เป็นเกษตรกรและไม่ใช เกษตรกรในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐปี 2559 โดยเป็นการโอนเงินให้แก่ผู้มีรายได้น้อยภายในวันที่ 31 มกราคม 2560 ผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ทั้งนี้ ให้ธนาคารทั้ง 3 แห่ง สำรองจ่ายค่าใช้จ่ายไปก่อน และรัฐบาลจะชำระคืนเงินต้นและต้นทุนเงินให้กับธนาคารในอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ 6 เดือน ประเภทบุคคลธรรมดาของ 4 ธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ (FDR) บวกร้อยละ 1 และให้ธนาคารขอจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามความจำเป็นและเหมาะสมต่อไป ดังนั้น การประเมินอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและความคุ้มค่าของมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อย จึงมีความสำคัญและส่งเสริมให้การติดตามและตรวจสอบของรัฐสภาเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น สอดคล้องกับภารกิจของสำนักงบประมาณของรัฐสภาตามที่ระบุไว้ในประกาศรัฐสภา ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2556 เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อประเมินอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจของมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐปี 2559 และวิเคราะห์ความคุ้มค่าการดำเนินมาตรการ รวมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการในระยะต่อไป

## 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการประเมินอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจภายหลังจากที่มาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐปี 2559 ดำเนินการแล้วเสร็จ และวิเคราะห์ความคุ้มค่าตามแนวทางที่เกี่ยวข้องต่อไป ทั้งนี้ ข้อมูลในการวิเคราะห์ที่สำคัญ ประกอบด้วย

1. ผลการดำเนินมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐปี 2559 ตามที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งกระทรวงการคลังในฐานะหน่วยงานเจ้าภาพ ได้รายงานผลและคณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบแล้ว เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2560

2. ข้อมูลตัวแปรเศรษฐกิจ การเงิน และการคลัง จากหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ อาทิ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ และธนาคารแห่งประเทศไทย

## 1.4 วิธีการดำเนินการ

การศึกษานี้ จะใช้วิธีการศึกษาเชิงปริมาณเพื่อประเมินความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจ ที่คำนึงถึงการใช้ทรัพยากรของสังคม ผลกำไร-ขาดทุนของสังคม และค่าเสียโอกาสต่อสังคมเป็นหลัก โดยคำนวณอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ (Economic Internal Rate of Return : EIRR) เพื่อวิเคราะห์ความคุ้มค่ามาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อย และจะวิเคราะห์ความอ่อนไหว (Sensitivity Analysis) ของผลการศึกษา โดยกำหนดให้ปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเปลี่ยนแปลงไปและคำนวณมูลค่าปัจจุบันสุทธิ (Net Present Value : NPV) ทั้งนี้ วิธีการศึกษา สาระสำคัญของมาตรการ การจำแนกต้นทุนและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และผลการศึกษาในการประมาณการ EIRR รวมทั้ง Sensitivity Analysis ปรากฏตามบทที่ 3 – 6

## 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ฝ่ายนิติบัญญัติมีข้อมูลในการประเมินความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจของมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐปี 2559 ซึ่งฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลดำเนินการ นอกจากนี้ สามารถนำผลการศึกษาไปประเมินโครงการอื่น ๆ ของฝ่ายบริหาร ที่มีลักษณะการดำเนินงานใกล้เคียงกันได้ อาทิ การช่วยเหลือค่าเก็บเกี่ยวและปรับปรุงคุณภาพข้าวให้แก่เกษตรกรรายย่อยผู้ปลูกข้าวนาปี



ปีการผลิต 2561/62 เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของเกษตรกร อันจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการติดตามและ  
ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลในอีกทางหนึ่ง

#### 1.6 นิยามศัพท์

NPV หรือ Net Present Value คือ ผลต่างของมูลค่าปัจจุบันของผลรวมกระแสเงินสดจ่ายสุทธิและ  
กระแสเงินสดรับสุทธิ

IRR หรือ Internal Rate of Return คือ อัตราผลตอบแทนของโครงการ

FDR หรือ Fixed Deposit Rate คือ อัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ 6 เดือน ประเภทบุคคลธรรมดาของ  
4 ธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่

MPC หรือ Marginal Propensity to Consume คือ มูลค่าการบริโภคของเอกชนที่เปลี่ยนแปลงไป  
เมื่อรายได้ที่สามารถใช้จ่ายได้เพิ่มขึ้น 1 บาท



## บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม

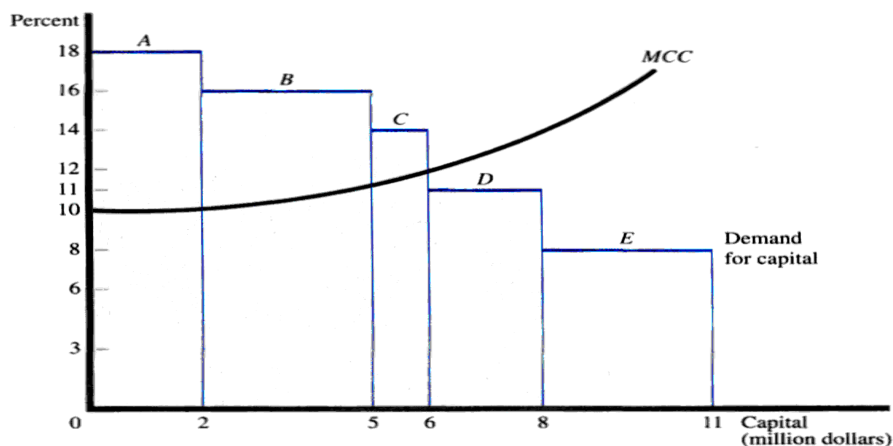
### 2.1 กรอบแนวคิดทฤษฎี

#### 2.1.1 กระบวนการ Capital Budgeting

กระบวนการ Capital Budgeting เป็นการพิจารณาความเป็นไปได้ในการดำเนินโครงการของหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการลงทุนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อทดแทนเครื่องจักรและอุปกรณ์ ลดต้นทุนการผลิต ขยายการผลิต ผลิตสินค้าประเภทใหม่ หรือให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของภาครัฐ ทั้งนี้โครงการจะมีความเป็นไปได้ในการดำเนินการเมื่ออัตราผลตอบแทนที่ได้รับสูงกว่าต้นทุนที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นหน่วยงานจึงต้องพิจารณาประเภทและชนิดของโครงการที่จะทำการศึกษา เพื่อวิเคราะห์และเปรียบเทียบในประเด็นดังกล่าว

การสาธิตแนวทางการวิเคราะห์ความคุ้มค่าในการลงทุนตามแนวคิด Capital Budgeting สามารถดำเนินการได้โดยการสมมติให้มีโครงการ 5 ประเภท คือ A B C D และ E ใช้เงินทุนทั้งสิ้น 2 3 1 2 และ 3 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกาตามลำดับ ซึ่งหน่วยงานจะต้องประมาณการอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนต่อไป ทั้งนี้ สมมติให้อัตราผลตอบแทนสำหรับโครงการดังกล่าว เท่ากับ ร้อยละ 18 16 14 11 และ 8 ตามลำดับ นอกจากนี้ กำหนดให้หน่วยงานต้องทำการระดมเงินทุนจากภายนอก ทำให้ต้องรับภาระต้นทุนเงิน (Marginal Cost of Capital : MCC) ดังนั้น โครงการจะมีความเป็นไปได้ในการดำเนินการเมื่ออัตราผลตอบแทนสูงกว่า MCC โดยแผนภาพที่ 2.1 ได้เปรียบเทียบอัตราผลตอบแทนของโครงการต่าง ๆ กับ MCC พบว่า โครงการ A B และ C จะมีความคุ้มค่าในการลงทุนเนื่องจากอัตราผลตอบแทนสูงกว่า MCC ดังนั้นหน่วยงานควรลงทุนในโครงการทั้ง 3 ดังกล่าว และระดมเงินทุน จำนวน 6 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกาต่อไป ทั้งนี้ แนวคิดตามกระบวนการ Capital Budgeting สามารถใช้วิเคราะห์ความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจในการศึกษาฉบับนี้ได้ (Salvatore, 2007, pp. 542 – 546)

แผนภาพที่ 2.1 แนวคิดทั่วไปของกระบวนการ Capital Budgeting



ที่มา : (Salvatore, 2007, p. 545)



## 2.1.2 หน้าที่ในทางเศรษฐกิจของรัฐบาล

หน้าที่ในทางเศรษฐกิจของรัฐบาลสามารถพิจารณาในประเด็นต่าง ๆ ที่สำคัญ อาทิ

1. การจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคม เป็นการวางแผนการใช้ทรัพยากรของภาค  
รัฐบาลและเอกชน อาทิ ที่ดิน แรงงาน ทุน และองค์ความรู้ เพื่อผลิตสินค้าและบริการในการตอบสนองความ  
ต้องการของสังคม

2. การกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม เป็นการพิจารณาว่า สินค้าและบริการ  
ที่สังคมผลิตขึ้น จะแจกจ่ายให้แก่ประชาชนแต่ละกลุ่มอย่างไร อาทิ การให้เงินอุดหนุนหรือจัดหา  
สวัสดิการแก่ผู้ยากไร้ ทั้งนี้ การกระจายรายได้จะต้องคำนึงถึงประเด็นต่าง ๆ อาทิ ความเหมาะสมทางสังคม  
กลไกทางการเมือง กลไกทางเศรษฐกิจ แนวโน้มความแตกต่างในการกระจายรายได้ ประเภทของมาตรการ  
ทางการคลัง (ด้านรายได้ – รายจ่าย) ที่อาจนำมาใช้ในการกระจายรายได้ และผลกระทบจากการดำเนิน  
มาตรการดังกล่าว

3. การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เป็นการดำเนินนโยบายสาธารณะเพื่อให้เศรษฐกิจ  
ขยายตัวในอัตราสูง และมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยมีแนวทางเบื้องต้น อาทิ กรณีเกิดการว่างงาน รัฐบาล  
ควรเพิ่มรายจ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ทำให้การใช้จ่าย การผลิต และการจ้างงานเพิ่มขึ้น หรือกรณีเกิดภาวะ  
เงินเฟ้อ รัฐบาลอาจปรับลดรายจ่าย ปรับเพิ่มภาษี หรือควบคุมราคาสินค้าที่จำเป็น

4. การส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นการพิจารณาโยบายสาธารณะ  
เพื่อให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นมากกว่าการเพิ่มของประชากร อันจะทำให้รายได้ต่อหัวของ  
ประเทศเพิ่มสูงขึ้น และประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ทั้งนี้ ตัวอย่างมาตรการทางการคลังในประเด็นดังกล่าว  
อาทิ การจัดเก็บภาษีจากประชาชนและนำไปสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ หรือโครงการลงทุน  
เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เช่น ระบบชลประทาน หรือทางหลวงชนบท เป็นต้น

(เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2552, น. 15 – 50)

## 2.2 งานวิจัยในอดีต

การประเมินผลโครงการภาครัฐมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยหน่วยงานอิสระ สถาบันวิชาการ และ  
สถาบันการศึกษา อาทิ สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และ  
มหาวิทยาลัย ทั้งนี้ การศึกษาดังกล่าว สามารถจัดแบ่งเป็นกลุ่มต่าง ๆ ได้แก่

### 1. กลุ่มที่ใช้แบบจำลองเชิงปริมาณ

งานวิจัยในกลุ่มนี้จะใช้แบบจำลองเชิงปริมาณในการวิเคราะห์ผลการดำเนินโครงการ รวมทั้ง  
ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อผลการดำเนินการดังกล่าว

วิโรจน์ ณ ระนอง และคณะ (2550) ได้จัดทำแบบจำลองเศรษฐกิจ Probit Model เพื่อ  
ศึกษาปัจจัยกำหนดความน่าจะเป็นในการเลือกศึกษาต่อของนักเรียนที่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 และ  
มัธยมศึกษาปีที่ 3 ภายใต้นโยบายเรียนฟรีของภาครัฐ ทั้งนี้ ผลการศึกษา พบว่า ภายใต้นโยบายดังกล่าว



โรงเรียนและสถานศึกษายังคงเรียกเก็บเงินจากผู้ปกครอง เพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาต่าง ๆ ซึ่งเป็นภาระแก่ผู้ปกครอง ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายดังกล่าว จะส่งผลให้โอกาสในการศึกษาต่อของเด็กนักเรียนลดลงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เด็กนักเรียนจากครอบครัวยากจน

สุทธภา อมรวิวัฒน์ และ เกียรติพงศ์ อริยปรัชญา (2550) ได้ใช้แบบจำลองเศรษฐมิติ Logistic and Ordered Logistic Regression เพื่อประเมินปัจจัยที่มีต่อความสำเร็จของกองทุนหมู่บ้านในการสนับสนุนเงินกู้แก่ประชาชน ผลการศึกษา พบว่า ปัจจัยด้านทุนสังคม อาทิ การเป็นเจ้าของบ้าน ระดับการศึกษา และรายจ่ายเพื่อการประกอบพิธีกรรม จะทำให้ประชาชนให้ความร่วมมือกับกิจกรรมของชุมชน ก่อให้เกิดความสามัคคี และส่งผลดีต่อความสำเร็จของกองทุนในระยะยาว

Natt Hongdilokkul (2017) ได้ศึกษาผลกระทบโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (หรือโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค) ที่มีต่อสวัสดิการของประชาชน ซึ่งสวัสดิการของประชาชนเมื่อมีโครงการสามารถวัดได้โดยปริมาณการบริโภคสินค้าและบริการที่ประชาชนต้องเสียสละไป เพื่อให้ความพอใจลดลงไปสู่ระดับเดียวกับกรณีไม่มีโครงการ ทั้งนี้ การศึกษาใช้แบบจำลองคณิตศาสตร์ และแบบจำลองเศรษฐมิติ Difference in Difference Method ผลการศึกษา พบว่า เมื่อรัฐบาลใช้จ่ายงบประมาณในโครงการดังกล่าวจำนวน 1 บาท จะทำให้สวัสดิการของประชาชนเพิ่มขึ้น 0.75 บาท และจะทำให้การออมของประชาชนเพิ่มขึ้น ทำให้มีเงินเพื่อใช้จ่ายใช้สอยในอนาคตเพิ่มมากขึ้น

2. กลุ่มที่ใช้อัตราผลตอบแทนทางการเงิน (Financial Internal Rate of Return: FIRR) EIRR และ NPV

งานวิจัยในกลุ่มนี้จะใช้วิธีการทางการเงิน FIRR EIRR และ NPV ในการศึกษาความเป็นไปได้ทางการเงินและเศรษฐกิจของโครงการภาครัฐ ทั้งนี้ โครงการที่มี FIRR และ EIRR สูงกว่าอัตราคิดลดที่เป็นอัตราต้นทุนของโครงการ ภาครัฐควรสนับสนุนโครงการดังกล่าว เนื่องจากมีผลตอบแทนต่อสังคมสูง และอาจมอบหมายให้เอกชนดำเนินการแทนตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการประหยัดภาระงบประมาณ และเอกชนอาจสนใจลงทุนในโครงการดังกล่าว เนื่องจากมีผลตอบแทนทางการเงินสูง สำหรับโครงการที่มี FIRR ต่ำกว่าและ EIRR สูงกว่าอัตราคิดลด ภาครัฐควรสนับสนุนโครงการดังกล่าว เนื่องจากมีผลตอบแทนต่อสังคมสูง อย่างไรก็ตาม ภาครัฐอาจต้องดำเนินโครงการดังกล่าวเอง โดยใช้งบประมาณหรือเงินกู้ เนื่องจากเอกชนอาจไม่สนใจลงทุนในโครงการที่มีผลตอบแทนทางการเงินต่ำ สำหรับ NPV พบว่า เป็นมูลค่าปัจจุบันสุทธิของโครงการ ซึ่งเท่ากับมูลค่าปัจจุบันของผลตอบแทนหักด้วยต้นทุน โดยผลตอบแทนประกอบด้วยผลตอบแทนทางการเงินและทางเศรษฐกิจ และต้นทุนประกอบด้วยต้นทุนทางการเงินและทางเศรษฐกิจ โดยโครงการจะมีความเป็นไปได้และคุ้มค่าในการลงทุนเมื่อ NPV มีค่ามากกว่า 0 ทั้งนี้ การทบทวนงานวิจัย พบว่า การประยุกต์ใช้ FIRR และ EIRR จะให้ผลการศึกษาและข้อสรุปสอดคล้องกับ NPV ดังนั้น การอธิบายผลการศึกษาในการทบทวนงานวิจัยในอดีตนี้ จะนำเสนอในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ FIRR และ EIRR เป็นหลัก ดังนี้

ภิญญาพัชญ์ สีหะวงค์ (2553) ได้ศึกษาความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจโครงการก่อสร้างทางหลวงหมายเลข 12 ตอน กาฬสินธุ์ – บ.นาไคร้ จ.กาฬสินธุ์ โดยกำหนดให้ผลประโยชน์ของโครงการ คือ มูลค่า



ของการประหยัดค่าใช้จ่ายจากการใช้รถ มูลค่าของการประหยัดเวลาในการเดินทาง และมูลค่าของการลด  
ค่าใช้จ่ายจากอุบัติเหตุทางถนน สำหรับต้นทุน คือ ค่าชดเชยที่ดิน ค่าชดเชยสิ่งปลูกสร้างและไม้ยืนต้น และค่า  
ก่อสร้างและบำรุงรักษาทาง ผลการศึกษาพบว่า EIRR เท่ากับ ร้อยละ 1.66 ซึ่งไม่มีความคุ้มค่าในการลงทุน  
เนื่องจากมีค่าน้อยกว่าอัตราคิดลดที่กำหนดให้เท่ากับร้อยละ 12 ทั้งนี้ โครงการดังกล่าวเป็นการก่อสร้างทาง  
หลวงสาธารณะ ทำให้ไม่มีรายได้จากการเก็บค่าผ่านทาง ดังนั้น จึงไม่สามารถคำนวณ FIRR ได้

ปราณี ฉัตรเชิดชัยกุล (2545) ได้วิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางการเงินและทางเศรษฐศาสตร์  
ในการสร้างไซโลเก็บข้าวเปลือกในพื้นที่จังหวัดสุพรรณบุรี พิษณุโลก และบุรีรัมย์ โดยกำหนดผลประโยชน์และ  
ต้นทุนทางการเงินและเศรษฐศาสตร์ รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 การจำแนกต้นทุนและผลประโยชน์การสร้างไซโลเก็บข้าวเปลือก

ภาคเอกชน (วิเคราะห์ทางการเงิน)		ภาครัฐบาล (วิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์)	
ต้นทุน	ผลประโยชน์	ต้นทุน	ผลประโยชน์
1. ค่าก่อสร้างไซโลและสิ่ง อำนวยความสะดวก	1. รายได้จากกา บริการอบล	1. ค่าก่อสร้างไซโลและสิ่ง อำนวยความสะดวก	1. ผลประโยชน์ของ สังคมจากการอบล
2. ค่าที่ดิน	ความขึ้น	2. ค่าที่ดิน	ความขึ้นข้าวเปลือก
3. เงินเดือนพนักงาน	ข้าวเปลือก	3. เงินเดือนพนักงาน	2. ผลประโยชน์ของ สังคมจากการเก็บกัก
4. ค่าสาธารณูปโภค	2. รายได้จากกา รับไซโล	4. ค่าสาธารณูปโภค	ข้าวเปลือกไว้ใน ไซโล
5. ค่าใช้จ่ายในการอบล ความขึ้นและรักษา อุณหภูมิในไซโล		5. ค่าใช้จ่ายในการอบล ความขึ้นและรักษา อุณหภูมิในไซโล	
6. ค่าซ่อมบำรุงและอื่น ๆ		6. ค่าซ่อมบำรุงและอื่น ๆ	
7. ค่าระบบกำจัดฝุ่น		7. ค่าระบบกำจัดฝุ่น	
8. ค่าเสื่อมราคา			
9. ค่าระคินเงินกู้และคอกเบี้ย			

ที่มา : (ปราณี ฉัตรเชิดชัยกุล, 2545, น. 32)

ทั้งนี้ ผลการศึกษา พบว่า การก่อสร้างไซโลข้าวไม่มีความเป็นไปได้ทางการเงินและ FIRR มีค่าเป็นลบ เนื่องจาก  
ค่าก่อสร้างไซโลและต้นทุนในการเก็บกักข้าวเปลือกในไซโลมีค่าสูง สำหรับความเป็นไปได้ทางเศรษฐศาสตร์  
พบว่า มีเพียง EIRR จากการดำเนินโครงการในจังหวัดบุรีรัมย์ (ร้อยละ 15.6) ที่สูงกว่าอัตราคิดลดของโครงการ  
(ร้อยละ 6.89) ดังนั้น การก่อสร้างไซโลข้าวจึงมีความเป็นไปได้ทางเศรษฐศาสตร์ในพื้นที่จังหวัดบุรีรัมย์เท่านั้น  
อย่างไรก็ดี หากราคาข้าวเปลือกที่เกษตรกรขายได้เมื่อนำข้าวออกจากไซโลมีค่าเพิ่มขึ้น จะทำให้ EIRR เพิ่มขึ้น  
และมีความเป็นไปได้ทางเศรษฐศาสตร์มากขึ้น

ณัฐพร บุญจรัส (2557) ได้ศึกษาความเป็นไปได้ทางการเงินและเศรษฐกิจของโรงผลิตไฟฟ้า  
จากการกำจัดขยะมูลฝอยในเขตเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา โดยกำหนดให้ผลประโยชน์ภายในโครงการ  
คือ รายรับค่าไฟฟ้าและค่ากำจัดขยะ สำหรับต้นทุนภายในโครงการ คือ ค่าที่ดิน อาคาร งานก่อสร้าง  
เครื่องจักร เครื่องมือ อุปกรณ์ต่าง ๆ ค่าดำเนินงาน และค่าบำรุงรักษา และสำหรับผลกระทบภายนอกโครงการ



คือ การลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ผลการศึกษา พบว่า FIRR และ EIRR มีค่าสูงกว่าอัตราคิดลดของโครงการ ดังนั้น โครงการจึงมีความคุ้มค่าในการลงทุนทั้งในด้านการเงิน และเศรษฐกิจ นอกจากนี้ การเผาขยะในเตาเผาจะก่อให้เกิดมลพิษและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยกว่าการฝังกลบ จึงเห็นสมควรที่ภาครัฐจะให้การสนับสนุนการลงทุนผลิตไฟฟ้าจากการกำจัดขยะมูลฝอยต่อไป

### 3. กลุ่มที่ใช้วิธีการอื่น ๆ

Wichsinee Wibulpolprasert et al. (2018) ได้ประเมินผลโครงการไฟฟ้าฟรีรับผิดชอบ โดยการไฟฟ้านครหลวงและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ซึ่งเริ่มดำเนินการในปี 2552 ทั้งนี้ ครัวเรือนที่บริโภคไฟฟ้าในแต่ละเดือนต่ำกว่าจำนวนหน่วยที่กำหนด จะได้รับยกเว้นการจ่ายค่าไฟฟ้าในรอบเดือนนั้น ซึ่งการประเมินผลจะดำเนินการโดยใช้ฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) เกี่ยวกับผู้ใช้ไฟฟ้าทั่วประเทศ ครอบคลุมปริมาณการบริโภคไฟฟ้าประมาณร้อยละ 70 ของทั้งหมด ผลการศึกษา พบว่า ผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าร่วม และได้รับประโยชน์จากโครงการเป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม การกำหนดปริมาณการใช้ไฟฟ้าฟรีไม่เกิน 50 หน่วยต่อเดือน ทำให้มูลค่าการให้ความช่วยเหลือจากภาครัฐอยู่ในระดับต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายรายเดือนของผู้มีรายได้น้อย ทั้งนี้ การใช้ Big Data ทำให้สามารถวิเคราะห์กลุ่มผู้ได้รับประโยชน์ในระดับรายละเอียด จำแนกตามฐานะ พฤติกรรมการใช้ไฟฟ้า และมิติพื้นที่ได้ ผลการศึกษาสะท้อนความเป็นจริงได้ดี เนื่องจากข้อมูลกลุ่มตัวอย่างมีจำนวนมาก

## 2.3 ข้อสรุปจากงานวิจัยในอดีต

1. การประเมินโครงการโดยวิธี FIRR EIRR และ NPV จะวิเคราะห์ถึงความคุ้มค่าของโครงการ โดยเปรียบเทียบผลประโยชน์กับต้นทุนที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่การวิเคราะห์วิธีอื่น อาทิ การใช้แบบจำลองเชิงปริมาณหรือข้อมูล Big Data เป็นการพิสูจน์ผลประโยชน์ที่กลุ่มเป้าหมายได้รับจากโครงการเป็นหลัก

2. การวิเคราะห์โดยใช้ FIRR และ EIRR ให้ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะสอดคล้องกับการใช้ NPV นอกจากนี้ การประยุกต์ใช้ FIRR และ EIRR ให้ผลเป็นอัตราผลตอบแทนที่มีหน่วยเป็นร้อยละ ทำให้สามารถเปรียบเทียบกับอัตราต้นทุนได้โดยสะดวก อาทิ อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ และสามารถสื่อสารกับบุคคลทั่วไปได้ดีกว่าการใช้ NPV

3. การประยุกต์ใช้ FIRR และ EIRR จะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินความคุ้มค่าของงบประมาณภาครัฐ

4. รายละเอียดตามข้อ 1 – 3 ทำให้สรุปได้ว่า การศึกษาฉบับนี้ จะใช้วิธีการ EIRR ในการประเมิน มาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อย และเนื่องจากมาตรการดังกล่าว เป็นการโอนเงินช่วยเหลือ ทำให้ไม่มีรายได้จากการดำเนินการ จึงไม่สามารถคำนวณ FIRR ได้



#### 2.4 สมมติฐานงานวิจัย

การศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจของมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐปี 2559 และความคุ้มค่าจากผลการดำเนินการที่เกิดขึ้นจริง ดังนั้น จึงตั้งสมมติฐานเพื่อทดสอบ ดังนี้ “การดำเนินมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐปี 2559 มีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ โดยมี EIRR สูงกว่าอัตราคิดลดที่แสดงถึงต้นทุนของมาตรการ อาทิ อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ภาครัฐ หรือต้นทุนค่าเสียโอกาสจากการที่ภาครัฐไม่ดำเนินโครงการประเภทอื่น”



### บทที่ 3 ระเบียบวิธีการศึกษา

#### 3.1 ข้อมูลในการศึกษา

การศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจของมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐปี 2559 โดยเป็นการประเมินภายหลังดำเนินมาตรการเสร็จสิ้น ดังนั้น ข้อมูลในการศึกษาเพื่อประมาณการดังกล่าว จึงประกอบด้วย

1. ผลการดำเนินมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐปี 2559 ตามที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งกระทรวงการคลังในฐานะหน่วยงานเจ้าภาพ ได้รายงานผลและคณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบแล้ว เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2560

2. ข้อมูลตัวแปรเศรษฐกิจ การเงิน และการคลัง จากหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ อาทิ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ และธนาคารแห่งประเทศไทย

#### 3.2 เครื่องมือในการศึกษา

##### 3.2.1 ประเภทของเครื่องมือ

การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางการเงินและเศรษฐกิจ เป็นองค์ประกอบสำคัญประเภทหนึ่งในการวางแผนโครงการ ภาคเอกชนจะให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางการเงิน เนื่องจากแสวงหากำไรเป็นหลัก โดยใช้ปริมาณสินค้าและปัจจัยการผลิตของโครงการ และราคาตลาด (Market Prices) เพื่อคำนวณต้นทุนและผลประโยชน์ทางการเงิน เพื่อประมาณการ NPV และ FIRR ประกอบการตัดสินใจต่อไป อย่างไรก็ตาม ภาครัฐนอกจากจะวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางการเงินแล้ว ยังต้องวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจร่วมด้วย เนื่องจากต้องคำนึงถึงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม อาทิ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การจ้างงาน การกระจายรายได้ และการรักษาสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจจึงเกี่ยวข้องกับผลกระทบทั้งหมดของโครงการที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ อาทิ ต้นทุนและผลประโยชน์ที่สังคมได้รับ ภาครัฐจึงใช้ราคาทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Prices) หรือราคาเงา (Shadow Prices) เพื่อสะท้อนต้นทุนค่าเสียโอกาส (Opportunity Cost) ของการใช้ทรัพยากรประเภทต่าง ๆ ของสังคมในโครงการ เพื่อคำนวณต้นทุนและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เพื่อประมาณการ NPV และ EIRR ประกอบการตัดสินใจต่อไป

การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางการเงินและเศรษฐกิจของโครงการ จะต้องคำนวณต้นทุนและผลประโยชน์ของโครงการทั้งในปัจจุบันและในอนาคต อย่างไรก็ตาม มูลค่าของเงินในแต่ละช่วงเวลา มีค่าไม่เท่ากัน ดังนั้น จึงต้องปรับมูลค่าของต้นทุนและผลประโยชน์ให้เป็นปัจจุบันโดยใช้อัตราคิดลด (Discount Rate) เพื่อวิเคราะห์ต่อไป ทั้งนี้ เครื่องมือในการวิเคราะห์ที่สำคัญ ประกอบด้วย



- NPV มีสูตรในการคำนวณ ดังนี้

$$NPV = (B_0 - C_0) + \frac{(B_1 - C_1)}{(1+r)} + \frac{(B_2 - C_2)}{(1+r)^2} + \dots + \frac{(B_n - C_n)}{(1+r)^n}$$

$$= \sum_{t=0}^n \frac{(B_t - C_t)}{(1+r)^t}$$

$$= \sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+r)^t} - \sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+r)^t}$$

โดย  $B_t$  คือ มูลค่าของผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการในปีที่  $t$

$C_t$  คือ มูลค่าของต้นทุนที่เกิดขึ้นจากโครงการในปีที่  $t$

$r$  คือ อัตราคิดลด

$n$  คือ อายุโครงการหรือปีที่สิ้นสุดโครงการ

เกณฑ์ในการพิจารณา คือ เมื่อ NPV มีมากกว่าหรือเท่ากับ 0 แสดงว่า โครงการมีความคุ้มค่าในการดำเนินการ และหาก NPV มีค่าน้อยกว่า 0 แสดงว่า โครงการไม่คุ้มค่าในการดำเนินการ

- อัตราผลตอบแทน (Internal Rate of Return : IRR) คือ อัตราดอกเบี้ยที่โครงการสามารถจ่ายให้กับทรัพยากรต่าง ๆ ในโครงการ โดยเมื่อจ่ายไปแล้ว จะทำให้โครงการมีมูลค่าของต้นทุนเท่ากับผลประโยชน์ หรือทำให้ NPV เท่ากับ 0 ดังนั้น IRR จึงเปรียบเสมือนเป็นอัตราผลตอบแทนของโครงการ โดยกรณีการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางการเงิน ที่ใช้ต้นทุนและผลประโยชน์ทางการเงิน จะได้ FIRR และกรณีการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจ ที่ใช้ต้นทุนและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ จะได้ EIRR ทั้งนี้ สูตรในการคำนวณ IRR ปรากฏ ดังนี้

$$\sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+i)^t} = \sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+i)^t} \quad \text{หรือ}$$

$$\sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+i)^t} - \sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+i)^t} = 0$$

โดย  $i$  คือ IRR

เกณฑ์ในการพิจารณา คือ เมื่อ IRR มีค่ามากกว่าหรือเท่ากับอัตราคิดลด แสดงว่า โครงการมีความคุ้มค่าในการดำเนินการ และหาก IRR มีค่าน้อยกว่าอัตราคิดลด แสดงว่า โครงการไม่คุ้มค่าในการดำเนินการ

(ปราณี, 2545, น. 19 – 23)

การนำเสนอ NPV และ IRR ตามรายละเอียดข้างต้น ทำให้ได้ข้อสรุปว่า

- การประยุกต์ใช้ FIRR และ EIRR ที่ให้ผลในรูปแบบอัตราผลตอบแทนที่มีหน่วยเป็นร้อยละ ทำให้เปรียบเทียบกับอัตราคิดลดเพื่อวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการได้โดยสะดวก และสามารถสื่อสารกับบุคคลทั่วไปได้ดีกว่า NPV ทั้งนี้ มาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยเป็นโครงการตามนโยบายรัฐ



ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ทางการเงิน ทำให้ไม่สามารถคำนวณ FIRR ได้ ดังนั้น การศึกษาฉบับนี้ จะใช้ EIRR เป็นเครื่องมือหลักในการวิเคราะห์ และจะใช้ NPV ในการจัดทำ Sensitivity Analysis เพื่อสอบทานผลการศึกษาต่อไป

- EIRR ให้ผลในรูปแบบอัตราผลตอบแทน จึงปราศจากการเบี่ยงเบนอันเนื่องมาจากขนาดของโครงการ ในขณะที่ NPV จะแปรผันตามขนาดของโครงการ โดยโครงการที่มีขนาดใหญ่จะให้ค่า NPV สูง และโครงการที่มีขนาดเล็กจะให้ค่า NPV ต่ำ การเปรียบเทียบความคุ้มค่าระหว่างโครงการโดยใช้ NPV จึงมีความเสี่ยงที่ผู้ดำเนินโครงการจะเลือกโครงการที่ให้อัตราผลตอบแทนต่ำกว่า และมีการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ

### 3.2.2 ความแตกต่างระหว่างการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางการเงินและเศรษฐกิจ

ความแตกต่างระหว่างการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางการเงินและเศรษฐกิจมาจากวัตถุประสงค์ในการดำเนินโครงการ ทั้งนี้ ภาคเอกชนจะใช้การวิเคราะห์ทางการเงิน เพื่อประเมินศักยภาพในการสร้างรายได้และกำไร ในขณะที่ภาครัฐจะคำนึงถึงผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมเป็นหลัก จึงนำต้นทุนและผลตอบแทนที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงินที่สังคมจะได้รับ มาประกอบการวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ แม้โครงการภาครัฐอาจมีกำไรหรือผลตอบแทนทางการเงินต่ำ แต่ถ้าผลตอบแทนทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับสูง และสามารถแก้ไขปัญหาของประชาชน ภาครัฐอาจดำเนินโครงการดังกล่าว โดยรายละเอียดความแตกต่างของการวิเคราะห์ ปรากฏตามตารางที่ 3.1 (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2558, น. 5-17 – 5-18)

ตารางที่ 3.1 เปรียบเทียบการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางการเงินและเศรษฐกิจ

	การวิเคราะห์ทางการเงิน	การวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจ
1. วัตถุประสงค์	กำไรหรือผลตอบแทนสุทธิที่เป็นตัวเงิน	ผลตอบแทนสุทธิต่อสังคมส่วนรวม โดยคำนึงถึงประเด็นอื่น ๆ นอกเหนือจากกำไรที่เป็นตัวเงิน อาทิ ผลกระทบภายนอกต่อสิ่งแวดล้อม และบุคคลที่สาม และความเท่าเทียมกันในการกระจายทรัพยากร
2. การประมาณค่า/ตีราคา	พิจารณาจากต้นทุนและผลตอบแทนที่เป็นตัวเงิน และใช้ราคาตลาดในการประมาณค่า	พิจารณาจากต้นทุนและผลตอบแทนทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน อาทิ ต้นทุนค่าเสียโอกาส ส่วนราคาอาจใช้ราคาตลาด ราคาเงา หรือเกณฑ์อื่นในการประมาณค่า
3. เกณฑ์ในการประเมิน	NPV IRR อัตราส่วนผลประโยชน์ต่อต้นทุน และระยะเวลาคืนทุน	NPV IRR อัตราส่วนผลประโยชน์ต่อต้นทุน และระยะเวลาคืนทุน
4. ผลกระทบภายนอก	มักไม่นำผลกระทบภายนอกมาร่วมพิจารณา	พิจารณาผลกระทบภายนอกทั้งด้านบวกและด้านลบ

ที่มา : (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2558, น. 5-17 – 5-18)



### 3.2.3 นิยามของต้นทุนและผลประโยชน์

ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของโครงการ สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

- ต้นทุนขั้นต้น (Primary Costs) หมายถึง มูลค่าการใช้ทรัพยากรเพื่อลงทุน อาทิ ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และค่าติดตั้งระบบสาธารณูปโภค และเพื่อดำเนินการและบำรุงรักษาโครงการ อาทิ ค่าแรงงาน เงินเดือน ค่าวัสดุ ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง และค่าสาธารณูปโภค

- ต้นทุนขั้นรอง (Secondary Costs) หมายถึง ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเมื่อโครงการมีผลกระทบภายนอกเชิงลบต่อสังคม ซึ่งหากเกิดขึ้นจะต้องประมาณการวงเงิน และนำไปรวมเป็นต้นทุนของโครงการ อย่างไรก็ตาม หากไม่สามารถประมาณการได้ จะต้องระบุรายละเอียดค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้ชัดเจน เพื่อให้การวิเคราะห์มีความครอบคลุม

นอกจากนี้ ต้นทุนทางเศรษฐกิจจะคำนึงถึงค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการใช้ไปของทรัพยากรของสังคมอย่างแท้จริง โดยไม่รวมค่าใช้จ่ายในลักษณะเงินโอนและไม่สะท้อนการเปลี่ยนแปลงไปของทรัพยากร ดังนั้น ต้นทุนทางเศรษฐกิจจึงไม่รวมค่าใช้จ่ายที่อาจเป็นต้นทุนทางการเงิน อาทิ ค่าเสื่อมราคา ค่าชำระหนี้ ดอกเบี้ย และภาษี

ผลประโยชน์ ผลตอบแทน หรือรายได้ของโครงการ หมายถึง มูลค่าของสินค้าและบริการที่ผลิตได้โดยตรงจากโครงการ และผลประโยชน์ที่ได้รับอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการมีโครงการ

(ปราณี, 2545, น. 25 – 27)

### 3.2.4 แนวทางการประเมินมูลค่าต้นทุนและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

การประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจจะใช้ราคาทางเศรษฐศาสตร์หรือราคาเงา เพื่อสะท้อนต้นทุนค่าเสียโอกาสจากการใช้ทรัพยากรของสังคม ทั้งนี้ ภายใต้ตลาดแข่งขันสมบูรณ์ ราคาของสินค้าและบริการจะสะท้อนต้นทุนค่าเสียโอกาสของสังคม จึงสามารถนำราคาดังกล่าว มาใช้ในการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจได้ทันที อย่างไรก็ตาม หากภาครัฐทำการแทรกแซงระบบตลาด โดยกำหนดนโยบายกีดกันทางการค้า เก็บภาษี หรือให้เงินอุดหนุนการผลิต จะทำให้ราคาสินค้าและบริการในตลาดไม่สะท้อนถึงต้นทุนของสังคมในการผลิตสินค้าและบริการได้อย่างแท้จริง ผู้วิเคราะห์จึงต้องปรับผลที่เกิดจากการบิดเบือนจากการแทรกแซงของรัฐบาลออกไป ทั้งนี้ แนวทางการประเมินมูลค่าต้นทุนและผลตอบแทนทางเศรษฐกิจภายใต้โครงสร้างตลาดในกรณีต่าง ๆ โดยสังเขป มีดังนี้

- กรณีมีตลาดและตลาดไม่ถูกบิดเบือน

เมื่อปัจจัยการผลิตและผลผลิตของโครงการสามารถทำการซื้อขายผ่านตลาดกลาง และตลาดดังกล่าวมีลักษณะแข่งขันสมบูรณ์ ผู้ซื้อและผู้ขายมีจำนวนมาก ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับราคาและต้นทุนการผลิตเป็นที่รับทราบทั่วกัน การเข้าและออกตลาดของผู้ขายเป็นไปโดยสะดวก และภาครัฐไม่ดำเนินนโยบายแทรกแซงตลาด อาทิ การจัดเก็บภาษี การให้เงินอุดหนุน หรือการรักษาเสถียรภาพราคาสินค้า ดังนั้น ราคาของปัจจัยการผลิตและผลผลิต จึงเปลี่ยนแปลงอย่างเสรีตามความต้องการซื้อและขาย ราคาดังกล่าวจึงสะท้อน



ความเต็มใจที่จะจ่ายของผู้ซื้อ ต้นทุนในการผลิตของผู้ขาย และต้นทุนค่าเสียโอกาสของสังคมอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นลักษณะของราคาทางเศรษฐศาสตร์หรือราคาเงา ดังนั้น การประเมินมูลค่าต้นทุนและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ จึงสามารถนำราคาภายใต้ตลาดแข่งขันสมบูรณ์มาใช้ในการประมาณการได้ทันที อย่างไรก็ตาม ราคาส่งในตลาดแข่งขันสมบูรณ์มีความเป็นไปได้จำกัดในโลกแห่งความเป็นจริง เนื่องจากตลาดมักถูกบิดเบือนโดยการแทรกแซงของภาครัฐ ดังนั้น ผู้วิเคราะห์จึงต้องปรับราคาภายใต้ตลาดที่ถูกบิดเบือน ให้เป็นราคาทางเศรษฐศาสตร์หรือราคาเงาในขั้นต้นก่อน ทั้งนี้ รายละเอียดการปรับราคาปรากฏในกรณีต่อไป

- กรณีมีตลาดแต่ตลาดถูกบิดเบือน

ตลาดแข่งขันสมบูรณ์มีความเป็นไปได้จำกัดในโลกแห่งความเป็นจริง เนื่องจากภาครัฐแทรกแซงระบบตลาดในรูปแบบต่าง ๆ ทำให้ราคาของปัจจัยการผลิตและผลผลิตของโครงการที่ซื้อขายผ่านตลาดบิดเบือนไป และไม่สะท้อนต้นทุนค่าเสียโอกาสของสังคม อย่างไรก็ตาม นักเศรษฐศาสตร์ได้เสนอแนวทางการปรับราคาที่ถูกบิดเบือนดังกล่าวให้เป็นราคาเงา โดยประมาณการต้นทุนค่าเสียโอกาสของการได้มาซึ่งปัจจัยการผลิตและผลผลิตของโครงการดังกล่าว เพื่อวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจและความคุ้มค่าของโครงการต่อไป ทั้งนี้ ได้แบ่งกลุ่มสินค้าและบริการเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

- ✓ กลุ่มสินค้าที่มีการค้าระหว่างประเทศ (Tradable Goods)

ปัจจัยการผลิตและผลผลิตของโครงการทั้งที่เป็นสินค้าและบริการ หากมีการซื้อขายระหว่างประเทศ จะต้องนำราคาซื้อขายข้ามแดนดังกล่าว มาใช้ในการคำนวณราคาเงา โดย

(1) หากโครงการใช้ปัจจัยการผลิตที่เป็นสินค้าส่งออก ต้นทุนทางเศรษฐกิจจะเป็นการสูญเสียรายได้จากการส่งออก เท่ากับ ราคาส่งออก ณ ท่าเรือ (Free on Board: FOB) ลบค่าขนส่งจากผู้ผลิตไปยังท่าเรือ บวกค่าขนส่งจากผู้ผลิตไปยังโครงการ

(2) หากโครงการมีการใช้ปัจจัยการผลิตที่ต้องนำเข้า ต้นทุนทางเศรษฐกิจจะเป็นการสูญเสียเงินตราต่างประเทศเพื่อนำเข้า เท่ากับ ราคาสินค้าเข้า ณ ท่าเรือของประเทศผู้นำเข้า (Cost-Insurance and Freight: CIF) บวกค่าขนส่งจากท่าเรือมายังโครงการ

(3) หากโครงการมีผลผลิตเพื่อการส่งออก ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจะเป็นรายได้จากการส่งออกเพิ่มขึ้น เท่ากับ ราคา FOB ลบค่าขนส่งจากโครงการไปยังท่าเรือ

(4) หากโครงการมีผลผลิตที่ทดแทนการนำเข้า ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจะเป็นการประหยัดเงินตราต่างประเทศ เท่ากับ ราคา CIF บวกค่าขนส่งจากท่าเรือมายังตลาด ลบค่าขนส่งจากโครงการไปยังตลาด

นอกจากนี้ การแปลงราคาสินค้าซื้อขายข้ามแดนที่เป็นสกุลเงินตราต่างประเทศมาเป็นเงินบาท จะดำเนินการได้โดยการใช้อัตราแลกเปลี่ยนเงา (Shadow Exchange Rate: SER) โดย SER จะสะท้อนมูลค่าทางเศรษฐกิจของเงินตราต่างประเทศตามภาวะตลาด ที่ปราศจากการแทรกแซงค่าเงินจากภาครัฐ ทั้งนี้ สูตรการคำนวณ SER มีดังต่อไปนี้



$$SER = OER * \left[ 1 + \frac{FXP}{100} \right]$$

โดย *OER* คือ อัตราแลกเปลี่ยนทางการ

*FXP* คือ ค่าพรีเมียมเงินตราต่างประเทศที่อยู่ในจุดทศนิยม

- ✓ กลุ่มสินค้าที่ไม่มีการค้าระหว่างประเทศ (Non-Tradable Goods)

ปัจจัยการผลิตหรือผลผลิตของโครงการที่ไม่มีการซื้อขายระหว่างประเทศ อาทิ น้ำประปา การก่อสร้าง และการให้บริการของรัฐ จะมีต้นทุนค่าขนส่งสูง หรืออาจผลิตตามความต้องการเฉพาะของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ทำให้ไม่สามารถซื้อขายข้ามประเทศได้ ทั้งนี้ การประเมินราคาเงาอาจทำได้โดยใช้ราคาเทียบเท่าในรูปของเงินตราต่างประเทศที่ไม่รวมถึงต้นทุนแรงงาน ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะของโครงการเป็นหลัก

นอกจากการหามูลค่าการนำเข้าและส่งออก ณ ท่าเรือ การใช้ SER และการหักค่าใช้จ่ายเงินโอนที่ไม่สะท้อนการเปลี่ยนแปลงไปของทรัพยากร อาทิ ค่าเสื่อมราคา ค่าชำระหนี้ ดอกเบี้ย และภาษี เพื่อปรับมูลค่าของต้นทุนและผลประโยชน์ทางการเงินตามราคาตลาด ให้เป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจตามราคาเงา ที่สะท้อนค่าเสียโอกาสของสังคมแล้ว ผู้วิเคราะห์อาจคำนวณตัวปรับค่า (Conversion Factors) เพื่อแปลงมูลค่าทางการเงินให้เป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจได้ ทั้งนี้ Ahmed (1983) ได้ทำการศึกษาภายใต้การสนับสนุนของธนาคารโลก เพื่อคำนวณ Conversion Factors สำหรับกลุ่มสินค้าและบริการต่าง ๆ ในประเทศไทย รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 3.2

ตารางที่ 3.2 ค่า Conversion Factors ตามการศึกษาของ Ahmed (1983)

รายการ	Conversion Factors
1. ตัวปรับค่ามาตรฐาน (ถ่วงน้ำหนักสินค้าที่มีการซื้อขายในตลาด)	0.92
2. ตัวปรับค่าจำแนกตามกลุ่มสินค้า	
- สินค้าอุปโภคบริโภค	0.95
- สินค้าขั้นกลาง	0.94
- สินค้าทุน	0.84
- ก่อสร้าง	0.88
- ไฟฟ้า	0.90
- คมนาคม/ขนส่ง	0.87
- แรงงาน	0.92
- ปุ๋ยเคมี	0.92
- ยาปราบศัตรูพืช	0.88

ที่มา : (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2558, น. 4-38)

หมายเหตุ : ค่า Conversion Factors น้อยกว่า 1 มีการบิดเบือนราคา โดยการเก็บภาษีหรือการผูกขาด  
มากกว่า 1 มีการบิดเบือนราคา โดยการให้เงินอุดหนุนการผลิต  
เท่ากับ 1 ไม่มีการบิดเบือนราคา



- กรณีไม่มีตลาด

เมื่อปัจจัยการผลิตและผลผลิตของโครงการไม่มีตลาดในการซื้อขาย ผู้วิเคราะห์จะไม่สามารถหาราคาตลาด เพื่อเป็นข้อมูลอ้างอิงในการคำนวณราคาเงาได้ อย่างไรก็ตาม การหาราคาเงาปัจจัยการผลิตและผลผลิตของโครงการ อาจทำได้โดยการสำรวจความเต็มใจที่จะจ่าย (Willingness to Pay: WTP) ของผู้ได้รับประโยชน์ เพื่อประมาณการผลประโยชน์ของโครงการ และความเต็มใจที่จะยอมรับ (Willingness to Accept: WTA) ของผู้เสียประโยชน์ เพื่อประมาณการต้นทุนชดเชยเพื่อให้โครงการเกิดขึ้น อาทิ โครงการผลิตวัคซีนป้องกันโรคไข้เลือดออก สามารถวัดผลประโยชน์โดยสำรวจ WTP ของผู้ปกครอง สำหรับการเข้ารับ การฉีดวัคซีนของบุตรหลาน เพื่อป้องกันการติดโรครัดดังกล่าว

(มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2558, น. 4-26 – 4-42)

### 3.2.5 อัตราคิดลดของสังคม (Social Discount Rate)

อัตราคิดลดของสังคม ผู้เขียนพิจารณาแล้ว เห็นว่า เป็นอัตราต้นทุนค่าเสียโอกาสที่สังคมได้รับจากการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อดำเนินโครงการ ทั้งนี้ หากไม่ดำเนินโครงการดังกล่าว สังคมอาจนำทรัพยากรไปบริโภค อุปโภค หรือดำเนินโครงการอื่น ๆ ได้ ดังนั้น การกำหนดค่าอัตราคิดลดของสังคม จึงต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงดังกล่าว ทั้งนี้ อัตราคิดลดของสังคมจะนำไปเปรียบเทียบกับ EIRR เพื่อวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจและความคุ้มค่าต่อไป

นักเศรษฐศาสตร์มีแนวทางในการกำหนดอัตราคิดลดของสังคม ดังนี้

- อัตราชดเชยการบริโภคต่างเวลาของสังคม (Social Rate of Time Preferences: SRTP) เป็นแนวทางเกี่ยวกับการชดเชยให้แก่ประชาชนที่เสียสละการบริโภคทรัพยากรในปัจจุบัน เพื่อนำทรัพยากรดังกล่าวไปสนับสนุนโครงการภาครัฐ โดยตัวแปรทางเศรษฐกิจที่สามารถใช้ประมาณการอัตรา SRTP คือ อัตราดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลในระยะยาว ทั้งนี้ รัฐบาลจะกู้เงินโดยขายพันธบัตรรัฐบาลให้แก่ประชาชน และนำเงินไปดำเนินโครงการภาครัฐ ดังนั้น อัตราผลตอบแทนหรืออัตราดอกเบี้ยของพันธบัตร จึงต้องอยู่ในระดับสูงและเพียงพอในการจูงใจให้ประชาชนนำเงินที่มีอยู่ มาเก็บออมผ่านการซื้อพันธบัตรรัฐบาล แทนการนำไปใช้จ่ายใช้สอย

- อัตราค่าเสียโอกาสของสังคม (Social Opportunity Cost Rate: SOCR) เป็นแนวทางที่คำนึงถึงทรัพยากรของสังคมที่มีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้น เมื่อภาครัฐนำทรัพยากรไปสนับสนุนโครงการหนึ่ง จึงเกิดต้นทุนค่าเสียโอกาสจากการนำทรัพยากรเดียวกันไปดำเนินโครงการอื่น ดังนั้น อัตราผลตอบแทนจากการดำเนินโครงการอื่น จึงสามารถใช้ประมาณการอัตรา SOCR ได้

(ปราณี, 2545, น. 28 – 29)



### 3.3 ขั้นตอนในการศึกษา

1. จำแนกประเภทต้นทุนและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อย โดยพิจารณาจากสาระสำคัญของมาตรการ (รายละเอียดปรากฏตามบทที่ 4) และบทบาทหน้าที่ในทางเศรษฐกิจของรัฐบาล (รายละเอียดปรากฏตามหัวข้อ 2.1.2) และประมาณการต้นทุนและผลประโยชน์ดังกล่าว โดยเทียบเคียงกับค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง และใช้แนวคิดเศรษฐศาสตร์มหภาคเพื่อวิเคราะห์ต่อไป ทั้งนี้ ผลการจำแนกต้นทุน-ผลประโยชน์และการประมาณการ รายละเอียดปรากฏตามบทที่ 5 โดยในเบื้องต้น ต้นทุนทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายในการลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อย ค่าใช้จ่ายในการเปิด ดูแล ตรวจสอบ และ รักษาบัญชีเงินฝากของผู้มีรายได้น้อย ค่าธรรมเนียมการโอนเงินช่วยเหลือเข้าบัญชีเงินฝาก และงบประมาณที่เบิกจ่ายเพื่อเป็นเงินโอนช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยและชดเชยต้นทุนเงินแก่ธนาคาร สำหรับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วย การรักษาเสถียรภาพและส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้และสร้างความเท่าเทียมกันในสังคม

2. กำหนดอัตราคิดลดของสังคม (ตามแนวคิดในหัวข้อ 3.2.5) รายละเอียดปรากฏตามบทที่ 5 โดยในเบื้องต้น อัตราคิดลดของสังคมตามแนวคิด SRTP จะใช้อัตราดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลในระยะยาว และตามแนวคิด SOCR จะใช้ EIRR ของโครงการลงทุน

3. ใช้ผลการประมาณการต้นทุน-ผลประโยชน์ (ตามข้อ 1) เพื่อประมาณการ EIRR และเปรียบเทียบกับอัตราคิดลดของสังคม (ตามข้อ 2) เพื่อวิเคราะห์เป็นไปได้ทางเศรษฐกิจและความคุ้มค่า โดยรายละเอียดปรากฏตามบทที่ 6

4. จัดทำ Sensitivity Analysis โดยกำหนดให้ปัจจัยต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไป หรือใช้ NPV เพื่อสอบทานความแม่นยำของผลการศึกษา (ตามข้อ 3) ทั้งนี้ รายละเอียดปรากฏตามบทที่ 6

5. สรุปและอภิปรายผลการศึกษา รวมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะ รายละเอียดปรากฏตามบทที่ 7



## บทที่ 4 มาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อย

### 4.1 ที่มา

โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2559 เป็นมาตรการริเริ่มของกระทรวงการคลัง เพื่อบูรณาการฐานข้อมูลสวัสดิการสังคมในโครงการระบบการชำระเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์ภาคีรัฐ และยกระดับประสิทธิภาพการจัดสวัสดิการสังคมและการให้เงินช่วยเหลือของภาครัฐ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. ผู้มีสิทธิลงทะเบียนรัฐสวัสดิการ ต้องเป็นผู้ว่างงานหรือมีรายได้ในแต่ละปีไม่เกิน 100,000 บาท และเป็นรูปแบบสมัครใจ
  2. ผู้ลงทะเบียนต้องเปิดเผยรายได้ การถือครองทรัพย์สินของตน เจ้าหนี้ และจำนวนหนี้สินที่คงค้าง โดยมีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป และมีสัญชาติไทย
  3. กลไกการดำเนินการ ให้ประชาชนลงทะเบียน ณ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ระหว่างวันที่ 15 กรกฎาคม - 15 สิงหาคม 2559 โดยธนาคารจะจัดเก็บเอกสารและส่งข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ไปยังกรมสรรพากร เพื่อตรวจสอบความถูกต้องกับกรมการปกครอง แล้วนำไปใช้ในการจัดสวัสดิการสังคมต่อไป
- ทั้งนี้ โครงการลงทะเบียนดังกล่าว ไม่มีการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนเพิ่มเติม เนื่องจากเป็นการขอความร่วมมือและการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และกระทรวงการคลังได้ใช้ฐานข้อมูลผู้ลงทะเบียนในโครงการ เพื่อดำเนินมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยทั้งที่เป็นเกษตรกรและไม่ใช่เกษตรกร โดยโอนเงินช่วยเหลือแก่ประชาชนกลุ่มดังกล่าว ทั้งนี้ มติคณะรัฐมนตรีที่เป็นแนวทางในการดำเนินโครงการและมาตรการปรากฏตามตารางที่ 4.1

#### ตารางที่ 4.1 มติคณะรัฐมนตรีที่สำคัญเกี่ยวกับมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อย

#### ในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2559

วัน/เดือน/ปี	ชื่อเรื่อง
14/06/2559	โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ
27/09/2559	มาตรการส่งเสริมคุณภาพชีวิตเกษตรกรรายย่อย
01/11/2559	การตรวจสอบคุณสมบัติของเกษตรกรผู้มีรายได้น้อยและหลักเกณฑ์ในการโอนเงินภายใต้มาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกรผู้มีรายได้น้อย (มาตรการส่งเสริมคุณภาพชีวิตเกษตรกรรายย่อย)
22/11/2559	มาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ
13/12/2559	ขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2559 เรื่อง มาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ
27/12/2559	ขอขยายระยะเวลาการตรวจสอบคุณสมบัติและการโอนเงินตามมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ
24/01/2560	การชำระคืนเงินต้นและต้นทุนเงินตามมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกรผู้มีรายได้น้อย ให้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคาร ออมสิน และธนาคารกรุงไทย
28/02/2560	รายงานผลโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2559 และโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2560



## 4.2 สารสำคัญโดยสังเขปของมาตรการ (สรุปความจากมติคณะรัฐมนตรีตามตารางที่ 4.1)

### 4.2.1 วัตถุประสงค์

เพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยทั้งที่เป็นเกษตรกรและไม่ใช่เกษตรกร ที่เข้าร่วมโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐปี 2559 ให้มีรายได้เพียงพอในการดำรงชีพ โดยกำลังซื้อของประชาชนกลุ่มดังกล่าว มีสัญญาณชะลอตัว เนื่องจากเศรษฐกิจไทยได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจโลก

### 4.2.2 หลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือ

ใช้เส้นความยากจน (Poverty Line) ที่คำนวณโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งระดับเส้นความยากจนในปี 2557 เท่ากับ 30,000 บาทต่อคนต่อปี ทั้งนี้ ผู้มีรายได้น้อยที่มีรายได้ต่ำกว่าระดับเส้นความยากจน จะได้รับเงินช่วยเหลือมากกว่าผู้มีรายได้น้อยที่มีระดับรายได้สูงกว่า รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 4.2

ตารางที่ 4.2 อัตราเงินโอนตามมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อย

ผู้มีรายได้น้อยที่ลงทะเบียนในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2559	อัตราเงินโอน (ให้เพียงครั้งเดียว)
1. ผู้ที่ไม่มีรายได้ หรือมีรายได้ไม่เกิน 30,000 บาทต่อปี	3,000 บาทต่อคน
2. ผู้มีรายได้ตั้งแต่ 30,001 – 100,000 บาทต่อปี	1,500 บาทต่อคน

### 4.2.3 กลไกการดำเนินการ

ให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) โอนเงินให้แก่ผู้มีรายได้น้อยที่มีสิทธิ และลงทะเบียนตามโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐปี 2559 ไว้กับธนาคาร ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 31 มกราคม 2560 ดังนี้

- กรณีเป็นลูกค้าของธนาคาร ให้ธนาคารโอนเงินเข้าบัญชีของผู้มีสิทธิโดยตรง และหากผู้มีสิทธิมีเงินฝากมากกว่า 1 บัญชี ให้โอนเงินเข้าบัญชีที่มีการเคลื่อนไหวล่าสุด
- กรณีไม่ได้เป็นลูกค้าของธนาคาร ให้ผู้มีสิทธิแสดงตัวและเปิดบัญชีเงินฝากที่สาขาของธนาคาร ที่ได้ลงทะเบียนตามโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐปี 2559 และธนาคารจะโอนเงินเข้าบัญชีดังกล่าวต่อไป

### 4.2.4 กรอบงบประมาณ

การดำเนินมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐปี 2559 มีประมาณการรายจ่ายและแนวทางการชดเชยจากรัฐบาล ดังนี้



- กรณีผู้มีรายได้น้อยที่เป็นเกษตรกร ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย จำนวน 2.85 ล้านคน กรอบวงเงิน จำนวน 6,540 ล้านบาท ทั้งนี้ ให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เบิกจ่ายจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 บกกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ที่กระทรวงการคลังอนุมัติให้ขยายระยะเวลาเบิกจ่ายเงินกันไว้เบิกเหลือเมื่อปีแล้ว ภายในกรอบวงเงินดังกล่าว พร้อมชดเชยต้นทุนเงินในอัตรา FDR+1 คืนให้แก่ธนาคาร

- กรณีผู้มีรายได้น้อยที่ไม่ใช่เกษตรกร ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย จำนวน 5.4 ล้านคน กรอบวงเงิน จำนวน 12,750 ล้านบาท ทั้งนี้ ให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เบิกจ่ายจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ บกกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ภายในกรอบวงเงินดังกล่าว พร้อมชดเชยต้นทุนเงินในอัตรา FDR+1 คืนให้แก่ธนาคาร

#### 4.2.5 ผลการดำเนินการ

โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐปี 2559 มีประชาชนมาลงทะเบียน จำนวน 8,375,383 คน แบ่งเป็น ผู้มีสิทธิได้รับเงินโอนตามมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อย จำนวน 7,715,359 คน และผู้ไม่มีสิทธิ จำนวน 660,024 คน เนื่องจากเสียชีวิตแล้ว ชื่อและนามสกุลผิดพลาด มีรายได้มากกว่า 100,000 บาทต่อปี และไม่เป็นเกษตรกรตามทะเบียนเกษตรกรของกรมส่งเสริมการเกษตร กรมประมง และกรมปศุสัตว์

ผู้มีสิทธิได้รับเงินโอนตามมาตรการ จำนวน 7,715,359 คน เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตามมาตรการ ณ วันที่ 31 มกราคม 2560 พบว่า ได้รับเงินโอน จำนวน 7,525,363 คน คิดเป็นวงเงิน 17,469.0 ล้านบาท และไม่ได้รับเงินโอน จำนวน 189,996 คน เนื่องจากไม่มีบัญชีเงินฝากกับธนาคาร ไม่มาติดต่อกับธนาคาร หรือบัญชีเงินฝากถูกอายัด

ผู้ได้รับเงินโอนตามมาตรการ จำนวน 7,525,363 คน วงเงิน 17,469.0 ล้านบาท แบ่งเป็น ผู้ที่เป็นเกษตรกร จำนวน 2,435,303 คน วงเงิน 5,437.2 ล้านบาท และผู้ที่ไม่ใช่เกษตรกร จำนวน 5,050,060 คน วงเงิน 12,031.8 ล้านบาท

กระทรวงการคลังได้สำรวจวัตถุประสงค์ในการนำเงินโอนไปใช้จ่ายจากผู้ลงทะเบียน จำนวน 92,704 คน ซึ่งสามารถเลือกคำตอบได้มากกว่า 1 ข้อ พบว่า มีรายละเอียดการนำไปใช้จ่าย ดังนี้

- อันดับ 1 เพื่อนำไปใช้จ่ายซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็น จำนวน 30,968 คน คิดเป็นร้อยละ 34 ของผู้ตอบ
- อันดับ 2 เพื่อชำระหนี้สิน จำนวน 17,695 คน คิดเป็นร้อยละ 19 ของผู้ตอบ
- อันดับ 3 เพื่อชำระค่าเล่าเรียน จำนวน 11,483 คน คิดเป็นร้อยละ 12 ของผู้ตอบ
- อื่น ๆ อาทิ ลงทุนประกอบอาชีพ ให้บุพการี ฝากธนาคาร และบริจาค



#### 4.2.6 ภาระงบประมาณที่เกิดขึ้นจริง

ผลการเบิกจ่ายงบประมาณโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เพื่อดำเนินมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยตั้งแต่ระยะแรกเริ่ม จนถึงสิ้นสุดมาตรการ ณ วันที่ 31 มกราคม 2560 มีจำนวนทั้งสิ้น 17,489.3 ล้านบาท แบ่งเป็น การจ่ายเงิน โอนให้แก่ผู้มีรายได้น้อย จำนวน 17,469.0 ล้านบาท และการชดเชยต้นทุนเงิน จำนวน 20.3 ล้านบาท

#### 4.3 บทวิเคราะห์เกี่ยวกับมาตรการ

ผู้เขียนได้พิจารณามาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2559 ในประเด็นเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลในระบบเศรษฐกิจ พบว่า มาตรการดังกล่าวจะก่อให้เกิด ประโยชน์ด้านการกระจายรายได้ในสังคม และการส่งเสริมการเจริญเติบโตและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ดี ต้นทุนของมาตรการดังกล่าว อาทิ เงินโอนแก่ผู้มีรายได้น้อย การชดเชยต้นทุนเงินให้แก่ธนาคาร ค่าใช้จ่ายการจัดให้มีการลงทะเบียน การบริหารและตรวจสอบบัญชีเงินฝาก และค่าใช้จ่ายการโอนเงิน รวมทั้ง ต้นทุนเงินในการกู้เงินของภาครัฐ เพื่อนำเงินมาสนับสนุนมาตรการ และค่าเสียโอกาสกรณีรัฐบาลสามารถ นำเงินดังกล่าว ไปดำเนินโครงการสาธารณะอื่น ยังเป็นปัจจัยเพิ่มเติม ที่รัฐบาลควรนำมาเปรียบเทียบกับ ประโยชน์ที่สังคมได้รับ เพื่อประเมินความคุ้มค่าในการจัดสรรทรัพยากรของสังคม ที่มีอยู่อย่างจำกัด

รายละเอียดตามหัวข้อ 4.2.5 ที่กระทรวงการคลังได้สำรวจวัตถุประสงค์การนำเงินโอนไปใช้จ่าย พบว่า ผู้มีรายได้น้อยจะนำไปใช้จ่ายเพื่อการบริโภคเป็นหลัก และการให้เงินโอนดังกล่าว เป็นไปในลักษณะจ่ายขาด เพียงครั้งเดียวและไม่มีเงื่อนไข ไม่มีการอบรมและให้ความรู้เพิ่มเติมแก่ผู้มีรายได้น้อยที่เข้าร่วมมาตรการ ดังนั้น มาตรการดังกล่าว จะทำให้รายได้ของผู้มีรายได้น้อยเพิ่มเพียงชั่วคราว แต่ศักยภาพในการสร้างรายได้ยังคงเดิม ดังนั้น ผลประโยชน์ของมาตรการในการกระจายรายได้และสร้างความเท่าเทียมกันในสังคม จึงเป็นไปอย่าง จำกัด นอกจากนี้ การที่ผู้มีรายได้น้อยบางส่วนนำเงินโอนที่ได้รับไปชำระหนี้แทนการใช้จ่ายซื้อสินค้า จะทำให้การส่งเสริมการเจริญเติบโตและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของรัฐบาล มีประสิทธิภาพลดลง ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ควรนำข้อเท็จจริงดังกล่าว ไปใช้ในการวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อประมาณ การ EIRR จากการค้าเนินมาตรการในปี 2559 ต่อไป

นอกจากนี้ รัฐบาลได้ดำเนินโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐอีกครั้งในปี 2560 โดยเพิ่ม ข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ทางการเงินและการถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้การคัดกรองและ ลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และใช้ฐานข้อมูลจากการลงทะเบียนดังกล่าว เพื่อจัดทำ การให้ความช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ โดยให้วงเงินผ่านบัตรเป็นรายเดือน เพื่อซื้อสินค้าอุปโภค บริโภคที่จำเป็น สินค้าเพื่อการศึกษา วัสดุดิบเพื่อเกษตรกรรม และก๊าซหุงต้ม รวมทั้งเพื่อจ่ายค่าโดยสารการ บริการขนส่งมวลชน นอกจากนี้ ยังได้จัดตั้งกองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานราก ให้เป็นกลไกในการบริหาร เงินทุนสำหรับการให้ความช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐดังกล่าว และแต่งตั้งคณะกรรมการในระดับ ต่าง ๆ เพื่อขับเคลื่อน อาทิ คณะกรรมการนโยบายพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ คณะ



อนุกรรมการติดตามการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และคณะอนุกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐประจำจังหวัด โดยมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องปรากฏตามตารางที่ 4.3 ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การดำเนินการในปี 2560 ได้ปรับปรุงรูปแบบจากปี 2559 โดยวงเงินในบัตรเป็นการให้อย่างมีเงื่อนไขเพื่อนำไปชำระสินค้าและบริการที่กำหนดไว้เท่านั้น ทำให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์การช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยและการกระตุ้นเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตาม รูปแบบการดำเนินการที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเพิ่มขึ้น อาทิ ค่าตัวบัตร ค่าจัดการบัตร การติดตั้งระบบการชำระเงินอิเล็กทรอนิกส์ ค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน ค่าเบี้ยเลี้ยงและเบี้ยประชุมคณะกรรมการในระดับต่าง ๆ และวงเงินค่าใช้จ่ายผ่านบัตร อย่างไรก็ตาม การดำเนินการเกี่ยวกับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐให้แก่ผู้มีสิทธิในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2560อยู่นอกขอบเขตของการศึกษานี้ และข้อมูลสำคัญที่ต้องใช้วิเคราะห์ห้มีเป็นจำนวนมาก ดังนั้น การประเมิน EIRR ของบัตรสวัสดิการดังกล่าวอาจเป็นการดำเนินการในระยะต่อไป

ตารางที่ 4.3 มติคณะรัฐมนตรีที่สำคัญเกี่ยวกับการจัดทำบัตรสวัสดิการแห่งรัฐให้แก่ผู้มีสิทธิ  
ในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2560

วัน/เดือน/ปี	ชื่อเรื่อง
28/02/2560	รายงานผลโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2559 และโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2560
09/05/2560	การเสนอความเห็นการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนของคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน
04/07/2560	ขออนุมัติเงินงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และผูกพันงบประมาณ
29/08/2560	พระราชรัฐสวัสดิการ การให้ความช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ
09/01/2561	มาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ
30/01/2561	ขออนุมัติเงินงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น
20/03/2561	รายงานความก้าวหน้าการดำเนินงานพระราชรัฐสวัสดิการ การให้ความช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ
17/07/2561	รายงานความก้าวหน้าการดำเนินงานพระราชรัฐสวัสดิการ การให้ความช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ
28/08/2561	การเติมเงินเข้ากระเป๋าเงินอิเล็กทรอนิกส์ในบัตรสวัสดิการแห่งรัฐให้แก่ผู้มีสิทธิตามมาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ



## บทที่ 5 ต้นทุนและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของมาตรการ

### 5.1 การจำแนกประเภทต้นทุนและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

การดำเนินมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐปี 2559 เริ่มต้นโดยการลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อย ตรวจสอบคุณสมบัติผู้มีสิทธิ จัดการข้อมูลร่วมกับธนาคารในโครงการ และโอนเงินช่วยเหลือเข้าบัญชีเงินฝากของผู้มีรายได้น้อย รายละเอียดปรากฏตามบทที่ 4 ทั้งนี้ สามารถจำแนกประเภทต้นทุนและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสังคมตามตารางที่ 5.1 ดังนี้

ตารางที่ 5.1 การจำแนกต้นทุนและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของมาตรการ

ต้นทุนทางเศรษฐกิจ	ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ
1. ค่าใช้จ่ายในการลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อย	1. การกระจายรายได้และสร้างความเท่าเทียมกันในสังคม
2. ค่าใช้จ่ายในการเปิด คูแผล ตรวจสอบ และรักษาบัญชีเงินฝากของผู้มีรายได้น้อย	2. การรักษาเสถียรภาพและส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ
3. ค่าธรรมเนียมการโอนเงินช่วยเหลือเข้าบัญชีเงินฝาก	
4. งบประมาณที่เบิกจ่ายเพื่อเป็นเงินโอนช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย และชดเชยต้นทุนเงินแก่ธนาคาร	

การจำแนกประเภทต้นทุนทางเศรษฐกิจ จะพิจารณาจากลักษณะการดำเนินการของมาตรการเป็นหลัก และผู้เขียนได้ประมาณการต้นทุนดังกล่าว โดยอ้างอิงจากค่าใช้จ่ายที่มีลักษณะเดียวกันภายใต้หน่วยงานอื่น และผลการเบิกจ่ายงบประมาณตามที่เกิดขึ้นจริง สำหรับการจำแนกผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจนั้น จะอ้างอิงจากหน้าที่ในทางเศรษฐกิจของรัฐบาลตามหัวข้อ 2.1.2 และใช้แนวคิดเศรษฐศาสตร์มหภาคและผลการดำเนินมาตรการเพื่อประมาณการต่อไป ทั้งนี้ ต้นทุนและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ประมาณการได้ จะนำไปคำนวณ EIRR และจัดทำ Sensitivity Analysis ในบทที่ 6 ต่อไป

### 5.2 การประมาณการต้นทุนทางเศรษฐกิจ

#### 5.2.1 ค่าใช้จ่ายในการลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อย

โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐปี 2559 ได้เปิดให้ประชาชนลงทะเบียน ณ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ระหว่างวันที่ 15 กรกฎาคม - 15 สิงหาคม 2559 โดยธนาคารจะจัดเก็บเอกสารและส่งข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ไปยังกรมสรรพากร เพื่อตรวจสอบความถูกต้องกับกรมการปกครอง โดยโครงการลงทะเบียนดังกล่าว ไม่มีการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนเพิ่มเติม และเป็นการขอความร่วมมือและการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้น การคำนวณค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริง จึงต้องรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐจำนวนมาก และอาจมีความซ้ำซ้อนกับภารกิจปกติของหน่วยงานดังกล่าว ซึ่งอาจทำให้การปันส่วนเพื่อคำนวณค่าใช้จ่ายทำได้ยาก



ดังนั้น ผู้เขียนจึงใช้ข้อมูลงบประมาณโครงการขึ้นทะเบียนและปรับปรุงทะเบียนเกษตรกร กรมส่งเสริม  
การเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มาทำการเทียบเคียงและประมาณการค่าใช้จ่ายในการลงทะเบียนผู้มี  
รายได้น้อย

เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณ  
รายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 เล่มที่ 4 หน้า 577 ได้ให้รายละเอียดโครงการขึ้นทะเบียนและ  
ปรับปรุงทะเบียนเกษตรกรว่า มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงข้อมูลทะเบียนเกษตรกรให้เป็นปัจจุบัน เชื่อมโยงกับ  
ฐานข้อมูลอื่น จัดเก็บข้อมูลผังแปลงเพาะปลูกให้ครบถ้วน และตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลและ  
ประมวลผล โดยจัดเก็บข้อมูลทั่วประเทศ ระยะเวลาดำเนินการ 8 ปี (ปี 2557 – 2564) งบประมาณทั้งสิ้น  
545.4463 ล้านบาท (งบดำเนินงาน 61.5366 ล้านบาท และงบลงทุน 72.4 ล้านบาท) เป้าหมายเพื่อขึ้น  
ทะเบียนครัวเรือน 5,700,000 รายต่อปี (รวม ครัวเรือน 45.6 ล้านราย) ดังนั้น ต้นทุนในการขึ้นทะเบียน  
เกษตรกรจึงเท่ากับ 11.96 บาทต่อราย (เท่ากับ 545.4463 ล้านบาท/45.6 ล้านราย)

ผลการดำเนินงานโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐปี 2559 รายละเอียดปรากฏตามบทที่ 4  
พบว่า มีประชาชนมาลงทะเบียน จำนวน 8,375,383 คน แบ่งเป็น ผู้มีสิทธิได้รับเงินโอน จำนวน 7,715,359  
คน และผู้ไม่มีสิทธิ จำนวน 660,024 คน ดังนั้น ประมาณการค่าใช้จ่ายในการลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อย  
ดังกล่าว เท่ากับ 100,169,580.68 บาท (เท่ากับ 8,375,383 คน\*11.96 บาทต่อราย) อย่างไรก็ตาม ประมาณ  
การค่าใช้จ่ายดังกล่าว เป็นเพียงต้นทุนทางการเงินเท่านั้นและไม่ใช้ต้นทุนทางเศรษฐกิจ เนื่องจากค่าใช้จ่าย  
ที่เกี่ยวข้อง คำนวณจากราคามาตรฐานที่รวบรวมจากราคาตลาด ที่อาจมีการบิดเบือนจากโครงสร้างตลาดและ  
การจัดเก็บภาษี ดังนั้น จึงต้องแปลงให้เป็นต้นทุนทางเศรษฐกิจด้วย Conversion Factors ตามการศึกษาของ  
Ahmed (1983) ในตารางที่ 3.2 โดยใช้ตัวปรับค่ามาตรฐาน เท่ากับ 0.92 ทั้งนี้ พบว่า ต้นทุนทางเศรษฐกิจ  
กรณีค่าใช้จ่ายในการลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อย เท่ากับ 92,156,014.2256 บาท (เท่ากับ 100,169,580.68  
บาท\*0.92) ทั้งนี้ สรุปขั้นตอนการคำนวณต้นทุนทางเศรษฐกิจกรณีค่าใช้จ่ายในการลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อย  
ปรากฏตามตารางที่ 5.2

ตารางที่ 5.2 การคำนวณต้นทุนทางเศรษฐกิจกรณีค่าใช้จ่ายในการลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อย

รายการ	มูลค่า
1. ค่าใช้จ่ายโครงการขึ้นทะเบียนและปรับปรุงทะเบียนเกษตรกร	545.4463 ล้านบาท
2. เป้าหมายเพื่อขึ้นทะเบียนเกษตรกร	45.6 ล้านราย
3. ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยในการขึ้นทะเบียนเกษตรกร เพื่อใช้เทียบเคียงและประมาณการการลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อย (= 1/2)	11.96 บาทต่อราย
4. ผู้มาลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อย	8,375,383 คน
5. ประมาณการค่าใช้จ่ายในการลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อย (= 3*4)	100,169,580.68 บาท
6. ค่า Conversion Factor	0.92
7. ต้นทุนทางเศรษฐกิจกรณีค่าใช้จ่ายในการลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อย (= 5*6)	92,156,014.2256 บาท



### 5.2.2 ค่าใช้จ่ายในการเปิด ดูแล ตรวจสอบ และรักษาบัญชีเงินฝากของผู้มีรายได้น้อย

ผู้มีรายได้น้อยจำเป็นต้องมีบัญชีเงินฝากในธนาคารที่เข้าร่วมมาตรการ เพื่อรับโอนเงินช่วยเหลือตามระยะเวลาที่กำหนดต่อไป โดยผู้มีรายได้น้อยบางส่วนจำเป็นต้องดำเนินการในประเด็นดังกล่าว ทั้งนี้ การตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเปิดบัญชี พบว่า ธนาคารผู้รับเปิดบัญชีจะไม่เรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดังกล่าว แต่จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากบริการที่เกี่ยวข้อง อาทิ บัตร ATM หรือ บัตร Debit Card ซึ่งเป็นบริการที่นอกเหนือขอบเขตความจำเป็นในการได้รับเงินโอนจากมาตรการ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในรายละเอียด พบว่า การเปิดบัญชีต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ธนาคารในการกรอกข้อมูลลงในระบบสารสนเทศของธนาคารและตรวจสอบความถูกต้อง ซึ่งเป็นภารกิจที่ลักษณะการดำเนินการไม่แตกต่างจากการดูแล ตรวจสอบ และรักษาบัญชีเงินฝาก ดังนั้น จึงอาจสามารถประมาณการค่าใช้จ่ายประเภทต่าง ๆ ดังกล่าวได้พร้อมกัน

การประมาณการค่าใช้จ่ายในการเปิด ดูแล ตรวจสอบ และรักษาบัญชีเงินฝากของผู้มีรายได้น้อยจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลจากรายงานงบการเงินและปันส่วนระหว่างภารกิจต่าง ๆ ของธนาคาร ซึ่งอาจมีความยุ่งยาก ซับซ้อน และอาจไม่สะท้อนถึงค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริง ดังนั้น การศึกษานี้จึงเปรียบเทียบค่าธรรมเนียมการรักษาบัญชีเงินฝากของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เพื่อประมาณการค่าใช้จ่ายดังกล่าวต่อไป ทั้งนี้ รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 5.3

ตารางที่ 5.3 ค่าธรรมเนียมการรักษาบัญชีเงินฝาก

ธนาคาร	ประเภทบัญชีเงินฝาก	เงื่อนไข	อัตรา (บาท/บัญชี/เดือน)	วันที่บังคับใช้
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	ออมทรัพย์ และออมทรัพย์พิเศษ	ยอดเงินคงเหลือ ไม่เกิน 500 บาท และ ขาดการติดต่อ 1 ปีขึ้นไป	20	31/10/2561
ธนาคารออมสิน	เผื่อเรียก และกระแสรายวัน	ยอดเงินคงเหลือ ไม่เกิน 500 บาท และ ขาดการติดต่อ 1 ปีขึ้นไป	20	01/04/2556
ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)	ออมทรัพย์	ยอดเงินคงเหลือ ไม่เกิน 2,000 บาท และ ไม่เคลื่อนไหว 1 ปีขึ้นไป	50	ปรับปรุง ณ 25/07/2561

ที่มา : [www.baac.or.th/file-upload/011589-1-เอกสารแนบ%202\\_ประกาศอัตราค่าบริการและค่าธรรมเนียม%20582\\_2561.pdf](http://www.baac.or.th/file-upload/011589-1-เอกสารแนบ%202_ประกาศอัตราค่าบริการและค่าธรรมเนียม%20582_2561.pdf)  
[www.gsb.or.th/services/GSBFeeAll/GSBFee/การกษาบัญชีเงินฝากออมสนประเภทเผื่อเรียก-และประเภทกระแสรายวัน.aspx](http://www.gsb.or.th/services/GSBFeeAll/GSBFee/การกษาบัญชีเงินฝากออมสนประเภทเผื่อเรียก-และประเภทกระแสรายวัน.aspx)  
[www.ktb.co.th/Download/product/MediaFile\\_27251Savings.pdf](http://www.ktb.co.th/Download/product/MediaFile_27251Savings.pdf)

ข้อมูลตามตารางที่ 5.3 พบว่า ค่าธรรมเนียมการรักษาบัญชีเงินฝากของธนาคารเพื่อการเกษตรและธนาคารออมสินจะต่ำกว่าธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ทั้งนี้ พิจารณาแล้วเห็นว่า การประมาณการค่าใช้จ่ายในการเปิด ดูแล ตรวจสอบ และรักษาบัญชีเงินฝาก ควรดำเนินการให้มีค่าใกล้เคียงตามความเป็นจริง



มากที่สุด โดยธนาคารเพื่อการเกษตรและธนาคารออมสินเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจ จัดตั้งเพื่อให้ความช่วยเหลือเกษตรกร ผู้มีรายได้น้อย ลูกค้าย่อย และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินในระบบธนาคารพาณิชย์ได้ ดังนั้น การกำหนดค่าธรรมเนียมจึงอยู่ในลักษณะผ่อนปรนเป็นหลัก ในขณะที่ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ มีประสิทธิภาพและความคล่องตัวในการดำเนินงาน และจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย การดำเนินงานจึงให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นมากกว่า ดังนั้น ผู้เขียนจึงเลือกใช้ค่าธรรมเนียมการรักษาเงินฝากของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและธนาคารออมสินในการประมาณการ เนื่องจากอาจใกล้เคียงกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงมากกว่า ทั้งนี้ การประมาณการค่าใช้จ่ายปรากฏดังนี้

- กรณีผู้มีรายได้น้อยที่เป็นเกษตรกร
  - มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2559
  - ระยะเวลาในการดำเนินการ 4 เดือน โดยประมาณ (ตุลาคม 2559 – มกราคม 2560)
  - ผู้ได้รับเงินโอน 2,435,303 ราย
  - ประมาณการค่าใช้จ่าย 194,824,240 บาท (หรือเท่ากับ 4 เดือน\*2,435,303 ราย\*20 บาท)
- กรณีผู้มีรายได้น้อยที่ไม่ใช่เกษตรกร
  - มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2559
  - ระยะเวลาในการดำเนินการ 2 เดือน โดยประมาณ (ธันวาคม 2559 – มกราคม 2560)
  - ผู้ได้รับเงินโอน 5,050,060 ราย
  - ประมาณการค่าใช้จ่าย 202,002,400 บาท (หรือเท่ากับ 2 เดือน\*5,050,060 ราย\*20 บาท)

ดังนั้น ประมาณการค่าใช้จ่ายในการเปิด ดูแล ตรวจสอบ และรักษาบัญชีเงินฝากของผู้มีรายได้น้อยทั้งที่เป็นเกษตรกรและไม่ใช่เกษตรกร เท่ากับ 396,826,640 บาท (เท่ากับ 194,824,240 บาท + 202,002,400 บาท) อย่างไรก็ตาม ประมาณการค่าใช้จ่ายดังกล่าว เป็นเพียงต้นทุนทางการเงินเท่านั้นและไม่ใช่ต้นทุนทางเศรษฐกิจ เนื่องจากคำนวณจากราคาตลาด ที่อาจมีการบิดเบือนจากโครงสร้างตลาดและการจัดเก็บภาษี ดังนั้น จึงต้องแปลงให้เป็นต้นทุนทางเศรษฐกิจด้วย Conversion Factors ตามการศึกษาของ Ahmed (1983) ในตารางที่ 3.2 โดยใช้ตัวปรับค่ามาตรฐาน เท่ากับ 0.92 ทั้งนี้ พบว่า ต้นทุนทางเศรษฐกิจกรณีค่าใช้จ่ายในการเปิด ดูแล ตรวจสอบ และรักษาบัญชีเงินฝากของผู้มีรายได้น้อย เท่ากับ 365,080,508.8 บาท (เท่ากับ 396,826,640 บาท\*0.92) ทั้งนี้ สรุปขั้นตอนการคำนวณต้นทุนทางเศรษฐกิจกรณีค่าใช้จ่ายในการเปิด ดูแล ตรวจสอบ และรักษาบัญชีเงินฝากของผู้มีรายได้น้อยปรากฏตามตารางที่ 5.4



ตารางที่ 5.4 การคำนวณต้นทุนทางเศรษฐกิจกรณีค่าใช้จ่ายในการเปิด ดูแล ตรวจสอบ  
และรักษำบัญชีเงินฝากของผู้มีรายได้น้อย

รายการ	มูลค่า
1. ค่าใช้จ่ายในการเปิด ดูแลฯ กรณีผู้มีรายได้น้อยที่เป็นเกษตรกร (= 4 เดือน*2,435,303 ราย*20 บาท)	194,824,240 บาท
2. ค่าใช้จ่ายในการเปิด ดูแลฯ กรณีผู้มีรายได้น้อยที่ไม่ใช่เกษตรกร (=2 เดือน*5,050,060 ราย*20 บาท)	202,002,400 บาท
3. ค่าใช้จ่ายในการเปิด ดูแลฯ รวม (= 1+2)	396,826,640 บาท
4. ค่า Conversion Factor	0.92
5. ต้นทุนทางเศรษฐกิจกรณีค่าใช้จ่ายในการเปิด ดูแลฯ (= 3*4)	365,080,508.8 บาท

5.2.3 ค่าใช้จ่ายการโอนเงินช่วยเหลือเข้าบัญชีเงินฝาก

ผู้เขียนได้ทำการตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการโอนเงินให้แก่ประชาชน ที่เข้าร่วมโครงการตามนโยบายรัฐที่ผ่านมา เพื่อประมาณการค่าใช้จ่ายการโอนเงินช่วยเหลือเข้าบัญชีเงินฝากของผู้มีรายได้น้อยตามมาตรการ ทั้งนี้ ได้ตรวจสอบเอกสารที่นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา พบว่า

- มาตรการช่วยเหลือเกษตรกรผู้มีรายได้น้อยปี 2557/58
  - ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2557
  - เพื่อช่วยเหลือค่าต้นทุนการผลิตแก่เกษตรกรผู้ปลูกข้าว จำนวน 1,000 บาทต่อไร่
  - ครอบคลุมเกษตรกรผู้ปลูกข้าว จำนวน 3.4 ล้านครอบครัว
  - กำหนดค่าธรรมเนียมการโอนเงิน จำนวน 12 บาท/ราย
  - ให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรดำเนินการ
- โครงการชดเชยรายได้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง
  - ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2557 และ 22 ธันวาคม 2558
  - เพื่อชดเชยรายได้แก่ชาวสวนยางซึ่งมีพื้นที่สวนยางเปิดกรีดยางที่มีเอกสารสิทธิ
  - กำหนดอัตราชดเชย จำนวน 1,000 บาทต่อไร่ และไม่เกิน 15 ไร่
  - ครอบคลุมเกษตรกร จำนวน 850,000 ครัวเรือน
  - กำหนดค่าธรรมเนียมการโอนเงิน จำนวน 15 บาท/ราย
  - ให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรดำเนินการ

การประสานงานกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พบว่า ค่าธรรมเนียมการโอนเงินภายใต้โครงการนโยบายรัฐที่มีลักษณะให้เงินช่วยเหลือแก่เกษตรกร มีแนวโน้มลดลง อาทิ

- โครงการสนับสนุนเงินช่วยเหลือต้นทุนการผลิตให้แก่เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ปีการผลิต 2559/60 กำหนดค่าธรรมเนียมการโอนเงิน จำนวน 10 บาท/ราย



- โครงการช่วยเหลือค่าเก็บเกี่ยวและปรับปรุงคุณภาพข้าวให้แก่เกษตรกรรายย่อยผู้ปลูกข้าวนาปี ปีการผลิต 2559/60 กำหนดค่าธรรมเนียมการโอนเงิน จำนวน 10 บาท/ราย
  - โครงการช่วยเหลือค่าเก็บเกี่ยวและปรับปรุงคุณภาพข้าวให้แก่เกษตรกรรายย่อยผู้ปลูกข้าวนาปี ปีการผลิต 2560/61 กำหนดค่าธรรมเนียมการโอนเงิน จำนวน 5 บาท/ราย
  - โครงการช่วยเหลือค่าเก็บเกี่ยวและปรับปรุงคุณภาพข้าวให้แก่เกษตรกรรายย่อยผู้ปลูกข้าวนาปี ปีการผลิต 2561/62 กำหนดค่าธรรมเนียมการโอนเงิน จำนวน 5 บาท/ราย
- และเนื่องจากมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐปี 2559 ดำเนินการในระหว่างปี 2559 – 2560 ดังนั้น ผู้เขียนพิจารณาแล้ว เห็นว่า ควรนำค่าธรรมเนียมการโอนเงินตามโครงการนโยบายรัฐที่มีการดำเนินการในระยะเวลาใกล้เคียงกัน คือ โครงการสนับสนุนเงินช่วยเหลือต้นทุนการผลิตให้แก่เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ปีการผลิต 2559/60 และโครงการช่วยเหลือค่าเก็บเกี่ยวและปรับปรุงคุณภาพข้าวให้แก่เกษตรกรรายย่อยผู้ปลูกข้าวนาปี ปีการผลิต 2559/60 มาเป็นอัตราอ้างอิงในการประมาณการ ซึ่งอาจสะท้อนค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงได้ดี เนื่องจากเป็นการให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกร มิใช่การแสวงหากำไร ดังนั้น การศึกษาฉบับนี้จึงกำหนดให้ค่าธรรมเนียมการโอนเงิน เท่ากับ 10 บาท/ราย

ผู้ได้รับเงินโอนตามมาตรการ จำนวน 7,525,363 คน และค่าธรรมเนียมการโอนเงิน เท่ากับ 10 บาท/ราย ดังนั้น ค่าใช้จ่ายการโอนเงินช่วยเหลือเข้าบัญชีเงินฝาก เท่ากับ 75,253,630 บาท (เท่ากับ 7,525,363 คน\*10 บาท/ราย) อย่างไรก็ตาม ค่าใช้จ่ายดังกล่าว เป็นเพียงต้นทุนทางการเงินเท่านั้น และไม่ใช้ต้นทุนทางเศรษฐกิจ เนื่องจากคำนวณจากราคาตลาด ที่อาจมีการบิดเบือนจากโครงสร้างตลาดและการจัดเก็บภาษี ดังนั้น จึงต้องแปลงให้เป็นต้นทุนทางเศรษฐกิจด้วย Conversion Factors ตามการศึกษาของ Ahmed (1983) ในตารางที่ 3.2 โดยใช้ตัวปรับค่ามาตรฐาน เท่ากับ 0.92 ทั้งนี้ พบว่า ต้นทุนทางเศรษฐกิจกรณีค่าใช้จ่ายการโอนเงินช่วยเหลือเข้าบัญชีเงินฝาก เท่ากับ 69,233,339.6 บาท (เท่ากับ 75,253,630 บาท\*0.92) ทั้งนี้ สรุปขั้นตอนการคำนวณต้นทุนทางเศรษฐกิจกรณีค่าใช้จ่ายในการโอนเงินช่วยเหลือเข้าบัญชีเงินฝากปรากฏตามตารางที่ 5.5

ตารางที่ 5.5 การคำนวณต้นทุนทางเศรษฐกิจกรณีค่าใช้จ่ายในการโอนเงินช่วยเหลือเข้าบัญชีเงินฝาก

รายการ	มูลค่า
1. ผู้ได้รับเงินโอนตามมาตรการ	7,525,363 คน
2. ค่าธรรมเนียมการโอนเงิน	10 บาท/ราย
3. ค่าใช้จ่ายในการโอนเงิน (= 1*2)	75,253,630 บาท
4. ค่า Conversion Factor	0.92
5. ต้นทุนทางเศรษฐกิจกรณีค่าใช้จ่ายในการโอนเงิน (= 3*4)	69,233,339.6 บาท



#### 5.2.4 งบประมาณที่เบิกจ่ายเพื่อเป็นเงินโอนช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย และชดเชยต้นทุนเงินแก่ธนาคาร

ผลการเบิกจ่ายงบประมาณโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เพื่อดำเนินมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อย ตั้งแต่ระยะแรกเริ่ม จนถึงสิ้นสุดมาตรการ ณ วันที่ 31 มกราคม 2560 มีจำนวนทั้งสิ้น 17,489.3 ล้านบาท แบ่งเป็นการจ่ายเงินโอน ให้กับผู้มีรายได้น้อย จำนวน 17,469.0 ล้านบาท และการชดเชยต้นทุนเงิน จำนวน 20.3 ล้านบาท ทั้งนี้ งบประมาณที่เบิกจ่ายดังกล่าว นับเป็นต้นทุนทางเศรษฐกิจของมาตรการ เนื่องจากเป็นทรัพยากรที่สังคม เสียสละจากการนำไปสนับสนุนโครงการอื่นที่สามารถผลิตสินค้าและบริการ เพื่อตอบสนองความต้องการของ สังคมได้

#### 5.2.5 สรุปภาพรวมต้นทุนทางเศรษฐกิจของมาตรการ

ประมาณการต้นทุนทางเศรษฐกิจที่ปรากฏตามข้อ 5.2.1 – 5.2.4 เป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น ในระหว่างการดำเนินมาตรการ ตั้งแต่การลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อย ที่เริ่มดำเนินการในเดือนกรกฎาคม 2559 จนถึงการโอนเงินช่วยเหลือที่เสร็จสิ้นในเดือนมกราคม 2560 ทั้งนี้ การเพิ่มการใช้จ่ายของภาครัฐตามมาตรการ เพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อย จะทำให้กำลังซื้อของประชาชนเพิ่มขึ้น ส่งผลดีต่อการบริโภคและภาวะ เศรษฐกิจต่อไป โดยผลกระทบที่มีต่อระบบเศรษฐกิจดังกล่าว จะเกิดขึ้นเป็นระยะเวลา 5 ปี ตามผลการศึกษา ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund, 2014, p. 9) ทำให้การวิเคราะห์อัตรา ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจในการศึกษาฉบับนี้ สามารถแบ่งระยะเวลาออกเป็น 2 ช่วง คือ

- ช่วงเวลาในการดำเนินมาตรการ เริ่มจากเดือนกรกฎาคม 2559 – มกราคม 2560 หรือ  $t = 0$

- ช่วงเวลาที่มาตรการส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจ เป็นระยะเวลา 5 ปี หรือ  $t = 1 - 5$

ทั้งนี้ สามารถจัดทำกระแสต้นทุนทางเศรษฐกิจของมาตรการได้ตารางที่ 5.6 โดยข้อมูลดังกล่าว จะนำไป ประมาณการหาค่า EIRR เพื่อประเมินความคุ้มค่าต่อไป อย่างไรก็ตาม ประเด็นเกี่ยวกับประมาณการค่าใช้จ่าย ที่เกี่ยวข้องและค่าของ Conversion Factors จะมีการวิเคราะห์อีกครั้งหนึ่งโดย Sensitivity Analysis ซึ่งจะ กำหนดให้ค่าใช้จ่ายและค่าของ Conversion Factors เปลี่ยนแปลงไป รายละเอียดปรากฏตามบทที่ 6 ทั้งนี้ หากผลการศึกษายังคงเดิม สามารถสรุปได้ว่า ปัจจัยด้านค่าใช้จ่ายและค่าของ Conversion Factors ดังกล่าว จะไม่ส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อผลการวิเคราะห์ในการศึกษาฉบับนี้



ตารางที่ 5.6 ต้นทุนทางเศรษฐกิจของมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อย

หน่วย : ล้านบาท

ปี	คชจ. ใน การ ลงทะเบียน	คชจ. ในการเปิด ดูแล ตรวจสอบ และรักษาบัญชี	คชจ. ในการ โอนเงิน	เงินโอน ช่วยเหลือ	ต้นทุนเงิน
t = 0 (ช่วงเวลาในการดำเนินมาตรการ)	92.1	365.0	69.2	17,469.0	20.3
t = 1	-	-	-	-	-
t = 2	-	-	-	-	-
t = 3	-	-	-	-	-
t = 4	-	-	-	-	-
t = 5	-	-	-	-	-

หมายเหตุ : ต้นทุนทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่ (ร้อยละ 99) เกิดขึ้นในระหว่างเดือนตุลาคม 2559 – มกราคม 2560

ยกเว้น ค่าใช้จ่ายในการลงทะเบียนที่เกิดขึ้นในเดือนกรกฎาคม – สิงหาคม 2559

### 5.3 การประมาณการผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

#### 5.3.1 ด้านการกระจายรายได้และสร้างความเท่าเทียมกันในสังคม

เมื่อประเทศมีการกระจายรายได้ดี ประชาชนส่วนใหญ่จะมีศักยภาพในการหารายได้ใกล้เคียงกัน ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มบุคคลต่าง ๆ มีน้อย ทำให้เกิดความมั่นคงทางสังคม อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาผลของมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในประเด็นเกี่ยวกับการกระจายรายได้และความเท่าเทียมกันในสังคม พบว่า มาตรการเป็นการให้เงินช่วยเหลือในลักษณะจ่ายขาดเพียงครั้งเดียว และจากการสำรวจกลุ่มตัวอย่างของกระทรวงการคลัง พบว่า ผู้มีรายได้น้อยส่วนใหญ่นำเงินดังกล่าว ไปใช้ในการบริโภคอุปโภค ขำระหนี้ ให้บุพการี ฝากธนาคาร และบริจาค สำหรับกรณีชำระค่าเล่าเรียน คาดว่า อาจเป็นผู้มีรายได้น้อยที่อายุประมาณ 18 – 21 ปี ที่ศึกษาในระดับอุดมศึกษา ดังนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อย อาจมีผลกระทบให้รายได้เพิ่มขึ้นชั่วคราวเฉพาะในช่วงดำเนินมาตรการ โดยศักยภาพในการหารายได้ของผู้มีรายได้น้อยทั้งที่เป็นเกษตรกรและไม่ใช่เกษตรกรยังคงเดิม ทั้งนี้ ศักยภาพในการหารายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีเกษตรกร จะเพิ่มขึ้นได้เมื่อเกษตรกรได้รับการอบรมเพิ่มเติม มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกันหรือจากหน่วยงานภาครัฐเกี่ยวกับการผลิต การตลาด และการวางแผนทางการเงิน จึงสรุปได้ว่า ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจด้านการกระจายรายได้และสร้างความเท่าเทียมกัน อาจจะยังคงไม่เกิดขึ้นในขั้นนี้

#### 5.3.2 ด้านการรักษาเสถียรภาพและส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

การประมาณการผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจด้านการรักษาเสถียรภาพและส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จะใช้แนวคิดบางส่วนจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2551) ซึ่งศึกษาผลของการใช้จ่ายภาครัฐ ได้แก่ รายจ่ายเงินเดือนและค่าจ้างบุคลากร รายจ่ายที่ลงไปสู่ระดับฐานราก รายจ่ายประเภท



กองทุนหมุนเวียน รายจ่ายลงทุน และรายจ่ายอื่น ที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ ทั้งนี้ การศึกษาฉบับนี้จะนำเฉพาะแนวคิดด้านรายจ่ายที่ลงไปสู่ระดับฐานรากจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2551) มาประยุกต์ใช้เท่านั้น ทั้งนี้แนวคิดดังกล่าวระบุว่า เมื่อภาครัฐให้เงินช่วยเหลือแก่ประชาชนในระดับฐานราก จะทำให้ระบบเศรษฐกิจขยายตัวหลายรอบ โดยในรอบแรกหลังการให้ความช่วยเหลือ ประชาชนผู้มีรายได้น้อยจะบริโภคมากขึ้นและเศรษฐกิจขยายตัว ซึ่งในรอบต่อมา จะทำให้รายได้ของประชาชนทั่วไปเพิ่มสูงขึ้น การบริโภคจึงเพิ่มสูงขึ้นและเศรษฐกิจขยายตัวอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ เศรษฐกิจจะขยายตัวหลายรอบจนกระทั่งไม่ปรับเพิ่มขึ้นอีก อย่างไรก็ตาม การศึกษาของประเทศไทยได้ทำการศึกษาว่า การใช้จ่ายภาครัฐจะมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจเป็นระยะเวลา 5 ปี (International Monetary Fund, 2014, p. 9) ดังนั้น จึงต้องทำการวิเคราะห์ในเบื้องต้นว่าภายในระยะเวลา 5 ปี การให้เงินช่วยเหลือแก่ผู้มีรายได้น้อยจะกระตุ้นให้เกิดการไหลเวียนของเงินและการใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจำนวนกี่รอบ เพื่อใช้เป็นกรอบในการคำนวณผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และแปลงค่าดังกล่าวให้เป็นผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในแต่ละปีต่อไป

ทฤษฎีปริมาณเงิน (Quantity Theory of Money) กำหนดให้ความเร็วของการหมุนเวียนของเงิน (Velocity) มีความสัมพันธ์กับมูลค่าของธุรกรรมและปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจ โดยกำหนดให้ ความเร็วของการหมุนเวียนของเงิน = GDP ณ ราคาประจำปี/ปริมาณเงิน (สาโรช อังสุมาลิน, 2549, น. 241) ทั้งนี้ ผู้เขียนได้ใช้ข้อมูล GDP ณ ราคาประจำปี (สืบค้นจาก [www.nesdb.go.th/main.php?filename=qgdp\\_page](http://www.nesdb.go.th/main.php?filename=qgdp_page)) และปริมาณเงินตามความหมายกว้าง ครอบคลุม เงินสดที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจไม่รวมสถาบันรับฝากเงินและรัฐบาล เงินรับฝากกระแสรายวัน เงินรับฝากประเภทออมทรัพย์ เงินรับฝากประเภทประจำ เงินรับฝากประเภทอื่น และตราสารหนี้ (สืบค้นจาก [www2.bot.or.th/statistics/BOTWEBSTAT.aspx?reportID=7&language=TH](http://www2.bot.or.th/statistics/BOTWEBSTAT.aspx?reportID=7&language=TH)) เพื่อคำนวณความเร็วของการหมุนเวียนของเงินในระหว่างปี 2553 - 2560 พบว่า ความเร็วของการหมุนเวียนของเงินมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยลดลงมาอยู่ที่ประมาณ 0.8 รอบต่อปีในระหว่างปี 2557 - 2560 ดังนั้น การศึกษาฉบับนี้จึงกำหนดให้ความเร็วของการหมุนเวียนของเงินเท่ากับ 0.8 รอบต่อปี และการใช้จ่ายภาครัฐจะมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ จำนวน 4 รอบหลังการเบิกจ่าย (เท่ากับ 5 ปี\*0.8 รอบต่อปี) ซึ่งสามารถวิเคราะห์ผลของการโอนเงินช่วยเหลือแก่ผู้มีรายได้น้อยต่อเศรษฐกิจได้ดังนี้

- รอบที่ 0 หรือช่วงเวลาในการดำเนินมาตรการ : ภาครัฐโอนเงินช่วยเหลือแก่ผู้มีรายได้น้อย ความต้องการสินค้าและบริการขั้นสุดท้ายยังไม่เพิ่มขึ้น GDP ยังคงเดิม
- รอบที่ 1 : ผู้มีรายได้น้อยที่ได้รับเงินโอนในรอบก่อนหน้า จะบริโภคและนำเข้าเพิ่มขึ้น ทำให้มีเงินไหลเวียนในระบบเศรษฐกิจมากขึ้นและ GDP เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาทางเลือกในการบริโภคของผู้มีรายได้น้อย พบว่า ส่วนใหญ่เป็นสินค้าจำเป็นขั้นพื้นฐานที่ผลิตได้ภายในประเทศ การนำเข้าจึงไม่เกิดขึ้น



● รอบที่ 2 : GDP ที่สูงขึ้นในรอบก่อนหน้า ทำให้รายได้ประชาชนทั่วไปเพิ่มสูงขึ้น และทำให้การบริโภคและนำเข้าเพิ่มขึ้น ทำให้มีเงินไหลเวียนในระบบเศรษฐกิจมากขึ้น และ GDP เพิ่มสูงขึ้นอีกครั้งหนึ่ง

● รอบที่ 3 – 4 : เหตุการณ์ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องในลักษณะเดียวกับรอบที่ 2 ดังนั้น เพื่อให้การวิเคราะห์ผลดังกล่าว สามารถวัดค่าได้ในเชิงปริมาณ จึงจำเป็นต้องประมาณการค่าตัวแปรที่แสดงถึงพฤติกรรมของบุคคลในระบบเศรษฐกิจ จำนวน 3 ตัวแปร ประกอบด้วย

● แนวโน้มส่วนเปลี่ยนแปลงในการบริโภค (Marginal Propensity to Consume : MPC) ของประชาชนทั่วไป เมื่อรายได้เพิ่มขึ้น

● MPC ของผู้มีรายได้น้อย

● สัดส่วนการนำเข้าสินค้าเพื่ออุปโภคและบริโภคเทียบกับการบริโภคของภาคเอกชนทั้งหมด

การประมาณการ MPC ของประชาชนทั่วไป ดำเนินการได้โดยใช้สมการที่แสดงถึงการบริโภคของประชาชนในระบบเศรษฐกิจ ดังนี้

$$C = a + b*Yd \quad \text{-----}(สมการที่ 5.1)$$

โดย C คือ รายจ่ายเพื่อการบริโภคของภาคเอกชน

Yd คือ รายได้ที่สามารถใช้จ่ายได้ เท่ากับ  $Y - T$

Y คือ รายได้

T คือ ภาษีที่ภาคเอกชนจ่าย เท่ากับ  $tY$

a คือ รายจ่ายเพื่อการบริโภคที่ไม่ขึ้นกับรายได้

b คือ MPC ของประชาชนทั่วไป

t คือ สัดส่วนของภาษีที่จ่ายเทียบกับรายได้

ทั้งนี้ สมการที่ 5.1 สามารถเขียนให้อยู่ในรูปต่อไปนี้

$$C = a + b*(1 - t)*Y \quad \text{-----}(สมการที่ 5.2)$$

เมื่อกำหนดให้ Y เปลี่ยนแปลงไป จะทำให้ C เปลี่ยนแปลงไปด้วย ซึ่งพบว่า

$$\Delta C = b*(1 - t)*\Delta Y$$

โดย  $\Delta$  แสดงถึงค่าที่เปลี่ยนแปลงไป

ดังนั้น สามารถคำนวณหาค่า MPC ได้ ดังนี้

$$b = (\Delta C / \Delta Y) / (1 - t) \quad \text{-----}(สมการที่ 5.3)$$

สมการที่ 5.3 ทำให้ทราบว่า จะต้องประมาณการค่า  $(\Delta C / \Delta Y)$  และ t ในขั้นต้นก่อน เพื่อนำมาคำนวณหาค่า MPC ของประชาชนทั่วไป หรือ b ต่อไป



การศึกษานี้ จะประมาณการค่า  $(\Delta C / \Delta Y)$  โดยใช้ข้อมูลการอุปโภคบริโภคขั้นสุดท้ายของเอกชน และ GDP ณ ราคาปีฐาน 2545 (สืบค้นจาก [www.nesdb.go.th/main.php?filename=qgdp\\_page](http://www.nesdb.go.th/main.php?filename=qgdp_page)) ทั้งนี้ พบว่า ประมาณการในปี 2553 – 2560 มีค่าระหว่าง 0.39 – 0.49 โดยไม่รวมปี 2554 และ 2556 ที่มีค่าสูง และต่ำผิดปกติ ทั้งนี้ การศึกษาฉบับนี้จะใช้ค่าเฉลี่ยของประมาณการดังกล่าว เท่ากับ 0.427

การประมาณการค่า  $t$  จะใช้ข้อมูลการจัดเก็บภาษีและ GDP จากรายงานรายได้ประชาชาติของ ประเทศไทยแบบปริมาณลูกโซ่ (สืบค้นจาก [www.nesdb.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=7196&filename=ni\\_page](http://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=7196&filename=ni_page)) ทั้งนี้ พบว่า ค่า  $t$  หรือสัดส่วนการจัดเก็บภาษีต่อ GDP มีแนวโน้มปรับลดลงอย่างต่อเนื่องจากร้อย ละ 18 – 19 ในปี 2554 - 2556 เป็นร้อยละ 17 ในปี 2559 ดังนั้น จึงกำหนดให้  $t$  มีค่าเท่ากับร้อยละ 17 หรือ 0.17

การประมาณการค่า MPC ของประชาชนทั่วไป สามารถดำเนินการได้ตามสมการที่ 5.3 โดย เท่ากับ 0.514 (เท่ากับ  $0.427 / (1 - 0.17)$ ) ต่อมา จะประมาณการ MPC ของผู้มีรายได้น้อย โดยเทียบเคียงกับ ผลการศึกษาของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2551) ที่พบว่า MPC ของบุคคลทั่วไป เท่ากับ 0.498 และ MPC ของประชาชนระดับฐานราก เท่ากับ 0.640 ดังนั้น MPC ของผู้มีรายได้น้อยในการศึกษาฉบับนี้ เท่ากับ 0.66 (เท่ากับ  $0.514 * 0.640 / 0.498$ )

ต่อมา จะประมาณการสัดส่วนการนำเข้าสินค้าเพื่ออุปโภคและบริโภคเทียบกับการบริโภคของ ภาคเอกชนทั้งหมด โดยใช้ข้อมูลการอุปโภคบริโภคขั้นสุดท้ายของเอกชน ณ ราคาประจำปี (สืบค้นจาก [www.nesdb.go.th/main.php?filename=qgdp\\_page](http://www.nesdb.go.th/main.php?filename=qgdp_page)) และข้อมูลการนำเข้าสินค้าอุปโภคบริโภค (สืบค้น จาก [www2.bot.or.th/statistics/BOTWEBSTAT.aspx?reportID=745&language=TH](http://www2.bot.or.th/statistics/BOTWEBSTAT.aspx?reportID=745&language=TH)) ทั้งนี้ พบว่า สัดส่วนการนำเข้าสินค้าเพื่ออุปโภคและบริโภคเทียบกับการบริโภคของภาคเอกชนทั้งหมด มีแนวโน้มปรับ เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 0.078 ในปี 2553 เป็น 0.103 ในปี 2560 ดังนั้น การศึกษาฉบับนี้ จึงกำหนดให้ สัดส่วนการนำเข้าดังกล่าว เท่ากับ 0.103 หรือร้อยละ 10.3

ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจด้านการรักษาเสถียรภาพและส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ประมาณการได้โดยการคำนวณการขยายตัวทางเศรษฐกิจหรือการเพิ่มขึ้นของ GDP ซึ่งใช้ข้อมูล ดังนี้

- MPC ของประชาชนทั่วไป เท่ากับ 0.514 (ที่คำนวณได้ตามรายละเอียดข้างต้น)
- MPC ของผู้มีรายได้น้อย เท่ากับ 0.66 (ที่คำนวณได้ตามรายละเอียดข้างต้น)
- สัดส่วนการนำเข้าสินค้าเพื่ออุปโภคและบริโภคเทียบกับการบริโภคของภาคเอกชน เท่ากับ 0.103 (ที่คำนวณได้ตามรายละเอียดข้างต้น)
- ผลการจ่ายเงินโอนให้แก่ผู้มีรายได้น้อย จำนวน 17,469.0 ล้านบาท (รายละเอียด ปรากฏตามบทที่ 4)



● ผลการสำรวจของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการนำเงินโอนไปใช้จ่ายจากผู้ลงทะเบียน  
จำนวน 92,704 คน พบว่า จะนำไปชำระหนี้สิน จำนวน 17,695 คน คิดเป็นร้อยละ 19 ของผู้ตอบ (ราย  
ละเอียดปรากฏตามบทที่ 4)

ผลการประมาณการผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจด้านการรักษาเสถียรภาพและส่งเสริมการ  
เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ปรากฏตามตารางที่ 5.7

ตารางที่ 5.7 ประมาณการผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจด้านการรักษาเสถียรภาพและส่งเสริม  
การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ กรณีรอบการหมุนเวียน

หน่วย : ล้านบาท

รอบ	เงินโอน ช่วยเหลือ	การบริโภค	การนำเข้า	GDP หรือ ปย. การเติบโตทาง เศรษฐกิจ
0 (ช่วงเวลาในการดำเนินมาตรการ)	17,469.0	-	-	-
1	-	9,338.9	-	9,338.9
2	-	4,800.2	494.4	4,305.7
3	-	2,213.1	227.9	1,985.2
4	-	1,020.4	105.1	915.3

หมายเหตุ : GDP คำนวณจากการบริโภค - การนำเข้า

ต่อมาทำการแปลงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในแต่ละรอบการหมุนเวียนของเงินตามตารางที่ 5.7  
ให้เป็นผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในแต่ละปี โดยป็นส่วนภายใต้ข้อกำหนดที่ว่า ความเร็วของการหมุนเวียนของเงิน  
เท่ากับ 0.8 รอบต่อปี ทั้งนี้ ผลการประมาณการปรากฏตามตารางที่ 5.8

ตารางที่ 5.8 ประมาณการผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจด้านการรักษาเสถียรภาพและส่งเสริม  
การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ กรณีปีปฏิทิน

หน่วย : ล้านบาท

ปี	GDP หรือ ปย.การเติบโตทางเศรษฐกิจ
t = 0 (ช่วงเวลาในการดำเนินมาตรการ)	-
t = 1	7,471.1
t = 2	4,451.2
t = 3	2,516.4
t = 4	1,374.1
t = 5	732.2



### 5.3.3 สรุปภาพรวมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของมาตรการ

ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยมีทั้งสิ้น 2 ประเภท คือ

- ด้านการกระจายรายได้และสร้างความเท่าเทียมกัน ซึ่งอาจจะยังคงไม่เกิดขึ้นในขั้นนี้ เนื่องจากมาตรการอาจมีผลกระทบให้รายได้เพิ่มขึ้นชั่วคราว และศักยภาพในการหารายได้ของผู้มีรายได้น้อยยังคงเดิม
- ด้านการรักษาเสถียรภาพและส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ที่ผลการประมาณการปรากฏตามตารางที่ 5.8

ทั้งนี้ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่คำนวณได้ จะนำไปประมาณการหาค่า EIRR เพื่อประเมินความคุ้มค่าต่อไป อย่างไรก็ตาม ประเด็นเกี่ยวกับ 1. สัดส่วนการนำเข้าสินค้าเพื่ออุปโภคและบริโภคเทียบกับการบริโภคของภาคเอกชน 2. MPC ของประชาชนทั่วไปและผู้มีรายได้น้อย และ 3. สัดส่วนผู้มีรายได้น้อยที่นำเงินช่วยเหลือไปชำระหนี้ จะมีการวิเคราะห์อีกครั้งหนึ่งโดย Sensitivity Analysis ซึ่งจะกำหนดให้ค่าตัวแปรดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไป รายละเอียดปรากฏตามบทที่ 6 ทั้งนี้ หากผลการศึกษายังคงเดิม สามารถสรุปได้ว่าปัจจัยดังกล่าว จะไม่ส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อผลการวิเคราะห์ในการศึกษาฉบับนี้

### 5.4 การกำหนดอัตราคิดลดของสังคม

การกำหนดอัตราคิดลดของสังคมสามารถดำเนินการได้ตามแนวคิด S RTP และ SOCR ที่เสนอในข้อ 3.2.5 โดยมีรายละเอียดดังนี้

- อัตรา S RTP จะใช้อัตราดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลในระยะยาว โดยข้อมูลจากสมาคมตลาดตราสารหนี้ไทย (Thai Bond Market Association) พบว่า อัตราดอกเบี้ยตลาดของพันธบัตรรัฐบาล (Government Bond Yield) กรณีการกู้เงินระยะเวลา 10 ปี มีค่าดังนี้ (สืบค้นข้อมูลจาก <http://www.thai-bma.or.th/EN/Market/YieldCurve/Government.aspx>)

- ณ สิ้นเดือนตุลาคม 2559 เท่ากับ ร้อยละ 2.14
- ณ สิ้นเดือนพฤศจิกายน 2559 เท่ากับ ร้อยละ 2.68
- ณ สิ้นเดือนธันวาคม 2559 เท่ากับ ร้อยละ 2.66
- ณ สิ้นเดือนมกราคม 2560 เท่ากับ ร้อยละ 2.76

ทั้งนี้ คาดว่า การโอนเงินช่วยเหลือให้แก่ผู้มีรายได้น้อยมีการดำเนินการส่วนใหญ่ในระหว่างเดือนธันวาคม 2559 – มกราคม 2560 เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความช่วยเหลือแก่ผู้มีรายได้น้อยที่ไม่ใช่เกษตรกรเป็นการเพิ่มเติมในวันที่ 22 พฤศจิกายน 2559 ดังนั้น อัตราคิดลดของสังคมตามแนวทาง S RTP ควรเป็นค่าเฉลี่ยระหว่างอัตราดอกเบี้ยตลาดของพันธบัตรรัฐบาลในระหว่างเดือนธันวาคม 2559 – มกราคม 2560 ซึ่งเท่ากับ ร้อยละ 2.71 (เท่ากับ  $(2.66+2.76)/2$ )



- อัตรา SOCR โดยเมื่อรัฐบาลนำเงินมาสนับสนุนมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อย ซึ่งเป็นโครงการภาครัฐด้านการบริโภค ทำให้เสียโอกาสในการนำเงินไปสนับสนุนโครงการภาครัฐอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการลงทุน ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะพิจารณาว่า โครงการลงทุนมีความเหมาะสมหากมี EIRR ของโครงการสูงกว่าร้อยละ 9 – 12 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2540, น. 9) ดังนั้น อัตราคิดลดของสังคมตามแนวทาง SOCR ควรกำหนดให้เท่ากับ ร้อยละ 9

ดังนั้น การศึกษาฉบับนี้ จะใช้อัตราคิดลดของสังคมในการวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ จำนวน 2 ค่า คือ ร้อยละ 2.71 ซึ่งแสดงถึงต้นทุนเงินในการก่อหนี้ภาครัฐ และ ร้อยละ 9 ซึ่งแสดงถึงต้นทุนค่าเสียโอกาสของภาครัฐจากการไม่ดำเนินโครงการลงทุน



## บทที่ 6 ผลการศึกษา

### 6.1 การประมาณการ EIRR (กรณี Base Case)

ผลการประมาณการต้นทุนและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจตามตารางที่ 5.6 และ 5.8 ในช่วงเวลาต่าง ๆ ทั้งในช่วงระยะเวลาดำเนินมาตรการ ( $t = 0$ ) และที่มาตรการมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ ( $t = 1 - 5$ ) จะนำไปคำนวณผลตอบแทนสุทธิและ EIRR ต่อไป ซึ่งการคำนวณ EIRR จะใช้โปรแกรม Excel และคำสั่ง irr(.) โดยรายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 6.1

ตารางที่ 6.1 การประมาณการ EIRR กรณี Base Case

หน่วย : ล้านบาท

ปี	คชจ. ในการลงทะเบียน	คชจ. ในการเปิดดูแล ตรวจสอบ และรักษาบัญชี	คชจ. ในการโอนเงิน	เงินโอนช่วยเหลือ	ต้นทุนเงิน	ปย.การเติบโตทางเศรษฐกิจ	ผลตอบแทนสุทธิ
t = 0	92.1	365.0	69.2	17,469.0	20.3	-	-18,015.6
t = 1	-	-	-	-	-	7,471.1	7,471.1
t = 2	-	-	-	-	-	4,451.2	4,451.2
t = 3	-	-	-	-	-	2,516.4	2,516.4
t = 4	-	-	-	-	-	1,374.1	1,374.1
t = 5	-	-	-	-	-	732.2	732.2
EIRR							-4.11%

ผลการศึกษา พบว่า มาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐปี 2559 มี EIRR เท่ากับ ร้อยละ - 4.11 ซึ่งน้อยกว่าอัตราคิดลดของสังคม ที่เป็นต้นทุนเงินในการก่อหนี้ภาครัฐ (ร้อยละ 2.71) และต้นทุนค่าเสียโอกาสของภาครัฐจากการไม่ดำเนินโครงการลงทุน (ร้อยละ 9) ทั้งนี้ การศึกษาฉบับนี้ จะสอบทานผลการศึกษาดังกล่าวอีกครั้งผ่านการจัดทำ Sensitivity Analysis ตามที่ปรากฏในข้อ 6.2 โดยกำหนดให้ปัจจัยเกี่ยวกับต้นทุนและผลประโยชน์เปลี่ยนแปลงไป เพื่อตรวจสอบว่า ปัจจัยใดจะส่งผลกระทบต่อ EIRR อย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งสามารถนำไปจัดทำข้อสรุปและเสนอแนะเชิงนโยบาย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินมาตรการในระยะต่อไปได้

### 6.2 กรณี Sensitivity Analysis

การจัดทำ Sensitivity Analysis จะกำหนดให้ปัจจัยด้านต้นทุนและผลประโยชน์เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้ผลการศึกษากรณี Base Case ตามข้อ 6.1 เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางตรงข้าม เพื่อวิเคราะห์ความอ่อนไหวของผลการศึกษาต่อปัจจัยที่เปลี่ยนแปลงไป หากผลการศึกษาและข้อสรุปยังคงเดิม แสดงว่า ปัจจัยดังกล่าวไม่ส่งผลกระทบต่อผลตอบแทนของมาตรการอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ การจัดทำ Sensitivity Analysis มีทั้งสิ้น 6 กรณี ดังนี้



6.2.1 กรณีกำหนดให้ค่าใช้จ่ายในการลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อย ค่าใช้จ่ายในการเปิด ดูแล ตรวจสอบ และรักษาบัญชีเงินฝากของผู้มีรายได้น้อย และค่าใช้จ่ายการโอนเงินช่วยเหลือเข้าบัญชีเงินฝาก ลดลง

เมื่อกำหนดให้ค่าใช้จ่ายในการบริหารโครงการ ได้แก่ 1. ค่าใช้จ่ายในการลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อย 2. ค่าใช้จ่ายในการเปิด ดูแล ตรวจสอบ และรักษาบัญชีเงินฝากของผู้มีรายได้น้อย และ 3. ค่าใช้จ่ายการโอนเงินช่วยเหลือเข้าบัญชีเงินฝาก ลดลง ร้อยละ 10 และ 20 จะทำให้ EIRR เพิ่มขึ้นจากร้อยละ -4.11 ในกรณี Base Case เป็นร้อยละ -3.97 และ -3.84 ตามลำดับ ซึ่งค่า EIRR ดังกล่าว ยังคงน้อยกว่าต้นทุนเงินในการก่อหนี้ภาครัฐ (ร้อยละ 2.71) และต้นทุนค่าเสียโอกาสของภาครัฐจากการไม่ดำเนินโครงการลงทุน (ร้อยละ 9) ทำให้ข้อสรุปที่ได้ไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 6.2 และ 6.3 ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ปัจจัยด้านค่าใช้จ่ายในการบริหารโครงการอาจไม่มีผลอย่างมีนัยสำคัญต่อผลตอบแทนของมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อย

ตารางที่ 6.2 การประมาณการ EIRR กรณีค่าใช้จ่ายในการบริหารโครงการลดลงร้อยละ 10

หน่วย : ล้านบาท

ปี	คชจ. ในการลงทะเบียน	คชจ. ในการเปิดดูแล ตรวจสอบ และรักษาบัญชี	คชจ. ในการโอนเงิน	เงินโอนช่วยเหลือ	ต้นทุนเงิน	ปย.การเติบโตทางเศรษฐกิจ	ผลตอบแทนสุทธิ
t = 0	82.89	328.5	62.28	17,469.00	20.3	0	-17,962.97
t = 1	-	-	-	-	-	7471.142	7,471.14
t = 2	-	-	-	-	-	4451.258	4,451.26
t = 3	-	-	-	-	-	2516.402	2,516.40
t = 4	-	-	-	-	-	1374.191	1,374.19
t = 5	-	-	-	-	-	732.240	732.24
EIRR							-3.97%

ตารางที่ 6.3 การประมาณการ EIRR กรณีค่าใช้จ่ายในการบริหารโครงการลดลงร้อยละ 20

หน่วย : ล้านบาท

ปี	คชจ. ในการลงทะเบียน	คชจ. ในการเปิดดูแล ตรวจสอบ และรักษาบัญชี	คชจ. ในการโอนเงิน	เงินโอนช่วยเหลือ	ต้นทุนเงิน	ปย.การเติบโตทางเศรษฐกิจ	ผลตอบแทนสุทธิ
t = 0	73.6	292	55.3	17,469.00	20.3	0	-17,910.3
t = 1	-	-	-	-	-	7471.1	7,471.1
t = 2	-	-	-	-	-	4451.2	4,451.2
t = 3	-	-	-	-	-	2516.4	2,516.4
t = 4	-	-	-	-	-	1374.1	1,374.1
t = 5	-	-	-	-	-	732.2	732.2
EIRR							-3.84%



### 6.2.2 กรณีกำหนดให้ Conversion Factors ลดลง

Conversion Factors เป็นตัวปรับค่ามูลค่าทางการเงินให้เป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจ โดยในกรณี Base Case จะให้ค่า Conversion Factors ดังกล่าว เท่ากับ 0.92 เพื่อคำนวณต้นทุนทางเศรษฐกิจกรณี ค่าใช้จ่ายในการลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อย ค่าใช้จ่ายในการเปิด ดูแล ตรวจสอบ และรักษาบัญชีเงินฝากของผู้มี รายได้น้อย และค่าใช้จ่ายการโอนเงินช่วยเหลือเข้าบัญชีเงินฝาก ทั้งนี้ การกำหนดให้ค่า Conversion Factors ลดลง จะทำให้ต้นทุนทางเศรษฐกิจลดลงและ EIRR ของมาตรการเพิ่มสูงขึ้น ทั้งนี้ การจัดทำ Sensitivity Analysis ในกรณีนี้ จะกำหนดให้ค่า Conversion Factors ลดลงจาก 0.92 เป็น 0.8 และ 0.7 ทำให้ EIRR เพิ่มขึ้นจากเดิม ร้อยละ -4.11 เป็น ร้อยละ -3.93 และ -3.78 ตามลำดับ ซึ่งค่า EIRR ดังกล่าว ยังคงน้อยกว่าต้นทุนเงินในการก่อหนี้ภาครัฐ (ร้อยละ 2.71) และต้นทุนค่าเสียโอกาสของภาครัฐจากการไม่ดำเนิน โครงการลงทุน (ร้อยละ 9) ทำให้ข้อสรุปที่ได้ไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 6.4 และ 6.5 ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ปัจจัยด้าน Conversion Factors อาจไม่มีผลอย่างมีนัยสำคัญต่อผลตอบแทน ของมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อย

ตารางที่ 6.4 การประมาณการ EIRR กรณี Conversion Factors เท่ากับ 0.8

หน่วย : ล้านบาท

ปี	คชจ. ในการลงทะเบียน	คชจ. ในการเปิดดูแล ตรวจสอบ และรักษาบัญชี	คชจ. ในการโอนเงิน	เงินโอนช่วยเหลือ	ต้นทุนเงิน	ปย.การเติบโตทางเศรษฐกิจ	ผลตอบแทนสุทธิ
t = 0	80.1	317.4	60.2	17,469.00	20.3	0	-17,947.0
t = 1	-	-	-	-	-	7,471.1	7,471.1
t = 2	-	-	-	-	-	4,451.2	4,451.2
t = 3	-	-	-	-	-	2,516.4	2,516.4
t = 4	-	-	-	-	-	1,374.1	1,374.1
t = 5	-	-	-	-	-	732.2	732.2
EIRR							-3.93%

ตารางที่ 6.5 การประมาณการ EIRR กรณี Conversion Factors เท่ากับ 0.7

หน่วย : ล้านบาท

ปี	คชจ. ในการลงทะเบียน	คชจ. ในการเปิดดูแล ตรวจสอบ และรักษาบัญชี	คชจ. ในการโอนเงิน	เงินโอนช่วยเหลือ	ต้นทุนเงิน	ปย.การเติบโตทางเศรษฐกิจ	ผลตอบแทนสุทธิ
t = 0	70.1	277.7	52.6	17,469.00	20.3	0	-17,889.7
t = 1	-	-	-	-	-	7,471.1	7,471.1
t = 2	-	-	-	-	-	4,451.2	4,451.2
t = 3	-	-	-	-	-	2,516.4	2,516.4
t = 4	-	-	-	-	-	1,374.1	1,374.1
t = 5	-	-	-	-	-	732.2	732.2
EIRR							-3.78%



6.2.3 กรณีกำหนดให้สัดส่วนการนำเข้าสู่สินค้าเพื่ออุปโภคและบริโภคเทียบกับการบริโภคของภาคเอกชน  
ลดลง

สัดส่วนการนำเข้าสู่สินค้าเพื่ออุปโภคและบริโภคเทียบกับการบริโภคของภาคเอกชน เป็นตัวแปร  
สำคัญประเภทหนึ่งในการคำนวณผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจด้านการรักษาเสถียรภาพและส่งเสริมการ  
เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ หากสัดส่วนการนำเข้าสู่ดังกล่าวลดลง จะทำให้เกิดการไหลเวียนของเงิน  
ในระบบเศรษฐกิจมากขึ้น ส่งผลให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและ EIRR ของมาตรการเพิ่มสูงขึ้นที่สุด ทั้งนี้ การ  
ประมาณการ EIRR ในกรณี Base Case จะกำหนดให้สัดส่วนดังกล่าว เท่ากับ 0.103 และการจัดทำ  
Sensitivity Analysis ในกรณีนี้ จะกำหนดให้สัดส่วนดังกล่าว ลดลงเป็น 0.05 และ 0 ทำให้ EIRR เพิ่มขึ้น  
จากเดิม ร้อยละ -4.11 เป็น ร้อยละ -2.18 และ -0.37 ตามลำดับ ซึ่งค่า EIRR ดังกล่าว ยังคงน้อยกว่าต้นทุน  
เงินในการก่อหนี้ภาครัฐ (ร้อยละ 2.71) และต้นทุนค่าเสียโอกาสของภาครัฐจากการไม่ดำเนินโครงการลงทุน  
(ร้อยละ 9) ทำให้ข้อสรุปที่ได้ไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 6.6 และ 6.7 ดังนั้น  
จึงสรุปได้ว่า ปัจจัยด้านสัดส่วนการการนำเข้าสู่สินค้าเพื่ออุปโภคและบริโภคเทียบกับการบริโภคของภาคเอกชน  
อาจไม่มีผลอย่างมีนัยสำคัญต่อผลตอบแทนของมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อย

ตารางที่ 6.6 การประมาณการ EIRR กรณีสัดส่วนการการนำเข้าสู่สินค้าเพื่ออุปโภคและบริโภค เท่ากับ 0.05

หน่วย : ล้านบาท

ปี	คชจ. ในการ ลงทะเบียน	คชจ. ในการเปิด ดูแล ตรวจสอบ และรักษาบัญชี	คชจ. ในการโอนเงิน	เงินโอน ช่วยเหลือ	ต้นทุนเงิน	ปย.การเติบโต ทางเศรษฐกิจ	ผลตอบแทน สุทธิ
t = 0	92.1	365.0	69.2	17,469.00	20.3	0	-18,015.6
t = 1	-	-	-	-	-	7,471.1	7,471.1
t = 2	-	-	-	-	-	4,603.9	4,603.9
t = 3	-	-	-	-	-	2,714.7	2,714.7
t = 4	-	-	-	-	-	1,553.5	1,553.5
t = 5	-	-	-	-	-	869.8	869.8
EIRR							-2.18%

ตารางที่ 6.7 การประมาณการ EIRR กรณีสัดส่วนการการนำเข้าสู่สินค้าเพื่ออุปโภคและบริโภค เท่ากับ 0

หน่วย : ล้านบาท

ปี	คชจ. ในการ ลงทะเบียน	คชจ. ในการเปิด ดูแล ตรวจสอบ และรักษาบัญชี	คชจ. ในการโอนเงิน	เงินโอน ช่วยเหลือ	ต้นทุนเงิน	ปย.การเติบโต ทางเศรษฐกิจ	ผลตอบแทน สุทธิ
t = 0	92.1	365.0	69.2	17,469.00	20.3	0	-18,015.6
t = 1	-	-	-	-	-	7,471.1	7,471.1
t = 2	-	-	-	-	-	4,747.9	4,747.9
t = 3	-	-	-	-	-	2,907.0	2,907.0
t = 4	-	-	-	-	-	1,734.0	1,734.0
t = 5	-	-	-	-	-	1,014.5	1,014.5
EIRR							-0.37%



#### 6.2.4 กรณีกำหนดให้ MPC ของประชาชนทั่วไปและประชาชนผู้มีรายได้น้อยเพิ่มสูงขึ้น

MPC หรือแนวโน้มส่วนเปลี่ยนแปลงในการบริโภค คือ ปริมาณการบริโภคที่เพิ่มขึ้นเมื่อรายได้เพิ่มขึ้น 1 บาท ทั้งนี้ เมื่อ MPC ของประชาชนทั่วไปและผู้มีรายได้น้อยเพิ่มสูงขึ้น จะทำให้การบริโภคภายในประเทศเพิ่มสูงขึ้น เกิดการไหลเวียนของเงิน ส่งผลให้ GDP เพิ่มสูงขึ้นในปริมาณที่มากขึ้น ซึ่งจะทำให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและ EIRR ของมาตรการปรับเพิ่มขึ้นในที่สุด ทั้งนี้ การวิเคราะห์ Sensitivity Analysis ในกรณีนี้ จะกำหนดให้ MPC ของประชาชนทั่วไปและผู้มีรายได้น้อยปรับเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 และ 10 ซึ่งจะทำให้ EIRR ปรับเพิ่มจากเดิม ร้อยละ -4.11 เป็น ร้อยละ -0.14 และ 3.81 ตามลำดับ รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 6.8 และ 6.9

ตารางที่ 6.8 การประมาณการ EIRR กรณี MPC เพิ่มขึ้นร้อยละ 5

หน่วย : ล้านบาท

ปี	คชจ. ในการลงทะเบียน	คชจ. ในการเปิดดูแล ตรวจสอบ และรักษาบัญชี	คชจ. ในการโอนเงิน	เงินโอนช่วยเหลือ	ต้นทุนเงิน	ปย.การเติบโตทางเศรษฐกิจ	ผลตอบแทนสุทธิ
t = 0	92.1	365.0	69.2	17,469.0	20.3	0	-18,015.6
t = 1	-	-	-	-	-	7,844.6	7,844.7
t = 2	-	-	-	-	-	4,809.4	4,809.4
t = 3	-	-	-	-	-	2,818.1	2,818.1
t = 4	-	-	-	-	-	1,601.3	1,601.3
t = 5	-	-	-	-	-	890.0	890.0
EIRR							-0.14%

ตารางที่ 6.9 การประมาณการ EIRR กรณี MPC เพิ่มขึ้นร้อยละ 10

หน่วย : ล้านบาท

ปี	คชจ. ในการลงทะเบียน	คชจ. ในการเปิดดูแล ตรวจสอบ และรักษาบัญชี	คชจ. ในการโอนเงิน	เงินโอนช่วยเหลือ	ต้นทุนเงิน	ปย.การเติบโตทางเศรษฐกิจ	ผลตอบแทนสุทธิ
t = 0	92.1	365.0	69.2	17,469.0	20.3	0	-18,015.6
t = 1	-	-	-	-	-	8,218.2	8,218.2
t = 2	-	-	-	-	-	5,180.5	5,180.5
t = 3	-	-	-	-	-	3,140.9	3,140.9
t = 4	-	-	-	-	-	1,853.4	1,853.4
t = 5	-	-	-	-	-	1,072.0	1,072.0
EIRR							3.81%



เมื่อนำผลการศึกษาดังกล่าวที่ 6.8 และ 6.9 ไปเปรียบเทียบกับกรณี Base Case พบว่า ผลการศึกษาเปลี่ยนแปลงไปเฉพาะกรณีที่กำหนดให้ MPC ของประชาชนทั่วไปและผู้มีรายได้น้อยเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 โดย EIRR เท่ากับ ร้อยละ 3.81 ซึ่งสูงกว่าต้นทุนเงินในการก่อหนี้ภาครัฐ (ร้อยละ 2.71) แต่ยังคงต่ำกว่าต้นทุนค่าเสียโอกาสของภาครัฐจากการไม่ดำเนินโครงการลงทุน (ร้อยละ 9) ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า หากประชาชนมีพฤติกรรมการบริโภคสูงขึ้นในระดับหนึ่ง จะทำให้ผลตอบแทนของมาตรการเพิ่มสูงขึ้น และเกิดความคุ้มค่าเมื่อเทียบกับต้นทุนเงินในการก่อหนี้สาธารณะ เพื่อนำเงินมาสนับสนุนการดำเนินมาตรการดังกล่าว อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าว ยังคงให้อัตราผลตอบแทนน้อยกว่าโครงการลงทุน

ผู้เขียนได้ศึกษาข้อมูลเงินให้กู้ยืมแก่ภาคครัวเรือนจากสถาบันการเงิน อาทิ ธนาคาร สหกรณ์ ออมทรัพย์ บริษัทบัตรเครดิต และโรงรับจำนำ จากธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ พบว่า สัดส่วนเงินให้กู้ยืมแก่ภาคครัวเรือนจากสถาบันการเงินต่อ GDP มีแนวโน้มปรับเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 51.7 ในปี 2550 จนมีค่าสูงสุดเท่ากับร้อยละ 80.8 ในปี 2558 และปรับลดลงเป็นร้อยละ 77.5 ในปี 2560 พิจารณาแล้ว เห็นว่าการที่สัดส่วนเงินให้กู้ยืมแก่ภาคครัวเรือนจากสถาบันการเงินต่อ GDP อยู่ในระดับสูง จะส่งผลกระทบต่อสภาพคล่องทางการเงินของครัวเรือนให้ลดน้อยลง เนื่องจากครัวเรือนต้องทำการชำระหนี้ทั้งในส่วนของเงินต้นและดอกเบี้ย ทำให้มีสภาพคล่องทางการเงินเพื่อใช้จ่ายใช้สอยสินค้าและบริการในระบบเศรษฐกิจลดลง และอาจทำให้การบริโภคภาคเอกชนไม่สามารถเป็นปัจจัยหลักในการสนับสนุนให้ระบบเศรษฐกิจเติบโตได้ ทั้งนี้ ปัญหาหนี้สินของครัวเรือนดังกล่าว เป็นปัญหาในระดับเชิงโครงสร้าง ซึ่งอาจต้องใช้ระยะเวลาในการแก้ไข โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเกี่ยวกับการเพิ่มศักยภาพในการหารายได้ของครัวเรือน ดังนั้น การที่ MPC จะเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 อาจมีความเป็นไปได้อย่างจำกัด

ตารางที่ 6.10 เงินให้กู้ยืมแก่ภาคครัวเรือนจากสถาบันการเงิน

ปีปฏิทิน	สัดส่วนเงินให้กู้ยืมแก่ภาคครัวเรือนจากสถาบันการเงินต่อ GDP (ร้อยละ)
2550	51.7
2551	52.4
2552	57.9
2553	59.3
2554	66.2
2555	71.8
2556	76.6
2557	79.7
2558	80.8
2559	79.0
2560	77.5

ที่มา : [www2.bot.or.th/statistics/BOTWEBSTAT.aspx?reportID=775&language=TH](http://www2.bot.or.th/statistics/BOTWEBSTAT.aspx?reportID=775&language=TH)

[www2.bot.or.th/statistics/ReportPage.aspx?ReportID=409](http://www2.bot.or.th/statistics/ReportPage.aspx?ReportID=409)



### 6.2.5 กรณีกำหนดให้สัดส่วนผู้มีรายได้น้อยที่นำเงินช่วยเหลือไปชำระหนี้ลดลง

การประมาณการ EIRR ในกรณี Base Case จะกำหนดให้สัดส่วนผู้มีรายได้น้อยที่นำเงินช่วยเหลือไปชำระหนี้ เท่ากับ ร้อยละ 19 ซึ่งเป็นไปตามผลการสำรวจของกระทรวงการคลังในฐานะหน่วยงานเจ้าภาพ ทำให้ได้ EIRR เท่ากับ ร้อยละ -4.11 ทั้งนี้ การกำหนดให้สัดส่วนดังกล่าวลดลง จะทำให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยนำเงินช่วยเหลือบริโภคมากขึ้น เกิดการไหลเวียนของเงินในระบบเศรษฐกิจ ส่งผลให้ GDP เพิ่มขึ้นในปริมาณที่มากขึ้น ซึ่งจะส่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและ EIRR ของมาตรการปรับเพิ่มขึ้นในที่สุด ทั้งนี้ การวิเคราะห์ Sensitivity Analysis ในกรณีนี้ จะกำหนดให้สัดส่วนดังกล่าวลดลงจากร้อยละ 19 เป็นร้อยละ 10 และ 0 ซึ่งจะทำให้ EIRR เพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 1.02 และ 6.62 ตามลำดับ รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 6.11 และ 6.12

ตารางที่ 6.11 การประมาณการ EIRR กรณีสัดส่วนผู้มีรายได้น้อยนำเงินช่วยเหลือไปชำระหนี้  
เท่ากับร้อยละ 10

หน่วย : ล้านบาท

ปี	คชจ. ในการลงทะเบียน	คชจ. ในการเปิดดูแล ตรวจสอบ และรักษาบัญชี	คชจ. ในการโอนเงิน	เงินโอนช่วยเหลือ	ต้นทุนเงิน	ปย.การเติบโตทางเศรษฐกิจ	ผลตอบแทนสุทธิ
t = 0	92.1	365.0	69.2	17,469.0	20.3	0	-18,015.6
t = 1	-	-	-	-	-	8,301.2	8,301.2
t = 2	-	-	-	-	-	4,945.8	4,945.8
t = 3	-	-	-	-	-	2,796.0	2,796.0
t = 4	-	-	-	-	-	1,526.8	1,526.8
t = 5	-	-	-	-	-	813.6	813.6
EIRR							1.02%

ตารางที่ 6.12 การประมาณการ EIRR กรณีสัดส่วนผู้มีรายได้น้อยนำเงินช่วยเหลือไปชำระหนี้  
เท่ากับร้อยละ 0

หน่วย : ล้านบาท

ปี	คชจ. ในการลงทะเบียน	คชจ. ในการเปิดดูแล ตรวจสอบ และรักษาบัญชี	คชจ. ในการโอนเงิน	เงินโอนช่วยเหลือ	ต้นทุนเงิน	ปย.การเติบโตทางเศรษฐกิจ	ผลตอบแทนสุทธิ
t = 0	92.1	365.0	69.2	17,469.0	20.3	0	-18,015.6
t = 1	-	-	-	-	-	9,223.6	9,223.6
t = 2	-	-	-	-	-	5,495.3	5,495.3
t = 3	-	-	-	-	-	3,106.6	3,106.6
t = 4	-	-	-	-	-	1,696.5	1,696.5
t = 5	-	-	-	-	-	904.0	904.0
EIRR							6.62%



เมื่อนำผลการศึกษาตามตารางที่ 6.11 และ 6.12 ไปเปรียบเทียบกับกรณี Base Case พบว่า ผลการศึกษาเปลี่ยนแปลงไปเฉพาะกรณีที่กำหนดให้สัดส่วนผู้มีรายได้น้อยนำเงินช่วยเหลือไปชำระหนี้ เท่ากับร้อยละ 0 โดย EIRR เท่ากับ ร้อยละ 6.62 ซึ่งสูงกว่าต้นทุนเงินในการก่อหนี้ภาครัฐ (ร้อยละ 2.71) แต่ยังคงต่ำกว่าต้นทุนค่าเสียโอกาสของภาครัฐจากการไม่ดำเนินโครงการลงทุน (ร้อยละ 9) ดังนั้น หากผู้มีรายได้น้อยนำเงินช่วยเหลือไปใช้จ่ายและไม่นำไปชำระหนี้ จะทำให้ผลตอบแทนของมาตรการเพิ่มสูงขึ้นมาก และเกิดความคุ้มค่าเมื่อเทียบกับต้นทุนเงินในการก่อหนี้สาธารณะ เพื่อนำเงินมาสนับสนุนการดำเนินมาตรการดังกล่าว อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าว ยังคงให้อัตราผลตอบแทนน้อยกว่าโครงการลงทุน นอกจากนี้ การกำหนดเงื่อนไขเพื่อห้ามไม่ให้ผู้มีรายได้น้อยนำเงินช่วยเหลือไปชำระหนี้ที่อยู่ในวิสัยที่รัฐบาลและกระทรวงการคลังสามารถกระทำได้

#### 6.2.6 กรณีใช้ NPV เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์

การวิเคราะห์ผลตอบแทนของมาตรการในหัวข้อที่ผ่านมา จะใช้ EIRR เป็นเครื่องมือประกอบการวิเคราะห์ อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ Sensitivity Analysis ในกรณีนี้ จะปรับเปลี่ยนเครื่องมือการวิเคราะห์เป็น NPV เพื่อทดสอบว่า ผลการศึกษาจะเปลี่ยนแปลงไปตามเครื่องมือที่ใช้หรือไม่ โดยจะนำผลตอบแทนสุทธิของมาตรการตามผลการศึกษาในกรณี Base Case มาคำนวณมูลค่าปัจจุบัน โดยใช้อัตราคิดลดของสังคม คือ ต้นทุนเงินในการก่อหนี้ภาครัฐ (ร้อยละ 2.71) และต้นทุนค่าเสียโอกาสของภาครัฐจากการไม่ดำเนินโครงการลงทุน (ร้อยละ 9) ผลการศึกษาปรากฏตามตารางที่ 6.13 และ 6.14 โดยพบว่า มูลค่าปัจจุบันของผลตอบแทนสุทธิของมาตรการมีค่าเป็นลบ หรือมูลค่าปัจจุบันของผลประโยชน์น้อยกว่าต้นทุน ดังนั้น การใช้ NPV จะได้ข้อสรุปและผลการศึกษาในแนวทางเดียวกับการใช้ EIRR

#### ตารางที่ 6.13 การประมาณการ NPV กรณีอัตราคิดลดของสังคม

คือ ต้นทุนเงินในการก่อหนี้ภาครัฐ (ร้อยละ 2.71)

หน่วย : ล้านบาท

ปี	ผลตอบแทนสุทธิ	มูลค่าปัจจุบัน ของผลตอบแทนสุทธิ
t = 0	-18,015.6	-18,015.6
t = 1	7,471.1	7,274.0
t = 2	4,451.2	4,219.4
t = 3	2,516.4	2,322.4
t = 4	1,374.1	1,234.8
t = 5	732.2	640.6
	NPV	-2,324.2



ตารางที่ 6.14 การประมาณการ NPV กรณีอัตราคิดลดของสังคม  
คือ ต้นทุนค่าเสียโอกาสของภาครัฐจากการไม่ดำเนินโครงการลงทุน (ร้อยละ 9)

หน่วย : ล้านบาท

ปี	ผลตอบแทนสุทธิ	มูลค่าปัจจุบัน ของผลตอบแทนสุทธิ
t = 0	-18,015.6	-18,015.6
t = 1	7,471.1	6,854.2
t = 2	4,451.2	3,746.5
t = 3	2,516.4	1,943.1
t = 4	1,374.1	973.5
t = 5	732.2	475.9
	NPV	-4,022.2

### 6.3 การเปรียบเทียบระหว่างกรณี Base Case และ Sensitivity Analysis

ผลการศึกษาการประมาณการ EIRR ของมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐปี 2559 ทั้งในกรณี Base case ตามหัวข้อ 6.1 และกรณี Sensitivity Analysis ตามหัวข้อ 6.2 สามารถทำการสรุปในเบื้องต้นและเปรียบเทียบได้ตามตารางที่ 6.15 ทั้งนี้ ข้อมูลดังกล่าวจะนำไปอภิปรายผลการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของมาตรการในระยะต่อไป รายละเอียดปรากฏตามบทที่ 7



ตารางที่ 6.15 สรุปและเปรียบเทียบผลการศึกษาระหว่างกรณี Base Case และ Sensitivity Analysis

กรณี	เงื่อนไข	EIRR (%)	สรุปผลการศึกษา
Base Case	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conversion Factors เท่ากับ 0.92</li> <li>- สัดส่วนการการนำเข้าสินค้าเพื่ออุปโภคและบริโภค เท่ากับ 0.103</li> <li>- สัดส่วนผู้มีรายได้น้อยนำเงินช่วยเหลือไปชำระหนี้ เท่ากับร้อยละ 19</li> <li>- ค่าใช้จ่ายในการบริหารโครงการ ประกอบด้วย               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ค่าใช้จ่ายในการลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อย</li> <li>2. ค่าใช้จ่ายในการเปิด ตรวจสอบ และรักษาบัญชีเงินฝาก และ 3. ค่าใช้จ่ายในการโอนเงิน</li> </ol> </li> <li>- MPC ของประชาชนทั่วไป เท่ากับ 0.514 และ MPC ของผู้มีรายได้น้อย เท่ากับ 0.66</li> </ul>	-4.11	น้อยกว่าต้นทุนเงินในการก่อหนี้ภาครัฐ (ร้อยละ 2.71) และต้นทุนค่าเสียโอกาสของภาครัฐจากการไม่ดำเนินโครงการลงทุน (ร้อยละ 9)
Sensitivity Analysis (เพื่อเปรียบเทียบกับ Base Case)	- ค่าใช้จ่ายในการบริหารโครงการลดจ้อยละ 10	-3.97	เหมือนกรณี Base Case
	- ค่าใช้จ่ายในการบริหารโครงการลดจ้อยละ 20	-3.84	เหมือนกรณี Base Case
	- Conversion Factors เท่ากับ 0.8	-3.93	เหมือนกรณี Base Case
	- Conversion Factors เท่ากับ 0.7	-3.78	เหมือนกรณี Base Case
	- สัดส่วนการการนำเข้าสินค้าเพื่ออุปโภคและบริโภค เท่ากับ 0.05	-2.18	เหมือนกรณี Base Case
	- สัดส่วนการการนำเข้าสินค้าเพื่ออุปโภคและบริโภค เท่ากับ 0	-0.37	เหมือนกรณี Base Case
	- MPC เพิ่มขึ้นร้อยละ 5	-0.14	เหมือนกรณี Base Case
	- MPC เพิ่มขึ้นร้อยละ 10	3.81	มากกว่าต้นทุนเงินในการก่อหนี้ภาครัฐ (ร้อยละ 2.71) แต่น้อยกว่าต้นทุนค่าเสียโอกาสของภาครัฐจากการไม่ดำเนินโครงการลงทุน (ร้อยละ 9)
	- สัดส่วนผู้มีรายได้น้อยนำเงินช่วยเหลือไปชำระหนี้ เท่ากับร้อยละ 10	1.02	เหมือนกรณี Base Case
	- สัดส่วนผู้มีรายได้น้อยนำเงินช่วยเหลือไปชำระหนี้ เท่ากับร้อยละ 0	6.62	มากกว่าต้นทุนเงินในการก่อหนี้ภาครัฐ (ร้อยละ 2.71) แต่น้อยกว่าต้นทุนค่าเสียโอกาสของภาครัฐจากการไม่ดำเนินโครงการลงทุน (ร้อยละ 9)



## บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### 7.1 สรุปผลการศึกษา

รายงานวิชาการ เรื่อง การประเมินอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจของมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐปี 2559 จัดทำขึ้นเพื่อเป็นข้อมูลให้กับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ บุคคลในวงงานรัฐสภา และผู้สนใจทั่วไป ใช้ประกอบการประเมินความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจของการดำเนินมาตรการดังกล่าว และจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการในระยะต่อไป โดยเป็นการประเมินผลภายหลังจากที่มาตรการดำเนินการแล้วเสร็จ และข้อมูลในการวิเคราะห์ที่สำคัญประกอบด้วย

1. ผลการดำเนินมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐปี 2559 ตามที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งกระทรวงการคลังในฐานะหน่วยงานเจ้าภาพ ได้รายงานผลและคณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบแล้ว เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2560

2. ข้อมูลตัวแปรเศรษฐกิจ การเงิน และการคลัง จากหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ อาทิ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานปรมาณ และธนาคารแห่งประเทศไทย

การศึกษานี้ใช้วิธีการเชิงปริมาณเพื่อประเมินความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจ ที่คำนึงถึงการใช้ทรัพยากรของสังคม ผลกำไร-ขาดทุนของสังคม และค่าเสียโอกาสต่อสังคมเป็นหลัก โดยในเบื้องต้น จะต้อง จำแนกและประมาณการต้นทุนและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อคำนวณ EIRR และนำไปเปรียบเทียบกับอัตราคิดลดของสังคม เพื่อวิเคราะห์ความคุ้มค่าและความเป็นไปได้ของมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยต่อไป ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าว จะเป็นการโอนเงินให้แก่ผู้มีรายได้น้อยที่ลงทะเบียนไว้กับโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐปี 2559 ผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และให้ธนาคารดังกล่าวสำรองจ่ายค่าใช้จ่ายไปก่อน และรัฐบาลจะชำระคืนเงินต้นและต้นทุนเงินให้กับธนาคารผ่านการจัดสรรงบประมาณ ดังนั้น ต้นทุนและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อย จึงประกอบด้วย

#### 1. ต้นทุนทางเศรษฐกิจ

- ค่าใช้จ่ายในการลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อย
- ค่าใช้จ่ายในการเปิด ดูแล ตรวจสอบ และรักษาบัญชีเงินฝากของผู้มีรายได้น้อย
- ค่าธรรมเนียมการโอนเงินช่วยเหลือเข้าบัญชีเงินฝาก
- งบประมาณที่เบิกจ่ายเพื่อเป็นเงินโอนช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย และชดเชยต้นทุนเงินแก่

ธนาคาร

#### 2. ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

- การรักษาเสถียรภาพและส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ



ทั้งนี้ การประมาณการต้นทุนและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจดังกล่าว จัดทำโดยเทียบเคียงกับค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องและใช้แนวคิดเศรษฐศาสตร์มหภาคเพื่อวิเคราะห์ผลและประมาณการต่อไป อย่างไรก็ตาม มาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยอาจก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอื่น ๆ อาทิ การกระจายรายได้และสร้างความเท่าเทียมกันในสังคม โดยเมื่อพิจารณาผลของมาตรการแล้ว พบว่า เป็นการให้เงินช่วยเหลือในลักษณะจ่ายขาดเพียงครั้งเดียว และผู้มีรายได้น้อยส่วนใหญ่นำเงินดังกล่าวไปใช้ในการบริโภค อุปโภค ชำระหนี้ ให้บุพการี ฝากธนาคาร และบริจาค ดังนั้น มาตรการอาจมีผลกระทบให้รายได้เพิ่มขึ้นชั่วคราว โดยศักยภาพในการหารายได้ของผู้มีรายได้น้อยยังคงเดิม ดังนั้น ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจด้านการกระจายรายได้และสร้างความเท่าเทียมกัน อาจจะยังคงไม่เกิดขึ้นในขั้นนี้ นอกจากนี้ การศึกษาฉบับนี้ จะใช้อัตราคิดลดของสังคมในการเปรียบเทียบกับ EIRR เพื่อวิเคราะห์ความคุ้มค่าของมาตรการ คือ 1. ต้นทุนเงินในการก่อหนี้ภาครัฐ (ร้อยละ 2.71) และ 2. ต้นทุนค่าเสียโอกาสของภาครัฐจากการไม่ดำเนินโครงการลงทุน (ร้อยละ 9)

การประมาณการ EIRR จะใช้ค่าของต้นทุนและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ประมาณการได้ และภายใต้เงื่อนไข ดังนี้

- MPC ของประชาชนทั่วไป เท่ากับ 0.514
- MPC ของผู้มีรายได้น้อย เท่ากับ 0.66
- สัดส่วนการนำเข้าสินค้าเพื่ออุปโภคและบริโภคเทียบกับการบริโภคของภาคเอกชน เท่ากับ 0.103
- ผลการจ่ายเงินโอนให้แก่ผู้มีรายได้น้อย จำนวน 17,469.0 ล้านบาท
- ผลการสำรวจของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการนำเงินโอนไปใช้จ่ายจากผู้ลงทะเบียนจำนวน 92,704 คน พบว่า จะนำไปชำระหนี้สิน จำนวน 17,695 คน คิดเป็นร้อยละ 19 ของผู้ตอบ
- ค่าใช้จ่ายในการบริหารโครงการ ประกอบด้วย 1. ค่าใช้จ่ายในการลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อย 2. ค่าใช้จ่ายในการเปิด คู่มือ ตรวจสอบ และรักษาบัญชีเงินฝากของผู้มีรายได้น้อย และ 3. ค่าธรรมเนียมการโอนเงินช่วยเหลือเข้าบัญชีเงินฝาก
- ค่า Conversion Factors หรือตัวปรับค่าทางการเงินให้เป็นค่าทางเศรษฐกิจ เท่ากับ 0.92

ทั้งนี้ ผลการศึกษากรณี Base Case พบว่า EIRR เท่ากับ ร้อยละ -4.11 ซึ่งน้อยกว่าต้นทุนเงินในการก่อหนี้ภาครัฐ (ร้อยละ 2.71) และต้นทุนค่าเสียโอกาสของภาครัฐจากการไม่ดำเนินโครงการลงทุน (ร้อยละ 9) ในเบื้องต้น จึงสรุปได้ว่า มาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยมีอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจน้อยกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ ที่ภาครัฐจ่ายเพื่อนำเงินมาสนับสนุนมาตรการ รวมทั้งน้อยกว่าอัตราผลตอบแทนจากโครงการลงทุน

ผลการศึกษากรณี Base Case ได้มีการนำมาวิเคราะห์ความแม่นยำอีกครั้งหนึ่งโดยการจัดทำ Sensitivity Analysis ที่กำหนดให้เงื่อนไขต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไปเพื่อให้ EIRR มีค่าสูงขึ้น ทั้งนี้ เงื่อนไขดังกล่าว



ประกอบด้วย 1. ค่าใช้จ่ายในการบริหารโครงการ ที่กำหนดให้ลดลง 2. Conversion Factors ที่กำหนดให้ลดลง 3. สัดส่วนการการนำเข้าสินค้าเพื่ออุปโภคและบริโภค ที่กำหนดให้ลดลง 4. สัดส่วนผู้มีรายได้น้อยนำเงินช่วยเหลือไปชำระหนี้ ที่กำหนดให้ลดลง และ 5. MPC ที่กำหนดให้เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ พบว่า มีเพียงการกำหนดให้ MPC เพิ่มขึ้นหรือสัดส่วนผู้มีรายได้น้อยนำเงินช่วยเหลือไปชำระหนี้ลดลงเท่านั้น ที่ทำให้ EIRR เพิ่มขึ้นมากกว่า ต้นทุนเงินในการก่อหนี้ภาครัฐ (ร้อยละ 2.71) แต่ยังคงน้อยกว่าต้นทุนค่าเสียโอกาสของภาครัฐจากการไม่ดำเนินโครงการลงทุน (ร้อยละ 9) โดยการเพิ่มขึ้นของ MPC อาจมีความเป็นไปได้จำกัด เนื่องจากสัดส่วนหนี้ครัวเรือนที่อยู่ในระดับสูงเมื่อเทียบกับในอดีต อาจเป็นปัจจัยเหนี่ยวรั้งพฤติกรรมการบริโภคของประชาชนทั่วไปและผู้มีรายได้น้อยไม่ให้อัปเกรดสูงขึ้น โดยปัจจัยดังกล่าวอยู่นอกเหนือการควบคุมของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ภาครัฐโดยกระทรวงการคลังสามารถกำหนดเงื่อนไขเพื่อให้สัดส่วนดังกล่าวลดลงได้ โดยอาจกำหนดข้อห้ามในการนำเงินช่วยเหลือไปชำระหนี้ ซึ่งจะช่วยให้มาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยมี EIRR สูงขึ้น ก่อให้เกิดความคุ้มค่าในเชิงเศรษฐกิจมากขึ้นในที่สุด ทั้งนี้ จึงสามารถสรุปผลการศึกษาในภาพรวมได้ว่า มาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยมี EIRR น้อยกว่า อัตราคิดลดของสังคมที่แสดงถึงต้นทุนของมาตรการ (อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ภาครัฐ หรือต้นทุนค่าเสียโอกาสจากการที่ภาครัฐไม่ดำเนินโครงการประเภทอื่น) ซึ่งขัดแย้งกับสมมติฐานงานวิจัยที่กำหนดไว้ตามข้อ 2.4

## 7.2 การอภิปรายผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

มาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มรายได้ของกลุ่มเป้าหมายให้เพียงพอในการดำรงชีพ และให้การกระจายรายได้ของประเทศเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น รวมทั้งลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจภายในสังคม อย่างไรก็ตาม แหล่งเงินในการสนับสนุนมาตรการดังกล่าว คือ งบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งมาจาก 1. การจัดเก็บรายได้จากประชาชน และ 2. การกู้เงินของภาครัฐเมื่อรายจ่ายมากกว่ารายได้ ดังนั้น ประชาชนทั่วไปที่เสียภาษีให้กับภาครัฐจึงเป็นผู้แบกรับภาระทางการเงินที่แท้จริงของมาตรการดังกล่าว ทั้งนี้ ประชาชนผู้เสียภาษีอาจมีความสนใจเกี่ยวกับการวิเคราะห์ความเป็นไปได้และความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจของมาตรการในประเด็นที่ว่า ภาครัฐมีการใช้จ่ายงบประมาณในแนวทางที่เป็นประโยชน์แก่ผู้มีรายได้น้อยที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย และส่งผลดีต่อประชาชนกลุ่มอื่น ๆ ในสังคมและเศรษฐกิจภาพรวมอย่างไร โดยการวิเคราะห์ในประเด็นดังกล่าว มีรายละเอียด ดังนี้

1. หน้าที่ในทางเศรษฐกิจของรัฐบาลที่สำคัญ คือ การรักษาเสถียรภาพและการส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาลักษณะการดำเนินมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อย พบว่า

- มาตรการมีการดำเนินการสอดคล้องตามแนวทางเศรษฐศาสตร์มหภาคในการรักษาเสถียรภาพและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เนื่องจากการให้เงินช่วยเหลือแก่ผู้มีรายได้น้อย ซึ่งมีค่า MPC สูงกว่าประชาชนทั่วไปและที่มีฐานะดี จะทำให้ผู้มีรายได้น้อยดังกล่าวนำเงินช่วยเหลือไปใช้จ่ายในสัดส่วนที่มากกว่าประชาชนทั่วไปและที่มีฐานะดี ทำให้การกระตุ้นเศรษฐกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ



- ด้านการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม พิจารณาแล้ว เห็นว่า มาตรการเป็นการให้เงินช่วยเหลือในลักษณะจ่ายขาดเพียงครั้งเดียว และทำให้รายได้เพิ่มขึ้นชั่วคราวเฉพาะในช่วงดำเนินมาตรการ โดยศักยภาพในการหารายได้ของผู้มีรายได้น้อยยังคงเดิม ซึ่งอาจทำให้รายได้ของผู้มีรายได้น้อยปรับเพิ่มขึ้นได้ยากในระยะยาว

2. การให้เงินช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยทั้งที่เป็นเกษตรกรและไม่ใช่เกษตรกร ควรจำแนกกลุ่มเป้าหมายตามช่วงวัยและศักยภาพทางกายในการหารายได้ ได้แก่

- บุคคลวัยชราหรือผู้พิการที่มีศักยภาพทางกายจำกัด เป็นอุปสรรคในการประกอบอาชีพ ดังนั้น การให้เงินช่วยเหลือแก่ประชาชนในกลุ่มนี้ จะเป็นมาตรการเชิงสังคมที่ควรผ่อนปรนเป็นพิเศษ

- บุคคลในวัยแรงงานมีสุขภาพร่างกายแข็งแรงและสติสัมปชัญญะครบถ้วน การให้ความช่วยเหลือประชาชนในกลุ่มนี้ ควรเป็นมาตรการทางเศรษฐกิจที่เน้นการเพิ่มศักยภาพในการหารายได้ของกลุ่มเป้าหมายดังกล่าวเป็นสิ่งสำคัญ และมีการวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจจากการใช้งบประมาณสนับสนุนอย่างเต็มที่ นอกจากนี้ ควรกำหนดให้ความช่วยเหลือแก่ปัจเจกบุคคลในวัยแรงงานดังกล่าว มีภาระงบประมาณในลักษณะปลายปิด ซึ่งจำกัดระยะเวลาและวงเงินการให้ความช่วยเหลือ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้บุคคลเร่งยกระดับสถานะพ้นจากการเป็นผู้มีรายได้น้อย

3. การให้เงินช่วยเหลือแก่ผู้มีรายได้น้อยในลักษณะจ่ายขาดและไม่มีเงื่อนไข ทำให้ผู้มีรายได้น้อยบางส่วนนำเงินไปชำระหนี้ ทำให้ระดับการใช้จ่ายของครัวเรือนเพิ่มขึ้นน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ส่งผลให้การกระตุ้นเศรษฐกิจ การรักษาเสถียรภาพ และการส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมีประสิทธิภาพลดลง ดังนั้น EIRR ของมาตรการจึงมีค่าในระดับต่ำ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในระดับรายละเอียด พบว่า การให้เงินในลักษณะจ่ายขาด ไม่มีเงื่อนไข และผู้มีรายได้น้อยนำไปชำระหนี้ จะมีลักษณะคล้ายกับการที่รัฐบาลแบกรับภาระหนี้ครัวเรือนแทนประชาชน และภายใต้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายแบบขาดดุลในปัจจุบัน ที่รัฐบาลต้องกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงดงาม การแบกรับภาระหนี้ครัวเรือนแทนประชาชนจึงมีลักษณะคล้ายกับการที่รัฐบาลปรับโครงสร้างหนี้ครัวเรือนของประชาชนมาเป็นหนี้สาธารณะของรัฐบาล ซึ่งเป็นภาระงบประมาณทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยเป็นประโยชน์แก่ผู้มีรายได้น้อยที่เป็นกลุ่มเป้าหมายและประชาชนทั่วไป จึงเห็นสมควรให้รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังกำหนดเงื่อนไขการใช้จ่ายเงิน โดยห้ามนำไปชำระหนี้ ซึ่งจะช่วยให้มาตรการสามารถกระตุ้นเศรษฐกิจในภาพรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เกิดประโยชน์ต่อประชาชนทั่วไป และส่งผลให้ EIRR และความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจปรับเพิ่มสูงขึ้นในที่สุด นอกจากนี้ สำหรับประเด็นด้านหนี้ครัวเรือนนั้น ควรใช้มาตรการเพิ่มศักยภาพการประกอบอาชีพและจัดการรายได้ เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้ดังกล่าว ซึ่งอาจอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ หรือกระทรวงการคลัง

4. การตรวจสอบโครงการตามนโยบายรัฐในปี 2560 เป็นต้นมา พบว่า รัฐบาลได้ดำเนินโครงการสำคัญในลักษณะการให้เงินอย่างมีเงื่อนไขแล้ว อาทิ การจัดทำบัตรสวัสดิการแห่งรัฐให้แก่ผู้มีสิทธิในโครงการ



ลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2560 โดยให้วงเงินผ่านบัตรเป็นรายเดือน เพื่อซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็น สินค้าเพื่อการศึกษา วัสดุดิบเพื่อเกษตรกรรม และก๊าซหุงต้มจากร้านค้าที่กำหนด รวมทั้งเพื่อจ่ายค่าโดยสารการบริการขนส่งมวลชน อย่างไรก็ตาม ยังมีโครงการตามนโยบายรัฐอีกจำนวนหนึ่ง ที่เป็นการให้เงินจ่ายขาดและไม่มีเงื่อนไขการใช้จ่าย อาทิ 1. การช่วยเหลือค่าเก็บเกี่ยวและปรับปรุงคุณภาพข้าวให้แก่เกษตรกรรายย่อยผู้ปลูกข้าวนาปี ปีการผลิต 2561/62 ภายใต้มาตรการช่วยเหลือเกษตรกรและรักษาเสถียรภาพราคาข้าว ปีการผลิต 2561/62 ด้านการตลาด ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2561 โดยให้ความช่วยเหลืออัตราไร่ละ 1,500 บาท ไม่เกิน 12 ไร่ หรือครัวเรือนละไม่เกิน 18,000 บาท วงเงินงบประมาณจ่ายขาด 57,722.61 ล้านบาท และ 2. โครงการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เกษตรกรชาวสวนยาง เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเรื่องค่าครองชีพของเกษตรกรชาวสวนยางรายย่อยและคนกรีดยาง ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2561 โดยให้เงินช่วยเหลือ ไร่ละ 1,800 บาท ไม่เกิน 15 ไร่ แบ่งเป็น เจ้าของสวนยาง ไร่ละ 1,100 บาท และคนกรีดยาง ไร่ละ 700 บาท วงเงินงบประมาณ 18,604.9 ล้านบาท ดังนั้น รัฐบาลจึงควรเพิ่มเงื่อนไขในการให้เงินจ่ายขาดในโครงการลักษณะดังกล่าว เพื่อให้เกิดผลตอบแทนต่อสังคมและเศรษฐกิจในภาพรวมสูงสุด โดยอาจนำรูปแบบการดำเนินการของบัตรสวัสดิการแห่งรัฐมาประยุกต์ใช้เพื่อจำกัดเงื่อนไขการใช้จ่ายเงินในการซื้อสินค้าและบริการให้เป็นไปตามที่รัฐบาลกำหนด



## บรรณานุกรม

- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม. (2552). การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย (พิมพ์ครั้งที่ 9).  
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ณัฐพร บุญจรัส. (2557). การศึกษาความเป็นไปได้ทางการเงินและเศรษฐศาสตร์ของโรงผลิตไฟฟ้าจากการ  
กำจัดขยะมูลฝอย ในเขตเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา. (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต).  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะเศรษฐศาสตร์.
- ปราณี ฉัตรเชิดชัยกุล. (2545). การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางการเงินและทางเศรษฐศาสตร์ในการสร้าง  
ไซโลเก็บข้าวเปลือก กรณีศึกษา : จังหวัดสุพรรณบุรี พิษณุโลกและบุรีรัมย์. (วิทยานิพนธ์  
มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะเศรษฐศาสตร์.
- ภิญญาพัชญ์ สีหะวงศ์. (2553). การประเมินต้นทุน - ผลประโยชน์ตามแนวทางเศรษฐศาสตร์โครงการ  
ก่อสร้างทางหลวงหมายเลข 12 ตอน กาฬสินธุ์ - บ.นาไคร้ จ.กาฬสินธุ์. (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต).  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะเศรษฐศาสตร์.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2558). เอกสารการสอนชุดวิชา การวิเคราะห์โครงการและแผนงาน  
หน่วยที่ 1 - 8. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- วิโรจน์ ณ ระนอง, อัญชญา ณ ระนอง, และ อรรถกฤต เล็กศิริไโล. (2550). การประเมินผลกระทบของ  
ค่าใช้จ่ายในการศึกษาต่อการศึกษาต่อของเยาวชนไทย. ใน สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ (บรรณาธิการ),  
การประเมินนโยบายสาธารณะด้านสังคมด้วยวิธีการเศรษฐมิติ (น. 189 - 260). กรุงเทพฯ:  
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- สาโรช อังสุมาลิน. (2549). เศรษฐศาสตร์มหภาคสำหรับผู้บริหาร บทที่ 10 การโต้เถียงกันในเรื่องนโยบาย  
การเงิน. สืบค้นเมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2561, จาก <http://eco.ku.ac.th/admin/pdfmacro/chap10.pdf>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2540). แนวทางและหลักเกณฑ์การ  
วิเคราะห์โครงการ. สืบค้น 9 พฤศจิกายน 2561 จาก <http://dl.parliament.go.th/handle/lirt/417326>
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2551). โครงการงานวิจัยการพัฒนาระบบการวิเคราะห์ข้อมูลภาคการคลังของ  
ประเทศไทย. สืบค้นเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2561, จาก <http://www.fpo.go.th/eresearch/getattachment/e997b400-4792-4fef-96a4-c69a30be0be6/9111.aspx>
- สุทธภา อมรวีวัฒน์, และ เกียรติพงศ์ อริยปรัชญา. (2550). การประเมินปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของ  
กองทุนหมู่บ้าน. ใน สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ (บรรณาธิการ), การประเมินนโยบายสาธารณะด้าน  
สังคมด้วยวิธีการเศรษฐมิติ (น. 385 - 408). กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.



- Ahmed, S. (1983). **Shadow Prices for Economic Appraisal of Projects: An Application to Thailand**. Retrieved October 29, 2018 from <http://documents.worldbank.org/curated/en/727691468764962441/pdf/multi0page.pdf>
- International Monetary Fund. (2014). **Fiscal Multipliers: Size, Determinants, and Use in Macroeconomic Projections**. Retrieved May 7, 2018 from <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2014/tnm1404.pdf>
- Natt Hongdilokkul. (2017). **Welfare Analysis of the Universal Health Care Program in Thailand**. Retrieved October 11, 2018 from [https://www.pier.or.th/wp-content/uploads/2017/05/pier\\_dp\\_058.pdf](https://www.pier.or.th/wp-content/uploads/2017/05/pier_dp_058.pdf)
- Salvatore, D. (2007). **Managerial Economics: Principles and Worldwide Applications** (6th ed.). New York: Oxford University Press.
- Wichsinee Wibulpolprasert, Bhawin Teveyanan & Tanyathorn Osataphan. (2018). **Evaluating Thailand's Free Basic Electricity Program**. Retrieved October 9, 2018 from [https://www.pier.or.th/wp-content/uploads/2018/06/pier\\_dp\\_087.pdf](https://www.pier.or.th/wp-content/uploads/2018/06/pier_dp_087.pdf)



ใบขอใช้บริการ  
 สำนักงานประมาณของรัฐสภา  
 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
 โทร. 0 2244 2222 โทรสาร 0 2244 2088

วันที่ 24 เดือน ธันวาคม พ.ศ. 2561

ชื่อผู้ขอใช้บริการ: นาง คณิต กาญจน์ สุทัศน์วิจิตร

- สนช.  สปท.  คณะกรรมาธิการ.....  
 อื่น ๆ ขอสมัคร สัมภาษณ์ก่อนเข้าปฏิบัติราชการ กรม 1147 กง

มีความประสงค์ขอใช้บริการ

เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ....

เอกสารประกอบการพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับ การเงิน การคลัง และงบประมาณแผ่นดิน

ข้อมูลวิชาการ แนวทางการวิเคราะห์ผลของภารกิจงาน 14 แคว้นภายใต้ผู้บัญชาการ กอ ๕๐๐

อื่นๆ ขอสมัคร สัมภาษณ์ก่อนเข้าปฏิบัติราชการ กรม 1147 กง  
เพื่อใช้เป็นข้อมูลจัดทำหนังสือเวียนที่ ทบ ๕๖๓๓/๒๕๖๑  
เรื่อง การประเมินผลปฏิบัติงานของข้าราชการในสังกัดกรมตำรวจเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือน ประจำปี ๒๕๖๑  
พ.ศ. ๒๕๖๑ วันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๑

ลงชื่อ ค.ก.

ขอรับข้อมูลวันที่ 24 ธันวาคม เวลา ๒๕๖๑ น.

รับเอกสารโดย  รูปแบบเอกสาร

โทรสาร.....

E-mail.....

สถานที่ติดต่อ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โทร. ๐๙๕๕๕๔ ๑๑๔๗

ความพึงพอใจต่อการให้บริการ

มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
5	4	3	2	1
<input checked="" type="checkbox"/>				

ข้อเสนอแนะ .....

ข้าพเจ้าได้รับข้อมูลเรียบร้อยแล้ว

ลงชื่อ ค.ก.

นาง คณิต กาญจน์ สุทัศน์วิจิตร  
 วันที่ 24 เดือน ธันวาคม พ.ศ. 2561

สำหรับเจ้าหน้าที่  
 ผู้รับงาน นาง คณิต กาญจน์ สุทัศน์วิจิตร  
 ผลการดำเนินการ แล้ว  
 วันที่ 24 เดือน ธันวาคม พ.ศ. 2561

## บทความทางวิชาการ

### การเพิ่มอัตราจ้างในผู้สูงอายุจะมีผลดีผลเสียอย่างไรต่อระบบเศรษฐกิจ

ณัติกาญจน์ สุติพันธ์วิหาร

อนุกรรมการสนับสนุนภารกิจ พาณิชย ๑อุตสาหกรรม และแรงงาน

คณะกรรมการการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม และการแรงงาน สถาบันบัญญัติแห่งชาติ

การเพิ่มอัตราค่าจ้างหรือการนำแรงงานผู้สูงอายุเข้าสู่ระบบการทำงานจะทำให้เกิดผลดีต่อระบบเศรษฐกิจอย่างไรบ้าง มีการศึกษาจากสำนักนโยบายเศรษฐกิจมหภาค สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง , รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการงานวิจัยการพัฒนาระบบการวิเคราะห์ข้อมูลภาคการคลังของประเทศไทย , ๑๕ กันยายน ๒๕๕๑ รายงานเรื่องผลกระทบของรายจ่ายเงินเดือนและค่าจ้าง (ดังสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑)

จากการศึกษาพบว่าผลกระทบของรายได้จากที่ประชาชนได้รับเงินเดือนและหรือค่าจ้างจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจมาก สำหรับการพิจารณาผลกระทบในเชิงบวก การที่ประชาชนได้รายรับจากเงินเดือนและหรือค่าจ้างจะส่งผลให้ประชาชน ข้าราชการและลูกจ้างที่อยู่ในวัยผู้สูงอายุมีรายได้เพิ่มขึ้นจากเดิมที่ไม่ได้รับค่าจ้างใดเลย เมื่อรายได้เพิ่มประชาชนจะสามารถนำเงินไปซื้อสินค้าเพื่อบริโภค เพิ่มเงินในระบบการลงทุน เพิ่มรายได้ในการเก็บภาษีให้กับรัฐ

การบริโภคที่เพิ่มขึ้นนี้ก็จะเป็นการเพิ่มรายได้ให้ประชาชนโดยทั่วไป ทำให้ประชาชนทั่วไปมีการบริโภครอบถัดไปเพิ่มขึ้นในระยะยาว ซึ่งจะส่งผลให้เศรษฐกิจขยายตัวสูงขึ้นผ่านทางค่าความโน้มเอียงหน่วยสุดท้ายในการบริโภค (Marginal Propensity to Consume: MPC) จากการศึกษาพบว่า - MPC กลุ่มข้าราชการ = ๐.๔๖ - MPC ประชาชนทั่วไป = ๐.๕๐ - สัดส่วนการบริโภคสินค้านำเข้า = ๖.๕๑% เมื่อรายจ่ายเงินเดือนและค่าจ้างเพิ่มขึ้น ๑ บาท จะส่งผลให้การบริโภคของข้าราชการ เพิ่มขึ้น ๐.๔๖ บาท โดยเป็นการบริโภคสินค้าในประเทศ ๐.๔๓ บาท และการบริโภคสินค้านำเข้า ๐.๐๓ บาท โดยส่งผลให้รายได้ของประชาชนเพิ่มขึ้น ๐.๔๓ บาท และการบริโภคของประชาชนทั่วไป เพิ่มขึ้น ๐.๕๖ บาท ซึ่งเป็นการการบริโภคสินค้าในประเทศ ๐.๕๐ บาท และการบริโภคสินค้านำเข้า ๐.๐๖ บาท เพราะฉะนั้นผลกระทบสุทธิต่อเศรษฐกิจ คือ  $1 + 0.56 - 0.06 = 1.50$  บาท

ดังนั้น การเพิ่มรายจ่ายเงินเดือนข้าราชการและลูกจ้างส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจมหภาคทั้งในด้านบวกและด้านลบโดยการเพิ่มรายจ่ายเงินเดือนข้าราชการจะเป็นการเพิ่มอุปสงค์รวมของประชาชน อุปสงค์ที่เพิ่มขึ้นจะส่งผลดีต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจ แต่ในขณะเดียวกัน การเพิ่มขึ้นของอุปสงค์จะนำมาซึ่งปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดจากการนำเข้าที่เพิ่มขึ้น

จากการศึกษาของดร. ณรงค์ชัย ฐิตินันท์พงศ์ นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการ สำนักงานประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้ศึกษาเรื่องการวิเคราะห์ผลการจ้างงานและรายได้ผู้สูงอายุต่อ GDP (ดังสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒)

ผลการวิเคราะห์ (เมื่อรายได้ผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นจากการจ้างงาน จำนวน ๑ บาท)

- กรณีผู้สูงอายุ มีฐานะในระดับประชาชนทั่วไป<sup>๑</sup> เมื่อรายได้เพิ่มขึ้น จำนวน ๑ บาท จะส่งผลกระทบต่อ การบริโภค การนำเข้า และ GDP ในรอบการหมุนเวียนของเงินต่าง ๆ ดังนี้

รอบ	การบริโภค	การนำเข้า	ผลต่อ GDP	ผลต่อ GDP สะสม
1	0.514	0.053	0.461	0.461
2	0.237	0.024	0.213	0.674
3	0.109	0.011	0.098	0.772
4	0.050	0.005	0.045	0.817
5	0.023	0.002	0.021	0.838
10	0.000	0.000	0.000	0.855
30	0.000	0.000	0.000	0.855
50	0.000	0.000	0.000	0.855

หากพิจารณาผลการวิเคราะห์ดังกล่าว ถึงผลกระทบในเชิงบวกในระยะสั้น โดย ๑ รอบของการหมุนเวียนเงิน เท่ากับ ๑.๒๕ ปี หรือใช้เวลา ๑ ปี ๓ เดือน ก็จะได้ผลกระทบในเชิงบวกต่อ GDP สะสม เท่ากับ ๐.๔๖๑ หมายความว่า เมื่อนำเงิน ๑ บาท เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโดยมีเงินหมุน ๑ รอบ ในช่วงหนึ่งปีสามเดือนแรกจะมีเงินเข้าสู่ระบบเพื่อการบริโภค เพื่อการลงทุน และการใช้จ่ายในภาครัฐ จำนวน ๐.๔๖๑ บาท

ดังนั้น หากมีผู้สูงอายุได้รายได้เพิ่มขึ้น (จากเดิมที่ไม่ได้รับรายได้) อย่างน้อย จำนวน ๓๐๐ บาทต่อวัน ในระยะการหมุนของเงิน ๑ รอบ ซึ่งมีระยะเวลาเท่ากับ ๑ ปี ๓ เดือน ก็จะเท่ากับ ๑๓๘ บาท

จากข้อมูลพบว่ามีผู้สูงอายุที่มีศักยภาพจำนวน ๙ ล้านคน และหากทำงานได้รายได้อย่างน้อยวันละ ๓๐๐ บาท จำนวน ๒๐ วัน เท่ากับ ๖,๐๐๐ บาท ก็จะได้ GDP ในปี ๒๕๖๒ เพิ่มขึ้น เท่ากับ ๒๔,๘๙๔ ล้านบาทต่อรอบการหมุนเงินรอบแรก หรือเพิ่มขึ้นเท่ากับ ๒๔,๘๙๔ ล้านบาท ในระยะเวลา ๑ ปี ๓ เดือน ซึ่งเท่ากับการเพิ่มโอกาสให้กับประชาชนและเศรษฐกิจในการเพิ่มความสามารถบริโภค การลงทุน และรัฐได้เก็บภาษีที่เป็นรายได้ของรัฐในจำนวนที่มากขึ้นด้วย

หากคำนวณในระยะเวลาอีก ๕ ปีข้างหน้า เท่ากับ การหมุนเงินใน ๔ รอบ ซึ่งมีค่า GDP สะสม เท่ากับ ๐.๘๑๗ และหากผู้สูงอายุทำงานได้รายได้อย่างน้อยวันละ ๓๐๐ บาท จำนวน ๒๐ วัน เท่ากับ ๖,๐๐๐ บาท

<sup>๑</sup> ดร. ณรงค์ชัย ฐิตินันท์พงศ์ สำนักงานประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, การวิเคราะห์ผลการจ้างงานและรายได้ผู้สูงอายุต่อ GDP, ๒๓ ธันวาคม ๒๕๖๑

โดยใช้ข้อมูลจำนวนผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ จำนวน ๙ ล้านคนเท่าเดิม จะได้ GDP ในปี พ.ศ.๒๕๖๖ เท่ากับ ๔๔,๑๑๘ ล้านบาท

หากพิจารณากรณีที่ทดแทนแรงงานต่างชาติ ที่ได้ทำในประเทศ ซึ่งขณะนี้ ปี พ.ศ.๒๕๖๐ มีแรงงานต่างชาติ จำนวนประมาณ ๓ ล้านคน ผู้สูงอายุสามารถทดแทนแรงงานต่างชาติได้ โดยคิดเป็นจำนวนอย่างน้อย ๑ ล้านคน นำข้อมูลพบว่ามีผู้สูงอายุที่มีศักยภาพจำนวน ๑ ล้านคน และทำงานได้รายได้อย่างน้อยวันละ ๓๐๐ บาท จำนวน ๒๐ วัน เท่ากับ ๖,๐๐๐ บาท ก็จะได้ GDP ในปี ๒๕๖๒ เพิ่มขึ้น เท่ากับ ๒,๗๖๖ ล้านบาทต่อรอบแรกของการหมุนเวียนของเงิน (๑ ปี ๓ เดือน) ซึ่งเท่ากับการเพิ่มโอกาสให้กับประชาชนและเศรษฐกิจให้สามารถบริโภค ลงทุน และรัฐได้เก็บภาษีที่เป็นรายได้ของรัฐในจำนวนที่มากขึ้นด้วย ๒,๗๖๖ ล้านบาทต่อปี

- หากกรณีผู้สูงอายุมีฐานะในระดับผู้มีรายได้น้อย<sup>๒</sup> เมื่อรายได้เพิ่มขึ้น จำนวน ๑ บาท จะส่งผลต่อการบริโภค การนำเข้า และ GDP ในรอบการหมุนเวียนของเงินเท่ากับ ๐.๖๖๐ โดยมีรายละเอียดดังนี้

รอบ	การบริโภค	การนำเข้า	ผลต่อ GDP	ผลต่อ GDP สะสม
1	0.660	0.000	0.660	0.660
2	0.339	0.035	0.304	0.964
3	0.156	0.016	0.140	1.105
4	0.072	0.007	0.065	1.169
5	0.033	0.003	0.030	1.199
10	0.001	0.000	0.001	1.224
30	0.000	0.000	0.000	1.225
50	0.000	0.000	0.000	1.225

○ ผลต่อ GDP สะสมในระยะยาว จำนวน 1.225 บาท

○ รายได้ภาษีเพิ่มขึ้นในระยะยาว จำนวน 0.208 บาท

- จากข้อมูลพบว่ามีผู้สูงอายุที่มีศักยภาพจำนวน ๙ ล้านคน และหากทำงานได้รายได้อย่างน้อยวันละ ๓๐๐ บาท จำนวน ๒๐ วัน เท่ากับ ๖,๐๐๐ บาท ก็จะได้ GDP สะสม เท่ากับ ๐.๖๖๐ ในปี ๒๕๖๒ เพิ่มขึ้น เท่ากับ ๓๕,๖๔๐ ล้านบาทต่อรอบการหมุนเวียนรอบปีแรก หรือเพิ่มขึ้นเท่ากับ ๓๕,๖๔๐ ล้านบาท ในระยะเวลา ๑ ปี ๓ เดือน ซึ่งเท่ากับการเพิ่มโอกาสให้กับประชาชนและเศรษฐกิจในการเพิ่มความสามารถบริโภค การลงทุน และรัฐได้เก็บภาษีที่เป็นรายได้ของรัฐในจำนวนที่มากขึ้นด้วย
- หากคำนวณในระยะเวล่อีก ๕ ปีข้างหน้า เท่ากับ การหมุนเวียนใน ๔ รอบ ซึ่งมีค่า GDP สะสม เท่ากับ ๑.๑๖๙ และหากผู้สูงอายุทำงานผู้มีรายได้น้อยวันละ ๓๐๐ บาท จำนวน ๒๐ วัน เท่ากับ ๖,๐๐๐ บาท โดยใช้ข้อมูลจำนวนผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ จำนวน ๙ ล้านคนเท่าเดิม จะได้ GDP ในปี พ.ศ.๒๕๖๖ เท่ากับ ๖๓,๑๒๖ ล้านบาท

<sup>๒</sup> ดร. ณรงค์ชัย ฐิตินันท์พงศ์ สำนักงบประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, การวิเคราะห์ผลการจ้างงานและรายได้ผู้สูงอายุต่อ GDP, ๒๓ ธันวาคม ๒๕๖๑

- หากคำนวณรายการการจัดเก็บรายได้ของรัฐในระยะยาวโดยมีการหมุนของเงิน ๕๐ รอบ เท่ากับ ๖๕ ปี ซึ่งมีค่า GDP สะสมเท่ากับ ๐.๒๐๘ และหากผู้สูงอายุทำงานผู้มีรายได้อย่างน้อยวันละ ๓๐๐ บาท จำนวน ๒๐ วัน เท่ากับ ๖,๐๐๐ บาท โดยใช้ข้อมูลจำนวนผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ จำนวน ๔ ล้านคนเท่าเดิม จะได้ GDP ในปี พ.ศ.๒๖๒๖ เท่ากับ ๑๑,๒๓๒ ล้านบาท ซึ่งรัฐจะได้รายได้จากการจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นอีกด้วย

จากผลการวิเคราะห์ผลดีของการนำแรงงานผู้สูงอายุเข้าสู่ระบบแรงงาน สำหรับกลุ่มผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยจะสามารถกระจายรายได้ไปสู่ระบบเศรษฐกิจได้มากกว่าเกือบ ๗๐% เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ของในกลุ่มผู้สูงอายุทั่ว ๆ ไป

#### การวิเคราะห์ผลดีของการนำแรงงานผู้สูงอายุเข้าสู่ระบบแรงงาน

๑. เพิ่มรายได้ให้กับประชาชนมากยิ่งขึ้น

๒. ลดภาระของครอบครัว บุตร ที่ต้องดูแลผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ แต่หากไม่ทำอะไร ภาวะการเติบโตของเศรษฐกิจหรือขยายตัวของเศรษฐกิจก็ต้องลดลงด้วย หรือเสียโอกาสในการได้รายได้เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจมหภาค

๓. การเพิ่มค่าจ้าง หากคิดว่าเป็นแรงงานที่ชดเชยแรงงานต่างชาติ แรงงานที่ขาดแคลนที่ต้องใช้แรงงานต่างชาติซึ่งปัจจุบันมีประมาณ ๓ ล้านคนได้ เท่ากับเพิ่มอำนาจหรือเพิ่มการบริโภค การลงทุนภายในประเทศหลายเท่าตัว (ค่าจ้างขั้นต่ำ ๓๐๐ บาท หากทำงาน ๒๐ วัน เท่ากับมีเงินเพิ่มในระบบจำนวนอย่างน้อย ๖,๐๐๐ บาท) ลดภาระที่บุตรต้องนำเงินมาให้อีกทางหนึ่งด้วย เท่ากับเพิ่ม GDP ให้กับระบบประชาชนในระดับรากหญ้าโดยตรง

๔. การที่ผู้สูงอายุมีเงินเดือนเพิ่มขึ้นเท่ากับรัฐจะสามารถเก็บภาษีเงินได้มากขึ้นด้วยทั้ง ภาษีเงินได้ และภาษีสินค้าที่ประชาชนมีอำนาจในการใช้จ่ายเพิ่มขึ้น

๕. ลดภาระหนี้สินให้ลดลง ดีต่อระบบการเงินการคลังของประเทศ

#### การวิเคราะห์ผลเสียของการนำแรงงานผู้สูงอายุเข้าสู่ระบบแรงงาน

๑. หากมาตรการที่บังคับมากเกินไปผู้ประกอบการอาจจะเสียประโยชน์ในกรณีที่ต้องแบกรับแรงงานที่ไม่มีคุณภาพ หรือกรณีที่อาจได้แรงงานที่ไม่คุ้มค่า ไม่ตรงความต้องการ

๒. แรงงานผู้สูงอายุจะทราบว่าไม่สามารถได้ค่าตอบแทนที่เหมือนเดิมหรือคงเดิมได้ เพราะจะขึ้นอยู่กับความสามารถ สุขภาพ ของแต่ละบุคคล

#### มาตรการส่งเสริมสำหรับภาครัฐต่อการนำแรงงานผู้สูงอายุเข้าสู่ระบบแรงงาน

๑. ส่งเสริมให้ภาครัฐและเอกชนสนับสนุนให้มีมาตรการนำแรงงานผู้สูงอายุเข้าสู่ระบบแรงงานที่มีคุณภาพ โดยอาจสนับสนุนในเรื่องมาตรการทางภาษี สวัสดิการให้กับผู้ประกอบการ

๒. มีกลไกเสริมหนุนและประชาสัมพันธ์ในเรื่องการประกาศหางานให้สำหรับนายจ้างและลูกจ้างอย่างกว้างขวางและทั่วถึง

๓. การใช้หลักประกันโดยการวางแผนระยะยาว โดยใช้ระบบประกันสุขภาพของภาคเอกชนควบคู่กัน

### ๓.๑ ผลกระทบของรายจ่ายเงินเดือนและค่าจ้าง<sup>๓</sup>

ผลกระทบของรายจ่ายเงินเดือนและค่าจ้างต่อระบบเศรษฐกิจนั้น สำหรับในเชิงบวก การเพิ่มรายจ่ายเงินเดือนจะส่งผลให้ข้าราชการและลูกจ้างมีรายได้เพิ่มขึ้น นำเงินไปซื้อสินค้าเพื่อบริโภค จากกลุ่มประชาชนทั่วไปเพิ่มขึ้น การบริโภคที่เพิ่มขึ้นจากกลุ่มข้าราชการนี้เป็นการเพิ่มรายได้ให้ประชาชนโดยทั่วไป ทำให้ประชาชนทั่วไปมีการบริโภครอบถัดไปเพิ่มขึ้นในระยะยาว ซึ่งจะส่งผลให้เศรษฐกิจขยายตัวสูงขึ้นผ่านทางค่าความโน้มเอียงหน่วยสุดท้ายในการบริโภค (Marginal Propensity to Consume: MPC) จากการศึกษาพบว่า

- MPC กลุ่มข้าราชการ = ๐.๔๖

- MPC ประชาชนทั่วไป = ๐.๕๐

- สัดส่วนการบริโภคสินค้านำเข้า = ๖.๕๑%

เมื่อรายจ่ายเงินเดือนและค่าจ้างเพิ่มขึ้น ๑ บาท จะส่งผลให้การบริโภคของข้าราชการ เพิ่มขึ้น ๐.๔๖ บาท โดยเป็นการบริโภคสินค้าในประเทศ ๐.๔๓ บาท และการบริโภคสินค้านำเข้า ๐.๐๓ บาท โดยส่งผลให้รายได้ของประชาชนเพิ่มขึ้น ๐.๔๓ บาท และการบริโภคของประชาชนทั่วไป เพิ่มขึ้น ๐.๘๖ บาท ซึ่งเป็นการบริโภคสินค้าในประเทศ ๐.๘๐ บาท และการบริโภคสินค้านำเข้า ๐.๐๖ บาท เพราะฉะนั้นผลกระทบสุทธิต่อเศรษฐกิจ คือ  $๑ + ๐.๘๖ - ๐.๐๖ = ๑.๘๐$  บาท

ส่วนผลกระทบในเชิงลบ ก็คือ แม้ว่าการเพิ่มรายได้เงินเดือนและค่าจ้างจะมีผลกระทบ ทางบวกทำให้รายได้และการจับจ่ายใช้สอยเพิ่มดังที่ได้กล่าวไปแล้ว แต่การเพิ่มเงินเดือนและค่าจ้าง ยังได้ส่งผลกระทบในเชิงลบผ่านทาง การนำเข้าสินค้าบริโภคที่ เพิ่มขึ้น ทำให้ดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุลเพิ่มขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้เศรษฐกิจขยายตัวลดลงผ่านทางค่าความโน้มเอียงหน่วยสุดท้ายในการนำเข้า (Marginal Propensity to Import: MPM)

ดังนั้น การเพิ่มรายจ่ายเงินเดือนข้าราชการและลูกจ้างส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ มหภาคทั้งในด้านบวกและด้านลบโดยการเพิ่มรายจ่ายเงินเดือนข้าราชการจะเป็นการเพิ่มอุปสงค์ รวมของประชาชน อุปสงค์ที่เพิ่มขึ้นจะส่งผลดีต่อการขยายตัวของ การบริโภค แต่ในขณะเดียวกัน การเพิ่มขึ้นของอุปสงค์จะนำมาซึ่งปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดจากการนำเข้าที่เพิ่มขึ้น

<sup>๓</sup> สำนักงานนโยบายเศรษฐกิจมหภาค สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการงานวิจัยการพัฒนาระบบการวิเคราะห์ข้อมูลภาคการคลังของประเทศไทย, ๑๕ กันยายน ๒๕๕๑

## การวิเคราะห์ผลการจ้างงานและรายได้ผู้สูงอายุต่อ GDP

(จัดทำเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2561)

ดร. ณรงค์ชัย รัฐนิรันดร์พงศ์

นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการ

สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## ความเป็นมา

สัดส่วนผู้สูงอายุเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรทั้งหมดของประเทศไทย มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และคาดว่า ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) โดยสมบูรณ์ในอนาคตอันใกล้ ประชากรที่อยู่ในวัยแรงงานที่ต้องประกอบอาชีพและดูแลผู้สูงอายุจะมีแนวโน้มลดลง หากสถานการณ์ดังกล่าวยังคงดำเนินต่อไปอย่างต่อเนื่อง ภาระทางการเงินในการดูแลผู้สูงอายุที่ประชากรวัยแรงงานต้องเผชิญ อาจเพิ่มสูงขึ้นมากเกินไป และนำไปสู่ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมอื่น ๆ ได้ ทั้งนี้ แนวทางหนึ่งในการบรรเทาปัญหาดังกล่าว อาจเป็นการสนับสนุนให้ผู้สูงอายุที่มีศักยภาพเพียงพอ ให้สามารถประกอบอาชีพ มีงานทำ สร้างรายได้ด้วยตนเอง อันจะช่วยลดภาระทางการเงินของประชากรวัยแรงงานที่เป็นลูกหลานได้ ซึ่งจะส่งผลดีต่อเศรษฐกิจและสังคมในภาพรวมต่อไป

## แนวทางการวิเคราะห์

การจ้างงานผู้สูงอายุ จะทำให้ผู้สูงอายุมีรายได้เพิ่มขึ้น และสามารถใช้จ่ายเพื่ออุปโภคและบริโภคมากขึ้น อันจะส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจ ทั้งนี้ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ได้จัดทำรายงานทางวิชาการ เรื่อง “การพัฒนาระบบการวิเคราะห์ข้อมูลภาคการคลังของประเทศไทย” จัดทำแล้วเสร็จเมื่อวันที่ 15 กันยายน 2551 สืบค้นจาก <http://www.fpo.go.th/eresearch/getattachment/e997b400-4792-4fef-96a4-c69a30be0be6/9111.aspx> พบว่า เมื่อภาคเศรษฐกิจหนึ่งเพิ่มการใช้จ่าย จะทำให้เกิดการหมุนเวียนของเงินในระบบเศรษฐกิจ โดยการบริโภค การนำเข้า และ GDP จะเพิ่มขึ้นหลายรอบ ดังนั้น จึงสามารถนำแนวคิดดังกล่าว มาใช้ในการวิเคราะห์ผลของการจ้างงานและรายได้ผู้สูงอายุในครั้งนี้ได้ ทั้งนี้ ตัวแปรและค่าประมาณการที่เกี่ยวข้องจะนำมาจากรายงานทางวิชาการของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา เรื่อง “การประเมินอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจของมาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในโครงการ

ลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐปี 2559” จัดทำแล้วเสร็จเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2561 สืบค้นจาก [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget/ewt\\_dl\\_link.php?nid=538](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget/ewt_dl_link.php?nid=538) โดยตัวแปรที่เกี่ยวข้องมีดังนี้

- แนวโน้มส่วนเปลี่ยนแปลงในการบริโภคเมื่อรายได้เพิ่มขึ้น (Marginal Propensity to Consume : MPC) ของประชาชนทั่วไป เท่ากับ 0.514
- MPC ของผู้มีรายได้น้อย เท่ากับ 0.66
- สัดส่วนการนำเข้าสินค้าอุปโภคบริโภคเทียบกับการบริโภครวม เท่ากับ 0.103
- สัดส่วนการจัดเก็บภาษีต่อ GDP เท่ากับ 0.17

ผลการวิเคราะห์ (เมื่อรายได้ผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นจากการจ้างงาน จำนวน 1 บาท)

- กรณีผู้สูงอายุ มีฐานะในระดับประชาชนทั่วไป เมื่อรายได้เพิ่มขึ้น จำนวน 1 บาท จะส่งผลกระทบต่อ การบริโภค การนำเข้า และ GDP ในรอบการหมุนเวียนของเงินต่าง ๆ ดังนี้

รอบ	การบริโภค	การนำเข้า	ผลต่อ GDP	ผลต่อ GDP สะสม
1	0.514	0.053	0.461	0.461
2	0.237	0.024	0.213	0.674
3	0.109	0.011	0.098	0.772
4	0.050	0.005	0.045	0.817
5	0.023	0.002	0.021	0.838
10	0.000	0.000	0.000	0.855
30	0.000	0.000	0.000	0.855
50	0.000	0.000	0.000	0.855

- ผลต่อ GDP สะสมในระยะยาว จำนวน 0.855 บาท
- รายได้ภาษีเพิ่มขึ้นในระยะยาว จำนวน 0.145 บาท
- กรณีผู้สูงอายุ มีฐานะในระดับผู้มีรายได้น้อย เมื่อรายได้เพิ่มขึ้น จำนวน 1 บาท จะส่งผลกระทบต่อ การบริโภค การนำเข้า และ GDP ในรอบการหมุนเวียนของเงิน ดังนี้

รอบ	การบริโภค	การนำเข้า	ผลต่อ GDP	ผลต่อ GDP สะสม
1	0.660	0.000	0.660	0.660
2	0.339	0.035	0.304	0.964
3	0.156	0.016	0.140	1.105
4	0.072	0.007	0.065	1.169
5	0.033	0.003	0.030	1.199
10	0.001	0.000	0.001	1.224
30	0.000	0.000	0.000	1.225
50	0.000	0.000	0.000	1.225

- ผลต่อ GDP สะสมในระยะยาว จำนวน 1.225 บาท
- รายได้ภาษีเพิ่มขึ้นในระยะยาว จำนวน 0.208 บาท

#### ข้อเสนอแนะ

- ภาครัฐมีหน้าที่ประการหนึ่งในการส่งเสริมการจ้างงาน โดยประชาชนที่ประสงค์จะทำงาน จะต้องสามารถหางานทำได้ตามความเหมาะสม สอดคล้องกับศักยภาพของตน ทั้งนี้ การส่งเสริมให้ผู้สูงอายุที่มีศักยภาพเพียงพอ ให้มีโอกาสในการประกอบอาชีพ จะเป็นการใช้ทรัพยากรมนุษย์อย่างมีคุณค่า และเมื่อผู้สูงอายุมีรายได้ จะส่งผลดีต่อภาวะเศรษฐกิจภายในประเทศและการจัดเก็บรายได้ของภาครัฐ
- การส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีงานทำ พบว่า ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย จะส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจและ GDP มากกว่าผู้สูงอายุที่มีฐานะดีกว่า ทั้งนี้ การส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ จะต้องคำนึงถึงศักยภาพในการทำงานและภาวะในตลาดแรงงานร่วมด้วย

-----



สำนักงานประมาณของรัฐสภา  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
โทร. 0 2244 2222 โทรสาร 0 2244 2088  
[www.parliament.go.th/pbo/](http://www.parliament.go.th/pbo/)