

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

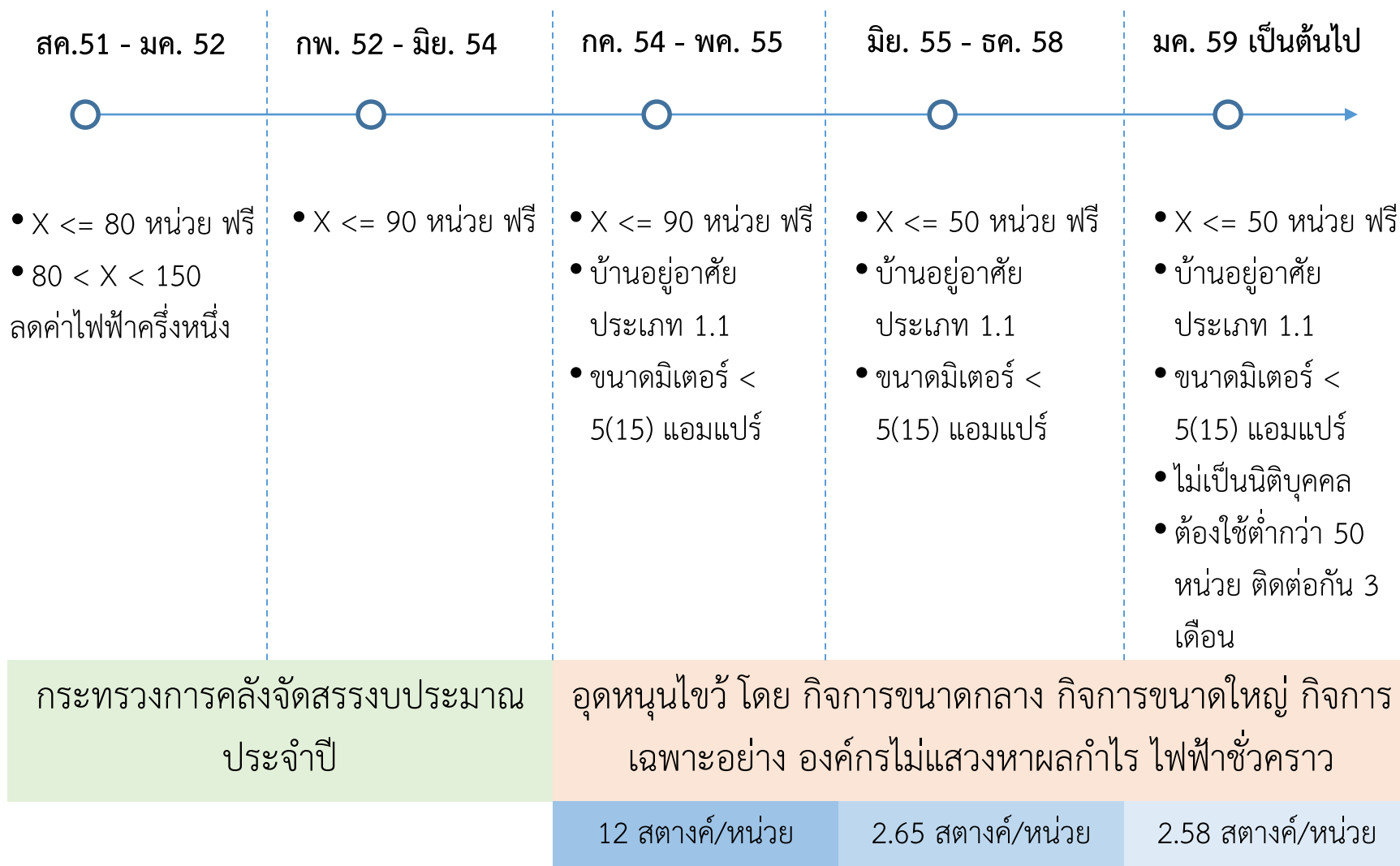
**TDRI**  
<http://tdri.or.th>

# โครงการประเมินนโยบาย ไฟฟ้าฟรีสำหรับผู้มีรายได้น้อย

โดย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

26 มิถุนายน 2562

- ประเมินผลโครงการไฟฟ้าฟรีใน 5 มิติ
  - การเข้าถึงสิทธิไฟฟ้าฟรี
  - การรู้ไหลของนโยบายไฟฟ้าฟรี
  - ความพอเพียงและความเหมาะสมของสิทธิ
  - การบิดเบือนพฤติกรรมของการบริโภคไฟฟ้า
  - ภาระเงินอุดหนุน
- **วิธีการศึกษา:** ทบทวนวรรณกรรม และวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิ



กระทรวงการคลังจัดสรรงบประมาณประจำปี

อุดหนุนไว้ โดย กิจการขนาดกลาง กิจการขนาดใหญ่ กิจการเฉพาะอย่าง องค์กรไม่แสวงหาผลกำไร ไฟฟ้าชั่วคราว

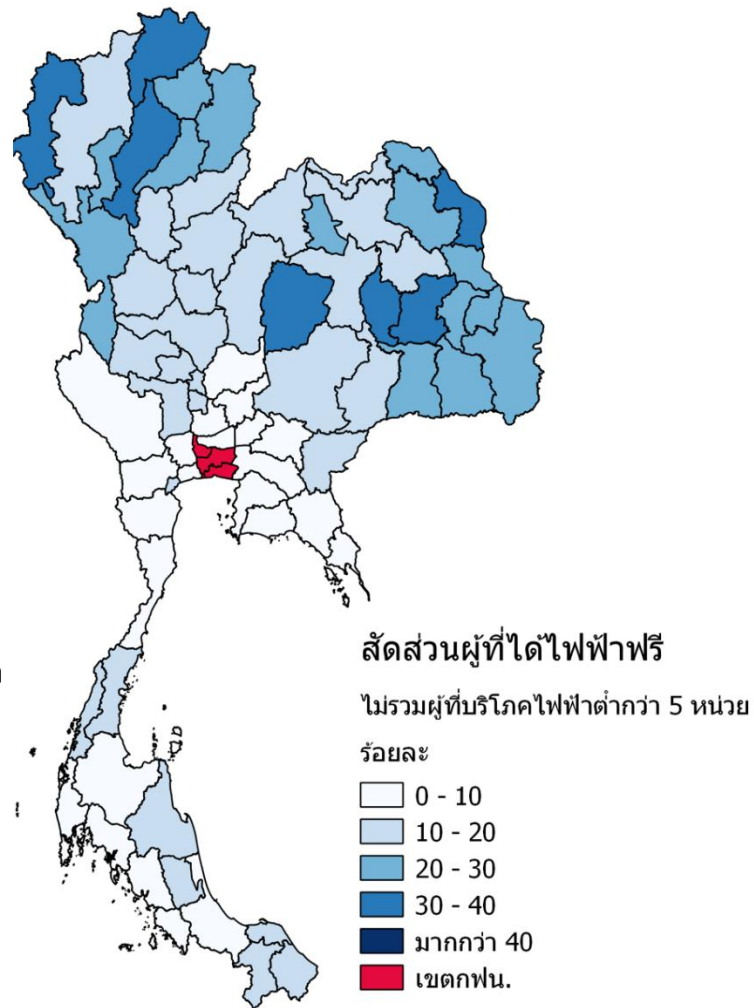
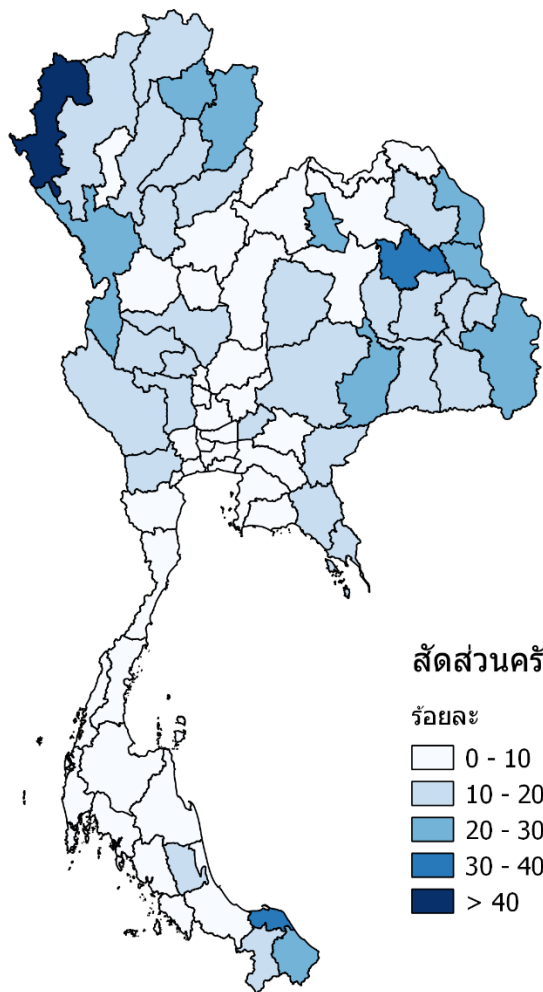
12 สตางค์/หน่วย

2.65 สตางค์/หน่วย

2.58 สตางค์/หน่วย

## 1. ผลการวิเคราะห์การเข้าถึงสิทธิไฟฟ้าฟรี (ACCESSIBILITY)

ความสัมพันธ์ร้อยละ 67 บ่งชี้ว่าสิทธิไฟฟ้าฟรีเข้าถึงพื้นที่ที่มีครัวเรือนยากจนได้ดี



ครัวเรือนยากจนที่ไม่มีไฟฟ้าใช้มีอยู่ประมาณ 11,000 ในปี พ.ศ. 2558 และแนวโน้มลดลงเรื่อย ๆ

ปี พ.ศ.	จำนวนครัวเรือนยากจนที่ไม่มีไฟฟ้าใช้	สัดส่วนของครัวเรือนทั้งหมด (ร้อยละ)	จังหวัดที่มีสัดส่วนสูงที่สุด
2556	37,366	0.19	แม่ฮ่องสอน กาญจนบุรี มุกดาหาร ลำพูน ตาก
2557	22,210	0.11	ตาก กาญจนบุรี อำนาจเจริญ อุตรธานี พิจิตร
2558	10,996	0.05	แม่ฮ่องสอน ตาก นครนายก น่าน ลำพูน

ครัวเรือนยากจนที่มีไฟฟ้าใช้ แต่ไม่ได้เป็นเจ้าของมิเตอร์ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

(ตัวชี้วัดนี้ เป็น Upper bound ของผู้เช่าที่ไม่ได้รับสิทธิไฟฟ้าฟรี)

ปี พ.ศ.	ครัวเรือนยากจนที่อาศัยในห้องเช่า (1)	ครัวเรือนยากจนที่อาศัยในเพิงพักชั่วคราว (2)	(1) + (2)	สัดส่วนของครัวเรือนทั้งหมด (ร้อยละ)
2556	4,817	2,571	7,388	0.04
2557	6,093	5,169	11,261	0.05
2558	12,031	3,466	15,497	0.07

- ครั้วเรือนยากจนที่ไม่ได้รับสิทธิเพราะไม่มีไฟฟ้าใช้ มีแนวโน้มลดลง
- ครั้วเรือนยากจนที่อาจไม่ได้รับสิทธิ เพราะเป็นผู้เช่า หรืออาศัยอยู่ในเพิงพักชั่วคราว มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น
- สิทธิไฟฟ้าฟรีเข้าถึงพื้นที่ที่มีครั้วเรือนยากจนได้ดี และช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายโดยรวมลงร้อยละ 2

## 2. ผลการวิเคราะห์การรั่วไหล (LEAKAGE)



ครัวเรือนที่ใช้ไฟฟ้าน้อยกว่า 50 หน่วย แต่ไม่สม่ำเสมอ → อาจเป็นบ้านหลังที่สอง และไม่ควรได้รับสิทธิไฟฟ้าฟรี

ปี พ.ศ.	จำนวนครั้งของการให้สิทธิไฟฟ้าฟรี แก่มิเตอร์ที่อาจเป็นบ้านหลังที่สอง	จำนวนเงินอุดหนุนที่รื้อไหล	จำนวนหน่วยอุดหนุนที่รื้อไหล
2556	9,619,524	840,265,976	345,906,234
2557	9,600,597	830,716,014	342,277,046
2558	9,374,278	837,354,560	332,670,727

ที่มา: การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

หมายเหตุ: ในเดือนพฤศจิกายน 2558 มีการประกาศใช้อัตราค่าไฟฟ้าใหม่ ซึ่งทำให้อัตราไฟฟ้าฐานสูงขึ้น และภาระการอุดหนุนที่ประหยัดได้ในปี 2558 สูงกว่าปี 2557 แม้ว่าจำนวนหน่วยอุดหนุนที่ประหยัดได้จะต่ำกว่าปี 2557 ก็ตาม

## 3. ผลการวิเคราะห์ความพอเพียงและความเหมาะสมของสิทธิ (ADEQUACY)

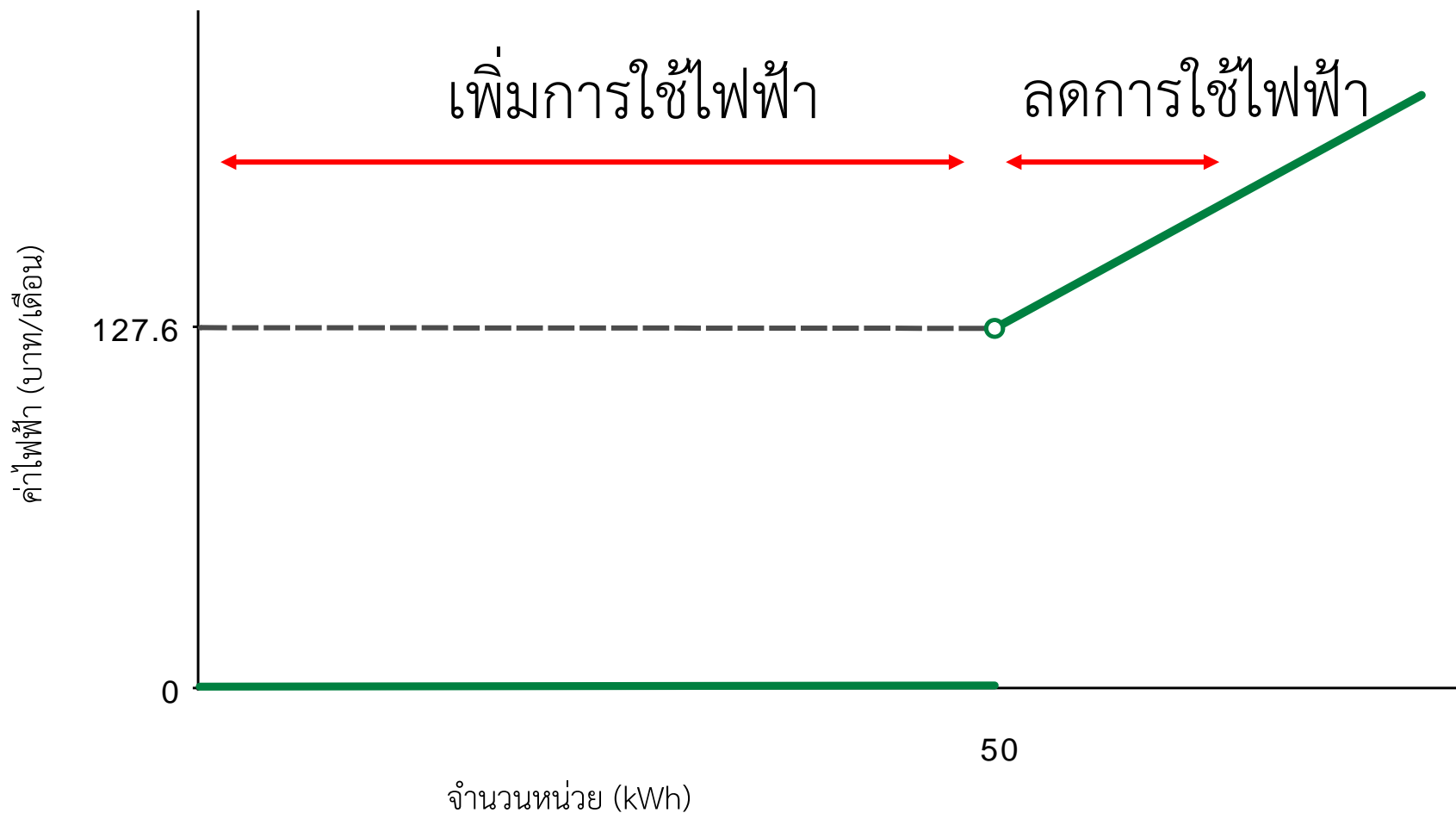
## การให้การให้โควตา 50 หน่วยฟรีต่อครัวเรือน อาจไม่เพียงพอและไม่เป็นธรรมสำหรับครัวเรือนยากจนที่มีขนาดใหญ่

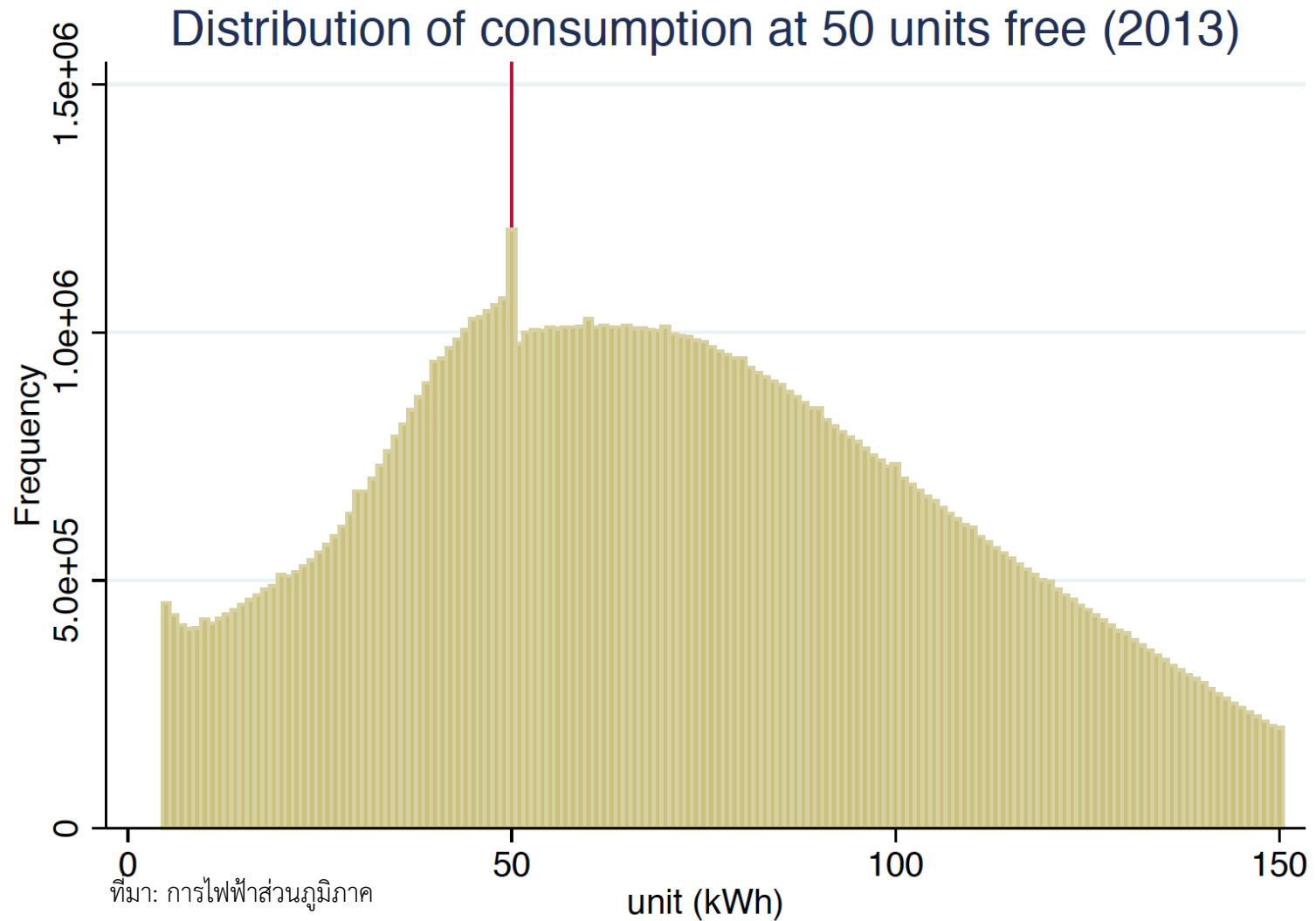
- ข้อมูลจากการสำรวจ 1,000 ครัวเรือนที่มีการใช้ไฟฟ้าต่ำกว่า 100 หน่วย พบว่าความต้องการใช้ไฟฟ้าเท่าที่จำเป็นอยู่ที่ 60 หน่วยต่อเดือน [บริษัท เบอรร่า จำกัด (เมษายน 2559)]
  - จำนวนสมาชิกโดยเฉลี่ย 2.56 คนต่อครัวเรือน
- ครัวเรือนยากจนของประเทศไทย
  - มีจำนวนสมาชิกโดยเฉลี่ย 3.3-3.5 คนต่อครัวเรือน
  - ครัวเรือนยากจนเกือบ 25% มีจำนวนสมาชิกมากกว่า 5 คน

สมาชิกในครัวเรือน	2558		2557		2556	
	จำนวนครัวเรือน	ร้อยละ	จำนวนครัวเรือน	ร้อยละ	จำนวนครัวเรือน	ร้อยละ
1 ถึง 4 คน	1,011,260	77.21	1,458,297	76.49	1,575,782	72.52
5 ถึง 8 คน	285,363	21.79	433,540	22.74	584,641	26.90
9 ถึง 12 คน	12,130	0.93	13,781	0.72	10,184	0.47
มากกว่า 12 คน	939	0.07	928	0.05	2,390	0.11

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลการสำรวจสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม

## 4. ผลการวิเคราะห์การบิดเบือนพฤติกรรมการใช้ไฟฟ้า (DISTORTIONS)



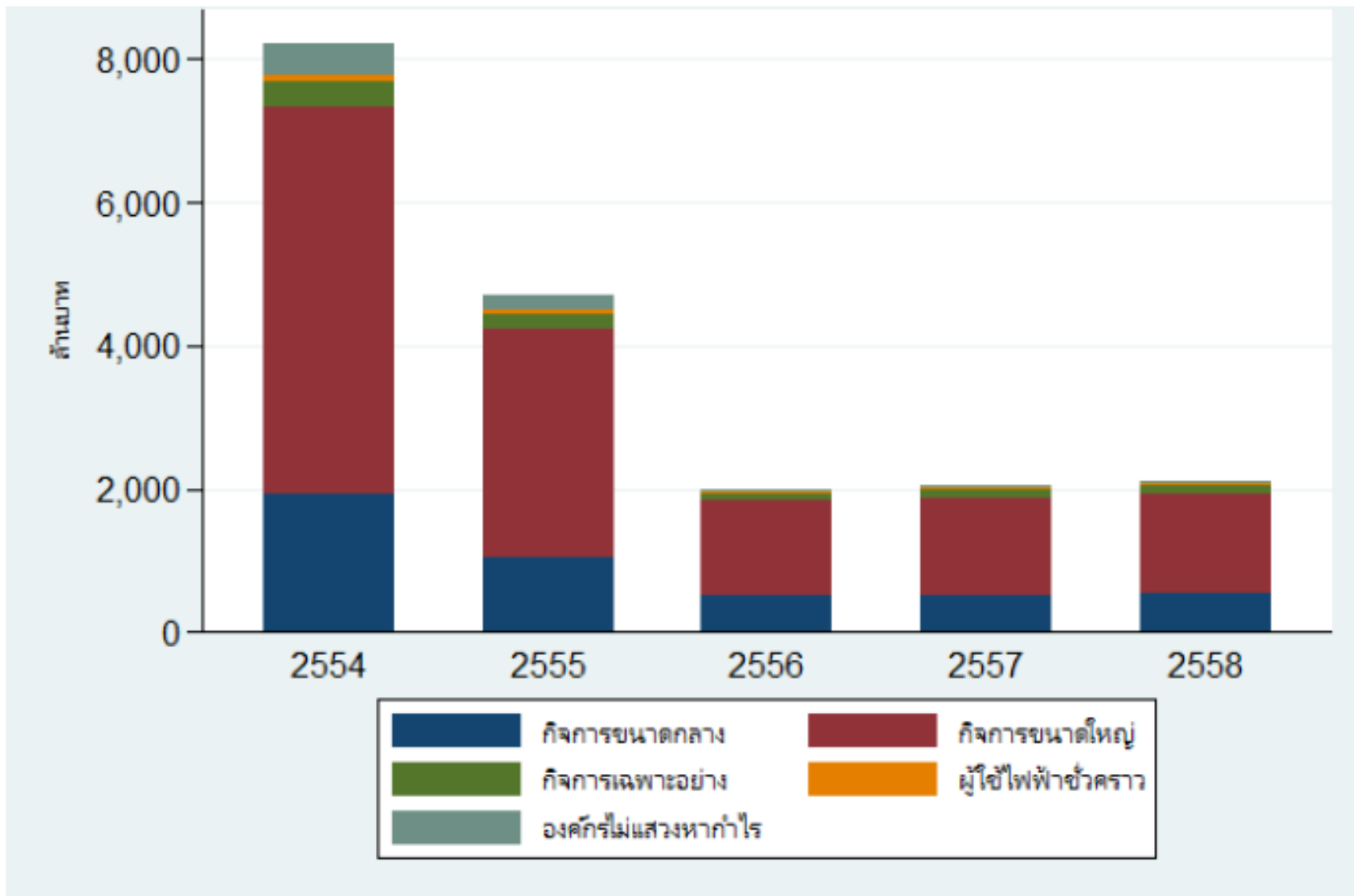


ส่วนใหญ่เป็นการลดการใช้ไฟฟ้าลง 1-2 หน่วย เพื่อให้ได้รับสิทธิไฟฟ้าฟรี

- มาตรการไฟฟ้าฟรีในปัจจุบันสร้างแรงจูงใจให้ผู้ใช้ไฟฟ้าบิดเบือนพฤติกรรมการใช้ไฟฟ้าจากระดับปกติ
- การบิดเบือนพฤติกรรมที่เห็นชัดเจนจากข้อมูล คือการลดการใช้ไฟฟ้า 1-2 หน่วย เพื่อให้ได้รับสิทธิไฟฟ้าฟรี
  - อาจมีการเพิ่มการใช้ไฟฟ้าเช่นกัน แต่ไม่สามารถวัดได้จากข้อมูลที่มีอยู่
- การบิดเบือนพฤติกรรมการใช้ไฟฟ้า เพิ่มภาระการอุดหนุนอย่างน้อย 18-23 ล้านบาทต่อปี ระหว่างปี 2556 - 2558

## 5. ผลการวิเคราะห์ภาระในการอุดหนุน (SUBSIDY BURDEN)





# TDRI สรุปผลการวิเคราะห์การกระจายภาระในการอุดหนุน

- การอุดหนุนมาตรการไฟฟ้าฟรีเพิ่มภาระค่าไฟฟ้าขึ้นร้อยละ 1 ต่อหน่วยไฟฟ้า
- ภาระเกือบทั้งหมดตกอยู่กับผู้ใช้ไฟประเภทกิจการขนาดกลาง และขนาดใหญ่ โดยเฉพาะในอุตสาหกรรม การผลิตอาหาร โรงแรม ผลิตเครื่องจักร สิ่งทอ และเหล็ก
- ผลกระทบที่สำคัญของการอุดหนุนไขว้
  - การสูญเสียความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจ
  - ราคาสินค้าขั้นสุดท้ายเพิ่มขึ้น - กำลังซื้อของผู้บริโภคที่ลดลง

มิติในการประเมิน	ผลการศึกษา
1. การเข้าถึงสิทธิ	สิทธิไฟฟ้าฟรีเข้าถึงครัวเรือนยากจนส่วนใหญ่ได้ดี
2. การรั่วไหล	สิทธิไฟฟ้าฟรีอาจมีการรั่วไหลไปยังครัวเรือนไม่ยากจน โดยเฉพาะบ้านหลังที่สอง
3. ความพอเพียง	สิทธิ 50 หน่วย อาจไม่พอเพียงต่อความต้องการพื้นฐาน และไม่เพียงพอต่อครัวเรือนยากจนขนาดใหญ่
4. การบิดเบือนพฤติกรรม	ผู้ใช้ไฟฟ้าจำนวนหนึ่งบิดเบือนพฤติกรรมเพื่อให้ได้รับสิทธิไฟฟ้าฟรี ทำให้ภาระการอุดหนุนเพิ่มขึ้น
5. ภาระในการอุดหนุน	การอุดหนุนไขว้ เพิ่มต้นทุนค่าไฟฟ้าประมาณร้อยละ 1 และก่อภาระสูงสุดในอุตสาหกรรมผลิตอาหาร โรงแรม ผลิตเครื่องจักร สิ่งทอ และเหล็ก

## ข้อเสนอแนะและนโยบายทางเลือก

## ปัจจัยที่ต้องคำนึงถึงในการออกแบบนโยบาย

- |   |  |  |
|---|--|--|
| <div data-bbox="85 301 204 415" data-label="Text"> <p>1</p> </div> <div data-bbox="274 322 525 459" data-label="Text"> <p>การระบุตัว<br/>ผู้มีรายได้น้อย</p> </div> <div data-bbox="162 479 639 531" data-label="Text"> <p>(Targeting mechanism)</p> </div> | <div data-bbox="691 301 811 415" data-label="Text"> <p>2</p> </div> <div data-bbox="840 359 1101 422" data-label="Text"> <p>วิธีการอุดหนุน</p> </div> <div data-bbox="747 442 1193 491" data-label="Text"> <p>(Subsidy mechanism)</p> </div> | <div data-bbox="1255 301 1375 415" data-label="Text"> <p>3</p> </div> <div data-bbox="1381 328 1696 459" data-label="Text"> <p>การกระจายภาระ<br/>ในการอุดหนุน</p> </div> <div data-bbox="1296 479 1781 531" data-label="Text"> <p>(Financing mechanism)</p> </div> |
|---|--|--|

### นโยบายทางเลือก 1

- ให้สิทธิไฟฟ้าฟรี ผ่านมาตรการสวัสดิการผู้มีรายได้น้อย ผ่านการลงทะเบียน ปี พ.ศ. 2560 โดยกระทรวงการคลัง

### นโยบายทางเลือก 2

- การระบุผู้มีรายได้น้อยจากข้อมูลที่มีอยู่แล้ว (Quick win)

### นโยบายทางเลือก 3

- การระบุผู้มีรายได้น้อยจากข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data)

มาตรการสวัสดิการผู้มีรายได้น้อยผ่านการลงทะเบียน ปี พ.ศ. 2560 โดยกระทรวงการคลัง

1

## ระบุผู้มีรายได้น้อย โดยใช้กลไกการลงทะเบียน (self-reporting approach)

- สัญชาติไทย
- อายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป
- เป็นผู้ว่างงาน หรือมีรายได้น้อยไม่เกิน 1 แสนบาทในปี 2559
- มีทรัพย์สินไม่เกิน 1 แสนบาท

3

งบประมาณอุดหนุน  
มาจากกองทุนประชารัฐเพื่อ  
เศรษฐกิจฐานราก

## ระดับรายได้

ต่ำกว่า 30,000 บาทต่อปี

- เงินช่วยเหลือรายเดือน 300 บาท

+

- ส่วนลดก๊าซหุงต้ม 45 บาทต่อ 3 เดือน
- ค่าโดยสารรถเมล์และรถไฟฟ้า 500 บาทต่อเดือน
- ค่าโดยสารรถและรถไฟ 500 บาทต่อเดือน

มากกว่า 30,000 บาทต่อปี

- เงินช่วยเหลือรายเดือน 200 บาท

+

ไม่มีค่าใช้จ่ายด้าน  
สาธารณูปโภค  
(น้ำประปา, ไฟฟ้า)

2

ให้เงินอุดหนุนแบบเหมาจ่าย  
(lump-sum) สำหรับแต่ละหมวด  
ค่าใช้จ่าย ผ่านบัตร Smart Card



การระบุผู้มีรายได้น้อยจากข้อมูลที่มีอยู่แล้ว (มาตรการที่นำไปปฏิบัติได้เร็วที่สุด (Quick win))

1

ระบุผู้มีรายได้น้อยโดย  
ใช้กลไก active-approach  
จากข้อมูลที่มีอยู่แล้ว

1. ข้อมูลจากแผนที่ความยากจนของสำนักงานสถิติแห่งชาติเพื่อระบุพื้นที่
2. ขอความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ในการระบุตัวคนรายได้น้อย

2

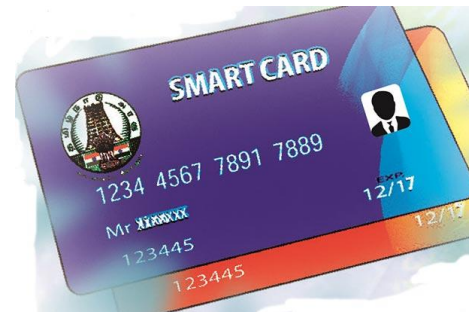
ให้เงินอุดหนุนแบบเหมาจ่าย  
(lump-sum) โดยรวมผ่านบัตร Smart Card



ผู้มีรายได้น้อยไปจัดสรรเงินอุดหนุนด้วยตนเองว่าจะใช้  
จ่ายค่าครองชีพพื้นฐานหมวดใดเป็นจำนวนเงินเท่าใด

3

งบประมาณอุดหนุน  
มาจากกองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานราก  
หรือจากงบประมาณประจำปี







นโยบายเสนอแนะ	ตัวชี้วัด					
	การเข้าถึงสิทธิ	การรื้อไหลของสิทธิ	ความพอเพียง/เท่าเทียมของสิทธิ	การบิดเบือนพฤติกรรม	การกระจายภาระในการอุดหนุน	ต้นทุนในการดำเนินการ
นโยบายปัจจุบัน	●●	●	●	●●	●●	●●●
นโยบายเสนอแนะ 1 (ลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อย)	●●	●	●●	●●●	●●●	●●
นโยบายเสนอแนะ 2 (ระบุผู้มีรายได้น้อยจากข้อมูลที่มีอยู่แล้ว)	●●●	●●	●●●	●●●	●●●	●●
นโยบายเสนอแนะ 3 (ระบุผู้มีรายได้น้อยจากข้อมูลขนาดใหญ่)	●●●	●●●	●●●	●●●	●●●	● (ในระยะสั้น) ●●● (ในระยะยาว)

●●● ดีที่สุด

● แย่ที่สุด

# TDRI

---

THANK YOU!