

บทความวิชาการ (Academic articles)

ภาระหรือการลงทุน: การวิเคราะห์นโยบายเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดในมิติการคลัง
Burden or Investment: A Fiscal Policy Analysis of
the Child Allowance for Newborns

มัทฉิมา เรืองโรจน์¹, สมบูรณ์ ศิริสุนทรวิทย์^{2*}

Muchchima Ruangrot¹, Somboon Sirisunhirun^{2*}

¹ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

Doctor of Public Administration Program, Public Policy and Public Management, Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University

² สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

Public Policy and Public Management Program, Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University

* ผู้ประพันธ์บรรณกิจ (Corresponding author): สมบูรณ์ ศิริสุนทรวิทย์ (Somboon Sirisunhirun)

E-mail: Somboon.sir@mahidol.ac.th

Received: 15 ตุลาคม พ.ศ. 2568, Revised: 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2568, Accepted: 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2568

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์นโยบายเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดในประเทศไทยในมิติทางการคลัง โดยใช้กรอบแนวคิดเศรษฐศาสตร์สวัสดิการและฟังก์ชันการคลังสาธารณะ การศึกษาพิจารณาแนวโน้มงบประมาณและจำนวนผู้ได้รับสิทธิตั้งแต่เริ่มดำเนินโครงการในปี 2559 จนถึงปี 2568 ผลการศึกษาพบว่า แม้โครงการจะขยายความครอบคลุมและจำนวนผู้ได้รับสิทธิเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง แต่เงินอุดหนุน 600 บาทต่อเดือนยังต่ำกว่าค่าใช้จ่ายขั้นต่ำที่จำเป็น (1,897-3,393 บาท/เดือน) จึงเกิดช่องว่างด้านความเพียงพอของสวัสดิการในด้านการคลัง งบประมาณโครงการคิดเป็นเพียง 0.03-0.05% ของ GDP และประมาณ 2-2.5% ของงบประมาณสวัสดิการรวม ซึ่งต่ำกว่ามาตรฐานภูมิภาค อย่างไรก็ตาม โครงการยังทำหน้าที่เป็นเครื่องมือรักษาเสถียรภาพอัตโนมัติ (Automatic stabilizer) โดยช่วยรักษากำลังซื้อของครัวเรือนรายได้ต่ำและบรรเทาผลกระทบทางเศรษฐกิจการวิเคราะห์เชิงนโยบายยังสะท้อนถึงการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ (Trade-off) ระหว่างนโยบายถ่วงน้ำหนักที่มีข้อได้เปรียบด้านความเท่าเทียมและการยอมรับทางการเมืองกับนโยบายเฉพาะกลุ่มที่มีประสิทธิภาพเชิงการคลังแต่เสี่ยงต่อการตกหล่นของผู้มีสิทธิ ข้อเสนอเชิงนโยบายที่เหมาะสมคือการใช้แนวทางผสมผสาน “ถ่วงน้ำหนักขั้นพื้นฐาน” ควบคู่กับ “เงินเติมเฉพาะกลุ่ม” เพื่อสร้างสมดุลระหว่างความเสมอภาคประสิทธิภาพ และความยั่งยืนทางการคลัง บทความจึงสรุปว่า นโยบายเงินอุดหนุนเด็กควรถูกมองเป็น “การลงทุนทางสังคม” มากกว่าภาระการคลัง เนื่องจากให้ผลตอบแทนระยะยาวในการพัฒนาทุนมนุษย์ ลดความยากจนเชิงรุ่นสู่รุ่น และเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของประเทศ

คำสำคัญ: เงินอุดหนุนเด็กแรกเกิด, สวัสดิการสังคม, ความเพียงพอของสวัสดิการ, ความเสมอภาคและประสิทธิภาพ, ความยั่งยืนทางการคลัง

Abstract

This academic article aims to analyze the fiscal dimensions of Thailand's child allowance policy by employing the conceptual framework of welfare economics and public finance functions. The study examines budgetary trends and the number of beneficiaries from the program's inception in 2015 to 2025. Findings indicate that although the program has expanded its coverage and the number of recipients has steadily increased, the allowance of 600 baht per month remains significantly below the minimum cost required for adequate child-rearing (1,897-3,393 baht per month), resulting in a substantial adequacy gap. In fiscal terms, the program's expenditure accounts for only 0.03–0.05% of GDP and about 2–2.5% of total social welfare spending, a level far below regional and international standards. Nevertheless, the scheme serves as an automatic stabilizer by sustaining the purchasing power of low-income households (who have a high marginal propensity to consume) and mitigating adverse economic impacts. Policy analysis further highlights the trade-off between universal approaches, which promote equity and political acceptance, and targeted approaches, which are fiscally efficient but risk exclusion errors. The article recommends a hybrid model combining a “basic universal benefit” with “targeted top-ups” for vulnerable households, thereby achieving a balance between equity, efficiency, and fiscal sustainability. Ultimately, the child allowance policy should be regarded not as a fiscal burden but as a “social investment”, generating long-term returns in human capital development, intergenerational poverty reduction, and enhanced national competitiveness.

Keywords: Child Allowance, Social Welfare, Adequacy of Benefits, Equity–Efficiency Trade-Off, Fiscal Sustainability

บทนำ

ช่วงปฐมวัยถือเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาทุนมนุษย์ เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่มีผลกระทบพื้นฐานของเด็ก มีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว เด็กที่ได้รับการดูแลด้านโภชนาการ การศึกษา และการกระตุ้นพัฒนาการที่เหมาะสมตั้งแต่แรกเกิด มีแนวโน้มที่จะมีพัฒนาการด้านสติปัญญา อารมณ์ และสังคมที่ดีกว่าในระยะยาว หลักฐานเชิงประจักษ์ชี้ว่าการลงทุนในเด็กช่วงอายุ 0-6 ปีให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคมสูงกว่าการลงทุนในช่วงวัยอื่น เนื่องจากช่วยลดต้นทุนทางสังคมในอนาคตและเสริมสร้างศักยภาพการผลิตของแรงงาน (Heckman, 2006) ด้วยเหตุนี้ การจัดให้มีระบบสวัสดิการเพื่อการเลี้ยงดูเด็กในช่วงวัยดังกล่าวจึงถือเป็นนโยบายเชิงรุกที่ไม่เพียงลดความเหลื่อมล้ำ แต่ยังช่วยสร้างฐานรากทุนมนุษย์อย่างยั่งยืน (UNICEF, 2023)

บริบทประชากรของประเทศไทยสะท้อนถึงความท้าทายเชิงโครงสร้างที่ซับซ้อน โดยเฉพาะอัตราการเกิดที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง ข้อมูลของสหประชาชาติและสภาพนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระบุว่า อัตราการเกิดของไทยอยู่ที่เพียง 1.0 เด็กต่อผู้หญิงหนึ่งคน ซึ่งต่ำกว่าระดับทดแทนประชากรที่ 2.1 อย่างมาก (United Nations, 2022) พร้อมกันนั้น ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ โดยในปี 2025 ประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปจะมีสัดส่วนมากกว่า 20% ของประชากรทั้งหมด (National Statistical Office, 2023) สถานการณ์นี้ส่งผลโดยตรงต่อโครงสร้างแรงงานและความสามารถในการแข่งขัน ทำให้รัฐจำเป็นต้องหันมาให้ความสำคัญกับการลงทุนในเด็กเพื่อทดแทนศักยภาพแรงงานที่ลดลงในอนาคต

ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลต่อการพัฒนาศักยภาพเด็กเล็ก เด็กจากครัวเรือนยากจนมักเผชิญข้อจำกัดทั้งด้านโภชนาการ การเข้าถึงบริการสาธารณสุข และโอกาสทางการศึกษาซึ่งล้วนมีผลกระทบต่อการพัฒนาการในระยะยาว (UNICEF, 2023) ข้อมูลจากการสำรวจสภาพเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES) ปี 2565 ยังสะท้อนให้เห็นว่า ครัวเรือนยากจนใช้จ่ายด้านการเลี้ยงดูเด็กต่ำกว่ามาตรฐานที่จำเป็นอย่างมาก ทำให้เด็กกลุ่มนี้ตกอยู่ในความเสี่ยงที่จะเผชิญกับความยากจนเชิงรุ่นสู่รุ่น (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2565) การจัดให้มีสวัสดิการเงินอุดหนุนเด็กจึงมีบทบาทสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างโอกาสที่เท่าเทียมยิ่งขึ้น

ในเชิงนโยบายรัฐบาลไทยได้ริเริ่มโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดตั้งแต่ปี 2558 โดยกำหนดให้เป็นสวัสดิการแบบไม่มีการร่วมจ่าย (Non-contributory) เพื่อบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายของครัวเรือนรายได้น้อย เริ่มต้นที่ 400 บาทต่อเดือน และเพิ่มเป็น 600 บาทต่อเดือนตั้งแต่ปี 2559 เป็นต้นมา (TDRI, 2018) แม้มีเป้าหมายครอบคลุมเด็กอายุ 0-3 ปี จากครัวเรือนยากจน แต่การศึกษาพบว่า มีเด็กที่ควรได้รับสิทธิแต่กลับตกหล่นจากระบบสูงถึง 30-40% ของกลุ่มเป้าหมาย อีกทั้งวงเงิน 600 บาทต่อเดือนยังไม่เพียงพอเมื่อเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายขั้นต่ำในการเลี้ยงดูเด็กที่เฉลี่ยประมาณ 3,373 บาทต่อเดือน (UNICEF & TDRI, 2023)

แม้โครงการเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดจะช่วยลดความยากจนและเสริมความเสมอภาคทางโอกาส แต่ประสิทธิภาพของนโยบายดังกล่าวขึ้นอยู่กับทั้งการออกแบบเชิงสังคมและศักยภาพทางการคลังของรัฐ ปัจจุบันค่าใช้จ่ายของโครงการยังคิดเป็นเพียงประมาณ 0.07% ของ GDP ซึ่งต่ำกว่าประเทศรายได้ปานกลางค่อนข้างสูงและประเทศพัฒนาแล้ว ที่ลงทุนในเด็กมากกว่า 1% ของ GDP (OECD, 2023) สถานการณ์นี้สะท้อนความจำเป็นที่ต้องวิเคราะห์แนวโน้มงบประมาณย้อนหลังและประเมินความยั่งยืนเชิงการคลังของโครงการ เพื่อวางแนวทางพัฒนานโยบายที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของเด็ก ขณะเดียวกันก็ไม่บั่นทอนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

วัตถุประสงค์

โดยเนื้อหาในบทความวิชาการนี้วัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์แนวโน้มงบประมาณและจำนวนผู้ได้รับสิทธิในโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดในประเทศไทย และประเมินผลกระทบเชิงการคลังและความยั่งยืนของโครงการ โดยอาศัยกรอบแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์สวัสดิการและฟังก์ชันการคลังสาธารณะ

เนื้อหา

1. การทบทวนวรรณกรรม

1.1 แนวคิดเศรษฐศาสตร์สวัสดิการ: สมดุลระหว่างความเสมอภาคกับประสิทธิภาพ

ในเชิงรากฐานทางทฤษฎีงานของ Esping-Andersen (1990) ในเรื่อง The Three Worlds of Welfare Capitalism ชี้ให้เห็นว่า ระบบสวัสดิการของรัฐบาลมีความแตกต่างกันตามโครงสร้างเชิงสถาบันและอุดมการณ์ทางสังคม โดยจำแนกออกเป็น 3 แบบ คือ แบบเสรีนิยม (Liberal regime) แบบอนุรักษนิยม-บริษัชนิยม (Conservative-corporatist regime) และแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social democratic regime) ซึ่งแต่ละแบบสะท้อนระดับของ “การลดการพึ่งพาตลาด” (Decommodification) และ “ความเสมอภาคทางสังคม” ที่แตกต่างกัน เมื่อพิจารณานโยบายเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดของไทยจะพบว่า มีลักษณะ “กึ่งเสรีนิยม-กึ่งอนุรักษนิยม” กล่าวคือ เป็นนโยบายแบบเฉพาะกลุ่ม (Means-tested) ที่ยังคงผูกกับการพิสูจน์รายได้ของครัวเรือน และอาศัยทรัพยากรของรัฐส่วนกลางมากกว่ากลไกทางสังคมในระดับท้องถิ่น แม้มีการขยายสิทธิไถ่ระดับถ้วนหน้าแต่ยังไม่ถึงระดับ “Social citizenship” ตามแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยของสแกนดิเนเวีย ที่ให้สวัสดิการถ้วนหน้าเป็นสิทธิพื้นฐานของพลเมืองทุกคน การทำความเข้าใจผ่านกรอบของ Esping-Andersen จึงช่วยให้เห็นพัฒนาการของรัฐสวัสดิการไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน ที่ยังต้องขยับจากนโยบายเพื่อบรรเทาไปสู่นโยบายเพื่อการลงทุนอย่างแท้จริง

ขณะเดียวกัน Barr (2012) ในผลงาน Economics of the welfare state เน้นว่าหน้าที่ของรัฐสวัสดิการไม่ใช่เพียงการโอนทรัพยากรเพื่อแก้ปัญหาความยากจน แต่คือการ “จัดสรรความเสี่ยงในชีวิตมนุษย์” (Risk redistribution) และ “การสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจในระยะยาว” ผ่านการลงทุนในทุนมนุษย์ โดยเฉพาะในช่วงชีวิตต้นวัยซึ่งให้ผลตอบแทนทางสังคมสูงสุด เมื่อเชื่อมโยงกับแนวคิดฟังก์ชันทางการคลังของ Musgrave จะเห็นว่านโยบายเงินอุดหนุนเด็กสามารถตอบทั้ง 3 เป้าหมายได้ หากได้รับการออกแบบให้มีประสิทธิภาพและเพียงพอ กล่าวคือ ทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรอย่างเหมาะสม (Allocation) ลดความเหลื่อมล้ำเชิงโอกาส (Distribution) และรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจฐานราก (Stabilization) อย่างไรก็ตาม การบรรลุเป้าหมายเหล่านี้จำเป็นต้องอาศัยโครงสร้างสวัสดิการที่มั่นคง การมีส่วนร่วมของท้องถิ่น และระบบข้อมูลเชิงหลักฐานเพื่อประเมินผลระยะยาว การขยายฐานคิดจาก Barr และ Esping-Andersen จึงเป็นแนวทางสำคัญในการพัฒนานโยบายสวัสดิการไทยให้ก้าวสู่ “Welfare state ที่เน้นการลงทุนในทุนมนุษย์ (Investment-oriented welfare state)” อย่างแท้จริง

แนวคิดเศรษฐศาสตร์สวัสดิการ (Welfare economics) เน้นการถ่วงดุลระหว่างความเสมอภาค (Equity) และประสิทธิภาพ (Efficiency) ซึ่งถือเป็น “ทางเลือกเชิงนโยบาย” ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องเผชิญอยู่เสมอ (Okun, 1975) การเพิ่มการโอนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำช่วยยกระดับความเป็นธรรมทางสังคม แต่ก็อาจก่อให้เกิดต้นทุนด้านประสิทธิภาพ ทั้งการภาษีส่วนเกิน (Deadweight loss) และการเปลี่ยนพฤติกรรม เช่น การทำงานและการออมที่ลดลง (Atkinson & Stiglitz, 1976) ในทางกลับกันหากมุ่งเน้นเฉพาะประสิทธิภาพสูงสุด การกระจายรายได้ย่อมไม่เพียงพอและปล่อยให้ความยากจนดำรงอยู่ต่อไป ดังนั้น ความท้าทายเชิงนโยบายคือการออกแบบให้เกิดดุลยภาพสองด้านนี้อย่างเหมาะสม (Stiglitz & Rosengard, 2015)

สำหรับนโยบายเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิด การเลือกใช้ถ้วนหน้า (Universal) หรือ เฉพาะกลุ่ม (Means-tested) สะท้อน Trade-off ดังกล่าวอย่างชัดเจน การให้แบบถ้วนหน้าลดปัญหาการตกหล่นของผู้มีสิทธิ (Exclusion error) ลดทราบาปทางสังคม และสร้างการสนับสนุนทางการเมืองที่กว้างขึ้น แต่ใช้งบประมาณรวมสูงกว่า ขณะที่การให้แบบเฉพาะกลุ่มช่วยจำกัดภาระการคลัง แต่มีความเสี่ยงต่อความผิดพลาดคู่ (ทั้งตกหล่นและรั่วไหล) และเพิ่มต้นทุนการบริหารจัดการ หลักฐานในประเทศไทยพบว่า เด็กยากจนจำนวนมากยังพลาดสิทธิจากขั้นตอนคัดกรองและการลงทะเบียนที่ซับซ้อน ซึ่งสะท้อนถึงข้อจำกัดของระบบเฉพาะกลุ่ม (UNICEF & TDRI, 2023) แนวทางที่เหมาะสมจึงอาจเป็นการผสมผสาน เช่น การให้ถ้วนหน้าขั้นพื้นฐานแล้วเสริมด้วยการช่วยเหลือเฉพาะกลุ่มเพิ่มเติม โดยกำหนดกติกาด้านงบประมาณเพื่อรักษาความยั่งยืนทางการคลัง

1.2 แนวคิดฟังก์ชันของการคลังสาธารณะ

การจัดสรรทรัพยากร (Allocation function) Musgrave (1959) อธิบายว่า รัฐมีหน้าที่จัดสรรทรัพยากรเพื่อจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะในกรณีที่ตลาดไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Market failure) เช่น การศึกษา สุขภาพ และการพัฒนาทุนมนุษย์ ซึ่งเป็นสินค้าที่มีคุณค่าทางสังคม (Merit goods) ที่ให้ผลประโยชน์ต่อสังคมในระยะยาวมากกว่าที่ปัจเจกบุคคลจะตระหนักและลงทุนเอง (Stiglitz & Rosengard, 2015) ในบริบทของโครงการเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิด การจัดสรรงบประมาณให้ครัวเรือนที่มีเด็กเล็กถือเป็นการลงทุนในทุนมนุษย์ระยะยาว เพราะช่วยลดข้อจำกัดทางรายได้ ทำให้ครอบครัวมีทรัพยากรเพียงพอในการดูแลสุขภาพ การศึกษาปฐมวัย ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาศักยภาพของเด็กในอนาคต (Heckman, 2006)

การกระจายรายได้ (Distribution function) ฟังก์ชันด้านการกระจายรายได้ถือเป็นบทบาทสำคัญที่สุดของนโยบายเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิด เพราะมีเป้าหมายโดยตรงในการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและบรรเทาความยากจนในครัวเรือนยากจน (Rosen & Gayer, 2014) รายงานของ UNICEF และ TDRI (2023) ระบุว่า ครัวเรือนยากจนจำนวนมากในไทยประสบข้อจำกัดด้านค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูเด็ก หากไม่ได้รับการอุดหนุน ย่อมเสี่ยงต่อการสืบทอดความยากจนเชิงรุ่นสู่รุ่น (Intergenerational poverty) ดังนั้น เงินอุดหนุนที่รัฐจ่ายตรงนี้ไม่ใช่เพียงการบรรเทาภาระแต่ยังเป็นการลงทุนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างโอกาสที่เท่าเทียม

การรักษาเสถียรภาพ (Stabilization function) การโอนเงินสดโดยตรงให้กับครัวเรือนรายได้น้อย ยังมีบทบาทในมิติการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจมหภาค เนื่องจากกลุ่มนี้มี Marginal propensity to consume (MPC) สูงกว่า ทำให้เงินอุดหนุนที่ได้รับถูกนำไปใช้จ่ายในทันที เกิดการหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ และช่วยกระตุ้นอุปสงค์โดยรวม (Stiglitz & Rosengard, 2015) โดยเฉพาะในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ เช่น COVID-19 เงินอุดหนุนเด็กทำหน้าที่เป็นเครื่องมือรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ “Automatic stabilizer” ที่ช่วยพยุงกำลังซื้อและลดผลกระทบเชิงลบต่อครัวเรือนเปราะบาง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2562)

นโยบายเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดจึงไม่ควรถูกมองเพียงว่าเป็นค่าใช้จ่ายสวัสดิการ แต่ต้องมองว่าเป็นเครื่องมือการคลังแบบครบวงจรที่ตอบสนองทั้ง 3 ฟังก์ชันของ Musgrave ได้แก่ การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการลงทุนในทุนมนุษย์ การกระจายรายได้เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ และการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจโดยการกระตุ้นการบริโภคของครัวเรือนรายได้น้อย การมองนโยบายในกรอบนี้ทำให้เข้าใจถึง “ความยั่งยืนเชิงการคลัง” ที่ไม่ใช่เพียงการควบคุมค่าใช้จ่ายแต่คือการจัดสมดุลให้ภาระทางการคลังในปัจจุบันสร้างผลตอบแทนเชิงโครงสร้างในอนาคต

2. ความเป็นมาของโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด

โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดเป็นนโยบายด้านสวัสดิการสังคมที่มีความสำคัญในระดับชาติ โดยมีความสอดคล้องกับแผนบูรณาการการพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิตและยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ รวมทั้งสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) และแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2560-2564) วัตถุประสงค์สำคัญของโครงการคือการจัดสวัสดิการเงินอุดหนุนแก่เด็กแรกเกิดในครัวเรือนยากจนหรือครัวเรือนที่มีความเสี่ยงต่อความยากจน เพื่อกระตุ้นให้บิดา มารดา หรือผู้ปกครองนำเด็กเข้าสู่ระบบบริการของรัฐ เพื่อให้เด็กได้รับการดูแลที่เหมาะสมตามวัย มีพัฒนาการสมวัย และได้รับหลักประกันสิทธิด้านการอยู่รอดและการพัฒนาตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

โครงการเริ่มต้นจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2558 โดยกำหนดให้เด็กแรกเกิดที่อยู่นอกระบบประกันสังคมในครัวเรือนที่มีรายได้เฉลี่ยไม่เกิน 36,000 บาทต่อคนต่อปี และเกิดระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2558-30 กันยายน 2559 ได้รับเงินอุดหนุนจำนวน 400 บาทต่อเดือน เป็นเวลา 1 ปี และเริ่มจ่ายตั้งแต่ปีงบประมาณ 2559 ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2559 ให้ขยายสิทธิการได้รับเงินอุดหนุนจนถึงอายุ 3 ปี พร้อมปรับเพิ่มวงเงินเป็น 600 บาทต่อเดือน จากนั้นเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2560 ได้มีมติยกเลิกเงื่อนไขที่ผู้มีสิทธิต้องไม่อยู่ในระบบประกันสังคม โดยเริ่มใช้ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2561 และมอบหมายให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พิจารณาการเชื่อมโยงข้อมูลผู้มีรายได้น้อยตามโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการของรัฐมาใช้ประกอบการตรวจสอบสิทธิ เพื่อเพิ่มความแม่นยำและความเป็นธรรมในการกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมโครงการ ต่อมาเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2562 คณะรัฐมนตรีได้มีมติขยายอายุผู้มีสิทธิจากแรกเกิด-3 ปี เป็น แรกเกิด-6 ปี พร้อมปรับเกณฑ์รายได้ครัวเรือนให้ไม่เกิน 100,000 บาทต่อคนต่อปี เพื่อให้ครอบคลุมและตอบสนองต่อสถานการณ์ความยากจนในสังคมได้ดียิ่งขึ้น

หลักเกณฑ์การเข้าร่วมโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดกำหนดให้เด็กที่จะมีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนต้องมีคุณสมบัติ คือ เป็นผู้มีสัญชาติไทย โดยบิดาและมารดามีสัญชาติไทย หรืออย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นคนไทย เกิดตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2558 เป็นต้นไปจนถึงอายุครบ 6 ปี อาศัยอยู่กับผู้ปกครองในครัวเรือนที่มีรายได้น้อย และไม่เป็นเด็กที่อยู่ในสถานสงเคราะห์ของรัฐหรือเอกชน ส่วนผู้ปกครองที่มีสิทธิลงทะเบียนต้องมีสัญชาติไทย เป็นบุคคลที่มีอุปการะเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดและเด็กต้องอาศัยอยู่ด้วยจริง อีกทั้งต้องอยู่ในครัวเรือนที่มีรายได้น้อยโดยมีรายได้เฉลี่ยไม่เกิน 100,000 บาทต่อคนต่อปี ทั้งนี้ มารดาที่อยู่ระหว่างการตั้งครรภ์ยังไม่ต้องลงทะเบียนเพื่อขอรับสิทธิ สำหรับสถานที่ในการลงทะเบียนนั้น เด็กแรกเกิดและผู้ปกครองสามารถยื่นคำร้องได้ในพื้นที่ที่ตนเองอาศัยอยู่จริง โดยในกรุงเทพมหานครสามารถลงทะเบียนได้ที่สำนักงานเขต ในเขตเมืองพัทยาสามารถลงทะเบียนได้ที่ศาลาว่าการเมืองพัทยา และในส่วนภูมิภาคสามารถลงทะเบียนได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลในพื้นที่ที่อยู่อาศัย (ศูนย์ปฏิบัติการโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด กรมกิจการเด็กและเยาวชน, 2568)

3. การวิเคราะห์แนวโน้มงบประมาณและจำนวนผู้ได้รับสิทธิ

การดำเนินโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดของประเทศไทยมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง ทั้งในเชิงปริมาณผู้ได้รับสิทธิ และขนาดงบประมาณรวมของโครงการ โดยนับตั้งแต่เริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา โครงการดังกล่าวได้ขยายขอบเขตความครอบคลุม (Coverage) อย่างมีนัยสำคัญ จากการปรับปรุงระบบการลงทะเบียนและกระบวนการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้มีสิทธิให้มีความโปร่งใสและเข้าถึงได้มากขึ้น ทั้งนี้ ข้อมูลจาก กระทรวงการพัฒนาสังคม

และความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) และรายงานขององค์การยูนิเซฟและสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (UNICEF & TDRI, 2023) ระบุว่า ในช่วงระยะเวลา สามปีงบประมาณที่ผ่านมา (พ.ศ. 2566-2568) จำนวนผู้ลงทะเบียนเข้าร่วมโครงการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเฉลี่ยร้อยละ 15-20 ต่อปี ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการขยายโอกาสทางสวัสดิการ (Welfare inclusiveness) และการลดข้อจำกัดของความผิดพลาดในการตกหล่นของผู้มีสิทธิ (Exclusion error) ที่เคยปรากฏในระยะเริ่มต้นของนโยบาย

ในด้านมิติทางการคลัง พบว่า งบประมาณที่รัฐจัดสรรเพื่อดำเนินโครงการมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างสอดคล้องกับจำนวนผู้ได้รับสิทธิ โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 มีวงเงินงบประมาณประมาณ 8,000 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นเป็น 10,547 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2564 ก่อนจะขยายเป็น 11,287 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2565 ทั้งนี้ คิดเป็นสัดส่วนเพียง ร้อยละ 0.03-0.05 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) และประมาณร้อยละ 2-2.5 ของงบประมาณด้านสวัสดิการสังคมรวมทั้งหมดของประเทศ (World Bank, 2023; OECD, 2023) แม้ว่าจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องแต่เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศรายได้ปานกลางถึงรายได้สูง จะพบว่า ประเทศไทยยังใช้งบประมาณด้านสวัสดิการเพื่อเด็กในระดับต่ำกว่ามาตรฐานสากล ซึ่งประเทศในกลุ่มดังกล่าวมักจัดสรรงบประมาณด้านนี้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 1 ของ GDP เช่น มาเลเซีย คิดเป็นร้อยละ 1.2 สาธารณรัฐเกาหลี คิดเป็นร้อยละ 1.4 และญี่ปุ่น คิดเป็นร้อยละ 1.8

จากรายงานผลการดำเนินงานโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พบว่า การบริหารจัดการโครงการมีความเป็นระบบและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยข้อมูล ณ เดือน กันยายน 2568 ระบุว่า มีผู้ลงทะเบียนทั้งหมด 4,165,361 ราย ในจำนวนนี้มีผู้ผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติและได้รับสิทธิจำนวน 2,189,466 ราย และมีผู้ได้รับการโอนเงินอุดหนุนจริงจำนวน 2,187,828 ราย คิดเป็นอัตราการเข้าถึงสิทธิเกือบร้อยละ 100 (99.9%) ซึ่งแสดงถึงความครบถ้วนของกระบวนการบริหารจัดการเชิงปฏิบัติการและความถูกต้องของฐานข้อมูลที่พัฒนาอย่างต่อเนื่อง

งบประมาณที่ใช้จ่ายในเดือนดังกล่าวมีมูลค่ารวม 1,380,489,000 บาท หรือเฉลี่ยรายละประมาณ 632 บาท ต่อเดือน ภายใต้อัตราเงินอุดหนุนที่กำหนดไว้ 600 บาทต่อเดือนต่อเด็กหนึ่งคน ความแตกต่างของค่าเฉลี่ยสะท้อนถึงการมีผู้ได้รับสิทธิบางส่วนที่อยู่ระหว่างการเบิกย้อนหลัง (Retroactive payment) ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำของการจ่ายเงินในช่วงที่ระบบลงทะเบียนยังไม่สมบูรณ์ในระยะก่อนหน้า

ในเชิงพื้นที่ (Spatial dimension) พบว่า จังหวัดที่มีจำนวนผู้ได้รับสิทธิสูงสุด ได้แก่ นครราชสีมา ขอนแก่น และเชียงใหม่ ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีจำนวนประชากรและอัตราการเกิดสูง ในขณะที่จังหวัดในเขตเมืองใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ และนนทบุรี มีสัดส่วนผู้ได้รับสิทธิต่ำกว่าค่าเฉลี่ยระดับประเทศ ทั้งนี้ สาเหตุสำคัญมาจาก เกณฑ์รายได้ครัวเรือนที่ใช้พิจารณาคุณสมบัติผู้มีสิทธิ ซึ่งยังไม่สอดคล้องกับระดับค่าครองชีพในเขตเมือง ส่งผลให้เกิดภาวะ “การตกหล่นเงินนโยบาย (Policy exclusion)” ของครัวเรือนรายได้ปานกลางระดับล่างที่มีภาระค่าใช้จ่ายสูงแต่ไม่เข้าเกณฑ์รายได้ที่กำหนดไว้

โดยสรุป พัฒนาการของโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดในช่วงปีหลังสะท้อนให้เห็นถึง ประสิทธิภาพเชิงนโยบาย (Policy effectiveness) ของรัฐในการสร้างหลักประกันทางสังคมที่มุ่งเน้นความเท่าเทียมและ ความครอบคลุมของสิทธิ (Equity and inclusiveness) อย่างไรก็ตาม ในมิติของความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal sustainability) รัฐจำเป็นต้องพิจารณาปรับปรุงกลไกการจัดสรรงบประมาณและการบริหารทรัพยากรการคลัง ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในบริบทของการขยายตัวของสวัสดิการสังคมในระยะยาว เพื่อให้โครงการสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างมั่นคง โดยไม่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการคลังของประเทศ

ตารางที่ 1 ผลการดำเนินงาน จำแนกตามปีงบประมาณ

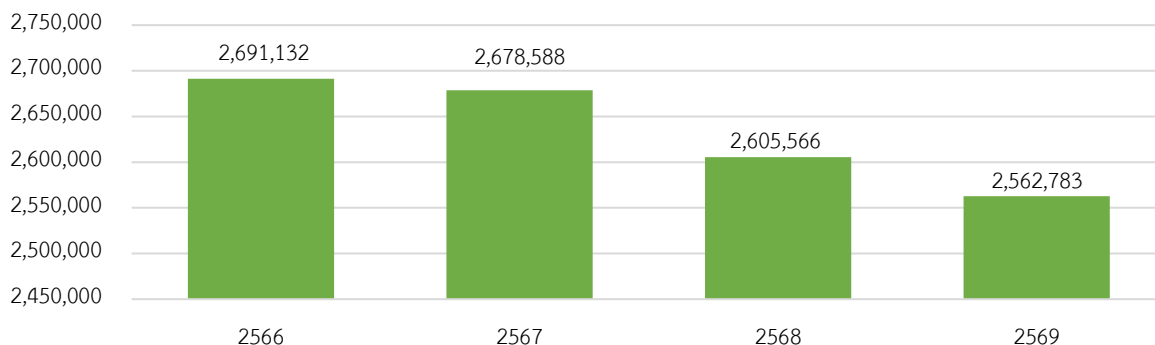
ปี พ.ศ.	ผู้ลงทะเบียน (คน)	ผู้มีสิทธิได้รับเงิน (คน)	ผู้ได้รับเงิน (คน)	จำนวนเงิน (บาท)
2559	205,812	202,716	90,216	278,571,000
2560	428,811	415,169	310,041	1,912,787,200
2561	761,839	681,629	518,174	3,499,825,300
2562	1,080,147	880,893	518,811	4,353,617,200
2563	1,912,098	1,763,797	1,758,633	15,046,889,600
2564	2,401,561	2,304,347	2,303,103	16,322,273,600
2565	2,841,988	2,708,274	2,702,205	17,621,651,400
2566	3,329,584	2,692,051	2,691,132	17,448,260,200
2567	3,760,810	2,713,028	2,678,588	17,559,910,600
2568	4,165,361	2,645,116	2,605,566	16,998,120,800

(ต.ค. 67 – ก.ย. 68)

หมายเหตุ: จาก “รายงานผลการดำเนินงานโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568,” โดย กรมกิจการเด็กและเยาวชน, 2568.

จากตารางที่ 1 ในเชิงเปรียบเทียบระยะยาวระหว่างปีงบประมาณ 2559-2568 จำนวนผู้ลงทะเบียนเพิ่มขึ้นจาก 205,812 รายในปีแรกของโครงการ ไปสู่ 4,165,361 รายในปี 2568 ขณะที่งบประมาณขยายตัวจาก 278.57 ล้านบาท ในปี 2559 ไปสู่ระดับสูงสุด 17,621.65 ล้านบาทในปี 2565 ก่อนจะทรงตัวที่ประมาณ 17,000 ล้านบาทในช่วงปี 2566-2568 ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการขยายตัวอย่างต่อเนื่องของฐานผู้มีสิทธิและการจัดการงบประมาณที่มุ่งรักษาความครอบคลุมของสิทธิอย่างต่อเนื่อง

กล่าวโดยสรุป แม้โครงการเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดของประเทศไทยจะแสดงให้เห็นถึงการขยายความครอบคลุมและงบประมาณรวมที่สูงขึ้นในช่วงสามปีที่ผ่านมา แต่ข้อจำกัดด้าน “ความเพียงพอ” ของค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัวสะท้อนถึงความท้าทายเชิงนโยบายที่ยังคงต้องได้รับการแก้ไข หากต้องการให้นโยบายนี้ทำหน้าที่ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ทั้งในมิติการลดความเหลื่อมล้ำและการพัฒนาทุนมนุษย์ในระยะยาว



ภาพที่ 1 การพยากรณ์จำนวนผู้ได้รับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ในปี 2569

หมายเหตุ: จาก “รายงานผลการดำเนินงานโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568,” โดย กรมกิจการเด็กและเยาวชน, 2568.

จากภาพที่ 1 แสดงการพยากรณ์จำนวนผู้ได้รับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดในปีงบประมาณ 2569 โดยอ้างอิงข้อมูลจริงย้อนหลังสามปี ได้แก่ ปี 2566-2568 และใช้วิธีการคำนวณค่าเฉลี่ยการเปลี่ยนแปลงต่อปี ในการประมาณค่าสำหรับปี 2566 พบว่า มีผู้ได้รับเงินอุดหนุนจำนวน 2,691,132 คน ปี 2567 มีจำนวน 2,678,588 คน ลดลงจากปีก่อนหน้าประมาณ 12,544 คน หรือร้อยละ 0.47 ขณะที่ปี 2568 มีจำนวน 2,605,566 คน ลดลงต่อเนื่อง 73,022 คน หรือร้อยละ 2.73 จากปี 2567 สะท้อนถึงแนวโน้มการลดลงของผู้มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนอย่างต่อเนื่องตลอดสามปีล่าสุด

จากการคำนวณพยากรณ์โดยใช้สูตรค่าเฉลี่ยการเปลี่ยนแปลงต่อปี พบว่า ปี 2569 คาดว่าจะมีผู้ได้รับเงินอุดหนุนจำนวน 2,562,783 คน ลดลงราว 42,783 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 1.64 เมื่อเทียบกับปี 2568 แนวโน้มดังกล่าวสะท้อนถึงโครงสร้างประชากรที่เข้าสู่ภาวะสมดุลมากขึ้น กล่าวคือ จำนวนเด็กแรกเกิดที่ลงทะเบียนใหม่ไม่สามารถทดแทนจำนวนเด็กที่ทยอยสิ้นสิทธิเนื่องจากครบอายุ 6 ปีได้ทั้งหมด ผลลัพธ์นี้มีความสำคัญต่อการจัดสรรงบประมาณในอนาคต โดยคาดว่าจะส่งผลให้วงเงินที่ใช้ในโครงการมีแนวโน้มลดลงเล็กน้อย ขณะเดียวกันยังชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่ภาครัฐต้องติดตามการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างประชากรและพิจารณาปรับกลยุทธ์สวัสดิการเพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นจริงของสังคมไทยในระยะยาว

4. ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเด็กหนึ่งคนเมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายขั้นต่ำในการเลี้ยงดูเด็ก

ข้อมูลจากการวิเคราะห์ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) และกองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) ระบุว่า ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยในการเลี้ยงดูเด็กอายุ 0-6 ปี ในครัวเรือนรายได้ต่ำ (กลุ่ม Bottom 40%) อยู่ที่ประมาณ 1,897 บาทต่อเดือนต่อเด็กหนึ่งคน ขณะที่ในกลุ่มครัวเรือนรายได้ปานกลาง (Quintile 3) ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 3,393 บาทต่อเดือน ซึ่งถือเป็นระดับที่สะท้อนมาตรฐานขั้นต่ำที่ “เพียงพอ” ต่อการเลี้ยงดูเด็ก (UNICEF & TDRI, 2024) เมื่อเปรียบเทียบกับวงเงินโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดที่จัดให้เพียง 600 บาทต่อเดือน พบว่าเป็นเพียงร้อยละ 31-32 ของค่าใช้จ่ายขั้นต่ำสำหรับกลุ่มรายได้ต่ำและเพียงร้อยละ 18 ของค่าใช้จ่ายเฉลี่ยในกลุ่มครัวเรือนรายได้ปานกลาง ซึ่งสะท้อนถึงช่องว่างด้านความเพียงพอ (Adequacy gap) ของวงเงินสวัสดิการอย่างมีนัยสำคัญ (UNICEF, 2024)

การที่วงเงินอุดหนุนต่ำกว่าความเป็นจริงย่อมมีผลต่อหลายมิติของการพัฒนาเด็ก เช่น โภชนาการ การศึกษาตามวัย และการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ อันอาจไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างเหมาะสม จากมุมมองเศรษฐศาสตร์สวัสดิการ (Welfare economics) ปัญหาดังกล่าวสะท้อนความท้าทายของ Equity-efficiency trade-off กล่าวคือ การจัดสรรเงินอุดหนุนที่มีวงเงินต่ำแต่กระจายกว้างสามารถช่วยเพิ่มความเท่าเทียม (Equity) ในแง่ความครอบคลุม (Coverage) แต่ในอีกด้านหนึ่งอาจลดทอนประสิทธิภาพ (Efficiency) ของการลงทุนในทุนมนุษย์และทำให้ผลตอบแทนเชิงสังคมในระยะยาวไม่เต็มศักยภาพ (Okun, 1975; Atkinson & Stiglitz, 1976) ดังนั้น การออกแบบนโยบายที่เหมาะสม ควรพิจารณาควบคู่กันระหว่างการเพิ่มวงเงินอุดหนุนต่อหัวให้ใกล้เคียงกับมาตรฐานขั้นต่ำ และการขยายความครอบคลุม โดยอาจใช้รูปแบบ “เงินอุดหนุนถ้วนหน้าขั้นพื้นฐาน” ควบคู่กับ “เงินเติมพิเศษ (Top-up)” สำหรับครัวเรือนที่มีความจำเป็นสูง วิธีการดังกล่าวไม่เพียงช่วยรักษาสสมดุลระหว่าง Equity และ Efficiency แต่ยังสนับสนุนความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาวด้วย (UNICEF, 2024)

ตารางที่ 2 ผลการดำเนินงาน จำแนกตามปีงบประมาณ

ปีงบประมาณ	เด็กอายุครบ 6 ปีที่สิ้นสุดสิทธิ (คน)
2565	389,727
2566	431,795
2567	450,191

หมายเหตุ. จาก “รายงานผลการดำเนินงานโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568,” โดย กรมกิจการเด็กและเยาวชน, 2568.

จากตารางที่ 2 แสดงให้เห็นจำนวนเด็กอายุครบ 6 ปีที่สิ้นสุดสิทธิได้รับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด โดยพิจารณาในช่วงปีงบประมาณ 2565-2567 พบว่า มีจำนวนเด็กสิ้นสุดสิทธิเพิ่มขึ้นต่อเนื่องทุกปี กล่าวคือ ปี 2565 มีเด็กสิ้นสุดสิทธิจำนวน 389,727 คน ปี 2566 เพิ่มขึ้นเป็น 431,795 คน และในปี 2567 สูงขึ้นเป็น 450,191 คน แนวโน้มดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่ากลไกของโครงการดำเนินการสอดคล้องตามเกณฑ์อายุที่กำหนดไว้ โดยเมื่อเด็กมีอายุครบ 6 ปี สิทธิจะสิ้นสุดโดยอัตโนมัติ ทั้งนี้ การเพิ่มขึ้นของจำนวนเด็กสิ้นสุดสิทธิในแต่ละปีเป็นผลจากกลุ่มเด็กที่ได้รับสิทธิตั้งแต่ปีแรก ๆ ของโครงการทยอยพ้นเกณฑ์อายุทำให้โครงการมีลักษณะการหมุนเวียนผู้รับสิทธิอย่างต่อเนื่อง

เมื่อพิจารณาในภาพรวมของปีงบประมาณ 2568 (ตุลาคม 2567-กันยายน 2568) พบว่า มีการจัดสรรงบประมาณรวม 16,998,120,800 บาท โดยมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยประมาณ 1,400 ล้านบาทต่อเดือน และมีแนวโน้มการเบิกจ่ายลดลงในช่วงปลายปีงบประมาณ ซึ่งสอดคล้องกับจำนวนเด็กที่สิ้นสุดสิทธิเพิ่มมากขึ้น จากข้อมูลสะสมระหว่างปี 2564-2568 พบว่า มีเด็กสิ้นสุดสิทธิรวมทั้งสิ้น 1,730,935 คน แสดงให้เห็นว่าพลวัตของโครงการมีการปรับเปลี่ยนกลุ่มผู้รับสิทธิอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ เด็กที่พ้นเกณฑ์อายุจะออกจากระบบ ในขณะที่เด็กแรกเกิดรายใหม่เข้าสู่ระบบแทนที่ กล่าวโดยสรุปผลการดำเนินงานดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จของโครงการในการขยายโอกาสการเข้าถึงสวัสดิการด้านเด็กแรกเกิดอย่างกว้างขวางและทั่วถึง การจัดสรรงบประมาณมีประสิทธิภาพและครอบคลุมเกือบทุกผู้มีสิทธิ ขณะเดียวกันข้อมูลยังสะท้อนให้เห็นความจำเป็นในการติดตามผลกระทบเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะการบริหารงบประมาณในระยะยาว และการจัดการจำนวนผู้สิ้นสุดสิทธิตามเกณฑ์อายุที่กำหนด เพื่อให้โครงการยังคงบรรลุวัตถุประสงค์ด้านการสร้างหลักประกันทางสังคมแก่ครอบครัวและเด็กเล็กอย่างยั่งยืน

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบความเพียงพอของเงินอุดหนุนเด็กในระดับสากล

ประเทศ	วงเงินอุดหนุนเด็ก ต่อเดือน (บาทเทียบค่าPPP)	ค่าใช้จ่ายขั้นต่ำ ต่อเด็ก 1 คน (บาท/เดือน)	สัดส่วนความ เพียงพอของเงิน อุดหนุนต่อ ค่าใช้จ่ายขั้นต่ำ (%)	ลักษณะนโยบาย
ไทย	600	1,897–3,393	18-32%	เฉพาะกลุ่ม (Means-tested targeting) ให้สิทธิเฉพาะครัวเรือน ที่มีรายได้ไม่เกิน 100,000 บาทต่อคนต่อปี มุ่งเน้นลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำในกลุ่มเด็กปฐมวัย โดยใช้งบประมาณจากภาครัฐในสัดส่วนต่ำ (0.03-0.05% GDP); UNICEF & TDRI (2024)
มาเลเซีย	1,800	3,500	51%	กึ่งถ้วนหน้า (Quasi-universal) ให้สิทธิครอบคลุมเด็กในครัวเรือนรายได้ต่ำถึงปานกลาง โดยรัฐสนับสนุนผ่านกองทุนเพื่อครอบครัวและการพัฒนาเด็ก เน้นลดความเหลื่อมล้ำระหว่างเขตเมืองและชนบท; OECD (2023); UNICEF Malaysia (2023)
สิงคโปร์	4,500	6,500	69%	ถ้วนหน้า (Universal) พร้อมระบบ Top-up: เด็กทุกคนได้รับเงินอุดหนุนพื้นฐาน และกลุ่มรายได้น้อยได้รับเงินเพิ่มเติม (Baby bonus cash gift + Child development account) เพื่อจูงใจการมีบุตรและพัฒนาทุนมนุษย์ระยะยาว; Ministry of social and family development (MSF, 2023)
เกาหลีใต้	3,900	5,500	71%	ถ้วนหน้า (Universal cash grant) รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนแก่เด็กทุกคนโดยไม่จำกัดรายได้ เพื่อรับมือภาวะการเกิดต่ำและสร้างแรงจูงใจให้ครอบครัวมีบุตรมากขึ้น ดำเนินการโดยรัฐบาลกลางร่วมกับองค์กรท้องถิ่น; OECD (2023); Korea Institute of Public Finance (2022)
ญี่ปุ่น	4,800	6,000	80%	ถ้วนหน้าแบบมีเพดานรายได้ (Universal with income cap) จ่ายเงินอุดหนุนแก่เด็กอายุ 0-15 ปี แต่มีการจำกัดเพดานรายได้เพื่อควบคุมภาระทางการคลังและมุ่งเน้นกลุ่มชนชั้นกลางลงล่าง ใช้ฐานข้อมูลภาษีและทะเบียนราษฎรในการตรวจสอบสิทธิ; OECD (2023); Japan MHLW (2022)
สวีเดน	9,000	9,500	95%	ถ้วนหน้าในรัฐสวัสดิการแบบสังคมประชาธิปไตย (Universal social democratic model) รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เด็กทุกคนอย่างเท่าเทียมโดยไม่ต้องผ่านการคัดกรองรายได้ มุ่งสร้างความเสมอภาคทางโอกาสและการลงทุนในทุนมนุษย์ระยะยาว ถือเป็นแบบอย่างของ “Social investment state”; Esping-Andersen (1990); OECD (2023)

จากตารางที่ 3 จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ประเทศไทยมีสัดส่วนความเพียงพอของเงินอุดหนุนต่อค่าใช้จ่ายขั้นต่ำต่ำที่สุดในกลุ่มประเทศที่เปรียบเทียบ (เพียง 18-32%) ขณะที่ประเทศรายได้ปานกลางระดับสูงในอาเซียน เช่น มาเลเซีย มีสัดส่วนกว่า 50% และประเทศพัฒนาแล้วในกลุ่ม OECD มีระดับความเพียงพอมากกว่า 70-90% โดยเฉพาะสวีเดน และญี่ปุ่นที่ถือเป็นต้นแบบของรัฐสวัสดิการถ้วนหน้า (Universal welfare regimes) ซึ่งให้การสนับสนุนในระดับที่ครอบคลุม ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นเกือบทั้งหมด ความแตกต่างนี้สะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยยังอยู่ในช่วง “Welfare state in transition” ที่ต้องพัฒนาให้การอุดหนุนมีลักษณะ “Adequate and universal” มากขึ้น เพื่อให้ตอบสนองเป้าหมายด้านความเท่าเทียมและการพัฒนาทุนมนุษย์อย่างแท้จริง

กรณีศึกษาของสวีเดนและเกาหลีใต้ แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จของการออกแบบนโยบายเงินอุดหนุนเด็กที่สามารถลดปัญหาการตกหล่นของผู้มีสิทธิและเพิ่มศักยภาพแรงงานในระยะยาวได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยในสวีเดนรัฐบาลใช้ระบบ Universal child benefit ที่จ่ายเงินอุดหนุนโดยอัตโนมัติทันทีเมื่อเด็กได้รับการลงทะเบียนเกิด (Birth registration) ผ่านฐานข้อมูลประชากรแห่งชาติ ทำให้ไม่มีการตกหล่นของสิทธิ (Exclusion error $\approx$ 0%) และยังเป็นแรงจูงใจให้ครอบครัวเข้าสู่ระบบภาษีและบริการสาธารณะอย่างครบวงจร (OECD, 2023) ส่วนเกาหลีใต้ ได้นำระบบ Integrated child benefit platform ซึ่งเชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่างกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงาน และกระทรวงการคลัง ทำให้สามารถประมวลผลสิทธิแบบอัตโนมัติและลดขั้นตอนการพิสูจน์รายได้ได้ถึง 70% (Korea Institute of Public Finance, 2022) ผลลัพธ์เชิงเศรษฐกิจในระยะยาวพบว่า การอุดหนุนดังกล่าวช่วยเพิ่มอัตราการกลับเข้าทำงานของมารดาหลังคลอด (Maternal labor force re-entry rate) เฉลี่ย 8-12% ภายในสองปี และช่วยลดภาระความยากจนในครัวเรือนที่มีเด็กเล็กได้กว่า 15% (UNICEF, 2024) เมื่อเชื่อมโยงกับแนวคิดของ Barr (2012) และ Esping-Andersen (1990) จะเห็นว่าประเทศในกลุ่ม OECD มีลักษณะของ *Investment-oriented welfare states* ที่มองการอุดหนุนเด็กเป็น “การลงทุนเชิงโครงสร้างในทุนมนุษย์ (Structural investment in human capital)” ไม่ใช่เพียงมาตรการช่วยเหลือชั่วคราวต่างจากไทยที่ยังคงใช้แนวทาง “เฉพาะกลุ่ม” ซึ่งจำกัดผลลัพธ์ด้านความเพียงพอและความครอบคลุม การเพิ่มวงเงินอุดหนุนให้สอดคล้องกับต้นทุนที่แท้จริงจึงไม่เพียงเป็นเรื่องของงบประมาณแต่เป็นการ “ยกระดับสถานะของรัฐสวัสดิการไทย” ให้เข้าใกล้มาตรฐานของประเทศพัฒนาแล้วในภูมิภาค

5. ผลกระทบเชิงการคลังและความยั่งยืน

5.1 สัดส่วนงบประมาณโครงการต่อ GDP และงบประมาณสวัสดิการรวมของรัฐ

แม้โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดจะเป็นมาตรการด้านสวัสดิการที่มีเป้าหมายทางสังคมชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับขนาดเศรษฐกิจ พบว่า มูลค่างบประมาณโครงการยังมีสัดส่วนค่อนข้างต่ำ โดยในปี ค.ศ. 2019 โครงการใช้งบประมาณคิดเป็นเพียงประมาณร้อยละ 0.03 ของ GDP และแม้จะมีการขยายโครงการต่อมาในปีถัดไป สัดส่วนดังกล่าวก็ไม่ได้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ อีกทั้งยังคิดเป็นเพียงประมาณร้อยละ 2.1 ของงบประมาณสวัสดิการรวมของประเทศไทย ซึ่งรวมถึงสวัสดิการประเภทอื่น เช่น เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (UNICEF, 2020; World Bank, 2021)

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกและประเทศรายได้สูง พบว่า ประเทศไทยมีการจัดสรรงบประมาณด้านสวัสดิการสังคมต่ำกว่ามาตรฐาน โดยใช้งบประมาณไม่ถึงร้อยละ 3-8 ของ GDP ขณะที่ค่าเฉลี่ยของภูมิภาคอยู่ในระดับที่สูงกว่า และยังห่างไกลจากประเทศพัฒนาแล้วหลายแห่งที่มีการลงทุนด้านสวัสดิการมากกว่า (OECD, 2020)

แม้โครงการเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดจะมีขนาดเล็กในเชิงการคลัง แต่เมื่อรวมอยู่ในโครงสร้างสวัสดิการของรัฐแล้ว ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ควรได้รับการพิจารณาเพื่อขยายผลและเสริมสร้างประสิทธิภาพในอนาคต

5.2 บทบาทของเงินอุดหนุนเด็กในฐานะ Automatic stabilizer

ภาระงบประมาณของโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดในเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจมหภาคและสวัสดิการสังคม จึงได้มีการคำนวณ “สัดส่วนงบประมาณโครงการ” เมื่อเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) และเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณด้านสวัสดิการสังคมรวมของรัฐ การคำนวณดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินขอบเขตและน้ำหนักของโครงการต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม รวมทั้งตรวจสอบความสำคัญเชิงเปรียบเทียบของโครงการภายในกลุ่มรายจ่ายสวัสดิการสังคม

วิธีการคำนวณอ้างอิงแนวทางขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International labour organization: ILO) และองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) ที่ใช้ในการวิเคราะห์การลงทุณด้านสวัสดิการและการคุ้มครองทางสังคม โดยใช้สูตรมาตรฐานดังนี้

สัดส่วนต่อ GDP จากสูตร

$$\text{สัดส่วนต่อ GDP} = \frac{\text{งบโครงการ}}{\text{GDP}} \times 100$$

สัดส่วนต่อสวัสดิการรวม จากสูตร

$$\text{สัดส่วนต่อสวัสดิการรวม} = \frac{\text{งบโครงการ}}{\text{งบสวัสดิการรวม}} \times 100$$

ตารางที่ 4 สัดส่วนงบประมาณโครงการเงินอุดหนุนเด็กต่อ GDP และงบสวัสดิการรวม

ปีงบประมาณ	งบประมาณโครงการเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิด (ประมาณการ)	สัดส่วนต่อ GDP	งบประมาณสวัสดิการ สังคมรวมของรัฐ	สัดส่วนเงินอุดหนุนเด็กต่อ สวัสดิการรวม
2566	17,448.26 ล้านบาท	0.092%	890,000 ล้านบาท	1.96%
2567	17,559.91 ล้านบาท	0.088%	930,000 ล้านบาท	1.89%
2568	16,998.12 ล้านบาท	0.081%	950,000 ล้านบาท	1.79%
2569	18,090.00 ล้านบาท	0.082%	970,000 ล้านบาท	1.86%
ประมาณการ				

ในทางเศรษฐศาสตร์มหภาคมีกลไกทางการคลังที่เรียกว่า เครื่องมือปรับตัวอัตโนมัติ (Automatic stabilizers) ซึ่งหมายถึงมาตรการด้านภาษีหรือสวัสดิการที่สามารถปรับเปลี่ยนได้เอง เมื่อเศรษฐกิจเผชิญความผันผวนโดยไม่จำเป็นต้องมีการออกนโยบายใหม่หรือแทรกแซงเพิ่มเติมจากภาครัฐ ตัวอย่างเช่น ในช่วงเศรษฐกิจถดถอยรายได้ภาษีของรัฐจะลดลง ขณะที่รายจ่ายด้านสวัสดิการหรือเงินโอนเพื่อช่วยเหลือครัวเรือนจะเพิ่มขึ้นโดยอัตโนมัติ กลไกนี้จึงมีบทบาทสำคัญในการบรรเทาความผันผวนและช่วยประคองระดับการบริโภคของครัวเรือนไม่ให้ลดลงมากเกินไป (OECD, 2019; Wikipedia, 2023)

ภายใต้หลักการนี้โครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดสามารถมองได้ว่าเป็นหนึ่งในเครื่องมือปรับตัวอัตโนมัติของระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากมีส่วนช่วยพยุงกำลังซื้อของครัวเรือนรายได้น้อยในยามเศรษฐกิจชะลอตัว

แม้สัดส่วนงบประมาณโครงการเงินอุดหนุนเด็กเมื่อเปรียบเทียบกับ GDP จะอยู่ในระดับต่ำ (ไม่ถึงร้อยละ 0.1 ของ GDP ตามผลการคำนวณ) แต่ด้วยลักษณะการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่มุ่งเน้นครัวเรือนรายได้น้อย ซึ่งมีแนวโน้มการบริโภคส่วนเพิ่ม (Marginal propensity to consume: MPC) สูง เงินอุดหนุนที่ได้รับจึงถูกนำไปใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน ทำให้เกิดการหมุนเวียนของรายได้ในระบบเศรษฐกิจทันที โดยเฉพาะในช่วงภาวะเศรษฐกิจชะลอตัวหรือเกิดวิกฤตสวัสดิการลักษณะนี้ช่วยรักษากำลังซื้อขั้นพื้นฐาน ลดแรงกดดันด้านสังคม และสร้างผลคูณทางเศรษฐกิจ (Multiplier effect) ผ่านการกระตุ้นการบริโภคของครัวเรือนฐานราก ดังนั้น แม้งบประมาณโครงการจะไม่ใหญ่เมื่อเทียบกับกรอบมหภาค แต่มีบทบาทเชิงคุณภาพในฐานะ “เครื่องมือรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ” ที่สนับสนุนความมั่นคงของครัวเรือนยากจนและส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมในเชิงบวก

6. การวิเคราะห์ความสมดุลเชิงนโยบายระหว่าง “ถ้วนหน้า” และ “เฉพาะกลุ่ม” ในมิติความเท่าเทียมและประสิทธิภาพ

6.1 มิติความเสมอภาค (Equity)

นโยบายแบบถ้วนหน้า (Universal approach) มีข้อได้เปรียบชัดเจนด้านความเสมอภาค เนื่องจากครอบคลุมเด็กทุกคนโดยไม่ต้องคัดกรองรายได้ จึงช่วยลดความผิดพลาดในการตกหล่น (Exclusion error) ซึ่งในกรณีของประเทศไทยพบว่า สูงถึงร้อยละ 30-40 (UNICEF & TDRI, 2023) อีกทั้งยังช่วยลดตราบาททางสังคม (Stigma) และเพิ่มอัตราการเข้าถึงสิทธิ (Take-up rate) ของครัวเรือนเปราะบาง ทำให้นโยบายถ้วนหน้าสามารถบรรลุเป้าหมายด้านความเสมอภาคได้ดีกว่าในทางตรงกันข้าม นโยบายแบบเฉพาะกลุ่ม (Targeted approach) แม้จะทำให้ทรัพยากรจัดสรรไปยังครัวเรือนยากจนโดยตรง แต่กลับมีความเสี่ยงต่อความผิดพลาดสองด้าน (Double errors) ได้แก่ การตกหล่น (เด็กยากจนไม่ได้รับสิทธิ) และการรั่วไหล (เด็กที่ไม่ยากจนได้รับสิทธิ) ซึ่งเกิดจากข้อจำกัดในการตรวจสอบรายได้และขั้นตอนการลงทะเบียน (Besley & Kanbur, 1993) ส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมเชิงผลลัพธ์ (Outcome inequality) และบั่นทอนเป้าหมายด้านความเสมอภาคของนโยบายในที่สุด

6.2 มิติประสิทธิภาพ (Efficiency)

ในด้านการใช้ทรัพยากร นโยบายถ้วนหน้าต้องใช้งบประมาณสูงกว่าเพราะครอบคลุมเด็กทุกกลุ่ม รายได้การลงทุนเช่นนี้แม้จะสร้างผลลัพธ์ทางสังคมกว้างขวาง แต่ในมุมการคลังอาจถูกมองว่าสิ้นเปลือง (Fiscal burden) เนื่องจากรวมถึงครัวเรือนรายได้ปานกลางและสูงที่ไม่จำเป็นต้องได้รับอุดหนุน ขณะที่นโยบายเฉพาะกลุ่มมีข้อได้เปรียบในด้านประสิทธิภาพทางการคลัง เพราะจำกัดการโอนให้เฉพาะครัวเรือนที่ยากจนที่สุด ทำให้งบประมาณรวมต่ำกว่าแต่ต้องแลกกับต้นทุนการบริหารจัดการสูง (Administrative cost) เช่น ระบบตรวจสอบรายได้ การคัดกรอง และการจัดเก็บข้อมูล ซึ่งลดทอนประสิทธิภาพโดยรวม นอกจากนี้ยังทำให้เกิดภาวะหน้าผาสวัสดิการ (Welfare cliff) ซึ่งส่งผลให้ครัวเรือนล่งเลที่จะเพิ่มรายได้เนื่องจากเกรงว่าจะสูญเสียสิทธิที่ได้รับ (Rosen & Gayer, 2014)

6.3 การหาจุดสมดุลระหว่าง (Equity-efficiency)

ประเด็นสำคัญของการแลกเปลี่ยนระหว่างความเสมอภาคและประสิทธิภาพ (Trade-off) คือ การหาจุดสมดุลระหว่างความครอบคลุมและความเพียงพอกับความยั่งยืนทางการคลัง แนวทางหนึ่งที่เสนอ คือ การให้สวัสดิการถ้วนหน้า (Universal base) เป็นฐานควบคู่กับการเพิ่มเงินช่วยเหลือเฉพาะกลุ่ม (Progressive top-up) ซึ่งจะทำให้เด็กทุกคนได้รับสิทธิขั้นพื้นฐาน ขณะเดียวกันครัวเรือนยากจนก็ได้รับความช่วยเหลือมากขึ้น (Korpi & Palme, 1998; UNICEF, 2023) วิธีนี้ช่วยลดความเหลื่อมล้ำโดยไม่ก่อให้เกิดภาระทางการคลังมากเกินไป และยังสร้างความยั่งยืนทางการเมือง (Political sustainability) เพราะได้รับการยอมรับจากทุกกลุ่มรายได้

ดังนั้น การกำหนดนโยบายสวัสดิการที่เหมาะสมจึงควรพิจารณาความสมดุลระหว่าง “ความเท่าเทียม” และ “ประสิทธิภาพ” อย่างรอบด้าน โดยอาจใช้แนวทางผสมผสาน เช่น การจัดสรรสิทธิถ้วนหน้าในระดับพื้นฐาน เพื่อสร้างหลักประกันทางสังคมขั้นต่ำสำหรับทุกคน และเสริมด้วยการให้เงินสนับสนุนเพิ่มเติม (Top-up) สำหรับกลุ่มเป้าหมายที่มีความเปราะบางหรือรายได้ต่ำ วิธีการดังกล่าวจะช่วยรักษาสถิติทั้งสองมิติ พร้อมทั้งสร้างความยั่งยืนทั้งทางการคลังและผลลัพธ์ทางสังคมในระยะยาว

สรุป

นโยบายเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดถือเป็นมาตรการสวัสดิการสังคมที่มีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ในการพัฒนาทุนมนุษย์ของประเทศ โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างหลักประกันขั้นพื้นฐานให้แก่เด็กในครัวเรือนยากจนและกลุ่มเปราะบางให้สามารถเข้าถึงปัจจัยการเลี้ยงดูและการพัฒนาที่เหมาะสมตามวัย แม้จะเป็นโครงการที่ริเริ่มจากแนวคิดการช่วยเหลือแบบเฉพาะกลุ่ม แต่ต่อมาได้มีการขยายขอบเขตทั้งในเชิงสิทธิของกลุ่มเป้าหมายและระยะเวลาการได้รับสิทธิ ทำให้มีเด็กได้รับประโยชน์จากโครงการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนมีความครอบคลุมสูงใกล้เคียงระดับถ้วนหน้า อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของโครงการยังปรากฏชัดเจนโดยเฉพาะวงเงินอุดหนุนที่กำหนดไว้ 600 บาทต่อเดือน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับผลการศึกษาของ UNICEF และ TDRI (2024) พบว่า เป็นเพียงประมาณร้อยละ 31-32 ของค่าใช้จ่ายขั้นต่ำในการเลี้ยงดูเด็กในครัวเรือนรายได้ต่ำ (1,897 บาท/เดือน) และเพียงร้อยละ 18 ของค่าใช้จ่ายเฉลี่ยในครัวเรือนรายได้ปานกลาง (3,393 บาท/เดือน) ความไม่เพียงพอนี้ส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพการเลี้ยงดู ทั้งด้านโภชนาการ สุขภาพ และการศึกษาตามวัย อันอาจกระทบต่อการพัฒนาทุนมนุษย์ในระยะยาว

ในเชิงการคลังแม้งบประมาณของโครงการจะมีการขยายตัวตามจำนวนผู้รับสิทธิ แต่สัดส่วนเมื่อเปรียบเทียบกับเศรษฐกิจมหภาคยังถือว่าต่ำมาก โดยใช้งบประมาณเพียงประมาณ 0.03-0.05% ของ GDP และคิดเป็นร้อยละ 2.0-2.5 ของงบประมาณสวัสดิการรวม ซึ่งต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกที่ใช้ในด้านสวัสดิการสังคม 3-8% ของ GDP และยิ่งต่ำกว่าประเทศพัฒนาแล้วที่มีการลงทุนด้านนี้ในระดับสูงกว่า 10% ของ GDP (OECD, 2020; World Bank, 2021; UNICEF, 2020) แม้สัดส่วนจะเล็กน้อยแต่โครงการมีคุณสมบัติการเชิงระบบ เนื่องจากสามารถทำหน้าที่เป็น Automatic stabilizer ในช่วงเศรษฐกิจชะลอตัว โดยช่วยรักษากำลังซื้อของครัวเรือนรายได้น้อย ซึ่งมีแนวโน้มการบริโภคส่วนเพิ่ม (MPC) สูง ทำให้เงินโอนถูกนำไปใช้จ่ายทันทีและกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับฐานราก

ในมิติการออกแบบนโยบาย ประเด็น Trade-off ระหว่าง “ถัวหน้า” และ “เฉพาะกลุ่ม” ยังคงเป็นโจทย์หลัก โดยนโยบายถัวหน้ามีข้อได้เปรียบในด้านความเท่าเทียมและลดการตกหล่น ขณะที่นโยบายเฉพาะกลุ่ม มีข้อได้เปรียบในด้านประสิทธิภาพทางการคลัง บทความนี้จึงเสนอแนวทางประสาน เช่น “ถัวหน้าขั้นพื้นฐาน” ควบคู่กับ “การเติมเฉพาะกลุ่ม (Progressive top-up)” เพื่อสร้างสมดุลระหว่างความเสมอภาคและความยั่งยืนทางการคลัง ดังนั้นการมองนโยบายเงินอุดหนุนเด็กไม่ควรถูกจำกัดกรอบเพียงภาระการคลัง แต่ควรถูกตีความว่าเป็นการลงทุนทางสังคมที่ก่อให้เกิดผลตอบแทนระยะยาว ทั้งในด้านการลดความยากจนเชิงรื้อรื้อ การพัฒนาศักยภาพแรงงานและการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การตัดสินใจด้านนโยบายจึงควรยึดหลักการมองการลงทุนในเด็กปฐมวัยเป็นการลงทุนเชิงยุทธศาสตร์มากกว่าการมองเป็นค่าใช้จ่ายที่สิ้นเปลืองในระยะสั้น

เมื่อย้อนกลับไปพิจารณาในกรอบแนวคิดเศรษฐศาสตร์สวัสดิการและฟังก์ชันของการคลังสาธารณะ จะเห็นได้ว่านโยบายเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดของไทยได้สะท้อนความพยายามในการบรรลุเป้าหมายทางการคลังทั้งสามประการของรัฐ แม้ยังไม่สมบูรณ์นักก็ตาม กล่าวคือ ในด้านการจัดสรรทรัพยากร (Allocation function) รัฐได้ลงทุนในทุนมนุษย์ผ่านการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการเลี้ยงดูเด็ก ซึ่งถือเป็น “สินค้าที่มีคุณค่าทางสังคม (Merit goods)” ตามแนวคิดของ Musgrave และ Stiglitz อย่างไรก็ตาม ระดับวงเงินที่ต่ำเมื่อเทียบกับต้นทุนจริงทำให้ประสิทธิภาพของการลงทุนยังไม่เต็มศักยภาพ ด้านการกระจายรายได้ (Distribution function) โครงการสามารถลดความเหลื่อมล้ำระหว่างครัวเรือนยากจนกับครัวเรือนทั่วไปได้ในระดับหนึ่ง แต่ยังคงมีข้อจำกัดในแง่ของ “ความเพียงพอและการครอบคลุม” โดยเฉพาะกลุ่มที่ตกหล่นจากระบบการคัดกรอง ส่วนในด้านการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจ (Stabilization function) เงินอุดหนุนเด็กทำหน้าที่เป็นกลไก Stabilizer เชิงอัตโนมัติช่วยพยุงกำลังซื้อของครัวเรือนฐานรากในภาวะเศรษฐกิจชะลอตัว ซึ่งสะท้อนศักยภาพของนโยบายที่มากกว่าการช่วยเหลือเฉพาะหน้า แต่เป็นกลไกทางเศรษฐกิจที่สร้างความมั่นคงเชิงระบบ

อย่างไรก็ตาม การบรรลุเป้าหมายทางการคลังทั้งสามยังขึ้นอยู่กับ “เงื่อนไขเชิงโครงสร้าง” หลายประการ ทั้งในมิติของฐานะการคลังของรัฐ ความต่อเนื่องของนโยบายทางการเมือง ความสามารถในการบริหารงบประมาณ และกลไกข้อมูลเชิงหลักฐาน (Evidence-based fiscal governance) ที่ยังต้องพัฒนาเพิ่มเติม เพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรเกิดประสิทธิภาพสูงสุดและยั่งยืนในระยะยาว หากรัฐสามารถปรับระบบเงินอุดหนุนให้มีความเพียงพอและยืดหยุ่นตามภาวะเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันสร้างระบบติดตามผลเชิงประจักษ์เพื่อตรวจสอบผลตอบแทนของการลงทุนในเด็ก นโยบายนี้จากกลายเป็น “จุดสมดุลใหม่ระหว่างสวัสดิการและความยั่งยืนทางการคลัง” ที่ตอบทั้งเป้าหมายของ Musgrave และแนวคิดเศรษฐศาสตร์สวัสดิการได้อย่างแท้จริง ประเด็นเหล่านี้จึงควรได้รับการศึกษาต่อยอดในเชิงวิชาการ เพื่อสำรวจว่าประเทศไทยจะสามารถพัฒนานโยบายสวัสดิการเพื่อการลงทุน (Investment-oriented welfare state) ได้อย่างไรภายใต้ข้อจำกัดทางการคลังและโครงสร้างประชากรที่กำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ข้อเสนอแนะทางวิชาการ

1.1 ควรมีการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณเพิ่มเติมเพื่อนำเสนอหลักฐานเชิงประจักษ์เกี่ยวกับผลตอบแทนระยะยาวของนโยบายเงินอุดหนุนเด็กในมิติทุนมนุษย์ (Human capital) และผลกระทบต่อ GDP ศักยภาพแรงงาน และการลดความยากจนเชิงรุ่นสู่รุ่น เพื่อสร้างฐานข้อมูลสนับสนุนการมองนโยบายดังกล่าวเป็น “การลงทุน” มากกว่าค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ การใช้แบบจำลอง SROI หรือ CGE model จะช่วยให้การกำหนดนโยบายและงบประมาณมีความแม่นยำและเชิงระบบมากขึ้น

1.2 การขยายกรอบการวิเคราะห์จากมิติการคลังสู่มิติ Governance และ Equity dynamics ในเชิง “ธรรมาภิบาลเชิงสวัสดิการ” (Welfare governance) เช่น ประสิทธิภาพการบริหารจัดการงบประมาณ การลดความซ้ำซ้อนของสวัสดิการ และการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการคัดกรองและติดตามผู้มีสิทธิ การเพิ่มมิติ Governance และ Social equity dynamics จะช่วยให้เข้าใจโครงสร้างการจัดสรรสวัสดิการอย่างครอบคลุมมากขึ้น

1.3 ควรสนับสนุนการพัฒนาฐานข้อมูลเชิงบูรณาการเกี่ยวกับเด็กแรกเกิด ครั้วเรือนรายได้ต่ำและสถานะการได้รับสวัสดิการในระดับพื้นที่ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือวิเคราะห์ความเพียงพอ ความครอบคลุม และประสิทธิภาพ เชิงพื้นที่ของนโยบายอย่างต่อเนื่อง การมีระบบ Longitudinal database และการประเมินผลเชิงนโยบาย (Policy impact evaluation) จะช่วยยกระดับการวิจัยสวัสดิการเด็กให้มีความเป็นระบบและยั่งยืนทางวิชาการมากขึ้น

2. ข้อเสนอแนะทางสังคม

2.1 ควรปรับเพิ่มวงเงินอุดหนุนเด็กให้สอดคล้องกับต้นทุนที่แท้จริงในการเลี้ยงดูเด็กปฐมวัย โดยอ้างอิงจากข้อมูลของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) และองค์การยูนิเซฟ (UNICEF) ซึ่งระบุว่า ค่าใช้จ่ายขั้นต่ำอยู่ระหว่าง 1,897-3,393 บาทต่อเดือนต่อเด็กหนึ่งคน เพื่อให้เกิดความเพียงพอของสวัสดิการและลดช่องว่างทางรายได้ในครั้วเรือนยากจน

2.2 ควรกำหนดกลไกการปรับวงเงินอุดหนุนตามอัตราเงินเฟ้อหรือค่าครองชีพ เพื่อรักษามูลค่าที่แท้จริงของเงินอุดหนุนในระยะยาวและป้องกันการเสื่อมค่าของสวัสดิการตามภาวะเศรษฐกิจ

2.3 ควรสร้างความตระหนักรู้แก่สาธารณชนว่าการลงทุนในเด็กปฐมวัยมิใช่ภาระทางการคลัง แต่เป็น “การลงทุนทางสังคม” (Social investment) ที่ให้ผลตอบแทนเชิงโครงสร้างทั้งด้านสุขภาพ การศึกษา และการลดความยากจนเชิงรุ่นสู่รุ่น ซึ่งจะส่งผลต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระยะยาว

2.4 ควรส่งเสริมให้ภาคประชาชนและภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนหรือขับเคลื่อนนโยบายเพื่อสร้างความร่วมมือเชิงสังคม (Social partnership) และเพิ่มความยั่งยืนในการดำเนินโครงการ

3. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสาธารณะ

3.1 ควรมีการปรับวงเงินอุดหนุนเด็กให้สอดคล้องกับต้นทุนที่แท้จริงในการเลี้ยงดูเด็กปฐมวัย โดยอาจกำหนดอัตราพื้นฐานที่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายขั้นต่ำ และพิจารณาปรับเพิ่มตามอัตราเงินเฟ้อ เพื่อป้องกันไม่ให้มูลค่าที่แท้จริงของเงินอุดหนุนลดลง การดำเนินการดังกล่าวจะช่วยลดช่องว่างด้านความเพียงพอของสวัสดิการ และเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของเด็กได้อย่างเป็นรูปธรรม

3.2 ควรใช้แนวทาง “ถ่วงน้ำหนักขั้นพื้นฐาน” ร่วมกับ “การเติมเฉพาะกลุ่ม” โดยจัดให้เด็กทุกคนได้รับสวัสดิการพื้นฐานเพื่อความเท่าเทียม ขณะเดียวกันครัวเรือนยากจนที่มีความจำเป็นสูงก็ควรได้รับการสนับสนุนเพิ่มเติม แนวทางนี้จะช่วยลดข้อผิดพลาดจากการตกหล่นและการรั่วไหลของสิทธิ พร้อมทั้งสร้างสมดุลระหว่างความเสมอภาคและประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร

3.3 ควรมีการกำหนดกลไกทางการคลังที่ชัดเจน เช่น การปรับวงเงินตามดัชนีค่าครองชีพ และการกำหนดเพดานงบประมาณที่สัมพันธ์กับรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมโดยรวม อีกทั้งควรบูรณาการสวัสดิการที่มีลักษณะซ้ำซ้อนเพื่อลดความซ้ำซ้อนและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายของรัฐ

3.4 นโยบายเงินอุดหนุนเด็กควรถูกมองไม่ใช่เพียงค่าใช้จ่ายของภาครัฐ แต่คือการลงทุนระยะยาวที่สร้างผลตอบแทนทั้งในด้านการพัฒนาทุนมนุษย์ การลดความยากจนข้ามรุ่น และการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันของประเทศ การลงทุนในเด็กปฐมวัยจึงเป็นการวางรากฐานสำคัญของสังคมในอนาคต และควรได้รับการยกระดับเป็นนโยบายหลักเชิงโครงสร้าง

เอกสารอ้างอิง

- กรมกิจการเด็กและเยาวชน. (2568). รายงานผลการดำเนินงานโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568. กรมกิจการเด็กและเยาวชน.
- ศูนย์ปฏิบัติการโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด กรมกิจการเด็กและเยาวชน. (2568). คู่มือการดำเนินงานโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด. กรมกิจการเด็กและเยาวชน.
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2562). รายงานประจำปี 2562. กระทรวงการคลัง.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2565). รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2565. สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- Atkinson, A. B., & Stiglitz, J. E. (1976). The design of tax structure: Direct versus indirect taxation. *Journal of Public Economics*, 6(1-2), 55–75. [https://doi.org/10.1016/0047-2727\(76\)90041-4](https://doi.org/10.1016/0047-2727(76)90041-4)
- Automatic stabilizer. (2023). In *Wikipedia*. https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Automatic_stabilizer
- Barr, N. (2012). *Economics of the Welfare State* (5th ed.). Oxford University Press.
- Besley, T., & Kanbur, R. (1993). The principles of targeting. In M. Lipton & J. van der Gaag (Eds.), *Including the poor* (pp. 67–90). World Bank.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.
- Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900–1902.
- Japan Ministry of Health, labour and welfare (MHLW). (2022). *Child Allowance Report 2022*. MHLW Japan Ministry of Health, Labour and Welfare.
- Korea Institute of Public Finance. (2022). *Social expenditure and family support policy report*. KIPF Korea Institute of Public Finance.

- Korpi, W., & Palme, J. (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. *American Sociological Review*, 63(5), 661–687.
- Ministry of Social and Family Development (MSF). (2023). *Baby Bonus and Child Development Account Statistics*.
- Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance: A study in public economy*. McGraw-Hill.
- National Statistical Office. (2023). *Thailand multiple indicator cluster survey 2023: Key findings*. Ministry of Digital Economy and Society.
- OECD. (2019). *Doing better for families*. OECD Publishing.
- OECD. (2020). *Social Expenditure Update 2020*. OECD Publishing.
- OECD. (2023). *Social expenditure database (SOCX)*. OECD Publishing.
- Okun, A. M. (1975). *Equality and efficiency: The big tradeoff*. Brookings Institution.
- Rosen, H. S., & Gayer, T. (2014). *Public finance* (10th ed.). McGraw-Hill.
- Stiglitz, J. E., & Rosengard, J. K. (2015). *Economics of the public sector* (4th ed.). W. W. Norton & Company.
- TDRI. (2018). *Thailand child allowance policy review*. Thailand Development Research Institute.
- UNICEF & TDRI/UNICEF Thailand & Thailand Development Research Institute. (2023). *Child support grant policy brief*. UNICEF Thailand & Thailand Development Research Institute.
- UNICEF & TDRI/UNICEF Thailand & Thailand Development Research Institute. (2024). *Exclusion error: Child support grant: An assessment of the targeting method*. UNICEF Thailand & Thailand Development Research Institute.
- UNICEF Malaysia. (2023). *Social protection for children in Malaysia*. UNICEF Malaysia.
- UNICEF. (2020). *The state of social assistance in Thailand*. UNICEF Thailand.
- UNICEF. (2023). *The state of the world's children 2023: For every child, vaccination*. UNICEF Thailand.
- UNICEF. (2024). *Early childhood investment and social protection in Thailand*. UNICEF Thailand.
- United Nations. (2022). *World social report 2022: Leaving no one behind in an ageing world*. Department of Economic and Social Affairs.
- World Bank. (2021). *Thailand social protection and labor Review*. World Bank.
- World Bank. (2023). *World development indicators 2023*. World Bank.