

ถอดบทเรียนนโยบายไฟฟ้าฟรี สู่โครงการประชารัฐสวัสดิการ

18 ตุลาคม 2560

วิชสิณี วิบุลผลประเสริฐ Wichsinee@tdri.or.th และ ภวิณทร์ เตวียนันท์ Bhawin@tdri.or.th

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

บทความนี้กลั่นกรองเนื้อหาจากบทความ [aBRIDGEd ฉบับเต็มเรื่อง “ถอดบทเรียนนโยบายไฟฟ้าฟรี สู่โครงการประชารัฐสวัสดิการ”](#) เผยแพร่ใน website ของสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์ (<https://www.pier.or.th/>)

เมื่อไม่นานมานี้ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบมาตรการประชารัฐสวัสดิการ (สวัสดิการผู้มีรายได้น้อย) ผ่านการลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อยและบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ โดยใช้เงินอุดหนุนประมาณ 4 หมื่นล้านบาทต่อปี¹ ซึ่งในอดีตรัฐบาลต่าง ๆ ก็ได้พยายามบรรเทาปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ ผ่านการอุดหนุน บริการและสาธารณูปโภคพื้นฐานต่าง ๆ ให้ประชากรเฉพาะกลุ่มมาแล้ว เช่น เบี้ยคนชรา/คนพิการ น้ำประปาฟรี ไฟฟ้าฟรี เป็นต้น

ความท้าทายสำคัญของการออกแบบมาตรการเหล่านี้ คือ กลไกการคัดกรองผู้ที่สมควรได้รับสิทธิ์ เพื่อให้สวัสดิการเข้าถึงประชากรกลุ่มเป้าหมายมากที่สุดและมีการรั่วไหลน้อยที่สุด บทความชิ้นนี้ หยิบยกเอาบทเรียนที่ได้จากการวิเคราะห์มาตรการไฟฟ้าฟรีของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย มาเล่าสู่กันฟังพร้อมข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อปรับปรุงกลไกการคัดกรองผู้มีรายได้น้อยในอนาคต

นโยบายไฟฟ้าฟรีเป็นนโยบายที่เริ่มใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 โดยเริ่มจากการเป็นมาตรการชั่วคราวเพื่อช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำ และกลายเป็นมาตรการถาวรในเวลาต่อมา โดยในช่วงแรกได้ยกเว้นค่าไฟฟ้าทั้งหมดให้กับครัวเรือนที่ใช้ไฟฟ้าต่ำกว่า 80 หน่วยต่อเดือนและให้ส่วนลดแก่ครัวเรือนที่ใช้ไฟฟ้าระหว่าง 80 - 150 หน่วยต่อเดือน ต่อมาในปี พ.ศ. 2552 จึงได้ปรับเงื่อนไขการให้สิทธิ์ไฟฟ้าฟรีแก่ครัวเรือนที่ใช้ไฟฟ้าไม่เกิน 90 หน่วยต่อเดือนเท่านั้น ทั้งนี้งบประมาณสนับสนุนมาจากกระทรวงการคลังโดยตรง

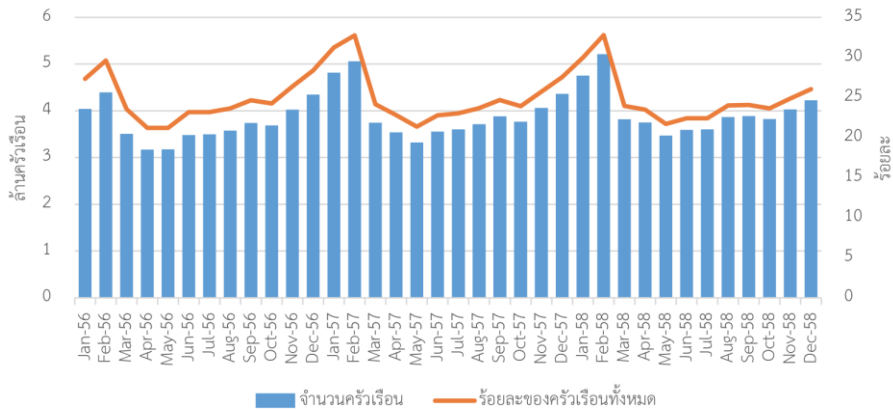
ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2554 มาตรการไฟฟ้าฟรีถูกปรับให้กลายเป็นมาตรการถาวร และปรับเกณฑ์การให้สิทธิ์แก่ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ติดตั้งมิเตอร์ขนาดเล็กและใช้ไฟฟ้าไม่เกิน 90 หน่วยต่อเดือนเท่านั้น โดยภาระอุดหนุนจะถูกส่งผ่านไปยังผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทอื่น ๆ ที่ไม่ใช่บ้านอยู่อาศัย (cross-subsidy) ต่อมา**ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2555** สิทธิ์ไฟฟ้าฟรีถูกปรับลดจากฟรี 90 หน่วย มาเป็นฟรี 50 หน่วย และล่าสุด **ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2559** มีการกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมว่าผู้ได้รับสิทธิ์ไฟฟ้าฟรีจะต้องไม่เป็นนิติบุคคล และต้องใช้ไฟฟ้าต่ำกว่า 50 หน่วยติดต่อกันอย่างน้อย 3 เดือนเท่านั้น ซึ่งเกณฑ์นี้ถูกใช้ต่อเนื่องมาถึงในปัจจุบัน

ข้อมูลจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคระบุว่าระหว่างปี พ.ศ. 2556 - พ.ศ. 2558 มีครัวเรือนได้รับสิทธิ์ไฟฟ้าฟรีอยู่ระหว่าง 3-5 ล้านครัวเรือน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 20-30 ของครัวเรือนทั้งหมดในเขตของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (รูปที่ 1) โดยเป็นที่น่าสังเกตว่าครัวเรือนที่ได้รับสิทธิ์ไฟฟ้าฟรีนี้มีจำนวนมากกว่าจำนวนครัวเรือนที่อยู่ใต้เส้นความยากจนอยู่มาก เทียบ

¹ หนังสือกระทรวงการคลังที่ กค ๐๔๑๒.๔/๑๔๕๔๘ ณ วันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2560

กับการประมาณการของสภาพัฒน์ที่รายงานว่ามีอยู่ประมาณ 1.5-2 ล้านครัวเรือนในช่วงเวลาเดียวกัน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าวิธีการคัดกรองผู้มีรายได้น้อยภายใต้นโยบายไฟฟ้าฟรีน่าจะครอบคลุมครัวเรือนยากจนได้ค่อนข้างดี แต่อาจมีการรั่วไหลไปยังผู้ไม่สมควรได้รับสิทธิ์ด้วยเช่นกัน

รูปที่ 1 จำนวนและสัดส่วนครัวเรือนที่ได้รับสิทธิ์ไฟฟ้าฟรี



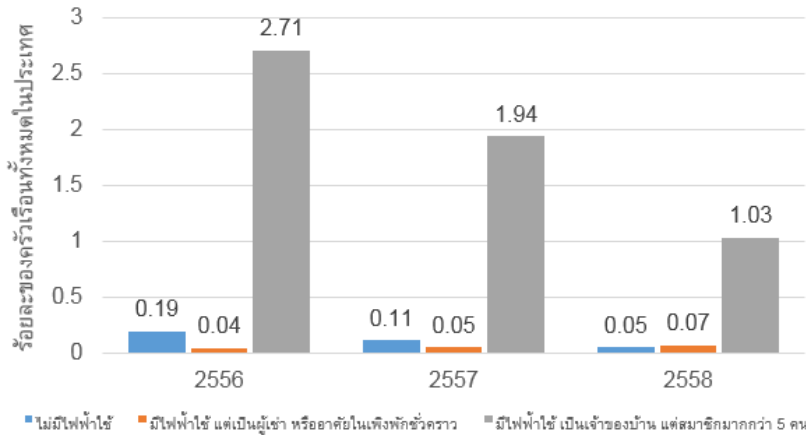
ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2017) โดยใช้ข้อมูลจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

การระบุตัวผู้ได้รับสิทธิ์จากสถานะความเป็นเจ้าของมิเตอร์ ขนาดของมิเตอร์ และระดับการใช้ไฟฟ้า สามารถนำไปสู่ความผิดพลาดในการระบุตัวผู้ที่ควรได้รับสิทธิ์ 2 กรณี ได้แก่ (1) การตกหล่นของผู้ที่สมควรได้รับสิทธิ์ (การตกหล่นหรือ error of exclusion) และ (2) การรั่วไหลของการอุดหนุนไปยังผู้ที่ไม่สมควรได้รับสิทธิ์ (การรั่วไหล หรือ error of inclusion)

ผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์ความผิดพลาดทั้ง 2 กรณีนี้ โดยพบว่า

การตกหล่นของผู้ที่สมควรได้รับสิทธิ์แต่ไม่ผ่านการคัดกรอง (error of exclusion) มีด้วยกัน 3 กรณี ได้แก่ (i) ครัวเรือนที่เป็นผู้เช่าและไม่ได้จ่ายค่าไฟฟ้าด้วยตนเอง (ii) ครัวเรือนที่ไม่มีไฟฟ้าใช้ และ (iii) ครัวเรือนยากจนที่มีขนาดใหญ่ (เช่น มากกว่า 5 คนขึ้นไป) ที่อาจมีความต้องการใช้ไฟฟ้าพื้นฐานมากกว่า 50 หน่วย องค์กรที่ดี ครัวเรือนที่อาจตกหล่นในทั้ง 3 กรณีนี้เป็นสัดส่วนที่น้อยเมื่อเทียบกับครัวเรือนทั้งหมดในประเทศไทย (รูปที่ 2)

รูปที่ 2 สัดส่วนครัวเรือนยากจน (ต่อครัวเรือนทั้งหมด) ที่อาจไม่ได้รับสิทธิ์ไฟฟ้าฟรี



ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2017)

โดยใช้ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2556 – 2558

ความผิดพลาดอีกกรณี คือการรั่วไหลของการอุดหนุนไปยังผู้ที่ไม่สมควรได้รับสิทธิ์ (error of inclusion) ซึ่งจากข้อมูลพบว่ามี 2 กรณี คือ (i) การที่ครัวเรือนส่วนหนึ่งพยายามลดการใช้ไฟฟ้าลงจากระดับปกติ 1-2 หน่วย เพื่อให้เข้าข่ายได้รับยกเว้นค่าไฟฟ้าพอดิ และ (ii) การรั่วไหลไปยังครัวเรือนที่อาจเป็นบ้านหลังที่สอง ซึ่งหากสถานที่นั้นไม่มีการพักอาศัยเป็นประจำ ก็จะทำให้ค่าไฟรายเดือนต่ำกว่า 50 หน่วยได้

จากการศึกษาของผู้เขียน พบว่าระหว่างปี พ.ศ. 2556-2558 มีการรั่วไหลในกรณีแรกไม่มากนัก คิดเป็นภาระเงินอุดหนุนที่เพิ่มขึ้น 18-23 ล้านบาทต่อปี ซึ่งมีค่าน้อยเมื่อเทียบกับภาระการอุดหนุนโดยรวมของโครงการ ในขณะที่การรั่วไหลไปยังครัวเรือนที่อาจเป็นบ้านหลังที่สอง มีจำนวนสูงกว่าโดยคิดเป็นเงินอุดหนุนที่อาจสูงถึง 830-840 ล้านบาทต่อปีระหว่างปี พ.ศ. 2556-2558 เฉพาะในเขตการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค² ทั้งนี้ การปรับเกณฑ์การให้สิทธิ์ไฟฟ้าฟรีตั้งแต่เดือนมกราคม 2559 เป็นต้นไปให้เข้มงวดและอิงกับพฤติกรรมการใช้ไฟฟ้ามากขึ้น อาจจะช่วยลดการรั่วไหลของสิทธิ์ไปยังครัวเรือนที่อาจจะเป็นบ้านหลังที่สองลงได้ค่อนข้างมาก

โดยสรุป ประสบการณ์จากมาตรการไฟฟ้าฟรี บ่งชี้ว่ากลไกการคัดกรองผู้ได้รับสิทธิ์ ที่อ้างอิงกับพฤติกรรมการใช้ไฟฟ้าและขนาดของมิเตอร์ไฟฟ้านั้น มีจุดแข็งคือสามารถเข้าถึงครัวเรือนรายได้น้อยได้อย่างครอบคลุม เนื่องจากครัวเรือนเกือบทั้งหมดในประเทศไทยมีไฟฟ้าใช้ และระดับการใช้ไฟฟ้ามีความสัมพันธ์กับระดับรายได้ค่อนข้างสูง นอกจากนี้ การปรับปรุงเกณฑ์การคัดกรองโดยอิงกับพฤติกรรมการใช้ไฟฟ้าอาจช่วยให้สามารถควบคุมภาระการ

² การวิเคราะห์ความรั่วไหลนี้ใช้เกณฑ์ตามมติของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2558 ที่กำหนดให้ผู้ได้รับสิทธิ์ไฟฟ้าฟรีต้องไม่เป็นนิติบุคคล และต้องใช้ไฟฟ้าไม่เกิน 50 หน่วยติดต่อกันไม่น้อยกว่า 3 เดือน ตั้งแต่เดือนมกราคม 2559 เป็นต้นไป

อุดหนุนมิให้การรั่วไหลไปยังครัวเรือนนอกกลุ่มเป้าหมายได้ค่อนข้างดี อย่างไรก็ตาม การใช้เกณฑ์คัดกรองที่อิงกับพฤติกรรมการใช้ไฟฟ้าเพียงอย่างเดียว ก็อาจทำให้ครัวเรือนยากจนบางส่วนตกหล่นและไม่ได้รับสิทธิ์ โดยเฉพาะครัวเรือนยากจนที่ไม่มีไฟฟ้าใช้ ครัวเรือนยากจนที่เช่าบ้านพักอาศัยและไม่ได้เป็นเจ้าของมิเตอร์ไฟฟ้า และครัวเรือนยากจนที่มีขนาดใหญ่

เมื่อพิจารณานโยบายสวัสดิการแห่งรัฐปี พ.ศ.2560 (“บัตรผู้มีรายได้น้อย”) ผู้เขียนเห็นว่ามียุทธศาสตร์หลัก คือ **การจัดทำฐานข้อมูลลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้ลงทะเบียนทั้ง 14.1 ล้านคนอย่างละเอียด** จึงมีศักยภาพในการนำข้อมูลต่าง ๆ ของผู้ลงทะเบียนมาใช้คัดกรองผู้ได้รับสิทธิ์ให้แม่นยำขึ้น อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าเกณฑ์ที่ใช้คัดกรองผู้ได้รับสวัสดิการในปี 2560 นั้น **อ้างอิงจากรายได้และการถือครองทรัพย์สินเป็นหลัก** (และยังไม่ได้ใช้ข้อมูลด้านเศรษฐกิจและสังคมอื่น ๆ ที่รัฐจัดเก็บจากการลงทะเบียน) ซึ่งเกณฑ์ดังกล่าวสามารถทำให้เกิดการรั่วไหลได้ในบางกรณี ตัวอย่างเช่น **กรณีผู้ลงทะเบียนที่ไม่ได้อยู่ในระบบฐานข้อมูลของรัฐ** เช่น นักเรียน/นักศึกษาจากครอบครัวที่มีฐานะดี แต่ยังไม่เคยเปิดบัญชีธนาคารหรือมีชื่อเป็นเจ้าของทรัพย์สิน หรือกรณีที่มีการโยกย้ายบิดเบือนข้อมูลรายได้และทรัพย์สิน **เพื่อประโยชน์ในการรับสิทธิ์** เช่น ข้าราชการเกษียณอายุที่โอนทรัพย์สินให้กับลูกหลานไปแล้ว แต่ยังคงอาศัยอยู่ร่วมกันเป็นครอบครัว เป็นต้น

นอกจากนี้ สถิติของสภาพัฒน์ระบุว่าในปี 2559 มีประชากรไทยที่อยู่ใต้เส้นความยากจนประมาณ 5.8 ล้านคน ในขณะที่ข้อมูลจากการลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อยปี 2560 กลับพบว่ามียุทธศาสตร์ที่มีรายได้น้อยหรือสินทรัพย์ต่ำกว่าเส้นความยากจนมากถึง 8.4 ล้านคน ซึ่งความไม่สอดคล้องของตัวเลขดังกล่าวบ่งชี้ถึงความเป็นไปได้ของการรั่วไหลของสิทธิ์ อันจะนำไปสู่ความบิดเบือนของกลไกและภาระการอุดหนุนในโครงการประชารัฐสวัสดิการที่สูงเกินความจำเป็น

บทเรียนที่ผู้เขียนค้นพบจากการศึกษามาตรการไฟฟ้าฟรีคือ ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมการใช้จ่ายสามารถสะท้อนระดับความเป็นอยู่ที่แท้จริงของประชากรได้ดีและบิดเบือนได้ยากกว่าข้อมูลรายได้และสินทรัพย์ ดังนั้น ในยุค Big Data ที่การเก็บและประมวลผลข้อมูลขนาดใหญ่สามารถทำได้อย่างรวดเร็วในต้นทุนที่ต่ำ แนวทางหนึ่งในการปรับปรุงวิธีการคัดกรองผู้ได้รับสิทธิ์สวัสดิการแห่งรัฐหรือสวัสดิการอื่น ๆ คือ **การเชื่อมฐานข้อมูลการลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อยกับฐานข้อมูลอื่น ๆ ของรัฐให้มากขึ้น โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมค่าใช้จ่าย** เช่น พฤติกรรมการใช้น้ำ/การใช้ไฟฟ้าของผู้ที่ลงทะเบียน หรือการใช้บริการทางการเงิน เช่น บัตรเครดิต หรือเดบิต เพื่อใช้เป็นเกณฑ์เพิ่มเติมในการคัดกรองผู้สมควรได้รับสิทธิ์ให้มีความครอบคลุมมากขึ้นและลดการรั่วไหลให้น้อยที่สุด

ข้อคิดเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นความเห็นของผู้เขียน ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์