

การประมาณการและการกระจายต้นทุนการคลังจากการอุดหนุนสถาบันการเงินเฉพาะกิจและ
สหกรณ์



นางสาวรัฐชิตา โปธินา

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2560

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Fiscal Cost of SFIs and COOPs: Estimation and Distribution

Miss Ratchita Pothina



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Economics Program in Economics

Faculty of Economics

Chulalongkorn University

Academic Year 2017

Copyright of Chulalongkorn University

รัฐชิตา โพธินา : การประมาณการและการกระจายต้นทุนการคลังจากการอุดหนุนสถาบันการเงินเฉพาะกิจและสหกรณ์ (Fiscal Cost of SFIs and COOPs: Estimation and Distribution) อ.ที่ปริกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ผศ. ดร. อธิภัทร มุทิตาเจริญ, 119 หน้า.

การส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินให้แก่คนมีรายได้น้อยผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจและสหกรณ์ในรูปแบบของการให้การอุดหนุนทางการเงิน ทำให้เกิดภาระทางการคลังที่สำคัญต่อรัฐบาล ดังนั้น งานวิจัยชิ้นนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อประมาณการต้นทุนการคลังที่เกิดขึ้นจากการอุดหนุนสถาบันการเงินเฉพาะกิจและสหกรณ์ เพื่อวิเคราะห์ลักษณะการกระจายเงินอุดหนุนสู่ภาคครัวเรือนผ่านทั้งสองสถาบันการเงินดังกล่าว และเพื่อวิเคราะห์อิทธิพลของเงินอุดหนุนต่อการลดความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจของภาคครัวเรือน โดยที่ งานวิจัยชิ้นนี้จะมุ่งเน้นวิเคราะห์เฉพาะต้นทุนที่มาจากการอุดหนุนโดยนัยเป็นสำคัญ ได้แก่ การอุดหนุนด้านการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจและสหกรณ์ และการอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ

สำหรับการวิเคราะห์ต้นทุนจากการอุดหนุนที่เกิดขึ้นนั้น ผู้วิจัยจะนำแนวคิด Funding advantage models มาปรับใช้ในการประมาณต้นทุนที่เป็นไปได้ ประกอบกับการใช้ข้อมูลใช้ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (Household Socio – Economic Survey: SES) ในการศึกษา โดยจะศึกษาการอุดหนุนเฉพาะในกลุ่มสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 3 แห่ง ได้แก่ ธนาคารออมสิน (ธ.ออมสิน) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) รวมถึงสหกรณ์ได้ศึกษาเพียงสหกรณ์ออมทรัพย์ ตั้งแต่ปี 2547-2556

ผลการศึกษาพบว่า ประการแรก ต้นทุนการคลังจากการอุดหนุนด้านการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีมีแนวโน้มสูงขึ้นตามลำดับ ขณะที่ต้นทุนการคลังจากการอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากลดลงเนื่องจากการจัดตั้งกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะช่วยแบ่งเบาภาระทางการคลังได้ ประการที่สองลักษณะการกระจายเงินอุดหนุนไปสู่ภาคครัวเรือนจะพบว่า ในภาพรวมของเงินอุดหนุนทั้งหมด ครัวเรือนรายได้มากจะได้รับสัดส่วนเงินอุดหนุนมากที่สุด ขณะที่ ในมิติเงินอุดหนุนต่อรายได้ครัวเรือน ไม่มีความแตกต่างกันมากนักระหว่างครัวเรือนรายได้มากและครัวเรือนรายได้น้อย และประการสุดท้าย การอุดหนุนด้านการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีมียอทธิพลต่อการลดความไม่เท่าเทียมในภาคครัวเรือน ขณะที่ การอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากไม่สามารถลดความไม่เท่าเทียมที่เกิดขึ้นได้

สาขาวิชา เศรษฐศาสตร์

ลายมือชื่อนิสิต

ปีการศึกษา 2560

ลายมือชื่อ อ.ที่ปริกษาหลัก

5885162129 : MAJOR ECONOMICS

KEYWORDS: FISCAL COST / DISTRIBUTION OF SUBSIDIES / THE INFLUENCE OF GOVERNMENT SUBSIDIES / SPECIALIZED FINANCIAL INSTITUTIONS / IMPLICIT SUBSIDIES

RATCHITA POTHINA: Fiscal Cost of SFIs and COOPs: Estimation and Distribution.

ADVISOR: ASST. PROF. ATHIPHAT MUTHITACHAROEN, Ph.D., 119 pp.

Promoting financial inclusion to low income household through government subsidies on specialized financial institutions and cooperatives can result in a large fiscal burden. This paper aims to: 1) estimate fiscal costs arising from subsidies on specialized financial institutions and cooperatives; 2) analyze the distribution of subsidies to households through both financial institutions; and 3) analyze the influence of government subsidies to reduce the economic inequalities among Thai households. This research focuses on the implicit subsidies, including tax exemptions and a deposit protection, using data from household socio-economic survey 2006 - 2013 of three financial institutions, including Government Savings Bank, Government Housing Bank, Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives, and Savings Cooperatives, to analyze fiscal costs based on the Funding advantage models.

The results show that 1) fiscal costs on tax subsidies tend to increase continuously, in the other hand, the establishment of a specialized financial institution development fund can reduce the fiscal burden on the deposit protection; 2) an overview study shows that beneficiaries from government subsidies is high - income households, however, the benefits are not different between low and high - income households in terms of subsidies to household incomes; and 3) tax subsidies can reduce economic inequality but subsidies in the deposit protection cannot.

Field of Study: Economics

Student's Signature

Academic Year: 2017

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่อง การประมาณการและการกระจายต้นทุนการคลัง (Fiscal Cost of SFIs and COOPs: Estimation and Distribution) สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความช่วยเหลือและการสนับสนุนจากหลายท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.วรเวศม์ สุวรรณระดา และ ดร.กนต์ธีร์ นุชสุวรรณ ที่ให้คำแนะนำต่อการปรับปรุงและพัฒนาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ขอขอบพระคุณ อาจารย์ ดร.อิทธิพร มุทิตาเจริญ ผู้เป็นที่ปรึกษา คอยให้ความรู้และคำแนะนำ รวมถึงควบคุมการจัดทำวิทยานิพนธ์อย่างใกล้ชิดจนสำเร็จลุล่วง สุดท้ายนี้ขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. อิศรา ศานติศาสน์ อาจารย์ประจำรายวิชาวิจัยทางเศรษฐศาสตร์ ที่ให้คำแนะนำเพื่อแก้ไข และให้ข้อเสนอแนะเพื่อการจัดทำโครงร่างวิทยานิพนธ์นี้ด้วย



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญภาพ.....	ฐ
บทที่ 1	1
บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์	5
1.3 ประโยชน์ของงานวิจัย.....	6
1.4 ขอบเขตการวิจัย	6
บทที่ 2	7
เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	7
2.1 ภูมิหลังโดยทั่วไป.....	7
2.1.1 บทบาทของรัฐบาล และการเข้าถึงบริการทางการเงินในประเทศไทย	7
2.1.2 สาระสำคัญเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจและสหกรณ์	8
2.1.3 การอุดหนุนสถาบันการเงินของรัฐบาล.....	11
2.2 วรรณกรรมปริทัศน์	21
2.2.1 งานวิจัยที่เกี่ยวกับการเข้าถึงบริการทางการเงิน	21
2.2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวกับการอุดหนุนโดยนัย	23
2.3 ทฤษฎีและตัวแบบที่เกี่ยวข้อง.....	24

2.3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์ต้นทุนโดยนัยของรัฐบาลจากการอุดหนุนสถาบัน การเงิน.....	24
2.3.2 ตัวแบบที่เคยมีการนำมาใช้วิเคราะห์การอุดหนุนโดยนัย.....	28
2.3.3 แนวคิดการวิเคราะห์ความไม่เท่าเทียมกันทางด้านรายได้.....	31
บทที่ 3	37
วิธีการศึกษาและข้อมูลที่ใช้.....	37
3.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	37
3.2 ข้อมูลที่ใช้	38
3.3 ทฤษฎีและแบบจำลองที่ใช้ในการศึกษา	47
บทที่ 4	60
ผลการศึกษา และอภิปรายผลการศึกษา.....	60
4.1 ผลการประมาณต้นทุนการคลัง	60
4.1.1 ต้นทุนการอุดหนุนด้านการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีของ SFIs และสหกรณ์	61
4.1.2 ต้นทุนการอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากของ SFIs	69
4.2 การวิเคราะห์ลักษณะการกระจายเงินอุดหนุน	73
4.2.1 การกระจายเงินอุดหนุนด้านการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษี	76
4.2.2 การกระจายเงินอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝาก	94
4.3 การวิเคราะห์อิทธิพลของเงินอุดหนุนของรัฐ ต่อการลดความไม่เท่าเทียม	100
4.3.1 การวิเคราะห์อิทธิพลของเงินอุดหนุนด้านการลดหย่อนภาษีหรือยกเว้นภาษี ต่อการ ลดความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจ.....	102
4.3.2 การวิเคราะห์อิทธิพลของเงินอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝาก ต่อการลดความไม่ เท่าเทียมทางเศรษฐกิจ	105
บทที่ 5	107
สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	107

5.1 สรุปผลการศึกษา	109
5.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย.....	111
5.3 ข้อจำกัดของการศึกษา และข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาในอนาคต	111
รายการอ้างอิง	113
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	119



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 การอุดหนุนตามโครงการนโยบายรัฐ.....	17
ตารางที่ 2 เกณฑ์การดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติจัดตั้ง สถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่ง.....	19
ตารางที่ 3 จำนวนเงินเพิ่มทุน ปี 2555-2559.....	20
ตารางที่ 4 Summary statistics ข้อมูล SES ปี 2556 ตามแบบสำรวจรายได้ครัวเรือน.....	39
ตารางที่ 5 Summary statistics ข้อมูล SES ปี 2556 ตามแบบสำรวจธนาคารแห่งประเทศไทย....	39
ตารางที่ 6 การแบ่งกลุ่มรายได้ครัวเรือน ปี 2556.....	54
ตารางที่ 7 ต้นทุนการคลังจากการอุดหนุนทางภาษีแต่ละชนิด ในแต่ละสถาบันการเงิน.....	63
ตารางที่ 8 วงเงินการคุ้มครองเงินฝากภายใต้การกำกับดูแลของกองทุนคุ้มครองเงินฝาก.....	70
ตารางที่ 9 ต้นทุนการคลังด้านการคุ้มครองเงินฝาก SFIs ปี 2556.....	73
ตารางที่ 10 แนวนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐ (Statement of Direction: SOD) ของสถาบันการเงิน เฉพาะกิจ.....	74
ตารางที่ 11 การแบ่งกลุ่มรายได้ครัวเรือน ปี 2556.....	75
ตารางที่ 12 การกระจายเงินอุดหนุนทางภาษีในมิติตัวเงิน จำแนกตามกลุ่มรายได้ครัวเรือน (ภาษี เงินได้นิติบุคคลที่คำนวณตามฐานภาษีประเภทที่ 1).....	77
ตารางที่ 13 การกระจายเงินอุดหนุนทางภาษีในมิติตัวเงิน จำแนกตามกลุ่มรายได้ครัวเรือน (ภาษี เงินได้นิติบุคคลที่คำนวณตามฐานภาษีประเภทที่ 2).....	77
ตารางที่ 14 การกระจายเงินอุดหนุนทางภาษีในมิติเงินอุดหนุนต่อรายได้ครัวเรือน (ภาษีเงินได้นิติ บุคคลที่คำนวณตามฐานภาษีประเภทที่ 1).....	78
ตารางที่ 15 การกระจายเงินอุดหนุนทางภาษีในมิติเงินอุดหนุนต่อรายได้ครัวเรือน (ภาษีเงินได้นิติ บุคคลที่คำนวณตามฐานภาษีประเภทที่ 2).....	79
ตารางที่ 16 การกระจายเงินอุดหนุนทางภาษีในมิติตัวเงิน จำแนกตามกลุ่มรายได้เฉลี่ยต่อคน (ภาษีนิติบุคคลที่คำนวณตามฐานภาษีประเภทที่ 1).....	81

ตารางที่ 17 การกระจายเงินอุดหนุนทางภาษีในมิติตัวเงิน จำแนกตามกลุ่มรายได้เฉลี่ยต่อคน (ภาษีนิติบุคคลที่คำนวณตามฐานภาษีประเภทที่ 2).....	82
ตารางที่ 18 จำนวนหัวหน้าครัวเรือนที่เลือกใช้บริการเงินกู้จาก ชกส. ธ.ออมสิน ธอส. และ สหกรณ์ออมทรัพย์ จำแนกตามรายอาชีพ.....	83
ตารางที่ 19 จำนวนครัวเรือนที่เลือกใช้บริการเงินกู้จาก ชกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์ จำแนกตามรายภาค.....	86
ตารางที่ 20 รายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากรแต่ละจังหวัด ปี 2556	89
ตารางที่ 21 จำนวนครัวเรือนที่เลือกใช้บริการเงินกู้จาก ชกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์ จำแนกตามรายจังหวัดสำคัญ.....	90
ตารางที่ 22 การกระจายเงินอุดหนุนในมิติเงินอุดหนุนที่จังหวัดได้รับ ต่อเงินอุดหนุนทั้งหมดในแต่ละภาค จำแนกตามรายจังหวัดสำคัญ (ภาษีนิติบุคคลที่คำนวณตามฐานภาษีประเภทที่ 1)	91
ตารางที่ 23 การกระจายเงินอุดหนุนในมิติเงินอุดหนุนที่จังหวัดได้รับ ต่อเงินอุดหนุนทั้งหมดในแต่ละภาค จำแนกตามรายจังหวัดสำคัญ (ภาษีนิติบุคคลที่คำนวณตามฐานภาษีประเภทที่ 2)	93
ตารางที่ 24 การกระจายเงินอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากในมิติตัวเงิน จำแนกตามกลุ่มรายได้ครัวเรือน	95
ตารางที่ 25 การกระจายเงินอุดหนุนทางภาษีในมิติเงินอุดหนุนต่อรายได้ครัวเรือน ปี 2556.....	96
ตารางที่ 26 จำนวนครัวเรือนที่เลือกใช้บริการเงินฝากจาก ชกส. ธ.ออมสิน และ ธอส. จำแนกตามรายภาค.....	97
ตารางที่ 27 จำนวนครัวเรือนที่เลือกใช้บริการเงินฝากจาก ชกส. ธ.ออมสิน และ ธอส. จำแนกตามรายจังหวัดสำคัญ.....	98
ตารางที่ 28 การกระจายเงินอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากในมิติเงินอุดหนุนที่จังหวัดได้รับ ต่อเงินอุดหนุนทั้งหมดในแต่ละภาค จำแนกตามรายจังหวัดสำคัญ.....	99
ตารางที่ 29 ค่าสัมประสิทธิ์จিনিด้านรายจ่าย กรณีการอุดหนุนทางด้านภาษี.....	102
ตารางที่ 30 Bootstrap-t Intervals ของการเปลี่ยนแปลงค่าสัมประสิทธิ์จিনিด้านรายจ่าย กรณีการอุดหนุนทางด้านภาษี (ภาษีนิติบุคคลที่คำนวณตามฐานภาษีประเภทที่ 1).....	103
ตารางที่ 31 Bootstrap-t Intervals ของการเปลี่ยนแปลงค่าสัมประสิทธิ์จিনিด้านรายจ่าย กรณีการอุดหนุนทางด้านภาษี (ภาษีนิติบุคคลที่คำนวณตามฐานภาษีประเภทที่ 2).....	104

ตารางที่ 32 ค่าสัมประสิทธิ์จিনিด้านรายจ่าย กรณีการอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากปี 2556..... 106

ตารางที่ 33 Bootstrap-t Intervals กรณีการอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝาก 106

ตารางที่ 34 รูปแบบการอุดหนุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจและสหกรณ์ 108

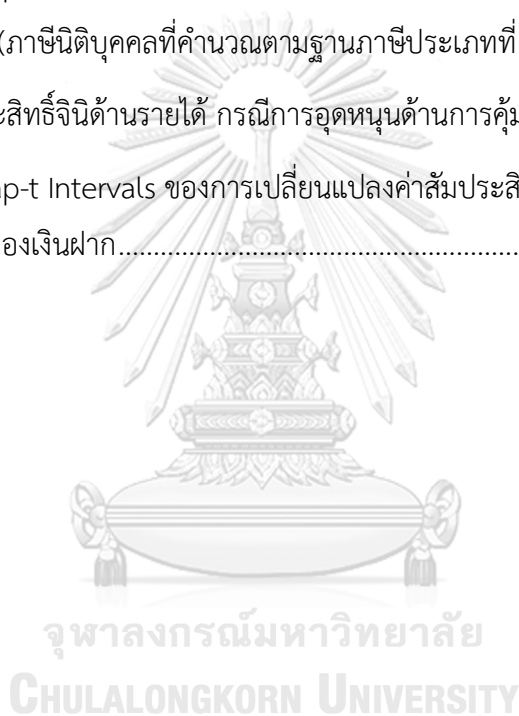
ตารางที่ 35 ค่าสัมประสิทธิ์จিনিด้านรายได้ กรณีการอุดหนุนทางด้านภาษี..... 117

ตารางที่ 36 Bootstrap-t Intervals ของการเปลี่ยนแปลงค่าสัมประสิทธิ์จিনিด้านรายได้ กรณีการอุดหนุนทางด้านภาษี (ภาษีนิติบุคคลที่คำนวณตามฐานภาษีประเภทที่ 1) 117

ตารางที่ 37 Bootstrap-t Intervals ของการเปลี่ยนแปลงค่าสัมประสิทธิ์จিনিด้านรายได้ กรณีการอุดหนุนทางด้านภาษี (ภาษีนิติบุคคลที่คำนวณตามฐานภาษีประเภทที่ 2) 118

ตารางที่ 38 ค่าสัมประสิทธิ์จিনিด้านรายได้ กรณีการอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝาก..... 118

ตารางที่ 39 Bootstrap-t Intervals ของการเปลี่ยนแปลงค่าสัมประสิทธิ์จিনিด้านรายได้ กรณีการอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝาก..... 118



สารบัญภาพ

ภาพที่ 1 มูลค่าการให้บริการด้านสินเชื่อแก่ภาคครัวเรือนของสถาบันการเงินที่รับฝากเงิน ตั้งแต่ปี 2550 – ปี 2558	3
ภาพที่ 2 สัดส่วนสินเชื่อคนมีรายได้น้อยของสถาบันการเงินประเภทต่าง ๆ ณ วันที่ 31 มีนาคม 2558.....	4
ภาพที่ 3 รูปแบบหลักของการดำเนินโครงการนโยบายรัฐ และการชดเชยของรัฐบาล.....	13
ภาพที่ 4 มูลค่าสินทรัพย์ในช่วงเวลาหนึ่ง และการอุดหนุนโดยนัย	26
ภาพที่ 5 ผลตอบแทนของการอุดหนุนโดยนัย.....	27
ภาพที่ 6 การกระจายรายได้โดยใช้เส้นโค้งลอเรนซ์ (Lorenz Curve).....	32
ภาพที่ 7 การหาค่าสัมประสิทธิ์จีนิจาก Lorenz Curve.....	33
ภาพที่ 8 สัดส่วนการเลือกใช้บริการเงินฝาก และการกู้ยืมของครัวเรือนในแต่ละสถาบันการเงิน ปี 2556.....	40
ภาพที่ 9 สัดส่วนการเลือกใช้บริการด้านเงินฝากของครัวเรือนแต่ละกลุ่มรายได้ ปี 2556.....	41
ภาพที่ 10 สัดส่วนการเลือกใช้บริการด้านเงินกู้ของครัวเรือนแต่ละกลุ่มรายได้ ปี 2556.....	42
ภาพที่ 11 สัดส่วนการเลือกใช้บริการด้านเงินกู้ของครัวเรือนแยกตามรายอาชีพ ปี 2556.....	43
ภาพที่ 12 สัดส่วนการเลือกใช้บริการด้านเงินฝากของครัวเรือนแยกตามรายภาค ปี 2556.....	44
ภาพที่ 13 สัดส่วนการเลือกใช้บริการด้านเงินกู้ของครัวเรือนแยกตามรายภาค ปี 2556	44
ภาพที่ 14 สัดส่วนการให้บริการด้านเงินฝากของครัวเรือนแยกตามรายจังหวัดสำคัญ ปี 2556	45
ภาพที่ 15 สัดส่วนการให้บริการด้านเงินกู้ของครัวเรือนแยกตามรายจังหวัดสำคัญ ปี 2556.....	46
ภาพที่ 16 การเปลี่ยนแปลงต้นทุนการคลังด้านการยกเว้นภาษี	64
ภาพที่ 17 ต้นทุนการคลังด้านการยกเว้นภาษีโดยเฉลี่ย ตามรายสถาบันการเงิน (ภาษีเงินได้นิติบุคคลที่คำนวณตามฐานภาษีประเภทที่ 1)	65
ภาพที่ 18 ต้นทุนการคลังด้านการยกเว้นภาษีโดยเฉลี่ย ตามรายสถาบันการเงิน (ภาษีเงินได้นิติบุคคลที่คำนวณตามฐานภาษีประเภทที่ 2)	66

ภาพที่ 19 สัดส่วนการเลือกใช้บริการด้านเงินกู้ของครัวเรือน จำแนกตามรายสถาบันการเงิน.....	68
ภาพที่ 20 อัตราการนำส่งเงินเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากธนาคารพาณิชย์	70
ภาพที่ 21 เงินอุดหนุนทางภาษีเฉลี่ย และรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนรายได้น้อยที่สุด.....	80
ภาพที่ 22 การกระจายเงินอุดหนุนทางภาษี จำแนกตามรายอาชีพ (ภาษีนิติบุคคลที่คำนวณตาม ฐานภาษีประเภทที่ 1).....	84
ภาพที่ 23 สัดส่วนเงินอุดหนุนทางภาษีในแต่ละสถาบันการเงิน จำแนกตามรายอาชีพ.....	85
ภาพที่ 24 การกระจายเงินอุดหนุนทางภาษี จำแนกตามรายอาชีพ (ภาษีนิติบุคคลที่คำนวณตาม ฐานภาษีประเภทที่ 2).....	85
ภาพที่ 25 การกระจายเงินอุดหนุน จำแนกตามรายภาค (ภาษีนิติบุคคลที่คำนวณตามฐานภาษี ประเภทที่ 1).....	87
ภาพที่ 26 การเลือกใช้บริการด้านเงินกู้และการกระจายเงินอุดหนุนของแต่ละภาค จำแนกตาม รายสถาบันการเงินปี 2556	88
ภาพที่ 27 การกระจายเงินอุดหนุน จำแนกตามรายภาค (ภาษีนิติบุคคลที่คำนวณตามฐานภาษี ประเภทที่ 2)	89
ภาพที่ 28 การเลือกใช้บริการด้านเงินกู้และการกระจายเงินอุดหนุนของแต่ละจังหวัด จำแนกตาม รายสถาบันการเงิน ปี 2547	92
ภาพที่ 29 การเลือกใช้บริการด้านเงินกู้และการกระจายเงินอุดหนุนของแต่ละจังหวัด จำแนกตาม รายสถาบันการเงิน ปี 2556.....	92
ภาพที่ 30 การกระจายเงินอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝาก จำแนกตามรายภาค และรายสถาบัน การเงิน ปี 2556.....	98

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเข้าถึงบริการทางการเงิน (Financial Inclusion) ที่ดี เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ เนื่องจาก การได้รับบริการทางการเงินที่ดี ไม่ว่าจะเป็นบริการด้านเงินฝาก การโอนเงิน การประกันภัย หรือบริการทางการเงินอื่นๆ โดยเฉพาะด้านสินเชื่อ จะเสริมสร้างให้ประชาชนหรือหน่วยธุรกิจมีสภาพคล่องทางการเงินและความมั่นคงทางการเงินมากขึ้น นอกจากนี้ การได้รับบริการทางการเงินที่เหมาะสมและเพียงพอต่อความต้องการแล้วยังทำให้เกิดการขยายตัวของภาคธุรกิจ และช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยเฉพาะประชาชนฐานรากหรือคนมีรายได้น้อยให้ดีขึ้น มีโอกาสทางเศรษฐกิจมากขึ้น และที่สำคัญที่สุดคือการเข้าถึงบริการทางการเงินถือเป็นปัจจัยหนึ่งซึ่งส่งผลให้ปัญหาความยากจน และปัญหาความเหลื่อมล้ำ (Inequality) ในสังคมลดลงได้ (สุวรรณณี เจษฎาศักดิ์, 2559) ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องสนับสนุนให้เกิดการจัดสรรบริการทางการเงินที่เหมาะสมและทั่วถึงภายในประเทศ ทั้งนี้ การส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินของประเทศต่าง ๆ มักมุ่งเน้นที่กลุ่มคนมีรายได้น้อยและยากจน เนื่องจากคนรายได้น้อยเป็นกลุ่มที่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ในเกณฑ์ที่ต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินในระบบปกติหรือธนาคารพาณิชย์ทั่วไปได้ (ศศิวิมล ถาวรพงศ์สถิต, 2555) รัฐบาลในหลายประเทศจึงผลักดันให้มีระบบการเงินระดับฐานราก (Microfinance) ขึ้น และส่งเสริมให้เกิดการพัฒนากระบวนการเงินฐานรากควบคู่ไปกับความเข้มแข็งภายในองค์กรการเงินระดับฐานรากในประเทศ

สำหรับประเทศไทย รัฐบาลส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินของคนมีรายได้น้อย โดยผลักดันให้มีการจัดตั้งสถาบันการเงิน 2 รูปแบบ คือ

- (1) สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFIs): ปัจจุบันมีจำนวน 8 ธนาคาร ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย และบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม

- (2) กลุ่มสหกรณ์ (Co – Operatives: COOPs): ปัจจุบันมี 7 ประเภท ได้แก่ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง สหกรณ์นิคม สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์บริการ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน

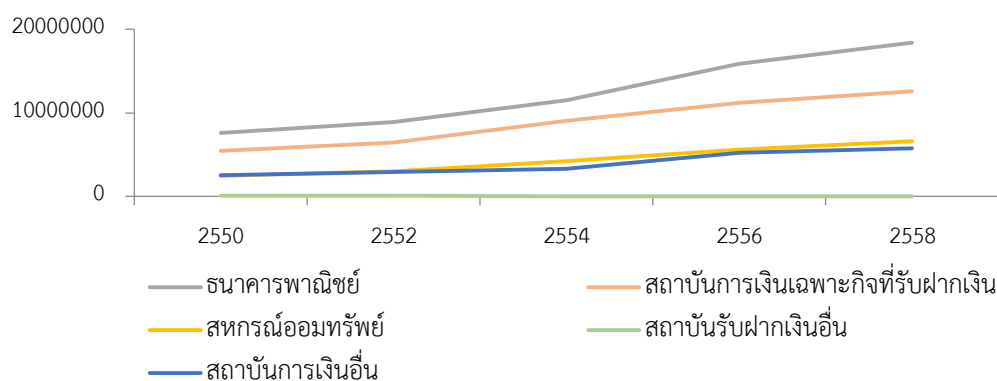
ในภาพใหญ่ สถาบันการเงินเฉพาะกิจและกลุ่มสหกรณ์อาจไม่ได้จำกัดการให้บริการเพียงคนมีรายได้น้อยเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงคนมีรายได้ปานกลางหรือผู้ประกอบการรายย่อยที่เข้าถึงบริการทางการเงินในระบบธนาคารพาณิชย์ได้ยากด้วย โดยสถาบันการเงินแต่ละแห่งจะมุ่งให้บริการภายใต้พันธกิจแตกต่างกันไป จึงทำให้มีกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย อาทิ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรมีพันธกิจเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตเกษตรกร ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยมีพันธกิจเพื่อให้ความช่วยเหลือด้านสินเชื่อแก่ผู้ประกอบการรายย่อยหรือกลุ่มสหกรณ์ที่มีพันธกิจเพื่อให้บริการแก่สมาชิกสหกรณ์ด้วยกัน ในภาพรวมของจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะเน้นให้บริการกลุ่มผู้มีรายได้น้อยไปจนถึงผู้ประกอบการรายย่อย ขณะที่สหกรณ์จะเน้นให้บริการเฉพาะสมาชิกในกลุ่มสหกรณ์นั้นอย่างชัดเจน โดยส่วนใหญ่กลุ่มสหกรณ์มักเป็นการรวมสมาชิกจากคนที่อาศัยอยู่ในชุมชนเดียวกัน หรืออาชีพเดียวกัน อาทิ เป็นข้าราชการครูเหมือนกัน เป็นเกษตรกรเหมือนกัน เป็นต้น ทำให้กลุ่มผู้ใช้บริการทางการเงินในสหกรณ์เป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อยไปจนถึงรายได้ปานกลาง

การดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจและกลุ่มสหกรณ์เป็นไปเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มเป้าหมายตามพันธกิจที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะการให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุนหรือการปล่อยสินเชื่อให้แก่ประชาชนมักกระทำโดยมีเงื่อนไขผ่อนปรนให้แก่กลุ่มเป้าหมาย อาทิ การให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ การปล่อยกู้ระยะยาวกว่าปกติ การให้กู้ด้วยหลักทรัพย์ค้ำประกันต่ำไปจนถึงไม่จำเป็นต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน เป็นต้น ซึ่งสถาบันการเงินเฉพาะกิจมักดำเนินโครงการที่มีเงื่อนไขผ่อนปรนผ่านโครงการนโยบายรัฐและโครงการที่ธนาคารกำหนดกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ ขณะที่กลุ่มสหกรณ์ต่างๆ จะดำเนินงานเพื่อสมาชิกทุกคนอย่างเท่าเทียม คนมีรายได้น้อยที่มีหลักทรัพย์ไม่มากนักและผู้ประกอบการรายย่อยจะนิยมกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินเหล่านี้เพราะเข้าถึงได้ง่ายและสร้างต้นทุนในการกู้ยืมน้อยกว่าการกู้ยืมในระบบธนาคารพาณิชย์

ในช่วงปีที่ผ่านมา (ปี 2550 – ปี 2558) สถาบันการเงินเฉพาะกิจและกลุ่มสหกรณ์มีแนวโน้มของมูลค่าการให้บริการด้านสินเชื่อแก่ภาคครัวเรือนในภาพรวมที่สูงขึ้นเรื่อยๆ (ดังภาพที่ 1) โดย ปี 2550 สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และสหกรณ์ มีมูลค่าการให้สินเชื่อประมาณ 5.5 ล้านล้านบาท และ 2.5 ล้านล้านบาท ตามลำดับ เท่านั้น จนกระทั่ง ในปี 2558 มูลค่าการให้บริการด้านสินเชื่อเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 12.6 ล้านล้านบาท และ 6.6 ล้านล้านบาท แต่ในภาพรวมธนาคารพาณิชย์ยังเป็นผู้ให้

สินเชื่อครัวเรือนเป็นมูลค่ามากที่สุด ขณะที่สถาบันการเงินอื่นไม่มีบทบาทต่อสินเชื่อภาคครัวเรือนมากนัก

ภาพที่ 1 มูลค่าการให้บริการด้านสินเชื่อแก่ภาคครัวเรือนของสถาบันการเงินที่รับฝากเงิน ตั้งแต่ปี 2550 – ปี 2558



หน่วย: ล้านบาท

ที่มา: ข้อมูลทางสถิติที่จัดเก็บโดยธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง เงินให้กู้ยืมแก่ภาคครัวเรือน (รหัส EC_MB_039)

หมายเหตุ: 1. สินเชื่อครัวเรือน ประกอบด้วย เงินให้กู้ยืมและเงินลงทุนในลูกหนี้ที่สถาบันการเงินให้แก่ครัวเรือน (บุคคลธรรมดา)

2. ธนาคารพาณิชย์ ประกอบด้วย ธนาคารพาณิชย์จดทะเบียนในประเทศ (ไม่รวมสาขาที่อยู่ในต่างประเทศ) สาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศที่ตั้งอยู่ในประเทศไทย และกิจการวิเทศธนกิจ

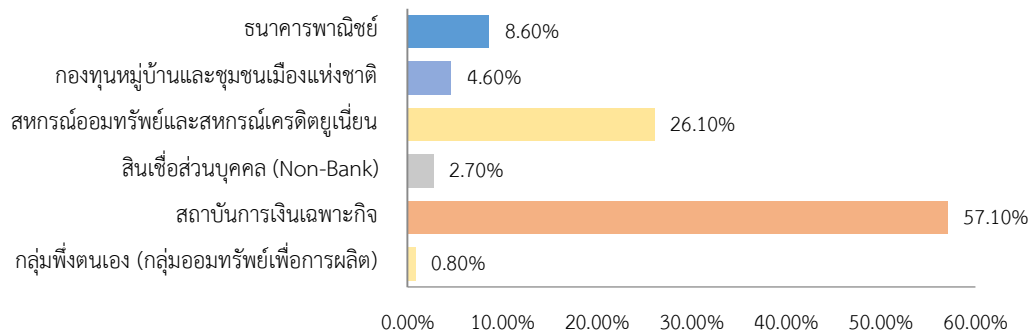
3. สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่รับฝากเงิน ประกอบด้วย ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย และ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย

4. สถาบันรับฝากเงินอื่น ประกอบด้วย บริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์

5. สถาบันการเงินอื่น ประกอบด้วย บริษัทบัตรเครดิต และสินเชื่อส่วนบุคคล บริษัทประกันภัยและประกันชีวิต บริษัทหลักทรัพย์ ธุรกิจบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน ไร่รับจำนำ และสถาบันการเงินอื่น ได้แก่ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ บริษัทตลาดรองสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย และบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม

โดยในภาพย่อยเฉพาะคนที่มีรายได้น้อย พบว่า ตามรายงานของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ปี 2558 (ดังภาพที่ 2) สัดส่วนสินเชื่อของคนมีรายได้น้อยส่วนใหญ่จะอยู่ในสถาบันการเงินเฉพาะกิจประมาณร้อยละ 57 รองลงมาเป็นสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน (ประมาณร้อยละ 26) ขณะที่ ธนาคารพาณิชย์มีสัดส่วนสินเชื่อคนมีรายได้น้อยเพียงร้อยละ 8.6 เท่านั้น ซึ่งเป็นผลมาจากการกู้ยืมในสถาบันการเงินเฉพาะกิจและสหกรณ์มีต้นทุนในการกู้ยืมต่ำกว่า คนรายได้น้อยจึงเข้าถึงสถาบันการเงินทั้งสองแห่งได้ง่ายกว่า นอกจากนี้เห็นได้ชัดว่าในปี 2558 คนมีรายได้น้อยกู้ยืมจากนอกระบบในสัดส่วนที่น้อยอีกด้วย นับว่าสถาบันการเงินเฉพาะกิจและสหกรณ์ที่ให้สินเชื่อฐานรากสามารถบรรเทาปัญหาหนี้นอกระบบได้ดีในระดับหนึ่ง

ภาพที่ 2 สัดส่วนสินเชื่อคนมีรายได้น้อยของสถาบันการเงินประเภทต่าง ๆ ณ วันที่ 31 มีนาคม 2558



ที่มา: รวบรวมโดย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน. (2558)

หมายเหตุ: 1. ข้อมูลสินเชื่อฐานรากของธนาคารพาณิชย์ นับเฉพาะสินเชื่อที่มีวงเงินกู้ต่ำกว่า 200,000 บาท ตามคำนิยาม "สินเชื่อรายย่อย" ของ ธปท.

2. ข้อมูลสินเชื่อฐานรากของสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะนับรวมเฉพาะส่วนที่เป็นสินเชื่อตามโครงการของรัฐบาลที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมสินเชื่อในระดับฐานราก

3. ข้อมูลสหกรณ์และเครดิตยูเนียนเป็นข้อมูล ณ วันที่ 31 มกราคม 2557

เมื่อสถาบันการเงินเฉพาะกิจและสหกรณ์เป็นแหล่งเงินทุนหลักที่คนมีรายได้น้อยเลือกใช้ บริการ จึงกล่าวได้ว่าการดำเนินงานของสถาบันการเงินทั้งสองแห่งนี้เป็นหนทางสำคัญที่ช่วยกระจาย การเข้าถึงทางการเงินและเงินทุนไปสู่คนมีรายได้น้อยได้ดี อย่างไรก็ตาม ดำเนินงานหลายโครงการ เพื่อคนมีรายได้น้อยได้สร้างภาระด้านต้นทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจและสหกรณ์เป็นอย่างมาก เนื่องจากต้องมีการผ่อนปรนเงื่อนไขให้แก่กลุ่มเป้าหมายทำให้สถาบันการเงินแสวงหากำไรได้น้อยลง ขณะที่ต้นทุนการดำเนินงานสูง ประกอบกับประชาชนบางกลุ่มที่กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินทั้งสอง แห่งมีหลักทรัพย์ค้ำประกันต่ำ และมีความสามารถในการชำระเงินค่อนขางน้อยท้ายที่สุดจึงอาจ กลายเป็นหนี้สูญได้

รัฐบาลจึงให้การอุดหนุนสถาบันการเงินและสหกรณ์เพื่อช่วยลดภาระด้านต้นทุนบางประการ ให้แก่สถาบันการเงิน อันจะทำให้สถาบันการเงินสามารถดำเนินงานตามนโยบายรัฐและพันธกิจของ ตนในการให้บริการทางการเงินแก่คนมีรายได้น้อยต่อไปได้โดยเกิดภาระทางการเงินต่อสถาบันการเงิน น้อยที่สุด และสามารถดำเนินงานเพื่อคนมีรายได้น้อยต่อไปได้อย่างยั่งยืนและมั่นคง ทั้งนี้ การอุดหนุน ของรัฐบาลจะเกิดขึ้นได้ 2 รูปแบบ คือ

- (1) การอุดหนุนโดยชัดแจ้ง ได้แก่ การอุดหนุนตามโครงการนโยบายรัฐ และการเพิ่มทุน
- (2) การอุดหนุนโดยนัย ได้แก่ การอุดหนุนด้านการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษี และการอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝาก

การอุดหนุนทั้งโดยชัดแจ้งและโดยนัย สร้างภาระการคลังที่สำคัญให้แก่รัฐบาลเช่นเดียวกัน แต่ข้อแตกต่างที่พบได้ชัดเจนนระหว่างการอุดหนุนทั้งสองรูปแบบนี้คือ การอุดหนุนโดยชัดแจ้งสามารถรับรู้ต้นทุนการคลังที่ชัดเจนได้ เนื่องจากการอุดหนุนโดยชัดแจ้งจะมีการระบุมูลค่างบประมาณที่รัฐบาลจะจัดสรรและมีแบบแผนการจ่ายเงินอุดหนุนหรือเงินชดเชยให้แก่สถาบันการเงินอย่างชัดเจน ขณะที่การอุดหนุนโดยนัยไม่อาจประมาณมูลค่าการอุดหนุนที่ชัดเจนได้เนื่องจากมักเป็นการอุดหนุนที่ไม่กำหนดขอบเขตแน่ชัดและเป็นต้นทุนการอุดหนุนที่ถูกกลบเกลื่อนเนื่องจากไม่อาจมองเห็นมูลค่าความสูญเสียได้ อาทิ ต้นทุนจากการอุดหนุนการคุ้มครองเงินฝากให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ต้นทุนจากการให้แรงจูงใจทางภาษีผ่านการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีบางประการ อาทิ สหกรณ์ไม่ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล สมาชิกสหกรณ์ไม่ต้องเสียภาษีเงินได้จากเงินปันผลและไม่ต้องเสียภาษีเงินได้จากดอกเบี้ยเงินฝาก สถาบันการเงินเฉพาะกิจและสหกรณ์ไม่ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล เป็นต้น ซึ่งต้นทุนจากการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีเหล่านี้ล้วนเป็นรายได้ทางภาษีที่รัฐต้องสูญเสียไป

ด้วยเหตุนี้ ปัญหาที่น่ากังวล คือ ต้นทุนการคลังจากการอุดหนุนโดยนัยที่เกิดขึ้น อันได้แก่ การอุดหนุนด้านการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษี และการอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจและสหกรณ์ โดยที่การอุดหนุนดังกล่าวที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่สถาบันการเงินเพื่อให้คนมีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้นั้น จะทำให้เงินอุดหนุนไปถึงคนมีรายได้น้อยหรือไม่

จากปัญหาดังกล่าวจึงนำไปสู่คำถามวิจัยที่ว่า เงินอุดหนุนที่รัฐบาลให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจและสหกรณ์เพื่อการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินจะมีการกระจายเงินอุดหนุนสู่ภาคครัวเรือนไทยอย่างไร ใครได้รับประโยชน์จากเงินอุดหนุนมากที่สุด และการอุดหนุนสถาบันการเงินเฉพาะกิจและสหกรณ์ที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อคนมีรายได้น้อย จะมีอิทธิพลต่อการลดความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจของครัวเรือนได้หรือไม่

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อประมาณต้นทุนการคลังที่เกิดขึ้นจากการอุดหนุนสถาบันการเงินเฉพาะกิจและสหกรณ์
2. เพื่อวิเคราะห์การกระจายเงินอุดหนุนสู่ภาคครัวเรือนผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจและสหกรณ์
3. เพื่อวิเคราะห์อิทธิพลของเงินอุดหนุนต่อการลดความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจของภาคครัวเรือนไทย

1.3 ประโยชน์ของงานวิจัย

1. ภาครัฐสามารถนำผลการศึกษาไปใช้เพื่อเป็นแนวทางวิเคราะห์ประสิทธิภาพการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจได้
2. ภาครัฐสามารถนำผลการศึกษาไปใช้เพื่อประกอบการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่สถาบันการเงินได้

1.4 ขอบเขตการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้จะศึกษาต้นทุนจากการอุดหนุนโดยนัยเป็นสำคัญ ได้แก่ การอุดหนุนด้านการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษี และการอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจและสหกรณ์ โดยศึกษาสถาบันการเงิน 4 แห่ง ได้แก่ สถาบันการเงินเฉพาะกิจจำนวน 3 แห่ง ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และศึกษา กลุ่มสหกรณ์อีก 1 กลุ่มคือ สหกรณ์ออมทรัพย์

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 ภูมิหลังโดยทั่วไป

2.1.1 บทบาทของรัฐบาล และการเข้าถึงบริการทางการเงินในประเทศไทย

เศรษฐกิจไทยมีแนวโน้มการเติบโตสูงขึ้นเรื่อยๆ ตามลำดับ แต่สิ่งหนึ่งที่ยังคงอยู่และเป็นปัญหาสำคัญของสังคมไทย ก็คือ ปัญหาความยากจน และความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ ซึ่งแนวทางหนึ่งที่รัฐบาลนำมาช่วยแก้ปัญหาเหล่านี้ ก็คือ การขยายการเข้าถึงบริการทางการเงินไปสู่คนมีรายได้น้อย เพื่อให้คนมีรายได้น้อยมีโอกาสทางเศรษฐกิจมากขึ้น มีคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในภาพรวมลดลงไปได้ (สุวรรณณี เจษฎาศักดิ์, 2559)

ทั้งนี้ สำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้ให้ความหมายของการเข้าถึงบริการทางการเงิน (Financial Inclusion) ไว้ว่า “การเข้าถึงบริการทางการเงิน หมายถึง การที่ปัจเจกบุคคล ครัวเรือน และหน่วยธุรกิจต่าง ๆ มีโอกาสการเข้าถึงและสามารถใช้ผลิตภัณฑ์และ/หรือบริการทางการเงินที่เหมาะสมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความยั่งยืนด้วยต้นทุนที่เป็นธรรม โปร่งใสและสามารถจ่ายได้ ภายใต้การกำกับดูแลที่เหมาะสม” (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2558) ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลพยายามส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินให้แก่ประชาชนด้วยการพัฒนาอย่างรอบด้าน นั่นคือ พัฒนาให้ประชาชนสามารถใช้บริการทางการเงินได้ (Financial Access) มีความรู้ความเข้าใจทางการเงิน (Financial Literacy) และมีการคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection) เช่น ไม่เกิดหนี้สินล้นพ้นตัวจากการเข้าถึงทางการเงิน ไม่ถูกเอาเปรียบจากผู้ให้บริการ เป็นต้น ส่งผลให้ปัจจุบันประเทศไทยมีสถาบันการเงินที่หลากหลายกระจายครอบคลุมไปทั่วประเทศเพื่อให้เข้าถึงกลุ่มผู้รับบริการได้อย่างเหมาะสม

โดยที่ สถาบันการเงินซึ่งถือเป็นตัวกลางทางการเงินแต่ละแห่ง จะให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกันไป โดยธุรกรรมทางการเงินหลักที่ให้บริการจะเน้นการรับฝากเงินและการให้สินเชื่อสำหรับประเทศไทย ธนาคารพาณิชย์ถือเป็นสถาบันการเงินที่มีบทบาทมากที่สุดในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งให้บริการแก่กลุ่มธุรกิจและประชาชนทั่วไป เนื่องจากเป็นสถาบันการเงินที่ค่อนข้างมีความมั่นคง และมีการให้บริการที่เป็นมาตรฐาน รองรับการอนุมัติสินเชื่อในปริมาณมหาศาลได้ อย่างไรก็ดี ธนาคาร

พาณิชย์ยังมีข้อจำกัดในการให้บริการกลุ่มคนที่มีรายได้น้อย เนื่องจากธนาคารพาณิชย์จัดตั้งขึ้นเพื่อการแสวงหาผลกำไร จึงต้องการให้สินเชื่อเฉพาะลูกค้าที่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันหรือผู้มีรายได้นั่นเองเป็นหลัก ทำให้คนมีรายได้น้อยหรือผู้มีฐานะยากจน ซึ่งส่วนใหญ่แล้วไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน ไม่ใช่กลุ่มลูกค้าเป้าหมาย และไม่สามารถรับบริการด้านสินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์ได้ ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำด้านโอกาส รายได้ และเศรษฐกิจของคนมีรายได้น้อยในการออมและการเข้าถึงแหล่งทุนในการประกอบอาชีพ

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงพยายามอุดช่องว่างความต้องการแหล่งเงินทุนของคนกลุ่มนี้โดยการออกนโยบายเพื่อผลักดันให้เข้าสู่แหล่งเงินทุนอื่นที่เป็นของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFIs) ให้เข้ามามีบทบาทมากขึ้น รวมทั้งแหล่งเงินทุนอื่นๆ เช่น ผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non-Bank Financial Institutions: NBFIs) องค์กรการเงินฐานรากที่เกิดจากการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อจัดตั้งเป็นสหกรณ์ ไปจนถึงกลุ่มกองทุนต่างๆ จึงก่อให้เกิดแหล่งเงินทุนและบริการทางการเงินที่หลากหลาย ช่วยให้ประชาชนฐานรากหรือคนมีรายได้น้อยเหล่านี้สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม สถาบันการเงินเพื่อคนมีรายได้น้อยที่มีบทบาทมากที่สุดในประเทศไทย ก็คือ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFIs) และกลุ่มสหกรณ์ (Co – Operatives) โดยเฉพาะสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ดังผลสำรวจสินเชื่อคนมีรายได้น้อยในปี 2558 ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

2.1.2 สารสำคัญเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจและสหกรณ์

1) สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFIs)

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institution: SFIs) เป็นสถาบันการเงินของรัฐที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น เพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐในการพัฒนาส่งเสริมเศรษฐกิจและสนับสนุนการลงทุนต่าง ๆ ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลังซึ่งได้มอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ตรวจสอบผลการดำเนินงานและความเสี่ยง และรายงานผลการตรวจสอบไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่ง ปัจจุบันสถาบันการเงินเฉพาะกิจไทย มีทั้งหมด 8 แห่ง ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย และบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม โดยมีพันธกิจที่สำคัญแตกต่างกันไป ดังนี้

(1) ธนาคารออมสิน: เป็นธนาคารเพื่อสังคมที่มุ่งส่งเสริมการออม สร้างวินัยทางการเงิน และให้บริการทางการเงินครบวงจร รวมทั้งส่งเสริมเศรษฐกิจฐานราก และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

(2) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร: ให้บริการทางการเงินครบวงจรแก่กลุ่มเกษตรกร รวมถึงการจัดสรรทรัพยากรเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของเกษตรกร ชุมชน สถาบันการเงินชุมชน และสถาบันเกษตรกร

(3) ธนาคารอาคารสงเคราะห์: ให้บริการทางการเงินเพื่อให้คนรายได้น้อยมีที่อยู่อาศัย

(4) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย: มุ่งให้บริการอย่างถูกต้องตามหลักชะรีอะฮ์ เพื่อเป็นธนาคารหลักของลูกค้ำมุสลิม และสนับสนุนและเชื่อมโยงการทำธุรกิจของกลุ่มมุสลิมและผู้ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการมีส่วนร่วมเสริมสร้างความมั่นคง พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยเฉพาะ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ อย่างไรก็ตาม กลุ่มผู้รับบริการจาก ธอท. ในปัจจุบันเป็นชาวมุสลิมเพียงร้อยละ 5 เท่านั้น

(5) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย: สนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ประกอบการไทยในการลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม เพื่อลดความเสี่ยงให้กับผู้ประกอบการไทยในการดำเนินธุรกิจทางการค้า การให้บริการ และการลงทุนในต่างประเทศ

(6) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย: สนับสนุนให้ผู้ประกอบการใหม่สามารถดำเนินธุรกิจอยู่รอดได้ รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนา SMEs ไทยให้เติบโตอย่างยั่งยืน

(7) บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม: ช่วยเหลือให้ SMEs ทุกกลุ่มให้เข้าถึงแหล่งเงินทุน

(8) บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย: ช่วยให้ประชาชนสามารถขอกู้สินเชื่อที่อยู่อาศัยที่มีอัตราดอกเบี้ยคงที่ในระยะยาวได้มากขึ้นโดยการออกตราสารทางการเงินอย่างต่อเนื่อง

โดยภาพรวมของการจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจนั้น จะมีกลุ่มเป้าหมายที่ให้บริการหลากหลาย นั่นคือ ไม่เพียงเน้นให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย กลุ่มเกษตรกรรายย่อยให้มีแหล่งเงินทุนสำหรับการพัฒนาเพื่อยกฐานะทางเศรษฐกิจของตนเองให้ดีขึ้น แต่ยังให้บริการ

รวมไปถึงกลุ่มผู้ประกอบการรายย่อย ผู้ประกอบการรายใหม่ ให้มีแหล่งเงินทุนเพื่อการขยายธุรกิจ และสร้างความเข้มแข็งให้กับธุรกิจรายย่อยของประเทศไทยอีกด้วย

2) สหกรณ์ (Co – Operatives)

ตามหนังสือราชบัณฑิตยสถาน “สหกรณ์เป็นองค์กรทางเศรษฐกิจและสังคมที่สมาชิกร่วมกัน จัดตั้งขึ้นด้วยการลงหุ้นร่วมกัน มีการจัดการร่วมกันในการผลิต การจำหน่ายสินค้าและบริการตาม ความต้องการหรือผลประโยชน์อย่างเดียวกันของบรรดาสมาชิก ซึ่งสมาชิกแต่ละคนมีสิทธิออกเสียงได้ หนึ่งเสียงในการบริหารสหกรณ์โดยไม่ขึ้นกับจำนวนหุ้นที่ถืออยู่ เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์ การเกษตร สหกรณ์โคนม, (กฎ) คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและ สังคม โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์” ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า สหกรณ์เป็นการรวมกลุ่มของคนที่มีเป้าหมายเดียวกัน โดยส่วนใหญ่มักมีอาชีพ เดียวกัน เพื่อดำเนินกิจการอย่างหนึ่ง และช่วยเหลือซึ่งกันและกันภายในกลุ่ม ปัจจุบัน สหกรณ์มี ทั้งหมด 7 ประเภท ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการรวมกลุ่มที่แตกต่างกันออกไป ดังนี้

(1) สหกรณ์การเกษตร คือ สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นในกลุ่มผู้มีอาชีพทางการเกษตรรวมตัวกันจด ทะเบียน เป็นนิติบุคคลก่อนายทะเบียนสหกรณ์ มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้สมาชิกทุกคนดำเนินกิจการ ร่วมกันและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนในการประกอบอาชีพของสมาชิก และ ช่วยยกฐานะความเป็นอยู่ของสมาชิกให้ดีขึ้น

(2) สหกรณ์ประมง คือ สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นในกลุ่มชาวประมง เพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรค ในการประกอบอาชีพที่ชาวประมงแต่ละคนไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้ตามลำพัง บุคคลเหล่านี้จึง รวมกันโดยยึดหลักการช่วยตนเอง และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

(3) สหกรณ์นิคม คือ สหกรณ์การเกษตรรูปแบบหนึ่งที่มีการจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่สมาชิก รวมไปถึงการสร้างปัจจัยพื้นฐาน ควบคู่ไปกับการดำเนินการจัดหาสินเชื่อ ปัจจัยการผลิตและสิ่งของที่ จำเป็น การแปรรูปการเกษตร การส่งเสริมอาชีพ รวมทั้งให้บริการสาธารณสุขให้แก่สมาชิก

(4) สหกรณ์ร้านค้า คือ สหกรณ์ที่สมาชิกร่วมกันจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดหาสินค้า เครื่องอุปโภค บริโภคมาจำหน่ายให้แก่สมาชิกและบุคคลทั่วไป โดยจดทะเบียนตามกฎหมายสหกรณ์ประเภท สหกรณ์ร้านค้า มีสภาพเป็นนิติบุคคลซึ่งสมาชิกผู้ถือหุ้นทุกคนเป็นเจ้าของ

(5) สหกรณ์ออมทรัพย์ คือ สหกรณ์ที่มีสมาชิกเป็นบุคคลซึ่งมีอาชีพอย่างเดียวกัน หรืออาศัย อยู่ในชุมชนเดียวกัน มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้สมาชิกรู้จักการออมทรัพย์และให้กู้ยืมเมื่อเกิดความ

จำเป็น หรือเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์นอกวง โดยสหกรณ์ออมทรัพย์ได้รับการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์

(6) สหกรณ์บริการ คือ สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสหกรณ์โดยมีประชาชนไม่น้อยกว่า 10 คน ที่มีอาชีพอย่างเดียวกัน ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องเดียวกันรวมตัวกันโดยยึดหลักการประหยัด การช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อแก้ปัญหาต่างๆ รวมทั้งการส่งเสริมให้เกิดความมั่นคงในอาชีพต่อไป

(7) สหกรณ์เครดิตยูเนียน คือ สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นโดยความสมัครใจของสมาชิกที่อยู่ในวงสัมพันธ์เดียวกัน เช่น อาศัยในชุมชนเดียวกัน ประกอบอาชีพเดียวกันหรือในสถานที่เดียวกัน หรือมีกิจกรรมร่วมกัน เพื่อส่งเสริมให้สมาชิกประหยัดและรู้จักออมทรัพย์ และเพื่อส่งเสริมให้สมาชิกเกิดความมั่นคงในตนเองและครอบครัว

โดยภาพรวมแล้ว จะเห็นได้ชัดว่า สหกรณ์จะมีลักษณะการให้บริการที่ค่อนข้างแคบกว่าสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยที่จะเน้นให้บริการแก่กลุ่มประชาชนที่มีรายได้น้อย และเกษตรกรรายย่อยที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์ นอกจากนี้ สหกรณ์ส่วนใหญ่มักเป็นการรวมกลุ่มของคนที่อยู่ในชุมชนเดียวกัน อาชีพคล้ายกัน ซึ่งอาจจะรวมไปถึงมีระดับรายได้ที่ไม่แตกต่างกันมากอีกด้วย ขณะที่ สถาบันการเงินเฉพาะกิจจะให้บริการแก่คนหลากหลายอาชีพ หลากหลายรายได้มากกว่า อย่างไรก็ตาม ในงานวิจัยชิ้นนี้จะมุ่งศึกษาเฉพาะการให้บริการทางการเงินแก่คนมีรายได้น้อยผ่านสถาบันการเงินทั้งสองระบบเป็นสำคัญ

2.1.3 การอุดหนุนสถาบันการเงินของรัฐบาล

เนื่องด้วยภารกิจดำเนินงานเพื่อขยายการเข้าถึงบริการทางการเงินไปสู่คนมีรายได้น้อย มีผลทำให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจและสหกรณ์ต้องแบกรับภาระต้นทุนในปริมาณที่สูง รัฐบาลจึงเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่จะช่วยส่งเสริมการดำเนินงานของสถาบันการเงินได้ โดยช่องทางหลักที่รัฐบาลกระทำ คือ การอุดหนุนหรือสนับสนุนทางการเงิน เพื่อช่วยลดต้นทุนการดำเนินงานของธนาคาร และสร้างความมั่นคงทางการเงินให้สถาบันการเงินสามารถดำเนินงานไปได้อย่างราบรื่น

สำหรับการให้การสนับสนุนทางการเงินหรือการอุดหนุนสถาบันการเงินของรัฐบาล สามารถแยกได้เป็น 2 รูปแบบหลักๆ นั่นคือ

- (1) การอุดหนุนโดยชัดแจ้ง (Explicit subsidy)
- (2) การอุดหนุนโดยนัย (Implicit subsidy)

2.1.3.1 การอุดหนุนโดยชัดแจ้ง (Explicit subsidy)

การอุดหนุนโดยชัดแจ้ง หรือ Explicit subsidy เป็นการอุดหนุนตามกฎหมายหรือตามข้อตกลงที่รัฐบาลได้ทำสัญญากับสถาบันการเงินไว้แล้ว โดยทั่วไปก็คือ งบประมาณรายจ่ายตามนโยบายของรัฐที่รัฐบาลจัดสรรให้ในแต่ละโครงการนั่นเอง ซึ่งการอุดหนุนประเภทนี้ รัฐบาลจะมีการออกเป็นกฎที่แสดงรูปแบบและจำนวนเงินอุดหนุนที่ชัดเจน และผ่านความเห็นชอบเป็นมติคณะรัฐมนตรีแล้ว ยกตัวอย่างเช่น มาตรการให้ความช่วยเหลือด้านหนี้สินของสมาชิกสหกรณ์/กลุ่มเกษตรกรที่ประสบอุทกภัยปี 2554 จำนวน 715.372 ล้านบาท เพื่อจ่ายดอกเบี้ยขาดแทนสมาชิกที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยในโครงการพักชำระหนี้แก่ผู้ประสบอุทกภัย ปี 2554 หรือการอนุมัติงบประมาณตามโครงการส่งเสริมการให้บริการเครื่องจักรกลทางการเกษตรเพื่อลดต้นทุนสมาชิกสหกรณ์ เป็นระยะเวลา 5 ปี (ปี 2558-2562) จำนวน 3,322.475 ล้านบาท¹

การอุดหนุนโดยชัดแจ้งที่รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่สถาบันการเงินซึ่งเห็นได้ชัด ประกอบด้วย การอุดหนุน 2 รูปแบบคือ

- (1) การอุดหนุนตามโครงการนโยบายรัฐ
- (2) การเพิ่มทุน

2.1.3.1.1 การอุดหนุนตามโครงการนโยบายรัฐ

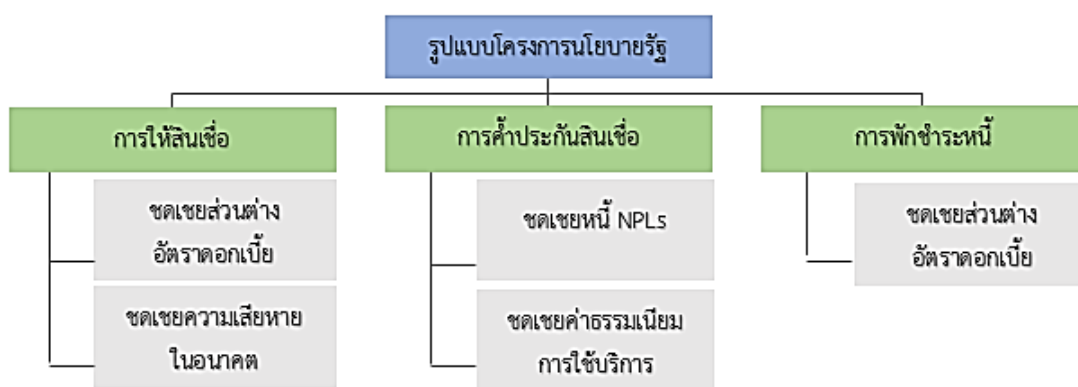
สถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นกลไกอย่างหนึ่งของภาครัฐสำหรับฟื้นฟูและช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายเฉพาะที่ได้รับความเดือดร้อน เช่น ประชาชนและภาคธุรกิจที่ประสบภัยธรรมชาติ ประชาชนและภาคธุรกิจรายย่อยที่ขาดแคลนเงินทุนสำหรับประกอบอาชีพ โดยเฉพาะประชาชนระดับฐานรากที่หลักทรัพย์น้อยและเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ค่อนข้างจำกัด รัฐบาลจะใช้สถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นเครื่องมือดำเนินนโยบายที่เรียกว่า “โครงการนโยบายรัฐ” เพื่อบรรเทาและเยียวยาปัญหาที่เกิดขึ้น

“โครงการนโยบายรัฐ” หรือ “ธุรกรรมนโยบายรัฐ” หมายถึง โครงการที่ดำเนินการโดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี โดยโครงการดังกล่าวอาจมีรูปแบบการให้บริการที่มีเงื่อนไขผ่อนปรน และมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัย การก่อวินาศกรรม การฟื้นฟูกระตุ้นเศรษฐกิจ การเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบ

¹ ข้อมูลมติคณะรัฐมนตรีค้นคว้าจากเว็บไซต์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อาชีพ หรือการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและภาคธุรกิจ ทั้งนี้ โครงการนโยบายรัฐต้องเป็นโครงการที่ดำเนินการผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายในวันที่ 5 สิงหาคม 2552 เท่านั้น (ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สกส. 18/2559 เรื่องหลักเกณฑ์การกำกับดูแลธุรกรรมนโยบายรัฐ (Public Service Account: PSA))

ภาพที่ 3 รูปแบบหลักของการดำเนินโครงการนโยบายรัฐ และการชดเชยของรัฐบาล



ที่มา: สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2556)

การดำเนินโครงการนโยบายรัฐของสถาบันการเงินเฉพาะกิจจำเป็นต้องมีการผ่อนปรนเงื่อนไขการให้บริการทางการเงินอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างประกอบ เช่น อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ต่ำกว่าตลาด หลักทรัพย์ที่ต่ำ/ไม่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ ระยะเวลาชำระคืนเงินกู้ยาวนานกว่าปกติ ค่าธรรมเนียม/ค่าบริการต่ำ เป็นต้น เพื่อให้ประชาชนหรือภาคธุรกิจที่ประสบภัยสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินตามโครงการของรัฐได้ง่ายขึ้นด้วยต้นทุนการให้บริการที่ต่ำกว่าปกติ และประชาชนรายได้น้อยสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อนำไปต่อยอดสร้างอาชีพและสร้างรายได้ในอนาคตได้อย่างไรก็ตาม การผ่อนปรนเงื่อนไขเพื่อการให้บริการตามโครงการนโยบายรัฐส่งผลให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจสูญเสียรายได้ไปบางส่วน ประกอบกับการอนุมัติสินเชื่อระยะยาวด้วยหลักทรัพย์ค้ำประกันที่ต่ำอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของสถาบันการเงิน ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการและส่งเสริมความมั่นคงของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ย/ค่าธรรมเนียมที่ต่ำกว่าสถาบันการเงินอื่น และการค้าประกันสินเชื่อในโครงการนโยบายรัฐจะได้รับการชดเชยจากรัฐบาลผ่านบัญชีที่เรียกว่า “บัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐ (Public Service Account: PSA)”² โดยกระทรวงการคลังกำหนดให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจต้อง

² ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สกส. 18/2559 เรื่องหลักเกณฑ์กำกับดูแลธุรกรรมนโยบายรัฐ (Public Service Account: PSA)

บันทึกต้นทุนการดำเนินงานตามโครงการนโยบายรัฐไว้ในบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐนับตั้งแต่ปี 2552 เป็นต้นมา เพื่อชดเชยรายได้ที่สูญหายไปให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจอย่างเป็นระบบ และเกิดกรอบที่แน่ชัดระหว่างการบันทึกต้นทุนโครงการนโยบายรัฐและต้นทุนการดำเนินงานปกติของสถาบันการเงิน ทั้งนี้ มิใช่โครงการทุกประเภทของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือประชาชนและภาคธุรกิจข้างต้นจะถูกกำหนดให้เป็นโครงการนโยบายรัฐได้ เนื่องจากขึ้นอยู่กับเงื่อนไขอื่นอีกและขึ้นอยู่กับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีด้วย

จากกลไกการทำงานของโครงการนโยบายรัฐซึ่งเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่รัฐบาลใช้เพื่อช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ได้รับความเดือดร้อน การบันทึกบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐจึงเปรียบเสมือนการบันทึกต้นทุนของกิจกรรมกึ่งการคลังของรัฐบาล เนื่องจากโครงการนโยบายรัฐถือเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินกิจกรรมหรือนโยบายของรัฐบาลผ่านหน่วยงานอื่น และรัฐบาลสามารถเข้าไปแทรกแซงให้เกิดการดำเนินงานตามความต้องการได้ จึงกล่าวได้ว่าการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวมีผลกระทบต่อภาระการคลังของรัฐบาล โดยที่ ภาระการคลังเกิดขึ้นได้ทั้งในกรณีภาระโดยชัดแจ้งและภาระโดยนัย (อธิภัทร มุทิตาเจริญ & กนต์ธีร์ นุชสุวรรณ, 2559)

ภาระโดยชัดแจ้งของรัฐบาลในสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เป็นรายจ่ายตามกฎหมายหรือตามข้อตกลงที่รัฐบาลได้ทำสัญญากับสถาบันการเงินไว้ จำนวนรายจ่ายตามข้อตกลงจะระบุชัดเจนและแน่นอน ได้แก่ ภาระตามงบประมาณรายจ่าย และรายจ่ายตามที่ระบุไว้ในเอกสารมติกรม. ของโครงการนโยบายรัฐซึ่งระบุจำนวนงบประมาณที่อนุมัติให้ใช้จ่ายเพื่อการดำเนินงานและวิธีการชดเชยส่วนต่างอัตราดอกเบี้ยอย่างชัดเจน ทำให้รัฐบาลสามารถคาดการณ์ภาระการคลังที่เกิดขึ้นในแต่ละปี

ขณะที่ ภาระโดยนัยไม่อาจทราบปริมาณรายจ่ายที่แน่นอนได้ และเป็นภาระที่อาจเกิดขึ้นจากเหตุการณ์ไม่คาดคิดในอนาคต ภาระประเภทนี้โดยส่วนใหญ่มักเกิดกับโครงการนโยบายรัฐที่เป็นการให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำแก่ประชาชนและธุรกิจรายย่อย เนื่องจากการให้สินเชื่อแก่บุคคลกลุ่มนี้มักมีการผ่อนปรนหลักทรัพย์ค้ำประกันประกอบกัน จึงมีแนวโน้มที่จะปล่อยสินเชื่อให้ผู้มีหลักทรัพย์น้อยและไม่มีความมั่นคงทางการเงินมาก ซึ่งอาจทำให้เกิดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) ไม่ทราบจำนวนในอนาคต เมื่อหนี้ NPLs กระทบต่อความมั่นคงของสถาบันการเงิน จึงเป็นหน้าที่ในทางหนึ่งของรัฐบาลที่จะเข้ามารับผิดชอบต่อหนี้ที่เกิดขึ้นในฐานะภาระการคลังโดยนัยของรัฐบาล

ต้นทุนการอุดหนุนโครงการนโยบายรัฐกรณีที่เป็นภาระโดยชัดแจ้งซึ่งได้จากการศึกษารายงานงบการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจปี 2559 และ 2560 สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่เลือกมานำเสนอในครั้งนี้ จะนำเสนอเฉพาะธนาคารที่มีบทบาทต่อการให้บริการประชาชนผู้มีรายได้น้อย

ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย การแสดงปริมาณการรับเงินชดเชยจากรัฐบาลในงบการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ถูกกำหนดให้เริ่มจัดทำตั้งแต่ปี 2559 ภายใต้รายการชื่อ “รายได้ชดเชยธุรกรรมนโยบายรัฐจากรัฐบาล” เพื่อแสดงเม็ดเงินอุดหนุนที่รัฐบาลชำระเป็นค่าชดเชยการดำเนินงานตามโครงการนโยบายรัฐในแต่ละปีให้เห็นโดยชัดเจน และธนาคารแต่ละแห่งได้ประมาณการปริมาณเงินชดเชยในปี 2558 ไว้ในรายงานปี 2559 เพื่อให้เกิดความสอดคล้องระหว่างการจัดทำงบการเงินปีปัจจุบันและปีก่อนหน้า

การแสดงข้อมูลปริมาณเงินอุดหนุนของธนาคารแต่ละแห่งจะแตกต่างกันไป เนื่องจากธนาคารแต่ละแห่งมีช่วงเวลาจัดทำงบการเงินแตกต่างกัน โดยที่ ธ.ออมสิน ธอส. และ ธอท. จะแสดงงบการเงินเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม และสิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคมของปีเดียวกัน ขณะที่ ธกส. แสดงงบการเงินตามบัญชีซึ่งเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน และสิ้นสุดวันที่ 31 มีนาคมของปีถัดไป ทำให้แต่ละธนาคารแสดงปริมาณเงินชดเชยตามงบการเงินฉบับล่าสุดแตกต่างกัน คือ การแสดงปริมาณเงินชดเชยในปี 2560 ของ ธ.ออมสิน ธอส. และ ธอท. จะเป็นการแสดงไตรมาสที่ 1 รวมกับไตรมาสที่ 2 ของปี 2560 (ระยะเวลา 6 เดือน) และ ธกส. จะเป็นปริมาณเงินชดเชยในไตรมาสที่ 1 ของปี 2560 เท่านั้น (ระยะเวลา 3 เดือน)

ปริมาณเงินชดเชยที่แสดงภายใต้รายการชื่อ “รายได้ชดเชยธุรกรรมนโยบายรัฐจากรัฐบาล” จะแบ่งรูปแบบการชดเชยออกเป็น 3 ส่วนหลัก ได้แก่ การชดเชยดอกเบี้ยโครงการนโยบายรัฐ การชดเชยต้นทุนเงินโครงการนโยบายรัฐ และการชดเชยค่าใช้จ่ายดำเนินงานของโครงการนโยบายรัฐ

1) การชดเชยดอกเบี้ยโครงการนโยบายรัฐ: เป็นการชดเชยส่วนต่างอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ระหว่างกรณีอัตราดอกเบี้ยที่ได้รับการผ่อนปรนตามโครงการนโยบายรัฐเทียบกับอัตราดอกเบี้ยปกติ เช่น โครงการชุมชนปรับเปลี่ยนการผลิตสู่วิถีภัยแล้ง³ ของ ธกส. โดยใช้สินเชื่อแก่เกษตรกรเป็นค่าเช่าที่ดิน ค่าปัจจัยการผลิต และค่าจ้างแรงงานในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 0.01 ต่อปี และกำหนดให้รัฐบาลชดเชยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 3.5 ต่อปี อย่างไรก็ตามวิธีสำหรับรูปแบบการชดเชยอัตราดอกเบี้ยที่ใช้เปรียบเทียบก็ยังไม่มีการเปิดเผยอย่างชัดเจน

2) การชดเชยต้นทุนเงินโครงการนโยบายรัฐ: เป็นการชดเชยต้นทุนเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่รัฐบาลกำหนดให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องสำรองจ่ายไปก่อนเพื่อดำเนินงานตาม

³ หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 1006/2324 เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559 เรื่องมาตรการช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาภัยแล้ง และมาตรการเพิ่มขีดความสามารถภาคการเกษตร

โครงการนโยบายรัฐ โดยรัฐบาลสัญญาว่าจะชำระคืนเงินต้นและต้นทุนเงินนั้นให้ เช่น มาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกรผู้มีรายได้น้อย⁴ ซึ่งมีวงเงินงบประมาณให้เบิกได้จำนวน 6,540 ล้านบาท โดยเบิกจ่ายจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 หากยังไม่สามารถเบิกเงินในงบประมาณรายจ่ายปี 2560 ได้ ธกส. จะต้องสำรองจ่ายไปก่อน ซึ่ง ธกส. จะได้รับการชำระคืนเงินต้นและชดเชยต้นทุนเงินในอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ 6 เดือน ประเภทบุคคลธรรมดาของ 4 ธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ (FDR) บวกร้อยละ 1 โดย ธกส. จะเบิกได้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

3) การชดเชยค่าใช้จ่ายของโครงการนโยบายรัฐ: เป็นการจ่ายชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการนโยบายรัฐที่รัฐบาลมีข้อตกลงว่าจะชำระให้ เช่น ค่าบริหารจัดการโครงการ และรวมถึงการชดเชยเมื่อการดำเนินโครงการประสบปัญหาขาดทุนภาวะขาดทุน เช่น โครงการรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต 2556/2557 โดย ธกส.⁵ จะให้จ่ายเงินให้แก่เกษตรกรที่นำข้าวมาจำนำซึ่งราคาจำนำข้าวจะแตกต่างกันไปตามชนิดของข้าว และมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้รัฐบาลต้องชำระเงินชดเชยค่าใช้จ่ายดำเนินงานเมื่อ ธกส. ประสบปัญหาขาดทุนอีกด้วย

หลังจากที่กระทรวงการคลังกำหนดให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องแสดงรายการเงินที่ได้รับชดเชยจากรัฐบาลในงบการเงินซึ่งเริ่มปรับในงบการเงินปี 2559 จะพบว่า ธกส. จะได้รับเงินชดเชยมากกว่าธนาคารอื่นในกลุ่มสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อคนมีรายได้น้อย (ตารางที่ 1) เนื่องจากรัฐบาลมุ่งเน้นส่งเสริมแหล่งเงินทุนให้แก่คนมีรายได้น้อยโดยเฉพาะเกษตรกรที่มีรายได้น้อยที่สุด จึงมีการริเริ่มโครงการนโยบายรัฐเพื่อเกษตรกรเป็นจำนวนมาก เช่น โครงการรับจำนำข้าวเปลือก โครงการรับจำนำมันสำปะหลัง โครงการสินเชื่อสนับสนุนเศรษฐกิจชุมชน โครงการประกันรายได้เกษตรกร เป็นต้น และธนาคารอื่นๆ อาจไม่ได้รับชดเชยจากรัฐบาลทั้งสามประเภทเงินชดเชย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับรูปแบบโครงการนโยบายรัฐของแต่ละธนาคารกำลังดำเนินการ รวมถึงภายในปี 2559 และ ปี 2560 ณ วันที่ 30 มิ.ย. 60 ไม่ปรากฏรายการรับเงินชดเชยตามโครงการนโยบายรัฐ เป็นไปได้ว่าในปีดังกล่าว ธ.อ.ส ไม่ได้อยู่ในระยะเวลาที่ต้องรับเงินชดเชย

⁴ หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 1006/17972 เมื่อวันที่ 26 กันยายน พ.ศ. 2559 เรื่องมาตรการส่งเสริมคุณภาพชีวิตเกษตรกรรายย่อย

⁵ หนังสือกระทรวงพาณิชย์ ที่ พณ 0414/3067 เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2556 เรื่อง โครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2556/2557

ตารางที่ 1 การอุดหนุนตามโครงการนโยบายรัฐ

ธนาคาร	รายปี/ ไตรมาส	ชดเชยดอกเบี้ย โครงการ PSA	ชดเชยต้นทุนเงิน โครงการ PSA	ชดเชยค่าใช้จ่าย ดำเนินงาน	รวม การชดเชย
ธ. ออมสิน	1 ม.ค. 58 - 31 ธ.ค 58	1,568.03	-	-	1,568.03
	1 ม.ค. 59 - 31 ธ.ค 59	5,198.93	-	-	5,198.93
	1 ม.ค. 60 - 30 มิ.ย. 60	1,295.47	-	-	1,295.47
ธ.ก.ส.	1 เม.ย. 58 - 31 มี.ค. 59	2,469.08	5,158.29	206.47	7,833.84
	1 เม.ย. 59 - 31 มี.ค. 60	3,616.99	4,919.30	139.03	8,675.32
	1 เม.ย. 60 - 30 มิ.ย. 60	1,415.22	1406.90	71.40	2,893.52
ธอส.	1 ม.ค. 58 - 31 ธ.ค 58	-	-	-	-
	1 ม.ค. 59 - 31 ธ.ค 59	-	-	-	-
	1 ม.ค. 60 - มิ.ย. 60	-	-	-	-
ธอท.	1 ม.ค. 58 - 31 ธ.ค 58	-	-	48.80	48.80
	1 ม.ค. 59 - 31 ธ.ค 59	-	-	33.90	33.90
	1 ม.ค. 60 - 30 มิ.ย. 60	-	-	12.92	12.92

หน่วย: ล้านบาท

หมายเหตุ: 1. การแสดงงบการเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่งอาจกำหนดช่วงปีที่แสดงแตกต่างกัน โดย ธกส. ใช้ปีบัญชีซึ่งเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน และสิ้นสุดวันที่ 31 มีนาคมของปีถัดไป ขณะที่ ธ.ออมสิน ธอส. และ ธอท. จะใช้ปีที่เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม และสิ้นสุดวันที่ 31 ธันวาคมของปีเดียวกัน

2. การแสดงปริมาณเงินชดเชยในปี 2560 สำหรับ ธกส. จะเป็นการแสดงในไตรมาสที่ 1 ของปี 2560 ขณะที่ ธ.ออมสิน ธอส. และ ธอท. จะเป็นการแสดงไตรมาสที่ 1 รวมกับ ไตรมาสที่ 2 ของปี 2560

2.1.3.1.2 การเพิ่มทุน

ตามที่ รัฐบาลพยายามมุ่งเน้นฟื้นฟูและช่วยเหลือประชาชนและภาคธุรกิจรายย่อยที่ได้รับ ความเดือดร้อนผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจภายใต้ “โครงการนโยบายรัฐ” ทั้งในรูปแบบการให้ สินเชื่อ การค้ำประกันเงินกู้ และการพักชำระหนี้ ด้วยเงื่อนไขผ่อนปรนไม่ว่าจะเป็นอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ ต่ำกว่าปกติ ให้กู้ระยะยาว หลักทรัพย์ค้ำประกันต่ำไปจนถึงไม่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน การ ดำเนินงานตามโครงการนโยบายรัฐเหล่านี้สร้างภาระให้แก่สถาบันการเงินจากการลดเกณฑ์อัตรา ดอกเบี้ยเงินกู้และค่าธรรมเนียมที่ต่ำกว่าปกติ และลูกหนี้ที่มีหลักทรัพย์ต่ำ/ไม่มีหลักทรัพย์ยังมี แนวโน้มกลายเป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) ในอนาคต ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงต้องให้การ ช่วยเหลือสถาบันการเงินผ่านการชดเชยส่วนต่างอัตราดอกเบี้ยเงินกู้/ค่าธรรมเนียมระหว่างอัตราปกติ และอัตราที่ผ่อนปรน และค้ำประกันหนี้ของลูกหนี้ในโครงการนโยบายรัฐ ซึ่งการชดเชยทั้งหมดจะ กระทำผ่านการจัดทำบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐที่บันทึกเฉพาะต้นทุนการดำเนินงานของโครงการ นโยบายรัฐเท่านั้น ขณะที่ต้นทุนจากการดำเนินงานปกติของสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะไม่ถูกบันทึก นับรวมเข้าไปด้วย

สำหรับการดำเนินงานตามปกติของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ในความเป็นจริงก็ไม่อาจสร้าง ผลกำไรได้มากดังเช่นธนาคารพาณิชย์ทั่วไป เนื่องจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นสถาบันการเงินที่มี พันธกิจหลักเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนของประชาชนรายได้น้อยและกลุ่มธุรกิจรายย่อย จึงอาจมีการดำเนิน โครงการบางโครงการในลักษณะเงื่อนไขผ่อนปรนแต่ไม่ได้เป็นโครงการนโยบายรัฐที่ได้รับเงินชดเชย จากรัฐบาล ทำให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องแบกรับภาระต้นทุนที่เกิดขึ้นไว้เอง รวมถึงต้องแบกรับ ผลกระทบที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ รายได้สูญหายจากการลดอัตราดอกเบี้ย/ค่าธรรมเนียม และ ปัญหาหนี้ NPLs เฉกเช่นเดียวกับโครงการนโยบายรัฐตนเอง

ผลของการแบกรับภาระต้นทุนการดำเนินงานจำนวนมากแต่กลับสร้างผลกำไรจากอัตรา ดอกเบี้ยเงินกู้และค่าธรรมเนียมได้น้อย อาจทำให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องประสบปัญหาขาดทุน ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงต้องช่วยเหลือผ่านการจัดสรรเงินเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ประสบ ปัญหาเพื่อเสริมสร้างสภาพคล่องและความมั่นคงทางการเงินให้สถาบันการเงินสามารถดำเนินงาน ต่อไปได้ อีกทั้งยังเป็นการรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินโดยรวมของประเทศ การจัดสรรเงินเพิ่ม ทุนในแต่ละปีกระทรวงการคลังโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) และสำนักงานบริหารหนี้ สาธารณะ (สบน.) จะพิจารณาโดยใช้กฎหมาย 3 ส่วน คือ (1) พระราชบัญญัติการบริหารหนี้ สาธารณะ ปี 2548 (2) ประกาศกระทรวงการคลังว่าด้วยเรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการ ชำระหนี้ของหน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินภาครัฐ และ (3) พระราชบัญญัติจัดตั้ง

สถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่งซึ่งกำหนดเกณฑ์การดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS ratio) ไว้ โดยปริมาณเงินเพิ่มทุนจะต้องเป็นไปตามเกณฑ์การดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงและสอดคล้องกับแผนการก่อหนี้สาธารณะด้วย อย่างไรก็ตาม การกำหนดปริมาณเงินเพิ่มทุนจะต้องคำนึงถึงพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจและเกณฑ์การดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงเป็นตัวบทสำคัญ (อธิภัทร มุทิตาเจริญ & กนต์ธีร์ นุชสุวรรณ, 2559)

พระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่งได้กำหนดเกณฑ์การดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงที่เหมาะสมต่อการดำเนินงานตามพันธกิจของสถาบันการเงิน โดยมีเกณฑ์แตกต่างกันไปดังตารางที่ 2 อย่างไรก็ตาม ยังมีธนาคารบางแห่งที่ไม่ได้กำหนดเกณฑ์ดังกล่าวไว้ ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติ กระทรวงการคลังโดย สบง. จึงอาจใช้ร่างระเบียบการของธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งกำหนดว่า สถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8.5⁶ เพื่อเป็นเกณฑ์พิจารณาการเพิ่มทุน สำหรับวิธีการคำนวณเงินเพิ่มทุนตามเกณฑ์การดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8.5 ทำได้ดังนี้

$$\frac{\text{เงินกองทุนทั้งสิ้น}}{\text{สินทรัพย์เสี่ยงทั้งสิ้น}} = \text{เงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS ratio)} \geq 8.5\%$$

ตารางที่ 2 เกณฑ์การดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่ง

ธนาคาร	เกณฑ์ BIS Ratio
ธนาคารออมสิน	-
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	-
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	-
ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย	ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8.5
ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย	ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8
ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย	ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8.5
บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม	-
บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย	ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5

ที่มา: รวบรวมโดยอธิภัทร มุทิตาเจริญ และ กนต์ธีร์ นุชสุวรรณ (2559)

ตามข้อมูลที่ปรากฏในรายงานความเสี่ยงทางการคลัง ปี 2558 ซึ่งจัดทำโดยกระทรวงการคลัง พบว่าในปี 2555 ถึง 2557 รัฐบาลต้องจัดสรรเงินเพิ่มทุนเพิ่มขึ้น (ดังตารางที่ 3) โดยที่สาเหตุหลักมา

⁶ ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่ สกส. 9/2559, 10/2559 และ 11/2559

จากธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.) และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.) ซึ่งเป็นการเพิ่มทุนเพื่อแก้ปัญหาหนี้ NPLs ภายใต้แผนการฟื้นฟูของสถาบันการเงินเฉพาะกิจทั้งสองแห่ง และยังเพิ่มทุนเพื่อเพิ่มศักยภาพในการดำเนินงานให้แก่ บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย (บตท.) ในปี 2557 อีกด้วย ขณะที่ในปีถัดมา (ปี 2558-2559) ไม่ได้มีการจัดสรรเงินเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินใดเลย เนื่องจากเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงอยู่ในเกณฑ์ที่ดีและมีความมั่นคงเพียงพอต่อการรักษาเสถียรภาพของระบบการเงิน และเพียงพอให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจสามารถดำเนินงานต่อไปได้

ตารางที่ 3 จำนวนเงินเพิ่มทุน ปี 2555-2559

ธนาคาร	2555	2556	2557	2558	2559
ธ.ออมสิน	-	-	-	-	-
ธกส.	-	750	-	-	-
ธอส.	-	-	-	-	-
ธอท.	-	450	2,500	-	-
ธสน.	-	-	-	-	-
ธพว.	600	555	2,000	-	-
บสย.	-	-	-	-	-
บตท.	-	-	130	-	-
รวมทั้งสิ้น	600	1755	4,630	-	-

ที่มา: รายงานความเสี่ยงทางการคลัง ปี 2558 และ ปี 2559

เมื่อปริมาณการจัดสรรเงินเพิ่มทุนในช่วงปี 2555-2557 เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในระยะเวลาเพียงสามปี จึงทำให้รัฐบาลตระหนักถึงภาวะการคลังที่เกิดขึ้น และอาจกลายเป็นภาระขนาดใหญ่ในอนาคต ดังนั้นจึงมีการจัดทำพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. 2558 ขึ้นมาเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำคัญสำหรับการเพิ่มทุน และส่งเสริมความมั่นคงทางการเงินให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจโดยเฉพาะกรณีการคุ้มครองเงินฝากของประชาชน ซึ่งรายได้ของกองทุนจะมาจากการนำส่งเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่งในอัตราร้อยละ 0.18 ต่อปีของยอดเงินที่ได้รับจากประชาชนซึ่งเริ่มบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2558⁷ และปัจจุบันต้องนำส่งในอัตราร้อยละ 0.25 ต่อปีของยอดเงินที่ได้รับจากประชาชน⁸ เพื่อรองรับการเพิ่มทุนที่อาจเพิ่มขึ้นในอนาคต

⁷ ตามกำหนดในพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. 2558

⁸ ตามประกาศกระทรวงการคลังเรื่อง กำหนดอัตราเงินนำส่งกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. 2560

2.1.3.2 การอุดหนุนโดยนัย (Implicit subsidy)

การอุดหนุนโดยนัย หรือ Implicit subsidy เป็นการอุดหนุนอีกประเภทหนึ่งซึ่งรัฐบาลไม่ได้กำหนดเป็นกฎการอุดหนุนที่ชัดเจน แต่รัฐบาลถูกผลักดันให้ออกงบประมาณอุดหนุนให้ ซึ่งการอุดหนุนโดยนัยนี้จะไม่ถูกระบุเป็นจำนวนวงเงินที่แน่นอน อาจจะมีภาระเป็นจำนวนเท่าไรก็ได้ในอนาคต ยกตัวอย่างเช่น กรณีที่รัฐบาลอุดหนุนให้ค่าธรรมเนียมธนาคารของรัฐต่ำกว่าคู่แข่งหรือธนาคารพาณิชย์ทั่วไป ทำให้ส่วนต่างค่าธรรมเนียมนี้กลายเป็นรายได้ที่รัฐบาลต้องสูญเสียไปนั่นเอง รวมไปถึงการให้แรงจูงใจทางภาษี (tax incentive) ต่างๆ เช่น สหกรณ์ไม่ต้องเสียภาษี เงินปันผล สหกรณ์ไม่ต้องเสียภาษี คนที่ฝากเงินกับสหกรณ์ไม่ต้องเสียภาษี ซึ่งหากมองโดยผิวเผินแล้วอาจไม่เห็นภาพว่ามีการอุดหนุนอย่างไร แต่แท้จริงแล้วเงินภาษีที่ไม่สามารถจัดเก็บได้จากสหกรณ์นั้นก็คือ ต้นทุนทางการคลังจากการอุดหนุนสหกรณ์ที่รัฐบาลต้องแบกรับเอาไว้ ซึ่งในการศึกษารั้วนี้จะมุ่งประมาณต้นทุนการคลังและการกระจายเงินอุดหนุนของการอุดหนุนโดยนัย 2 ประเภทเป็นหลัก ได้แก่ การอุดหนุนด้านการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษี และการอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝาก ที่เกิดขึ้นในสถาบันการเงินเฉพาะกิจและสหกรณ์

2.2 วรรณกรรมปริทัศน์

2.2.1 งานวิจัยที่เกี่ยวกับการเข้าถึงบริการทางการเงิน

การขยายการเข้าถึงบริการทางการเงินให้แก่คนมีรายได้น้อยผ่านองค์กรการเงินฐานรากต่างๆ ค่อนข้างมีความสำคัญต่อการเติมเต็มช่องว่างความต้องการแหล่งเงินทุนในประเทศ โดยงานวิจัยบางส่วนพบว่า คนมีรายได้น้อยและคนที่อยู่ห่างไกลชุมชนเมืองส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะใช้บริการจากสถาบันการเงินของรัฐและองค์กรการเงินฐานรากมากกว่ากลุ่มธนาคารพาณิชย์ ซึ่งงานวิจัยของหม่อมหลวงพงศ์ระพีพร อาภากร และคณะ (2554) ได้ศึกษาบทบาทของระบบการเงินฐานรากในการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงิน ด้วยการใช้แบบสอบถามเพื่อสำรวจข้อมูลอุปสงค์และอุปทานของการให้บริการทางการเงินระดับฐานรากจากผู้ใช้บริการทั้งหมด 3,011 คน ใน 10 จังหวัด ได้แก่ แม่ฮ่องสอน แพร่ ชัยนาท นราธิวาส ระนอง ศรีสะเกษ สุรินทร์ สระแก้ว ตราด และสุพรรณบุรี ซึ่งโดยสรุปพบว่า สถาบันการเงินเฉพาะกิจ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นองค์กรการเงินที่มีบทบาทในการให้บริการด้านเงินฝากและเงินออมสูงที่สุด เนื่องจากเป็นสถาบันการเงินที่อยู่ใกล้ ไปใช้บริการได้ง่าย และมีค่าธรรมเนียมบริการต่ำ นอกจากนี้ สถาบันการเงินเฉพาะกิจยังเป็นผู้ปล่อยสินเชื่อมากที่สุด ซึ่งสินเชื่อที่มีผู้ต้องการใช้มากที่สุดคือสินเชื่อการเกษตร รองลงมาคือสินเชื่อส่วนบุคคลและสินเชื่อธุรกิจอื่น ตามลำดับ ในขณะที่ ธนาคารพาณิชย์นั้นแทบจะไม่มีบทบาทในการให้บริการสินเชื่อใดๆ กับคนมีรายได้น้อยเลย เนื่องจากผู้ใช้บริการเห็นว่ามียอดดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมการกู้ยืมที่สูงจนเกินไป

ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกันมาก และให้วงเงินกู้ยืมน้อย ทำให้คนรายได้น้อยส่วนใหญ่หันไปเลือกใช้บริการจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจแทน

เช่นเดียวกับงานวิจัยของ ศศิวิมล ถาวรพงศ์สถิตย์ (2555) ที่ศึกษาปัญหาการเข้าถึงการเงินฐานรากของประชาชน ผ่านการศึกษาข้อมูลด้านมาตรการและแนวนโยบายเกี่ยวกับการให้บริการทางการเงินของสถาบันการเงินในประเทศไทย พบว่า สถาบันการเงินเฉพาะกิจ เป็นตัวช่วยที่สำคัญสำหรับประชาชนในชนบทที่ต้องการเข้าถึงสินเชื่อ เนื่องจากว่ารัฐบาลมีการจัดสรรเงินจากงบประมาณให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจตามโครงการของรัฐเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มคนหรือวิสาหกิจขนาดย่อมที่ไม่สามารถเข้าถึงเงินทุนตามระบบปกติได้ เช่น โครงการพักชำระหนี้ โครงการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบ โดยที่ Laeven (Laeven, 2000) ที่ศึกษาปริมาณการอุดหนุนของธนาคารตัวอย่างใน 12 ประเทศ ให้ข้อสรุปในทำนองเดียวกันว่า ธนาคารที่มีผู้ใช้บริการเป็นกลุ่มธุรกิจขนาดเล็ก จะมีการเติบโตของสินเชื่อสูง และธนาคารที่อยู่ในประเทศที่มีระดับ GDP per capita ต่ำ จะยังมีระดับการอุดหนุนสุทธิที่สูงขึ้น เพื่อช่วยลดความเสี่ยงและเสริมสร้างสภาพคล่องให้แก่ธนาคาร

อย่างไรก็ดี ศศิวิมล ถาวรพงศ์สถิตย์ สรุปเพิ่มเติมว่า โครงการของรัฐเพื่อประชาชนและธุรกิจรายย่อยนั้นมักจะก่อให้เกิดผลขาดทุนจากการดำเนินงาน เนื่องจากว่ามีการผ่อนปรนเงื่อนไขจากเกณฑ์ปกติให้แก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมาย ตั้งแต่การผ่อนปรนอัตราดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียมหลักประกัน ไปจนถึงระยะเวลาชำระเงินกู้ที่ยาวนานกว่าปกติ ส่งผลให้รัฐบาลต้องชดเชยความเสียหายหรือผลขาดทุนที่เกิดขึ้น สะท้อนว่า นอกจากรัฐบาลจะมีภาระทางการคลังผ่านการจัดสรรเงินงบประมาณตามโครงการแล้ว ยังมีภาระทางการคลังที่อาจเพิ่มขึ้นจากการให้เงินชดเชยผลขาดทุนหลังการดำเนินงานอีก

ขณะที่ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ซึ่งศึกษารูปแบบของการจัดตั้งองค์กรทางการเงินระดับจุลภาคและบทบาทของรัฐบาลที่เหมาะสม ได้แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมว่า นอกจากการอุดหนุนจะสร้างภาระทางการคลังต่อรัฐบาลแล้ว ยังเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ก่อองค์กรการเงินฐานรากได้ โดยจุดอ่อนสำคัญที่ชัดเจนก็คือ การขาดการกระจายการปล่อยสินเชื่อแก่กลุ่มลูกค้าหลายประเภท และองค์กรการเงินส่วนใหญ่ไม่สามารถถ่วงดุลความเสี่ยงหรือสร้างเสถียรภาพให้เพียงพอต่อการรับเงินฝากและปล่อยสินเชื่อให้แก่กลุ่มคนจนได้ รวมถึงไม่สามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืนโดยที่ ต้องพึ่งเงินทุนจากงบประมาณของรัฐบาล (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2547)

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พบว่า งานศึกษาส่วนใหญ่ในประเทศไทยจะเน้นไปที่ การศึกษาการกระจายการเข้าถึงบริการทางการเงินผ่านสถาบันการเงินต่าง ๆ และเน้นศึกษาปัญหาที่

คนบางกลุ่มไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้เท่าที่ควร โดยที่ยังไม่มีการศึกษาอย่างครอบคลุมเกี่ยวกับช่องทางการสร้างภาระทางการคลังของรัฐบาลจากการอุดหนุนสถาบันการเงิน

2.2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวกับการอุดหนุนโดยนัย

การอุดหนุนสถาบันการเงินเป็นภาระทางการคลังอย่างหนึ่งที่รัฐบาลต้องเผชิญ ดังนั้นงานวิจัยในต่างประเทศจึงเริ่มหันมาให้ความสนใจกับการศึกษาภาระทางการคลังจากการอุดหนุนสถาบันการเงินมากขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่จะเน้นศึกษาเกี่ยวกับการอุดหนุนโดยนัย หรือ implicit subsidy เนื่องจากว่ามักก่อให้เกิดภาระทางการคลังที่ไม่สามารถทราบเป็นจำนวนเงินที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยที่ Noss และ Sowerbutts (2012) ได้ศึกษาการอุดหนุนโดยนัยของธนาคารในสหราชอาณาจักร เพื่ออธิบายว่าทำไมการอุดหนุนโดยนัยจึงเป็นเรื่องที่น่ากังวล ซึ่งพบว่า การอุดหนุนโดยนัยจะสร้างความได้เปรียบให้แก่ธนาคาร ส่งผลให้เหล่าเจ้าหนี้ของธนาคารผลักดันหรือเรียกร้องการอุดหนุนจากรัฐบาลมากขึ้นเพื่อลดความเสี่ยงทางการเงินให้แก่ธนาคาร ซึ่งข้อเรียกร้องนี้อาจขยายภาระทางการคลังจากรัฐบาลที่รัฐบาลค้ำประกันไปสู่ธนาคารที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกันได้ (Noss & Sowerbutts, 2012) สอดคล้องกับข้อค้นพบที่ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อต้นทุนทางการคลัง (Honohan & Klingebiel, 2001) ได้พบว่า นโยบายอุดหนุนสถาบันการเงิน อย่างเช่น การค้ำประกันเงินฝาก, การอุดหนุนสภาพคล่องทางการเงินแบบปลายเปิด, การอนุมัติงบประมาณช่วยเหลือลูกหนี้ เป็นต้น จะส่งผลให้ต้นทุนทางการคลังเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

นอกจากนี้ Noss และ Sowerbutts ยังพบว่า การอุดหนุนโดยนัยจะลดวินัยทางการเงินและเพิ่มแรงจูงใจที่จะเสี่ยงของธนาคารได้อีกด้วย เช่นเดียวกับที่พบว่า moral hazard อาจเกิดจากผลกระทบของการค้ำประกันโดยนัยของรัฐบาลเพื่อเสถียรภาพทางการเงินของธนาคาร (Wenger, 2014) พบว่า การค้ำประกันโดยนัยของรัฐบาล (implicit government guarantees) จะทำให้ธนาคารเกิดความเสี่ยงทางการเงินและความเสี่ยงจากทางเลือกการลงทุนมากขึ้น โดยธนาคารจะลงทุนในสินทรัพย์เสี่ยงมากขึ้น ทำให้สามารถรองรับความเสียหายได้น้อยลง (loss-absorbing capacity) และการได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลยังทำให้ธนาคารสามารถรับรู้สภาพคล่องที่แท้จริงได้ลดลงอีกด้วย (liquidity mismatch)

โดยที่ Noss และ Sowerbutts ได้สำรวจวิธีการประเมินการอุดหนุนโดยนัย พบว่า โดยทั่วไปมีอยู่ 2 วิธี วิธีแรกคือ “Funding advantage models” จะประเมินมูลค่าการอุดหนุนโดยนัยจากส่วนต่างของต้นทุนของกองทุนที่ลดลงเมื่อรัฐบาลให้การอุดหนุน เปรียบเทียบกับต้นทุนของกองทุนที่จะเกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลไม่ให้การอุดหนุน ส่วนอีกวิธีคือ “Contingent claims models” เป็นการประเมินแบบภาพรวม โดยประมาณจากมูลค่ารายจ่ายประจำปีที่รัฐบาลต้องจ่ายให้ธนาคารเพื่อไม่ให้

มูลค่าสินทรัพย์ของธนาคารอยู่ในระดับต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ปริมาณเงินที่รัฐบาลเพิ่มทุนให้แก่ธนาคารเพื่อให้ธนาคารสามารถดำรงเงินกองทุนตามเกณฑ์มาตรฐานได้ อย่างไรก็ตาม Noss และ Sowerbutts พบว่า การใช้วิธี Funding advantage models นั้น รัฐบาลจะสามารถประหยัดต้นทุนการอุดหนุนได้มากกว่า เนื่องจากว่าวิธีการนี้ต้องใช้ข้อมูลจากหน่วยงานจัดอันดับสำหรับพิจารณาความเสี่ยงของธนาคาร และพิจารณาความน่าจะเป็นในการอุดหนุนของรัฐบาล ขณะที่ Contingent claims models ใช้ข้อมูลจากตลาดเงินซึ่งมีความซับซ้อนเป็นตัวพิจารณา

ทั้งนี้ งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับการอุดหนุนของรัฐบาลในสถาบันการเงินดังที่กล่าวมานั้น เป็นการศึกษาการอุดหนุนโดยนัยของรัฐบาลในรูปแบบสินเชื่อซึ่งเป็นลักษณะการอุดหนุนของรัฐบาลที่พบเห็นได้ทั่วไป ขณะที่ งานวิจัยนี้จะศึกษาในมุมมองที่แตกต่างออกไป โดยศึกษาการอุดหนุนองค์กรการเงินของรัฐบาล ว่าแท้จริงแล้วรูปแบบการอุดหนุนของรัฐบาลเพื่อส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินแก่คนมีรายได้น้อยนั้นก่อให้เกิดต้นทุนทางการคลังอย่างไร โดยเฉพาะต้นทุนที่เป็นภาระทางการคลังโดยนัยที่นอกเหนือจากการค้ำประกันสินเชื่อ

2.3 ทฤษฎีและตัวแบบที่เกี่ยวข้อง

2.3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์ต้นทุนโดยนัยของรัฐบาลจากการอุดหนุนสถาบันการเงิน

การศึกษาเพื่อวิเคราะห์ต้นทุนการคลังของรัฐบาล โดยเฉพาะต้นทุนที่มาจาก การอุดหนุน โดยนัย Noss และ Sowerbutts พบว่ามีแนวคิดและทฤษฎีหลักอยู่ 2 แนวคิด คือ Funding advantage models และ Contingent claims models ซึ่งแนวคิดทั้งสองมีสาระสำคัญ ดังนี้

2.3.1.1 Funding advantage models

Funding advantage models เป็นแบบจำลองที่ประเมินมูลค่าการอุดหนุนโดยนัยจากส่วนต่างระหว่างต้นทุนของกองทุนที่ลดลงเมื่อมีรัฐบาลให้การค้ำประกันโดยนัย (implicit government guarantee) เปรียบเทียบกับต้นทุนที่ธนาคารต้องเผชิญเมื่อไม่มีรัฐบาลให้การอุดหนุน หรือเรียกว่า counterfactual cost ซึ่งในแต่ละธนาคารอาจจะมีวิธีการประมาณค่า counterfactual cost ที่แตกต่างกันไป

จากการศึกษาวิธีการประมาณ counterfactual cost พบว่า ในปัจจุบันมีต้นแบบการวิเคราะห์อยู่ 2 วิธีการ คือ

(1) Size-based approach วิธีนี้จะวิเคราะห์การอุดหนุนโดยนัย (implicit subsidy) โดยให้ความสำคัญกับขนาดธนาคารเป็นหลัก ซึ่งมีข้อสมมติว่า ธนาคารขนาดใหญ่เท่านั้นที่ควรจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเมื่อธนาคารล้มเหลว ดังนั้น ภายใต้แนวทางการวิเคราะห์นี้จึงกล่าวได้ว่า ธนาคารขนาดใหญ่จะมีความได้เปรียบและได้รับการอุดหนุนเพื่อลดต้นทุนของเงินทุน (cost of funding) มากกว่าธนาคารขนาดเล็กทั่วไป

(2) Rating-based approach วิธีนี้จะวิเคราะห์การอุดหนุนโดยนัย (implicit subsidy) โดยให้ความสำคัญกับการจัดอันดับความน่าเชื่อถือ ปัจจุบันสถาบันจัดอันดับเครดิตทั้ง Fitch Ratings, Moody's Investors Service และ Standard and Poor's มีการจัดอันดับอยู่ 2 ประเภท ให้แก่ธนาคารแต่ละแห่ง นั่นคือ การจัดอันดับ stand-alone rating และ support rating ซึ่งการจัดอันดับเครดิตทั้งสองประเภท จะสะท้อนถึงโอกาสที่ธนาคารจะผิดนัดชำระหนี้ ขณะที่ support rating นั้นจะสะท้อนถึงโอกาสที่ธนาคารจะได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลด้วย

วิธี Rating-based approach จะประมาณ counterfactual cost จากการเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างต้นทุนที่เกิดขึ้นจริงของธนาคาร (สะท้อนจาก support rating) กับต้นทุนที่สูงขึ้นเมื่อไม่มีรัฐบาลให้การอุดหนุนโดยนัย (สะท้อนจาก stand-alone rating) ซึ่ง market price หรือ high-yield debt จะถูกนำมาใช้ประมาณการต้นทุนของเงินทุน

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาทั้งสองวิธีที่ใช้ประมาณ counterfactual cost จะเห็นได้ชัดว่าวิธี Rating-based approach จะมีข้อได้เปรียบมากกว่า Size-based approach อยู่ 2 ประการ ได้แก่

(1) Rating-based approach จะมีสถาบันจัดอันดับเป็นตัวกลาง โดยเป็นผู้ประเมินความเสี่ยงของแต่ละธนาคารด้วยเกณฑ์พิจารณาเดียวกัน เพื่อลดปัญหาเรื่องรูปแบบธนาคารและการเผชิญความเสี่ยงลักษณะที่แตกต่างกันของแต่ละธนาคาร

(2) Rating-based approach ใช้การจัดอันดับเพื่อวิเคราะห์การอุดหนุนของรัฐบาล ขณะที่ Size-based approach บอกเพียงว่าธนาคารขนาดใหญ่เท่านั้นที่ควรได้รับการอุดหนุน ด้วยเหตุนี้ วิธี Rating-based approach จึงเป็นวิธีที่ดีกว่า เพราะการอุดหนุนของรัฐบาลจะขึ้นอยู่กับการจัดอันดับจากสถาบันจัดอันดับที่น่าเชื่อถือ

นอกจากนี้ Funding advantage models ยังมีข้อสมมติว่า โครงสร้างหนี้สินของธนาคารนั้นจะไม่ขึ้นอยู่กับระดับการค้ำประกันโดยนัยของรัฐบาล กล่าวคือ ในกรณีที่รัฐบาลถดถอยการอุดหนุน

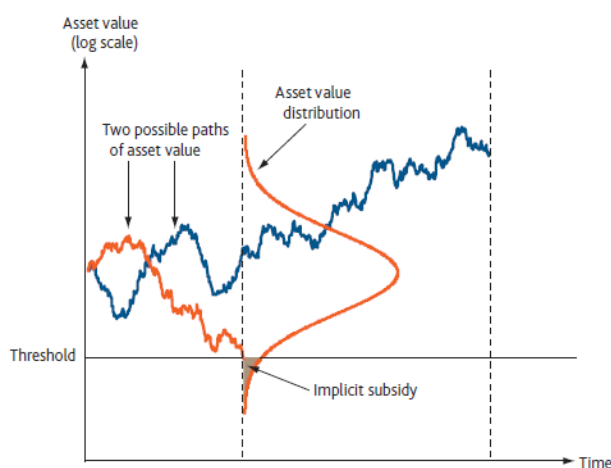
ออกไปหรือกรณีที่ไม่มีการอุดหนุน ระดับหนี้สินของธนาคารก็ยังคงเดิมไม่เปลี่ยนแปลง แต่ในความเป็นจริงแล้ว หากรัฐบาลลดถอนการอุดหนุนออกไป ธนาคารก็จะพยายามหาทางลดหนี้สินที่มีต้นทุนราคาแพง (หนี้สงสัยจะสูญหรือหนี้ด้อยคุณภาพ) อยู่ดี (Noss & Sowerbutts, 2012)

2.3.1.2 Contingent claims models

แนวคิดตาม Contingent claims models จะประเมินการอุดหนุนโดยนัยในลักษณะภาพรวม โดยที่การอุดหนุนโดยนัยจะประมาณจาก มูลค่ารายจ่ายประจำปีที่รัฐบาลต้องจ่ายให้ธนาคารเพื่อไม่ให้มูลค่าสินทรัพย์ของธนาคารมีค่าต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งคือ ปริมาณเงินที่รัฐบาลเพิ่มทุนให้แก่ธนาคารเพื่อให้ธนาคารสามารถดำรงเงินกองทุนไว้ได้ตามเกณฑ์มาตรฐาน ดังนั้น แนวคิดนี้จึงเป็นการเปรียบเทียบระหว่างมูลค่าสินทรัพย์ของธนาคารกับเกณฑ์มาตรฐานหนึ่งที่กำหนดจากปริมาณเงินกองทุนขั้นต่ำที่ธนาคารควรมีในอนาคต (อาจเรียกอีกอย่างว่า การดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง) ซึ่งมูลค่าการอุดหนุนของรัฐบาลจะเท่ากับมูลค่าที่รัฐบาลจำเป็นต้องชดเชยให้สินทรัพย์ของธนาคารอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน ถ่วงน้ำหนักด้วยความน่าจะเป็นที่สินทรัพย์จะอยู่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน จึงอาจกล่าวได้ว่า การเรียกร้องเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจะขึ้นอยู่กับขนาดความล้มเหลวที่ธนาคารเผชิญ (ความล้มเหลวของรัฐบาล ในที่นี้หมายถึง มูลค่าสินทรัพย์ของรัฐบาลอยู่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด)

ทั้งนี้ การประเมินการอุดหนุนโดยนัยตามแนวคิด Contingent claims models จำเป็นต้องมีการสร้างแบบจำลองการเปลี่ยนแปลงมูลค่าสินทรัพย์ในอนาคต และแบบจำลองการกระจายทางสถิติ เพื่อที่จะสามารถวัดความน่าจะเป็นที่มูลค่าสินทรัพย์จะต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานและความน่าจะเป็นของมูลค่าการอุดหนุนจากรัฐบาลได้

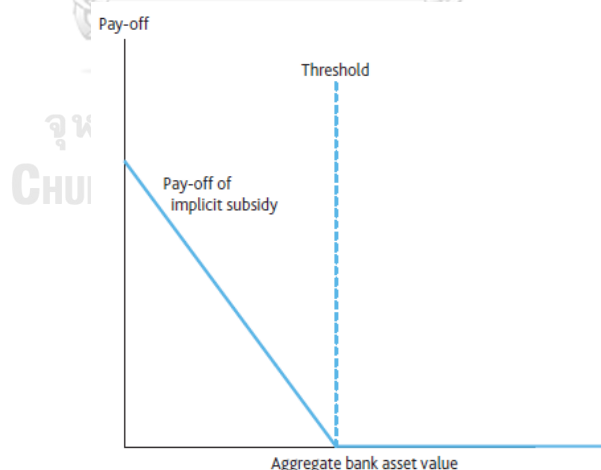
ภาพที่ 4 มูลค่าสินทรัพย์ในช่วงเวลาหนึ่ง และการอุดหนุนโดยนัย



โดยภาพที่ 5 แสดงให้เห็นถึงเส้นความเป็นไปได้ของมูลค่าสินทรัพย์ 2 เส้น ซึ่งการอุดหนุนจะเกิดขึ้นเมื่อมูลค่าสินทรัพย์ของธนาคารลดลงต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด (หรือต่ำกว่าอัตราส่วนเงินทุนขั้นต่ำ) และมูลค่าเงินอุดหนุนนี้จะมีค่าเท่ากับขนาดสินทรัพย์ที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ถ่วงน้ำหนักด้วยความน่าจะเป็นที่สินทรัพย์จะอยู่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน (แสดงโดยพื้นที่สีเทาที่อยู่ใต้ฟังก์ชันการกระจายของมูลค่าสินทรัพย์)

นอกจากนี้ อีกข้อสังเกตหนึ่งที่สำคัญ พบว่า การประมาณมูลค่าการอุดหนุนโดยนัยตาม Contingent claims models นี้จะคล้ายกับการกำหนดราคาตราสารสิทธิ (option) โดยที่ มูลค่าการอุดหนุนโดยนัยจะคล้ายคลึงกับการใช้ “put option” ที่มีธนาคารเป็นผู้เรียกร้องหรือผู้ถือตราสารสิทธิ และเกณฑ์มาตรฐานมูลค่าสินทรัพย์เปรียบเสมือนราคาขายตราสารสิทธิที่ตกลงกันไว้ล่วงหน้า (Exercise Price หรือ Strike Price) ดังนั้น หากว่า ณ วันที่ตราสารสิทธิหมดอายุ แล้วมูลค่าสินทรัพย์ของธนาคารสูงกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ตราสารสิทธินั้นจะไม่ถูกใช้สิทธิ กล่าวคือ รัฐบาลไม่ต้องจ่ายเงินอุดหนุน ในทางกลับกัน หากมูลค่าสินทรัพย์ของธนาคารต่ำกว่าเกณฑ์แล้ว ธนาคารจะเลือกใช้ตราสารสิทธินั้นทันที ซึ่งผลตอบแทนหรือ pay-off ที่ได้รับจะเท่ากับส่วนต่างระหว่างเกณฑ์มาตรฐานและมูลค่าสินทรัพย์ของธนาคารที่เกิดขึ้น ดังตัวอย่างในภาพที่ 6 แสดงมูลค่าการอุดหนุนที่เท่ากับค่าคาดหวังของผลตอบแทน

ภาพที่ 5 ผลตอบแทนของการอุดหนุนโดยนัย



อย่างไรก็ดี ภายใต้แนวคิด Contingent claims models จะมีวิธีการศึกษาการกระจายมูลค่าสินทรัพย์อยู่ 2 วิธี ได้แก่ Option-price approach และ Historical approach ซึ่งทั้งสองวิธีการนี้จะจำลองการกระจายมูลค่าสินทรัพย์ในอนาคตของธนาคารที่ขึ้นอยู่กับการกระจายราคาตราสารทุน อย่างไรก็ตาม ทั้งสองวิธีนี้จะมีวิธีการวัดการกระจายมูลค่าตราสารทุนที่แตกต่างกัน ซึ่ง

ส่งผลให้การวัดมูลค่าส่วนต่างระหว่างมูลค่าสินทรัพย์และเกณฑ์มาตรฐานได้ผลลัพธ์ที่แตกต่างกันไป ด้วย ดังนี้

(1) Option-price approach วิธีการนี้มีข้อสมมติว่า การกระจายมูลค่าตราสารทุนในอนาคตจะขึ้นอยู่กับราคาของ equity option เนื่องจากผลตอบแทนของตราสารสิทธิ (option) ขึ้นอยู่กับราคาตราสารทุน (equity price) ในอนาคต ดังนั้นราคา equity option จึงเป็นการวิเคราะห์โอกาสที่ธนาคารจะเกิดความล้มเหลวหรือมีการดำรงสินทรัพย์ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานตามการรับรู้ของนักลงทุน (Oxera, 2011)

การใช้วิธีนี้จะมียกข้อดีคือ เป็นการคาดการณ์โดยมองไปในอนาคต แต่ก็มีข้อเสียคือ การกระจายราคาตราสารทุนอาจถูกบิดเบือนด้วยปัจจัยอื่น เช่น ถูกบิดเบือนจากนักลงทุนที่ไม่ชอบความเสี่ยง (risk aversion) นั่นคือ เมื่อเกิดวิกฤต นักลงทุนที่ไม่ชอบความเสี่ยงจะมีความต้องการซื้อตราสารสิทธิมากขึ้น จึงอาจทำให้การประมาณมูลค่า expected payout หรือมูลค่าการอุดหนุนโดยนัยสูงเกินไป

(2) Historical approach วิธีการนี้จะวิเคราะห์โอกาสที่ธนาคารจะล้มเหลวจากการสังเกตการเคลื่อนไหวของราคาตราสารทุนในอดีต หรือ การกระจายของราคาตราสารทุนในอดีตที่ผ่านมา ทำให้ไม่มีปัญหาเรื่องการถูกบิดเบือนจากนักลงทุนที่ไม่ชอบความเสี่ยง

จากวิธีการวิเคราะห์การกระจายมูลค่าสินทรัพย์ทั้งสองวิธีที่กล่าวมา จะเห็นว่า ทั้งสองวิธีจะดูการกระจายราคาตราสารทุนในช่วงเวลาหนึ่ง เพื่อประมาณการกระจายผลตอบแทนตราสารทุนของธนาคาร จากนั้นจะนำไปเป็นหลักในการวิเคราะห์การกระจายสินทรัพย์ธนาคาร

อย่างไรก็ตาม การใช้ข้อมูลราคาตลาดเงินในแนวคิด Contingent claims models นี้มีข้อดีคือ ราคาตลาดจะสะท้อนค่าความคาดหวังโดยรวมของนักลงทุนที่เกิดขึ้นจริงในตลาดได้ และอย่างน้อยที่สุดธนาคารขนาดใหญ่จะสามารถนำข้อมูลนี้ไปใช้งานได้อย่างต่อเนื่อง ทำให้ธนาคารสามารถติดตามผลได้ด้วยตนเอง สามารถคาดการณ์ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้ ซึ่งอาจดีกว่าการรอการคาดการณ์จากสถาบันจัดอันดับ

2.3.2 ตัวแบบที่เคยมีการนำมาใช้วิเคราะห์การอุดหนุนโดยนัย

2.3.2.1 ตัวแบบที่ใช้ศึกษาการประกันรายได้

Irwin ได้อธิบายถึงทฤษฎีการหามูลค่าการประกันรายได้ โดยนิยามถึงการประกันรายได้ว่าการประกันรายได้ คือ การที่รัฐบาลให้สัญญาว่าจะจ่ายเงินชดเชยแก่หน่วยงาน หากรายได้ของการ

หน่วยงานนั้นต่ำกว่าระดับที่ตกลงกันได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า ระดับที่รัฐบาลชดเชย คือ ส่วนต่างระหว่างรายได้ขั้นต่ำที่รัฐบาลกำหนดกับรายได้ที่หน่วยงานได้รับจริง (Irwin, 2003)

$$G_T = \max\{0, K - Y_T\}$$

เมื่อ	G_T	คือ รายจ่ายของรัฐบาล
	K	คือ รายได้ขั้นต่ำที่รัฐบาลกำหนด
	Y_T	คือ รายได้ที่หน่วยงานได้รับจริงตลอดช่วงระยะเวลาที่กำหนด

อย่างไรก็ตาม หากว่าหน่วยงานที่ได้รับการประกันรายได้ขั้นต่ำนั้น มีรายได้สูงกว่าระดับมาตรฐานที่รัฐบาลกำหนด รัฐบาลก็จะไม่ต้องจ่ายเงินชดเชยส่วนต่างให้แก่หน่วยงาน ในทางกลับกัน หากว่าหน่วยงานมีรายได้ต่ำกว่าระดับมาตรฐานที่กำหนดไว้แล้ว รัฐบาลจะต้องให้การอุดหนุนตามส่วนต่างนั้น

ทั้งนี้ การสร้างแบบจำลองตามแนวคิดของ Irwin (2003) มีดังนี้

(1) การสร้างแบบจำลองรายได้ (Modeling Revenue) ของหน่วยงาน โดยตั้งสมมติฐานให้อัตราการเติบโตและความแปรปรวนของรายได้มีค่าคงที่ และมีลักษณะการเคลื่อนไหวเป็นแบบ Geometric Brownian Motion

ซึ่ง ลักษณะ Motion Path ของ Geometric Brownian จะมีสมการดังนี้

$$dx_t = x_t[\mu dt + \sigma \sqrt{dt} Z_t]$$

เมื่อ	dx_t	คือ การเปลี่ยนแปลงของตัวแปร x
	μ	คือ อัตราการเติบโตต่อปีของตัวแปร x
	dt	คือ การเพิ่มขึ้นของเวลา
	σ^2	คือ ความแปรปรวนของตัวแปรต่อปี
	Z	คือ ตัวแปรสุ่มที่มีการกระจายแบบปกติ มีค่าเฉลี่ยเท่ากับศูนย์ และความแปรปรวนเท่ากับหนึ่ง

ซึ่ง สามารถปรับสมการให้อยู่ในรูปมูลค่า ณ เวลาที่ t ได้ดังนี้

$$x_t = x_0 \exp \left[\left(\mu - \frac{\sigma^2}{2} \right) dt + \sigma \sqrt{dt} Z \right]$$

โดยที่ X_0 คือ ค่าของตัวแปร ณ เวลาเริ่มต้น ($t=0$)

นอกจากนี้ การสร้างแบบจำลองรายได้ดังกล่าว จะกำหนดให้รายได้มีการกระจายตัวเป็นแบบ Log Normal Distribution นั่นคือ กำหนดให้การเคลื่อนไหวของรายได้ในอนาคตเป็นผลมาจากค่าเฉลี่ยและความแปรปรวนของรายได้ในอดีต

(2) การหารายจ่ายคาดหวัง (Expected payment) ของหน่วยงาน โดยตั้งสมมติฐานเช่นเดียวกันกับการสร้างแบบจำลองรายได้ ซึ่งกำหนดให้อัตราการเติบโตและความแปรปรวนของรายจ่ายมีค่าคงที่ และมีลักษณะการเคลื่อนไหวเป็นแบบ Geometric Brownian Motion รวมทั้งกำหนดให้รายจ่ายมีลักษณะการกระจายตัวเป็นแบบ Log Normal Distribution นั่นคือ การเคลื่อนไหวของรายจ่ายในอนาคตเป็นผลมาจากค่าเฉลี่ยและความแปรปรวนของรายจ่ายในอดีต

2.3.2.2 ตัวแบบที่ใช้ศึกษาการอุดหนุนสินเชื่อบ้าน

Passmore (2005) ประเมินมูลค่าการอุดหนุนโดยนัยที่รัฐบาลให้การอุดหนุนแก่ Fannie Mae (Federal National Mortgage Association) และ Freddie Mac (Federal Home Loan Mortgage Corporation) โดยที่มีข้อสมมติว่า มูลค่าการอุดหนุนโดยนัย คือ ส่วนเกินของเงินสดที่ Fannie Mae และ Freddie Mac ได้รับเมื่อเป็นรัฐวิสาหกิจ (Government-sponsored enterprises: GSE) ที่มีรัฐบาลอุดหนุน เปรียบเทียบกับเมื่อเป็นบริษัทเอกชน (Private corporation) ที่ไม่มีรัฐบาลอุดหนุน ซึ่งมูลค่าปัจจุบันของอัตราคิดลดของการอุดหนุนโดยนัยโดยรวม (Discounted present value of the gross implicit subsidy) ที่ผู้ถือหุ้นรัฐวิสาหกิจได้รับ (Passmore, 2005) แสดงดังสมการต่อไปนี้

$$S_0 = \sum_{t=1}^n \frac{(r_t^{\text{private}} - r_t^{\text{GSE}})D_t + f_t^{\text{GSE}}\text{MBS}_t + Ex}{\prod_{s=1}^t (1 + d_s^e)}$$

- เมื่อ r คือ ตัวถ่วงน้ำหนักเฉลี่ยของผลตอบแทนจากหนี้ (กรณีที่เป็นเอกชน และรัฐวิสาหกิจ)
- d^e คือ อัตราคิดลดของตราสารทุน
- D คือ หนี้ของ **GSE** หรือรัฐวิสาหกิจ ในที่นี้คือ Fannie Mae และ Freddie Mac
- f^{GSE} คือ ค่าธรรมเนียมของการใช้สินเชื่อบ้านค้ำประกัน (Mortgage-backed

securities) ที่ได้รับในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจ (GSE)

MBS คือ ปริมาณการใช้สินเชื่อบ้านค้ำประกัน (Mortgage-backed securities)

n คือ ระยะเวลาลงทุนของนักลงทุน

EX คือ มูลค่าการยกเว้นภาษีและการสนับสนุนอื่น ๆ

โดยที่ รัฐวิสาหกิจดังกล่าวอาจส่งผ่านการอุดหนุนไปยังเจ้าของบ้านด้วยการให้สินเชื่อบ้านในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำลง ซึ่งมูลค่าปัจจุบันของการอุดหนุนที่เจ้าของบ้านได้รับในมุมมองของรัฐวิสาหกิจ (H_0) แสดงดังสมการต่อไปนี้

$$H_0 = \sum_{t=1}^n \frac{(m_t^{\text{nongse}} - m_t^{\text{conform}}) M_t^{\text{conform}}}{\prod_{s=1}^t (1 + d_s^e)}$$

เมื่อ m คือ อัตราดอกเบี้ย (กรณีที่เป็นรัฐวิสาหกิจ และไม่ใช่อรัฐวิสาหกิจ)

M^{conform} คือ ปริมาณสินเชื่อบ้าน

ดังนั้น มูลค่าปัจจุบันของการอุดหนุนหลังหักภาษี (After-tax subsidy value) ของรัฐวิสาหกิจ แสดงดังสมการต่อไปนี้

$$\text{Net Subsidy} = (S_0 - H_0)(1 - \tau_{\text{GSE}})$$

เมื่อ τ คือ อัตราภาษีเฉลี่ยที่รัฐวิสาหกิจได้รับ

2.3.3 แนวคิดการวิเคราะห์ความไม่เท่าเทียมกันทางด้านรายได้

สำหรับแนวคิดและวิธีการที่นิยมถูกนำมาใช้ศึกษาความไม่เท่าเทียม ซึ่งเผยแพร่โดย World Bank (WorldBank, 2005) ในปัจจุบันมีอยู่ 4 วิธี ได้แก่

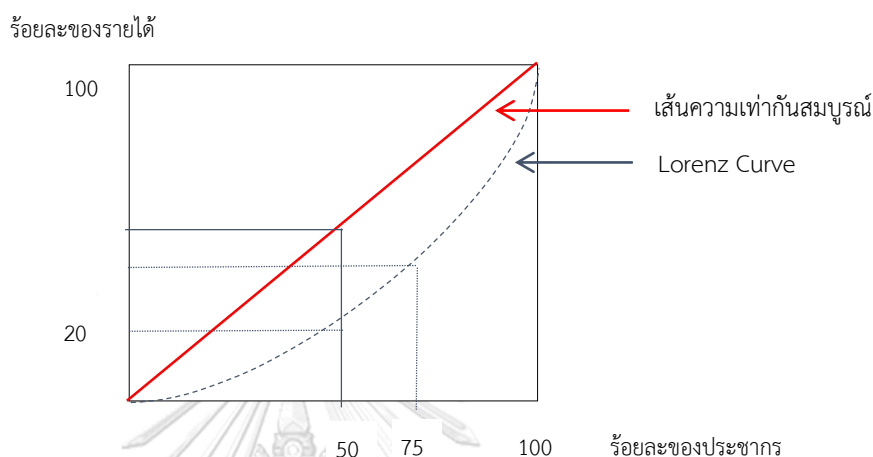
- 1) การวัดโดยใช้เส้นโค้งลอเรนซ์ (Lorenz Curve)
- 2) การวัดโดยใช้ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini Coefficient)
- 3) การวัดโดยใช้ดัชนีทแฮิล (Theil Index)
- 4) การวัดโดยใช้ Decile Dispersion Ratio

2.3.3.1 การวัดโดยใช้เส้นโค้งลอเรนซ์ (Lorenz Curve)

เป็นเส้นที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างร้อยละของรายได้สะสมและร้อยละของประชากรสะสม เพื่อแสดงให้เห็นว่าร้อยละของจำนวนประชากรแต่ละกลุ่มได้รับรายได้เป็นร้อยละเท่าไรของรายได้รวม

ซึ่งการสร้างเส้นลอเรนซ์จะเริ่มจัดกลุ่มครัวเรือนตามรายได้เป็นลำดับจากน้อยไปมาก จากนั้นจึงหาค่าร้อยละความถี่สะสมของจำนวนประชากร และร้อยละความถี่สะสมของรายได้ จึงนำมาสร้างเป็นกราฟได้ ดังภาพที่ 7 ซึ่งเรียกว่า เส้นโค้งลอเรนซ์ (Lorenz Curve)

ภาพที่ 6 การกระจายรายได้โดยใช้เส้นโค้งลอเรนซ์ (Lorenz Curve)



ที่มา: Lorenz, M.O. (Lorenz, 1905)

การวัดการกระจายรายได้โดยใช้เส้นโค้งลอเรนซ์ จะกำหนดให้ แกนตั้ง คือ ร้อยละความถี่สะสมของรายได้ และแกนนอน คือ ร้อยละความถี่สะสมของจำนวนประชากร ซึ่งในภาพที่ 7 จะเห็นได้ว่า มีเส้นตรงเส้นหนึ่งที่มีลักษณะเป็นเส้นตรงเฉียง 45 องศา โดยลากจากจุดร้อยละความถี่สะสมของประชากรและรายได้ เท่ากับ 0 (หรือจุดกำเนิด) ไปยังจุดที่มีร้อยละความถี่สะสมของประชากรและรายได้ เท่ากับ 100 เส้นตรงดังกล่าว เรียกว่าเส้นความเท่าเทียมกันสมบูรณ์ เนื่องจาก บนเส้นนี้ ร้อยละความถี่สะสมของจำนวนประชากรกับร้อยละความถี่สะสมของรายได้มีค่าเท่ากัน นั่นคือหมายความว่า ประชากรร้อยละ 50 ของประชากรทั้งหมด จะมีรายได้ร้อยละ 50 ของรายได้ทั้งหมด ขณะที่ การกระจายรายได้จริงบนเส้นโค้งลอเรนซ์ พบว่า ประชากรร้อยละ 50 ของประชากรทั้งหมด จะมีรายได้ร้อยละ 20 ของรายได้ หรือได้รับส่วนแบ่งรายได้เพียงร้อยละ 20 เท่านั้น ส่วนประชากรร้อยละ 75 ของประชากรทั้งหมด กลับได้รับส่วนแบ่งรายได้สูงเกือบร้อยละ 50 ดังนั้น จึงบอกได้ว่า หากเส้นโค้งลอเรนซ์ยิ่งห่างจากเส้นความเท่าเทียมกันสมบูรณ์มาก ความไม่เท่าเทียมในการกระจายรายได้จะยิ่งมากขึ้น ในทางกลับกัน หากเส้นโค้งลอเรนซ์ยิ่งห่างจากเส้นความเท่าเทียมกันสมบูรณ์น้อยลง ความไม่เท่าเทียมในการกระจายรายได้จะยิ่งลดลง

2.3.3.2 การวัดโดยใช้ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini Coefficient)

เป็นวิธีวัดการกระจายของข้อมูลทางสถิติอย่างหนึ่งที่นิยมใช้เป็นตัวบ่งชี้ความไม่เท่าเทียมของการกระจายรายได้ ซึ่งค่าสัมประสิทธิ์จีนิจะหาจากเส้นโค้งลอเรนซ์ (Lorenz Curve) โดยกำหนดให้

พื้นที่ระหว่างเส้นความเท่าเทียมกันสมบูรณ์กับเส้นโค้งลอเรนซ์เป็น A และพื้นที่ใต้เส้นโค้งลอเรนซ์เป็น B ดังภาพที่ 8

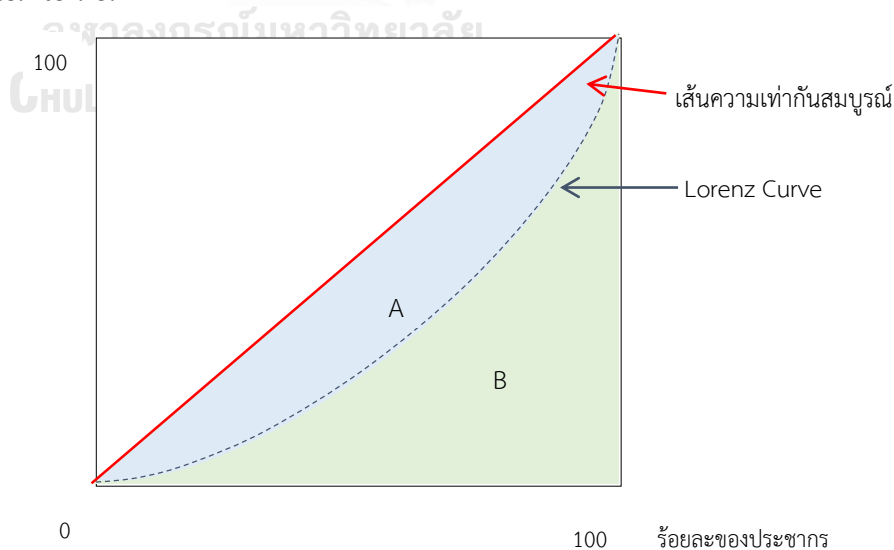
$$\text{Gini Coefficient} = \frac{A}{A+B}$$

ดังนั้น ถ้าพื้นที่ระหว่างเส้นความไม่เท่าเทียมกันสมบูรณ์ของเส้นโค้งลอเรนซ์มีมาก ค่าสัมประสิทธิ์จีเนียนี่จะมีค่ามาก และถ้าพื้นที่ระหว่างเส้นความไม่เท่าเทียมกันสมบูรณ์ของเส้นโค้งลอเรนซ์มีน้อย ค่าสัมประสิทธิ์จีเนียนี่จะมีค่าน้อยเช่นกัน ทั้งนี้ ค่าสัมประสิทธิ์จีเนียนี่จะมีค่าอยู่ระหว่าง 0 ถึง 1 ซึ่งสามารถแปลผลได้ดังนี้

- หากค่าสัมประสิทธิ์จีเนียนี่มีค่าเท่ากับ 1 แสดงว่า การกระจายรายได้มีความไม่เท่าเทียมกันอย่างสมบูรณ์
- หากค่าสัมประสิทธิ์จีเนียนี่มีค่าสูงเข้าใกล้ 1 แสดงว่า การกระจายรายได้มีความไม่เท่าเทียมกันสูง
- หากค่าสัมประสิทธิ์จีเนียนี่มีค่าต่ำเข้าใกล้ 0 แสดงว่า ค่อนข้างจะมีการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมกัน
- หากค่าสัมประสิทธิ์จีเนียนี่มีค่าเท่ากับ 0 แสดงว่า การกระจายรายได้มีความเท่าเทียมกันอย่างสมบูรณ์

ภาพที่ 7 การหาค่าสัมประสิทธิ์จีเนียนี่จาก Lorenz Curve

ร้อยละของรายได้



Fei, Reni และ Kuo (1979) ได้พัฒนาการหาค่า Gini Coefficient ให้อยู่ในรูปสูตรคณิตศาสตร์ (Fei, John, Ranis, & Kuo, 1979) ดังนี้

$$G_y = \left(\frac{2}{n}\right) U_y - \frac{n+1}{n}$$

เมื่อ G_y คือ ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ
 n คือ จำนวนกลุ่มประชากรที่แบ่งเป็นกลุ่มละเท่า ๆ กัน

โดยที่ $U_y = \lambda_1 y_1 + \lambda_2 y_2 + \dots + \lambda_n y_n$

เมื่อ $\lambda_1 = 1, \lambda_2 = 2, \dots, \lambda_n = n$

y_i คือ สัดส่วนรายได้ของประชากรแต่ละกลุ่มต่อรายได้ทั้งหมด
 โดยที่ $y_i = (y_1, y_2, \dots, y_n) = \left(\frac{Y_1}{S_y}, \frac{Y_2}{S_y}, \dots, \frac{Y_n}{S_y}\right)$
 และ $y_1 + y_2 + \dots + y_n = 1$

ซึ่ง Y_i คือ รายได้ของประชากรแต่ละกลุ่ม
 โดยที่ $Y_i = (Y_1, Y_2, \dots, Y_n) \geq 0$
 และ $Y_1 \leq Y_2 \leq \dots \leq Y_n$

S_y คือ รายได้รวมทั้งหมดของประชากร
 โดยที่ $S_y = Y_1 + Y_2 + \dots + Y_n > 0$

ซึ่งสูตรคณิตศาสตร์ดังกล่าวมาจากการจัดรูปของสมการต่อไปนี้

จาก Gini Coefficient $= \frac{A}{A+B}$
 $= \frac{A}{1/2}$
 $= 2A$

และ พื้นที่ A $= \frac{1}{2} - B$

จะได้ว่า Gini Coefficient $= 1 - 2B$

ซึ่ง เมื่อกำหนดให้ B คือ พื้นที่ใต้เส้นโค้งลอเรนซ์ ดังนั้น พื้นที่เหนือเส้นโค้งลอเรนซ์ จะเท่ากับ 1-B

$$\begin{aligned} 1 - B &= \left(\frac{1}{n}\right) \left(\frac{y_1}{2} + y_2 + \dots + y_n\right) + \left(\frac{1}{n}\right) \left(\frac{y_2}{2} + y_3 + \dots + y_n\right) + \left(\frac{1}{n}\right) (y_n) \\ &= \left(\frac{1}{n}\right) U_y - \left(\frac{1}{n}\right) \frac{(y_1 + y_2 + \dots + y_n)}{2} \\ &= \left(\frac{1}{n}\right) \left(U_y - \frac{1}{2}\right) \end{aligned}$$

ดังนั้น

$$\begin{aligned} G_y &= 1 - 2B \\ &= 1 - 2\left[1 - \left(\frac{1}{n}\right)\left(U_y - \frac{1}{2}\right)\right] \\ &= \left(\frac{2}{n}\right)U_y - \frac{n+1}{n} \end{aligned}$$

2.3.3.3 การวัดโดยใช้ดัชนีทายล์ (Theil Index)

Theil index เป็นดัชนีที่ได้รับความนิยมและเป็นที่ยอมรับน้อยกว่า Gini Coefficient แต่ Theil index จะมีความได้เปรียบมากกว่าในแง่การวิเคราะห์ (Rohde, 2007) เพราะดัชนีดังกล่าวมีคุณสมบัติ คือ

1) สามารถวิเคราะห์ปัญหาการกระจายรายได้แยกลงไปเ็นองค์ประกอบย่อย เพื่อให้เห็นว่า ปัญหาความไม่เท่าเทียมที่เกิดขึ้น เป็นผลมาจากครัวเรือนกลุ่มใด โดยที่สามารถวิเคราะห์ว่ามาจาก ความไม่เท่าเทียมกันภายในกลุ่ม (Within Group) หรือ ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างกลุ่ม (Between Group) ทำให้สามารถจัดลำดับความสำคัญของปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลต่อความไม่เท่าเทียมได้

2) สามารถวิเคราะห์พลวัตการเปลี่ยนแปลง หรือการเปลี่ยนแปลงของระดับความไม่เท่าเทียมกันข้ามช่วงเวลาได้ ขณะที่ Gini Coefficient ซึ่งไม่สามารถวิเคราะห์แบ่งย่อยออกเป็นส่วนๆ จะยากต่อการศึกษการเปลี่ยนแปลงข้ามช่วงเวลา

ทั้งนี้ Theil index ที่ใช้ศึกษา จะแบ่งเป็น Theil L และ Theil T โดยที่ Theil L จะอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงของการกระจายรายได้ในช่วงล่างของ Distribution ในขณะที่ Theil T จะอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงของการกระจายรายได้ในช่วงบน ซึ่งถ้าค่า Theil index มีค่าเท่ากับ 0 แสดงว่ามีการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมกันอย่างสมบูรณ์ แต่ถ้าค่า Theil index มีค่ามากกว่า 0 แสดงว่าเกิดความไม่เท่าเทียมในการกระจายรายได้ โดยที่ ยิ่งดัชนีมีค่ามาก ความไม่เท่าเทียมก็จะยิ่งมากขึ้น

$$\text{Theil T: } T_T = T_{\alpha=1} = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \frac{y_i}{\bar{y}} \ln\left(\frac{y_i}{\bar{y}}\right)$$

$$\text{Theil L: } T_L = T_{\alpha=0} = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \ln\left(\frac{\bar{y}}{y_i}\right)$$

โดยที่	N	คือ จำนวนครัวเรือน
	y_i	คือ รายได้ของแต่ละครัวเรือน
	\bar{y}	คือ รายได้เฉลี่ยของครัวเรือนทั้งหมด

เมื่อวิเคราะห์ Theil L และ Theil T ตามนิยามการวิเคราะห์ Within Group และ Between Group จะสามารถปรับสมการได้ดังนี้

$$\text{Theil T: } T_T = \sum_{i=1}^M s_i T_{T_i} + \sum_{i=1}^M s_i \log \frac{\bar{x}_i}{\bar{x}}$$

$$\text{Theil L: } T_L = \frac{1}{M} \sum_{i=1}^M T_{L_i} + \frac{1}{M} \sum_{i=1}^M \log \frac{\bar{x}_i}{\bar{x}}$$

โดยที่	M	คือ จำนวนกลุ่มของครัวเรือน
	x_i	คือ รายได้ของแต่ละกลุ่มครัวเรือน
	\bar{x}	คือ รายได้เฉลี่ยของครัวเรือนทั้งหมด

ทั้งนี้ การแบ่งกลุ่มครัวเรือนมักจะแบ่งตามปัจจัยที่คาดว่าจะทำให้รายได้ของครัวเรือนแตกต่างกัน เช่น ศึกษาคความไม่เท่าเทียมของครัวเรือนโดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ คนที่อยู่ในชนบทและคนที่อยู่ในเมือง หรือ อาจศึกษาคความไม่เท่าเทียมของครัวเรือนโดยแบ่ง 5 กลุ่ม ได้แก่ ความไม่เท่าเทียมอันเกิดจาก ระดับการศึกษา อายุ เพศ ประสบการณ์การทำงาน และสุขภาพ จากนั้น Theil index จะช่วยวัดความไม่เท่าเทียมแบบ Within Group โดยดูว่าครัวเรือนที่อยู่ด้วยกันมีการกระจายรายได้เท่าเทียมกันหรือไม่ และวัดความไม่เท่าเทียมแบบ Between Group โดยดูว่าครัวเรือนที่อยู่ในกลุ่มแตกต่างกันมีการกระจายรายได้เท่าเทียม หรือไม่เท่าเทียมกันมากน้อยเพียงไร

2.3.3.4 การวัดโดยใช้ Decile Dispersion Ratio

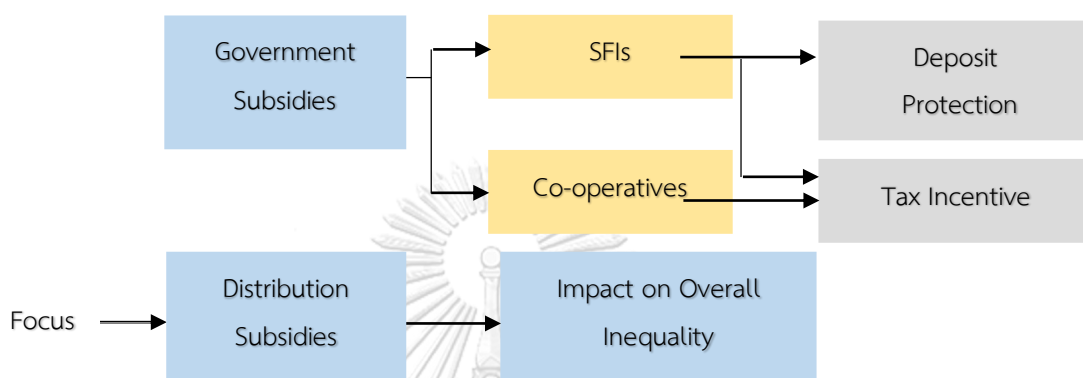
เป็นวิธีการวัดความไม่เท่าเทียม โดยเริ่มจากการเรียงลำดับรายได้ประชากร และจัดแบ่งกลุ่มประชากรตามลำดับรายได้ เป็นกลุ่มละ 10% จากนั้นวัดความไม่เท่าเทียมโดยหาสัดส่วนค่าเฉลี่ยรายได้ของคนที่ยวยที่สุดในกลุ่ม 10% แรก ต่อค่าเฉลี่ยรายได้ของคนที่ยวยที่สุด 10% สุดท้าย ซึ่งค่าที่ได้จะถูกเรียกว่า “Decile Ratio” (อาจแบ่งเป็นกลุ่มละ 5% หรือ 20% อย่งไรก็ได้ แต่การวัดความไม่เท่าเทียมต้องนำรายได้เฉลี่ยของคนยวยสุดหารด้วยรายได้เฉลี่ยของคนจนสุดเช่นเดิม)

Decile Ratio จะทำให้ทราบช่องว่างรายได้ระหว่างคนยวยและคนจน ยิ่งสัดส่วนมีค่ามากขึ้น แสดงว่ามีการกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกันมากขึ้น ในทางกลับกัน ยิ่งสัดส่วนมีค่าน้อยลง แสดงว่ามีการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมกันมากขึ้น อย่งไรก็ดี การวัดความไม่เท่าเทียมด้วยวิธีนี้มีข้อเสีย คือ ข้อมูลประชากรที่มีรายได้ระดับปานกลางถูกเพิกเฉยและบิดเบือน โดยที่ไม่ได้นำมาวิเคราะห์ร่วมด้วย

บทที่ 3

วิธีการศึกษาและข้อมูลที่ใช้

3.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย



การศึกษารั้งนี้ ต้องการประมาณต้นทุนการคลังจากภาระที่มองไม่เห็น หรือที่เรียกว่า “การอุดหนุนโดยนัย (implicit subsidy)” เพื่อวิเคราะห์แนวโน้มภาระการคลังของรัฐบาล ประกอบกับวิเคราะห์ลักษณะการกระจายเงินอุดหนุนสู่ภาคครัวเรือน และเพื่อวิเคราะห์อิทธิพลของเงินอุดหนุนสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFIs) และสหกรณ์ ต่อการลดความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้ การศึกษาจึงแบ่งเป็น 3 ส่วน ได้แก่

(1) การประมาณต้นทุนการคลัง: เป็นการวิเคราะห์เชิงปริมาณ เพื่อตอบคำถามว่า การที่รัฐบาลให้ความช่วยเหลือทางการเงินคนมีรายได้น้อยผ่านการอุดหนุนให้แก่ SFIs และสหกรณ์ สร้างภาระต้นทุนการคลังโดยนัยให้แก่รัฐบาลอย่างไร โดยที่ ต้องการประมาณมูลค่าต้นทุนการคลังจากการอุดหนุนโดยนัยของรัฐบาลในช่วงปีที่ผ่านมา ย้อนหลัง 10 ปี นับตั้งแต่ปี 2547 ถึง ปี 2556 เพื่อแสดงให้เห็นภาระการคลังที่อาจมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ

โดยการอุดหนุนโดยนัยที่ทำการศึกษามี 2 ส่วน ได้แก่ การอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากของ SFIs และการอุดหนุนด้านการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีของ SFIs และสหกรณ์

(2) การวิเคราะห์ลักษณะการกระจายเงินอุดหนุน: เป็นการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ เพื่อตอบคำถามว่า การส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินของรัฐบาลผ่าน SFIs และสหกรณ์ มีการกระจายการอุดหนุนสู่ภาคครัวเรือนไทยอย่างไร เพื่อให้ทราบว่าใครคือกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์จากเงินอุดหนุน

มากที่สุด คนมีรายได้น้อยได้รับประโยชน์สูงสุดหรือไม่ นอกจากนี้ ยังเป็นการวิเคราะห์เชิงประสิทธิผลว่า SFIs สามารถปฏิบัติงานตามแนวนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐ (Statement of Directions: SOD) ที่กำหนดไว้ได้หรือไม่

(3) การวิเคราะห์อิทธิพลของเงินอุดหนุนต่อการลดความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจ: เป็นการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ เพื่อตอบคำถามว่า การที่รัฐบาลส่งเสริมการจัดตั้ง SFIs และสหกรณ์ และให้การอุดหนุนอันสร้างภาระการคลังให้แก่รัฐ เพื่อให้คนมีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้มากขึ้น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของส่งเสริมความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจนั้น จะมีอิทธิพลต่อการลดความไม่เท่าเทียมดังกล่าวได้จริงหรือไม่

3.2 ข้อมูลที่ใช้

การศึกษาครั้งนี้ จะใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (Household Socio - Economic Survey: SES) ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ โดยเก็บข้อมูลจำนวน 6 ปี นับตั้งแต่ปี 2547 ถึง 2556 และปีที่ใช้ศึกษา คือ 2547, 2549, 2550, 2552, 2554 และ 2556 ซึ่งเป็นปีที่จัดทำแบบสำรวจรายได้ครัวเรือน

ด้วยข้อจำกัดของข้อมูล SES ในการศึกษาครั้งนี้จะประมาณการและศึกษาการกระจายเงินอุดหนุนใน SFIs 3 แห่ง ได้แก่ ธนาคารออมสิน (ธ.ออมสิน) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) และสหกรณ์จะศึกษาเพียงสหกรณ์ออมทรัพย์ ทั้งนี้ การศึกษาจะแบ่งการใช้ข้อมูลออกเป็น 3 ส่วน ตามกรอบการศึกษาข้างต้น ดังนี้

(1) การประมาณต้นทุนการคลัง: จะรวบรวมข้อมูลที่ต้องใช้จากข้อมูล SES 2 ชุด ที่แตกต่างกันคือ

ชุดที่ 1 ข้อมูล SES ตามแบบสำรวจรายได้ครัวเรือน: จะใช้ข้อมูลดอกเบี้ยเงินกู้ สำหรับการประมาณต้นทุนการคลังจากการอุดหนุนด้านการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีของ ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์

ชุดที่ 2 ข้อมูล SES ตามแบบสำรวจธนาคารแห่งประเทศไทย: จะใช้ข้อมูลเงินฝาก สำหรับการประมาณต้นทุนการคลังจากการอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากของ ธกส. ธ.ออมสิน และธอส. แต่ด้วยข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูล จึงศึกษาการอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากของ SFIs ได้เพียงปี 2556 เท่านั้น

(2) การวิเคราะห์ลักษณะการกระจายเงินอุดหนุน: จะรวบรวมข้อมูลแหล่งเงินฝาก แหล่งเงินกู้ของครัวเรือน จากข้อมูล SES 2 ชุด ที่แตกต่างกันตั้งข้างต้น ประกอบกับการใช้ต้นทุนการคลัง หรืออีกนัยหนึ่งก็คือมูลค่าการอุดหนุน มาใช้ศึกษาลักษณะการกระจายเงินอุดหนุนที่เกิดขึ้น

ชุดที่ 1 ข้อมูล SES ตามแบบสำรวจรายได้ครัวเรือน: จะได้ข้อมูลแหล่งเงินกู้

ชุดที่ 2 ข้อมูล SES ตามแบบสำรวจธนาคารแห่งประเทศไทย: จะได้ข้อมูลแหล่งเงินฝาก

(3) การวิเคราะห์อิทธิพลของเงินอุดหนุนต่อการลดความไม่เท่าเทียม: จะใช้ข้อมูลรายได้ครัวเรือน และรายจ่ายครัวเรือน เป็นตัววัดความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในแต่ละปี

ตารางที่ 4 Summary statistics ข้อมูล SES ปี 2556 ตามแบบสำรวจรายได้ครัวเรือน

	Obs	Weight	Mean	Std. Dev.	Min	Max
Income	9,020	4,580,175.38	28,517.81	41,084.53	-1,450,914	966,300
Expenditure	9,020	4,580,175.38	21,151.67	16,285.26	1,880	212,946
Interest Payment	9,020	2,223,339.39	1,261.862	2,668.293	3	50,000

หมายเหตุ: 1. ข้อมูล SES ปี 2556 ตามแบบสำรวจรายได้ครัวเรือน จัดเก็บจาก 9,020 ครัวเรือน ที่กู้เงิน ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และ สหกรณ์ออมทรัพย์

2. Interest Payment ในที่นี้หมายถึง ปริมาณดอกเบี้ยที่ครัวเรือนชำระให้แก่ ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และ สหกรณ์ออมทรัพย์

ตารางที่ 5 Summary statistics ข้อมูล SES ปี 2556 ตามแบบสำรวจธนาคารแห่งประเทศไทย

	Obs	Weight	Mean	Std. Dev.	Min	Max
Income	2,519	4,980,633.55	21,306.34	29,514.35	1,788	910,627
Expenditure	2,519	4,980,633.55	16,120.68	12,465.13	2,515	159,856
Deposit	2,519	4,545,023.52	96,987.71	1,171,999	80	50,000,000

หมายเหตุ: 1. ข้อมูล SES ปี 2556 ตามแบบสำรวจธนาคารแห่งประเทศไทย จัดเก็บจาก 2,519 ครัวเรือน ที่ฝากเงิน ธกส. ธ.ออมสิน และ ธอส.

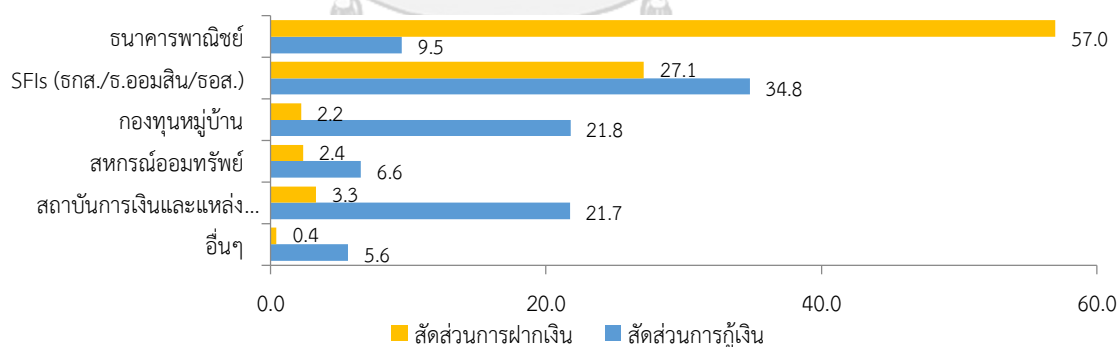
2. Deposit ในที่นี้หมายถึง มูลค่าเงินฝากที่ครัวเรือนฝากเงินไว้ใน ธกส. ธ.ออมสิน และ ธอส.

ตารางที่ 4 และ 5 เป็นการแสดงข้อมูลทางสถิติของปี 2556 ที่จะใช้ศึกษา โดยมาจากการรวบรวมข้อมูล 2 ชุด ได้แก่ ข้อมูล SES ตามแบบสำรวจรายได้ครัวเรือน (ข้อมูลชุดเงินกู้) และข้อมูล SES ตามแบบสำรวจธนาคารแห่งประเทศไทย (ข้อมูลชุดเงินฝาก) ซึ่งสามารถแจกแจงได้ดังนี้

- 1) ข้อมูลชุดเงินกู้ เป็นข้อมูล SES ที่ได้จากการสอบถามครัวเรือนตัวอย่างที่กู้เงินใน ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์ทั้งหมด 9,020 ครัวเรือน ซึ่งมีข้อมูลประกอบด้วย รายได้ครัวเรือน รายจ่ายครัวเรือน ดอกเบี้ยเงินกู้ที่ชำระต่อเดือน แหล่งเงินกู้ ตามลำดับ
- 2) ข้อมูลชุดเงินฝาก เป็นข้อมูล SES ที่ได้จากการสอบถามครัวเรือนตัวอย่างที่ฝากเงินใน ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์ทั้งหมด 2,519 ครัวเรือน ซึ่งมีข้อมูลประกอบด้วย รายได้ครัวเรือน รายจ่ายครัวเรือน ปริมาณเงินฝากต่อเดือน แหล่งเงินฝาก

ข้อมูลทั้งสองชุดข้างต้นจะถูกคัดเลือกมาบางส่วน เฉพาะส่วนที่เป็นการฝากและกู้ยืมในสถาบันการเงินเฉพาะกิจและสหกรณ์ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลปี 2556 ถึงการเลือกใช้บริการทางการเงินโดยภาพรวม พบว่า สัดส่วนการเลือกใช้บริการเงินฝากครัวเรือนจะกระจุกตัวอยู่ในธนาคารพาณิชย์มากที่สุด หรือร้อยละ 57 ขณะที่ รองลงมาเป็น SFIs ร้อยละ 27.1 แต่ในทางกลับกัน ด้านการกู้ยืมของครัวเรือน SFIs จะมีบทบาทในการเป็นแหล่งเงินทุนมากกว่าธนาคารพาณิชย์ ซึ่งสาเหตุหลักเกิดจาก SFIs ดังเช่น ธกส. ธ.ออมสิน และธอส. มักให้แรงจูงใจทางด้านดอกเบี้ยที่ต่ำ และใช้หลักทรัพย์ค้ำประกันที่น้อยกว่า ครัวเรือนจึงนิยมกู้ยืมเงินจาก SFIs มากกว่าอย่างเห็นได้ชัด นอกจากนี้ สำหรับสหกรณ์ออมทรัพย์ พบว่า ครัวเรือนจะเลือกกู้ยืมเงินจากสหกรณ์มากกว่าการฝากเงินที่สหกรณ์

ภาพที่ 8 สัดส่วนการเลือกใช้บริการเงินฝาก และการกู้ยืมของครัวเรือนในแต่ละสถาบันการเงิน ปี 2556



หมายเหตุ: 1. การเลือกใช้บริการด้านเงินฝาก ประมาณการจากข้อมูลชุดเงินฝาก การเลือกใช้บริการด้านเงินกู้ประมาณการจากข้อมูลชุดเงินกู้

2. สถาบันการเงินและแหล่งเงินทุนอื่น ในที่นี้หมายถึง บริษัทเงินทุนอื่น บริษัทบัตรเครดิต/สินเชื่อส่วนบุคคล บริษัทประกัน
3. อื่นๆ ในที่นี้หมายถึง แชร่ ญาติ/คนรู้จัก สวัสดิการบริษัท นอกระบบอื่นๆ

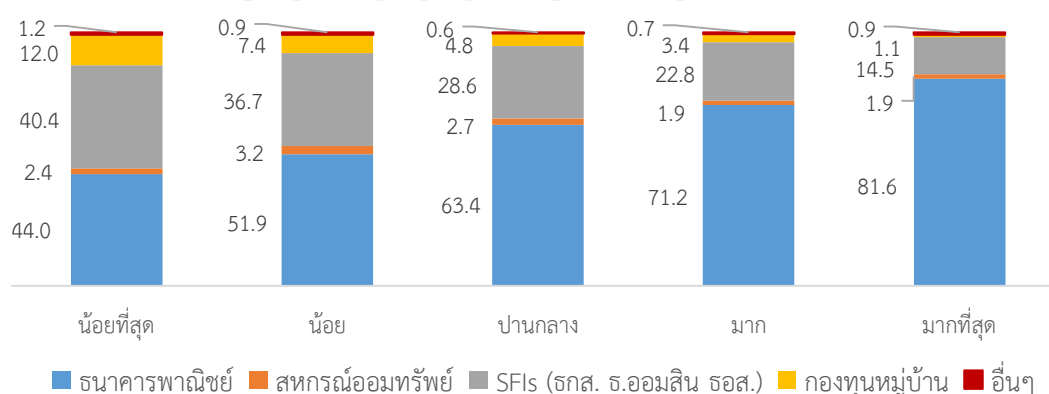
ทั้งนี้ เมื่อได้ขยายการศึกษาถึงรายละเอียดเบื้องต้นเกี่ยวกับการเลือกใช้บริการจากสถาบันการเงินทั้งด้านเงินฝาก และด้านเงินกู้ของครัวเรือนแยกตามกลุ่มรายได้ กลุ่มอาชีพ ภูมิภาค และจังหวัดสำคัญของแต่ละภูมิภาค (ดังภาพที่ 10 ถึง ภาพที่ 16) จึงพบข้อมูล ดังนี้

การเลือกใช้บริการด้านเงินฝากของครัวเรือนจำแนกตามกลุ่มรายได้ สืบจากครัวเรือน 8,549 ครัวเรือนที่มีการใช้บริการเงินฝาก ซึ่งถูกจำแนกเป็นครัวเรือน 5 ระดับตามรายได้ ได้แก่

- กลุ่มที่ 1 ครัวเรือนรายได้น้อยที่สุด หรือรายได้เฉลี่ยน้อยกว่า 8,583 บาทต่อเดือน
- กลุ่มที่ 2 ครัวเรือนรายได้น้อย หรือรายได้เฉลี่ยระหว่าง 8,583 – 13,471 บาทต่อเดือน
- กลุ่มที่ 3 ครัวเรือนรายได้ปานกลาง หรือรายได้เฉลี่ยระหว่าง 13,472 – 20,355 บาทต่อเดือน
- กลุ่มที่ 4 ครัวเรือนรายได้มาก หรือรายได้เฉลี่ยระหว่าง 20,356 – 32,609 บาทต่อเดือน
- กลุ่มที่ 5 ครัวเรือนรายได้มากที่สุด หรือรายได้เฉลี่ยมากกว่า 32,609 บาทต่อเดือนขึ้นไป

พบว่า ธนาคารพาณิชย์จะเป็นสถาบันการเงินที่มีบทบาทหลักในการให้บริการเงินฝากครัวเรือนทุกกลุ่ม (ดังภาพที่ 10) เห็นได้ชัดจากครัวเรือนทุกกลุ่มรายได้จะเลือกฝากเงินกับธนาคารพาณิชย์มากที่สุด และมีบทบาทมากยิ่งขึ้นตามระดับรายได้ของครัวเรือน ขณะที่ สถาบันการเงินเฉพาะกิจอย่าง ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. มีบทบาททรงลงมา และจะมีบทบาทอย่างมากในกลุ่มครัวเรือนรายได้น้อย โดยเฉพาะครัวเรือนรายได้น้อยที่สุดหรือรายได้เฉลี่ยน้อยกว่า 8,583 บาทต่อเดือน จะใช้บริการสูงถึงร้อยละ 40 เนื่องจากครัวเรือนรายได้น้อยที่มักอาศัยอยู่ในเขตชานเมืองซึ่งเข้าถึงบริการของ ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. ได้สะดวก (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2556) ขณะที่ครัวเรือนรายได้มากซึ่งมักอาศัยอยู่ในเขตเมืองจะเข้าถึงธนาคารพาณิชย์ได้มากที่สุดเนื่องจากมีสาขาจำนวนมาก ฝาก/ถอนเงินได้ง่ายผ่านตู้อัตโนมัติ นอกจากนี้ สำหรับสหกรณ์ออมทรัพย์ ยังไม่มีบทบาทต่อการเลือกใช้บริการด้านเงินฝากมากนัก และยังมีบทบาทน้อยกว่าการฝากเงินในกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองอีกด้วย

ภาพที่ 9 สัดส่วนการเลือกใช้บริการด้านเงินฝากของครัวเรือนแต่ละกลุ่มรายได้ ปี 2556

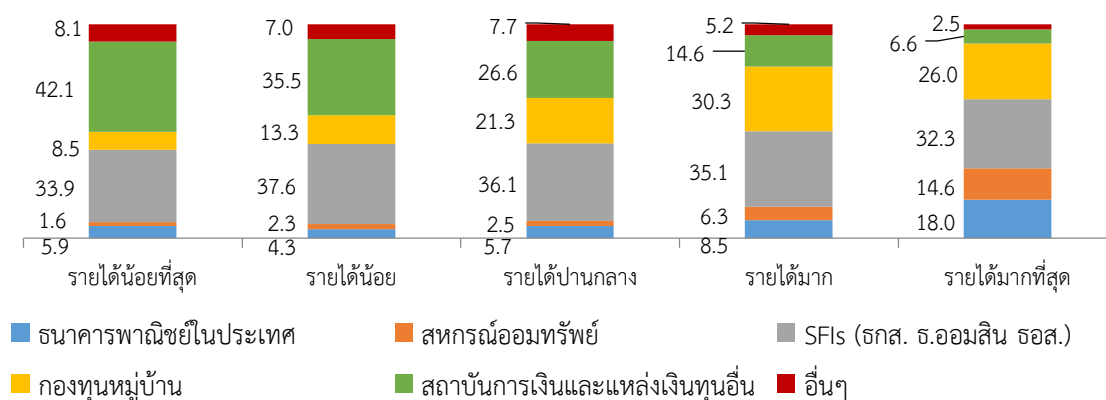


หมายเหตุ: 1. ประมาณการจากข้อมูลชุดเงินฝากของครัวเรือน 8,549 ครัวเรือน

2. อื่นๆ ในที่นี้หมายถึงรวมถึง แשר สวัสดิการบริษัท และรวมถึงสถาบันการเงินและแหล่งเงินทุนอื่น ที่เป็นบริษัทเงินทุน บริษัทบัตรเครดิต/สินเชื่อส่วนบุคคล บริษัทประกัน (รวมกันเนื่องจากครัวเรือนเลือกฝากเงินในสถาบันการเงินอื่นในปริมาณน้อย)

สำหรับการเลือกใช้บริการด้านเงินกู้ของครัวเรือนจำแนกตามกลุ่มรายได้ ได้สำรวจจากครัวเรือน 21,817 ครัวเรือนที่มีการใช้บริการเงินกู้ ซึ่งถูกจำแนกเป็นครัวเรือน 5 ระดับตามรายได้ตั้งชั้นรายได้ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น พบว่า ในภาพรวม ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. จะมีบทบาทมากที่สุดในการให้บริการด้านเงินกู้แก่ภาคครัวเรือน (ดังภาพที่ 11) เนื่องจากมีต้นทุนในการกู้ยืม/ดอกเบี้ยเงินกู้ต่ำกว่าสถาบันการเงินอื่น และหลักเกณฑ์การค้ำประกันการกู้เงินต่ำกว่าการกู้ยืมในสถาบันการเงินอื่น (หม่อมหลวงพงศระพีพร อาภากร และคณะ, 2554) อย่างไรก็ตาม เห็นได้ชัดว่าสถาบันการเงินและแหล่งเงินทุนอื่นมีอิทธิพลต่อการเลือกกู้ยืมของครัวเรือนมีรายได้น้อยเป็นอย่างมาก ในขณะที่หากครัวเรือนมีรายได้เพิ่มขึ้น จะใช้บริการเงินกู้จากสถาบันการเงินเหล่านี้ลดลง และหันไปกู้ยืมเงินในระบบมากขึ้น

ภาพที่ 10 สัดส่วนการเลือกใช้บริการด้านเงินกู้ของครัวเรือนแต่ละกลุ่มรายได้ ปี 2556



หมายเหตุ: 1. ประมาณการจากข้อมูลชุดเงินกู้ของครัวเรือน 21,817 ครัวเรือน (รายได้น้อยที่สุด 2,709 ครัวเรือน น้อย 3,682 ครัวเรือน ปานกลาง 4,382 ครัวเรือน มาก 5,029 ครัวเรือน และมากที่สุด 6,007 ครัวเรือน)

2. สถาบันการเงินและแหล่งเงินทุนอื่น ในที่นี้หมายถึง บริษัทเงินทุนอื่น บริษัทบัตรเครดิต/สินเชื่อส่วนบุคคล บริษัทประกัน
3. อื่นๆ ในที่นี้หมายถึง แชร่ ญาติ/คนรู้จัก สวัสดิการบริษัท นอกกระบบอื่นๆ

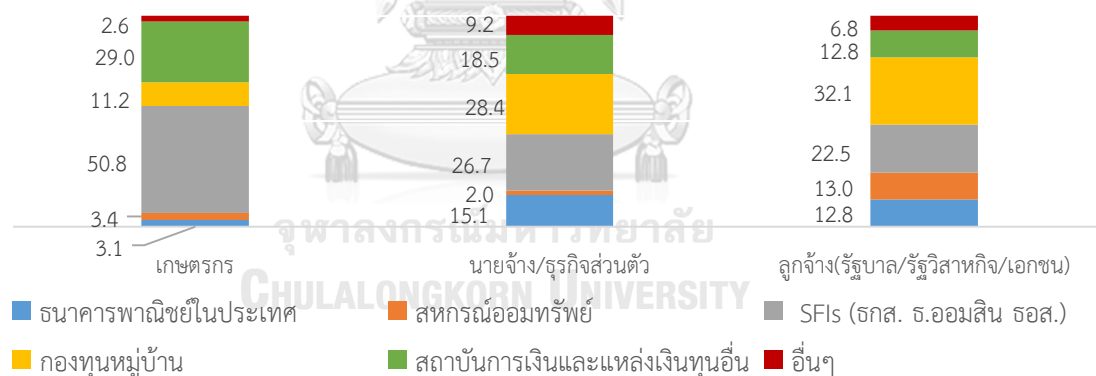
สถาบันการเงินและแหล่งเงินทุนอื่นเหล่านี้มีฐานะเป็นสถาบันการเงินกึ่งในระบบ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2556) เป็นบริษัทเงินทุนอื่นๆ ที่ให้บริการด้านเงินกู้เช่นเดียวกับธนาคาร อาทิ บริษัทบัตรเครดิต/สินเชื่อส่วนบุคคล บริษัทประกัน รวมถึงบริษัทเงินทุนอย่างเงินดีดลื้อซึ่งเป็นที่ยอมรับในกลุ่มผู้มีรายได้น้อยเนื่องจากกู้ยืมได้ง่าย รวดเร็ว ขั้นตอนไม่ซับซ้อน แตกต่างการกู้ยืมในระบบธนาคารซึ่งแม้จะเป็นธนาคารเพื่อคนมีรายได้น้อยอย่าง ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. แต่การกู้ยืมก็ต้องใช้เอกสารจำนวนมาก และมีขั้นตอนที่ซับซ้อน

การให้บริการด้านเงินกู้ของสหกรณ์ออมทรัพย์ จะมีบทบาทมากในกลุ่มครัวเรือนรายได้มากและมากที่สุด เนื่องจากครัวเรือนกลุ่มนี้โดยส่วนใหญ่จะมีอาชีพเป็นลูกจ้างรัฐบาล/รัฐวิสาหกิจ/เอกชน ซึ่งมีการจัดตั้งกลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่ของลูกจ้างแต่ละประเภท อาทิ สหกรณ์ออมทรัพย์ครู

สหกรณ์ออมทรัพย์ข้าราชการ อย่างไรก็ตาม จากกรณีการฝากเงินในสหกรณ์ จะพบว่าไม่เป็นที่นิยมมากนักเมื่อเทียบกับการกู้ยืมเงิน (ดังภาพที่ 10 และ 11) เนื่องจากการดำเนินงานของสหกรณ์ทำให้เกิดความเสี่ยงภายในสหกรณ์ออมทรัพย์เองสะท้อนจากอัตราส่วนสินเชื่อต่อเงินฝากที่มีแนวโน้มสูงขึ้น ขณะที่มีการสำรองค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญต่ำเพียงร้อยละ 4 เท่านั้น (เรื่องอุไร เศษสูงเนิน, 2545)

ด้านการเลือกใช้บริการด้านเงินกู้ของครัวเรือนจำแนกตามรายอาชีพ ได้ศึกษาจากอาชีพของหัวหน้าครัวเรือนที่มีการใช้บริการเงินกู้จำนวน 18,614 คน ในกลุ่ม 3 อาชีพ ได้แก่ เกษตรกร นายจ้าง/ธุรกิจส่วนตัว และลูกจ้างรัฐบาล/รัฐวิสาหกิจ/เอกชน พบว่า ครัวเรือนที่หัวหน้าครัวเรือนประกอบอาชีพเกษตรกรจะกู้ยืมเงินจาก ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. มากที่สุด (ดังภาพที่ 12) รองลงมาเป็นการกู้ยืมในสถาบันการเงินกึ่งระบบ ขณะที่กลุ่มหัวหน้าครัวเรือนที่ประกอบอาชีพนายจ้าง/ธุรกิจส่วนตัว และลูกจ้างรัฐบาล/รัฐวิสาหกิจ/เอกชน จะเลือกกู้ยืมเงินในกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมากที่สุด อาจเนื่องมาจากกู้ยืมได้ง่ายกว่าการกู้ยืมในระบบ ดอกเบี้ยต่ำกว่าในระบบ แต่ไม่เป็นเช่นนั้นกับเกษตรกรเนื่องจากเป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและไม่แน่นอน ขณะที่สินเชื่อจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นสินเชื่อระยะสั้นที่มีระยะเวลาต่ำกว่า 1 ปี และมักต้องใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน

ภาพที่ 11 สัดส่วนการเลือกใช้บริการด้านเงินกู้ของครัวเรือนแยกตามรายอาชีพ ปี 2556

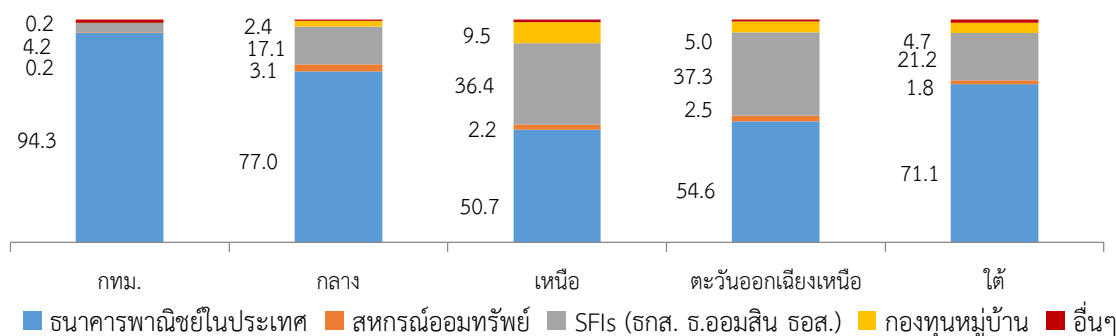


หมายเหตุ: 1. ประมาณการจากข้อมูลชุดเงินกู้ โดยเลือกพิจารณาอาชีพของหัวหน้าครัวเรือน จำนวน 18,614 คน (เกษตรกร 8,148 คน นายจ้าง/ธุรกิจส่วนตัว 4,213 คน และลูกจ้างรัฐบาล/รัฐวิสาหกิจ/เอกชน 6,253 คน)
 2. สถาบันการเงินและแหล่งเงินทุนอื่น ในที่นี้หมายถึง บริษัทเงินทุนอื่น บริษัทบัตรเครดิต/สินเชื่อส่วนบุคคล บริษัทประกัน
 3. อื่นๆ ในที่นี้หมายถึง แคร่ ญาติ/คนรู้จัก สวัสดิการบริษัท นอกกระบะอื่นๆ

ด้านการเลือกใช้บริการด้านเงินฝากของครัวเรือนจำแนกตามรายภาค ศึกษาจากครัวเรือน 8,549 ครัวเรือนที่ใช้บริการเงินฝาก พบว่า ครัวเรือนในกรุงเทพมหานครเลือกฝากเงินในธนาคารพาณิชย์มากที่สุดถึงร้อยละ 94 ขณะที่สถาบันการเงินอื่นแทบจะไม่มีบทบาทเลย (ดังภาพที่ 13) ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. มีบทบาทรองลงมาในภาคอื่นๆ โดยที่ มีบทบาทมากประมาณร้อยละ 36-37 ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นเช่นนี้เนื่องจากครัวเรือนในกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่

เป็นครัวเรือนรายได้มากจึงทำให้ใช้บริการธนาคารพาณิชย์เป็นหลัก ขณะที่ครัวเรือนในภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือส่วนใหญ่เป็นครัวเรือนรายได้น้อยถึงน้อยที่สุด ทำให้มีการกระจายตัวของสถาบันการเงินเฉพาะกิจจำพวก ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. เป็นจำนวนมากจึงเข้าถึงได้ง่าย

ภาพที่ 12 สัดส่วนการเลือกใช้บริการด้านเงินฝากของครัวเรือนแยกตามรายภาค ปี 2556

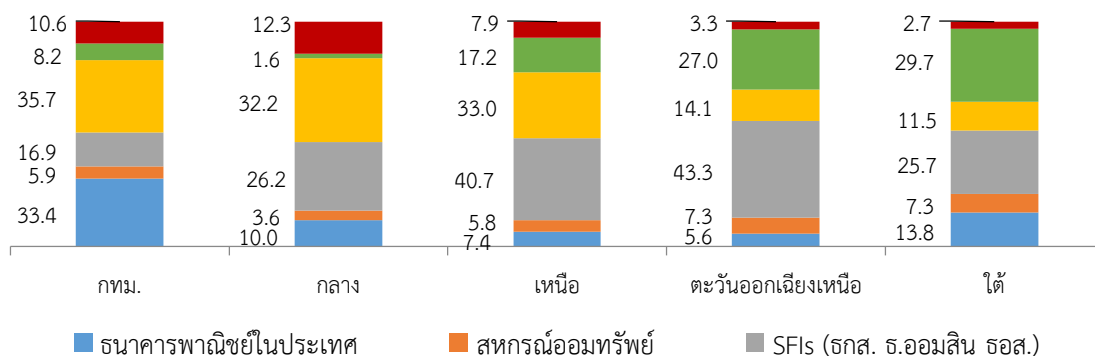


หมายเหตุ: 1. ประมาณการจากข้อมูลชุดเงินฝากของครัวเรือน 8,549 ครัวเรือน (กทม. 522 ครัวเรือน กลาง 2,391 ครัวเรือน เหนือ 2,194 ครัวเรือน ตะวันออกเฉียงเหนือ 2,236 ครัวเรือน และใต้ 1,206 ครัวเรือน)

2. อื่นๆ ในที่นี้หมายถึงรวมถึง แคร่ สวัสดิการบริษัท และรวมถึงสถาบันการเงินและแหล่งเงินทุนอื่น ที่เป็นบริษัทเงินทุน บริษัทบัตรเครดิต/สินเชื่อส่วนบุคคล บริษัทประกัน (รวมกันเนื่องจากครัวเรือนเลือกฝากเงินในสถาบันการเงินอื่นในปริมาณน้อย)

แม้การฝากเงินจะนิยมฝากเงินในธนาคารพาณิชย์ แต่ท้ายที่สุดแล้วครัวเรือนทุกภาคจะเลือกกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินอื่น (ดังภาพที่ 14) เนื่องด้วยต้นทุนการกู้ยืม/ดอกเบี้ยเงินกู้ และหลักประกันที่สูงของการกู้ยืมในธนาคารพาณิชย์ โดยครัวเรือนกรุงเทพมหานครนิยมกู้เงินกับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งส่วนใหญ่เป็นครัวเรือนเกษตรกรนิยมกู้ยืมเงินกับ ธกส. ทำให้สัดส่วนการเลือกใช้บริการเงินกู้ใน SFIs สูง

ภาพที่ 13 สัดส่วนการเลือกใช้บริการด้านเงินกู้ของครัวเรือนแยกตามรายภาค ปี 2556



หมายเหตุ: 1. ประมาณการจากข้อมูลชุดเงินกู้ โดยเลือกพิจารณาจากครัวเรือน จำนวน 21,817 ครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในแต่ละภาค (กทม. 1,045 ครัวเรือน กลาง 5,527 ครัวเรือน เหนือ 5,471 ครัวเรือน ตะวันออกเฉียงเหนือ 7,006 ครัวเรือน และใต้ 2,768 ครัวเรือน)

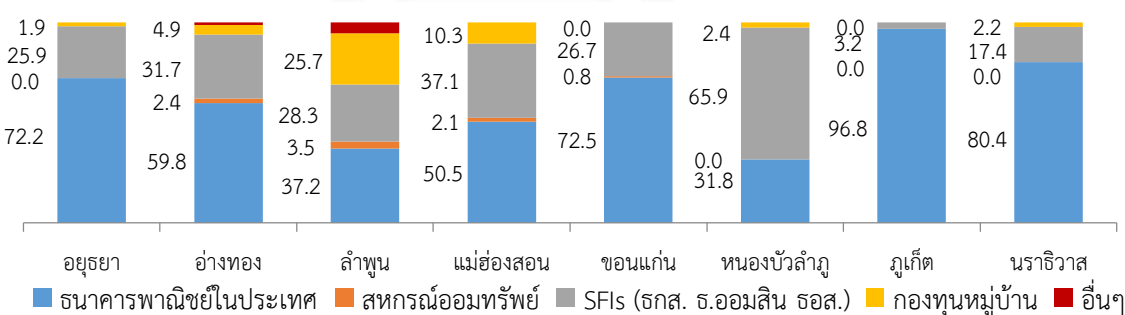
2. สถาบันการเงินและแหล่งเงินทุนอื่น ในที่นี้หมายถึง บริษัทเงินทุนอื่น บริษัทบัตรเครดิต/สินเชื่อส่วนบุคคล บริษัทประกัน
3. อื่นๆ ในที่นี้หมายถึง แคร่ ญาติ/คนรู้จัก สวัสดิการบริษัท นอกระบบอื่นๆ

จากการศึกษาในมิติรายภาคที่เป็นภาพใหญ่ จึงได้ขยายข้อมูลศึกษาออกเป็นภาพย่อยตามรายจังหวัดสำคัญจำนวน 8 จังหวัด โดยคัดเลือกจังหวัดที่รวยที่สุดและจนที่สุดของแต่ละภาค ซึ่งวัดจากรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรแต่ละจังหวัด⁹ ในที่นี้ไม่รวมกรุงเทพมหานคร รวม 617 ครั้วเรือนที่ใช้บริการเงินฝาก

- ภาคกลาง คือ ออยุธยา และอ่างทอง
- ภาคเหนือ คือ ลำพูน และแม่ฮ่องสอน
- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ ขอนแก่น และหนองบัวลำภู
- ภาคใต้ คือ ภูเก็ต และนราธิวาส

พบข้อสังเกตสำคัญระหว่างจังหวัดที่รวยที่สุดและจนที่สุดของแต่ละภาค คือ จังหวัดที่รวยที่สุดในแต่ละภาค (อยุธยา ลำพูน ขอนแก่น และภูเก็ต) จะใช้บริการเงินฝากใน ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. ในอัตราที่น้อยกว่าจังหวัดที่จนที่สุดอย่างเห็นที่ชัด (อ่างทอง แม่ฮ่องสอน หนองบัวลำภู และนราธิวาส) ตอกย้ำบทบาทของ ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. ที่มีต่อครัวเรือนมีรายได้น้อย (ดังภาพที่ 15) ขณะที่สหกรณ์ออมทรัพย์มีบทบาทน้อยในการเลือกใช้บริการด้านเงินฝากของครัวเรือนอย่างเห็นได้ชัดเช่นกัน ซึ่งพบว่าครัวเรือนตัวอย่างที่ศึกษาในจังหวัดอยุธยา หนองบัวลำภู ภูเก็ต และนราธิวาส ไม่มีการฝากเงินในสหกรณ์ออมทรัพย์เลย (ร้อยละ 0) อย่างไรก็ตามพบมีข้อจำกัดคือเป็นเพียงผลจากกลุ่มตัวอย่างกลุ่มเล็กๆ เท่านั้น

ภาพที่ 14 สัดส่วนการให้บริการด้านเงินฝากของครัวเรือนแยกตามรายจังหวัดสำคัญ ปี 2556



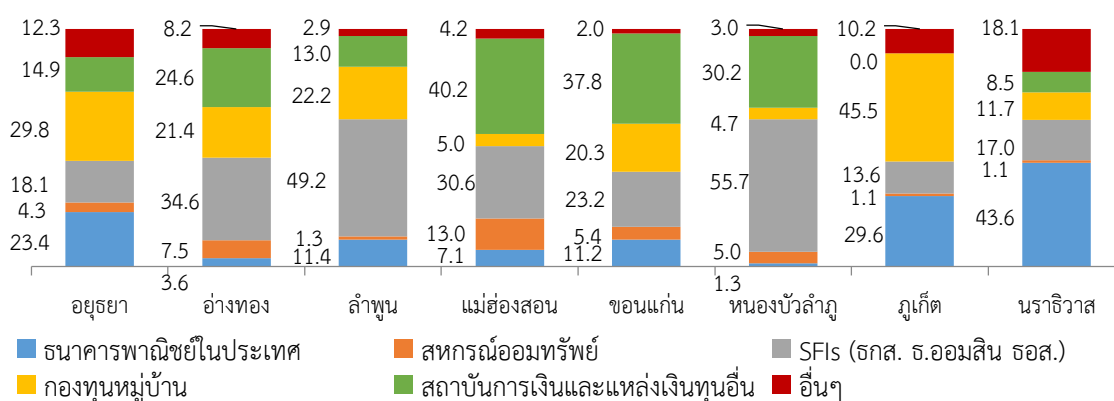
หมายเหตุ: 1. ประมาณการจากข้อมูลชุดเงินฝากของครัวเรือน 617 ครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในแต่ละจังหวัด (อยุธยา 108 ครัวเรือน อ่างทอง 82 ครัวเรือน ลำพูน 113 ครัวเรือน แม่ฮ่องสอน 97 ครัวเรือน ขอนแก่น 131 ครัวเรือน หนองบัว 85 ครัวเรือน ภูเก็ต 63 ครัวเรือน และนราธิวาส 46 ครัวเรือน)

2. อื่นๆ ในที่นี้หมายถึงรวมถึง แคร่ สวัสดิการบริษัท และรวมถึงสถาบันการเงินและแหล่งเงินทุนอื่น ที่เป็นบริษัทเงินทุน บริษัทบัตรเครดิต/สินเชื่อส่วนบุคคล บริษัทประกัน (รวมกันเนื่องจากครัวเรือนเลือกฝากเงินในสถาบันการเงินอื่นในปริมาณน้อย)

⁹ วัดจากรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากร ซึ่งสำรวจจากข้อมูลทางสถิติที่สำรวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ <http://service.nso.go.th/nso/web/statseries/statseries15.html>

ในส่วนของการใช้บริการด้านเงินกู้จำแนกตามรายจังหวัดสำคัญ 8 จังหวัด (ดังภาพที่ 16) พบว่า จังหวัดที่เงินที่สุุดส่วนใหญ่ (อ่างทอง หนองบัวลำภู และนราธิวาส) เลือกกู้เงินกับ ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. แต่ไม่ใช้ในภาคเหนือ โดยพบว่าในภาคเหนือ นั้น จังหวัดลำพูนมีสัดส่วนการเลือกใช้บริการด้านเงินกู้กับ ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. มากกว่าสัดส่วนของจังหวัดแม่ฮ่องสอน เนื่องจากครัวเรือนตัวอย่างที่สำรวจในข้อมูล SES จังหวัดลำพูนมีครัวเรือนเกษตรกร (วัดจากหัวหน้าครัวเรือน) ถึงร้อยละ 56 ขณะที่แม่ฮ่องสอนมีครัวเรือนเกษตรกรร้อยละ 47

ภาพที่ 15 สัดส่วนการให้บริการด้านเงินกู้ของครัวเรือนแยกตามรายจังหวัดสำคัญ ปี 2556



หมายเหตุ: 1. ประมาณการจากข้อมูลชุดเงินกู้ โดยเลือกพิจารณาจากครัวเรือน จำนวน 2,771 ครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในแต่ละจังหวัด (อยุธยา 94 ครัวเรือน อ่างทอง 280 ครัวเรือน ลำพูน 378 ครัวเรือน แม่ฮ่องสอน 239 ครัวเรือน ขอนแก่น 349 ครัวเรือน หนองบัว 298 ครัวเรือน ภูเก็ต 88 ครัวเรือน และนราธิวาส 94 ครัวเรือน)

2. สถาบันการเงินและแหล่งเงินทุนอื่น ในที่นี้หมายถึง บริษัทเงินทุนอื่น บริษัทบัตรเครดิต/สินเชื่อส่วนบุคคล บริษัทประกัน
3. อื่นๆ ในที่นี้หมายถึง แคร่ ญาติ/คนรู้จัก สวัสดิการบริษัท นอกกระบวนการอื่นฯ

เมื่อได้ขยายการศึกษาถึงรายละเอียดเบื้องต้นเกี่ยวกับการเลือกใช้บริการจากสถาบันการเงิน ทั้งด้านเงินฝาก และด้านเงินกู้ของครัวเรือนแยกตามกลุ่มรายได้ กลุ่มอาชีพ ภูมิภาค และจังหวัดสำคัญของแต่ละภูมิภาค (ดังภาพที่ 10 ถึงภาพที่ 16) ครบทุกมิติ จึงพบข้อสังเกตสำคัญ ดังนี้

1. การใช้บริการด้านเงินฝาก ครัวเรือนทุกกลุ่มนิยมใช้บริการในธนาคารพาณิชย์มากที่สุด จึงอาจทำให้ไม่ส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพของเงินอุดหนุนในแง่ของการลดความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจมากนัก เนื่องจากการใช้บริการใน ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. น้อย รัฐจะสามารถส่งผ่านเงินอุดหนุนได้น้อยตามไปด้วย
2. การใช้บริการด้านเงินกู้ โดยภาพรวม ธกส. ธ.ออมสิน ธอส.จะมีบทบาทมากในครัวเรือนรายได้น้อย ทั้งในมิติครัวเรือนตามระดับรายได้ รายอาชีพ ภูมิภาค และรายจังหวัด

ขณะที่สหกรณ์ออมทรัพย์ซึ่งเป็นสถาบันการเงินเพื่อคนมีรายได้น้อยเช่นกัน แต่กลับไม่มีบทบาทในภาพรวมมากนัก

อย่างไรก็ดี การศึกษาในงานวิจัยนี้ อันได้แก่ การประมาณการต้นทุนการคลัง การวิเคราะห์ลักษณะการกระจายเงินอุดหนุน ไปจนถึงการวิเคราะห์ประสิทธิผลของเงินอุดหนุนในแง่ของการลดความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจ ไม่ได้วิเคราะห์โดยยึดเอาการเลือกใช้บริการทางการเงินเพียงเท่านั้น แต่ยังนำส่วนอื่นมาใช้ประมาณการต้นทุนการคลังที่จะเกิดขึ้น ได้แก่ มูลค่าดอกเบี้ยเงินกู้ที่ครัวเรือนชำระให้แก่สถาบันการเงิน และมูลค่าเงินฝากที่ครัวเรือนนำฝาก ซึ่งจะกล่าวถึงวิธีการใช้ในส่วนถัดไป

3.3 ทฤษฎีและแบบจำลองที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยจะใช้แนวคิดของ Funding advantage models เป็นแนวคิดตั้งต้นในการศึกษา นั่นคือ มูลค่าต้นทุนการคลังจากการอุดหนุนโดยนัยของรัฐบาล จะเท่ากับส่วนต่างระหว่างต้นทุนของธนาคารเมื่อมีรัฐบาลให้การอุดหนุน เปรียบเทียบกับต้นทุนของธนาคารเมื่อไม่มีรัฐบาลให้การอุดหนุน (Noss & Sowerbutts, 2012)

ทั้งนี้ การประมาณต้นทุนการคลังตามแนวคิดดังกล่าว มีรูปแบบการให้คำนิยามและการประมาณมูลค่าเงินอุดหนุนโดยนัยที่คล้ายคลึงกับลักษณะการอุดหนุนที่ผู้วิจัยจะทำการศึกษา อันได้แก่ การอุดหนุน SFIs โดยไม่ต้องชำระเงินเพื่อการคุ้มครองเงินฝาก และการลดหย่อนอัตราภาษีที่เกี่ยวข้องกับ SFIs และสหกรณ์ ซึ่งการอุดหนุนเหล่านี้จะส่งผลให้สถาบันการเงินมีต้นทุนที่ลดลงตามแนวคิด Funding advantage models

ขณะที่ Contingent claims models เป็นการประมาณมูลค่าการอุดหนุนในลักษณะที่เป็น การเพิ่มทุน แนวคิดนี้จึงเป็นการเปรียบเทียบระหว่างมูลค่าสินทรัพย์ของธนาคารกับเกณฑ์มาตรฐานหนึ่งที่กำหนดจากปริมาณเงินกองทุนขั้นต่ำที่ธนาคารควรมี (อาจเรียกอีกอย่างว่า การดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง) ซึ่งมูลค่าการอุดหนุนของรัฐบาลจะเท่ากับมูลค่าที่รัฐบาลจำเป็นต้องชดเชยให้สินทรัพย์ของธนาคารอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าแนวคิดนี้ไม่สอดคล้องกับลักษณะการวิเคราะห์ที่ต้องการ จึงได้เลือกใช้ Funding advantage models เป็นแนวคิดตั้งต้นที่เหมาะสมกว่า

จากแนวคิด Funding advantage models จะนำมาปรับใช้กับการศึกษา โดยกำหนดให้ต้นทุนของธนาคารเมื่อมีรัฐบาลให้การอุดหนุน ในงานวิจัยนี้คือ ต้นทุนปัจจุบันที่ธนาคารเผชิญอยู่ ขณะที่ ต้นทุนของธนาคารเมื่อไม่มีรัฐบาลให้การอุดหนุน ในงานวิจัยนี้จะประมาณต้นทุนที่เป็นไปได้

โดยใช้กฎเกณฑ์เดียวกับที่ธนาคารพาณิชย์เผชิญ ซึ่งข้อมูลที่จะนำมาใช้ศึกษา จะใช้ข้อมูลเงินฝาก ดอกเบี้ยเงินกู้ของภาคครัวเรือน อัตราภาษีที่รัฐบาลลดหย่อนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจและ สหกรณ์ อัตราการนำส่งเงินเข้ากองทุนเพื่อการคุ้มครองเงินฝาก มาใช้ประมาณต้นทุนที่เกิดขึ้น จากนั้นจึงวิเคราะห์ลักษณะการกระจายเงินอุดหนุนสู่ภาคครัวเรือนในส่วนถัดไป การศึกษาครั้งนี้จึง แบ่งแนวทางการศึกษาเป็น 3 ส่วน ดังนี้

3.3.1 แนวทางการประมาณต้นทุนการคลัง

ในส่วนแรกนี้ จะเน้นประมาณต้นทุนการคลังจากการอุดหนุนโดยนัยของรัฐบาลที่เกิดขึ้น ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (ปี 2547 - 2556) โดยแบ่งการประมาณออกเป็น 2 ส่วน คือ ต้นทุนจากการ อุดหนุนด้านการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีให้แก่ SFIs และสหกรณ์ และต้นทุนการอุดหนุนด้านการ คุ้มครองเงินฝากให้แก่ SFIs ดังต่อไปนี้

3.3.1.1 การอุดหนุนด้านการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีของ SFIs และสหกรณ์

ต้นทุนการคลังที่เกิดขึ้นจะประมาณตามแนวคิด Funding advantage models โดย เปรียบเทียบระหว่างต้นทุนทางภาษีของสถาบันการเงินเมื่อมีรัฐบาลให้การอุดหนุน และต้นทุนทาง ภาษีของสถาบันการเงินเมื่อไม่มีรัฐบาลให้การอุดหนุน

จากคำกล่าวข้างต้นหมายถึง ต้นทุนการคลังจากการยกเว้นภาษี จะเท่ากับ ต้นทุนของสถาบัน การเงินเมื่อไม่อุดหนุน ลบด้วยต้นทุนของสถาบันการเงินเมื่ออุดหนุน

การประมาณต้นทุนการคลังด้านการยกเว้นภาษี จะเป็นการประมาณต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการ อุดหนุนในสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 3 แห่ง ได้แก่ ธกส. ธ.ออมสิน และธอส. และประมาณต้นทุนที่ เกิดขึ้นจากการอุดหนุนให้แก่สหกรณ์ออมทรัพย์เท่านั้น โดยจะประมาณจากการอุดหนุนทางภาษีได้ 2 ชนิด คือ

- (1) การอุดหนุนโดยการยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะ
- (2) การอุดหนุนโดยการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล

การประมาณต้นทุนการคลังจะประมาณต้นทุนที่เกิดขึ้นในสถาบันการเงินเพียง 4 แห่ง เนื่องจากการใช้ข้อมูล SES มีข้อจำกัด จึงทราบเพียงว่า ครัวเรือนมีการใช้บริการทางการเงิน (ฝาก เงิน/กู้เงิน) กับ ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์ โดยไม่ได้ระบุถึงการใช้บริการทาง การเงินภายในสถาบันการเงินเฉพาะกิจอื่น หรือสหกรณ์อื่น

ขณะที่ สามารถประมาณได้เพียงต้นทุนจากการยกเว้นภาษีสองชนิด คือ ภาษีธุรกิจเฉพาะ และภาษีเงินได้นิติบุคคล เนื่องจาก การประมาณต้นทุนมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบต้นทุนจากการที่จะต้องชำระภาษีหากไม่ได้รับการยกเว้น ซึ่งจากข้อมูล SES จะทราบเพียงดอกเบี้ยเงินกู้ที่ครัวเรือนชำระให้แก่สถาบันการเงิน อันถือเป็นฐานภาษีอย่างหนึ่งที่คำนวณภาษีทั้งสองชนิดนี้ได้ แต่การคำนวณภาษีอื่น อาทิ อากรแสตมป์¹⁰ การลดหย่อนภาษีเงินได้จากดอกเบี้ยเงินฝากสหกรณ์ออมทรัพย์ ไม่สามารถนำมาประมาณค่าเป็นต้นทุนการคลังได้

ในที่นี้ ต้นทุนทางภาษีของสถาบันการเงินเมื่อมีรัฐบาลให้การอุดหนุน จะมีค่าเท่ากับศูนย์ เนื่องจาก SFIs และสหกรณ์ออมทรัพย์ (เฉพาะการให้กู้ยืมแก่สมาชิกและแก่สหกรณ์อื่น) ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีจึงไม่ต้องนำส่งเงินเพื่อชำระภาษีให้แก่รัฐบาล ทำให้ไม่มีต้นทุนจากภาษีเมื่อรัฐบาลให้การอุดหนุน (เฉพาะกรณียกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะและภาษินิติบุคคล) ดังนั้น ต้นทุนการคลังจากการยกเว้นภาษี จึงมีค่าเท่ากับต้นทุนทางภาษีของสถาบันการเงินเมื่อไม่มีรัฐบาลให้การอุดหนุน หรืออีกนัยหนึ่งคือ “มูลค่าภาษีในกรณีที่ต้องชำระจริง” ซึ่งมูลค่าภาษีธุรกิจเฉพาะ และภาษินิติบุคคล มีการจัดเก็บ ดังนี้

1) ภาษีธุรกิจเฉพาะ: SFIs ทั้งหมด รวมถึงสหกรณ์ออมทรัพย์ (เฉพาะกรณีรายรับที่เกิดจากการให้กู้ยืมแก่สมาชิกสหกรณ์หรือสหกรณ์อื่น) ได้รับการยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะในกรณีกิจการธนาคาร ที่มีอัตราการจัดเก็บร้อยละ 3 ซึ่งกิจการที่ต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะจะต้องเสียภาษีโดยคำนวณจากฐานภาษีคุณด้วยอัตราภาษีที่กำหนดไว้ และจะต้องเสียภาษีท้องถิ่นอีกในอัตราร้อยละ 10 ของจำนวนภาษีธุรกิจเฉพาะดังกล่าว ดังนั้น มูลค่าภาษีที่ต้องชำระจริงจึงเป็นผลรวมของภาษีธุรกิจเฉพาะกับภาษีท้องถิ่น

$$\begin{aligned} \text{มูลค่าภาษีธุรกิจเฉพาะที่ต้องชำระ} &= \text{ภาษีธุรกิจเฉพาะ} + \text{ภาษีท้องถิ่น} \\ &= \text{ภาษีธุรกิจเฉพาะ} + (10\% \text{ ของมูลค่าภาษีธุรกิจเฉพาะ}) \end{aligned}$$

ในความเป็นจริง ฐานภาษีที่ใช้คำนวณภาษีธุรกิจเฉพาะ กรณีเป็นกิจการธนาคาร ธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ ธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ และการประกอบกิจการเยี่ยงธนาคารพาณิชย์ คือ ดอกเบี้ย ส่วนลด ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือกำไรก่อนหักรายจ่ายใดๆ จากการซื้อหรือขายตัวเงิน หรือตราสารสิทธิในหนี้ใดๆ¹¹ แต่ในการศึกษาครั้งนี้ ฐานภาษีที่จะถูกนำมาคำนวณคือ “ดอกเบี้ยเงินกู้” ที่

¹⁰ ภาษีที่ได้รับการยกเว้นในสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

¹¹ ข้อมูลการจัดเก็บภาษี สืบค้นจากเว็บไซต์ของกรมสรรพากร (www.rd.go.th)

ครัวเรือนชำระให้กับ ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์ อันเป็นส่วนหนึ่งของผลประกอบการของธนาคาร

2) ภาษีเงินได้นิติบุคคล: SFIs และสหกรณ์ทั้งหมด มีฐานะเป็นนิติบุคคล หากแต่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีนิติบุคคล ซึ่งปัจจุบันภาษีนิติบุคคลถูกจัดเก็บในอัตราร้อยละ 20 ตามประมวลรัษฎากร¹² โดยที่การหามูลค่าภาษีนิติบุคคลที่สถาบันการเงินต้องชำระจริงเมื่อไม่ได้รับการอุดหนุน จะเท่ากับฐานภาษีคูณด้วยอัตราภาษีที่กำหนดไว้

$$\text{มูลค่าภาษีนิติบุคคลที่ต้องชำระ} = \text{ฐานภาษี} \times \text{อัตราภาษีที่กำหนด}$$

สำหรับฐานภาษีที่ใช้คำนวณภาษีเงินได้นิติบุคคล โดยหลักการจะกำหนดให้ใช้ “กำไรสุทธิ” เป็นฐานภาษีเพื่อการคำนวณ ซึ่งกำไรสุทธิหาได้จากผลต่างระหว่างรายได้และค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงานของสถาบันการเงิน มูลค่าภาษีนิติบุคคลที่สถาบันการเงินต้องชำระจริงเมื่อไม่ได้รับการอุดหนุนจึงเท่ากับสมการต่อไปนี้

$$\text{มูลค่าภาษีเงินได้นิติบุคคลที่ต้องชำระ} = \text{กำไรสุทธิ} \times \text{อัตราภาษีที่กำหนด}$$

$$\text{หรือ} \quad \text{มูลค่าภาษีเงินได้นิติบุคคลที่ต้องชำระ} = (\text{รายได้จากการดำเนินงาน} - \text{ค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงาน}) \times \text{อัตราภาษีที่กำหนด}$$

แต่เนื่องด้วยข้อมูล SES มีข้อจำกัดคือ ทราบเพียงข้อมูลด้านครัวเรือน จึงทำให้ไม่สามารถประมาณมูลค่าภาษีเงินได้นิติบุคคลที่ต้องชำระจริงของสถาบันการเงินอย่างสมบูรณ์แบบได้ และคำนวณภาษีเงินได้นิติบุคคลได้จากฐานภาษีบางส่วนเท่านั้น ซึ่งการศึกษาครั้งนี้จะประมาณมูลค่าภาษีเงินได้นิติบุคคลจากฐานภาษี 2 รูปแบบที่แตกต่างกันเพื่อให้สามารถสะท้อนต้นทุนการคลังจากการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลได้ ฐานภาษี 2 รูปแบบที่ใช้ประมาณ ได้แก่

- 2.1) ฐานภาษี คือ “ดอกเบี้ยเงินกู้” ที่ครัวเรือนชำระให้กับ ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์ ซึ่งถือเป็นกำไรจากการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับสินเชื่อของสถาบันการเงิน

1

$$\text{มูลค่าภาษีเงินได้นิติบุคคลที่ต้องชำระ} = \text{ดอกเบี้ยเงินกู้} \times \text{อัตราภาษีที่กำหนด}$$

¹² อัตราภาษีนิติบุคคลเดิมตั้งแต่ปี 2535 – 2554 จัดเก็บอัตราร้อยละ 30 (ขณะชัย ประยูรสิน, 2552) และปี 2555 จัดเก็บอัตราร้อยละ 23 และปี 2556 – ปัจจุบันจัดเก็บอัตราร้อยละ 20 (ตามพระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ 530) พ.ศ. 2554, พระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ 555) และ (ฉบับที่ 564) พ.ศ. 2556)

- 2.2) ฐานภาษี คือ “ดอกเบี้ยเงินกู้ที่ครัวเรือนชำระให้กับ ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และ สหกรณ์ออมทรัพย์ ลบด้วยดอกเบี้ยเงินฝากของครัวเรือนซึ่งถือเป็นค่าใช้จ่ายประเภทหนึ่งในการดำเนินงานของสถาบันการเงิน” เพื่อแทนกำไรสุทธิจากการดำเนินงานของสถาบันการเงิน

2

$$\text{มูลค่าภาษีเงินได้นิติบุคคลที่ต้องชำระ} = (\text{ดอกเบี้ยเงินกู้} - \text{ดอกเบี้ยเงินฝาก}) \times \text{อัตราภาษีที่กำหนด}$$

3.3.1.2 การอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากของ SFIs

นับตั้งแต่ปี 2551 ตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ธนาคารพาณิชย์ทั่วประเทศถูกกำหนดให้ต้องนำส่งเงินเข้ากองทุนในอัตราร้อยละ 0.4 ต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครอง¹³ เพื่อคุ้มครองเงินฝากในสถาบันการเงิน และเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน ขณะที่สำหรับธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ ได้แก่ ธกส. ธ.ออมสิน และธอส. ซึ่งเป็นธนาคารที่มีรัฐบาลถือหุ้นร้อยละร้อยเปอร์เซ็นต์หรือเกือบร้อยเปอร์เซ็นต์ จะถือว่ารัฐบาลเป็นผู้ประกันให้แล้วโดยไม่ต้องนำส่งเงินเข้ากองทุน (โชติชัย สุวรรณภรณ์, 2551)

การประกันเงินฝากโดยรัฐสร้างข้อได้เปรียบให้แก่ SFIs คือ ทำให้ SFIs มีต้นทุนการดำเนินงานต่ำกว่าธนาคารพาณิชย์อื่น และสามารถนำเงินที่ได้รับจากประชาชนไปหมุนเวียนเพื่อประกอบกิจการของธนาคารได้ แต่ก็สร้างผลเสียข้อสำคัญให้แก่รัฐบาล คือ การประกันเงินฝากให้แก่ SFIs เป็นภาระการคลังที่ไม่อาจประเมินค่าได้เนื่องจากรัฐบาลคุ้มครองเต็มจำนวน ดังนั้น ในปี 2558 จึงมีการสนับสนุนให้จัดตั้งกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจขึ้นตามพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2558 เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และลดภาระการคลังในการคุ้มครองเงินฝากและเพิ่มทุน (อิสร์กุล อุณหเกตุ, 2558) การจัดเก็บเงินเข้ากองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีผลบังคับใช้วันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2558 กำหนดให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องนำส่งเงินเข้ากองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจในอัตราร้อยละ 0.18 ของยอดเงินที่ได้รับจากประชาชน¹⁴ แต่ต่อมาได้มีการปรับอัตรากำหนดเงินเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 0.25 ต่อปีของยอดเงินที่ได้รับจากประชาชน¹⁵ อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งกองทุนดังกล่าวก็สามารถลดภาระการคลังของรัฐได้เพียงบางส่วนเท่านั้น เนื่องจากการคุ้มครองเงินฝากโดยกองทุนฯ ไม่มีการกำหนดวงเงินคุ้มครองที่แน่นอน

¹³ ตามพระราชบัญญัติกำหนดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2552

¹⁴ ตามประกาศกระทรวงการคลังเรื่อง กำหนดอัตราเงินนำส่งกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. 2558

¹⁵ ตามประกาศกระทรวงการคลังเรื่อง กำหนดอัตราเงินนำส่งกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. 2560

จึงเป็นไปได้ว่าหากการค้ำประกันเงินฝากเกินกำลังของกองทุนเมื่อใด เมื่อนั้นจะเกิดการเรียกร้องให้รัฐบาลเข้ามาช่วยค้ำประกันส่วนที่เหลือ

การศึกษาครั้งนี้จะประมาณมูลค่าต้นทุนการคลังจากการอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากที่เกิดขึ้น ทั้ง 2 กรณี คือ กรณีก่อนและหลังการจัดตั้งกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งต้นทุนการคลังนี้จะประมาณโดยเปรียบเทียบระหว่างต้นทุนของสถาบันการเงินเมื่อมีรัฐบาลให้การอุดหนุน และต้นทุนของสถาบันการเงินเมื่อไม่มีรัฐบาลให้การอุดหนุนหรือให้การอุดหนุนน้อยลง ในที่นี้ ต้นทุนที่สถาบันการเงินต้องเผชิญเมื่อไม่ได้รับการอุดหนุน จะใช้อัตราที่ธนาคารพาณิชย์ต้องส่งเงินเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝาก ($r^{\text{COMMERCIAL}}$) เป็นตัวชี้วัดเพื่อสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงกรณีสถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องรับหน้าที่คุ้มครองเงินฝากด้วยตนเองทั้งหมด และต้นทุนของสถาบันการเงินเมื่อมีรัฐบาลให้การอุดหนุน จะใช้อัตราการส่งเงินเข้ากองทุนของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (r^{SFIS}) เป็นตัวชี้วัดเพื่อสะท้อนต้นทุนการคุ้มครองเงินฝากของสถาบันการเงินเมื่อรัฐบาลอุดหนุนทั้งหมด (ก่อนการจัดตั้งกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ) และต้นทุนการคุ้มครองเงินฝากของสถาบันการเงินเมื่อรัฐบาลอุดหนุนบางส่วน (หลังการจัดตั้งกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ)

การประมาณต้นทุนการคลังจากการอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝาก มีรูปแบบสมการอย่างง่ายที่ใช้ในการศึกษาดังนี้

$$\text{SFIS:} \quad \text{SSFIS} = (r^{\text{COMMERCIAL}} - r^{\text{SFIS}})\text{DEP}$$

โดยที่ S คือ ต้นทุนการคลังจากการอุดหนุน
r คือ อัตราการส่งเงินเข้ากองทุน
DEP คือ ปริมาณเงินที่รับฝากทั้งหมดของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

จากสมการข้างต้นอธิบายได้ว่า ผลต่างระหว่างอัตราการนำส่งเงินเข้ากองทุนของสถาบันการเงินทั้งสองแห่ง คูณปริมาณเงินที่รับฝากจากประชาชน จะเท่ากับปริมาณเงินอุดหนุนของรัฐหรือต้นทุนการคลัง ทั้งนี้ อัตราการนำส่งเงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่นำมาใช้เป็นเกณฑ์คำนวณ คือ อัตราที่ใช้ในปัจจุบันจำนวนร้อยละ 0.25 ของยอดเงินที่ได้รับจากประชาชน ขณะที่ อัตราการนำส่งเงินของธนาคารพาณิชย์ที่นำมาเป็นเกณฑ์คำนวณ คือ ร้อยละ 0.4 ต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครองซึ่งเป็นอัตราเรียกเก็บเดิม โดยจะไม่ใช้อัตราที่ถูกกำหนดใหม่ร้อยละ 0.47 ต่อปี เนื่องจากอัตราที่ถูกกำหนดขึ้นใหม่นั้นไม่ได้เป็นการจัดเก็บมาเพื่อใช้ตามวัตถุประสงค์ของกองทุนในการคุ้มครองเงินฝากและสร้างเสถียรภาพเพียงอย่างเดียว แต่เป็นการจัดเก็บมาเพื่อช่วยชำระหนี้ให้แก่

กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินด้วย ซึ่งอัตราที่เรียกเก็บใหม่จะแบ่งเป็นการเก็บร้อยละ 0.01 เพื่อเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝาก และร้อยละ 0.46 เพื่อการชำระหนี้

ทั้งนี้ ต้นทุนการอุดหนุนการคุ้มครองเงินฝากของสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะศึกษาได้เพียง ต้นทุนที่เกิดขึ้นใน SFIs 3 แห่งเท่านั้น ได้แก่ ธกส. ธ.ออมสิน และ ธอส. เนื่องจากข้อมูล SES ที่ใช้ศึกษามีการบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับการเลือกใช้บริการเงินฝากภายใน SFIs เพียงสามแห่ง นอกจากนี้ยังสามารถศึกษาได้เพียงปี 2556 เนื่องจากข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูล การศึกษาครั้งนี้จะใช้ปริมาณเงินฝากทั้งหมดที่ครัวเรือนฝากใน SFIs ทั้ง 3 แห่งเพื่อสะท้อนต้นทุนการคลังจากการอุดหนุนการคุ้มครองเงินฝาก หากปริมาณเงินฝากมาก ต้นทุนการอุดหนุนโดยนัยด้านการคุ้มครองเงินฝากก็จะมากตามไปด้วย อย่างไรก็ตาม การศึกษาครั้งนี้เป็นการคำนวณต้นทุนการคลังเพียงบางส่วนเท่านั้น เนื่องจากใช้เพียงข้อมูลด้านเงินฝากในการคำนวณ แต่ในความเป็นจริงควรคำนวณจากเงินประเภทอื่นๆ ที่ครัวเรือนนำฝากไว้กับ SFIs ด้วย อาทิ การฝากในรูปแบบสลากออมสิน

3.3.2 แนวทางการวิเคราะห์ลักษณะการกระจายเงินอุดหนุน

เงินอุดหนุนของรัฐบาลทั้งโดยตรงและโดยนัยที่เกิดขึ้นในแต่ละสถาบันการเงิน ไม่เพียงแต่เพื่อส่งเสริมความมั่นคงให้แก่ SFIs และสหกรณ์เอง แต่ยังส่งเสริมการดำเนินงานของ SFIs และสหกรณ์ เพื่อให้สามารถบริการทางการเงินแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะคนมีรายได้น้อยซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายหลัก (สุวรรณี เจษฎาศักดิ์, 2559) ปัจจุบันการให้ความช่วยเหลือคนกลุ่มดังกล่าวของรัฐบาลที่พบเห็นได้ชัด คือ การให้เงินอุดหนุนแก่คนรายได้น้อยผ่าน SFIs ในรูปแบบโครงการนโยบายรัฐ และการอุดหนุนประเภทอื่น ได้แก่ การเพิ่มทุนให้แก่ SFIs การอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากของ SFIs และการอุดหนุนทางภาษีโดยลดหย่อนหรือยกเว้นภาษี ทั้งนี้ เมื่อทุกการอุดหนุนก่อให้เกิดต้นทุนการคลังจำนวนมหาศาล แต่ไม่อาจทราบได้ว่าเงินอุดหนุนที่รัฐบาลส่งออกไปนั้นทำยที่สุดแล้วเงินอุดหนุนจะไปกระจุกตัวอยู่ที่คนกลุ่มใด จะเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักหรือคนมีรายได้น้อยตามที่หวังหรือไม่ จึงจะวิเคราะห์และตอบคำถามดังวิธีที่กล่าวถึงในส่วนนี้

ในส่วนที่สอง จะศึกษาการกระจายเงินอุดหนุนในการอุดหนุน 2 ประเภท ได้แก่ การอุดหนุนทางภาษี และการอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝาก โดยจะนำต้นทุนการคลังที่ได้จากการศึกษาในส่วนแรกมาประมาณและวิเคราะห์ลักษณะการกระจายเงินอุดหนุน เนื่องจากต้นทุนการคลังที่เกิดจากการอุดหนุนของรัฐบาล โดยนัยยะก็คือ ปริมาณเงินอุดหนุนที่รัฐบาลต้องสูญเสียให้แก่สถาบันการเงิน ซึ่งการศึกษาลักษณะการกระจายเงินอุดหนุนในส่วนที่สองนี้ จะทำให้ทราบว่าเงินอุดหนุนไปกระจุกตัวอยู่ที่ครัวเรือนกลุ่มรายได้ใด ครัวเรือนรายได้น้อยได้รับประโยชน์มากน้อยเพียงไร และเพื่อให้ทราบว่าใคร

คือกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์จากเงินอุดหนุนมากที่สุดผ่านการแบ่งครัวเรือนออกเป็น 5 กลุ่มตามระดับรายได้จากครัวเรือนรายได้น้อยที่สุดจนถึงครัวเรือนรายได้มากที่สุด และเปรียบเทียบสัดส่วนเงินอุดหนุนที่ครัวเรือนแต่ละกลุ่มได้รับต่อเงินอุดหนุนทั้งหมดของรัฐบาล

จากวิธีการศึกษานี้ จะได้ผลการศึกษาด้านการกระจายเงินอุดหนุนในรูปแบบของร้อยละเงินอุดหนุนที่ได้รับ ซึ่งตัวอย่างเกณฑ์ที่ใช้แบ่งกลุ่มครัวเรือน ปี 2556 เป็นดังตารางที่ 7 ขณะที่ครัวเรือนในปีอื่นๆ ที่ศึกษา อันได้แก่ 2547 2549 2550 2552 และ 2554 จะใช้เกณฑ์ที่แตกต่างกันเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจในแต่ละปี

ตารางที่ 6 การแบ่งกลุ่มรายได้ครัวเรือน ปี 2556

กลุ่มครัวเรือน	รายได้เฉลี่ยต่อเดือน (หน่วย: บาท)
กลุ่มที่ 1 ครัวเรือนรายได้น้อยที่สุด	น้อยกว่า 8,707 บาท
กลุ่มที่ 2 ครัวเรือนรายได้น้อย	8,708 – 13,681 บาท
กลุ่มที่ 3 ครัวเรือนรายได้ปานกลาง	13,682 – 20,675 บาท
กลุ่มที่ 4 ครัวเรือนรายได้มาก	20,676 – 33,065 บาท
กลุ่มที่ 5 ครัวเรือนรายได้มากที่สุด	มากกว่า 33,609 บาท

หมายเหตุ: การแบ่งกลุ่มรายได้ตามตารางข้างต้นจะใช้สำหรับปี 2556 เท่านั้น ขณะที่ครัวเรือนในปีอื่นๆ ที่ศึกษา จะใช้เกณฑ์ที่แตกต่างกันเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจในแต่ละปี

เมื่อแบ่งครัวเรือนตามกลุ่มรายได้แล้ว จะพิจารณาแหล่งที่แต่ละครัวเรือนใช้บริการทางการเงิน และคัดเลือกเฉพาะครัวเรือนที่ฝากเงิน/กู้เงินใน SFIs 3 แห่ง ได้แก่ ธกส. ธ.ออมสิน และธอส. และฝากเงิน/กู้เงินในสหกรณ์ออมทรัพย์ เพื่อศึกษาการกระจายเงินอุดหนุนเฉพาะที่เกิดขึ้นภายในสถาบันการศึกษาดังกล่าว ซึ่งการกระจายการอุดหนุน มีตัวแบบอย่างง่ายในการพิจารณา ดังนี้

$$S = \alpha_1 X_1 + \alpha_2 X_2 + \alpha_3 X_3 + \alpha_4 X_4 + \alpha_5 X_5$$

โดยที่ S คือ มูลค่าการอุดหนุนจากรัฐบาลทั้งหมด

X คือ ครัวเรือนแต่ละกลุ่มรายได้ทั้ง 5 กลุ่ม ซึ่ง กลุ่มที่ 1 ถึง กลุ่มที่ 5 เป็นกลุ่มรายได้น้อยที่สุด ไป จนถึงมากที่สุด ตามลำดับ

ซึ่ง ค่า α จะสะท้อนสัดส่วนของเงินอุดหนุนที่ครัวเรือนแต่ละกลุ่มได้รับจากรัฐบาล มีหน่วยแสดงผลเป็นร้อยละ โดยที่ $\alpha_1 + \alpha_2 + \dots + \alpha_5$ เท่ากับร้อยละ 100

สำหรับการวิเคราะห์ลักษณะการกระจายเงินอุดหนุนด้านภาษี และด้านการคุ้มครองเงินฝาก จะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน เนื่องจากการประมาณต้นทุนการคลังหรือเงินอุดหนุนของการ

อุดหนุนทั้งสองประเภทใช้ข้อมูลคนละชุด ส่งผลให้การศึกษาในส่วนที่สองและสามจะถูกแยกวิเคราะห์ด้วย นอกจากนี้ การวิเคราะห์ลักษณะการกระจายจะไม่เพียงวิเคราะห์ในมิติตัวเงินของรายได้ครัวเรือนแล้ว ยังทำการศึกษาในมิติอื่นๆ เพิ่มเติมด้วย ทั้งในรูปแบบเงินอุดหนุนต่อรายได้ เงินอุดหนุนที่ส่งผ่านไปยังแต่ละรายอาชีพ แต่ละภาค และแต่ละจังหวัดสำคัญ

การวิเคราะห์ลักษณะการกระจายครั้งนี้ ใช้ข้อมูลรายได้ครัวเรือนซึ่งเป็นรายได้ของสมาชิกทุกคนในครัวเรือนรวมกัน จึงอาจทำให้การแบ่งกลุ่มรายได้ครัวเรือนคลาดเคลื่อน เนื่องจากไม่อาจทราบได้ว่ารายได้ครัวเรือนหนึ่งๆ มาจากสมาชิกคนใดในครัวเรือน และเป็นผลรวมจากการแสวงหารายได้ของสมาชิกในครัวเรือนจำนวนกี่คน จึงเป็นการแบ่งกลุ่มครัวเรือนในภาพรวมที่ไม่อาจสะท้อนระดับชั้นรายได้ของสมาชิกที่อยู่ในครัวเรือนนั้นได้ อาทิ ครัวเรือนหนึ่งมีรายได้ 40,000 บาท จัดเป็นครัวเรือนรายได้มากที่สุดตามเกณฑ์การแบ่งกลุ่ม หากแต่รายได้ครัวเรือนดังกล่าวเกิดจากการรวมรายได้ของสมาชิกครัวเรือน 4 คน เปรียบเทียบกับอีกครัวเรือนหนึ่งที่มีรายได้ครัวเรือนเท่ากันแต่เป็นรายได้ของสมาชิกคนเดียวในครัวเรือน เมื่อเป็นเช่นนี้การศึกษาการกระจายเงินอุดหนุนในมิติตัวเงินที่จำแนกกลุ่มตามรายได้ครัวเรือนจึงอาจไม่เพียงพอจะสะท้อนการกระจายเงินอุดหนุนไปสู่ประชาชนแต่ละระดับรายได้

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจะศึกษาการกระจายเงินอุดหนุนในมิติตัวเงินที่จำแนกตามรายได้เฉลี่ยต่อคนเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวสำหรับสะท้อนการกระจายเงินอุดหนุนไปสู่ประชาชนแต่ละระดับรายได้ให้ดียิ่งขึ้น โดยที่ “รายได้เฉลี่ยต่อคน” ในที่นี้หมายถึง รายได้ครัวเรือนหารด้วยจำนวนสมาชิกครัวเรือนที่มีอายุระหว่าง 15-60 ปี ซึ่งอยู่ในวัยทำงานและคาดว่าจะเป็นผู้สร้างรายได้ให้แก่ครอบครัว จากนั้นจัดกลุ่มรายได้ของครัวเรือนกลุ่มนี้จากครัวเรือนที่มีรายได้เฉลี่ยน้อยที่สุดจนถึงครัวเรือนที่มีรายได้เฉลี่ยมากที่สุด และเปรียบเทียบสัดส่วนการได้รับเงินอุดหนุน

3.3.3 แนวทางการวิเคราะห์อิทธิพลของเงินอุดหนุนต่อการลดความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจ

การส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินของรัฐบาลผ่าน SFIs และสหกรณ์ มีกลุ่มเป้าหมายหลักคือ คนมีรายได้น้อยซึ่งสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ต่ำที่สุด เพื่อให้คนกลุ่มนี้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ (หม่อมหลวงพงศรัพีพร อากาศ และคณะ, 2554) และส่งผลให้การเข้าถึงบริการทางการเงินในภาพรวมของประเทศดีขึ้น ทั้งนี้ ระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินจะเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ช่วยให้เกิดความคล่องตัวทางการเงินของภาคธุรกิจ และที่สำคัญคือช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยเฉพาะประชาชน

ฐานรากหรือคนมีรายได้น้อยให้ดียิ่งขึ้น มีโอกาสทางเศรษฐกิจมากขึ้น ส่งผลให้ปัญหาความยากจน และปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมลดลง (สุวรรณณี เจษฎาศักดิ์, 2559)

เมื่อรัฐบาลกระทำการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินให้แก่คนรายได้น้อยผ่านการให้ การอุดหนุนทางการเงินแก่สถาบันการเงินทั้งโดยตรงและโดยนัย แต่ไม่อาจทราบได้ว่าเงินอุดหนุน ดังกล่าวจะมีอิทธิพลต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนมีรายได้น้อยมากน้อยเพียงไร และจะส่งผลให้ ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมลดลงได้จริงหรือไม่ ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงทำการศึกษาอิทธิพลของเงิน อุดหนุนต่อการลดความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจของครัวเรือนไทยโดยใช้ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini Coefficients) เป็นตัวชี้วัดระดับความไม่เท่าเทียมที่เกิดขึ้น ซึ่งจะเปรียบเทียบค่าสัมประสิทธิ์จีนิเมื่อ รัฐบาลให้การอุดหนุนทางการเงิน กับค่าสัมประสิทธิ์จีนิเมื่อรัฐบาลไม่ให้การอุดหนุนทางการเงิน เพื่อ ตรวจสอบว่าระดับความไม่เท่าเทียมของทั้งสองกรณีจะมีความแตกต่างกันหรือไม่ และแตกต่างกันมาก น้อยเพียงไร

3.3.3.1 การวิเคราะห์ความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจด้วยค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini Coefficients)

จากวิธีที่ใช้สำหรับการวิเคราะห์ความไม่เท่าเทียมซึ่งมี 3 วิธีที่นิยมใช้ ได้แก่ Decile Dispersion Ratio, Theil index และ Gini coefficient ในการศึกษาความไม่เท่าเทียมครั้งนี้ ผู้วิจัย ได้เลือกใช้วิธี Gini coefficient เนื่องจาก

- 1) Decile Dispersion Ratio เป็นการดูเพียงสัดส่วนรายได้คนที่รวยที่สุดต่อรายได้คนที่จน ที่สุด ทำให้ข้อมูลครัวเรือนที่มีรายได้ระดับปานกลางถูกกลืนหายไปจากการที่ไม่ได้นำมา วิเคราะห์ร่วมด้วย
- 2) Theil index ยังไม่เหมาะสมสำหรับการวิเคราะห์ส่วนนี้มากนัก เพราะ ผู้วิจัยต้องการ วิเคราะห์เพียงว่าระหว่างมีการอุดหนุน SFIs และสหกรณ์ กับ ไม่มีการอุดหนุน SFIs และ สหกรณ์ จะส่งผลให้การกระจายรายได้ของครัวเรือนแตกต่างกันหรือไม่เท่านั้น ไม่ได้มี การแบ่งกลุ่มใด ๆ เพื่อศึกษาตามวิธีของ Theil index ดังนั้นจึงไม่เลือกใช้ดัชนีดังกล่าว แม้ว่าจะสามารถวิเคราะห์ปัญหาความไม่เท่าเทียมในเชิงลึกได้มากกว่าวิธี Gini coefficient ก็ตาม

การศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยใช้วิธีหาค่า Gini Coefficient เพื่อวิเคราะห์ระดับความไม่เท่าเทียมทั้ง ก่อนและหลังการอุดหนุน โดยที่การหาค่า Gini Coefficient นั้น สามารถหาได้ทั้งทางด้านรายได้และ รายจ่าย ดังนั้น ค่าสัมประสิทธิ์จีนิเมื่อรัฐบาลให้การอุดหนุนทางการเงิน ในที่นี้คือ ค่าสัมประสิทธิ์จีนิที่ วัดจากระดับรายได้/รายจ่ายที่เกิดขึ้นในแต่ละปี ขณะที่ ค่าสัมประสิทธิ์จีนิเมื่อรัฐบาลไม่ให้การอุดหนุน

ทางการเงิน ในที่นี้คือ ค่าสัมประสิทธิ์จีนิที่วัดจากระดับรายได้/รายจ่ายที่ตัดเงินอุดหนุนออกไป ซึ่งเมื่อตัดเงินอุดหนุนที่รัฐบาลในมุมมองรายได้จะหมายถึงรายได้ของครัวเรือนจะลดลงเมื่อไม่ได้รับเงินอุดหนุน และในมุมมองรายจ่ายจะหมายถึงรายจ่ายของครัวเรือนที่เพิ่มขึ้นเพื่อให้สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ โดยสัดส่วนรายได้ที่ลดลง/ค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นเมื่อรัฐบาลไม่ให้การอุดหนุน จะลด/เพิ่มตามสัดส่วนเงินอุดหนุนที่แต่ละครัวเรือนได้รับ

อย่างไรก็ตาม การแสดงผลการวิเคราะห์ ผู้วิจัยจะเน้นวิธีวิเคราะห์ค่า Gini Coefficient ทั้งทางด้านรายจ่ายเป็นหลัก เนื่องจากรายจ่ายเพื่อการบริโภคของครัวเรือนมีแนวโน้มที่จะสะท้อนระดับความเท่าเทียมได้ดีกว่าการศึกษาด้านรายได้ การสำรวจรายได้ครัวเรือนมักพบปัญหาครัวเรือนรายงานจำนวนรายได้ที่ได้รับต่ำกว่าความเป็นจริง (Johnson & Shipp, 1997) และอาจเกิดปัญหารายได้ไม่ตรงความเป็นจริงจากการที่รายได้ประเภทเงินโอนไม่ถูกนับรวมเป็นรายได้ แม้แท้จริงแล้วเงินโอนนั้นจะเป็นรายได้ที่เกิดขึ้นก็ตาม จึงทำให้รายได้ต่ำกว่าความจริง (Moffitt, 1992) นอกจากนี้สมมติฐานของวงจรชีวิต (Life-cycle hypothesis) เชื่อว่าคนจะคำนึงถึงรายจ่ายตลอดชีวิต รายจ่ายจึงมีความผันผวนน้อย กล่าวคือแม้รายได้แต่ละปีจะเปลี่ยนแปลงมากก็ตามแต่รายจ่ายจะไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก ดังนั้น รายจ่ายหรือการบริโภคจะสะท้อนถึงสภาพความเป็นอยู่ของครัวเรือนได้ดีกว่า (Poterba, 1989)

การวัดค่า Gini Coefficient จะศึกษาในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ได้แก่ 2547 2549 2550 2552 2554 และ 2556 โดยจะแยกวิเคราะห์กรณีการอุดหนุนด้านการลดหย่อนภาษี/ยกเว้นภาษี และการอุดหนุนการคุ้มครองเงินฝากเป็นคนละส่วนกัน เนื่องจากทั้งสองกรณีใช้ข้อมูลเพื่อประมาณการคนละชุด ซึ่งค่า Gini Coefficients จะมีค่าอยู่ระหว่าง 0 และ 1 ($0 < \text{Gini coefficient} < 1$) โดยที่การวัดระดับความไม่เท่าเทียมจากค่า Gini Coefficients จะสามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้

- เมื่อ Gini coefficient มีค่าเท่ากับ 0 หมายความว่า มีการกระจายรายได้อย่างเท่าเทียมกัน (perfect equality)
- เมื่อ Gini coefficient มีค่าเท่ากับ 1 หมายความว่า มีการกระจายรายได้ไม่เท่าเทียมกันอย่างสมบูรณ์ที่สุด (perfect inequality)
- เมื่อ Gini coefficient มีค่าอยู่ระหว่าง 0 และ 1 จะตีความหมายได้โดยที่ ค่า Gini coefficient ยิ่งมาก ความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้ของครัวเรือนจะยิ่งสูงขึ้น

การเปรียบเทียบค่า Gini Coefficient ในกรณีที่มีและกรณีที่ไม่มีการอุดหนุน โดยแปลความหมายค่า Gini Coefficient คือ ถ้าค่า Gini Coefficient หลังการอุดหนุน “น้อยกว่า” ค่า Gini

Coefficient ก่อนการอุดหนุน แสดงว่า เงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่ ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์ ส่งผลให้ปัญหาความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจในภาคครัวเรือนลดลง ในทางกลับกัน ถ้าค่า Gini Coefficient หลังการอุดหนุน “มากกว่า/เท่าเดิม” ค่า Gini Coefficient ก่อนการอุดหนุน แสดงว่า เงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่ ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์ ส่งผลให้ปัญหาความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจในภาคครัวเรือนไม่ลดลงเลย และอาจทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำยิ่งขึ้นอีกด้วย

การใช้ค่าใช้จ่ายเป็นตัวชี้วัดความไม่เท่าเทียมอาจให้ผลที่ใกล้เคียงความเป็นจริงมากกว่าทางด้านรายได้ แต่จะทราบได้อย่างไรว่าสุดท้ายแล้วผลการวิเคราะห์ระดับความเท่าเทียมที่เปลี่ยนแปลงด้วยค่า Gini Coefficient ด้านรายจ่ายจะถือเป็นความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ดังนั้น ผู้วิจัยจะใช้วิธี Bootstrap Confidence Intervals เพื่อบ่งบอกว่า ความแตกต่างของระดับความไม่เท่าเทียมที่เกิดขึ้นในกรณีมีและไม่มีรัฐบาลอุดหนุนจะแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติหรือไม่ กล่าวคือ การอุดหนุนของรัฐบาลทำให้ครัวเรือนเกิดความเท่าเทียมมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติหรือไม่ ณ ระดับเท่าใด

3.3.3.2 การวิเคราะห์ Bootstrap-t Interval

วิธี Bootstrap เป็นวิธีการสุ่มตัวอย่างด้วยคอมพิวเตอร์ที่สามารถให้ค่าประมาณของ standard errors และช่วงความเชื่อมั่น (confidence intervals) โดยที่ข้อมูลไม่จำเป็นต้องมีลักษณะเป็นพารามิเตอร์ วิธี Bootstrap ขึ้นอยู่กับแนวคิดของตัวอย่างที่ทำการ Bootstrap และใช้ข้อมูลตัวอย่างทั้งหมดที่เป็นไปได้เพื่อประมาณ standard errors และช่วงความเชื่อมั่น (confidence intervals) (Anderson, Roy, & Shoemaker, 2003)

ในการศึกษาครั้งนี้จะใช้ Bootstrap-t Intervals เพื่อทดสอบนัยสำคัญทางสถิติของการเปลี่ยนแปลงความเท่าเทียมตามค่า Gini Coefficient ของกรณีที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาล (ระบบปัจจุบันที่มีการลดหย่อนภาษี และคุ้มครองเงินฝาก) และไม่มี การอุดหนุน โดยจะทดสอบ Bootstrap-t Intervals ทั้งในกรณี Gini Coefficient ด้านรายได้และรายจ่าย วิธี Bootstrap ที่นำมาใช้ในครั้งนี้จะประยุกต์ตาม Anderson, Roy, & Shoemaker (2003) ซึ่งใช้ Bootstrap-t Intervals ประมาณช่วงความเชื่อมั่น (Confident Intervals) ของ Suits Index โดยที่ Suits Index เป็นดัชนีวัดอัตราก้าวหน้าของการจัดเก็บภาษีอากร และการใช้ Bootstrap จะช่วยบ่งบอกความแตกต่างของการจัดเก็บภาษีสองระบบที่แตกต่างกันว่า ระบบภาษีใดมีอัตราก้าวหน้าในการจัดเก็บมากกว่า ณ ระดับนัยสำคัญเท่าใด

เนื่องจากข้อมูลที่ศึกษา ผู้วิจัยไม่ทราบรูปแบบการแจกแจงที่แน่นอนจึงนำวิธี Bootstrap มาใช้เพื่อวิเคราะห์การแจกแจงของข้อมูล และประมาณค่า standard errors และช่วงความเชื่อมั่น (confidence intervals) วิธี Bootstrap เป็นการสุ่มตัวอย่างโดยยึดหลักการสุ่มตัวอย่างซ้ำ (resampling) ซึ่งแนวคิดคือการใช้ข้อมูลตัวอย่างที่มีอยู่เพื่อหาค่าการแจกแจงเชิงประจักษ์ และการสุ่มตัวอย่างซ้ำๆ จะสะท้อนให้เห็นลักษณะการแจกแจงของข้อมูล ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยจะศึกษาการแจกแจงเชิงประจักษ์ดังกล่าวสำหรับ Gini Coefficient และใช้การแจกจ่ายดังกล่าวนี้เพื่อทดสอบสมมติฐานว่าความแตกต่างระหว่างความเท่าเทียมเมื่อมีการอุดหนุนและไม่มีการอุดหนุน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติหรือไม่ โดยสมมติฐานที่ใช้ทดสอบมีดังนี้

$$H_0 = G_d \leq 0$$

$$H_1 = G_d > 0 \quad \text{เมื่อ } G_d = G_2 - G_1$$

โดยที่ G_d คือ ค่าความแตกต่างระหว่างค่า Gini Coefficient

G_1 คือ ค่า Gini Coefficient เมื่อมีการอุดหนุน (ระบบปัจจุบันที่มีการลดหย่อนภาษี และการคุ้มครองเงินฝาก)

G_2 คือ ค่า Gini Coefficient เมื่อไม่มีการอุดหนุน (ไม่มีการลดหย่อนภาษี และการคุ้มครองเงินฝาก)

จากสมมติฐานข้างต้น สมมติฐานหลัก (H_0) คือ ค่าความแตกต่างระหว่างค่า Gini Coefficient มีค่าน้อยกว่าหรือเท่ากับศูนย์ หมายความว่า ระบบที่รัฐบาลไม่ได้ให้การอุดหนุนโดยไม่มีการลดหย่อนภาษีและคุ้มครองเงินฝากทำให้เกิดความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจมากกว่าเมื่อรัฐบาลให้การอุดหนุน ขณะที่สมมติฐานรอง (H_1) คือ ค่าความแตกต่างระหว่างค่า Gini Coefficient มีค่ามากกว่าศูนย์ หมายความว่า ระบบที่รัฐบาลให้การอุดหนุนโดยมีการลดหย่อนภาษีและคุ้มครองเงินฝากทำให้เกิดความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจมากกว่าเมื่อรัฐบาลไม่ให้การอุดหนุน

ผู้วิจัยจะประมาณค่าช่วงความเชื่อมั่น (confidence intervals) ของความแตกต่างระหว่างค่า Gini Coefficient ดังกล่าว หรือในที่นี้คือ G_d และถ้าหากว่าช่วงความเชื่อมั่น (G_d) มีค่าเป็นบวกทั้งหมด จึงจะปฏิเสธสมมติฐานหลักได้ และสรุปได้ว่าระบบที่รัฐบาลไม่ได้ให้การอุดหนุนโดยไม่มีการลดหย่อนภาษีและคุ้มครองเงินฝากทำให้เกิดความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจมากกว่าเมื่อรัฐบาลให้การอุดหนุน โดยการใช้ Bootstrap ครั้งนี้จะพิจารณานัยสำคัญทางสถิติด้วยตาราง t จึงเรียกว่า “Bootstrap-t Intervals”

บทที่ 4

ผลการศึกษา และอภิปรายผลการศึกษา

ในส่วนนี้จะนำเสนอการประมวลผลข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (Household Socio – Economic Survey: SES) นับตั้งแต่ปี 2547 ถึงปี 2556 เพื่อประมาณการต้นทุนการคลัง วิเคราะห์ลักษณะการกระจายเงินอุดหนุน และวิเคราะห์ประสิทธิผลของเงินอุดหนุนที่ส่งผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFIs) และสหกรณ์ โดยที่ จะนำเสนอผลของการอุดหนุนโดยนัยเป็นสำคัญ ได้แก่ การอุดหนุนด้านการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษี และการอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝาก ซึ่งวิเคราะห์เฉพาะในกลุ่ม SFIs 3 แห่ง ได้แก่ ธนาคารออมสิน (ธ.ออมสิน) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) รวมถึงวิเคราะห์เฉพาะสหกรณ์ออมทรัพย์ ทั้งนี้ ผลการศึกษาจะแสดงโดยแบ่งเป็น 3 ส่วน ได้แก่

- 1) ผลการประมาณต้นทุนการคลัง
- 2) ลักษณะการกระจายเงินอุดหนุนไปสู่ภาคครัวเรือน
- 3) ผลการวิเคราะห์ประสิทธิผลของเงินอุดหนุนต่อการลดความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจ

4.1 ผลการประมาณต้นทุนการคลัง

หลักสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลสามารถส่งเสริมการเข้าถึงทางการเงินและแหล่งเงินทุนให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยอย่างยั่งยืนได้นั้น คือ การส่งเสริมความมั่นคงและยั่งยืนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจและสหกรณ์ อันเป็นสถาบันการเงินหลักของประชาชนกลุ่มดังกล่าว ซึ่งแนวทางสำคัญที่รัฐบาลกระทำ คือ การจัดสรรเงินอุดหนุนทั้งโดยชัดแจ้งและโดยนัย การอุดหนุนชัดแจ้งจะกระทำผ่านโครงการ PSA และการเพิ่มทุน ขณะที่การอุดหนุนโดยนัยจะกระทำผ่านการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษี และการคุ้มครองเงินฝากให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ในการศึกษาต้นทุนการคลังจะเน้นประมาณส่วนที่เป็นการอุดหนุนโดยนัย การอธิบายผลการประมาณต้นทุนการคลังจะประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่

- (1) ต้นทุนการอุดหนุนด้านการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีของ SFIs และสหกรณ์
- (2) ต้นทุนการคลังด้านการคุ้มครองเงินฝากของ SFIs

4.1.1 ต้นทุนการอุดหนุนด้านการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีของ SFIs และสหกรณ์

การดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจได้รับการยกเว้นภาษี 3 ประเภท ได้แก่ ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีธุรกิจเฉพาะ (หรือภาษีการธนาคาร) และอากรแสตมป์ตามประมวลรัษฎากร (พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489; สำนักบริหารกลาง กรมสรรพากร, 2560) และการดำเนินงานของสหกรณ์ได้รับการยกเว้นภาษี 3 ประเภทเช่นกัน ได้แก่ ภาษีธุรกิจเฉพาะในสหกรณ์ออมทรัพย์เฉพาะการให้กู้ยืมแก่สมาชิกและแก่สหกรณ์อื่น ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีเงินได้จากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารและฝากระหว่างสหกรณ์ด้วยกัน (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2547)

ขณะที่ การศึกษาต้นทุนการคลังครั้งนี้จะใช้ข้อมูล SES ซึ่งเป็นข้อมูลภาคครัวเรือน มาประยุกต์ใช้เพื่อประมาณการต้นทุนการคลังที่เกิดขึ้น ทำให้สามารถศึกษาการอุดหนุนทางภาษีได้เพียง 2 กรณีเท่านั้น คือ การยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะ และการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ทั้งนี้ ต้นทุนการคลังที่เกิดขึ้นจะประมาณตามแนวคิด Funding advantage models (Noss & Sowerbutts, 2012) โดยเปรียบเทียบระหว่างต้นทุนทางภาษีของสถาบันการเงินเมื่อมีรัฐบาลให้การอุดหนุน และต้นทุนทางภาษีของสถาบันการเงินเมื่อไม่มีรัฐบาลให้การอุดหนุน

ต้นทุนการคลังจากการยกเว้นภาษี = ต้นทุนของสถาบันการเงินเมื่อไม่อุดหนุน – ต้นทุนของสถาบันการเงินเมื่ออุดหนุน

ในที่นี้ ต้นทุนทางภาษีของสถาบันการเงินเมื่อมีรัฐบาลให้การอุดหนุน มีค่าเท่ากับศูนย์ เนื่องจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และสหกรณ์ออมทรัพย์เฉพาะการให้กู้ยืมแก่สมาชิกและแก่สหกรณ์อื่น ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ ต้นทุนการคลังจากการยกเว้นภาษี จึงมีค่าเท่ากับต้นทุนทางภาษีของสถาบันการเงินเมื่อไม่มีรัฐบาลให้การอุดหนุน หรืออีกนัยหนึ่งคือ มูลค่าภาษีในกรณีที่ต้องชำระจริง ซึ่งมูลค่าภาษีธุรกิจเฉพาะ และภาษีนิติบุคคลมีการจัดเก็บ ดังนี้

1) ภาษีธุรกิจเฉพาะ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และสหกรณ์ออมทรัพย์ (เฉพาะกรณีรายรับที่เกิดจากการให้กู้ยืมแก่สมาชิกสหกรณ์หรือสหกรณ์อื่น) ได้รับการยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะ ในกรณีกิจการธนาคาร ที่มีอัตราภาษีร้อยละ 3 ซึ่งกิจการที่ต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะจะต้องเสียภาษีโดยคำนวณจากฐานภาษี¹⁶ คูณด้วยอัตราภาษีที่กำหนดไว้ และจะต้องเสียภาษีท้องถิ่นอีกในอัตราร้อยละ 10 ของจำนวนภาษีธุรกิจเฉพาะดังกล่าว ดังนั้น มูลค่าภาษีที่ต้องชำระจริงจึงเป็นผลรวมของภาษีธุรกิจ

¹⁶ ภาษีธุรกิจเฉพาะ กรณีเป็นกิจการธนาคาร ธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ ธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ และการประกอบกิจการเยี่ยงธนาคารพาณิชย์ จะต้องชำระภาษีในอัตราร้อยละ 3 โดยมีฐานภาษี คือ ดอกเบี้ย ส่วนลด ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือกำไรก่อนหักจ่ายใดๆ จากการซื้อหรือขายตัวเงิน หรือตราสารสิทธิในหนี้ใดๆ

เฉพาะกับภาษีท้องถิ่น โดยฐานภาษีที่ใช้คำนวณ คือ ดอกเบี้ยเงินกู้ที่ครัวเรือนชำระให้แก่ ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์

$$\begin{aligned}\text{มูลค่าภาษีที่ต้องชำระจริง} &= \text{ภาษีธุรกิจเฉพาะ} + \text{ภาษีท้องถิ่น} \\ &= \text{ภาษีธุรกิจเฉพาะ} + (10\% \text{ ของมูลค่าภาษีธุรกิจเฉพาะ})\end{aligned}$$

2) ภาษีเงินได้นิติบุคคล สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และสหกรณ์ทั้งหมด มีฐานะเป็นนิติบุคคล หากแต่ไม่ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลในอัตราร้อยละ 20 ตามประมวลรัษฎากร¹⁷ การประมาณมูลค่าภาษีที่สถาบันการเงินต้องชำระจริงเมื่อไม่ได้รับการอุดหนุนจะได้อาจจากการคำนวณฐานภาษี¹⁸ คูณด้วยอัตรากำหนดไว้

$$\begin{aligned}\text{มูลค่าภาษินิติบุคคลที่ต้องชำระ} &= \text{ฐานภาษี} \times \text{อัตรากำหนด} \\ \text{มูลค่าภาษินิติบุคคลที่ต้องชำระ} &= \text{กำไรสุทธิ} \times \text{อัตรากำหนด} \\ \text{หรือ} \quad \text{มูลค่าภาษินิติบุคคลที่ต้องชำระ} &= \text{รายได้จากการดำเนินงาน} - \text{ค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงาน} \\ &\quad \times \text{อัตรากำหนด}\end{aligned}$$

ด้วยข้อจำกัดในการรับรู้ข้อมูล ซึ่งรับรู้ได้เพียงข้อมูลด้านครัวเรือน ได้แก่ ดอกเบี้ยเงินกู้ และดอกเบี้ยเงินฝากที่ครัวเรือนจ่ายและได้รับจากสถาบันการเงิน ดังนั้นฐานภาษีที่ใช้คำนวณครั้งนี้ จะศึกษาโดยพิจารณาจากฐานภาษี 2 รูปแบบที่แตกต่างกัน เพื่อสะท้อนกำไรสุทธิของสถาบันการเงิน ได้แก่

2.1) ฐานภาษี คือ “ดอกเบี้ยเงินกู้” ที่ครัวเรือนชำระให้กับ ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์ ซึ่งถือเป็นกำไรจากการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับสินเชื่อของสถาบันการเงิน ในที่นี้จะสมมติให้ไม่มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการอื่น และดอกเบี้ยเงินกู้เป็นกำไรสุทธิของสถาบันการเงิน

$$\text{มูลค่าภาษินิติบุคคลที่ต้องชำระ} = \text{ดอกเบี้ยเงินกู้} \times \text{อัตรากำหนด}$$

2.2) ฐานภาษี คือ “ดอกเบี้ยเงินกู้ที่ครัวเรือนชำระให้กับ ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์ ลบด้วยดอกเบี้ยเงินฝากของครัวเรือน” เพื่อสะท้อนกำไรสุทธิจากการดำเนินงานของ

¹⁷ อัตรากำหนดนิติบุคคลเดิมตั้งแต่ปี 2535 – 2554 จัดเก็บอัตราร้อยละ 30 (ขณะชัย ประยูรสิน, 2552) และปี 2555 จัดเก็บอัตราร้อยละ 23 และปี 2556 ถึงปัจจุบันจัดเก็บอัตราร้อยละ 20 (พระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ 530) พ.ศ. 2554; พระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ 555) พ.ศ. 2556; พระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ 564) พ.ศ. 2556)

¹⁸ กำไรสุทธิจากการดำเนินกิจการของสถาบันการเงิน

สถาบันการเงิน โดยที่ดอกเบี้ยเงินฝากที่ครัวเรือนได้รับนัยยะหนึ่งเปรียบเสมือนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานที่เกิดขึ้นของสถาบันการเงิน

$$\text{มูลค่าภาษีนิติบุคคลที่ต้องชำระ} = (\text{ดอกเบี้ยเงินกู้} - \text{ดอกเบี้ยเงินฝาก}) \times \text{อัตราภาษีที่กำหนด}$$

4.1.1.1 ผลการประมาณต้นทุนการอุดหนุนทางภาษี จำแนกตามประเภทภาษี

สำหรับการประมาณต้นทุนการอุดหนุนทางภาษีในการศึกษาครั้งนี้จะนำเสนอผลการประมาณต้นทุนการคลังจากการอุดหนุนทางภาษีที่เกิดขึ้นในสถาบันการเงิน 4 แห่ง ได้แก่ ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์ โดยต้นทุนการคลังที่เกิดขึ้นเป็นต้นทุนจากการยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะและภาษีเงินได้นิติบุคคลให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจและสหกรณ์

การแสดงผลต้นทุนการคลังจะกระทำโดยแสดงผลการประมาณมูลค่าภาษีธุรกิจเฉพาะประกอบกับการแสดงผลการประมาณภาษีเงินได้นิติบุคคลจากฐานภาษี 2 ประเภทควบคู่กัน ในฐานภาษีประเภทแรกจะกำหนดให้สถาบันการเงินไม่มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการอื่น และดอกเบี้ยเงินกู้เป็นกำไรสุทธิของสถาบันการเงิน ขณะที่ฐานภาษีประเภทที่สองได้จากการนำมูลค่าดอกเบี้ยเงินกู้ลบด้วยดอกเบี้ยเงินฝากเพื่อสะท้อนมูลค่ากำไรสุทธิอย่างที่ควรจะเป็นได้

ผลการประมาณต้นทุนการคลังจากการอุดหนุนทางภาษี ที่จำแนกตามประเภทภาษี พบว่าในภาพรวมปี 2547 – 2556 รัฐบาลมีแนวโน้มสูญเสียดังกล่าวทางภาษีในปริมาณที่สูงขึ้น โดยจะเห็นได้ชัดว่า ภาษีเงินได้นิติบุคคลมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงต้นทุนการคลังเป็นอย่างมาก (ดังตารางที่ 7 และภาพที่ 16) เนื่องจากต้นทุนการคลังทางภาษีทั้งกรณีภาษีธุรกิจเฉพาะ และภาษีเงินได้นิติบุคคลถูกคำนวณโดยมีฐานในการคำนวณ คือ ดอกเบี้ยเงินกู้ของครัวเรือนที่ชำระให้แก่สถาบันการเงินเหมือนกันทั้งสองกรณี ด้วยเหตุนี้ อัตราภาษีที่สถาบันการเงินได้รับการยกเว้นในแต่ละกรณีจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความแตกต่างด้านมูลค่าตัวเงินของแต่ละภาษีที่เป็นต้นทุนการคลัง

ตารางที่ 7 ต้นทุนการคลังจากการอุดหนุนทางภาษีแต่ละชนิด ในแต่ละสถาบันการเงิน

ปี	ประเภท ภาษี ธุรกิจเฉพาะ	ภาษีเงินได้นิติบุคคล	
		ฐานภาษีประเภท 1	ฐานภาษีประเภท 2
2547	54.0	491.3	486.69
2549	78.8	716.6	333.80
2550	104.2	947.7	391.71
2552	91.8	834.7	378.08
2554	94.6	859.6	376.23

ภาษีเงินได้นิติบุคคลร้อยละ 30	2556	121.8	1,107.4	527.51
ภาษีเงินได้นิติบุคคลร้อยละ 20	2556	121.8	738.2	351.68

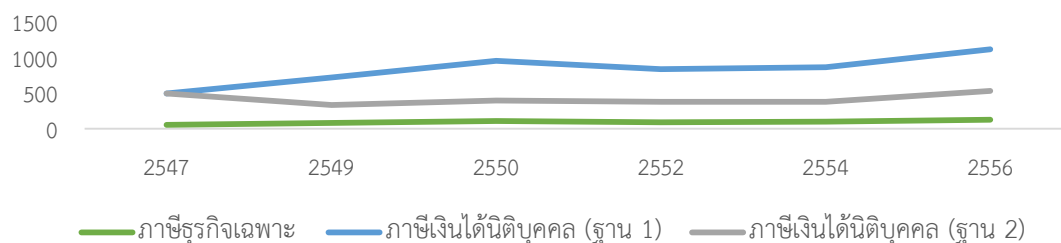
หน่วย: บาทต่อเดือน ต่อครัวเรือน

หมายเหตุ: 1. ฐานภาษีประเภท 1 คือ ดอกเบี้ยเงินกู้ที่ครัวเรือนชำระให้กับ ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์

2. ฐานภาษีประเภท 2 คือ ดอกเบี้ยเงินกู้ที่ครัวเรือนชำระให้กับ ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์ ลบด้วย ดอกเบี้ยเงินฝากที่ครัวเรือนได้รับ

โดยที่ ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์ ได้รับการยกเว้นภาษีในอัตราร้อยละ 30 ขณะที่ภาษีธุรกิจเฉพาะ ได้รับการยกเว้นไม่ต้องภาษีธุรกิจเฉพาะในอัตราร้อยละ 3.3 (อัตราที่ต้องชำระจริงเมื่อรวมภาษีท้องถิ่นแล้ว¹⁹⁾) ของมูลค่าดอกเบี้ยทั้งหมดที่ได้รับจากครัวเรือน อัตราการลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลจึงมากกว่าอัตราการลดหย่อนภาษีธุรกิจเฉพาะ และทำให้ต้นทุนการคลังจากการอุดหนุนภาษีนิติบุคคลเป็นต้นทุนที่มีอิทธิพลต่อมูลค่าต้นทุนการคลังจากการอุดหนุนทางภาษี อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษานี้ ผู้วิจัยศึกษาในบริบทของต้นทุนการคลังจากภาษีสองชนิดเท่านั้น ในความเป็นจริงหากรวมภาษีอื่นที่รัฐบาลให้การอุดหนุน อาจทำให้สัดส่วนต้นทุนการคลังจากการอุดหนุนทางภาษีเปลี่ยนไป

ภาพที่ 16 การเปลี่ยนแปลงต้นทุนการคลังด้านการยกเว้นภาษี



หน่วย: บาทต่อเดือน ต่อครัวเรือน

หมายเหตุ: 1. ภาษีเงินได้นิติบุคคล (ฐาน 1) คือ ดอกเบี้ยเงินกู้ที่ครัวเรือนชำระให้กับ ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์ และ ภาษีเงินได้นิติบุคคล (ฐาน 2) คือ ดอกเบี้ยเงินกู้ที่ครัวเรือนชำระให้กับ ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์ ลบด้วยดอกเบี้ยเงินฝากที่ครัวเรือนได้รับ

2. ประมาณต้นทุนจากการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล ในที่นี้ ประมาณจากอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลร้อยละ 30 เพื่อให้สามารถเปรียบเทียบต้นทุนการคลังในระยะยาวได้

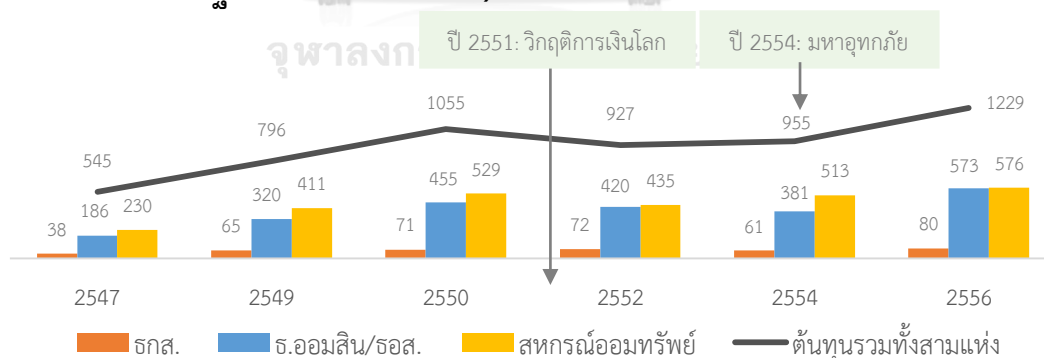
¹⁹ อัตราภาษีธุรกิจเฉพาะที่ชำระจริงคำนวณได้ดังนี้ มูลค่าชำระจริง = $\left[\left(\frac{3}{100}\right) \times \text{ฐานภาษี}\right] + \left[\left(\frac{10}{100}\right) \times \left(\left(\frac{3}{100}\right) \times \text{ฐานภาษี}\right)\right] = 3.3$ x ฐานภาษี

4.1.1.2 ผลต้นทุนการอุดหนุนด้านการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีของ SFIs และสหกรณ์ จำแนกตามรายสถาบันการเงิน

การประมาณต้นทุนการคลังในส่วนนี้ จะแสดงผลการประมาณต้นทุนการคลังตามรายสถาบันการเงิน ได้แก่ ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์ ตั้งแต่ปี 2547 ถึง 2556 โดยที่ต้นทุนคลังจากการยกเว้นภาษีจะรวมต้นทุนจากการยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะและภาษีเงินได้นิติบุคคล ซึ่งต้นทุนจากการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลที่จะแสดงต่อไปนี้ ใช้วิธีการคำนวณด้วยฐานภาษีประเภทที่ 1 และ 2

ด้านการอุดหนุนการลดหย่อนภาษีกรณีภาษีเงินได้นิติบุคคลคำนวณตามฐานภาษีประเภทที่ 1 ในภาพรวมนับตั้งแต่ปี 2547 – 2556 พบว่า รัฐบาลมีแนวโน้มสูญเสียรายได้ทางภาษีจากการอุดหนุนสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (ธกส. ธ.ออมสิน และ ธอส.) และสหกรณ์ออมทรัพย์ในระดับที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง (ดังภาพที่ 17) ซึ่งจากเดิมปี 2547 การอุดหนุนทางภาษีสร้างภาระต้นทุนการคลังให้แก่รัฐบาลเพียง 545 บาทต่อเดือนต่อครัวเรือน แต่ในระยะต่อมาปี 2556 ต้นทุนดังกล่าวกลับเพิ่มขึ้นเป็น 1,229 บาทต่อเดือนต่อครัวเรือน นับว่าต้นทุนการคลังจากการอุดหนุนทางภาษีทั้งสองชนิดนี้ได้ก่อตัวขึ้นจนกลายเป็นภาระขนาดใหญ่ให้แก่รัฐบาล โดยคิดเป็นการเพิ่มขึ้นจากเดิมประมาณร้อยละ 125 ภายในระยะเวลาเพียง 9 ปี

ภาพที่ 17 ต้นทุนการคลังด้านการยกเว้นภาษีโดยเฉลี่ย ตามรายสถาบันการเงิน (ภาษีเงินได้นิติบุคคลที่คำนวณตามฐานภาษีประเภทที่ 1²⁰)



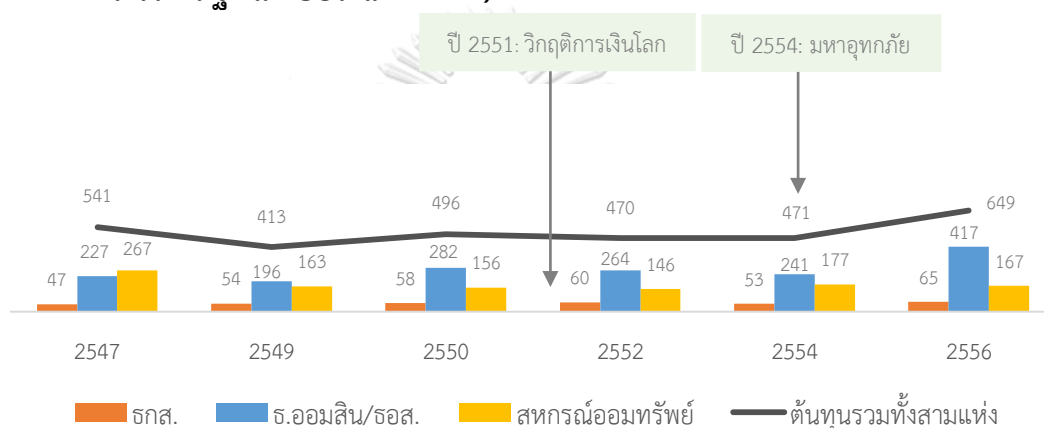
หน่วย: บาทต่อเดือน ต่อครัวเรือน

หมายเหตุ: การหาต้นทุนการคลังโดยเฉลี่ยในแต่ละสถาบันการเงิน คำนวณจากการนำผลรวมต้นทุนสถาบันการเงินหารด้วยจำนวนครัวเรือนที่กู้เงินกับสถาบันการเงินนั้น และ “ต้นทุนรวม” คำนวณจากผลรวมของต้นทุนการคลังโดยเฉลี่ยของทั้งสามสถาบันการเงิน

²⁰ ภาษีเงินได้นิติบุคคลที่คำนวณตามฐานภาษีประเภท 1 คือ กำไรสุทธิเท่ากับดอกเบี้ยเงินกู้ที่ครัวเรือนชำระให้กับ ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์

ด้านการอุดหนุนการลดหย่อนภาษีกรณีที่ภาษีเงินได้นิติบุคคลคำนวณตามฐานภาษีประเภทที่ 2 ในภาพรวมนับตั้งแต่ปี 2547 – 2556 พบว่า รัฐบาลมีแนวโน้มสูญเสียรายได้ทางภาษีจากการอุดหนุนสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (ธกส. ธ.ออมสิน และ ธอส.) และสหกรณ์ออมทรัพย์ในระดับที่สูงขึ้น แต่ไม่แตกต่างกันมากนัก (ดังภาพที่ 18) ซึ่งจากเดิมปี 2547 การอุดหนุนทางภาษีสร้างภาระต้นทุนการคลังให้แก่รัฐบาล 541 บาทต่อเดือนต่อครัวเรือน และในปี 2556 ต้นทุนการคลังเพิ่มขึ้นเป็น 649 บาทต่อเดือนต่อครัวเรือน คิดเป็นการเพิ่มขึ้นจากเดิมประมาณร้อยละ 20

ภาพที่ 18 ต้นทุนการคลังด้านการยกเว้นภาษีโดยเฉลี่ย ตามรายสถาบันการเงิน (ภาษีเงินได้นิติบุคคลที่คำนวณตามฐานภาษีประเภทที่ 2²¹)



หน่วย: บาทต่อเดือน ต่อครัวเรือน

หมายเหตุ: การหาต้นทุนการคลังโดยเฉลี่ยในแต่ละสถาบันการเงิน คำนวณจากการนำผลรวมต้นทุนสถาบันการเงินหารด้วยจำนวนครัวเรือนที่กู้เงินกับสถาบันการเงินนั้น และ “ต้นทุนรวม” คำนวณจากผลรวมของต้นทุนการคลังโดยเฉลี่ยของทั้งสามสถาบันการเงิน

จากทั้งสองกรณีพบข้อสังเกตสำคัญประการแรก คือ สมมติฐานการประมาณด้วยฐานภาษีที่แตกต่างกันทั้งสองกรณี มีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงต้นทุนการคลังในระยะยาว (ปี 2549 – 2556) ไม่แตกต่างกัน โดยพบว่าในภาพรวมต้นทุนการคลังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่มีจุดเปลี่ยนของต้นทุนที่สำคัญเกิดขึ้น 2 ครั้ง คือ ต้นทุนการคลังที่ลดลงหลังปี 2550 และต้นทุนการคลังที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วหลังปี 2554

เมื่อพิจารณาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของต้นทุนการคลังจากการอุดหนุนทางภาษีที่เพิ่มขึ้น พบว่า มีสาเหตุสำคัญมาจากการเปลี่ยนแปลงในปริมาณดอกเบี้ยเงินกู้ที่ครัวเรือนชำระ โดยที่ ดอกเบี้ยเงินกู้ที่ครัวเรือนชำระให้แก่สถาบันการเงินทั้ง 4 แห่งนี้ ถือเป็นฐานสำคัญที่ใช้ประมาณมูลค่ารายได้

²¹ ภาษีเงินได้นิติบุคคลที่คำนวณตามฐานภาษีประเภท 1 คือ กำไรสุทธิเท่ากับดอกเบี้ยเงินกู้ที่ครัวเรือนชำระให้กับ ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์ ลบด้วยดอกเบี้ยเงินฝากที่ครัวเรือนได้รับ

ทางภาษีที่รัฐบาลต้องสูญเสียเพื่ออุดหนุนภาษีทั้งสองชนิด ซึ่งอีกนัยหนึ่งของรายได้ที่สูญเสียไปนี้ก็คือ ต้นทุนการคลังที่เกิดขึ้นนั่นเอง ดังนั้นเมื่อมูลค่าดอกเบี้ยเงินกู้ที่ครัวเรือนชำระให้แก่สถาบันการเงินเพิ่มขึ้น จะส่งผลให้กำไรจากการดำเนินกิจการด้านเงินกู้ของสถาบันการเงินเพิ่มขึ้น และกระทบไปยัง ต้นทุนการคลังจากการอุดหนุนทางภาษีของรัฐบาล โดยที่เมื่อสถาบันการเงินมีกำไรเพิ่มขึ้น รัฐบาล ควรจะสามารถจัดเก็บภาษีจากภาษีธุรกิจเฉพาะ และภาษีเงินได้นิติบุคคลได้มากขึ้น แต่ทว่าเมื่อ รัฐบาลมีนโยบายลดหย่อน/ยกเว้นภาษี รายได้จากภาษีดังกล่าวก็จะสูญหายไป ด้วยเหตุนี้อาจกล่าวได้ว่า ยิ่งกำไรของสถาบันการเงินเพิ่มขึ้นขณะที่รัฐบาลยังมีนโยบายลดหย่อน/ยกเว้นภาษี ต้นทุนการคลัง จากการอุดหนุนดังกล่าวจะยิ่งเพิ่มขึ้นตามไปด้วย

ต้นทุนการคลังที่เพิ่มขึ้นจากมูลค่าการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ที่เพิ่มขึ้นของครัวเรือนในแต่ละปี ย่อมสะท้อนถึงมูลค่าการให้บริการด้านสินเชื่อของ ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์ที่ เพิ่มขึ้นในแต่ละปีด้วย ดังจะเห็นว่าในช่วงที่ผ่านมา ธกส. ธ.ออมสิน และ ธอส. ได้ริเริ่มโครงการเงินกู้ มากมายเพื่อส่งเสริมสภาพคล่องทางการเงินและบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ประสบปัญหา ทั้งใน รูปแบบที่เป็นโครงการนโยบายรัฐและรูปแบบที่เป็นโครงการตามพันธกิจของสถาบันการเงิน ซึ่ง ตัวอย่างโครงการที่พบเห็นได้ชัด เช่น โครงการบ้านเอื้ออาทรเพื่อให้คนมีรายได้น้อยมีที่อยู่อาศัยเป็น ของตนเอง สินเชื่อเพื่อการเพาะปลูกของเกษตรกรเพื่อให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุนแก่เกษตรกรใน การจัดซื้อวัตถุดิบที่จำเป็นต่อการเพาะปลูก สินเชื่อโครงการธนาคารเพื่อประชาชนเพื่อเป็นทุน หมุนเวียนและเป็นค่าใช้จ่ายจำเป็นสำหรับการดำรงชีพ เป็นต้น

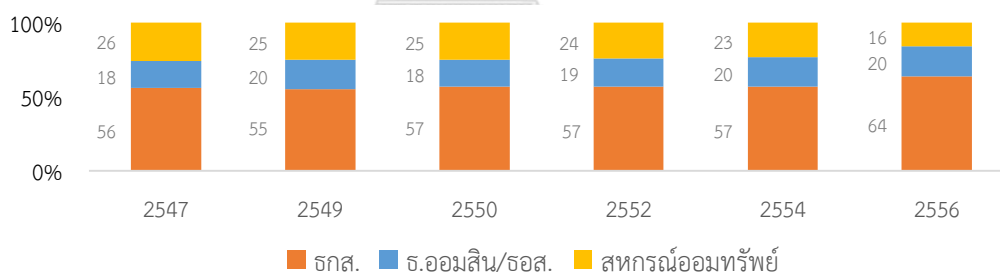
อย่างไรก็ดี แม้ในภาพรวมต้นทุนการคลังจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่จะเห็นว่าในปี 2550 – 2552 ต้นทุนการคลังปรับลดลงมาเล็กน้อย ทั้งนี้เนื่องมาจากวิกฤติการเงินโลกปี 2551 ที่ส่งผลกระทบต่อ ไปยังหลายประเทศทั่วโลกและส่งผลกระทบต่อประเทศไทย ทำให้เศรษฐกิจไทยถดถอย สถาบันการเงินจึง ต้องเตรียมพร้อมรับมือและระมัดระวังในการปล่อยสินเชื่อให้แก่ผู้ประกอบการและประชาชนทั่วไป มากขึ้น (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2552) สินเชื่อที่ลดลงจึงทำให้ดอกเบี้ยเงินกู้ซึ่งเป็นกำไรจากการ ดำเนินธุรกิจสินเชื่อของสถาบันการเงินลดลงตามไปด้วย มูลค่าการอุดหนุนทางภาษีหรืออัตรา การสูญเสียรายได้ทางภาษีจึงลดลง อย่างไรก็ตาม ใน 2 ปีถัดมาเศรษฐกิจไทยได้ฟื้นตัวขึ้นตามลำดับ จึงมีการ ปล่อยสินเชื่อสูงขึ้น มูลค่าดอกเบี้ยเงินกู้ที่ธนาคารได้รับจึงสูงขึ้น ส่งผลให้ต้นทุนการคลังด้านการ อุดหนุนทางภาษีเพิ่มขึ้นไปด้วย

ขณะที่ในปี 2554 – 2556 ต้นทุนการคลังสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจากมหาอุทกภัยปี 2554 ทำให้ ธ.ออมสิน และ ธอส. มีมาตรการช่วยเหลือผู้ประสบภัยน้ำท่วมอย่างต่อเนื่อง เช่น สินเชื่อเพื่อ ช่อมแซมที่อยู่อาศัยเพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อซ่อมแซมที่อยู่อาศัยในส่วนที่ชำรุดเสียหายตาม

เงื่อนไขที่ธนาคารกำหนด สินเชื่อประชารัฐเพื่อประชาชนเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนด้านอื่น เป็นต้น เมื่อธนาคารปล่อยสินเชื่อในปริมาณที่มากขึ้น ผลสุดท้ายก็จะทำให้รัฐบาลต้องแบกรับภาระต้นทุนการคลังจากการอุดหนุนทางภาษีในขนาดที่เพิ่มขึ้นด้วย

ทั้งนี้ ข้อสังเกตสำคัญอีกประการ คือ สมมติฐานการประมาณทั้งสองกรณี ให้ข้อค้นพบด้านภาระต้นทุนการคลังที่เกิดขึ้นตามแต่ละสถาบันการเงิน ที่แตกต่างกัน โดยพบว่า กรณีที่ 1 รัฐบาลต้องสูญเสียรายได้ทางภาษีเพื่อการอุดหนุนให้แก่สหกรณ์ออมทรัพย์เป็นหลัก (ภาพที่ 17) ขณะที่กรณีที่ 2 ธ.ออมสิน/ธอส. เป็นสถาบันการเงินที่ก่อให้เกิดต้นทุนการคลังมากที่สุด (ภาพที่ 18) ที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากครัวเรือนได้รับดอกเบี้ยเงินฝากจากสหกรณ์ออมทรัพย์ในปริมาณที่สูง ทำให้การคำนวณต้นทุนตามฐานภาษีประเภทที่ 2 ซึ่งคิดกำไรสุทธิเท่ากับดอกเบี้ยที่ครัวเรือนชำระลดดอกเบี้ยเงินฝากที่ครัวเรือนได้รับ เกิดต้นทุนการคลังที่ต่ำกว่าการคำนวณต้นทุนตามฐานภาษีประเภทที่ 1 นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนกลุ่มครัวเรือนผู้เลือกใช้บริการด้านเงินกู้กับสถาบันการเงินทั้ง 4 แห่งนี้แล้ว พบว่า กลุ่มครัวเรือนเลือกใช้บริการด้านเงินกู้กับสหกรณ์ออมทรัพย์ และ ธ.ออมสิน/ธอส. มีเพียงประมาณร้อยละ 16-26 เท่านั้น (ดังภาพที่ 19) แต่สถาบันการเงิน 3 แห่งนี้กลับเป็นกลุ่มที่มีบทบาทต่อภาระการคลังมากกว่าสถาบันการเงินหลักที่ครัวเรือนเลือกใช้บริการอย่าง ธกส.

ภาพที่ 19 สัดส่วนการเลือกใช้บริการด้านเงินกู้ของครัวเรือน จำแนกตามรายสถาบันการเงิน



หน่วย: ร้อยละ

หมายเหตุ: ประมาณจากครัวเรือนที่เลือกใช้บริการด้านเงินกู้จากสถาบันการเงิน 4 แห่ง ได้แก่ ธกส. ธ.ออมสิน/ธอส. สหกรณ์ออมทรัพย์ และในแต่ละปีจะประมาณการจากจำนวนครัวเรือนที่แตกต่างกัน

สำหรับกรณีการประมาณต้นทุนการอุดหนุนทางภาษี อาจให้ผลการศึกษาว่า สหกรณ์ออมทรัพย์มีบทบาทต่อต้นทุนการคลังมากในระดับหนึ่ง และมากกว่า ธกส. ซึ่งเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจก็ตาม แต่สิ่งหนึ่งที่ต้องตระหนักถึงก็คือ หากมองในภาพรวม สหกรณ์ออมทรัพย์ได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลในด้านการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีเพียงกรณีเดียว ขณะที่ ธกส. ธ.ออมสิน และธอส. ยังได้รับการอุดหนุนในด้านอื่นที่อาจมีมูลค่าสูงกว่า ได้แก่ การได้รับคุ้มครองเงินฝากจากรัฐบาลในฐานะที่เป็นธนาคารของรัฐ การได้รับเงินอุดหนุนตามโครงการนโยบายรัฐเพื่อดำเนินโครงการช่วยเหลือประชาชน และยังได้รับการเพิ่มทุนเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในกรณีที่ธนาคารเสี่ยงจะขาดแคลน

เงินทุนอีกด้วย ดังนั้น หากจะพิจารณาว่าสถาบันการเงินใดที่มีบทบาทต่อการสร้างภาระการคลังให้แก่รัฐบาลได้มากที่สุดอาจจะต้องศึกษาในภาพรวมของทุกประเภทการอุดหนุน

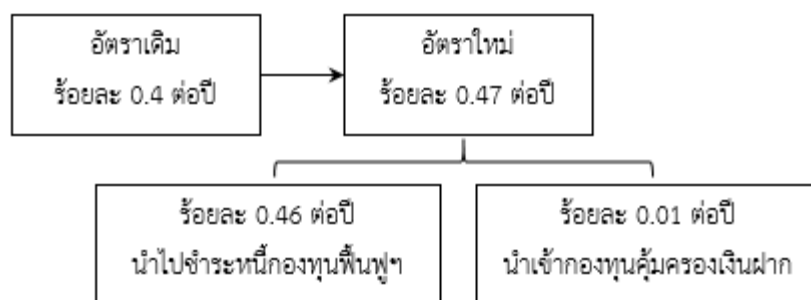
4.1.2 ต้นทุนการอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากของ SFIs

การคุ้มครองเงินฝาก ในที่นี้ เป็นการคุ้มครองเงินฝากของประชาชนโดยกำหนดว่าจะจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ฝากเงินเมื่อสถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งการคุ้มครองเงินฝากมีอยู่ 2 รูปแบบด้วยกัน คือ การคุ้มครองแบบจำกัดวงเงิน และการคุ้มครองแบบเต็มจำนวน ทั้งนี้ สถาบันการเงินหนึ่งจะได้รับการคุ้มครองในรูปแบบใดจะขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของหน่วยงานที่รับผิดชอบคุ้มครองเงินฝากให้แก่สถาบันการเงินนั้น

สำหรับธนาคารพาณิชย์จะอยู่ในความรับผิดชอบของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก โดยที่ ในระยะแรกของการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ธนาคารพาณิชย์ทั่วประเทศถูกกำหนดให้ต้องนำส่งเงินให้แก่สถาบันคุ้มครองเงินฝากเพื่อนำเงินเข้ากองทุนที่เรียกว่า “กองทุนคุ้มครองเงินฝาก” ในอัตราร้อยละ 0.4 ต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครอง²² เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน และเพื่อเป็นเงินกองทุนสำหรับจ่ายคืนให้แก่ผู้ฝากเงินได้ในอนาคต และในระยะต่อมาภายหลังการประกาศใช้พระราชกำหนดปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2555 สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีการเรียกเก็บเงินจากธนาคารพาณิชย์ในอัตราที่เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 0.47 ต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครองเพื่อนำไปช่วยชำระหนี้เงินกู้ของกองทุนฟื้นฟูฯ โดยจะแบ่งเป็นร้อยละ 0.46 เพื่อการชำระหนี้และอีกจำนวนร้อยละ 0.01 เข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝาก ซึ่งอัตราการจัดเก็บเพื่อคุ้มครองเงินฝากอาจเปลี่ยนแปลงในอนาคตเมื่อชำระหนี้ครบจำนวนแล้ว ทั้งนี้ การคุ้มครองเงินฝากภายใต้กองทุนคุ้มครองเงินฝากนี้เป็นการคุ้มครองแบบจำกัดวงเงิน เช่น หากธนาคารใดปิดกิจการหรือถูกเพิกถอนใบอนุญาต หลังวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2563 เป็นต้นไปจะมีวงเงินคุ้มครองเงินฝากอยู่จำนวน 1 ล้านบาท โดยหากผู้ฝากเงินมีเงินฝากน้อยกว่า 1 ล้านบาทจะได้เงินคืนทั้งหมด

²² ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2552

ภาพที่ 20 อัตราการนำส่งเงินเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝากธนาคารพาณิชย์



ตารางที่ 8 วงเงินการคุ้มครองเงินฝากภายใต้การกำกับดูแลของกองทุนคุ้มครองเงินฝาก

ระยะเวลาที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต	วงเงินคุ้มครอง
11 ส.ค. 58 - 10 ส.ค. 59	25 ล้านบาท
11 ส.ค. 59 - 10 ส.ค. 61	15 ล้านบาท
11 ส.ค. 61 - 10 ส.ค. 62	10 ล้านบาท
11 ส.ค. 62 - 10 ส.ค. 63	5 ล้านบาท
11 ส.ค. 63 เป็นต้นไป	1 ล้านบาท

ที่มา: พระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองเป็นการทั่วไป พ.ศ.2559

สำหรับสถาบันการเงินเฉพาะกิจทั้ง 8 แห่ง อันได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการส่งออกนำเข้าแห่งประเทศไทย ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม และบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย เป็นสถาบันการเงินของรัฐที่ในอดีตจนถึงปี 2557 ไม่ถูกกำหนดให้ต้องนำส่งเงินเข้ากองทุนใดๆ เพื่อคุ้มครองเงินฝากของประชาชนในกรณีฉุกเฉิน ประกอบกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นธนาคารที่มีรัฐบาลถือหุ้นร้อยละแปดสิบหรือเกือบร้อยเปอร์เซ็นต์จึงถือว่ารัฐบาลเป็นผู้ประกันให้แล้วโดยไม่ต้องนำส่งเงินเข้ากองทุน (โชติชัย สุวรรณภรณ์, 2551) ดังนั้น ในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ซึ่งกระทบต่อความมั่นคงของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ รัฐบาลก็มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือและค้ำประกันเงินฝากในสถาบันการเงิน จึงกล่าวได้ว่า กรณีที่รัฐบาลจะต้องให้ความช่วยเหลือยามคับขันถือเป็นต้นทุนโดยนัยด้านการคุ้มครองเงินฝากที่อาจเกิดขึ้น

การประกันเงินฝากโดยรัฐสร้างข้อได้เปรียบด้านการแข่งขันให้แก่ SFIs ทำให้มีต้นทุนการดำเนินงานต่ำกว่าธนาคารพาณิชย์อื่น แต่ก็สร้างผลเสียให้แก่ภาครัฐจากการเป็นภาระการคลังที่ไม่อาจประเมินค่าได้เนื่องจากรัฐบาลคุ้มครองเต็มจำนวน ดังนั้น ในปี 2558 จึงได้มีการจัดตั้งกองทุนพัฒนา

ระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ²³ ขึ้น ตามพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. 2558 เพื่อทำหน้าที่คุ้มครองเงินฝากและสนับสนุนความมั่นคงในสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เช่นเดียวกับกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินของธนาคารพาณิชย์ รวมถึงเพื่อลดภาระการคลังให้แก่รัฐบาล ในระยะแรกสถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องนำส่งเงินเข้ากองทุนในอัตราร้อยละ 0.18 ต่อปีของยอดเงินที่ได้รับจากประชาชน แต่ต่อมาปรับอัตรากำหนดนำส่งเงินเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 0.25 ต่อปีของยอดเงินที่ได้รับจากประชาชนเพื่อให้สอดคล้องต่อการดำเนินงานของสถาบันการเงิน และเพื่อความเพียงพอของเงินสะสมในกองทุน

การจัดตั้งกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจสามารถลดภาระการคลังของรัฐได้ แต่อาจช่วยลดภาระการคลังได้เพียงบางส่วนเท่านั้น เนื่องจากการคุ้มครองเงินฝากโดยกองทุนฯ ไม่มีการกำหนดวงเงินคุ้มครองที่แน่นอน จึงเป็นไปได้ว่าหากการค้ำประกันเงินฝากเกินกำลังของกองทุนเมื่อใด เมื่อนั้นจะเกิดการเรียกร้องให้รัฐบาลเข้ามาช่วยค้ำประกันส่วนที่เหลือ จึงยังคงเป็นต้นทุนโดยนัยที่รัฐอาจต้องแบกรับไว้ในอนาคต

จากข้อกังวลข้างต้นเกี่ยวกับภาระการคลังจากการคุ้มครองเงินฝากของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ในส่วนนี้จึงจะประมาณ ต้นทุนการคลังที่เป็นไปได้จากการอุดหนุนการคุ้มครองเงินฝาก โดยศึกษา ประมาณ 2 กรณี คือ ก่อนจัดตั้งกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และหลังจัดตั้งกองทุนฯ ซึ่งต้นทุนการคลังที่เกิดขึ้นจะประมาณโดยเปรียบเทียบระหว่างต้นทุนของสถาบันการเงินเมื่อมีรัฐบาลให้การอุดหนุน และต้นทุนของสถาบันการเงินเมื่อไม่มีรัฐบาลให้การอุดหนุนหรือให้การอุดหนุนน้อยลง ซึ่งรูปแบบสมการอย่างง่ายที่ใช้ในการศึกษามีดังนี้

$$S^{SFIS} = (r^{COMMERCIAL} - r^{SFIS})DEP$$

โดยที่ S คือ ต้นทุนการคลังจากการอุดหนุน

r คือ อัตรากำหนดนำส่งเงินเข้ากองทุนของธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

DEP คือ ปริมาณเงินที่รับฝากทั้งหมดของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ในที่นี้ ต้นทุนที่สถาบันการเงินต้องเผชิญเมื่อไม่ได้รับการอุดหนุน จะใช้อัตราที่ธนาคารพาณิชย์ต้องส่งเงินเข้ากองทุนคุ้มครองเงินฝาก ($r^{COMMERCIAL}$) เป็นตัวชี้วัดเพื่อสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง กรณีสถาบันการเงินเฉพาะกิจต้องรับหน้าที่คุ้มครองเงินฝากด้วยตนเองทั้งหมด โดยใช้อัตรากำหนดนำส่งร้อยละ 0.04 ต่อปีของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครอง ซึ่งจะไม่ใช้อัตราที่ถูุกำหนด

²³ จัดตั้งตามพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. 2558

ใหม่ร้อยละ 0.47 ต่อปี (อัตราใหม่เริ่มใช้ พ.ศ. 2559) เนื่องจากอัตราที่ถูกกำหนดขึ้นใหม่นั้นไม่ได้เป็นการจัดเก็บมาเพื่อใช้ตามวัตถุประสงค์ของกองทุนในการคุ้มครองเงินฝากและสร้างเสถียรภาพเพียงอย่างเดียว แต่เป็นการจัดเก็บมาเพื่อช่วยชำระหนี้ให้แก่กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินด้วย ขณะที่ ต้นทุนของสถาบันการเงินเมื่อมีรัฐบาลให้การอุดหนุน จะใช้อัตราการส่งเงินเข้ากองทุนของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (r^{SFIs}) เป็นตัวชี้วัดเพื่อสะท้อนให้เห็นว่าถ้ารัฐบาลอุดหนุนมาก ต้นทุนการคุ้มครองเงินฝากของสถาบันการเงินจะน้อย (r^{SFIs} มีค่าน้อย) และอัตราการคุ้มครองเงินฝากโดยรัฐที่เป็นไปได้จะมาก ($r^{COMMERCIAL} - r^{SFIs}$ มีค่ามาก) ในการประมาณครั้งนี้จะใช้อัตราปัจจุบันที่สถาบันการเงินถูกเรียกเก็บเท่ากับร้อยละ 0.25 ของยอดเงินที่ได้รับจากประชาชน

การประมาณต้นทุนการคลังด้านการคุ้มครองเงินฝาก จะศึกษาต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการอุดหนุน SFIs 3 แห่ง ได้แก่ ธกส. ธ.ออมสิน และ ธอส. เช่นเดิม โดยที่ผลการศึกษาในส่วนนี้จะแสดงผลการประมาณต้นทุนการคลังเพียงหนึ่งปี คือ ปี 2556 เนื่องจากการประมาณในส่วนนี้มีข้อจำกัดในการใช้ข้อมูล คือ สามารถเข้าถึงข้อมูล SES ที่มีการสำรวจการฝากเงินของครัวเรือนและแหล่งฝากเงินของครัวเรือนได้เฉพาะปี 2556 เท่านั้น ทำให้ไม่สามารถประมาณการต้นทุนการคลังที่เกิดขึ้นในระยะยาวได้

ผลการประมาณต้นทุนการคลังจากการอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากให้แก่ ธกส. ธ.ออมสิน และ ธอส. ในปี 2556 พบว่า กรณีที่ธนาคารพาณิชย์ไทยต้องนำส่งเงินกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ในอัตราร้อยละ 0.4 ต่อปี ขณะที่ SFIs ได้รับการคุ้มครองจากรัฐบาลร้อยละเปอร์เซ็นต์โดยไม่จำเป็นต้องนำส่งเงินเข้ากองทุนใดๆ ภายใต้กรณีนี้ รัฐบาลจะมีต้นทุนการอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากประมาณ 34.19 บาทต่อเดือนต่อครัวเรือน (ดังตารางที่ 9)

ขณะที่ ในปี 2558 มีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจขึ้น โดยกำหนดให้ SFIs ต้องนำส่งเงินเข้ากองทุนในอัตราร้อยละ 0.25 ต่อปี ทำให้รัฐบาลมีอัตราการอุดหนุนลดลงถึงประมาณร้อยละ 39.49 โดยลดลงจาก 34.19 บาทต่อเดือนต่อครัวเรือน เป็น 20.69 บาทต่อเดือนต่อครัวเรือน อย่างไรก็ตาม ต้นทุนการคลังที่คำนวณในส่วนนี้ เป็นเพียงต้นทุนการคลังในสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพียงสามแห่งเท่านั้น ในความเป็นจริงแล้วยังมีธนาคารอื่นอีก 5 แห่ง ได้แก่ การเกษตร ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการส่งออกนำเข้าแห่งประเทศไทย ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม และบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย หากมองในภาพใหญ่ทั้งประเทศแล้ว นับว่าการจัดตั้งกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ จะช่วยลดภาระการคลังได้มากยิ่งขึ้นในอนาคต

ตารางที่ 9 ต้นทุนการคลังด้านการคุ้มครองเงินฝาก SFIs ปี 2556

ช่วงเวลา	ต้นทุนการอุดหนุน (ต่อเดือน ต่อครัวเรือน)
ก่อนจัดตั้งกองทุน	34.19*
หลังจัดตั้งกองทุน	20.69**

หมายเหตุ: 1. ต้นทุนการคลังจากการคุ้มครองเงินฝากประมาณจากส่วนต่างของอัตราการนำส่งเงินเข้ากองทุน ($r^{\text{COMMERCIAL}} - r^{\text{SFIs}} = 0.40 - 0.25 =$ ร้อยละ 0.15 ต่อปี) คูณด้วยมูลค่าเงินฝากของครัวเรือน แต่ในที่นี้จะหาต้นทุนการคลังเป็นรายเดือน

2. ต้นทุนการคลังทั้งหมดเมื่อรวมการอุดหนุนทางภาษี (ภาษีเงินได้นิติบุคคล ร้อยละ 20) ก่อนและหลังจัดตั้งกองทุน 772.43 และ 758.93 บาทต่อเดือนต่อครัวเรือน ตามลำดับ

3. ต้นทุนการคลังทั้งหมดเมื่อรวมการอุดหนุนทางภาษี (ภาษีเงินได้นิติบุคคล ร้อยละ 30) ก่อนและหลังจัดตั้งกองทุน 1,256.36 และ 1,249.86 บาทต่อเดือนต่อครัวเรือน ตามลำดับ

จากผลการศึกษาต้นทุนการคลังจากการอุดหนุนสถาบันการเงินเฉพาะกิจและวิธีการให้การอุดหนุนทางการเงินทั้งในรูปแบบการอุดหนุนทางภาษี การอุดหนุนการคุ้มครองเงินฝาก การอุดหนุนตามโครงการนโยบายรัฐ และการเพิ่มทุน จึงเห็นได้ว่ารัฐมีความพยายามส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินโดยให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นแหล่งเงินทุนหลักของประชาชนผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มธุรกิจรายย่อยอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม สำหรับผลของการสูญเสียเม็ดเงินของรัฐบาลไปกับการอุดหนุนก็ไม่อาจทราบได้อย่างชัดเจนว่าเงินอุดหนุนของรัฐบาลได้กระจายไปสู่ประชาชนและกลุ่มธุรกิจระดับใดบ้าง และไม่อาจทราบได้ว่าผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจะได้รับประโยชน์อย่างแท้จริงหรือไม่ ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงทำการประเมินลักษณะการกระจายเงินอุดหนุนของรัฐบาลผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจไว้ในส่วนถัดไปเพื่อตอบปัญหาดังกล่าว โดยจะศึกษาเพียงการกระจายเงินอุดหนุนเฉพาะ 2 กรณีที่สามารถวัดได้ด้วยข้อมูล SES ได้แก่ การอุดหนุนทางภาษี และการอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝาก ในสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 3 แห่ง ได้แก่ ธกส. ธ.ออมสิน และธอส. และศึกษาการกระจายเงินอุดหนุนในสหกรณ์ซึ่งเป็นสถาบันการเงินประเภทหนึ่งเพื่อผู้มีรายได้น้อยด้วยโดยจะศึกษาเพียงสหกรณ์ออมทรัพย์เท่านั้น

4.2 การวิเคราะห์ลักษณะการกระจายเงินอุดหนุน

สถาบันการเงินเฉพาะกิจโดยเฉพาะธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และกลุ่มสหกรณ์ต่างๆ ถูกจัดตั้งขึ้น มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่คนมีรายได้น้อย อันจะส่งเสริมการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนมีรายได้น้อยให้ดีขึ้น มีโอกาสทางเศรษฐกิจมากขึ้น ซึ่งจะช่วยบรรเทาปัญหาความยากจน และปัญหาความเหลื่อมล้ำ (Inequality) ให้ลดน้อยลงไปได้ ดังจะเห็นได้จากแนวนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐ (Statement of Direction: SOD) ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจทั้ง 3 แห่ง ที่มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้มีความก้าวหน้าอย่างยั่งยืน

ตารางที่ 10 แนวนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐ (Statement of Direction: SOD) ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ธนาคาร	แนวนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐ
ธนาคารออมสิน	มุ่งเน้นการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ชุมชน และเศรษฐกิจฐานราก และส่งเสริมการออมของประชาชน
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	มุ่งเน้นการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อยและปานกลางได้อย่างทั่วถึง
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	มุ่งเน้นการให้บริการทางการเงินอย่างครบวงจรแก่ภาคการเกษตรและชนบท ควบคู่กับการเสริมสร้างองค์ความรู้และสนับสนุนการพัฒนาอาชีพ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกร

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง (2555)

การดำเนินงานตามพันธกิจหรือแนวนโยบายของสถาบันการเงินเฉพาะกิจและสหกรณ์เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตคนมีรายได้น้อยผ่านการเป็นแหล่งเงินทุนหลัก ทำให้รูปแบบการดำเนินงานเพื่อคนมีรายได้น้อยโดยส่วนใหญ่สถาบันการเงินต้องมีการผ่อนปรนเงื่อนไข เช่น อัตราดอกเบี้ยเงินกู้และหลักทรัพย์ค้ำประกันที่ต่ำ แต่อาจไม่ได้ผ่อนปรนมากเท่ากับโครงการนโยบายรัฐ เนื่องจากการดำเนินงานตามพันธกิจ ธนาคารนั้นๆ จะต้องเป็นผู้แบกรับต้นทุนด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม แม้การผ่อนปรนบางกรณีจะไม่มากนักแต่ในภาพใหญ่ก็สร้างภาระให้แก่สถาบันการเงินได้ โดยเฉพาะการผ่อนปรนอัตราดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมจะทำให้ธนาคารสูญเสียรายได้ไปจำนวนหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงมีการอุดหนุนทั้งในรูปแบบโดยชัดแจ้งในรูปแบบตัวเงินและการอุดหนุนโดยนัยที่อาจไม่ใช่ตัวเงิน เพื่อลดภาระทางการเงินให้แก่สถาบันการเงิน เช่น การลดหย่อนหรือยกเว้นภาษี และการคุ้มครองเงินฝากให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ดังที่กล่าวในการศึกษาที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม แม้วัตถุประสงค์การดำเนินงานของสถาบันการเงินและรัฐบาลจะมีเพื่อคนมีรายได้น้อยก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถทราบได้ว่าผลของการดำเนินงานและการอุดหนุนอันก่อให้เกิดต้นทุนการคลังต่อรัฐบาลนี้ จะก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่คนกลุ่มใด คนมีรายได้น้อยได้จะได้รับประโยชน์สูงสุดหรือไม่ ด้วยเหตุนี้ ในการศึกษาส่วนนี้ จึงเป็นการประมาณและวิเคราะห์ลักษณะการกระจายเงินอุดหนุน เพื่อให้ทราบว่าใครคือกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์จากเงินอุดหนุนมากที่สุด

การศึกษาการกระจายเงินอุดหนุน จะศึกษาเม็ดเงินอุดหนุนที่กระจายไปสู่ครัวเรือน 5 ระดับชั้นรายได้โดยแบ่งกลุ่มครัวเรือนตามระดับรายได้เป็น 5 กลุ่ม ในสัดส่วนที่เท่าๆ กัน (กลุ่มละ 20%) จากคนที่มีรายได้น้อยที่สุดไปหาคนที่มีรายได้มากที่สุด ซึ่งในแต่ละปีที่ใช้ในการศึกษาจะถูกแบ่งกลุ่มด้วยระดับรายได้ที่แตกต่างกันไป เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจและกลุ่มผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ของ

ข้อมูล SES ในแต่ละปีมีความแตกต่างกัน โดยที่ในปี 2556 สามารถยกตัวอย่างการแบ่งกลุ่มครัวเรือนตามระดับรายได้ ได้ดังนี้

ตารางที่ 11 การแบ่งกลุ่มรายได้ครัวเรือน ปี 2556

กลุ่มครัวเรือน	รายได้เฉลี่ยต่อเดือน (หน่วย: บาท)
กลุ่มที่ 1 ครัวเรือนรายได้น้อยที่สุด	น้อยกว่า 8,707 บาท
กลุ่มที่ 2 ครัวเรือนรายได้น้อย	8,708 – 13,681 บาท
กลุ่มที่ 3 ครัวเรือนรายได้ปานกลาง	13,682 – 20,675 บาท
กลุ่มที่ 4 ครัวเรือนรายได้มาก	20,676 – 33,065 บาท
กลุ่มที่ 5 ครัวเรือนรายได้มากที่สุด	มากกว่า 33,609 บาท

หมายเหตุ: การแบ่งกลุ่มรายได้ครัวเรือนที่ 2556 เป็นเพียงตัวอย่างการแบ่งกลุ่มตามระดับรายได้เท่านั้น โดยที่ในปีอื่นๆ จะใช้เกณฑ์การแบ่งแตกต่างกันเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในแต่ละปี

หลักการที่ใช้วิเคราะห์คือ ประเมินการว่าครัวเรือนแต่ละกลุ่มรายได้มีการใช้เลือกบริการทางการเงินในสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 3 แห่ง ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร รวมถึงสหกรณ์ออมทรัพย์ในด้านการฝาก/กู้เงินปริมาณมากน้อยเพียงไร และประมาณสัดส่วนเงินอุดหนุนที่ครัวเรือนแต่ละกลุ่มรายได้ได้รับ ซึ่งข้อมูลเงินอุดหนุนที่แต่ละครัวเรือนได้รับจะใช้เกณฑ์การคำนวณเหมือนกับวิธีการประมาณต้นทุน (4.1.1 และ 4.1.2) จึงกล่าวได้ว่านำผลการประมาณต้นทุนการคลังในส่วนที่นำมาใช้ในส่วนนี้ได้ เนื่องจากว่าแท้จริงแล้วนโยบายของต้นทุนการคลังที่รัฐบาลแบกรับก็คือเงินอุดหนุนที่แจกจ่ายไปสู่ภาคส่วนต่างๆ ซึ่งการกระจายการอุดหนุน มีตัวแบบอย่างง่ายในการพิจารณา ดังนี้

$$S = \alpha_1 X_1 + \alpha_2 X_2 + \alpha_3 X_3 + \alpha_4 X_4 + \alpha_5 X_5$$

โดยที่ S คือ มูลค่าการอุดหนุนจากรัฐบาลทั้งหมด
 X คือ ครัวเรือนแต่ละกลุ่มรายได้ จากกลุ่มรายได้น้อยที่สุดไปจนถึงมากที่สุดตามลำดับ

ซึ่ง ค่า α จะสะท้อนสัดส่วนของเงินอุดหนุนที่ครัวเรือนแต่ละกลุ่มได้รับจากรัฐบาล

ผลการวิเคราะห์ลักษณะการกระจายเงินอุดหนุนผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจทั้ง 3 แห่ง และสหกรณ์ออมทรัพย์ไปสู่ภาคครัวเรือน จะนำเสนอกรณีการกระจายเงินอุดหนุนเป็น 2 ส่วน คือ

- (1) การกระจายเงินอุดหนุนด้านการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษี
- (2) การกระจายเงินอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝาก

โดยจะนำเสนอลักษณะการกระจายเงินอุดหนุนทั้งสองด้าน ในมิติตัวเงินจำแนกตามรายได้ครัวเรือน และยังทำการศึกษาในมิติเพิ่มเติม เช่น เงินอุดหนุนต่อรายได้ เงินอุดหนุนที่ส่งผ่านไปยังแต่ละรายอาชีพ รายภาค และรายจังหวัดสำคัญ (อยุธยา อ่างทอง ลำพูน แม่ฮ่องสอน ขอนแก่น หนองบัวลำภู ภูเก็ต และนราธิวาส)

4.2.1 การกระจายเงินอุดหนุนด้านการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษี

ในส่วนนี้จะแสดงลักษณะการกระจายเงินอุดหนุนทางภาษีเพื่อศึกษากลุ่มครัวเรือนผู้ได้รับผลประโยชน์จากการอุดหนุนภาษีธุรกิจเฉพาะและภาษีเงินได้นิติบุคคล ซึ่งการแสดงผลการกระจายเงินอุดหนุนทางภาษีจะแบ่งเป็น 5 ส่วน ได้แก่

- 1) การกระจายเงินอุดหนุนทางภาษีในมิติของตัวเงิน จำแนกตามระดับรายได้ครัวเรือน
- 2) การกระจายเงินอุดหนุนทางภาษีในมิติเงินอุดหนุนต่อรายได้ครัวเรือน
- 3) การกระจายเงินอุดหนุนทางภาษีในมิติตัวเงิน จำแนกตามระดับรายได้เฉลี่ยต่อคน
- 4) การกระจายเงินอุดหนุนทางภาษีในมิติตัวเงิน จำแนกตามรายอาชีพ
- 5) การกระจายเงินอุดหนุนทางภาษีในมิติตัวเงิน จำแนกตามรายภาคและตามรายจังหวัดสำคัญ

การประมาณจะแสดงการกระจายเงินอุดหนุนตามสมมติฐานการคำนวณภาษีเงินได้นิติบุคคลที่แตกต่างกันทั้งสองกรณี ซึ่งผลการศึกษาจะแสดงดังต่อไปนี้

1) การกระจายเงินอุดหนุนทางภาษีในมิติของตัวเงิน จำแนกตามระดับรายได้ครัวเรือน

การกระจายเงินอุดหนุนทางภาษีในมิติของตัวเงินที่จำแนกตามระดับรายได้ครัวเรือน เป็นการศึกษาการกระจายเงินอุดหนุนไปยังครัวเรือนแต่ละกลุ่มรายได้ ตั้งแต่กลุ่มครัวเรือนรายได้น้อยที่สุดไปยังครัวเรือนรายได้มากที่สุด ซึ่งใช้บริการสินเชื่อจาก ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์

ผลการศึกษาพบว่า ลักษณะการกระจายเงินอุดหนุนทางภาษีตามสมมติฐานทั้งสองกรณีให้ข้อสรุปที่ไม่แตกต่างกัน คือ กลุ่มครัวเรือนรายได้มากที่สุด เป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากเงินอุดหนุนกรณีลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีมากที่สุด แต่กลุ่มครัวเรือนรายได้น้อยและน้อยที่สุดแทบไม่ได้รับประโยชน์จากเงินอุดหนุนทางภาษีเลย (ดังแสดงตารางที่ 12 และ 13) ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากปริมาณเงินอุดหนุนทางภาษีที่ครัวเรือนได้รับมีฐานที่ใช้คำนวณ คือ ดอกเบี้ยเงินกู้ของครัวเรือนที่ชำระให้แก่สถาบันการเงิน (ดังที่กล่าวมาแล้วในการศึกษาต้นทุนการคลัง) จึงทำให้ “ปริมาณดอกเบี้ยเงินกู้ที่แต่ละครัวเรือนชำระ” เป็นตัวกำหนดระดับการได้รับเงินอุดหนุน ซึ่งครัวเรือนมีรายได้มากย่อมมีแนวโน้ม

การชำระดอกเบี้ยเงินกู้ในปริมาณมากกว่าครัวเรือนรายได้น้อยเนื่องจากมีหลักทรัพย์มากกว่าทำให้กู้ได้ง่ายและกู้ได้ในปริมาณที่มากกว่า ส่งผลให้มีดอกเบี้ยต้องชำระมาก ขณะที่การกู้เงินของครัวเรือนรายได้น้อยมักอยู่ในระดับต่ำประกอบกับได้รับการลดหย่อนการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ทำให้ต้องชำระดอกเบี้ยเงินกู้ในปริมาณที่น้อยลง เมื่อประมาณการกระจายเงินอุดหนุนจึงพบว่า ครัวเรือนรายได้น้อยจะได้รับประโยชน์จากการอุดหนุนทางภาษีที่มากตามระดับฐานภาษีซึ่งเป็นดอกเบี้ยเงินกู้ที่ชำระ ทั้งนี้แม้ว่าครัวเรือนรายได้น้อยและน้อยที่สุดจะมีแนวโน้มได้รับผลประโยชน์สูงขึ้นที่เล็กน้อยในปี 2547 – 2552 แต่ก็ยังไม่สามารถดักตวงผลประโยชน์ได้เกินร้อยละ 10 ของเงินอุดหนุน

นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบผลการศึกษาระบบการกระจายเงินอุดหนุนทั้งสองกรณีในเชิงสถิติพบว่า การคำนวณต้นทุนตามฐานภาษีประเภทที่ 2 ได้ให้ผลการกระจายที่ดีกว่าเล็กน้อย

ตารางที่ 12 การกระจายเงินอุดหนุนทางภาษีในมิติตัวเงิน จำแนกตามกลุ่มรายได้ครัวเรือน (ภาษีเงินได้นิติบุคคลที่คำนวณตามฐานภาษีประเภทที่ 1)

ปี	ลักษณะการกระจายเงินอุดหนุน				
	รายได้น้อยที่สุด	รายได้น้อย	รายได้ปานกลาง	รายได้มาก	รายได้มากที่สุด
2547	2.26	3.29	5.90	18.47	70.08
2549	2.36	3.64	5.86	16.92	71.22
2550	2.45	3.48	6.08	19.81	68.18
2552	2.80	3.58	8.36	21.06	64.20
2554	1.70	3.04	5.73	16.86	72.67
2556	1.87	3.39	7.20	17.02	70.52

หน่วย: ร้อยละ

หมายเหตุ: 1. การกระจายเงินอุดหนุนด้านการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีได้จากการศึกษาครัวเรือนซึ่งกู้เงินจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 3 แห่ง (ธกส. ธอส. ธ.ออมสิน) และสหกรณ์ออมทรัพย์ โดยแต่ละปีจะมีจำนวนครัวเรือนที่ศึกษาไม่เท่ากัน

2. เกณฑ์ที่ใช้แบ่งกลุ่มครัวเรือนตามระดับรายได้จะแตกต่างกันไปในแต่ละปี เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ

3. ปี 2556 สัดส่วนการกระจายเงินอุดหนุนไม่แตกต่างกันระหว่างคำนวณด้วยภาษีนิติบุคคลอัตราร้อยละ 30 หรือ อัตรา ร้อยละ 20

ตารางที่ 13 การกระจายเงินอุดหนุนทางภาษีในมิติตัวเงิน จำแนกตามกลุ่มรายได้ครัวเรือน (ภาษีเงินได้นิติบุคคลที่คำนวณตามฐานภาษีประเภทที่ 2)

ปี	ลักษณะการกระจายเงินอุดหนุน				
	รายได้น้อยที่สุด	รายได้น้อย	รายได้ปานกลาง	รายได้มาก	รายได้มากที่สุด
2547	2.27	3.30	5.93	18.52	69.98
2549	2.97	4.60	7.10	18.36	66.97
2550	4.34	6.52	10.50	26.16	52.48

2552	5.07	6.14	11.94	28.90	47.95
2554	4.17	5.93	10.12	20.75	59.03
2556	2.61	4.89	9.96	20.92	61.63

หน่วย: ร้อยละ

หมายเหตุ: 1. การกระจายเงินอุดหนุนด้านการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีได้จากการศึกษาคร่ำเรื้อนซึ่งกู้เงินจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 3 แห่ง (ธกส. ธอส. ธ.ออมสิน) และสหกรณ์ออมทรัพย์ โดยแต่ละปีจะมีจำนวนคร่ำเรื้อนที่ศึกษาไม่เท่ากัน

2. เกณฑ์ที่ใช้แบ่งกลุ่มคร่ำเรื้อนตามระดับรายได้จะแตกต่างกันไปในแต่ละปี เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ

3. ปี 2556 สัดส่วนการกระจายเงินอุดหนุนไม่แตกต่างกันระหว่างคำนวณด้วยภาษีนิติบุคคลอัตราร้อยละ 30 หรือ อัตรา ร้อยละ 20

2) การกระจายเงินอุดหนุนทางภาษีในมิติเงินอุดหนุนต่อรายได้คร่ำเรื้อน

จากผลการกระจายเงินอุดหนุนทางภาษีในมิติตัวเงินที่จำแนกตามระดับรายได้ ผู้วิจัยจึงให้ความสนใจว่ากรณีที่คร่ำเรื้อนรายได้มากได้รับเงินอุดหนุนมากและคร่ำเรื้อนรายได้น้อยได้รับเงินอุดหนุนน้อย ปริมาณเงินอุดหนุนดังกล่าวจะคิดเป็นกี่เปอร์เซ็นต์ของรายได้คร่ำเรื้อน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขยายการศึกษาเป็นการกระจายเงินอุดหนุนทางภาษีในมิติเงินอุดหนุนต่อรายได้คร่ำเรื้อน เพื่อแสดงผลการอุดหนุนในรูปแบบสัดส่วนร้อยละเงินอุดหนุนต่อรายได้คร่ำเรื้อนแต่ละกลุ่ม

ผลการศึกษาตามสมมติฐานการคำนวณภาษีกรณีที่ 1 พบว่า คร่ำเรื้อนรายได้น้อยที่สุดและมากที่สุดได้รับเงินอุดหนุนต่อรายได้ของตนเอง ในสัดส่วนที่ไม่แตกต่างกันมากนัก (ดังตารางที่ 14) แสดงให้เห็นว่าแม้ในภาพใหญ่คร่ำเรื้อนรายได้น้อยจะได้รับผลประโยชน์เพียงน้อยนิดก็ตาม แต่เมื่อมองในภาพย่อยกลับพบว่ามีการได้รับเงินอุดหนุนต่อรายได้ค่อนข้างใกล้เคียงกัน เนื่องจากคนมีรายได้น้อย ใช้บริการทางการเงินน้อย กู้เงิน/มีภาระการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ที่น้อย ก็ย่อมได้รับเงินอุดหนุนกลับคืนมาน้อยตามไปด้วย ในทางกลับกัน เมื่อคนมีรายได้มากใช้บริการทางการเงินมาก กู้เงิน/มีภาระการชำระดอกเบี้ยเงินกู้มาก ก็ย่อมได้รับเงินอุดหนุนกลับคืนมามากตามไปด้วย หากแต่ยกเว้นปี 2549 ที่คร่ำเรื้อนรายได้น้อยที่สุดได้รับเงินอุดหนุนต่อคร่ำเรื้อนสูงถึงร้อยละ 6.2

ตารางที่ 14 การกระจายเงินอุดหนุนทางภาษีในมิติเงินอุดหนุนต่อรายได้คร่ำเรื้อน (ภาษีเงินได้นิติบุคคลที่คำนวณตามฐานภาษีประเภทที่ 1)

ปี	ลักษณะการกระจายเงินอุดหนุน				
	รายได้น้อยที่สุด	รายได้น้อย	รายได้ปานกลาง	รายได้มาก	รายได้มากที่สุด
2547	0.7	0.5	0.5	0.7	0.9
2549	6.2	0.7	0.6	0.8	1.0
2550	1.0	0.7	0.7	1.0	1.1
2552	0.8	0.5	0.6	0.8	0.7

2554	0.6	0.5	0.5	0.7	0.9
2556	0.8	0.5	0.6	0.7	1.0

หน่วย: ร้อยละ ต่อรายได้ครัวเรือนแต่ละกลุ่ม

หมายเหตุ: 1. การกระจายเงินอุดหนุนด้านการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีได้จากการศึกษาครัวเรือนซึ่งกู้เงินจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 3 แห่ง (ธกส. ธอส. ธ.ออมสิน) และสหกรณ์ออมทรัพย์ โดยแต่ละปีจะมีจำนวนครัวเรือนที่ศึกษาไม่เท่ากัน

2. เกณฑ์ที่ใช้แบ่งกลุ่มครัวเรือนตามระดับรายได้จะแตกต่างกันไปในแต่ละปี เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ

ผลการศึกษาตามสมมติฐานการคำนวณภาษีกรณีที่ 2 มีข้อค้นพบแตกต่างจากกรณีที่ 1 โดยพบว่า ครัวเรือนรายได้น้อยจะค่อนข้างได้รับผลประโยชน์จากเงินอุดหนุนในมุมมองต่อรายได้ครัวเรือนในระดับที่มากกว่าครัวเรือนรายได้มาก (ดังตารางที่ 15) ที่เป็นเช่นนี้ เป็นผลมาจากดอกเบี้ยเงินฝากเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากคนมีรายได้มากมีแนวโน้มที่จะมีปริมาณเงินฝากและการได้รับดอกเบี้ยเงินฝากมาก เมื่อนำดอกเบี้ยเงินฝากดังกล่าวมาหักภาษีแล้ว จึงมีผลทำให้มูลค่าเงินอุดหนุนทางภาษีที่ประมาณการลดลงมากในมิติรายครัวเรือน

อย่างไรก็ดี ผลการศึกษาตามสมมติฐานการคำนวณภาษีกรณีที่ 2 มีข้อค้นพบคล้ายคลึงกับกรณีที่ 1 อยู่หนึ่งประการ คือ ในปี 2549 ครัวเรือนรายได้น้อยที่สุดได้รับเงินอุดหนุนต่อครัวเรือนโดดเด่นมากที่สุด 3 ปี โดยเงินอุดหนุนดังกล่าวคิดเป็นร้อยละ 6.7 ของรายได้ครัวเรือน

ตารางที่ 15 การกระจายเงินอุดหนุนทางภาษีในมิติเงินอุดหนุนต่อรายได้ครัวเรือน (ภาษีเงินได้นิติบุคคลที่คำนวณตามฐานภาษีประเภทที่ 2)

ปี	ลักษณะการกระจายเงินอุดหนุน				
	รายได้น้อยที่สุด	รายได้น้อย	รายได้ปานกลาง	รายได้มาก	รายได้มากที่สุด
2547	0.6	0.3	0.4	0.6	0.7
2549	6.7	1.1	1.0	1.2	1.3
2550	0.9	0.9	0.8	0.6	0.4
2552	0.8	0.4	0.5	0.4	0.3
2554	0.9	0.5	0.4	0.6	0.5
2556	0.8	0.4	0.5	0.5	0.5

หน่วย: ร้อยละ ต่อรายได้ครัวเรือนแต่ละกลุ่ม

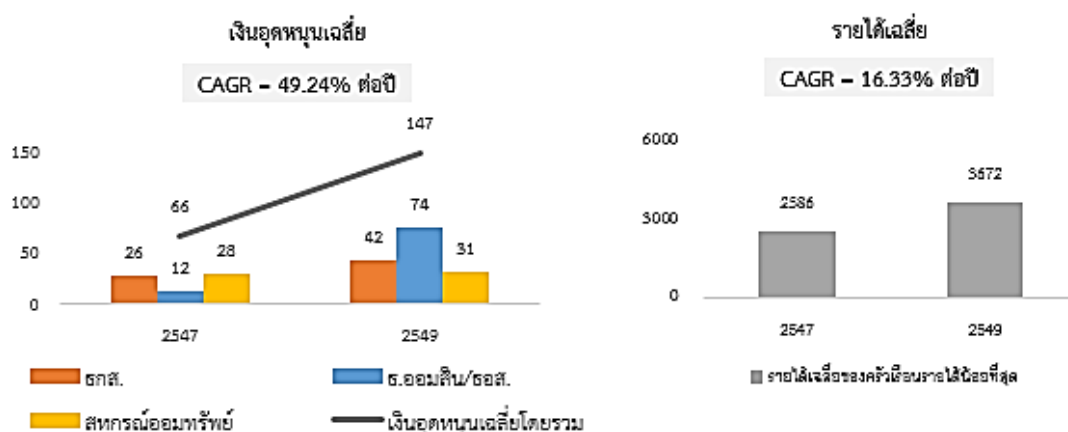
หมายเหตุ: 1. การกระจายเงินอุดหนุนด้านการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีได้จากการศึกษาครัวเรือนซึ่งกู้เงินจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 3 แห่ง (ธกส. ธอส. ธ.ออมสิน) และสหกรณ์ออมทรัพย์ โดยแต่ละปีจะมีจำนวนครัวเรือนที่ศึกษาไม่เท่ากัน

2. เกณฑ์ที่ใช้แบ่งกลุ่มครัวเรือนตามระดับรายได้จะแตกต่างกันไปในแต่ละปี เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ

สาเหตุที่ปี 2549 ครัวเรือนรายได้น้อยที่สุดได้รับเงินอุดหนุนทางภาษีต่อรายได้ครัวเรือนในระดับที่สูง เป็นผลมาจากระดับดอกเบี้ยเงินกู้ที่ครัวเรือนชำระ (ซึ่งเป็นฐานคำนวณภาษีและเงิน

อุดหนุน) ในปี 2547 ถึง 2549 เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้รัฐบาลต้องสูญเสียรายได้ทางภาษีเพื่อเป็นการอุดหนุนในปริมาณที่เพิ่มขึ้น ซึ่งพบว่า อัตราการเติบโตของเงินอุดหนุน (2547-2549) สูงถึงร้อยละ 49.24 ต่อปี (ตามค่า Compound Annual Growth Rate²⁴: CAGR) ขณะที่อัตราการเติบโตของรายได้ครัวเรือนสูงเพียงร้อยละ 16.33 ต่อปีเท่านั้น (ดังภาพที่ 21) จึงทำให้สัดส่วนเงินอุดหนุนที่ครัวเรือนได้รับต่อรายได้ครัวเรือนในปี 2549 พุ่งสูงขึ้นได้

ภาพที่ 21 เงินอุดหนุนทางภาษีเฉลี่ย และรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนรายได้น้อยที่สุด



หมายเหตุ: 1. เงินอุดหนุนเฉลี่ย หน่วยเป็น บาทต่อเดือน

2. รายได้เฉลี่ย หน่วยเป็น บาทต่อเดือน

3. CAGR (Compound Annual Growth Rate) คือ อัตราการเติบโตเฉลี่ยต่อปี มีหน่วยเป็นร้อยละ

อาจกล่าวได้ว่าสาเหตุหลักที่ระดับการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ของครัวเรือนเพิ่มสูงขึ้น มาจากการเพิ่มขึ้นของระดับการปล่อยสินเชื่อของ ธ.ส. ธ.ออมสิน และ ธอส. เนื่องจากทั้งสองสิ่งนี้ย่อมแปรผันไปในทิศทางเดียวกัน คือ เมื่อธนาคารปล่อยสินเชื่อเพิ่มมากขึ้น ก็ย่อมได้รับชำระดอกเบี้ยเงินกู้เพิ่มขึ้นในทำนองเดียวกัน เมื่อปริมาณการชำระดอกเบี้ยเงินกู้เป็นฐานที่ใช้คำนวณจำนวนเม็ดเงินอุดหนุน ดังนั้น ถ้าครัวเรือนชำระดอกเบี้ยเงินกู้สูงขึ้น ก็ย่อมได้รับเงินอุดหนุนทางภาษีเพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน

เงินอุดหนุนที่เพิ่มขึ้นในช่วงปี 2547-2549 มีอิทธิพลมาจาก ธ.ออมสิน และ ธอส. เป็นสำคัญ เนื่องจากในระยะเวลาดังกล่าวเป็นช่วงการฟื้นตัวของเศรษฐกิจภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 โดยเฉพาะการฟื้นตัวของภาคอสังหาริมทรัพย์ที่กลับมาปล่อยสินเชื่อที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก ดังผลทางสถิติของธนาคารแห่งประเทศไทย²⁵ ที่ชี้ให้เห็นว่า ในปี 2547 สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่รับฝากเงินได้ปล่อยสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยประมาณ 1.9 ล้านล้านบาท และในปี 2549 (ระยะเวลาเพียง 2 ปี)

²⁴ Compound Annual Growth Rate = $\left(\frac{\text{Ending Value}}{\text{Beginning Value}} \right)^{\frac{1}{\text{Number of Years}}} - 1$

²⁵ สืบค้นจากข้อมูลทางสถิติที่รวบรวมโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งปรากฏบนฐานข้อมูลออนไลน์จากเว็บไซต์ www.bot.or.th

สินเชื่อที่อยู่อาศัยได้ปรับสูงขึ้นเป็น 2.5 ล้านล้านบาท และสินเชื่อที่เพิ่มขึ้นนี้เป็นปัจจัยส่งเสริมให้ธนาคารสามารถจัดเก็บดอกเบี้ยเงินกู้จากประชาชนได้มากขึ้น ขณะเดียวกัน เงินอุดหนุนที่รัฐบาลต้องสูญเสียรายได้ทางภาษีเพื่อยกเว้นการจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะ และภาษีเงินได้นิติบุคคลก็เพิ่มขึ้น

3) การกระจายเงินอุดหนุนทางภาษีในมิติตัวเงิน จำแนกตามกลุ่มรายได้เฉลี่ยต่อคน

เนื่องจากการใช้ข้อมูล SES มีจุดอ่อนคือ จะทราบเพียงข้อมูลรายได้ที่เป็นรายได้รวมทั้งครัวเรือน โดยไม่อาจทราบได้ว่ารายได้ครัวเรือนหนึ่งๆ มาจากสมาชิกคนใด ใครเป็นผู้ก่อให้เกิดรายได้ จึงทำให้การแบ่งกลุ่มครัวเรือนในภาพรวมไม่อาจสะท้อนระดับชั้นรายได้ของสมาชิกที่อยู่ในครัวเรือนนั้นได้ เมื่อเป็นเช่นนี้การศึกษาการกระจายเงินอุดหนุนในมิติตัวเงินที่จำแนกกลุ่มตามรายได้ครัวเรือน จึงไม่เพียงพอจะสะท้อนการกระจายเงินอุดหนุนไปสู่ประชาชนแต่ละระดับรายได้ ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงขยายการศึกษาในลักษณะการกระจายเงินอุดหนุนในมิติตัวเงินที่จำแนกตามรายได้เฉลี่ยต่อคน เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ให้สามารถสะท้อนการกระจายเงินอุดหนุนไปสู่ประชาชนแต่ละระดับรายได้ให้ดียิ่งขึ้น โดยที่ “รายได้เฉลี่ยต่อคน” ในที่นี้หมายถึง รายได้ครัวเรือนหารด้วยจำนวนสมาชิกครัวเรือนที่มีอายุระหว่าง 15-60 ปี ซึ่งอยู่ในวัยทำงานและคาดว่าจะเป็นผู้สร้างรายได้ให้แก่ครอบครัว จากนั้นจัดกลุ่มรายได้ของครัวเรือนกลุ่มนี้จากครัวเรือนที่มีรายได้เฉลี่ยต่อคนน้อยที่สุดจนถึงครัวเรือนที่มีรายได้เฉลี่ยต่อคนมากที่สุด และเปรียบเทียบสัดส่วนการได้รับเงินอุดหนุน

ผลการศึกษาตามสมมติฐานการคำนวณภาษีกรณี 1 พบว่า สัดส่วนการได้รับเงินอุดหนุนกรณีแบ่งกลุ่มตามรายได้เฉลี่ยต่อคนในปี 2552-2556 มีผลการประมาณแตกต่างจากกรณีการแบ่งกลุ่มตามรายได้ครัวเรือนเล็กน้อย โดยครัวเรือนรายได้มากที่สุดมีระดับการได้รับเงินอุดหนุนลดลงจากกรณีการแบ่งกลุ่มตามรายได้ครัวเรือนเพียงเล็กน้อย แต่ให้ข้อสรุปสำคัญที่ยังคล้ายคลึงกัน คือ กลุ่มคนที่มีรายได้มากที่สุดยังคงเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์สูงสุดจากเงินอุดหนุนทางภาษี โดยได้รับเงินอุดหนุนสูงกว่าร้อยละ 50 ของเงินอุดหนุนทั้งหมด (ดังตารางที่ 16) กล่าวได้ว่ากรณีการแบ่งกลุ่มตามระดับรายได้ครัวเรือนที่เป็นภาพใหญ่ สามารถสะท้อนการกระจายเงินอุดหนุนไปสู่ประชาชนแต่ละระดับรายได้ที่เป็นภาพย่อยได้ดีในระดับหนึ่ง

ตารางที่ 16 การกระจายเงินอุดหนุนทางภาษีในมิติตัวเงิน จำแนกตามกลุ่มรายได้เฉลี่ยต่อคน (ภาษีนิติบุคคลที่คำนวณตามฐานภาษีประเภทที่ 1)

ปี	ลักษณะการกระจายเงินอุดหนุน				
	รายได้น้อยที่สุด	รายได้น้อย	รายได้ปานกลาง	รายได้มาก	รายได้มากที่สุด
2552	2.66	5.35	11.78	25.20	55.01
2554	2.93	3.88	6.51	15.52	71.15

2556	3.77	4.67	7.68	15.66	68.22
------	------	------	------	-------	-------

หมายเหตุ: 1. แบ่งตามกลุ่มรายได้เฉลี่ยต่อคน ในที่นี้หมายถึง การหารรายได้เฉลี่ยของสมาชิกที่มีอายุระหว่าง 15 – 60 ปีในแต่ละครัวเรือน จากนั้นจึงแบ่งกลุ่มรายได้ประชากรเป็น 5 กลุ่ม จากรายได้น้อยที่สุดไปถึงมากที่สุด

2. เริ่มศึกษาตั้งแต่ปี 2552 เนื่องจากข้อมูล SES มีการจัดเก็บข้อมูลจำนวนสมาชิกครัวเรือนที่อายุน้อยกว่า 15 ปี และจำนวนสมาชิกครัวเรือนที่อายุมากกว่า 60 ปี

ผลการศึกษาตามสมมติฐานการคำนวณภาษีกรณี 2 พบว่า สัดส่วนการได้รับเงินอุดหนุนกรณีแบ่งกลุ่มตามรายได้เฉลี่ยต่อคน มีผลการประมาณแตกต่างจากกรณีการแบ่งกลุ่มตามรายได้ครัวเรือนเพียงเล็กน้อย แต่ยังให้ข้อสรุปสำคัญที่คงเดิมเช่นเดียวกัน คือ กลุ่มคนที่มีรายได้มากที่สุดยังคงเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์สูงสุดจากเงินอุดหนุนทางภาษี (ดังตารางที่ 17) นอกจากนี้

ตารางที่ 17 การกระจายเงินอุดหนุนทางภาษีในมิติตัวเงิน จำแนกตามกลุ่มรายได้เฉลี่ยต่อคน (ภาษีนิติบุคคลที่คำนวณตามฐานภาษีประเภทที่ 2)

ปี	ลักษณะการกระจายเงินอุดหนุน				
	รายได้น้อยที่สุด	รายได้น้อย	รายได้ปานกลาง	รายได้มาก	รายได้มากที่สุด
2552	6.86	10.09	15.73	22.22	45.09
2554	4.71	7.62	10.32	20.38	56.97
2556	5.39	6.63	10.89	20.08	57.01

หมายเหตุ: 1. แบ่งตามกลุ่มรายได้เฉลี่ยต่อคน ในที่นี้หมายถึง การหารรายได้เฉลี่ยของสมาชิกที่มีอายุระหว่าง 15 – 60 ปีในแต่ละครัวเรือน จากนั้นจึงแบ่งกลุ่มรายได้ประชากรเป็น 5 กลุ่ม จากรายได้น้อยที่สุดไปถึงมากที่สุด

2. เริ่มศึกษาตั้งแต่ปี 2552 เนื่องจากข้อมูล SES มีการจัดเก็บข้อมูลจำนวนสมาชิกครัวเรือนที่อายุน้อยกว่า 15 ปี และจำนวนสมาชิกครัวเรือนที่อายุมากกว่า 60 ปี

4) การกระจายเงินอุดหนุนทางภาษีในมิติตัวเงิน จำแนกตามรายอาชีพ

การกระจายเงินอุดหนุนในมิติตัวเงินที่จำแนกตามรายอาชีพ ได้ศึกษาเม็ดเงินอุดหนุนทางภาษีที่ส่งผ่านจาก ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์ ไปสู่ 3 อาชีพหลัก ได้แก่ เกษตรกร นายจ้าง/ธุรกิจส่วนตัว/การรวมกลุ่มอื่น และลูกจ้างรัฐบาล/รัฐวิสาหกิจ/เอกชน โดยที่ การศึกษาครั้งนี้ จะใช้ “อาชีพของหัวหน้าครัวเรือน” เป็นหลักในการจำแนกตามรายอาชีพ เนื่องจากหัวหน้าครัวเรือน มีบทบาทสำคัญต่อการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของรายได้ครัวเรือน (เช่น ฤทัย กาญจนะจิตรา, ปังปอนด์ รัก

อำนาจกิจ, & แคทลีน พอร์ด, 2549) ซึ่งในแต่ละปีจำนวนครัวเรือนที่ศึกษาได้จากข้อมูล SES จะมีจำนวนแตกต่างกัน ดังนั้นจำนวนหัวหน้าครัวเรือนที่ใช้พิจารณาในแต่ละปีจะแตกต่างกันไปด้วย

ตารางที่ 18 จำนวนหัวหน้าครัวเรือนที่เลือกใช้บริการเงินกู้จาก ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ ออมทรัพย์ จำแนกตามรายอาชีพ

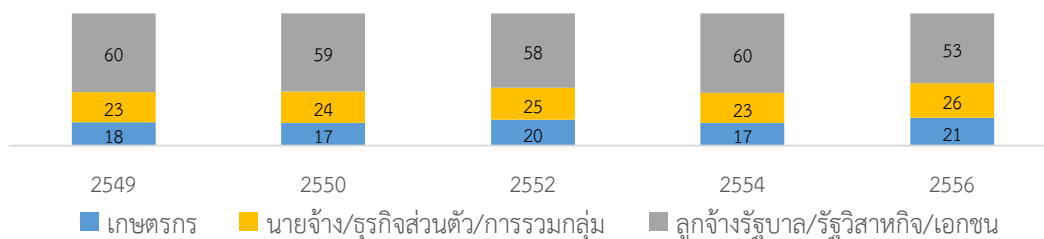
ปี	ภาค	เกษตรกร	นายจ้าง/ธุรกิจส่วนตัว/ การรวมกลุ่มอื่น	ลูกจ้างรัฐบาล/รัฐวิสาหกิจ/ เอกชน	รวม
2549		5,216	3,290	3,834	12,340
2550		5,054	2,974	3,378	11,406
2552		4,730	2,897	3,244	10,871
2554		4,033	2,670	2,734	9,437
2556		4,457	2,344	2,219	9,020

หน่วย: คน

ผลการศึกษาตามสมมติฐานการคำนวณภาษีกรณี 1 พบว่า การกระจายเงินอุดหนุนไปสู่คนแต่ละอาชีพในภาพรวม เงินอุดหนุนส่วนใหญ่จะกระจุกตัวอยู่กับครัวเรือนที่หัวหน้าครัวเรือนประกอบอาชีพลูกจ้างรัฐบาล/รัฐวิสาหกิจ/เอกชน ซึ่งได้รับเงินอุดหนุนสูงกว่าร้อยละ 50 ของเงินอุดหนุนทั้งหมด อันดับรองลงมาเป็นครัวเรือนที่หัวหน้าครัวเรือนประกอบอาชีพนายจ้าง/ธุรกิจส่วนตัว/การรวมกลุ่มอื่นๆ และเกษตรกร ตามลำดับ (ดังภาพที่ 22) อย่างไรก็ตามก็ตีผลดังกล่าวก็ไม่น่าแปลกใจมากนัก เนื่องจากเกษตรกรมักมีปริมาณการกู้ยืมที่ค่อนข้างน้อย ประกอบกับมักได้รับการลดหย่อนอัตราดอกเบี้ยเงินกู้โดยเฉพาะเมื่อกู้ยืมใน ธกส. จึงทำให้การชำระดอกเบี้ยเงินกู้ในแต่ละเดือนค่อนข้างต่ำ เมื่อมองในมุมของการอุดหนุนทางภาษี กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกรจึงได้รับเงินอุดหนุนประเภทนี้น้อยตามระดับการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ (ซึ่งเป็นฐานที่ใช้คำนวณเงินอุดหนุน) ขณะที่ ลูกจ้างรัฐบาล/รัฐวิสาหกิจ/เอกชน เป็นกลุ่มที่มีปริมาณการกู้ยืมที่ค่อนข้างมากเนื่องจากต้องการนำไปใช้จ่ายในสินทรัพย์อื่นที่ราคาแพง เช่น บ้าน รถยนต์ คอนโด ประกอบกับเป็นกลุ่มที่ส่วนใหญ่มีรายได้ระดับปานกลางซึ่งไม่มีความเดือดร้อนทางการเงินมากนัก จึงได้รับการลดหย่อนอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ค่อนข้าง

น้อย เมื่อมองในมุมของการอุดหนุนทางภาษีจึงทำให้กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพลูกจ้างรัฐบาล/รัฐวิสาหกิจ/เอกชนได้รับเงินอุดหนุนทางภาษีเพิ่มขึ้นตามระดับการชำระดอกเบี้ยเงินกู้

ภาพที่ 22 การกระจายเงินอุดหนุนทางภาษี จำแนกตามรายอาชีพ (ภาษีนิติบุคคลที่คำนวณตามฐานภาษีประเภทที่ 1)



หน่วย: ร้อยละ

หมายเหตุ: 1. เริ่มศึกษาปี 2549 เนื่องจากข้อมูล SES ที่รวบรวมได้เริ่มมีการแบ่งแยกอาชีพของครัวเรือนตั้งแต่ปี 2549

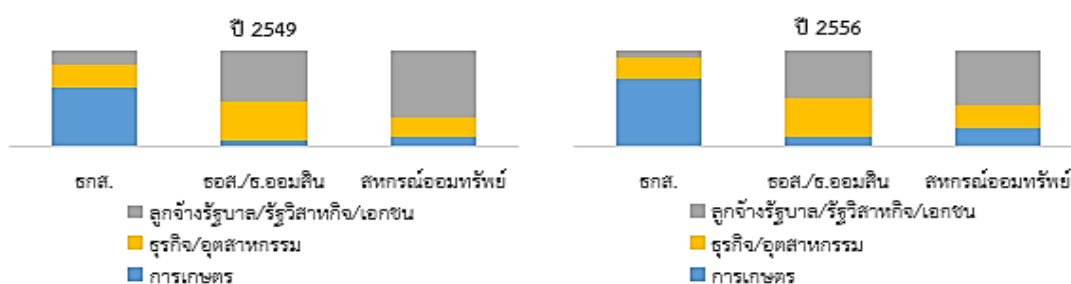
2. อาชีพครัวเรือนที่ศึกษาในที่นี้ ศึกษาจากอาชีพของหัวหน้าครัวเรือน

เมื่อมองในภาพย่อยจะเห็นว่า กลุ่มอาชีพที่ได้รับเงินอุดหนุนในแต่ละธนาคารของปี 2549 และปี 2556 มีระดับการได้รับเงินอุดหนุนไม่แตกต่างกันมากนัก โดยที่ ผู้ได้รับประโยชน์สูงสุดจากเงินอุดหนุนใน ธกส. ก็คือ ครัวเรือนที่หัวหน้าครัวเรือนประกอบอาชีพเกษตรกร ซึ่งเป็นครัวเรือนกลุ่มเป้าหมายของ ธกส. ขณะที่ ครัวเรือนที่หัวหน้าครัวเรือนประกอบอาชีพเกษตรกรจะได้รับประโยชน์จากเงินอุดหนุนทางภาษีในการกู้ยืมกับธนาคารอื่นค่อนข้างน้อย ซึ่งสัดส่วนเงินอุดหนุนที่แต่ละอาชีพได้รับภายในแต่ละธนาคารสามารถสะท้อนถึงกลุ่มคนส่วนใหญ่ที่ใช้บริการด้านเงินกู้ในแต่ละสถาบันการเงินได้ โดยจะเห็นว่า ธกส. มีกลุ่มผู้รับบริการด้านสินเชื่อหลักคือ “เกษตรกร” เป็นไปตั้งพันธกิจของ ธกส. ที่มุ่งส่งเสริมการให้บริการทางการเงินแก่ภาคการเกษตรเพื่อสนับสนุนการพัฒนาอาชีพ ด้วยการให้สินเชื่อแก่กลุ่มเกษตรกรในอัตราดอกเบี้ยและอัตราค่าธรรมเนียมที่ต่ำกว่า ธ.ออมสิน/ธอส. จึงส่งผลต่อการเลือกให้บริการด้านเงินกู้ของกลุ่มเกษตรกรอีกด้วย ขณะที่ ธ.ออมสิน/ธอส. เน้นให้บริการประชาชนรายได้น้อยถึงปานกลางโดยไม่ได้เน้นกลุ่มเกษตรกร ทำให้อัตราการผ่อนปรนต่างๆ จึงอาจไม่ได้อยู่ในระดับที่เหมาะสมต่อความสามารถในการหารายได้และความมั่นคงทางการเงินของกลุ่มเกษตรกรมากนัก ซึ่งคนกลุ่มหลักที่ใช้บริการด้านเงินกู้กับ ธ.ออมสิน/ธอส. และเป็นกลุ่มที่ได้รับเงินอุดหนุนทางภาษีผ่านทั้งสองธนาคารมากที่สุดคือ กลุ่มครัวเรือนที่หัวหน้าครัวเรือนประกอบอาชีพลูกจ้างรัฐบาล/รัฐวิสาหกิจ/เอกชน รองลงมาเป็นกลุ่มนายจ้าง/ธุรกิจส่วนตัว/การรวมกลุ่มอื่น

สำหรับการกระจายเงินอุดหนุนทางภาษีผ่านสหกรณ์ออมทรัพย์ คนกลุ่มหลักที่ได้รับเงินอุดหนุนคือ ครัวเรือนที่หัวหน้าครัวเรือนประกอบอาชีพลูกจ้างรัฐบาล/รัฐวิสาหกิจ/เอกชน (ดังภาพที่ 23) เช่นเดียวกับ ธ.ออมสิน/ธอส. เนื่องจากสหกรณ์ออมทรัพย์ส่วนใหญ่มักจัดตั้งขึ้นภายในทั้งสาม

องค์กรดังกล่าวเพื่อสนับสนุนการออมทรัพย์และส่งเสริมการเข้าถึงแหล่งเงินทุนให้แก่ลูกจ้างในองค์กรที่เป็นสมาชิกสหกรณ์ ไม่ว่าจะเป็นสหกรณ์ออมทรัพย์ข้าราชการ สหกรณ์ออมทรัพย์ครู สหกรณ์ออมทรัพย์มหาลัย สหกรณ์ออมทรัพย์ของบริษัทต่างๆ เป็นต้น ขณะที่สหกรณ์ออมทรัพย์ของกลุ่มอาชีพอื่นยังมีค่อนข้างน้อยจึงพบว่าครัวเรือนที่หัวหน้าครัวเรือนประกอบอาชีพนายจ้าง/ธุรกิจส่วนตัว/การรวมกลุ่มอื่น และกลุ่มเกษตรกร ได้รับเงินอุดหนุนทางภาษีจากสหกรณ์ออมทรัพย์น้อยกว่ากลุ่มข้างต้น

ภาพที่ 23 สัดส่วนเงินอุดหนุนทางภาษีในแต่ละสถาบันการเงิน จำแนกตามรายอาชีพ

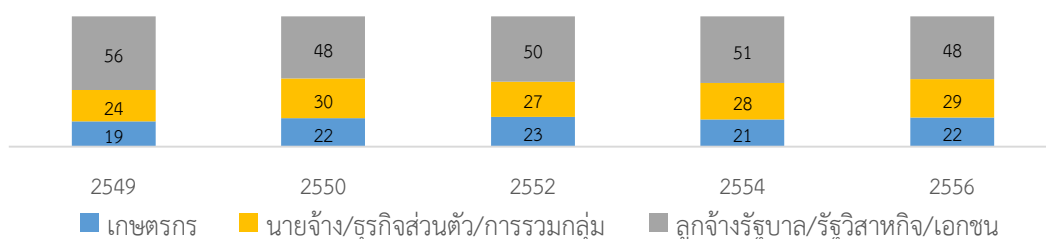


หน่วย: ร้อยละ

หมายเหตุ: 1. ปี 2549 จำนวนจากครัวเรือนที่กู้ยืมเงินในสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และสหกรณ์ จำนวน 12,340 ครัวเรือน
2. ปี 2556 จำนวนจากครัวเรือนที่กู้ยืมเงินในสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และสหกรณ์ จำนวน 9,020 ครัวเรือน

สำหรับผลการศึกษาตามสมมติฐานการคำนวณภาษีกรณีนี้ 2 พบข้อสรุปเช่นเดียวกันว่า การกระจายเงินอุดหนุนไปสู่คนแต่ละอาชีพในภาพรวม เงินอุดหนุนส่วนใหญ่จะกระจุกตัวอยู่กับครัวเรือนที่หัวหน้าครัวเรือนประกอบอาชีพลูกจ้างรัฐบาล/รัฐวิสาหกิจ/เอกชน อันดับรองลงมาเป็นครัวเรือนที่หัวหน้าครัวเรือนประกอบอาชีพนายจ้าง/ธุรกิจส่วนตัว/การรวมกลุ่มอื่นๆ และเกษตรกร ตามลำดับ (ดังภาพที่ 24)

ภาพที่ 24 การกระจายเงินอุดหนุนทางภาษี จำแนกตามรายอาชีพ (ภาษีนิติบุคคลที่คำนวณตามฐานภาษีประเภทที่ 2)



หน่วย: ร้อยละ

หมายเหตุ: 1. เริ่มศึกษาปี 2549 เนื่องจากข้อมูล SES ที่รวบรวมได้เริ่มมีการแบ่งแยกอาชีพของครัวเรือนตั้งแต่ปี 2549
2. อาชีพครัวเรือนที่ศึกษาในที่นี้ ศึกษาจากอาชีพของหัวหน้าครัวเรือน

5) การกระจายเงินอุดหนุนทางภาษีในมิติตัวเงิน จำแนกตามรายภาค และตามรายจังหวัดสำคัญ

การศึกษาการกระจายเงินอุดหนุนทางภาษีในมิติตัวเงินที่จำแนกตามรายภาค จะศึกษาจากครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานคร และอาศัยอยู่ในอีก 4 ภาค ได้แก่ ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ซึ่งครัวเรือนที่ศึกษาต้องมีการใช้บริการด้านเงินกู้กับ ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์ จำนวนครัวเรือนที่ศึกษาตามรายภาคจะมีจำนวนแตกต่างกันแต่ละปีดังตารางที่ 19

ตารางที่ 19 จำนวนครัวเรือนที่เลือกใช้บริการเงินกู้จาก ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์ จำแนกตามรายภาค

ปี \ ภาค	กรุงเทพมหานคร	กลาง	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้	รวม
2547	213	2,072	2,655	3,291	1,137	9,368
2549	254	2,605	3,790	4,333	1,358	12,340
2550	234	2,213	3,510	4,186	1,263	11,406
2552	266	2,246	3,303	3,960	1,096	10,871
2554	236	1,732	2,919	3,687	863	9,437
2556	215	1,767	2,623	3,540	875	9,020

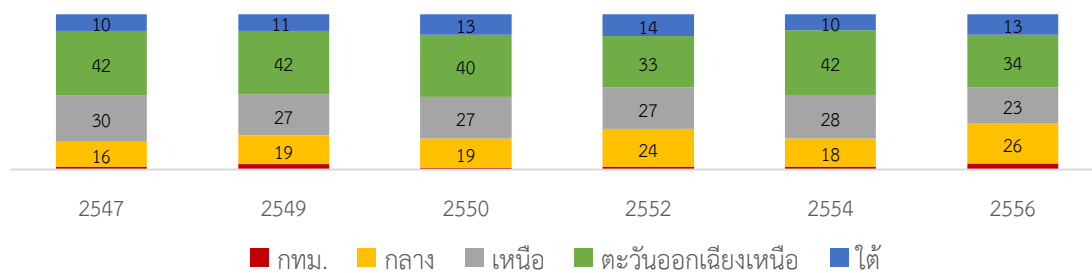
หน่วย: ครัวเรือน

สำหรับผลการศึกษาตามสมมติฐานการคำนวณภาษีกรณี 1 พบว่า การกระจายเงินอุดหนุนในมิติตัวเงินที่จำแนกตามรายภาคในภาพรวม เงินอุดหนุนทางภาษีจะกระจุกตัวอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นส่วนใหญ่ รองลงมาเป็นภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคใต้ และกรุงเทพมหานคร (ดังภาพที่ 25) เนื่องจากในภาพรวมทั้งประเทศ กลุ่มผู้อาศัยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะใช้บริการด้านเงินกู้จาก ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์ ในปริมาณที่มากกว่ากลุ่มผู้อาศัยในภาคอื่น เมื่อปริมาณสินเชื้อมาก จึงทำให้ธนาคารได้รับชำระดอกเบี้ยเงินกู้มากขึ้น และรัฐบาลต้องสูญเสียรายได้เพื่อเป็นการอุดหนุนทางภาษีธุรกิจเฉพาะและภาษีเงินได้นิติบุคคลมากขึ้นตามไปด้วย

นอกจากนี้ยังพบข้อสังเกตสำคัญว่า ภายในภาคหรือพื้นที่ซึ่งส่วนใหญ่เป็นครัวเรือนรายได้น้อยถึงครัวเรือนรายได้ปานกลางดังเช่นภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จะมีการใช้บริการด้านเงินกู้ภายใน ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์มากกว่าครัวเรือนในพื้นที่อื่น ทำให้ได้รับการกระจายเงินอุดหนุนในสัดส่วนที่สูง ขณะที่ในพื้นที่ซึ่งครัวเรือนมีระดับรายได้สูงขึ้น และเป็น

เขตเศรษฐกิจที่มีขนาดใหญ่ขึ้นตั้งแต่เช่นภาคกลาง ภาคใต้ และกรุงเทพมหานคร จะมีระดับการใช้บริการด้านเงินกู้จาก ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์ลดน้อยลง ซึ่งสะท้อนถึงการได้รับการอุดหนุนทางภาษีที่น้อยกว่าภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ดังภาพที่ 24)

ภาพที่ 25 การกระจายเงินอุดหนุน จำแนกตามรายภาค (ภาษีนิติบุคคลที่คำนวณตามฐานภาษีประเภทที่ 1)



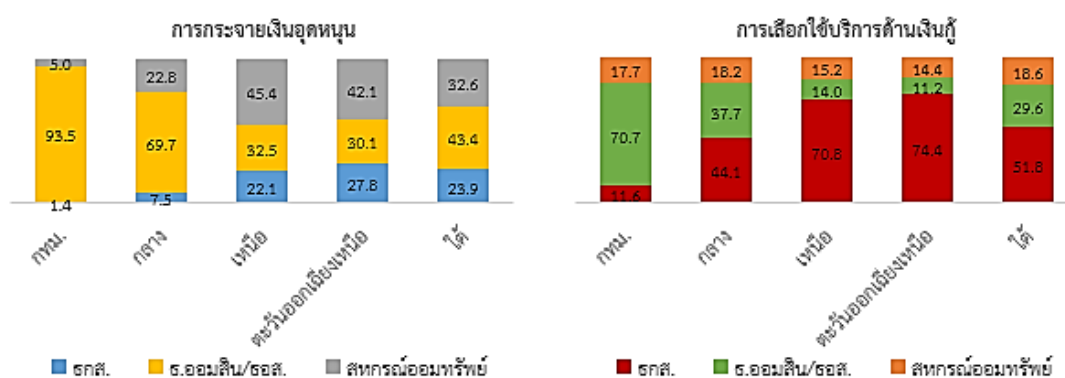
หน่วย: ร้อยละ

เมื่อศึกษาสัดส่วนการได้รับเงินอุดหนุนของครัวเรือนแต่ละภาค ผ่านสถาบันการเงินแต่ละแห่ง ในปี 2556 (ดังภาพที่ 26) พบว่า ในแง่ของการได้รับการอุดหนุนทางภาษี ครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้รับการอุดหนุนทางภาษีจากสหกรณ์ออมทรัพย์มากที่สุด เมื่อเทียบกับ ธกส. ธ.ออมสิน และ ธอส. ขณะที่ในแง่ของการเลือกใช้บริการด้านเงินกู้กลับให้พบว่า ครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือเลือกใช้บริการด้านเงินกู้จากสหกรณ์ออมทรัพย์เพียงส่วนน้อยเท่านั้นเมื่อเทียบกับ ธกส. ธ.ออมสิน และธอส. (ประมาณร้อยละ 14 ถึงร้อยละ 15) ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่าจำนวนครัวเรือนที่เลือกใช้บริการทางการเงินในสถาบันการเงินแต่ละแห่งไม่มีอิทธิพลต่อการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของปริมาณเงินอุดหนุนด้านการยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะ และภาษีเงินได้นิติบุคคลมากนัก เนื่องจากแท้จริงแล้วปัจจัยที่สำคัญที่มีอิทธิพลต่อปริมาณการอุดหนุนทางภาษี คือ ปริมาณการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ อันเป็นฐานที่ใช้คำนวณรายได้ทางภาษีที่รัฐบาลต้องสูญเสียเพื่อเป็นการอุดหนุนทางภาษีให้แก่ SFIs และสหกรณ์นั่นเอง จึงพบว่า เมื่อครัวเรือนภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีปริมาณการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ให้แก่สหกรณ์ออมทรัพย์มาก ก็ย่อมได้รับเงินอุดหนุนทางภาษีผ่านสหกรณ์ออมทรัพย์มาก ในทางกลับกัน เมื่อครัวเรือนภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีปริมาณการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ให้แก่ ธกส. ธ.ออมสิน และ ธอส. ในจำนวนที่น้อย ก็ย่อมได้รับเงินอุดหนุนทางภาษีผ่าน ธกส. ธ.ออมสิน และ ธอส. น้อยลงตามลำดับ

อีกหนึ่งข้อสังเกต คือ ครัวเรือนภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้เลือกใช้บริการเงินกู้จาก ธกส. สูงกว่าร้อยละ 50 ในปี 2556 แต่ได้รับการอุดหนุนทางภาษีในระดับที่ต่ำไม่ถึงร้อยละ 30 จึงบ่งชี้ได้ว่า ธกส. มีการลดหย่อนอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ให้แก่ครัวเรือนเพื่อให้ครัวเรือนมี

ภาระการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตราที่ต่ำเป็นอย่างมากเพื่อให้สอดคล้องกับความสามารถในการชำระเงินของผู้ใช้บริการส่วนใหญ่ซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรกรรมและรายได้น้อย นอกจากนี้ ในเขตพื้นที่ทำการเกษตร ได้แก่ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ จะมีระดับการเลือกใช้บริการเงินกู้จาก ธกส. และได้รับการส่งผ่านการอุดหนุนทางภาษีผ่าน ธกส. สูงกว่าในเขตพื้นที่ซึ่งไม่ทำการเกษตรหรือทำการเกษตรน้อยกว่า ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และภาคกลาง

ภาพที่ 26 การเลือกใช้บริการด้านเงินกู้และการกระจายเงินอุดหนุนของแต่ละภาค จำแนกตามรายสถาบันการเงินปี 2556

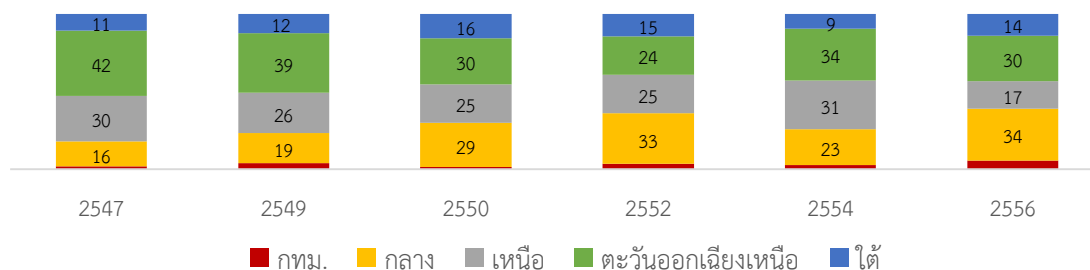


หน่วย: ร้อยละ

หมายเหตุ: การเลือกใช้บริการด้านเงินกู้ประมาณการจากกลุ่มครัวเรือนที่เลือกใช้บริการเงินกู้จาก ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์ จำนวน 9,020 ครัวเรือน ซึ่งแบ่งเป็น ครัวเรือนจังหวัดกรุงเทพมหานคร จำนวน 215 ครัวเรือน ครัวเรือนภาคกลาง จำนวน 1,767 ครัวเรือน ครัวเรือนภาคเหนือ จำนวน 2,623 ครัวเรือน ครัวเรือนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 3,540 ครัวเรือน ครัวเรือนภาคใต้ จำนวน 875 ครัวเรือน

สำหรับผลการศึกษาดูตามสมมติฐานการคำนวณภาษีกรณีที่ 2 พบข้อสรุปที่คล้ายคลึงกันว่าการกระจายเงินอุดหนุนในมิติตัวเงินที่จำแนกตามรายภาคในภาพรวม เงินอุดหนุนทางภาษีจะกระจุกตัวอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นส่วนใหญ่ รองลงมาเป็นภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคใต้ และกรุงเทพมหานคร (ดังภาพที่ 27) แต่พบว่ามีบางปีที่เงินอุดหนุนส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ที่ภาคกลางมากที่สุดด้วย ได้แก่ ปี 2552 และ ปี 2556

ภาพที่ 27 การกระจายเงินอุดหนุน จำแนกตามรายภาค (ภาษีนิติบุคคลที่คำนวณตามฐานภาษีประเภทที่ 2)



หน่วย: ร้อยละ

จากผลการศึกษาการกระจายเงินอุดหนุนทางภาษีในมิติตัวเงินที่จำแนกตามรายภาค ผู้วิจัยจึงขยายการศึกษาสู่มิติที่เล็กลงในระดับจังหวัด คือ การกระจายเงินอุดหนุนทางภาษีในมิติตัวเงินที่จำแนกตามรายจังหวัดสำคัญ โดยแสดงผลการกระจายเงินอุดหนุนไปสู่ครัวเรือนจังหวัดที่รวยที่สุดและจนที่สุดของแต่ละภาคซึ่งใช้บริการเงินกู้จาก ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์จำนวน 8 จังหวัด (ในที่นี้จะไม่รวมกรุงเทพมหานคร) และจังหวัดที่ทำการศึกษา ได้แก่

- ภาคกลาง คือ ออยุธยา และอ่างทอง
- ภาคเหนือ คือ ลำพูน และแม่ฮ่องสอน
- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ ขอนแก่น และหนองบัวลำภู
- ภาคใต้ คือ ภูเก็ต และนราธิวาส

การแบ่งจังหวัดที่รวยที่สุดและจนที่สุด ผู้วิจัยจะใช้สถิติรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรประจำปี 2556 ซึ่งสำรวจโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามตารางที่ 16 เพื่อเป็นตัวชี้วัด ซึ่งจังหวัดที่รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรสูงที่สุดในแต่ละภาค คือ ภาคกลาง=อยุธยา ภาคเหนือ=ลำพูน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ=ขอนแก่น ภาคใต้=ภูเก็ต และจังหวัดที่รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรต่ำที่สุดในแต่ละภาค คือ ภาคกลาง=อ่างทอง ภาคเหนือ=แม่ฮ่องสอน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ=หนองบัวลำภู ภาคใต้=นราธิวาส โดยที่จำนวนครัวเรือนของแต่ละจังหวัดในแต่ละปีจะมีจำนวนครัวเรือนแตกต่างกันไป ดังตารางที่ 21

ตารางที่ 20 รายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากรแต่ละจังหวัด ปี 2556

จังหวัด ปี	อยุธยา	อ่างทอง	ลำพูน	แม่ฮ่องสอน	ขอนแก่น	หนองบัวลำภู	ภูเก็ต	นราธิวาส
2556	469,196	99,245	158,519	52,268	106,982	44,376	251,144	60,527

ที่มา: รวบรวมโดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎมนตรี

ตารางที่ 21 จำนวนครัวเรือนที่เลือกใช้บริการเงินกู้จาก ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์ จำแนกตามรายจังหวัดสำคัญ

จังหวัด ปี	อยุธยา	อ่างทอง	ลำพูน	แม่ฮ่องสอน	ขอนแก่น	หนองบัวลำภู	ภูเก็ต	นราธิวาส	รวม
2547	27	85	170	94	199	208	19	43	845
2549	40	148	250	143	165	252	20	63	1,081
2550	41	128	219	132	174	209	13	73	989
2552	57	141	211	154	218	72	12	33	898
2554	54	95	254	105	155	185	12	27	887
2556	21	118	191	104	100	181	13	17	745

หน่วย: ร้อยละ

ผลการศึกษาระบุว่า ผลการศึกษาจะแสดงในรูปแบบสัดส่วนของเงินอุดหนุนที่จังหวัดหนึ่งได้รับต่อเงินอุดหนุนทั้งหมดที่ถูกกระจายไปยังภาคที่จังหวัดนั้นดำรงอยู่ ซึ่งจะสะท้อนว่าแต่ละจังหวัดจะได้รับการอุดหนุนในปริมาณร้อยละเท่าไร หรือมากน้อยเพียงไรเมื่อเทียบกับปริมาณเงินอุดหนุนทั้งหมดที่ส่งผ่านจาก ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์ไปยังแต่ละภาค

ผลการศึกษาตามสมมติฐานการคำนวณภาษีกรณี 1 พบว่า ในภาพรวมจังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่ำของแต่ละภาค จะมีแนวโน้มได้รับการอุดหนุนทางภาษีมากกว่าจังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวสูงซึ่งอยู่ในภาคเดียวกัน (ดังตารางที่ 22) นั่นคือ อ่างทองได้รับการอุดหนุนมากกว่าอยุธยา (ภาคกลาง) แม่ฮ่องสอนได้รับการอุดหนุนมากกว่าลำพูน (ภาคเหนือ) และหนองบัวลำภูได้รับการอุดหนุนมากกว่าขอนแก่น (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) สะท้อนว่า ครัวเรือนที่อยู่อาศัยในจังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากรต่ำ จะมีระดับการกู้ยืมเงินจาก ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์ ในระดับที่สูงกว่าจังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากรสูงซึ่งอยู่ในภาคเดียวกัน ยกเว้นภาคใต้ พบว่า นราธิวาส ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่ำที่สุดในภาคใต้ไม่ได้รับการอุดหนุนทางภาษีจากรัฐบาลเลย (ร้อยละ 0) ขณะที่ ภูเก็ตซึ่งเป็นจังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวสูงที่สุดกลับได้รับการอุดหนุนทางภาษีประมาณร้อยละ 0 ถึงร้อยละ 0.9 ของปริมาณการอุดหนุนทั้งหมดในภาคใต้ ทั้งนี้เป็นไปได้ว่า ในระยะที่มีการจัดทำข้อมูล SES เป็นช่วงที่ครัวเรือนที่ถูกสัมภาษณ์ได้รับการลดหย่อนอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ เมื่อไม่มีปริมาณการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ จึงไม่มีการส่งผ่านเงินอุดหนุนทางภาษีมาสู่ครัวเรือนจังหวัดนราธิวาสนั่นเอง

อย่างไรก็ดี ในบางกรณี ครัวเรือนที่อยู่อาศัยในจังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากรสูงอาจได้รับการอุดหนุนทางภาษีสูงกว่า ครัวเรือนที่อยู่อาศัยในจังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากรต่ำได้

ขึ้นอยู่กับระดับการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ของครัวเรือนที่เปลี่ยนแปลงไป ยกตัวอย่างเช่น ในปี 2549 ครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในจังหวัดลำพูนซึ่งเป็นจังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากรสูงกว่าจังหวัดแม่ฮ่องสอน ได้รับการอุดหนุนทางภาษีในสัดส่วนที่สูงกว่า โดยที่ ลำพูนได้รับการอุดหนุนประมาณร้อยละ 6.7 ของเงินอุดหนุนทั้งหมดที่ภาคเหนือได้รับ ขณะที่แม่ฮ่องสอน ได้รับการอุดหนุนประมาณร้อยละ 4.6 ของเงินอุดหนุนทั้งหมดที่ภาคเหนือได้รับ แสดงว่า ในปี 2549 ครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในจังหวัดลำพูนมีระดับการกู้ยืมเงินจาก ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์ สูงขึ้นเป็นอย่างมาก ทำให้มีปริมาณการชำระดอกเบี้ยเงินกู้เพิ่มขึ้น ท้ายที่สุดจึงได้รับการอุดหนุนทางภาษีเพิ่มขึ้นด้วย

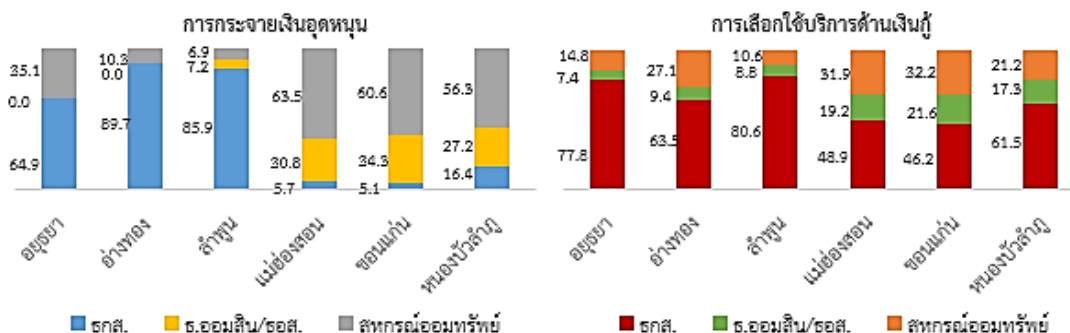
ตารางที่ 22 การกระจายเงินอุดหนุนในมิติเงินอุดหนุนที่จังหวัดได้รับ ต่อเงินอุดหนุนทั้งหมดในแต่ละภาค จำแนกตามรายจังหวัดสำคัญ (ภาษีนิติบุคคลที่คำนวณตามฐานภาษีประเภทที่ 1)

จังหวัด ปี	อยุธยา	อ่างทอง	ลำพูน	แม่ฮ่องสอน	ขอนแก่น	หนองบัวลำภู	ภูเก็ต	นราธิวาส
2547	0.2	1.3	2.7	4.8	14.4	11.1	0.9	0.0
2549	2.0	8.4	6.7	4.6	2.4	4.7	0.2	0.0
2550	1.4	5.7	3.5	4.6	2.2	3.2	0.3	0.0
2552	3.6	9.2	5.1	4.3	3.4	3.6	0.0	0.0
2554	4.2	3.6	4.5	1.8	0.9	1.7	0.1	0.0
2556	0.6	6.3	4.9	6.7	1.2	1.2	0.0	0.0

หน่วย: ร้อยละ (เงินอุดหนุนที่จังหวัดหนึ่งได้รับ ต่อ เงินอุดหนุนทั้งหมดที่ภาคซึ่งจังหวัดนั้นดำรงอยู่ได้รับ)

การเลือกใช้บริการด้านเงินกู้และการกระจายเงินอุดหนุนภายในแต่ละจังหวัด ปี 2547 และ 2556 (ดังภาพที่ 28 และ 29 ตามลำดับ) พบว่า ครัวเรือนทั้ง 6 จังหวัด อันได้แก่ อยุธยา อ่างทอง ลำพูน แม่ฮ่องสอน ขอนแก่น และหนองบัวลำภู โดยส่วนใหญ่จะเลือกใช้บริการด้านเงินกู้จาก ธกส. ขณะที่ เลือกใช้บริการเงินกู้จากสหกรณ์ออมทรัพย์ในสัดส่วนที่น้อย แต่กลับพบว่าในภาพรวม ครัวเรือนได้รับการอุดหนุนทางภาษีจากสหกรณ์ออมทรัพย์ในระดับที่สูงกว่า นอกจากนี้ จะเห็นว่า ในระยะแรกหรือปี 2547 ครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในจังหวัดอยุธยา อ่างทอง ลำพูน ได้รับเงินอุดหนุนจาก ธ.ออมสิน และ ธอส. ค่อนข้างน้อย แต่ในอีก 8 ปี ต่อมา ได้รับเงินอุดหนุนจาก ธ.ออมสิน และ ธอส. ค่อนข้างมาก ซึ่งเป็นผลมาจากระดับการกู้ยืมใน ธ.ออมสิน และ ธอส. ที่สูงขึ้น และสอดคล้องกับ สัดส่วนการเลือกใช้บริการด้านเงินกู้จาก ธ.ออมสิน และ ธอส. ที่สูงขึ้นด้วย เช่นเดียวกับการลดลงใน สัดส่วนการกระจายเงินอุดหนุนจาก ธ.ออมสิน และ ธอส. ภายในจังหวัดขอนแก่นและหนองบัวลำภูที่ ลดลง สอดคล้องกับสัดส่วนการเลือกใช้บริการด้านเงินกู้จากทั้งสองสถาบันการเงินที่ลดลงเช่นกัน

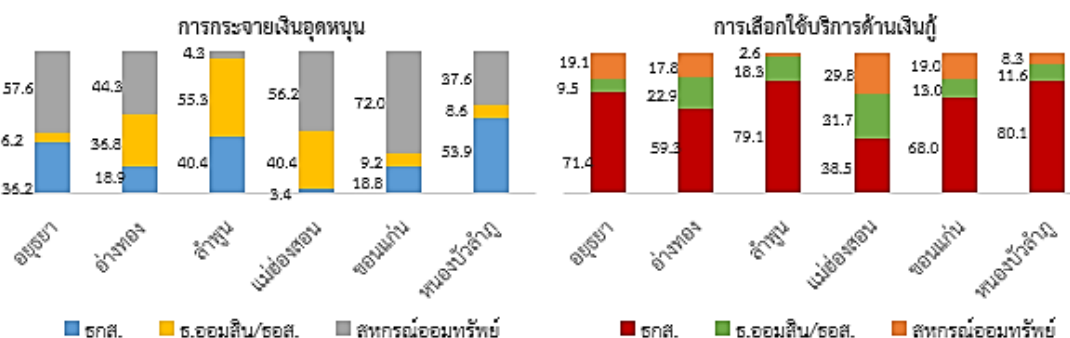
ภาพที่ 28 การเลือกใช้บริการด้านเงินกู้และการกระจายเงินอุดหนุนของแต่ละจังหวัด จำแนกตามรายสถาบันการเงิน ปี 2547



หน่วย: ร้อยละ

หมายเหตุ: ไม่ได้แสดงผลของการเลือกใช้บริการด้านเงินกู้และการกระจายเงินอุดหนุนของภาคใต้ เนื่องจากเงินอุดหนุนทางภาษีไม่มีบทบาทต่อการอุดหนุนในภาคใต้มากนัก

ภาพที่ 29 การเลือกใช้บริการด้านเงินกู้และการกระจายเงินอุดหนุนของแต่ละจังหวัด จำแนกตามรายสถาบันการเงิน ปี 2556



หน่วย: ร้อยละ

หมายเหตุ: ไม่ได้แสดงผลของการเลือกใช้บริการด้านเงินกู้และการกระจายเงินอุดหนุนของภาคใต้ เนื่องจากเงินอุดหนุนทางภาษีไม่มีบทบาทต่อการอุดหนุนในภาคใต้มากนัก

สำหรับผลการศึกษาตามสมมติฐานการคำนวณภาษีกรณีที่ 2 พบข้อสรุปที่คล้ายคลึงกันว่า ในภาพรวมจังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่ำของแต่ละภาค จะมีแนวโน้มได้รับการอุดหนุนทางภาษีมากกว่าจังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวสูงซึ่งอยู่ในภาคเดียวกัน (ดังตารางที่ 23) นั่นคือ อ่างทองได้รับการอุดหนุนมากกว่าอยุธยา (ภาคกลาง) และหนองบัวลำภูได้รับการอุดหนุนมากกว่าขอนแก่น (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) สะท้อนว่า คริวเรือนที่อยู่อาศัยในจังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากรต่ำ จะมีระดับการกู้ยืมเงินจาก ธ.ก.ส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์ ในระดับที่สูงกว่าจังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากรสูงซึ่งอยู่ในภาคเดียวกัน ยกเว้นภาคเหนือและภาคใต้ พบว่า แม่ฮ่องสอนซึ่งเป็นจังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่ำที่สุดในภาคเหนือมีแนวโน้มได้รับเงินอุดหนุนในสัดส่วนที่น้อย

กว่า และนราธิวาสที่ไม่ได้รับการอุดหนุนทางภาษีจากรัฐบาลเลย (ร้อยละ 0) ขณะที่ภูเก็ตซึ่งเป็นจังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวสูงที่สุดกลับได้รับการอุดหนุนทางภาษีประมาณร้อยละ 0 ถึงร้อยละ 0.9 ของปริมาณการอุดหนุนทั้งหมดในภาคใต้ ทั้งนี้เป็นไปได้ว่า ในระยะที่มีการจัดทำข้อมูล SES เป็นช่วงที่ครัวเรือนที่ถูกสัมภาษณ์ได้รับการลดหย่อนอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ หรืออาจอยู่ในระหว่างไม่มีภาระหนี้กับกลุ่ม ธกส. ธ.ออมสิน/ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์ จึงไม่มีปริมาณการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ จึงไม่สามารถส่งผ่านเงินอุดหนุนทางภาษีมาสู่ครัวเรือนจังหวัดนราธิวาส

ตารางที่ 23 การกระจายเงินอุดหนุนในมิติเงินอุดหนุนที่จังหวัดได้รับ ต่อเงินอุดหนุนทั้งหมดในแต่ละภาค จำแนกตามรายจังหวัดสำคัญ (ภาษีนิติบุคคลที่คำนวณตามฐานภาษีประเภทที่ 2)

จังหวัด ปี	อยุธยา	อ่างทอง	ลำพูน	แม่ฮ่องสอน	ขอนแก่น	หนองบัวลำภู	ภูเก็ต	นราธิวาส
2547	0.2	1.3	2.7	4.7	14.4	11.1	0.9	0.0
2549	2.4	14.3	9.2	6.0	2.8	6.3	0.3	0.0
2550	0.3	4.1	1.5	1.8	1.3	1.9	0.3	0.0
2552	1.7	2.9	2.6	1.0	1.7	2.0	0.1	0.0
2554	3.0	2.1	3.3	0.9	0.3	1.1	0.1	0.0
2556	0.4	2.9	2.5	3.8	0.4	0.8	0.0	0.0

หน่วย: ร้อยละ (เงินอุดหนุนที่จังหวัดหนึ่งได้รับ ต่อ เงินอุดหนุนทั้งหมดที่ภาคซึ่งจังหวัดนั้นดำรงอยู่ได้รับ)

จากผลการศึกษาการกระจายเงินอุดหนุนด้านการลดหย่อนภาษีหรือยกเว้นภาษี 2 ชนิด ได้แก่ ภาษีธุรกิจเฉพาะ และภาษีเงินได้นิติบุคคล ทั้ง 5 มิติที่กล่าวมาข้างต้น จะพบว่า ครัวเรือนส่วนใหญ่เลือกใช้บริการด้านเงินกู้จาก ธกส. รองลงมาเป็น ธ.ออมสิน/ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์ตามลำดับ แต่ในทางกลับกันพบว่า ครัวเรือนจะได้รับการส่งผ่านเงินอุดหนุนทางภาษีจากสหกรณ์ออมทรัพย์มากที่สุด โดยที่รับเงินอุดหนุนทางภาษีจาก ธ.ออมสิน/ธอส. และธกส. ในสัดส่วนที่ค่อนข้างน้อย ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากปริมาณเงินอุดหนุนทางภาษีจะขึ้นอยู่กับปริมาณการชำระดอกเบี้ยเงินกู้เป็นสำคัญ ขณะที่ SFIs ได้แก่ ธกส. ธ.ออมสิน และ ธอส. มักลดหย่อนอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ให้แก่ครัวเรือนรายได้ต่ำผ่านการดำเนินงานตามพันธกิจและการดำเนินโครงการนโยบายรัฐ โดยเฉพาะ ธกส. มักลดหย่อนอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ให้แก่ครัวเรือนซึ่งประกอบอาชีพเกษตรกรรม เพื่อให้ครัวเรือนไม่ต้องเผชิญกับภาระการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ที่สูงเกินความสามารถในการชำระหนี้ ดังนั้นจากการศึกษาข้อมูล SES ปี 2547-2556 จึงพบว่า ปริมาณการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ของ ธกส. ธ.ออมสิน/ธอส. จะอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าสหกรณ์ออมทรัพย์ ส่งผลต่อการศึกษาในมุมมองของเงินอุดหนุนทางภาษี ทำให้ครัวเรือนได้รับการอุดหนุนทางภาษีจาก SFIs น้อย

แม้ว่าปริมาณการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ที่ต่ำ จะทำให้ครัวเรือนได้รับเงินอุดหนุนทางภาษีค่อนข้างน้อยก็ตาม แต่แท้จริงแล้ว ปริมาณการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ที่ต่ำลง โดยนัยยะก็คือ ครัวเรือนกลุ่มดังกล่าวจะได้รับ “เงินอุดหนุนด้านการลดหย่อนอัตราดอกเบี้ยเงินกู้” ในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น ขณะที่ การวิเคราะห์เงินอุดหนุนด้านการลดหย่อนอัตราดอกเบี้ยเงินกู้เกินขอบเขตที่งานวิจัยชิ้นนี้จะสามารถประมาณการได้ ทำให้ต้องละเว้นการศึกษาการกระจายเงินอุดหนุนได้ดังกล่าว

4.2.2 การกระจายเงินอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝาก

การแสดงผลการกระจายเงินอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากจะแบ่งเป็น 3 ส่วน ได้แก่

- (1) การกระจายเงินอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากในมิติตัวเงิน จำแนกตามระดับรายได้ครัวเรือน
- (2) การกระจายเงินอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากในมิติเงินอุดหนุนต่อรายได้ครัวเรือน
- (3) การกระจายเงินอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากในมิติตัวเงิน จำแนกตามรายภาค และตามรายจังหวัดสำคัญ

โดยที่ การวิเคราะห์การกระจายเงินอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝาก จะใช้เกณฑ์การวิเคราะห์เดียวกับการกระจายเงินอุดหนุนด้านการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีทุกประการ อย่างไรก็ตาม ในส่วนนี้จะไม่สามารถวิเคราะห์การกระจายเงินอุดหนุนใน 2 กรณีได้ ได้แก่ การกระจายเงินอุดหนุนในมิติตัวเงินที่จำแนกตามกลุ่มรายได้เฉลี่ยต่อคน และการกระจายเงินอุดหนุนในมิติตัวเงินที่จำแนกตามรายอาชีพ เนื่องจาก

1. ข้อมูลชุดเงินฝาก ปี 2556 ขาดข้อมูลที่ระบุจำนวนสมาชิกครัวเรือนทั้งหมด รวมถึงขาดข้อมูลจำนวนสมาชิกครัวเรือนที่อายุน้อยกว่า 15 ปี และมากกว่า 60 ปี ทำให้ไม่สามารถทราบจำนวนสมาชิกที่เป็นผู้ก่อให้เกิดรายได้ครัวเรือน ส่งผลให้ไม่สามารถอธิบายการกระจายเงินอุดหนุนในมิติตัวเงินที่จำแนกตามกลุ่มรายได้เฉลี่ยต่อคน
2. ข้อมูลชุดเงินฝาก ปี 2556 ขาดข้อมูลอาชีพของหัวหน้าครัวเรือนโดยละเอียด จึงไม่สามารถจำแนกกลุ่มอาชีพของหัวหน้าครัวเรือนได้ ส่งผลให้ไม่สามารถอธิบายการกระจายเงินอุดหนุนในมิติตัวเงินที่จำแนกตามรายอาชีพ

ในส่วนนี้จะแสดงผลการกระจายเงินอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากของครัวเรือนผู้ฝากเงินใน ธกส. ธ.ออมสิน และ ธอส. ได้ดังต่อไปนี้

1) การกระจายเงินอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากในมิติตัวเงิน จำแนกตามระดับรายได้ครัวเรือน

การศึกษาการกระจายเงินอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากไปยังครัวเรือนแต่ละกลุ่มรายได้ ตั้งแต่กลุ่มครัวเรือนรายได้น้อยที่สุดไปยังครัวเรือนรายได้มากที่สุด ซึ่งใช้บริการสินเชื่อจาก ธกส. ธ. ออมสิน ธอส. ให้ข้อสรุปเช่นเดียวกับกรณีการกระจายเงินอุดหนุนทางภาษีว่า กลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้มากที่สุดยังคงเป็นผู้ถือครองผลประโยชน์จากเงินอุดหนุนดังกล่าวไว้ ขณะที่ กลุ่มครัวเรือนรายได้น้อยและน้อยที่สุดได้ประโยชน์จากเงินอุดหนุนเพียงร้อยละ 5 ถึงร้อยละ 9 เท่านั้น (ดังตารางที่ 24) ทั้งนี้ สาเหตุสำคัญมาจากปริมาณเงินฝากของครัวเรือนภายใน SFIs ทั้ง 3 เป็นสำคัญ เนื่องจากปริมาณเงินฝากของครัวเรือนเป็นฐานสำหรับการคำนวณเงินอุดหนุนชนิดนี้ ประกอบกับการคุ้มครองเงินฝากถือเป็นการประกันว่าจะจ่ายเงินคืนผู้ฝากในวงเงินหนึ่งๆ ด้วยเหตุนี้ หากครัวเรือนมีปริมาณเงินฝากใน SFIs ทั้ง 3 แห่งมาก ก็ย่อมได้รับเงินอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝาก หรือเงินที่ประกันว่าจะจ่ายเงินคืนแก่ผู้ฝากเมื่อเกิดสถานการณ์ไม่คาดคิด ในระดับมากขึ้นตามไปด้วย ในทางกลับกัน ครัวเรือนที่มีปริมาณเงินฝากใน SFIs ทั้ง 3 แห่งน้อย ก็ย่อมได้รับเงินอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากน้อยลงตามลำดับ

ข้อค้นพบสำคัญอีกประการ คือ เห็นได้ชัดว่าการอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากมีลักษณะการกระจายเงินอุดหนุนที่ดีกว่าการอุดหนุนทางภาษี เนื่องจากครัวเรือนรายได้น้อยได้รับผลประโยชน์จากกรณีการอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากสูงกว่ากรณีการอุดหนุนทางภาษีถึง 3 เท่า (เงินอุดหนุนทางภาษีประมาณร้อยละ 1.87 ของเงินอุดหนุนทางภาษีทั้งหมด และเงินอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากประมาณร้อยละ 5.38 ของเงินอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากทั้งหมด) อย่างไรก็ตาม ผู้ได้รับประโยชน์จากเงินอุดหนุนมากที่สุดก็ยังเป็นกลุ่มครัวเรือนรายได้มากที่สุดเช่นเดิม

ตารางที่ 24 การกระจายเงินอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากในมิติตัวเงิน จำแนกตามกลุ่มรายได้ครัวเรือน

ปี	ลักษณะการกระจายเงินอุดหนุน				
	รายได้น้อยที่สุด	รายได้น้อย	รายได้ปานกลาง	รายได้มาก	รายได้มากที่สุด
2556 (ก่อนและหลัง จัดตั้งกองทุน)	5.38	8.51	12.30	14.22	59.59

หน่วย: ร้อยละ

หมายเหตุ: 1. ศึกษาการอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากได้เพียงปี 2556 เท่านั้น เนื่องจากข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูล

2. เมื่อคิดเป็นสัดส่วนเงินอุดหนุนจะได้ว่าทั้งก่อนและหลังการจัดตั้งกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีสัดส่วนการอุดหนุนเท่ากัน แต่ในแง่ตัวเงินหลังการจัดตั้งกองทุนจะมีมูลค่าเงินอุดหนุนน้อยกว่า

2) การกระจายเงินอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากในมิติตัวเงิน จำแนกตามระดับรายได้ครัวเรือน

จากผลการกระจายเงินอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากในมิติตัวเงินที่จำแนกตามระดับรายได้ ผู้วิจัยได้ขยายการศึกษาเช่นเดียวกับกรณีการอุดหนุนทางภาษี เพื่อเปรียบเทียบปริมาณเงินอุดหนุนที่ครัวเรือนแต่ละกลุ่มได้รับ เทียบกับรายได้ครัวเรือนแต่ละกลุ่ม (ดังตารางที่ 25) ผลการศึกษาพบว่า ในภาพรวม ครัวเรือนรายได้น้อยที่สุดและมากที่สุดได้รับเงินอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากต่อรายได้ของตนเองไม่แตกต่างกันมากนักเช่นเดียวกับกรณีเงินอุดหนุนทางภาษีต่อรายได้ แสดงให้เห็นว่าแม้ในภาพใหญ่จะพบความเหลื่อมล้ำขนาดใหญ่ในการกระจายเงินอุดหนุนสู่ครัวเรือนแต่ละระดับรายได้ แต่เมื่อมองในภาพย่อยกลับพบว่าครัวเรือนแต่ละกลุ่มรายได้ได้รับเงินอุดหนุนค่อนข้างเหมาะสมกับขนาดเศรษฐกิจของครัวเรือน เนื่องจากครัวเรือนรายได้น้อย มักมีปริมาณเงินฝากน้อย ก็ย่อมได้รับเงินอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากน้อยตามไปด้วย ในทางกลับกัน เมื่อครัวเรือนรายได้มาก มีปริมาณเงินฝากมาก ก็ย่อมได้รับเงินอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากมากขึ้นตามลำดับ

ทั้งนี้ พบว่า หลังการจัดตั้งกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ทำให้เงินอุดหนุนต่อรายได้ของครัวเรือนแต่ละกลุ่มมีค่าใกล้เคียงกันมากยิ่งขึ้น กล่าวได้ว่าการจัดตั้งกองทุนดังกล่าวช่วยลดภาระต้นทุนการคลังให้แก่รัฐบาลแล้ว ยังช่วยให้เกิดความเท่าเทียมกันในระดับการอุดหนุนต่อขนาดรายได้ของครัวเรือนมากยิ่งขึ้นอีกด้วย

ตารางที่ 25 การกระจายเงินอุดหนุนทางภาษีในมิติเงินอุดหนุนต่อรายได้ครัวเรือน ปี 2556

ปี	ลักษณะการกระจายเงินอุดหนุน				
	รายได้น้อยที่สุด	รายได้น้อย	รายได้ปานกลาง	รายได้มาก	รายได้มากที่สุด
ก่อนจัดตั้งกองทุน	0.14	0.09	0.11	0.09	0.18
หลังจัดตั้งกองทุน	0.09	0.06	0.06	0.06	0.11

หน่วย: ร้อยละ ต่อรายได้ครัวเรือนแต่ละกลุ่ม

หมายเหตุ: 1. การกระจายเงินอุดหนุนด้านการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีได้จากการศึกษาครัวเรือนซึ่งกู้เงินจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 3 แห่ง (ธกส. ธอส. ธ.ออมสิน) และสหกรณ์ออมทรัพย์ โดยแต่ละปีจะมีจำนวนครัวเรือนที่ศึกษาไม่เท่ากัน

2. เกณฑ์ที่ใช้แบ่งกลุ่มครัวเรือนตามระดับรายได้จะแตกต่างกันไปในแต่ละปี เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ

3) การกระจายเงินอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากในมิติตัวเงิน จำแนกตามรายภาค และรายจังหวัดสำคัญ

การกระจายเงินอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากในมิติตัวเงินที่จำแนกตามรายภาค จะศึกษาจากครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานคร และอาศัยอยู่ในอีก 4 ภาค ได้แก่ ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ซึ่งใช้บริการด้านเงินกู้กับ ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ ออมทรัพย์ จำนวนครัวเรือนที่ศึกษาตามรายภาคปรากฏดังตารางที่ 26

ตารางที่ 26 จำนวนครัวเรือนที่เลือกใช้บริการเงินฝากจาก ธกส. ธ.ออมสิน และ ธอส. จำแนกตามรายภาค

ภาค ปี	กรุงเทพมหานคร	กลาง	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้	รวม
2556	482	482	847	889	278	2,519

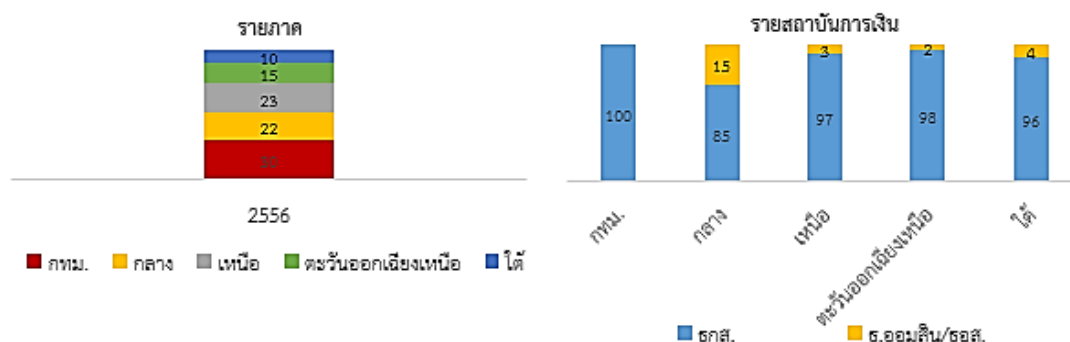
หน่วย: ครัวเรือน

ผลการศึกษารายการกระจายเงินอุดหนุนตามรายภาค พบว่า ผู้ได้รับผลประโยชน์ส่วนใหญ่จากอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากใน ธกส. ธ.ออมสิน และ ธอส. คือ ครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในจังหวัดกรุงเทพมหานคร รองลงมาเป็นภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ตามลำดับ (ดังภาพที่ 30) โดยที่ครัวเรือนในทุกเขตจะได้รับเงินอุดหนุนจาก ธกส.มากที่สุด แสดงว่า ครัวเรือนมีปริมาณเงินฝากใน ธกส. มากกว่า ธ.ออมสิน/ธอส. ข้อสังเกตสำคัญ จะพบว่า เขตหรือพื้นที่ซึ่งมีขนาดเศรษฐกิจใหญ่กว่า และครัวเรือนส่วนใหญ่มีรายได้มาก จะได้รับการอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากมากกว่าเขตหรือพื้นที่ซึ่งครัวเรือนส่วนใหญ่มีรายได้น้อย เนื่องจากในเขตที่มีปริมาณการฝากเงินมาก ก็ย่อมได้รับการคุ้มครองเงินฝากในสัดส่วนที่มากกว่า

ทั้งนี้ จำนวนครัวเรือนตัวอย่างที่เลือกใช้บริการด้านเงินฝากจาก SFIs ซึ่งสำรวจจากข้อมูล SES มีบทบาทต่อการสะท้อนการกระจายเงินอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากในระดับหนึ่ง โดยเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ที่สนับสนุนข้อสังเกตข้างต้น ดังจะเห็นว่า จังหวัดกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเขตเศรษฐกิจใหญ่ที่สุด มีจำนวนครัวเรือนตัวอย่างเพียงร้อยละ 54 ของจำนวนครัวเรือนตัวอย่างทั้งหมดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แต่กลับได้รับเงินอุดหนุนสูงที่สุด ขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีจำนวนครัวเรือนตัวอย่างที่ฝากเงินกับ ธกส. ธ.ออมสิน และ ธอส. มากที่สุด แต่มีแนวโน้มว่าจะได้รับเงินอุดหนุนในส่วนที่น้อยที่สุด ทั้งนี้ ไม่อาจกล่าวได้ว่าภาคใต้ได้รับเงินอุดหนุนในสัดส่วนน้อยที่สุด เนื่องจากเมื่อประมาณเงินอุดหนุนต่อหัวแล้วพบว่า ก่อนการจัดตั้งกองทุนฯ ครัวเรือนภาคใต้ได้รับเงินอุดหนุนเฉลี่ยครัวเรือนละ 40 บาทต่อเดือน ส่วนครัวเรือนภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้รับเงินอุดหนุน

เฉลี่ยน้อยกว่า โดยได้รับครัวเรือนละ 14 บาทต่อเดือน ขณะที่ครัวเรือนในภาคกลางได้รับเงินอุดหนุนเฉลี่ยครัวเรือนละ 22 บาทต่อเดือน ซึ่งเท่ากับจำนวนเงินอุดหนุนเฉลี่ยที่ครัวเรือนในภาคเหนือได้รับ

ภาพที่ 30 การกระจายเงินอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝาก จำแนกตามรายภาค และรายสถาบันการเงิน ปี 2556



หน่วย: ร้อยละ

หมายเหตุ: 1. ศึกษาการอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากได้เพียงปี 2556 เท่านั้น เนื่องจากข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูล
2. เมื่อคิดเป็นสัดส่วนเงินอุดหนุนจะได้ว่าทั้งก่อนและหลังการจัดตั้งกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีสัดส่วนการอุดหนุนเท่ากัน แต่ในแง่ตัวเงินหลังการจัดตั้งกองทุนจะมีมูลค่าเงินอุดหนุนน้อยกว่า

จากผลการศึกษาการกระจายเงินอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากในมิติตัวเงินที่จำแนกตามรายภาค ผู้วิจัยจึงขยายการศึกษาสู่การกระจายในระดับจังหวัด เช่นเดียวกับกรณีการอุดหนุนทางภาษี โดยแสดงผลการกระจายเงินอุดหนุนไปสู่ครัวเรือนจังหวัดที่รวยที่สุดและจนที่สุดของแต่ละภาคซึ่งใช้บริการเงินกู้จาก ธกส. ธ.ออมสิน และธอส. จำนวน 8 จังหวัดเช่นเดียวกัน ได้แก่ อุดรธานี อ่างทอง ลำพูน แม่ฮ่องสอน ขอนแก่น หนองบัวลำภู ภูเก็ต และนราธิวาส

ตารางที่ 27 จำนวนครัวเรือนที่เลือกใช้บริการเงินฝากจาก ธกส. ธ.ออมสิน และ ธอส. จำแนกตามรายจังหวัดสำคัญ

จังหวัด	อุดรธานี	อ่างทอง	ลำพูน	แม่ฮ่องสอน	ขอนแก่น	หนองบัวลำภู	ภูเก็ต	นราธิวาส	รวม
2556	28	28	36	38	36	56	2	8	232

หน่วย: ครัวเรือน

หมายเหตุ: 1. การแบ่งแยกจังหวัดที่รวยที่สุดและจนที่สุด ใช้สถิติรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรประจำปี 2556 ซึ่งสำรวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ เป็นตัวชี้วัด

2. จังหวัดที่รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรสูงที่สุดในแต่ละภาค คือ ภาคกลาง=อ่างทอง ภาคเหนือ=ลำพูน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ=ขอนแก่น ภาคใต้=ภูเก็ต โดยที่จำนวนครัวเรือนของแต่ละจังหวัดในแต่ละปีจะมีจำนวนครัวเรือนแตกต่างกันไป

3. จังหวัดที่รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรต่ำที่สุดในแต่ละภาค คือ ภาคกลาง=อ่างทอง ภาคเหนือ=แม่ฮ่องสอน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ=หนองบัวลำภู ภาคใต้=นราธิวาส โดยที่จำนวนครัวเรือนของแต่ละจังหวัดในแต่ละปีจะมีจำนวนครัวเรือนแตกต่างกันไป

ผลการศึกษาระยะกระจายเงินอุดหนุนด้านเงินฝากในมิติเงินอุดหนุนที่จังหวัดหนึ่งได้รับเทียบกับเงินอุดหนุนทั้งหมดที่ถูกกระจายไปยังภาคที่จังหวัดนั้นดำรงอยู่ พบว่า ในภาพรวมไม่มีความแตกต่างด้านสัดส่วนการได้รับเงินอุดหนุนระหว่างจังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวสูงและจังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่ำของแต่ละภาค (ดังตารางที่ 28) ยกเว้นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า จังหวัดขอนแก่น (จังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากรสูง) ได้รับเงินอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากสูงกว่าจังหวัดหนองบัวลำภู (จังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากรต่ำ) อย่างชัดเจน ทั้งนี้ จำนวนครัวเรือนตัวอย่างที่เลือกใช้บริการด้านเงินฝากจาก SFIs ซึ่งสำรวจจากข้อมูล SES ไม่ได้มีบทบาทต่อการสะท้อนการกระจายเงินอุดหนุนในมิตินี้มากนัก

ตารางที่ 28 การกระจายเงินอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากในมิติเงินอุดหนุนที่จังหวัดได้รับ ต่อเงินอุดหนุนทั้งหมดในแต่ละภาค จำแนกตามรายจังหวัดสำคัญ

จังหวัด ปี	อยุธยา	อ่างทอง	ลำพูน	แม่ฮ่องสอน	ขอนแก่น	หนองบัวลำภู	ภูเก็ต	นราธิวาส
2556	9.7	8.0	2.9	3.1	7.1	2.8	0.3	2.4

หน่วย: ร้อยละ (เงินอุดหนุนที่จังหวัดหนึ่งได้รับ ต่อ เงินอุดหนุนทั้งหมดที่ภาคซึ่งจังหวัดนั้นดำรงอยู่ได้รับ)

จากผลการศึกษาระยะกระจายเงินอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากภายใน SFIs 3 แห่ง ได้แก่ ธกส. ธ.ออมสิน และ ธอส. ทั้ง 3 มิติที่กล่าวมาข้างต้น จะพบว่า ครัวเรือนที่มีรายได้มาก หรืออยู่ในเขตที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่ จะได้รับเงินอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากมากกว่า เนื่องจากมีปริมาณเงินฝากในธนาคารมากกว่าครัวเรือนรายได้น้อย นอกจากนี้ยังพบว่าครัวเรือนตัวอย่างส่วนใหญ่เลือกใช้บริการด้านเงินฝากจาก ธกส. มาก ธ.ออมสิน/ธอส. ประกอบกับมีปริมาณเงินฝากใน ธกส. มากที่สุด ทำให้เงินอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากโดยส่วนใหญ่ถูกส่งผ่านจาก ธกส. มายังภาคครัวเรือน

อย่างไรก็ดี การศึกษาในส่วนนี้มีจุดอ่อน คือ ครัวเรือนตัวอย่างที่ใช้ศึกษามีขนาดเล็ก อาจไม่สามารถสะท้อนเงินอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากภายในแต่ละธนาคารได้ดีเท่าที่ควร หากตัวอย่างมีขนาดใหญ่ขึ้น อาจทำให้ในภาพรวม ธ.ออมสิน และ ธอส. ได้รับเงินอุดหนุนดังกล่าวในสัดส่วนที่มากกว่าได้

4.3 การวิเคราะห์อิทธิพลของเงินอุดหนุนของรัฐ ต่อการลดความไม่เท่าเทียม

ดังที่ รัฐบาลพยายามส่งเสริมการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และกลุ่มสหกรณ์ต่างๆ ผ่านการอุดหนุนทั้งโดยตรงและโดยนัยเพื่อให้สถาบันการเงินสามารถดำเนินงานและโครงการเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจระดับฐานรากให้มีความก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น และสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของตนเองให้เกิดความเท่าเทียมกับครัวเรือนกลุ่มรายได้อื่นๆ ได้ อย่างไรก็ตามไม่ว่าเงินอุดหนุนดังกล่าวจะมีอิทธิพลต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนมีรายได้น้อยมากน้อยเพียงไร และจะส่งผลให้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมลดลงได้จริงหรือไม่ ดังนั้น ในส่วนสุดท้ายนี้ จึงจะศึกษาระดับความไม่เท่าเทียมทางด้านรายจ่ายครัวเรือน เพื่อวิเคราะห์อิทธิพลของเงินอุดหนุนของรัฐ ต่อการลดความไม่เท่าเทียม เพื่อตอบคำถามว่า การที่รัฐบาลส่งเสริมการดำเนินงานของสถาบันการเงินทั้งสองผ่านการอุดหนุนทางการเงิน เพื่อให้คนมีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้มากขึ้น อันเป็นส่วนหนึ่งของส่งเสริมความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจนั้น จะมีอิทธิพลต่อการลดความไม่เท่าเทียมได้หรือไม่

การศึกษาระดับความไม่เท่าเทียมจะวิเคราะห์โดยแสดงค่าสัมประสิทธิ์จินิ (Gini Coefficients) ด้านรายจ่ายเป็นหลัก²⁶ เนื่องจากครัวเรือนมีแนวโน้มรายงานรายได้ไม่ตรงกับความเป็นจริง รายได้ประเภทเงินโอนไม่ถูกรวมอยู่ในรายได้ทำให้รายได้ต่ำกว่าความจริง ประกอบกับรายได้เป็นข้อมูลที่มีความผันผวนมากกว่ารายจ่ายเพื่อการบริโภคของครัวเรือน (Johnson & Shipp, 1997; Moffitt, 1992; Poterba, 1989) จึงทำให้การศึกษาค่าสัมประสิทธิ์จินิทางด้านรายจ่ายมีแนวโน้มที่จะสะท้อนระดับความเท่าเทียมได้ดีกว่าการศึกษาด้านรายได้ ซึ่งค่า Gini Coefficient จะศึกษานับตั้งแต่ปี 2547 ถึง ปี 2556

การวิเคราะห์อิทธิพลของเงินอุดหนุนต่อการลดความไม่เท่าเทียม จะกระทำโดยการประมาณค่า Gini Coefficient ซ้ำสองครั้ง ครั้งที่หนึ่งเป็นการประมาณค่า Gini Coefficient ด้านรายจ่ายที่เป็นอยู่ในระบบปัจจุบัน (ระบบที่มีการอุดหนุน) และครั้งที่สองเป็นการประมาณค่า Gini Coefficient ด้านรายจ่ายที่ตัดการอุดหนุนจากรัฐบาลออกไป (ระบบที่ไม่มีการอุดหนุน) จากนั้นจะเปรียบเทียบค่า Gini Coefficient ทั้งสองกรณีว่าแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร โดยที่การศึกษาครั้งนี้มุ่งเน้นศึกษาการอุดหนุนเพียงสองกรณีคือ การอุดหนุนด้านการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษี และการอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝาก ที่เกิดขึ้นในกลุ่มผู้ใช้บริการทางการเงินกับสหกรณ์ออมทรัพย์ และสถาบันการเงิน

²⁶ ค่าสัมประสิทธิ์จินิด้านรายได้แสดงเพิ่มเติมในภาคผนวก

เฉพาะกิจ 3 แห่ง ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

หากค่า Gini Coefficient หลังการอุดหนุน “น้อยกว่า” ค่า Gini Coefficient ก่อนการอุดหนุน แสดงว่า เงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่ ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์ ส่งผลให้ปัญหาความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจในภาคครัวเรือนลดลง ในทางกลับกัน หากค่า Gini Coefficient หลังการอุดหนุน “มากกว่า/เท่าเดิม” ค่า Gini Coefficient ก่อนการอุดหนุน แสดงว่า เงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่ ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์ ไม่ทำให้ปัญหาความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจในภาคครัวเรือนลดลงไปได้ และอาจทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำยิ่งขึ้นอีกด้วย ทั้งนี้ ผลการเปลี่ยนแปลงระดับความไม่เท่าเทียมดังกล่าวจะถูกทดสอบระดับนัยสำคัญทางสถิติด้วย Bootstrap-t Intervals เพื่อบ่งบอกว่าการเปลี่ยนแปลงนั้นมีนัยสำคัญทางสถิติหรือไม่

ค่า Gini Coefficients จะมีค่าอยู่ระหว่าง 0 และ 1 ($0 < \text{Gini coefficient} < 1$) โดยที่การวัดระดับความไม่เท่าเทียมจากค่า Gini Coefficients จะสามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้

- เมื่อ Gini coefficient มีค่าเท่ากับ 0 หมายความว่า มีการกระจายรายได้อย่างเท่าเทียมกัน (perfect equality)
- เมื่อ Gini coefficient มีค่าเท่ากับ 1 หมายความว่า มีการกระจายรายได้ไม่เท่าเทียมกันอย่างสมบูรณ์ที่สุด (perfect inequality)
- เมื่อ Gini coefficient มีค่าอยู่ระหว่าง 0 และ 1 จะตีความหมายได้โดยที่ ค่า Gini coefficient ยิ่งมาก ความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้ของครัวเรือนจะยิ่งสูงขึ้น

การวิเคราะห์อิทธิพลของเงินอุดหนุนของรัฐต่อการลดความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจในภาคครัวเรือน จะแบ่งผลการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน พร้อมกับการวิเคราะห์ Bootstrap-t Intervals ในแต่ละส่วน ได้แก่

- 1) การวิเคราะห์อิทธิพลของเงินอุดหนุนด้านการลดหย่อนภาษีหรือยกเว้นภาษี ต่อการลดความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจ
- 2) การวิเคราะห์อิทธิพลของเงินอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝาก ต่อการลดความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจ

4.3.1 การวิเคราะห์อิทธิพลของเงินอุดหนุนด้านการลดหย่อนภาษีหรือยกเว้นภาษี ต่อการลดความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจ

ในส่วนแรกจะศึกษาเพียงการอุดหนุนผ่านการยกเว้นภาษี 2 ชนิด คือ ภาษีธุรกิจเฉพาะ และภาษีเงินได้นิติบุคคล ซึ่งยกเว้นให้แก่สถาบันการเงิน 4 แห่ง ได้แก่ ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์ เพื่อวิเคราะห์ว่า รายได้ทางภาษีที่รัฐบาลต้องสูญเสียไปกับการอุดหนุนทางการเงินจะส่งผลต่อการลดความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจในภาคครัวเรือนไทยได้หรือไม่อย่างไร

จากการเปรียบเทียบค่าสัมประสิทธิ์จินิระหว่างกรณีที่มีการอุดหนุนทางภาษี (ระบบปัจจุบัน) และกรณีที่ไม่มีการอุดหนุน (ตัดการอุดหนุนออกไป) ผลการศึกษาในภาพรวมพบว่า กรณีอุดหนุนให้ค่าสัมประสิทธิ์จินิ “น้อยกว่า” กรณีไม่มีการอุดหนุน เช่นเดียวกันทุกปี ในทุกกรณีของภาษีเงินได้นิติบุคคล (ดังตารางที่ 29) จึงสรุปได้ว่า การอุดหนุนทางด้านภาษี โดยยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะ และภาษีเงินได้นิติบุคคล มีอิทธิพลต่อการลดความไม่เท่าเทียม

อย่างไรก็ดี ความแตกต่างระหว่างค่าสัมประสิทธิ์จินิทั้งสองกรณีเกิดขึ้นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น (แตกต่างกันประมาณ 0.0001 ถึง 0.001) ด้วยเหตุนี้จึงจะใช้ Bootstrap-t Intervals เพื่อวิเคราะห์ว่าความแตกต่างดังกล่าวมีนัยสำคัญทางสถิติหรือไม่ จึงจะสามารถบ่งบอกได้ว่าการอุดหนุนทางภาษีทำให้ความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจในภาคครัวเรือนลดลงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติหรือไม่

ตารางที่ 29 ค่าสัมประสิทธิ์จินิด้านรายจ่าย กรณีการอุดหนุนทางด้านภาษี

	ปี	กรณีอุดหนุน (G_1)	กรณีไม่มีการอุดหนุน (G_2)	
			ภาษีนิติบุคคลฐาน 1	ภาษีนิติบุคคลฐาน 2
	2547	0.42374	0.42381	0.42651
	2549	0.42922	0.42962	0.42775
	2550	0.40985	0.41042	0.41049
	2552	0.41268	0.41322	0.41289
	2554	0.39516	0.39568	0.39539
ภาษีนิติบุคคล ร้อยละ 30	2556	0.39563	0.39626	0.39637
ภาษีนิติบุคคล ร้อยละ 20	2556	0.39563	0.39607	0.39616

หมายเหตุ: 1. ผลการประมาณค่า Gini Coefficients กรณีไม่มีการอุดหนุน ประมาณจากการตัดการอุดหนุนภาษีธุรกิจเฉพาะ และภาษีเงินได้นิติบุคคลออกไปเท่านั้น

2. ภาษีเงินได้นิติบุคคลฐาน 1 คือ ค่า Gini Coefficients ที่ได้จากการตัดการอุดหนุนภาษีธุรกิจเฉพาะ และภาษีเงินได้นิติบุคคลที่คำนวณตามฐานภาษีประเภทที่ 1

3. ภาษีเงินได้นิติบุคคลฐาน 2 คือ ค่า Gini Coefficients ที่ได้จากการตัดการอุดหนุนภาษีธุรกิจเฉพาะ และภาษีเงินได้นิติบุคคลที่คำนวณตามฐานภาษีประเภทที่ 2

สำหรับการศึกษาด้วย Bootstrap-t Intervals เพื่อหานัยสำคัญทางสถิติของความแตกต่างระหว่างค่า Gini Coefficients มีสมมติฐานที่ใช้ ดังนี้

$$H_0 = G_d \leq 0$$

$$H_1 = G_d > 0 \quad \text{เมื่อ } G_d = G_2 - G_1$$

โดยที่ G_d คือ ค่าความแตกต่างระหว่างค่า Gini Coefficient

G_1 คือ ค่า Gini Coefficient เมื่อมีการอุดหนุน (ระบบปัจจุบันที่มีการลดหย่อนภาษี และการคุ้มครองเงินฝาก)

G_2 คือ ค่า Gini Coefficient เมื่อไม่มีการอุดหนุน (ไม่มีการลดหย่อนภาษี และการคุ้มครองเงินฝาก)

การทดสอบครั้งนี้จะสามารถปฏิเสธสมมติฐานหลักได้ก็ต่อเมื่อช่วงความเชื่อมั่น (confidence intervals) ของความแตกต่างระหว่างค่า Gini Coefficient (ในที่นี้คือ G_d) มีค่าเป็นบวก จึงจะสรุปได้ว่า ระบบที่รัฐบาลให้การอุดหนุนโดยมีการลดหย่อนภาษีและคุ้มครองเงินฝากทำให้เกิดความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจมากกว่าเมื่อรัฐบาลไม่ให้การอุดหนุนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ผลการศึกษา Bootstrap-t Intervals ของกรณีการอุดหนุนทางด้านภาษีที่คำนวณภาษีเงินได้นิติบุคคลตามฐานภาษีประเภทที่ 1 พบว่า การเปลี่ยนแปลงค่าสัมประสิทธิ์เงินด้านรายจ่ายปี 2547 มีช่วงความเชื่อมั่นเป็นบวก ณ ระดับความเชื่อมั่นที่ 0.1 ขณะที่ ตั้งแต่ปี 2549 ถึง 2556 มีช่วงความเชื่อมั่นเป็นบวก ณ ระดับความเชื่อมั่นที่ 0.1 และ 0.05 (ดังตารางที่ 30) จึงสามารถปฏิเสธสมมติฐานหลักได้ หมายความว่า เมื่อรัฐบาลให้การอุดหนุนทางด้านภาษีโดยมีการลดหย่อนภาษีธุรกิจเฉพาะ และภาษีเงินได้นิติบุคคลให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ อันได้แก่ ธกส. ธ.ออมสิน และ ธอส. รวมถึงการอุดหนุนทางด้านภาษีทั้งสองชนิดนี้ให้แก่สหกรณ์ออมทรัพย์ จะทำให้ครัวเรือนเกิดความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจมากกว่าเมื่อรัฐบาลไม่ให้การอุดหนุนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ตารางที่ 30 Bootstrap-t Intervals ของการเปลี่ยนแปลงค่าสัมประสิทธิ์เงินด้านรายจ่าย กรณีการอุดหนุนทางด้านภาษี (ภาษีนิติบุคคลที่คำนวณตามฐานภาษีประเภทที่ 1)

ปี	90% Confidence Interval		95% Confidence Interval	
	L.B	U.B	L.B	U.B
2547	0.00064	0.00013	-0.00001	0.00014
2549	0.00032	0.00048	0.00030	0.00050
2550	0.00050	0.00065	0.00048	0.00067

	2552	0.00045	0.00063	0.00044	0.00064
	2554	0.00046	0.00059	0.00043	0.00062
ภาษินิตบุคคล ร้อยละ 30	2556	0.00054	0.00072	0.00055	0.00071
ภาษินิตบุคคล ร้อยละ 20	2556	0.00036	0.00051	0.00036	0.00052

หมายเหตุ: 1. L.B. = Lower Bound

2. U.B. = Upper Bound

สำหรับผลการศึกษา Bootstrap-t Intervals ของกรณีการอุดหนุนทางด้านภาษีที่คำนวณภาษีเงินได้นิติบุคคลตามฐานภาษีประเภทที่ 2 พบว่า การเปลี่ยนแปลงค่าสัมประสิทธิ์เงินทางด้านรายจ่ายตั้งแต่ปี 2550 ถึง 2556 มีช่วงความเชื่อมั่นเป็นบวก ณ ระดับความเชื่อมั่นที่ 0.1 และ 0.05 (ดังตารางที่ 31) จึงสามารถปฏิเสธสมมติฐานหลักได้ หมายความว่า เมื่อรัฐบาลให้การอุดหนุนทางภาษีโดยมีการลดหย่อนภาษีธุรกิจเฉพาะ และภาษีเงินได้นิติบุคคลให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ อันได้แก่ ธกส. ธ.ออมสิน และ ธอส. รวมถึงการอุดหนุนทางภาษีทั้งสองชนิดนี้ให้แก่สหกรณ์ออมทรัพย์ จะทำให้ครัวเรือนเกิดความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจมากกว่าเมื่อรัฐบาลไม่ให้การอุดหนุนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ขณะที่ การเปลี่ยนแปลงค่าสัมประสิทธิ์เงินทางด้านรายจ่ายปี 2547 และ 2549 มีช่วงความเชื่อมั่นบางช่วงเป็นลบ ณ ระดับความเชื่อมั่นที่ 0.1 และ 0.05 จึงยอมรับสมมติฐานหลัก หมายความว่า กรณีที่รัฐบาลให้การอุดหนุนและไม่ให้การอุดหนุนทางภาษีไม่มีความแตกต่างระหว่างความไม่เท่าเทียม อย่างมีนัยสำคัญ

ตารางที่ 31 Bootstrap-t Intervals ของการเปลี่ยนแปลงค่าสัมประสิทธิ์เงินด้านรายจ่าย กรณีการอุดหนุนทางด้านภาษี (ภาษินิตบุคคลที่คำนวณตามฐานภาษีประเภทที่ 2)

ปี	90% Confidence Interval		95% Confidence Interval		
	L.B	U.B	L.B	U.B	
2547	-0.00043	0.00597	-0.00159	0.00714	
2549	-0.00168	-0.00127	-0.00179	-0.00116	
2550	0.00009	0.00017	0.00008	0.00018	
2552	0.00016	0.00028	0.00015	0.00028	
2554	0.0002	0.00027	0.00018	0.00027	
ภาษินิตบุคคล ร้อยละ 30	2556	0.00066	0.00080	0.00065	0.00082
ภาษินิตบุคคล ร้อยละ 20	2556	0.00047	0.00058	0.00047	0.00058

หมายเหตุ: 1. L.B. = Lower Bound

2. U.B. = Upper Bound

4.3.2 การวิเคราะห์หือทธิพลของเงินอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝาก ต่อการลดความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจ

ผลการวิเคราะห์หือทธิพลของการอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากต่อการลดความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจของภาคครัวเรือน พบว่า ในภาพรวม ก่อนและหลังการจัดตั้งกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ค่าสัมประสิทธิ์จึนนี้ด้านรายจ่ายให้ผลสรุปที่แตกต่างกัน คือ กรณีก่อนการจัดตั้งกองทุนฯ เมื่อมีการอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากจากรัฐบาลร้อยละยี่สิบจะทำให้ครัวเรือนเกิดความไม่เท่าเทียมกันมากยิ่งขึ้น ขณะที่กรณีหลังการจัดตั้งกองทุนฯ เมื่อมีการอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากจากรัฐบาลเพียงบางส่วน อีกส่วนหนึ่งเป็นการคุ้มครองจากกองทุนฯ จะทำให้ความไม่เท่าเทียมกันในภาคครัวเรือนน้อยลง จึงกล่าวได้ว่า การอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากเพียงบางส่วนไปจนถึงไม่ให้การอุดหนุนเลยจะทำให้ครัวเรือนเกิดความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจมากกว่ากรณีอุดหนุนเป็นจำนวนมาก

ในส่วนต่อมาจึงศึกษาด้วย Bootstrap-t Intervals ทั้งกรณีก่อนและหลังการจัดตั้งกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อบ่งบอกว่าการอุดหนุนเลยจะทำให้ครัวเรือนเกิดความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติหรือไม่ โดยศึกษา ณ ระดับความเชื่อมั่นที่ 0.1 และ 0.05

ผลการศึกษาพบว่า การเปลี่ยนแปลงค่าสัมประสิทธิ์จึนนี้ทางด้านรายจ่ายทั้งกรณีก่อนจัดตั้งและหลังการจัดตั้งกองทุนมีช่วงความเชื่อมั่นบางช่วงเป็นลบ ณ ระดับความเชื่อมั่นที่ 0.1 และ 0.05 (ดังตารางที่ 33) จึงยอมรับสมมติฐานหลัก หมายความว่า กรณีที่รัฐบาลให้การอุดหนุนและไม่ให้การอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากให้แก่ ชกส. ธ.ออมสิน และ ธอส. ทั้งกรณีคุ้มครองเต็มจำนวน (ก่อนการจัดตั้งกองทุนฯ) และการคุ้มครองเพียงบางส่วน (หลังการจัดตั้งกองทุนฯ) ไม่มีความแตกต่างระหว่างความไม่เท่าเทียมของภาคครัวเรือน อย่างมีนัยสำคัญ

ซึ่งการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์จึนนี้และผล Bootstrap-t Intervals ประกอบกันจะทำให้ได้ข้อสรุป คือ

1. กรณีก่อนการจัดตั้งกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ การอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากโดยรัฐแบบเต็มจำนวน ไม่ทำให้ครัวเรือนเกิดความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญสถิติ
2. กรณีหลังการจัดตั้งกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ การอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากโดยรัฐแบบบางส่วน อีกส่วนเป็นภาระหน้าที่ของกองทุนฯ ทำให้ครัวเรือนเกิดความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจมากขึ้นในมุมมองของการเปรียบเทียบค่า

สัมประสิทธิ์จีวี แต่ผลการทดสอบนัยสำคัญทางสถิติกลับพบว่า ทั้งการอุดหนุนและไม่อุดหนุนไม่มีความแตกต่างระหว่างความไม่เท่าเทียมของภาคครัวเรือน อย่างมีนัยสำคัญ

ตารางที่ 32 ค่าสัมประสิทธิ์จีวีด้านรายจ่าย กรณีการอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากปี 2556

ปี	กรณีอุดหนุน (ระบบปัจจุบัน)	กรณีไม่มีการอุดหนุน
ก่อนจัดตั้งกองทุน	0.40330	0.39950
หลังจัดตั้งกองทุน	0.40330	0.40332

หมายเหตุ: ประมาณจากส่วนต่างของอัตราการนำส่งเงินเข้ากองทุน ($r^{\text{COMMERCIAL}} - r^{\text{SFIs}} =$ ร้อยละ 0.15 ต่อปี) คูณด้วยมูลค่าเงินฝากของครัวเรือน แต่ในที่นี้จะหาต้นทุนการคลังเป็นรายเดือนอีกครั้ง

ตารางที่ 33 Bootstrap-t Intervals กรณีการอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝาก

ปี	90% Confidence Interval		95% Confidence Interval	
	L.B	U.B	L.B	U.B
ก่อนจัดตั้งกองทุน	-0.00007	0.00014	-0.00013	0.00020
หลังจัดตั้งกองทุน	-0.00004	0.00008	-0.00007	0.00011

หมายเหตุ: 1. L.B. = Lower Bound

2. U.B. = Upper Bound

3. ประมาณจากส่วนต่างของอัตราการนำส่งเงินเข้ากองทุน ($r^{\text{COMMERCIAL}} - r^{\text{SFIs}} =$ ร้อยละ 0.15 ต่อปี) คูณด้วยมูลค่าเงินฝากของครัวเรือน แต่ในที่นี้จะหาต้นทุนการคลังเป็นรายเดือนอีกครั้ง

อย่างไรก็ดี ผลการศึกษาวิจัยมีจุดอ่อนสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ (1) ใช้ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (Household Socio – Economic Survey: SES) ในการศึกษา ซึ่งเป็นการสัมภาษณ์กลุ่มครัวเรือนตัวอย่างเพียงกลุ่มเล็กๆ เท่านั้น จึงอาจมีผลต่อความคลาดเคลื่อนในขนาดของข้อมูลตัวเลขที่นำมาประมาณการ และ (2) ในการประมาณต้นทุนการคลังครั้งนี้ ไม่สามารถประมาณการทางภาษีโดยละเอียดได้ เนื่องจากข้อมูล SES จะทราบเพียงข้อมูลดอกเบี้ยเงินกู้ซึ่งรายได้ประเภทหนึ่งของสถาบันการเงินเท่านั้น ขณะที่ในความเป็นจริงยังมีรายได้อื่นๆ รวมถึงยังมีภาษีบางประเภทที่ไม่สามารถนำมาประมาณการได้เนื่องจากข้อจำกัดของข้อมูล

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

กลไกหนึ่งที่เป็นตัวบทสำคัญต่อการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ คือ การเข้าถึงบริการทางการเงิน อย่างเพียงพอของกลุ่มธุรกิจและภาคประชาชน โดยเมื่อธุรกิจมีความสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ก็จะสามารถขยายหรือต่อยอดกิจการทำให้ภาคธุรกิจมีผลผลิตเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันเมื่อประชาชนสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินก็จะเกิดการออมการฝากเงินเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการบริโภคในอนาคตและอาจเกิดการกู้ยืมเพื่อนำไปใช้พัฒนาคุณภาพชีวิต เช่น ซื้อบ้าน ซื้อที่ดิน หรือทรัพย์สินอื่นที่จะอำนวยความสะดวกต่อการดำรงชีวิตได้ รวมถึงการกู้ยืมเพื่อสร้างอาชีพโดยเฉพาะในกลุ่มผู้ประกอบการ ทำให้เกษตรกรมีเงินทุนสำหรับการจัดซื้อวัตถุดิบทางการเกษตรเพื่อสร้างผลผลิตให้เกิดรายได้ต่อตนเอง กล่าวได้ว่า การเข้าถึงบริการทางการเงินมีบทบาทสำคัญต่อประชาชนทุกอาชีพ ทุกระดับรายได้ อย่างไรก็ตาม นอกจากการเข้าถึงบริการทางการเงินจะสร้างผลกระทบในภาพรวมคือทำให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวแล้ว ในภาพย่อยยังช่วยลดปัญหาความยากจน และปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย ดังนั้น รัฐบาลจึงมีความพยายามที่จะขยายบริการทางการเงินไปอย่างทั่วถึงโดยเฉพาะการขยายไปสู่กลุ่มคนที่มีรายได้น้อยซึ่งเข้าถึงบริการทางการเงินในระบบธนาคารพาณิชย์ทั่วไปได้ยาก

สถาบันการเงินเฉพาะกิจและสหกรณ์ เป็นสถาบันการเงินที่ถูกสนับสนุนให้จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหลักของคนมีรายได้น้อย และถือเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลใช้เพื่ออุดช่องโหว่ของการเข้าถึงทางการเงินระหว่างกลุ่มคนที่มีรายได้น้อยและรายได้มาก ซึ่งการเป็นแหล่งเงินทุนหลักของคนมีรายได้น้อยทำให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจและสหกรณ์ต้องดำเนินงานและโครงการให้สินเชื่อต่าง ๆ ในลักษณะผ่อนปรนเงื่อนไขการกู้ยืมไม่ว่าจะเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันที่ต่ำ อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตราที่ต่ำ ไปจนถึงการขยายระยะเวลาการกู้ยืม ทำให้สถาบันการเงินต้องเผชิญกับต้นทุนการดำเนินงานจำนวนมากแต่มีรายได้น้อย ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงเข้ามาให้การช่วยเหลือโดยให้การอุดหนุนทั้งโดยจัดแจงและโดยนัย สำหรับการอุดหนุนจัดแจงจะกระทำผ่านโครงการ PSA และการเพิ่มทุน ขณะที่การอุดหนุนโดยนัยจะกระทำผ่านการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษี และการคุ้มครองเงินฝากให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ทั้งนี้แนวทางการอุดหนุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจและสหกรณ์ก็จะแตกต่างกันออกไป

ตารางที่ 34 รูปแบบการอุดหนุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจและสหกรณ์

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	สหกรณ์
1. โครงการนโยบายรัฐ	1. การลดหย่อนหรือยกเว้นภาษี
2. เพิ่มทุน	
3. การคุ้มครองเงินฝาก	
4. การลดหย่อนหรือยกเว้นภาษี	

หมายเหตุ: ตั้งแต่มีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจในปี 2558 กองทุนนี้ได้มีหน้าที่ในการเพิ่มทุนและคุ้มครองเงินฝากให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ทุกการอุดหนุนสร้างภาระทางการคลังให้แก่รัฐบาลแม้ว่าจะเป็นการอุดหนุนโดยนัยก็ตาม โดยที่การอุดหนุนโดยนัยไม่อาจสร้างภาระทางการคลังในรูปแบบของตัวเงิน แต่จะสร้างภาระทางการคลังในรูปแบบรายได้ที่สูญหายไปและรายจ่ายประเมินค่าไม่ได้ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตหากเกิดวิกฤตที่รัฐบาลต้องเข้าช่วยเหลือ ดังเช่นกรณีการอุดหนุนทางภาษีด้วยการลดหย่อนภาษีหรือยกเว้นภาษีให้แก่สถาบันการเงินถือเป็นการอุดหนุนโดยนัยรูปแบบรายได้ที่สูญหายไปเนื่องจากรัฐบาลต้องสูญเสียรายได้จากภาษีไปบางส่วนเพื่อลดต้นทุนดำเนินงานให้แก่สถาบันการเงิน และสำหรับกรณีการอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากเป็นรูปแบบรายจ่ายประเมินค่าไม่ได้ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตเนื่องจากแม้จะมีกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อทำหน้าที่คุ้มครองด้านเงินฝากแล้วก็ตาม แต่การคุ้มครองในที่นี้เป็นไปในรูปแบบไม่จำกัดวงเงินฝาก ดังนั้นหากกองทุนไม่สามารถแบกรับภาระหน้าที่คุ้มครองเงินฝากได้เพียงผู้เดียวในอนาคต รัฐบาลก็จะถูกผลักดันให้คำประกันในส่วนที่เหลือ

เมื่อการอุดหนุนโดยนัยเป็นต้นทุนการคลังของรัฐที่เกิดขึ้นแต่ยังไม่ได้รับการศึกษามูลค่าภาระการคลังที่รัฐแบกรับมากเท่าที่ควร และไม่อาจทราบได้ว่าใครคือผู้รับผลประโยชน์จากเงินอุดหนุนด้วยเหตุนี้การศึกษาครั้งนี้จึงมีวัตถุประสงค์หลักประการแรกคือ เพื่อประมาณมูลค่างานการคลังที่เกิดขึ้นโดยเน้นประมาณเพียงต้นทุนการคลังที่เกิดจากการอุดหนุนโดยนัย อันได้แก่ การอุดหนุนด้านการลดหย่อนภาษีหรือยกเว้นภาษี และการอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ประการที่สองคือ วิเคราะห์ลักษณะการกระจายเงินอุดหนุนไปสู่ภาคครัวเรือนไทยโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ทราบว่าครัวเรือนรายได้น้อยจะได้รับประโยชน์จากเงินอุดหนุนเพื่อการขยายการเข้าถึงทางการเงินหรือไม่ และประการสุดท้ายคือ ศึกษาอิทธิพลของเงินอุดหนุนของรัฐว่าจะมีอิทธิพลต่อการลดความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจในภาคครัวเรือนหรือไม่อย่างไร

ดังที่กล่าวมาข้างต้นนำไปสู่การศึกษาดมวิธีวิจัย และได้ผลการศึกษาดมบทก่อนหน้า ในส่วนนี้จะทำการสรุปผลการศึกษาที่ได้ พร้อมทั้งเสนอข้อเสนอนโยบาย และแจกแจงข้อจำกัดในการศึกษาเพื่อเป็นประโยชน์ต่อยอดการศึกษาได้ในอนาคต

5.1 สรุปผลการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้จะศึกษาการอุดหนุนเฉพาะในกลุ่มสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 3 แห่ง ได้แก่ ธนาคารออมสิน (ช.ออมสิน) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ชอส.) และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ชกส.) รวมถึงสหกรณ์ได้ศึกษาเพียงสหกรณ์ออมทรัพย์ ซึ่งผลการศึกษาได้จากการประมวลผลข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (Household Socio – Economic Survey: SES) นับตั้งแต่ปี 2547 ถึงปี 2556 และสามารถสรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

5.1.1 ต้นทุนการคลังที่เกิดขึ้นจากการอุดหนุน

กรณีต้นทุนการคลังจากการอุดหนุนทางภาษี พบว่า ต้นทุนการคลังของรัฐบาล หรือนัยยะหนึ่งคือรายได้ที่รัฐบาลต้องสูญเสียไปจากการยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะและภาษีเงินได้นิติบุคคลให้แก่ ชกส. ช.ออมสิน ชอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี นอกจากนี้ข้อสังเกตสำคัญของการเปลี่ยนแปลง (เพิ่มขึ้นหรือลดลง) ระดับต้นทุนการคลังจากการอุดหนุนทางภาษี คือ ต้นทุนการคลังจะขึ้นอยู่กับมูลค่าการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ที่สถาบันการเงินได้รับจากครัวเรือน โดยจะเห็นว่าในช่วงที่เกิดวิกฤตทางการเงินโลกทำให้ธนาคารปล่อยสินเชื่อในอัตราที่ต่ำ ส่งผลให้มูลค่าการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ของครัวเรือนลดลง ทำให้ต้นทุนการคลังจากการอุดหนุนทางภาษิลดลงไปด้วย รวมถึงสหกรณ์ออมทรัพย์ได้รับการอุดหนุนทางภาษีมากกว่าสถาบันการเงินเฉพาะกิจอีกสามแห่งเนื่องจากสหกรณ์ออมทรัพย์มีมูลค่าการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ของครัวเรือนมากกว่าสถาบันการเงินอื่นอีกด้วย

กรณีต้นทุนการคลังจากการอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝาก พบว่า การจัดตั้งกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจขึ้นจะช่วยลดภาระการคลังของรัฐบาลได้มาก โดยกองทุนฯ จะเป็นผู้รับหน้าที่ในการเพิ่มทุนช่วยเหลือสถาบันการเงินและให้การคุ้มครองเงินฝากแทนรัฐบาล อย่างไรก็ตาม แม้จะมีกองทุนฯ สำหรับคุ้มครองเงินฝากภายในสถาบันการเงินเฉพาะกิจแล้วก็ตาม รัฐบาลจะยังมีต้นทุนโดยนัยบางส่วนที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตอยู่เนื่องจากกองทุนฯ ไม่มีการจำกัดวงเงินคุ้มครอง จึงเป็นไปได้มากกว่าในอนาคตที่เกิดเหตุการณ์วิกฤตและกองทุนฯ ไม่สามารถค้ำประกันเงินฝากทั้งหมดไว้ได้ รัฐบาลจะถูกผลักดันให้ค้ำประกันเงินฝากส่วนที่เหลือ

5.1.2 ลักษณะการกระจายเงินอุดหนุนไปสู่ภาคครัวเรือน

ทั้งกรณีการอุดหนุนทางภาษีและการอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝาก พบว่า ในภาพรวมของการกระจายเงินอุดหนุนไปสู่ครัวเรือนแต่ละระดับรายได้ ครัวเรือนที่มีรายได้มากกว่าจะได้รับเงินอุดหนุนมากกว่าครัวเรือนมีรายได้น้อย ขณะที่เมื่อมองในภาพย่อยในลักษณะเงินอุดหนุนที่ได้รับต่อรายได้

ครัวเรือนจะพบว่า ครัวเรือนรายได้มากที่สุดและน้อยที่สุดได้รับเงินอุดหนุนต่อรายได้ครัวเรือนไม่แตกต่างกันมากนัก แสดงให้เห็นว่า เงินอุดหนุนที่ครัวเรือนแต่ละระดับรายได้ได้รับจะเหมาะสมและสอดคล้องกับปริมาณการใช้บริการทางการเงินของครัวเรือน หากใช้บริการทางการเงินมากก็ย่อมได้รับการอุดหนุนกลับมามากตามไปด้วย เช่น ครัวเรือนรายได้มากมักจะกู้ยืมเงินจำนวนมากและมีมูลค่าการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ให้แก่ธนาคารมากจึงได้รับเงินอุดหนุนทางภาษีกลับมาตามระดับการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ เป็นต้น

ขณะที่การกระจายเงินอุดหนุนทางภาษีจำแนกตามรายอาชีพ พบว่า ผู้ประกอบอาชีพลูกจ้างรัฐบาล/รัฐวิสาหกิจ/เอกชน จะได้รับสัดส่วนเงินอุดหนุนมากที่สุด และผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรจะได้รับเงินอุดหนุนน้อยที่สุด แต่ก็ไม่น่าแปลกใจนักเนื่องจากเกษตรกรมักมีปริมาณการกู้ยืมที่น้อยและมีมูลค่าการชำระดอกเบี้ยได้อัตราที่ต่ำโดยเฉพาะเมื่อกู้ยืมใน ธกส. จึงทำให้ได้รับเงินอุดหนุนทางภาษีในสัดส่วนที่น้อย

การกระจายเงินอุดหนุนจำแนกตามรายภาคและรายจังหวัดสำคัญ พบว่า ในเขตหรือพื้นที่ซึ่งคนส่วนใหญ่มีรายได้ต่ำ จะได้รับการอุดหนุนทางภาษีในสัดส่วนที่สูงเนื่องจากสถาบันการเงินทั้ง 4 แห่งจะให้สินเชื่อกระจุกตัวในพื้นที่เหล่านี้มาก แต่ในส่วนของ การอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากนั้น ให้ผลสรุปที่แตกต่างกันคือ ในเขตหรือพื้นที่ซึ่งคนส่วนใหญ่มีรายได้มาก จะได้รับการอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากในสัดส่วนที่มากกว่าเนื่องจากคนมีรายได้มากจะมีเงินออมมากกว่าจึงได้รับการคุ้มครองเงินฝากในสัดส่วนที่สูงตามไปด้วย

จากผลการศึกษาการกระจายเงินอุดหนุนที่ได้ กับแนวนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐ จะสามารถสะท้อนได้ในระดับหนึ่งว่า ธกส. ธ.ออมสิน และ ธอส. สามารถดำเนินงานได้ระดับหนึ่งในด้านการให้บริการทางการเงินที่เท่าเทียม อันจะเห็นว่าสัดส่วนเงินอุดหนุนต่อรายได้ของครัวเรือนแต่ละกลุ่มไม่ได้แตกต่างกันมากนัก แต่จะบอกได้ดียิ่งขึ้นว่าสามารถดำเนินงานให้เกิดประสิทธิผลตามแนวนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐได้หรือไม่จะต้องใช้ผลการศึกษาการเปลี่ยนแปลงค่าสัมประสิทธิ์ในส่วนถัดไปร่วมด้วย

5.1.3 อิทธิพลของเงินอุดหนุนต่อการลดความไม่เท่าเทียม

กรณีการอุดหนุนทางภาษี พบว่า เมื่อรัฐบาลให้การอุดหนุนทางภาษีโดยมีการลดหย่อนภาษีธุรกิจเฉพาะ และภาษีเงินได้นิติบุคคลให้แก่ ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์ จะทำให้ครัวเรือนเกิดความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจมากกว่าเมื่อรัฐบาลไม่ให้การอุดหนุนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ขณะที่ กรณีการอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝากไม่ทำให้ครัวเรือนเกิดความเท่าเทียมหรือลด

ความเหลื่อมล้ำได้ เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบการอุดหนุนทางภาษี (ซึ่งสะท้อนการเป็นแหล่งเงินทุนผ่านการให้สินเชื่อ) กับแนวนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐ จึงสรุปได้ว่า การดำเนินงานเกิดประสิทธิผลตามแนวนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐ เนื่องจากช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในภาครัฐเร็วขึ้นได้สะท้อนว่าสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตคนมีรายได้น้อยให้ดียิ่งขึ้นได้

5.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- 1) สถาบันการเงินเฉพาะกิจควรจัดทำรายงานผลการดำเนินโครงการตามพันธกิจของสถาบันการเงิน และมีการประเมินกลุ่มผู้ใช้บริการทางการเงินภายในโครงการต่าง ๆ ประกอบการรายงานผลเพื่อให้ทราบว่าสถาบันการเงินสามารถดำเนินเงินได้ตามเป้าหมายโครงการและตามพันธกิจของโครงการหรือไม่ และควรจัดทำรายงานผลการดำเนินงานตามโครงการนโยบายรัฐและมีการประเมินกลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการด้วย เพื่อให้ทราบว่าสถาบันการเงินสามารถดำเนินเงินได้ตามเป้าหมายโครงการนโยบายรัฐนั้นหรือไม่
- 2) รัฐบาลควรกำหนดให้มีการจำแนกกองทุนที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยอาจแบ่งเป็นสองกองทุน คือ กองทุนเพื่อสนับสนุนทางการเงินและการดำเนินงาน และกองทุนเพื่อการคุ้มครองเงินฝาก ทั้งนี้ คัดแยกเพื่อให้เกิดการแยกส่วนของเงินที่ใช้คุ้มครองเงินฝากออกจากส่วนที่นำไปเพิ่มทุนอย่างชัดเจน

5.3 ข้อจำกัดของการศึกษา และข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาในอนาคต

การประมาณต้นทุนการคลังและการกระจายเงินอุดหนุนในครั้งนี้มีข้อจำกัดด้านข้อมูลเป็นหลัก โดยการใช้ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (Household Socio – Economic Survey: SES) มีข้อจำกัดคือ (1) กลุ่มครัวเรือนตัวอย่างที่ใช้ศึกษามีขนาดเล็ก จึงอาจมีผลต่อความคลาดเคลื่อนในขนาดของข้อมูลตัวเลขที่นำมาประมาณการ และ (2) ในการประมาณต้นทุนการคลังครั้งนี้ ไม่สามารถประมาณการทางภาษีโดยละเอียดได้ เนื่องจากข้อมูล SES จะทราบเพียงข้อมูลมูลค่าการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ของครัวเรือนซึ่งรายได้ประเภทหนึ่งของสถาบันการเงินเท่านั้น ขณะที่ในความเป็นจริงยังมีรายได้อื่นๆ รวมถึงยังมีภาษีบางประเภทที่ไม่สามารถนำมาประมาณการได้

สำหรับข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาในอนาคต สามารถต่อยอดจากวิทยานิพนธ์ชิ้นนี้โดยศึกษาระยะการกระจายเงินอุดหนุนในเชิงพื้นที่โดยเฉพาะระหว่างชนบทกับชุมชนเมือง เงินอุดหนุนกระจุกตัวอยู่ที่พื้นที่ใดมากกว่ากัน และประชาชนที่ประกอบอาชีพเดียวกันแต่อาศัยอยู่ต่างพื้นที่ เช่น เกษตรกรในชนบทและเกษตรกรในชุมชนเมืองจะได้รับการกระจายเงินอุดหนุนที่แตกต่างกันหรือไม่ รวมถึงสามารถต่อยอดการศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินงานตามพันธกิจของสถาบันการเงินเฉพาะกิจได้อีกด้วย

เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรมีพันธกิจเพื่อให้บริการทางการเงินแก่เกษตรกร และชนบท แล้วเกษตรกรและประชาชนในชนบทเป็นผู้ได้รับประโยชน์หรือไม่ เกษตรกรที่ได้รับประโยชน์เป็นเกษตรกรกลุ่มใด เป็นเกษตรกรผู้มียาได้มากหรือเกษตรกรผู้มียาได้น้อย เป็นต้น



รายการอ้างอิง

- Anderson, J. E., Roy, A. G., & Shoemaker, P. A. (2003). Confidence Intervals for the Suits Index. *Nation Tax Journal*, 56(1).
- Fei, John, C. H., Ranis, G., & Kuo, S. W. Y. (1979). *Growth with Equity: The Taiwan Case*. Oxford University Press for the World Bank.
- Honohan, P., & Klingebiel, D. (2001). The Fiscal Cost Implications of An Accommodating Approach to Banking Crises. *Journal of Banking & Finance*, 27(8), 1539-1560.
- Irwin, T. (2003). Public Money for Private Infrastructure: Deciding When to Offer Guarantees, Output-Based Subsidies, and Other Fiscal Support. *World Bank Working Paper*, 10.
- Johnson, D., & Shipp, S. (1997). Trends in Inequality Using Consumption-Expenditures: The U.S. from 1960 to 1993. *the review of income and wealth*, 43(2), 133-152.
- Laeven, L. (2000). Banking Risks around the World: The Implicit Safety Net Subsidy Approach. *Policy Research Working Paper*, 2473.
- Lorenz, M. O. (1905). Methods of Measuring the Concentration of Wealth. *Publications of the American Statistical Association*, 9 (70), 209-219.
- Moffitt, R. (1992). Incentive Effects of the U.S. Welfare System: A Review. *Journal of Economic Literature*, 30(1).
- Noss, J., & Sowerbutts, R. (2012). The Implicit Subsidy of Banks. *Bank of England Financial Stability Paper*, 15.
- Oxera. (2011). *Assessing State Support to The UK Banking Sector*. mimeo. Retrieved from
- Passmore, W. (2005). The GSE Implicit Subsidy and The Value of Government Ambiguity. *Real Estate Economics*, 33 (3), 465-486.
- Poterba, J. M. (1989). Lifetime Incidence and the Distributional Burden of Excise Taxes. *The American Economic Review*, 79 (2), 325-330.

Rohde, N. (2007). Derivation of Theil's Inequality Measure from Lorenz Curves.

Retrieved from

Werger, C. R. e. a. (2014). Bailouts And Moral Hazard: How Implicit Government Guarantees Affect Financial Stability.

WorldBank. (2005). *Introduction to Poverty Analysis*. Retrieved from

กรมส่งเสริมสหกรณ์. (2547). ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสหกรณ์.

ชนะชัย ประยูรสิน. (2552). ภาษีเงินได้นิติบุคคล : อัตราภาษีของไทย. from สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ชื่นฤทัย กาญจนะจิตรา, ปังปอนด์ รักอำนวยกิจ, & แคทลีน พอร์ด. (2549). การตายกับรายได้ครัวเรือน. Paper presented at the การประชุมวิชาการประจำปีครั้งที่ 2 “ประชากรและสังคม 2549” เรื่อง “ภาวะการตาย...ภาพสะท้อนความมั่นคงทางประชากร”

โชติชัย สุวรรณภรณ์. (2551). ผลกระทบของกฎหมายคุ้มครองเงินฝาก. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2552). รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี 2551. Retrieved from

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2556). รายงานผลสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงินภาคครัวเรือน ปี

2556. Retrieved from

พระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ 530) พ.ศ. 2554.

พระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ 555) พ.ศ. 2556.

พระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ 564) พ.ศ. 2556.

พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489.

เรืองอุไร เศษสูงเนิน. (2545). ความเสี่ยงทางการเงินของสหกรณ์ออมทรัพย์. (วิทยานิพนธ์

มหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์,

ศศิวิมล ถาวรพงศ์สถิต. (2555). ปัญหาการเข้าถึงการเงินฐานราก (*Microfinance*) ของประชาชน.

(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2547). รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย

เพื่อพัฒนาระบบการเงินระดับจุลภาค. Retrieved from

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2558). บทวิเคราะห์พระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบ

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ. 2558.

สำนักบริหารกลาง กรมสรรพากร. (2560). ความรู้เรื่องภาษี

สุวรรณณี เจษฎาศักดิ์. (2559). บทบาทของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (*SFIs*) ต่อเศรษฐกิจไทย ภายใต้

บริบททางเศรษฐกิจการเงินที่เปลี่ยนแปลงไป. Paper presented at the การสัมมนา

วิชาการเรื่องพริกโฉม SFIs กับภารกิจที่ตบใจทย์และตรงจุดเพื่อเศรษฐกิจไทยเติบโต
ต่อเนื่อง, กรุงเทพมหานคร.

หม่อมหลวงพงศ์ระพีพร อาภากร และคณะ. (2554). บทบาทของระบบการเงินระดับฐานรากในการ
ส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงิน.

อิทธิภัทร มุทิตาเจริญ, & กนต์ธีร์ นุชสุวรรณ. (2559). การประเมินความโปร่งใสทางการคลังของการ
ดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลัง
ของประเทศไทย. ฝ่ายนโยบายชาติและความสัมพันธ์ข้ามชาติ สำนักงานกองทุนสนับสนุน
การวิจัย (สกว.).

อิสร์กุล อุณหเกตุ. (2558). บทวิเคราะห์พระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ
พ.ศ. 2558.





ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ผลการประมาณค่าสัมประสิทธิ์จিনিทางด้านรายได้
และ Bootstrap-t Confidence Intervals

ตารางที่ 35 ค่าสัมประสิทธิ์จিনিด้านรายได้ กรณีการอุดหนุนทางด้านภาษี

	ปี	กรณีอุดหนุน (G_1)	กรณีไม่มีการอุดหนุน (G_2)	
			ภาษีนิติบุคคลฐาน 1 ²⁷	ภาษีนิติบุคคลฐาน 2 ²⁸
	2547	0.48782	0.48784	0.48782
	2549	0.51114	0.51121	0.51125
	2550	0.49600	0.49613	0.49693
	2552	0.48676	0.48693	0.48698
	2554	0.48315	0.48333	0.48328
ภาษีนิติบุคคล ร้อยละ 30	2556	0.47176	0.47200	0.47193
ภาษีนิติบุคคล ร้อยละ 20	2556	0.47183	0.47200	0.47196

ตารางที่ 36 Bootstrap-t Intervals ของการเปลี่ยนแปลงค่าสัมประสิทธิ์จিনিด้านรายได้ กรณีการอุดหนุนทางด้านภาษี (ภาษีนิติบุคคลที่คำนวณตามฐานภาษีประเภทที่ 1)

	ปี	90% Confidence Interval		95% Confidence Interval	
		L.B	U.B	L.B	U.B
	2547	-0.00007	-0.00007	-0.00007	-0.00007
	2549	-0.00013	-0.00013	-0.00013	-0.00013
	2550	-0.00019	-0.00019	-0.00019	-0.00019
	2552	-0.00023	-0.00023	-0.00023	-0.00023
	2554	-0.00023	-0.00023	-0.00023	-0.00023
ภาษีนิติบุคคล ร้อยละ 30	2556	-0.00031	-0.00031	-0.00031	-0.00031
ภาษีนิติบุคคล ร้อยละ 20	2556	-0.00021	-0.00013	-0.00023	-0.00011

หมายเหตุ: 1. L.B. = Lower Bound

2. U.B. = Upper Bound

²⁷ ภาษีเงินได้นิติบุคคลที่คำนวณตามฐานภาษีประเภท 1 คือ กำไรสุทธิเท่ากับดอกเบี้ยเงินกู้ที่ครัวเรือนชำระให้กับ ธกส. ธ.ออมสิน

²⁸ ภาษีเงินได้นิติบุคคลที่คำนวณตามฐานภาษีประเภท 1 คือ กำไรสุทธิเท่ากับดอกเบี้ยเงินกู้ที่ครัวเรือนชำระให้กับ ธกส. ธ.ออมสิน ธอส. และสหกรณ์ออมทรัพย์ คุณด้วยอัตราภาษีที่กำหนด

ตารางที่ 37 Bootstrap-t Intervals ของการเปลี่ยนแปลงค่าสัมประสิทธิ์เงินด้านรายได้ กรณีการ
อุดหนุนทางด้านภาษี (ภาษีนิติบุคคลที่คำนวณตามฐานภาษีประเภทที่ 2)

ปี	90% Confidence Interval		95% Confidence Interval		
	L.B	U.B	L.B	U.B	
2547	-0.00005	0.00002	-0.00007	0.00003	
2549	0.00004	0.00015	0.00003	0.00016	
2550	0.00009	0.00014	0.00008	0.00014	
2552	-0.00001	0.00006	-0.00003	0.00007	
2554	-0.00005	0.00001	-0.00006	0.00001	
ภาษีนิติบุคคล ร้อยละ 30	2556	-0.00021	-0.00011	-0.00022	-0.00010
ภาษีนิติบุคคล ร้อยละ 20	2556	-0.00016	-0.00010	-0.00017	-0.00008

หมายเหตุ: 1. L.B. = Lower Bound
2. U.B. = Upper Bound

ตารางที่ 38 ค่าสัมประสิทธิ์เงินด้านรายได้ กรณีการอุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝาก

ปี	กรณีอุดหนุน (ระบบปัจจุบัน) (G_1)	กรณีไม่มีการอุดหนุน (G_2)
ก่อนจัดตั้งกองทุน	0.47253	0.47251
หลังจัดตั้งกองทุน	0.47253	0.47252

หมายเหตุ: ประมาณจากส่วนต่างของอัตราการนำส่งเงินเข้ากองทุน ($r^{\text{COMMERCIAL}} - r^{\text{SFIS}} =$ ร้อยละ 0.15 ต่อปี) คูณด้วยมูลค่าเงินฝาก
ของครัวเรือน แต่ในที่นี้จะหาต้นทุนการคลังเป็นรายเดือนอีกครั้ง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 39 Bootstrap-t Intervals ของการเปลี่ยนแปลงค่าสัมประสิทธิ์เงินด้านรายได้ กรณีการ
อุดหนุนด้านการคุ้มครองเงินฝาก

ปี	90% Confidence Interval		95% Confidence Interval	
	L.B	U.B	L.B	U.B
ก่อนจัดตั้งกองทุน	-0.00011	0.00007	-0.00013	0.00009
หลังจัดตั้งกองทุน	-0.00006	0.00004	-0.00008	0.00006

หมายเหตุ: 1. L.B. = Lower Bound
2. U.B. = Upper Bound
3. ประมาณจากส่วนต่างของอัตราการนำส่งเงินเข้ากองทุน ($r^{\text{COMMERCIAL}} - r^{\text{SFIS}} =$ ร้อยละ 0.15 ต่อปี) คูณด้วยมูลค่าเงิน
ฝากของครัวเรือน แต่ในที่นี้จะหาต้นทุนการคลังเป็นรายเดือนอีกครั้ง

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวรัฐชิตา โปธินา เกิดเมื่อวันที่ 25 เมษายน พ.ศ.2536 ที่จังหวัดหนองบัวลำภู สำเร็จการศึกษาปริญญาเศรษฐศาสตรบัณฑิต จากสำนักวิชาเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ ที่มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เมื่อปี พ.ศ. 2558 จากนั้นได้เข้าศึกษาต่อในหลักสูตร เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

