

การประเมิน

# นโยบายสาธารณะ

ด้านสังคมด้วยวิธีการเศรษฐมิติ



บรรณารักษ์

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์



สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

# การประเมินนโยบายสาธารณะด้านสังคม ด้วยวิธีการเศรษฐกิจมิติ

การวิจัยและการจัดพิมพ์ได้รับการสนับสนุนจาก  
แผนงานพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี



มูลนิธิสภามติธรรมแห่งชาติ (มสช.)



สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)



สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

มิถุนายน 2550

ISBN 978-974-7002-48-5

การประเมินนโยบายสาธารณะด้านสังคมด้วยวิธีการเศรษฐมิติ

บรรณาธิการ

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์

พิมพ์ครั้งแรก พ.ศ. 2550

สงวนลิขสิทธิ์ ©2007

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

565 ซอยรามคำแหง 39 เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ 10310

โทรศัพท์ 660 718 5460 โทรสาร 662 718 5461-62

Email: [publications@tdri.or.th](mailto:publications@tdri.or.th)

Website: <http://www.info.tdri.or.th>

การวิจัยและการจัดพิมพ์ได้รับการสนับสนุนจาก

แผนงานพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี

มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.)

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

ภาพปก: บุญชัย บุญญานุรักษ์

การเผยแพร่เอกสารนี้เป็นการให้บริการทางวิชาการ ความเห็นที่ปรากฏอยู่ในเอกสารเป็นของผู้เขียน  
มิใช่หรือไม่จำเป็นต้องเป็นความเห็นของมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

บทที่ 1 บทนำ ..... 1

**ภาคที่ 1 ทฤษฎีและภาคปฏิบัติในการประเมินนโยบายสาธารณะ**

บทที่ 2 การประเมินโครงการแก้ไขปัญหาความยากจน  
(Evaluating Anti-Poverty Programs) ..... 11

1. บทนำ ..... 11

2. แนวคิดของการประเมินโครงการ ..... 12

3. ประเด็นปัญหาของการประเมินโครงการ..... 17

4. วิธีการทดลองทางสังคม (Social experiments) ..... 25

5. วิธีประเมินโครงการโดยใช้ค่าความน่าจะเป็นของการเข้าร่วมโครงการ (Propensity Score Methods)..... 29

6. วิธีการประเมินที่ใช้ประโยชน์จากลักษณะบางประการของโครงการ ..... 37

7. วิธีการหาผลต่างหลายชั้น (Higher-order differences) ..... 40

8. วิธีการที่ไม่ได้อ้างอิงสมมติฐานความเป็นอิสระของการเข้าร่วมโครงการ (conditional exogeneity assumption) ..... 49

9. บทเรียนจากการประเมินโครงการ ..... 57

10. บทสรุป ..... 66

เอกสารอ้างอิง ..... 67

บทที่ 3 ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการประเมินนโยบาย:  
ความลึกลับของผลประโยชน์ที่หายไป ..... 79

เอกสารอ้างอิง ..... 104

ภาคผนวก: สมุดบันทึกของว่องไว ช่างวิเคราะห์ ..... 107



## ภาคที่ 2 กรณีศึกษาการประเมินนโยบายสาธารณะในประเทศไทย

บทที่ 4 การประเมินกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา .....	113
1. บทนำ.....	113
1.1 หลักการและเหตุผล.....	113
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	114
1.3 ขอบเขตการศึกษา.....	115
1.4 วิธีดำเนินการศึกษา.....	115
2. กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา.....	116
2.1 ระบบการเงินเพื่อการศึกษา.....	116
2.2 ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของ กยศ. ....	119
2.3 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ .....	119
2.4 หลักเกณฑ์การให้กู้ยืมเงินของ กยศ.....	121
2.5 ขั้นตอนการดำเนินงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา.....	123
2.6 วงเงินสำหรับผู้กู้แต่ละประเภท .....	126
2.7 กระบวนการกู้ยืมในระดับสถานศึกษา.....	128
2.8 การชำระหนี้ .....	131
2.9 ข้อสังเกตต่อการดำเนินการของ กยศ.....	133
2.10 กองทุนเงินให้กู้ยืมที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.).....	135
2.11 สรุป.....	136
3. การประเมินนโยบายสาธารณะโดยใช้ข้อมูลเชิงจุลภาค.....	137
3.1 แนวคิดของการประเมินนโยบาย .....	137
3.2 การใช้ข้อมูลเชิงจุลภาคในการประเมินนโยบาย .....	138
3.3 ปัญหาความเอนเอียงในการคัดเลือก.....	139
3.4 การประเมินผลกระทบของนโยบายโดยวิธีการแมทซิง .....	139
4. การประเมินประสิทธิผลของ กยศ. ในการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาของประชาชน โดยใช้ข้อมูลจุลภาค.....	142
4.1 เป้าหมายในการประเมิน .....	142
4.2 ข้อมูลเชิงจุลภาคในการประเมินผล .....	143
4.3 การจัดสรรเงินให้กู้ยืมแก่กลุ่มเป้าหมาย.....	144
4.4 การประเมินประสิทธิผลของ กยศ. ในการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาของประชาชน.....	146

4.5	การวิเคราะห์ผลกระทบต่อพฤติกรรมการใช้เวลาว่างและการใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษา .....	159
4.6	สรุป.....	164
5.	การประเมินกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาตามวัตถุประสงค์ด้านการกระจายรายได้และการสนับสนุนระบบการศึกษาด้านอุปสงค์.....	165
5.1	การสนองต่อนโยบายกระจายรายได้ของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา .....	165
5.2	การสนับสนุนระบบการเงินด้านอุปสงค์ .....	168
5.3	สรุป.....	175
6.	การวิเคราะห์ประสิทธิภาพทางการเงินของ กยศ. ....	176
6.1	อัตราการชำระหนี้คืน .....	176
6.2	อัตราการคืนทุน .....	179
6.3	สรุป.....	183
7.	สรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย.....	183
7.1	ความไม่มีประสิทธิภาพในการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาของประชาชน.....	183
7.2	การขาดกลไกในการตรวจสอบการจัดสรรเงินกู้ยืม .....	184
7.3	การขาดประสิทธิภาพของกลไกติดตามการชำระหนี้คืน.....	185
7.4	การขาดกลไกในการติดตามและประเมินผลการดำเนินโครงการ.....	185
	เอกสารอ้างอิง .....	186

## บทที่ 5 การประเมินผลกระทบของค่าใช้จ่ายในการศึกษาต่อการศึกษาต่อ

	ของเยาวชนไทย.....	189
1.	ความเป็นมา.....	190
2.	วัตถุประสงค์.....	200
3.	คำถามของการวิจัย .....	200
4.	กรอบแนวคิดและระเบียบวิธีวิจัย .....	201
4.1	วิธีการวิจัย .....	201
4.2	แบบจำลองทางสถิติและเศรษฐมิติ .....	202
4.3	แหล่งข้อมูลและตัวแปรที่ใช้ในการวิเคราะห์ .....	203

5. ผลการวิเคราะห์.....	211
5.1 การศึกษาต่อในระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 .....	211
5.2 การศึกษาต่อในระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 และประกาศนียบัตรวิชาชีพปีที่ 1 .....	221
5.3 ผลกระทบต่อครัวเรือนกลุ่มรายได้ต่างๆ.....	232
6. สรุปและนัยเชิงนโยบาย.....	241
เอกสารอ้างอิง.....	243
ภาคผนวก .....	249
<b>บทที่ 6 การประเมินผลนโยบายการประกันการว่างงาน.....</b>	<b>261</b>
1. เกริ่นนำ.....	261
1.1 ความเป็นมา.....	261
1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย .....	263
1.3 วิธีการวิจัย ข้อมูล และขอบเขตการศึกษา.....	264
1.4 นิยามศัพท์ .....	265
2. ประโยชน์ทดแทนของการประกันสังคมของไทย.....	265
3. เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการกำหนดนโยบายประกันการว่างงาน .....	268
3.1 ประเด็นแห่งความขัดแย้ง และการต่อรอง .....	269
3.2 เศรษฐศาสตร์การเมืองของการกำหนดนโยบาย .....	279
3.3 บทสรุป : กองทุนประกันสังคมกับแนวนโยบาย “ประชานิยม” .....	293
4. โครงการประกันการว่างงานและสถานะทางการเงิน .....	298
4.1 จำนวนผู้รับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน .....	303
4.2 สถานะทางการเงินภาพรวมของการประกันสังคม .....	308
5. วิเคราะห์การให้ประโยชน์ที่มีค่าใช้จ่ายแก่ผู้ประกันตนกรณีว่างงาน.....	308
5.1 กลไก กฎระเบียบ และวิธีการขอรับประโยชน์ทดแทน .....	309
5.2 การดำเนินงานด้านการจัดหางานและการฝึกอบรม .....	313
5.3 ข้อจำกัดในการดำเนินงานจัดหางานและฝึกอบรม .....	319
5.4 ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา .....	325

6. รูปแบบการมีงานทำก่อนและหลังการมีโครงการประกันการว่างงาน .....	327
6.1 ทฤษฎีพฤติกรรมการทำงาน .....	328
6.2 วิธีการวิจัยและข้อมูล .....	330
6.3 ระยะเวลาการทำงาน .....	337
6.4 สรุป .....	343
7. สรุปและข้อเสนอแนะ .....	344
เอกสารอ้างอิง .....	346
ภาคผนวกที่ 1 โครงการประกันการว่างงานในบางประเทศ .....	349
ภาคผนวกที่ 2 รายชื่อคณะกรรมการประกันสังคมตั้งแต่ชุดที่ 1-8 .....	351
ภาคผนวกที่ 3 ตำแหน่งงานว่าง 9 หมวด ตามมาตรฐานอาชีพ .....	365
<b>บทที่ 7 การประเมินปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของกองทุนหมู่บ้าน .....</b>	<b>385</b>
1. บทนำ .....	385
2. วรรณกรรมปริทัศน์ .....	390
3. การวัดผลการดำเนินงานของโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ (Measuring Village Fund Performance) .....	391
4. การวัดทุนสังคม (Measuring Social Capital) .....	397
5. วิธีดำเนินการวิจัย (Methodology) .....	400
6. ผลการวิจัย (Results) .....	401
7. บทสรุป .....	403
เอกสารอ้างอิง .....	405
ภาคผนวก การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน .....	407
<b>บทที่ 8 การประเมินนโยบายการตรึงราคาน้ำมัน .....</b>	<b>409</b>
1. บทนำ .....	409
1.1 หลักการและเหตุผล .....	409
1.2 วัตถุประสงค์ .....	409
1.3 วิธีการวิจัย .....	409

2. ความเป็นมาของนโยบายแทรกแซงราคาน้ำมันของรัฐบาล .....	410
2.1 การแทรกแซงราคาน้ำมันที่ผ่านมาของรัฐบาล .....	410
2.2 การบริหารจัดการกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในปัจจุบัน .....	413
2.3 รายรับและรายจ่ายของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง .....	415
2.4 ฐานะทางการเงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง .....	416
3. ผลกระทบของการแทรกแซงราคาต่อปริมาณการบริโภคน้ำมัน และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม .....	417
3.1 การประมาณการฟังก์ชันอุปสงค์ของน้ำมัน .....	418
3.2 ผลกระทบของการแทรกแซงต่อการเปลี่ยนแปลงปริมาณการบริโภคน้ำมัน .....	419
3.3 ผลกระทบของการแทรกแซงราคาต่อสิ่งแวดล้อม .....	425
4. ผลกระทบของการแทรกแซงราคาน้ำมันต่ออัตราเงินเฟ้อและการกระจายรายได้ .....	427
4.1 ผลการศึกษาที่ผ่านมา .....	428
4.2 การทดสอบสมมติฐานการปรับตัวอย่างสมมาตรของราคาสินค้าต่อราคาน้ำมัน .....	429
4.3 ผลกระทบของการแทรกแซงราคาน้ำมันต่อการกระจายรายได้ .....	432
5. สรุปและข้อเสนอแนะทางนโยบาย .....	434
5.1 สรุปผลการศึกษา .....	434
5.2 ข้อเสนอแนะทางนโยบาย .....	435
เอกสารอ้างอิง .....	436
ภาคผนวกที่ 1 ผลการประมาณการปริมาณการบริโภคน้ำมันดีเซลและน้ำมันเบนซิน .....	439
ภาคผนวกที่ 2 ผลการประมาณการปรับตัวของดัชนีราคาสินค้า จากการเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมัน .....	443
<b>ภาคที่ 3 ข้อมูลในการประเมินนโยบายสาธารณะในประเทศไทย</b>	
<b>บทที่ 9 ข้อมูลด้านเศรษฐกิจและสังคมไทยเพื่อประเมินนโยบายสาธารณะ .....</b>	<b>447</b>

รูปที่ 2.1	การกระจายตัวของค่าความน่าจะเป็นในการเข้าร่วมโครงการ .....	19
รูปที่ 2.2	ผลกระทบต่อความยากจนของโครงการ Trabajar ประเทศอาร์เจนตินา .....	34
รูปที่ 2.3	แผนภาพแสดงความเอนเอียงที่เกิดขึ้นในวิธีหาผลต่างสองชั้น .....	46
รูปที่ 4.1	โครงสร้างกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา.....	120
รูปที่ 4.2	ขั้นตอนการดำเนินการอนุมัติเงินกู้ของ กยศ. ....	124
รูปที่ 4.3	ตัวอย่างการจัดสรรงบประมาณ .....	126
รูปที่ 4.4	ขั้นตอนการกู้ยืมของผู้กู้รายใหม่และผู้กู้ต่อเนื่องที่เปลี่ยนสถาบันการศึกษา .....	130
รูปที่ 4.5	การจัดสรรเงินกู้ตามระดับรายได้ครัวเรือนของผู้ที่กู้ยืม ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย .....	145
รูปที่ 4.6	การจัดสรรเงินกู้ตามระดับรายได้ครัวเรือนของผู้ที่กู้ยืมระดับอุดมศึกษา .....	145
รูปที่ 4.7	แผนภาพขั้นตอนการทำ Propensity Score Matching (PSM) .....	149
รูปที่ 4.8	การกระจายเงินกู้ตามระดับรายได้ครัวเรือนของประชากรวัยเรียน ระดับมัธยมปลาย.....	166
รูปที่ 4.9	การกระจายเงินกู้ตามระดับรายได้ครัวเรือนของประชากรวัยเรียน ระดับอุดมศึกษา .....	167
รูปที่ 4.10	การกระจายเงินอุดหนุนของรัฐแก่ผู้เรียนตามระดับการศึกษาในแต่ละกลุ่มรายได้ .....	169
รูปที่ 4.11	จำนวนนักศึกษาในระดับอุดมศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (ไม่สูงกว่าปริญญาตรี).....	172
รูปที่ 4.12	ส่วนแบ่งจำนวนนักศึกษาจำแนกตามประเภทสถาบันอุดมศึกษาเอกชน .....	173
รูปที่ 4.13	สัดส่วนของนักศึกษาระดับอุดมศึกษาจำแนกตามประเภทสถาบันการศึกษา .....	174
รูปที่ 5.1	ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของครัวเรือน .....	191
รูปที่ 5.2	งบประมาณด้านการศึกษาที่จัดสรรให้กระทรวงศึกษาธิการและ สพฐ. 2544-2549. ....	192
รูปที่ 5.3	อัตราการเรียนต่อของเยาวชนในชั้น ม.1 ม.4 และ ปวช.1.....	194
รูปที่ 5.4	เปรียบเทียบโอกาสทางการศึกษาระดับมัธยมต้น ตามเศรษฐกิจฐานะ .....	195
รูปที่ 5.5	ผลกระทบของค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาต่อโอกาสการเรียนต่อชั้น ม.1.....	235
รูปที่ 5.6	ผลกระทบของค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาต่อโอกาสการเรียนต่อชั้น ม.4.....	235
รูปที่ 5.7	ผลกระทบของค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาต่อโอกาสการเรียนต่อชั้น ปวช.1 .....	236
รูปที่ 5.8	ผลกระทบของจำนวนเด็กและเยาวชนในครัวเรือนต่อโอกาสการเรียนต่อ .....	238

รูปที่ 5.9	ผลกระทบของการศึกษาของพ่อแม่ที่มีต่อโอกาสการเรียนรู้ต่อชั้น ม.1.....	239
รูปที่ 5.10	ผลกระทบของการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือนที่มีต่อโอกาสการเรียนรู้ต่อชั้น ม.4.....	240
รูปที่ 5.11	ผลกระทบของการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือนที่มีต่อโอกาสการเรียนรู้ต่อชั้น ปวช.1 ...	240
รูปที่ 6.1	ขั้นตอนการให้บริการจัดหางาน.....	310
รูปที่ 6.2	อัตราส่วนผู้ประกันตนกรณีว่างงานที่ฝึกงาน และได้รับการบรรจุงาน.....	318
รูปที่ 6.3	อัตราส่วนผู้ประกันตนกรณีว่างงานที่เข้าฝึกอบรม และผู้ได้รับการบรรจุงาน.....	319
รูปที่ 6.4	เส้นงบประมาณเมื่อมีเงินประโยชน์ทดแทนการว่างงาน.....	329
รูปที่ 6.5	การกระจายของกลุ่มตัวอย่างปี 2543-45 จำแนกตามอายุ.....	334
รูปที่ 6.6	การกระจายของกลุ่มตัวอย่างปี 2547-48 จำแนกตามอายุ.....	335
รูปที่ 6.7	การจัดรูปแบบข้อมูลเป็น employment และ unemployment spells.....	336
รูปที่ 6.8	Kaplan-Meier survival สำหรับ employment spell.....	339
รูปที่ 6.9	Kaplan-Meier survival สำหรับ employment spell จำแนกตามเพศ.....	339
รูปที่ 6.10	Kaplan-Meier survival สำหรับ employment spell จำแนกตามกลุ่มอายุ.....	340
รูปที่ 6.11	Survival Function สำหรับ employment spell.....	342
รูปที่ 6.12	Hazard Function สำหรับ employment spell.....	342
รูปที่ 6.13	ระยะเวลาทำงานก่อนและหลังมีประกันการว่างงาน.....	343
รูปที่ 7.1	ปัญหาหนี้สินที่ครัวเรือนรายงานตามภูมิภาค.....	393
รูปที่ 7.2	ปัญหาหนี้สินที่ครัวเรือนรายงานตามประเภทการอยู่อาศัย.....	393
รูปที่ 7.3	อายุสินเชื่อกองทุนหมู่บ้านฯ.....	394
รูปที่ 7.4	อายุสินเชื่อกองทุนหมู่บ้านฯ (เดือน) จากครัวเรือนที่รายงานว่าไม่มีปัญหา.....	395
รูปที่ 7.5	อายุสินเชื่อกองทุนหมู่บ้านฯ จากครัวเรือนที่ไม่มีแหล่งทุนอื่น.....	396
รูปที่ 7.6	ครัวเรือนที่มีแหล่งทุนอื่นนอกเหนือไปจากกองทุนหมู่บ้านฯ (เป็น% ของครัวเรือนที่เป็นลูกหนี้กองทุนหมู่บ้านฯ ทั้งหมด).....	396
รูปที่ 7.7	ครัวเรือนที่รายงานชำระคืนล่าช้าและกั๊ยมจากแหล่งอื่นนอกเหนือไปจากกองทุน หมู่บ้านฯ (เป็น % ของครัวเรือนที่รายงานว่าชำระคืนล่าช้าทั้งหมด).....	397
รูปที่ 7.8	ครัวเรือนที่รายงานกั๊ยมจากแหล่งอื่นนอกเหนือไปจากกองทุนหมู่บ้านฯ เพื่อชำระคืน (เป็น % ของครัวเรือนที่รายงานว่ามีการกั๊ยมเพื่อชำระคืนทั้งหมด).....	397
รูปที่ 7.9	การกระจายตัวของดัชนีลักษณะร่วมทางประชากรศาสตร์ของครัวเรือนตัวอย่าง.....	399



รูปที่ 8.1	แผนผังแสดงหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง.....	414
รูปที่ 8.2	โครงสร้างรายรับและรายจ่ายของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง.....	416
รูปที่ 8.3	ราคาขายปลีกน้ำมันดีเซลหมุนเร็ว ในกรณีที่มีและไม่มีการแทรกแซง.....	421
รูปที่ 8.4	ราคาขายปลีกน้ำมันเบนซิน ในกรณีที่มีและไม่มีการแทรกแซง.....	422
รูปที่ 8.5	ปริมาณการบริโภคน้ำมันดีเซล ในกรณีที่มีและไม่มีการแทรกแซง.....	423
รูปที่ 8.6	ปริมาณการบริโภคน้ำมันเบนซิน ในกรณีที่มีและไม่มีการแทรกแซง.....	423
รูปที่ 8.7	ดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไปในกรณีแทรกแซงและไม่แทรกแซงราคาน้ำมัน.....	431
รูปที่ 9.1	แสดงผังโครงสร้าง (site map) ของเว็บไซต์ ThaiWikiData.....	448
รูปที่ 9.2	ข้อมูลที่จัดเก็บใน ThaiWikiData (ส่วนข้อมูลจากการสำรวจ).....	449
รูปที่ 9.3	ข้อมูลที่จัดเก็บใน ThaiWikiData (ส่วนข้อมูลจากการสำมะโนและรายงาน).....	450
รูปที่ 9.4	ข้อมูลที่จัดเก็บใน ThaiWikiData (ส่วนข้อมูลจากการจดทะเบียนและข้อมูล สิ่งแวดล้อม).....	450
รูปที่ 9.5	โครงสร้างของข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (SES).....	452
รูปที่ 9.6	รายละเอียดของข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (SES).....	453
รูปที่ 9.7	คำอธิบายวิธีการใช้ ThaiWikiData.....	455
รูปที่ 9.8	วิธีการลงทะเบียนเพื่อแก้ไขข้อมูลใน ThaiWikiData.....	456
รูปที่ 9.9	โปรแกรมการสืบค้นข้อมูลใน ThaiWikiData.....	458

ตารางที่ 4.1	วงเงินให้กู้ยืมสูงสุดของ กยศ. ตามระดับการศึกษา.....	122
ตารางที่ 4.2	ขอบเขตเงินกู้จำแนกตามประเภทค่าใช้จ่าย.....	122
ตารางที่ 4.3	งบประมาณเงินกู้ยืมของผู้กู้รายใหม่และเก่า .....	127
ตารางที่ 4.4	มูลค่าเงินกู้ยืมของผู้กู้รายเก่าและรายใหม่.....	127
ตารางที่ 4.5	อัตราส่วนผู้ได้รับเงินกู้ใหม่ต่อผู้ขอกู้ (เฉพาะสถานศึกษาในสังกัดคณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่ 1) .....	128
ตารางที่ 4.6	มูลค่าเงินกู้เฉลี่ยที่ผู้กู้รายใหม่ได้รับ (เฉพาะสถานศึกษาในสังกัดคณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่ 1) .....	128
ตารางที่ 4.7	อัตราส่วนการชำระหนี้ของเงินต้น .....	132
ตารางที่ 4.8	การเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายจริงกับขอบเขตเงินกู้ กยศ. ....	134
ตารางที่ 4.9	นักเรียน/นักศึกษาที่กู้ยืมจาก กยศ. จำแนกตามรายได้เฉลี่ยต่อปีของครัวเรือน .....	144
ตารางที่ 4.10	สถิติที่สำคัญของกลุ่มตัวอย่างนักเรียนชั้นสุดท้ายของระดับมัธยมปลาย.....	147
ตารางที่ 4.11	ผลการประเมินการสมการถดถอยลอจิสติกส์.....	148
ตารางที่ 4.12	ค่าเฉลี่ยของตัวแปรกลุ่มผู้กู้และกลุ่มเปรียบเทียบโดยใช้วิธีแมทซิ่งต่าง ๆ และกรณีที่ไม่มีการแมทซิ่ง .....	151
ตารางที่ 4.13	ผลกระทบของ กยศ. ต่อความตั้งใจที่จะศึกษาต่อ.....	152
ตารางที่ 4.14	สถิติที่สำคัญของกลุ่มตัวอย่างนักเรียนชั้นสุดท้ายระดับมัธยมปลาย จำแนกตามรายได้ครัวเรือน .....	153
ตารางที่ 4.15	ผลการตรวจสอบความสมดุลของวิธีการแมทซิ่ง.....	154
ตารางที่ 4.16	(ก) ค่าเฉลี่ยของตัวแปรของกลุ่มผู้กู้และกลุ่มเปรียบเทียบโดยใช้วิธีแมทซิ่งต่าง ๆ และกรณีที่ไม่มีการแมทซิ่ง (กลุ่มตัวอย่างนักเรียนชั้นสุดท้ายของ ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายที่มีรายได้ไม่เกิน 30,000 บาทต่อปี) .....	155
ตารางที่ 4.16	(ข) ค่าเฉลี่ยของตัวแปรของกลุ่มผู้กู้และกลุ่มเปรียบเทียบโดยใช้วิธีแมทซิ่งต่าง ๆ และกรณีที่ไม่มีการแมทซิ่ง (กลุ่มตัวอย่างนักเรียนชั้นสุดท้ายของ ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายที่มีรายได้ครัวเรือน 30,001-60,000 บาทต่อปี) .....	156
ตารางที่ 4.16	(ค) ค่าเฉลี่ยของตัวแปรของกลุ่มผู้กู้และกลุ่มเปรียบเทียบโดยใช้วิธีแมทซิ่งต่าง ๆ และกรณีที่ไม่มีการแมทซิ่ง (กลุ่มตัวอย่างนักเรียนชั้นสุดท้ายของ ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายที่มีรายได้ครัวเรือนสูงกว่า 60,000 บาทต่อปี) .....	157

ตารางที่ 4.16	(ง) ค่าเฉลี่ยของตัวแปรของกลุ่มผู้กู้และกลุ่มเปรียบเทียบโดยใช้วิธีแมทซิ่งต่างๆ และกรณีที่ไม่มีการแมทซิ่ง (กลุ่มตัวอย่างนักเรียนชั้นสุดท้ายของระดับมัธยมศึกษาตอนปลายที่มีรายได้ไม่เกิน 150,000 บาทต่อปี).....	158
ตารางที่ 4.17	ผลกระทบของ กยศ. ต่อความตั้งใจที่จะศึกษาต่อของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามรายได้ครัวเรือน .....	159
ตารางที่ 4.18	สถิติที่สำคัญของกลุ่มตัวอย่างระดับมัธยมปลายและอุดมศึกษา .....	160
ตารางที่ 4.19	วิธีการแมทซิ่งที่สมดุลงที่สุดของกลุ่มตัวอย่างระดับมัธยมปลายและอุดมศึกษา .....	161
ตารางที่ 4.20	(ก) ค่าเฉลี่ยของตัวแปรของกลุ่มผู้กู้และกลุ่มเปรียบเทียบโดยใช้วิธีแมทซิ่งต่างๆ และกรณีที่ไม่มีการแมทซิ่ง (กลุ่มตัวอย่างนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย) ...	162
ตารางที่ 4.20	(ข) ค่าเฉลี่ยของตัวแปรของกลุ่มผู้กู้และกลุ่มเปรียบเทียบโดยใช้วิธีแมทซิ่งต่างๆ และกรณีที่ไม่มีการแมทซิ่ง (กลุ่มตัวอย่างนักเรียนระดับระดับอุดมศึกษา).....	163
ตารางที่ 4.21	ผลกระทบของ กยศ. ต่อพฤติกรรมการใช้เวลาว่างและการใช้จ่ายทางการศึกษา...	164
ตารางที่ 4.22	สัดส่วนของผู้ที่มีระดับการศึกษาสูงสุดจำแนกตามรายได้ครัวเรือน .....	168
ตารางที่ 4.23	ผลการประมาณการอัตราการชำระหนี้คืน.....	179
ตารางที่ 4.24	ร้อยละจำนวนผู้ที่ไม่มาติดต่อชำระหนี้ต่อจำนวนผู้ที่ครบกำหนดชำระ .....	181
ตารางที่ 4.25	ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา.....	181
ตารางที่ 4.26	ผลการประมาณการอัตราการคืนทุนจำแนกตามอัตราส่วนลด .....	182
ตารางที่ 4.27	ผลการประมาณการอัตราการคืนทุนจำแนกตามอัตราหนี้สูญ .....	182
ตารางที่ 5.1	อัตรานับอดหนุนทั่วไป สำหรับโรงเรียนรัฐ ปีงบประมาณ 2546-2549 .....	193
ตารางที่ 5.2	อัตรานับอดหนุนสำหรับโรงเรียนเอกชน ปีงบประมาณ 2546-2549 .....	193
ตารางที่ 5.3	เปรียบเทียบค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม ครัวเรือน พ.ศ. 2547 และการสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน พ.ศ. 2545 ในระดับมัธยมต้น มัธยมปลาย และ ประกาศนียบัตรวิชาชีพ .....	196
ตารางที่ 5.4	จำนวนข้อมูลจากการสำรวจ และจำนวนตัวอย่างจำแนกตามตัวแปรตาม.....	204
ตารางที่ 5.5	ผลการประมาณการโอกาสในการเข้าศึกษาต่อมัธยมศึกษาปีที่ 1 โดยใช้แบบจำลอง Probit (ข้อมูลการสำรวจปี พ.ศ. 2545).....	213
ตารางที่ 5.6	ผลการประมาณการโอกาสในการเข้าศึกษาต่อมัธยมศึกษาปีที่ 1 โดยใช้แบบจำลอง Probit (ข้อมูลการสำรวจปี พ.ศ. 2540).....	215
ตารางที่ 5.7	ผลการประมาณการโอกาสในการเข้าศึกษาต่อมัธยมศึกษาปีที่ 4 โดยใช้แบบจำลอง Probit (ข้อมูลการสำรวจปี พ.ศ. 2545).....	222

ตารางที่ 5.8	ผลการประมาณการโอกาสในการเข้าศึกษาต่อมัธยมศึกษาปีที่ 4 โดยใช้แบบจำลอง Probit (ข้อมูลการสำรวจปี พ.ศ. 2540).....	224
ตารางที่ 5.9	ผลการประมาณการโอกาสในการเข้าศึกษาต่อระดับ ปวช. 1 โดยใช้แบบจำลอง Probit (ข้อมูลการสำรวจปี พ.ศ. 2545).....	226
ตารางที่ 5.10	ผลการประมาณการโอกาสในการเข้าศึกษาต่อระดับ ปวช.1 โดยใช้แบบจำลอง Probit (ข้อมูลการสำรวจปี พ.ศ. 2540).....	228
ตารางที่ 5.11	ผลกระทบของตัวแปรอิสระบางตัวที่มีต่อโอกาสในการเข้าศึกษาต่อในระดับชั้นต่างๆ (marginal effect) แบ่งตามช่วงชั้นรายได้.....	233
ตารางที่ 5.12	ค่าเฉลี่ยของค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาในระดับชั้นต่างๆ แบ่งตามช่วงชั้นรายได้ (ค่าใช้จ่ายที่ใช้ในแบบจำลองซึ่งมีการปรับค่าใช้จ่ายของนักเรียนโรงเรียนเอกชน และกลุ่มผู้ไม่เรียน).....	236
ตารางที่ 5.13	ค่าเฉลี่ยของค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาในระดับชั้นต่างๆ แบ่งตามช่วงชั้นรายได้.....	237
ตารางที่ 6.1	จำนวนผู้ประกันตนและสถานประกอบการ ณ สิ้นปี พ.ศ. 2534-48.....	267
ตารางที่ 6.2	จำนวนผู้ขึ้นทะเบียนขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน กรกฎาคม 2547- ธันวาคม 2548.....	303
ตารางที่ 6.3	จำนวนผู้รับประโยชน์ทดแทนรายเดือน.....	306
ตารางที่ 6.4	จำนวนผู้รับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน จำแนกตามเพศและอายุปี พ.ศ. 2548 ..	307
ตารางที่ 6.5	จำนวนผู้รับประโยชน์จำแนกตามระยะเวลาการรับเงินประโยชน์ทดแทน.....	307
ตารางที่ 6.6	สถานะทางการเงินของโครงการประกันการว่างงาน ณ สิ้นปี 2547 และ ปี 2548 ....	308
ตารางที่ 6.7	จำนวนเงินสนับสนุนการดำเนินงานประกันสังคมกรณีว่างงาน สำหรับกรมการจัดหางาน.....	314
ตารางที่ 6.8	จำนวนผู้ประกันตนกรณีว่างงานที่บรรจุงานและพัฒนาฝีมือแรงงานในช่วง ก.ค. 2547 – ธ.ค. 2548.....	315
ตารางที่ 6.9	ตำแหน่งงานว่างประจำเดือน เมษายน 2549.....	325
ตารางที่ 6.10	ระยะเวลาการทำงานและว่างงานเฉลี่ย.....	337
ตารางที่ 6.11	ระยะเวลาทำงานเฉลี่ย (เดือน) ของลูกจ้างที่มีจำนวน employment spell ต่างๆ...	338
ตารางที่ 6.12	Life Table สำหรับระยะเวลาทำงาน.....	340
ตารางที่ 6.13	Cox's Proportional Hazard สำหรับ employment spell.....	341
ตารางที่ 7.1	ปัญหาหนี้สินที่ครัวเรือนรายงาน.....	392

ตารางที่ 8.1	สรุปการแทรกแซงราคาของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ในช่วงวันที่ 10 มกราคม 2547–12 กรกฎาคม 2548 .....	412
ตารางที่ 8.2	ฐานะทางการเงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (6 มีนาคม 2550).....	417
ตารางที่ 8.3	ราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงในกรณีที่มีและไม่มีการแทรกแซง .....	421
ตารางที่ 8.4	ปริมาณการบริโภคน้ำมันเชื้อเพลิงในกรณีที่มีและไม่มีการแทรกแซง .....	422
ตารางที่ 8.5	อัตราการปล่อยมลพิษ (emission factor) ของยานยนต์ประเภทต่างๆ.....	427
ตารางที่ 8.6	ผลกระทบของนโยบายแทรกแซงราคาน้ำมันต่อปริมาณมลพิษ .....	427
ตารางที่ 8.7	ผลกระทบของการปรับราคาน้ำมันขึ้นร้อยละ 20 ต่อรายได้ของครัวเรือน.....	433
ตารางที่ 9.1	จำนวนชุดข้อมูลใน ThaiWikiData จำแนกตามหน่วยงานที่จัดเก็บข้อมูล .....	451

คณะผู้จัดทำหนังสือขอขอบคุณมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ (สสส.) ที่ให้การสนับสนุนการวิจัยใน “โครงการประเมินนโยบายสาธารณะด้านสังคมที่มีความสำคัญ” ภายใต้ “โครงการนโยบายสาธารณะเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี” และสนับสนุนการจัดพิมพ์หนังสือเล่มนี้ให้สามารถจำหน่ายได้ในราคาต่ำกว่าต้นทุน

ในกระบวนการศึกษาเพื่อประเมินผลนโยบายสาธารณะทุกโครงการ คณะผู้วิจัยได้จัดให้มีการประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและรับฟังข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งช่วยให้งานวิจัยทุกชิ้นมีข้อผิดพลาดน้อยลง คณะผู้จัดทำหนังสือขอขอบคุณ ดร. สมชัย จิตสุชน ดร. เศรษฐพุฒิ สุทธิวาทนฤพุฒิ รศ.ดร. วิมุต วานิชเจริญธรรม และ ดร. ไพโรจน์ วงศ์วิภาานนท์ ตลอดจนผู้เข้าร่วมการประชุมทุกท่านที่ไม่สามารถเอ่ยนามได้อย่างครบถ้วน ที่ได้ให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงและพัฒนางานวิจัย และขอขอบคุณคณะที่ปรึกษาด้านวิชาการของโครงการ ซึ่งได้แก่ ศ.ดร. อัมมาร สยามวาลา และ ดร. สิทธิศักดิ์ ลีลพานนท์ ที่ได้ให้คำแนะนำที่มีประโยชน์อย่างยิ่งต่องานวิจัยทุกโครงการ

คณะผู้จัดทำหนังสือขอขอบคุณ Martin Ravallion ผู้จัดการฝ่ายวิจัยอาวุโส (Senior Research Manager) ของกลุ่มงานวิจัยเพื่อการพัฒนาของธนาคารโลก ที่ได้ให้ความอนุเคราะห์บทความที่ให้ความรู้ทางด้านทฤษฎีเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบของนโยบาย 2 บทความ ซึ่งทำให้หนังสือเล่มนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ท้ายที่สุด ขอขอบคุณ คุณสุนีย์ ยิ่งไพบูลย์วงศ์ ในการจัดรูปแบบของหนังสือเล่มนี้อย่างฉับไว และดีเยี่ยม

อารียา มนัสบุญเพิ่มพูนและ  
สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์

“กองทุนหมู่บ้านเมืองปากน้ำใต้ผล ช่วยชาวบ้านมีเงินเพิ่มกว่า 67 ล้าน”

(หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ ฉบับวันที่ 26 กรกฎาคม 2548)

“พ่อเมืองแม่กลองพบปัญหาแก้ความยากจน มีอุปสรรคมาจากการที่ชาวบ้านพากันกู้เงิน  
กองทุนหมู่บ้านแล้วเบียด เพราะเอาเงินไปใช้จ่ายในสิ่งไม่จำเป็น แถมเล่นการพนันหวังต่อยอด”

(หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ ฉบับวันที่ 12 พฤษภาคม 2549)

“ปลื้มประกันว่างงาน เพิ่มคุณภาพชีวิตดีขึ้น”

(หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ ฉบับวันที่ 30 กันยายน 2547)

“ประกันว่างงานไม่รุ่ง ช่วยคนตกงานน้อย”

(หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2548)

หัวข้อข่าวจากหนังสือพิมพ์ที่แสดงถึงด้านบวกและด้านลบเกี่ยวกับโครงการกองทุนหมู่บ้าน และนโยบายประกันการว่างงานข้างต้นบอกอะไรแก่เรา? สรุปแล้ว โครงการกองทุนหมู่บ้าน ช่วยแก้ปัญหาความยากจน และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนได้จริงหรือทำให้ชาวบ้านมีหนี้สินและหมกมุ่นกับอบายมุขเพิ่มขึ้น? เราจะรู้ได้อย่างไรว่า “กองทุนหมู่บ้าน ช่วยชาวบ้านมีเงินมากขึ้น 67 ล้าน” ได้จริงเพราะรายได้ที่เพิ่มขึ้นอาจมาจากแหล่งอื่นซึ่งไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกองทุน?

คำถามต่อนโยบายประกันการว่างงานจากข่าวที่น่าสับสนก็คือ นโยบายดังกล่าวสามารถเป็นตาข่ายทางสังคมให้แก่ลูกจ้างได้จริงหรือไม่? เราจะใช้เกณฑ์อะไรมาตัดสินว่านโยบายประกันการว่างงานช่วยประกันความเสี่ยงของการไม่มีงานทำและช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของลูกจ้างให้ดีขึ้น?

ในแต่ละปี รัฐบาลริเริ่มนโยบายและโครงการต่างๆ ออกมามากมายโดยอ้างว่าเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ทั้งนโยบายในด้านการศึกษา การรักษาพยาบาล การจ้างงาน ฯลฯ คำถามก็คือ โครงการเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่เข้าร่วม



โครงการมาน้อยเพียงใด? ช่วยแก้ไขปัญหาต่างๆ ดังที่รัฐบาลตั้งเป้าหมายไว้ได้จริงหรือไม่? และเงินภาษีของประชาชนมหาศาลที่ใช้ในโครงการต่างๆ คຸ່ມคຸ່มกับที่ลงทุนไปมาน้อยเพียงใด?

หนังสือเล่มนี้จะนำเสนอวิธีการค้นหาคำตอบต่อคำถามข้างต้นโดยใช้วิธีการที่เรียกว่า การประเมิน “ผลกระทบ” หรือ “ประสิทธิผล” ของ “นโยบาย” หรือ “โครงการ” (impact evaluation) ทั้งนี้วิธีการที่จะใช้เป็นหลักก็คือ วิธีการทางเศรษฐมิติ (econometrics) ซึ่งเป็นวิธีที่สามารถตรวจสอบข้อสันนิษฐานโดยใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ (empirical data) อย่างเป็นระบบและมีความเอนเอียงน้อยที่สุด หากทำอย่างรัดกุม

## การประเมินผลกระทบของนโยบายคืออะไร?

การประเมินผลกระทบของนโยบายคือ การวัดความเปลี่ยนแปลงของตัวแปรต่างๆ เช่น ระดับความเป็นอยู่หรือคุณภาพชีวิตของประชาชนที่เกิดจากโครงการหรือนโยบายของรัฐ โดยเปรียบเทียบระหว่างกรณีที่มีโครงการและกรณีที่ไม่มีโครงการ ทั้งนี้ ในการเปรียบเทียบดังกล่าว เราจะต้องมั่นใจได้ว่า การเปลี่ยนแปลงของตัวแปรที่เราสนใจมีสาเหตุมาจากโครงการนั้นอย่างแท้จริง ไม่ได้เกิดมาจากเหตุปัจจัยอื่น เช่น หากเราต้องการทราบว่าโครงการกองทุนหมู่บ้าน ทำให้ประชาชนที่เข้าร่วมโครงการมีระดับรายได้สูงขึ้นหรือไม่ เราจะต้องเปรียบเทียบระดับรายได้ของชาวบ้านของหมู่บ้าน ก ในกรณีที่มีกองทุนหมู่บ้าน กับระดับรายได้ของชาวบ้านของหมู่บ้าน ก เดียวกันนี้ในกรณีที่ไม่มีกองทุนหมู่บ้าน

ปัญหาก็คือ เราไม่สามารถหาข้อมูลของบุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งเข้าร่วมโครงการ และไม่ได้เข้าร่วมโครงการในเวลาเดียวกันได้ ความท้าทายของการประเมินผลกระทบของโครงการจึงอยู่ที่ความสามารถในการสร้าง “สถานการณ์สมมติที่ไม่มีโครงการ” (counterfactual) ว่าจะได้ดีเพียงใด โดยหลักแล้ว เราต้องพยายามจำลองสถานการณ์ที่ไม่มีโครงการให้มีปัจจัยแวดล้อมต่างๆ คล้ายกับกรณีที่มีโครงการให้มากที่สุด (ยกเว้นการไม่มีโครงการ) เพื่อให้แน่ใจได้ว่า ผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็นผลกระทบจากโครงการอย่างแท้จริง ไม่ใช่ผลกระทบจากปัจจัยอื่น วิธีการที่นิยมใช้กันทางปฏิบัติก็คือ การเปรียบเทียบผู้เข้าร่วมโครงการกับผู้ที่มีลักษณะต่างๆ ที่สำคัญเหมือนกับผู้เข้าร่วมโครงการมากที่สุดแต่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการ หรือการเปรียบเทียบข้อมูลของผู้เข้าร่วมโครงการในช่วงก่อนและหลังเข้าร่วมโครงการ โดยพยายามควบคุมปัจจัยอื่นที่อาจก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างสองช่วงเวลาไว้ให้คงที่

## ทำไมต้องประเมินผลกระทบของโครงการ?

บทเรียนที่ได้จากการประเมินผลกระทบของโครงการสามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลสำคัญในการตัดสินใจว่า ควรมีการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงโครงการอย่างไร เช่น ขยายโครงการ ปรับปรุงให้โครงการตรงกับกลุ่มเป้าหมายมากขึ้น ลดขนาดโครงการหรือยุบเลิกโครงการไปเลย คำถามสำคัญในการประเมินผลกระทบของโครงการได้แก่

- โครงการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้เพียงใด? โครงการส่งผลกระทบทั้งด้านบวกและลบที่ไม่ได้คาดการณ์ไว้หรือไม่ อย่างไร?
- โครงการมีความคุ้มค่ากับทรัพยากรที่ลงทุนไปหรือไม่? โครงการมีประสิทธิผลมากน้อยเพียงใดเมื่อเปรียบเทียบกับโครงการในรูปแบบอื่นๆ ที่มีเป้าหมายเดียวกัน
- ผลกระทบที่เราสนใจมีสาเหตุจากการดำเนินโครงการจริงหรือไม่? หรือเกิดจากเหตุปัจจัยอื่นๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกันกับการดำเนินโครงการ
- โครงการมีผลกระทบที่เหมือนหรือแตกต่างในกลุ่มผู้เข้าร่วมแต่ละกลุ่ม เช่น ผู้หญิง-ผู้ชาย เด็ก-ผู้สูงอายุ ผู้มีรายได้สูง-ผู้มีรายได้ต่ำ ผู้อาศัยอยู่ในเมือง-ผู้อาศัยอยู่ในชนบท ฯลฯ หรือไม่ อย่างไร?
- ควรดำเนินโครงการต่อไปอีกหรือไม่ ถ้าควร ควรมีการปรับปรุงการดำเนินการอย่างไร หรือ ในกรณีที่เป็นโครงการนำร่อง (pilot project) ควรขยายขอบเขตโครงการให้ครอบคลุมประชากรมากขึ้นหรือไม่ หรือควรล้มเลิกโครงการไปเลย ในกรณีที่ไม่ประสบความสำเร็จ

## การประเมินโครงการในระดับต่าง ๆ

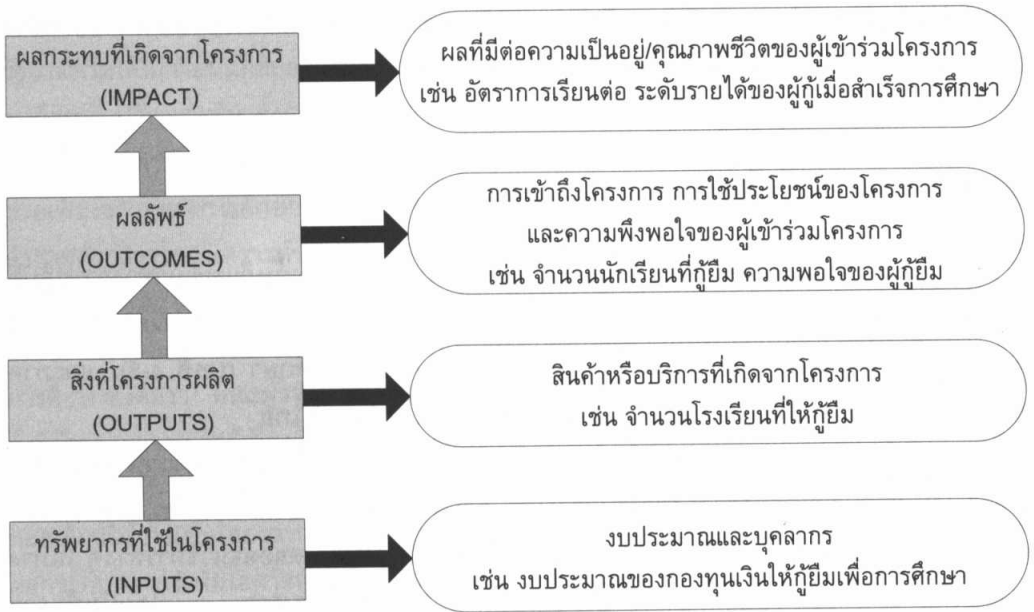
การประเมินผลกระทบที่เกิดจากนโยบายอย่างเป็นระบบโดยวิธีการทางเศรษฐมิติ เป็นเรื่องค่อนข้างใหม่ในประเทศไทย ที่ผ่านมามีคนทั่วไปหรือแม้กระทั่งนักวิชาการมักเข้าใจว่า เราสามารถประเมินผลโครงการหรือนโยบายของรัฐได้โดยการสัมภาษณ์ หรือพูดคุยกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือนโยบายหรือทำกรณีศึกษา (case study) แม้ว่ากระบวนการดังกล่าวจะมีประโยชน์ต่อทำความเข้าใจต่อลักษณะผลกระทบของโครงการ กระบวนการเหล่านี้ก็ไม่สามารถประเมินผลของโครงการหรือนโยบายในภาพรวมได้เลย เพราะเราไม่สามารถสร้างสถานการณ์สมมติที่ไม่มีโครงการมาเปรียบเทียบได้

นอกจากนี้ ยังมีมีความสับสนระหว่าง “การประเมินผลกระทบโครงการ” ซึ่งเรียกสั้นๆ ในหนังสือนี้ว่า “การประเมินโครงการ” กับ “การประเมินผลลัพธ์ของโครงการ” และ “การติดตามผลการ

ดำเนินงานของโครงการ” ทั้งที่ทั้งสามกระบวนการนี้ศึกษาข้อมูลที่เป็นตัวชี้วัดของโครงการในระดับที่แตกต่างกัน กล่าวคือ (ดูภาพที่ 1 ประกอบ)

- การติดตามผลการดำเนินงานของโครงการ (project monitoring) คือ การเก็บรวบรวมข้อมูลที่แสดงถึงความคืบหน้าของการดำเนินโครงการหรือนโยบาย โดยมุ่งเน้นการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรที่ใช้ในโครงการ (input) และผลผลิต (output) ของโครงการ ตัวอย่างของข้อมูลเหล่านี้ได้แก่ ข้อมูลงบประมาณที่ใช้ในกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา จำนวนเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานโครงการประกันการว่างงาน เป็นต้น การติดตามผลการดำเนินโครงการมักมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบว่าโครงการได้ดำเนินการตรงกับแผนที่วางไว้หรือไม่
- การประเมินผลลัพธ์โครงการคือ การศึกษาการเปลี่ยนแปลงของ “ผลลัพธ์” (outcome) ที่สืบเนื่องมาจากการมีโครงการ และการวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่ทำให้การดำเนินงานของโครงการบรรลุหรือไม่บรรลุวัตถุประสงค์ เช่น การตรวจสอบว่าในแต่ละปีการศึกษามีจำนวนผู้กู้ยืมในโครงการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาตามเป้าหมายที่รัฐตั้งไว้หรือไม่ กองทุนฯ เข้าถึงนักเรียน/นักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้ดีเพียงใด ฯลฯ
- การประเมินผลกระทบของโครงการคือ การตรวจสอบว่าโครงการหรือนโยบายของรัฐสามารถแก้ปัญหาของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่? การประเมินผลกระทบของโครงการจะให้ข้อมูลที่ลึกซึ้งกว่าการติดตามและการประเมินผลลัพธ์ของโครงการซึ่งไม่สามารถตอบคำถามว่า โครงการมีผลอย่างไรต่อความเป็นอยู่ของประชาชน เช่น ในกรณีของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา การประเมินผลกระทบของโครงการจะมุ่งตอบคำถามที่ว่าโครงการประสบความสำเร็จในการทำให้อัตราการเรียนต่อของประชาชนสูงขึ้นมากน้อยเพียงใดหรือมีผลต่อรายได้ในอนาคตของผู้กู้ยืมอย่างไร

ภาพที่ 1 การติดตามและประเมินผลโครงการในระดับต่าง ๆ



ที่มา: ปรับปรุงจากเอกสารประกอบการอบรมเรื่อง Impact Evaluation โดย Poverty Reduction Group, World Bank.

## วิธีการประเมินผลกระทบที่เกิดจากนโยบาย

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ในการประเมินผลกระทบของโครงการ เราจำเป็นต้องเปรียบเทียบกรณีที่มีโครงการกับกรณีสมมติที่ไม่มีโครงการ ในการเปรียบเทียบดังกล่าว เราจำเป็นต้องใช้แนวคิดและวิธีการต่างๆ ทางเศรษฐมิติ (econometrics) ในการสร้างกรณีสมมติที่ไม่มีโครงการเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ประสิทธิผลของโครงการ โดยควบคุมปัจจัยต่างๆ ที่อาจรบกวนผลกระทบของโครงการที่เราต้องการศึกษาให้ได้มากที่สุด เพื่อให้กรณีสมมติที่ไม่มีโครงการมีความใกล้เคียงกับกรณีที่มีโครงการมากที่สุดและผลการเปรียบเทียบที่ได้มีความเอนเอียง (bias) น้อยที่สุด

การศึกษาเชิงประจักษ์ของนโยบายสาธารณะทั้ง 5 โครงการในหนังสือเล่มนี้ใช้วิธีทางเศรษฐมิติในการประเมินผลกระทบด้านต่างๆ ที่เกิดจากนโยบายที่สำคัญของรัฐ โดยวิธีการที่ใช้มีความแตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของโครงการและข้อมูลที่ใช้ ข้อมูลที่ใช้ในการประเมินโครงการในหนังสือเล่มนี้ส่วนใหญ่เป็น “ข้อมูลเชิงจุลภาค” (micro data) เกี่ยวกับหน่วยย่อยในสังคมที่เราสนใจเช่นบุคคลหรือครัวเรือน ข้อมูลเชิงจุลภาคจะทำให้เราสามารถแยกแยะได้ว่า ใครคือผู้ที่เข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมโครงการ และโครงการส่งผลกระทบต่อบุคคลเหล่านั้น กรณีศึกษาเดียวที่ไม่ได้ใช้ข้อมูล

ข้อมูลเชิงจุลภาคคือ การศึกษาผลกระทบของนโยบายการแทรกแซงราคาน้ำมันซึ่งใช้ “ข้อมูลอนุกรมเวลา” (time series) เนื่องจากไม่มีข้อมูลเชิงจุลภาคที่เกี่ยวข้องที่ช่วยให้เราสามารถศึกษาความแตกต่างของพฤติกรรมของครัวเรือนก่อนและหลังการมีนโยบายดังกล่าวได้

## โครงสร้างของหนังสือ

หนังสือเล่มนี้แบ่งออกเป็น 3 ภาค ภาคแรกจะอธิบายเกี่ยวกับทฤษฎีและแนวทางการปฏิบัติในการประเมินผลกระทบที่เกิดจากนโยบาย (บทที่ 2 และ 3) ภาคที่สองจะนำเสนอกรณีศึกษาของการประเมินโครงการหรือนโยบายสาธารณะในประเทศไทยทั้งหมด 5 กรณีศึกษา (บทที่ 4-8) และภาคสุดท้ายจะกล่าวถึงข้อมูลที่ใช้ในการประเมินนโยบายสาธารณะในประเทศไทย

บทที่ 2 จะนำเสนอบทความเรื่อง “การประเมินโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน” ของ Martin Ravallion นักเศรษฐศาสตร์ของธนาคารโลก ซึ่งถอดความโดย อารียา มนัสบุญเพิ่มพูลและสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ เนื้อหาในบทนี้จะอธิบายถึงแนวคิด ปัญหา ตลอดจนวิธีการต่างๆ ในทางเศรษฐมิติที่ใช้จัดการกับปัญหาที่พบบ่อยในการประเมินผลกระทบของโครงการ โดยมุ่งเน้นการประเมินผลโครงการของรัฐที่มุ่งแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชน หัวใจสำคัญของบทนี้ก็คือการอธิบายว่า หลักการสำคัญในการประเมินนโยบายคือ การจำลอง “กรณีสมมติที่ไม่มีนโยบาย” (counterfactual) ให้มีความใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด และไม่มี “ความเอนเอียง” (bias) ทั้งนี้ การจะเลือกใช้วิธีการจำลองกรณีสมมติอย่างไรนั้นจะขึ้นอยู่กับข้อมูลที่มีอยู่เช่น การมีข้อมูลก่อนจะมีโครงการ และลักษณะเฉพาะของโครงการที่จะประเมิน โดยเฉพาะเกณฑ์ในคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการเช่น ใช้วิธีการสุ่มเลือก (random) หรือคัดเลือกจากเงื่อนไขที่กำหนดไว้

ผู้อ่านที่ไม่คุ้นเคยกับสัญลักษณ์ทางคณิตศาสตร์และทฤษฎีทางเศรษฐมิติมากนัก อาจข้ามบทที่ 2 ไปก่อนและเริ่มต้นจากการอ่านบทที่ 3 เรื่อง “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการประเมินนโยบาย: ความสลับกลับของผลประโยชน์ที่หายไป” ซึ่งเป็นบทความของ Martin Ravallion เช่นกัน ในบทนี้ผู้เขียนถ่ายทอดประสบการณ์ในการให้คำแนะนำแก่รัฐบาลของประเทศต่างๆ ในการประเมินนโยบายโดยผ่านการเดินเรื่องคล้ายนิยายเชิงสืบสวน โดยมี น.ส. ว่องไว ช่างวิเคราะห์ (Ms. Speedy Analyst) เป็นตัวหลักในการหาคำตอบว่า “ประโยชน์ของโครงการหายไปไหน?” ผู้เขียนพยายามใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายในการอธิบายปัญหาในทางปฏิบัติ ซึ่งมีทั้งปัญหาเทคนิคและปัญหาอื่นๆ ที่ผู้ประเมินโครงการมักพบบ่อยเสมอ และนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาเหล่านั้น โดยกระตุ้นให้ผู้อ่านคิดหาคำตอบไปเรื่อยๆ

ภาคที่สองของหนังสือจะนำเสนอกรณีศึกษาการประเมินนโยบายที่มีความสำคัญในประเทศไทย 5 นโยบายหรือโครงการ ได้แก่ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา นโยบายเรียนฟรี 12 ปี โครงการประกันการว่างงาน โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และนโยบายการแทรกแซงราคาน้ำมัน

กรณีศึกษาในบทที่ 4 โดยสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และอารียา มงันบุญเพิ่มพูล จะนำเสนอการประเมินผลกระทบที่เกิดจากนโยบายกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ซึ่งเป็นโครงการที่รัฐบาลริเริ่มให้นักเรียนนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์กู้ยืมเพื่อการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย จนถึงระดับปริญญาตรีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 ในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา กยศ. ให้กู้ยืมเงินไปแล้วเกือบ 2 แสนล้านบาท และมีผู้กู้ยืมทั้งสิ้นกว่า 2 ล้านราย คำถามที่สำคัญคือ งบประมาณมหาศาลนี้ได้ช่วยเพิ่มโอกาสทางการศึกษาของประชาชนอย่างที่ตั้งเป้าหมายไว้หรือไม่? เนื้อหาในบทนี้มุ่งที่จะตอบคำถามดังกล่าวโดยวิเคราะห์ข้อมูลการสำรวจเด็กและเยาวชนของสำนักงานสถิติแห่งชาติเมื่อปี 2545 โดยใช้วิธีการที่เรียกว่า “การแมทชิ่งโดยใช้คะแนนความน่าจะเป็นในการเข้าร่วมโครงการ” (propensity score matching) ซึ่งเปรียบเทียบผลกระทบในกรณีที่มีโครงการกับกรณีสมมติที่ไม่มีโครงการ ในการศึกษาดังกล่าว คณะผู้วิจัยเริ่มจากการกำหนดให้ผู้กู้ยืมเป็นผู้เข้าร่วมโครงการ แล้วหาผู้ที่ไม่กู้ยืมซึ่งมีลักษณะต่างๆ ใกล้เคียงกับกลุ่มผู้กู้ยืมมากที่สุด โดยถือว่า ผู้ที่ไม่กู้ยืมเหล่านี้เป็นกรณีสมมติของผู้ที่กู้ยืมในกรณีที่ไม่มีโครงการ หลังจากนั้นนำข้อมูลของทั้งสองกลุ่มมาเปรียบเทียบกันเพื่อประเมินว่า กยศ. มีผลในการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาของประชาชนหรือไม่ ผลการวิเคราะห์พบว่า กยศ. ไม่มีผลกระทบต่อโอกาสทางการศึกษาของประชาชนในภาพรวม แต่ช่วยเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้แก่ผู้ที่มีรายได้ต่ำเท่านั้น คณะผู้วิจัยสรุปว่า กยศ. ควรปรับเกณฑ์รายได้ของผู้มีสิทธิกู้ยืมเงินให้ต่ำลงเพื่อให้ กยศ. สามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

บทที่ 5 จะกล่าวถึงการประเมินผลกระทบของนโยบายที่เกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาโดย วิโรจน์ ณ ระนอง อัญชญา ณ ระนอง และอรธกฤต เล็กศิริไล คำถามหลักของการศึกษานี้คือ ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา มีผลอย่างไรต่อโอกาสทางการศึกษาของเด็กและเยาวชนไทย ซึ่งเป็นคำถามสำคัญในการประเมินนโยบายเรียนฟรี 12 ปี (ตั้งแต่ระดับชั้นประถมศึกษาปีที่หนึ่งจนถึงมัธยมศึกษาปีที่หก) ที่เริ่มใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 นโยบายดังกล่าวกำหนดให้เด็กและเยาวชนทุกคนมีสิทธิได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เพื่อช่วยให้ผู้ปกครองมีภาระค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาลดลงในทางทฤษฎี ค่าใช้จ่ายที่ลดลงนี้จะช่วยให้เด็กและเยาวชนมีโอกาสเข้าเรียนเพิ่มมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีที่ไม่มีนโยบายเรียนฟรี (counterfactual) คำถามก็คือ ในทางปฏิบัติ นโยบายนี้ช่วยเพิ่มโอกาสทางการศึกษาของเด็กและเยาวชนได้มากน้อยเพียงใด? คณะผู้วิจัยได้ตอบคำถามดังกล่าวโดยสร้างแบบจำลองโพรบิต (probit model) ในประมาณการผลกระทบของค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาและปัจจัยอื่นๆ ต่ออัตราการเข้าเรียนของเด็กและเยาวชนในระดับมัธยมศึกษาโดยใช้ข้อมูลการสำรวจเด็กและเยาวชนจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ ผลการวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่า ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาจริง แต่นโยบายเรียนฟรี 12 ปีกลับไม่ได้ช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงก่อนมีนโยบาย เนื่องจากมีปัญหาในเรื่องการจัดสรรงบประมาณที่ไม่เพียงพอ ประกอบกับการเปิดช่องให้สถานศึกษาสามารถ “ระดมทรัพยากร” จากผู้ปกครองได้ คณะผู้วิจัยเสนอว่า ภาครัฐควรแก้ปัญหาการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้ นโยบายเรียนฟรีมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

บทที่ 6 จะนำเสนอการประเมินผลนโยบายประกันการว่างงานซึ่งศึกษาโดย วรวรรณ ชญาด้วยวิทย์ อภิชาติ สถิตินิรมัย และคณะ โครงการประกันการว่างงานได้ถูกเริ่มขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2547 เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ลูกจ้างผู้ประกันตนกับสำนักประกันสังคมที่ถูกให้ออกจากงานและลาออกจากงานโดยสมัครใจ โดยมีเงื่อนไขว่า ลูกจ้างที่จะได้รับการชดเชยจะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมมาแล้วอย่างน้อย 6 เดือนภายใน 15 เดือนก่อนการว่างงาน . ในกรณีของผู้ว่างงานโดยสมัครใจ คนงานจะสามารถรับเงินประโยชน์ทดแทนร้อยละ 30 ของค่าจ้างเฉลี่ยในระยะเวลาไม่เกิน 90 วัน แต่สำหรับผู้ว่างงานโดยไม่สมัครใจจะได้รับเงินประโยชน์ทดแทนร้อยละ 50 ของค่าจ้างเฉลี่ยในระยะเวลาไม่เกิน 180 วัน คำถามหลักในการวิจัยก็คือ หลักเกณฑ์ของโครงการส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการทำงานของผู้ที่เข้าร่วมโครงการ ซึ่งมีผลต่อความสำเร็จของโครงการหรือไม่อย่างไร? การศึกษานี้ใช้วิธี “การวิเคราะห์ความอยู่รอด” (survival analysis) โดยการนำข้อมูลการทำงานของลูกค้าก่อนมีโครงการมาเปรียบเทียบกับข้อมูลหลังมีโครงการ พร้อมกับควบคุมปัจจัยอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ผลการวิเคราะห์ชี้ว่า ระยะเวลาการทำงานโดยเฉลี่ยของลูกค้ายาวนานขึ้นหลังจากมีโครงการ และสัดส่วนของลูกค้าที่ทำงานในระยะเวลาสั้นลดลง พฤติกรรมในการทำงานที่เปลี่ยนไปนี้น่าจะเป็นผลดีต่อประสิทธิภาพการจ้างงานและสวัสดิการของสังคมไทยโดยรวม อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยชี้ว่าการใช้สิทธิของผู้ว่างงานตามฤดูกาล ซึ่งเป็นผู้ลาออกจากงานโดยสมัครใจ เป็นภาระต่อกองทุนฯ มาก และเสนอให้ปรับเพิ่มระยะเวลาการทำงานก่อนได้สิทธิ เพื่อลดการใช้สิทธิของผู้ว่างงานตามฤดูกาล

บทที่ 7 จะนำเสนองานวิจัยของ สุทธาภา อมรวิวัฒน์ และ เกียรติพงศ์ อริยปรัชญา ในการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อ “ความยั่งยืน” ของโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ หรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า โครงการ “กองทุนหมู่บ้าน” โครงการนี้ริเริ่มในปี พ.ศ. 2544 โดยรัฐบาลให้เงิน 1 ล้านบาทแก่หมู่บ้านแต่ละแห่งทั่วประเทศกว่า 70,000 หมู่บ้าน โดยให้คณะกรรมการหมู่บ้านจัดสรรสินเชื่อให้แก่สมาชิกของหมู่บ้าน งานวิจัยนี้ใช้แบบจำลองโลจิสติกส์ (logistic regression) วิเคราะห์ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ คณะผู้วิจัยให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อปัจจัยที่เกี่ยวกับทุนทางสังคม (social capital) ที่มีผลต่อความยั่งยืนของกองทุนหมู่บ้านฯ ผลการศึกษาชี้ว่า ทุนทางสังคมอาจส่งผลดีต่อความยั่งยืนของกองทุนหมู่บ้าน

กรณีศึกษาในบทที่ 8 เป็นการประเมินผลกระทบของนโยบายการตรึงราคาน้ำมันโดย สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และชโลทร แก่นสันตีสุนทรกุล แรงจูงใจในการศึกษาก็คือรัฐบาลที่ผ่านมาได้ใช้มาตรการอุดหนุนราคาน้ำมันเชื้อเพลิง โดยเฉพาะน้ำมันดีเซลในช่วงปี พ.ศ. 2547-2548 ซึ่งเป็นช่วงที่ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้น การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะประเมินผลกระทบของนโยบายแทรกแซงราคาน้ำมันว่ามีประสิทธิผลในการบรรเทาปัญหาเงินเฟ้อตามที่ตั้งเป้าหมายไว้หรือไม่ส่งผลอย่างไรต่อพฤติกรรมการณ์บริโภคน้ำมันของประชาชนและการกระจายรายได้ของประเทศ คณะผู้วิจัยใช้แบบจำลอง Cointegration และ Error Correction วิเคราะห์ผลกระทบด้านต่างๆ ในกรณีที่มีการแทรกแซงราคาน้ำมันเปรียบเทียบกับกรณีสมมติที่ไม่มีมาตรการแทรกแซง (counterfactual) ข้อมูลที่ใช้ในงานวิจัยนี้เป็นข้อมูลอนุกรมเวลา (time series) ของปริมาณการบริโภคน้ำมัน ราคาน้ำมัน และตัวแปรที่เกี่ยวข้องในช่วงที่รัฐบาลแทรกแซงราคาน้ำมันในช่วงปี 2547-2548 ผลการศึกษาแสดงให้เห็น



เห็นว่านโยบายการแทรกแซงราคาน้ำมันไม่ได้เป็นแนวทางแก้ปัญหาอัตราเงินเฟ้อและการกระจายรายได้ที่มีประสิทธิผล อีกทั้งยังส่งผลเป็นการบิดเบือนปริมาณการบริโภคน้ำมันอีกด้วย

ส่วนสุดท้ายของหนังสือเล่มนี้จะแนะนำไดเรกทอรีข้อมูลด้านเศรษฐกิจและสังคมไทย ที่มีชื่อว่า “ThaiWikiData” ([www.thaiwikidata.org](http://www.thaiwikidata.org)) ไดเรกทอรีดังกล่าวรวบรวมรายละเอียดของข้อมูลด้านเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญ ซึ่งมีการจัดเก็บในประเทศไทย โดยนำเสนอในรูปแบบที่มุ่งให้นักวิชาการ นักวิจัยและนักศึกษาระดับปริญญาโทและปริญญาเอก ตลอดจนผู้ที่สนใจสามารถใช้เป็นจุดเริ่มต้นในการค้นหาข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยด้านนโยบายสาธารณะได้อย่างรวดเร็ว ThaiWikiData ถูกออกแบบให้ทำหน้าที่คล้ายกับสมุดหน้าเหลืองของข้อมูลที่มีการจัดเก็บในประเทศไทย ซึ่งผู้ใช้สามารถสืบค้นได้อย่างรวดเร็วด้วยโปรแกรมสืบค้น (search engine) ที่ได้จัดทำขึ้นเป็นพิเศษ นอกจากนี้ ThaiWikiData ยังสามารถสนับสนุนการทำงานในลักษณะประชาคมทางวิชาการ เนื่องจากระบบอนุญาตให้ผู้ใช้สามารถมีส่วนร่วมในการปรับปรุงแก้ไขหรือเพิ่มเติมเนื้อหาได้โดยง่าย ในลักษณะที่คล้ายกับ “สารานุกรมเสรี Wikipedia”

เราหวังว่า หนังสือเล่มนี้จะมีส่วนช่วยกระตุ้นให้เกิดความสนใจในการประเมินนโยบายสาธารณะอย่างเป็นระบบในวงการศึกษาของประเทศไทย เพื่อให้เกิดการพัฒนาโยบายสาธารณะที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริงในอนาคต

## การประเมินโครงการแก้ไขปัญหาความยากจน (Evaluating Anti-Poverty Programs<sup>1</sup>)

Martin Ravallion

ถอดความโดย อารียา มนัสบุญเพิ่มพูลและ  
สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์

### 1. บทนำ

รัฐบาลและองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงิน (aid donor) ตลอดจนประชาชนทั้งหลายมักต้องการทราบว่า โครงการของรัฐบาลที่มุ่งแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนมีประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด? คำถามที่เกิดขึ้นก็คือ เราทราบหรือไม่ว่าโครงการดังกล่าวบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้จริง? ที่ผ่านมา การประเมินโครงการหรือนโยบาย<sup>2</sup> ของรัฐมักจะวัดเพียงคุณภาพการดำเนินการ แต่ไม่ได้มีการประเมินผลกระทบ (outcome) ของโครงการโดยเปรียบเทียบกับ “สถานการณ์สมมติกรณีที่ไม่มียุทธศาสตร์หรือโครงการนั้น” (counterfactual) ในปัจจุบัน วงการวิชาการมีความเห็นว่าแนวทางการประเมินผลในลักษณะดังกล่าวมีปัญหา

บทนี้จะทบทวนถึงวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบของโครงการหรือนโยบาย โดยเปรียบเทียบกับ counterfactual ของกลุ่มเป้าหมายของโครงการหรือนโยบายดังกล่าว ซึ่งเป็นหน่วยย่อย (unit) ที่สนใจ หน่วยย่อยในการพิจารณาดังกล่าวอาจหมายถึงบุคคล ครุฑเรือน หมู่บ้าน หรือพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ตัวอย่างของโครงการที่มีกลุ่มเป้าหมายเฉพาะกลุ่มดังกล่าวข้างต้น ได้แก่

- โครงการกองทุนเพื่อสังคม (social fund) ที่รัฐบาลกำหนดหลักเกณฑ์ให้หมู่บ้านที่ต้องการเข้าร่วมโครงการจัดทำข้อเสนอ (proposal) เพื่อสมัครขอรับทุนและโครงการจัดลำดับความสำคัญให้แก่หมู่บ้านในพื้นที่ยากจนในการเข้าร่วมโครงการก่อน ในกรณีนี้มักจะมีหมู่บ้านบางแห่งที่ไม่ได้สมัครเข้าร่วมโครงการ และมีหมู่บ้านบางแห่งที่สมัครเข้าร่วมโครงการแต่ไม่ได้รับเงินจากกองทุน

<sup>1</sup> Forthcoming in Handbook of Development Economics Volume 4, edited by Robert E. Evenson and T. Paul Schultz, Amsterdam, North-Holland.

<sup>2</sup> ในบทนี้ คำว่า “การประเมินโครงการ” มีความหมายเหมือนกับ “การประเมินนโยบาย”

- โครงการจัดหางาน (workfare program) ที่รัฐบาลกำหนดให้ผู้เข้าร่วมโครงการทำงานที่รัฐบาลจัดหาให้ ซึ่งทำให้กลุ่มคนเหล่านั้นได้รับรายได้เพิ่มขึ้นและทำให้พื้นที่ซึ่งมีการจ้างงานได้รับประโยชน์ไปด้วย ในขณะที่ผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการที่อยู่นอกพื้นที่ดังกล่าวก็อาจไม่ได้รับประโยชน์จากโครงการแต่อย่างใด
- โครงการให้เงินช่วยเหลือ (cash transfer) แก่ครัวเรือน ซึ่งรัฐบาลกำหนดลักษณะของครัวเรือนที่มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือ เช่น ต้องเป็นครัวเรือนที่ยากจน

ตัวอย่างที่กล่าวมาข้างต้นล้วนแสดงให้เห็นว่า โครงการหรือมาตรการต่างๆ ของรัฐมักไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทุกคนในประเทศ แต่มีเพียงบุคคลบางกลุ่มเท่านั้นที่ได้รับประโยชน์โดยตรง

ส่วนแรกของบทนี้จากหัวข้อที่ 2 ถึงหัวข้อที่ 8 จะสรุปแนวคิดของการประเมินโครงการที่พบในบทความทางวิชาการทั้งหลาย และจะอธิบายถึงวิธีการประเมินโครงการที่นิยมใช้กันในทางปฏิบัติ ด้วยการวิเคราะห์ถึงข้อสมมติฐานที่ใช้ในการประเมินผลกระทบของโครงการ เปรียบเทียบวิธีการประเมินโครงการแต่ละวิธี และยกตัวอย่างการประเมินโครงการในประเทศกำลังพัฒนาประกอบการอธิบายส่วนต่อไปในหัวข้อที่ 9 จะวิเคราะห์ถึงประโยชน์จากการประเมินโครงการในการสร้างองค์ความรู้ทางวิชาการและการกำหนดนโยบายในอนาคต และส่วนสุดท้ายจะกล่าวถึงข้อสรุปที่สำคัญ

## 2. แนวคิดของการประเมินโครงการ

การประเมินผลกระทบของโครงการมีเป้าหมายหลักคือ การวัดผลการดำเนินงานของโครงการเปรียบเทียบกับกรณีสมมติที่ไม่มีโครงการ โดยส่วนใหญ่การประเมินโครงการมักจะดำเนินการหลังจากที่มีโครงการเกิดขึ้นแล้ว ซึ่งอาจเรียกว่า “การประเมินผลกระทบหลังการดำเนินนโยบาย” (ex poste impact evaluation) อย่างไรก็ตาม ในการประเมินผลนโยบายที่มีประสิทธิผลที่สุด ควรมีการออกแบบวิธีการประเมินก่อนการดำเนินโครงการ โดยควรดำเนินการประเมินผลควบคู่ไปกับการดำเนินโครงการนั้น

สิ่งสำคัญอันดับแรกที่เราต้องพิจารณาเมื่อจะประเมินโครงการก็คือ การคัดเลือกดัชนีชี้วัดผลกระทบที่มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการมากที่สุด โดยส่วนใหญ่โครงการแก้ไขปัญหาความยากจนมักกำหนดวัตถุประสงค์ที่สามารถวัดได้ด้วยระดับรายได้หรือค่าใช้จ่ายด้านการบริโภคของครัวเรือน<sup>3</sup> แนวทางหนึ่งในการวัดผลกระทบของโครงการที่มีต่อระดับความยากจนสามารถทำได้ดังวิธีที่จะกล่าวต่อไปนี้

สมมติให้  $Y$  เป็นตัวแปรเชิงสุ่ม (random variable) ซึ่งมีค่าเฉลี่ยของประชากร (population mean) เท่ากับ  $E(Y)$  ในการวิเคราะห์ผลกระทบของโครงการต่อการแก้ปัญหาความยากจนต่อไปนี้จะกำหนดให้  $Y=1$  แทน “คนจน” และ  $Y=0$  แทน “คนไม่จน” ในกรณีนี้  $E(Y)$  คือ ตัวบ่งชี้ระดับความ

<sup>3</sup> ตัวชี้วัดผลกระทบของความยากจนมักใช้ข้อมูลรายได้หรือรายจ่ายของครัวเรือนที่ทำให้เป็นมาตรฐาน (normalize) โดยเส้นความยากจนของครัวเรือน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างของราคาในแต่ละครัวเรือนเผชิญ และยังสะท้อนถึงความแตกต่างของขนาดครัวเรือนและโครงสร้างสมาชิกครัวเรือนด้วย

ยากจนของประชากรโดยรวม ซึ่งวัดจากสัดส่วนของคนจนในประเทศ อย่างไรก็ตาม ในบางโครงการ เราอาจจำเป็นต้องใช้ดัชนีชี้วัดผลกระทบมากกว่าหนึ่งดัชนี เช่น ในโครงการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน (cash transfer) แก่ครอบครัวที่ยากจนซึ่งกำหนดเงื่อนไขว่า บิดามารดาจะต้องลงทุนด้านทรัพยากรมนุษย์ให้แก่บุตร เราควรประเมินผลกระทบของโครงการดังกล่าวโดยวัดระดับความยากจนของครัวเรือนทั้งในปัจจุบันและในอนาคต เนื่องจากเงื่อนไขของนโยบายมีความเกี่ยวข้องกับการลงทุนด้านทรัพยากรมนุษย์ซึ่งน่าจะส่งผลกระทบต่อฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนในอนาคตด้วย

ต่อไป ผู้เขียนจะขออธิบายการใช้สัญลักษณ์ทางคณิตศาสตร์ที่มักใช้ในการประเมินโครงการ สมมติให้ข้อมูลที่ใช้ในการประเมินโครงการมีจำนวนตัวอย่างทั้งหมด  $n$  ตัวอย่าง ซึ่งประกอบด้วยตัวแปรที่บ่งชี้ผลกระทบของโครงการที่แทนด้วย  $Y_i$  สำหรับแต่ละหน่วยย่อย  $i$  เราเรียกหน่วยย่อยที่เข้าร่วมหรือได้รับประโยชน์จากโครงการว่า “ผู้เข้าร่วมโครงการ” (treated) และแทนด้วย  $T_i=1$  และเรียกหน่วยย่อยที่ไม่เข้าร่วมโครงการว่า “ผู้ไม่เข้าร่วมโครงการ” (untreated) และแทนด้วย  $T_i=0$  และให้ค่าของ  $Y_i$  ในกรณีที่เข้าร่วมโครงการและไม่เข้าร่วมโครงการแทนด้วย  $Y_i^T$  และ  $Y_i^C$  ตามลำดับ ดังนั้น หน่วยย่อย  $i$  จะได้รับประโยชน์จากโครงการซึ่งก็คือ  $G_i = Y_i^T - Y_i^C$  ในบริบทของงานวิจัยด้านการประเมินโครงการ  $G_i$  อาจหมายถึง “ผลประโยชน์” หรือ “ผลกระทบ” หรือ “ผลกระทบที่เกิดจากโครงการ” (causal effect) ที่มีต่อหน่วยย่อย  $i$

บทความนี้มุ่งเน้นการวิเคราะห์ “ผลกระทบโดยเฉลี่ย” (mean outcome) ของโครงการ ซึ่งมักใช้ในงานวิจัยด้านการประเมินโครงการโดยส่วนใหญ่ และจะกล่าวถึงการวัดผลกระทบในรูปแบบอื่นๆ ควบคู่ไปในบางกรณีด้วย งานวิจัยด้านการประเมินโครงการในปัจจุบันนิยมวัดผลกระทบของโครงการด้วยการวิเคราะห์ “ผลกระทบของโครงการโดยเฉลี่ยต่อผู้เข้าร่วมโครงการ” (average treatment effect on the treated) ซึ่งสามารถเขียนได้ในรูป  $TT = E(G|T=1)$  ในทางตรงกันข้าม เราอาจวิเคราะห์ผลกระทบโดยเฉลี่ยที่มีต่อผู้ไม่เข้าร่วมโครงการ (average treatment effect on the untreated) หรือ  $TU = E(G|T=0)$  นอกจากนี้ ในบางกรณีผู้ประเมินโครงการอาจต้องการทราบผลกระทบของโครงการโดยเฉลี่ย (Average Treatment Effect: ATE) ซึ่งเกิดจากการรวมผลกระทบที่มีต่อผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการเข้าด้วยกัน โดยสามารถเขียนได้ในรูปต่อไปนี้

$$ATE \equiv E(G) = TT \Pr(T = 1) + TU \Pr(T = 0)$$

โดยทั่วไป เรามักวิเคราะห์ผลกระทบของโครงการโดยควบคุมปัจจัยอื่นๆ ที่อาจมีความเกี่ยวข้องกับผลกระทบของโครงการ ซึ่งในที่นี้สมมติให้ปัจจัยเหล่านั้นแทนด้วยตัวแปรของเวกเตอร์  $X$  เราอาจเรียกการวิเคราะห์ในลักษณะนี้ว่า “ผลกระทบของโครงการโดยเฉลี่ยแบบมีเงื่อนไขกับเวกเตอร์  $X$ ” (mean impacts conditional on  $X$ ) ซึ่งสามารถเขียนได้ดังนี้

$$TT(X) = E(G|X, T = 1)$$

$$TU(X) = E(G|X, T = 0)$$

$$ATE(X) = E(G|X)$$

วิธีการเลือกเวกเตอร์  $X$  ที่นิยมใช้กันทั่วไปทำได้โดยใช้แบบจำลองที่ผลกระทบของโครงการมีความสัมพันธ์เชิงเส้นกับพารามิเตอร์และความคลาดเคลื่อน (error terms)  $\mu^T$  และ  $\mu^C$  ดังรูปแบบของสมการต่อไปนี้

$$Y_i^T = X_i \beta^T + \mu_i^T \quad (i = 1, \dots, n) \quad (1.1)$$

$$Y_i^C = X_i \beta^C + \mu_i^C \quad (i = 1, \dots, n) \quad (1.2)$$

จากสมการข้างต้น เราจะเลือกเวกเตอร์  $X$  ที่เป็นอิสระ (exogenous) จากความคลาดเคลื่อน ซึ่งก็คือ  $E(\mu^T | X) = E(\mu^C | X) = 0$  ในที่นี้ ผลกระทบของโครงการโดยเฉลี่ยแบบมีเงื่อนไขจึงสามารถเขียนได้ ดังนี้

$$TT(X) = ATE(X) + E(\mu^T - \mu^C | X, T = 1)$$

$$TU(X) = ATE(X) + E(\mu^T - \mu^C | X, T = 0)$$

$$ATE(X) = X(\beta^T - \beta^C)$$

คำถามต่อมา คือเราจะสามารถประมาณค่าพารามิเตอร์ของสมการข้างต้นจากข้อมูลที่มีอยู่ได้อย่างไร? ปัญหาสำคัญของการประเมินโครงการคือ การมีข้อมูลที่ไม่ครบถ้วน (missing data) เนื่องจากเราไม่สามารถหาข้อมูลผลกระทบที่เกิดกับบุคคลหนึ่งทั้งในกรณีที่เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการ ณ ช่วงเวลาเดียวกัน ข้อมูลที่มีอยู่สามารถบ่งชี้ได้เพียงการเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมโครงการ ( $T_i$ ) ของบุคคลแต่ละคน กล่าวอีกนัยหนึ่ง ผลกระทบของโครงการที่มีต่อหน่วยย่อย  $i$  สามารถแสดงได้โดยสมการ  $Y_i = T_i Y_i^T + (1 - T_i) Y_i^C$

ในขณะเดียวกัน เราไม่สามารถประมาณการผลกระทบที่เกิดจากโครงการหรือ  $G_i$  ได้โดยตรง ทั้งนี้เนื่องจากการประมาณการ  $G_i$  เราจำเป็นต้องทราบผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นทั้งในกรณีที่บุคคลทั้งหลายเข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการ แต่เนื่องจากเราไม่สามารถสังเกตผลลัพธ์ในสถานการณ์ที่ไม่ได้เกิดขึ้นจริงของบุคคลหนึ่งๆ นั่นคือ เราไม่สามารถสังเกตผลกระทบในกรณีที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการ ( $Y_i^T$ ) ของบุคคลที่เข้าร่วมโครงการ ในทำนองเดียวกัน เราก็ไม่สามารถสังเกตผลกระทบในกรณีที่เข้าร่วมโครงการ ( $Y_i^C$ ) ของบุคคลที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการ ซึ่งทำให้เราไม่สามารถประมาณการ  $E(Y^C | T = 1)$  และ  $E(Y^T | T = 0)$  รวมทั้งไม่สามารถประมาณการผลกระทบทั้งสามซึ่งได้แก่  $TT$ ,  $TU$  และ  $ATE$  จากข้อมูลที่มีอยู่ นอกจากนี้ ปัญหาข้อจำกัดของข้อมูลนี้ยังส่งผลให้เราไม่สามารถประมาณการสมการ (1.1) และ (1.2) ได้เช่นกัน นอกจากนี้จะใช้อธิบายสมมติฐานอื่นๆ ประกอบ

ในทางปฏิบัติ การประเมินผลกระทบของโครงการภายใต้ข้อจำกัดด้านข้อมูลข้างต้น อาจเริ่มต้นจากการหาผลต่างขั้นเดียว (single difference (D)) ของผลกระทบโดยเฉลี่ยระหว่างผู้เข้าร่วมโครงการและผู้ไม่เข้าร่วมโครงการซึ่งแสดงได้ดังนี้

$$D(X) \equiv E[Y^T | X, T = 1] - E[Y^C | X, T = 0] \quad (2)$$

สมการ (2) คือผลต่างของค่าเฉลี่ยของผลกระทบซึ่งได้จากการเปรียบเทียบกลุ่มผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการ หรือเราอาจใช้วิธีวิเคราะห์สมการถดถอยด้วยวิธีกำลังสองน้อยที่สุด (Ordinary Least Square: OLS) หาความสัมพันธ์ระหว่างผลกระทบจากการเข้าร่วมโครงการ ( $Y$  เป็นตัวแปรตาม และ  $T$  เป็นตัวแปรหุ่นที่บ่งชี้การ “เข้าร่วม” หรือ “ไม่เข้าร่วม” โครงการ) นอกจากนี้ ในกรณีของแบบจำลองพารามेटริกซ์ (parametric model) เราสามารถใช้ข้อมูลของกลุ่มผู้เข้าร่วมและผู้ไม่เข้าร่วมโครงการประมาณการสมการ (1.1) และ (1.2) ตามลำดับ ดังต่อไปนี้

$$Y_i^T = X_i\beta^T + \mu_i^T \quad \text{กรณีที่ } T_i = 1 \quad (3.1)$$

$$Y_i^C = X_i\beta^C + \mu_i^C \quad \text{กรณีที่ } T_i = 0 \quad (3.2)$$

ในทำนองเดียวกัน เราสามารถใช้วิธีการ switching regression ประมาณการสมการต่อไปนี้ได้โดยใช้ข้อมูลที่ประกอบด้วยกลุ่มตัวอย่างของผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการ<sup>4</sup> (pooled sample)

$$Y_i = X_i\beta^C + X_i(\beta^T - \beta^C)T_i + \varepsilon_i \quad (i = 1, \dots, n) \quad (4)$$

โดยที่  $\varepsilon_i = T_i(\mu_i^T - \mu_i^C) + \mu_i^C$  ในทางปฏิบัติ เรานิยมใช้แบบจำลองที่เรียกว่า common-impact model ที่กำหนดให้  $G_i = ATE = TT = TU$  สำหรับทุกหน่วยย่อย  $i$  ซึ่งทำให้สมการ (4) สามารถเขียนได้ในรูป

$$Y_i = ATE.T_i + X_i\beta^C + \mu_i^C \quad (5)$$

นอกจากนี้ เราอาจใช้แบบจำลองที่มีข้อจำกัดน้อยกว่ากรณีข้างต้น ซึ่งกำหนดเงื่อนไขว่าผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการได้รับผลกระทบแอบแฝง (latent effects) จากโครงการในลักษณะเดียวกัน ซึ่งก็คือการกำหนดให้  $\mu_i^T = \mu_i^C$  โดยแบบจำลองที่ใช้เงื่อนไขดังกล่าวเรียกว่า common-effects model<sup>5</sup>

แม้ว่าการหาผลต่างของผลกระทบระหว่างกลุ่มผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการจะทำให้เราเห็นผลกระทบของโครงการในบางแง่มุมก็ตาม วิธีการดังกล่าวก็ยังมีปัญหาความเอนเอียง (bias) ซึ่งทำให้เราไม่สามารถประเมินผลกระทบที่แท้จริงของโครงการได้ ก่อนที่จะกล่าวถึงวิธีการขจัดความเอนเอียงที่เกิดขึ้น เราควรทำความเข้าใจถึงสาเหตุของความเอนเอียงที่เป็นปัญหา โดยพิจารณาว่าผลต่างของผลกระทบโดยเฉลี่ยระหว่างผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการ (สมการ (2)) สามารถแสดงได้ดังต่อไปนี้

<sup>4</sup> สมการที่ (4) ได้จากการรวมสมการ (3.1) และ (3.2) เข้าด้วยกันโดยใช้  $Y_i = T_i Y_i^T + (1 - T_i) Y_i^C$

<sup>5</sup> การกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ของตัวแปรตามสมการ (4) อาจไม่สมเหตุสมผลเท่าที่ควร เนื่องจากในความเป็นจริงโครงการอาจมีผลกระทบที่มีความหลากหลายระหว่างกลุ่มผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการ

$$D(X) = TT(X) + B^{TT}(X) \tag{6}$$

โดยที่<sup>6</sup>

$$B^{TT}(X) \equiv E[Y^C|X, T = 1] - E[Y^C|X, T = 0] \tag{7}$$

สมการ (7) แสดงถึงความเอนเอียงที่เกิดขึ้นหากเราใช้  $D(X)$  ในการประมาณการ  $TT(X)$  งานวิจัยด้านการประเมินโครงการมักเรียก  $B$  ว่า “ความเอนเอียงในการคัดเลือก” (selection bias) สมการ (6) ชี้ให้เห็นว่า การเปรียบเทียบผลกระทบระหว่างผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการจะสามารถบ่งชี้ถึงผลกระทบที่แท้จริงของโครงการได้ก็ต่อเมื่อ  $B^{TT} = 0$  (ทำให้  $D(X) = TT(X)$ ) เราตีความจากสมการ (7) ได้ว่า  $B^{TT} = 0$  คือกรณีที่ผลลัพธ์ในกรณีสมมติที่ไม่มีโครงการไม่เปลี่ยนแปลงไม่ว่าบุคคลนั้นจะเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมโครงการก็ตาม

ในกรณีของแบบจำลองพหุเมตริกซ์ดังสมการ (4) และ (5) การที่  $B^{TT} = 0$  คือเงื่อนไขที่กำหนดให้  $E[\mu^C|X, T = 1] = E[\mu^C|X, T = 0] = 0$  ซึ่งทำให้วิธี OLS สามารถประมาณการสมการ (5) ได้อย่างคงเส้นคงวา<sup>7</sup> (consistent) ในกรณีนี้ เราเรียกสมมติฐานที่ให้  $E[\mu^C|X, T = t] = E[\mu^T|X, T = t] = 0$  สำหรับ  $t=0,1$  ว่า “สมมติฐานความเป็นอิสระของการเข้าร่วมโครงการ” (conditional exogeneity of program placement)

หัวข้อต่อไปจะกล่าวถึงรายละเอียดของวิธีการต่างๆ ที่นิยมใช้ในการประเมินโครงการ และวิธีการที่เชื่อกันว่า จะช่วยแก้ไขปัญหาคือความเอนเอียงในการคัดเลือกได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด หรือวิธีที่สามารถทำให้  $B^{TT} = 0$  จากการคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการโดยวิธีการสุ่ม (randomize)<sup>8</sup> ซึ่งเรียกกันว่า “การทดลองทางสังคม” (social experiment)<sup>9</sup> ในทางปฏิบัติสำหรับโครงการโดยทั่วไปที่ผู้เข้าร่วมโครงการไม่ได้มาจากการสุ่ม แต่มีการคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการจากเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งเรียกกันว่า “วิธีการประเมินโครงการแบบไม่ใช่การทดลอง” (nonexperimental evaluation หรือเรียกสั้นๆ ว่า NX)<sup>10</sup> วิธีประเมินโครงการแบบ NX มีอยู่หลายวิธีด้วยกัน โดยแตกต่างกันที่ข้อสมมติฐานที่ใช้

เราอาจแบ่งวิธี NX ได้เป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกเป็นวิธีการที่ใช้สมมติฐานความเป็นอิสระของการเข้าร่วมโครงการ ซึ่งสมมติว่า โครงการจะส่งผลกระทบต่อบุคคลในสถานการณ์หนึ่งๆ เหมือนกัน ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมโครงการก็ตาม วิธีการประเมินโครงการในกลุ่มนี้ยังแยกได้เป็นวิธีการที่ใช้การหาผลต่างชั้นเดียว (single difference) ของผลกระทบระหว่างผู้เข้าร่วมและผู้ไม่เข้าร่วม

<sup>6</sup> ในทำนองเดียวกัน  $B^{TU}(X) \equiv E[Y^T|X, T=1] - E[Y^T|X, T=0]$  และ  $B^{ATE} = B^{TT}(X)Pr(T=1) + B^{TU}(X)Pr(T=0)$

<sup>7</sup> หากสมมติฐานนี้เป็นจริงในกรณีของ  $\mu^T$  ด้วยแล้ว ผลการประมาณการจากสมการ (4) ก็จะมีค่าคงเส้นคงวาเช่นเดียวกัน

<sup>8</sup> วิธีการสุ่มเลือกในที่นี้มักใช้การสุ่มจากกลุ่มบุคคลที่มีคุณสมบัติที่ควบคุมด้วยตัวแปรที่กำหนด (เวกเตอร์  $X$ )

<sup>9</sup> ในที่นี้เรานิยามว่า “การสุ่มเลือกผู้เข้าร่วมโครงการ” มีความหมายเช่นเดียวกับ “วิธีการทดลองทางสังคม” ซึ่งสามารถใช้แทนกันได้

<sup>10</sup> หรือบางกรณีเรียกว่า observational study หรือ quasi-experimental



โครงการ ซึ่งจะอธิบายในหัวข้อที่ 5 และ 6 ส่วนหัวข้อที่ 7 จะกล่าวถึงวิธีการหาผลต่างสองชั้นหรือสามชั้น (double or triple-difference) ซึ่งเป็นการเปรียบเทียบผลกระทบระหว่างกลุ่มคนและช่วงเวลาที่แตกต่างกัน ซึ่งทำให้ผู้ประเมินจำเป็นต้องทราบข้อมูล ณ ช่วงเวลาก่อนและหลังมีโครงการของผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการ

วิธีการอีกกลุ่มหนึ่งไม่ได้กำหนดเงื่อนไขความเป็นอิสระของการเข้าร่วมโครงการ แต่ใช้สมมติฐานที่ว่าเราสามารถหาตัวแปรเครื่องมือ (instrumental variable) ซึ่งกำหนดการเข้าร่วมโครงการแต่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับผลกระทบของโครงการ โดยตัวแปรเครื่องมือนี้จะทำหน้าที่แทนตัวแปรการเข้าร่วมโครงการในกรณีที่มีการเข้าร่วมโครงการอาจมีความสัมพันธ์กับผลกระทบที่เกิดจากโครงการ ซึ่งจะช่วยขจัดความเอนเอียงในการคัดเลือกที่เกิดจากปัจจัยการเข้าร่วมโครงการ และทำให้เราสามารถวิเคราะห์ผลกระทบที่แท้จริงของโครงการได้อย่างถูกต้อง หัวข้อที่ 8 จะวิเคราะห์ถึงวิธีการนี้ในรายละเอียดต่อไป

อนึ่ง ในปัจจุบัน วงการวิชาการยังไม่มีย่อสรุปที่แน่ชัดถึงความสมเหตุสมผลของสมมติฐานทั้ง 2 ข้อข้างต้น ดังนั้น เราจึงควรเลือกใช้แนวทางการประเมินโครงการโดยพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป โดยจะใช้วิธีการใดนั้น ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของโครงการและความมีอยู่ของข้อมูลที่ใช้ในการประเมินโครงการ

### 3. ประเด็นปัญหาของการประเมินโครงการ

หัวข้อนี้จะกล่าวถึงประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เราควรพิจารณาเมื่อจะประเมินโครงการ โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็นส่วนที่กล่าวถึงการเตรียมการก่อนการประเมินโครงการจริง และปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการประเมินโครงการ ปัญหาการประเมินโครงการอันดับแรกที่จะกล่าวถึงคือปัญหาความเอนเอียงในการคัดเลือก เนื้อหาส่วนต่อไปจะวิเคราะห์ถึงผลกระทบแอบแฝง (hidden impacts) ที่มีต่อผู้ไม่เข้าร่วมโครงการ ส่วนที่เหลือของหัวข้อนี้จะกล่าวถึงแนวทางในการวัดผลกระทบต่อผู้เข้าร่วมโครงการโดยเฉพาะผลกระทบที่มีต่อคนยากจน และปิดท้ายด้วยปัญหาด้านข้อมูลซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ของการประเมินโครงการ

สิ่งแรกที่เราควรคำนึงถึงในการประเมินนโยบายหรือโครงการใดๆ ก็คือ การทำความเข้าใจถึงผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับการประเมินโครงการนั้น เช่น ผู้ที่ได้รับสิทธิประโยชน์จากโครงการอาจไม่แน่ใจว่าผลการประเมินจะส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ที่ตนเองได้รับอยู่ในขณะนั้นหรือไม่ ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานโครงการก็อาจรู้สึกว่าคุณจับผิดจากการประเมินผลการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ การประเมินอาจถูกต่อต้านด้วยเหตุผลทางจริยธรรม โดยเฉพาะในกรณีของการประเมินโครงการด้วยวิธีการทดลองทางสังคม<sup>11</sup> ที่ส่งผลให้ผู้ที่ควรได้รับความช่วยเหลือบางรายไม่ได้รับประโยชน์จากโครงการ เพราะถูกเลือกให้อยู่ในกลุ่มควบคุมในการทดลอง

<sup>11</sup> เราจะกล่าวถึงวิธีการทดลองทางสังคมโดยละเอียดในหัวข้อที่ 4

ปัญหาทางด้านจริยธรรมเป็นประเด็นสำคัญที่ไม่สามารถเพิกเฉยได้ในการประเมินโครงการ แก้ไขปัญหาความยากจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากผู้ประเมินใช้วิธีการทดลองทางสังคม ซึ่งมักเกิดกรณีที่ผู้สมควรได้รับความช่วยเหลือบางกลุ่มไม่ได้เข้าร่วมโครงการ และไม่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากความรู้ที่ได้จากการทดลองดังกล่าว ทั้งนี้ ผู้ประเมินโครงการอาจอ้างเหตุผลด้านข้อจำกัดของงบประมาณที่ไม่เพียงพอสำหรับช่วยเหลือผู้ที่มีความจำเป็นทุกราย ซึ่งทำให้การที่บุคคลบางกลุ่มถูกเลือกเป็นกลุ่มควบคุมอาจเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ แต่ในขณะเดียวกัน หากผลการประเมินโครงการไม่เป็นที่น่าพอใจ งบประมาณที่โครงการได้รับอาจถูกปรับลดลงซึ่งทำให้เกิดการคัดค้านการประเมินโครงการยิ่งขึ้นไปอีก อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ผู้ประเมินโครงการจะต้องเผชิญกับปัญหาการต่อต้านจากภาคส่วนต่างๆ ในสังคม แต่ก็เป็นที่ตระหนักดีว่าการประเมินประสิทธิผลของโครงการในปัจจุบันก่อให้เกิดประโยชน์ระยะยาวในการช่วยเหลือคนยากจน เนื่องจากบทเรียนและความรู้ที่ได้จากการประเมินโครงการจะช่วยให้รัฐสามารถออกแบบโครงการที่มีประสิทธิผลในการแก้ปัญหาความยากจนของประชาชนได้อย่างแท้จริง

เมื่อสามารถทำความเข้าใจกับผู้มีส่วนได้เสียของโครงการ โดยสร้างความเห็นพ้องร่วมกันให้มีการประเมินโครงการได้แล้ว ปัญหาที่ตามมาในขั้นตอนของการประเมินโครงการสามารถแบ่งได้เป็น 3 ประการ ประการที่หนึ่ง คือ ปัญหาความเอนเอียงในการคัดเลือกที่เกิดขึ้นในกรณีของโครงการที่คัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการตามเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งหมายความว่า ผู้เข้าร่วมโครงการไม่ได้มาจากการสุ่มเลือก (non-random selection) ประการที่สอง ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับ “ผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ภายนอก” (spillover effect) ของโครงการ ซึ่งทำให้การพิจารณาเฉพาะผลกระทบต่อผู้เข้าร่วมโครงการไม่สามารถบ่งชี้ถึงผลกระทบของโครงการได้อย่างถูกต้อง ประการที่สาม ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลและการทดสอบผลที่ได้จากการประเมินโครงการ

## ปัญหาความเอนเอียงในการคัดเลือก

โดยส่วนใหญ่แล้วโครงการแก้ไขปัญหาความยากจนมักเป็นโครงการที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มเป้าหมายของโครงการเท่านั้น การเข้าร่วมโครงการของประชาชนจึงขึ้นอยู่กับปัจจัย 2 ประการ ได้แก่ เกณฑ์ลักษณะของผู้มีสิทธิเข้าร่วมโครงการและการตัดสินใจของผู้ที่มีสิทธิเหล่านั้นว่าจะเข้าร่วมโครงการหรือไม่ ในกรณีนี้ ปัญหาความเอนเอียงจะเกิดขึ้นหรือไม่ขึ้นอยู่กับว่าผู้ประเมินจะสามารถควบคุมตัวแปรสำคัญที่กำหนดการเข้าร่วมโครงการได้ดีเพียงใด ในทางปฏิบัติ อาจเกิดกรณีที่ผู้ประเมินไม่ทราบหรือไม่สามารถเก็บข้อมูลตัวแปรบางตัวที่กำหนดการเข้าร่วมโครงการ และตัวแปรเหล่านั้นเป็นปัจจัยที่กำหนดผลกระทบของโครงการ ในสถานการณ์ดังกล่าว ผู้ประเมินจะไม่สามารถแน่ใจได้ว่าผลกระทบที่พบในการประเมินเกิดจากผลของโครงการเองหรือเกิดจากปัจจัยอื่นที่ไม่สามารถควบคุมได้ เราเรียกปัญหานี้ว่า “ความเอนเอียงในการคัดเลือก” ในการประเมินโครงการ<sup>12</sup>

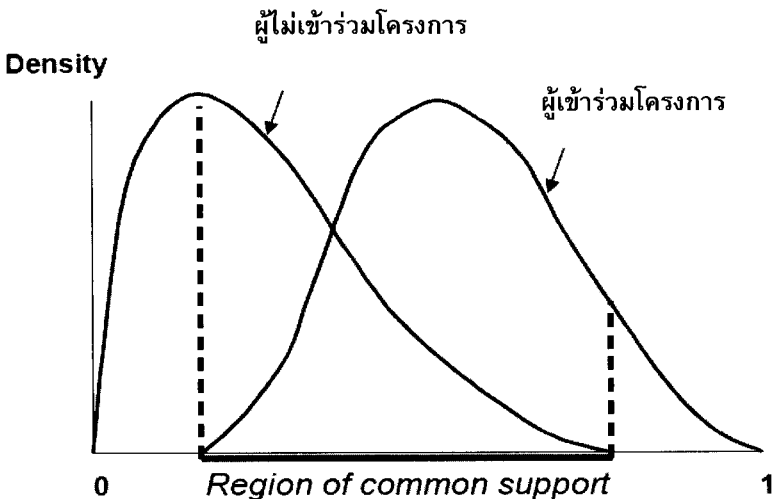
<sup>12</sup> ปัญหาความเอนเอียงในการคัดเลือกมีสาเหตุจากการที่เราไม่สามารถควบคุมปัจจัยหรือตัวแปรที่เกี่ยวข้องได้ดีพอ ซึ่งตัวแปรดังกล่าวแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ตัวแปรที่สามารถสังเกตได้ (observable) และตัวแปรที่ไม่สามารถสังเกตได้ (unobservable)

ประเด็นแรกที่เราควรคำนึงถึงในการใช้วิธี NX คือ ความเหมาะสมของสมมติฐานที่ใช้ในการประเมิน ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ เราอาจไม่สามารถทราบว่ามีตัวแปรอะไรบ้างที่เกี่ยวข้องกับการเข้าร่วมโครงการ ซึ่งหากเราไม่แน่ใจว่าจะสามารถควบคุมตัวแปรที่เป็นปัจจัยกำหนดการเข้าร่วมโครงการได้อย่างเพียงพอแล้ว ก็อาจไม่เหมาะสมที่จะใช้สมมติฐานความเป็นอิสระของการเข้าร่วมโครงการในการประเมินโครงการนั้น

อีกด้านหนึ่ง มีการถกอภิปรายในประเด็นที่เกี่ยวกับความเหมาะสมของสมมติฐานที่กำหนดให้ตัวแปรในสมการถดถอย (ดังเช่นสมการ (3) และ (4)) มีความสัมพันธ์แบบเชิงเส้น (linear-regression) งานวิจัยส่วนใหญ่ที่ผ่านมามักอ้างเหตุผลต่างๆ อย่างมักง่ายในการใช้แบบจำลองเชิงเส้น ซึ่งเป็นเหตุผลที่ยากจะยอมรับได้เนื่องจากเครื่องมือที่ใช้ในการประมวลผลข้อมูลในปัจจุบันมีศักยภาพสูงกว่าในอดีตอย่างเห็นได้ชัด อย่างไรก็ตาม ทางเลือกอีกทางหนึ่งคือการใช้วิธีการแบบไร้พารามิเตอร์ (nonparametric method) ที่ใช้จัดการกับปัญหาความเอนเอียงโดยที่ไม่จำเป็นต้องกำหนดความสัมพันธ์ของพารามิเตอร์ต่างๆ อย่างตายตัว ซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดในหัวข้อที่ 5

เมื่อใช้วิธีการประเมินแบบ NX เราต้องแก้ปัญหาค่าที่ตัวแปรที่สังเกตได้ (observable) ของกลุ่มที่เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการที่มีลักษณะแตกต่างกัน หากการเข้าร่วมโครงการเป็นอิสระจากผลกระทบของโครงการ เมื่อควบคุมด้วยตัวแปรที่สังเกตได้ เราจะสามารถใช้ค่าทางสถิติที่เรียกว่า “ค่าความน่าจะเป็นที่จะเข้าร่วมโครงการ” (propensity score) ในการทำให้กลุ่มที่เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการมีลักษณะที่ใกล้เคียงกัน หรือที่เรียกว่า “สมดุล” (balanced) ตามวิธีที่เรียกว่า Propensity Score Matching (ดูรายละเอียดในหัวข้อที่ 5) ขอบเขตของกลุ่มตัวอย่างที่มีค่าความน่าจะเป็นที่จะเข้าร่วมโครงการของทั้งสองกลุ่มสามารถเปรียบเทียบกันได้อย่างมีความหมายเรียกว่า region of common support ดังแสดงในรูปที่ 2.1

รูปที่ 2.1 การกระจายตัวของค่าความน่าจะเป็นในการเข้าร่วมโครงการ



เราจะพิจารณาจากตัวอย่างของการประเมินโครงการเพื่อให้เห็นปัญหาที่เกี่ยวกับ common support จากกรณีของโครงการที่กำหนดกลุ่มเป้าหมายโดยกำหนดเกณฑ์บางอย่าง (proxy-means test) เช่น ให้ครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดเท่านั้นที่มีสิทธิเข้าร่วมโครงการ หากสัดส่วนการตอบรับเข้าร่วมโครงการของครัวเรือนเท่ากับร้อยละ 100 หรือครัวเรือนที่มีสิทธิทุกครัวเรือนเลือกที่จะเข้าร่วมโครงการ ผู้ประเมินโครงการก็จะไม่สามารถหากกลุ่มตัวอย่างของครัวเรือนที่ไม่เข้าร่วมโครงการจากข้อมูลที่มีอยู่ได้ เราเรียกปัญหานี้ว่า "ความล้มเหลวของ common support" อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริง เรามักจะสามารถหาข้อมูลของผู้ที่ไม่เข้าร่วมโครงการได้ เนื่องจากโดยทั่วไป ผู้ที่มีสิทธิบางรายมักไม่เข้าร่วมโครงการด้วยเหตุผลต่างๆ เช่น การไม่ได้รับทราบข้อมูลของโครงการ เป็นต้น

แนวทางหนึ่งในการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาความล้มเหลวของ common support คือการรวบรวมข้อมูลของผู้ไม่เข้าร่วมโครงการสำรองไว้จำนวนหนึ่ง หรืออาจใช้การคัดเลือกตัวอย่างของผู้เข้าร่วมโครงการบางส่วนที่ไม่สามารถหาตัวเปรียบเทียบที่เหมาะสมออกไป วิธีการดังกล่าวอาจทำให้เกิดความเอนเอียงในการเก็บข้อมูล 2 ด้าน ด้านหนึ่งคือการเพิ่มข้อมูลผู้ไม่เข้าร่วมโครงการ ส่วนอีกด้านหนึ่งคือการตัดข้อมูลผู้เข้าร่วมโครงการบางส่วนออกไป ด้วยเหตุนี้ ผลการประเมินจึงขึ้นอยู่กับวิธีการเพิ่มหรือการตัดข้อมูลของผู้ประเมินโครงการ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของผลการประเมินที่ได้รับ

สาเหตุอีกประการหนึ่งของความเอนเอียงเกิดจากการที่ผู้ประเมินโครงการไม่สามารถควบคุมตัวแปรที่เป็นปัจจัยที่มีความเกี่ยวข้องกับทั้งการเข้าร่วมโครงการและผลกระทบที่เกิดจากโครงการ หากผู้ประเมินใช้วิธีการเปรียบเทียบผลกระทบระหว่างผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการ ผลลัพธ์ที่ได้อาจไม่ได้มาจากผลกระทบของโครงการที่แท้จริง แต่เกิดจากปัจจัยอื่นที่นอกเหนือจากโครงการซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ประการ ได้แก่ ลักษณะที่มีอยู่ก่อนหน้านั้นของผู้ที่ผ่านเกณฑ์การคัดเลือกเข้าร่วมโครงการ อีกประการหนึ่งคือ ปัจจัยที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ที่ผู้เข้าร่วมโครงการคาดหวังจะได้รับจากการเข้าร่วมโครงการ ซึ่งผลประโยชน์ดังกล่าวอาจมีความเกี่ยวข้องกับผลกระทบที่เราต้องการประเมิน ยกตัวอย่างเช่น หากเกณฑ์การคัดเลือกผู้มีสิทธิเข้าร่วมโครงการเป็นเกณฑ์ที่กีดกันคนจนไม่ให้เข้าร่วมโครงการ ส่งผลให้ผู้เข้าร่วมโครงการมีรายได้โดยเฉลี่ยสูงกว่าผู้ที่ไม่เข้าร่วม ซึ่งสามารถแสดงได้ด้วยสมการ  $E[Y^C|X, T=1] > E[Y^C|X, T=0]$  โดยที่  $Y$  แทนระดับรายได้โดยเปรียบเทียบกับเส้นความยากจน ซึ่งจะทำให้  $D(X)$  ประมาณการผลกระทบที่เกิดจากโครงการได้สูงกว่าที่ควรจะเป็น (overestimate) เนื่องจากผลกระทบที่ประมาณการได้เกิดจากระดับรายได้ของผู้เข้าร่วมโครงการที่สูงอยู่แล้วตั้งแต่ก่อนมีโครงการ ในทางกลับกัน หากเกณฑ์การคัดเลือกกำหนดเป้าหมายไปยังคนยากจน ก็อาจทำให้ประมาณการผลกระทบได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น (underestimate)

จากมุมมองของแบบจำลองพาราเมตริกซ์ที่กล่าวถึงในหัวข้อที่ 2 ปัญหาความเอนเอียงในการคัดเลือกก็คือ หากผู้เข้าร่วมโครงการมีปัจจัยบางประการที่ทำให้ผลกระทบของการเข้าร่วมโครงการสูงกว่าผลกระทบของผู้ไม่เข้าร่วมโครงการ (ถึงแม้จะควบคุมข้อมูลทั้งสองกลุ่มด้วยตัวแปรอื่นๆ ชุดเดียวกัน  $(X)$  แล้วก็ตาม) การกระจายของความคลาดเคลื่อน (error) ของกลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการใน

สมการที่ 3.1 จะมีค่าเฉลี่ยเบนไปทางด้านขวาเมื่อเปรียบเทียบกับความคลาดเคลื่อนของกลุ่มผู้ไม่เข้าร่วมโครงการ ซึ่งเป็นผลให้ความคลาดเคลื่อนในสมการ (4) ไม่หักล้างกันหมดไป สถานการณ์ดังกล่าวทำให้ผลการประมาณการจาก OLS เกิดความเอนเอียงและไม่มี ความคงเส้นคงวา (inconsistent) และเป็นปัญหาในการนำผลการวิเคราะห์ไปใช้ตีความต่อไป

งานวิจัยที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่าปัญหาความเอนเอียงในการประเมินโครงการเป็นปัญหาที่สำคัญมาก นักวิจัยด้านการประเมินโครงการมักเปรียบเทียบผลการประเมินระหว่างวิธี NX กับผลที่ได้จากวิธีการทดลองทางสังคมของโครงการเดียวกัน เพื่อวัดความเอนเอียงที่เกิดขึ้นจากการใช้วิธี NX งานวิจัยที่มีอิทธิพลอย่างกว้างขวางของ Lalonde (1986) และงานวิจัยของ Fraker and Maynard (1987) พบว่า ผลกระทบของโครงการฝึกงาน (training program) ในสหรัฐอเมริกาที่ประเมินด้วยวิธี NX มีความเอนเอียงในระดับสูงเมื่อเปรียบเทียบกับผลการประเมินด้วยวิธีการทดลองที่ใช้การสุ่มเลือกผู้เข้าร่วมโครงการ (randomized evaluation) ในทำนองเดียวกัน Glewwe et al. (2004) พบว่า วิธี NX ประเมินผลกระทบของการใช้แผ่นกระดาษขนาดใหญ่ (flip chart) ในการสอนที่มีต่อคะแนนสอบของนักเรียนชาวเคนยาได้สูงกว่าผลกระทบที่ได้จากการทดลอง นอกจากนี้ Glazerman et al. (2003) ได้บทพจนานานวิจัย 12 ชิ้นที่ประเมินผลกระทบของโครงการฝึกงานและโครงการจัดหางานรายได้ของผู้เข้าร่วม ซึ่งเปรียบเทียบวิธี NX และวิธีการทดลองทางสังคม ผลการศึกษาพบความแตกต่างของผลการประเมินในบางโครงการ ซึ่งผู้วิจัยตีความว่า มีสาเหตุมาจากความเอนเอียงของการใช้วิธี NX ในการประเมินโครงการ

Van de Walle (2002) ใช้วิธีการที่แตกต่างออกไปจากงานวิจัยในกลุ่มข้างต้น โดยการใช้วิธี simulation ในการประเมินความเอนเอียงของการใช้วิธี NX ในการประเมินโครงการการสร้างถนนในชนบท (rural road) โดยใช้ข้อมูลที่สร้างจากแบบจำลองที่เราสามารถทราบผลประโยชน์ที่จะได้รับการตัดถนนอยู่แล้ว และกำหนดจุดที่จะมีการตัดถนนตามระดับรายได้เฉลี่ยของหมู่บ้าน ผลการศึกษาชี้ว่า การให้เจ้าหน้าที่ของรายได้เฉลี่ยของหมู่บ้านในการกำหนดจุดตัดถนนที่เปลี่ยนแปลงไปเพียงเล็กน้อยจะสามารถส่งผลให้เกิดความเอนเอียงของผลกระทบของโครงการได้ในระดับสูง ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความอ่อนไหวของวิธีการ NX ที่อาจให้ผลการประเมินที่มีความเอนเอียงได้หากไม่มีความรอบคอบในการเลือกใช้ข้อมูลและการออกแบบการประเมินโครงการ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่า วิธี NX อาจมีจุดอ่อนต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น เราก็ไม่ควรปฏิเสธการใช้วิธีดังกล่าวโดยสิ้นเชิง บทเรียนสำคัญจากการศึกษาที่ผ่านมาก็คือ เราควรพัฒนาการจับเก็บข้อมูลและวิธีการประเมินผลให้ดียิ่งขึ้น โดยเรียนรู้จากประสบการณ์ในการดำเนินโครงการที่ผ่านมา บทเรียนประการหนึ่งก็คือ การจับเก็บข้อมูลที่ยังไม่เพียงพอในปัจจุบันมักเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้วิธี NX ไม่สามารถจัดการกับปัญหาความเอนเอียงได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังที่ Heckman และ Smith (1995) ชี้ให้เห็นว่า งานวิจัยของ Lalonde ใช้ข้อมูลที่ขาดรายละเอียดสำคัญเกี่ยวกับกระบวนการคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการ และใช้วิธีการประเมินที่ไม่สามารถจัดการกับปัญหาความเอนเอียงได้ตลอดจนไม่ได้มีการทดสอบรูปแบบของแบบจำลองที่ใช้ (specification test) อย่างเหมาะสมก่อนประเมินโครงการ นอกจากนี้ Heckman and Hotz (1989) ได้ชี้ว่าการใช้วิธีการทดสอบรูปแบบของ

แบบจำลองที่ใช้อย่างเหมาะสมจะสามารถชี้ปัญหาของวิธี NX ที่เกิดขึ้นในงานของ Lalonde ได้ และแสดงให้เห็นว่า วิธีการประเมินที่ได้ผ่านการทดสอบแล้วจะให้ผลลัพธ์ที่ใกล้เคียงกับวิธีการทดลอง

นอกจากนี้ Glazerman et al. (2003) ได้วิเคราะห์สมการถดถอยเพื่อหาความสัมพันธ์ของความเอนเอียงกับวิธีการประเมินแบบต่างๆ โดยใช้ข้อมูลจากการประเมินโครงการทั้งหมด 12 โครงการ ผลการศึกษาพบว่าวิธีการแบบ NX ให้ผลการประเมินที่มีความเอนเอียงในระดับที่ต่ำ หากเลือกจับคู่กลุ่มที่เข้าร่วมโครงการกับกลุ่มเปรียบเทียบอย่างระมัดระวังโดยใช้ตัวแปรที่สังเกตได้ ในขณะที่วิธีการทางเศรษฐมิติมาตรฐานที่นิยมใช้กันอย่างกว้างขวาง เช่น การใช้ฟังก์ชันควบคุม (control function) หรือตัวแปรเครื่องมือ (instrumental variable) มีแนวโน้มที่จะทำให้ผลการประเมินมีความเอนเอียงสูงกว่าวิธี NX

โดยสรุป งานวิจัยด้านการประเมินโครงการที่ผ่านมาทำให้เราทราบว่าวิธี NX สามารถลดปัญหาความเอนเอียงจากการประเมินโครงการได้ดีกว่าวิธีทางเศรษฐมิติแบบดั้งเดิม งานวิจัยดังกล่าวยังชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการทดสอบวิธีการประเมินโครงการและการตรวจสอบความเหมาะสมของสมมติฐานที่ใช้ในการประเมินก่อนที่จะดำเนินการประเมินโครงการ เราจะย้อนกลับมาพิจารณาประเด็นนี้อีกครั้งหนึ่งเมื่อกล่าวถึงวิธีการประเมินแต่ละวิธี

## ปัญหาผลกระทบแอบแฝงที่มีต่อผู้ไม่เข้าร่วมโครงการ

ในการพิจารณาปัญหาการประเมินโครงการในหัวข้อที่ผ่านมา ข้อมูลที่มีอยู่สามารถบ่งชี้ผลกระทบกรณีที่มีโครงการ ( $Y_i^T$ ) ต่อผู้เข้าร่วมโครงการ ( $T_i=1$ ) และผลกระทบต่อผู้ที่ไม่เข้าร่วมโครงการ ( $Y_i^C$  กรณีที่  $T_i=0$ ) ประเด็นที่สำคัญก็คือ เราสมมติให้กลุ่มเปรียบเทียบที่สร้างขึ้นจากข้อมูลผู้ไม่เข้าร่วมโครงการไม่ได้รับผลกระทบจากโครงการแต่อย่างใด ซึ่งข้อสมมตินี้อาจไม่เหมาะสมในกรณีของการประเมินโครงการแก้ไขปัญหาความยากจนบางโครงการ อาทิ โครงการรับประกันการมีงานทำ (Employment Guarantee Scheme) ที่รัฐบาลอินเดียจัดหางานให้กับทุกคนที่ต้องการมีงานทำในปี 2005 โดยกำหนดอัตราค่าจ้างในระดับที่ต่ำกว่าอัตราตลาด (การที่โครงการเปิดกว้างสำหรับทุกคนทำให้เกิดการประกันความเสี่ยงของการไม่มีงานทำของประชาชน) หากเราประเมินโครงการในลักษณะดังกล่าวด้วยวิธีการที่ใช้กันทั่วไปโดยการนำข้อมูลของผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการมาเปรียบเทียบกัน ผลที่ได้น่าจะทำให้เกิดความเอนเอียงในระดับสูง ทั้งนี้เนื่องจากผลกระทบจากโครงการเกิดการแพร่กระจาย (spillover) ไปยังตลาดแรงงานภาคเอกชน โดยที่ระดับค่าจ้างที่โครงการกำหนดได้กลายเป็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของตลาดในทางปฏิบัติ ด้วยเหตุที่ผู้ใช้แรงงานจะไม่เลือกทำงานที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าอัตราที่ได้รับจากโครงการ ซึ่งส่งผลให้เกิดการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในตลาดตามไปด้วย ในกรณีนี้ หากเราเปรียบเทียบข้อมูลผู้ไม่เข้าร่วมกับผู้เข้าร่วมโครงการเพื่อหาผลกระทบที่เกิดขึ้น เราก็อาจได้ข้อสรุปว่าโครงการไม่ก่อให้เกิดผลกระทบแต่อย่างใด เนื่องจากระดับค่าจ้างของทั้งสองกลุ่มไม่มีความแตกต่างกัน การสรุปในลักษณะดังกล่าวมองข้ามผลกระทบอย่างมากที่เกิดขึ้นต่อผู้เข้าร่วมโครงการและผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการ

นอกจากนี้ การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐก็อาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการแพร่กระจายผลกระทบของโครงการไปสู่ภายนอกได้เช่นกัน เช่น การจัดสรรงบประมาณของโครงการอย่างไม่ชัดเจนอาจเป็นปัจจัยทำให้มีการนำเงินของโครงการไปใช้จ่ายในด้านอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับโครงการนั้น ๆ เช่น เจ้าหน้าที่รัฐในสวนท้องถิ่นอาจนำเงินงบประมาณของโครงการไปจัดสรรให้แก่หมู่บ้านที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการ ซึ่งทำให้เราประเมินผลกระทบของโครงการได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ดังที่ van de Walle and Cratty (2005) ได้ศึกษาปัญหานี้ในกรณีโครงการตัดถนนในชนบทของเวียดนาม ผลการศึกษาชี้ว่าโครงการส่งผลกระทบน้อยมากต่อการปรับปรุงถนน ซึ่งแท้ที่จริงเป็นปัญหาที่เกิดจากการนำงบประมาณของโครงการไปใช้ในทางอื่นนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

## การวัดผลกระทบของโครงการที่มีต่อคนยากจน

โดยทั่วไป นักวิจัยมักวิเคราะห์ผลกระทบของโครงการต่อคนจนด้วยการอ้างอิงจากเส้นความยากจน ซึ่งบ่งชี้ถึงระดับของรายได้ขั้นต่ำสุดที่จำเป็นเพื่อให้ประชาชนมี “มาตรฐานการครองชีพ” ตามที่กำหนด มาตรฐานดังกล่าวพิจารณาจากการได้รับปัจจัยที่จำเป็นในการดำรงชีวิต อาทิ การได้รับสารอาหารที่เพียงพอ การมีเสื้อผ้าและที่อยู่อาศัยที่สามารถตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐาน และการมีส่วนร่วมทางสังคม เป็นต้น

ในกรณีนี้ ดัชนีชี้วัดผลกระทบ ATT และ TT จะบ่งชี้ถึงสัดส่วนของคนที่มีรายได้ในระดับต่ำกว่าเส้นความยากจน และเราอาจใช้วิธีการประมาณการผลกระทบโดยอ้างอิงจากเส้นความยากจนหลาย ๆ ระดับ (multiple poverty lines) เพื่อประมาณการผลกระทบของโครงการที่มีต่อการกระจายรายได้ของประชาชนโดยรวมได้เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม การวัดผลกระทบของโครงการโดยใช้เส้นความยากจนไม่ได้หมายความว่าเราควรกำหนดผลกระทบที่มีต่อความยากจนโดยใช้ตัวแปรแบบ 2 ทางเลือก (binary variable) ที่แยกระหว่างคนจนและคนไม่จน เนื่องจากการจำกัดตัวแปรให้เหลือเพียง 2 ทางเลือกทำให้เราไม่สามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่มีอยู่ในการวิเคราะห์รายละเอียดของความยากจนอื่นๆ ได้ เช่น สาเหตุของความยากจน เป็นต้น การใช้ตัวแปรแบบต่อเนื่อง (continuous variable) น่าจะเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพมากกว่าในการวิเคราะห์ผลกระทบที่มีต่อความยากจนในมิติที่หลากหลายกว่า

## ข้อมูลที่สำคัญในการประเมินโครงการ

เป็นที่ตระหนักดีว่าความไม่เพียงพอและไม่สมบูรณ์ของข้อมูลเป็นปัญหาสำคัญในการประเมินโครงการ ดังนั้น สิ่งสำคัญอันดับแรกที่ผู้ประเมินจำเป็นต้องทำคือ การเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างของหน่วยงานและรายละเอียดการดำเนินการของโครงการให้ได้มากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่ใช้วิธีการ NX รายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการของโครงการเป็นกุญแจสำคัญที่ช่วยในการออกแบบระบบการเก็บข้อมูลที่สำคัญในการประเมินโครงการ

เนื่องจากวิธีประเมินโครงการแบบ NX ต้องอาศัยความพร้อมด้านข้อมูลค่อนข้างมาก ประกอบกับความจำเป็นที่จะต้องใช้เทคนิคขั้นสูงในการประมาณการผลกระทบที่ได้ ทำให้ผู้ประเมินโครงการบางกลุ่มอาจเลือกที่จะใช้วิธีการสัมภาษณ์ผู้เข้าร่วมโครงการในการศึกษาผลกระทบจากโครงการ ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ เราไม่อาจมั่นใจได้ว่าการสัมภาษณ์ผู้เข้าร่วมโครงการด้วยคำถามที่ว่า “คุณจะเป็นอย่างไร ในขณะที่หากคุณไม่ได้เข้าร่วมโครงการ?” จะสามารถสะท้อนถึงสถานการณ์สมมติที่ไม่มีโครงการได้ดีพอ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลจากการสัมภาษณ์อาจมีส่วนทำให้การวิเคราะห์ผลกระทบของโครงการมีความสมบูรณ์มากขึ้น แต่ผู้ประเมินไม่ควรใช้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เพียงอย่างเดียวในการวัดผลกระทบของโครงการให้มีความถูกต้องและน่าเชื่อถือได้

ในการประเมินโครงการ ข้อมูลที่ใช้บ่งชี้ผลกระทบและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการเข้าร่วมโครงการ โดยส่วนใหญ่มักได้มาจากการสำรวจเป็นหลัก หน่วยในการสำรวจที่ใช้มักขึ้นอยู่กับประเภทของโครงการที่จะประเมิน ซึ่งทำให้หน่วยในการสำรวจอาจเป็นบุคคล ครัวเรือน พื้นที่ทางภูมิศาสตร์ หรือหน่วยงาน (เช่น โรงเรียน สถานพยาบาล ฯลฯ) นอกจากนี้ ข้อมูลเกี่ยวกับรายละเอียดด้านต่างๆ ของโครงการ อาทิเช่น ข้อมูลที่จัดเก็บเพื่อติดตามการดำเนินการของโครงการ (monitoring data) หรือข้อมูลที่จัดเก็บขึ้นเฉพาะในพื้นที่ต่างๆ ฯลฯ ก็สามารถนำมาใช้เสริมข้อมูลที่ได้จากการสำรวจในการประเมินโครงการได้เช่นกัน

ปัญหาหนึ่งที่ต้องระวังในการใช้ข้อมูลก็คือ เราต้องพิจารณาอย่างถี่ถ้วนว่า แหล่งข้อมูลของกลุ่มผู้ไม่เข้าร่วมโครงการสามารถนำมาเปรียบเทียบกับข้อมูลผู้เข้าร่วมโครงการที่มีอยู่ได้หรือไม่ เนื่องจากข้อมูลจากวิธีการสำรวจที่แตกต่างกันอาจให้ผลลัพธ์ที่ต่างกันและทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนของผลการประเมินได้ ในประเด็นนี้ Heckman et al. (1999) ได้ประเมินโครงการฝึกงาน (training program) ของสหรัฐอเมริกาและชี้ให้เห็นว่า การใช้ข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่ต่างกันหรือข้อมูลที่จัดเก็บโดยอ้างอิงอยู่บนสมมติฐานที่ต่างกันนั้น สามารถทำให้ผลการประเมินมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญได้ งานวิจัยของ Diaz and Handa (2004) ก็ได้ข้อสรุปในลักษณะเดียวกันว่า ข้อมูลที่จะได้จากการสำรวจที่แตกต่างกันก่อให้เกิดความเอนเอียงของผลการประเมินโครงการที่ใช้วิธีการ propensity-score matching

ปัญหาด้านข้อมูลอีกประการหนึ่งที่เรามักพบคือ ข้อมูลจากการสำรวจสามารถชี้วัดผลกระทบของโครงการที่เราสนใจได้ถูกต้องเพียงใด? ปัญหานี้เป็นปัญหาที่ทางเศรษฐมิติเรียกว่า ปัญหาความคลาดเคลื่อนในการวัด (measurement error) เป็นที่ทราบกันดีว่า ข้อมูลเกี่ยวกับรายได้และการบริโภคที่ได้จากการสำรวจ มักไม่ตรงกับข้อมูลบัญชีประชาชาติ (national account) ทั้งนี้ สาเหตุอาจเกิดจากความแตกต่างของประเภทข้อมูลที่ใช้ในประมาณการตัวแปรประเภทต่างๆ ระหว่างแหล่งข้อมูลทั้งสอง ดังนั้น ในการนำข้อมูลการสำรวจมาใช้จึงควรระมัดระวังในประเด็นนี้ด้วย นอกจากนี้ ข้อมูลจากการสำรวจยังประสบกับปัญหาอีก 2 ประการ ประการแรกคือ การรายงานข้อมูลของผู้ถูกสำรวจที่ต่ำกว่าความเป็นจริง โดยข้อมูลเกี่ยวกับรายได้จะมีปัญหานี้มากกว่าข้อมูลด้านรายจ่าย ประการที่สองคือ การเลือกที่จะไม่ตอบแบบสำรวจ เช่น การที่ผู้มีรายได้สูงมีแนวโน้มที่จะไม่ให้ความร่วมมือในการสำรวจมากกว่าผู้มีรายได้ต่ำ ซึ่งอาจส่งผลให้ข้อมูลจากการสำรวจไม่สามารถเป็นตัวแทนข้อมูลของประชากรจริงได้ดีเท่าที่ควร



อนึ่ง เราสามารถมองปัญหาความคลาดเคลื่อนในการวัดได้ในลักษณะที่คล้ายกับปัญหาความเอนเอียงในการคัดเลือกได้เช่นกัน กล่าวคือ หากเกิดปัญหาความคลาดเคลื่อนในการเก็บข้อมูลผู้เข้าร่วมโครงการในลักษณะเดียวกับผู้ไม่เข้าร่วมโครงการ (เช่น ข้อมูลรายได้ของผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการอยู่ในระดับที่สูงกว่าความเป็นจริงในอัตราส่วนที่เท่ากัน) และตัวแปรที่เกิดความคลาดเคลื่อนไม่มีความสัมพันธ์กับตัวแปรควบคุมอื่นๆ แล้ว ความคลาดเคลื่อนในการวัดก็จะไม่ทำให้เกิดปัญหาในการประมาณการผลกระทบโดยเฉลี่ยของโครงการ หรือในกรณีที่ไม่สามารถควบคุมตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับตัวแปรที่มีความคลาดเคลื่อนในการวัดได้ เรายังสามารถใช้วิธีการหาผลต่างสองชั้น (double difference) ในการแก้ปัญหาดังกล่าวได้ ซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดต่อไปในหัวข้อที่ 7

#### 4. วิธีการทดลองทางสังคม (Social experiments)

วิธีการประเมินโครงการที่เรียกว่า “วิธีการทดลองทางสังคม” คือ วิธีการที่จับคู่คนจริงเข้าร่วมในการทดลองที่สมมติให้มีโครงการเกิดขึ้นและสังเกตผลลัพธ์ที่มีต่อผู้ที่อยู่ในการทดลองนั้น หลักสำคัญของวิธีการนี้คือ การคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการด้วยวิธีการสุ่มเลือก (randomization) ซึ่งจะทำให้ทุกหน่วยย่อย (อาจเป็นบุคคลหรือครัวเรือน ฯลฯ) มีโอกาสที่จะเข้าร่วมโครงการอย่างเท่าเทียมกัน เมื่อนำผลลัพธ์ระหว่างผู้เข้าร่วมโครงการเปรียบเทียบกับผู้ไม่เข้าร่วมโครงการ เรายังจะสามารถวัดผลกระทบที่เกิดจากโครงการอย่างแท้จริง ไม่ได้เป็นผลกระทบที่เกิดจากลักษณะของผู้เข้าร่วมโครงการที่มีอยู่ก่อนหน้านั้น

โดยส่วนใหญ่รัฐบาลมักกำหนดกลุ่มเป้าหมายของโครงการแก้ไขปัญหาความยากจนโดยพิจารณาจากเกณฑ์ลักษณะต่างๆ เช่น ที่ตั้งครัวเรือน (อยู่ในพื้นที่ยากจนหรือไม่) จำนวนผู้เป็นภาระของครัวเรือน ฯลฯ ในทางปฏิบัติ ผู้ประเมินโครงการที่ใช้วิธีการทดลองมักเลือกใช้วิธีการสุ่มเพียงบางส่วน (partially randomized) ซึ่งก็คือ การสุ่มเลือกผู้เข้าร่วมโครงการจากกลุ่มคนที่มิมีลักษณะที่กำหนดไว้ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น หลักสำคัญของวิธีการทดลองอยู่ที่การคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการโดยวิธีการสุ่ม ซึ่งทำให้ปัจจัยการเข้าร่วมโครงการไม่มีความเกี่ยวข้องกับลักษณะต่างๆ ของผู้เข้าร่วมโครงการ หรือหากจะแสดงในรูปแบบสมการในหัวข้อที่ 2 การสุ่มเลือกผู้เข้าร่วมโครงการจะส่งผลให้  $B^{TT} = 0$  ในกรณีของการทดลอง เราสามารถวัดผลกระทบของโครงการโดยการประมาณการผลต่างของผลกระทบระหว่างผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการได้โดยตรง (โดยการเปรียบเทียบ  $Y_i^T$  และ  $Y_i^C$ ) เนื่องจากข้อมูลผู้ไม่เข้าร่วมโครงการในกรณีนี้สามารถใช้เป็น “กลุ่มควบคุม”<sup>13</sup> ที่แสดงถึงกรณีสมมติที่ไม่มีโครงการ นอกจากนี้ ในกรณีของการใช้แบบจำลองพหุคูณ (ในหัวข้อที่ 2) ข้อมูลที่ได้จากการสุ่มเลือกผู้เข้าร่วมโครงการจะช่วยให้เกิดปัญหาความเอนเอียงในการคัดเลือกในการประมาณการสมการที่ 3.1 และ 3.2

<sup>13</sup> เรานิยมใช้คำว่า “กลุ่มควบคุม” ในกรณีของการทดลองทางสังคม ในขณะที่เราใช้คำว่า “กลุ่มเปรียบเทียบ” ในกรณีของการประเมินโครงการด้วยวิธี NX

## ตัวอย่างการประเมินโครงการด้วยวิธีการทดลองทางสังคม

ในสหรัฐอเมริกามีการใช้วิธีการทดลองเพื่อศึกษาโครงการนำร่อง (pilot scheme) เป็นจำนวนไม่น้อย และได้มีการนำผลการประเมินที่ได้ไปใช้ในการปรับปรุงแก้ไขรูปแบบของโครงการก่อนที่จะมีการดำเนินการจริง ตัวอย่างการประเมินโครงการที่ใช้วิธีการทดลองอันดับแรกที่จะกล่าวถึง ได้แก่ โครงการกระตุ้นตลาดแรงงาน (active labor market program) ที่ใช้การทดลองกับโครงการนำร่อง 2 โครงการ ได้แก่ Job Training Partnership Act (JTPA) ซึ่งศึกษาได้จากงานวิจัยของ Heckman et al. (1997b) และการทดลองที่ชื่อว่า US National Supported Work Demonstration ซึ่งสามารถศึกษาได้จากงานวิจัยของ Lalonde (1986) และ Dehejia and Wahba (1999) นอกจากนี้ การใช้วิธีการทดลองยังพบในงานวิจัยที่เกี่ยวกับการประเมินโครงการให้เงินอุดหนุนค่าจ้าง (wage subsidy)<sup>14</sup> เช่นกัน การทดลองที่น่าสนใจอีกการทดลองหนึ่งคือ โครงการที่ชื่อว่า Moving to Opportunity (MTO) ที่ใช้วิธีการสุ่มเลือกผู้เข้าร่วมการทดลองจากครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในที่พักของรัฐ (public housing) ในเขตพื้นที่ 5 เมืองของสหรัฐอเมริกา และโครงการจัดสรรคูปอง (voucher) แก่ครัวเรือนเหล่านั้นเพื่อนำไปใช้ซื้อที่พักอาศัยในเขตเมืองอื่น (ดูรายละเอียดจาก Katz et al. (2001) และ Moffit (2001)) โครงการดังกล่าวมีแนวคิดที่ว่าปัจจัยทางด้านพื้นที่ที่อยู่อาศัยมีส่วนช่วยกระตุ้นให้คนมีความต้องการที่จะหนีจากความยากจน ผลการทดลองของโครงการ MTO ซึ่งให้เห็นถึงความสำคัญของผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมรอบข้าง (neighborhood effect) ที่มีต่อความยากจน ผู้ที่สนใจรายละเอียดของการศึกษานี้สามารถศึกษาได้จากงานวิจัยของ Manski (1993)

ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศได้มีการนำวิธีการทดลองมาใช้ในการประเมินโครงการ เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา ตัวอย่างของการทดลองที่เป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวาง คือ การประเมินโครงการ PROGRESA ของเม็กซิโก ซึ่งเป็นโครงการที่ให้เงินแก่ครอบครัวยากจนโดยกำหนดเงื่อนไขว่าบุตรในครัวเรือนนั้นจะต้องได้รับการศึกษาในโรงเรียนรวมทั้งได้รับการรักษาพยาบาลและการดูแลสุขภาพโภชนาการที่ดี ผู้ประเมินใช้วิธีการสุ่มเลือกครัวเรือนที่มีเกณฑ์ลักษณะตามที่โครงการกำหนดไว้จำนวน 1 ใน 3 ของครัวเรือนตัวอย่างทั้งหมดเป็นกลุ่มควบคุม โดยกลุ่มควบคุมนี้จะได้ไม่เข้าร่วมโครงการในช่วงแรก ในขณะที่อีก 2 ใน 3 ของครัวเรือนตัวอย่างทั้งหมดได้เข้าร่วมโครงการตามปกติ การศึกษาดังกล่าวได้รับความสนใจมากจากวงการวิชาการ ผลการศึกษาชี้ว่าโครงการดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านบวกต่อสุขภาพ (ดู Gertler (2004)) การศึกษา (ดู Schultz (2004) และ Behrman et al. (2002)) และพฤติกรรมมารบริโภคอาหาร (ดู Hoddinott and Skoufias (2004)) ของผู้เข้าร่วมโครงการ ภายหลัง Skoufias (2005) ได้สรุปรายละเอียดเกี่ยวกับการออกแบบและการดำเนินการทดลอง ตลอดจนผลที่ได้จากการประเมินโครงการ PROGRESA ไว้อย่างครอบคลุม

<sup>14</sup> รายละเอียดของการประเมินโครงการดูได้จาก Burtless (1985) Woodbury and Spiegelman (1987) และ Dubin and Rivers (1993)

อีกตัวอย่างหนึ่ง ได้แก่ งานวิจัยของ Newman et al. (2002) ที่ประเมินโครงการกองทุนเพื่อสังคม (social fund) ที่ได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากธนาคารโลก ผู้วิจัยใช้วิธีการสุ่มผู้เข้าร่วมโครงการจากกลุ่มของผู้ที่มีลักษณะตามเกณฑ์ที่กำหนดในภูมิภาคหนึ่งของประเทศโบลิเวีย ผลการศึกษาพบว่า เงินที่ใช้เพื่อการลงทุนด้านการศึกษาส่งผลกระทบอย่างเด่นชัดต่อการสร้างอาคารและอุปกรณ์การเรียนการสอนของโรงเรียน แต่ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อผลการเรียนของผู้เข้าร่วมโครงการในช่วงที่มีการประเมินแต่อย่างใด

Angrist et al. (2002) ได้ใช้วิธีลอตเตอรี่เป็นเครื่องมือในการประเมินโครงการคูปองการศึกษา (school voucher) โดยการแจกคูปองแก่ผู้เข้าร่วมโครงการที่ถูกลอตเตอรี่ที่จัดทำขึ้นโดยเฉพาะ ผลการประเมินชี้ว่า 3 ปีให้หลังจากมีโครงการ ผู้เข้าร่วมโครงการมีผลการเรียนที่ดีขึ้นและมีอัตราการซ้ำชั้นลดลง

ตัวอย่างสุดท้ายได้แก่ การทดลองในโครงการ Proempleo ในประเทศอาร์เจนตินา ซึ่งเป็นการประเมินโครงการนาร่องที่ให้เงินอุดหนุนค่าจ้าง (wage subsidy) และฝึกงานให้แก่ผู้เข้าร่วมโครงการจัดหางาน (workfare) โครงการ Proempleo มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยให้ผู้ที่เข้าร่วมโครงการจัดหางานในขณะนั้นสามารถออกจากโครงการและได้เข้าทำงานประจำในภาคเอกชน ผลการประเมินชี้ว่า ผู้ที่ได้รับเงินอุดหนุนค่าจ้างมีแนวโน้มที่จะได้งานทำสูงกว่าผู้ที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุนดังกล่าว

มีการอภิปรายกันในวงกว้างว่าควรมีการผลักดันให้ธนาคารโลกและองค์กรด้านการพัฒนาอื่นๆ พยายามใช้ประโยชน์จากการทดลองทางสังคมเพิ่มมากขึ้น ถึงแม้ว่าธนาคารโลกเป็นองค์กรที่ให้การสนับสนุนการประเมินโครงการด้วยวิธีการทดลองเป็นจำนวนมากในปัจจุบัน แต่หน่วยงานในสังกัดของธนาคารโลกที่ชื่อว่า Operation Evaluation Department (OED) ซึ่งเป็นหน่วยงานกึ่งอิสระที่มีหน้าที่ในการประเมินโครงการที่ธนาคารปล่อยกู้ยืมกลับมีการใช้ประโยชน์จากการทดลองน้อยมาก ดังที่ Kapoor (2002) ชี้ว่า OED ใช้วิธีการทดลองประเมินโครงการเพียงโครงการเดียวจากทั้งหมด 78 โครงการ ยิ่งไปกว่านั้น มีเพียง 21 โครงการจากทั้งหมดที่ใช้แนวทางการวิเคราะห์ counterfactual ในการประเมินโครงการ อย่างไรก็ตาม ก่อนที่เราจะเห็นด้วยกับการสนับสนุนให้มีการใช้การทดลองในการประเมินโครงการมากขึ้น เราควรจะได้ทราบถึงปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการทดลอง ดังที่จะกล่าวต่อไป

## ปัญหาของการทดลองทางสังคม

ปัญหาแรกของการทดลองทางสังคมคือ ประเด็นทางด้านจริยธรรมที่ว่า “วิธีการทดลองทางสังคมเป็นวิธีการที่เหมาะสมในการประเมินโครงการแก้ไขปัญหาคาความยากจนหรือไม่?” เนื่องจากการใช้วิธีการสุ่มเลือกอาจถูกโจมตีว่า มองประชาชนเป็น “หนูตะเภา” โดยคนยากจนที่ต้องการความช่วยเหลือบางกลุ่มถูกปฏิเสธไม่ให้เข้าร่วมโครงการ ในขณะที่ผู้ที่ไม่ได้ต้องการความช่วยเหลือกลับได้รับสิทธิในการเข้าร่วมโครงการ วิธีการดังกล่าวมักถูกต่อต้านจากภาคประชาชนและอาจลุกลามกลายเป็นปัญหาทางการเมือง ซึ่งมักทำให้ความพยายามที่จะใช้การทดลองในการประเมินโครงการล้มเหลวตั้งแต่ต้น

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรที่รัฐไม่สามารถจัดสรรงบประมาณแก่ทุกคนที่ต้องการความช่วยเหลือได้ วิธีการสุ่มเลือกผู้เข้าร่วมโครงการอาจถูกมองว่าเป็นวิธีที่ยุติธรรมกว่าวิธีการอื่น เนื่องจากทุกคนได้รับโอกาสในการเข้าร่วมโครงการอย่างเท่าเทียมกัน<sup>15</sup> อย่างไรก็ตาม ลำพังประเด็นด้านความเท่าเทียมของโอกาสเพียงประการเดียวยังไม่เป็นเหตุผลที่เพียงพอในการสนับสนุนการทำการทดลองได้

ปัญหาอีกประการหนึ่งของการทดลองเกิดจากช่องว่างระหว่างทฤษฎีกับผลจากการปฏิบัติจริง เนื่องจากผู้ที่ได้รับการสุ่มให้มีสิทธิรับประโยชน์จากโครงการไม่จำเป็นต้องเข้าร่วมโครงการเสมอไป บุคคลที่ไม่ได้ต้องการความช่วยเหลืออาจปฏิเสธไม่เข้าร่วมโครงการ ทั้งนี้ แนวโน้มที่จะเลือกไม่เข้าร่วมโครงการนั้นขึ้นอยู่กับประเภทของโครงการ เช่น ประชาชนมักจะปฏิเสธไม่เข้าร่วมโครงการฝึกงานมากกว่าที่จะไม่เข้าร่วมโครงการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน เป็นต้น ดังนั้น การไม่เข้าร่วมโครงการของผู้ที่ถูกสุ่มเลือกจึงอาจส่งผลให้การวัดผลกระทบของโครงการไม่เป็นไปตามหลักการของการทดลองที่กล่าวไว้ข้างต้น

นอกจากนี้ ประเด็นที่เกี่ยวกับการแพร่กระจายของผลกระทบ (spillover effect) ของโครงการยังเป็นปัจจัยสำคัญในการพิจารณาเลือกหน่วยย่อยที่ใช้วิเคราะห์ผลกระทบของโครงการ เนื่องจากโครงการบางประเภทอาจทำให้เกิดผลกระทบภายนอก (externalities) ไปยังผู้ที่ไม่เข้าร่วมโครงการ ยกตัวอย่างเช่น Miguel and Kremer (2004) ได้ศึกษาการประเมินประสิทธิผลของการรักษาพยาธิลำไส้ในเด็ก ผู้ประเมินใช้ “บุคคล” เป็นหน่วยในการวิเคราะห์โดยการสุ่มเลือกเด็กที่ได้รับการรักษาเปรียบเทียบกับเด็กที่ไม่ได้รับการรักษา วิธีการดังกล่าวทำให้ได้ผลการประเมินที่ต่ำกว่าความเป็นจริง ด้วยเหตุที่การรักษาเด็กคนหนึ่งจะส่งผลกระทบไปยังเด็กคนอื่นที่ไม่ได้รับการรักษาด้วย การที่เด็กคนหนึ่งหายจากโรคพยาธิส่งผลให้มีจำนวนพาหะแพร่เชื้อพยาธิลดลงและทำให้จำนวนผู้ที่เป็นโรคลดลงตามไป กล่าวอีกนัยหนึ่ง การรักษาส่งผลกระทบภายนอกไปยังบุคคลอื่นนอกเหนือจากผู้ที่ได้รับการรักษาโดยตรงด้วย ในกรณีนี้ ผู้วิจัยทั้งสองได้แก้ปัญหาโดยการเปลี่ยนหน่วยของการรักษาจากรายบุคคลเป็นการให้การรักษาแก่เด็กทั้งโรงเรียน และใช้โรงเรียนที่มีที่ตั้งห่างจากโรงเรียนที่ได้รับการรักษาเป็นกลุ่มควบคุมในการประเมินประสิทธิผลของการรักษาโรคลดลงดังกล่าว

ปัจจัยด้านการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐก็สามารถส่งผลให้เกิด spillover effect ได้เช่นกัน ในกรณีของการทดลองทางสังคมบางโครงการ รัฐบาลอาจพิจารณาเห็นสมควรให้มีการจ่ายค่าชดเชยแก่ผู้ที่ถูกคัดเลือกให้เป็นกลุ่มควบคุม ด้วยเหตุนี้ การใช้วิธีการทดลองจึงอาจเป็นปัจจัยทำให้เกิดผลกระทบทางอ้อมไปยังผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการได้

หากย้อนกลับมาพิจารณาปัญหาเบื้องต้นของวิธีการสุ่มเลือกบุคคลเข้าร่วมการทดลอง เราอาจพบปัญหาที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการที่ผู้ที่ได้รับการสุ่มเลือกเข้าร่วมโครงการอาจมีลักษณะที่แตกต่างจากผู้เข้าร่วมโครงการจริง ซึ่งทำให้การทดลองที่เราสร้างขึ้นไม่สามารถจำลองสถานการณ์ได้เหมือนกับ

<sup>15</sup> Newman et al. (2003) อ้างว่าเหตุผลทางด้านความเท่าเทียมกันในการเข้าร่วมโครงการเป็นเหตุผลที่ใช้ต่อรองกับเจ้าหน้าที่รัฐในการทำการทดลองในกรณีของการประเมินโครงการของคณะผู้วิจัย

โครงการจริง และผลการประเมินที่ได้จากการทดลองไม่สามารถบ่งชี้ผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงของโครงการได้<sup>16</sup> Heckman and Smith (1995) ได้อภิปรายถึงประเด็นนี้โดยยกตัวอย่างของการประเมินโครงการ JTPA ซึ่งผู้วิจัยทั้งสองได้ศึกษาความสัมพันธ์ของปัจจัยการคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการที่มีต่อผลการประเมิน โดยการสร้าง “โครงการควบคุม” ที่มีกระบวนการคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการที่ต่างกับกรณีของวิธีการทดลอง ผลการวิจัยนี้ชี้ว่าวิธีการสุ่มเลือกผู้เข้าร่วมโครงการในการทดลองไม่สามารถจำลองสถานการณ์ให้เหมือนกับโครงการจริงได้ ซึ่งทำให้เกิดข้อสงสัยเกี่ยวกับความถูกต้องและน่าเชื่อถือของวิธีการทดลอง

กรณีศึกษาของโครงการ JTPA ยังชี้ให้เห็นว่า ปัญหาทางสถาบันและปัจจัยทางการเมืองอาจเป็นสาเหตุที่ทำให้การทดลองเกิดความล่าช้า ซึ่งส่งผลให้ความน่าเชื่อถือของการทดลองลดลงจนอาจจะทำให้ผู้ที่ตั้งใจจะเข้าร่วมการทดลองเกิดความไม่แน่ใจ และอาจทำให้ต้องใช้งบประมาณในการคัดเลือกบุคคลเข้าร่วมในการทดลองเพิ่มขึ้น ส่งผลให้วิธีการทดลองเกิดต้นทุนสูงโดยไม่จำเป็น

จุดอ่อนอีกประการหนึ่งของวิธีการทดลองคือ เราสามารถทราบได้เพียง “ผลกระทบโดยเฉลี่ย” ที่เกิดจากโครงการเท่านั้น การทดลองไม่สามารถบ่งชี้ผลกระทบในด้านอื่นๆ อาทิ สัดส่วนของผู้ได้รับประโยชน์เปรียบเทียบกับผู้เสียประโยชน์จากโครงการ (Heckman and Smith, 1995) ซึ่งเราจะนำประเด็นนี้มาพิจารณาอีกครั้งในหัวข้อที่ 9

โดยสรุป วิธีการทดลองทางสังคมมีจุดแข็งอยู่ที่การจัดการปัญหาที่เกิดจากการที่ผู้ประเมินไม่ทราบหรือไม่สามารถควบคุมปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการเข้าร่วมโครงการได้เพียงพอ การใช้วิธีการสุ่มช่วยจัดปัญหาดังกล่าวและทำให้สามารถประเมินผลกระทบที่เกิดจากโครงการได้อย่างแท้จริง ในขณะที่จุดอ่อนของวิธีการนี้คือ การไม่สามารถระบุถึงปัจจัยที่ทำให้เกิดผลกระทบได้ ซึ่งเป็นจุดอ่อนของวิธี NX อื่นๆ เช่นเดียวกัน

## 5. วิธีประเมินโครงการโดยใช้ค่าความน่าจะเป็นของการเข้าร่วมโครงการ (Propensity Score Methods)

ดังที่กล่าวไปแล้วในหัวข้อที่ 3 การนำข้อมูลผู้เข้าร่วมโครงการเปรียบเทียบกับผู้ไม่เข้าร่วมโครงการส่งผลให้ผลการประเมินเกิดความเอนเอียงและอาจทำให้เกิดความเข้าใจที่ผิดพลาดเกี่ยวกับประสิทธิผลที่แท้จริงของโครงการ วิธีการ NX ใช้แนวทางในการเสาะหากกลุ่มเปรียบเทียบที่เหมาะสมจะนำมาใช้แทนกรณีสมมติที่ไม่มีโครงการเพื่อแก้ปัญหาค่าความเอนเอียงดังกล่าว อย่างไรก็ตาม วิธีการประเมินแบบ NX ยังมีปัญหาในด้านการขาดเกณฑ์ที่เหมาะสมที่จะตัดสินว่า “กลุ่มเปรียบเทียบ” ที่คัดเลือกโดยใช้วิธีการต่างๆ มีลักษณะใกล้เคียงกับผู้ไม่เข้าร่วมโครงการในกรณีสมมติที่ไม่มีโครงการมากน้อยเพียงใด

<sup>16</sup> นักวิจัยบางกลุ่มเรียกปัญหานี้ว่า “ความเอนเอียงที่เกิดจากการสุ่ม” (randomization bias)

แนวทางหนึ่งในการคัดเลือกกลุ่มเปรียบเทียบ คือวิธีการ “แมทซิง” (matching) ซึ่งก็คือ การจับคู่ผู้เข้าร่วมโครงการกับผู้ไม่เข้าร่วมโครงการที่มีลักษณะเหมือนกัน เพื่อให้ได้กลุ่มเปรียบเทียบที่มีความใกล้เคียงกับผู้เข้าร่วมโครงการในสถานการณ์สมมติที่ไม่มีโครงการมากที่สุด ในทางปฏิบัติ เราอาจจำเป็นต้องจับคู่โดยอิงจากลักษณะ (ตัวแปร) หลายประการ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาที่ว่าเราจะจัดลำดับความสำคัญในการจับคู่ลักษณะเหล่านั้นอย่างไร? ในหัวข้อนี้ เราจะอธิบายเกี่ยวกับทฤษฎีและการประยุกต์ใช้วิธีการ “แมทซิงโดยใช้ค่าความน่าจะเป็นในการเข้าร่วมโครงการ” (propensity score matching ต่อไปจะเรียกว่า PSM) ที่เป็นวิธีการที่ผู้ใช้ไม่ต้องประสบกับปัญหาความยุ่งยากที่เกิดจากการแมทซิงโดยใช้ตัวแปรหลายตัว และในส่วนท้ายของหัวข้อนี้ เราจะกล่าวถึงวิธีการอื่นที่นอกเหนือจากวิธีการแมทซิงที่ใช้ประโยชน์จากค่าความน่าจะเป็นในการประเมินโครงการ

### วิธีแมทซิงโดยใช้ค่าความน่าจะเป็นในการเข้าร่วมโครงการ (PSM)

วิธี PSM จะมุ่งหาตัวเปรียบเทียบโดยพิจารณาจากค่าความน่าจะเป็นที่จะเข้าร่วมโครงการของบุคคล (หรือหน่วยย่อยในระดับอื่น เช่น ครัวเรือน ฯลฯ) ในที่นี้ เราจะกำหนดให้  $P(Z)$  คือความน่าจะเป็นที่บุคคลจะเข้าร่วมโครงการ ซึ่งสามารถเขียนให้อยู่ในรูป  $P(Z) = \Pr(T = 1|Z)$  ( $0 < P(Z) < 1$ ) โดยที่  $Z$  คือเวกเตอร์ของตัวแปรควบคุม<sup>17</sup> และสมมติให้  $Z_i$  ไม่ถูกรบกวนจากการเข้าร่วมโครงการ<sup>18</sup> วิธี PSM มีสมมติฐานที่สำคัญคือ การกำหนดให้ตัวแปรผลกระทบของโครงการไม่มีความเกี่ยวข้องกับปัจจัยการเข้าร่วมโครงการ และใช้แนวคิดของ Rosenbaum and Rubin (1983) ที่ว่า หากตัวแปรผลกระทบของโครงการไม่ขึ้นกับตัวแปรการเข้าร่วมโครงการเมื่อควบคุมด้วย  $Z_i$  แล้ว ตัวแปรผลกระทบก็จะไม่ขึ้นกับการเข้าร่วมโครงการเมื่อควบคุมด้วยค่าความน่าจะเป็นหรือ  $P(Z_i)$  เช่นกัน<sup>19</sup> (ซึ่งเป็นสมมติฐานที่มีข้อจำกัดมากกว่าสมมติฐานความเป็นอิสระของการเข้าร่วมโครงการในหัวข้อที่ 2 และ 3) เนื่องจากวิธี PSM ใช้  $P(Z)$  ในการคัดเลือกกลุ่มเปรียบเทียบ เงื่อนไขดังกล่าวจึงส่งผลให้  $B^{TT}(X) = 0^{20}$  และสามารถใช้  $E(Y^C|X, T=0)$  แทน  $E(Y^C|X, T=1)$  ซึ่งเราไม่สามารถประมาณการได้จากข้อมูลที่มีอยู่ ดังนั้น เราจึงสามารถประมาณการผลกระทบของโครงการโดยเฉลี่ยต่อผู้ที่เข้าร่วมโครงการ ( $TT$ ) จากผลต่างของผลกระทบของผู้เข้าร่วมโครงการกับกลุ่มเปรียบเทียบที่ได้จากการแมทซิง ภายใต้สมมติฐาน

<sup>17</sup> เวกเตอร์  $Z$  อาจประกอบด้วยตัวแปรชี้วัดผลกระทบในช่วงก่อนมีโครงการได้

<sup>18</sup> ในที่นี้ เราจำกัดขอบเขตพิจารณาในกรณีที่มีทางเลือก 2 ทาง คือ เข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมโครงการ ส่วนในกรณีที่มีการขยายขอบเขตการวิเคราะห์โดยที่ตัวแปรผลกระทบเป็นแบบหลายทางเลือก หรือเป็นตัวแปรต่อเนื่อง (continuous variable) ดูรายละเอียดได้จาก (Imbens, 2000; Hirano and Imbens, 2004)

<sup>19</sup> ผลดังกล่าวต้องใช้สมมติฐานที่ว่า  $T_i$  ของแต่หน่วยย่อย  $i$  ไม่มีความสัมพันธ์กัน ผู้ที่สนใจสามารถดูรายละเอียดการพิสูจน์ทฤษฎีของ Rosenbaum-Rubin ในงานวิจัยของ Imbens (2004)

<sup>20</sup> จากเงื่อนไขที่ว่าผลกระทบของโครงการไม่ขึ้นอยู่กับการเข้าร่วมโครงการ จึงทำให้  $E[Y^C|X, T=1] = E[Y^C|X, T=0]$  อ้างอิงจากสมการที่ (7)  $B^{TT}(X) \equiv E[Y^C|X, T=1] - E[Y^C|X, T=0]$  ดังนั้น  $B^{TT}(X) = 0$

ข้างต้น การจับคู่กลุ่มเปรียบเทียบที่มี  $P(Z)$  เท่ากับกลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการจะช่วยกำจัดความเอนเอียงในการคัดเลือก ซึ่งทำให้ผลกระทบที่ประเมินได้มีความถูกต้องตรงกับความเป็นจริงมากขึ้น<sup>21</sup>

กล่าวได้ว่า วิธี PSM พยายามที่จะสร้างสถานการณ์เลียนแบบวิธีการทดลองที่ต้องการทำให้ทุกคนมีโอกาสหรือความน่าจะเป็นเท่าๆ กันในการเข้าร่วมโครงการ อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างของวิธี PSM กับวิธีการทดลองนั้นอยู่ที่ว่า วิธี PSM ใช้การเลือกกลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการและกลุ่มเปรียบเทียบที่มีความน่าจะเป็นที่จะเข้าร่วมโครงการเท่ากัน (ความน่าจะเป็นประมาณการโดยใช้เวกเตอร์  $Z$  เหมือนกัน) ในขณะที่วิธีการทดลองใช้วิธีการที่ทำให้กลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการมีลักษณะต่างๆ เหมือนกับกลุ่มควบคุม ซึ่งความเหมือนนี้รวมถึงลักษณะที่ผู้ประเมินอาจไม่ทราบหรือไม่สามารถสังเกตได้ (unobservable) จะเห็นได้ว่า วิธี PSM ใช้ข้อสมมติฐานที่ทำให้ผู้ประเมินไม่ต้องคำนึงถึงปัญหาค่าความสัมพันธ์ของตัวแปรการเข้าร่วมโครงการกับตัวแปรผลกระทบของโครงการ แต่พิจารณาเพียงค่าความน่าจะเป็นในการเข้าร่วมโครงการของกลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการและกลุ่มเปรียบเทียบเท่านั้น ความแตกต่างของวิธี PSM และวิธีการทดลองชี้ว่า ผลการประเมินที่ได้จาก PSM ขึ้นอยู่กับตัวแปรที่ใช้ในการแมทซึ่งเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นผลให้ความถูกต้องของผลการประเมินด้วยวิธี PSM ขึ้นอยู่กับปริมาณและคุณภาพของข้อมูลที่ใช้

คำถามที่ตามมาคือ เราจะเลือกตัวแปรที่ใช้ในการแมทซึ่งหรือเลือก  $Z$  อย่างไร? ถึงแม้วิธีการเลือกตัวแปรในการแมทซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดผลการประเมินที่ได้ แต่ทฤษฎีของ PSM กลับไม่ได้กล่าวถึงเกณฑ์ในการพิจารณาเลือกตัวแปรดังกล่าวอย่างชัดเจนเท่าที่ควร ในการเลือกตัวแปรที่ใช้ในการแมทซึ่งนั้น ผู้ประเมินควรอ้างอิงทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องและใช้ประโยชน์จากรายละเอียดของการดำเนินการโครงการให้มากที่สุด และพิจารณาปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและสังคมและปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการเข้าร่วมโครงการของประชาชน ตลอดจนสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สามารถคัดเลือกตัวแปรที่จำเป็นได้ ตัวอย่างเช่น งานวิจัยของ Jalan and Ravallion (2003b) ใช้วิธีการสัมภาษณ์ผู้เข้าร่วมโครงการและเจ้าหน้าที่โครงการในการคัดเลือกตัวแปรที่ใช้ในการแมทซึ่งของการประเมินโครงการ Trabajar ในอาร์เจนตินา หรือตัวอย่างงานวิจัยของ Godtland et al. (2004) ที่ใช้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ชาวนาในการพิจารณาเลือกตัวแปรที่ใช้ประเมินโครงการ Agricultural extension ในเปรู ประเด็นที่ผู้ใช้วิธี PSM ควรตระหนักคือ หากข้อมูลที่มีอยู่ไม่มีตัวแปรสำคัญที่กำหนดการเข้าร่วมโครงการอย่างเพียงพอแล้ว วิธี PSM ก็จะไม่สามารถให้ผลการประเมินที่ใกล้เคียงกับผลที่ได้จากวิธีการทดลอง

ในทางปฏิบัติ เรานิยมใช้วิธีวิเคราะห์สมการถดถอยแบบ logit หรือ probit ในการประมาณการค่าความน่าจะเป็นในการเข้าร่วมโครงการของผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการแต่ละราย (หรือใช้แบบจำลองแบบไร้พารามิเตอร์ที่ใช้ตัวแปร 2 ทางเลือก ดูรายละเอียดได้จาก Heckman et al. (1997) ในกรณีนี้ เรายังสามารถวัดประสิทธิผลในการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายของโครงการจากสมการถดถอยดังกล่าวได้ด้วย เช่น ตัวอย่างของงานวิจัยของ Jalan and Ravallion (2003b) เมื่อได้ค่าความน่าจะเป็น

<sup>21</sup> อย่างไรก็ตาม นักวิจัยบางกลุ่มชี้ว่าวิธีการนี้ไม่ได้เป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในการจัดการกับปัญหาค่าความเอนเอียงในการประเมินโครงการ (ดู Hahn, 1998; Angrist and Hahn, 2004)

เป็นของแต่ละหน่วยย่อยแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็คือการหากลุ่มเปรียบเทียบซึ่งทำได้โดยการเลือก “ผู้ที่อยู่ใกล้ที่สุด” (nearest neighbor) สำหรับผู้เข้าร่วมโครงการแต่ละราย โดยผู้ที่อยู่ใกล้ที่สุดนี้คัดเลือกจากผู้ไม่เข้าร่วมโครงการที่มีผลต่างของค่าความน่าจะเป็น หรือ  $|\hat{P}(Z_i) - \hat{P}(Z_j)|$  ที่น้อยที่สุดและมีผลต่างของค่าความน่าจะเป็นไม่เกินขอบเขต (caliper bound) ที่เหมาะสม ในกรณีที่ผู้ประเมินคาดว่าจะเกิดปัญหาความคลาดเคลื่อนในการวัด การใช้ค่าเฉลี่ยของกลุ่มเปรียบเทียบที่อยู่ใกล้ที่สุด 5 ราย (five nearest neighbors) อาจให้ผลลัพธ์ที่มีความถูกต้องมากกว่า อย่างไรก็ตาม วิธีการนี้ไม่ได้มีผลในการช่วยลดปัญหาความเอนเอียงที่มีอยู่ได้<sup>22</sup> เมื่อหากกลุ่มเปรียบเทียบจากวิธีข้างต้นได้แล้ว ผู้ประเมินควรตรวจสอบความใกล้เคียงของตัวแปรระหว่างกลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการกับกลุ่มเปรียบเทียบที่ได้จากการแมทซึ่งวิธีต่างๆ งานของ Smith and Todd (2005a) ได้อธิบายวิธีการทดสอบความสมดุล (balancing test) ที่ใช้ในตรวจสอบความใกล้เคียงกันของลักษณะต่างๆ ระหว่างกลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการกับกลุ่มเปรียบเทียบที่เกิดจากการแมทซึ่ง

เราสามารถประมาณการผลกระทบจากโครงการโดยเฉลี่ยของวิธี PSM โดยใช้สูตร  $\sum_{j=1}^{NT} (Y_j^T - \sum_{i=1}^{NC} W_{ij} Y_{ij}^C) / NT$  โดยที่ NT คือ จำนวนผู้ที่เข้าร่วมโครงการ และ NC คือจำนวนผู้ไม่เข้าร่วมโครงการ ส่วน  $W_{ij}$  คือ ตัวถ่วงน้ำหนัก (weights) อาจกล่าวได้ว่าความแตกต่างของวิธีการแมทซึ่งอยู่ที่การถ่วงน้ำหนักด้วยวิธีการที่แตกต่างกัน ในทางปฏิบัติ มีวิธีการถ่วงน้ำหนัก (weighting scheme) หลายแบบ นอกจากการถ่วงน้ำหนักแบบ nearest-neighbor แล้ว ยังมีการใช้การถ่วงน้ำหนักแบบไร้พารามิเตอร์ที่อ้างอิงฟังก์ชัน kernel ซึ่งถ่วงน้ำหนักข้อมูลผู้ไม่เข้าร่วมโครงการทุกรายในกลุ่มตัวอย่างโดยน้ำหนักที่ถ่วงขึ้นอยู่กับผลต่างของค่าความน่าจะเป็นระหว่างผู้เข้าร่วมและผู้ไม่เข้าร่วมโครงการแต่ละราย ซึ่งจะกำหนดให้ผู้ไม่เข้าร่วมโครงการที่มีค่าความน่าจะเป็นใกล้เคียงกับผู้เข้าร่วมโครงการมากที่สุดได้รับการถ่วงน้ำหนักมากที่สุด และน้ำหนักจะลดลงตามผลต่างของค่าความน่าจะเป็นที่มากขึ้นตามลำดับ รายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับแผนการถ่วงน้ำหนักแบบ kernel สามารถดูได้จากงานของ Heckman et al. (1997b)

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันเรายังไม่เข้าใจถึงคุณสมบัติด้านสถิติ (statistical properties) ของการประมาณการด้วยวิธี PSM โดยส่วนใหญ่ผู้ประเมินมักใช้วิธี bootstrapping ในการประมาณการความคลาดเคลื่อนมาตรฐาน (standard error) ของดัชนีชี้วัดผลกระทบ ทั้งที่ยังไม่มีหลักฐานที่แน่ชัดเกี่ยวกับความเหมาะสมของวิธีการดังกล่าว ในประเด็นนี้ Abadie and Imben (2006) ได้ศึกษาถึงลักษณะของดัชนีชี้วัดผลกระทบของวิธีการ nearest-neighbor และพบว่าวิธี bootstrapping ไม่สามารถประมาณการความคลาดเคลื่อนมาตรฐานได้อย่างถูกต้อง และเสนอให้ใช้แนวทางการประมาณการ asymptotic standard error ที่มีความคงเส้นคงวา (consistent) เมื่อใช้กับวิธีการ PSM ไว้ด้วย

<sup>22</sup> Rubin and Thomas (2000) ใช้ simulation เปรียบเทียบความเอนเอียงระหว่างการใช้วิธี five nearest neighbor กับการจัดรูปแบบหนึ่งต่อหนึ่ง ซึ่งไม่สามารถสรุปได้ว่าวิธีใดช่วยแก้ปัญหาความเอนเอียงได้ดีกว่า

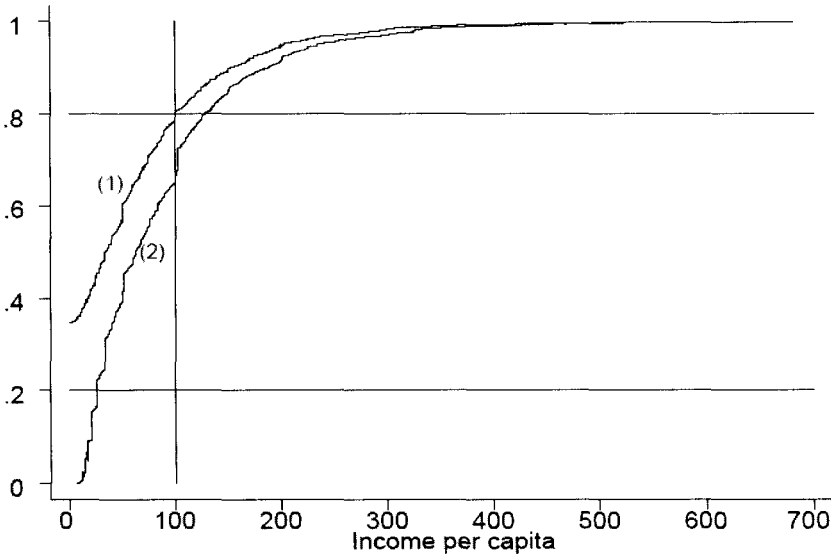


ผู้ประเมินโครงการสามารถประยุกต์ใช้วิธี PSM ในการวิเคราะห์ผลกระทบของโครงการในรูปแบบต่างๆ เช่น ผลกระทบของโครงการที่มีต่อผู้เข้าร่วมโครงการที่มีระดับชั้นรายได้ (ก่อนมีโครงการ) ที่แตกต่างกัน ในกรณีนี้ ผู้ประเมินสามารถประมาณการผลประโยชน์ที่ผู้เข้าร่วมโครงการได้รับโดยการเปรียบเทียบรายได้ของผู้เข้าร่วมโครงการแต่ละรายกับตัวเปรียบเทียบที่ได้จากการแมทซิง ซึ่งจะช่วยให้ทราบส่วนต่างของรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการเข้าร่วมโครงการ และเมื่อนำส่วนต่างดังกล่าวมาหักลบออกจากรายได้ในปัจจุบัน ก็จะสามารถประมาณการการกระจายรายได้ของผู้เข้าร่วมโครงการในกรณีสมมติที่ไม่มีโครงการ ด้วยวิธีการนี้ผู้ประเมินจึงสามารถวัดประสิทธิผลในการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายของโครงการได้ เพื่อไม่ให้ความคลาดเคลื่อนจากการแมทซิงส่งผลต่อผลการประเมินที่ได้ ควรมีการทดสอบความสมดุลของค่าความน่าจะเป็นที่ใช้ในการแมทซิงทั้งในกลุ่มตัวอย่างที่มีระดับรายได้เดียวกัน และกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดด้วย

ในทำนองเดียวกัน เราสามารถประมาณการฟังก์ชันการแจกแจงสะสม (cumulative distribution function: CDF) ของรายได้ของผู้เข้าร่วมโครงการบนเส้นความยากจนระดับต่างๆ และเปรียบเทียบ CDF ในช่วงเวลาก่อนและหลังจากมีโครงการ (CDF ช่วงก่อนมีโครงการประมาณการได้จากกรณี counterfactual) ข้อมูลจากโครงการ Trabajar ของอาร์เจนตินาในรูปที่ 2.2 จะช่วยอธิบายวิธีการนี้ให้เข้าใจง่ายขึ้น จากภาพเราจะเห็น CDF หรือ “เส้นความยากจนสะสม” (poverty incidence curve) ที่แสดงร้อยละของจำนวนผู้มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนในแต่ละระดับของเส้นความยากจนเรียงลำดับจากต่ำไปสูง เส้นแนวตั้งในภาพคือเส้นความยากจนที่นิยมใช้ในกรณีของประเทศอาร์เจนตินา และเส้นกราฟ (1) และ (2) คือ CDF ของรายได้ในช่วงเวลาก่อนและหลังมีโครงการตามลำดับ เมื่อเปรียบเทียบเส้นกราฟทั้งสอง ณ จุดที่ตัดกับเส้นความยากจนระดับ 100 ดอลลาร์สหรัฐ เราจะพบว่าโครงการทำให้สัดส่วนของคนยากจนลดลงประมาณร้อยละ 15 และจะลดลงถึงร้อยละ 30 หากใช้เกณฑ์เส้นความยากจนที่ต่ำลงไปอีก นอกจากนี้ หากเปรียบเทียบกราฟทั้ง 2 เส้นในแนวนอน เรายังสามารถวัดจำนวนของคนจนที่ลดลงเนื่องจากผลกระทบของโครงการในแต่ละเปอร์เซ็นต์หนึ่งของจำนวนประชากรสะสมได้เช่นกัน

วิธี PSM มีข้อได้เปรียบที่ต้องการเพียงข้อมูลผู้เข้าร่วมโครงการกับกลุ่มเปรียบเทียบหลังจากเกิดโครงการ โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยการทำการทดลองหรือการสำรวจก่อนมีโครงการ วิธี PSM จึงเป็นวิธีที่ผู้ประเมินโครงการนิยมใช้โดยเฉพาะในกรณีของประเทศกำลังพัฒนาที่ระบบการเก็บข้อมูลยังไม่เพียงพอ อย่างไรก็ตาม ผู้ประเมินโครงการควรต้องแน่ใจว่าจะสามารถควบคุมปัจจัยที่เกี่ยวข้องทั้งกับการเข้าร่วมโครงการและผลกระทบของโครงการก่อนที่จะตัดสินใจเลือกใช้วิธี PSM ในทางปฏิบัติ นักวิจัยอาจไม่ทราบตัวแปรสำคัญทุกตัวที่มีความเกี่ยวข้องในการประเมินโครงการ หัวข้อที่ 7 จะกล่าวถึงตัวอย่างของการใช้วิธี PSM ในกรณีที่มีข้อมูลไม่เพียงพอที่จะควบคุมตัวแปรที่จำเป็นจนอาจทำให้เกิดความผิดพลาดในการประเมินโครงการ

รูปที่ 2.2 ผลกระทบต่อความยากจนของโครงการ Trabajar ประเทศอาร์เจนตินา



### ความแตกต่างของวิธี PSM กับวิธีอื่น

ดังที่ได้กล่าวในหัวข้อที่ 4 ในกรณีที่ใช้วิธีการทดลองทางสังคม กลุ่มควบคุมและกลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการจะมีความสมดุลของตัวแปรต่างๆ รวมทั้งตัวแปรที่ผู้ประเมินไม่สามารถสังเกตได้ กล่าวได้ว่า การสุ่มเลือกผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการทำให้ทุกคนมีค่าความน่าจะเป็นที่จะเข้าร่วมโครงการเท่ากัน ในขณะเดียวกัน วิธี PSM ใช้วิธีการคัดเลือกกลุ่มเปรียบเทียบโดยใช้ค่าความน่าจะเป็นในการเข้าร่วมโครงการที่ประมาณการจากตัวแปรที่ผู้ประเมินสามารถสังเกตได้เท่านั้น ซึ่งส่งผลให้กลุ่มเปรียบเทียบที่ได้เหมือนกับกลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการเฉพาะลักษณะที่สามารถสังเกตได้ (หรือเหมือนกันเฉพาะตัวแปรที่ใช้ในการประมาณการค่าความน่าจะเป็น) ดังนั้น วิธี PSM จึงยังอาจมีปัญหาคือความเอนเอียงที่เกิดจากปัจจัยที่ผู้ประเมินไม่ทราบหรือเป็นปัจจัยที่ไม่มีอยู่ในข้อมูลที่ใช้ ทั้งนี้ เรายังไม่สามารถสรุปได้ว่าการกำจัดปัญหาคือความเอนเอียงที่เกิดจากตัวแปรที่สามารถสังเกตได้จะช่วยลดความเอนเอียงโดยรวมที่เกิดขึ้นในการประเมินโครงการ เนื่องจากความเอนเอียงที่เกิดจากตัวแปรที่สังเกตได้และสังเกตไม่ได้ อาจไม่ได้เกิดในทิศทางเดียวกัน เช่น อาจมีกรณีที่เกิดจากการจัดความเอนเอียงที่เกิดจากตัวแปรที่สังเกตได้เพียงอย่างเดียวกลับเป็นการเพิ่มความเอนเอียงโดยรวมของผลการประเมิน อย่างไรก็ตาม เท่าที่ได้มีการทบทวนงานวิจัยที่ผ่านมาโดยการเปรียบเทียบวิธีการทดลองกับวิธี NX เรายังไม่พบกรณีของความเอนเอียงในลักษณะดังกล่าว

เมื่อเปรียบเทียบวิธี PSM กับวิธี OLS (ที่วิเคราะห์ผลกระทบโครงการกับตัวแปรของการเข้าร่วมโครงการ) เราจะพบทั้งความเหมือนและความต่างของทั้งสองวิธี สิ่งที่เหมือนกันคือ OLS จำเป็นต้อง

อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดให้ผลกระทบของโครงการเป็นอิสระจากปัจจัยการเข้าร่วมโครงการ เช่นเดียวกับวิธี PSM อย่างไรก็ตาม วิธีการ OLS มีความแตกต่างที่การกำหนดรูปแบบที่ตายตัวเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของผลกระทบของโครงการกับตัวแปรอธิบาย ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับวิธี PSM (หรือวิธี NX แบบอื่นๆ) ที่ไม่ได้กำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างผลกระทบกับการเข้าร่วมโครงการ การไม่กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับแบบจำลองหรือการกระจายของความคลาดเคลื่อนล่วงหน้าทำให้เราสามารถใช่วิธี PSM ในการวิเคราะห์ผลกระทบจากปัจจัยที่มีปฏิริยาต่อกัน (interaction effect) ของตัวแปรที่น่าสนใจได้ ตัวอย่างเช่น Jalan and Ravallion (2003a) ใช้วิธี PSM ศึกษาความสัมพันธ์ของตัวแปรรายได้และการศึกษาที่ส่งผลกระทบต่อสุขอนามัยของเด็กในกรณีของโครงการน้ำประปาในชนบทของประเทศอินเดีย และพบความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนของระดับรายได้และระดับการศึกษาต่อผลกระทบของโครงการ โดยที่ครัวเรือนที่มีรายได้น้อยจะได้รับประโยชน์จากโครงการน้ำประปาในระดับต่ำ แต่ครัวเรือนรายได้น้อยที่มีระดับการศึกษาของมารดาสูงกว่าจะได้รับประโยชน์จากโครงการมากขึ้น

วิธี PSM ยังมีข้อแตกต่างจากวิธี OLS และสมการถดถอยแบบอื่นๆ ในแง่ของกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการประเมิน กล่าวคือ การใช้วิธีการ PSM จำเป็นต้องคำนึงถึงปัญหา common support เป็นสำคัญ ซึ่งทำให้กลุ่มตัวอย่างของผู้ไม่เข้าร่วมโครงการที่มีค่าความน่าจะเป็นต่ำจนไม่สามารถใช้เปรียบเทียบกับผู้เข้าร่วมโครงการได้มักถูกตัดทิ้งไป หรือผู้ประเมินโครงการบางโครงการอาจต้องจำกัดขอบเขตการแมทซึ่งในรูปแบบอื่นๆ เช่น การคัดเลือกกลุ่มเปรียบเทียบเฉพาะที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เดียวกับผู้เข้าร่วมโครงการ เพื่อให้แน่ใจว่าจะได้กลุ่มเปรียบเทียบที่มีลักษณะทางเศรษฐกิจใกล้เคียงกับกลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการมากที่สุด เป็นต้น ในทางตรงกันข้าม วิธีสมการถดถอยส่วนใหญ่ใช้ข้อมูลทั้งหมดที่มีอยู่โดยไม่ได้มีการคัดเลือกตัวอย่างบางส่วนออกไป ในประเด็นนี้ Rubin and Thomas (2000) ชี้ว่าการประเมินโครงการที่ใช้ข้อมูลทั้งหมดที่มีอยู่ (full sample) มักเกิดความเอนเอียงและมีความอ่อนไหวต่อรูปแบบของสมการที่ใช้มากกว่าการวิเคราะห์ที่ใช้ตัวอย่างที่ได้จากการแมทซึ่ง

นอกจากนี้ เรายังพบความแตกต่างในด้านการเลือกตัวแปรควบคุมที่ใช้ในการประเมินโครงการของวิธี PSM และวิธีสมการถดถอย โดยการวิเคราะห์สมการถดถอยใช้หลักการเลือกตัวแปรที่คาดว่าเป็นตัวกำหนดผลกระทบของโครงการ แต่ผลกระทบของโครงการไม่ได้เป็นปัจจัยที่มีผลต่อตัวแปรนั้น (exogenous to outcomes) ในขณะที่วิธี PSM ใช้หลักการเลือกตัวแปรที่น่าจะเป็นตัวกำหนดการเข้าร่วมโครงการ ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีความเกี่ยวข้องกับผลกระทบของโครงการ Rubin and Thomas (2000) ใช้ผลจากการทำ simulation บ่งชี้ว่าตัวแปรควบคุมที่ไม่มีความสัมพันธ์กับผลกระทบของโครงการของวิธี PSM มีส่วนช่วยลดปัญหาความเอนเอียงในการประเมินโครงการได้เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม เรายังไม่ทราบอย่างแน่ชัดว่า ผลการประเมินโครงการที่ได้จากวิธี PSM มีความแตกต่างจากผลของวิธี OLS ในลักษณะใด? และงานวิจัยที่พยายามจะศึกษาถึงประเด็นนี้ก็ยังมีไม่มากนัก ตัวอย่างหนึ่งที่พบได้แก่งานวิจัยของ Godtlind et al. (2004) ที่ใช้วิธี OLS และ PSM ในการประเมินโครงการที่จัดการอบรมด้านความรู้เกี่ยวกับการกำจัดศัตรูพืชแก่เกษตรกรที่ปลูกมันฝรั่ง ซึ่งได้ข้อสรุปว่าผลการประเมินที่ได้มีความหนักแน่น (robust) และไม่เปลี่ยนแปลงตามวิธีการที่ใช้ประเมิน

## ประสิทธิผลของวิธี PSM

เนื้อหาส่วนนี้จะกล่าวถึงงานวิจัยที่เปรียบเทียบวิธี PSM กับวิธี NX วิธีอื่นๆ โดยใช้วิธีการทดลองเป็นเกณฑ์ในการตัดสิน เนื่องจากเป็นวิธีที่เชื่อว่าจะให้ผลการประเมินที่ไม่มีความเอนเอียงหรือมีความเอนเอียงน้อยที่สุดในบรรดาวิธีการประเมินโครงการทั้งหมด Dehejia and Wahba (1999) ซึ่งศึกษาปัญหาของงานวิจัยของ Lalonde (1986) ที่กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 3 พบว่า วิธี PSM ให้ผลการประเมินที่ดีกว่าวิธี NX อื่นๆ ที่ไม่ได้จัดการกับปัญหา common support อย่างไรก็ตาม Smith and Todd (2005a) ได้วิจารณ์งานวิจัยของ Dehejia and Wahba (1999) โดยตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างและรูปแบบสมการที่ใช้ประมาณการค่าความน่าจะเป็นของวิธี PSM และชี้ว่าวิธี PSM ไม่สามารถแก้ปัญหาในงานวิจัยของ Lalonde ได้อย่างที่ Dehejia and Wahba กล่าวไว้

นอกจากนี้ เรายังพบงานวิจัยอีกหลายชิ้นที่พยายามเปรียบเทียบวิธี PSM กับวิธีการทดลอง แต่ยังไม่ได้ข้อสรุปที่แน่ชัดเกี่ยวกับประสิทธิผลของวิธี PSM ในการประเมินโครงการ ตัวอย่างงานวิจัยในกลุ่มนี้ได้แก่ Agodini and Dynarski (2004) ที่ชี้ว่ายังไม่มีความหลักฐานที่แน่ชัดว่าวิธี PSM จะสามารถให้ผลเหมือนกับวิธีการทดลอง ส่วน Diaz and Handa (2004) พบว่า วิธี PSM จะให้ผลการประเมินที่ถูกต้องก็ต่อเมื่อข้อมูลผลกระทบของผู้เข้าร่วมโครงการและกลุ่มเปรียบเทียบมาจากวิธีการสำรวจเดียวกันเท่านั้น ในประเด็นนี้ Heckman et al. (1997a, 1998) ก็ได้เน้นถึงความสำคัญของแหล่งข้อมูลที่มาจากวิธีการสำรวจเดียวกันในกรณีศึกษาของโครงการฝึกงานในสหรัฐอเมริกา และได้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่ต้องควบคุมปัจจัยด้านตลาดแรงงานและประวัติการทำงานของผู้เข้าร่วมโครงการและกลุ่มเปรียบเทียบที่ใช้ในการประเมินโครงการ ตัวอย่างสุดท้ายคือ meta-study ของ Glazerman et al. (2003) ที่ชี้ว่าวิธี PSM สามารถลดความเอนเอียงในการประเมินได้อย่างมีนัยสำคัญ และได้สนับสนุนการใช้วิธี PSM ร่วมกับวิธีการอื่นๆ ในการประเมินโครงการ

## วิธีประเมินโครงการแบบอื่นที่ใช้ค่าความน่าจะเป็น

นอกจากวิธี PSM ยังมีวิธีการอื่นอีกหลายวิธีที่ใช้ค่าความน่าจะเป็นในการประเมินโครงการ โดยที่วิธีการเหล่านั้นอาจมีข้อดีเหนือกว่าวิธี PSM แต่ยังไม่เป็นที่นิยมนำมาใช้ในประชาคมนักวิจัยในการประเมินโครงการแก้ไขปัญหาความยากจนในประเทศกำลังพัฒนา

Hahn (2003) ชี้ว่าวิธีการแมทซิงโดยใช้ค่าความน่าจะเป็นอาจไม่ได้เป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการแก้ปัญหาความเอนเอียงของการประเมินโครงการ ส่วน Hirano et al. (2003) ได้เสนอวิธีการอื่นๆ ที่ใช้ค่าความน่าจะเป็นแทนวิธีแมทซิง ซึ่งก็คือการใช้วิธีการถ่วงน้ำหนักด้วยส่วนกลับของค่าความน่าจะเป็นของแต่ละหน่วยตัวอย่าง แล้วจึงเปรียบเทียบผลกระทบของผู้เข้าร่วมโครงการกับผู้ไม่เข้าร่วมโครงการเพื่อประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้น และแสดงให้เห็นว่าวิธีการนี้สามารถประเมินผลกระทบของโครงการโดยเฉลี่ยได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงกว่าวิธี PSM ในขณะที่ Chen et al. (2006) เลือกใช้วิธีการนี้ในการประเมินผลกระทบระยะยาวของโครงการพัฒนาพื้นที่ยากจนในประเทศจีน

นอกจากนี้ เรายังสามารถใช้ประโยชน์จากค่าความน่าจะเป็นในการวิเคราะห์สมการถดถอย โดยการเพิ่มค่าความน่าจะเป็นที่เราประมาณการได้ ( $P(Z)$ ) เข้าไปในแบบจำลองของผลกระทบของโครงการกับตัวแปรหุ่นการเข้าร่วมโครงการ (หรืออาจเพิ่ม interaction terms ระหว่าง  $P(Z)$  กับ  $T_i$  เข้าไปด้วย) การใส่ค่าความน่าจะเป็นในสมการจะช่วยลดปัญหาความเอนเอียงที่มีสาเหตุจากการที่สมการถดถอยไม่ได้รวมตัวแปรของเวกเตอร์  $Z$  ไว้ในสมการ (ภายใต้สมมติฐานที่กำหนดให้เวกเตอร์  $Z$  เป็นอิสระจากปัจจัยการเข้าร่วมโครงการ) ในกรณีนี้การเพิ่ม  $P(Z_i)$  เข้าไปในสมการถดถอยจะให้ผลเหมือนกับการใช้ “ฟังก์ชันควบคุม” (control function) นอกจากนี้  $P(Z)$  ยังสามารถใช้เป็นตัวแปรเครื่องมือ (instrumental variable) แทนตัวแปรของการเข้าร่วมโครงการได้อีกด้วย หัวข้อที่ 8 จะอธิบายรายละเอียดของวิธีการนี้

## 6. วิธีการประเมินที่ใช้ประโยชน์จากลักษณะบางประการของโครงการ

หัวข้อนี้จะกล่าวถึงวิธีการในกลุ่ม  $NX$  ที่ใช้ประโยชน์จากลักษณะบางประการของโครงการ 2 วิธี ได้แก่ วิธีการที่เรียกว่า discontinuity design ที่ใช้กับโครงการที่มีการกำหนดเกณฑ์แบ่งที่ชัดเจนระหว่างผู้มีสิทธิและไม่มีสิทธิเข้าร่วมโครงการ (cut-off point for eligibility) หรือเรียกได้ว่าเป็นจุดความไม่ต่อเนื่อง (discontinuity) ของการเข้าร่วมโครงการ วิธีการนี้ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลกลุ่มตัวอย่างที่อยู่บริเวณใกล้เคียงกับจุดที่เกิดความไม่ต่อเนื่องในการบ่งชี้ถึงผลกระทบที่เกิดจากโครงการ อีกวิธีการหนึ่งคือ pipeline comparisons ที่ใช้ประโยชน์จากการเว้นช่วงของการสมัครเข้าร่วมโครงการและการเข้าร่วมโครงการจริง โดยวิธีนี้จะคัดเลือกกลุ่มเปรียบเทียบจากกลุ่มผู้ที่รอเข้าร่วมโครงการในการชี้วัดผลกระทบของโครงการ

### Discontinuity design

แนวทางของวิธี discontinuity design คือการเปรียบเทียบผลกระทบที่เกิดจากโครงการของกลุ่มตัวอย่างที่อยู่บริเวณใกล้เคียงกับเกณฑ์ที่เป็นจุดแบ่งระหว่างผู้มีสิทธิและไม่มีสิทธิเข้าร่วมโครงการ เพื่อให้เข้าใจหลักการของวิธีการดังกล่าว เราจะสมมติให้  $M_i$  คือคะแนนที่หน่วยย่อย  $i$  ได้รับจากเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาผู้มีสิทธิเข้าร่วมโครงการ เช่น คะแนนจาก proxy-means test เป็นต้น และให้  $m$  คือคะแนนต่ำสุดที่สามารถเข้าร่วมโครงการได้ โดยกำหนดเงื่อนไข  $T_i=1$  เมื่อ  $M_i \leq m$  และ  $T_i=0$  ในกรณีที่เหลือ ตัวอย่างของโครงการที่มีลักษณะนี้ได้แก่ โครงการที่ใช้คะแนนของ proxy-means test ในการคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการ (ที่กล่าวไปแล้วในหัวข้อที่ 3) หรือโครงการที่กำหนดกลุ่มเป้าหมายโดยการใช้เขตพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ฯลฯ ในกรณีนี้ เราสามารถประมาณการผลกระทบจากโครงการได้จาก  $E(Y^T | M = m - \varepsilon) - E(Y^C | M = m + \varepsilon)$  โดยที่  $\varepsilon$  เป็นจำนวนที่มากกว่า 0 ที่มีค่าน้อยมาก อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ผลกระทบโดยการกำหนดพารามิเตอร์ที่เป็นค่าคงที่ในลักษณะดังกล่าว

อาจไม่ใช่เรื่องง่ายในทางปฏิบัติ ในกรณีนี้เราอาจเปลี่ยนไปใช้วิธีของ Hahn et al. (2001) ที่ใช้ความน่าจะเป็นของการเข้าร่วมโครงการที่มีเงื่อนไขกับ  $M$  หรือเขียนได้ในรูป  $P(M)=E(T|M)$  โดยที่ความน่าจะเป็น  $P(M)$  จะสูงขึ้นเมื่อ  $M$  เพิ่มขึ้น และ  $m$  เป็นจุดกำหนดการมีสิทธิเข้าร่วมโครงการ (cut-off point) จากนั้นจึงเปรียบเทียบกลุ่มตัวอย่างของผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการในบริเวณใกล้เคียงกับ  $m$  (neighborhood of  $m$ ) เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากโครงการเช่นเดียวกับหลักการข้างต้น

วิธีการนี้มีสมมติฐานที่สำคัญ คือการกำหนดให้ผลกระทบในกรณี counterfactual ไม่มีความ ไม่ต่อเนื่องที่ตำแหน่ง  $m$ <sup>23</sup> ซึ่งข้อสมมติฐานนี้อาจไม่สมเหตุสมผลในบางกรณี ดังนั้น ผู้ประเมินจึงต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของการใช้สมมติฐานนี้ก่อนการเลือกใช้แนวทาง discontinuity design ในการประเมินโครงการแต่ละโครงการ

ในด้านความมีประสิทธิภาพของวิธี discontinuity design งานวิจัยของ Buddelmeyer and Skoufias (2004) ได้วิเคราะห์ถึงการช่วยลดปัญหาความเอนเอียงของวิธีการนี้โดยเปรียบเทียบกับผลที่ได้จากวิธีการทดลองในการประเมินโครงการ PROGRESA ผลการศึกษาบ่งชี้ว่าวิธีการ discontinuity design ให้ผลการประเมินโครงการอย่างเป็นที่น่าพอใจ

อย่างไรก็ตาม ข้อด้อยของวิธีนี้อยู่ที่เงื่อนไขที่ผู้ประเมินจำเป็นต้องทราบ  $M_i$  และการมีสิทธิเข้าร่วมโครงการ (eligibility) ของกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งอาจเป็นไปได้ยากในการประเมินโครงการบางโครงการที่ข้อมูลมีจำกัด ดังเช่น ในกรณีของโครงการที่กำหนดให้ผู้มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดมีสิทธิเข้าร่วมโครงการ แต่หากข้อมูลที่ใช้ในการประเมินได้มาจากการสำรวจเพียงครั้งเดียว ซึ่งเป็นข้อมูลแบบภาคตัดขวาง (cross-section data) ผู้ประเมินจะทราบแต่เพียงข้อมูลรายได้ของผู้เข้าร่วมโครงการหลังจากมีโครงการแล้วเท่านั้น แต่ไม่ทราบรายได้ ณ เวลาที่ถูกคัดเลือกเข้าร่วมโครงการในการแก้ปัญหา ผู้ประเมินโครงการอาจใช้การสัมภาษณ์ผู้เข้าร่วมโครงการเพื่อเก็บข้อมูลรายได้ก่อนการเข้าร่วมโครงการ หรืออาจใช้ข้อมูลจากการสำรวจข้อมูลพื้นฐาน (baseline survey) ที่เก็บรายละเอียดต่างๆ ของกลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการในช่วงเวลาก่อนมีโครงการ<sup>24</sup>

เราจะสังเกตเห็นได้ว่าวิธีการ discontinuity design มุ่งที่จะวัดผลกระทบที่มีต่อผู้เข้าร่วมโครงการเฉพาะบางกลุ่มเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากวิธีการประเมินโครงการโดยส่วนใหญ่ รวมทั้งวิธีการทดลองและวิธี PSM ที่วิเคราะห์ผลกระทบที่มีต่อกลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการโดยรวม อย่างไรก็ตาม ปัญหา common support อาจส่งผลให้การวิเคราะห์ผลกระทบของโครงการถูกจำกัดในกลุ่มตัวอย่างผู้เข้าร่วมโครงการที่ถูกคัดเลือกมาแล้วเช่นกัน ค่าถามที่เกิดขึ้นคือ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในแต่ละวิธีการนั้นมีความเกี่ยวข้องกับโครงการหรือมีความน่าสนใจในเชิงนโยบายมากน้อยเพียงใด ในกรณีของวิธีการที่ประสบปัญหา

<sup>23</sup> Hahn et al. (2001) วิเคราะห์ผลที่ได้จากการประมาณการผลกระทบของโครงการด้วยวิธี Discontinuity designs ภายใต้ข้อสมมติฐานนี้

<sup>24</sup> กรณีที่ผู้ประเมินใช้วิธี discontinuity design ควบคู่ไปกับวิธี double difference ในการประเมินโครงการ ข้อมูลจากการสำรวจพื้นฐานสามารถช่วยให้คัดเลือกข้อมูลก่อนมีโครงการที่มีความแตกต่างออกไปได้และช่วยลดความเอนเอียงของผลการประเมิน โดยหัวข้อที่ 7 จะกล่าวถึงรายละเอียดของวิธีการนี้

common support นั้น ข้อมูลผู้เข้าร่วมโครงการที่มีความน่าจะเป็นในการเข้าร่วมโครงการสูงจะถูกคัดออกเนื่องจากไม่สามารถหากลุ่มเปรียบเทียบที่เหมาะสมได้ (เนื่องจากผู้ไม่เข้าร่วมโครงการมักมีความน่าจะเป็นที่จะเข้าร่วมโครงการในระดับต่ำ) ในทางตรงกันข้าม กลุ่มตัวอย่างของวิธี discontinuity design จะประกอบด้วยข้อมูลผู้เข้าร่วมโครงการที่มีความน่าจะเป็นในการเข้าร่วมโครงการในระดับที่ต่ำกว่า เนื่องจากเป็นกลุ่มที่อยู่บริเวณจุดแบ่งของเกณฑ์ผู้มีสิทธิเข้าร่วมโครงการ หนึ่ง เราสามารถใช้กลุ่มตัวอย่างเดียวกันนี้ วิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการขยายขอบเขตของโครงการ ซึ่งหัวข้อที่ 9 จะกล่าวถึงประเด็นนี้โดยละเอียด นอกจากนี้ งานวิจัยหลายชิ้นยังได้ประยุกต์ใช้ความไม่ต่อเนื่องของการเข้าร่วมโครงการในกรณีของวิธีตัวแปรเครื่องมือที่จะกล่าวถึงต่อไปในหัวข้อที่ 8

## Pipeline comparisons

อีกวิธีการหนึ่งที่ใช้ลักษณะเฉพาะของโครงการในการประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นเรียกว่า วิธี pipeline comparison แนวคิดของวิธีการนี้คือ การหากลุ่มเปรียบเทียบที่คัดเลือกจากผู้ที่มีสมัครเข้าร่วมโครงการแล้วแต่ยังไม่ได้เข้าร่วมโครงการหรืออยู่ในช่วงรอรับสิทธิประโยชน์จากโครงการ ดังเช่นในกรณีของโครงการ PROGRESA ที่ 1 ใน 3 ของผู้ที่มีสมัครเข้าร่วมโครงการต้องรอเข้าร่วมโครงการเป็นระยะเวลา 18 เดือนตั้งแต่เริ่มโครงการ ซึ่งข้อมูลของกลุ่มคนเหล่านั้นในช่วงเวลาดังกล่าวสามารถนำมาใช้เป็นกลุ่มเปรียบเทียบของวิธี pipeline comparison<sup>25</sup> นอกจากนี้ เรายังพบการใช้ pipeline comparison ในการประเมินโครงการด้วยวิธี NX ของประเทศกำลังพัฒนา ตัวอย่างหนึ่งที่ใช้วิธีการนี้ได้แก่ งานวิจัยของ Chase (2002) ที่ประเมินผลกระทบของโครงการกองทุนเพื่อสังคม โดยใช้ข้อมูลชุมชนที่สมัครเข้าร่วมโครงการแล้วแต่ยังไม่ได้เข้าร่วมโครงการเป็นกลุ่มเปรียบเทียบ อีกตัวอย่างหนึ่งได้แก่ การประเมินโครงการของอาร์เจนตินาที่ชื่อว่า Plan Jefes y Jefas ที่เป็นมาตรการคุ้มครองทางสังคมขนาดใหญ่เพื่อรองรับปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2002 ในกรณีนี้ Galasso and Ravallion (2004) ใช้กลุ่มตัวอย่างของผู้ที่สมัครและได้รับสิทธิในการเข้าร่วมโครงการแต่อยู่ในช่วงรอเข้าร่วมโครงการเป็นกลุ่มเปรียบเทียบในการประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นจากโครงการนี้

เงื่อนไขที่สำคัญของวิธีการนี้ คือช่วงเวลาที่ได้รับผลประโยชน์จากโครงการมีลักษณะสุ่มในทางปฏิบัติ ผู้ที่ใช้วิธีนี้จำเป็นต้องคำนึงถึงปัญหาความเอนเอียงที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้เข้าร่วมโครงการในช่วงเวลาที่รอเข้าร่วมโครงการ ซึ่งประเด็นดังกล่าวอาจไม่เป็นปัญหาในบางโครงการ ดังเช่นที่ Galasso and Ravallion ชี้ว่าปัจจัยด้านการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไม่ได้เป็นปัญหาสำคัญในงานวิจัยของพวกเขา เนื่องจากช่วงเวลาประเมินนั้นอยู่ในขณะที่โครงการกำลังขยายตัวอย่างรวดเร็วเพื่อเร่งแก้ไขปัญหาค่าความยากจนจากวิกฤตเศรษฐกิจ แต่ด้วยเหตุที่โครงการไม่สามารถให้ผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือทุกคนเข้าร่วมโครงการได้พร้อมกัน จึงมีผู้สมัครบางส่วนต้องรอเข้าร่วมโครงการและไม่สามารถคาดการณ์ได้อย่างแน่ชัดว่าจะได้เข้าร่วมโครงการเมื่อใด ผู้วิจัยดังกล่าวยังพบว่ากลุ่มเปรียบเทียบ

<sup>25</sup> กรณีของโครงการ PROGRESA นี้ เราเรียกว่าเป็น pipeline comparison ที่เกิดจากการสุ่ม

ในกรณีนี้มีความสมดุลกับกลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการเป็นอย่างดี ซึ่งทำให้ลดความกังวลเกี่ยวกับปัญหาความเอนเอียงได้ในระดับหนึ่ง นอกจากนี้ ผู้ประเมินสามารถใช้ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจกลุ่มตัวอย่างเดียวกันแบบต่อเนื่อง (longitudinal data) ในการควบคุมปัจจัยที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ร่วหรือเข้าร่วมโครงการได้เช่นกัน เราจะกล่าวถึงรายละเอียดของวิธีการนี้ในหัวข้อต่อไป

วิธีการ pipeline comparison สามารถคัดเลือกกลุ่มเปรียบเทียบที่มีลักษณะใกล้เคียงกับกลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการ ซึ่งมีจุดเด่นอยู่ที่กลุ่มเปรียบเทียบจะมีลักษณะในส่วนใหญ่ที่ผู้ประเมินอาจไม่สามารถสังเกตได้ เหมือนกับผู้เข้าร่วมโครงการด้วย ด้วยเหตุผลเพราะผู้ที่ได้รับสิทธิในการเข้าร่วมโครงการมีแนวโน้มที่จะมีลักษณะที่ใกล้เคียงกันไม่ว่าจะได้เข้าร่วมโครงการไปแล้วหรือยังไม่ได้เข้าร่วมโครงการ อย่างไรก็ตาม ผู้ประเมินยังมีความจำเป็นต้องทดสอบความเอนเอียงที่อาจเกิดมาจากลักษณะบางประการที่แตกต่างกันระหว่างกลุ่มเปรียบเทียบและกลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการ โดยอาจใช้วิธีการ PSM เพื่อช่วยทำให้เกิดความสมดุลระหว่างกลุ่มเปรียบเทียบและกลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการก่อนการวิเคราะห์ผลกระทบของโครงการด้วยวิธีนี้ (Galasso and Ravallion, 2004)

ในทางทฤษฎี เราอาจใช้วิธี pipeline comparison ควบคู่ไปกับวิธี discontinuity design ได้อีกด้วย กรณีที่มีความเป็นไปได้คือ โครงการที่มีแผนการที่แน่นอนในการขยายขอบเขตกลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการในอนาคต ซึ่งทำได้โดยการวิเคราะห์ผลกระทบที่มีต่อกลุ่มตัวอย่างที่อยู่บริเวณขอบเขตกลุ่มเป้าหมายของโครงการ ถึงแม้จะยังไม่มีเมื่อนำวิธีดังกล่าวไปใช้ในทางปฏิบัติ ตัวอย่างที่เข้าข่ายกรณีนี้ได้แก่ โครงการติดตั้งระบบสาธารณูปโภค (เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา ฯลฯ) หรือโครงการติดตั้งเครือข่ายการขนส่งหรือการสื่อสาร กล่าวคือ การติดตั้งระบบสาธารณูปโภคบางประเภท (เช่น ไฟฟ้า หรือโทรศัพท์) ในพื้นที่หนึ่งมักจำเป็นต้องดำเนินการต่อจากโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่ก่อน เช่น การติดตั้งระบบไฟฟ้าจำเป็นต้องเดินสายไฟฟ้าตามแนวถนน เป็นต้น

เพื่อให้เข้าใจถึงวิธีการนี้ สมมติให้มีโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในหมู่บ้าน ก และหมู่บ้าน ข ซึ่งในระยะแรกได้ดำเนินการตัดถนนแล้วเสร็จทั้ง 2 หมู่บ้าน และจะมีการขยายโครงการออกไปโดยมีการติดตั้งระบบไฟฟ้าเพิ่มเติมโดยที่จะติดตั้งไฟฟ้าในหมู่บ้าน ก ก่อนและหมู่บ้าน ข ต้องรอรับการติดตั้งระบบไฟฟ้า ผู้ประเมินสามารถวิเคราะห์ข้อมูลของผู้ที่อาศัยอยู่บริเวณขอบเขตของหมู่บ้าน ก และ ข เพื่อประเมินผลกระทบของโครงการในกรณีนี้ได้ นอกจากนี้ ในการประเมินโครงการลักษณะดังกล่าว ผู้ประเมินจำเป็นต้องพิจารณาถึงผลกระทบทางอ้อมของโครงการที่เกิดจากการแพร่กระจาย (spillover effect) ที่ทำให้พฤติกรรมของผู้ที่รอเข้าร่วมโครงการเปลี่ยนแปลงเนื่องมาจากการคาดหวังว่าจะได้รับประโยชน์จากระบบสาธารณูปโภคใหม่ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

## 7. วิธีการหาผลต่างหลายชั้น (Higher-order differences)

วิธีการประเมินโครงการที่เรากล่าวถึงในหัวข้อที่ผ่านมาใช้แนวทางการหาผลต่างชั้นเดียวหรือการหาผลต่างครั้งเดียว (single difference) ที่ใช้การประมาณการผลต่างของผลลัพธ์ระหว่างผู้เข้าร่วม



และไม่เข้าร่วมโครงการในการวัดผลกระทบที่เกิดจากโครงการ วิธีการดังกล่าวต้องการเพียงข้อมูลการสำรวจแบบภาคตัดขวาง (cross-sectional survey) ที่เก็บข้อมูลเพียงครั้งเดียว ในขณะที่ข้อมูลที่มีรายละเอียดของผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการตลอดช่วงระยะเวลาหนึ่งจะช่วยให้เราสามารถศึกษาผลกระทบของโครงการได้อย่างครอบคลุมกว่า เช่น การสำรวจข้อมูลพื้นฐาน (baseline survey) สามารถบ่งชี้ถึงลักษณะต่างๆ ของบุคคลตั้งแต่ก่อนมีโครงการ ตลอดจนข้อมูลการเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมโครงการ นอกจากนี้ ข้อมูลประเภทนี้ยังสามารถใช้ในการตรวจสอบปัญหาที่เกิดขึ้นจากการประเมินโครงการด้วยวิธี NX บางวิธีได้ ยกตัวอย่างเช่น การตรวจสอบว่าวิธีการวิเคราะห์สมการถดถอย (สมการ (4) หรือ (5)) สามารถประเมินผลกระทบของโครงการได้ถูกต้องหรือไม่นั้น สามารถพิจารณาได้จากการที่ผลกระทบของโครงการที่ประมาณการเมื่อใช้ข้อมูลก่อนมีโครงการจะต้องมีค่าเข้าใกล้ 0 หรือไม่แตกต่างจาก 0 อย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งหมายถึงวิธีการสมการถดถอยสามารถประเมินโครงการได้อย่างน่าเชื่อถือนั่นเอง (Heckman and Hotz, 1989) นอกจากนี้ การใช้ข้อมูลก่อนมีโครงการยังทำให้ผู้ประเมินไม่จำเป็นต้องกำหนดเงื่อนไขที่มีข้อจำกัดเช่นเดียวกับสมมติฐานความเป็นอิสระของการเข้าร่วมโครงการ เช่น สมมติฐานของวิธี PSM และ OLS

ส่วนแรกของหัวข้อนี้จะกล่าวถึง “วิธีการหาผลต่างสองชั้น” (double-difference ซึ่งจะเรียกต่อไปว่า DD) ซึ่งเป็นวิธีที่จำเป็นต้องใช้ข้อมูลก่อนและหลังมีโครงการในการวิเคราะห์ผลกระทบของโครงการ ส่วนเนื้อหาในครึ่งหลังจะอธิบายเกี่ยวกับ “วิธีการหาผลต่างสามชั้น” (triple-difference) สำหรับกรณีที่ไม่สามารถเก็บข้อมูลก่อนมีโครงการแต่มีข้อมูลหลังจากมีโครงการของผู้ที่เคยเข้าร่วมโครงการมาก่อน (ex-participant) ซึ่งเกิดขึ้นในกรณีของการวิเคราะห์โครงการตาข่ายคุ้มครองทางสังคม (social safety net) ที่มีการจัดตั้งขึ้นอย่างเร่งรัดเพื่อรองรับวิกฤติต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม

## วิธีการหาผลต่างสองชั้น

หลักสำคัญของวิธีการนี้คือ การเปรียบเทียบผลกระทบระหว่างผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการระหว่างช่วงเวลาก่อนและหลังมีโครงการ วิธีการนี้จะหาผลต่าง 2 ครั้ง ครั้งแรก คือการประมาณการผลต่างของผลกระทบโดยเฉลี่ยเปรียบเทียบระหว่างช่วง “ก่อน” และ “หลัง” มีโครงการของกลุ่มตัวอย่างแต่ละหน่วย ส่วนครั้งที่สองคือ การนำ “ผลต่างระหว่างก่อนและหลังมีโครงการ” ของผู้เข้าร่วมโครงการลบด้วยผลต่างของผู้ไม่เข้าร่วมโครงการ โดยผลต่างในครั้งที่สองนี้ก็คือผลกระทบของโครงการนั่นเอง

การใช้สัญลักษณ์ทางคณิตศาสตร์อาจช่วยให้เราเห็นภาพได้ชัดเจนยิ่งขึ้น สมมติให้  $Y_{it}$  แทนผลกระทบของหน่วยย่อย  $i$  ณ ช่วงเวลา  $t$  โดยที่  $t=0,1$  และ  $Y_{it}$  สามารถเขียนให้ในรูป  $Y_{it} = Y_{it}^C + T_{it}G_{it}$  (ดูหัวข้อที่ 2) ในที่นี้ เราทราบข้อมูล  $T_{it}$  และ  $Y_{it}^T$  ในกรณีที่  $T_{it} = 1$  และทราบ  $Y_{it}^C$  ในกรณีที่  $T_{it} = 0$  แต่เราไม่สามารถประมาณการ  $G_{it} = Y_{it}^T - Y_{it}^C$  ได้เนื่องจากไม่มีข้อมูล  $Y_{it}^T$  ในกรณีที่  $T_{it} = 0$  และ  $Y_{it}^C$  ในกรณีที่  $T_{it} = 1$  วิธี DD พยายามที่จะแก้ปัญหของกรณีที่ไม่มีข้อมูลนี้ ภายใต้สมมติฐานที่กำหนดให้ผลต่างของผลกระทบในกรณี counterfactual ระหว่างผู้เข้าร่วมและผู้ไม่เข้าร่วมโครงการ (ซึ่งคือค่าความเอนเอียงในการคัดเลือก) ไม่เปลี่ยนแปลงไปตามเวลา (มีค่าคงที่ตั้งแต่ก่อนมี

โครงการตลอดจนถึงเมื่อมีโครงการแล้ว) ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงของผลลัพธ์ระหว่างก่อนและหลังมีโครงการของผู้ไม่เข้าร่วมโครงการจึงสามารถบ่งชี้ถึงการเปลี่ยนแปลงของผลลัพธ์ในกรณี counterfactual ได้ ซึ่งสามารถแสดงได้ดังสมการ (8)<sup>26</sup>

$$E(Y_1^C - Y_0^C | T_1 = 1) = E(Y_1^C - Y_0^C | T_1 = 0) \quad (8)$$

ในกรณีนี้ ช่วงเวลา 0 คือช่วงเวลาก่อนมีโครงการ ซึ่ง  $T_{0i} = 0$  สำหรับทุกหน่วยย่อย  $i$  ดังนั้น  $Y_{0i} = Y_{0i}^C$  วิธี DD วัดผลกระทบโดยเฉลี่ยที่มีต่อผู้เข้าร่วมโครงการดังต่อไปนี้

$$DD = E(Y_1^T - Y_0^C | T_1 = 1) - E(Y_1^C - Y_0^C | T_1 = 0) = E(G_i | T_1 = 1) \quad (9)$$

สมการ (9) แสดงให้เห็นว่าวิธีการ DD ไม่จำเป็นต้องใช้ข้อมูลในลักษณะของ panel data แต่ต้องการเพียงแค่ค่าเฉลี่ยทั้ง 4 พจน์ข้างต้น ซึ่งค่าเฉลี่ยนี้ไม่จำเป็นต้องมาจากชุดข้อมูลเดียวกันก็ได้

หากเราใช้เงื่อนไขที่ต่างจากสมมติฐานข้างต้น โดยการกำหนดให้ผลลัพธ์ในกรณี counterfactual มีค่าคงที่ถึงแม้เวลาจะเปลี่ยนไป ซึ่งก็คือการกำหนดให้  $E[Y_1^C - Y_0^C | T_1 = 1] = 0$  เมื่อนำสมการ (8) แทนค่าเข้าไปในสมการ (9) วิธี DD ก็จะสามารถเปรียบเทียบผลกระทบภายในกลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการเท่านั้น ในทางปฏิบัติ เงื่อนไขที่กำหนดให้ผลกระทบกรณี counterfactual มีค่าคงที่เมื่อเวลาเปลี่ยนไป อาจไม่มีความสมเหตุสมผลสำหรับการประเมินโครงการโดยส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม หากมีตัวอย่างมากพอตามเวลาที่เพิ่มขึ้น วิธีการทดสอบการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของข้อมูล (structural break) ผลกระทบของผู้เข้าร่วมโครงการอาจใช้ในกรณีวิเคราะห์ผลกระทบของโครงการได้ ผู้ที่สนใจในประเด็นนี้สามารถศึกษางานวิจัยของ Piehl et al. (2003)

ในการประมาณการความคลาดเคลื่อนมาตรฐาน (standard error) ของดัชนีชี้วัดผลกระทบของวิธี DD นั้น เรามักใช้วิธีสมการถดถอยในการวิเคราะห์กลุ่มตัวอย่างที่รวมข้อมูลของผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการทั้งในช่วงเวลาก่อนและหลังจากมีโครงการเข้าด้วยกัน ซึ่งมีรูปแบบสมการดังต่อไปนี้

$$Y_{it} = \alpha + DD \cdot T_{it} + \gamma T_{it} + \delta t + \varepsilon_i \quad (t=0,1; i=1, \dots, n) \quad (10)$$

ในที่นี้ ผลกระทบโดยเฉลี่ยของโครงการก็คือ สัมประสิทธิ์ของ  $T_{it}$  และเราจำเป็นต้องเพิ่มพจน์ของตัวแปร  $T_{it}$  ในสมการ (10) เพื่อเป็นตัวควบคุมความแตกต่างที่อาจมีอยู่ระหว่างผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการด้วย การประมาณการสมการ (10) นี้ไม่จำเป็นต้องใช้ข้อมูลที่เป็น panel data เช่นเดียวกับสมการ (9) นอกจากนี้ วิธี DD ยังใช้ได้กับกรณีที่เราสงสัยผลกระทบของโครงการ ณ หลายช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยการใช้สมการถดถอยวิเคราะห์ตัวแปรผลกระทบ  $Y_{it}$  กับตัวแปรการเข้าร่วมโครงการที่จำแนกช่วงเวลาที่ต้องการศึกษาผลกระทบของโครงการ ( $T_{it}$ )

<sup>26</sup> สมการ (8) ใช้ข้อสมมติฐานที่อ่อนกว่าสมมติฐานความเป็นอิสระของการเข้าร่วมโครงการ เนื่องจากสมการ (8) ไม่จำเป็นต้องกำหนดให้  $B_1^{TT} = 0$  สำหรับ  $t$  ในทุกกรณี แต่สมมติฐานความเป็นอิสระของการเข้าร่วมโครงการกำหนดให้  $B_1^{TT} = 0$  สำหรับ  $t$  ในทุกกรณี

## ตัวอย่างการประเมินโครงการที่ใช้วิธีการหาผลต่างสองชั้น

Duflo (2001) ศึกษาผลกระทบของโครงการสร้างโรงเรียนที่มีต่อการศึกษาและรายได้ของประชาชนในประเทศอินโดนีเซีย ในโครงการดังกล่าว มีการสร้างโรงเรียนในพื้นที่ที่มีอัตราการเข้าเรียนในโรงเรียนต่ำเป็นจำนวนมากกว่าพื้นที่ที่มีอัตราการเข้าเรียนสูง ผลการศึกษาพบว่า อัตราการสำเร็จการศึกษาของนักเรียนรุ่นแรกหลังจากมีโครงการสูงกว่าในพื้นที่ซึ่งมีการสร้างโรงเรียนมาก ซึ่งให้เห็นว่าการสร้างโรงเรียนส่งผลกระทบต่อความยาวโอกาสทางการศึกษา นอกจากนี้งานวิจัยของ Frankenberg et al. (2005) ก็ใช้วิธีการเดียวกันในการประเมินผลกระทบของการให้บริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานที่มีต่อภาวะด้านโภชนาการของเด็กในประเทศอินโดนีเซีย

งานวิจัยของ Galiani et al. (2005) เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่ใช้แนวทาง DD ในการประเมินผลกระทบของโครงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (privatization) ด้านการประปาที่มีต่ออัตราการตายของเด็กในอาร์เจนตินา ในกรณีนี้ ผู้วิจัยได้แยกการวิเคราะห์ผลกระทบที่มีต่อชุมชนแต่ละแห่งและผลกระทบที่มีต่อเด็กในแต่ละช่วงอายุ ผลการศึกษาชี้ว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริษัทเอกชนมีผลช่วยลดอัตราการตายของเด็กลง

นอกจากนี้ วิธีการ DD ยังช่วยในการตรวจสอบความเอนเอียงที่อาจเกิดขึ้นในวิธีการทดลองทางสังคม ซึ่งเป็นความเอนเอียงที่เกิดจากการที่ผู้ถูกสุ่มเลือกเข้าร่วมโครงการบางกลุ่มเลือกที่จะไม่เข้าร่วมโครงการ (ดังที่กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 4) ตัวอย่างในกรณีนี้พบได้ในงานวิจัยของ Thomas et al. (2003) ซึ่งตรวจสอบความเอนเอียงในวิธีการทดลองของโครงการแจกจ่ายธาตุเหล็กชนิดเม็ด โดยผู้วิจัยเก็บข้อมูลก่อนมีโครงการของทั้งกลุ่มผู้ได้รับและไม่ได้รับธาตุเหล็ก เพื่อนำไปใช้ตรวจสอบความเอนเอียงที่เกิดขึ้นจากการเลือกที่จะไม่เข้าร่วมโครงการของผู้ที่ถูกสุ่มเลือกในการทดลอง

วิธีการ DD ยังสามารถประยุกต์ใช้ในแนวทางอื่นนอกเหนือจากวิธีการดั้งเดิมที่เปรียบเทียบผลกระทบในช่วงเวลาก่อนและหลังมีโครงการ งานวิจัยของ Jacoby (2002) เป็นตัวอย่างของการใช้วิธี DD ในแนวทางที่ต่างออกไป โดยศึกษาถึงความเปลี่ยนแปลงของการจัดสรรทรัพยากรภายในครัวเรือนที่เป็นผลมาจากโครงการอาหารโรงเรียน ผู้วิจัยตั้งข้อสันนิษฐานว่า ครัวเรือนจะเปลี่ยนรูปแบบการจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้เด็กที่เข้าร่วมโครงการอาหารโรงเรียนได้รับสารอาหารในระดับที่ใกล้เคียงกับที่เคยได้รับ ในกรณีนี้มีบางโรงเรียนเท่านั้นที่เข้าร่วมโครงการ และมีเด็กบางกลุ่มที่ไม่ได้เข้าศึกษาในโรงเรียน ขั้นตอนแรกของวิธี DD ในงานวิจัยนี้คือการประมาณการผลต่างของปริมาณอาหารโดยเฉลี่ยที่เด็กได้รับเปรียบเทียบระหว่างเด็กที่เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการอาหารโรงเรียน ขั้นตอนต่อจากนั้นคือการนำผลต่างที่ได้ลบด้วยผลต่างของปริมาณอาหารระหว่างเด็กที่เข้าเรียนและไม่ได้เข้าเรียนในโรงเรียนที่ไม่มีโครงการ ผลลัพธ์ที่ได้ก็คือผลกระทบของโครงการอาหารโรงเรียนนั่นเอง

ตัวอย่างของการใช้วิธี DD ยังพบได้ในการประเมินประสิทธิภาพของธนาคารกรามีน (Grameen Bank) ของบังกลาเทศ ในการประเมินนี้ Pitt and Khandker (1998) ได้ใช้ดัชนีชี้วัดสะท้อนถึงคุณภาพชีวิตของประชาชนทั้งในปัจจุบันและอนาคต กลุ่มเป้าหมายของโครงการนี้คือ ครัวเรือนที่อยู่ในพื้นที่หมู่บ้านยากจนซึ่งไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง การประเมินผลกระทบในงานวิจัยนี้มุ่งตรวจสอบข้อสันนิษฐานที่ว่า ผลตอบแทนที่เกิดจากการครอบครองที่ดินของหมู่บ้านที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการธนาคารกรามีนจะสูงกว่า

ในกรณีของหมู่บ้านที่เข้าร่วมโครงการ เนื่องจากการเข้าร่วมโครงการจะช่วยเพิ่มรายได้ของครัวเรือนที่ไม่มีที่ดิน ผู้วิจัยวัดผลกระทบที่เกิดจากชนาการกรามีนโดยการเปรียบเทียบผลตอบแทนของการครอบครองที่ดินระหว่างหมู่บ้านที่เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการ (หมู่บ้านทั้งสองกลุ่มมีลักษณะด้านอื่นเหมือนกัน) เราอาจตีความได้ว่า การประเมินผลดังกล่าวเป็นการวัดผลกระทบของการมีที่ดินในครอบครอง ซึ่งทำให้ไม่มีสิทธิกู้เงินจากธนาคารกรามีนนั่นเอง

การใช้ข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่ต่างกันในการประเมินโครงการเดียวกัน ทำให้เราสามารถทราบจุดอ่อนและจุดแข็งของข้อมูลแต่ละประเภทได้ ดังที่ Ravallion et al. (2005) ได้ประเมินประสิทธิภาพของโครงการ Trabajar ซึ่ง Jalan and Ravallion (2002b) ได้ประเมินไปแล้วครั้งหนึ่ง แต่ Ravallion et al. ใช้ข้อมูลจากการสำรวจที่มีรายละเอียดของผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการน้อยกว่าข้อมูลของ Jalan and Ravallion ลักษณะของข้อมูลดังกล่าวทำให้ไม่สามารถใช้วิธีการ PSM ในการประเมินโครงการได้ เนื่องจากข้อมูลมีรายละเอียดของตัวแปรไม่เพียงพอสำหรับวิธีการแมทซิง แม้ว่าการสำรวจของ Ravallion et al. (2005) นั้นมีคำถามน้อยกว่า แต่ก็มิซิงได้เบรียบอยู่ที่มีการเก็บข้อมูลครัวเรือนเดียวกันเป็นระยะเวลาต่อเนื่องในลักษณะของ panel data ซึ่งสามารถช่วยให้ผู้ประเมินเข้าใจปัญหาความเอนเอียงและความคลาดเคลื่อนของการเก็บข้อมูลที่เกิดขึ้นโดยการตรวจสอบข้อมูลครัวเรือนในช่วงเวลาที่ต่างกัน

ประเด็นข้างต้นชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการออกแบบการเก็บข้อมูลที่ใช้ในการประเมินโครงการ เราอาจเลือกใช้แนวทางในการรวบรวมรายละเอียดของกลุ่มตัวอย่างให้มากที่สุดในการเก็บข้อมูลเพียงครั้งเดียว หรือใช้แนวทางการเก็บข้อมูลกลุ่มตัวอย่างเดียวกันหลายครั้ง ซึ่งอาจรวบรวมรายละเอียดได้น้อยกว่า เทคนิคที่ช่วยในการตัดสินใจว่าจะเก็บข้อมูลในลักษณะใดนั้นขึ้นอยู่กับว่า เราทราบปัจจัยที่กำหนดการเข้าร่วมโครงการมากน้อยเพียงใด ทั้งปัจจัยที่มาจากเจ้าหน้าที่โครงการและผู้เข้าร่วมโครงการ ข้อมูลจากการสำรวจรอบเดี่ยวน่าจะเพียงพอสำหรับวิธี PSM ในการวิเคราะห์ผลกระทบของโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากเรามีความรู้และเข้าใจถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับโครงการได้ดี มิฉะนั้น เราก็ควรใช้การสำรวจข้อมูลแบบต่อเนื่องอย่างน้อยสองรอบและใช้วิธี DD ในการประเมินโครงการ หรือเราอาจใช้วิธี PSM ควบคู่ไปกับวิธี DD ด้วย ซึ่งจะกล่าวถึงในลำดับต่อไป

ถึงแม้ว่าวิธี DD ไม่จำเป็นต้องใช้ข้อมูล panel data แต่เราสามารถใส่ประโยชน์จาก panel data ในการวิเคราะห์ผลกระทบของโครงการที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงของความยากจนได้ Ravallion et al. (1995) ได้พัฒนาแนวทางนี้ขึ้นเพื่อศึกษาว่า การเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายของภาครัฐทางด้านสังคมส่งผลอย่างไรต่อการกระจายรายได้ของประชาชน ผู้วิจัยแบ่งการวิเคราะห์ผลกระทบออกเป็น 2 กรณี ได้แก่ ผลกระทบที่มีต่อผู้ที่สามารถหลุดพ้นจากความยากจน และผลกระทบต่อผู้ที่เปลี่ยนสถานะไปเป็นคนยากจน ซึ่งทั้งสองกรณีนี้จำเป็นต้องใช้ข้อมูลในลักษณะของ panel data เนื่องจากต้องทราบข้อมูลของบุคคลเดียวกันในช่วงระยะเวลาหนึ่ง นอกจากนี้ Ravallion et al. ยังใช้วิธีเดียวกันนี้ศึกษาผลกระทบของการปฏิรูปตาข่ายคุ้มครองทางสังคมในฮังการีอีกด้วย<sup>27</sup>

<sup>27</sup> ตัวอย่างงานวิจัยที่ใช้แนวทางเดียวกับ Ravallion et al. (1995) ได้แก่ Lokshin and Ravallion (2000); Gaiha and Imai (2002) และ van de Walle (2004)

นอกจากนี้ ข้อมูลในลักษณะของ panel data ยังสามารถใช้ในการวิเคราะห์สมการถดถอยเชิงพลวัต (dynamic) ของตัวแปรผลกระทบ ดังปรากฏในงานวิจัยของ Jalan and Ravallion (2002) ที่ศึกษาผลกระทบของความล่าช้าของการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานต่ออัตราการเติบโตของระดับการบริโภค ในการศึกษาดังกล่าว ผู้วิจัยใช้ข้อมูล panel data ของครัวเรือนจำนวน 6 ปีวิเคราะห์แบบจำลองเชิงพลวัตที่เสนอโดย Holtz-Eakin et al. (1988) ผลการศึกษาพบว่าการปรับปรุงระบบโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนนในเขตพื้นที่ชนบท ส่งผลกระทบระยะยาวในทางบวกต่อระดับการบริโภคของประชาชน

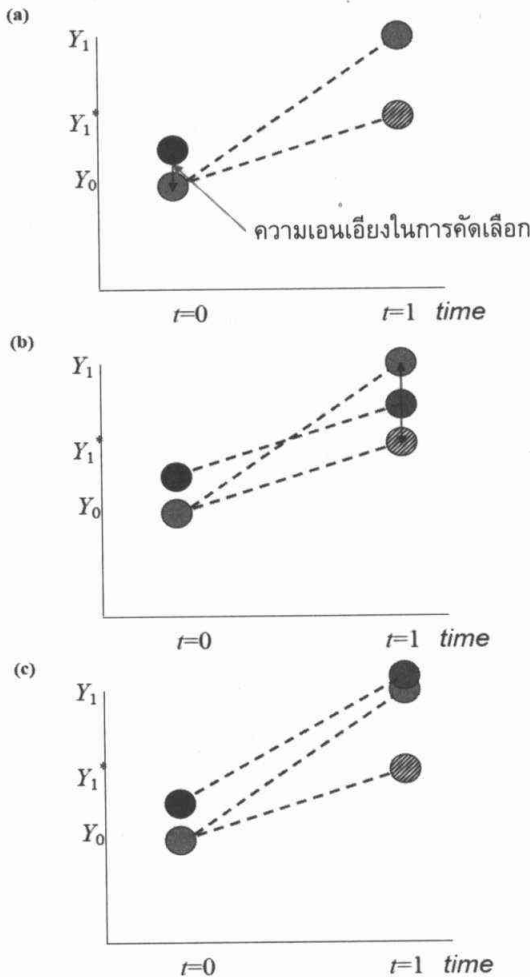
## ปัญหาของวิธีการหาผลต่างสองชั้น

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้วิธี DD แบ่งได้เป็น 2 ประการ ประการแรกเกี่ยวข้องเนื่องกับการเก็บข้อมูลในช่วงก่อนมีโครงการ ผู้ที่ทำหน้าที่เก็บข้อมูลควรจะต้องทราบรายละเอียดที่สำคัญเกี่ยวกับเกณฑ์การคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการก่อนทำการสำรวจ และใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างในการสำรวจ โดยการเก็บข้อมูลของผู้ที่มีลักษณะที่คาดว่าจะเข้าร่วมโครงการให้มีจำนวนมากกว่ากลุ่มตัวอย่างอื่น วิธีการดังกล่าวจะช่วยให้ผู้ประเมินมีข้อมูลของผู้เข้าร่วมโครงการเพียงพอที่จะใช้ในการประเมิน และสามารถใช้เป็นแหล่งข้อมูลกลุ่มเปรียบเทียบที่มีลักษณะคล้ายกับผู้เข้าร่วมโครงการที่ดีได้อีกด้วย อย่างไรก็ตาม วิธีการนี้อาจทำให้เกิดปัญหาขึ้นภายหลังในกรณีที่ผู้ที่ทำหน้าที่เก็บข้อมูลไม่สามารถคาดการณ์ได้ดีพอเกี่ยวกับลักษณะของผู้ที่จะเข้าร่วมโครงการ ดังที่ Ravallion and Chen (2005) ได้เคยออกแบบการสำรวจเพื่อเก็บข้อมูลกลุ่มเปรียบเทียบในพื้นที่หมู่บ้านยากจนซึ่งมีความใกล้เคียงกับพื้นที่ที่คาดว่าจะเป็กลุ่มเป้าหมายของโครงการ แต่ประสบปัญหาความไม่เพียงพอของข้อมูลกลุ่มเปรียบเทียบเนื่องจากกลุ่มตัวอย่างบางส่วนต้องถูกคัดออกไปเพื่อไม่ให้เกิดปัญหา common support บทเรียนที่ได้จากงานวิจัยดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการวางแผนการเก็บข้อมูลที่ดีเพื่อให้ได้ชุดข้อมูลที่นำไปใช้ประโยชน์ในการประเมินโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

ปัญหาอีกประการหนึ่งเกี่ยวข้องเนื่องกับความสมเหตุสมผลของสมมติฐานที่ถือว่าความเอนเอียงในการคัดเลือกมีค่าคงที่ไม่เปลี่ยนแปลงไปตามเวลา ซึ่งอาจไม่เหมาะสมในกรณีของโครงการแก้ไขปัญหาคความยากจนในประเทศกำลังพัฒนา ในการแก้ไขปัญหาคความยากจน รัฐบาลมักมีแนวคิดที่ว่าต้นเหตุของความยากจนเกิดจากความขาดแคลนด้านโครงสร้างพื้นฐานหรือการลงทุนต่าง ๆ ซึ่งทำให้พื้นที่นั้นเกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับต่ำและส่งผลให้ความยากจนกลายเป็นปัญหาเรื้อรัง จากแนวคิดดังกล่าว จะเห็นได้ว่าผลกระทบของโครงการต่อความยากจนในพื้นที่หนึ่ง ๆ จะขึ้นอยู่กับระดับโครงสร้างพื้นฐานและสภาพปัจจัยทางเศรษฐกิจก่อนมีโครงการของพื้นที่นั้น โดยปัจจัยดังกล่าวยังเป็นตัวกำหนดการเข้าร่วมโครงการอีกด้วย กล่าวคือ พื้นที่ที่มีโครงสร้างพื้นฐานดีกว่าจะมีระดับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจในระดับที่สูงกว่าพื้นที่ที่ขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งส่งผลกระทบทที่ประเมินได้ไม่ได้มาจากโครงการเพียงอย่างเดียว แต่มาจากปัจจัยด้านโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ด้วย ในกรณีเช่นนี้ วิธี DD จึงไม่สามารถประเมินโครงการได้อย่างถูกต้อง

ตัวอย่างจากรูปที่ 2.3 ซึ่งแสดงการเปลี่ยนแปลงของผลกระทบในช่วงก่อนและหลังมีโครงการ อาจช่วยให้เราเข้าใจปัญหาข้างต้นได้ชัดเจนยิ่งขึ้น รูปวงกลมสีอ่อนแทนค่าเฉลี่ยของผลกระทบสำหรับกลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการ ในขณะที่วงกลมลายเส้นแทนผลกระทบในกรณีของ counterfactual ณ เวลา  $t=1$  สมมติให้โครงการนี้มุ่งให้ความช่วยเหลือหมู่บ้านโดยพิจารณาจากระดับรายได้เฉลี่ยก่อนมีโครงการ ภาพ (a) แสดงให้เห็นถึงสถานการณ์ที่เกิดความเอนเอียงจากการคัดเลือกตั้งแต่ก่อนมีโครงการ โดยที่หมู่บ้านที่เข้าร่วมโครงการมีระดับรายได้เฉลี่ยต่ำกว่ากลุ่มเปรียบเทียบ (แทนด้วยวงกลมสีเข้ม) กรณีนี้จะไม่เป็นปัญหาหากความเอนเอียงที่เกิดขึ้นไม่มีการเปลี่ยนแปลงจนถึงช่วงเวลาหลังจากมีโครงการดังแสดงในภาพ (b) อย่างไรก็ตาม ระดับรายได้ของหมู่บ้านก่อนมีโครงการอาจส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงระดับรายได้ในอนาคต เช่น หมู่บ้านที่มีรายได้สูงกว่าอาจมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงกว่าหมู่บ้านที่มีรายได้ต่ำ ซึ่งทำให้ความเอนเอียงในการคัดเลือกไม่คงที่ และเกิดความเอนเอียงของวิธีการ DD ดังแสดงในภาพ (c)

รูปที่ 2.3 แผนภาพแสดงความเอนเอียงที่เกิดขึ้นในวิธีหาค่าผลต่างสองขั้น



ต่อไป จะขอยกตัวอย่างที่เกี่ยวกับปัญหาที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจากการประเมินโครงการ 2 โครงการ ตัวอย่างแรก คือ งานวิจัยของ Jalan and Ravallion (1998) ที่ศึกษาโครงการพัฒนาพื้นที่ยากจนในชนบทของประเทศจีน โครงการนี้กำหนดกลุ่มเป้าหมายคือ พื้นที่ที่ขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเกณฑ์ดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับระดับความยากจนของพื้นที่ งานวิจัยนี้มุ่งชี้ว่าวิธีการ DD ให้ผลการประเมินที่มีความเอนเอียงสูงมาก เนื่องจากอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของพื้นที่ขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นสำคัญ พื้นที่ที่มีระดับโครงสร้างพื้นฐานที่แตกต่างกันก็จะส่งผลให้รูปแบบการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจต่างกันไปด้วย และมีผลสืบเนื่องไปยังระดับรายได้ที่ใช้บ่งชี้ผลกระทบของโครงการ ในการแก้ปัญหาความเอนเอียงที่เกิดขึ้นนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีการควบคุมปัจจัยที่กำหนดกลุ่มเป้าหมายของโครงการ และพบว่าโครงการส่งผลกระทบในระยะยาวต่อระดับความยากจนของประชาชน ในขณะที่วิธีการ DD ที่ไม่ได้จัดการกับปัญหาความเอนเอียงกลับไม่พบผลกระทบที่เกิดขึ้นจากโครงการเดียวกัน

กรณีศึกษาอีกตัวอย่างหนึ่งมาจากการประเมินโครงการธนาคารกรามีนของ Pitt and Khandker (1998) ธนาคารกรามีนตั้งเป้าที่จะให้เงินกู้แก่ครัวเรือนที่ไม่มีที่ดินในหมู่บ้านที่ยากจน หมู่บ้านบางแห่งไม่มีคุณสมบัติที่จะขอกู้เงินได้ และในหมู่บ้านที่มีคุณสมบัติที่จะขอกู้เงินได้ ครัวเรือนบางแห่งก็ไม่มีคุณสมบัติที่จะขอกู้เงินได้เนื่องจากมีที่ดิน โดยทั่วไป ผลตอบแทนของการมีที่ดินจะสูงกว่าในหมู่บ้านที่มีรายได้สูงที่ไม่สามารถกู้เงินได้จากธนาคาร (เนื่องจากการเข้าถึงสินเชื่อของธนาคารจะช่วยเพิ่มผลตอบแทนของการไม่มีที่ดินในหมู่บ้านยากจน)

กรณีดังกล่าวจึงทำให้เกิดปัญหาความเอนเอียงของวิธีการ DD เนื่องจากหมู่บ้านที่มีอัตราค่าตอบแทนจากการใช้ที่ดินต่ำโดยทั่วไปจะมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (comparative advantage) ของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ไม่ใช่การเกษตร (non-farm activities) อยู่แล้ว ไม่ได้เป็นผลที่เกิดจากปัจจัยการกู้เงินจากธนาคารเพียงอย่างเดียว ดังนั้น วิธีการของ Pitt and Khandker จึงประเมินประสิทธิภาพของธนาคารกรามีนที่มีต่อระดับรายได้ของหมู่บ้านได้สูงเกินกว่าความเป็นจริง

บทเรียนจากตัวอย่างทั้งสองชี้ให้เราเห็นถึงความจำเป็นในการควบคุมลักษณะที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบของโครงการก่อนการใช้วิธี DD วิธี PSM สามารถใช้คัดเลือกกลุ่มเปรียบเทียบของข้อมูลในช่วงก่อนมีโครงการ ซึ่งเป็นแนวทางที่ช่วยขจัดความเอนเอียงที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี ดังเช่น ในกรณีของโครงการพัฒนาพื้นที่ยากจนของประเทศจีนนั้น Ravallion and Chen (2005) ได้ใช้วิธี PSM คัดเลือกกลุ่มเปรียบเทียบของข้อมูลก่อนมีโครงการก่อนที่จะใช้วิธี DD ในการประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ เรายังพบงานวิจัยที่ใช้ pipeline comparison ในการจัดการปัญหาความเอนเอียงของวิธีการ DD (ดู Galasso and Ravallion, 2004) และกรณีที่ใช้ discontinuity design ร่วมกับวิธี DD (ดู Jacob and Lefgren, 2004)

งานวิจัยที่กล่าวถึงข้างต้นชี้ให้เราเห็นความสำคัญของการใช้ประโยชน์ร่วมกันจากข้อมูลและวิธีการแบบต่าง ๆ เพื่อให้ได้ผลการประเมินโครงการที่มีความเอนเอียงน้อยที่สุด การเก็บข้อมูลต่อเนื่องของกลุ่มตัวอย่างเดียวกัน (longitudinal data) สามารถช่วยลดปัญหาความเอนเอียงในกรณีที่ใช้

แนวทางการหาผลต่างชั้นเดียว (เช่น วิธี PSM) ในขณะเดียวกัน วิธีการ PSM ก็สามารถช่วยแก้ปัญหาความเอนเอียงของวิธีการ DD ได้เช่นกัน

## กรณีที่ไม่มีข้อมูลก่อนมีโครงการ

โครงการแก้ไขปัญหาความยากจนในประเทศกำลังพัฒนามักมีขึ้นอย่างเร่งรัดหลังจากเกิดสภาวะวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศหรือกรณีที่เกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศอย่างรุนแรงที่มีผลเสียหายต่อภาคการเกษตร การตัด่อนการดำเนินการของโครงการออกไปเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลก่อนมีโครงการจึงไม่สามารถทำได้ อย่างไรก็ตาม ในสถานการณ์ดังกล่าว เราสามารถใช้ข้อมูลกรณี counterfactual ของผู้เข้าร่วมโครงการ ณ ช่วงเวลาหลังจากมีโครงการ ซึ่งตรงข้ามกับวิธีการ DD ที่เราใช้ข้อมูลก่อนมีโครงการในการวิเคราะห์ ในกรณีของวิธีการ DD เราสมมติให้เวลา 0 คือช่วงเวลาก่อนมีโครงการ และผู้เข้าร่วมโครงการได้รับประโยชน์จากโครงการ ณ เวลา 1 ในกรณีนี้ เราสมมติให้โครงการเริ่มดำเนินการตั้งแต่วเวลา 0 และมีบุคคลบางกลุ่มที่เข้าร่วมโครงการตั้งแต่วเวลา 0 ออกจากโครงการไปในช่วงเวลา 1 Ravallion et al. (2005) ได้เสนอ “วิธีการหาผลต่างสามชั้น” (triple-difference ซึ่งจะเรียกต่อไปว่า DDD) โดยการนำ DD ของผู้ที่ยังอยู่ในโครงการ (stayer) ลบด้วย DD ของผู้ที่ออกจากโครงการไปแล้ว (leaver) ทั้งนี้ วิธีการ DDD นี้จำเป็นต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข 2 ประการจึงจะสามารถวิเคราะห์ผลกระทบของโครงการได้อย่างถูกต้อง เงื่อนไขประการแรก คือ การไม่เกิดปัญหาความเอนเอียงในการคัดเลือกของผู้ที่ออกจากโครงการ และประการที่สองคือ ผู้ไม่เข้าร่วมโครงการจะต้องไม่ได้รับผลกระทบจากโครงการ ในการทดสอบว่าเงื่อนไขทั้ง 2 ประการเป็นจริงหรือไม่นั้น สามารถทำได้โดยการตรวจสอบว่าผลกระทบของโครงการ ณ เวลา 1 ของผู้ที่ยังอยู่ในโครงการต่อจนถึงช่วงเวลา 2 จะต้องไม่แตกต่างจากผู้ที่ออกจากโครงการไปในช่วงเวลา 2 ซึ่งผู้ประเมินจำเป็นต้องใช้ข้อมูลจากการสำรวจรอบที่ 3 (หรือการสำรวจ ณ ช่วงเวลาที่ 2) เพื่อทดสอบเงื่อนไขนี้

Ravallion et al. (2005) ได้ใช้วิธี DDD เพื่อศึกษาผลกระทบที่มีต่อผู้ที่ออกจากโครงการ Trabajar โดยใช้วิธีการเปรียบเทียบรายได้ระหว่างผู้ที่ยังอยู่ในโครงการกับกลุ่มเปรียบเทียบที่คัดเลือกจากผู้ไม่เข้าร่วมโครงการ ผลการศึกษาชี้ว่า รายได้ของผู้ที่ออกจากโครงการไปแล้ว 6 เดือนลดลงเหลือเพียง 1 ใน 4 ของค่าจ้างที่ได้รับจากโครงการ แต่รายได้จะเพิ่มขึ้นเป็นครึ่งหนึ่งของค่าจ้างเมื่อออกจากโครงการไปแล้ว 12 เดือน ผลดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการลดลงอย่างมากของรายได้เมื่อออกจากโครงการในระยะแรก แต่ระดับรายได้ก็จะมีการปรับตัวเพิ่มขึ้นเมื่อเวลาผ่านไป<sup>28</sup>

ในกรณีที่ไม่มีข้อมูลของผู้ไม่เข้าร่วมโครงการ เราจะสามารถใช้แนวทางของการวิเคราะห์ข้อมูลของผู้ที่อยู่ในโครงการและผู้ที่ยังอยู่ในโครงการตั้งเช่นที่กล่าวมาข้างต้นได้หรือไม่? การใช้วิธีการ DD เปรียบเทียบข้อมูลผู้ที่อยู่ในโครงการและผู้ที่ยังอยู่ในโครงการแทนวิธีการแบบปกติ (ซึ่งก็คือการ

<sup>28</sup> ปรากฏการณ์นี้เรียกว่า “Ashenfelter’s dip” ที่ชี้ให้เห็นถึงความเอนเอียงที่เกิดจากวิธี DD ในการวิเคราะห์ผลกระทบในระยะยาวของโครงการฝึกงาน สามารถดูรายละเอียดใน Ashenfelter (1978)



เปรียบเทียบผลประโยชน์ของผู้ที่อยู่ในโครงการและผู้ที่ยังไม่อยู่ในโครงการไปแล้วได้รับตลอดช่วงระยะเวลาหนึ่ง) จะสามารถวัดผลประโยชน์ที่ผู้เข้าร่วมโครงการได้รับเช่นกัน แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดให้ผลลัพธ์ในกรณี counterfactual มีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะเดียวกันทั้งกรณีของผู้ที่ยังอยู่ในโครงการและผู้ที่ยังไม่อยู่ในโครงการไปแล้ว (ซึ่งก็คือสมมติฐานหลักของวิธี DD นั่นเอง) เงื่อนไขดังกล่าวอาจไม่มีความสมเหตุสมผลเท่าที่ควร เนื่องจากในกรณีที่ไม่มีโครงการ ผู้ที่ตัดสินใจอยู่ในโครงการต่อไปจะเป็นผู้ที่คาดหวังผลประโยชน์จากโครงการในระดับที่ต่ำกว่าผู้ที่เลือกที่จะออกจากโครงการ เป็นผลให้การเปรียบเทียบ DD ระหว่างผู้ที่ยังอยู่ในโครงการกับผู้ที่ยังไม่อยู่ในโครงการไปแล้ว ทำให้เกิดการประมาณการผลกระทบที่ต่ำกว่าความเป็นจริง

## 8. วิธีการที่ไม่ได้อ้างอิงสมมติฐานความเป็นอิสระของการเข้าร่วมโครงการ (conditional exogeneity assumption)

หัวข้อนี้จะอธิบายถึงวิธีการประเมินโครงการอีกกลุ่มหนึ่งที่อ้างอิงสมมติฐานที่แตกต่างจากสมมติฐานความเป็นอิสระของการเข้าร่วมโครงการเหมือนในกรณีของวิธี PSM หรือ OLS วิธีการนี้ยังมีข้อได้เปรียบกว่าวิธีการ DD โดยสามารถใช้วิเคราะห์ผลกระทบของโครงการในกรณีที่ความเอนเอียงในการคัดเลือกไม่คงที่เมื่อเวลาเปลี่ยนไป วิธีการนี้ใช้ประโยชน์จากตัวแปรเครื่องมือ (instrumental variable) ที่ช่วยขจัดความเอนเอียงในการคัดเลือกที่เกิดจากปัจจัยการเข้าร่วมโครงการและทำให้สามารถวิเคราะห์ผลกระทบที่แท้จริงของโครงการได้อย่างถูกต้อง

### วิธีตัวแปรเครื่องมือ (instrumental variable method)

ดังที่ได้กล่าวไว้เบื้องต้นในหัวข้อที่ 2 ในส่วนของวิธีการประยุกต์ใช้ตัวแปรเครื่องมือ เราสมมติให้การเข้าร่วมโครงการ ( $T_i$ ) ขึ้นอยู่กับ  $Z$  ซึ่งเรียกว่า "ตัวแปรเครื่องมือ" (instrumental variable) และเวกเตอร์  $X$  โดยสามารถแสดงได้ดังสมการ (11)

$$T_i = \gamma Z_i + X_i \delta + v_i \quad (11)$$

เพื่อให้เข้าใจง่ายขึ้น เราจะพิจารณากรณีของแบบจำลอง common impact ที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 2 ซึ่งแทนด้วยสมการ (5)

$$Y_i = ATE.T_i + X_i \beta^C + \mu_i^C \quad (5)$$

ในแบบจำลองนี้ เราสมมติให้  $Z_i$  และ  $X_i$  เป็นอิสระจากกัน (exogenous) อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เกิดปัญหาความเอนเอียงในการคัดเลือก ( $E(\mu_i^C | X, T) \neq 0$ ) อาจส่งผลให้  $v_i$  และ  $\mu_i^C$  อาจมี

สหสัมพันธ์กัน (correlate) ได้ สมการที่แสดงความสัมพันธ์ของผลกระทบของโครงการที่ได้จากสมการ (11) และ (5) แสดงได้ดังนี้

$$Y_i = \pi Z_i + X_i(\beta^C + ATE.\delta) + \mu_i \quad (12)$$

โดยที่  $\pi = ATE\gamma$  และ  $\mu_i = ATEv_i + \mu_i^C$  ในที่นี้ ผลกระทบของโครงการโดยเฉลี่ยประมาณการได้จาก  $\hat{\pi}_{OLS} / \hat{\gamma}_{OLS}$  นอกจากเงื่อนไขที่กำหนดให้  $Z_i$  และ  $X_i$  ไม่มีความเกี่ยวข้องกันแล้ว สมมติฐานหลักที่จำเป็นในการประเมินผลกระทบของโครงการได้อย่างคงเส้นคงวามีอยู่ 2 ประการ ประการแรกคือ การที่  $Z_i$  มีความเกี่ยวข้องกับตัวแปรการเข้าร่วมโครงการ (หรือ  $\gamma \neq 0$ ) อีกประการหนึ่งคือ ตัวแปรในเวกเตอร์  $Z_i$  ไม่เป็นส่วนหนึ่งของเวกเตอร์  $X_i$  ที่เป็นตัวแปรที่กำหนดผลกระทบของโครงการ (กล่าวคือ  $Z_i$  เป็นตัวกำหนดกับการเข้าร่วมโครงการแต่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับผลกระทบของโครงการ) เราเรียกเงื่อนไขที่ให้  $Z_i$  ไม่เกี่ยวข้องกับผลกระทบของโครงการว่า “exclusion restriction” ( $Z_i$  ไม่อยู่ในสมการ (5)) นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติเราอาจเปลี่ยนสมการ (11) เป็นแบบจำลองตัวแปรสองทางเลือกที่ไม่ใช่เชิงเส้น (nonlinear binary response model) เช่น วิธี probit หรือ logit และใช้ค่าความน่าจะเป็นในการเข้าร่วมโครงการเป็นตัวแปรเครื่องมือ (แทนเวกเตอร์  $Z_i$ ) ในสมการของเข้าร่วมโครงการได้เช่นกัน<sup>29</sup>

### ความแตกต่างของวิธีตัวแปรเครื่องมือกับวิธีอื่น

ดังที่กล่าวไปในตอนต้น วิธีตัวแปรเครื่องมือจำเป็นต้องใช้สมมติฐานที่ต่างจากวิธี PSM หรือ OLS ที่เรียกว่าสมมติฐาน exclusion restriction ปัญหาก็คือสมมติฐานดังกล่าวไม่สามารถตรวจสอบเชิงประจักษ์ได้ว่าจะมีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด (เช่นเดียวกับกรณีของสมมติฐานความเป็นอิสระของการเข้าร่วมโครงการที่สามารถทดสอบความเหมาะสมได้) อย่างไรก็ตาม สมมติฐาน exclusion restriction ไม่ได้เป็นเงื่อนไขที่จำเป็นอย่างเคร่งครัดในกรณีที่ใช้แบบจำลองตัวแปรสองทางเลือกที่ไม่ใช่เชิงเส้นในการประมาณการตัวแปรเครื่องมือ ผู้ประเมินโครงการโดยส่วนใหญ่มักนิยมใช้แบบจำลองเชิงเส้นดังเช่นสมการ (11) ในการประมาณการตัวแปรเครื่องมือ ทั้งนี้ การเลือกใช้แบบจำลองลักษณะใดนั้นขึ้นอยู่กับวิจารณญาณของผู้ประเมินโครงการ แต่หลักสำคัญอยู่ที่ความจำเป็นที่ต้องกำหนดสมมติฐานเกี่ยวกับการกระจายของความคลาดเคลื่อนให้มีความเหมาะสมกับข้อมูลที่ใช้ในการประเมินโครงการ

ในขณะเดียวกัน วิธีตัวแปรเครื่องมือมีความเหมือนกับวิธี OLS ตรงที่ทั้งสองวิธีกำหนดรูปแบบของฟังก์ชัน (functional form) ของแบบจำลองของผลกระทบของโครงการแบบเฉพาะกิจ (ad hoc) นอกจากนี้ เราจะสังเกตเห็นได้ว่าสมการ (11) ที่เป็นขั้นตอนแรกของวิธีการตัวแปรเครื่องมือสามารถเปรียบเทียบกับขั้นตอนแรกของวิธี PSM เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม สิ่งที่แตกต่างกันคือ ในกรณีของ

<sup>29</sup> อ้างอิงรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับวิธีการนี้ได้ใน Wooldridge (2002) บทที่ 18

วิธีตัวแปรเครื่องมือ เรามุ่งสร้างแบบจำลองเพื่อให้สามารถประมาณการตัวแปรเครื่องมือ ( $Z_i$ ) ได้อย่างมีนัยสำคัญเท่านั้น โดยที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับระดับของ  $R^2$  มากเท่ากับในกรณีของแบบจำลองที่ใช้ประมาณการค่าความน่าจะเป็นของวิธี PSM

ประเด็นที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งคือ วิธีตัวแปรเครื่องมือวิเคราะห์ผลกระทบของโครงการต่อผู้เข้าร่วมโครงการเฉพาะบางกลุ่มเท่านั้น ซึ่งก็คือกลุ่มตัวอย่างที่การเข้าร่วมโครงการถูกกำหนดโดยคุณลักษณะหรือตัวแปรที่บ่งชี้โดยตัวแปรเครื่องมือที่ผู้ประเมินใช้ ดังนั้น ในบางกรณีเราจึงเรียกผลกระทบต่อกลุ่มย่อยดังกล่าวว่า local average treatment effect (LATE) (Imbens and Angrist, 1994) อย่างไรก็ตาม เรามักไม่สามารถบ่งชี้ได้ว่ากลุ่มย่อยดังกล่าวมีลักษณะอย่างไร ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของวิธีการนี้ที่ไม่สามารถทราบได้อย่างชัดเจนว่าผลกระทบที่ประเมินได้เป็นของคณกลุ่มใด

นอกจากนี้ เรายังสามารถประยุกต์ใช้ control function (ที่กล่าวถึงในหัวข้อที่ 5) ในการแก้ปัญหาความเอนเอียงของสมการที่บ่งชี้ผลกระทบของโครงการ โดยความเอนเอียงมีสาเหตุมาจากการที่เราไม่สามารถควบคุมตัวแปรที่เกี่ยวข้องได้เพียงพอ<sup>30</sup> โดยหลักการ การเพิ่ม control function เข้าไปในสมการผลกระทบของโครงการจะให้ผลลัพธ์เช่นเดียวกับกรณีของวิธีตัวแปรเครื่องมือ เนื่องจากวิธีการประมาณการ control function มีลักษณะเหมือนกับกรณีวิเคราะห์สมการ (11) ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกของวิธีตัวแปรเครื่องมือ ในทางปฏิบัติ control function ประมาณการได้จากวิธี OLS ของสมการที่ (5) โดยเพิ่มพจน์ของ  $v_i = T_i - \gamma Z_i$  เข้าไปเป็นตัวแปรที่ใช้อธิบายของสมการ การเพิ่ม control function เข้าไปในกรณีวิเคราะห์จะช่วยขจัดปัญหาความเอนเอียงในการคัดเลือกที่มีสาเหตุมาจากการที่  $Cov(v_i, \mu_i^C) \neq 0$

## ข้อสังเกตเกี่ยวกับเงื่อนไข exclusion restriction

กล่าวได้ว่าเงื่อนไข exclusion restriction คือ จุดอ่อนที่สำคัญที่สุดของวิธีตัวแปรเครื่องมือ งานวิจัยที่ใช้วิธีตัวแปรเครื่องมือที่ผ่านมายายามหลีกเลี่ยงที่จะไม่กล่าวถึงรายละเอียดของเงื่อนไขนี้มากนัก อย่างไรก็ตาม เราคงไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าเงื่อนไขนี้เป็นกุญแจสำคัญที่ทำให้ตัวแปรเครื่องมือสามารถวิเคราะห์ผลกระทบของโครงการได้อย่างถูกต้อง ดังที่ Glazeman et al. (2003) พบว่าวิธีตัวแปรเครื่องมือกลับทำให้ผลการประเมินมีความเอนเอียงเพิ่มมากขึ้น หากไม่สามารถทำตามเงื่อนไข exclusion restriction ในการประเมินโครงการได้

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันนักวิจัยเริ่มตั้งข้อสงสัยมากขึ้นเกี่ยวกับความถูกต้องของสมมติฐาน exclusion restriction ในงานวิจัยที่ใช้ตัวแปรเครื่องมือ นักวิจัยบางกลุ่มพยายามที่จะเสนอแบบจำลองเชิงทฤษฎีแบบอื่นแทนวิธีการนี้ในการวิเคราะห์ผลกระทบของโครงการ ตัวอย่างที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนี้ได้แก่ การวิเคราะห์ผลกระทบของโครงการฝึกงานที่มีต่อระดับค่าจ้างของผู้เข้าร่วมโครงการ หากอ้างอิงทฤษฎีด้านเศรษฐศาสตร์แรงงาน ผู้ประเมินมักใช้ตัวแปรที่เกี่ยวกับลักษณะทางเศรษฐกิจสังคม

<sup>30</sup> Todd (2006) ได้สรุปหลักการและขั้นตอนการคำนวณของวิธีการนี้

ของครัวเรือนเป็นตัวแปรเครื่องมือของการเข้าร่วมโครงการ ถึงแม้ตัวแปรเหล่านั้นจะเป็นปัจจัยที่กำหนด การเข้าร่วมโครงการ แต่นายจ้างไม่สามารถทราบถึงปัจจัยเหล่านั้นได้ ดังนั้น ตัวแปรเครื่องมือดังกล่าว จึงไม่น่าที่จะส่งผลกระทบต่อระดับค่าจ้าง นอกจากนี้ ตัวแปรเครื่องมือบางตัวอาจไม่สามารถบรรลุเงื่อนไข exclusion restriction ในกรณีที่โครงการเกิด spillover effect ระหว่างสมาชิกภายในครัวเรือนเดียวกัน ตัวอย่างเช่นในกรณีของประเทศกำลังพัฒนา การมีผู้รู้หนังสือในครัวเรือนเป็นปัจจัยช่วยยกฐานะทาง เศรษฐกิจของผู้ไม่รู้หนังสือในครัวเรือนเดียวกัน ดังที่ Basu et al. (2002) ได้นำเสนอหลักฐานที่ สนับสนุนแนวคิดดังกล่าวจากกรณีศึกษาของชนบทในประเทศบังกลาเทศ

คำถามที่สำคัญของวิธีการนี้คือ เราจะหาตัวแปรเครื่องมือได้อย่างไร? ที่มาของตัวแปรเครื่องมือ แบ่งได้เป็น 2 แหล่ง ได้แก่ ข้อมูลที่ได้จากการทดลองทางสังคม และความรู้ทางด้านเศรษฐศาสตร์ เกี่ยวกับปัจจัยที่กำหนดการเข้าร่วมโครงการและผลกระทบของโครงการ ซึ่งเราจะพิจารณาที่มาทั้ง 2 แหล่งตามลำดับ

### ที่มาของตัวแปรเครื่องมือที่ได้จากการทดลองทางสังคม

ดังที่กล่าวในหัวข้อที่ 4 กรณีของการสุ่มเลือกผู้เข้าร่วมโครงการเพื่อใช้ในการทดลองนั้น เรามักพบกรณีที่ผู้ที่ถูกสุ่มเลือกบางกลุ่มไม่ต้องการที่จะเข้าร่วมโครงการ ซึ่งทำให้เราสามารถในตัวแปร ของการถูกสุ่มเลือกเข้าร่วมโครงการเป็นตัวแปรเครื่องมือได้ ด้วยเหตุที่การถูกสุ่มเลือกเข้าร่วมโครงการ มีความเกี่ยวข้องกับผลกระทบของโครงการในกรณีที่มีการเข้าร่วมโครงการจริงเท่านั้น ซึ่งทำให้ตัวแปร เครื่องมือที่ได้จากการถูกสุ่มเลือกไม่ขัดแย้งกับเงื่อนไข exclusion restriction

ตัวอย่างงานวิจัยที่ใช้วิธีการดังกล่าว ได้แก่ การทดลอง MTO ที่สุ่มเลือกครัวเรือนในพื้นที่ ยากจนเพื่อจัดสรรคูปองที่ใช้ซื้อที่พักอาศัยในย่านที่ดีกว่า ในทางปฏิบัติ ครัวเรือนบางกลุ่มที่ได้รับการ สุ่มเลือกตัดสินใจไม่รับคูปองดังกล่าว ในกรณีนี้ Katz et al. (2001) ได้ใช้ตัวแปรการถูกสุ่มเลือกเข้าร่วม โครงการเป็นตัวแปรเครื่องมือในการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากพฤติกรรมของเพื่อนบ้านที่อยู่รอบข้าง (neighborhood effect)

ในกรณีของประเทศกำลังพัฒนา มีตัวอย่างของการใช้ตัวแปรเครื่องมือในการทดลองที่ชื่อ Proempleo โดยการทดลองนี้ได้ทำการสุ่มเลือกผู้เข้าร่วมฝึกงานในโครงการ ภายใต้ข้อสมมติฐานที่ว่า ผู้ที่ได้รับการสุ่มเลือกตัดสินใจเข้าร่วมโครงการทุกราย ผู้ประเมินพบว่าระดับรายได้หรือปัจจัยการมี งานทำของผู้เข้าร่วมโครงการและกลุ่มควบคุมไม่มีความแตกต่างกันเมื่อเริ่มการทดลองมาแล้ว 18 เดือน อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงผู้ที่ได้รับการสุ่มเลือกบางรายไม่ต้องการเข้าร่วมโครงการดังกล่าว และ กระบวนการตัดสินใจไม่เข้าร่วมโครงการนั้นก็ส่งผลกระทบต่อผลลัพธ์ที่เกิดจากการฝึกงานด้วย ดังนั้น การ วิเคราะห์ผลกระทบที่แท้จริงจากโครงการจึงจำเป็นต้องจัดการกับความเอนเอียงที่เกิดจากการเลือกที่จะ ไม่เข้าร่วมโครงการ โดยสามารถใช้ปัจจัยการถูกสุ่มเลือกเข้าร่วมโครงการเป็นตัวแปรเครื่องมือเพื่อ แก้ปัญหาดังกล่าว (ดู Galasso et al., 2004)

## ที่มาของตัวแปรเครื่องมือจากแหล่งอื่นที่ไม่ใช่การทดลองทางสังคม

กรณีที่ไม่ได้มีการทดลองทางสังคม เราอาจคัดเลือกตัวแปรเครื่องมือที่เหมาะสมจากความรู้ที่ได้จากงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่จะประเมิน แหล่งข้อมูลที่เรานิยมใช้คัดเลือกตัวแปรเครื่องมือมาจาก 3 แหล่งด้วยกัน ซึ่งได้แก่ รายละเอียดเกี่ยวกับพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ของโครงการ บัญชีทางด้านการเมือง และข้อมูลที่ได้จากความไม่ต่อเนื่อง (discontinuity) ของการเข้าร่วมโครงการในโครงการที่มีเกณฑ์แบ่งผู้มีสิทธิเข้าร่วมโครงการที่ชัดเจน เนื้อหาในส่วนต่อไปจะอธิบายถึงรายละเอียดของแหล่งที่มาทั้ง 3 แหล่งตามลำดับ

### ปัจจัยด้านพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ของโครงการ

งานวิจัยจำนวนมากใช้ปัจจัยทางด้านภูมิศาสตร์ของการดำเนินโครงการเป็นตัวแปรเครื่องมือในการวิเคราะห์ผลกระทบของโครงการ ในกรณีนี้ เราจะพิจารณาตัวอย่างจากงานวิจัย 2 ชิ้น งานวิจัยแรกเป็นการศึกษาผลกระทบของโครงการอาหารโรงเรียนเพื่อการศึกษา (Food-for-Education Program) ในชนบทของบังกลาเทศ โดยที่ Ravallion and Wodon (2000) ต้องการที่จะทดสอบข้อสันนิษฐานที่ว่า การเข้าสู่ตลาดแรงงานของเด็กแทนการเข้าศึกษาในโรงเรียนส่งผลให้ปัญหาความยากจนเป็นปัญหาเรื้อรังในระยะยาวหรือไม่ ในแบบจำลองที่วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างระดับการศึกษาและการเข้าสู่ตลาดแรงงานของเด็กนั้น ผู้วิจัยใช้ตัวแปรการเข้าร่วมโครงการอาหารโรงเรียนเป็นตัวบ่งชี้การเปลี่ยนแปลงค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของเด็ก และเพื่อป้องกันปัญหาของการที่ปัจจัยการเข้าร่วมโครงการของเด็กอาจมีความสัมพันธ์กับตัวแปรอธิบายอื่นๆ ในสมการ (endogeneity of program placement) ผู้วิจัยได้ใช้ตัวแปรการเข้าร่วมโครงการในระดับหมู่บ้าน (หมู่บ้านได้เข้าร่วมโครงการหรือไม่) เป็นตัวแปรเครื่องมือในแบบจำลอง อย่างไรก็ตาม มีความเป็นไปได้ที่ตัวแปรการเข้าร่วมโครงการระดับหมู่บ้านจะถูกกำหนดด้วยปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ที่มีความเกี่ยวข้องกับผลกระทบของโครงการ ผู้วิจัยจึงได้ตรวจสอบปัญหาดังกล่าวและพบว่าการใช้ตัวแปรเครื่องมือในกรณีนี้ไม่เกิดปัญหาดังที่สันนิษฐานไว้ ทั้งนี้ ผลการวิจัยชี้ว่าโครงการมีประสิทธิผลในการเพิ่มระดับการศึกษามากกว่าประสิทธิผลด้านการลดอัตราการเข้าสู่ตลาดแรงงานของเด็ก

อีกตัวอย่างหนึ่งของการใช้ตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ได้แก่ งานวิจัยของ Attanasio and Vera-Hernandez (2004) ที่ศึกษาผลกระทบของโครงการโภชนาการในชนบทของประเทศโคลัมเบีย ซึ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่จัดหาอาหารและให้บริการดูแลเด็กผ่านทางศูนย์อนามัยของชุมชน การเปรียบเทียบผลกระทบระหว่างผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการโดยตรงเป็นแนวทางที่ไม่สามารถวัดประสิทธิผลของโครงการที่แท้จริงได้ เนื่องจากตัวแปรการเข้าร่วมโครงการมีความสัมพันธ์กับตัวแปรผลกระทบของโครงการ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาความเอนเอียงในการประมาณการผลกระทบของโครงการ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวผู้วิจัยใช้ระยะทางระหว่างครัวเรือนกับศูนย์อนามัยชุมชนเป็นตัวแปรเครื่องมือสำหรับการเข้าร่วมโครงการ อย่างไรก็ตาม ตัวแปรระยะทางอาจมีความสัมพันธ์กับการเข้าร่วมโครงการด้วยเหตุผลที่ว่า ผู้ที่ต้องการได้รับประโยชน์จากโครงการจะย้ายไปอยู่ในทำเลที่ใกล้กับศูนย์

อนามัยชุมชน ในประเด็นดังกล่าว ผู้วิจัยได้ตรวจสอบความเหมาะสมของตัวแปรเครื่องมือที่ใช้โดยพิจารณาจากแบบสำรวจที่มีข้อคำถามเกี่ยวกับเหตุผลของการย้ายที่อยู่ของครัวเรือน ผลการตรวจสอบชี้ว่าผู้ที่ย้ายที่อยู่ไม่ได้ต้องการย้ายไปอยู่ใกล้ศูนย์อนามัยชุมชน ซึ่งเป็นหลักฐานที่ชี้ถึงความเหมาะสมของการใช้ตัวแปรระยะทางเป็นตัวแปรเครื่องมือในการวิเคราะห์ผลกระทบของโครงการ

### ปัจจัยด้านการเมือง

ความเข้าใจเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์การเมือง (political economy) ของโครงการมีส่วนช่วยให้เราเข้าใจถึงผลกระทบของโครงการได้ดีขึ้น ตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยด้านการเมืองยังเป็นประโยชน์ในการใช้เป็นตัวแปรเครื่องมือได้อีกด้วย ตัวอย่างในกรณีนี้พบได้ในงานวิจัยของ Besley and Case (2000) ที่ใช้จำนวนผู้หญิงที่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นระดับมลรัฐในสหรัฐอเมริกาเป็นตัวแปรเครื่องมือในการประเมินระบบการจ่ายเงินค่าชดเชยของลูกจ้าง กรณีนี้ ผู้วิจัยตั้งข้อสมมติฐานว่าสมาชิกสภาที่เป็นผู้หญิงมีแนวโน้มที่จะสนับสนุนระบบการจ่ายเงินค่าชดเชยแก่ลูกจ้าง และพฤติกรรมดังกล่าวไม่น่าจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อตลาดแรงงาน ซึ่งทำให้จำนวนสมาชิกหญิงน่าจะเป็นตัวแปรเครื่องมือที่เหมาะสมในกรณีนี้ได้ อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขประการหลังที่ว่าจำนวนสมาชิกหญิงในสภาไม่มีความเกี่ยวข้องกับสภาพของตลาดแรงงานอาจไม่เป็นจริงเสมอไป เนื่องจากการที่มีจำนวนสมาชิกหญิงเพิ่มขึ้นในสภาอาจสะท้อนถึงปัจจัยด้านสังคมบางประการที่ทำให้ผู้หญิงมีบทบาทมากขึ้นในสังคม และมีผลทำให้สัดส่วนแรงงานเพศหญิงเพิ่มมากขึ้นในตลาดแรงงาน ซึ่งส่งผลกระทบต่อสภาพของตลาดแรงงานโดยรวมของทั้งแรงงานหญิงและชายได้เช่นกัน

งานวิจัยอีกชิ้นหนึ่งที่ใช้ปัจจัยด้านการเมืองเป็นตัวแปรเครื่องมือ ได้แก่ การประเมินโครงการกองทุนเพื่อสังคมในประเทศเปรูของ Paxson and Schady (2002) ซึ่งศึกษาผลกระทบของการจัดสรรงบประมาณที่มีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ต่ออัตราการศึกษาคือในระดับที่สูงขึ้นของประชาชน งานวิจัยนี้ใช้ข้อมูลจากผลการเลือกตั้งครั้งล่าสุดในแต่ละเขตพื้นที่ โดยการสร้างตัวแปรที่บ่งชี้ถึงกรณีที่ “ผลการเลือกตั้งมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่สนับสนุนฝ่ายตรงข้ามรัฐบาล” เป็นตัวแปรเครื่องมือของสมการที่วิเคราะห์ระดับงบประมาณที่จัดสรรไปยังพื้นที่ต่างๆ วิธีการดังกล่าวอยู่บนแนวคิดที่ว่ารัฐบาลมีความพยายามที่จะซื้อคะแนนเสียงคืนจากประชาชนในพื้นที่ที่แพ้การเลือกตั้งครั้งล่าสุด ผู้วิจัยยังกำหนดสมมติฐานเพิ่มเติมว่าพื้นที่ที่รัฐบาลแพ้การเลือกตั้งไม่มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับอัตราการศึกษาคือที่เป็นผลลัพธ์ที่จะประเมิน ผลการศึกษาพบว่าระดับของงบประมาณจากโครงการมีส่วนช่วยเพิ่มอัตราการศึกษาคือในพื้นที่นั้นอย่างมีนัยสำคัญ

### การใช้ประโยชน์จากความไม่ต่อเนื่องของการเข้าร่วมโครงการ

ผู้ประเมินโครงการบางรายใช้วิธีตัวแปรเครื่องมือควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์จากความไม่ต่อเนื่อง (discontinuity) ของการเข้าร่วมโครงการ โดยการวัดผลกระทบโดยเฉลี่ยที่มีต่อผู้เข้าร่วมโครงการเฉพาะบริเวณ (LATE) ในบริเวณใกล้เคียงกับเกณฑ์แบ่งของผู้มีสิทธิเข้าร่วมโครงการ (cut-off for program eligibility) กรณีตัวอย่างที่ใช้แนวทางนี้ได้แก่ งานวิจัยของ Angrist and Lavy (1999) ที่

ศึกษาผลกระทบที่มีต่ออัตราการสำเร็จการศึกษาของการจำกัดจำนวนนักเรียนต่อห้องในอิสราเอล นโยบายด้านการศึกษาของอิสราเอลกำหนดให้ต้องมีการเพิ่มจำนวนครูอีกหนึ่งคนในกรณีที่มีจำนวนนักเรียนเกินกว่า 40 คนต่อห้องเรียน ผู้วิจัยได้ใช้ตัวแปรที่บ่งชี้การมีครูเพิ่มขึ้นเป็นตัวแปรเครื่องมือในการวิเคราะห์ ซึ่งตัวแปรดังกล่าวไม่ขัดกับเงื่อนไข exclusion restriction เนื่องจากยังไม่มีหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ชี้ชัดว่าเกณฑ์ของจำนวนนักเรียนที่โครงการกำหนดจะมีความเกี่ยวข้องกับอัตราการสำเร็จการศึกษาของนักเรียน ผลการศึกษานี้พบว่า ขนาดของชั้นเรียนที่เล็กลงมีผลอย่างมากในการเพิ่มอัตราการสำเร็จการศึกษาของนักเรียน อย่างไรก็ตาม เมื่อลองใช้วิธีการ OLS กลับไม่พบผลดังกล่าวแต่อย่างใด

อีกตัวอย่างหนึ่งได้แก่งานวิจัยของ Dufló (2003) ที่ศึกษาผลกระทบของเงินบำนาญต่อสภาวะสุขอนามัยของเด็กในประเทศแอฟริกาใต้ โดยที่รัฐบาลกำหนดให้ผู้หญิงมีสิทธิได้รับเงินบำนาญเมื่ออายุ 60 ปี ในขณะที่ผู้ชายจะได้รับเมื่ออายุ 65 ปี ผู้วิจัยอ้างอิงงานวิจัยของ Case and Deaton (1998) ในการใช้ตัวแปรของการมีสิทธิรับบำนาญเป็นตัวแปรเครื่องมือของการได้รับบำนาญ ผลการศึกษาชี้ว่าการที่ผู้หญิงในครัวเรือนได้รับบำนาญจะส่งผลกระทบต่อภาวะโภชนาการของเด็กหญิงแต่ไม่มีผลกระทบในกรณีของเด็กชาย ในขณะที่การที่ผู้ชายได้รับบำนาญจะไม่ส่งผลกระทบใดๆ ต่อภาวะโภชนาการของทั้งเด็กหญิงและเด็กชาย

ตัวอย่างทั้งสองบ่งชี้ว่านักวิจัยจำเป็นต้องทราบเกณฑ์การคัดเลือกเข้าร่วมโครงการที่ชัดเจนในการนำไปใช้เป็นตัวแปรเครื่องมือ ซึ่งในบางโครงการ กฎเกณฑ์ดังกล่าวไม่ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนหรือเจ้าหน้าที่โครงการอาจไม่ได้ปฏิบัติตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ ในกรณีของโครงการแก้ไขปัญหาคความยากจนที่มักใช้เกณฑ์วัดระดับความยากจนในการคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการนั้น เกณฑ์ดังกล่าวไม่สามารถใช้เป็นตัวแปรเครื่องมือได้เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับผลกระทบของโครงการซึ่งเป็นการขัดกับเงื่อนไข exclusion restriction ของวิธีตัวแปรเครื่องมือ

มีข้อสังเกตที่สำคัญ 2 ประการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของวิธีตัวแปรเครื่องมือและวิธี discontinuity design ประการแรก การใช้เกณฑ์แบ่งผู้มีสิทธิเข้าร่วมโครงการเป็นตัวแปรเครื่องมืออาจเกิดปัญหาในกรณีที่ผู้ที่มีสิทธิเข้าร่วมโครงการบางส่วนอาจตัดสินใจไม่เข้าร่วมโครงการ ปัญหานี้เป็นปัญหาในลักษณะเดียวกันกับกรณีที่เกิดขึ้นในวิธีการทดลอง ผู้ที่สนใจประเด็นนี้สามารถค้นคว้ารายละเอียดเพิ่มเติมได้ในบทความของ Bastistin and Rettore (2002) ข้อสังเกตประการที่สองคือ โดยทั่วไปผลการประเมินโครงการจากวิธีตัวแปรเครื่องมือจะไม่ตรงกับผลการประเมินที่ได้จากวิธี discontinuity design ในประเด็นนี้ Hahn et al. (2001) ได้เสนอเงื่อนไขเพื่อที่จะให้ผลการประเมินของทั้งสองวิธีสามารถเปรียบเทียบกันได้ โดยในส่วนของวิธี discontinuity design ผู้ประเมินต้องใช้วิธีการเปรียบเทียบผลกระทบระหว่างผู้เข้าร่วมและกลุ่มเปรียบเทียบโดยใช้แผนการถ่วงน้ำหนักแบบ kernel และส่วนวิธีตัวแปรเครื่องมือ นั้น ผู้ประเมินจะต้องคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ใกล้กับบริเวณที่เป็นเกณฑ์แบ่งการมีสิทธิเข้าร่วมโครงการในการวิเคราะห์ผลกระทบของโครงการ

บทเรียนจากงานวิจัยข้างต้นทำให้เราเห็นถึงความจำเป็นของข้อมูลอื่นที่นอกเหนือจากข้อมูลเชิงปริมาณ ความรู้เชิงทฤษฎีเกี่ยวกับผลกระทบของโครงการและรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนิน

โครงการในทางปฏิบัติ ตลอดจนพิจารณาของผู้ประเมินเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้เราใช้วิธีตัวแปรเครื่องมือในการประเมินผลกระทบของโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความถูกต้องยิ่งขึ้น

## ขอบเขตผลกระทบที่วัดได้จากวิธีตัวแปรเครื่องมือ

ในทางปฏิบัตินักวิจัยอาจพบว่าวิธีตัวแปรเครื่องมือไม่สามารถประมาณการผลกระทบของโครงการได้อย่างสมเหตุสมผลในบางกรณี เช่น ผลกระทบที่ประมาณการได้มากหรือน้อยจนเกินไป ซึ่งต้นเหตุของปัญหาอาจเกิดจากการฝ่าฝืนเงื่อนไข exclusion restriction ในกรณีนี้ Manski (1990) ได้เสนอเกณฑ์ที่ใช้ตรวจสอบความสมเหตุสมผลของผลกระทบที่ประมาณการได้ว่าอยู่ในขอบเขตที่สมเหตุสมผลหรือมีค่ามากหรือน้อยเกินไปหรือไม่ในกรณีที่ใช้ตัวแปรแบบสองทางเลือก (binary variable) ในการบ่งชี้ผลกระทบของโครงการ เช่น ตัวแปรที่แบ่งระหว่าง “คนจน” และ “คนไม่จน” ขอบเขตที่เหมาะสมของผลกระทบของโครงการสามารถแสดงได้ดังเงื่อนไขต่อไปนี้

$$0 \leq TT \leq E(Y^T | T = 1) (\leq 1) \quad \text{และ}$$

$$E(Y^T | T = 1) \Pr(T = 1) - E(Y^C | T = 0) \Pr(T = 0)$$

$$\leq ATE \leq$$

$$(1 - E(Y^C | T = 0)) \Pr(T = 0) + E(Y^T | T = 1) \Pr(T = 1)$$

จะเห็นว่าขอบเขตของผลกระทบ TT และ ATE ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของแต่ละกรณีศึกษา แนวทางนี้มักจะไม่สามารถให้ค่าขอบเขตที่เป็นประโยชน์ได้ในกรณีที่ผลกระทบของโครงการเป็นตัวแปรต่อเนื่อง (continuous variable)

นอกจากนี้ Altonji, Elder and Taber (2005a,b; ต่อไปจะเรียกว่า AET) ได้เสนอแนวทางในการกำหนดขอบเขตของผลกระทบโดยใช้กรณีศึกษาของปัจจัยการเข้าเรียนในโรงเรียนนิกายคาทอลิกที่มีต่ออัตราการเข้าเรียนของนักเรียน ผู้วิจัยตระหนักว่าการใช้วิธี OLS จะทำให้เกิดปัญหาความเอนเอียงและทำให้เกิดการประมาณการผลกระทบได้สูงกว่าที่เป็นจริง ในขณะที่ตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับเงื่อนไข exclusion restriction ของการใช้วิธีตัวแปรเครื่องมือในการประเมินโครงการที่ผ่านมาด้วย งานวิจัยของ AET ได้พยายามสร้างขอบเขตที่สมเหตุสมผลของผลกระทบในการประเมิน

ก่อนจะอธิบายรายละเอียดของการสร้างขอบเขตดังกล่าว เราจะมาพิจารณาข้อสมมติฐานของ OLS ที่กำหนดให้ตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับผลกระทบของโครงการแต่ไม่สามารถควบคุมได้ (หรือตัวแปรที่ไม่สามารถสังเกตได้ ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า unobservable) ไม่มีความเกี่ยวข้องกับตัวแปรการเข้าร่วมโครงการ ซึ่งอาจเป็นสมมติฐานที่ไม่สมเหตุสมผล AET ได้สร้างสมมติฐานที่ไม่สมเหตุสมผลในทิศทางตรงกันข้ามกับกรณีของ OLS โดยสมมติให้ unobservable ที่มีความเกี่ยวข้องกับตัวแปรผลกระทบนั้นมีความสัมพันธ์กับตัวแปรการเข้าร่วมโครงการในลักษณะเดียวกันกับความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร



ควบคุมในสมการกับตัวแปรการเข้าร่วมโครงการ (ซึ่งก็คือ พจน์  $X_i\beta^C$  ในสมการ (5)) ในการทำให้สมมติฐานนี้เป็นจริง ผู้วิจัยจำเป็นต้องสร้างเงื่อนไขที่สัมพันธ์ของสหสัมพันธ์ (correlation coefficient) ระหว่างความคลาดเคลื่อนของสมการผลกระทบ ( $\mu_i^C$  ในสมการ (5)) และความคลาดเคลื่อนของสมการการเข้าร่วมโครงการ ( $v$  ในสมการ (11)) มีค่าเท่ากับค่าๆ หนึ่ง ซึ่งค่านั้นประมาณการได้จากสัมประสิทธิ์ของการวิเคราะห์สมการถดถอยระหว่าง  $X_i\delta$  กับ  $X_i\beta^C$

AET ชี้ว่า ผลกระทบที่ประมาณการได้จากข้อสมมติฐานที่สร้างขึ้นใหม่นี้จะทำหน้าที่เป็นขอบล่าง (lower bound) ของระดับผลกระทบที่แท้จริงของโครงการ ในขณะที่ผลกระทบจากกรณีของวิธี OLS จะทำหน้าที่เป็นขอบบน (upper bound) กล่าวได้ว่า ผลกระทบที่ประมาณการได้จากวิธี AET สามารถชี้วัดความอ่อนไหวของวิธี OLS ต่อความเอนเอียงที่เกิดจากการที่ไม่สามารถควบคุมตัวแปร unobservable ตัวอย่างของงานวิจัยที่ใช้แนวทางนี้ได้แก่ Altonji et al. (2005a) ที่พบว่า การเข้าเรียนในโรงเรียนคาทอลิกส่งผลในการเพิ่มอัตราการสำเร็จการศึกษาของนักเรียนมัธยมปลายถึงร้อยละ 8 จุด ในกรณีที่ใช้วิธี OLS แต่ผลกระทบจะลดลงเหลือเพียงร้อยละ 5 จุด หากใช้วิธีการของ AET เรายังสามารถใช้ประโยชน์จากขอบเขตดังกล่าวเพื่อทดสอบความถูกต้องวิธีตัวแปรเครื่องมือ โดยตรวจสอบว่าผลการประเมินที่ได้จากวิธีตัวแปรเครื่องมืออยู่ในขอบเขตที่กำหนดโดยวิธี AET และ OLS ดังที่กล่าวข้างต้นหรือไม่ ผู้ที่สนใจประเด็นนี้สามารถดูรายละเอียดได้ใน Altonji et al. (2005b)

## 9. บทเรียนจากการประเมินโครงการ

การวิเคราะห์ที่ผ่านมามุ่งเน้นที่จะตอบคำถามที่ว่า “วิธีการประเมินโครงการสามารถประเมินผลลัพธ์ของการมีโครงการเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีสมมติที่ไม่มีโครงการได้อย่างน่าเชื่อถือหรือไม่?” ในหัวข้อนี้ เราจะพิจารณาประเด็นสำคัญซึ่งได้แก่ ผลจากการประเมินที่ได้จากโครงการหนึ่งสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับโครงการเดียวกันในสภาพแวดล้อมและช่วงเวลาที่แตกต่างกันได้หรือไม่? และมีบทเรียนอะไรจากการประเมินโครงการที่สามารถนำไปใช้สร้างองค์ความรู้ด้านการพัฒนาและการจัดทำนโยบายต่างๆ ในอนาคต

ผู้กำหนดนโยบายด้านการพัฒนาของประเทศมักอ้างอิงหลักฐานเชิงประจักษ์และใช้ประโยชน์จากความรู้ด้านต่างๆ ที่สังสมจากงานวิจัยที่มีการตีพิมพ์ ดังนั้น อาจเป็นไปได้ว่าความต้องการตีพิมพ์ผลงานของนักวิจัยเป็นอุปสรรคหนึ่งที่ทำให้เราไม่สามารถเรียนรู้จากการประเมินโครงการได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้เนื่องจากกระบวนการในการตีพิมพ์งานวิจัยและแรงจูงใจที่ทำให้ให้นักวิจัยต้องการตีพิมพ์ผลงานมีผลในการกำหนดลักษณะงานวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์

คงไม่น่าแปลกใจว่าเรามักไม่ค่อยพบงานวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์ให้ผลสรุปที่แตกต่างไปจากทฤษฎีหรือต่างจากผลการศึกษาในอดีต นอกจากนี้เรายังมักไม่ค่อยพบงานวิจัยที่ไม่อาจสรุปผลได้อย่างแน่ชัด เนื่องจากผู้ทบทวนบทความ (reviewer) และบรรณาธิการของวารสารทางวิชาการอาจตัดสินใจวิจัย โดยเทียบกับความคาดหวังต่อผลกระทบของตน เช่น อาจมีแนวโน้มที่จะเชื่อว่า

โครงการแก้ไขปัญหาความยากจนส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่คงไว้ โครงการใหม่ๆ ที่ถูกประเมิน มักอยู่ภายใต้ความคาดหวังที่เกิดจากโครงการที่ผ่านมา นอกจากนี้ ภายใต้สภาพแวดล้อมนี้ นักวิจัย อาจพยายามทำทุกวิถีทางเพื่อให้ได้ผลการศึกษที่สอดคล้องกับผลการวิจัยที่ผ่านมาเพื่อเพิ่มโอกาสในการตีพิมพ์งานของตน

การทบทวนคุณภาพของผลการประเมินอย่างเข้มงวดอาจช่วยลดระดับของปัญหาข้างต้นได้ นอกจากนี้ มีวิธีการประเมินโครงการบางวิธีที่ไม่ประสบปัญหาความเอนเอียงของผลการประเมินที่เกิดจากความต้องการตีพิมพ์ ซึ่งก็คือการประเมินโครงการซ้ำ (replication study) โดยการใช้วิธีการทดลอง และวิธี NX ศึกษาผลกระทบของโครงการเดียวกันและเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่ได้จากแต่ละวิธี (ดังเช่น meta-study เกี่ยวกับนโยบายด้านแรงงานในประเทศกำลังพัฒนาของ Glazerman et al. (2003))

## บทเรียนที่ได้สามารถนำไปใช้ในกรณีที่มีการขยายขนาดของโครงการหรือไม่?

ปัจจัยแวดล้อมของการดำเนินโครงการมักมีผลสำคัญในการกำหนดผลกระทบที่เกิดขึ้นจากโครงการ ซึ่งอาจทำให้เราไม่สามารถนำบทเรียนที่ได้จากการประเมินโครงการไปใช้ในกรณีที่จะมีการขยายขนาดของโครงการออกไป หรือกรณีของการดำเนินการโครงการเดียวกันในสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน โครงการที่ประสบความสำเร็จในหมู่บ้านหนึ่งอาจประสบความสำเร็จล้มเหลวเมื่อใช้กับอีกหมู่บ้านหนึ่งที่มีสภาพแวดล้อมต่างกัน ดังที่ผลการศึกษาของ Galasso and Ravallion (2005) พบว่าโครงการอาหารเพื่อการศึกษาของบังกลาเทศประสบความสำเร็จในบางหมู่บ้านแต่ล้มเหลวในหมู่บ้านที่อยู่ใกล้กัน

ประเด็นสำคัญในที่นี้คือ บริบทด้านสถาบัน (institutional context) ในการดำเนินโครงการ อาจมีส่วนสำคัญในการกำหนดผลกระทบที่เกิดจากโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจขึ้นในการประเมินโครงการ ตัวอย่างเช่น การประเมินบางโครงการอาจใช้วิธีการทดลองซึ่งอาศัยองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ในการดำเนินการ (ดังเช่นกรณีศึกษาในงานวิจัยของ Duflo and Kremer (2005)) เราคงไม่สามารถคาดหวังได้ว่าโครงการเดียวกันนี้จะให้ผลกระทบในลักษณะเดียวกันหากมีการขยายขนาดของโครงการให้ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ เนื่องจากไม่ได้ดำเนินการโดยองค์กรพัฒนาเอกชนเหมือนกับการทดลอง ในกรณีนี้ เราอาจแก้ปัญหาโดยการเลือกข้อมูลกลุ่มควบคุมในพื้นที่ที่มี NGO เพื่อควบคุมปัจจัยของการมี NGO ต่อผลกระทบที่ประเมินการได้ แต่วิธีการดังกล่าว อาจยังไม่สามารถควบคุมผลกระทบจากปัจจัยที่มีปฏิกริยาต่อกัน (interaction effect) ระหว่างการดำเนินงานของ NGO และการดำเนินการโครงการได้ ซึ่งทำให้เราไม่สามารถบ่งชี้ถึงผลกระทบของโครงการโดยตัดผลที่เกิดจากปัจจัยการมี NGO ได้อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ การประเมินโครงการนำร่องซึ่งผู้ประเมินมักพิจารณาเพียงดุลยภาพบางส่วน (partial equilibrium) อาจไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบกับโครงการที่ดำเนินการในระดับประเทศที่จำเป็นต้องพิจารณาดุลยภาพทั่วไป (general equilibrium) ของผลกระทบของโครงการ ยกตัวอย่างเช่น ผลการทดลองเพื่อประเมินผลกระทบของนโยบายเงินอุดหนุนค่าเล่าเรียนที่มีต่อการศึกษาในบางพื้นที่ อาจไม่

สามารถบ่งชี้ถึงผลกระทบของโครงการในระดับประเทศได้ เนื่องจากโครงสร้างความสัมพันธ์ของระดับรายได้กับการลงทุนด้านการศึกษาที่มีการเปลี่ยนแปลงไปเมื่อโครงการขยายขนาดครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ การที่รัฐให้เงินอุดหนุนค่าเล่าเรียนแก่ประชาชนจะส่งผลให้ต้นทุนด้านการศึกษาในตลาดปรับตัวลดลง ซึ่งมีผลเกี่ยวเนื่องไปยังอุปสงค์ของการศึกษาที่เพิ่มขึ้นและส่งผลกระทบต่อระดับรายได้ของผู้ที่จบการศึกษาตามลำดับ จะเห็นได้ว่าวิธีการประเมินไม่สามารถพิจารณาผลกระทบในภาพรวมหรือผลป้อนกลับ (feedback) ของโครงการ อีกตัวอย่างหนึ่งที่เกี่ยวกับประเด็นนี้ได้แก่ การขยายขนาดโครงการเงินอุดหนุนค่าจ้างให้ครอบคลุมทั้งประเทศน่าจะส่งผลกระทบอย่างมากต่ออัตราค่าจ้างในตลาด ซึ่งการประเมินผลโดยใช้กลุ่มตัวอย่างขนาดเล็กไม่สามารถวัดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของราคาและอัตราค่าจ้างในตลาดแรงงานระดับประเทศได้

กล่าวได้ว่า ปัจจัยแวดล้อมของโครงการมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของโครงการนั้น สาเหตุอาจมาจากการที่เจ้าหน้าที่โครงการพยายามที่จะปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานให้เข้ากับโครงสร้างขององค์กรและสภาพเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ที่มีการดำเนินโครงการ ซึ่งทำให้ประสบการณ์และความรู้ที่ได้จากการประเมินโครงการลักษณะเดียวกันในอดีตอาจไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงโครงการในปัจจุบันได้

เหตุผลอีกประการหนึ่งที่ทำให้ผลกระทบในกรณีที่มีการขยายขนาดของโครงการมีความแตกต่างจากผลที่ได้การประเมินโครงการขนาดเล็ก เกิดจากการที่กลุ่มตัวอย่างในทั้งสองกรณีมีลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกันมาก Ravallion (2004a) อภิปรายถึงประเด็นดังกล่าวและเสนอผลการศึกษาที่รวบรวมข้อมูลในหลายประเทศ โดยกรณีศึกษาทั้งหมดชี้ว่า โครงการแก้ปัญหาค่าความยากจนจะมีประสิทธิผลมากขึ้นเมื่อได้มีการขยายขนาดโครงการให้ครอบคลุมประชาชนจำนวนมากขึ้น ในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองเราอาจอธิบายได้ว่า เนื่องจากคนที่มีระดับรายได้สูง (โดยเปรียบเทียบ) มีแนวโน้มที่จะได้เข้าร่วมโครงการในระยะแรกก่อนกลุ่มคนที่มียาได้ต่ำกว่า การขยายโครงการออกไปจึงทำให้คนจนมีโอกาสดำเนินการมากขึ้น (Lanjouw and Ravallion, 1999)

## ปัจจัยที่กำหนดผลกระทบของโครงการ

ปัญหาจากการไม่สามารถนำบทเรียนที่ได้จากการประเมินโครงการไปใช้ในกรณีที่โครงการมีการขยายขนาดขึ้นชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่เราต้องอาศัยแนวทางอื่นมาช่วยเสริม ซึ่งประเด็นที่เราต้องพิจารณาในกรณีนี้คือ กลไกหรือกระบวนการใดที่เป็นตัวกำหนดผลกระทบของโครงการ? หรือผลกระทบของโครงการเกิดขึ้นมาได้อย่างไร?

Duflo and Kremer (2005) เสนอแนะแนวทางเพื่อตอบปัญหาข้างต้นโดยวิธีการประเมินโครงการซ้ำในปัจจัยแวดล้อมที่แตกต่างกัน ดังตัวอย่างของ Galasso and Ravallion ซึ่งใช้แนวทางนี้ในการประเมินโครงการอาหารเพื่อการศึกษาในหมู่บ้านทั้งหมด 100 หมู่บ้านในบังกลาเทศ ผลการศึกษาพบว่าผลกระทบของโครงการที่แตกต่างกันในแต่ละหมู่บ้านสามารถอธิบายได้ด้วยความแตกต่างของลักษณะด้านต่าง ๆ เช่น ระดับความไม่เท่าเทียมของการกระจายรายได้ภายในหมู่บ้าน (หมู่บ้านที่มี

ความไม่เท่าเทียมของรายได้สูงกว่าจะมีการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายของโครงการต่ำกว่าหมู่บ้านที่มีความไม่เท่าเทียมในระดับต่ำ) การประเมินโครงการลักษณะเดียวกันในสภาพแวดล้อมและจำนวนผู้เข้าร่วมโครงการที่แตกต่างกันมีส่วนช่วยให้เราเข้าใจธรรมชาติของผลกระทบจากโครงการมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีข้อสรุปที่แน่ชัดถึงจำนวนครั้งที่เหมาะสมของการประเมินโครงการ ซึ่งอาจพิจารณาจากความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติของวิธีการประเมินแต่ละวิธี เช่น นักวิจัยไม่สามารถใช้วิธีการทดลองในการประเมินโครงการขนาดใหญ่ระดับประเทศเนื่องด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณและปัญหาที่เกิดจากปัจจัยด้านการเมือง เป็นต้น

อีกแนวทางหนึ่งในการศึกษาถึงสาเหตุที่ทำให้โครงการมีประสิทธิผลหรือไม่มีประสิทธิผลในสภาพแวดล้อมที่ต่างกันทำได้โดยการสร้างดัชนีชี้วัดผลกระทบขั้นกลาง (intermediate outcome) เพิ่มเติมจากดัชนีชี้วัดผลกระทบสุดท้าย (final outcome) ของโครงการ การวิเคราะห์ผลกระทบขั้นกลางอาจช่วยให้ผู้ประเมินทราบถึงพฤติกรรมและการตอบสนองของผู้เข้าร่วมโครงการและเข้าใจถึงกระบวนการที่ทำให้เกิดผลกระทบสุดท้ายของโครงการได้ดีขึ้น ตัวอย่างเช่น ผลการศึกษาโครงการเงินชดเชยแก่เกษตรกรในเม็กซิโกชี้ว่า เงินชดเชยที่เกษตรกรได้รับบางส่วนถูกนำไปลงทุนต่อ ซึ่งส่งผลต่อระดับรายได้ในอนาคตของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการนี้ (Sadoulet et al., 2001) ในทำนองเดียวกัน Ravallion and Chen (2005) พบว่าผู้เข้าร่วมโครงการพัฒนาพื้นที่ยากจนในประเทศจีน นำรายได้ที่เพิ่มขึ้นส่วนใหญ่ไปออมมากกว่าที่จะนำไปใช้จ่าย ดังนั้น การวิเคราะห์ผลที่สืบเนื่องจากการออมหรือการลงทุนของผู้เข้าร่วมโครงการจะช่วยให้ผู้ประเมินเข้าใจถึงผลกระทบที่มีต่อมาตรฐานการครองชีพในปัจจุบัน และผลประโยชน์ที่ผู้เข้าร่วมโครงการจะได้รับในอนาคตหลังจากโครงการสิ้นสุดลง ตัวอย่างทั้งสองชี้ให้เห็นว่า นอกจากการมุ่งวัดผลกระทบสุดท้ายของโครงการ เราควรจะศึกษาและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบขั้นกลางที่เกี่ยวข้องเพื่อช่วยในการอธิบายถึงสาเหตุที่โครงการที่ทำให้เกิดผลกระทบ

ความไม่พอเพียงของระยะเวลาที่ใช้ในการประเมินโครงการเป็นปัญหาหนึ่งที่ทำให้เราไม่สามารถศึกษาผลกระทบตลอดระยะเวลาดำเนินโครงการจนถึงหลังจากที่โครงการสิ้นสุดลง โดยทั่วไปเวลาที่ใช้ในการประเมินโครงการมักจะไม่นานเกินกว่าช่วงเวลาดำเนินการของโครงการ อย่างไรก็ตาม การกำหนดระยะเวลาประเมินโครงการให้ยาวเกินกว่าระยะเวลาของโครงการไม่ได้เป็นการแก้ปัญหาที่ถูกจุดเมื่อคำนึงถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ในกรณีนี้ ผู้ประเมินควรใช้ประโยชน์จากดัชนีชี้วัดผลกระทบขั้นกลางที่คาดว่าจะเป็นตัวกำหนดผลกระทบในระยะยาวของโครงการ ทั้งนี้ การเลือกดัชนีชี้วัดผลกระทบขั้นกลางควรพิจารณาจากการพฤติกรรมของผู้เข้าร่วมที่มีการตอบสนองต่อโครงการในด้านต่างๆ

การศึกษาผลกระทบที่เกิดจากโครงการนั้น นอกจากการวิเคราะห์เชิงประจักษ์เพื่อวัดผลกระทบที่เกิดขึ้นในเชิงปริมาณแล้ว ในบางกรณีผู้ประเมินจำเป็นต้องใช้การวิเคราะห์เชิงคุณภาพ เช่น การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้เข้าร่วมโครงการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานโครงการเพื่อทดสอบ

สมมติฐานต่างๆ ที่เกี่ยวกับผลกระทบของโครงการ<sup>31</sup> คนบางกลุ่มเรียกงานวิจัยที่มีลักษณะนี้ด้วยชื่อที่อาจทำให้เกิดความเข้าใจผิดว่า “การประเมินโครงการเชิงทฤษฎี” (theory-based evaluation) ซึ่งสามารถพบตัวอย่างได้ในบทความทางวิชาการของ Carvalho and White (2004) ที่สรุปการประเมินโครงการกองทุนเพื่อสังคมของ Operations Evaluation Department (OED) ของธนาคารโลก เป็นที่ทราบกันดีว่า กองทุนเพื่อสังคมในประเทศต่างๆ มักกำหนดเป้าหมายหลักในการต่อสู้กับความยากจนภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม OED เลือกที่จะประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนฯ ตามวัตถุประสงค์ที่ผู้ออกแบบโครงการของประเทศนั้นๆ กำหนดไว้ เช่น ชุมชนมีส่วนร่วมหรือไม่? ประชาชนกลุ่มใดเข้าร่วมในโครงการ? และกลุ่มผู้นำท้องถิ่นมีอิทธิพลรอบงำโครงการหรือไม่? งานวิจัยของ Rao and Ibanez (2005) ซึ่งอาศัยแนวทางดังกล่าวชี้ว่ากองทุนเพื่อสังคมที่ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของชุมชนมีแนวโน้มที่จะเสนอให้กองทุนฯ ดำเนินโครงการที่พวกเขาต้องการเท่านั้น และผลการศึกษาของกองทุนฯ ในใจไม่กาพบว่า ผู้นำชุมชนมีอิทธิพลอย่างมากในการใช้ประโยชน์จากกองทุนฯ

ในทางปฏิบัติ ผู้ประเมินโครงการมักไม่สามารถทดสอบสมมติฐานทุกข้อที่เกี่ยวข้องกับโครงการได้ หรืออาจไม่สามารถเชื่อมโยงผลกระทบของโครงการกับปัจจัยต่างๆ ได้อย่างเป็นระบบพอที่จะทดสอบความถูกต้องของสมมติฐานได้ เหตุผลดังกล่าวทำให้การประเมินโครงการเชิงทฤษฎี (หรือเชิงคุณภาพ) ไม่สามารถนำมาใช้แทนวิธีการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ (เช่น วิธีการทดลอง หรือวิธี NX) เพื่อวัดผลกระทบของโครงการได้อย่างน่าเชื่อถือ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลจากการวิเคราะห์เชิงคุณภาพของโครงการสามารถใช้เป็นหลักฐานที่ดีในการสนับสนุนผลการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ และยังทำให้เราสามารถเข้าใจกลไกการเกิดผลกระทบของโครงการได้ดียิ่งขึ้นอีกด้วย

ข้อมูลที่ใช้ติดตามผลการดำเนินการของโครงการ (project monitoring data) เป็นแหล่งข้อมูลสำคัญที่เรามักไม่ค่อยได้นำมาใช้ประโยชน์เท่าที่ควร ทั้งนี้ เนื่องจากข้อมูลจากแหล่งดังกล่าวมักไม่มีรายละเอียดที่สามารถใช้ประเมินผลกระทบของโครงการ อย่างไรก็ตาม เราไม่อาจมองข้ามความสำคัญของข้อมูลผลการดำเนินงานของโครงการ ซึ่งนอกจากจะใช้ในการตรวจสอบความถูกต้องของการดำเนินโครงการเพื่อให้เจ้าหน้าที่โครงการสามารถแก้ไขข้อผิดพลาดต่างๆ ได้ทันที่แล้ว เราอาจใช้ข้อมูลดังกล่าวในการวิเคราะห์ผลกระทบบางด้านของโครงการ เช่น การเปรียบเทียบรูปแบบการกระจายของงบประมาณของโครงการกับรูปแบบการกระจายรายได้ของประชากร (ซึ่งแสดงระดับความยากจนในพื้นที่) ซึ่งจะช่วยให้ผู้ประเมินสามารถทราบได้ทันทีว่าโครงการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้ดีเพียงใด เป็นต้น

เรายังสามารถใช้ประโยชน์ของข้อมูลจากหน่วยงานอื่นในการวิเคราะห์ผลกระทบของโครงการในกรณีที่มีการขยายขนาดของโครงการได้เช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น กรณีของการทดลอง Proempleo ที่แจกจ่ายคูปองเงินอุดหนุนค่าจ้างแก่ผู้ที่ถูกสุ่มเลือกจากโครงการจัดหางาน และติดตามผลว่ากลุ่มคนเหล่านั้นประสบความสำเร็จในการได้งานประจำทำในภาคเอกชนมากน้อยเพียงใด ผลการทดลองพบว่าคุณภาพของเงินอุดหนุนค่าจ้างส่งผลให้คนงานสามารถหางานประจำทำได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ตรวจสอบผลการทดลองเปรียบเทียบกับแหล่งข้อมูลที่จัดเก็บโดยรัฐบาล ประกอบกับข้อมูลจากการ

<sup>31</sup> ดูการถกอภิปรายในหัวข้อ “Mixed Method” ใน Rao and Woolcock (2003)

สัมภาษณ์บริษัทที่รับผู้ที่มีอุปถัมภ์เข้าทำงาน นักวิจัยพบว่าบริษัทที่รับอุปถัมภ์เงินอุดหนุนของโครงการมีสัดส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนผู้ที่ได้งานประจำทำ (Galasso et al., 2004)

การตรวจสอบผลการประเมินที่ได้กับข้อมูลจากแหล่งอื่นชี้ให้เห็นว่า Proemleo ไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ การเพิ่มขึ้นของอัตราการมีงานทำไม่ได้เกิดจากผลของเงินอุดหนุนค่าจ้างที่ผู้เข้าร่วมโครงการได้รับ แต่สาเหตุที่แท้จริงเกิดจากตอบสนองของด้านอุปทานในตลาดแรงงาน ซึ่งบริษัทพิจารณาว่าอุปถัมภ์เงินอุดหนุนค่าจ้างนั้นมีลักษณะคล้ายกับ “จดหมายแนะนำ” ที่ทำให้ผู้ที่มีอุปถัมภ์ดังกล่าวมีความน่าเชื่อถือมากขึ้นในด้านความสามารถของการทำงาน โดยผลการวิเคราะห์จากวิธีการทดลองไม่สามารถชี้ให้เห็นถึงประเด็นนี้ได้ ผู้ประเมินโครงการมีความจำเป็นต้องใช้ข้อมูลจากภายนอกมาประกอบการตีความผลการประเมินที่ได้ นอกจากนี้ ความเข้าใจเกี่ยวกับผลกระทบของโครงการที่แท้จริงจะช่วยให้การปรับปรุงแก้ไขแนวทางของโครงการเมื่อมีการขยายกลุ่มเป้าหมายให้ใหญ่ขึ้น ดังเช่นในกรณีโครงการ Proemleo ที่ควรมุ่งเน้นการจัดทำระบบข้อมูลเพื่อให้ผู้เข้าร่วมโครงการนำไปใช้ในการสมัครงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน

นอกจากนี้ ผู้ประเมินโครงการยังต้องคำนึงถึงผลกระทบที่แพร่กระจายไปภายนอก หรือผลกระทบทางอ้อมที่มีต่อผู้ไม่เข้าร่วมโครงการ ดังเช่นในกรณีของโครงการจัดหางาน ที่อาจส่งผลให้รายได้ของผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการปรับตัวสูงขึ้น หรือโครงการปรับปรุงถนนในพื้นที่หนึ่งอาจทำให้การคมนาคมไปยังอีกพื้นที่หนึ่งมีความสะดวกมากขึ้น หากผู้ประเมินตระหนักว่าผลกระทบทางอ้อมต่อผู้ที่ไม่เข้าร่วมโครงการมีความสำคัญไม่แพ้ผลกระทบที่มีต่อผู้เข้าร่วมโครงการ ผู้ประเมินอาจเลือกที่จะนิยามขอบเขตของ “โครงการ” ขึ้นใหม่โดยรวมผลกระทบที่มีต่อผู้ไม่เข้าร่วมโครงการเข้าไปในดัชนีชี้วัดผลกระทบของโครงการด้วย อีกแนวทางหนึ่งคือ การหาเครื่องมือการวิเคราะห์ชนิดอื่นมาเพิ่มเติมวิธีการประเมินโครงการที่ใช้อยู่ เช่น สร้างแบบจำลองของตลาดแรงงานเพื่อพิจารณาผลกระทบทางอ้อมที่มีต่อผู้ที่ไม่เข้าร่วมโครงการ เป็นต้น

กรณีของนโยบายที่ไม่จำกัดกลุ่มเป้าหมายของผู้เข้าร่วมโครงการหรือเป็นโครงการที่ทุกคนสามารถเข้าร่วมได้ (economy-wide program) มักจะเกิดผลกระทบต่อผู้ไม่เข้าร่วมโครงการในระดับสูง แต่เครื่องมือประเมินโครงการต่างๆ ในหัวข้อที่ผ่านมาถูกคิดค้นมาเพื่อโครงการที่มีกลุ่มเป้าหมายเฉพาะบางกลุ่มในสังคมเท่านั้น จึงทำให้เครื่องมือดังกล่าวไม่สามารถนำมาประเมินผลกระทบของโครงการที่เปิดให้ทุกคนเข้าร่วมได้ อย่างไรก็ตาม เราสามารถวิเคราะห์ผลกระทบของโครงการในลักษณะนี้ได้โดยการใช้อยู่ข้อมูลจากประเทศต่างๆ เปรียบเทียบกันระหว่างกรณีโครงการเปิดให้ทุกคนเข้าร่วมกับกรณีที่มีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายของโครงการ ปัญหาก็คือ ในการวิเคราะห์ผลกระทบด้วยวิธีนี้ ผู้ประเมินอาจไม่สามารถควบคุมปัจจัยเฉพาะที่เป็นตัวกำหนดผลกระทบในแต่ละประเทศได้ และถึงแม้จะสามารถจัดการกับปัญหานี้ได้ การนำบทเรียนที่ได้จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบโครงการของประเทศหนึ่ง ไปปรับใช้กับโครงการของประเทศอื่นก็ยังประสบปัญหาเช่นกัน นักวิจัยจำนวนหนึ่งจึงเล็งไปใช้แนวทาง simulation แทนวิธีการข้างต้น อาทิเช่น การใช้แบบจำลองดุลยภาพทั่วไป (Computational General Equilibrium หรือ CGE) ร่วมกับการวิเคราะห์ข้อมูลการสำรวจครัวเรือนเพื่อ

ประเมินผลกระทบของโครงการที่มีต่อความยากจนและการกระจายรายได้<sup>32</sup> แนวทางการใช้ simulation ในลักษณะนี้มีข้อดีที่สามารถวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของโครงการ อย่างไรก็ตาม การที่ต้องสร้างข้อสมมติฐานจำนวนมากเพื่ออธิบายการทำงานของระบบเศรษฐกิจในแบบจำลองก็เป็นจุดอ่อนของวิธีการนี้

## ผลการประเมินโครงการสามารถตอบคำถามเชิงนโยบายได้จริงหรือ?

จุดประสงค์สำคัญที่สุดของการประเมินโครงการก็คือ การนำบทเรียนที่ได้ไปใช้เป็นแนวทางกำหนดนโยบายในอนาคต นำเสียดายที่ว่า การประเมินโครงการที่นิยมใช้กันในปัจจุบันนั้นกลับไม่สามารถให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์มากพอที่จะบรรลุจุดประสงค์นี้

ปัญหาส่วนหนึ่งอยู่ที่วิธีการสร้างกรณีสมมติที่ไม่มีนโยบาย (counterfactual) หลักการสำคัญของการประเมินโครงการคือ การวัดค่าเฉลี่ยของผลกระทบของผู้ที่อยู่ในโครงการเปรียบเทียบกับผลลัพธ์ในกรณีสมมติที่ไม่มีโครงการ ซึ่งแนวทางนี้อาจไม่สามารถตอบโจทย์ของภาครัฐหรือผู้ที่มีหน้าที่จัดทำนโยบายได้ เนื่องจากเครื่องมือการประเมินโครงการมุ่งที่จะวัดผลกระทบที่เกิดจากการ “มี” หรือ “ไม่มี” โครงการ ในขณะที่ผู้กำหนดนโยบายมักสนใจผลกระทบที่เกิดขึ้นในกรณีที่มีการนำงบประมาณที่มีอยู่ไปใช้ในโครงการรูปแบบอื่น (ซึ่งอาจมีหลักการเช่นเดียวกับโครงการเดิมแต่รายละเอียดปลีกย่อยต่างกัน) มากกว่ากรณีที่ไม่มีโครงการได้เลย ในกรณีนี้ เราอาจใช้ “กรณีสมมติของโครงการแบบอื่น” เป็นกรณี counterfactual แทนการไม่มีโครงการ หรืออีกทางหนึ่งซึ่งอาจทำได้ยากในทางปฏิบัติคือ การวิเคราะห์โครงการในแต่ละรูปแบบเทียบกับกรณีที่ไม่มีโครงการ และเปรียบเทียบผลลัพธ์ในแต่ละกรณีเพื่อดูว่าโครงการรูปแบบใดมีประสิทธิภาพผลสูงกว่า โครงการบางโครงการอาจให้ผลลัพธ์ที่ดีเมื่อเทียบกับกรณีที่ไม่มีโครงการเลย ในขณะที่โครงการเดียวกันนี้อาจมีประสิทธิภาพต่ำกว่าเมื่อเทียบกับโครงการอื่น

ตัวอย่างของงานในลักษณะดังกล่าวได้แก่ การประเมินผลกระทบของโครงการจัดหางานในประเทศอินเดียของ Ravallion and Datt (1995) ซึ่งแสดงให้เห็นว่า โครงการดังกล่าวสามารถลดความยากจนของผู้ที่เข้าร่วมโครงการได้อย่างมีนัยสำคัญเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีที่ไม่มีโครงการ ทั้งนี้ หากมีการพิจารณาถึงต้นทุนที่ใช้ในการดำเนินโครงการ (ซึ่งรวมรายได้ที่สูญเสียไปจากการไม่ได้ทำงานของผู้เข้าร่วมโครงการด้วย) ผู้วิจัยพบว่า ภายใต้งบประมาณที่เท่ากันรูปแบบของโครงการที่ให้ทุกคนสามารถเข้าร่วมโครงการได้มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาความยากจนได้มากกว่าการกำหนดกลุ่มเป้าหมายเพื่อเข้าร่วมโครงการ

ปัญหาที่สำคัญกว่านั้นคือ เราได้กำหนดดัชนีชี้วัดผลกระทบที่สอดคล้องที่สุดกับคำถามเชิงนโยบายหรือไม่? การประเมินโครงการโดยทั่วไปมักมุ่งเน้นที่การวัดผลกระทบโดยเฉลี่ยของโครงการ อาทิ ระดับรายได้หรือการบริโภคโดยเฉลี่ย ฯลฯ ซึ่งดัชนีชี้วัดผลกระทบดังกล่าวอาจมีความเหมาะสมกับโครงการที่มีเป้าหมายเพื่อขยายอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าโครงการที่มีวัตถุประสงค์ใน

<sup>32</sup> ดูตัวอย่างจากงานวิจัยของ Bourguignon et al. (2003) และ Chen and Ravallion (2004)

การลดระดับความยากจนของประชาชน อย่างไรก็ตาม ดังที่กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 3 เราอาจใช้วิธีการประมาณการหาผลกระทบบที่มีต่อการกระจายรายได้สะสม (cumulative distribution of income) ของประชาชนในการบ่งชี้ระดับความยากจน ซึ่งวิธีดังกล่าวน่าจะสามารถวิเคราะห์ผลกระทบที่มีต่อความยากจนได้ดีกว่าดัชนีชี้วัดผลกระทบโดยเฉลี่ยที่นิยมใช้กัน

ความเข้าใจถึง “ผลกระทบในแนวนราบ” (horizontal impact) ของโครงการมักช่วยให้ผู้ประเมินเข้าใจภาพรวมของผลกระทบที่ชัดเจนขึ้น การประมาณการผลกระทบในแนวนราบดังกล่าวหมายถึงการเปรียบเทียบผลกระทบระหว่างผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการในแต่ละระดับของผลลัพธ์ในกรณี counterfactual ซึ่งก็คือ ค่าการกระจายร่วมของ  $Y^T$  และ  $Y^C$  (joint distribution of  $Y^T$  and  $Y^C$ ) อย่างไรก็ตาม เราไม่สามารถประมาณการผลกระทบในแนวนราบดังกล่าวจากการทดลองทางสังคมได้ เนื่องจากวิธีการทดลองสามารถบ่งชี้ผลกระทบโดยเฉลี่ยที่มีต่อกลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการเท่านั้น กล่าวคือ ค่า TT แสดงถึงผลประโยชน์ที่ได้รับหักลบด้วยผลประโยชน์ที่สูญเสียไปสำหรับผู้เข้าร่วมโครงการ นอกจากนี้ การเปรียบเทียบจำนวนผู้เสียประโยชน์และจำนวนผู้ได้รับประโยชน์ภายในกลุ่มคนจนน่าจะเป็นทางเลือกที่ดีกว่าการมุ่งเน้นการวิเคราะห์ผลกระทบที่มีต่อคนจน (หรือผู้เข้าร่วมโครงการ) เพียงอย่างเดียว ซึ่งเราได้กล่าวถึงตัวอย่างของกรณีนี้ในหัวข้อที่ 7 เกี่ยวกับการใช้ข้อมูล panel data ในการศึกษาผลกระทบของโครงการที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงของระดับความยากจน ทั้งนี้ นโยบายหรือโครงการบางประเภทอาจทำให้ผู้เสียประโยชน์ถึงแม้ว่าผลกระทบของโครงการโดยรวมจะเป็นบวกก็ตาม ในกรณีนี้ ผู้กำหนดนโยบายอาจมีความต้องการที่จะทราบว่าคุณคณกลุ่มใดเป็นผู้เสียประโยชน์หรือได้รับประโยชน์จากโครงการที่เกิดขึ้น

นอกจากนี้ ผู้ประเมินโครงการยังควรพิจารณาถึงความแตกต่างหรือความหลากหลาย (heterogeneity) ของผลกระทบจากโครงการ ด้วยเหตุที่เกณฑ์การคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการอาจก่อให้เกิดต้นทุนที่แตกต่างกันระหว่างผู้เข้าร่วมโครงการแต่ละราย ตัวอย่างเช่น การสูญเสียรายได้จากการไม่ได้ทำงานของผู้เข้าร่วมในโครงการจัดหางาน หรือกรณีของโครงการให้ความช่วยเหลือทางการเงินที่ผู้รับเงินช่วยเหลือต้องสูญเสียรายได้จากเงื่อนไขที่บุตรถูกห้ามไม่ให้ใช้แรงงาน ซึ่งต้นทุนดังกล่าวมีความแตกต่างกันไปตามความสามารถของผู้เข้าร่วมโครงการและเงื่อนไขด้านต่างๆ ของตลาดแรงงาน การพิจารณาความหลากหลายของผลกระทบที่เกิดขึ้นนอกจากจะทำให้เราเข้าใจลักษณะของเศรษฐศาสตร์การเมืองของการจัดทำนโยบายแล้ว ยังมีประโยชน์ในการเสนอแนะมาตรการคุ้มครองผู้เสียประโยชน์หรือได้รับความเสียหายจากโครงการอีกด้วย

ในทางปฏิบัติ ผู้ประเมินสามารถวิเคราะห์ความแตกต่างของผลกระทบที่เกิดจากปัจจัยต่างๆ ได้โดยการเพิ่มพจน์ของผลกระทบของปัจจัยที่มีปฏิริยาต่อกัน (interaction effect) ระหว่างการเข้าร่วมโครงการกับตัวแปรที่เราสนใจตั้งตัวอย่างในสมการ (5.1) นอกจากนี้ เราอาจใช้แบบจำลองที่สัมพันธ์ของตัวแปรการเข้าร่วมโครงการมีลักษณะเชิงสุ่ม (stochastic component) ซึ่งก็คือการที่  $\mu_i^T \neq \mu_i^C$  ในสมการ (4) ตัวอย่างเช่น Djebbari and Smith (2005) ใช้วิธีการดังกล่าวประเมินโครงการ



PROGRESA และพบว่าการใช้การประเมินโครงการที่ใช้ common-effects assumption<sup>33</sup> เป็นข้อสมมติฐานที่ไม่ถูกต้อง นอกจากนี้ ในกรณีที่เกิดความหลายหลายของผลกระทบ ผู้ประเมินโครงการมักต้องการทราบผลกระทบส่วนเพิ่ม (marginal impact) นอกเหนือจากผลกระทบโดยเฉลี่ยของโครงการ จากงานวิจัยของ Bjorklund and Moffitt (1987) ผลกระทบส่วนเพิ่มสามารถประมาณการได้จากผลกระทบโดยเฉลี่ยที่มีต่อกลุ่มคนที่ไม่สนใจว่าจะเข้าร่วมโครงการหรือไม่ (หรือผู้ที่ไม่มีทางเลือกต่างระหว่างทางเลือกการเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมโครงการ) ในการประมาณการผลกระทบส่วนเพิ่ม เราจึงจำเป็นต้องสร้างแบบจำลองที่แสดงกลไกที่เป็นรูปธรรมในการตัดสินใจเลือกเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมโครงการของบุคคล (Bjorklund and Moffitt, 1987; Heckman and Navarro-Lozano, 2004) นอกจากนี้ ผู้ประเมินอาจวิเคราะห์ความหลากหลายของผลกระทบได้จากการประมาณการการกระจายร่วม (joint distribution) ของ  $Y^T$  และ  $Y^C$  ซึ่งสามารถดูรายละเอียดได้ใน Heckman et al. (1997a)

แบบจำลองที่แสดงการตัดสินใจเข้าร่วมโครงการที่กล่าวข้างต้นมีที่มาจากงานวิจัยทางด้านการประเมินโครงการฝึกงานและโครงการอื่นๆ ในประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งเป็นกรณีที่การเข้าร่วมโครงการขึ้นอยู่กับมติตัดสินใจของบุคคลเป็นสำคัญ (ภายในกลุ่มของผู้ที่มีสิทธิเข้าร่วมโครงการ) อย่างไรก็ตาม การสร้างแบบจำลองเพื่อวิเคราะห์การตัดสินใจเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมโครงการอาจไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในกรณีของประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากมติตัดสินใจของนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐมักเป็นปัจจัยที่สำคัญกว่าการเลือกของปัจเจกบุคคลในขั้นตอนการเข้าร่วมโครงการ

ประเด็นข้างต้นแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นของการพัฒนาองค์ความรู้หรือทฤษฎีที่เกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจเข้าร่วมโครงการของประชาชน ตัวอย่างของความพยายามในแนวทางนี้ได้แก่ งานวิจัยของ Galasso and Ravallion (2005) ที่สร้างแบบจำลองเพื่อวิเคราะห์การเข้าร่วมโครงการแก้ไขปัญหาคความยากจนที่กระจายอำนาจในการตัดสินใจไปยังระดับล่าง (decentralized anti-poverty program) แบบจำลองนี้มุ่งเน้นการวิเคราะห์ปัญหาการตัดสินใจในระดับรัฐบาลกลางและระดับชุมชน โดยที่ให้ความสนใจกับการตัดสินใจของปัจเจกบุคคลน้อยมาก หนึ่งในแบบจำลองในลักษณะนี้ยังสามารถใช้วิเคราะห์เพื่อคัดเลือกตัวแปรเครื่องมือที่ใช้บ่งชี้ความหลากหลายของผลกระทบที่มีต่อผู้เข้าร่วมโครงการได้เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม การประเมินผลกระทบของโครงการด้วยวิธีการต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ยังไม่สามารถตอบคำถามเชิงนโยบายที่ว่า "โครงการควรที่จะเพิ่มหรือลดขนาดลงจากที่เป็นอยู่มากน้อยเพียงใด?" เพราะวิธีการดังกล่าวมักสนใจผลกระทบโดยเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่างในประเด็นนี้ หัวข้อที่ 7 ได้กล่าวถึงการประมาณการผลกระทบส่วนที่เพิ่มขึ้นจากการขยายระยะเวลาในการดำเนินโครงการโดยพิจารณาตัวอย่างของโครงการจัดหางานที่ใช้วิธีการเปรียบเทียบผู้ที่ยังอยู่ในโครงการกับผู้ที่ออกจากโครงการไปแล้ว (Ravallion et al., 2005) อีกตัวอย่างหนึ่ง ได้แก่ งานวิจัยของ Behrman et al. (2004) ที่ศึกษาผลกระทบต่อความสามารถที่เกี่ยวกับกระบวนการคิด (cognitive skills) และสุขอนามัยของ

<sup>33</sup> สมมติฐานที่กำหนดให้โครงการก่อให้เกิดผลกระทบแอบแฝง (latent effect) ต่อผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการในลักษณะเดียวกัน (ดูหัวข้อที่ 2)

เด็ก ในกรณีที่มีการขยายระยะเวลาของโครงการดูแลเด็กก่อนวัยเรียนในโบลิเวีย ผู้วิจัยได้ประมาณการผลกระทบส่วนเพิ่มที่เกิดจากช่วงเวลาดำเนินโครงการที่ยาวนานขึ้น ด้วยการวิเคราะห์เมทซิ่ง ในการวัดผลกระทบสะสม (cumulative effect) ของโครงการที่มีระยะเวลาดำเนินการแตกต่างกัน ในกรณีเช่นนี้ เราไม่จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นด้านการเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมโครงการและไม่จำเป็นต้องใช้ข้อมูลของผู้ไม่เข้าร่วมโครงการในการวิเคราะห์ นอกจากนี้ เรายังสามารถใช้วิธี discontinuity design ที่ได้กล่าวถึงในหัวข้อที่ 6 (ในรูปแบบไร่พารามิเตอร์) และหัวข้อที่ 8 (ใช้แบบจำลองของวิธีตัวแปรเครื่องมือ) ในการประมาณการประโยชน์ส่วนเพิ่มของโครงการ ณ จุดตัดของเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการได้

ความเข้าใจเกี่ยวกับปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดผลกระทบของโครงการ ช่วยให้เราสามารถคาดการณ์ผลที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงโครงการ และยังช่วยในการออกแบบโครงการในอนาคตอีกด้วย ในทางปฏิบัติ การจำลองสถานการณ์สำหรับโครงการที่ยังไม่เกิดขึ้นจริงมักต้องใช้ข้อมูลสมมติฐานจำนวนมากเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจ ซึ่งนักวิจัยควรใช้ข้อมูลสมมติที่มีความสอดคล้องกับผลที่ได้จากการประเมินโครงการที่ผ่านมา ตัวอย่างเช่น ในการตอบคำถามเชิงนโยบายที่เกี่ยวกับการออกแบบโครงการ PROGRESA ให้สามารถตอบคำถามได้ครอบคลุมมากขึ้น (Todd and Wolpin, 2002; Attanasio et al., 2004; และ de Janvry and Sadoulet, 2006) นักวิจัยใช้วิธีการทดลองร่วมกับการวิเคราะห์แบบจำลองโครงสร้างทางเลือกด้านการศึกษาเพื่อคาดการณ์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของโครงการดังกล่าว ผลการศึกษาชี้ว่า การปรับเปลี่ยนแผนการใช้งบประมาณไปอุดหนุนนักเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นจากเดิมที่เคยอุดหนุนนักเรียนประถมศึกษา ส่งผลต่อการเพิ่มอัตราการเรียนต่อของนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ภายใต้งบประมาณเท่าเดิม การที่โครงการ PROGRESA มีผลกระทบต่อการศึกษาของประชาชนนั้น ทำให้เกิดผลกระทบในวงกว้างต่อปัจจัยอื่นๆ ด้วย อย่างไรก็ตาม โครงการในลักษณะนี้มีวัตถุประสงค์ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ด้านคือ การเพิ่มโอกาสทางการศึกษา ซึ่งช่วยลดระดับความยากจนในอนาคต และการแก้ไขปัญหาความยากจนในปัจจุบันด้วยการให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่ครัวเรือน การเปลี่ยนแนวทางของโครงการเป็นการให้เงินอุดหนุนแก่นักเรียนมัศึกษานั้นกลับส่งผลให้โครงการไม่สามารถแก้ไขปัญหาความยากจนในปัจจุบันได้ เนื่องจากเกิดการรายได้ที่สูญเสียไปจากการไม่ได้ทำงานของเด็กนักเรียน ซึ่งเป็นประเด็นที่ต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมหากมีการเปลี่ยนแปลงของโครงการในลักษณะดังกล่าว

## 10. บทสรุป

การทบทวนงานวิจัยด้านการประเมินโครงการในหัวข้อที่ผ่านมาให้ข้อสรุปที่สำคัญในการประเมินโครงการในอนาคต 2 ประการ ประการแรก ไม่มีวิธีประเมินโครงการวิธีใดที่จะเป็น “เครื่องมือพิเศษ” ที่สามารถประเมินโครงการทุกโครงการได้ ถึงแม้ว่าวิธีการทดลองทางสังคมจะเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพสูงในการประเมินผลกระทบที่เกิดจากโครงการก็ตาม แต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะกล่าวได้ว่า

วิธีการนี้เป็นเครื่องมือประเมินโครงการที่ดีที่สุด แนวทางที่ดีกว่าคือ การใช้เครื่องมือประเมินโครงการหลายๆ วิธีควบคู่กัน โดยการนำเอาวิธีหนึ่งมาเสริมจุดอ่อนของอีกวิธีหนึ่ง ซึ่งช่วยให้เราสามารถประเมินผลกระทบของโครงการได้อย่างถูกต้องและแม่นยำกว่าการใช้วิธีการใดวิธีการหนึ่ง ยกตัวอย่างเช่น การใช้ตัวแปรการถูกเลือกเข้าร่วมโครงการ (ด้วยวิธีการสุ่ม) ควบคู่ไปกับวิธีตัวแปรเครื่องมือ หรือการใช้วิธีแมทซิ่งร่วมกับข้อมูลแบบต่อเนื่อง (longitudinal data) เพื่อกำจัดความคลาดเคลื่อนที่เกิดจากการแมทซิ่ง นอกจากนี้ เงื่อนไขสำคัญของการประเมินโครงการที่ดีคือ ผู้ประเมินโครงการจำเป็นต้องติดตามการดำเนินการของโครงการตั้งแต่เริ่มต้น เพื่อให้สามารถรวบรวมรายละเอียดและทราบถึงการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญโครงการ อันเป็นกุญแจสำคัญในการออกแบบการประเมินโครงการที่มีประสิทธิภาพ

ข้อสรุปประการที่สองเกี่ยวข้องกับจุดอ่อนของการประเมินโครงการที่ไม่สามารถนำผลการประเมินที่ได้ไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาโครงการในอนาคต ด้วยเหตุที่สภาวะแวดล้อมด้านต่างๆ ที่มีลักษณะเฉพาะตัวของโครงการเป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดผลกระทบที่เกิดขึ้นจากโครงการนั้น หากเราต้องการนำบทเรียนจากการประเมินโครงการในอดีตไปประยุกต์ใช้กับโครงการรูปแบบเดียวกันในอนาคต เราจะต้องเปลี่ยนคำถามที่ใช้ในการประเมินจาก “อะไรคือผลกระทบของโครงการ” ไปเป็น “ผลกระทบของโครงการเกิดขึ้นได้อย่างไร” ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยแนวทางต่างๆ ในการหาคำตอบ ได้แก่ การประเมินโครงการซ้ำในพื้นที่ที่มีปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างกัน การสร้างดัชนีชี้วัดผลกระทบชั้นกลางของโครงการเพื่อตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้เข้าร่วมโครงการ หรือการอาศัยข้อมูลภายนอกจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเป็นแหล่งข้อมูลเพิ่มเติมข้อมูลการสำรวจที่ใช้ในการประเมินโครงการ เป็นต้น นอกจากนี้ เพื่อให้สามารถนำบทเรียนที่ได้จากการประเมินโครงการแก้ไขปัญหาคความยากจนไปใช้ประโยชน์มากที่สุด เราจำเป็นต้องสร้างดัชนีชี้วัดผลกระทบที่มีต่อความยากจนให้มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ซึ่งประกอบด้วยการวิเคราะห์ผลกระทบที่มีต่อผู้ได้รับประโยชน์และผู้เสียประโยชน์จากโครงการในแต่ละระดับรายได้ นอกจากนี้ ผู้ประเมินโครงการยังควรคำนึงถึงนัยเชิงนโยบายในการเลือกดัชนีชี้วัดผลกระทบของโครงการ เพื่อที่จะสามารถนำผลการประเมินโครงการที่ได้ไปใช้ประโยชน์อย่างแท้จริงในการปรับปรุงและพัฒนาการจัดทำนโยบายที่ดีในอนาคต

## เอกสารอ้างอิง

- Abadie, Alberto, and Guido Imbens. 2006. “Large Sample Properties of matching Estimators for Average Treatment Effects.” *Econometrica* 74(1): 235-267.
- Agodini, Roberto, and Mark Dynarski. 2004. “Are Experiments the Only Option? A Look at Dropout Prevention Programs.” *Review of Economics and Statistics* 86(1): 180-194.

- Altonji, Joseph, Todd E. Elder, and Christopher R. Taber. 2005a. "Selection on Observed and Unobserved Variables: Assessing the Effectiveness of Catholic Schools." *Journal of Political Economy* 113(1): 151-183.
- Altonji, Joseph, Todd E. Elder, and Christopher R. Taber. 2005b. "An Evaluation of Instrumental Variable Strategies for Estimating the Effects of Catholic Schools." *Journal of Human Resources* 40(4): 791-821.
- Angrist, Joshua, Eric Bettinger, Erik Bloom, Elizabeth King, and Michael Kremer. 2002. "Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from a Randomized Natural Experiment." *American Economic Review* 92(5): 1535-1558.
- Angrist, Joshua, and Jinyong Hahn. 2004. "When to Control for Covariates? Panel Asymptotics for Estimates of Treatment Effects." *Review of Economics and Statistics* 86(1): 58-72.
- Angrist, Joshua, Guido Imbens, and Donald Rubin. 1996. "Identification of Causal Effects Using Instrumental Variables." *Journal of the American Statistical Association* XCI: 444-455.
- Angrist, Joshua, and Alan Krueger. 2001. "Instrumental Variables and the Search for Identification: From Supply and Demand to Natural Experiments." *Journal of Economic Perspectives* 15(4): 69-85.
- Angrist, Joshua, and Victor Lavy. 1999. "Using Maimonides' Rule to Estimate the Effect of Class Size on Scholastic Achievement." *Quarterly Journal of Economics* 114(2): 533-575.
- Ashenfelter, Orley. 1978. "Estimating the Effect of Training Programs on Earnings." *Review of Economic Studies* 60: 47-57.
- Atkinson, Anthony. 1987. "On the Measurement of Poverty." *Econometrica* 55: 749-64.
- Attanasio, Orazio, Costas Meghir, and Ana Santiago. 2004. "Education Choices in Mexico: Using a Structural Model and a Randomized Experiment to Evaluate PROGRESA." Working Paper EWP04/04, Centre for the Evaluation of Development Policies, Institute of Fiscal Studies, London.
- Attanasio, Orazio, and A. Marcos Vera-Hernandez. 2004. "Medium and Long Run Effects of Nutrition and Child Care: Evaluation of a Community Nursery Programme in Rural Colombia." Working Paper EWP04/06, Centre for the Evaluation of Development Policies, Institute of Fiscal Studies, London.
- Basu, Kaushik, Ambar Narayan, and Martin Ravallion. 2002. "Is Literacy Shared Within Households?" *Labor Economics* 8: 649-665.

- Battistin, Erich, and Enrico Rettore. 2002. "Testing for Programme Effects in a Regression Discontinuity Design with Imperfect Compliance." *Journal of the Royal Statistical Society A* 165(1): 39-57
- Behrman, Jere, Yingmei Cheng, and Petra Todd. 2004. "Evaluating Preschool Programs When Length of Exposure to the Program Varies: A Nonparametric Approach." *Review of Economics and Statistics* 86(1): 108-32.
- Behrman, Jere, Piyali Sengupta, and Petra Todd. 2002. "Progressing through PROGESA: An Impact Assessment of a School Subsidy Experiment in Mexico." University of Pennsylvania. Mimeo.
- Bertrand, Marianne, Esther Duflo, and Sendhil Mullainathan. 2004. "How Much Should We Trust Differences-in-Differences Estimates?" *Quarterly Journal of Economics* 119(1): 249-275.
- Besley, Timothy, and Anne Case. 2000. "Unnatural Experiments? Estimating the Incidence of Endogeneous Policies." *Economic Journal* 110(November): F672-F694.
- Bhalla, Surjit. 2002. *Imagine There's No Country: Poverty, Inequality and Growth in the Era of Globalization*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Björklund, Anders, and Robert Moffitt. 1987. The Estimation of Wage Gains and Welfare Gains in Self-Selection. *Review of Economics and Statistics* 69(1): 42-49.
- Bloom, Howard S. 1984. "Accounting for No-shows in Experimental Evaluation Designs." *Evaluation Review* 8: 225-246.
- Bourguignon, François, and Francisco Ferreira. 2003. "Ex-ante Evaluation of Policy Reforms Using Behavioural Models." In Bourguignon, F., and L. Pereira da Silva (eds.), *The Impact of Economic Policies on Poverty and Income Distribution*. New York: Oxford University Press.
- Bourguignon, Francois, Anne-Sophie Robilliard, and Sherman Robinson. 2003. "Representative Versus Real Households in the Macro-Economic Modeling of Inequality." Working Paper 2003-05, DELTA, Paris.
- Buddelmeyer, Hielke, and Emmanuel Shoufias. 2004. "An Evaluation of the Performance of Regression Discontinuity Design on PROGRESA." Policy Research Working Paper 3386, World Bank, Washington, D.C.
- Burtless, Gary, 1985, "Are Targeted Wage Subsidies Harmful? Evidence from a Wage Voucher Experiment," *Industrial and Labor Relations Review* 39: 105-115.
- Burtless, Gary. 1995. "The Case for Randomized Field Trials in Economic and Policy Research." *Journal of Economic Perspectives* 9(2): 63-84.

- Carneiro, Pedro, Karsten Hansen, and James Heckman. 2001. "Removing the Veil of Ignorance in Assessing the Distributional Impacts of Social Policies." *Swedish Economic Policy Review* 8: 273-301.
- Carvalho, Soniya, and Howard White. 2004. "Theory-Based Evaluation: The Case of Social Funds." *American Journal of Evaluation* 25(2): 141-160.
- Case, Anne, and Angus Deaton. 1998. "Large Cash Transfers to the Elderly in South Africa." *Economic Journal* 108:1330-61.
- Chase, Robert. 2002. "Supporting Communities in Transition: The Impact of the Armenian Social Investment Fund." *World Bank Economic Review* 16(2): 219-240.
- Chen, Shaohua, and Martin Ravallion. 2004. "Household Welfare Impacts of WTO Accession in China." *World Bank Economic Review* 18(1): 29-58.
- Chen, Shaohua, Ren Mu, and Martin Ravallion. 2006. "Longer-Term Impacts of a Poor-Area Development Project." Policy Research Working Paper, World Bank, Washington, D.C.
- Cook, Thomas. 2001. "Comments: Impact Evaluation: Concepts and Methods." In O. Feinstein, and R. Piccioto (eds.), *Evaluation and Poverty Reduction*. New Brunswick, NJ: Transaction Publications.
- Deaton, Angus. 1995. "Data and Econometric Tools for Development Analysis." In Jere Behrman, and T.N. Srinivasan (eds.), *Handbook of Development Economics, Volume 3*. Amsterdam: North-Holland.
- Deaton, Angus. 1997. *The Analysis of Household Surveys: A Microeconomic Approach to Development Policy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press for the World Bank.
- Deaton, Angus. 2005. "Measuring Poverty in a Growing World (or Measuring Growth in a Poor World)." *Review of Economics and Statistics* 87(1): 1-19.
- Dehejia, Rajeev. 2005. "Practical Propensity Score Matching: A Reply to Smith and Todd." *Journal of Econometrics* 125(1-2): 355-364.
- Dehejia, Rajeev, and S. Wahba. 1999. "Causal Effects in NX Studies: Re-Evaluating the Evaluation of Training Programs." *Journal of the American Statistical Association* 94: 1053-1062.
- De Janvry, Alain, and Elisabeth Sadoulet. 2006. "Making Conditional Cash Transfer Programs More Efficient: Designing for Maximum Effect of the Conditionality." *World Bank Economic Review* 20(1): 1-29.

- Diaz, Juan Jose, and Sudhanshu Handa. 2004. "An Assessment of Propensity Score Matching as a NX Impact Estimator: Evidence from a Mexican Poverty Program." University of North Carolina Chapel Hill. Mimeo.
- Djebbari, Habiba, and Jeffrey Smith. 2005. "Heterogeneous Program Impacts of PROGRESA." Laval University and University of Michigan. Mimeo.
- Dubin, Jeffrey A., and Douglas Rivers. 1993. "Experimental Estimates of the Impact of Wage Subsidies." *Journal of Econometrics* 56(1/2): 219-242.
- Duflo, Esther. 2001. "Schooling and Labor Market Consequences of School Construction in Indonesia: Evidence from an Unusual Policy Experiment." *American Economic Review* 91(4): 795-813.
- Duflo, Esther. 2003. "Grandmothers and Granddaughters: Old Age Pension and Intrahousehold Allocation in South Africa." *World Bank Economic Review* 17(1): 1-26.
- Duflo, Esther, and Michael Kremer. 2005. "Use of Randomization in the Evaluation of Development Effectiveness." In George Pitman, Osvaldo Feinstein, and Gregory Ingram (eds.), *Evaluating Development Effectiveness*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Dubin, Jeffrey A., and Douglas Rivers. 1993. "Experimental Estimates of the Impact of Wage Subsidies." *Journal of Econometrics* 56(1/2): 219-242.
- Foster, James, J. Greer, and Erik Thorbecke. 1984. "A Class of Decomposable Poverty Measures." *Econometrica* 52: 761-765.
- Fraker, Thomas, and Rebecca Maynard. 1987. "The Adequacy of Comparison Group Designs for Evaluations of Employment-Related Programs." *Journal of Human Resources* 22(2): 194-227.
- Frankenberg, Elizabeth, Wayan Suriastini, and Duncan Thomas. 2005. "Can Expanding Access to Basic Healthcare Improve Children's Health Status? Lessons from Indonesia's 'Midwife in the Village' Program." *Population Studies* 59(1): 5-19.
- Frölich, Markus. 2004. "Finite-Sample Properties of Propensity-Score Matching and Weighting Estimators." *Review of Economics and Statistics* 86(1): 77-90.
- Gaiha, Raghav, and Katushi Imai. 2002. "Rural Public Works and Poverty Alleviation: The Case of the Employment Guarantee Scheme in Maharashtra." *International Review of Applied Economics* 16(2): 131-151.
- Galasso, Emanuela, and Martin Ravallion. 2004. "Social Protection in a Crisis: Argentina's *Plan Jefes y Jefas*." *World Bank Economic Review* 18(3): 367-399.

- Galasso, Emanuela, and Martin Ravallion. 2005. "Decentralized Targeting of an Anti-Poverty Program." *Journal of Public Economics* 85: 705-727.
- Galasso, Emanuela, Martin Ravallion, and Agustin Salvia. 2004. "Assisting the Transition from Workfare to Work: Argentina's Proempleo Experiment." *Industrial and Labor Relations Review* 57(5): 128-142.
- Galiani, Sebastian, Paul Gertler, and Ernesto Schargrotsky. 2005. "Water for Life: The Impact of the Privatization of Water Services on Child Mortality." *Journal of Political Economy* 113(1): 83-119.
- Gertler, Paul. 2004. "Do Conditional Cash Transfers Improve Child Health? Evidence from PROGRESA's Control Randomized Experiment." *American Economic Review, Papers and Proceedings* 94(2): 336-41.
- Glazerman, Steven, Dan Levy, and David Myers. 2003. "NX versus Experimental Estimates of Earnings Impacts." *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences* 589: 63-93.
- Glewwe, Paul, Michael Kremer, Sylvie Moulin, and Eric Zitzewitz. 2004. "Retrospective vs. Prospective Analysis of School Inputs: The Case of Flip Charts in Kenya." *Journal of Development Economics* 74: 251-268.
- Godtland, Erin, Elizabeth Sadoulet, Alain De Janvry, Rinku Murgai, and Oscar Ortiz. 2004. "The Impact of Farmer Field Schools on Knowledge and Productivity: A Study of Potato Farmers in the Peruvian Andes." *Economic Development and Cultural Change* 53(1): 63-92.
- Hahn, Jinyong. 1998. "On the Role of the Propensity Score in Efficient Semiparametric Estimation of Average Treatment Effects." *Econometrica* 66: 315-331.
- Hahn, Jinyong, Petra Todd, and Wilbert Van der Klaauw. 2001. "Identification and Estimation of Treatment Effects with a Regression-Discontinuity Design." *Econometrica* 69(1): 201-209.
- Hausman, Jerry. 1978. "Specification Tests in Econometrics." *Econometrica* 46: 1251-1271.
- Heckman, James. 1979. "Sample Selection Bias as a Specification Error." *Econometrica* 47(1): 153-161.
- Heckman, James, and Joseph Hotz. 1989. "Choosing Among Alternative NX Methods for Estimating the Impact of Social Programs: The Case of Manpower Training." *Journal of the American Statistical Association* 84: 862-874.



- Heckman, James, Hidehiko Ichimura, and Petra Todd. 1997b. "Matching as an Econometric Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating a Job Training Programme." *Review of Economic Studies* 64(4), 605-654.
- Heckman, James, Hidehiko Ichimura, Jeffrey Smith, and Petra Todd. 1998. "Characterizing Selection Bias using Experimental Data." *Econometrica* 66: 1017-1099.
- Heckman, James, Robert Lalonde, and James Smith. 1999. "The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs." *Handbook of Labor Economics, Volume 3*, Ashenfelter, A. and D. Card, eds., Amsterdam: Elsevier Science.
- Heckman, James, L. Lochner, and C. Taber. 1998. "General Equilibrium Treatment Effects." *American Economic Review Papers and Proceedings* 88: 381-386.
- Heckman, James, and Salvador, Navarro-Lozano. 2004. "Using Matching, Instrumental Variables and Control Functions to Estimate Economic Choice Models." *Review of Economics and Statistics* 86(1): 30-57.
- Heckman, James, and Richard Robb. 1985. "Alternative Methods of Evaluating the Impact of Interventions." In J. Heckman and B. Singer (eds.), *Longitudinal Analysis of Labor Market Data*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heckman, James, and Jeffrey Smith. 1995. "Assessing the Case for Social Experiments." *Journal of Economic Perspectives* 9(2): 85-110.
- Heckman, James, Jeffrey Smith, and N. Clements. 1997a. "Making the Most Out of Programme Evaluations and Social Experiments: Accounting for heterogeneity in Programme Impacts." *Review of Economic Studies* 64(4): 487-535.
- Hirano, Keisuke, and Guido Imbens. 2004. "The Propensity Score with Continuous Treatments." In *Missing Data and Bayesian Methods in Practice*. Wiley. (forthcoming)
- Hirano, Keisuke, Guido Imbens, and G. Ridder. 2003. "Efficient Estimation of Average Treatment Effects Using the Estimated Propensity Score." *Econometrica* 71: 1161-1189.
- Hoddinott, John, and Emmanuel Skoufias. 2004. "The Impact of PROGRESA on Food Consumption." *Economic Development and Cultural Change* 53(1): 37-61.
- Holland, Paul. 1986. "Statistics and Causal Inference." *Journal of the American Statistical Association* 81: 945-960.
- Holtz-Eakin, D., W. Newey, and H. Rosen. 1988. "Estimating Vector Autoregressions with Panel Data." *Econometrica* 56: 1371-1395.
- Imbens, Guido. 2000. "The Role of the Propensity Score in Estimating Dose-Response Functions." *Biometrika* 83: 706-710.

- Imbens, Guido. 2004. "Nonparametric Estimation of Average Treatment Effects under Exogeneity: A Review." *Review of Economics and Statistics* 86(1): 4-29.
- Imbens, Guido, and Joshua Angrist. 1994. "Identification and Estimation of Local Average Treatment Effects." *Econometrica* 62(2): 467-475.
- Jacob, Brian, and Lars Lefgren. 2004. "Remedial Education and Student Achievement: A Regression-Discontinuity Analysis." *Review of Economics and Statistics* 86(1): 226-44
- Jacoby, Hanan G. 2002. "Is There an Intrahousehold 'Flypaper Effect'? Evidence from a School Feeding Programme." *Economic Journal* 112(476): 196-221.
- Jalan, Jyotsna, and Martin Ravallion. 1998. "Are There Dynamic Gains from a Poor-Area Development Program?" *Journal of Public Economics* 67(1), 65-86.
- Jalan, Jyotsna, and Martin Ravallion. 2002. "Geographic Poverty Traps? A Micro Model of Consumption Growth in Rural China." *Journal of Applied Econometrics* 17(4): 329-346.
- Jalan, Jyotsna, and Martin Ravallion. 2003a. "Does Piped Water Reduce Diarrhea for Children in Rural India?" *Journal of Econometrics* 112: 153-173.
- Jalan, Jyotsna, and Martin Ravallion. 2003b. "Estimating Benefit Incidence for an Anti-poverty Program using Propensity Score Matching." *Journal of Business and Economic Statistics* 21(1): 19-30.
- Kapoor, Anju Gupta. 2002. *Review of Impact Evaluation Methodologies Used by the Operations Evaluation Department over 25 Years*. Operations Evaluation Department, World Bank.
- Katz, Lawrence F., Jeffrey R. Kling, and Jeffrey B. Liebman. 2001. "Moving to Opportunity in Boston: Early Results of a Randomized Mobility Experiment." *Quarterly Journal of Economics* 116(2): 607-654.
- Korinek, A., J.A. Mistiaen, and M. Ravallion. 2006 "Survey Nonresponse and the Distribution of Income." *Journal of Economic Inequality* 4(2): 33-55.
- Lalonde, Robert. 1986. "Evaluating the Econometric Evaluations of Training Programs." *American Economic Review* 76: 604-620.
- Lanjouw, Peter, and Martin Ravallion. 1999. "Benefit Incidence and the Timing of Program Capture." *World Bank Economic Review* 13(2): 257-274.
- Lee, Donghoon. 2005. "An Estimable Dynamic General Equilibrium Model of Work, Schooling, and Occupational Choice." *International Economic Review* 46(1): 1-34.
- Lokshin, M., and M. Ravallion. 2000. "Welfare Impacts of Russia's 1998 Financial Crisis and the Response of the Public Safety Net." *Economics of Transition* 8(2): 269-295.

- Manski, Charles. 1990. "Nonparametric Bounds on Treatment Effects." *American Economic Review Papers and Proceedings* 80: 319-323.
- Lokshin, M., and M. Ravallion. 1993. "Identification of Endogenous Social Effects: The Reflection Problem." *Review of Economic Studies* 60: 531-542.
- Miguel, Edward, and Michael Kremer. 2004. "Worms: Identifying Impacts on Education and Health in the Presence of Treatment Externalities." *Econometrica* 72(1): 159-217
- Moffitt, Robert. 1991. "Program Evaluation with NX Data." *Evaluation Review* 15(3): 291-314.
- Moffitt, Robert. 2001. "Policy Interventions, Low-Level Equilibria and Social Interactions." In Steven Durlauf, and H. Peyton Young (eds.), *Social Dynamics*. Cambridge Mass.: MIT Press.
- Moffitt, Robert. 2003. "The Role of Randomized Field Trials in Social Science Research: A Perspective from Evaluations of Reforms of Social Welfare Programs." Cemmap Working Paper, CWP23/02, Department of Economics, University College, London.
- Murgai, Rinku, and Martin Ravallion. 2005. "Is a Guaranteed Living Wage a Good Anti-Poverty Policy?" Policy Research Working Paper, World Bank, Washington, D.C.
- Newman, John, Menno Pradhan, Laura B. Rawlings, Geert Ridder, Ramiro Coa, and Jose Luis Evia. 2002. "An Impact Evaluation of Education, Health, and Water Supply Investments by the Bolivian Social Investment Fund." *World Bank Economic Review* 16: 241-274.
- Paxson, Christina, and Norbert R. Schady. 2002. "The Allocation and Impact of Social Funds: Spending on School Infrastructure in Peru." *World Bank Economic Review* 16: 297-319.
- Piehl, Anne, Suzanne Cooper, Anthony Braga, and David Kennedy. 2003. "Testing for Structural Breaks in the Evaluation of Programs." *Review of Economics and Statistics* 85(3): 550-558.
- Pitt, Mark, and Shahidur Khandker. 1998. "The Impact of Group-Based Credit Programs on Poor Households in Bangladesh: Does the Gender of Participants Matter?" *Journal of Political Economy* 106: 958-998.
- Pitt, Mark, Mark Rosenzweig, and Donna Gibbons. 1995. "The Determinants and Consequences of the Placement of Government Programs in Indonesia." In D. van de Walle, and K. Nead (eds.), *Public spending and the poor: Theory and evidence*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Rao, Vijayendra, and Ana Maria Ibanez. 2005. "The Social Impact of Social Funds in Jamaica: A Mixed Methods Analysis of Participation, Targeting and Collective Action in Community Driven Development." *Journal of Development Studies* 41(5): 788-838.
- Rao, Vijayendra, and Michael Woolcock. 2003. "Integrating Qualitative and Quantitative Approaches in Program Evaluation." In Bourguignon, F., and L. Pereira da Silva (eds.), *The Impact of Economic Policies on Poverty and Income Distribution*. New York: Oxford University Press.
- Ravallion, Martin. 1996. "Issues in Measuring and Modeling Poverty." *Economic Journal* 106: 1328-44.
- Ravallion, Martin. 2000. "Monitoring Targeting Performance when Decentralized Allocations to the Poor are Unobserved." *World Bank Economic Review* 14(2): 331-45.
- Ravallion, Martin. 2003a. "Assessing the Poverty Impact of an Assigned Program." In Bourguignon, F., and L. Pereira da Silva (eds.), *The Impact of Economic Policies on Poverty and Income Distribution*. New York: Oxford University Press.
- Ravallion, Martin. 2003b. "Measuring Aggregate Economic Welfare in Developing Countries: How Well do National Accounts and Surveys Agree?" *Review of Economics and Statistics* 85: 645-652.
- Ravallion, Martin. 2004a. "Who is Protected from Budget Cuts?" *Journal of Policy Reform* 7(2): 109-22.
- Ravallion, Martin. 2004b. "Looking beyond Averages in the Trade and Poverty Debate." Policy Research Working Paper 3461, World Bank, Washington, D.C.
- Ravallion, Martin. 2005. "Poverty Lines." In Larry Blume, and Steven Durlauf (eds.), *New Palgrave Dictionary of Economics*, 2<sup>nd</sup> edition. London: Palgrave Macmillan.
- Ravallion, Martin, and Shaohua Chen. 2005. "Hidden Impact: Household Saving in Response to a Poor-Area Development Project." *Journal of Public Economics* 89: 2183-2204.
- Ravallion, Martin, and Gaurav Datt. 1995. "Is Targeting through a Work Requirement Efficient? Some Evidence for Rural India." In D. van de Walle, and K. Nead (eds.), *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Ravallion, Martin, Emanuela Galasso, Teodoro Lazo, and Ernesto Philipp. 2005. "What Can Ex-Participants Reveal About a Program's Impact?" *Journal of Human Resources* 40(Winter): 208-230.
- Ravallion, Martin, Dominique van de Walle, and Madhur Gautam. 1995. "Testing a Social Safety Net." *Journal of Public Economics* 57(2): 175-199.

- Ravallion, Martin, and Quentin Wodon. 2000. "Does Child Labor Displace Schooling? Evidence on Behavioral Responses to an Enrolment Subsidy." *Economic Journal* 110: C158-C176.
- Rosenbaum, Paul, and Donald Rubin. 1983. "The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects." *Biometrika* 70: 41-55.
- Rosenzweig, Mark, and Kenneth Wolpin. 1986. "Evaluating the Effects of Optimally Distributed Public Programs: Child Health and Family Planning Interventions." *American Economic Review* 76: 470-82.
- Rubin, Donald B. 1974. "Estimating Causal Effects of Treatments in Randomized and Nonrandomized Studies." *Journal of Educational Psychology* 66: 688-701.
- Rubin, Donald B. 1979. "Using Multivariate Matched Sampling and Regression Adjustment to Control Bias in Observational Studies." *Journal of the American Statistical Association* 74: 318-328.
- Rubin, Donald B., and N. Thomas. 2000. "Combining Propensity Score Matching with Additional Adjustments for Prognostic Covariates." *Journal of the American Statistical Association* 95: 573-585.
- Sadoulet, Elizabeth, Alain de Janvry, and Benjamin Davis. 2001. "Cash Transfer Programs with Income Multipliers: PROCAMPO in Mexico." *World Development* 29(6): 1043-56.
- Sala-i-Martin, Xavier. 2002. "The World Distribution of Income (Estimated from Individual Country Distributions)." NBER Working Paper No. W8933.
- Schultz, T. Paul. 2004. "School Subsidies for the Poor: Evaluating the Mexican PROGRESA Poverty Program." *Journal of Development Economics* 74(1): 199-250.
- Skoufias, Emmanuel. 2005. *PROGRESA and Its Impact on the Welfare of Rural Households in Mexico*. Research Report 139, International Food Research Institute, Washington D.C.
- Smith, Jeffrey, and Petra Todd. 2001. "Reconciling Conflicting Evidence on the Performance of Propensity-Score Matching Methods." *American Economic Review* 91(2): 112-118.
- Smith, Jeffrey, and Petra Todd. 2005a. "Does Matching Overcome LaLonde's Critique of NX Estimators?" *Journal of Econometrics* 125(1-2): 305-353.
- Smith, Jeffrey, and Petra Todd. 2005b. "Rejoinder." *Journal of Econometrics* 125(1-2): 365-375.
- Thomas, Duncan, Elizabeth Frankenberg, Jed Friedman et al. 2003. "Iron Deficiency and the Well-Being of Older Adults: Early Results from a Randomized Nutrition Intervention."

- Paper Presented at the Population Association of America Annual Meetings, Minneapolis.
- Todd, Petra. 2006. "Evaluating Social programs with Endogeneous Program Placement and Selection of the Treated." In Robert E. Evenson, and T. Paul Schultz (eds.), *Handbook of Development Economics Volume 4*. Amsterdam, North-Holland.
- Todd, Petra, and Kenneth Wolpin. 2002. "Using a Social Experiment to Validate a Dynamic Behavioral Model of Child Schooling and fertility: Assessing the Impact of a School Subsidy Program in Mexico." Penn Institute for Economic Research Working Paper 03-022, Department of Economics, University of Pennsylvania.
- Todd, Petra, and Kenneth Wolpin. 2006. "Ex-Ante Evaluation of Social Programs." Department of Economics, University of Pennsylvania. Mimeo.
- van de Walle, Dominique. 2002. "Choosing Rural Road Investments to Help Reduce Poverty." *World Development* 30(4).
- van de Walle, Dominique. 2004. "Testing Vietnam's Safety Net." *Journal of Comparative Economics* 32(4): 661-679.
- van de Walle, Dominique, and Dorothy-Jean Cratty. 2005. "Do Aid Donors Get What they Want? Microevidence on Fungibility." Policy Research Working Paper 3542, World Bank.
- Vella, Francis, and Marno Verbeek. 1999. "Estimating and Interpreting Models with Endogenous Treatment Effects." *Journal of Business and Economic Statistics* 17(4): 473-478.
- Watts, H.W. 1968. "An Economic Definition of Poverty." In D.P. Moynihan (ed.), *On Understanding Poverty*. New York: Basic Books.
- Weiss, Carol. 2001. "Theory-Based Evaluation: Theories of Change for Poverty Reduction Programs." In O. Feinstein, and R. Piccioto (eds), *Evaluation and Poverty Reduction*. New Brunswick, NJ: Transaction Publications.
- Woodbury, Stephen, and Robert Spiegelman. 1987. "Bonuses to Workers and Employers to Reduce Unemployment." *American Economic Review* 77: 513-530.
- Wooldridge, Jeffrey. 2002. *Econometric Analysis of Cross-Section and Panel Data*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

## ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการประเมินนโยบาย: ความลึกลับของผลประโยชน์ที่หายไป

Martin Ravallion<sup>1</sup>

ถอดความโดย อารียา มนัสบุญเพิ่มพูลและ  
สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์

บทนี้จะนำเสนอความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับแนวคิดและวิธีการประเมินผลกระทบโครงการ โดยผู้อ่านควรมีความคุ้นเคยกับหลักสถิติและเศรษฐมิติเบื้องต้นในการทำความเข้าใจเนื้อหาของบทนี้ได้เป็นอย่างดี ผู้เขียนใช้วิธีการอธิบายในรูปแบบของการเล่าเรื่องสั้นเกี่ยวกับการฝึกงานด้านการประเมินโครงการของตัวละครที่ชื่อว่า นางสาวว่องไว ช่างวิเคราะห์ (Ms. Speedy Analyst) นักเศรษฐศาสตร์ของกระทรวงการคลังในประเทศสมมติที่ชื่อว่า ลาบาส ว่องไวพยายามค้นหาวิธีการที่ดีที่สุดในการการประเมินประสิทธิภาพของโครงการลงทุนด้านทรัพยากรมนุษย์ของรัฐบาลที่มีกลุ่มเป้าหมายเป็นคนยากจนจากกระบวนการดังกล่าวเธอได้เรียนรู้จุดแข็งและจุดอ่อนของวิธีการต่างๆ ที่ใช้ในการประเมินผลกระทบของโครงการ

เรื่องราวทั้งหมดเกิดขึ้น ณ ประเทศกำลังพัฒนาที่ชื่อ ลาบาส (Labas) เมื่อ 12 เดือนก่อนรัฐบาลของประเทศนี้ได้เริ่มดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาคายากจนชื่อ “PROSCOL” ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศโดยได้รับการสนับสนุนจากธนาคารโลก โครงการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่ครอบครัวยากจนที่มีเด็กวัยเรียน โดยครัวเรือนที่มีสิทธิ์ได้รับเงินอุดหนุนคือ ครัวเรือนยากจนตามหลักเกณฑ์ที่โครงการกำหนด และครัวเรือนจะต้องให้บุตรเข้ารับการศึกษานในโรงเรียนจนถึงอายุ 18 ปีจึงจะได้รับเงินอุดหนุนจากโครงการอย่างต่อเนื่อง

ผู้บริหารของธนาคารโลกประจำลาบาสได้เรียกร้องให้รัฐบาลประเมินผลกระทบของโครงการ PROSCOL ที่มีต่อคนยากจนเพื่อช่วยในการตัดสินใจว่าควรขยายโครงการนี้ไปยังส่วนอื่นของประเทศหรือควรยกเลิกโครงการทั้งหมด แม้ว่ากระทรวงพัฒนาสังคม (Ministry of Social Development: MSD)

<sup>1</sup> Martin Ravallion ทำงานอยู่ในกลุ่มวิจัยเศรษฐศาสตร์พัฒนาการของธนาคารโลก ผู้เขียนขอขอบคุณ Judy Baker, Kene Ezemenari, Emanuela Galasso, Paul Glewwe, Jyotsna Jalan, Emmanuel Jimenez, Aart Kraay, Robert Moffitt, Rinku Murgai, Pedro Olinto, Berk Ozler, Luara Rawlings, Dominique van de Walle, Michael Woolcock, และบุคคลอ้างอิงในวารสาร สำหรับคำแนะนำและข้อถกเถียง

เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการโครงการ แต่ธนาคารโลกต้องการให้กระทรวงการคลังประเมินผลโครงการนี้ เนื่องจากต้องการให้เกิดการประเมินผลที่มีความเป็นอิสระ และเพื่อพัฒนาศักยภาพของการประเมินโครงการในลักษณะนี้ของกระทรวงการคลังซึ่งทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณของประเทศ รัฐบาลเห็นด้วยกับข้อเสนอของธนาคารโลก โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้มอบหมายการประเมินโครงการให้ปลัดกระทรวง (Mr. Undersecretary) เป็นผู้ดูแล ปลัดกระทรวงจึงได้เรียกเจ้าหน้าที่ที่เก่งที่สุดของกระทรวงคือ นางสาวว่องไว ช่างวิเคราะห์ (Ms. Speedy Analyst) มารับหน้าที่ในการประเมินโครงการนี้

ย้อนกลับไปเมื่อสี่ปีที่แล้ว ว่องไวจบปริญญาโทจากมหาวิทยาลัยแห่งชาติสาบาสาชา เศรษฐศาสตร์ประยุกต์ และได้เข้าทำงานในกระทรวงการคลังตั้งแต่จบการศึกษาเป็นต้นมา แม้ว่าเธอจะมีความเชี่ยวชาญในการใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่มีปัญหาหรือมีความไม่สมบูรณ์ได้เป็นอย่างดีก็ตาม แต่ว่องไวก็รู้ตัวดีว่าเธอค่อนข้างจะลืมหุ้ยต่างๆ ที่ได้ร่ำเรียนมาในมหาวิทยาลัยเกือบทั้งหมดแล้ว

ท่านปลัดกระทรวงพูดเข้าประเด็นทันที “ว่องไว เธอคงรู้ว่ารัฐบาลใช้เงินไปมหาศาลกับโครงการ PROSCOL ท่านรัฐมนตรีต้องการทราบว่า คนจนได้รับประโยชน์จากโครงการนี้หรือไม่ อย่างไร ผมอยากให้คุณช่วยประเมินประสิทธิผลของโครงการนี้”

ว่องไวคิดว่าสิ่งที่เจ้านายของเธอพูดค่อนข้างจะคลุมเครือ คำว่า “ประโยชน์” ในที่นี้หมายความว่าอย่างไร? เธอควรจะต้องไปศึกษาวัตถุประสงค์ของโครงการให้ดีขึ้นกว่านี้

“ดิฉันจะพยายามทำให้ดีที่สุดค่ะ แต่ขอถามได้ไหมคะว่า วัตถุประสงค์ของโครงการข้อใดที่เราควรจะใช้ในการพิจารณาประสิทธิผลของโครงการ?”

ท่านปลัดกระทรวงตอบ “ด้านการช่วยจัดปัญหาความยากจนทั้งในปัจจุบันและอนาคต”

ว่องไวพยายามที่จะทำความเข้าใจคำพูดเจ้านายของเธอ “หมายความว่า โครงการมีเป้าหมายเพื่อลดความยากจนของประชากรในปัจจุบันด้วยการให้เงินอุดหนุน และลดความยากจนของประชากรในอนาคต ด้วยการกำหนดให้ผู้เข้าร่วมโครงการต้องส่งลูกเข้าโรงเรียนใช่ไหมคะ” เจ้านายของเธอผงกศีรษะรับ ว่องไวจึงกล่าวต่อไปว่า “ดังนั้น ดิฉันคิดว่าสิ่งที่เราต้องการทราบจากโครงการนี้มีอยู่ 2 ข้อ ข้อแรกคือ โครงการได้จัดสรรเงินไปสู่อุครอบครัวที่มีรายได้ต่ำจริงหรือไม่? ข้อที่สองคือ โครงการนี้ทำให้อัตราการเข้าเรียนของเด็กเพิ่มขึ้นจริงหรือไม่?”

“ถูกต้อง นั่นคือสิ่งที่คุณควรจะต้องประเมินสำหรับโครงการนี้ และนี่คือแฟ้มเอกสารเกี่ยวกับโครงการที่ผมได้มาจากกระทรวงพัฒนาสังคม”

ด้วยเหตุนี้ ว่องไวจึงเริ่มต้นงานชิ้นสำคัญนี้และเธอได้จัดบันทึกรายละเอียดทุกขั้นตอนของการทำงานดังปรากฏในภาคผนวกท้ายบทนี้

## ปริศนาเริ่มคลี่คลาย

เมื่อกลับมาที่สำนักงาน ว่องไวพบว่า แฟ้มที่ได้จากกระทรวงพัฒนาสังคมมีเอกสารเกี่ยวกับรายละเอียดของโครงการ PROSCOL ที่เป็นประโยชน์อย่างมาก เธอได้เรียนรู้ว่าโครงการกำหนด



กลุ่มเป้าหมายโดยพิจารณาจาก “ตัวชี้วัดความยากจน” หลายประการ อาทิ จำนวนสมาชิกในครัวเรือน ระดับการศึกษาสูงสุดของหัวหน้าครัวเรือน สภาพของที่อยู่อาศัย ฯลฯ โครงการ PROSCOL ให้เงินแก่เด็กวัยเรียนที่เข้าร่วมโครงการเป็นจำนวนเท่ากันทุกราย โดยมีเงื่อนไขว่าเด็กจะต้องเข้าเรียนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 85 ของจำนวนชั่วโมงเรียนทั้งหมด ซึ่งสามารถดูจากรายงานการเข้าเรียนของโรงเรียน

นอกจากนี้ แพ็มเอกสารยังประกอบด้วยรายงานที่ชื่อว่า “ทัศนคติของผู้เข้าร่วมโครงการ PROSCOL” ที่กระทรวงพัฒนาสังคมมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของพื้นที่ที่เข้าร่วมโครงการจัดทำขึ้น รายงานนี้ได้รวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานโครงการและผู้เข้าร่วมระดมความเห็นกลุ่มย่อย (focus group) อย่างไรก็ตาม ว่องไวไม่สามารถบอกได้ว่าผู้ที่ให้สัมภาษณ์ในรายงานฉบับนี้เป็นตัวแทนที่เหมาะสมของผู้เข้าร่วมโครงการ PROSCOL หรือไม่ และไม่ทราบว่าผู้ให้สัมภาษณ์มีความยากจนเพียงใดเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการ แม้ว่ารายงานฉบับนี้จะชี้ว่าเด็กที่เข้าร่วมโครงการมีแนวโน้มที่จะไปโรงเรียนเพิ่มขึ้น แต่ว่องไวก็ยังไม่แน่ใจว่า เด็กจะไม่ไปโรงเรียนหากไม่มีโครงการนี้จริงหรือ?

ว่องไวนึกในใจว่า “รายงานนี้อาจจะมีประโยชน์ในแง่ที่ให้ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับโครงการ แต่ไม่ได้บอกว่าผู้เข้าร่วมโครงการนี้ยากจนเพียงใด และโครงการส่งผลกระทบต่อการศึกษาของเด็กฉันจำเป็นต้องหาข้อมูลเพิ่มเติมมากกว่านี้” เมื่อคิดได้ดังนั้น ว่องไวจึงได้ทำรายชื่อของแหล่งข้อมูลอื่นๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการประเมินโครงการ (ดูภาคผนวกท้ายบท)

แพ็มเอกสารของกระทรวงพัฒนาสังคมยังมีข้อมูลอื่นที่ว่าจะเป็นประโยชน์อยู่ด้วย ย้อนกลับมาก่อนหน้านี้ 9 เดือน สำนักงานสถิติแห่งลาบาส (Labas Bureau of Statistics: LBS) ได้ดำเนินการสำรวจครัวเรือนระดับประเทศเป็นครั้งแรกที่มีชื่อว่า “การสำรวจมาตรฐานการครองชีพของประชากร” (The Living Standards Survey: LSS) การสำรวจนี้ใช้การสุ่มตัวอย่างครัวเรือนจำนวนทั้งสิ้น 10,000 ตัวอย่าง โดยมีคำถามเกี่ยวกับรายได้และที่มาของรายได้ รายจ่าย ภาวะการทำงาน ภาวะด้านสุขอนามัย ระดับการศึกษา และลักษณะทางด้านประชากรของครัวเรือน ว่องไวพบจดหมายฉบับหนึ่งที่กระทรวงพัฒนาสังคมส่งถึงสำนักงานสถิติฯ ในช่วง 2-3 เดือนก่อนหน้าที่จะมีการสำรวจมาตรฐานการครองชีพของประชากร โดยกระทรวงพัฒนาสังคมขอให้สำนักงานสถิติฯ เพิ่มคำถามเกี่ยวกับการเข้าร่วมโครงการ PROSCOL ทางสำนักงานสถิติฯ ได้มีจดหมายตอบกลับมาว่า ยินดีที่จะเพิ่มคำถามเกี่ยวกับการได้รับเงินจากโครงการ PROSCOL ในส่วนที่เกี่ยวกับที่มาของรายได้ครัวเรือน

“ยอดไปเลย!” ว่องไวอุทานออกมาเสียงดัง และเธอก็ออกเดินทางไปยังสำนักงานสถิติฯ ทันที

ว่องไวได้ทราบรายละเอียดคร่าวๆ ของการสำรวจมาตรฐานการครองชีพจากตารางสรุปผลที่สำนักงานสถิติฯ จัดทำขึ้น แต่เธอยังไม่แน่ใจว่าข้อมูลจากตารางสรุปผลสำรวจเพียงอย่างเดียวจะเพียงพอสำหรับนำมาใช้ประเมินประสิทธิผลของโครงการ PROSCOL เธอจึงร่างจดหมายในนามท่านรัฐมนตรีไปยังเลขาธิการของสำนักงานสถิติฯ เพื่อขอใช้ข้อมูลดิบของการสำรวจดังกล่าว

ว่องไวเคยใช้โปรแกรมวิเคราะห์สถิติที่ชื่อว่า SAPS และหลังจากได้ข้อมูลดิบจากสำนักงานสถิติฯ เธอใช้เวลาหนึ่งวันเต็มๆ ปวดหัวกับการทำความเข้าใจวิธีใช้ข้อมูลดิบของการสำรวจมาตรฐานการครองชีพ ต่อจากนั้น เธอได้วิเคราะห์ข้อมูลอย่างจริงจังโดยเริ่มจากการสร้างตารางแจกแจง

จำนวนเงินที่ผู้เข้าร่วมโครงการได้รับแยกตามกลุ่มของครัวเรือน 10 กลุ่ม (decile) เรียงตามระดับรายได้เฉลี่ยต่อหัวของครัวเรือน รายได้เฉลี่ยดังกล่าวคำนวณจากรายได้ทั้งหมดลบด้วยเงินที่ได้รับจากโครงการ PROSCOL ว่องไวเชื่อว่าวิธีนี้จะสามารถแสดงถึงรายได้ของครัวเรือนในสถานการณ์สมมติที่ไม่มีโครงการ PROSCOL ดังนั้น การสร้างตารางแจกแจงข้างต้นจึงสามารถบ่งชี้ถึงประโยชน์ที่ครัวเรือนได้รับจากโครงการจำแนกตามระดับรายได้ก่อนมีโครงการ

เมื่อใช้เกณฑ์เส้นความยากจน (poverty line) ของสำนักงานสถิติฯ ว่องไวพบว่า ประชากรที่อาศัยอยู่ทางตะวันตกเฉียงเหนือของประเทศประมาณร้อยละ 30 เป็นคนยากจน ตารางแรกที่ว่องไวสร้างขึ้นชี้ให้เห็นว่า โครงการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่เป็นคนยากจนได้ดี โดยที่ร้อยละ 30 ของคนที่จนที่สุดในกลุ่มตัวอย่างได้รับเงินร้อยละ 70 ของจำนวนเงินทั้งหมดของโครงการ ว่องไวพิจารณาผลที่ได้จากรายพร้อมกันกับพูดกับตัวเองว่า “ตารางนี้เป็นหลักฐานที่บอกว่า โครงการกำลังไปได้ด้วยดี”

ว่องไวสร้างตารางขึ้นอีกอันหนึ่งเพื่อดูผลกระทบของโครงการที่มีต่อการศึกษา โดยคำนวณอัตราการเข้าเรียนโดยเฉลี่ยของนักเรียนในช่วงอายุต่างๆ เปรียบเทียบระหว่างครอบครัวที่เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการ ผลที่ได้จากรายตารางแสดงให้เห็นว่า ไม่มีความแตกต่างของอัตราการเข้าเรียนระหว่างทั้งสองกลุ่ม โดยที่อัตราการเข้าเรียนของเด็กอายุ 6-18 ปีอยู่ที่ร้อยละ 80 ทั้งสองกรณี

ต่อจากนั้น ว่องไวลองคำนวณจำนวนปีที่ได้รับการศึกษาโดยเฉลี่ยของเด็กในแต่ละช่วงอายุ และวาดกราฟที่ได้แยกตามครัวเรือนที่เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการ ผลปรากฏว่าเส้นกราฟทั้งสองมีความใกล้เคียงกันมากถึงแม้จะไม่เหมือนกันทีเดียว

“โครงการไม่ได้ส่งผลกระทบต่อการศึกษาของเด็กเลยหรือนี่? หรือฉันทำอะไรผิดไปกันแน่?” ว่องไวถามตัวเอง คำถามนี้เองที่เป็นจุดเริ่มต้นของการไขปริศนาเกี่ยวกับประโยชน์ด้านการศึกษาของโครงการ PROSCOL ที่หายไป

### ว่องไวไปพบ “คุณเทียงตรง ชายสถิติ” (Mr. Unbiased Statistica)

ว่องไวคิดว่าควรจะนำผลการวิเคราะห์ที่ได้ไปปรึกษากับเพื่อนร่วมงานที่ไว้วางใจได้สองคน อันดับแรก เธอไปพบเทียงตรง ชายสถิติ นักสถิติอาวุโสของสำนักงานสถิติแห่งลาบาส ว่องไวค่อนข้างจะสนิทสนมและคุ้นเคยกับเทียงตรงมาก่อนจึงรู้สึกสบายใจที่จะเข้าไปถามปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับสถิติที่เธอไม่ค่อยจะเข้าใจนัก

“คุณเทียงตรงคะ ฉันได้วิเคราะห์ข้อมูลการสำรวจมาตรฐานการครองชีพและพบว่าเด็กที่เข้าร่วมโครงการ PROSCOL ไม่ได้มีแนวโน้มที่จะเข้าเรียนมากกว่าเด็กที่ไม่เข้าร่วมโครงการ ฉันจึงไม่แน่ใจว่าได้ทำอะไรผิดไปหรือเปล่า?”

เทียงตรงตอบว่องไวอย่างตรงไปตรงมาว่า “ผมคิดว่าผลการวิเคราะห์ของคุณน่าจะมีอคติเอนเอียง (bias) สูงทีเดียว หลักสำคัญในการวัดผลกระทบที่เกิดจากโครงการ PROSCOL ก็คือ คุณจำเป็นต้องรู้ว่าอะไรจะเกิดขึ้นหากไม่มีโครงการนี้ เพราะฉะนั้นผลประโยชน์ของโครงการที่มีต่อ

การศึกษาก็คือ ผลต่างระหว่างอัตราการเข้าเรียนของเด็กที่เข้าร่วมโครงการและอัตราการเข้าเรียนของเด็กคนเดียวกันนี้ในกรณีที่ไม่มีโครงการเกิดขึ้น”

“แต่สิ่งที่คุณทำคือ การใช้ข้อมูลของผู้ไม่เข้าร่วมโครงการเป็นตัวแทนข้อมูลของผู้เข้าร่วมโครงการในกรณีที่ไม่มีโครงการ ซึ่งแปลว่า คุณสมมติว่า ข้อมูลผู้ไม่เข้าร่วมโครงการจะสามารถบ่งชี้ถึงอัตราการเข้าเรียนของผู้เข้าร่วมโครงการในสถานการณ์สมมติที่ไม่มีโครงการนี้ได้ถูกต้อง ผมว่าเราลองใช้สัญลักษณ์ทางคณิตศาสตร์คิดปัญหานี้เพื่อให้เข้าใจง่ายขึ้นกันเถอะ”

เที่ยงตรงจึงหยิบปากกาเขียนลงบนกระดาษพลางอธิบายว่า “ให้  $P_i$  แทนการเข้าร่วมโครงการของเด็กคนที่  $i$  ซึ่งมีค่าที่เป็นไปได้ 2 ค่าคือ  $P_i = 1$  หากเด็กเข้าร่วมในโครงการและ  $P_i = 0$  หากไม่ได้เข้าร่วมโครงการ ในกรณีที่เด็กคนที่  $i$  ไม่ได้เข้าร่วมโครงการ ให้อัตราการเข้าเรียนแทนด้วย  $S_{0i}$  ซึ่งหมายถึงอัตราการเข้าเรียน ( $S$ ) ของเด็กคนที่  $i$  เมื่อ  $P=0$  ในทำนองเดียวกัน อัตราการเข้าเรียนของเด็กที่เข้าร่วมโครงการจะแทนด้วย  $S_{1i}$  ดังนั้น ผลประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการสำหรับเด็กที่เข้าร่วมโครงการก็คือ

$$G = E(S_{1i} - S_{0i} | P_i = 1)$$

สมการนี้แสดงถึงผลกระทบโดยเฉลี่ยในกรณีที่เข้าร่วมโครงการ ในบทความที่เกี่ยวกับการประเมินนโยบายจะเรียกพจน์  $E(S_{1i} - S_{0i} | P_i = 1)$  ว่า ผลกระทบของโครงการโดยเฉลี่ยต่อผู้เข้าร่วมโครงการ (average treatment effect on the treated) ”

ว่องไวพิจารณาสมการสุดท้ายพร้อมกับพูดว่า “ใช่แล้วค่ะคุณเที่ยงตรง นี่คือนี่ที่ฉันต้องการทราบ”

“อ้าว! แต่ไม่เหมือนกับสิ่งที่คุณคำนวณมานี้นาคูณว่องไว คุณไม่ได้คำนวณค่าของ  $G$  สิ่งที่คุณคำนวณคือ ผลต่างของอัตราการเข้าเรียนระหว่างเด็กที่เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการ ซึ่งก็คือ

$$D = E(S_{1i} | P_i = 1) - E(S_{0i} | P_i = 0)$$

โดยที่ความสัมพันธ์ของ  $D$  และ  $G$  สามารถแสดงได้โดย

$$D = G + B$$

พจน์ของ  $B$  คือ ความเอนเอียงที่เกิดขึ้นจากวิธีที่คุณใช้ นั่นก็คือ

$$B = E(S_{0i} | P_i = 1) - E(S_{0i} | P_i = 0)$$

พูดง่าย ๆ ได้ว่า ความเอนเอียงที่เกิดขึ้นคือ ผลต่างของอัตราการเข้าเรียนในกรณีที่ไม่มีโครงการเปรียบเทียบระหว่างเด็กที่ (ในความเป็นจริง) เข้าร่วมโครงการและไม่เข้าร่วมโครงการ เราสามารถกำจัดความเอนเอียงนี้ไปได้หากทราบพจน์ของ  $E(S_{0i} | P_i = 1)$  แต่ปัญหาก็คือ เราไม่สามารถคำนวณค่าดังกล่าวจากข้อมูลที่มีอยู่ได้ เพราะคุณไม่สามารถทราบได้ว่าเด็กที่เข้าร่วมโครงการในขณะนี้ จะเข้า

เรียนหรือไม่หากไม่ได้เข้าร่วมโครงการ ซึ่งเราเรียกว่า ปัญหาการไม่มีข้อมูลของ “สถานการณ์สมมติที่ไม่มีโครงการ” (counterfactual)

ว่องไวเริ่มจะเข้าใจสาเหตุของปัญหาที่เที่ยงตรงพยายามอธิบายให้ฟัง ในกรณีที่ไม่มีโครงการ PROSCOL พ่อแม่ของเด็กที่เข้าร่วมโครงการอยู่ในขณะนี้อาจมีแนวโน้มที่จะส่ง ลูกไปโรงเรียนน้อยกว่า ครอบครัวที่ไม่เข้าร่วมโครงการ ด้วยเหตุนี้ วิธีที่เธอคำนวณกันน่าจะให้ผลที่มีความเอนเอียงได้ สิ่งที่รัฐมนตรีคลังต้องการทราบ คืออัตราการเข้าเรียนที่เพิ่มขึ้นจากการมีโครงการ PROSCOL ถ้าเราสันนิษฐานว่าโครงการจะส่งผลกระทบต่อผู้ที่เข้าร่วมโครงการเท่านั้น ปัญหาที่เราจำเป็นต้องพิจารณา คือ อัตราการเข้าเรียนจะลดลงเพียงใดหากไม่มีโครงการ? หากไม่มีความเอนเอียงเกิดขึ้น อัตราการเข้าเรียนที่เพิ่มขึ้นจากการมีโครงการจะคำนวณได้ทันทีจากการเปรียบเทียบอัตราการเข้าเรียนของผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการ แต่ในความเป็นจริง อาจเกิดความเอนเอียงที่มีสาเหตุจากกรณีที่ผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการมีอัตราการเข้าเรียนที่ไม่เท่ากันในกรณีที่ไม่มีโครงการ ซึ่งทำให้เราไม่สามารถใช้ข้อมูลผู้ไม่เข้าร่วมโครงการแสดงถึงสถานการณ์ที่ไม่มีโครงการได้

“แล้วเราจะกำจัดความเอนเอียงนี้ได้อย่างไรคะ?”

“อืม อย่างน้อยที่สุดในทางทฤษฎี วิธีการที่ดีที่สุดในการจัดการกับปัญหาความเอนเอียงสามารทำได้โดยใช้วิธีการสุ่มเลือก (randomization) ผู้เข้าร่วมโครงการตั้งแต่ก่อนมีโครงการ วิธีนี้จะทำให้ทั้งผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการมีอัตราการเข้าเรียนเท่ากันในกรณีที่ไม่มีโครงการ (หรือในช่วงก่อนมีโครงการ) ซึ่งก็คือ  $E(S_{0i}|P_i = 1) = E(S_{0i}|P_i = 0)$  ในกรณีนี้ อัตราการเข้าเรียนของเด็กที่ไม่เข้าร่วมโครงการจะแสดงถึงสถานการณ์สมมติที่ไม่มีโครงการของเด็กที่เข้าร่วมโครงการ อย่างไรก็ตาม ยังอาจมีความเอนเอียงเหลืออยู่บ้างจากความคลาดเคลื่อนของการสุ่มตัวอย่าง แต่ถ้าหากข้อมูลมีจำนวนตัวอย่างที่มากพอแล้ว คุณก็สามารถวัดผลกระทบของโครงการได้จากการเปรียบเทียบข้อมูลระหว่างผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการโดยตรง”

“ทำไมคุณถึงบอกว่า “อย่างน้อยที่สุดในทางทฤษฎีล่ะคะ?”

“ก็เพราะว่าไม่มีวิธีการใดที่จะสมบูรณ์แบบไปหมดทุกอย่างนะสิครับ วิธีการสุ่มเลือกผู้เข้าร่วมโครงการอาจเต็มไปด้วยปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น บัณฑิตทางด้านการเมืองมักทำให้เราไม่สามารถใช้วิธีการสุ่มเพื่อคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการได้ หรืออาจเกิดปัญหาที่ผู้ที่ถูกสุ่มเลือกบางส่วนไม่ต้องการเข้าร่วมโครงการ ฯลฯ ผมมีหนังสือของ Manski and Garfinkel ที่มีบทความเกี่ยวกับปัญหาของวิธีการนี้ ผมจะถ่ายเอกสารให้คุณทีหลัง ประเด็นสำคัญที่ผมต้องการจะถามก็คือ โครงการที่คุณจะประเมินนี้ใช้วิธีการสุ่มเลือกผู้เข้าร่วมโครงการหรือไม่?”

เมื่อนึกไปถึงเอกสารจากแฟ้มของกระทรวงพัฒนาสังคม ว่องไวรู้คำตอบดีว่าโครงการ PROSCOL ไม่ได้ใช้วิธีการสุ่มเลือกผู้เข้าร่วมโครงการ แต่กำหนดกลุ่มเป้าหมายไปที่ครอบครัวยากจนที่มีแนวโน้มที่จะส่งบุตรไปโรงเรียนในระดับต่ำ เกณฑ์ดังกล่าวน่าจะทำให้ผลการวิเคราะห์ของความเอนเอียงอย่างที่เที่ยงตรงพูดถึง เธอจึงบอกกับคุณที่เที่ยงตรงเกี่ยวกับรายละเอียดของการคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการ PROSCOL

“ถ้าเป็นอย่างนั้น หากคุณคาดหวังว่าโครงการมีประสิทธิผลจริง ผู้เข้าร่วมโครงการก็ควรจะมีอัตราการเข้าเรียนที่ต่ำกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีที่ไม่มีโครงการเกิดขึ้น หรือ  $E(S_{0i}|P_i = 1) < E(S_{0i}|P_i = 0)$  ซึ่งทำให้การประเมินผลกระทบของโครงการต่ำกว่าที่ควรจะเป็น และอาจทำให้เราเข้าใจผิดไปว่า โครงการมีผลประโยชน์น้อยหรือไม่มีประโยชน์เลย ทั้งที่ในความเป็นจริง โครงการอาจช่วยเพิ่มอัตราการเข้าเรียนของผู้เข้าร่วมโครงการ”

ว่องไวกลับมาที่สำนักงานด้วยความรู้สึกท้อแท้เมื่อตระหนักว่าความเอนเอียงที่คุณเฝ้าตรงตั้งข้อสงสัยนั้นอาจไม่ใช่ปัญหาเล็กๆ เธอคิดทบทวนอีกครั้งเกี่ยวกับสาเหตุของปัญหาความเอนเอียง สมมติให้ครอบครัวที่ยากจนมีแนวโน้มที่จะส่งลูกไปทำงานแทนที่จะส่งลูกเข้าโรงเรียนเนื่องจากขาดแคลนทุนทรัพย์และไม่สามารถกู้ยืมเพื่อลงทุนด้านการศึกษาได้ ครอบครัวยากจนเหล่านั้นมีความจำเป็นต้องได้รับเงินช่วยเหลือในขณะนี้ เพื่อที่จะสามารถส่งลูกเข้าโรงเรียน ส่วนครอบครัวที่มีฐานะดีจะส่งลูกเข้าโรงเรียนอยู่แล้ว โครงการ PROSCOL ให้ความช่วยเหลือแก่ครอบครัวยากจนที่ส่งลูกเข้าโรงเรียน หากนำข้อมูลผู้เข้าร่วมกับผู้ไม่เข้าร่วมโครงการมาเปรียบเทียบกัน เราจะเห็นว่าอัตราการเข้าเรียนของทั้งสองกลุ่มแทบไม่มีความแตกต่างกัน หรือ  $E(S_{1i}|P_i = 1) = E(S_{0i}|P_i = 0)$  อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริง ผลกระทบจากโครงการคำนวณได้จาก  $E(S_{1i}|P_i = 1) - E(S_{0i}|P_i = 1)$  ซึ่งในกรณีนี้จะมียุทธศาสตร์เท่ากับ  $E(S_{0i}|P_i = 0) - E(S_{0i}|P_i = 1)$  แสดงให้เห็นว่า ข้อผิดพลาดที่เกิดจากการไม่ได้พิจารณาว่าโครงการให้ความช่วยเหลือแก่ครอบครัวที่ยากจน ทั้งที่ความยากจนเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการศึกษาของเด็ก ทำให้การวิเคราะห์ของเธอที่เปรียบเทียบข้อมูลผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการวัดผลกระทบของโครงการได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

### การเดินทางไปพบ “คุณสัมผัส คล่องเศรษฐกิจศาสตร์” (Ms. Tangential Economiste)

ว่องไวเดินทางไปพบสัมผัส คล่องเศรษฐกิจศาสตร์ เพื่อนอีกคนหนึ่งทำงานอยู่ที่กระทรวงการคลัง เป็นที่รู้กันดีว่า สัมผัสเป็นนักเศรษฐกิจศาสตร์ที่มีความสามารถและมีความเชี่ยวชาญทางด้านการศึกษา แต่บางครั้งเธอวิพากษ์วิจารณ์งานของเพื่อนร่วมงานอย่างไม่ไว้หน้าจนเป็นที่น่ายำเกรงของคนในกระทรวง

ว่องไวนำตารางที่วิเคราะห์จำนวนเงินอุดหนุนจากโครงการจำแนกตามระดับรายได้ครัวเรือนให้สัมผัสดู สัมผัสเอ่ยขึ้นทันทีเมื่อได้เห็นตารางว่า “เห็นได้ชัดว่าวิธีการของเธอจะวัดผลประโยชน์ที่คนจนได้รับจากโครงการได้สูงกว่าที่ควรจะเป็น เพราะเธอไม่ได้คำนึงถึงรายได้ที่สูญเสียไปจากการไม่ได้ทำงาน เพราะหากครัวเรือนเลือกที่จะเข้าร่วมโครงการ PROSCOL เด็กก็จะไม่ได้ทำงาน ทั้งการช่วยงานบ้านหรือการออกไปใช้แรงงานข้างนอก เธออย่าลืมนะว่าเด็กอายุ 15-18 ปีได้รับค่าจ้างขั้นต่ำถึง 2 ใน 3 ของอัตราค่าจ้างที่ผู้ใหญ่ได้รับในภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมก่อสร้าง ดังนั้น ครอบครัวที่เข้าร่วมโครงการจะสูญเสียรายได้ในส่วนที่เด็กไม่สามารถออกไปทำงานได้ เธอควรจะพิจารณารายได้ที่สูญเสียไปในี่ในการวิเคราะห์รายได้สุทธิที่เพิ่มขึ้นจากการเข้าร่วมโครงการด้วย ส่วนการคำนวณรายได้

ก่อนมีโครงการของผู้เข้าร่วมโครงการนั้น เธอต้องนำรายได้ทั้งหมดลบด้วยรายได้สุทธิที่เพิ่มขึ้นนี้ ไม่ใช่ลบด้วยจำนวนเงินที่ได้รับจากโครงการทั้งหมด วิธีการนี้จะทำให้เธอทราบระดับความยากจนที่แท้จริงของผู้เข้าร่วมโครงการในกรณีที่ไม่มีโครงการ ฉะนั้นคาดว่าตารางนี้อาจจะบ่งชี้ผลประโยชน์ของโครงการเกินกว่าความเป็นจริงไปค่อนข้างมากทีเดียว”

“แต่ทำไมเราต้องคำนึงถึงรายได้ที่เสียไปจากการที่เด็กไม่ได้ทำงานด้วย ในเมื่อการที่เด็กไปใช้แรงงานน้อยลงน่าจะเป็นสิ่งที่ดี” ว่องไวโต้แย้งขึ้น

“แน่นอน เธอควรจะต้องพิจารณาผลประโยชน์ที่เกิดจากการที่เด็กไปใช้แรงงานลดลงด้วย ผลประโยชน์ในกรณีนี้ก็คือการที่เด็กได้รับการศึกษาเพิ่มขึ้น ซึ่งส่งผลให้ได้รับรายได้สูงขึ้นในอนาคต ฉันทเห็นตารางถัดไปที่เธอพยายามวิเคราะห์ประเด็นนี้แล้ว เท่าที่ฉันเข้าใจ สิ่งที่คุณสนใจคือการที่โครงการ PROSCOL จะสามารถลดปัญหาความยากจน ซึ่งก็คือการเพิ่มรายได้ของคนยากจนทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ผลกระทบที่เกิดจากการทำงานของเด็กมีความเกี่ยวเนื่องกับผลกระทบของโครงการทั้งสองช่วงเวลา แต่เกิดในทิศทางที่ตรงกันข้ามกัน”

เมื่อได้ฟังดังนั้น ว่องไวก็ได้ตระหนักถึงเหตุผลอีกประการหนึ่งที่เราจำเป็นต้องวิเคราะห์ผลกระทบของโครงการที่มีต่ออัตราการเข้าเรียน ในการคำนวณรายได้ที่สูญเสียไปจากการทำงานของเด็กดังที่สัมผัสมกล่าวถึงนั้น เธอจะต้องทราบก่อนว่าเด็กมีการเข้าเรียนในโรงเรียนเพิ่มขึ้นมากน้อยเพียงใด เพราะเวลาที่เด็กไปโรงเรียนเพิ่มขึ้นก็คือเวลาทำงานที่สูญเสียไปนั่นเอง

ต่อจากนั้น ว่องไวได้เล่าถึงข้อสงสัยของเธอยังตรงเกี่ยวกับตารางที่สองของเธอ เพื่อฟังความเห็นของสัมผัสมในประเด็นนี้

“ปัญหาหลักของเธอคือ การที่เธอพิจารณาแค่ปัจจัยที่เกี่ยวกับการเข้าร่วมโครงการเท่านั้น แต่ไม่ได้ควบคุมปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลต่อการศึกษาของเด็ก ฉันทแนะนำว่าเธอควรใช้วิธีการวิเคราะห์สมการถดถอยระหว่างจำนวนปีของการเข้าเรียนในโรงเรียนกับตัวแปรที่เกี่ยวข้องและตัวแปรที่แสดงถึงการเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมโครงการ ทำไมเธอไม่ลองใช้แบบจำลองนี้ดู?” สัมผัสมเขียนสมการพร้อมกับอธิบายว่า “สำหรับเด็กคนที่  $i$  ในกลุ่มตัวอย่าง สมมติให้

$$S_i = a + bP_i + cX_i + \varepsilon_i$$

ในที่นี้  $a$   $b$  และ  $c$  คือพารามิเตอร์  $X$  คือเวกเตอร์ของตัวแปรควบคุม (control variable) ที่เป็นปัจจัยที่คาดว่าจะมีอิทธิพลต่อการศึกษาของเด็ก เช่น อายุของเด็ก ระดับการศึกษาของบิดาและมารดา จำนวนสมาชิกในครัวเรือน และลักษณะของโรงเรียน ฯลฯ ส่วน  $\varepsilon$  คือ ความคลาดเคลื่อนซึ่งประกอบด้วยอิทธิพลที่เกิดจากตัวแปรอื่นๆ ที่มีผลต่ออัตราการเข้าเรียนแต่ไม่ได้ควบคุมในสมการและความคลาดเคลื่อนที่เกิดจากการวัด (measurement error) หากครัวเรือนของเด็กคนที่  $i$  เข้าร่วมโครงการ กล่าวคือในกรณี  $P=1$  จำนวนปีที่เข้าเรียนของเด็กจะเท่ากับ  $a + bP_i + cX_i + \varepsilon_i$  ส่วนจำนวนปีที่เรียนของเด็กในครัวเรือนที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการจะเท่ากับ  $a_i + cX_i + \varepsilon_i$  ดังนั้น ผลต่างระหว่างจำนวนปีที่เข้าเรียนของทั้งสองกรณีก็คือ ผลกระทบที่เกิดจากโครงการซึ่งก็คือ  $b$  นั่นเอง”

การไปปรึกษากับสัมพัทธ์ทำให้ว่องไวรู้สึกมีความหวังมากขึ้น เธอกลับมาที่สำนักงานและลองทำตามวิธีที่สัมพัทธ์แนะนำโดยใช้คำสั่ง REGRESS ในโปรแกรม SAPS วิเคราะห์สมการถดถอย 2 สมการ คือสมการที่มีตัวแปรควบคุมและไม่มีตัวแปรควบคุม กรณีของสมการที่มีเฉพาะตัวแปรการเข้าร่วมโครงการแต่ไม่มีตัวแปรควบคุม (X) เธอพบว่าค่าของ b ที่ประมาณการได้ไม่มีความแตกต่างจาก 0 อย่างมีนัยสำคัญ (โดยใช้ t-test ของโปรแกรม SAPS) ผลการวิเคราะห์นี้ชี้ว่าโครงการ PROSCOL ไม่มีผลกระทบต่อการศึกษาของผู้เข้าร่วมโครงการ ซึ่งดูไม่ชอบมาพากลเหมือนกับผลที่ได้จากวิธีเปรียบเทียบข้อมูลผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการโดยตรงที่เธอทำในครั้งแรก อย่างไรก็ตามเมื่อเธอลองใส่ตัวแปรควบคุมอื่นๆ ที่น่าจะเป็นตัวกำหนดการเข้าเรียนของเด็กเข้าไปในสมการแล้วสัมประสิทธิ์ของตัวแปรการเข้าร่วมโครงการกลับมีค่าเป็นบวกอย่างมีนัยสำคัญ เธอตีความจากผลที่ได้ว่า โครงการมีส่วนช่วยเพิ่มจำนวนปีที่เข้าเรียนอีก 2 ปี สำหรับเด็กอายุ 18 ปีที่เข้าร่วมโครงการ

ว่องไวคิดว่าการวิเคราะห์ของเธอเริ่มจะดูสมเหตุสมผลและมีความกระจ่างมากขึ้น แต่เธอก็ยังมีความข้องใจกับวิธีการที่เธอใช้ “ทำไมตัวแปรควบคุมเหล่านี้จึงทำให้เกิดความแตกต่างเช่นนี้ได้? และฉันเลือกตัวแปรที่เหมาะสมหรือไม่? ฉันควรจะมองหาที่ปรึกษาเพิ่มเติมเพื่อช่วยให้ฉันเข้าใจกระบวนการของการประเมินผลกระทบที่กำลังทำอยู่นี้”

### ศาสตราจารย์ Chisquare ช่วยตีความผลการวิเคราะห์ของว่องไว

ว่องไวตัดสินใจไปพบศาสตราจารย์ Chisquare ซึ่งเธอเคยเรียนด้วยสมัยอยู่ที่มหาวิทยาลัยแห่งชาติลาบาส (LNU) ศาสตราจารย์ Chisquare เป็นชายร่างเล็กผู้มีอารมณ์ขัน ศาสตราจารย์มักจะมีเสื้อสูทและผูกเนคไทเชยๆ ที่ไม่เข้ากัน ว่องไวรู้สึกได้ถึงความน่าเกรงขามของศาสตราจารย์เมื่อย้อนระลึกถึงสมัยเป็นนักเรียนที่เธอเคยถามคำถามศาสตราจารย์ Chisquare เพราะบางครั้งคำตอบของศาสตราจารย์ยากและซับซ้อนเกินกว่าที่คนธรรมดาจะเข้าใจได้ “แต่ยังไม้อัจฉริยะก็ต้องรู้เรื่องสมการถดถอยมากกว่าทุกคนที่ฉันรู้จักแน่ๆ” ว่องไวให้ความหวังกับตนเอง

เธอจัดการนัดหมายวันเวลาที่จะเข้าพบและอธิบายปัญหาคร่าวๆ แก่อาจารย์ทางโทรศัพท์ เมื่อไปถึงมหาวิทยาลัย ศาสตราจารย์ Chisquare ก็ทักทายลูกศิษย์เก่าด้วยการยื่นรายชื่อเอกสารอ้างอิงที่ยาวเหยียด โดยบทความส่วนใหญ่มีชื่อที่เข้าใจยากและตีพิมพ์ในสำนักพิมพ์ที่ว่องไวไม่เคยได้ยินมาก่อน

“ขอบคุณอาจารย์มากค่ะ แต่คิดว่าคงไม่มีเวลาอ่านบทความทั้งหมดนี้ก่อนที่จะส่งรายงานแน่เอาเป็นว่า อาจารย์ช่วยตอบคำถามตอนนี้เลยได้ไหมคะ?”

ศาสตราจารย์ Chisquare ตกลงตามที่ว่องไวขอ ว่องไวจึงนำผลการวิเคราะห์สมการถดถอยให้ศาสตราจารย์ดูพลางนึกในใจว่าอาจารย์ต้องพอใจแน่ที่เห็นลูกศิษย์ใช้วิธีการวิเคราะห์สมการถดถอยที่อาจารย์พยายามพร่ำสอนมา ศาสตราจารย์ Chisquare ถามคำถามเล็กน้อยเกี่ยวกับวิธีที่ว่องไวใช้และเอนหลังพิงเก้าอี้เตรียมพร้อมที่จะให้คำแนะนำในสิ่งที่ว่องไวได้ทำมา

“ครูข้องใจเกี่ยวกับสมการความสัมพันธ์ระหว่าง P และ X ของเธอ เนื่องจากในสมการนี้ผลกระทบของโครงการไม่สามารถเปลี่ยนแปลงไปตามการเปลี่ยนแปลงของ X กล่าวคือ แบบจำลอง

ของเธอกำหนดให้ผู้เข้าร่วมโครงการได้รับผลกระทบจากโครงการเหมือนกันหมด ซึ่งในความเป็นจริงไม่น่าจะเป็นอย่างนั้น”

“คะ หนูก็สงสัยเกี่ยวกับประเด็นนี้เหมือนกัน” ว่องไวตอบ “พ่อแม่ที่มีการศึกษาสูงมีแนวโน้มที่จะส่งลูกเข้าโรงเรียนมากกว่าพ่อแม่ที่มีการศึกษาต่ำ แนวโน้มนี้จะเห็นได้ชัดเจนมากในกรณีของพ่อแม่ที่มีฐานะยากจน ซึ่งทำให้โครงการ PROSCOL ส่งผลกระทบต่อครอบครัวที่มีระดับการศึกษาสูงมากกว่าครอบครัวที่มีการศึกษาน้อย”

“อืม เป็นไปได้ วิธีที่จะทำให้ผลกระทบจากโครงการสามารถเปลี่ยนแปลงไปตามตัวแปร  $X$  ทำได้โดยกำหนดให้ค่าเฉลี่ยของจำนวนปีที่เข้าเรียนของผู้ไม่เข้าร่วมโครงการเป็น  $a_0 + c_0X_i$  ในขณะที่กรณีของผู้เข้าร่วมโครงการคือ  $a_1 + c_1X_i$  ดังนั้น จำนวนปีที่เข้าเรียนของเด็กที่ใช้ในแบบจำลองจะเป็น

$$S_i = (a_1 + c_1X_i + \varepsilon_{1i})P_i + (a_0 + c_0X_i + \varepsilon_{0i})(1 - P_i)$$

โดยที่  $\varepsilon_0$  และ  $\varepsilon_1$  คือความคลาดเคลื่อนที่มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 0 และไม่มีความสัมพันธ์กับตัวแปร  $X$  ในการประมาณการแบบจำลองนี้ เราจำเป็นต้องเพิ่มพจน์ของผลกระทบของปัจจัยร่วม (interaction effect) ระหว่างตัวแปรการเข้าร่วมโครงการกับตัวแปรควบคุม ดังนั้น แบบจำลองใหม่จึงสามารถเขียนได้ดังนี้

$$S_i = a_0 + (a_1 - a_0)P_i + c_0X_i + (c_1 - c_0)P_iX_i + \varepsilon_i$$

โดยที่  $\varepsilon_i = \varepsilon_{1i}P_i + \varepsilon_{0i}(1 - P_i)$

ดังนั้น

$$(a_1 - a_0) + (c_1 - c_0)X_i + E(\varepsilon_{1i} - \varepsilon_{0i} | P_i, X_i)$$

จะแสดงถึงผลกระทบโดยเฉลี่ยของโครงการภายใต้การควบคุมด้วยตัวแปร  $X$  สังเกตได้ว่าเราไม่รู้ค่าของ  $E(\varepsilon_{1i} - \varepsilon_{0i} | P_i, X_i)$  ซึ่งหมายถึงความแตกต่างของตัวแปรที่เราไม่ได้ควบคุม (ซึ่งอาจหมายถึงตัวแปรที่เราไม่สามารถสังเกตได้) ระหว่างกรณีที่มีและไม่มีโครงการ ตัวแปรเหล่านี้มีอิทธิพลต่อจำนวนปีที่เข้าเรียนของผู้เข้าร่วมโครงการด้วย หากเราสมมติให้ตัวแปรที่เราไม่สามารถสังเกตได้เหล่านี้มีค่าเท่ากันไม่ว่าจะมีโครงการหรือไม่ก็ตาม จะทำให้  $E(\varepsilon_{1i} - \varepsilon_{0i} | P_i, X_i) = 0$  สำหรับแบบจำลองก่อนหน้านี้ที่กำหนดให้ผลกระทบของโครงการไม่ขึ้นอยู่กับ  $X$  หรือการที่  $c_1 = c_0$  จะส่งผลให้ผลกระทบโดยเฉลี่ยของโครงการเท่ากับ  $b = a_1 - a_0$  ”

“ปัญหาที่สองอยู่ที่วิธีการที่เธอใช้ในการประมาณการสมการถดถอยนี้

$$S_i = a + bP_i + cX_i + \varepsilon_i$$

คำสั่ง REGRESS ในโปรแกรม SAPS ใช้วิธีกำลังสองน้อยที่สุด (OLS) ในการประมาณการ คุวอยากให้เธอนึกทบทวนสมัยที่เธอเรียนวิชาเศรษฐมิติของคุวว่า วิธีกำลังสองน้อยที่สุดอาจทำให้เกิดปัญหาความเอนเอียงได้หากตัวแปรอธิบายด้านขวามีมีความเกี่ยวข้องกับความคลาดเคลื่อน หรือไม่เป็นอิสระจากความคลาดเคลื่อนนั่นเอง ดังนั้น ตัวแปรอธิบายในแบบจำลองของเธอจะต้องไม่มีความสัมพันธ์



กับตัวแปรจำนวนปีที่เข้าเรียนเพื่อให้มั่นใจได้ว่า ตัวแปรอธิบายไม่มีความเกี่ยวข้องกับความคลาดเคลื่อน หรือในเชิงสถิติก็คือ  $E(\varepsilon_i | P_i, X_i) = 0$  เธอแน่ใจหรือเปล่าว่าตัวแปรการเข้าร่วมโครงการ PROSCOL เป็นอิสระจากตัวแปรอื่นๆ?”

ว่องไวนึกถึงสิ่งที่ได้พูดคุยกับคุณที่ยังตรงและตอบอย่างรวดเร็วว่า “ไม่ค่ะ โครงการกำหนดเกณฑ์การเข้าร่วมโครงการไว้อย่างชัดเจน ซึ่งทำให้ตัวแปรการเข้าร่วมโครงการน่าจะมีความสัมพันธ์กับตัวแปรอื่นๆ ในสมการ แต่ว่าการกำหนดกลุ่มเป้าหมายของโครงการจะมีผลอย่างไรต่อการวัดผลกระทบของโครงการคะ?”

“เธอลองพิจารณาสมการแรกดูอีกที สมการนี้ไง

$$S_i = a + bP_i + cX_i + \varepsilon_i$$

เธอใช้  $a + b + cX_i + \varepsilon_i$  ประมาณการจำนวนปีที่เข้าเรียน ( $S_i$ ) ของคร่าวเรือนที่  $i$  ที่เข้าร่วมโครงการ และในขณะที่เดียวกันเธอก็ใช้  $a + cX_i + \varepsilon_i$  ประมาณการจำนวนปีที่เข้าเรียนของคร่าวเรือนที่ไม่เข้าร่วมโครงการ ดังนั้น ผลต่างของทั้งสองกรณีซึ่งก็คือ  $b$  จะแทนผลกระทบที่เกิดจากโครงการ อย่างไรก็ตาม การคำนวณที่ว่าเป็นการสมมติให้  $\varepsilon_i$  มีค่าเท่ากันทั้งกรณีเข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการ หรือพูดได้ว่าเธอสมมติให้  $\varepsilon$  ไม่ขึ้นอยู่กับการเข้าร่วมโครงการโดยปริยาย”

ว่องไวเริ่มตระหนักถึงปัญหาความเอนเอียงที่เกิดจากการที่โครงการไม่ได้สุ่มเลือกผู้เข้าร่วมโครงการ อย่างที่เที่ยงตรงได้ตั้งข้อสงสัยไว้ ปัญหาความเอนเอียงนี้อาจทำให้สมการถดถอยของเธอเกิดความยุ่งยากมากขึ้น “อาจารย์หมายความว่าวิธีการวิเคราะห์นี้ไปผิดพลาดหรือคะ?”

“ก็ไม่ใช่เชิง” ศาสตราจารย์ Chisquare ตอบพร้อมกับเดินไปที่กระดานไวท์บอร์ด “เรามาลองเขียนสมการที่แสดงการเข้าร่วมโครงการ ( $P$ ) เช่น

$$P_i = d + eZ_i + v_i$$

โดยที่  $Z$  คือเวกเตอร์ที่ประกอบด้วยตัวแปรที่เป็น “ตัวชี้วัดความยากจน” ที่โครงการ PROSCOL ใช้เป็นเกณฑ์คัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการ และพจน์ของความคลาดเคลื่อน  $v$  ซึ่งประกอบด้วยตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับความยากจนอื่นๆ ที่ไม่มีอยู่ในข้อมูลที่ใช่ และความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นจากการคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการที่ไม่ตรงตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เนื่องจากสมการนี้เป็นสมการเชิงเส้น และ  $P$  มีค่าที่เป็นไปได้เพียง 2 ค่า คือ 0 และ 1 แต่สมการเชิงเส้นไม่สามารถกำหนดให้ค่า  $P$  ที่พยากรณ์ได้ (predicted value) มีค่าติดลบหรือมีค่ามากกว่าหนึ่งได้ ในทางปฏิบัติ เราจึงควรใช้แบบจำลองที่ไม่ใช่เชิงเส้น (nonlinear model) ที่สามารถจัดการกับปัญหานี้ แต่เพื่อให้เข้าใจง่าย เราจะใช้แบบจำลองเชิงเส้นในการอธิบายต่อไปก่อน”

“ถึงตอนนี้ มีกรณีพิเศษที่เธอสามารถประมาณการผลกระทบของโครงการ ( $b$ ) ได้อย่างไม่มีความเอนเอียง กรณีที่ว่านี้ก็คือการใช้วิธี OLS วิเคราะห์สมการที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่าง  $S$  กับ  $P$  และ  $X$  โดยมีเงื่อนไขที่สำคัญคือ เวกเตอร์  $X$  จะต้องประกอบด้วยตัวแปรทุกตัวของเวกเตอร์  $Z$  และ

ความคลาดเคลื่อน  $v$  จะต้องไม่มีความสัมพันธ์กับความคลาดเคลื่อน  $\varepsilon$  นักวิชาการด้านการประเมินนโยบายเรียกวิธีการนี้ว่า “การคัดเลือกโดยใช้ตัวแปรที่สังเกตได้” (selection on observables)”

“ทำไมมันถึงช่วยกำจัดความเอนเอียงได้ล่ะคะ?” ว่องไวถาม

“ลองคิดตามครูดูนะ สมมติให้ตัวแปรในเวกเตอร์  $X$  ประกอบด้วยตัวแปรทุกตัวในเวกเตอร์  $Z$  ซึ่งเป็นตัวแปรที่เป็นตัวกำหนดการเข้าร่วมโครงการ และ  $v$  ไม่มีความเกี่ยวข้องกับ  $\varepsilon$  (ซึ่งหมายถึง ตัวแปรอื่นๆ ที่มีผลต่อการเข้าร่วมโครงการที่เราไม่ได้ควบคุมไม่มีผลต่อจำนวนปีที่เข้าเรียน) วิธีการนี้จะช่วยตัดปัญหาของการที่  $P$  จะมีความสัมพันธ์กับ  $\varepsilon$  ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ OLS ประมาณการสมการของจำนวนปีที่เข้าเรียน ( $S$ ) ได้อย่างไม่เกิดความเอนเอียง”

“หรือพูดอีกอย่างหนึ่งนะว่องไว หลักสำคัญของวิธีการนี้ก็คือ ตัวแปรบางตัวในเวกเตอร์  $X$  ทำให้ความเอนเอียงหายไปได้นั่นเอง”

“ทำไมการเพิ่มตัวแปรที่กำหนดการเข้าร่วมโครงการ PROSCOL เข้าไปในแบบจำลองถึงทำให้มีความแตกต่างได้ขนาดนี้ล่ะคะ?” ว่องไวถาม

“ก็เพราะว่าเวกเตอร์  $X$  ของเธอจำเป็นจะต้องประกอบด้วยตัวแปรที่เป็นตัวกำหนดการเข้าร่วมโครงการ และตัวแปรเหล่านั้นก็จะต้องมีอิทธิพลต่อจำนวนปีที่เข้าเรียนของเด็กด้วย”

### ว่องไวเรียนรู้วิธีที่ดีกว่าในการหากลุ่มเปรียบเทียบ

ต่อจากนั้น ว่องไวได้เล่าถึงความพยายามครั้งแรกของเธอในการวัดผลประโยชน์ของโครงการให้ศาสตราจารย์ Chisquare ฟัง “เราจะสร้างกลุ่มเปรียบเทียบที่ดีกว่านี้ได้อย่างไรคะ?”

“ในกรณีนี้ เธอต้องการที่จะเปรียบเทียบจำนวนปีที่เข้าเรียนของผู้เข้าร่วมโครงการกับกลุ่มเปรียบเทียบโดยพยายามควบคุมปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ครูดอกให้เธอลองพิจารณาวิธีนี้ดู อันดับแรกเธอควรคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างที่มีคุณสมบัติด้านต่างๆ เหมือนกัน (หรือมีตัวแปรทุกตัวในเวกเตอร์  $X$  มีค่าเท่ากัน) ต่อจากนั้นจึงแบ่งกลุ่มตัวอย่างดังกล่าวออกเป็นกลุ่มผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการ และเปรียบเทียบจำนวนปีที่เข้าเรียนโดยเฉลี่ยของแต่ละกลุ่ม ในกรณีนี้ หากเราสมมติให้จำนวนปีที่เข้าเรียนของเด็กในสถานการณสมมติที่ไม่มีโครงการไม่ขึ้นอยู่กับการเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมโครงการแล้ว การเปรียบเทียบดังกล่าวก็จะแสดงถึงผลกระทบของโครงการได้อย่างไม่มีความเอนเอียง ข้อสมมตินี้เรียกว่า “ความเป็นอิสระของการเข้าร่วมโครงการ” ซึ่งเป็นสมมติฐานหลักของวิธีการประเมินโครงการที่ใช้แนวทาง การหากลุ่มเปรียบเทียบทุกวิธี”

ว่องไวพยายามที่จะสรุปสิ่งที่ศาสตราจารย์ Chisquare อธิบาย “วิธีการที่ดีกว่าในการคัดเลือกกลุ่มเปรียบเทียบสำหรับข้อมูลที่มีอยู่ตอนนี้คือ การคัดเลือกผู้ไม่เข้าร่วมโครงการที่มีคุณสมบัติเหมือนกับผู้เข้าร่วมโครงการ แต่นั่นมันเป็นสิ่งที่ทำได้ยากมากไม่ใช่หรือคะ เพราะเราอาจจำเป็นต้องพิจารณาตัวแปรหลายตัวเพื่อที่จะหาผู้ไม่เข้าร่วมโครงการที่มีคุณสมบัติด้านต่างๆ เหมือนกับผู้เข้าร่วมโครงการ หรือในข้อมูลอาจจะไม่มีผู้ไม่เข้าร่วมโครงการคนไหนเลยที่เหมือนกับผู้เข้าร่วมโครงการ PROSCOL ก็ได้”

“อ้า” ศาสตราจารย์ Chisquare อุทาน “นักสถิติผู้ชาญฉลาดได้หาวิธีแก้ปัญหาที่เรอังกังวลไว้เรียบร้อยแล้ว ซึ่งก็คือ แทนที่เธอจะพิจารณาตัวแปร  $X$  ทีละตัวเพื่อคัดเลือกตัวเปรียบเทียบ เธอสามารถใช้วิธีการหากลุ่มเปรียบเทียบโดยพิจารณาค่าความน่าจะเป็นของ  $P$  เมื่อควบคุมด้วยตัวแปร  $X$  ซึ่งเรียกว่า “คะแนนความน่าจะเป็นของการเข้าร่วมโครงการ” (propensity score) เธอควรจะหาความรู้เพิ่มเติมจากงานวิจัยของ Rosenbaum and Rubin ในรายชื่อบทความที่ครูเตรียมไว้ให้ งานวิจัยของพวกเขาซึ่งตีพิมพ์ในวารสารชื่อ *Biometrika* ปี 1983 ได้รับการพิสูจน์เชิงคณิตศาสตร์แล้วว่า ถ้าตัวแปรของจำนวนปีที่เข้าเรียนในกรณีที่ไม่มีโครงการ (counterfactual) ไม่มีความเกี่ยวข้องกับการเข้าร่วมโครงการภายใต้การควบคุมด้วยตัวแปร  $X$  แล้ว จำนวนปีที่เข้าเรียนก็จะไม่มีความเกี่ยวข้องกับการเข้าร่วมโครงการภายใต้การควบคุมด้วยคะแนนความน่าจะเป็นของการเข้าร่วมโครงการที่สร้างมาจากตัวแปร  $X$  เช่นเดียวกัน เนื่องจากคะแนนความน่าจะเป็นนี้เป็นตัวเลขเพียงตัวเดียว ดังนั้น การใช้คะแนนความน่าจะเป็นในการหากลุ่มเปรียบเทียบจึงเป็นวิธีที่ง่ายกว่าการใช้ตัวแปร  $X$  ซึ่งอาจมีหลายตัวอย่างที่เธอว่า และการจับคู่ หรือที่เรียกกันว่าการ “แมทซิ่ง” (matching) ด้วยคะแนนความน่าจะเป็นนี้ก็จะสามารถกำจัดความเอนเอียงที่เกิดขึ้นได้ภายใต้สมมติฐานความเป็นอิสระของการเข้าร่วมโครงการ”

ว่องไวทบทวนสิ่งที่ศาสตราจารย์ Chisquare อธิบาย “อันดับแรกเราจะต้องวิเคราะห์สมการถดถอยของ  $P$  กับ  $X$  เพื่อคำนวณคะแนนความน่าจะเป็นในการเข้าร่วมโครงการของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด จากนั้น จึงจับคู่ผู้ไม่เข้าร่วมโครงการที่มีคะแนนความน่าจะเป็นใกล้เคียงที่สุดกับผู้เข้าร่วมโครงการแต่ละราย ผลต่างของจำนวนปีที่เรียนของผู้เข้าร่วมโครงการกับกลุ่มเปรียบเทียบที่ได้ก็คือผลกระทบของโครงการที่มีต่อผู้เข้าร่วมโครงการใช่ไหมคะ”

“ถูกต้องแล้ว ว่องไว เธอจะเปรียบเทียบกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดเพื่อดูผลกระทบของโครงการโดยภาพรวม หรือเธออาจเลือกดูผลกระทบแยกตามระดับรายได้ครัวเรือนก็ได้เช่นกัน จะเห็นได้ว่าเธอไม่จำเป็นต้องกำหนดให้ผลกระทบโครงการสัมพันธ์กับตัวแปรอื่นๆ แบบเชิงเส้นเหมือนวิธีการสมการถดถอย แต่เธอควรจะระมัดระวังในเรื่องการประมาณการคะแนนความน่าจะเป็นของการเข้าร่วมโครงการ สมการเชิงเส้นอาจประมาณค่าความน่าจะเป็นดังกล่าวที่มีค่ามากกว่า 1 หรือเป็นค่าติดลบ ดังนั้น วิธีที่ดีกว่าคือการใช้คำสั่ง LOGIT ในโปรแกรม SAPS โดยคำสั่งนี้จะใช้สมมติฐานที่กำหนดให้ความคลาดเคลื่อน  $v$  มีการกระจายตัวแบบโลจิสติก (logistic) และใช้วิธีการ maximum likelihood ในการประมาณการสัมประสิทธิ์ เธอจำวิชาที่ครูสอนเรื่องการประมาณการแบบจำลองของตัวแปร 2 ทางเลือกโดยใช้วิธี maximum likelihood ได้ไหมว่องไว?”

“จำได้ค่ะ” ว่องไวตอบด้วยเสียงหนักแน่น

“อีกประเด็นหนึ่งที่เธอควรคำนึงถึงก็คือ กลุ่มตัวอย่างของผู้ไม่เข้าร่วมโครงการบางส่วนอาจจำเป็นต้องถูกคัดออกเนื่องจากไม่สามารถใช้เป็นตัวแทนเปรียบเทียบที่เหมาะสมได้ ข้อมูลของผู้ไม่เข้าร่วมโครงการบางส่วนเป็นผู้ที่ไม่ผ่านเกณฑ์คุณสมบัติที่โครงการกำหนด ในขณะที่บางกลุ่มอาจมีคุณสมบัติต่างๆ ที่มีแนวโน้มที่จะเข้าร่วมโครงการต่ำอยู่แล้ว ในทางปฏิบัติ เธออาจพบว่ากลุ่มผู้ไม่เข้าร่วมโครงการบางส่วนมีคะแนนความน่าจะเป็นในระดับที่ต่ำกว่าผู้เข้าร่วมโครงการทั้งหมด ซึ่งเราเรียกปัญหานี้ว่า การขาดแคลน “common support” งานวิจัยในช่วงหลังชี้ว่า การที่ไม่สามารถหากลุ่ม

เปรียบเทียบที่มีคะแนนความน่าจะเป็นใกล้เคียงกับผู้เข้าร่วมโครงการได้ดีพอเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ผลการประเมินโครงการเกิดความเอนเอียงได้ ถ้าเธอสนใจประเด็นนี้ก็ลองอ่านงานวิจัยของ Heckman et al. (1998) ที่อยู่ในรายชื่อบทความของครูได้”

“ในการสร้างกลุ่มเปรียบเทียบนั้น เธอควรจะตัดข้อมูลกลุ่มตัวอย่างผู้ไม่เข้าร่วมโครงการบางส่วนออกไปเพื่อทำให้สามารถเปรียบเทียบกับข้อมูลผู้เข้าร่วมโครงการที่มีขอบเขตของคะแนนความน่าจะเป็นที่เท่ากันได้ เช่น เธอควรจะคัดเลือกข้อมูลผู้ไม่เข้าร่วมโครงการที่มีคะแนนความน่าจะเป็นที่จะเข้าร่วมโครงการเท่ากับ 0 ออกไป หรือเธออาจใช้วิธีตัดข้อมูลที่มีคะแนนความน่าจะเป็นสูงหรือต่ำเกินไป เช่น ตัดข้อมูลผู้ไม่เข้าร่วมโครงการที่มีคะแนนความน่าจะเป็นสูงสุดและต่ำสุดร้อยละ 2 ออกจากกลุ่มตัวอย่างของผู้ไม่เข้าร่วมโครงการทั้งหมด เมื่อเธอจัดการกับปัญหา common support ของข้อมูลผู้ไม่เข้าร่วมโครงการได้แล้ว ครูแนะนำให้เธอใช้วิธีการแมทชิ่งโดยการเลือกผู้ไม่เข้าร่วมโครงการที่มีคะแนนความน่าจะเป็นใกล้เคียงกับผู้เข้าร่วมโครงการมากที่สุด โดยจะแมทชิ่งแบบตัวต่อตัว หรือเธออาจใช้ค่าเฉลี่ยของคะแนนความน่าจะเป็นของผู้ไม่เข้าร่วมโครงการที่อยู่ใกล้ที่สุด 5 รายก็ได้”

“แล้วเราควรจะเลือกตัวแปรในเวคเตอร์ X ในการแมทชิ่งอย่างไรคะ?” ว่องไวยถาม

“อืม...เธอก็ควรใช้ตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับตัวชี้วัดความยากจนที่กระทรวงพัฒนาสังคมใช้คัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการ นั่นก็คือ เวคเตอร์ X ที่เธอใช้รวบรวมตัวแปรของเวคเตอร์ Z เข้าไปด้วย แต่เธอควรระวังไม่ให้ตัวแปรในเวคเตอร์ X เป็นปัจจัยที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ โดยอาจเลือกเฉพาะตัวแปรที่มีการเก็บข้อมูลก่อนมีโครงการหรือตัวแปรที่ไม่น่าจะเกิดการเปลี่ยนแปลงจากผลกระทบของโครงการอย่างไรก็ตาม การเลือกตัวแปรที่มีลักษณะดังกล่าวอาจไม่ง่ายเสมอไป ปัจจัยบางอย่างอาจเปลี่ยนแปลงเนื่องจากความคาดหวังที่จะได้เข้าร่วมโครงการ สิ่งสำคัญที่ควรจำไว้ก็คือ ตัวแปร X ที่ต่างกันจะทำให้ผลการประเมินที่ได้มีความแตกต่างกันไปด้วย ซึ่งเธอควรจะตรวจสอบความหนักแน่น (robustness) ของผลลัพธ์ที่ได้ พหุติอีกอย่างหนึ่งก็คือ การเลือกตัวแปร X เป็นจุดอ่อนของวิธีการแมทชิ่งด้วยคะแนนความน่าจะเป็นในการเข้าร่วมโครงการเลยทีเดียว”

### ปัญหาของตัวแปรที่ไม่สามารถสังเกตได้

ว่องไวยกล่าวขึ้นอย่างมีความหวังกับศาสตราจารย์ Chisquare ว่า “ตอนนี้หนูพอจะเข้าใจถึงวิธีการสร้างกลุ่มเปรียบเทียบที่ดีกว่าวิธีการที่เคยใช้แล้วค่ะ วิธีการนี้คงจะช่วยให้ประมาณการผลกระทบของโครงการได้ดีขึ้น”

“มันก็ไม่แน่เสมอไปนะว่องไวย ครูเคยเตือนเธอแล้วว่าวิธีการทั้งหมดที่ครูได้อธิบายไปจะช่วยกำจัดความเอนเอียงได้ก็ต่อเมื่อตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการศึกษาของเด็กแต่เราไม่สามารถสังเกตได้ (ตัวแปรที่ไม่ได้อยู่ในเวคเตอร์ X) จะต้องไม่มีความเกี่ยวข้องกับตัวแปรการเข้าร่วมโครงการ ที่มาของความเอนเอียงมี 2 ประการ คือ ความเอนเอียงที่เกิดจากตัวแปรที่เราสามารถรับรู้หรือสังเกตได้ (observable) และความเอนเอียงที่เกิดจากความแตกต่างของตัวแปรที่เราไม่สามารถสังเกตได้ (unobservable) เรามักเรียกความเอนเอียงประการหลังว่า “ความเอนเอียงในการคัดเลือก” (selection bias)”

ศาสตราจารย์ Chisquare ซึ่งไปที่สมการสุดท้ายพลางกล่าวว่า “เห็นได้ชัดว่าสมมติฐานความเป็นอิสระของการเข้าร่วมโครงการจะเป็นจริงในกรณีที่เป็นอิสระจากตัวแปรอื่นๆ ที่เราไม่ได้ควบคุมในแบบจำลอง ซึ่งก็คือ  $E(\varepsilon_i | X_i, P_i) = 0$  หากตัวแปรการเข้าร่วมโครงการมีความเกี่ยวข้องกับผลกระทบของโครงการผ่านตัวแปรที่เราไม่สามารถสังเกตได้ ผลการวิเคราะห์ก็ยังคงอาจมีปัญหาความเอนเอียงอยู่”

ว่องไวแทรกขึ้นว่า “ถ้าอย่างนั้น วิธีการวิเคราะห์สมการถดถอยที่คุณสัมผัสแนะนำก็ใช้สมมติฐานที่มีข้อจำกัดมากพอกับวิธีการแมทซิงที่เรากำลังพูดถึงนี้เลยสิคะ เพราะทั้งสองวิธีมีเงื่อนไขที่กำหนดให้ตัวแปรที่เราไม่สามารถสังเกตได้ต้องไม่มีความเกี่ยวข้องกับทั้งผลกระทบของโครงการและการเข้าร่วมโครงการ”

“พูดอย่างนั้นก็ถูกต้องทีเดียวนะ วิธีการถดถอยที่คุณสัมผัสแนะนำมีสมมติฐานที่กำหนดให้ตัวแปรที่เราไม่สามารถสังเกตได้ไม่มีความสัมพันธ์กับตัวแปร  $X$  ในขณะที่วิธีแมทซิงไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขนี้ แต่ตัวแปรที่ใช้ในการแมทซิงจะมีความสัมพันธ์กับผลกระทบของโครงการก็ได้ อย่างไรก็ตาม วิธีการแมทซิงอาจไม่สามารถกำจัดความเอนเอียงโดยรวมของการประเมินโครงการได้เสมอไป การแมทซิงอาจช่วยกำจัดความเอนเอียงบางส่วนโดยการควบคุมปัจจัยต่างๆ ที่เราสามารถสังเกตได้ แต่จะไม่สามารถแก้ปัญหาความเอนเอียงที่เกิดจากตัวแปรที่เราไม่สามารถสังเกตได้ ซึ่งความเอนเอียงจากทั้งสองแหล่งไม่จำเป็นต้องหักล้างกันเสมอไป ทำให้มีความเป็นไปได้ที่การกำจัดความเอนเอียงชนิดใดชนิดหนึ่งจะทำให้ความเอนเอียงทั้งหมดเพิ่มขึ้น ดังที่งานวิจัยของ Heckman et al. (1998) ได้ชี้ว่าวิธีการแมทซิงอาจทำให้ความเอนเอียงเพิ่มขึ้นกว่าวิธีการที่นำข้อมูลมาเปรียบเทียบกันตรงๆ โดยที่ไม่ได้ทำอะไรเลยก็ได้”

## ว่องไวรู้สึกเสียดายที่ไม่ได้มีการสำรวจข้อมูลก่อนมีโครงการ

ถึงตอนนี้ ว่องไวเริ่มรู้สึกหมดหวังมากขึ้นกว่าเดิม “แล้วจะมีวิธีไหนบ้างนอกจากการสุ่มเลือกผู้เข้าร่วมโครงการที่จะจัดการกับปัญหาความเอนเอียงที่เกิดจากการไม่สามารถควบคุมตัวแปรที่ไม่สามารถสังเกตได้ล่ะคะ?” ว่องไวถามศาสตราจารย์ Chisquare

“เธออาจจะทำอะไรบางอย่างได้หากเธอมีข้อมูลก่อนมีโครงการ PROSCOL ของทั้งผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการ วิธีการก็คือเธอคำนวณผลต่างของจำนวนปีที่เข้าเรียนระหว่างผู้เข้าร่วมโครงการและกลุ่มเปรียบเทียบในช่วงเวลาก่อนมีโครงการ ลบด้วยผลต่างอันเดียวกันนี้หลังจากมีโครงการ วิธีการนี้เรียกว่า “การหาผลต่างสองชั้น” (double difference) ซึ่งเป็นวิธีที่จะช่วยจัดการกับความเอนเอียงที่เกิดจากตัวแปรที่ไม่สามารถสังเกตได้ แต่เงื่อนไขสำคัญอยู่ที่ว่าตัวแปรเหล่านั้นจะต้องไม่มีการเปลี่ยนแปลงในช่วงก่อนและหลังมีโครงการ”

ศาสตราจารย์ Chisquare หันไปที่กระดานไวท์บอร์ดและชี้ที่สมการที่เขาเขียนไว้ก่อนหน้านั้น “เพื่อให้เข้าใจวิธีการนี้ได้ง่ายขึ้น เราลองเติมตัวอักษรที่บ่งชี้เวลาที่ตัวแปรต่างๆ ของสมการที่เขียนไว้เหล่านี้ ซึ่งทำให้จำนวนปีที่เข้าเรียนของเด็กหลังจากมีโครงการสามารถเขียนได้เป็น

$$S_{iA} = a + bP_i + cX_{iA} + \varepsilon_{iA}$$

ส่วนในช่วงเวลาก่อนมีโครงการ จำนวนปีที่เข้าเรียนของเด็กก็คือ

$$S_{iB} = a + cX_{iB} + \varepsilon_{iB}$$

(แน่นอนว่า  $P=0$  ในช่วงเวลาก่อนมีโครงการ) ความคลาดเคลื่อนในกรณีนี้ประกอบด้วยส่วนประกอบที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงตามเวลาและส่วนที่ขึ้นอยู่กับเวลา ซึ่งแสดงได้ดังนี้

$$\varepsilon_{it} = \eta_i + \mu_{it} \quad (t=A,B)$$

ในที่นี้  $\eta_i$  คือส่วนประกอบของความคลาดเคลื่อนที่ไม่ขึ้นอยู่กับเวลา ซึ่งส่วนนี้อาจมีความสัมพันธ์กับ  $P_i$  ส่วน  $\mu_{it}$  คือส่วนหนึ่งของความคลาดเคลื่อนที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามเวลา ซึ่งถูกกำหนดให้ไม่มีเกี่ยวข้องกับ  $P_i$  (หรือไม่มีความสัมพันธ์กับ  $X_i$ )”

“หลักสำคัญของวิธีการนี้คือ การใช้ประโยชน์จากข้อมูลก่อนมีโครงการเพื่อแก้ปัญหาความเอนเอียงที่เกิดจากตัวแปรที่เราไม่สามารถสังเกตได้ ในกรณีนี้ เนื่องจากครัวเรือนที่  $i$  ในสมการสำหรับ  $S_{iA}$  เป็นครัวเรือนเดียวกับครัวเรือนที่  $i$  ของสมการ  $S_{iB}$  ดังนั้น ผลต่างระหว่างสมการในช่วงเวลาก่อนมีโครงการและหลังมีโครงการจึงสามารถเขียนได้ดังนี้

$$S_{iA} - S_{iB} = bP_i + c(X_{iA} - X_{iB}) + \mu_{iA} - \mu_{iB}$$

ตอนนี้ เธอสามารถใช้สมการถดถอยนี้วิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของจำนวนปีที่เรียนกับการเข้าร่วมโครงการและการเปลี่ยนแปลงของตัวแปร  $X$  วิธี OLS สามารถประมาณการผลกระทบของโครงการได้อย่างไม่มีความเอนเอียง ด้วยเหตุที่สมการถดถอยนี้ช่วยกำจัดปัญหาของตัวแปรที่ไม่สามารถสังเกตได้ที่อาจมีความสัมพันธ์กับการเข้าร่วมโครงการออกไปนั่นเอง” (สังเกตได้ว่าความคลาดเคลื่อนของสมการนี้ไม่มีความสัมพันธ์กับตัวแปร  $P$ )

ว่องไวกล่าวเสริมว่า “ถ้าหากการเข้าร่วมโครงการขึ้นอยู่กับตัวแปรต่างๆ ในช่วงก่อนมีโครงการเท่านั้น สมมติฐานที่ให้  $\eta$  มีค่าเท่ากันทั้งช่วงก่อนและหลังมีโครงการก็น่าจะมีความสมเหตุสมผล”

ศาสตราจารย์ Chisquare พยักหน้ารับ “ถูกต้อง トラบไคที่ตัวแปรที่ไม่สามารถสังเกตได้นั้นไม่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามเวลา การเปลี่ยนแปลงของจำนวนปีที่เรียนของกลุ่มเปรียบเทียบจะแสดงถึงการเปลี่ยนแปลงของจำนวนปีที่เรียนของผู้เข้าร่วมโครงการในสถานการณ์สมมติที่ไม่มีโครงการได้”

ว่องไวคิดว่าผู้ที่จะใช้วิธีการนี้จำเป็นจะต้องทราบรายละเอียดของโครงการเป็นอย่างดี และจะต้องสามารถกำหนดเวลาการสำรวจเพื่อเก็บข้อมูลในการประเมินโครงการได้ ไม่เช่นนั้นแล้วเราอาจจะไม่สามารถควบคุมการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรหลังจากมีโครงการได้ หรือจะทำให้  $\eta$  มีค่าไม่เท่ากันระหว่างก่อนและหลังจากมีโครงการ

อย่างไรก็ตาม ว่องไวยังข้องใจกับสมการสุดท้ายของศาสตราจารย์ Chisquare “สมการสุดท้ายของอาจารย์หมายความว่าตัวแปร  $X$  ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับลักษณะของเด็กและครัวเรือนไม่มีความเกี่ยวข้องกับจำนวนปีที่เรียนของเด็ก หากตัวแปรเหล่านั้นมีค่าคงที่ในช่วงก่อนและหลังมีโครงการ แต่ใน

ความเป็นจริง การมีจำนวนปีที่เข้าเรียนเพิ่มขึ้นอาจขึ้นอยู่กับระดับการศึกษาของพ่อแม่ (แต่อาจไม่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงของระดับการศึกษา) และทำเลที่ตั้งของครัวเรือนซึ่งเป็นตัวกำหนด การเข้าถึงโรงเรียนของครัวเรือนได้นี้คะ?”

“ใช่ มีบางกรณีที่ตัวชี้วัดผลกระทบของโครงการขึ้นอยู่กับปัจจัยบางอย่างในช่วงก่อนมีโครงการ ดังนั้น เราอาจจำเป็นต้องควบคุมปัจจัยเหล่านั้นของกลุ่มผู้เข้าร่วมและกลุ่มเปรียบเทียบของข้อมูลก่อนมีโครงการ โดยเราสามารถทำได้โดยแยกพจน์ของ  $X_A$  และ  $X_B$  ในสมการถดถอย ซึ่งทำให้สมการการเปลี่ยนแปลงของจำนวนปีที่เข้าเรียนเขียนได้ในรูป

$$S_{iA} - S_{iB} = bP_i + c_a X_{iA} + c_b X_{iB} + \mu_{iA} - \mu_{iB}$$

ดังนั้น ถึงแม้ตัวแปรบางตัว (หรือทุกตัว) ในเวกเตอร์  $X$  จะไม่มีการเปลี่ยนแปลงในช่วงก่อนและหลังมีโครงการ แต่สมการนี้ก็ทำให้เราทราบอิทธิพลของ  $X$  ที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงของจำนวนปีที่เข้าเรียนก่อนและหลังมีโครงการได้”

“วิธีแมทซิงด้วยคะแนนความน่าจะเป็นในการเข้าร่วมโครงการสามารถนำมาใช้คัดเลือกกลุ่มเปรียบเทียบที่มีคุณสมบัติใกล้เคียงกับกลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการก่อนที่จะใช้วิธีหาผลต่างสองชั้นได้เช่นกัน คุรุเคยอ่านงานวิจัยที่น่าสนใจหนึ่งเกี่ยวกับโครงการจัดหางานของสหรัฐอเมริกา ผลการวิจัยพบว่าการใช้กลุ่มเปรียบเทียบที่ไม่มีความใกล้เคียงกับกลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการเป็นสาเหตุของความเอนเอียงที่เกิดขึ้นของวิธีการหาผลต่างสองชั้น เนื่องจากการคัดเลือกกลุ่มเปรียบเทียบที่อยู่ในขอบเขตของ common support เดียวกับผู้เข้าร่วมโครงการจะทำให้ความเอนเอียงที่เกิดขึ้นมีค่าคงที่ทั้งในช่วงก่อนและหลังมีโครงการ การใช้วิธีการแมทซิงในการคัดเลือกกลุ่มเปรียบเทียบ “ก่อน” มีโครงการจึงทำให้ผลที่ได้จากวิธีการหาผลต่างสองชั้นมีความถูกต้องมากขึ้น หากเธอสนใจวิธีนี้ก็สามรถอ่านบทความของ Heckman et al. ในวารสาร *Econometrica* ปี 1998 ที่อยู่ในรายชื่อบทความของคุรุได้”

ว่องไวพอจะมีประสบการณ์ในการสำรวจมาบ้าง แต่ก็ยังไม่แน่ใจเกี่ยวกับวิธีการเก็บแบบสำรวจครัวเรือนเดียวกันซ้ำอีก เธอจึงถามศาสตราจารย์ Chisquare ว่า “ในการทำการสำรวจซ้ำ คงไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะเก็บข้อมูลครัวเรือนทุกครัวเรือนที่เคยสำรวจในช่วงก่อนมีโครงการ อาจมีบางคนไม่ต้องการถูกสัมภาษณ์ซ้ำแล้วซ้ำอีก หรือครัวเรือนบางส่วนอาจย้ายที่อยู่ไปที่อื่นที่เราไม่สามารถติดตามได้ ซึ่งเรื่องนี้ก็น่าจะเป็นปัญหาไม่ใช่หรือคะ?”

“ถ้าการหายไปของครัวเรือนตัวอย่างเป็นไปโดยไม่มีแบบแผนหรือเป็นแบบสุ่มแล้ว กลุ่มตัวอย่างในการสำรวจหลังมีโครงการก็ยังสามารถเป็นตัวแทนของประชากร (population) เดียวกันกับการสำรวจก่อนมีโครงการได้ แต่หากครัวเรือนตัวอย่างที่หายไปจากการสำรวจมีแนวโน้มที่จะมีลักษณะบางประการที่คล้ายคลึงกันก็จะทำให้เกิดปัญหาขึ้นได้ ซึ่งเราเรียกปัญหานี้ว่า “attrition bias” ตัวอย่างเช่น โครงการ PROSCOL อาจมีส่วนช่วยให้ครัวเรือนที่ยากจนย้ายไปอยู่ในที่พักอาศัยที่ดีกว่า ซึ่งทำให้ไม่สามารถเก็บข้อมูลกลุ่มตัวอย่างของผู้เข้าร่วมโครงการได้ในการสำรวจหลังมีโครงการ ส่งผลให้เกิดความเอนเอียงของการวัดผลกระทบโครงการในวิธีการหาผลต่างสองชั้น”

หลังจากคุยกับศาสตราจารย์ Chisquare แล้ว ว่องไวได้สรุปรายละเอียดทั้งหมดเกี่ยวกับวิธีการหาผลต่างสองชั้นไว้ในสมุดบันทึกของเธอ (ดูภาคผนวก)

### ศาสตราจารย์ Chisquare เตือนให้ว่องไวระลึกถึงวิธีตัวแปรเครื่องมือ

“วิธีการหาผลต่างสองชั้นเป็นวิธีการที่ดีก็จริง แต่ถ้าเราไม่มีข้อมูลการสำรวจก่อนมีโครงการ และไม่มีใครคิดวางแผนล่วงหน้าว่าจะต้องประเมินผลโครงการ PROSCOL ยังจะพอมีหนทางอื่นที่สามารถจัดการกับปัญหาของตัวแปรที่เราไม่สามารถสังเกตได้หรือเปล่าคะ?”

“ถ้าอย่างนั้นเธออาจจำเป็นต้องใช้วิธีตัวแปรเครื่องมือ (instrumental variable method)” ศาสตราจารย์ Chisquare กล่าว “เธอคงจำได้จากตอนที่เรียนกับครูว่า วิธีการนี้เป็นวิธีต้นแบบในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับตัวแปรอธิบายมีความสัมพันธ์กับความคลาดเคลื่อน”

“เอ่อ...อาจารย์ช่วยอธิบายอีกครั้งได้ไหมคะ?”

“ตัวแปรเครื่องมือก็คือ ตัวแปรที่เป็นตัวกำหนดการเข้าร่วมโครงการแต่เป็นอิสระจากสมการของผลกระทบของโครงการ พูดอีกอย่างก็คือ ตัวแปรเครื่องมือจะมีความเกี่ยวข้องกับ P แต่จะไม่รวมอยู่ในสมการของผลกระทบของโครงการ (ซึ่งในที่นี้คือ สมการของจำนวนปีที่เรียนของเด็ก) และจะต้องไม่มีความสัมพันธ์กับความคลาดเคลื่อนในสมการ ( $\varepsilon$ ) ดังนั้น เพื่อที่จะหาตัวแปรเครื่องมือที่เหมาะสม เธอจะต้องมีตัวแปรอย่างน้อยหนึ่งตัวที่อยู่ในเวกเตอร์ Z แต่ไม่อยู่ในเวกเตอร์ X และไม่มีความสัมพันธ์กับ  $\varepsilon$  การประมาณการผลกระทบของโครงการด้วยวิธีนี้ทำได้โดยการแทนที่ P ด้วยค่าที่พยากรณ์ได้จาก การวิเคราะห์สมการถดถอยระหว่าง P กับ Z ซึ่งค่าที่พยากรณ์ได้นั้นจะขึ้นอยู่กับตัวแปรในเวกเตอร์ Z เพียงอย่างเดียว และ Z ก็ไม่มีความสัมพันธ์กับ  $\varepsilon$  ทำให้เราสามารถใช่วิธี OLS ประมาณการผลกระทบของโครงการในสมการใหม่นี้ได้โดยไม่เกิดความเอนเอียง”

“เข้าใจแล้วค่ะ” ว่องไวกล่าว “เนื่องจากค่า P ที่พยากรณ์ได้ขึ้นอยู่กับตัวแปรเครื่องมือและตัวแปรอื่นที่เป็นอิสระจากสมการจำนวนปีที่เรียน ทำให้สามารถจัดการกับปัญหาความเอนเอียงที่เกิดจากตัวแปรที่ไม่สามารถสังเกตได้ เนื่องจากค่า P ที่พยากรณ์ได้จะไม่มีความสัมพันธ์กับความคลาดเคลื่อนของสมการของจำนวนปีที่เรียน”

“เธอเข้าใจถูกแล้วว่องไว ยังจำได้ไหมว่าต้นเหตุของความเอนเอียงของการประเมินโครงการของเธอคือ การที่ความคลาดเคลื่อนในสมการจำนวนปีที่เรียนมีความสัมพันธ์กับความคลาดเคลื่อนของสมการการเข้าร่วมโครงการ ซึ่งทำให้ตัวแปรการเข้าร่วมโครงการมีความเกี่ยวข้องกับความคลาดเคลื่อนของสมการจำนวนปีที่เรียน ดังนั้น หากสามารถหาตัวแปรเครื่องมือที่เหมาะสม เธอจะสามารถแก้ปัญหานี้ได้โดยการเพิ่มความคลาดเคลื่อนจากสมการถดถอยของการเข้าร่วมโครงการในขั้นแรกเข้าไปเป็นตัวแปรในสมการวิเคราะห์ผลกระทบของโครงการ เพื่อแก้ปัญหาของการที่ตัวแปรการเข้าร่วมโครงการมีความสัมพันธ์กับความคลาดเคลื่อน และทำให้เธอสามารถใช้วิธี OLS ในการประเมินผลกระทบของโครงการได้อย่างถูกต้อง โดยยังสามารถใส่ตัวแปรการเข้าร่วมโครงการในสมการผลกระทบของโครงการได้เหมือนเดิม แต่วิธีการตัวแปรเครื่องมือนี้จะใช้ได้ผลก็ต่อเมื่อเธอสามารถหาตัวแปรเครื่องมือ



ที่เหมาะสมได้ ไม่เช่นนั้นแล้วเราก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาของการที่ความคลาดเคลื่อนอาจมีความสัมพันธ์กับตัวแปรการเข้าร่วมโครงการและตัวแปร  $X$  ในสมการ”

“แต่วิธีการนี้ก็มีข้อต่ออยู่เหมือนกัน ในกรณีที่โครงการทำให้เกิดผลกระทบที่มีความแตกต่างกันสำหรับผู้เข้าร่วมโครงการแต่ละรายแล้ว ก็อาจทำให้เกิดปัญหาในการใช้วิธีตัวแปรเครื่องมือ เนื่องจากวิธีนี้สามารถประมาณการเฉพาะผลกระทบโดยเฉลี่ยที่มีต่อผู้เข้าร่วมโครงการทั้งหมดเท่านั้น หากเธอสนใจ ก็สามารถหารายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับประเด็นนี้ได้ในงานวิจัยของ Heckman (1997)”

“นอกจากนี้ ตัวแปรเครื่องมือยังอาจใช้แก้ปัญหาในกรณีที่เธอไม่แน่ใจว่าจะเกิดความคลาดเคลื่อนในการวัด (measurement error) ของตัวแปรที่บ่งชี้การเข้าร่วมโครงการ ซึ่งจัดเป็นสาเหตุหนึ่งของความเอนเอียง ความคลาดเคลื่อนในการวัดนี้จะทำให้ตัวแปรการเข้าร่วมโครงการมีความแปรปรวนมากกว่าความเป็นจริง หากความคลาดเคลื่อนในการวัดเป็นแบบสุ่ม ซึ่งหมายถึงการที่มีความคลาดเคลื่อนมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 0 และไม่มีความสัมพันธ์กับตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อจำนวนปีที่เรียน ก็จะทำให้ผลกระทบของโครงการเกิดความเอนเอียงไปในทิศทางที่เข้าใกล้ 0 และยิ่งความแปรปรวนมีมาก ความเอนเอียงก็จะมากขึ้นตามไปด้วย”

“เท่าที่ดิฉันจำได้ อาจารย์เรียกมันว่า “attenuation bias” ความเอนเอียงนี้ทำให้สัมประสิทธิ์ที่ประมาณการได้มีค่าต่ำกว่าที่ควรจะเป็น โดยมีทิศทางที่เข้าใกล้ 0”

“ถ้าตัวแปรตามของเรามีค่าที่เป็นไปได้เพียง 2 ค่าเท่านั้น เช่น ตัวแปรที่บ่งชี้ว่าเด็กกำลังเรียนหรือไม่เรียนอยู่ เธอควรจะใช้แบบจำลองแบบตัวแปร 2 ทางเลือกที่ไม่ใช่เชิงเส้น เช่น logit หรือ probit ซึ่งมีหลักในการทดสอบความเป็นอิสระ (exogenous) ของตัวแปรการเข้าร่วมโครงการเหมือนกับกรณีของสมการเชิงเส้น งานวิจัยของ Rivers and Vuong (1988) ได้อภิปรายเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นในการใช้แบบจำลองเหล่านี้ นอกจากนี้ ก็มีงานวิจัยของ Blundell and Smith (1993) ที่อธิบายโดยสรุปถึงแบบจำลองที่ไม่ใช่เชิงเส้นแบบต่างๆ ในกรณีที่เกิดปัญหาที่ตัวแปรอธิบายมีความสัมพันธ์กับความคลาดเคลื่อน ครูเขียนโปรแกรมที่วิเคราะห์สมการถดถอยโดยวิธี probit ในกรณีที่เกิดปัญหานี้เอาไว้ ถ้าเธอสนใจครูจะถือปี่โปรแกรมให้”

“ขอบคุณมากค่ะอาจารย์ ว่องไวหวังว่าจะผ่านปัญหาต่างๆ จนถึงขั้นตอนที่จะได้ใช้มัน แต่โครงการนี้ควรจะใช้อะไรเป็นตัวแปรเครื่องมือหรือคะ?” ว่องไวถาม

“อืม...อันนั้นเธอจะต้องไปคิดเอาเองแล้วละว่องไว”

## ว่องไวกลับมาหน้าจอคอมพิวเตอร์

ว่องไวชักเริ่มไม่แน่ใจว่าการประเมินโครงการของเธอจะจบลงง่ายๆ หรือไม่ “ฉันได้เรียนรู้มากขึ้นก็จริง แต่จะรายงานความคืบหน้ากับเจ้านายอย่างไรดีล่ะ?”

ว่องไวพยายามคิดหาตัวแปรที่เหมาะสมที่จะใช้เป็นตัวแปรเครื่องมือ แต่ตัวแปรที่เธอคิดออกในตอนนี้นั้นล้วนเป็นตัวแปรที่อยู่ในเวกเตอร์  $X$  ที่มีความเกี่ยวข้องกับผลกระทบของโครงการทั้งหมด เธอนึกถึงสิ่งที่ศาสตราจารย์ Chisquare สอนว่า การหาตัวแปรเครื่องมือที่เหมาะสมจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข

ที่เรียกว่า “exclusion restriction” ซึ่งหมายถึงตัวแปรที่จะใช้เป็นตัวแปรเครื่องมือจะต้องอยู่ในสมการการเข้าร่วมโครงการแต่ไม่อยู่ในสมการผลกระทบของโครงการ

ว่องไวตัดสินใจที่จะใช้วิธีแมทซิงด้วยคะแนนความน่าจะเป็นในการเข้าร่วมโครงการตามที่ศาสตราจารย์ Chisquare แนะนำ แบบจำลอง logit ของเขาค่อนข้างสมเหตุสมผลและชี้ว่าโครงการ PROSCOL เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายของโครงการได้ดี วิธี logit ที่เธอใช้สามารถประมาณการตัวแปรทุกตัวที่เธอคิดว่าน่าจะเกี่ยวข้องกับความต้องการได้อย่างมีนัยสำคัญและมีเครื่องหมายของสัมประสิทธิ์สอดคล้องกับที่คาดไว้ หลังจากที่เราทำการแมทซิงตามที่ศาสตราจารย์ Chisquare แนะนำและเปรียบเทียบอัตราการเข้าเรียนโดยเฉลี่ยแล้ว ว่องไวพบว่ากลุ่มเปรียบเทียบมีอัตราการเข้าเรียนโดยเฉลี่ยร้อยละ 60 เทียบกับกลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการ ซึ่งมีอัตราการเข้าเรียนร้อยละ 80

ว่องไวคิดถึงคำแนะนำที่ได้จากสัมพัศ คล่องแคล่วรัฐศาสตร์ ถึงเรื่องราวได้ที่สูญเสียไปจากการเข้าร่วมโครงการ เธอพบว่าสำนักงานสถิติฯ ได้จัดทำการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กซึ่งมีคำถามเกี่ยวกับรายได้เอาไว้ด้วย (กฎหมายของลาบาสาห้ามการใช้แรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 16 ปี แต่รัฐบาลยังไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายนี้ได้อย่างจริงจังเท่าที่ควร เรื่องนี้จึงเป็นประเด็นที่อ่อนไหวมากในลาบาสา) ว่องไวใช้ข้อมูลจากการสำรวจนี้เพื่อคำนวณรายได้ของเด็กที่ได้รับ หากไม่ได้เข้าเรียนในโรงเรียน ซึ่งเป็นรายได้ที่สูญเสียไปจากการที่เด็กเข้าเรียนในโรงเรียนนั่นเอง

ต่อจากนั้น ว่องไวจึงนำข้อมูลจำนวนเงินที่ผู้เข้าร่วมโครงการได้รับหักลบด้วยรายได้ที่สูญเสียไปจากการไปโรงเรียน เพื่อคำนวณหารายได้สุทธิที่เพิ่มขึ้นในรูปแบบเงินโอน (net transfer) จากการเข้าร่วมโครงการ เมื่อนำรายได้ของครัวเรือนหักลบด้วยรายได้สุทธิที่เพิ่มขึ้นจากการเข้าร่วมโครงการดังกล่าว ว่องไวก็สามารถประมาณการกระจายของรายได้ก่อนมีโครงการของผู้เข้าร่วมโครงการ ว่องไวพบว่าผู้เข้าร่วมโครงการไม่ได้มีความยากจนมากเท่ากับผลลัพธ์ที่เธอเคยคำนวณในครั้งแรก เพราะในครั้งนั้นเธอไม่ได้พิจารณารายได้ที่สูญเสียไปจากการไม่ได้ทำงานของเด็ก แต่โดยภาพรวมผู้เข้าร่วมโครงการก็ยังจัดว่าเป็นคนยากจน โดยสองในสามของกลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนทางการของลาบาสา

เมื่อคำนวณรายได้สุทธิที่เพิ่มขึ้นจากโครงการแล้ว ว่องไวจึงคำนวณ “อัตราความยากจน” (poverty rate) ในกรณีที่มีและไม่มีโครงการ PROSCOL โดยอัตราความยากจนหลังมีโครงการถูกคำนวณจากสัดส่วนของประชากรที่อาศัยอยู่ในครัวเรือนที่มีรายได้ต่อหัวต่ำกว่าระดับเส้นความยากจนต่อจำนวนประชากรทั้งหมด โดยข้อมูลรายได้ที่ใช้คือรายได้ที่รวมเงินทั้งหมดที่ได้รับจากโครงการ ซึ่งมาจากข้อมูลที่สำรวจโดยสำนักงานสถิติฯ ส่วนในการคำนวณอัตราความยากจนในกรณีที่ไม่มีโครงการนั้น ขั้นตอนแรก ว่องไวนำรายได้สุทธิที่เพิ่มขึ้นจากการเข้าร่วมโครงการคือ เงินที่ได้รับจากโครงการลบด้วยรายได้ที่สูญเสียไปจากการที่เด็กไม่ได้ทำงาน หักลบออกจากรายได้ในปัจจุบันเพื่อประมาณการรายได้ก่อนมีโครงการ จากนั้นจึงคำนวณอัตราความยากจนก่อนมีโครงการ ผลการคำนวณพบว่าอัตราความยากจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของลาบาสาซึ่งร้อยละ 32 ในปัจจุบันจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 36 หากไม่มีโครงการ นั่นคือ โครงการช่วยให้ร้อยละ 4 ของประชากรทั้งหมดหลุดพ้นจากความยากจนได้

ว่องไวตระหนักถึงปัญหาที่เกิดจากความไม่แน่นอนของการวัดเส้นความยากจนที่จัดทำโดยสำนักงานสถิติฯ เธอจึงคำนวณอัตราความยากจนโดยใช้เส้นความยากจนหลายเส้นเพื่อเปรียบเทียบผลที่ได้ในแต่ละเส้นความยากจน เช่น กรณีของเส้นความยากจนที่ทำให้ร้อยละ 50 ของประชากรเป็นคนยากจนนั้น อัตราความยากจนจะเท่ากับร้อยละ 52 หากไม่มีโครงการ เป็นต้น เมื่อคำนวณอัตราความยากจนโดยใช้เส้นความยากจนที่ระดับรายได้ต่างกันได้แล้ว ว่องไวจึงสามารถสร้าง “poverty incidence curves” หรือที่นักสถิติเรียกว่า ฟังก์ชันการแจกแจงสะสมของความยากจน (cumulative distribution function) ของทั้งกรณีที่มีและไม่มีโครงการได้

เมื่อได้ผลการประเมินโครงการดังนี้แล้ว ว่องไวจึงขอเข้าพบท่านปลัดกระทรวงเพื่อนำเสนอผลการประเมินโครงการ PROSCOL ตามที่ได้รับมอบหมาย

### การพบกันโดยบังเอิญกับคุณฉลาดเฉลียว สังคมวิทยา (Ms. Sensible Sociologist)

หนึ่งวันก่อนหน้าที่ว่องไวจะนำเสนอผลการวิเคราะห์ให้ท่านปลัดกระทรวงพิจารณา เธอได้พบกับคุณฉลาดเฉลียว สังคมวิทยา เพื่อนเก่าของเธอที่ขณะนี้ทำงานอยู่ที่องค์กรพัฒนาเอกชนที่ใหญ่ที่สุดของลาบาสที่ชื่อว่า SCEF (Social Capital for Empowerment Foundation) ว่องไวเล่าถึงรายละเอียดของการประเมินโครงการของเธอให้ฉลาดเฉลียวฟัง

ฉลาดเฉลียวเริ่มมีนงงเมื่อว่องไวพูดถึง “การประมาณการที่ไม่เอนเอียง” และ “คะแนนความน่าจะเป็นในการเข้าร่วมโครงการ” ฉลาดเฉลียวกล่าวว่า “ฉันไม่ค่อยจะสันตัดเรื่องพวกนี้ซักเท่าไรเลยว่องไว แต่ฉันพอจะรู้เรื่องโครงการ PROSCOL อยู่บ้าง ฉันเคยไปเยี่ยมโรงเรียนทางภาคตะวันตกเฉียงเหนือของลาบาสที่มีเด็กจำนวนมากเข้าร่วมโครงการ PROSCOL และได้พบกับครอบครัวที่เข้าร่วมโครงการตลอดเวลาที่ฉันทำงานให้กับ SCEF สิ่งหนึ่งที่ฉันบอกได้ก็คือ คนเหล่านั้นไม่ได้เป็นคนจนทั้งหมด ถึงแม้ส่วนใหญ่จะเป็นคนจนก็ตาม และโครงการก็มีส่วนช่วยพวกเขาได้มากที่สุดทีเดียว”

“แต่ฉันไม่ค่อยจะเห็นด้วยกับประเด็นของ “รายได้ที่สูญหายไป” ที่สัมผัสพูดถึง บางทีนักเศรษฐศาสตร์ก็มีความคิดแปลกๆ ที่ฉันไม่ค่อยจะเข้าใจนัก ฉันเห็นเด็กจำนวนมากจากครอบครัวที่ยากจนไปโรงเรียนและทำงานไปพร้อมกันด้วย และก็มีเด็กเล็กๆ บางส่วนที่อยู่กับบ้านเฉยๆ ไม่ไปทั้งโรงเรียนและไม่ทำงาน สัมผัสอาจจะแม่นยำจริงๆ ก็จริงอยู่ แต่ในความเป็นจริงฉันก็ไม่เห็นว่ามันจะเป็นปัญหาที่สำคัญสักเท่าไร”

“อาจจะถูกอย่างที่เธอว่านะฉลาดเฉลียว สิ่งที่คุณจำเป็นต้องทำก็คือ การตรวจสอบว่ามีความแตกต่างของจำนวนของเด็กที่ใช้แรงงานเปรียบเทียบระหว่างผู้เข้าร่วมโครงการและกลุ่มเปรียบเทียบหรือไม่” ว่องไวกล่าว “แต่ปัญหาก็คือ การสำรวจมาตรฐานการครองชีพของครัวเรือนไม่ได้มีคำถามเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก สำนักงานสถิติฯ เก็บข้อมูลเหล่านี้ในการสำรวจอีกชุดหนึ่ง ฉันก็เลยคิดว่าน่าจะเสนอผลการประเมินทั้งแบบที่หักลบและไม่หักลบรายได้ที่สูญหายไปให้เจ้านายพิจารณา”

“อืม เป็นทางเลือกที่ฉลาดทีเดียว” ฉลาดเฉลียวเห็นด้วย “อีกประเด็นหนึ่งที่น่าสังเกตคือ การที่ครัวเรือนยากจนจะได้เข้าร่วมโครงการ PROSCOL หรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับว่าครัวเรือนตั้งอยู่ในเขต

การศึกษาได้อีกด้วย เพราะเขตการศึกษาทุกเขตได้รับการจัดสรรงบประมาณของโครงการ PROSCOL จากส่วนกลาง ถึงแม้เขตศึกษานั้นจะมีครอบครัวที่ยากจนอาศัยอยู่น้อยมากก็ตาม ครอบครัวที่ยากจนในเขตการศึกษาที่คนส่วนใหญ่มีฐานะดี จึงมีแนวโน้มที่จะได้เข้าร่วมโครงการมากกว่าครอบครัวยากจนในเขตการศึกษาที่ยากจนกว่า เหตุผลทางการเมืองทำให้รัฐบาลต้องการที่จะให้ทุกเขตการศึกษามีเข้าร่วมในโครงการ ผลที่ตามมาคือ ปัจจัยสำคัญที่ครัวเรือนจะได้เข้าร่วมโครงการหรือไม่นั้นไม่ได้อยู่ที่ระดับความยากจนของครัวเรือน แต่อยู่ที่ความยากจนโดยเปรียบเทียบกับครัวเรือนอื่นในเขตการศึกษาเดียวกันมากกว่า”

“จริงหรือ ฉันไม่รู้เรื่องนี้มาก่อนเลย” ว่องไวตอบอย่างรู้สึกเขินอายที่ไม่ได้คิดที่จะไปปรึกษากับฉลาดเฉลียวก่อนหน้านี้ เนื่องจากประเด็นนี้อาจมีความสำคัญกับการวิเคราะห์ของเธอมากทีเดียว

“ข้อสังเกตของเธอเป็นประโยชน์กับฉันมากเลยฉลาดเฉลียว ข้อมูลจากสำนักงานสถิติสามารถบอกได้ว่าครัวเรือนตั้งอยู่ในเขตการศึกษาใด และฉันรู้ว่าแต่ละเขตการศึกษาได้รับงบประมาณเท่าใด จากส่วนกลาง อย่างที่เธอบอก วิธีการจัดสรรงบประมาณส่งผลต่อการเข้าร่วมโครงการ PROSCOL แต่ไม่น่าจะเกี่ยวข้องกับอัตราการเข้าเรียนของเด็กซึ่งควรจะขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ได้แก่ ฐานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือน โครงสร้างของสมาชิกครัวเรือน และลักษณะต่างๆที่เกี่ยวกับโรงเรียน ดังนั้นการจัดสรรงบประมาณของโครงการไปยังเขตการศึกษาต่างๆ จึงน่าจะใช้เป็นตัวแปรเครื่องมือที่เหมาะสมในการวัดความเอนเอียงของผลกระทบของโครงการที่ฉันประมาณการได้”

ฉลาดเฉลียวมีหนังอีกครึ่งเมื่อฟังว่องไวพูดจบ ว่องไวบอกฉลาดเฉลียวทันทีและรีบกลับไปที่สำนักงาน สิ่งแรกที่เธอทำคือ ค้นหารายละเอียดเกี่ยวกับเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณไปยังเขตการศึกษาต่างๆ จากเอกสารที่เธอได้มาจากระทรวงพัฒนาสังคมตั้งแต่แรก บันทึกของทางกระทรวงกำหนดไว้ว่า PROSCOL จัดสรรงบประมาณตามจำนวนของเด็กวัยเรียนควบคู่ไปกับ “ตัวชี้วัดความยากจน” ของเขตศึกษานั้น ซึ่งว่องไวเห็นว่าเป็นเกณฑ์ที่ค่อนข้างคลุมเครือ

ต่อจากนั้น ว่องไวจึงวิเคราะห์สมการถดถอยของจำนวนปีที่เข้าเรียนอีกครั้งหนึ่ง โดยคราวนี้แทนที่จะใช้ตัวแปรการเข้าร่วมโครงการจริง เธอใช้คะแนนความน่าจะเป็นในการเข้าร่วมโครงการในสมการ โดยความน่าจะเป็นในครั้งนี้ได้มาจากสมการการเข้าร่วมโครงการที่มีตัวแปรของการจัดสรรงบประมาณไปยังเขตการศึกษาต่างๆ เป็นตัวแปรเครื่องมือ อย่างไรก็ตาม เธอก็ยังกังวลว่าการจัดสรรงบประมาณนี้อาจมีความสัมพันธ์กับตัวแปรอื่นๆ ที่ไม่ได้รวมอยู่ในสมการ เช่น ตัวแปรที่เกี่ยวกับลักษณะของโรงเรียน แม้ว่าเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นทางการจะไม่ขึ้นอยู่กับลักษณะของโรงเรียน แต่ในทางปฏิบัติปัจจัยที่เกี่ยวกับลักษณะของโรงเรียนอาจมีความเกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณของโครงการก็ได้

“หากมีตัวแปรที่เกี่ยวกับลักษณะของโรงเรียนที่มีอิทธิพลต่อทั้งการจัดสรรงบประมาณของโครงการ PROSCOL และต่อการศึกษาของเด็ก วิธีตัวแปรเครื่องมือก็อาจทำให้เกิดความเอนเอียงได้” ว่องไวรำพึงกับตัวเอง เธอตระหนักดีว่าทางเดียวที่จะแก้ปัญหานี้ได้คือ การเพิ่มตัวแปรที่บ่งชี้ลักษณะด้านต่างๆ ของโรงเรียนเข้าไปในสมการให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้เพื่อพยายามควบคุมอิทธิพลที่เกิดจากลักษณะของโรงเรียน อย่างไรก็ตาม ว่องไวรู้ดีว่าเธอคงไม่สามารถกำจัดความเอนเอียงให้หมด

ไปได้โดยสิ้นเชิงได้ ยกตัวอย่างเช่น อาจารย์ใหญ่ของโรงเรียนที่มีอิทธิพลมากอาจสามารถดึงงบประมาณจากโครงการได้มาก ในขณะที่เดียวกันอาจารย์ใหญ่นั้นก็อาจมีความสามารถในการส่งเสริมให้เด็กเข้าเรียนในโรงเรียนเพิ่มมากขึ้นด้วย ซึ่งเธอไม่สามารถวัดระดับของปัจจัยทางด้านการเมืองดังกล่าวออกมาเป็นตัวเลขได้ อย่างไรก็ตาม ว่องไวคิดว่า อย่างน้อยผลที่ได้จากวิธีตัวแปรเครื่องมือนี้ก็สมารถใช้เป็นตัวเปรียบเทียบกับผลที่ได้จากวิธีการแมทซิงได้

ผลที่ได้จากวิธีตัวแปรเครื่องมือสอดคล้องกับคำแนะนำของฉลาดเฉลียว กล่าวคือ สมการถดถอยแบบ logit ของการเข้าร่วมโครงการสามารถประมาณการตัวแปรการจัดสรรงบประมาณของโครงการไปยังเขตการศึกษาต่างๆ ได้อย่างมีนัยสำคัญและมีสัมประสิทธิ์เป็นบวก ในส่วนของสมการผลกระทบของโครงการ (ในที่นี้คือ อัตราการเข้าเรียนในโรงเรียน) ว่องไวใส่ตัวแปรทั้งหมดจากสมการ logit ในขั้นตอนแรกเข้าไปในสมการ ยกเว้นตัวแปรการจัดสรรงบประมาณของโครงการ (ซึ่งเป็นตัวแปรเครื่องมือ) ผลที่ได้คือ วิธี OLS ประมาณการคะแนนความน่าจะเป็นในการเข้าร่วมโครงการได้อย่างมีนัยสำคัญเช่นกัน จากสัมประสิทธิ์ของตัวแปรความน่าจะเป็นในการเข้าร่วมโครงการนี้ ว่องไวสามารถตีความได้ว่า ผู้เข้าร่วมโครงการจะมีอัตราการเข้าเรียนสูงกว่าผู้ไม่เข้าร่วมประมาณร้อยละ 15 นอกจากนี้ ว่องไวได้วิเคราะห์สมการของจำนวนปีที่เรียนโดยแบ่งเป็นกรณีของเด็กชายและเด็กหญิงแยกกันเป็น 2 สมการ ผลที่ได้ชี้ว่า ผู้เข้าร่วมโครงการอายุ 18 ปีจะมีจำนวนปีที่เรียนมากกว่าผู้ไม่เข้าร่วมโครงการโดยเฉลี่ย 2 ปีไม่ว่าจะเป็นชายหรือหญิง

ว่องไวอยากทราบว่าศาสตราจารย์ Chisquare จะคิดอย่างไรต่อผลการวิเคราะห์ที่ได้ เธอแน่ใจว่าศาสตราจารย์จะต้องพบปัญหาบางอย่างจากสิ่งที่เธอทำแน่ “ฉันไม่แน่ใจว่าความคลาดเคลื่อนมาตรฐานที่ใช้ถูกหรือไม่? และฉันควรใช้แบบจำลองเชิงเส้นหรือเปล่า?” ว่องไวตัดสินใจว่าเธอควรจะสั่งซื้อโปรแกรมใหม่ที่ชื่อว่า FEM (Fancy Econometric Methods: เครื่องมือวิเคราะห์เศรษฐมิติพิเศษ) ที่กำลังเป็นที่นิยมอยู่ในขณะนี้มาใช้ แต่ตอนนี้ เธอค่อนข้างพอใจกับผลการวิเคราะห์ที่ได้จากวิธีตัวแปรเครื่องมือที่สอดคล้องกับผลที่ได้จากวิธีการแมทซิง และเธอยังมั่นใจว่าผลการวิเคราะห์ที่ได้มีความสมเหตุสมผลจากการได้รับคำแนะนำจากฉลาดเฉลียวผู้ที่เคยคลุกคลีอยู่กับผู้เข้าร่วมโครงการมาก่อน “มันคงไม่ผิดไปทั้งหมดหรอกน่า” ว่องไวกล่าวให้กำลังใจตนเอง

## ว่องไวรายงานผลการประเมินโครงการแก่เจ้านาย

ว่องไวส่งรายงานผลการประเมินโครงการ PROSCOL ให้แก่ท่านปลัดกระทรวง “ดูเหมือนว่าโครงการ PROSCOL ประสบความสำเร็จพอสมควรทีเดียว” ท่านปลัดกระทรวงมีท่าทีพึงพอใจกับรายงานของว่องไว ต่อจากนั้น ท่านปลัดกระทรวงได้ขอเข้าพบกับท่านรัฐมนตรีเพื่อรายงานผลการดำเนินการโครงการ PROSCOL โดยมีว่องไวเข้าร่วมนำเสนอผลงานด้วย ท่านรัฐมนตรีสนใจในผลการประเมินที่ได้และได้ตั้งคำถามว่องไวเกี่ยวกับวิธีการวัดผลกระทบของโครงการ นอกจากนี้ ท่านรัฐมนตรียังแสดงความชื่นชมความพยายามของว่องไวในการคัดเลือกกลุ่มเปรียบเทียบที่มีลักษณะใกล้เคียงกับผู้เข้าร่วมโครงการมากที่สุด

“ผมคิดว่าเราควรขยายขนาดของโครงการ PROSCOL ให้ครอบคลุมทั่วประเทศ” ท่านรัฐมนตรีกล่าว “แต่เราคงไม่สามารถขยายโครงการให้คนทั้งประเทศภายในครั้งเดียวได้ ผมคาดว่าน่าจะใช้เวลาซัก 2 ปีในการทำให้โครงการนี้ครอบคลุมประชากรทั้งหมด ผมยังต้องการให้คุณ่วงไวคอยตรวจสอบการดำเนินงานของโครงการโดยตลอด”

“ดิฉันก็คิดว่าจะทำอย่างนั้นเหมือนกันคะท่านรัฐมนตรี แต่จากสิ่งที่ได้เรียนรู้จากการประเมินโครงการนี้ ดิฉันอยากจะเสนอว่าในกรณีที่จะขยายโครงการออกไป เราควรจะมีการสุ่มเลือกผู้ที่มีสิทธิ์เข้าร่วมโครงการบางส่วนไม่ให้เข้าร่วมโครงการ และเก็บข้อมูลของผู้เข้าร่วมโครงการจริงกับผู้ที่ไม่ได้รับคัดเลือกให้เข้าร่วมโครงการหลังจากมีการขยายโครงการไปแล้ว วิธีการนี้จะช่วยให้เราวัดผลกระทบที่เกิดจากโครงการได้ถูกต้องแม่นยำมากขึ้น ซึ่งน่าจะช่วยให้เราปรับปรุงโครงการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นไปกว่านี้ได้คะ”

ท่านรัฐมนตรีมีสีหน้าไม่พอใจเมื่อได้ฟังข้อเสนอของว่องไว ท่านปลัดกระทรวงเห็นดังนั้นก็เริ่มกระสับกระส่ายอย่างเห็นได้ชัด ทันใดนั้น ท่านรัฐมนตรีก็หัวเราะโพล่ ขึ้นมาว่า “ฮา ฮ่า! คุณต้องเล่นมุขตลกกับผมแน่ๆ เลยคุณว่องไว ผมนึกภาพออกทันทีเลยว่าหนังสือพิมพ์คงพาดหัวข่าวว่า “รัฐบาลสุ่มเลือกไม่ให้ครอบครัวที่ต้องการความช่วยเหลือเข้าร่วมโครงการ PROSCOL เอ...หรือคุณต้องการให้ผมไปลงเลือกตั้งอีกครั้งอย่างนั้นหรือ?”

“ดิฉันเข้าใจเหตุผลของท่านดีคะ แต่ในเมื่อรัฐบาลมีงบประมาณไม่เพียงพอที่จะให้ทุกคนที่ต้องการความช่วยเหลือได้เข้าร่วมโครงการพร้อมกันอยู่แล้ว ถึงอย่างไรรัฐบาลก็จำเป็นที่จะต้องเลือกว่าจะให้ความช่วยเหลือกับคนกลุ่มใดก่อน การสุ่มเลือกผู้เข้าร่วมโครงการก็น่าจะเป็นวิธีที่มีความยุติธรรมมากกว่าวิธีอื่นไม่ใช่หรือคะ?”

ท่านรัฐมนตรีคิดทบทวนเหตุผลของว่องไว “ถ้าเราเริ่มจากการสุ่มเลือกระดับโรงเรียนหรือเขตการศึกษาแทนที่จะสุ่มเลือกระดับครัวเรือนได้ไหม?”

“ได้คะ วิธีการดังกล่าวจะทำให้เราสามารถใช้ตัวแปรที่เกี่ยวกับการเลือกเข้าโรงเรียนเป็นตัวแปรเครื่องมือได้อย่างไม่มีปัญหา” ว่องไวกล่าวด้วยความกระตือรือร้น

“ตัวแปรเครื่องมืออะไรนะ?” ท่านรัฐมนตรีถาม ในขณะที่ท่านปลัดกระทรวงเริ่มกระสับกระส่ายอีกครั้ง “เอาละ ช่างมันเถอะ ถ้าคุณคิดว่าวิธีนี้ใช้ได้ผล ผมจะลองไปคิดว่าจะช่วยอะไรได้บ้าง ผมคิดว่ารัฐมนตรีกระทรวงพัฒนาสังคมน่าจะเห็นด้วยกับวิธีนี้”

“ถ้าวิธีการนี้เกิดเป็นไปได้ขึ้นมา เราจะเปลี่ยนไปใช้วิธีการอื่นได้ไหมคะ? ทางเลือกที่เราพอจะทำได้คือ การสำรวจข้อมูลของครัวเรือนในพื้นที่ที่น่าจะมีผู้เข้าร่วมโครงการอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากก่อนจะมีการขยายโครงการไปถึง ซึ่งดิฉันอยากจะสำรวจพร้อมไปกับการสำรวจระดับประเทศที่สำนักงานสถิติฯ ดำเนินการอยู่แล้ว และดิฉันก็อยากจะเพิ่มคำถามอีกจำนวนหนึ่งในการสำรวจของสำนักงานสถิติฯ เช่น คำถามที่ว่าเด็กในครอบครัวได้ออกไปทำงานข้างนอกหรือไม่”

“อืม อันนี้ดูจะเป็นข้อเสนอที่เป็นไปได้แน่คุณว่องไว ผมจะลองปรึกษากับเลขาธิการสำนักงานสถิติฯ ดูก็แล้วกัน”

## บทส่งท้าย

3 ปีผ่านไป ว่องไว ช่างวิเคราะห์ ได้เลื่อนตำแหน่งเป็นหัวหน้าของหน่วยงานประเมินผลด้านเศรษฐกิจและสังคมซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ภายใต้กระทรวงการคลัง หน่วยงานนี้มีหน้าที่หลักในการประเมินผลโครงการด้านสังคมทุกโครงการที่มีการดำเนินการในประเทศ ว่องไวมีผู้ช่วยที่เป็นเจ้าหน้าที่ประจำทั้งหมด 3 คน และได้จ้างศาสตราจารย์ Chisquare และฉลาดเจลิยว สังคมวิทยา เป็นที่ปรึกษา ทั้งสองมีความคิดเห็นที่ไม่ค่อยจะลงรอยกันนัก (ฉลาดเจลิยวเคยเสียดสีศาสตราจารย์ Chisquare ให้ว่องไวฟังว่า “จำไว้นะนักเรียน การกระจายตัวแบบ *Chisquare* ก็คือการกระจายตัวแบบ *ไม่ปกติ*”) อย่างไรก็ตาม ว่องไวคิดว่าภารกิจทั้งสองจะเป็นประโยชน์อย่างมากต่องานของเธอ ฉลาดเจลิยวมีความถนัดในด้านการออกสำรวจภาคสนามและรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้เสียของโครงการ ซึ่งมีส่วนช่วยในการทดสอบความสมเหตุสมผลของสมมติฐานในการวิเคราะห์เชิงปริมาณที่ศาสตราจารย์ Chisquare มีความเชี่ยวชาญ ว่องไวได้เรียนรู้บทเรียนที่สำคัญจากรายงานเรื่อง “ทัศนคติของผู้เข้าร่วมโครงการ” ของกระทรวงพัฒนาสังคม ซึ่งก็คือ การสัมภาษณ์ผู้เข้าร่วมโครงการอาจช่วยให้เราเข้าใจการดำเนินงานของโครงการได้ดีขึ้น แต่ข้อมูลการสัมภาษณ์เพียงอย่างเดียวยังไม่สามารถใช้ในการประเมินผลโครงการอย่างน่าเชื่อถือได้

อย่างไรก็ตาม ว่องไวยังได้เรียนรู้จากประสบการณ์ว่าการประเมินผลของโครงการอย่างมีความถูกต้องและสมเหตุสมผลนั้นยากกว่าที่เธอคิดไว้มาก นักวิจัยบางคนอาจได้ผลการประเมินโครงการที่มีความแตกต่างกันไปตามวิธีการที่ใช้ คำแนะนำของศาสตราจารย์ Chisquare ที่ว่าเราควรลองใช้วิธีการหลายๆ แบบจากข้อมูลที่มีอยู่มีความสำคัญอย่างมากในการประเมินโครงการ นอกจากนี้ ว่องไวยังได้เรียนรู้ถึงความจำเป็นของการใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่มีอยู่ให้มากที่สุดอีกด้วย

ในที่สุด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก็สามารถโน้มน้าวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาสังคมให้สละเลือกเขตการศึกษาที่จะเข้าร่วมโครงการ PROSCOL ระยะที่ 2 ในงวดแรกได้ ซึ่งช่วยให้ว่องไวสามารถวัดผลกระทบของโครงการได้ง่ายขึ้น นอกจากนี้ ผลการวิเคราะห์ที่ได้จากการสำรวจเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กชี้ว่า คริวเรือนสูญเสียบางส่วนจากการเข้าร่วมโครงการ แม้รายได้ที่สูญหายไปจะไม่มากเท่าที่เธอคาดไว้แต่แรกก็ตาม

สัมพัทธ์ คล่องแคล่วศาสตร์ ได้ให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับรายได้ที่เพิ่มขึ้นในอนาคตจากการเข้าร่วมโครงการ PROSCOL โดยอ้างอิงจากงานวิจัยของนักเศรษฐศาสตร์แรงงานที่วิเคราะห์ผลตอบแทนจากการลงทุนด้านการศึกษาของลาบาส ว่องไวรับฟังคำแนะนำจากสัมพัทธ์และได้ปรับรูปแบบการวิเคราะห์ของเธอโดยพิจารณาถึงรายได้ที่เพิ่มขึ้นในอนาคตด้วย เธอพบว่าโครงการก่อให้เกิดผลตอบแทนในอนาคตที่ค่อนข้างสูง อย่างไรก็ตาม ว่องไวพบปัญหาเกี่ยวกับการคำนวณมูลค่าปัจจุบัน (present value) ของรายได้ในอนาคตที่ยังมีความอ่อนไหวต่ออัตราส่วนลด (discount rate) ที่ใช้ในการคำนวณ

ความแตกต่างที่เห็นได้ชัดของการประเมินโครงการ PROSCOL ระยะที่ 2 เมื่อเทียบกับการประเมินโครงการครั้งแรกคือ ว่องไวใช้เวลาค่อนข้างมากในการทำความเข้าใจถึงการดำเนินการของ

โครงการก่อนเข้าสู่ขั้นตอนการวิเคราะห์ตัวเลขต่าง ๆ และเธอยังได้ขยายช่วงเวลาของการประเมินโครงการโดยการใช้การสำรวจข้อมูลก่อนมีโครงการ ตามด้วยการสำรวจครัวเรือนเดียวกันต่อเนื่องหลังจากมีโครงการอีกหลายรอบด้วย

อย่างไรก็ตาม การประเมินโครงการของว่องไวก็ยังพบกับอุปสรรคบางประการ ในช่วงแรกเธอประสบปัญหาเกี่ยวกับการทำความเข้าใจกับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในการให้ความร่วมมือในการประเมินโครงการ แต่เพียงการให้รัฐมนตรีระบุวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนของแต่ละโครงการก็เป็นงานที่ยากลำบากสำหรับเธอแล้ว จนบางครั้งว่องไวคิดว่าการทำงานให้รัฐมนตรีชี้แจงวัตถุประสงค์ของการใช้งบประมาณของประเทศก็น่าจัดเป็นผลงานที่มีความสำคัญและเป็นประโยชน์มากที่สุดทีเดียว อย่างไรก็ตามจากความพยายามของเธอ รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องก็ได้ตระหนักว่าผลการประเมินที่ได้น่าจะเป็นบทเรียนที่สำคัญในการปรับปรุงนโยบายต่อไป และที่สำคัญพวกเขาเข้าใจดีว่ารัฐมนตรีคลังคอยจับตามองการทำงานของพวกเขาอยู่

ปัญหาการเมืองภายในคณะรัฐบาลก็มักเป็นอุปสรรคในการประเมินนโยบายเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การที่รัฐมนตรีคลังแต่งตั้งให้เลขาธิการของสำนักงานสถิติ เป็นที่ปรึกษาของงานทำให้ว่องไวไม่ค่อยประสบปัญหาด้านข้อมูลในการทำงาน ยิ่งไปกว่านั้น เธอมักจะได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการในการจัดทำการศึกษาใหม่ ๆ ของสำนักงานสถิติ เพื่อคอยให้คำแนะนำในการทำแบบสอบถามและการสุ่มตัวอย่างอีกด้วย

ว่องไวยังเริ่มที่จะทำงานเป็นที่ปรึกษาให้กับรัฐบาลจากต่างประเทศและองค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ (เช่น ธนาคารโลก) ในด้านการประเมินผลกระทบของโครงการด้านสังคม เธอพบว่า การได้แลกเปลี่ยนรายงานการประเมินโครงการกับผู้ประเมินโครงการอื่นๆ ช่วยให้เธอได้ประโยชน์ในการปรับปรุงงานวิจัยของเธอเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ว่องไวเชื่อว่ายังมีปริศนาเกี่ยวกับนโยบายที่ยังไม่คลี่คลายอีกเป็นจำนวนมากทั้งในลาบาสหรือที่อื่นๆ ในโลก ซึ่งเครื่องมือที่เธอได้เรียนรู้มีส่วนสำคัญที่ช่วยทำให้ปริศนาเหล่านั้นมีความกระจ่างขึ้น

## เอกสารอ้างอิง

- Blundell, Richard W., and R.J. Smith. 1993. "Simultaneous Microeconomic Models with Censoring or Qualitative Dependent Variables." In G.S. Maddala, C.R. Rao and H.D. Vinod (eds), *Handbook of Statistics Volume 11*. Amsterdam: North Holland.
- Grossman, Jean Baldwin. 1994. "Evaluating Social Policies: Principles and U.S. Experience." *World Bank Research Observer* 9(2): 159-80.
- Heckman, James. 1997. "Instrumental Variables. A Study of Implicit Behavioral Assumptions Used in Making Program Evaluations." *Journal of Human Resources* 32(3): 441-461.



- Heckman, James, and Richard Robb. 1985. "Alternative Methods of Evaluating the Impact of Interventions: An Overview." *Journal of Econometrics* 30: 239-67.
- Heckman, J., H. Ichimura, J. Smith, and P. Todd. 1998. "Characterizing Selection Bias using Experimental Data." *Econometrica* 66: 1017-1099.
- Meyer, Bruce D. 1995. "Natural and Quasi-Experiments in Economics." *Journal of Business and Economic Statistics*. April.
- Manski, Charles, and Irwin Garfinkel (eds). 1992. *Evaluating Welfare and Training Programs*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Manski, Charles, and Steven Lerman. 1977. "The Estimation of Choice Probabilities from Choice-Based Samples." *Econometrica* 45: 1977-88.
- Moffitt, Robert. 1991. "Program Evaluation with Nonexperimental Data." *Evaluation Review* 15(3): 291-314.
- Rivers, Douglas, and Quang H. Vuong. 1988. "Limited Information Estimators and Exogeneity Tests for Simultaneous Probit Models." *Journal of Econometrics* 39: 347-366.
- Rosenbaum, P., and D. Rubin. 1983. "The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects." *Biometrika* 70: 41-55.
- Rosenbaum, P., and D. Rubin. 1985. "Constructing a Control Group using Multivariate Matched Sampling Methods that Incorporate the Propensity Score." *American Statistician* 39: 35-39.

## ภาคผนวก:

### สมุดบันทึกของว่องไว ช่างวิเคราะห์

ข้อเตือนใจเรื่องข้อมูลในการประเมินผลกระทบของโครงการ

- ต้องรู้จักโครงการให้ดีก่อน การวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากโครงการโดยขาดความรู้ความเข้าใจถึงรายละเอียดของโครงสร้างหน่วยงานหรือการบริหารจัดการโครงการอาจทำให้เกิดความผิดพลาดในการประเมินโครงการได้ ที่มาของรายละเอียดที่สำคัญเกี่ยวกับการบริหารจัดการโครงการมักได้จากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงานโครงการ
- การทำความเข้าใจเกี่ยวกับปัจจัยแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับโครงการจะเป็นประโยชน์ในการวัดผลกระทบของโครงการ ยกตัวอย่างเช่น แผนที่ความยากจน (poverty map) กลไกการทำงานของตลาดแรงงาน เกณฑ์การแบ่งเชื้อชาติของประชากร โครงการภาครัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ
- พยายามหาข้อมูลให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยส่วนใหญ่แหล่งข้อมูลหลักที่ใช้ประเมินโครงการจะเป็นข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้จากการสำรวจ นอกจากนี้ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้เข้าร่วมโครงการก็ยังสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้เช่นกัน
- การถามผู้เข้าร่วมโครงการเพื่อเก็บข้อมูลที่บ่งชี้ถึงสถานการณ์สมมติที่ไม่มีโครงการ (counterfactual) เป็นสิ่งที่ทำได้ยากมาก เราจึงต้องระวังการตั้งคำถามว่า “คุณจะเป็นอย่างไรในขณะนี้หากไม่มีโครงการ?” การสัมภาษณ์ผู้เข้าร่วมโครงการเป็นประโยชน์ก็จริง แต่เราไม่สามารถใช้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เพียงอย่างเดียวในการวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายได้อย่างสมเหตุสมผลและมีความน่าเชื่อถือได้
- เราจำเป็นต้องใช้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบของโครงการและตัวแปรอธิบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตัวแปรอธิบายนี้จะนำมาใช้ควบคุมความหลากหลายของผลกระทบที่มีต่อผู้เข้าร่วมโครงการ เช่น ผลกระทบของโครงการอาจขึ้นอยู่กับระดับการศึกษาของผู้เข้าร่วมโครงการ ผู้เข้าร่วมโครงการที่มีการศึกษาสูงกว่าอาจได้รับผลกระทบมากกว่าผู้ที่มีระดับการศึกษาต่ำ เป็นต้น การควบคุมความหลากหลายของคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมโครงการเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการวัดผลกระทบของโครงการอย่างแท้จริง
- ในกรณีที่ใช้วิธีตัวแปรเครื่องมือ เราจำเป็นต้องหาตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการเข้าร่วมโครงการ แต่ไม่มีความสัมพันธ์กับตัวแปรผลกระทบของโครงการ ตัวแปรเครื่องมือเหล่านี้สามารถช่วยลดปัญหาของเกณฑ์การคัดเลือกเข้าร่วมโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อผลกระทบของโครงการได้

- ข้อมูลที่ใช้วัดผลกระทบของโครงการและตัวแปรควบคุมที่ใช้ในการวิเคราะห์อาจเป็นข้อมูลเชิงปริมาณหรือเชิงคุณภาพก็ได้ ที่สำคัญคือข้อมูลนั้นจะต้องสามารถจัดการให้เป็นระบบ ตัวแปรที่ใช้วัดผลกระทบของโครงการสามารถแบ่งได้ตามหน่วยย่อยระดับต่างๆ (เช่น รายบุคคล รายครัวเรือน รายบริษัท รายหมู่บ้าน เป็นต้น)
- การเลือกตัวแปรที่ใช้และหน่วยในการวิเคราะห์ผลกระทบของโครงการที่ดีควรอ้างอิงจากรายละเอียดของโครงการ เช่น วัตถุประสงค์ของโครงการ วิธีการปฏิบัติงานโครงการ ฯลฯ
- ที่มาของข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบของโครงการและตัวแปรที่เกี่ยวข้องมักได้จากข้อมูลการสำรวจ การเลือกใช้หน่วยในการวิเคราะห์ผลกระทบนั้นขึ้นอยู่กับลักษณะการดำเนินงานของโครงการที่จะประเมิน ซึ่งอาจเป็นระดับครัวเรือน บริษัท หรือพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ฯลฯ
- ข้อมูลจากแหล่งอื่นๆ เช่น ข้อมูลที่โครงการจัดเก็บเพื่อตรวจสอบการดำเนินการของโครงการ (monitoring data) หรือฐานข้อมูลที่มีการจัดเก็บในแต่ละพื้นที่ ฯลฯ สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการประเมินโครงการเพิ่มเติมจากข้อมูลจากการสำรวจ

### สาเหตุของความเอนเอียง

การเปรียบเทียบผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการโดยตรงในการวัดผลกระทบของโครงการ (naïve estimate) อาจส่งผลให้เกิดความเอนเอียงได้ ในกรณีที่ผลลัพธ์ของคนทั้งสองกลุ่มมีความแตกต่างกันอยู่แล้วถึงแม้จะไม่มีโครงการก็ตาม สาเหตุของความเอนเอียงที่เกิดขึ้นแบ่งได้เป็น 2 ด้านได้แก่

- ความเอนเอียงที่เกิดจากแตกต่างของคุณสมบัติที่สังเกตได้ (observable characteristics) ความเอนเอียงในลักษณะนี้เกิดจากปัญหา 2 ประการ ประการแรกคือ ปัญหาการไม่มี “common support” คำว่า “support” หมายถึง ขอบเขตของค่าของตัวแปรควบคุมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเข้าร่วมโครงการและผลลัพธ์ของโครงการ ซึ่งหากข้อมูลของผู้เข้าร่วมโครงการและกลุ่มเปรียบเทียบมีขอบเขตดังกล่าวไม่ตรงกันจะทำให้ผลการประเมินเกิดความเอนเอียงได้ นั่นก็คือ การไม่มี common support จะทำให้เราไม่สามารถเปรียบเทียบกลุ่มบุคคลที่เหมือนกันได้ สาเหตุประการที่สองคือ ความเอนเอียงที่เกิดจากการกระจาย (distribution) ของตัวแปรต่างๆ ของกลุ่มเปรียบเทียบกับผู้เข้าร่วมโครงการมีความแตกต่างกัน ถึงแม้จะอยู่ในขอบเขตของ support เดียวกันก็ตาม ความระมัดระวังในการเลือกกลุ่มเปรียบเทียบที่มีการกระจายของตัวแปรที่ใกล้เคียงกับกลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการจะช่วยลดปัญหาความเอนเอียงนี้ได้
- ความเอนเอียงที่เกิดจากคุณสมบัติที่ไม่สามารถสังเกตได้ ในบางกรณี นักวิชาการเรียกความเอนเอียงนี้ว่า “ความเอนเอียงในการคัดเลือก” (มีนักวิชาการบางคนใช้คำว่า “ความเอนเอียงในการคัดเลือก” แทนความเอนเอียงทั้งหมดที่เกิดขึ้นในการประเมิน

โครงการ) ความเอนเอียงประเภทนี้เกิดจากการที่ตัวแปรการเข้าร่วมโครงการมีความสัมพันธ์อย่างเป็นระบบกับตัวแปรผลกระทบของโครงการในกรณีที่ไม่มีโครงการเกิดขึ้น (ภายใต้การควบคุมด้วยเวกเตอร์ X) หรือกล่าวได้ว่า มีตัวแปรที่เราไม่สามารถสังเกตเห็นได้บางตัวมีอิทธิพลต่อทั้งผลกระทบของโครงการและการเข้าร่วมโครงการนั่นเอง

เราจึงไม่มีหลักฐานที่แน่ชัดว่าความเอนเอียงทั้งสองประเภทนี้มีการเปลี่ยนแปลงในทิศทางเดียวกัน ดังนั้น การกำจัดความเอนเอียงอันหนึ่งจึงไม่ได้หมายความว่าความเอนเอียงโดยรวมจะลดลง งานวิจัยของ Heckman et al. (1998) พยายามที่จะตอบปัญหานี้โดยใช้วิธีการเปรียบเทียบผลที่ได้จากวิธีการต่างๆ กับวิธีการทดลอง (social experiment) ของโครงการเดียวกัน ผลการศึกษาพบว่า การใช้วิธีการแมทซิ่งในการหากลุ่มเปรียบเทียบที่เหมาะสมจะช่วยลดความเอนเอียงโดยรวมลงได้ เมื่อเทียบกับวิธีการเปรียบเทียบข้อมูลกับผู้ไม่เข้าร่วมโครงการโดยตรง (naïve estimate)

### วิธีการประเมินผลกระทบของโครงการ

วิธีที่ใช้ขจัดปัญหาความเอนเอียงที่เกิดจากการเปรียบเทียบผลลัพธ์ระหว่างผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการโดยตรงมีอยู่หลายวิธีด้วยกัน ปัญหาหลักที่วิธีการเหล่านี้ต้องแก้คือ การไม่สามารถหาข้อมูลผู้เข้าร่วมโครงการในสถานการณ์สมมติที่ไม่มีโครงการได้ ดังนั้น ผู้ประเมินโครงการจึงจำเป็นต้องใช้ “กลุ่มเปรียบเทียบ” เพื่อป้องกันสิ่งที่จะเกิดขึ้นหากไม่มีโครงการ ทั้งนี้กลุ่มเปรียบเทียบนี้จะถูกคัดเลือกให้มีความเหมือนกับ “กลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการ” มากที่สุด โดยมีข้อยกเว้นว่ากลุ่มเปรียบเทียบไม่ได้เข้าร่วมโครงการเท่านั้น วิธีการหลักๆ ที่ใช้ในการประเมินผลกระทบของโครงการมีดังต่อไปนี้

- วิธีการสุ่มเลือกผู้เข้าร่วมโครงการ (randomization or social experiment) วิธีการนี้จะสุ่มเลือกผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการจากกลุ่มของประชากรที่มีลักษณะตามที่กำหนด (เช่น การสุ่มเลือกจากกลุ่มประชากรที่มีรายได้น้อย) ซึ่งทำให้ทั้งสองกลุ่มมีคุณสมบัติโดยเฉลี่ยที่ไม่มีความแตกต่างกันนอกจากการที่มีกลุ่มหนึ่งได้เข้าร่วมโครงการ
- วิธีการแมทซิ่ง (Matching) วิธีนี้ใช้หลักการคัดเลือกกลุ่มเปรียบเทียบที่มีความเหมือนกับกลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการจากข้อมูลการสำรวจ โดยการพิจารณาตัวแปรต่างๆ หรือ “คะแนนความน่าจะเป็นในการเข้าร่วมโครงการ” (propensity score) ซึ่งประมาณการได้จากสมการถดถอยของการเข้าร่วมโครงการและตัวแปรที่เกี่ยวข้อง กลุ่มเปรียบเทียบที่ดีควรคัดเลือกจากกลุ่มตัวอย่างที่มีสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่คล้ายคลึงกับผู้เข้าร่วมโครงการ และควรคัดเลือกจากข้อมูลที่ได้จากแบบสำรวจและผู้สัมภาษณ์ชุดเดียวกัน
- วิธีการหาผลต่างสองชั้น (difference in difference) วิธีนี้ใช้การเปรียบเทียบระหว่างผู้เข้าร่วมโครงการและกลุ่มเปรียบเทียบ (การหาผลต่างในชั้นตอนแรก) ในช่วงเวลาก่อนและหลังมีโครงการ (ผลต่างในชั้นที่สอง) ในทางปฏิบัติ ผู้ประเมินควรใช้วิธีการแมทซิ่งในการคัดกลุ่มเปรียบเทียบที่มีคะแนนความน่าจะเป็นอยู่นอกขอบเขตคะแนนความ

น่าจะเป็นของกลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการออกไปก่อนการเปรียบเทียบกลุ่มตัวอย่างทั้งสองขั้นตอน

- **วิธีตัวแปรเครื่องมือ** ตัวแปรเครื่องมือคือ ตัวแปรที่เป็นปัจจัยกำหนดการเข้าร่วมโครงการ แต่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับผลกระทบของโครงการที่เราต้องการประเมิน ตัวแปรเครื่องมือ จะทำหน้าที่เป็น “ปัจจัยภายนอก” แทนการเข้าร่วมโครงการที่ใช้บ่งชี้ถึงการเปลี่ยนแปลงของผลกระทบของโครงการ การประเมินผลกระทบด้วยวิธีตัวแปรเครื่องมือมีขั้นตอนแรกคือวิเคราะห์สมการถดถอยของการเข้าร่วมโครงการโดยใช้ตัวแปรเครื่องมือเป็นตัวแปรอธิบาย จากนั้นจึงนำค่าความน่าจะเป็นในการเข้าร่วมโครงการที่พยากรณ์ได้จากสมการนี้ไปใช้เป็นตัวแปรอธิบายร่วมกับตัวแปรอธิบายอื่นในการประมาณการผลกระทบของโครงการ สัมประสิทธิ์ของตัวแปรความน่าจะเป็นดังกล่าวจะสะท้อนถึงอิทธิพลของโครงการต่อผลลัพธ์ที่ต้องการประเมิน

**ขั้นตอนการทำแมทซิงโดยใช้คะแนนความน่าจะเป็นในการเข้าร่วมโครงการ**

จุดมุ่งหมายของวิธีการแมทซิง คือการคัดเลือกกลุ่มเปรียบเทียบที่เหมือนกับกลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการมากที่สุดจากกลุ่มตัวอย่างของผู้ไม่เข้าร่วมโครงการ โดยความเหมือนนี้จะพิจารณาจากตัวแปรต่างๆ ในข้อมูลที่ใช้ หากเราใช้ตัวแปรเพียงหนึ่งหรือสองตัว การแมทซิงก็จะเป็นเรื่องง่าย แต่โดยส่วนใหญ่เรามักใช้ตัวแปรจำนวนมาก ซึ่งเป็นเรื่องยากในทางปฏิบัติ ด้วยเหตุนี้นักวิจัยจึงใช้คะแนนความน่าจะเป็นในการเข้าร่วมโครงการในการคัดเลือกกลุ่มเปรียบเทียบแทนการพิจารณาตัวแปรทีละตัว ขั้นตอนของวิธีการแมทซิงโดยใช้คะแนนความน่าจะเป็นมีดังต่อไปนี้

**ขั้นตอนที่ 1:** ใช้ข้อมูลจากการสำรวจที่ประกอบด้วยกลุ่มตัวอย่างของผู้ที่มีสิทธิ์เข้าร่วมโครงการแต่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการ ข้อมูลที่มีกลุ่มตัวอย่างของผู้ไม่เข้าร่วมโครงการเป็นจำนวนมาก จะช่วยให้การแมทซิงมีความถูกต้องมากขึ้น ในกรณีที่ไม่สามารถหาข้อมูลของผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการที่มาจาก การสำรวจชุดเดียวกันได้ เราอาจใช้ชุดข้อมูลจากแหล่งที่มาต่างกัน แต่ข้อมูลของกลุ่มตัวอย่างทั้งสองก็ควรจะได้จากการสำรวจที่มีความใกล้เคียงกันมากที่สุด (เช่น ใช้แบบสอบถามและผู้สัมภาษณ์ชุดเดียวกัน และช่วงเวลาในการสำรวจอยู่ในช่วงเดียวกัน เป็นต้น)

**ขั้นตอนที่ 2:** รวมกลุ่มตัวอย่างผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการเข้าด้วยกัน และใช้วิธี logit ประมาณการสมการที่มีตัวแปรการเข้าร่วมโครงการเป็นตัวแปรตาม และตัวแปรที่คาดว่าจะมีอิทธิพลต่อการเข้าร่วมโครงการเป็นตัวแปรอธิบาย

**ขั้นตอนที่ 3:** คำนวณค่าที่พยากรณ์ได้ (predicted value) จากสมการ logit ของการเข้าร่วมโครงการ หรือที่เรียกว่า “คะแนนความน่าจะเป็นในการเข้าร่วมโครงการ” (propensity score) โดยผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการแต่ละรายจะมีคะแนนความน่าจะเป็นที่แตกต่างกันไปตามคุณสมบัติที่ต่างกัน

**ขั้นตอนที่ 4:** คัดเลือกตัวอย่างของผู้ไม่เข้าร่วมโครงการที่มีคะแนนความน่าจะเป็นอยู่นอกเหนือจากขอบเขตคะแนนของกลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการออกไป (ส่วนใหญ่กลุ่มตัวอย่างที่มีคะแนนความน่าจะเป็นต่ำจะถูกคัดออก) โดยพยายามทำให้คะแนนความน่าจะเป็นของกลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการใกล้เคียงกับกลุ่มผู้ไม่เข้าร่วมโครงการมากที่สุด ในกรณีนี้ ผู้ประเมินโครงการอาจกำหนดขอบเขตของผู้ไม่เข้าร่วมโครงการในลักษณะอื่นได้เช่นกัน ขึ้นอยู่กับประเภทของโครงการที่ประเมิน เช่น การคัดเลือกผู้ไม่เข้าร่วมโครงการที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เดียวกันกับผู้เข้าร่วมโครงการ ซึ่งทำให้เราแน่ใจได้ว่ากลุ่มเปรียบเทียบที่ได้มีสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจเหมือนกัน เป็นต้น

**ขั้นตอนที่ 5:** ค้นหาผู้ไม่เข้าร่วมโครงการที่มีคะแนนความน่าจะเป็นใกล้เคียงกับผู้เข้าร่วมโครงการแต่ละรายมากที่สุด โดยพิจารณาจากผลต่างของคะแนนความน่าจะเป็นของข้อมูลแต่ละคู่ เราเรียกวิธีการนี้ว่าการค้นหา “ผู้ที่อยู่ใกล้ที่สุด” (nearest neighbor) ในกรณีที่คาดว่าจะอาจมีความคลาดเคลื่อนในขั้นตอนของการสร้างคะแนนความน่าจะเป็น ผู้ประเมินอาจใช้วิธีการค้นหาผู้ที่อยู่ใกล้ที่สุดมากกว่า 1 รายได้เช่นกัน เช่น ใช้ผู้ที่ใกล้ที่สุด 5 ราย เป็นต้น

**ขั้นตอนที่ 6:** คำนวณค่าเฉลี่ยของตัวชี้วัดผลกระทบของผู้ที่ใกล้ที่สุด 5 ราย ผลต่างของค่าเฉลี่ยกับค่าเฉลี่ยของผลกระทบของผู้เข้าร่วมโครงการก็คือ ผลกระทบที่เกิดจากโครงการที่มีต่อผู้เข้าร่วมโครงการแต่ละราย

**ขั้นตอนที่ 7:** คำนวณค่าเฉลี่ยของผลกระทบของผู้เข้าร่วมโครงการทั้งหมดเพื่อหาผลกระทบเฉลี่ยของโครงการ ผู้ประเมินอาจมีความสนใจผลกระทบของโครงการที่มีต่อกลุ่มคนที่มีลักษณะบางอย่างแตกต่างกัน เช่น กลุ่มที่มีรายได้ต่างกัน ในกรณีนี้ ผู้ประเมินอาจแบ่งกลุ่มตัวอย่างตามลักษณะที่สนใจ และหาค่าเฉลี่ยผลกระทบของโครงการของแต่ละกลุ่มได้

ที่กล่าวมาข้างต้น คือวิธีที่ง่ายที่สุดของวิธีการแมทซิงโดยใช้คะแนนความน่าจะเป็น ในทางปฏิบัติ ผู้ประเมินอาจประสบปัญหายุ่งยากบางประการ ยกตัวอย่างเช่น หากข้อมูลที่ใช้มีจำนวนกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้เข้าร่วมโครงการเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าผู้ไม่เข้าร่วมโครงการมาก ผู้ประเมินอาจแก้ปัญหาโดยการใช่วิธี choice-based sampling (ดูงานวิจัยของ Manski and Lerman (1978)) ในการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างก่อนการทำแมทซิง หรืออีกทางเลือกหนึ่งอาจใช้ odds ratio ( $p/(1-p)$ ) โดยที่  $p$  คือคะแนนความน่าจะเป็นในการเข้าร่วมโครงการ) แทนคะแนนความน่าจะเป็นในการแมทซิง นอกจากนี้ ผู้ประเมินอาจใช้วิธีการแมทซิงแบบอื่นนอกเหนือจากการคัดเลือกผู้ที่อยู่ใกล้ที่สุด เช่น ใช้การถ่วงน้ำหนักกลุ่มตัวอย่างของผู้ไม่เข้าร่วมโครงการทั้งหมด ทั้งนี้ น้ำหนัก (weight) ที่ใช้ขึ้นอยู่กับความใกล้เคียงของคะแนนความน่าจะเป็นในการเข้าร่วมโครงการ โดยที่ผู้ไม่เข้าร่วมโครงการที่มีคะแนนความน่าจะเป็นใกล้เคียงกับผู้เข้าร่วมโครงการมากกว่าจะถูกถ่วงน้ำหนักมากกว่าผู้ที่มีการแตกต่างจากผู้เข้าร่วมโครงการมาก (Heckman et al., 1998)

### ขั้นตอนของวิธีการหาผลต่างสองชั้น

วิธีการหาผลต่างสองชั้นใช้หลักการเปรียบเทียบกลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการกับกลุ่มเปรียบเทียบ โดยพิจารณาทั้งในช่วงก่อนและหลังจากมีโครงการ (ในทางอุดมคติ ผู้ประเมินควรใช้กลุ่มเปรียบเทียบที่คัดเลือกมาจากวิธีการแมทซิง) ขั้นตอนของวิธีการนี้มีดังต่อไปนี้

**ขั้นตอนที่ 1:** ข้อมูลที่จำเป็นสำหรับวิธีการนี้คือ ข้อมูลจากการสำรวจที่ประกอบด้วยกลุ่มตัวอย่างของผู้เข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการในช่วงเวลาก่อนมีโครงการ หากผู้ประเมินโครงการจำเป็นต้องดำเนินการสำรวจเอง แต่ไม่ทราบล่วงหน้าว่ากลุ่มเป้าหมายของโครงการคือบุคคลกลุ่มใด ผู้ประเมินควรใช้วิธีสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานโครงการเพื่อที่จะทำความเข้าใจลักษณะของกลุ่มเป้าหมายที่จะสำรวจให้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด

**ขั้นตอนที่ 2:** ข้อมูลที่จำเป็นอีกชุดหนึ่งคือ ข้อมูลการสำรวจหลังมีโครงการ ซึ่งควรเป็นข้อมูลที่ได้จากการวิธีการสำรวจที่ใกล้เคียงกับการสำรวจก่อนมีโครงการ (ใช้แบบสอบถามชุดเดียวกัน หรือเจ้าหน้าที่สัมภาษณ์คณะเดียวกัน เป็นต้น) กลุ่มตัวอย่างของการสำรวจหลังมีโครงการควรเป็นกลุ่มตัวอย่างเดียวกันกับการสำรวจก่อนมีโครงการ แต่หากไม่สามารถทำได้ อย่างน้อยที่สุดควรใช้กลุ่มตัวอย่างในการสำรวจก่อนและหลังมีโครงการที่มีพื้นที่ที่อยู่อาศัยในเขตเดียวกัน หรือมีปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ ที่ใกล้เคียงกันมากที่สุด

**ขั้นตอนที่ 3:** คำนวณผลต่างโดยเฉลี่ยของผลกระทบที่ต้องการประเมินเปรียบเทียบระหว่าง “ก่อน” และ “หลัง” มีโครงการในแต่ละกลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการและกลุ่มเปรียบเทียบ

**ขั้นตอนที่ 4:** นำผลต่างในขั้นตอนที่ 3 ของกลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการลบด้วยผลต่างของกลุ่มเปรียบเทียบ ซึ่งผลต่างที่ได้นี้ก็คือผลกระทบที่เกิดจากโครงการ

# การประเมินกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา<sup>1</sup>

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และอารียา มนัสบุญเพิ่มพูน  
มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

## 1. บทนำ

### 1.1 หลักการและเหตุผล

จากความสำคัญของการพัฒนาศักยภาพมนุษย์เพื่อรองรับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ รัฐบาลได้กำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาความ

<sup>1</sup> คณะผู้วิจัยขอขอบคุณมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ที่ให้การสนับสนุนการวิจัย คณะผู้วิจัยยังขอขอบคุณ ศ. ดร. เมธี ครองแก้ว อนุกรรมการสำนักงานบริหารโครงการปฏิรูประบบการเงินเพื่อการศึกษา ที่ให้ความรู้เกี่ยวกับหลักการของโครงการปฏิรูปการเงินเพื่อการศึกษา และข้อมูลที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับกองทุนเงินให้กู้ยืมที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) รศ. ดร. วรากรณ์ สามโกเศศ อธิการบดีมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ที่ให้ความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา และ ศ. ดร. บุญเสริม วิสกุล อธิการบดีกิตติคุณ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์และกรรมการในคณะกรรมการอำนวยการปฏิรูประบบการเงินเพื่อการศึกษา ที่ให้ความรู้เกี่ยวกับการดำเนินการของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ตลอดจนสถิติด้านการศึกษาที่เป็นประโยชน์ในการวิจัย

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณผู้เข้าร่วมการประชุมเพื่อพิจารณาและให้ข้อเสนอแนะต่อโครงการที่ได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อกรอ. ได้แก่ รศ.ดร.ดำรง วัฒนา ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารโครงการปฏิรูประบบการเงินเพื่อการศึกษา ดร.จันทร์จิรา วงษ์มทอง อธิการบดีมหาวิทยาลัยคริสเตียน ดร. พิเชฐ ดุรงคเวโรจน์ ผู้อำนวยการสถาบันคลังสมองของชาติ และ ดร. สุจิตรา ชานีวิทย์ภรณ์ อาจารย์ประจำคณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยขอขอบคุณ ดร. เปรมประชา ศุภสมุทร ผู้จัดการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา คุณจารุวรรณ เบ็งมล และคุณอดิภาช รจิตขำรง เจ้าหน้าที่สำนักงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ที่ได้ให้ความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์และให้การอนุเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาและสถิติเกี่ยวกับการกู้ยืม

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณผู้บริหารสถานศึกษา อาจารย์และนักเรียนบางท่านที่ไม่ประสงค์จะออกนาม และหลายท่านไม่สามารถเอ่ยนามได้อย่างครบถ้วนที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในภาคปฏิบัติ

ท้ายที่สุด คณะผู้วิจัยขอขอบคุณคณะที่ปรึกษาด้านวิชาการของโครงการคือ ศ.ดร.อัมมาร สยามวาลา รศ. ดร. วิมุต วานิชเจริญธรรม และ ดร. สิทธิศักดิ์ ลีลพานนท์

ข้อบกพร่องที่ยังคงมีเหลืออยู่เป็นของคณะผู้วิจัยทั้งสิ้น



เหลื่อมล้ำด้านโอกาสทางการศึกษาในสังคมด้วยการสนับสนุนทางการเงินแก่นักเรียน/นักศึกษาที่ด้อยโอกาส โดยการจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2539 ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 โดยรัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้กระทรวงการคลังดำเนินการในลักษณะเงินทุนหมุนเวียน ต่อมาในปี พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้เริ่มมีผลบังคับใช้ ซึ่งทำให้ กยศ. มีฐานะกลายเป็นองค์กรของรัฐบาลในกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาให้นักเรียน/นักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์กู้ยืมเพื่อการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (สายสามัญและอาชีวะ) จนถึงระดับปริญญาตรี ผู้ที่จะขอกู้ยืมจาก กยศ. ได้จะต้องเป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ ซึ่งต่อมาได้มีการกำหนดว่าหมายถึงมีรายได้ต่อครอบครัวไม่เกิน 150,000 บาทต่อปี (ยกเว้นผู้ขอกู้ยืมรายได้ตั้งแต่ปีการศึกษา 2541 ย้อนหลังไป จะต้องมียาได้ต่อครอบครัวไม่เกิน 300,000 บาทต่อปี) เป็นผู้ที่มีผลการเรียนดี ผ่านเกณฑ์การวัดและประเมินผลของสถาบันการศึกษา มีคุณสมบัติครบถ้วนตามระเบียบประกาศสอบคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในโรงเรียนหรือสถาบันการศึกษา และไม่เป็นผู้ที่ทำงานในระหว่างศึกษา

จนถึงปี 2548 กองทุนดังกล่าวดำเนินการมาแล้วเป็นเวลา 10 ปี ให้กู้ยืมเงินไปแล้วทั้งสิ้น 185,163 ล้านบาท มีผู้กู้ยืมทั้งสิ้น 2,181,116 ราย

การศึกษาที่ผ่านมาเมื่อปี 2542 ของธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asia Development Bank หรือ ADB) ชี้ว่า กองทุนดังกล่าวมีผลในการช่วยลดการออกจากการศึกษาได้ระดับหนึ่ง โดยไม่ได้ประเมินผลกระทบต่อโอกาสในการศึกษาของประชากรในภาพรวม นอกจากนี้ ระยะเวลาที่ ADB ประเมินกองทุนดังกล่าว เป็นช่วงที่ กยศ. เพิ่งเริ่มดำเนินการได้ไม่นาน จึงสมควรมีการประเมินกองทุนดังกล่าวอย่างเป็นระบบอีกครั้งหนึ่ง

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. ประเมินผลกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ ได้แก่

ประเมินผลว่ากองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาสามารถเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

ประเมินผลกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อศึกษาด้านการสนองต่อนโยบายกระจายรายได้ และการสนับสนุนระบบการศึกษาด้านอุปสงค์

2. ศึกษาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการการเงินของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา โดยวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับภาวะทางการเงินของ กยศ. เช่น อัตราการชำระหนี้คืน ค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน กยศ. ฯลฯ

3. เสนอข้อเสนอแนะทางนโยบายที่เกี่ยวกับการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาของประชาชน และการดำเนินการกองทุนเงินให้กู้ยืมรูปแบบเดียวกันในอนาคต เพื่อให้สามารถบรรลุ วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

### 1.3 ขอบเขตการศึกษา

คณะผู้วิจัยดำเนินการศึกษาในขอบเขตดังต่อไปนี้

1. ศึกษาถึงประสิทธิผลของ กยศ. ในด้านการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาของเยาวชนโดยใช้ ทฤษฎีและเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ข้อมูลทฤษฎีภูมิที่เกี่ยวข้อง
2. ศึกษาถึงการบรรลุวัตถุประสงค์ด้านการสนองต่อนโยบายกระจายรายได้ และการสนับสนุน ระบบการศึกษาด้านอุปสงค์โดยใช้การวิเคราะห์เบื้องต้นของข้อมูลการศึกษาจาก กระทรวงศึกษาธิการ และข้อมูลผู้กู้ยืมจากสำนักงาน กยศ.
3. วิเคราะห์ภาวะทางการเงิน (financial analysis) โดยใช้ข้อมูลผลการชำระหนี้คืนและข้อมูล ด้านงบประมาณค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา
4. จัดทำข้อเสนอแนะทางนโยบายเพื่อปรับปรุงแก้ไขเงื่อนไขและการดำเนินงานของกองทุน เงินกู้ยืมที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) หรือกองทุนเงินกู้ยืมในลักษณะเดียวกัน

### 1.4 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้ใช้วิธีการดำเนินการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะทางนโยบายดังต่อไปนี้

1. การศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ กยศ. งบประมาณกู้ยืม และเอกสาร เกี่ยวกับผลการชำระหนี้ที่ผ่านมาของ กยศ.
2. การสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน กยศ. ได้แก่ ผู้จัดการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อ การศึกษา ผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาเอกชน นักวิชาการทางด้านการศึกษา ตลอดจน อาจารย์ที่รับผิดชอบงาน กยศ. ของสถานศึกษาทั้งในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและ อุดมศึกษา
3. การวิเคราะห์ผลกระทบด้านโอกาสทางการศึกษาของ กยศ. โดยใช้เครื่องมือทางเศรษฐมิติ ที่เรียกว่า “การแมทซิ่ง” (ดูรายละเอียดในหัวข้อที่ 3 และหัวข้อที่ 4)
4. การคำนวณอัตราการชำระหนี้คืนและอัตราคืนทุนของ กยศ. โดยใช้วิธีการ discounted cash flow เพื่อตรวจสอบภาวะทางการเงินของ กยศ.

## 2. กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

หัวข้อนี้ในส่วนแรกจะกล่าวถึงกรอบความคิดและหลักการทางเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับระบบการเงินเพื่อการศึกษา (Financing of Education) เพื่อเป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาและเป็นกรอบความคิดในการประเมินโครงการดังกล่าว และอีกส่วนหนึ่งจะนำเสนอรายละเอียดของโครงการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ในส่วนของวัตถุประสงค์ โครงสร้างของ กยศ. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและหน่วยงานย่อยของ กยศ. คุณสมบัติของผู้มีสิทธิ์กู้ยืม ตลอดจนขั้นตอนการดำเนินงานตั้งแต่การพิจารณาอนุมัติเงินกู้ไปจนถึงวิธีการติดตามการชำระคืนหนี้เงินกู้ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการประเมินประสิทธิผล และประสิทธิภาพของ กยศ. ในหัวข้อต่อไป

### 2.1 ระบบการเงินเพื่อการศึกษา

รัฐบาลของแต่ละประเทศมีบทบาทที่สำคัญต่อการศึกษาของประเทศไม่ว่าจะเป็นการเข้าไปดำเนินการจัดการศึกษาเอง หรือการจัดสรรเงินงบประมาณสนับสนุนการศึกษาในระดับต่างๆ ผ่านระบบการเงินเพื่อการศึกษา คำถามที่เกิดขึ้นคือ ทำไมรัฐบาลจำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซงระบบการศึกษาของประเทศ และหากมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปแทรกแซงแล้วรูปแบบหรือวิธีการในการแทรกแซงที่เหมาะสมที่สุดควรจะเป็นอย่างไร ส่วนนี้จะอ้างอิงถึงหลักทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์เพื่อพยายามตอบคำถามดังกล่าว

#### 1) เหตุผลที่รัฐจำเป็นต้องแทรกแซงตลาดการศึกษา

เป็นที่ทราบกันดีว่าการศึกษาคือการลงทุนด้านทรัพยากรมนุษย์ (Human Capital) ซึ่งนอกจากจะทำให้ผู้ที่รับการศึกษาได้รับผลประโยชน์โดยตรง (Private benefit) โดยที่การศึกษาทำให้ผู้เรียนมีความรู้ความชำนาญที่จะนำประกอบอาชีพและได้รับรายได้ที่สูงขึ้นในอนาคตแล้ว การศึกษายังก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมหรือประโยชน์ต่อส่วนรวม (Social benefit) อีกด้วย กล่าวคือ การศึกษาของประชากรส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการผลิตซึ่งมีผลเกี่ยวเนื่องไปถึงความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ นอกจากนี้ การศึกษายังเป็นปัจจัยที่ช่วยให้สังคมอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข ตลอดจนช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชากรในประเทศ

เหตุผลที่ภาครัฐจำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซงตลาดการศึกษาเกี่ยวเนื่องกับประเด็นหลัก 2 ประการ ได้แก่ ด้านประสิทธิภาพและความเป็นธรรม ประการแรกที่เกี่ยวข้องกับด้านประสิทธิภาพนั้น รัฐเข้าไปแทรกแซงตลาดการศึกษาเนื่องจากการศึกษาก่อให้เกิดคุณประโยชน์ต่อสังคมหรือผลกระทบภายนอก (Externality) โดยที่การศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวมจากการที่ประชาชนไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบภายนอกของการศึกษาในการตัดสินใจลงทุนทางการศึกษา ทำให้นักเศรษฐศาสตร์เชื่อว่าการลงทุนทางการศึกษาของประชาชนโดยรวมอยู่ในระดับต่ำกว่าระดับที่

เหมาะสม (optimum level) ซึ่งทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น ภาครัฐควรเข้าแทรกแซงด้วยการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ารับการศึกษาให้มากที่สุดโดยเฉพาะการศึกษาที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมในระดับสูง นอกจากนี้ การศึกษาในบางสาขาวิชาจำเป็นต้องใช้ต้นทุนสูงซึ่งทำให้ภาคเอกชนไม่สามารถจัดการศึกษาสาขานั้นๆ ได้ หรือจัดการศึกษาได้แต่อยู่ในระดับที่ไม่เพียงพอ ทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงอาจโดยวิธีการจัดการศึกษาเองผ่านทางสถาบันการศึกษาของรัฐหรือให้การอุดหนุนภาคเอกชนที่จัดการศึกษาสาขาวิชาที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมในระดับสูง

อีกประการหนึ่ง รัฐเข้าแทรกแซงตลาดการศึกษาด้วยเหตุผลเพื่อสร้างความเป็นธรรมในการได้รับโอกาสทางการศึกษาของประชาชน รัฐไม่สามารถปล่อยให้ภาคเอกชนจัดการศึกษาทั้งหมดภายใต้กลไกตลาดได้ เนื่องจากอาจมีประชาชนบางส่วนไม่สามารถเข้าร่วมในระบบการศึกษาได้เนื่องจากฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดี

สาเหตุที่รัฐไม่สามารถให้กลไกตลาดจัดการศึกษาได้โดยลำพังเกิดจากปัญหาความไม่สมบูรณ์ของตลาดทุน (Imperfection of capital market) ความไม่สมบูรณ์ของตลาดทุนเกิดจากลักษณะเฉพาะของการลงทุนด้านการศึกษาที่สำคัญ 2 ประการ ประการแรก การศึกษาเป็นการลงทุนที่มีความเสี่ยงสูง นักศึกษาลงทุนจ่ายค่าเล่าเรียนไปโดยที่ยังไม่แน่ใจว่าจะได้รับอะไรจากการศึกษา และอาจไม่แน่ใจว่าจะเรียนจบหรือไม่ หรือเมื่อจบการศึกษาแล้วจะสามารถหางานทำได้หรือไม่ จะได้รับผลตอบแทนคุ้มค้ำกับที่ลงทุนไปหรือไม่

ประการที่สอง การลงทุนด้านการศึกษาไม่สามารถใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกัน (collateralization) ได้หากเกิดความผิดพลาดหรือความล้มเหลวของการลงทุน เช่น กรณีที่นักศึกษาเรียนไม่จบก็ไม่สามารถนำ "นักศึกษา" ผู้นั้นแปลงไปเป็นสินทรัพย์อื่นได้ จากลักษณะเฉพาะดังกล่าว ทำให้ภาคเอกชนไม่สามารถปล่อยกู้เพื่อการลงทุนทางการศึกษาได้หรือหากจะปล่อยกู้ก็ต้องคิดอัตราดอกเบี้ยที่สูงมาก ความไม่สมบูรณ์ของตลาดทุนดังกล่าวส่งผลให้เยาวชนจากครอบครัวรายได้ต่ำอาจถูกตัดโอกาสทางการศึกษาเนื่องจากไม่มีทุนทรัพย์มาจ่ายค่าเล่าเรียน รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงตลาดการศึกษาเพื่อให้ผู้ที่มาจากครัวเรือนรายได้น้อยไม่ถูกตัดโอกาสทางการศึกษา เช่น การให้กู้ยืมค่าเล่าเรียนแก่ผู้มีรายได้น้อย เป็นต้น

เมื่อทำความเข้าใจถึงเหตุผลที่รัฐจำเป็นต้องแทรกแซงตลาดการศึกษาผ่านระบบการเงินเพื่อการศึกษาแล้ว คำถามต่อไปคือ วิธีการใดเป็นวิธีที่เหมาะสมที่สุดที่ควรใช้สำหรับจัดการศึกษา

แนวทางของระบบการเงินเพื่อการศึกษาของภาครัฐแบ่งได้เป็นระบบการเงินด้านอุปทาน (Supply side financing) คือการที่รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนการศึกษาไปยังสถาบัน การศึกษาซึ่งถือเป็นผู้ผลิตและให้บริการทางการศึกษา และระบบการเงินด้านอุปสงค์ (Demand side financing) คือ การจัดสรรเงินอุดหนุนไปที่ตัวผู้เรียน<sup>2</sup> (บุญเสริม วิสกุล, 2548) ในทางปฏิบัติ รัฐไม่จำเป็นต้องมอบเงิน

<sup>2</sup> วิธีการหนึ่งที่ใช้ในระบบการเงินด้านอุปสงค์ คือเมื่อมีผู้สมัครเข้าเรียนและเข้าศึกษาจริงแล้ว จึงจะคิดเงินอุดหนุนของทุกคนที่เข้าเรียนในสถาบันหนึ่งๆ และนำมารวมกันเป็นเงินอุดหนุนให้แก่สถาบันการศึกษานั้นๆ

อุดหนุนแก่ผู้เรียนโดยตรง แต่เป็นการมอบอำนาจในการนำเงินอุดหนุนที่ได้จากรัฐไปใช้ซื้อบริการทางการศึกษาจากสถาบันการศึกษา

## 2) แนวทางที่เหมาะสมในจัดระบบการเงินเพื่อการศึกษาของรัฐ

แนวทางของระบบการเงินเพื่อการศึกษาแต่ละแบบมีความเหมาะสมกับการแก้ปัญหาแต่ละด้าน ในกรณีของปัญหาความไม่สมบูรณ์ของตลาดทุนซึ่งส่งผลกระทบต่อความเป็นธรรมหรือความเท่าเทียมกันทางโอกาสทางการศึกษาของประชาชนนั้น รัฐควรมุ่งแก้ปัญหาการขาดแคลนทุนทรัพย์ที่ใช้ในการลงทุนทางการศึกษาของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มาจากครัวเรือนรายได้ต่ำ ในกรณีนี้ รัฐควรใช้ระบบการเงินด้านอุปสงค์เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาดังกล่าว โดยการกระจายเงินอุดหนุนไปยังเป้าหมายคือผู้ที่มีรายได้น้อย ระบบการเงินด้านอุปสงค์เป็นแนวทางที่มีประสิทธิภาพเมื่อเปรียบเทียบกับระบบการเงินด้านอุปทานที่รัฐจัดสรรเงินงบประมาณไปยังสถานศึกษา เนื่องจากรัฐสามารถให้การช่วยเหลือแก่ผู้ด้อยโอกาสได้ดีกว่าภายใต้งบประมาณที่เท่ากัน วิธีการที่นิยมใช้ในปัจจุบัน ได้แก่ การให้กู้ยืมค่าเล่าเรียนหรือค่าใช้จ่ายระหว่างที่กำลังศึกษาแก่ผู้ที่มีรายได้น้อยและนำมาชำระคืนในอนาคตเมื่อจบการศึกษาและมีรายได้จากการทำงานแล้ว

อีกด้านหนึ่ง ในกรณีที่รัฐต้องการอุดหนุนการศึกษาซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาประเทศ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมนั้น แนวทางของระบบการเงินเพื่อการศึกษาควรตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า รัฐควรให้การอุดหนุนหรือสนับสนุนการศึกษาแต่ละสาขาวิชาตามระดับของผลประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือผลกระทบต่อภายนอกของการศึกษาสาขานั้นๆ เช่น หากสาขาวิชา ก ก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศมากกว่าสาขาวิชา ข รัฐก็ควรที่จะให้การอุดหนุนแก่สาขาวิชา ก ในระดับที่สูงกว่า เป็นต้น

จากหลักการข้างต้น แนวทางที่เหมาะสมควรเป็นการจัดสรรเงินงบประมาณไปยังสถาบันการศึกษาหรือระบบการเงินด้านอุปทาน โดยที่รัฐควรให้การอุดหนุนสาขาการศึกษาที่ก่อให้เกิดประโยชน์ส่วนรวมสูงในสัดส่วนที่สูงกว่าสาขาวิชาที่ก่อให้เกิดประโยชน์น้อยกว่า ในกรณีที่ตลาดมีการแข่งขันสมบูรณ์ ระดับการอุดหนุนจากภาครัฐจะสะท้อนไปยังราคาหรือค่าเล่าเรียนที่สถาบันการศึกษาเรียกเก็บจากผู้เรียนสาขาการศึกษาใดได้รับเงินอุดหนุนมากสถาบัน การศึกษาที่ไม่จำเป็นต้องเรียกเก็บค่าเล่าเรียนในระดับสูง เช่น หากรัฐให้การอุดหนุนสาขาวิชา ก เป็นสัดส่วนร้อยละ 70 ของต้นทุนจริง สถาบันการศึกษาจำเป็นต้องเก็บค่าเล่าเรียนจากผู้เรียนสาขาวิชา ก อีกร้อยละ 30 ในขณะที่หากสาขาวิชา ข ได้รับการอุดหนุนร้อยละ 20 ผู้เรียนก็จะต้องจ่ายค่าเล่าเรียนเป็นสัดส่วนอีกร้อยละ 80 ของต้นทุนค่าใช้จ่ายจริง เป็นต้น วิธีการดังกล่าวเป็นการสร้างแรงจูงใจให้คนมาเรียนสาขาวิชาที่ได้รับการอุดหนุนจากภาครัฐในระดับสูงหรือสาขาวิชาที่เรียกเก็บค่าเล่าเรียนในราคาถูก

โดยสรุป แนวทางในการจัดระบบการเงินเพื่อการศึกษาที่ควรจะเป็นนั้น ควรประกอบไปด้วยการจัดการระบบการเงินด้านอุปสงค์และอุปทานผสมผสานกัน เพราะแต่ละระบบมีความเหมาะสมในการแก้ปัญหาเฉพาะด้านที่แตกต่างกัน

## 2.2 ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของ กยศ.

จากความสำคัญของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อรองรับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ รัฐบาลไทยได้กำหนดนโยบายสนับสนุนภาคเอกชน ให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษาและฝีมือแรงงาน และแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาใน สังคมด้วยการให้โอกาสแก่นักเรียน/นักศึกษาที่ด้อยโอกาส โดยให้ภาครัฐบาลสนับสนุนทางการเงิน จากแนวความคิดดังกล่าว รัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาให้แก่ นักเรียน/นักศึกษา ที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อย

เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2538 คณะรัฐมนตรีภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย มีมติเห็นชอบใน หลักการในการจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา โดยมอบหมายให้กระทรวงการคลัง กระทรวง ศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ กยศ. ต่อมา ในวันที่ 16 มกราคม 2539 คณะรัฐมนตรีมีมติให้จัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในลักษณะเงิน ทุนหมุนเวียน ตามนัยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และเริ่มให้นักเรียน/นักศึกษา กู้ยืมได้ตั้งแต่ปีการศึกษา 2539 เป็นต้นมาบนพื้นฐานของหลักการดังนี้

1. เพื่อเพิ่มโอกาสทางการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นแก่ผู้ที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อย ซึ่ง ด้อยโอกาสทางการศึกษา อันจะมีส่วนสำคัญในการยกฐานะความเป็นอยู่ของประชาชน และเป็น การสนองต่อนโยบายการกระจายรายได้
2. เพื่อสนับสนุนการพัฒนาระบบการศึกษาทางด้านอุปสงค์ โดยการเพิ่มขีดความสามารถ ในการรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของประชาชน

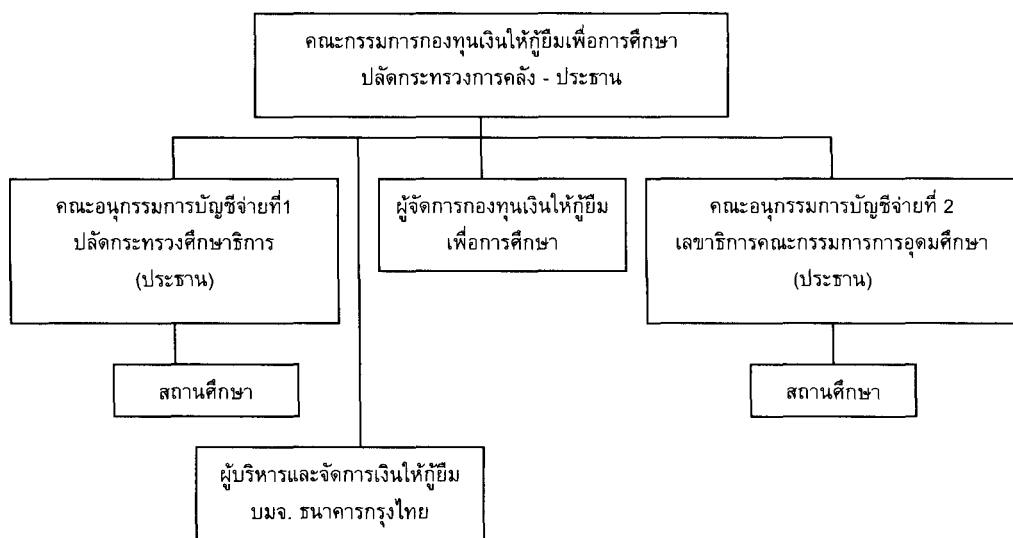
ต่อมาเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2541 รัฐบาลได้ประกาศใช้ พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืม เพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 ซึ่งมีผลทำให้ กยศ. มีฐานะทางกฎหมายที่ชัดเจน โดยเป็นนิติบุคคลใน กำกับดูแลของกระทรวงการคลัง

จากเอกสารคู่มือผู้ปฏิบัติงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา มีวัตถุประสงค์เพื่อให้นักเรียน นิสิต หรือนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้กู้ยืมเงิน เพื่อเป็นค่าเล่าเรียน ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการครองชีพระหว่างศึกษา เพื่อให้ผู้ขาด แคลนทุนทรัพย์ได้มีโอกาสศึกษาต่อในระดับที่สูงกว่ามัธยมศึกษาตอนต้น ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาใน ระบบหรือนอกระบบจนถึงระดับปริญญาตรี

## 2.3 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา มีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง โครงสร้างของ กยศ. ประกอบด้วยคณะกรรมการและหน่วยงานต่าง ๆ ดังรูปที่ 4.1

### รูปที่ 4.1 โครงสร้างกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา



ที่มา: คู่มือปฏิบัติงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (2548)

คณะกรรมการ กยศ. มีหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบาย ระเบียบกฎเกณฑ์การกู้ยืม ตลอดจนจัดสรรงบประมาณเงินกู้ยืมและค่าใช้จ่ายในการบริหารให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการ กยศ. ประกอบด้วยคณะกรรมการบัญชีจ่ายที่หนึ่งและคณะกรรมการบัญชีจ่ายที่สอง คณะกรรมการบัญชีจ่ายที่หนึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลการกู้ยืมของสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงอื่นๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการกู้ยืมของนักเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ส่วนคณะกรรมการบัญชีจ่ายที่สองมีหน้าที่กำกับดูแลการกู้ยืมของสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยเกือบทั้งหมดเป็นการกู้ยืมของนักศึกษาในระดับอุดมศึกษา<sup>3</sup> โดยมีผู้จัดการ กยศ. ให้การสนับสนุนการดำเนินการของคณะกรรมการทั้งสองชุด

โครงสร้างรองลงมาจากคณะกรรมการบัญชีจ่ายที่หนึ่งและบัญชีจ่ายที่สอง ได้แก่ สถานศึกษา ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการอนุมัติเงินกู้ยืมแก่นักเรียน/นักศึกษาภายใต้การกำกับดูแลจากคณะกรรมการต้นสังกัด นอกจากนี้ กยศ. ได้จ้างผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืม ซึ่งได้แก่ บมจ. ธนาคารกรุงไทย ให้ทำหน้าที่ในการเบิกจ่ายและรับชำระหนี้ของผู้กู้เมื่อครบกำหนด ตลอดจนทำหน้าที่ในการประชาสัมพันธ์ กยศ. ให้แก่นักเรียน/นักศึกษาด้วย

<sup>3</sup> มีการปล่อยกู้ให้แก่นักเรียนของโรงเรียนสาธิตของมหาวิทยาลัยต่างๆ เล็กน้อย

## 2.4 หลักเกณฑ์การให้กู้ยืมเงินของ กยศ.

หัวข้อนี้จะกล่าวถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิกู้ยืม ขอบเขตวงเงินกู้ยืม รวมทั้งหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจ่ายเงินกู้ยืมให้แก่ผู้กู้ยืม

### 2.4.1 คุณสมบัติของผู้กู้ยืม

นักเรียน/นักศึกษาผู้มีสิทธิกู้ยืมเงินจาก กยศ. จะต้องมีความสอดคล้องดังต่อไปนี้

- 1) เป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ โดยมีรายได้ต่อครอบครัวไม่เกิน 150,000 บาทต่อปี<sup>4</sup> ในกรณีที่ผู้ขอกู้ยืมมีรายได้ รายได้ต่อครอบครัวจะพิจารณาจากรายได้ของผู้กู้ยืม รวมทั้งรายได้ของบิดาและมารดา ในกรณีที่ผู้ปกครองไม่ใช่บิดามารดา จะพิจารณารายได้ของผู้ปกครองแทน และหากผู้กู้ยืมได้สมรสแล้ว จะพิจารณารายได้ของผู้กู้ยืมรวมทั้งรายได้ของคู่สมรส
- 2) เป็นผู้ที่มีผลการเรียนดีหรือผ่านเกณฑ์การวัดและประเมินผลของสถาบันการศึกษา
- 3) เป็นผู้ที่มีความประพฤติดี ไม่ฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับของสถานศึกษาชั้นร้ายแรง หรือไม่เป็นผู้ที่มีความประพฤติเสื่อมเสีย
- 4) เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามระเบียบหรือประกาศการสอบคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในสถานศึกษาที่อยู่สังกัดการควบคุม หรือกำกับดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงอื่นๆ รัฐวิสาหกิจหรือส่วนราชการอื่นๆ
- 5) ไม่เคยเป็นผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีในสาขาใดๆ มาก่อน
- 6) ไม่เป็นผู้ที่ทำงานประจำในระหว่างศึกษา
- 7) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- 8) ไม่เป็นหรือเคยเป็นผู้ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- 9) ต้องมีอายุในขณะที่ยื่นขอกู้ โดยเมื่อนับรวมกับระยะเวลาปลอดหนี้ 2 ปี และระยะเวลาผ่อนชำระอีก 15 ปีแล้วต้องไม่เกิน 60 ปี

### 2.4.2 วงเงินให้กู้ยืม

คณะกรรมการ กยศ. ได้กำหนดวงเงินให้กู้ยืมสูงสุดแก่นักเรียน/นักศึกษาที่ศึกษาอยู่ในระดับและสาขาต่างๆ ดังรายละเอียดในตารางที่ 4.1

<sup>4</sup> ยกเว้น ผู้ขอกู้ยืมรายได้ตั้งแต่ปีการศึกษา 2541 ย้อนหลังไปจะต้องมีรายได้ต่อครอบครัวไม่เกิน 300,000 บาทต่อปี



**ตารางที่ 4.1** วงเงินให้กู้ยืมสูงสุดของ กยศ. ตามระดับการศึกษา

ระดับการศึกษา	วงเงินกู้ยืมสูงสุด (บาทต่อปี)
มัธยมศึกษาตอนปลาย หรือเทียบเท่า	55,440
ปวช. หรือเทียบเท่า	62,500
ปวท./ปวส. หรืออนุปริญญา หรือเทียบเท่า	70,240
ปริญญาตรีหลักสูตรวิทยาศาสตร์สุขภาพและหลักสูตรวิทยาศาสตรเทคโนโลยี	127,000
ปริญญาตรีหลักสูตรอื่นๆ	100,000

ที่มา: คู่มือผู้ปฏิบัติงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (2548)

การอนุมัติวงเงินกู้ยืมจะพิจารณาจากค่าใช้จ่ายจริงในการศึกษาซึ่งได้แก่ค่าธรรมเนียมการศึกษา ในสาขาวิชาที่ผู้ศึกษาอยู่ สำหรับเงินกู้ในส่วน of ค่าครองชีพนั้น คณะกรรมการประจำสถานศึกษา จะพิจารณาความต้องการของผู้กู้แต่ละราย โดยให้ผู้กู้ประมาณการค่าใช้จ่ายที่ต้องการกู้เข้ามาให้พิจารณา ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายที่จะให้กู้ในแต่ละรายการจะต้องอยู่ในขอบเขตที่กำหนด (ดูตารางที่ 4.2)

**ตารางที่ 4.2** ขอบเขตเงินกู้จำแนกตามประเภทค่าใช้จ่าย

(หน่วย: บาทต่อปี)

ระดับการศึกษา	ค่าเล่าเรียน	ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษา	ค่าครองชีพ		รวมไม่เกิน	
			ที่พัก	ใช้จ่ายส่วนตัว		
1. มัธยมศึกษาตอนปลาย	10,440	3,000	18,000	24,000	55,440	
2. อาชีวศึกษา	- ปวช.	16,500	4,000	18,000	24,000	62,500
	- ปวท./ปวส. หรืออนุปริญญา	20,240	4,000	18,000	28,000	70,240
3. ปริญญาตรี	- วิทยาศาสตร์สุขภาพ/เทคโนโลยี	73,000	6,000	18,000	30,000	127,000
	- หลักสูตรอื่นๆ	46,000	6,000	18,000	30,000	100,000

ที่มา: คู่มือผู้ปฏิบัติงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (2548)

**2.4.3 หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจ่ายเงินกู้ยืม**

เมื่อผู้กู้ได้รับอนุมัติวงเงินกู้ยืมในแต่ละประเภทของค่าใช้จ่ายแล้ว เงินกู้จะถูกโอนเข้าบัญชีของผู้กู้และบัญชีของสถานศึกษาตามประเภทของค่าใช้จ่าย โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- ก) เงินกู้ยืมที่จ่ายเข้าบัญชีของสถานศึกษา ได้แก่
  - ค่าเล่าเรียน ซึ่งหมายรวมถึง ค่าบำรุงการศึกษา ค่าหน่วยกิต และค่าธรรมเนียมการศึกษาที่จ่ายตามภาคหรือปีการศึกษาที่สถานศึกษาเรียกเก็บ

- ค่าใช้จ่ายเกี่ยวเนื่องกับการศึกษา ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่สถานศึกษาเรียกเก็บนอกเหนือจากค่าเล่าเรียน
  - ค่าที่พักในกรณีที่ผู้กู้พักหอพักของสถานศึกษา
- ข) เงินกู้ยืมที่จ่ายเข้าบัญชีของนักเรียน/นักศึกษาผู้กู้ยืม ได้แก่
- ค่าใช้จ่ายเกี่ยวเนื่องกับการศึกษา ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่นอกเหนือจากค่าเล่าเรียน
  - ค่าที่พักในกรณีที่จัดหาหอพักเอง และค่าใช้จ่ายส่วนตัว

กยศ. ได้มอบหมายให้ธนาคารกรุงไทยเป็นผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืม ทั้งนี้ ธนาคารกรุงไทยจะโอนเงินกู้ยืมในส่วนของค่าธรรมเนียมการศึกษาและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่สถานศึกษาเรียกเก็บเข้าบัญชีของสถานศึกษาโดยตรง เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้กู้นำเงินที่กู้ยืมจาก กยศ. ไปใช้ในจุดประสงค์อื่น อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติอาจเกิดปัญหาในกรณีที่ได้มีการโอนเงินค่าธรรมเนียมให้กับสถานศึกษาแล้ว แต่ผู้กู้เลิกศึกษากลางคัน และสถานศึกษาไม่ได้แจ้งต่อสำนักงาน กยศ. ทำให้ผู้กู้ต้องรับภาระชำระหนี้เงินกู้ในส่วนของคุณค่าเล่าเรียนต่างๆ ที่ไม่ได้ศึกษาในภาคเรียนนั้น

## 2.5 ขั้นตอนการดำเนินงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

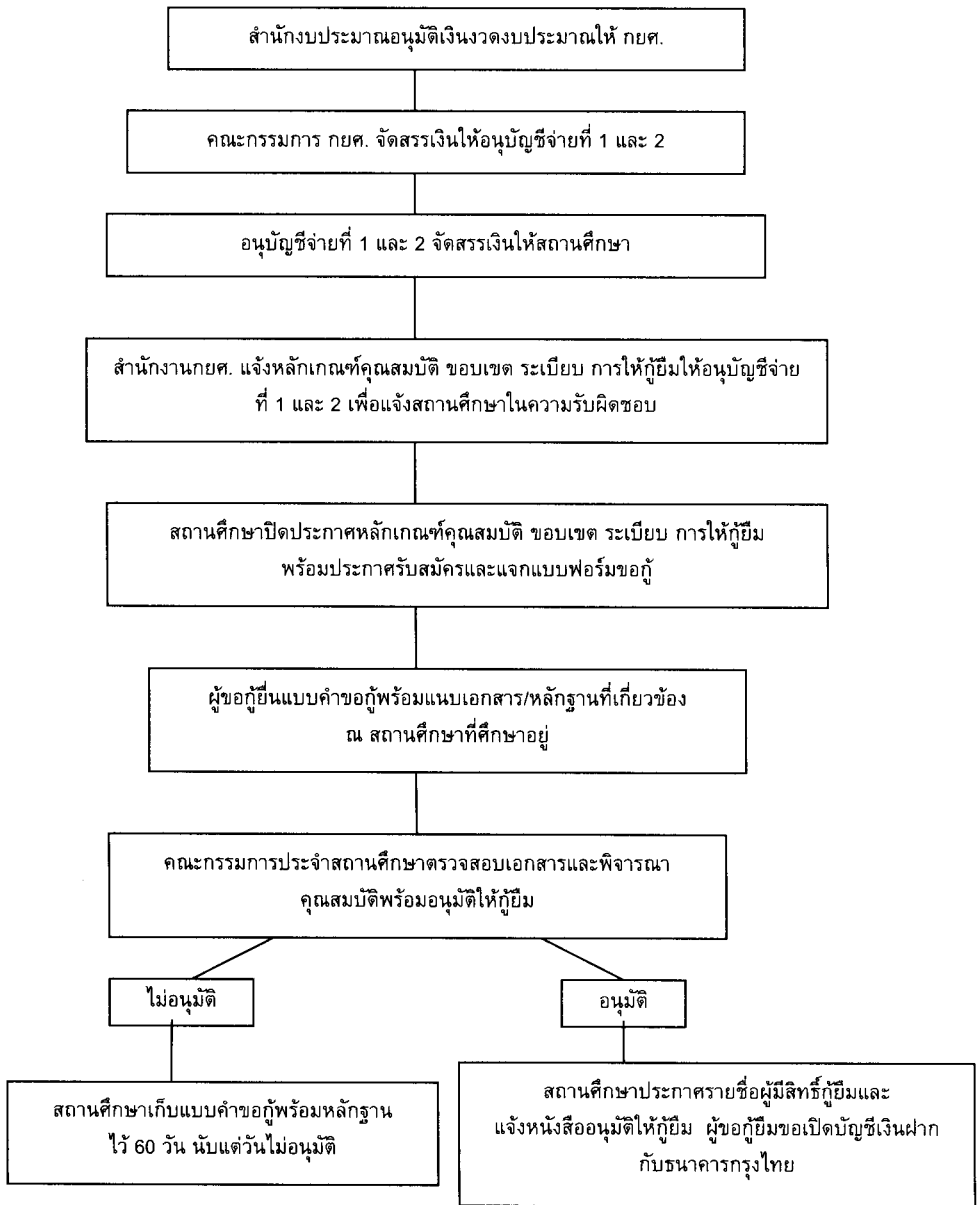
### 2.5.1 การพิจารณาอนุมัติเงินให้กู้ยืม

การพิจารณาอนุมัติเงินให้กู้ยืมมีขั้นตอนดังต่อไปนี้ (ดูรูปที่ 4.2)

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรับผิดชอบการจัดตั้งงบประมาณประจำปีสมทบให้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และเมื่อรัฐบาลโดยสำนักงบประมาณโอนงบประมาณให้ กยศ. แล้ว คณะกรรมการ กยศ. จะดำเนินการจัดสรรเงินให้แก่คณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่หนึ่ง และคณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่สอง
2. กยศ. แจ้งหลักเกณฑ์ คุณสมบัติ ขอบเขต และระเบียบการกู้ยืมให้กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเพื่อให้หน่วยงานทั้งสองแจ้งให้สถานศึกษาประกาศให้ผู้ที่จะกู้ยืมทราบต่อไป
3. สถานศึกษาปิดประกาศหลักเกณฑ์คุณสมบัติ ขอบเขตของผู้กู้ยืม ระเบียบการให้กู้ยืมให้นักเรียน/นักศึกษาทราบ พร้อมประกาศรับสมัครผู้กู้ยืม
4. นักเรียน/นักศึกษาผู้ขอกู้ยื่นแบบคำขอกู้พร้อมแนบเอกสารและหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ณ สถานศึกษาที่ศึกษาอยู่
5. คณะกรรมการพิจารณาการให้กู้ยืมเงินประจำสถานศึกษาตรวจสอบเอกสารและพิจารณาคุณสมบัติของผู้ขอกู้โดยการสัมภาษณ์หรือตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยการเยี่ยมเยียนครอบครัวของผู้ขอกู้ เมื่อเป็นไปตามที่คณะกรรมการฯ กำหนด จึงพิจารณาให้กู้ยืมได้

6. ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาการให้กู้ยืมเงินประจำสถานศึกษาอนุมัติให้กู้ยืมได้ สถานศึกษาจะต้องประกาศรายชื่อผู้ขอกู้ยืมที่ได้รับอนุมัติโดยเปิดเผย และรายงานผลการคัดเลือกให้ กยศ. และผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืม (บมจ. ธนาคารกรุงไทย)

**รูปที่ 4.2 ขั้นตอนการดำเนินการอนุมัติเงินกู้ของ กยศ.**



ที่มา: คู่มือผู้ปฏิบัติงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (2548)

## 2.5.2 การจัดสรรงบประมาณไปยังสถานศึกษา

สถานศึกษาจะได้รับงบประมาณเงินกู้จากคณะกรรมการบัญชีจ่ายที่หนึ่งหรือที่สองซึ่งเป็นต้นสังกัด โดยงบประมาณเงินกู้ที่จัดสรรให้แก่สถานศึกษาแบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ

1. งบประมาณสำหรับผู้กู้รายเก่า ซึ่งหมายถึงผู้กู้ยืมที่เคยกู้มาแล้วในปีการศึกษาที่ผ่านมา
2. ผู้กู้รายเก่าต่อเนื่องที่เคยกู้ยืมจากสถานศึกษาอื่นมาแล้ว และ
3. ผู้กู้รายใหม่ที่ไม่เคยกู้ยืมเงินจาก กยศ. มาก่อน (หรือเป็นผู้ที่เคยกู้ยืมมาก่อนและได้ชำระหนี้คืนเสร็จสิ้นแล้ว)

คณะกรรมการ กยศ. ได้ออกกฎเกณฑ์กำหนดวงเงินให้กู้ยืมสำหรับผู้กู้ยืมรายเก่าดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. ผู้กู้ยืมรายเก่าที่ไม่เปลี่ยนระดับการศึกษาและสถานศึกษา ให้ใช้วงเงินกู้ในอัตราเท่าเดิมไปตลอดระดับการศึกษานั้นๆ
2. ผู้กู้ยืมรายเก่าที่เปลี่ยนระดับการศึกษา สาขาวิชา และสถานศึกษา ให้กู้ยืมเพิ่มขึ้นหรือลดลงได้ตามความจำเป็น โดยให้คำนึงถึงค่าเฉลี่ยการให้กู้ยืมในการศึกษาที่ผ่านมาของแต่ละสถานศึกษา

ทั้งนี้ สถานศึกษาไม่สามารถแบ่งสรรงบประมาณเงินกู้ระหว่างผู้กู้แต่ละประเภทได้ ข้อกำหนดเกี่ยวกับวงเงินกู้ยืมของผู้กู้รายเก่าข้างต้นชี้ให้เห็นว่า กยศ. พยายามที่จะรักษาวงเงินกู้ของผู้กู้รายเก่าไม่ให้ลดลง สถานศึกษาจึงได้รับจัดสรรงบประมาณสำหรับผู้กู้รายเก่าโดยอ้างอิงจากมูลค่าเงินกู้ของปีก่อนหน้า

สำหรับผู้กู้รายใหม่ สถานศึกษาจะคัดเลือกผู้กู้และกำหนดวงเงินกู้ยืมโดยพิจารณาจากปัจจัยสองประการ ได้แก่ วงเงินงบประมาณในส่วนของผู้กู้รายใหม่ที่ได้รับจัดสรร และจำนวนผู้ยื่นความ ต้องการขอกู้ยืม ในกรณีที่วงเงินที่ได้รับจัดสรรไม่เพียงพอ สถานศึกษาจะคัดเลือกผู้กู้โดยพิจารณาลำดับความสำคัญจากมากไปหาน้อยตามระเบียบที่กำหนดไว้ดังนี้

1. เป็นผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด
2. ศึกษาในสาขาวิชาที่ขาดแคลน
3. มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตโควตาของสถานศึกษา
4. ศึกษาอยู่ในระดับชั้นปีที่ 1

ในส่วนของงบประมาณเงินกู้ยืมของผู้กู้รายใหม่ คณะกรรมการบัญชีจ่ายที่หนึ่งและที่สองได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรวงเงินงบประมาณให้แก่สถานศึกษา อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรร มีการเปลี่ยนแปลงทุกปี โดยในปีการศึกษา 2548 มีหลักเกณฑ์ในการจัดสรรดังต่อไปนี้ (ดูรูปที่ 4.3)

1. จำนวนนักเรียน นักศึกษาชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายขึ้นไปจนถึงปริญญาตรีที่มีอยู่จริงในปีการศึกษา 2547 (จัดสรรวงเงินให้ร้อยละ 60)
2. พื้นที่ความยากจน (จัดสรรวงเงินให้ร้อยละ 20)

3. นโยบายพิเศษของรัฐบาล (จัดสรรวงเงินให้ร้อยละ 10)
4. จำนวนผู้กู้ค้างชำระหนี้ (จัดสรรวงเงินให้ร้อยละ 5 - พิจารณาเฉพาะผู้ค้างชำระปี 2543)
5. การดำเนินงาน กยศ. ของสถานศึกษา<sup>5</sup> (จัดสรรวงเงินให้ร้อยละ 5)

### รูปที่ 4.3 ตัวอย่างการจัดสรรงบประมาณ

คณะกรรมการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณของจังหวัดจะนำเงินงบประมาณที่ได้รับมาแบ่งวงเงินจัดสรรไปยังสถานศึกษาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ 5 ข้อ เช่น การจัดสรรตามเกณฑ์จำนวนนักเรียน/นักศึกษาชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายขึ้นไปจนถึงระดับปริญญาตรี ร้อยละ 60 สามารถดำเนินการได้หลายวิธี เช่น

วิธีที่ 1 จัดสรรวงเงินให้ร้อยละ 60 =

$$\frac{\text{เงินร้อยละ 60} \times \text{จำนวนนักเรียน/นักศึกษาแต่ละสถานศึกษา}}{\text{จำนวนนักเรียน/นักศึกษาทั้งหมดในเขตพื้นที่}}$$

วิธีที่ 2 จัดสรรวงเงินให้ร้อยละ 60 =

$$\frac{\text{เงินร้อยละ 60} \times (\text{จำนวนนักศึกษาที่คาดว่าจะขอู้} - \text{จำนวนผู้กู้รายเก่า})}{\text{จำนวนนักเรียน/นักศึกษาทั้งหมดในเขตพื้นที่}}$$

จะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินงบประมาณเงินกู้ไปยังสถานศึกษาถูกกำหนดขึ้นจากปัจจัยที่ไม่ได้สะท้อนความยากจนของนักเรียนโดยตรง เนื่องจากขึ้นอยู่กับจำนวนนักเรียน/นักศึกษาเป็นส่วนใหญ่ และแม้ว่าจะมีเกณฑ์การจัดสรรที่พิจารณาความยากจนของพื้นที่ที่ตั้งสถานศึกษา นำหนักของเกณฑ์ดังกล่าวมีเพียงร้อยละ 20 เท่านั้น

การจัดสรรงบประมาณตามเกณฑ์การพิจารณาข้างต้นมีข้อดีในด้านของความง่ายและสะดวกในการจัดสรรงบประมาณ อย่างไรก็ตาม ข้อเสียก็คือเงินกู้ยืมอาจไม่ถูกจัดสรรไปยังนักเรียนที่ยากจนและต้องการความช่วยเหลือทางการเงินอย่างแท้จริง

## 2.6 วงเงินสำหรับผู้กู้แต่ละประเภท

หัวข้อนี้จะกล่าวถึงวงเงินที่ถูกจัดสรรให้แก่ผู้กู้รายใหม่และผู้กู้รายเก่าและเงินกู้ยืมจริงที่ให้แก่ผู้กู้ทั้งสองกลุ่มในระหว่างปี 2539-2547 ตารางที่ 4.3 แสดงให้เห็นว่า งบประมาณทั้งหมดที่ กยศ. ได้รับเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วง 2-3 ปีแรกของการก่อตั้ง กยศ. และมีแนวโน้มค่อนข้างคงที่เมื่อเวลาผ่านไป

<sup>5</sup> หมายเหตุ สำหรับข้อ 5 เป็นการจัดสรรเงินจากการประเมินผลการดำเนินงานกยศ. ของสถานศึกษาซึ่งงบประมาณดังกล่าวจะถูกจัดสรรให้นักเรียนนักศึกษา กยศ. ไม่ได้รวมอยู่ในเงินอุดหนุนการบริหารงาน กยศ. ของสถานศึกษา

การที่งบประมาณมีแนวโน้มคงที่และการพยายามรักษาระดับวงเงินกู้ของผู้กู้รายเก่าไม่ให้เกิดผลทำให้วงเงินกู้ของผู้กู้รายใหม่ถูกจำกัด ซึ่งทำให้เงินกู้ยืมจริงของผู้กู้รายใหม่ลดลงในช่วงหลัง (ดูตารางที่ 4.4)

ตารางที่ 4.3 งบประมาณเงินกู้ยืมของผู้กู้รายใหม่และเก่า

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	วงเงินกู้ยืมทั้งหมด	จัดสรรให้ผู้กู้รายใหม่	จัดสรรให้ผู้กู้รายเก่า
2539	3,000	3,000	0
2540	8,450	4,950	4,500
2541	18,300	3,000	15,300
2542	20,000	3,000	17,000
2543	25,600	1,600	24,000
2544	28,000	3,500	24,500
2545	28,000	1,500*	28,000

หมายเหตุ: \*ตัวเลขประมาณการ

ที่มา: รายงานประจำปีกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาปี 2545

ตารางที่ 4.4 มูลค่าเงินกู้ยืมของผู้กู้รายเก่าและรายใหม่

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	มูลค่าเงินกู้ยืมจริงของผู้กู้รายใหม่	มูลค่าเงินกู้ยืมจริงของผู้กู้รายเก่า
2539	1,763	1,970*
2540	5,869	7,727
2541	8,070	14,724
2542	6,871	19,244
2543	4,855	21,278
2544	5,187	23,773
2545	5,322	25,604
2546	3,570	23,686
2547	3,656	Na.

หมายเหตุ: \*งบประมาณของปี 2539 แต่ใช้สำหรับผู้กู้รายเก่าในปีการศึกษา 2540

ที่มา: สำนักงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

นอกจากนี้ เนื่องจากผู้ขอกู้ยืมจาก กยศ. มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปี ในขณะที่วงเงินของผู้กู้รายใหม่มีจำกัด สัดส่วนของผู้ที่ได้รับเงินกู้ต่อจำนวนผู้ขอกู้ทั้งหมดจึงลดลง (ตารางที่ 4.5) เช่นเดียวกับวงเงินกู้ยืมโดยเฉลี่ยของผู้กู้รายใหม่ (ตารางที่ 4.6)

**ตารางที่ 4.5 อัตราส่วนผู้ได้รับเงินกู้ใหม่ต่อผู้ขอกู้  
(เฉพาะสถานศึกษาในสังกัดคณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่ 1)**

ปีการศึกษา	ผู้ขอกู้ (คน)	ผู้ได้รับเงินกู้ใหม่ (คน)	สัดส่วนผู้ได้รับเงินกู้ใหม่ต่อผู้ขอกู้ (ร้อยละ)
2539	131,168	127,781	97.42
2540	408,894	279,051	68.25
2541	406,872	359,016	88.24
2542	749,718	252,871	33.37
2543	951,144	216,319	22.74
2544	963,137	288,945	30.00
2545	1,027,975	234,634	22.82
2546*	1,003,419	100,700	10.04
<b>รวม</b>	<b>5,642,327</b>	<b>1,859,317</b>	<b>32.95</b>

หมายเหตุ: \* ข้อมูลประมาณการ

ที่มา: สำนักงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

**ตารางที่ 4.6 มูลค่าเงินกู้เฉลี่ยที่ผู้กู้รายใหม่ได้รับ  
(เฉพาะสถานศึกษาในสังกัดคณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่ 1)**

ปีการศึกษา	จำนวนเงินกู้ของผู้กู้รายใหม่ (ล้านบาท)	จำนวนผู้กู้รายใหม่ (ราย)	จำนวนเงินกู้เฉลี่ย (บาท)
2539	3,526	127,781	27,594
2540	4,227	279,051	15,148
2541	4,592	359,016	12,789
2542	3,346	252,871	13,230
2543	2,220	216,319	10,261
2544	3,826	288,945	13,241
2545	2,450	234,634	10,440

ที่มา: สำนักงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

## 2.7 กระบวนการกู้ยืมในระดับสถานศึกษา

เมื่อได้รับจัดสรรวงเงินให้กู้ยืมจาก กยศ. สถานศึกษาแต่ละแห่งจะแต่งตั้งคณะกรรมการตามระเบียบของคณะกรรมการ กยศ. เพื่อคัดเลือกและอนุมัติวงเงินกู้ยืมแก่ผู้กู้

ส่วนนี้จะกล่าวถึงลำดับขั้นตอนการกู้ยืม และการพิจารณาอนุมัติเงินกู้ยืมในระดับสถานศึกษา โดยอ้างอิงจากข้อมูลเกี่ยวกับระเบียบขั้นตอนการกู้ยืมที่ระบุไว้ในเอกสารการปฏิบัติงาน กยศ. ในระดับ

สถานศึกษา และข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงาน กยศ. ของสถานศึกษาทั้งในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและระดับอุดมศึกษา ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### 2.7.1 ขั้นตอนการกู้ยืม

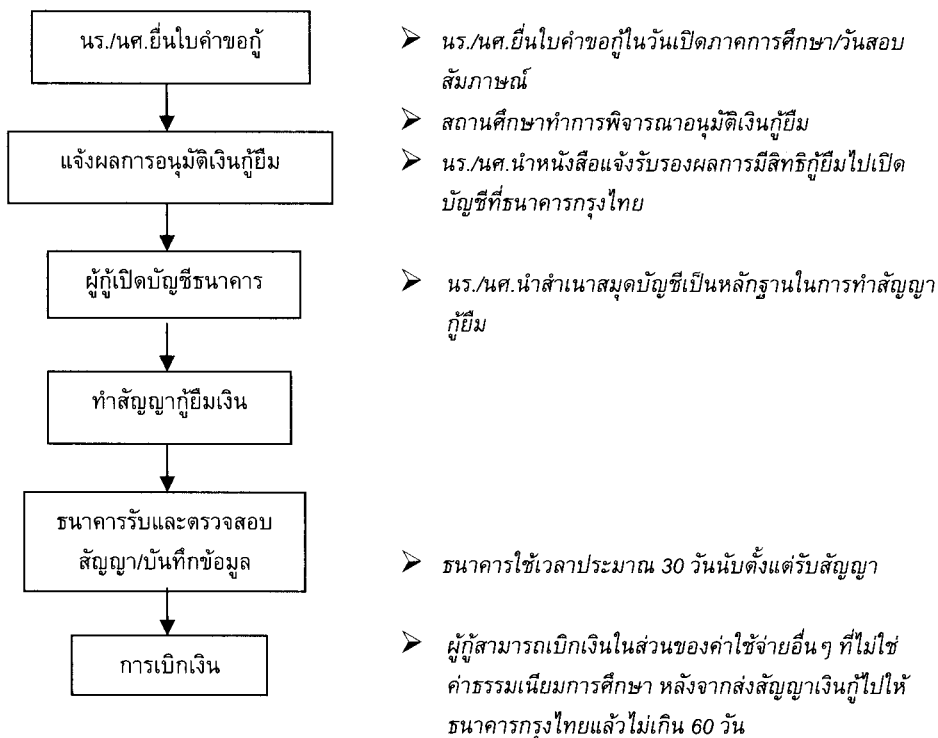
กยศ. และสถาบันการศึกษาจะประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการกู้ยืมเงินจาก กยศ. ให้แก่นักเรียน/นักศึกษาได้ทราบก่อนสมัครเข้าเรียน นักเรียน/นักศึกษาที่มีความประสงค์จะขอกู้จะต้องเข้าเรียน (หรือลงทะเบียนเรียน) ในสถาบันการศึกษาก่อนจึงจะเริ่มดำเนินการขอกู้ยืมได้โดยที่ขั้นตอนการกู้ยืมของ กยศ. มีความแตกต่างกันระหว่างประเภทผู้กู้รายใหม่ ผู้กู้ต่อเนื่องในสถาบันการศึกษาเดียวกัน และผู้กู้ต่อเนื่องที่เปลี่ยนสถาบันการศึกษา (หรือเปลี่ยนระดับการศึกษาจากมัธยมปลายเป็นอุดมศึกษา)

กยศ. กำหนดให้ผู้กู้ต้องทำสัญญากู้ยืมในลักษณะปีต่อปีหรือผู้กู้จะต้องทำสัญญาเงินกู้ใหม่ทุกปี ในกรณีของผู้กู้ต่อเนื่องในสถาบันการศึกษาเดิมนั้น ผู้กู้จะต้องทำสัญญากู้ยืมของปีต่อไปในช่วงปลายปีการศึกษา (ประมาณเดือนกุมภาพันธ์-มีนาคมของทุกปี) ทั้งนี้เพื่อให้ได้รับเงินกู้ในช่วงต้นปีการศึกษาใหม่ (ประมาณเดือนพฤษภาคมของทุกปี)

กรณีของผู้กู้ยืมรายใหม่และผู้กู้ยืมรายเก่าที่เคยกู้ยืมจากสถาบันการศึกษาอื่นมาก่อนจะต้องเริ่มขั้นตอนการขอกู้ยืมในวันเปิดภาคเรียนใหม่ โดยคณะกรรมการประจำสถาบันการศึกษาจะพิจารณาเอกสารหลักฐานและสัมภาษณ์ผู้ขอกู้ ต่อจากนั้น จะคัดเลือกผู้มีสิทธิกู้ยืมและพิจารณากำหนดวงเงินกู้ยืมของผู้กู้แต่ละราย กระบวนการตั้งแต่การยื่นใบคำขอกู้จนกระทั่งถึงการเบิกจ่ายเงินในส่วนของผู้กู้รายใหม่และผู้กู้ต่อเนื่องแต่เปลี่ยนสถาบันการศึกษามีรายละเอียดดังรูปที่ 4.4 โดยขั้นตอนทั้งหมดใช้ระยะเวลาอย่างน้อย 3 เดือนหลังจากเปิดภาคการศึกษาซึ่งเป็นช่วงใกล้ปิดภาคการศึกษาแรกแล้ว



## รูปที่ 4.4 ขั้นตอนการกู้ยืมของผู้รายใหม่และผู้ต่อเนื่องที่เปลี่ยนสถาบันการศึกษา



ที่มา: คู่มือผู้ปฏิบัติงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (2548)

### 2.7.2 ความแตกต่างในการพิจารณาผู้ได้รับเงินกู้

นอกจากนี้ การพิจารณาเกณฑ์คุณสมบัติ วิธีการ และวงเงินกู้ยืมของสถานศึกษาแต่ละแห่งยังมีความแตกต่างกันมากในทางปฏิบัติ ทั้งในการพิจารณาคุณสมบัติผู้กู้ วิธีการคัดเลือกผู้กู้ และวงเงินกู้ยืมที่ผู้กู้ยืมแต่ละรายจะได้รับ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

- ความแตกต่างในการพิจารณาเกณฑ์คุณสมบัติผู้กู้: ตามหลักเกณฑ์ของ กยศ. สถานศึกษาจะต้องตรวจสอบความถูกต้องของคุณสมบัติของผู้กู้ในด้านต่างๆ โดยเฉพาะรายได้ครัวเรือนซึ่งกำหนดไว้ไม่เกิน 150,000 บาทต่อปี อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติมีความแตกต่างในการพิจารณารายได้ของผู้กู้ในแต่ละสถานศึกษา เช่น สถานศึกษาบางแห่งจะตัดผู้ขอกู้ที่มีรายได้สูงกว่าเกณฑ์ออกทันที ในขณะที่บางแห่งจะพิจารณาปัจจัยอื่นๆ เช่น ภาระของครัวเรือนของผู้กู้ในด้านต่างๆ เช่น จำนวนพี่น้องที่กำลังศึกษาอยู่ อาชีพของบิดามารดา ฯลฯ ควบคู่ไปด้วย ซึ่งอาจทำให้ผู้กู้จากครัวเรือนที่มีรายได้สูงกว่าเกณฑ์

สามารถกู้ยืมได้ นอกจากนี้ สถานศึกษามักจะพิจารณาคุณสมบัติอื่นๆ เช่น ผลการเรียน และความประพฤติของผู้กู้ในลักษณะที่แตกต่างกันไป เนื่องจากไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจน

- ความแตกต่างในการพิจารณาให้เงินกู้: สถานศึกษาแต่ละแห่งยังมีความเข้มงวดในการพิจารณาให้เงินกู้แตกต่างกันขึ้นอยู่กับวงเงินกู้ที่สถานศึกษาได้รับจัดสรรและจำนวนผู้ขอกู้ในแต่ละปี ทั้งนี้ สถานศึกษาที่ได้รับการจัดสรรเงินกู้มากมักจะพิจารณาให้เงินกู้ที่เข้มงวดน้อยกว่าสถานศึกษาที่ได้รับการจัดสรรเงินกูน้อย เช่น สถานศึกษาบางแห่งพิจารณาอนุมัติเงินกู้เพียงการตรวจสอบความถูกต้องของหลักฐานและเอกสารที่จำเป็น ในขณะที่บางแห่งจะสัมภาษณ์ (อาจมากกว่าหนึ่งรอบ) หรือไปเยี่ยมบ้านผู้ขอกู้ ประกอบการพิจารณา ความแตกต่างในการพิจารณาให้เงินกู้อาจกล่าว ทำให้โอกาสในการได้รับเงินกู้ของนักเรียน/นักศึกษาแต่ละคนไม่เท่าเทียมกัน
- ความแตกต่างของวงเงินกู้ยืมที่ผู้กู้ได้รับ: สถานศึกษาแต่ละแห่งมีอำนาจเต็มที่ในการอนุมัติวงเงินกู้ยืมของผู้กู้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ กยศ. กำหนด โดยทั่วไป สถานศึกษามักจะพิจารณาจัดสรรเงินกู้ยืมในส่วนของค่าธรรมเนียมการศึกษาก่อนค่าใช้จ่ายประเภทอื่นในทางปฏิบัติ วงเงินกู้ยืมที่ผู้กู้แต่ละคนได้รับจะขึ้นอยู่กับวงเงินทั้งหมดที่สถานศึกษาได้รับ จำนวนผู้ขอกู้และวิจาร์ณญาณของเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่มีการแข่งขันสูง ผู้กู้อาจไม่ได้รับการจัดสรรเงินกู้ในการดำรงชีพอย่างเพียงพอ

## 2.8 การชำระหนี้

ผู้กู้ยืมมีหน้าที่ชำระเงินกู้ยืมคืน กยศ. หลังจากสำเร็จการศึกษาหรือเลิกศึกษาแล้วเป็นเวลา 2 ปี หรือในกรณีที่ผู้กู้ยืมพ้นสภาพการเป็นนักเรียน/นักศึกษาแล้วเป็นเวลา 2 ปี หรือมีระยะปลอดหนี้ 2 ปีนับตั้งแต่เลิกกู้ยืมนั่นเอง หัวข้อนี้จะนำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การชำระหนี้คืน และมาตรการในการติดตามการชำระหนี้ของ กยศ.

### 2.8.1 หลักเกณฑ์การชำระหนี้

1. ผู้กู้ยืมที่ครบกำหนดชำระหนี้ในปีแรกจะต้องชำระเงินต้นร้อยละ 1.5 ต่อปีของวงเงินที่กู้ยืมไปโดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ย
2. ผู้กู้ยืมสามารถเลือกวิธีการผ่อนชำระเป็นรายปีหรือรายเดือน โดยมีระยะเวลาชำระตั้งแต่ 1 ปีเป็นต้นไปแต่ไม่เกิน 15 ปี
3. ผู้กู้ยืมต้องชำระหนี้คืนก่อนวันครบกำหนดชำระหนี้ (วันที่ 5 กรกฎาคม ของทุกปี) พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 1 ต่อปี ยกเว้นในการชำระหนี้คืนงวดแรกซึ่งผู้กู้ยืมไม่ต้องชำระดอกเบี้ย หากผู้กู้ยืมผิดนัดโดยชำระหนี้ภายหลังวันครบกำหนด จะต้องเสียเบี้ยปรับในอัตราร้อยละ 12 ต่อปีของเงินต้นที่ต้องชำระงวดนั้น และหากค้างชำระเกิน 12 เดือน ผู้กู้จะต้องเสียเบี้ยปรับร้อยละ 18 ต่อปีของเงินต้นในงวดที่ค้างชำระทั้งหมด

4. หากชำระหนี้คืนก่อนกำหนดทั้งหมดหรือบางส่วน โดยชำระในช่วงระยะเวลาปลอดหนี้ 2 ปี ผู้กู้ยืมไม่ต้องเสียดอกเบี้ย
5. ผู้ที่ครบกำหนดชำระหนี้คืนสามารถขออนผันผันการชำระหนี้ได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ โดยผู้ที่สามารถขออนผันผันการชำระหนี้ ได้แก่ ผู้ที่ไม่มีรายได้ ผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่า 4,700 บาทต่อเดือน และผู้ประสบภัยพิบัติจากธรรมชาติ สงครามและจลาจล ในกรณีขออนผันผันด้วยเหตุผลที่ยังไม่มีรายได้หรือประสบภัยพิบัติ ผู้กู้สามารถขออนผันผันได้คราวละไม่เกิน 6 เดือน แต่ทั้งนี้รวมแล้วต้องไม่เกิน 2 ปี ส่วนในกรณีที่มีรายได้ต่ำกว่าเดือนละ 4,700 บาท ผู้กู้ยืมจะสามารถขออนผันผันไม่ต้องชำระหนี้เต็มจำนวนได้ แต่ต้องผ่อนชำระไม่ต่ำกว่า 300 บาทต่อเดือนหรือ 2,400 บาทต่อปี และต้องไม่น้อยกว่าดอกเบี้ยที่ต้องชำระจริง ทั้งนี้การขออนผันผันการชำระหนี้จะต้องมีเอกสารรับรองเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาในแต่ละกรณีด้วย
6. ผู้ครบกำหนดชำระหนี้จะต้องชำระหนี้คืนตามอัตราส่วนขั้นต่ำของเงินต้นตามตารางที่ 4.7 โดยมีอัตราส่วนที่ต้องชำระที่ต่ำมากในช่วงปีแรกและค่อยๆ เพิ่มขึ้นจนเต็มจำนวนยอดหนี้ในปีที่ 15 ทั้งนี้ ผู้กู้สามารถชำระหนี้คืนมากกว่าที่กำหนดได้

ตารางที่ 4.7 อัตราส่วนการชำระหนี้ของเงินต้น

ปีที่ชำระ	อัตราส่วนยอดหนี้ (ร้อยละ)
1	1.5
2	2.5
3	3
4	3.5
5	4
6	4.5
7	5
8	6
9	7
10	8
11	9
12	10
13	11
14	12
15	13
รวม	100

ที่มา: คู่มือผู้ปฏิบัติงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (2548)

## 2.8.2 มาตรการในการติดตามผู้ที่ไม่มาชำระหนี้

นอกเหนือจากมาตรการเก็บเบี้ยปรับเมื่อผู้กู้ไม่มาชำระหนี้คืนตามกำหนดแล้ว ในช่วงหลัง กยศ. ยังติดตามผู้ที่ไม่มาติดต่อชำระหนี้ด้วยวิธีการต่างๆ คือการเยี่ยมบ้านผู้ค้างชำระ เพื่อหาสาเหตุ การไม่มาชำระหนี้ และชี้แจงให้ผู้กู้ทราบถึงแนวทางในการดำเนินการของ กยศ. ในการชำระหนี้และการขอผ่อนผันการชำระหนี้ การดำเนินคดีตามกฎหมายกับผู้กู้ยืมที่จบการ ศึกษาที่มีงานทำแต่ไม่ชำระหนี้ และการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ ตลอดจนการจัดกิจกรรมเพื่อเผยแพร่ข้อมูลตามสถานศึกษา

จากการสัมภาษณ์ผู้กู้ในโครงการเยี่ยมบ้านผู้ค้างชำระในปี 2542 พบว่า ผู้กู้ที่ไม่มาติดต่อชำระหนี้ด้วยสาเหตุต่างๆ คือยังไม่มีรายได้หรือรายได้น้อยกว่า 4,700 บาทต่อเดือน (ร้อยละ 80.71) ยังศึกษาอยู่ (ร้อยละ 10.35) คิดว่าเป็นเงินให้เปล่า (ร้อยละ 4.18) ปฏิเสธการกู้ยืมเงิน (ร้อยละ 1.74) หนี้ออกจากบ้าน (ร้อยละ 1.34) และประสบภัยพิบัติและอื่นๆ (ร้อยละ 1.68) ข้อมูลดังกล่าวบ่งชี้ว่าผู้กู้ยืมที่ไม่มาชำระหนี้ส่วนใหญ่ประสบปัญหาเรื่องการขาดแคลนทุนทรัพย์ ซึ่งอาจเกี่ยวเนื่องกับสาเหตุการไม่มีงานทำของผู้กู้ที่จบการศึกษา

## 2.9 ข้อสังเกตต่อการดำเนินการของ กยศ.

จากรายละเอียดการดำเนินการของ กยศ. ข้างต้น คณะผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่

### 2.9.1 ความไม่พอเพียงของขอบเขตเงินกู้ยืม กยศ.

คณะผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับขอบเขตเงินกู้ยืม (ดังรายละเอียดในหัวข้อที่ 2.3.2) ว่าเพียงพอต่อการใช้จ่ายของนักเรียน/นักศึกษาที่กู้ยืมหรือไม่เพียงพอ เนื่องจากผู้กู้ส่วนใหญ่มีรายได้ครัวเรือนไม่เกิน 150,000 บาทต่อปี คณะผู้วิจัยจึงคำนวณค่าใช้จ่ายเฉลี่ยจำแนกตามประเภทของค่าใช้จ่ายของนักเรียน/นักศึกษาที่มีรายได้ครัวเรือนไม่เกิน 150,000 บาทต่อปีเปรียบเทียบกับระดับของขอบเขตเงินกู้ยืม กยศ. ข้อมูลค่าใช้จ่ายของนักเรียน/นักศึกษาคำนวณจากข้อมูลด้านรายจ่ายของครัวเรือนจากโครงการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2545 ที่จัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ผลการวิเคราะห์จากตารางที่ 4.8 แสดงให้เห็นว่าค่าใช้จ่ายในส่วนส่วนของค่าที่พักและค่าใช้จ่ายส่วนตัวของนักเรียน/นักศึกษาอยู่ในระดับที่สูงกว่าขอบเขตเงินกู้ยืมที่ กยศ. กำหนดไว้ โดยที่ค่าใช้จ่ายส่วนตัวสูงกว่าขอบเขตเงินกู้ยืมประมาณหนึ่งเท่าตัว ในขณะที่ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของทั้งระดับมัธยมปลายและอุดมศึกษาอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกับขอบเขตเงินกู้ยืม

**ตารางที่ 4.8 การเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายจริงกับขอบเขตเงินกู้ กยศ.**

หน่วย: บาทต่อปี

ประเภทค่าใช้จ่าย	ข้อมูลจากสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (ค่าเฉลี่ย)	ขอบเขตเงินกู้ กยศ.
ค่าที่พัก	22,560	18,000
ค่าใช้จ่ายส่วนตัว	63,900	24,000-30,000
ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา		
ระดับมัธยมศึกษาปลาย	2,880	3,000
ระดับอุดมศึกษา	4,800	6,000

ที่มา: วิเคราะห์จากข้อมูลสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนปี 2545

จากผลการเปรียบเทียบข้างต้น คณะผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า ขอบเขตของวงเงินกู้ยืมที่ กยศ. กำหนดไว้อาจไม่เป็นแรงจูงใจที่สูงพอที่จะทำให้ผู้ที่อยู่ในครัวเรือนรายได้น้อยตัดสินใจที่จะกู้ยืมจาก กยศ. เพื่อที่จะเรียนต่อ เนื่องจากปัจจัยด้านค่าครองชีพระหว่างศึกษาเป็นปัจจัยที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าค่าเล่าเรียนในการตัดสินใจเรียนต่อ หากเงินกู้ยืมที่ได้ไม่เพียงพอผู้ที่มีรายได้น้อยอาจตัดสินใจทำงานแทนที่จะเลือกเรียนต่อ

**2.9.2 ความเสี่ยงของการได้รับเงินกู้ยืมของนักเรียน/นักศึกษา**

เมื่อพิจารณาเงื่อนไขและขั้นตอนการดำเนินการให้กู้ยืมของ กยศ. คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า ในมุมมองของนักเรียน/นักศึกษาที่มาจากรายได้น้อย การกู้ยืมจาก กยศ. น่าจะมีความเสี่ยงหลายประการ คือ

- ความไม่แน่นอนของการได้รับเงินกู้ยืม  
ผู้ที่มีสิทธิ์กู้ยืมได้จะต้องเข้าเรียนในสถานศึกษาก่อนโดยไม่มีหลักประกันที่แน่นอนว่าจะได้รับเงินกู้ยืม แม้ว่า กยศ. มีนโยบายที่ให้สิทธิพิเศษในการได้รับเงินกู้ยืมแก่ผู้ที่เคยกู้ยืมจาก กยศ. มาก่อนแต่เปลี่ยนระดับการศึกษาหรือเปลี่ยนสถาบันการศึกษาก็ตาม
- การแข่งขันในระดับสูงของการได้รับเงินกู้ยืม  
การจะได้รับอนุมัติเงินกู้ยืมหรือไม่ขึ้นอยู่กับงบประมาณที่สถาบันการศึกษาได้รับว่าเพียงพอต่อจำนวนผู้ต้องการขอหรือไม่ วิธีการจัดสรรเงินกู้ยืมไปยังสถานศึกษาที่ไม่ได้อ้างอิงกับความยากจนของนักเรียน/นักศึกษาโดยตรง (ดูรายละเอียดเรื่องการจัดสรรงบประมาณไปยังสถานศึกษาในหัวข้อ 2.4.2) ทำให้สถานศึกษาบางแห่งได้รับงบประมาณไม่เพียงพอต่อผู้ที่ต้องการกู้ยืมในสถานศึกษานั้นๆ ซึ่งหากมีผู้ต้องการกู้ยืมจำนวนมากก็จะทำให้เกิดการแข่งขันในระดับสูง ดังนั้นผู้ที่มีคุณสมบัติอยู่ในเกณฑ์ที่กำหนดจึงไม่สามารถ

คาดหวังได้แน่นอนว่าจะได้รับเงินกู้ยืม ในกรณีของผู้ที่เคยกู้ยืมจากสถาบันการศึกษาอื่นมาก่อนก็ยังคงต้องเผชิญกับความเสี่ยงของการได้รับเงินกู้ยืมในระดับหนึ่งด้วย

- **ความล่าช้าในการได้รับเงินกู้ยืม**

กระบวนการกู้ยืมที่มีหลายขั้นตอน (ดังรายละเอียดในหัวข้อ 2.6.1) ทำให้ผู้กู้รายใหม่ที่ต้องกู้เป็นครั้งแรกและผู้กู้ที่เปลี่ยนสถาบันการศึกษา (หรือเปลี่ยนระดับการศึกษา) ได้รับเงินกู้ค่อนข้างล่าช้าประมาณในช่วงปลายภาคเรียนแรก ทำให้ผู้กู้จำเป็นต้องสำรองจ่ายค่าเล่าเรียนและค่าใช้จ่ายสำหรับการครองชีพในส่วนของภาคเรียนแรกไปก่อน จากข้อมูลการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ประจำสถาบันการศึกษาบางแห่งพบว่า มีนักเรียน/นักศึกษาบางรายที่ต้องออกจากการศึกษาเนื่องจากไม่มีเงินมาจ่ายค่าเล่าเรียนในภาคเรียนแรก

นอกจากนี้ ยังอาจเกิดปัญหาความล่าช้าในขั้นตอนการคัดเลือกผู้กู้และพิจารณาอนุมัติวงเงินกู้ในสถานศึกษาบางแห่ง ซึ่งมีสาเหตุเนื่องมาจากการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางที่ไม่ถูกต้อง โดยที่งบประมาณที่ถูกจัดสรรให้สถาบันการศึกษาในส่วนของผู้กู้ต่อเนื่องที่มาจากสถานศึกษาอื่นไม่เพียงพอกับจำนวนผู้กู้ต่อเนื่องที่เข้าศึกษาจริง และสถานศึกษาไม่สามารถแบ่งสรรงบประมาณจากส่วนอื่นได้ (เช่น งบประมาณเงินกู้สำหรับผู้กู้ต่อเนื่องในสถานศึกษาเดิม) สถาบันการศึกษาบางแห่งแก้ปัญหาโดยการของบประมาณเพิ่มจากส่วนกลาง ซึ่งขั้นตอนเหล่านี้ทำให้การพิจารณาอนุมัติเงินกู้ของสถาบันการศึกษาต้องยืดเวลาออกไป เป็นผลให้ผู้กู้ได้รับเงินกู้ล่าช้ากว่าที่เกณฑ์ที่กำหนดไว้ ความล่าช้าของการได้รับเงินกู้ดังกล่าวอาจเป็นอุปสรรคในการตัดสินใจศึกษาต่อของนักเรียนที่มาจากครัวเรือนที่มีรายได้น้อย

**2.9.3 การเปิดช่องทางให้สถานศึกษานำเงินกู้ไปแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ**

การมอบอำนาจในการคัดเลือกผู้กู้และอนุมัติวงเงินกู้ให้แก่สถานศึกษา เปิดช่องทางและสร้างแรงจูงใจให้สถานศึกษา โดยเฉพาะสถานศึกษาเอกชน นำเงินกู้ที่ได้รับจัดสรรไปแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ โดยรัฐไม่มีกลไกการตรวจสอบที่รัดกุม จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารสถาบันการศึกษา พบว่า มีสถานศึกษาเอกชนบางแห่งแสวงหาประโยชน์จาก กยศ. โดยการจัดทำรายชื่อผู้กู้ปลอม และเบิกเงินกู้เข้าสถานศึกษา

**2.10 กองทุนเงินให้กู้ยืมที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.)**

ในปีการศึกษา 2549 กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจะถูกปรับเปลี่ยนไปเป็นกองทุนเงินให้กู้ยืมที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามแนวคิดที่จะแก้ปัญหาต่างๆ ของ กยศ. เช่น การที่ครอบครัวที่มีรายได้น้อยกว่า 150,000 บาทต่อปีไม่มีสิทธิ์กู้ยืม หรือต้องชำระเงินกู้ยืมคืนเมื่อจบการศึกษาแล้ว 2 ปีแต่ยังไม่มียานทำหรือมีรายได้น้อยเพียงพอ โดย กรอ. มีรายละเอียดที่สำคัญดังต่อไปนี้

### 2.10.1 วัตถุประสงค์ของ กรอ.

1. เพื่อเพิ่มโอกาสแก่ผู้เรียนที่มีศักยภาพ แต่ขาดแคลนทุนทรัพย์ ให้สามารถเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาได้โดยไม่มีอุปสรรคทางการเงิน
2. เพื่อเพิ่มทรัพยากรและปัจจัยพื้นฐานในการจัดการศึกษาเข้าสู่ระบบอุดมศึกษา
3. เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนพัฒนาระบบการบริหารจัดการให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพ
4. เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาผลิตบัณฑิตได้ตรงตามความต้องการกำลังคนของประเทศ

### 2.10.2 หลักเกณฑ์ของ กรอ.

1. ผู้มีสิทธิ์กู้ยืมจาก กรอ. ได้แก่ นักศึกษาทุกคนที่สามารถผ่านการคัดเลือกเข้าเรียนในระดับอนุปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) หรือเทียบเท่า และปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
2. การกู้ยืมครอบคลุมหลักสูตรทุกประเภท ทั้งหลักสูตรปกติ หลักสูตรพิเศษ และหลักสูตรต่อเนื่อง
3. นักศึกษาสามารถกู้ยืมในส่วนของค่าเล่าเรียนเท่านั้น ไม่รวมค่าใช้จ่ายส่วนตัวและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา
4. การชำระหนี้คืนกองทุนจะคำนึงถึงความสามารถในการหารายได้ จึงไม่มีระยะเวลาที่แน่นอนว่าจะเริ่มชำระหนี้เมื่อใด ขึ้นอยู่กับสภาวะการมีงานทำและรายได้ของผู้สำเร็จการศึกษา โดยเกณฑ์ชำระหนี้เงินกู้จะเริ่มที่ระดับรายได้ไม่ต่ำกว่าเดือนละ 16,000 บาท ซึ่งเป็นระดับรายได้ขั้นต่ำที่ต้องเริ่มเสียภาษีเงินได้
5. ไม่คิดอัตราดอกเบี้ยในการชำระหนี้ แต่จะปรับมูลค่าของหนี้ตามอัตราเงินเฟ้อตั้งแต่ปีแรกที่เข้าศึกษา
6. อัตราการชำระหนี้แปรผันตามรายได้และปรับเพิ่มขึ้นในอัตราก้าวหน้าตามระดับรายได้ที่สูงขึ้นของผู้กู้
7. กรมสรรพากรจะเป็นผู้รับชำระหนี้จากผู้กู้ในลักษณะเดียวกันกับการชำระภาษีเงินได้ และทำหน้าที่ติดตามผู้กู้เมื่อมีรายได้ถึงเกณฑ์ที่กำหนด ส่วนผู้กู้ที่สรรพากรไม่สามารถติดตามได้เป็นความรับผิดชอบของสำนักงาน กรอ. ในการติดตามการชำระหนี้

## 2.11 สรุป

ในหัวข้อนี้ คณะผู้วิจัยได้นำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหาร กยศ. โดยครอบคลุมถึงเงื่อนไขการกู้ยืม ขั้นตอนการดำเนินการตั้งแต่การอนุมัติเงินกู้จนถึงการชำระหนี้คืนของผู้กู้ยืม รายละเอียดเหล่านี้เป็นข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญในการประเมินประสิทธิผลและประสิทธิภาพของ กยศ. ในหัวข้อต่อไป

ในขั้นตอนนี้ คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตที่สำคัญต่อการดำเนินการของ กยศ. 3 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง ความไม่พอเพียงของขอบเขตเงินกู้ยืม กยศ. ซึ่งอาจไม่จูงใจเพียงพอที่จะทำให้นักเรียนที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้ต่ำตัดสินใจเรียนต่อ ประการที่สอง เงื่อนไขและการดำเนินการของ กยศ. ก่อให้เกิดความเสี่ยงในการได้รับเงินกู้ยืม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมุมมองของนักเรียน/นักศึกษาที่มาจากครัวเรือนที่มีรายได้น้อยที่ไม่สามารถคาดหวังล่วงหน้าได้ว่าจะได้รับเงินกู้อย่างแน่นอน เมื่อตัดสินใจเข้าเรียนในสถานศึกษาแล้ว และอาจจะเป็นอุปสรรคในการตัดสินใจเข้าศึกษาต่อ ข้อสังเกตทั้งสองประการดังกล่าวอาจเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลในการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาของ กยศ. ที่จะวิเคราะห์ในหัวข้อต่อไป

ข้อสังเกตประการสุดท้ายเกี่ยวเนื่องกับการดำเนินการของ กยศ. ที่เปิดช่องทางในการแสวงหาประโยชน์ของสถาบันการศึกษาบางแห่ง เนื่องจากไม่มีการวางกลไกการตรวจสอบที่รัดกุมเพียงพอ และเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องปรับปรุงแก้ไขสำหรับการดำเนินการของ กยศ. ในอนาคต

### 3. การประเมินนโยบายสาธารณะโดยใช้ข้อมูลเชิงจุลภาค

ในหัวข้อนี้ คณะผู้วิจัยจะกล่าวถึงแนวทางการประเมินนโยบายสาธารณะโดยใช้ข้อมูลเชิงจุลภาค โดยจะอธิบายถึงแนวคิดในการประเมินนโยบายโดยรวม ความสำคัญในการใช้ข้อมูลเชิงจุลภาคในการประเมินนโยบาย และปัญหาที่ต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษในการใช้ข้อมูลเชิงจุลภาคในการประเมินนโยบาย ตลอดจนวิธีการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

#### 3.1 แนวคิดของการประเมินนโยบาย

คำถามที่สำคัญในการประเมินผลกระทบของโครงการที่เกิดจากนโยบายสาธารณะ (policy evaluation) คือ อะไรคือผลกระทบของโครงการต่อผู้ที่เข้าร่วม (participant) และผู้ที่ไม่เข้าร่วม (non-participant) เมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์สมมติที่ไม่มีโครงการนั้นเลย ยกตัวอย่างเช่น หากต้องการประเมินผลกระทบของโครงการกองทุนให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาต่อโอกาสทางการศึกษาของนักเรียน เราก็ต้องเปรียบเทียบโอกาสทางการศึกษาของนักเรียนที่กู้เงินจาก กยศ. กับโอกาสทางการศึกษาของนักเรียนกลุ่มเดียวกัน ในกรณีที่สมมติว่าไม่มี กยศ.<sup>6</sup>

อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงเราจะไม่สามารถสังเกตโอกาสทางการศึกษาของนักเรียนที่กู้เงินจาก กยศ. ในกรณีที่ไม่มี กยศ. ดังกล่าวได้เพราะเป็นเหตุการณ์สมมติที่ไม่ได้เกิดขึ้นจริง การประเมินผลกระทบของโครงการจึงต้องเปรียบเทียบผลกระทบในกรณีที่มีโครงการ กับกรณีที่คล้ายกับสถานการณ์สมมติที่ไม่มีโครงการนั้นแทน (counterfactual)

<sup>6</sup> ในทำนองเดียวกัน เราควรเปรียบเทียบโอกาสทางการศึกษาของนักเรียนที่ไม่กู้เงินจาก กยศ. ในกรณีที่มี กยศ. กับโอกาสทางการศึกษาของนักเรียนกลุ่มเดียวกัน ในกรณีที่สมมติว่าไม่มี กยศ.



ในทางปฏิบัติ เราสามารถเปรียบเทียบผลลัพธ์ของโครงการต่อ “กลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการ” (treatment group) กับกลุ่มผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการ ซึ่งมีลักษณะต่างๆ คล้ายกับผู้เข้าร่วมโครงการมากที่สุด เพื่อจำลองสภาพสถานการณ์ที่หน้าจะเกิดขึ้นกับผู้เข้าร่วมโครงการ ในกรณีที่ไม่มีโครงการดังกล่าว โดยทั่วไป ผู้ที่ไม่เข้าร่วมโครงการที่ใช้เป็นฐานในการเปรียบเทียบนี้มักถูกเรียกว่า “กลุ่มเปรียบเทียบ” (comparison group)

ตัวอย่างเช่น ในการประเมินผลกระทบของกองทุนให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา เราสามารถเปรียบเทียบโอกาสทางการศึกษาของนักเรียนที่กู้เงินจาก กยศ. กับนักเรียนอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะต่างๆ ทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น รายได้ของครอบครัว ภูมิลำเนา ฯลฯ เหมือนกับกลุ่มแรกทุกประการ ยกเว้นการไม่ได้กู้ยืมเงินจาก กยศ.

### 3.2 การใช้ข้อมูลเชิงจุลภาคในการประเมินนโยบาย

ข้อมูลเชิงจุลภาค (micro data) คือข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะและพฤติกรรมของบุคคล (individual) ครัวเรือน (household) หรือหน่วยธุรกิจ (firm) แต่ละราย ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์เชื่อว่า ตัวละคร (agent) เหล่านี้มีพฤติกรรมในการแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุด (utility maximization) หรือแสวงหากำไรสูงสุด (profit maximization) แล้วแต่กรณี

ข้อมูลอีกกลุ่มหนึ่งที่ไม่ใช่ข้อมูลเชิงจุลภาค คือข้อมูลเชิงมหภาค (macro data) ซึ่งเป็นข้อมูลที่แสดงให้เห็นภาพรวมของประชากร ปัญหาสำคัญของการใช้ข้อมูลเชิงมหภาคในการทำความเข้าใจการตัดสินใจทางเศรษฐกิจระดับจุลภาคก็คือ ข้อมูลเชิงมหภาคมีลักษณะเป็นค่าเฉลี่ย (average) หรือผลรวม (aggregate) ของข้อมูลเชิงจุลภาค เช่น อัตราการเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาของนักเรียนที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมปลายโดยรวม เป็นค่าเฉลี่ยของการตัดสินใจของนักเรียนแต่ละคน ซึ่งอาจเข้าศึกษาต่อหรือไม่เข้าศึกษาต่อ ข้อมูลเชิงมหภาคจึงจะละเลยความแตกต่าง (heterogeneity) ของตัวละครแต่ละรายในระดับจุลภาค เพราะการเฉลี่ยหรือการรวมกันทำให้ความแตกต่างดังกล่าวหายไป

การใช้ข้อมูลเชิงมหภาคในการประเมินนโยบายมักต้องใช้ข้อสมมติ “ตัวละครที่เป็นตัวแทน” (representative agent) แทนตัวละครทั้งหลายที่แตกต่างกัน การสมมติว่ามีตัวละครตัวแทนเพียงรายเดียวมักไม่เหมาะสมในการประเมินผลกระทบของนโยบายสาธารณะหรือโครงการต่างๆ ที่มีต่อประชาชนซึ่งมีความหลากหลาย เนื่องจากในแต่ละโครงการ จะมีทั้งผู้ที่ตัดสินใจเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วม โดยการตัดสินใจเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมนั้นมักเกี่ยวข้องกับลักษณะเฉพาะตัวที่แตกต่างกันของประชาชน การใช้ข้อมูลเชิงมหภาคจึงมีข้อจำกัดในการประเมินนโยบาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจทางเศรษฐกิจของบุคคล ครัวเรือนหรือธุรกิจในระดับจุลภาค ดังที่ Heckman (2001) ได้แสดงให้เห็นว่า การใช้ข้อสมมติ “ตัวละครที่เป็นตัวแทน” ในการวิจัยเชิงประจักษ์ มักไม่สามารถอธิบายข้อมูลต่างๆ ในโลกความจริงได้ดีเพียงพอ

การใช้ข้อมูลเชิงจุลภาคเป็นวิธีในการทำความเข้าใจผลกระทบของโครงการโดยภาพรวม โดยผ่านการทำความเข้าใจผลกระทบของโครงการต่อบุคคล คร้วเรือน หรือหน่วยธุรกิจแต่ละราย ซึ่งเป็นตัวละครที่แท้จริงในการตัดสินใจต่างๆ

ในต่างประเทศ การใช้ข้อมูลเชิงจุลภาคในการประเมินนโยบายสาธารณะมีพัฒนาการที่ยาวนานพอสมควร เช่น ในสหรัฐได้เริ่มมีการจัดเก็บข้อมูลเชิงจุลภาคจากการสำรวจ (survey) ต่างๆ มาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1950 ซึ่งทำให้เกิดงานวิจัยที่ใช้ข้อมูลเชิงจุลภาคมากมายในเวลาต่อมา อย่างไรก็ตาม การใช้ข้อมูลดังกล่าวในการประเมินนโยบายสาธารณะในประเทศไทยยังมีอยู่น้อยมาก ด้วยสาเหตุต่างๆ โดยเฉพาะการที่ยังไม่มีการจัดเก็บข้อมูลเชิงจุลภาคที่ต่อเนื่องอย่างเป็นระบบมากนัก

### 3.3 ปัญหาความเอนเอียงในการคัดเลือก

การประเมินผลกระทบของโครงการโดยการนำข้อมูลเชิงจุลภาคของผู้เข้าร่วมโครงการมาเปรียบเทียบกับข้อมูลของผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการโดยตรงนั้น มักจะทำให้เกิดปัญหา “ความเอนเอียงในการคัดเลือก” (selection bias)

ตัวอย่างเช่น ในการวิเคราะห์ผลกระทบของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาต่อโอกาสทางการศึกษาของนักเรียน มีความเป็นไปได้สูงว่า นักเรียนที่กู้เงินจาก กยศ. จะมาจากครอบครัวที่ยากจนกว่านักเรียนที่ไม่กู้เงิน เนื่องจากเหตุผลต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการที่โครงการกำหนดคุณสมบัติให้เงินกู้แก่เฉพาะนักเรียนที่ยากจน โอกาสทางการศึกษาของนักเรียนในกลุ่มที่กู้เงินจาก กยศ. โดยทั่วไปจึงมักจะต่ำกว่าโอกาสของนักเรียนที่ไม่กู้เงิน การเปรียบเทียบโอกาสทางการศึกษาของกลุ่มนักเรียนที่กู้เงินและกลุ่มไม่กู้เงินโดยตรง แล้วสรุปว่าความแตกต่างดังกล่าวเป็นผลจาก กยศ. จึงมีความเอนเอียงในการประเมินที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น (underestimate) เพราะมีความเอนเอียงที่เกิดจากลักษณะของกองทุนในการให้เงินกู้ยืม โดยอ้างอิงกับฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กู้

การประเมินผลกระทบของนโยบายสาธารณะหรือโครงการต่างๆ จึงต้องระวังไม่ให้เกิดความเอนเอียงดังกล่าว

### 3.4 การประเมินผลกระทบของนโยบายโดยวิธีการแมตชิ่ง

แนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาความเอนเอียงจากการคัดเลือกที่ได้รับความนิยมคือ การใช้เทคนิคที่เรียกว่า “แมตชิ่ง” (matching) หลักการของวิธีการแมตชิ่งคือ การคัดเลือกกลุ่มเปรียบเทียบที่มีลักษณะ (profile) ใกล้เคียงกับกลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการมากที่สุด ยกเว้นการไม่เข้าร่วมโครงการ วิธีการแมตชิ่งจึงช่วยสร้างหลักประกันให้เรามั่นใจได้ว่า ความแตกต่างของผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเป็นผลของการเข้าร่วมโครงการอย่างแท้จริง ไม่ใช่ผลของความแตกต่างของลักษณะต่างๆ ของคนทั้งสองกลุ่มที่มีอยู่แล้วก่อนหน้านั้น

ในทางปฏิบัติ การทำแมทซิงสามารถทำได้หลายวิธี โดยแต่ละวิธีมีแนวคิดที่แตกต่างกัน วิธีการที่ง่ายที่สุดก็คือ การจับคู่ผู้เข้าร่วมโครงการกับผู้ที่ไม่เข้าร่วมโครงการทีละราย โดยพิจารณาตัวแปรที่เกี่ยวข้องทีละตัว ปัญหาก็คือ วิธีการดังกล่าวจะยุ่งยากและซับซ้อนมากในกรณีที่มิตัวแปรที่เกี่ยวข้องหลายตัว

วิธีการแมทซิงที่จะใช้เป็นหลักในการศึกษานี้คือ “วิธีการแมทซิงโดยใช้คะแนนความโน้มเอียง” (propensity score matching หรือ PSM) ซึ่งเป็นเทคนิคในการทำแมทซิงที่ช่วยแก้ปัญหาความยุ่งยากในการทำแมทซิงที่ใช้ตัวแปรหลายตัว หลักคิดของ PSM ก็คือ แทนที่จะต้องพิจารณาตัวแปรทีละตัว PSM จะใช้วิธีการคัดเลือกกลุ่มเปรียบเทียบตามค่าความน่าจะเป็นในการเข้าร่วมโครงการ ซึ่งเรียกว่า “คะแนนความโน้มเอียง” (propensity score) โดยจับคู่ผู้เข้าร่วมโครงการกับผู้ที่ไม่เข้าร่วมโครงการจากกลุ่มเปรียบเทียบที่มีค่า propensity score ใกล้เคียงกันมากที่สุด PSM จึงเป็นการจับคู่โดยใช้ตัวแปรเพียงมิติเดียว คือแทนที่จะต้องพิจารณาหลายมิติ การแมทซิงโดยวิธี PSM มีแนวทางปฏิบัติที่แตกต่างกันในรายละเอียดหลายวิธี ดังแสดงในกรอบที่ 4.1

ในทางปฏิบัติ การคำนวณค่า propensity score สามารถทำได้โดยการใช้ probit หรือ logit regression ทั้งนี้ หากสามารถกำหนดตัวแปรต่างๆ ที่นำมาใช้คำนวณค่า propensity score ได้อย่างเหมาะสม วิธีการแมทซิงแบบ PSM จะช่วยให้ตัวแปรต่างๆ ของกลุ่มที่เข้าร่วมโครงการมีค่าใกล้เคียงกับตัวแปรของกลุ่มเปรียบเทียบ หรือ เกิด “ความสมดุล” (balance) ของตัวแปรต่างๆ ระหว่างทั้งสองกลุ่มนั่นเอง

#### กรอบที่ 4.1 วิธีการแมทซิงแบบต่างๆ

1. One-to-one Matching: วิธีการจับคู่ผู้เข้าร่วมโครงการแต่ละรายกับผู้ที่ไม่เข้าร่วมโครงการ 1 รายที่มี propensity score ใกล้เคียงกันมากที่สุด
2. One-to-five Matching: วิธีการจับคู่ผู้เข้าร่วมโครงการแต่ละรายกับผู้ที่ไม่เข้าร่วมโครงการ 5 รายที่มี propensity score ใกล้เคียงกันมากที่สุด
3. Radius Matching: วิธีการจับคู่ผู้เข้าร่วมโครงการแต่ละรายกับผู้ที่ไม่เข้าร่วมโครงการที่มี propensity score แตกต่างจากของผู้เข้าร่วมโครงการในขอบเขตหรือรัศมีที่กำหนดไว้
4. Kernel Matching: วิธีการที่ใช้ข้อมูลกลุ่มผู้ไม่เข้าร่วมโครงการทั้งหมด โดยข้อมูลของผู้ไม่เข้าร่วมโครงการแต่ละรายจะถูกถ่วงน้ำหนักด้วยส่วนกลับของส่วนต่างของ propensity score ระหว่างผู้เข้าร่วมโครงการและผู้ไม่เข้าร่วมโครงการ ด้วยวิธีการนี้ผู้ไม่เข้าร่วมโครงการที่มี propensity score แตกต่างจากผู้เข้าร่วมโครงการมากจะถูกถ่วงน้ำหนักน้อยกว่าผู้เข้าร่วมโครงการที่มี propensity score ใกล้เคียงกับผู้เข้าร่วมโครงการ
5. Mahalanobis Matching: เป็นวิธีการจับคู่ที่ไม่ได้ใช้ propensity score แต่ใช้วิธีจับคู่ผู้เข้าร่วมโครงการกับผู้ไม่เข้าร่วมโครงการโดยการพิจารณาความเหมือนกัน (หรือความใกล้เคียงกัน) ของตัวแปรแต่ละตัว

ที่มา: Lee (2005)

เมื่อทำการแมทซิ่งแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็คือการเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่เราสนใจระหว่างผู้ที่เข้าร่วมโครงการกับผู้ที่ไม่เข้าร่วมโครงการที่จับคู่กัน ผลต่างของผลลัพธ์ที่เราสนใจก็คือ “ผลกระทบโดยเฉลี่ยของโครงการที่มีต่อผู้ที่เข้าร่วมโครงการ” (Average Treatment effect for the Treated หรือ ATT) นั่นเอง รายละเอียดของการประเมินผลกระทบที่เกิดจากนโยบายแสดงไว้ในกรอบที่ 4.2

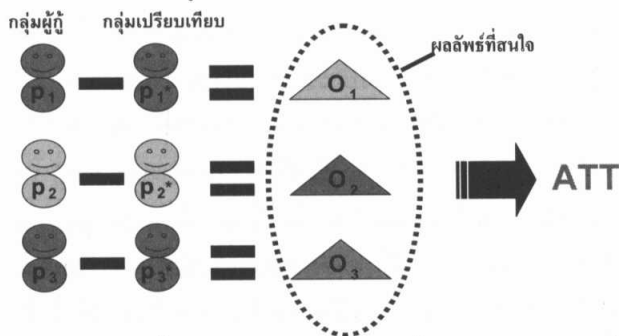
### กรอบที่ 4.2 การวัดผลกระทบที่เกิดจากนโยบาย

#### ผลกระทบที่เกิดจากนโยบาย (Treatment effect)

หลักการของการวัดผลกระทบที่เกิดจากนโยบายคือการเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่ต้องการศึกษาของกลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการและกลุ่มเปรียบเทียบในทางปฏิบัติ วิธีที่นิยมคือการวัดค่าเฉลี่ยของผลกระทบที่เกิดขึ้น ซึ่งค่าเฉลี่ยดังกล่าวสามารถวัดได้ 2 วิธี คือ

1. ผลกระทบโดยเฉลี่ยเปรียบเทียบกับประชากรทั้งหมด (Average Treatment Effect: ATE) เป็นการวัดผลกระทบของนโยบายที่คำนวณโดยนำผลต่างของผลลัพธ์ที่ต้องการศึกษาของประชากร (population) เปรียบเทียบกันระหว่างขณะที่มีและไม่มีโครงการหารเฉลี่ยด้วยจำนวนประชากรทั้งหมด การวัดผลกระทบด้วยวิธีนี้เหมาะสำหรับการวัดผลกระทบของนโยบายหรือโครงการที่ไม่ได้เจาะจงกลุ่มเป้าหมายหรือเป็นโครงการที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าร่วมได้โดยไม่กำหนดเงื่อนไข

2. ผลกระทบโดยเฉลี่ยต่อผู้เข้าร่วมโครงการ (Average Treatment effect for the Treated: ATT) ซึ่งคำนวณโดยการนำผลต่างของผลลัพธ์ของผู้ที่เข้าร่วมโครงการเปรียบเทียบกับระหว่างขณะที่มีและไม่มีโครงการหารด้วยจำนวนผู้ที่เข้าร่วมโครงการเท่านั้น ATT เป็นการวัดผลกระทบที่เหมาะสมกับโครงการที่มีกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน ดังนั้น ในการศึกษานี้จึงควรใช้ ATT ในการวัดผลกระทบของ กยศ. เนื่องจากเราต้องการวัดผลกระทบของผู้ที่กู้ยืมซึ่งมีคุณสมบัติตามที่ กยศ. กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ เราไม่สามารถสังเกตผลลัพธ์ของผู้กู้ยืมในกรณีที่ไม่มี กยศ. ได้ วิธีที่ดีที่สุดคือการกลุ่มเปรียบเทียบที่มีลักษณะใกล้เคียงผู้กู้ยืมมากที่สุดยกเว้นการกู้ยืมจาก กยศ. ดังรายละเอียดที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น



ยกตัวอย่างเช่น สมมติให้มีประชากรทั้งหมด 100 ราย และรัฐจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาขึ้น โดยมีผู้กู้ยืมทั้งหมด 20 ราย หากต้องการวัดผลกระทบของ กยศ. ที่มีต่อโอกาสทางการศึกษา ในกรณีของ ATE เราคำนวณผลต่างของโอกาสทางการศึกษาก่อนและหลังมี กยศ. ของประชากรทั้งหมดหารเฉลี่ยด้วยจำนวนประชากร 100 ราย ในขณะที่การคำนวณ ATT เรานำผลต่างของโอกาสทางการศึกษาของผู้กู้ยืม 20 ราย หารเฉลี่ยด้วยจำนวนผู้กู้ยืม 20 รายเท่านั้น

## 4. การประเมินประสิทธิผลของ กยศ. ในการเพิ่มโอกาสทางการศึกษา ของประชาชนโดยใช้ข้อมูลจุลภาค

ในหัวข้อนี้ คณะผู้วิจัยจะประเมินประสิทธิผลของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาต่อการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาของประชาชน จากข้อมูลการสำรวจเด็กและเยาวชน พ.ศ. 2545 ซึ่งจัดเก็บโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลเชิงจุลภาคตามความหมายที่กล่าวมาในหัวข้อที่ 3

### 4.1 เป้าหมายในการประเมิน

วัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งของเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาตามที่ระบุเมื่อครั้งจัดตั้ง กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา คือ “เพื่อเพิ่มโอกาสทางการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นแก่ผู้ที่มีรายได้น้อย ซึ่งต้องโอกาสทางการศึกษา อันจะมีส่วนสำคัญในการยกฐานะความเป็นอยู่ของประชาชน”

การประเมินผลการดำเนินการของ กยศ. ในหัวข้อนี้ จะอ้างอิงตามวัตถุประสงค์หลักดังกล่าว โดยจะวิเคราะห์ใน 2 ประเด็น คือการจัดสรรเงินให้กู้ยืมของ กยศ. ทำได้ตรงกับกลุ่มเป้าหมาย คือผู้ที่มีรายได้น้อยเพียงใด? และ กยศ. มีผลกระทบต่อโอกาสทางการศึกษาของประชาชนอย่างไร? ส่วนการประเมินผลกระทบในการยกฐานะความเป็นอยู่โดยรวมของประชาชนนั้นอยู่นอกเหนือขอบเขตในการศึกษาครั้งนี้

คำถามที่ว่า การจัดสรรเงินให้กู้ยืมตรงกับกลุ่มเป้าหมายหรือไม่นั้นมีความชัดเจนในตัวเองเนื่องจาก กยศ. กำหนดกลุ่มเป้าหมายผู้มีสิทธิ์กู้ยืมที่ชัดเจนว่าจะต้องเป็นผู้ที่มีรายได้น้อยกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม ในการตอบคำถามที่ว่า กยศ. มีผลกระทบต่อโอกาสทางการศึกษาของประชาชนอย่างไรนั้น เราจะต้องให้คำจำกัดความของ “โอกาสทางการศึกษา” ซึ่ง กยศ. ไม่ได้ให้คำจำกัดความหรือระบุวิธีการชีวิตไว้ ทั้งที่เป็นหัวใจในการดำเนินงานของ กยศ. คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า วิธีการชีวิต “โอกาสทางการศึกษา” ที่สมเหตุสมผลมีหลายวิธี เช่น

- 1) วัดจาก “อัตราการเข้าศึกษาของประชากรวัยเรียน” (enrollment rate) เช่น มีนักศึกษาในระดับอุดมศึกษาเท่าไรจากประชากรในวัยเรียนระดับอุดมศึกษา 100 คน
- 2) วัดจาก “อัตราการเข้าศึกษาต่อของนักเรียน” (transition rate) เช่น มีนักศึกษาเข้าใหม่ในระดับอุดมศึกษาเท่าไรจากนักเรียนที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมปลาย 100 คน หรือ
- 3) วัดจาก “อัตราการสำเร็จการศึกษาของนักเรียน/นักศึกษา” (graduation rate) เช่น มีนักศึกษาที่สำเร็จการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเท่าไรจากที่เข้าศึกษาในระดับดังกล่าว 100 คน

ดังที่กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 3 ว่า การประเมินผลกระทบของนโยบายที่มีต่อประชาชนนั้น เราไม่สามารถใช้ข้อมูลเชิงมหภาคได้เนื่องจากข้อมูลในลักษณะดังกล่าวจะเลยความแตกต่างของประชาชนในระดับจุลภาค ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมโครงการ ข้อจำกัดดังกล่าว

ทำให้ข้อมูลเชิงมหภาคไม่เหมาะสมที่จะใช้ในการประเมินนโยบาย การประเมินผลกระทบของ กยศ. ต่อโอกาสทางการศึกษาตาม 1)-3) ข้างต้น จึงจำเป็นที่จะต้องใช้องค์ข้อมูลเชิงจุลภาคซึ่งสามารถวิเคราะห์ผลกระทบของโครงการต่อประชาชนแต่ละบุคคลได้ ทำให้สามารถเข้าใจผลกระทบของ กยศ. โดยภาพรวมได้อย่างถูกต้อง อย่างไรก็ตาม การใช้ข้อมูลเชิงจุลภาคไม่สามารถทำได้ด้วยข้อจำกัดของข้อมูลจากการสำรวจเด็กและเยาวชนที่มีอยู่ เนื่องจากการสำรวจดังกล่าวซึ่งเป็นการสำรวจเดียวที่จัดเก็บข้อมูลเชิงจุลภาคที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานั้นไม่มีข้อมูลที่สามารถนำมาใช้วิเคราะห์ผลกระทบของ กยศ. ต่อการตัดสินใจเข้าเรียนในระดับชั้นต่างๆ และการสำเร็จการศึกษาของเด็กและเยาวชนเลย

การประเมินประสิทธิผลของ กยศ. ต่อโอกาสทางการศึกษาของประชาชนที่สามารถทำได้จากข้อมูลดังกล่าวคือ การศึกษาว่า กยศ. มีผลในการเพิ่ม “ความตั้งใจ” ในการศึกษาต่อในระดับการศึกษาที่สูงขึ้นหรือไม่ (ซึ่งใกล้เคียงกับการชี้วัดโอกาสทางการศึกษาตาม 2) เนื่องจากมีคำถามในประเด็นดังกล่าวในการสำรวจ

## 4.2 ข้อมูลเชิงจุลภาคในการประเมินผล

ข้อมูลสำคัญที่ใช้ในการศึกษานี้มาจากการสำรวจเด็กและเยาวชน พ.ศ. 2545 ซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจดังกล่าวได้ดำเนินการติดต่อกันมาทุก 5 ปี โดยในปี 2545 เป็นการสำรวจครั้งที่ 11 และเป็นเพียงปีเดียวในการสำรวจที่เกิดขึ้นหลังจากที่ กยศ. ได้ดำเนินการอย่างเต็มที่แล้ว (มีการสำรวจในปี 2540 ซึ่ง กยศ. เพิ่งเริ่มดำเนินการไปไม่นานทำให้ยังมีจำนวนผู้กู้เป็นจำนวนน้อยมากไม่เหมาะสมที่จะนำข้อมูลมาใช้ในการวิเคราะห์) ครัวเรือนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในการสำรวจดังกล่าวมีทั้งสิ้น 79,560 ครัวเรือน แบ่งเป็นครัวเรือนในกรุงเทพมหานคร 4,680 ครัวเรือน ในเขตเทศบาลอื่นๆ 45,360 ครัวเรือนและนอกเขตเทศบาล 26,748 ครัวเรือน โดยกระจายอยู่ในจังหวัดต่างๆ ของประเทศไทย

การสำรวจดังกล่าวได้รวบรวมข้อมูลด้านประชากรของเด็กและเยาวชนทางด้านการศึกษา การทำงาน การใช้เวลาว่าง ทักษะและการมีส่วนร่วมของเด็กและเยาวชน ตลอดจนการเล่นและการดูกีฬา โดยส่วนของกลุ่มตัวอย่างจากการสำรวจดังกล่าวที่ใช้ในการประเมินประสิทธิผลของ กยศ. คือเด็กและเยาวชนที่กำลังศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายถึงระดับอุดมศึกษา (ไม่เกินปริญญาตรี) ซึ่งเป็นระดับการศึกษาที่สามารถกู้ยืมจาก กยศ. ได้

คณะผู้วิจัยได้จัดระเบียบ (record) ที่มีข้อมูลบางส่วนขาดหายไป (เช่น ระเบียบที่ไม่มีข้อมูลรายได้ครัวเรือน) ทำให้เหลือข้อมูลของเด็กและเยาวชน 8,290 คน ที่สามารถนำมาใช้ในการศึกษาได้จากข้อมูลดังกล่าว คณะผู้วิจัยแบ่งเด็กและเยาวชนแบ่งออก 2 กลุ่ม คือกลุ่มผู้ที่กู้ยืมจาก กยศ. ในปีการศึกษา 2545 และกลุ่มผู้ที่ไม่ได้กู้ยืมจาก กยศ. ตามการตอบคำถามของการสำรวจที่ว่า “ได้รับเงินค่าใช้จ่ายการศึกษาส่วนใหญ่จากไหน” ทั้งนี้ มีผู้ที่ตอบว่าได้รับเงินค่าใช้จ่ายการศึกษาส่วนใหญ่จากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาทั้งหมด 275 ราย คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 3 ของกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา

### 4.3 การจัดสรรเงินให้กู้ยืมแก่กลุ่มเป้าหมาย

ในหัวข้อนี้ คณะผู้วิจัยจะวิเคราะห์ถึงความสามารถของ กยศ. ในการจัดสรรเงินกู้ยืมไปยังกลุ่มเป้าหมายคือ เด็กและเยาวชนจากครอบครัวที่มีรายได้น้อยกว่า 150,000 บาทต่อปี โดยแบ่งการวิเคราะห์ตามผู้ที่กู้ยืมออกเป็น 2 กลุ่มตามระดับการศึกษา คือนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และนักศึกษาในระดับอุดมศึกษา

ในการวิเคราะห์ดังกล่าว คณะผู้วิจัยแบ่งข้อมูลผู้ที่กู้ยืมตามรายได้เฉลี่ยต่อปีของครัวเรือนออกเป็น 5 ระดับชั้น ดังแสดงในตารางที่ 4.9 จากตารางจะเห็นว่า ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ผู้ที่กู้ยืมส่วนใหญ่มาจากครัวเรือนที่มีรายได้น้อยกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีเพียงประมาณร้อยละ 7 ของผู้ที่กู้ยืมเท่านั้นที่มีรายได้ของครัวเรือนสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนด ในขณะที่ในระดับอุดมศึกษามีผู้ที่กู้ยืมที่มาจากครัวเรือนที่มีรายได้เกินกว่าเกณฑ์ที่กำหนดถึงประมาณร้อยละ 19

ข้อมูลดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า การคัดเลือกผู้ที่กู้ยืมของสถานศึกษาบางแห่งโดยเฉพาะในระดับอุดมศึกษาอาจไม่เข้มงวดพอ ทั้งนี้ การที่สัดส่วนผู้ได้รับเงินกู้นอกเกณฑ์รายได้ในระดับอุดมศึกษาสูงกว่าในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย อาจเนื่องมาจากการที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาคัดเลือกผู้ที่กู้ยืมของสถานศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายทราบถึงฐานะทางเศรษฐกิจที่แท้จริงของนักเรียนดีกว่าเจ้าหน้าที่ของสถานศึกษาในระดับอุดมศึกษา เพราะมีความใกล้ชิดกับนักเรียนมากกว่า

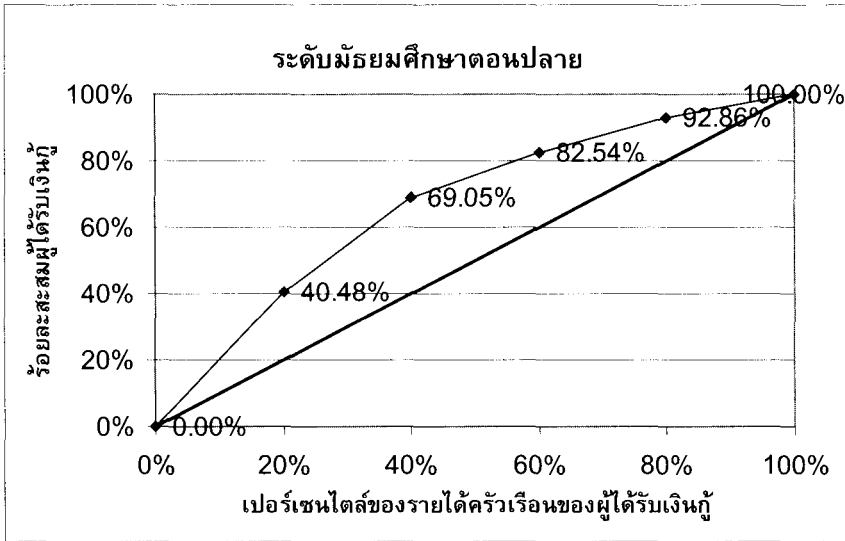
ตารางที่ 4.9 นักเรียน/นักศึกษาที่กู้ยืมจาก กยศ. จำแนกตามรายได้เฉลี่ยต่อปีของครัวเรือน

รายได้ครัวเรือน (บาทต่อปี)	จำนวนนักเรียน (ราย)	จำนวนผู้ที่กู้ยืม (ราย)	ส่วนแบ่งใน ผู้ที่กู้ยืมทั้งหมด (ร้อยละ)
<b>ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย</b>			
0-50,000	1,698	69	54.76
50,001-100,000	1,857	35	27.78
100,001-150,000	1,070	13	10.32
150,001-200,000	170	0	0.00
มากกว่า 200,000	1,230	9	7.14
<b>รวม</b>	<b>6,025</b>	<b>126</b>	<b>100.00</b>
<b>ระดับอุดมศึกษา</b>			
0-50,000	348	43	28.86
50,001-100,000	647	53	35.57
100,001-150,000	466	25	16.78
150,001-200,000	89	5	3.36
มากกว่า 200,000	715	23	15.44
<b>รวม</b>	<b>2,265</b>	<b>149</b>	<b>100.00</b>

ที่มา: วิเคราะห์จากข้อมูลโครงการสำรวจเด็กและเยาวชนปี 2545

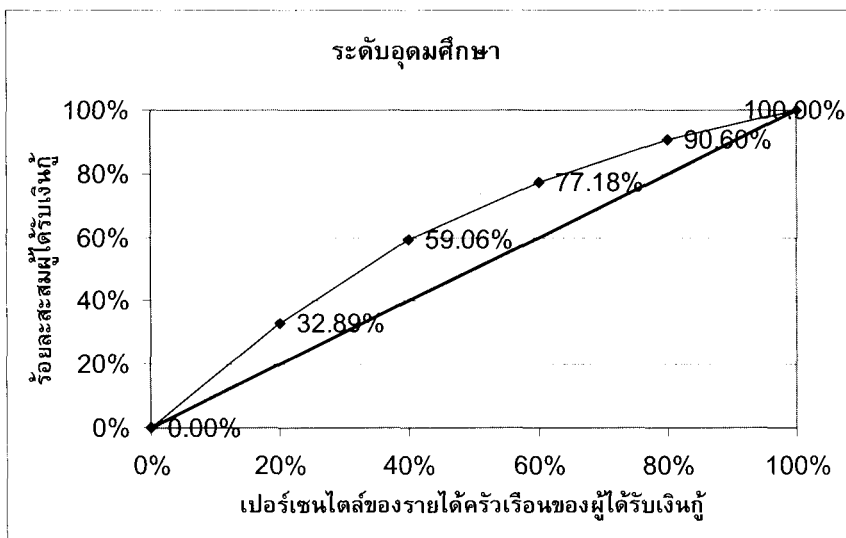
เมื่อวาดเส้นโค้งลอเรนซ์ (Lorenz curve) เพื่อแสดงสัดส่วนมูลค่าเงินกู้ยืมสะสมตามรายได้ของครอบครัวผู้ที่กู้ยืมจากน้อยไปมาก (รูปที่ 4.5 และ 4.6) จะพบว่า เส้นโค้งอยู่สูงกว่าเส้น 45 องศา ซึ่งหมายความว่า เงินกู้ถูกจัดสรรให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในสัดส่วนที่มากกว่าผู้ที่มีรายได้มาก ซึ่งชี้ให้เห็นว่า การจัดสรรเงินกู้โดยรวมไปถึงกลุ่มเป้าหมายพอสมควร

รูปที่ 4.5 การจัดสรรเงินกู้ตามระดับรายได้ครัวเรือนของผู้ที่กู้ยืมระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย



ที่มา: วิเคราะห์จากข้อมูลโครงการสำรวจเด็กและเยาวชนปี 2545

รูปที่ 4.6 การจัดสรรเงินกู้ตามระดับรายได้ครัวเรือนของผู้ที่กู้ยืมระดับอุดมศึกษา



ที่มา: วิเคราะห์จากข้อมูลโครงการสำรวจเด็กและเยาวชนปี 2545



## 4.4 การประเมินประสิทธิผลของ กยศ. ในการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาของประชาชน

### 4.4.1 ข้อเสนอแนะที่ต้องการทดสอบ

ข้อสังเกตที่ว่า เงินกู้ยืมส่วนใหญ่ถูกจัดสรรให้กลุ่มเป้าหมายดังที่กล่าวมานั้น ยังไม่เพียงพอที่จะสรุปว่า กยศ. สามารถเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้แก่กลุ่มเป้าหมายดังกล่าวได้ เนื่องจากกลุ่มเป้าหมายอาจตั้งใจเข้าศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นอยู่แล้วแม้ไม่มี กยศ. การประเมินประสิทธิผลของ กยศ. จะต้องเปรียบเทียบความตั้งใจในการเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาของนักเรียนที่กำลังศึกษาอยู่ในชั้นสุดท้ายของระดับมัธยมศึกษาตอนปลายกลุ่มที่กู้ยืมเงินจาก กยศ. กับกลุ่มที่ไม่กู้ยืม

ข้อเสนอแนะ (hypothesis) หลักที่ต้องการทดสอบในการศึกษานี้ก็คือ

$H_1$ : นักเรียน/นักศึกษาที่กู้ยืมจาก กยศ. มีความตั้งใจที่จะศึกษาต่อที่แตกต่างจากนักเรียน/นักศึกษาที่ไม่กู้ยืม

ในทางทฤษฎี เราจะสามารถทดสอบได้เฉพาะข้อเสนอแนะที่ตรงกันข้าม (null hypothesis) ก็คือ

$H_0$ : นักเรียน/นักศึกษาที่กู้ยืมจาก กยศ. มีความตั้งใจที่จะศึกษาต่อที่ไม่แตกต่างจากนักเรียน/นักศึกษาที่ไม่กู้ยืม

### 4.4.2 การหากลุ่มเปรียบเทียบด้วยวิธีการแมตซิง

เพื่อระบุกลุ่มเปรียบเทียบที่มีลักษณะใกล้เคียงกับกลุ่มตัวอย่าง คณะผู้วิจัยใช้วิธี Propensity Score Matching ที่กล่าวมาในหัวข้อที่ 3 การทำ Propensity Score Matching ในการศึกษานี้มีขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. คัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ กลุ่มนักเรียนที่กำลังศึกษาอยู่ในชั้นสุดท้ายของระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (สายสามัญและอาชีวะ) ทั้งหมด 1,882 ราย โดยในจำนวนนี้มีผู้กู้ยืมจาก กยศ. 46 ราย ตารางที่ 4.10 สรุปค่าสถิติที่สำคัญของกลุ่มตัวอย่าง

ตารางที่ 4.10 สถิติที่สำคัญของกลุ่มตัวอย่างนักเรียนชั้นสุดท้ายของระดับมัธยมปลาย

ข้อมูลสถิติ	จำนวนราย	สัดส่วน
<b>ภาค</b>		
กรุงเทพมหานคร	103	5%
ภาคกลาง	563	30%
ภาคเหนือ	357	19%
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	469	25%
ภาคใต้	390	21%
<b>เขต</b>		
ในเขตเทศบาล	1,163	62%
นอกเขตเทศบาล	719	38%
<b>เพศ</b>		
หญิง	1,004	53%
ชาย	878	47%
<b>ประเภทการศึกษา</b>		
สามัญ	1,459	78%
อาชีวะ	423	22%
<b>ประเภทสถานศึกษา</b>		
รัฐบาล	1,716	91%
เอกชน	166	9%
อายุเฉลี่ย (ปี)	17.8	
รายได้ครัวเรือนเฉลี่ย (บาทต่อปี)	120,857	
จำนวนตัวอย่าง	1,882	

2. ใช้สมการถดถอยแบบลอจิสติกส์ (logistic regression) เพื่อประมาณการความน่าจะเป็นในการกู้ยืมเงินจาก กยศ. ทั้งนี้ ตัวแปรที่ใช้อธิบาย (explanatory variable) ในสมการถดถอยพิจารณาจากพื้นฐานความเชื่อที่ว่าตัวแปรเหล่านี้มีผลต่อความน่าจะเป็นในการกู้ยืมเงินจาก กยศ. ซึ่งอาจมีตัวแปรที่สำคัญขาดหายไปเนื่องจากข้อจำกัดของข้อมูลใช้คณะผู้วิจัยได้คัดเลือกตัวแปรที่แสดงถึงลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนเนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับเกณฑ์คุณสมบัติการกู้ยืมและพฤติกรรมการกู้ยืมของบุคคลรวมทั้งตัวแปรทางด้านการศึกษาซึ่งอาจมีความเกี่ยวข้องกับการจัดสรรเงินกู้ยืมของ กยศ. ตัวแปรที่ใช้ในสมการถดถอย ได้แก่

1. รายได้ครัวเรือน
2. ระดับการศึกษาสูงสุดของหัวหน้าครัวเรือน เรียงตามระดับการศึกษาตั้งแต่ไม่เคยได้รับการศึกษา (ระดับ 0) ถึงระดับปริญญาเอก (ระดับ 9)

3. จำนวนผู้เป็นภาระของครัวเรือน ได้แก่ จำนวนเด็กและเยาวชนที่อยู่ในวัยเรียนและผู้สูงอายุที่มีอายุมากกว่า 60 ปีที่อาศัยอยู่ในครัวเรือน
4. เพศ เป็นตัวแปรหุ่น (dummy variable) โดยที่เพศชาย = 1 ส่วนเพศหญิง = 0
5. อายุ
6. ประเภทสถานศึกษา เป็นตัวแปรหุ่นโดยที่สถานศึกษาในสังกัดรัฐบาล = 1 ส่วนสถานศึกษาเอกชน = 0
7. ประเภทการศึกษา เป็นตัวแปรหุ่น โดยที่การศึกษาสายอาชีวะ = 1 ส่วนการศึกษาสายสามัญ = 0
8. ถิ่นที่อยู่อาศัย เป็นตัวแปรหุ่นโดยที่ครัวเรือนของนักเรียน/นักศึกษาตั้งอยู่ในเขตเทศบาล = 1 ส่วนครัวเรือนนอกเขตเทศบาล = 0

ความน่าจะเป็นที่ได้จากสมการถดถอยดังกล่าวก็คือ ค่า propensity score ของนักเรียน/นักศึกษาแต่ละคนในแต่ละกลุ่มตัวอย่างนั่นเอง ผลการประมาณการสมการถดถอยที่นำเสนอในตารางที่ 4.11 แสดงให้เห็นว่า สัมประสิทธิ์ของตัวแปรที่สำคัญมีเครื่องหมายเป็นไปตามความคาดหมายตามหลักเศรษฐศาสตร์ โดยที่รายได้ครัวเรือนยิ่งสูงหรือระดับการศึกษาหัวหน้าครัวเรือนยิ่งสูง ยิ่งทำให้ความน่าจะเป็นที่จะกู้ยืมลดลง (เครื่องหมายสัมประสิทธิ์เป็นลบ) ในขณะที่จำนวนผู้เป็นภาระยิ่งมาก ความน่าจะเป็นที่จะกู้ยืมก็ยิ่งเพิ่มขึ้น (เครื่องหมายสัมประสิทธิ์เป็นบวก)

**ตารางที่ 4.11 ผลการประมาณการสมการถดถอยลอจิสติกส์**

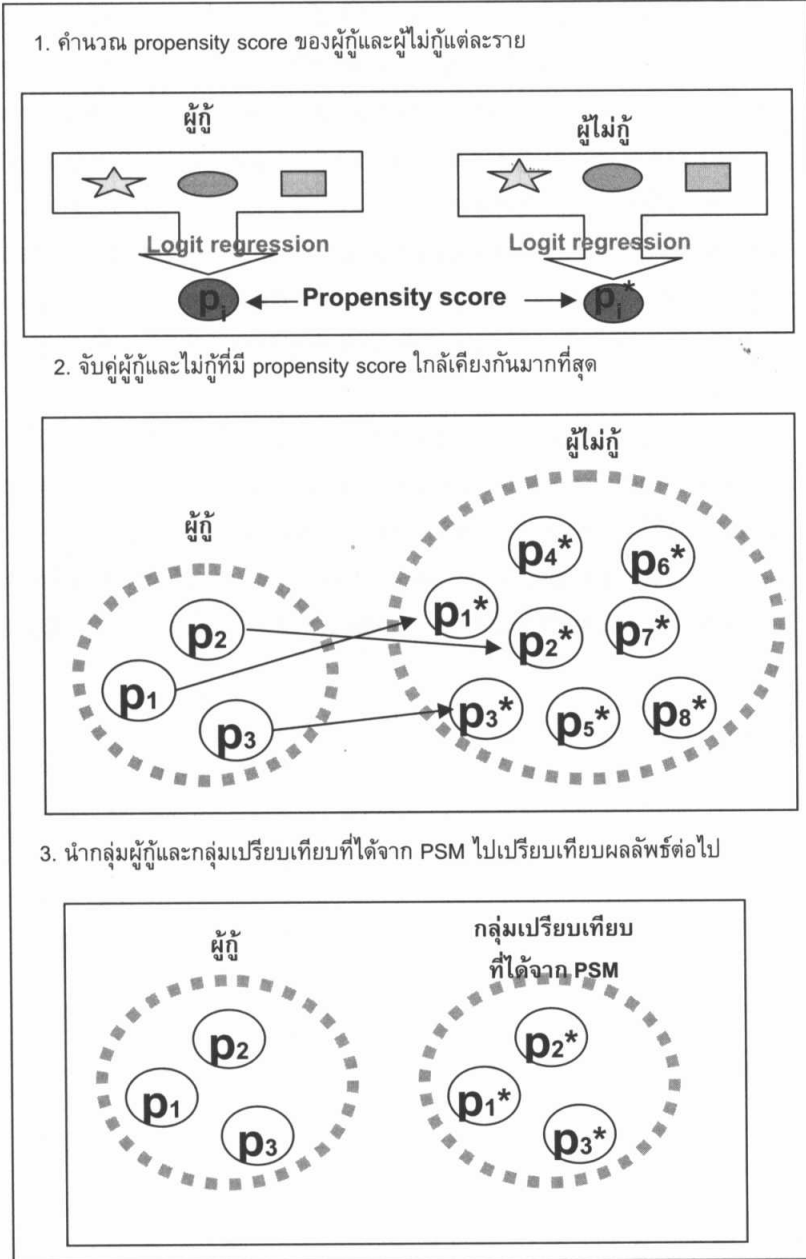
ตัวแปร	ค่าสัมประสิทธิ์ (Coefficient)	Standard Error	P-value
รายได้ครัวเรือน	-0.00001**	0.001	0.010
ระดับการศึกษาหัวหน้าครัวเรือน	-0.47789	0.379	0.207
จำนวนผู้เป็นภาระ	0.25866	0.268	0.334
เพศ	-0.17533	0.433	0.685
อายุ	0.22761	0.146	0.119
ประเภทสถานศึกษา	0.47168	0.732	0.519
ประเภทการศึกษา	1.48395**	0.449	0.001
ถิ่นที่อยู่อาศัย	-0.07549	0.421	0.858
ค่าคงที่ (constant)	-7.62449**	3.002	0.011

หมายเหตุ: \*\* มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับร้อยละ 5

อย่างไรก็ตาม สมการข้างต้นมีตัวแปรเพียงบางตัวคือรายได้ครัวเรือน และประเภทการศึกษาที่มีนัยสำคัญทางสถิติ ทั้งนี้ ในการวิจัยโดยทั่วไปที่ใช้ Propensity Score Matching ความมีนัยสำคัญทางสถิติของตัวแปรไม่ได้เป็นประเด็นหลักสำคัญในการประมาณการ propensity score ในทางปฏิบัติ ประเด็นที่สำคัญก็คือการจับคู่โดย Propensity Score Matching ควรทำให้เกิด “ความสมดุลของตัวแปร” (balancing property) กล่าวคือ บุคคลที่มี propensity score ใกล้เคียงกัน ควรมีค่าของตัวแปรต่างๆ ที่สำคัญใกล้เคียงกัน

คณะผู้วิจัยได้ตรวจสอบ propensity score ที่ประมาณการได้พบว่ามีคุณสมบัติความสมดุลของตัวแปรตั้งที่จะกล่าวถึงต่อไป รูปที่ 4.7 สรุปขั้นตอนการทำ Propensity Score Matching ที่กล่าวมาข้างต้น

รูปที่ 4.7 แผนภาพขั้นตอนการทำ Propensity Score Matching (PSM)



3. ทดสอบความสมดุล (balance) หรือความคล้ายกันของตัวแปรต่างๆ ของนักเรียน/นักศึกษาที่ขออยู่กับนักเรียน/นักศึกษาที่ไม่ขออยู่ ที่มี propensity score ใกล้เคียงกันในแต่ละกลุ่มตัวอย่าง ตามวิธีการแมทซิ่งต่างๆ ทั้ง 5 วิธีซึ่งกล่าวมาในหัวข้อที่ 3 เพื่อตรวจดูว่าการแมทซิ่งทำให้ได้กลุ่มที่กู้ยืมเงิน และกลุ่มเปรียบเทียบที่คล้ายกันจริงหรือไม่ ตารางที่ 4.12 แสดงค่าเฉลี่ยของตัวแปรของกลุ่มที่กู้ยืมเงินและกลุ่มเปรียบเทียบ เมื่อใช้วิธีการแมทซิ่งแบบต่างๆ เปรียบเทียบกับกรณีที่ไม่มีการแมทซิ่ง จากตารางจะเห็นว่า การทำแมทซิ่งทำให้ค่าเฉลี่ยของตัวแปรของกลุ่มที่กู้ยืมและกลุ่มเปรียบเทียบมีความสมดุลกันมาก และสมดุลกันมากกว่าในกรณีที่ไม่ได้ทำการทำแมทซิ่ง ซึ่งช่วยให้เรามั่นใจได้ว่าการแมทซิ่งสามารถลดปัญหาความเอนเอียง (bias) ในการเปรียบเทียบและช่วยให้ได้ผลการวิเคราะห์ที่มีความถูกต้องยิ่งขึ้น
4. เลือกวิธีการแมทซิ่งที่ทำให้เกิดความสมดุลระหว่างกลุ่มที่กู้ยืมและกลุ่มเปรียบเทียบมากที่สุด โดยแยกพิจารณาแต่ละกลุ่มตัวอย่าง ผลการตรวจสอบความสมดุลแสดงในตารางที่ 4.12 พบว่า วิธีการแมทซิ่งแบบ 5-nearest neighbors ทำให้เกิดความสมดุลของตัวแปรมากที่สุด
5. ประเมินการผลกระทบของการกู้ยืมจาก กยศ. ต่อความต้องการศึกษาต่อระดับ อุดมศึกษาของนักเรียนในกลุ่มนักเรียนชั้นสุดท้ายของระดับมัธยมศึกษาตอนปลายโดยรวม โดยคำนวณค่าเฉลี่ยของผลกระทบของ กยศ. ที่มีต่อผู้ที่กู้ยืมเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ที่ไม่กู้ในกลุ่มเปรียบเทียบที่มี propensity score ใกล้เคียงกัน ตามวิธีการแมทซิ่ง ผลที่ได้ก็คือ Average Treatment effect for the Treated หรือ ATT นั่นเอง (ดูรายละเอียดในหัวข้อที่ 3)

ตารางที่ 4.12 ค่าเฉลี่ยของตัวแปรกลุ่มผู้ดูแลและกลุ่มเปรียบเทียบโดยใช้วิธีเหมทซึ่งต่าง ๆ และกรณีไม่มีการเหมทซึ่ง

ตัวแปร	One-to-one		5-nearest neighbors		Radius, Kernel		Mahalanobis		No matching	
	กลุ่มผู้ดูแล	กลุ่มเปรียบเทียบ	กลุ่มผู้ดูแล	กลุ่มเปรียบเทียบ	กลุ่มผู้ดูแล	กลุ่มเปรียบเทียบ	กลุ่มผู้ดูแล	กลุ่มเปรียบเทียบ	กลุ่มผู้ดูแล	กลุ่มที่ไม่กลุ่ม
รายได้ครัวเรือน (บาทต่อปี)	61,598	51,300	65,607	73,920	61,598	123,164	62,966	72,700	61,598	122,342
การศึกษาหัวหน้าครัวเรือน*	2.2	1.6	2.3	2.4	2.2	3.4	2.2	2.4	2.2	3.4
อายุ	18.1	19.5	18.1	18.0	18.1	17.7	18.1	17.9	18.1	17.8
เพศ (ชาย)	34.8%	40.0%	35.7%	38.9%	34.8%	46.8%	36.4%	35.6%	34.8%	46.9%
ถิ่นที่อยู่อาศัย (ในเขตเทศบาล)	52.2%	60.0%	52.4%	51.4%	52.2%	62.3%	52.3%	51.1%	52.2%	62.0%
ประเภทสถานศึกษา (รัฐบาล)	91.3%	90.0%	90.5%	89.7%	91.3%	91.1%	90.9%	91.1%	91.3%	91.2%
ประเภทการศึกษา (อาชีวะ)	50.0%	100.0%	45.2%	41.1%	50.0%	21.1%	47.7%	48.9%	50.0%	21.8%
จำนวนผู้เป็นภาระ (คน)	2.3	2.9	2.3	2.1	2.3	2.0	2.3	2.3	2.3	2.0

หมายเหตุ: การศึกษาหัวหน้าครัวเรือนแบ่งเป็น 10 ระดับ ตั้งแต่ไม่เคยศึกษาถึงระดับปริญญาเอก (0-9)

### 4.4.3 ผลการวิเคราะห์

ตารางที่ 4.13 แสดงผลกระทบของการกู้ยืมจากกยศ.ต่อความต้องการศึกษาต่อของนักเรียนที่กำลังศึกษาอยู่ชั้นสุดท้ายของระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย จากตารางจะเห็นว่า ความตั้งใจที่จะศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นของผู้ที่กู้ยืมและไม่ได้กู้ยืมเงินจาก กยศ. ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (ค่า t-value ต่ำกว่าค่าวิกฤติ) ซึ่งหมายความว่าเราไม่สามารถปฏิเสธข้อสันนิษฐาน  $H_0$  ได้ ทั้งนี้ ผลการวิเคราะห์จากการใช้วิธีแมทซิ่งอื่นๆ ก็ไม่พบความแตกต่างของความตั้งใจที่ศึกษาต่อของผู้กู้และไม่ได้กู้ยืมเช่นกัน ซึ่งทำให้เรามั่นใจได้ว่าผลการวิเคราะห์ดังกล่าวไม่ได้ขึ้นอยู่กับวิธีการแมทซิ่งที่ใช้

ตารางที่ 4.13 ผลกระทบของ กยศ. ต่อความตั้งใจที่จะศึกษาต่อ

กลุ่มตัวอย่าง	กรณีแมทซิ่ง				กรณีไม่ได้แมทซิ่ง			
	กลุ่มที่กู้ยืม	กลุ่มเปรียบเทียบ	ATT	t-value	กลุ่มที่กู้ยืม	กลุ่มที่ไม่กู้ยืม	ผลต่าง	t-value
นักเรียนชั้นสุดท้ายระดับมัธยมปลาย	95.65%	94.78%	0.87%	0.23	95.65%	96.35%	-0.7%	-0.23

แม้การกู้ยืมจาก กยศ. จะไม่มีผลกระทบต่อความต้องการศึกษาต่อของนักเรียนที่กำลังศึกษาอยู่ชั้นสุดท้ายของระดับมัธยมศึกษาตอนปลายโดยภาพรวมอย่างมีนัยสำคัญก็ตาม เป็นไปได้หรือไม่ว่าการกู้ยืมจาก กยศ. อาจมีผลกระทบต่อความต้องการศึกษาต่อของนักเรียนบางกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มที่มาจากครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำ? จากข้อสันนิษฐานข้างต้น คณะผู้วิจัยจึงลองแบ่งกลุ่มตัวอย่างของนักเรียนที่กำลังศึกษาอยู่ในชั้นสุดท้ายของระดับมัธยมศึกษาตอนปลายตามระดับรายได้ครัวเรือนเพื่อศึกษาประสิทธิผลของ กยศ. ในการเพิ่มความตั้งใจเข้าศึกษาต่อของนักเรียนในแต่ละกลุ่มรายได้ ออกเป็น 4 กลุ่มดังนี้

- (ก) กลุ่มที่มีรายได้ครัวเรือนไม่เกิน 30,000 บาทต่อปี ซึ่งมีทั้งหมด 236 ราย โดยในจำนวนนี้มีผู้ที่กู้ยืมจาก กยศ. 14 ราย
- (ข) กลุ่มที่มีรายได้ครัวเรือนสูงกว่า 30,000 แต่ไม่เกิน 60,000 บาทต่อปี ซึ่งมีทั้งหมด 445 ราย โดยในจำนวนนี้มีผู้ที่กู้ยืมจาก กยศ. 19 ราย
- (ค) กลุ่มที่มีรายได้ครัวเรือนสูงกว่า 60,000 บาทต่อปี ซึ่งมีทั้งหมด 1,200 ราย โดยในจำนวนนี้มีผู้ที่กู้ยืมจาก กยศ. 13 ราย
- (ง) กลุ่มที่มีรายได้ครัวเรือนไม่เกินเกณฑ์คุณสมบัติที่ กยศ. กำหนดคือ 150,000 บาทต่อปี ซึ่งมีทั้งหมด 1,407 ราย โดยในจำนวนนี้มีผู้ที่กู้ยืมจาก กยศ. 43 ราย

ทั้งนี้ ครั้วเรือนในกลุ่ม (ก) คือครั้วเรือนที่มีรายได้ใกล้เคียงกับระดับของเส้นความยากจนของประเทศไทยซึ่งเฉลี่ยอยู่ที่ระดับประมาณ 28,560 บาทต่อปี<sup>7</sup> ตารางที่ 4.14 แสดงข้อมูลสถิติที่สำคัญของกลุ่มตัวอย่างในแต่ละกลุ่ม

**ตารางที่ 4.14 สถิติที่สำคัญของกลุ่มตัวอย่างนักเรียนชั้นสุดท้ายระดับมัธยมปลาย จำแนกตามรายได้ครั้วเรือน**

ระดับรายได้ ครั้วเรือน	รายได้ครั้วเรือน ไม่เกิน 30,000 บาท/ปี		รายได้ครั้วเรือน 30,001-60,000 บาท/ปี		รายได้ครั้วเรือน สูงกว่า 60,000 บาท/ปี		รายได้ครั้วเรือน ไม่เกิน 150,000 บาท/ปี	
	จำนวน (ราย)	สัดส่วน	จำนวน (ราย)	สัดส่วน	จำนวน (ราย)	สัดส่วน	จำนวน (ราย)	สัดส่วน
<b>ภาค</b>								
กรุงเทพมหานคร	0	0%	4	1%	99	8%	36	3%
ภาคกลาง	31	13%	136	31%	396	33%	420	30%
ภาคเหนือ	51	22%	94	21%	212	18%	275	20%
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	129	55%	111	25%	228	19%	354	25%
ภาคใต้	25	10%	100	22%	265	22%	322	23%
<b>เขต</b>								
ในเขตเทศบาล	90	38%	216	49%	857	71%	775	55%
นอกเขตเทศบาล	146	62%	229	51%	343	29%	632	45%
<b>เพศ</b>								
หญิง	136	58%	249	56%	618	52%	764	54%
ชาย	100	42%	196	44%	582	48%	643	46%
<b>ประเภทการศึกษา</b>								
สามัญ	188	80%	355	80%	915	76%	1,073	76%
อาชีวะ	48	20%	90	20%	285	24%	334	24%
<b>ประเภทสถานศึกษา</b>								
รัฐบาล	228	97%	406	91%	1,081	90%	1,298	92%
เอกชน	8	3%	39	9%	119	10%	109	8%
<b>อายุเฉลี่ย (ปี)</b>	<b>17.9</b>		<b>17.9</b>		<b>17.7</b>		<b>17.8</b>	
<b>รายได้ครั้วเรือนเฉลี่ย (บาทต่อปี)</b>	<b>20,582</b>		<b>44,697</b>		<b>168,904</b>		<b>69,438</b>	
<b>จำนวนตัวอย่าง</b>	<b>236</b>		<b>445</b>		<b>1200</b>		<b>1,407</b>	

<sup>7</sup> คำนวณจากเส้นความยากจนซึ่งเท่ากับ 1,190 บาทต่อคนต่อเดือน (สมชัย จิตสุชน และคณะ, การปรับปรุงเส้นความยากจนทางการ, 2547) โดยสมมติให้รายได้ครั้วเรือนมาจากสมาชิกสองคนของครั้วเรือน (เช่น หัวหน้าครั้วเรือนและคู่สมรส) ดังนั้น รายได้ต่อปีของครั้วเรือนจึงเท่ากับ 28,560 บาทต่อปี



คณะผู้วิจัยได้จับคู่กลุ่มนักเรียนที่กู้และไม่กู้เงินจาก กยศ. โดยใช้วิธี propensity score matching ตามขั้นตอนดังที่ได้กล่าวไปในหัวข้อ 4.4.2 จากผลการทดสอบความสมดุลของกลุ่มตัวอย่าง ทั้ง 4 กลุ่มวิธีการวิธีการแมทซิ่งที่มีความสมดุลมากที่สุดแสดงในตารางที่ 4.15 (ผลการตรวจสอบความสมดุลของตัวแปรแสดงไว้ในตารางที่ 4.16 (ก) – (ง) )

**ตารางที่ 4.15 ผลการตรวจสอบความสมดุลของวิธีการแมทซิ่ง**

กลุ่มตัวอย่าง		วิธีการแมทซิ่งที่สมดุลที่สุด
นักเรียนที่กำลังศึกษาชั้นสุดท้ายระดับมัธยมปลายจำแนกตามรายได้ครัวเรือน	ไม่เกิน 30,000 บาทต่อปี	radius matching
	30,001-60,000 บาทต่อปี	Mahalanobis matching
	สูงกว่า 60,000 บาทต่อปี	5-nearest neighbor matching
	ไม่เกิน 150,000 บาทต่อปี	5-nearest neighbor matching

ผลการวิเคราะห์มีความแตกต่างกันระหว่างกลุ่มตัวอย่างที่มีระดับรายได้ครัวเรือนแตกต่างกันดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 4.17 ในกรณีของกลุ่มตัวอย่างที่มีรายได้ไม่เกิน 30,000 บาทต่อปี ความตั้งใจที่จะศึกษาต่อของผู้ที่กู้ยืมอยู่ในระดับที่สูงกว่าผู้ที่ไม่ได้กู้ยืมเงินจาก กยศ. อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยกลุ่มที่กู้ยืมจาก กยศ. มีความตั้งใจที่จะศึกษาต่อมากกว่าผู้ที่ไม่ได้กู้ยืมประมาณร้อยละ 8 จุด (percentage point) อย่างไรก็ตาม ผลการวิเคราะห์ไม่พบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญของความตั้งใจที่จะศึกษาต่อระหว่างกลุ่มที่กู้ยืมและไม่ได้กู้ยืมของกลุ่มตัวอย่างที่เหลือ ซึ่งมีรายได้ครัวเรือนสูงกว่า 30,000 บาทต่อปีขึ้นไป เราจึงสรุปได้ว่า กยศ. มีผลต่อความตั้งใจศึกษาต่อเฉพาะนักเรียนจากครัวเรือนที่มีรายได้ไม่เกิน 30,000 บาทต่อปีเท่านั้น นอกจากนี้ เมื่อเพิ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูงขึ้นเข้าไป เช่น รวมเอาครัวเรือนที่มีรายได้ไม่เกิน 32,000 หรือ 35,000 บาทต่อปีเข้าไปด้วย เราก็ไม่พบความแตกต่างของความตั้งใจศึกษาต่อของผู้กู้และไม่กู้แต่อย่างใด

หากนำข้อมูลของผู้กู้และไม่กู้มาเปรียบเทียบกันโดยตรงโดยไม่ผ่านกระบวนการแมทซิ่ง เราพบว่า กลุ่มตัวอย่างที่มีรายได้สูงกว่า 60,000 บาทต่อปีมีความแตกต่างของความตั้งใจศึกษาต่อของกลุ่มผู้กู้และไม่กู้อย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งแตกต่างจากผลของการวิเคราะห์ในกรณีที่มีการแมทซิ่ง ในกรณีนี้เราควรเลือกเชื่อผลการวิเคราะห์ในกรณีที่มีการแมทซิ่งมากกว่า เนื่องจากกลุ่มที่กู้และกลุ่มที่ไม่กู้มีความสมดุลของตัวแปรที่เกี่ยวข้องมากกว่า ความแตกต่างดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า การนำข้อมูลผู้กู้และไม่กู้มาเปรียบเทียบกันโดยตรงโดยไม่ได้มีการแก้ปัญหาคอมมอนคอสต์ อาจทำให้มีการตีความที่ผิดพลาดได้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ 3

โดยสรุป ผลการวิเคราะห์ข้างต้นชี้ว่า กยศ. ช่วยเพิ่มโอกาสในการเรียนต่อของผู้กู้ที่มาจากครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำมาก ในขณะที่ไม่พบว่า กยศ. ส่งผลกระทบต่อผู้กู้ที่มาจากครัวเรือนที่มีรายได้สูงกว่า 30,000 บาทต่อปี จากผลการวิเคราะห์ดังกล่าว คณะผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า การกำหนดเกณฑ์รายได้ของผู้มีสิทธิ์กู้ยืมจาก กยศ. ให้สูงไม่เกิน 150,000 บาทต่อปี ทำให้ กยศ. ไม่สามารถช่วยเพิ่มโอกาสทางการศึกษาของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากผู้กู้ที่มีรายได้ต่ำ (ไม่เกิน 30,000 บาทต่อปี) มีสัดส่วนค่อนข้างน้อยโดยคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 13 จากจำนวนผู้กู้ทั้งหมด

ตารางที่ 4.16 (ก) ค่าเฉลี่ยของตัวแปรของกลุ่มผู้ดูแลและกลุ่มเปรียบเทียบโดยใช้วิธีแมทชิ่งต่าง ๆ และการผิดที่ไม่มีการแมทชิ่ง (กลุ่มตัวอย่างนักเรียนชั้นสุดท้ายของระดับมัธยมศึกษาตอนปลายที่สุ่มมาได้ไม่เกิน 30,000 บาทต่อปี)

ตัวแปร	One-to-one		5-nearest neighbors		Radius, Kernel		Mahalanobis		No matching	
	กลุ่มผู้ดูแล	กลุ่มเปรียบเทียบ	กลุ่มผู้ดูแล	กลุ่มเปรียบเทียบ	กลุ่มผู้ดูแล	กลุ่มเปรียบเทียบ	กลุ่มผู้ดูแล	กลุ่มเปรียบเทียบ	กลุ่มผู้ดูแล	กลุ่มที่ไม่คู่สม
รายได้ครัวเรือน (บาทต่อปี)	19,500	17,250	19,500	20,770	19,500	19,044	19,636	20,250	18,965	20,684
การศึกษาหัวหน้าครัวเรือน*	2.2	2.0	2.2	2.1	2.2	2.0	2.0	2.1	1.7	2.1
อายุ	18.0	20.0	18.0	17.8	18.0	18.1	18.0	17.9	18.1	17.8
เพศ (ชาย)	40.0%	50.0%	40.0%	43.7%	40.0%	32.6%	36.37%	33.4%	28.6%	43.05%
ถิ่นที่อยู่อาศัย (ในเขตเทศบาล)	50.0%	100.0%	50.0%	37.21%	50.0%	50.0%	45.46%	50.0%	57.14%	36.77%
ประเภทสถานศึกษา (รัฐบาล)	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100%	96.4%
ประเภทการศึกษา (อาชีว)	50.0%	100.0%	50.0%	17.21%	50.0%	41.3%	54.55%	50.0%	64.29%	17.49%
จำนวนผู้เป็นภาระ (คน)	2.1	2.0	2.1	1.9	2.1	2.0	2.1	1.9	2.3	2.0

หมายเหตุ: การศึกษาหัวหน้าครัวเรือนแบ่งเป็น 10 ระดับ ตั้งแต่ไม่เคยศึกษาถึงระดับปริญญาเอก (0-9)

**ตารางที่ 4.16 (ข) ค่าเฉลี่ยของตัวแปรของกลุ่มผู้เปรียบเทียบกับโดยวิธีแมทชิ่งที่ต่างกันและการแมทชิ่ง (กลุ่มตัวอย่างนักเรียนชั้นสุดท้ายของระดับมัธยมศึกษาตอนปลายที่มีรายได้ครัวเรือน 30,001-60,000 บาทต่อปี)**

ตัวแปร	One-to-one		5-nearest neighbors		Radius, Kernel		Mahalanobis		No matching	
	กลุ่มผู้เปรียบเทียบกับ	กลุ่มผู้	กลุ่มผู้เปรียบเทียบกับ	กลุ่มผู้	กลุ่มผู้เปรียบเทียบกับ	กลุ่มผู้	กลุ่มผู้เปรียบเทียบกับ	กลุ่มผู้	กลุ่มผู้	กลุ่มที่ไม่ผู้
รายได้ครัวเรือน (บาทต่อปี)	45,079	41,400	42,682	45,079	44,720	45,250	44,167	45,079	45,079	44,680
การศึกษาหัวหน้าครัวเรือน*	1.7	0	1.7	1.7	2.3	1.7	1.8	1.7	1.7	2.3
อายุ	17.9	18.2	18.1	17.9	18	17.9	18.1	17.9	17.9	17.9
เพศ (ชาย)	47.37%	40.0%	48.05%	47.37%	44.0%	50.0%	50.0%	47.37%	47.37%	43.9%
ถิ่นที่อยู่อาศัย (ในเขตเทศบาล)	36.84%	20.0%	38.96%	36.84%	49.17%	33.34%	33.34%	36.84%	36.84%	49.06%
ประเภทสถานศึกษา (รัฐบาล)	94.74%	100.0%	94.81%	94.74%	91.02%	94.5%	94.5%	94.74%	94.74%	91.08%
ประเภทการศึกษา (อาชีวะ)	42.11%	0%	40.26%	42.11%	18.68%	38.9%	38.9%	42.11%	42.11%	19.25%
%จำนวนผู้เป็นภาวะ (คน)	2.1	2.0	2.0	2.1	1.9	2.0	2.1	2.1	2.1	1.9

หมายเหตุ: การศึกษาหัวหน้าครัวเรือนแบ่งเป็น 10 ระดับ ตั้งแต่ไม่เคยศึกษาถึงระดับปริญญาเอก (0-9)

ตารางที่ 4.16 (ค) ค่าเฉลี่ยของตัวแปรของกลุ่มผู้กู้และกลุ่มเปรียบเทียบโดยใช้วิธีแมทซิงที่ต่างกันแมทซิง (กลุ่มตัวอย่างที่เรียนสูงสุดท้ายของระดับมัธยมศึกษาตอนปลายที่มีรายได้ครัวเรือนสูงกว่า 60,000 บาทต่อปี)

ตัวแปร	One-to-one		5-nearest neighbors		Radius, Kernel		Mahalanobis		No matching	
	กลุ่มผู้กู้	กลุ่มเปรียบเทียบ	กลุ่มผู้กู้	กลุ่มเปรียบเทียบ	กลุ่มผู้กู้	กลุ่มเปรียบเทียบ	กลุ่มผู้กู้	กลุ่มเปรียบเทียบ	กลุ่มผู้กู้	กลุ่มที่ไม่กู้ยืม
รายได้ครัวเรือน (บาทต่อปี)	130.773	96.455	130.773	133.966	130.773	163.353	129.964	146.786	129.964	162.818
การศึกษาหัวหน้าครัวเรือน*	3.5	2.4	3.5	3.5	3.5	3.9	3.1	3.1	3.1	3.9
อายุ	18.0	20.0	17.5	17.5	17.5	15.9	18.1	17.6	18.1	17.8
เพศ (ชาย)	27.3%	36.4%	27.3%	35.7%	27.3%	50.1%	28.6%	41.3%	28.6%	49.7%
ถิ่นที่อยู่อาศัย (ในเขตเทศบาล)	63.6%	72.7%	63.6%	67.2%	63.6%	69.5%	64.3%	64.3%	64.3%	69.3%
ประเภทสถานศึกษา (รัฐบาล)	91.0%	73.0%	90.9%	87.9%	90.9%	91.4%	78.6%	78.6%	78.6%	91.1%
ประเภทการศึกษา (อาชีวะ)	45.5%	45.5%	45.5%	42.8%	45.5%	10.0%	42.9%	13.9%	42.9%	10.2%
จำนวนผู้เป็นภรรยา (คน)	2.1	3.3	2.4	2.4	2.1	2.0	2.8	2.5	2.8	2.1

หมายเหตุ: การศึกษาหัวหน้าครัวเรือนแบ่งเป็น 10 ระดับ ตั้งแต่ไม่เคยศึกษาถึงระดับปริญญาเอก (0-9)

**ตารางที่ 4.16 (ง) ค่าเฉลี่ยของตัวแปรของกลุ่มผู้เปรียบเทียบโดยใช้วิธีแมทริ่งต่างๆ และการที่ไมมีการแมทริ่ง (กลุ่มตัวอย่างนักเรียนชั้นสุดท้ายของระดับมัธยมศึกษาตอนปลายที่รายได้ไม่เกิน 150,000 บาทต่อปี)**

ตัวแปร	One-to-one		5-nearest neighbors		Radius, Kernel		Mahalanobis		No matching	
	กลุ่มผู้เปรียบเทียบ	กลุ่มผู้	กลุ่มผู้เปรียบเทียบ	กลุ่มผู้	กลุ่มผู้เปรียบเทียบ	กลุ่มผู้	กลุ่มผู้เปรียบเทียบ	กลุ่มผู้	กลุ่มผู้เปรียบเทียบ	กลุ่มผู้
รายได้ครัวเรือน (บาทต่อปี)	50.229	33.750	55.436	51.932	51.423	70.504	49.573	52.427	48.453	70.100
การศึกษาหัวหน้าครัวเรือน*	2.9	2.1	3.0	2.9	2.9	3.3	2.8	2.8	2.7	3.3
อายุ	18.0	18.3	17.9	18.0	18.0	17.8	18.0	17.9	18.0	17.8
เพศ (ชาย)	40.00%	12.50%	41.46%	40.54%	38.46%	46.26%	39.02%	36.59%	37.21%	45.97%
ถิ่นที่อยู่อาศัย (ในเขตเทศบาล)	42.86%	62.50%	54.27%	45.95%	48.72%	55.37%	46.34%	51.22%	48.84%	55.28%
ประเภทสถานศึกษา (รัฐบาล)	91.43%	100.00%	94.51%	91.89%	92.31%	92.23%	92.68%	92.68%	93.02%	92.23%
ประเภทการศึกษา (อาชีวะ)	40.00%	62.50%	35.37%	40.54%	43.59%	22.35%	46.34%	43.90%	48.84%	22.95%
จำนวนผู้เป็นภาระ (คน)	2.2	3.4	2.2	2.1	2.2	2.0	2.2	2.0	2.2	2.0

หมายเหตุ: การศึกษาหัวหน้าครัวเรือนแบ่งเป็น 10 ระดับ ตั้งแต่ไม่เคยศึกษาถึงระดับปริญญาเอก (0-9)

ตารางที่ 4.17 ผลกระทบของ กยศ. ต่อความตั้งใจที่จะศึกษาต่อของกลุ่มตัวอย่าง  
จำแนกตามรายได้ครัวเรือน

กลุ่มตัวอย่างแยกตาม รายได้ครัวเรือน (บาทต่อปี)	กรณีแม่ทิ้ง				กรณีไม่ได้แม่ทิ้ง			
	กลุ่มที่ กู้ยืม	กลุ่ม เปรียบเทียบ	ATT	t-value	กลุ่มที่กู้ยืม	กลุ่มที่ไม่ กู้ยืม	ผลต่าง	t-value
รายได้ครัวเรือน ไม่เกิน 30,000	100%	91.16%	8.84%**	3.39	100%	90.58%	9.42%**	4.8
รายได้ครัวเรือน 30,001-60,000	88.89%	94.44%	-5.56%	-0.26	89.47%	95.54%	6.07%	0.83
รายได้ครัวเรือน สูงกว่า 60,000	100%	94.55%	5.45%	1.21	100%	97.73%	2.27%**	5.25
รายได้ครัวเรือน ไม่เกิน 150,000	95.76%	96.77%	-1.0%	-0.24	95.3%	95.5%	-0.10%	-0.03

หมายเหตุ: \*\* มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับร้อยละ 5

#### 4.5 การวิเคราะห์ผลกระทบต่อพฤติกรรมการใช้เวลาว่างและการใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษา

เนื่องจากการสำรวจเด็กและเยาวชนมีข้อมูลด้านพฤติกรรมของเด็กและเยาวชนในด้านต่างๆ นอกเหนือจากความต้องการศึกษาต่อ เช่น การทำงาน การใช้เวลาว่างและการใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการศึกษาด้านต่างๆ เราจึงสามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลเหล่านี้ในการศึกษาผลกระทบของ กยศ. ต่อพฤติกรรมของนักเรียน/นักศึกษาในด้านต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วได้ด้วย โดยแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ด้าน ได้แก่

1. การใช้เวลาว่างส่วนใหญ่ในช่วงปิดภาคการศึกษาในด้านการเรียนพิเศษ การทำงาน และการอ่านหนังสือเพื่อเตรียมตัวสอบ
2. การใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษา ได้แก่ ค่าธรรมเนียมการศึกษา ค่าเครื่องเขียน อุปกรณ์การเรียนและหนังสือ ค่าเครื่องแต่งกายสำหรับไปโรงเรียน ค่าพาหนะโดยสาร ค่าอาหารในวันไปโรงเรียน และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษา

##### 4.5.1 ข้อสันนิษฐานที่ต้องการทดสอบ

ข้อสันนิษฐาน (hypothesis) หลักที่ต้องการทดสอบในส่วนนี้ก็คือ

$H_1$ : นักเรียน/นักศึกษาที่กู้ยืมจาก กยศ. มีผลต่อพฤติกรรมด้านการใช้เวลาว่าง/พฤติกรรม การใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษา ที่แตกต่างจากนักเรียน/นักศึกษาที่ไม่กู้ยืม

ในทางทฤษฎี เราจะสามารถทดสอบได้เฉพาะข้อสันนิษฐานที่ตรงกันข้าม (null hypothesis) ก็คือ

$H_0$ : นักเรียน/นักศึกษาที่กู้ยืมจาก กยศ. มีผลต่อพฤติกรรมด้านการใช้เวลาว่าง/พฤติกรรมค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษา ที่ไม่แตกต่างจากนักเรียน/นักศึกษาที่ไม่กู้ยืม

#### 4.5.2 การหากลุ่มเปรียบเทียบโดยวิธีการแมทซิง

คณะผู้วิจัยดำเนินการหากลุ่มเปรียบเทียบโดยวิธีการแมทซิงตามขั้นตอนเช่นเดียวกับที่ได้นำเสนอไว้ในหัวข้อที่ 4.4.2 โดยได้แบ่งข้อมูลเป็น 2 กลุ่มตัวอย่าง (รายละเอียดสถิติที่สำคัญในตารางที่ 4.18) ได้แก่

- (1) กลุ่มนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายทั้งหมด 4,625 ราย โดยในจำนวนนี้มีจำนวนผู้ที่กู้ยืมจาก กยศ. 117 ราย
- (2) กลุ่มนักศึกษาระดับอุดมศึกษา (ไม่สูงกว่าระดับปริญญาตรี) ทั้งหมด 1,461 โดยในจำนวนนี้มีจำนวนผู้ที่กู้ยืมจาก กยศ. 121 ราย

ตารางที่ 4.18 สถิติที่สำคัญของกลุ่มตัวอย่างระดับมัธยมปลายและอุดมศึกษา

ระดับการศึกษา	มัธยมศึกษาตอนปลาย		อุดมศึกษา	
	จำนวน (ราย)	สัดส่วน	จำนวน (ราย)	สัดส่วน
<b>ภาค</b>				
กรุงเทพมหานคร	128	3%	164	11%
ภาคกลาง	1,377	30%	523	36%
ภาคเหนือ	940	20%	268	18%
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1,185	26%	263	18%
ภาคใต้	995	22%	243	17%
<b>เขต</b>				
ในเขตเทศบาล	2,496	54%	989	68%
นอกเขตเทศบาล	2,129	46%	472	32%
<b>เพศ</b>				
หญิง	2,135	46%	828	57%
ชาย	2,490	54%	633	43%
<b>ประเภทการศึกษา</b>				
สามัญ	3,328	72%	625	43%
อาชีวะ	1,297	28%	836	57%
<b>ประเภทสถานศึกษา</b>				
รัฐบาล	4,203	91%	1,166	80%
เอกชน	422	9%	295	20%
<b>อายุเฉลี่ย (ปี)</b>	<b>16.8</b>		<b>20.2</b>	
<b>รายได้ครัวเรือนเฉลี่ย (บาทต่อปี)</b>	<b>68,944</b>		<b>80,163</b>	
<b>จำนวนตัวอย่าง</b>	<b>4,625</b>		<b>1,461</b>	

วิธีการแมทซิ่งที่สมดุลงที่สุดของแต่ละกลุ่มตัวอย่าง และผลการตรวจสอบความสมดุลของตัวแปรในกรณีแมทซิ่งและไม่ได้แมทซิ่งแสดงไว้ที่ตารางที่ 4.19 และ 4.20 (ก), (ข) ตามลำดับ

**ตารางที่ 4.19 วิธีการแมทซิ่งที่สมดุลงที่สุดของกลุ่มตัวอย่าง ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและอุดมศึกษา**

กลุ่มตัวอย่าง	วิธีการแมทซิ่งที่สมดุลงที่สุด
ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย	5-nearest neighbor matching
ระดับอุดมศึกษา	radius matching

### 4.5.3 ผลการวิเคราะห์

ตารางที่ 4.21 แสดงผลการวิเคราะห์ผลกระทบของ กยศ. ต่อพฤติกรรมของผู้ที่กู้ยืมในด้านการใช้เวลาว่างในช่วงปิดภาคเรียนและการใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษา โดยคณะผู้วิจัยมีข้อสังเกต ดังต่อไปนี้

- ในด้านการใช้เวลาว่างในช่วงปิดภาคเรียน พบว่า กลุ่มผู้ที่กู้ยืมในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายใช้เวลาว่างในช่วงปิดภาคเรียนในการเรียนพิเศษมากกว่ากลุ่มผู้ที่ไม่ได้กู้ยืมประมาณร้อยละ 8 จุด (percentage point) ซึ่งอาจเนื่องมาจากกลุ่มผู้ที่กู้ยืมมีทุนทรัพย์เพียงพอในการเรียนพิเศษมากขึ้น
- ในด้านการทำงานในช่วงปิดภาคเรียน พบว่า สัดส่วนของผู้ที่กู้ยืมในระดับอุดมศึกษาที่ทำงานในช่วงปิดภาคเรียนสูงกว่าผู้ที่ไม่ได้กู้ยืมถึงเกือบร้อยละ 9 จุด (percentage point) ซึ่งอาจเนื่องมาจากการที่ผู้ที่กู้ยืมต้องทำงานเพื่อเตรียมชำระเงินกู้คืนให้แก่ กยศ. เมื่อจบการศึกษาและมีรายได้ตามเกณฑ์
- ข้อสังเกตทั้งสองประการข้างต้นชี้ว่า กยศ. อาจมีผลช่วยให้การบริโภคของผู้ที่กู้ยืมมีความสม่ำเสมอมากขึ้น (consumption smoothing) กล่าวคือ ผู้ที่กู้ยืมสามารถนำเงินในอนาคตมาใช้จ่ายในปัจจุบันก่อน เป็นการช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของผู้กู้ในขณะที่กำลังศึกษาอยู่ซึ่งยังไม่มีรายได้หรือมีรายได้น้อย และชำระเงินดังกล่าวคืนเมื่อมีรายได้สูงขึ้นในอนาคต
- ในด้านค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา พบว่า ผู้ที่กู้ยืมในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายมีค่าใช้จ่ายในส่วนของค่าธรรมเนียมการศึกษามากกว่าผู้ที่ไม่กู้ยืมประมาณ 1,200 บาทต่อปีการศึกษา ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากผู้ที่กู้ยืมศึกษาอยู่ในสถานศึกษาเอกชนมากกว่าผู้ที่ไม่กู้ยืม นอกจากนี้ ผู้ที่กู้ยืมในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายยังมีค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ มากกว่าผู้ที่ไม่กู้ยืมประมาณ 284 บาทต่อปี ซึ่งอาจสะท้อนให้เห็นถึงการนำเอาเงินบางส่วนมาใช้บริโภคในด้านการศึกษาเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ในส่วนของนักศึกษาในระดับอุดมศึกษานั้น ไม่พบการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษาอย่างมีนัยสำคัญ



**ตารางที่ 4.20 (ก) ค่าเฉลี่ยของตัวแปรของกลุ่มผู้ดูแลและกลุ่มเปรียบเทียบโดยใช้วิธีแมทซิ่งต่างๆ และการที่ ไม่มีการแมทซิ่ง (กลุ่มตัวอย่างนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย)**

ตัวแปร	One-to-one		5-nearest neighbors		Radius, Kernel		Mahalanobis		No matching	
	กลุ่มผู้เปรียบเทียบบ	กลุ่มผู้เปรียบเทียบ	กลุ่มผู้เปรียบเทียบ	กลุ่มผู้เปรียบเทียบ	กลุ่มผู้เปรียบเทียบ	กลุ่มผู้เปรียบเทียบ	กลุ่มผู้เปรียบเทียบ	กลุ่มผู้เปรียบเทียบ	กลุ่มผู้เปรียบเทียบ	กลุ่มที่ไม่ผู้เปรียบเทียบ
รายได้ครัวเรือน (บาทต่อปี)	53.349	31.214	53.047	54.154	53.045	69.725	51.991	52.214	51.115	69.406
การศึกษาหัวหน้าครัวเรือน*	2.9	2.6	2.9	3.0	2.9	3.3	2.8	2.8	2.7	3.3
อายุ	17.3	18.4	17.3	17.2	17.3	16.8	17.4	17.3	17.4	16.8
เพศ (ชาย)	38.68%	23.81%	38.32%	38.93%	38.18%	46.62%	38.39%	38.10%	36.75%	46.41%
ถิ่นที่อยู่อาศัย (ในเขตเทศบาล)	51.89%	52.38%	51.40%	51.68%	51.82%	54.05%	51.79%	52.38%	52.99%	53.99%
ประเภทสถานศึกษา (รัฐบาล)	81.13%	71.43%	81.31%	86.13%	79.09%	91.62%	78.57%	80.00%	79.49%	91.17%
ประเภทการศึกษา (อาชีว)	55.66%	80.95%	56.07%	51.23%	57.27%	26.61%	58.04%	55.24%	59.83%	27.22%
จำนวนผู้เป็นภรรยา (คน)	2.1	2.6	2.1	2.2	2.1	2.0	2.1	1.9	2.1	2.0

หมายเหตุ: การศึกษาหัวหน้าครัวเรือนแบ่งเป็น 10 ระดับ ตั้งแต่ไม่เคยศึกษาถึงระดับปริญญาเอก (0-9)

ตารางที่ 4.20 (ข) ค่าเฉลี่ยของตัวแปรของกลุ่มผู้และกลุ่มเปรียบเทียบโดยใช้วิธีแมทซิงต่าง และการที่ที่ไม่มีมีการแมทซิง (กลุ่มตัวอย่างที่เปรียบระดับอุดมศึกษา)

ตัวแปร	One-to-one		5-nearest neighbors		Radius, Kernel		Mahalanobis		No matching	
	กลุ่มผู้เปรียบเทียบ	กลุ่มผู้เปรียบเทียบ	กลุ่มผู้เปรียบเทียบ	กลุ่มผู้เปรียบเทียบ	กลุ่มผู้เปรียบเทียบ	กลุ่มผู้เปรียบเทียบ	กลุ่มผู้เปรียบเทียบ	กลุ่มผู้เปรียบเทียบ	กลุ่มผู้เปรียบเทียบ	กลุ่มที่ไม่ผู้เปรียบเทียบ
รายได้ครัวเรือน (บาทต่อปี)	67.836	37.370	68.874	38.524	68.132	81.250	69.678	73.321	68.475	81.810
การศึกษาหัวหน้าครัวเรือน*	3.5	3.4	3.5	3.6	3.5	3.6	3.5	3.5	3.5	3.6
อายุ	20.2	19.3	20.2	20.1	20.2	20.2	20.2	20.2	20.2	20.2
เพศ (ชาย)	32.76%	8.70%	33.61%	38.57%	33.06%	44.25%	33.91%	34.86%	33.33%	44.69%
ถิ่นที่อยู่อาศัย (ในเขตเทศบาล)	64.66%	69.57%	64.71%	67.26%	65.29%	67.91%	64.35%	65.14%	65.00%	68.05%
ประเภทสถานศึกษา (รัฐบาล)	72.41%	30.43%	72.27%	76.46%	71.07%	80.60%	72.17%	72.48%	71.67%	81.39%
ประเภทการศึกษา (อาชีพ)	61.21%	86.96%	62.18%	48.33%	62.81%	56.72%	61.74%	59.63%	62.50%	56.44%
จำนวนผู้เป็นภรรยา (คน)	1.9	1.6	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9

หมายเหตุ: การศึกษาหัวหน้าครัวเรือนแบ่งเป็น 10 ระดับ ตั้งแต่ไม่เคยศึกษาถึงระดับปริญญาเอก (0-9)

### ตารางที่ 4.21 ผลกระทบของ กยศ. ต่อพฤติกรรมการใช้เวลาว่าง และการใช้จ่ายทางการศึกษา

ผลลัพธ์	กรณีแมทซิ่ง		กรณีไม่ได้แมทซิ่ง			
	ATT	t-value	กลุ่มที่กู้ยืม	กลุ่มที่ไม่กู้ยืม	ผลต่าง	t-value
<b>ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย</b>						
การทำงาน	2.0%	0.37	29.9%	23.5%	6.4%	1.49
การเรียนพิเศษ	<u>8.2%**</u>	<u>2.05</u>	13.7%	11.9%	1.8%	0.55
การอ่านหนังสือสอบ	0.4%	0.10	8.5%	9.1%	-0.6%	-0.2251
<b>ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา (บาท)</b>						
ค่าธรรมเนียมการศึกษา (ต่อปีการศึกษา)	<u>1,207*</u>	<u>1.81</u>	3,771	1,966	<u>1,804**</u>	<u>3.70</u>
ค่าอุปกรณ์การเรียน (ต่อปีการศึกษา)	336	0.79	1,769	1,314	455	1.17
ค่าเครื่องแต่งกาย (ต่อปีการศึกษา)	57	0.38	1,189	1,108	82	0.74
ค่าพาหนะโดยสาร (ต่อเดือน)	39	0.85	315	270	45	1.22
ค่าอาหารกลางวัน (ต่อเดือน)	-34	-0.55	701	725	-24	-0.5116
ค่าใช้จ่ายอื่นๆ (ต่อปีการศึกษา)	<u>284**</u>	<u>2.74</u>	731	577	154	1.78
<b>ระดับอุดมศึกษา</b>						
การทำงาน	8.6%*	1.90	38.0%	29.8%	8.2%*	1.79
การเรียนพิเศษ	-0.5%	-0.15	8.3%	9.6%	-1%	-0.5161
การอ่านหนังสือสอบ	0.3%	0.09	8.3%	9.9%	-2%	-0.6284
<b>ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา (บาท)</b>						
ค่าธรรมเนียมการศึกษา (ต่อปีการศึกษา)	2,229	1.48	10,409	8,272	2,137	1.61
ค่าอุปกรณ์การเรียน (ต่อปีการศึกษา)	940	1.01	2,909	2,162	746	0.89
ค่าเครื่องแต่งกาย (ต่อปีการศึกษา)	249	1.62	1,425	1,216	209	1.53
ค่าพาหนะโดยสาร (ต่อเดือน)	-24	-0.37	430	529	<u>-99**</u>	<u>-1.98</u>
ค่าอาหารกลางวัน (ต่อเดือน)	15	0.14	1,138	1,158	-20	-0.18
ค่าใช้จ่ายอื่นๆ (ต่อปีการศึกษา)	245	1.23	1,124	914	209	1.40

หมายเหตุ: \*\* มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับร้อยละ 5, \* มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับร้อยละ 10

#### 4.6 สรุป

จากผลการวิเคราะห์ในหัวข้อนี้ เราสามารถสรุปประเด็นที่สำคัญได้ 3 ประการคือ

1. กยศ. สามารถจัดสรรเงินกู้ยืมได้ตรงกับกลุ่มเป้าหมายคือ ผู้ที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อยได้พอสมควร อย่างไรก็ตาม ยังมีผู้ที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้สูงกว่าเกณฑ์การกู้ยืมจาก กยศ. ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การพิจารณาให้เงินกู้ของสถานศึกษาโดยเฉพาะในระดับอุดมศึกษายังไม่รัดกุมเพียงพอ

2. กยศ. ช่วยให้ผู้ที่กู้ยืมที่มีรายได้ครัวเรือนในระดับต่ำมาก (รายได้ครัวเรือนไม่เกิน 30,000 บาทต่อปีหรือประมาณระดับเส้นความยากจน) ซึ่งเรียนอยู่ในปีสุดท้ายในระดับมัธยมปลาย มีความต้องการที่จะเรียนต่อในระดับอุดมศึกษามากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ตาม ไม่พบว่า กยศ. มีส่วนช่วยให้ผู้ที่กู้ยืมที่มีรายได้ในระดับสูงกว่าระดับดังกล่าวมีความต้องการเรียนต่อมากขึ้น ทำให้โดยภาพรวม กยศ. ไม่สามารถช่วยเพิ่มโอกาสในการศึกษาต่อของผู้ที่กู้ยืมได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากผู้กู้ส่วนใหญ่มีรายได้ครัวเรือนในระดับสูงกว่า 30,000 บาทต่อปี
3. การกู้ยืมจาก กยศ. มีผลกระทบต่อพฤติกรรมการใช้เวลาว่างในช่วงปิดภาคเรียนและการใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของนักเรียน/นักศึกษา โดยช่วยให้ระดับการบริโภคในขณะปัจจุบันและอนาคตของผู้ที่มีความสม่าเสมอมากขึ้น เป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้ที่มีรายได้ให้น้อยให้ดีขึ้นในขณะที่กำลังศึกษาซึ่งยังไม่มีรายได้เป็นของตนเอง อย่างไรก็ตาม ข้อสรุปดังกล่าวเป็นเพียงข้อสังเกตเบื้องต้น ซึ่งต้องหาหลักฐานอื่นๆ สนับสนุนต่อไป

## 5. การประเมินกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาตามวัตถุประสงค์ด้านการกระจายรายได้ และการสนับสนุนระบบการศึกษาด้านอุปสงค์

ในหัวข้อนี้ คณะผู้วิจัยจะประเมินกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาตามวัตถุประสงค์ด้านอื่นนอกเหนือจากวัตถุประสงค์หลักของ กยศ. ในด้านการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาของประชาชนที่ได้ประเมินผลไปแล้วในหัวข้อผ่านมา วัตถุประสงค์เหล่านั้น ได้แก่

1. การสนองต่อนโยบายการกระจายรายได้
2. การสนับสนุนการพัฒนาระบบการศึกษาด้านอุปสงค์ โดยการเพิ่มขีดความสามารถในการรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของประชาชน

### 5.1 การสนองต่อนโยบายการกระจายรายได้ของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

รัฐบาลของประเทศต่างๆ สามารถใช้มาตรการทางการคลังทั้งมาตรการทางภาษีและการใช้จ่ายของภาครัฐ เป็นเครื่องมือหลักในการกระจายรายได้ เช่น จัดเก็บภาษีจากผู้ที่มีรายได้สูงในอัตราที่สูงกว่าผู้ที่มีรายได้ต่ำ หรือการใช้จ่ายของภาครัฐที่กำหนดเป้าหมายให้ผู้ที่มีรายได้ต่ำได้ประโยชน์มากกว่าผู้ที่มีรายได้สูง เป็นต้น

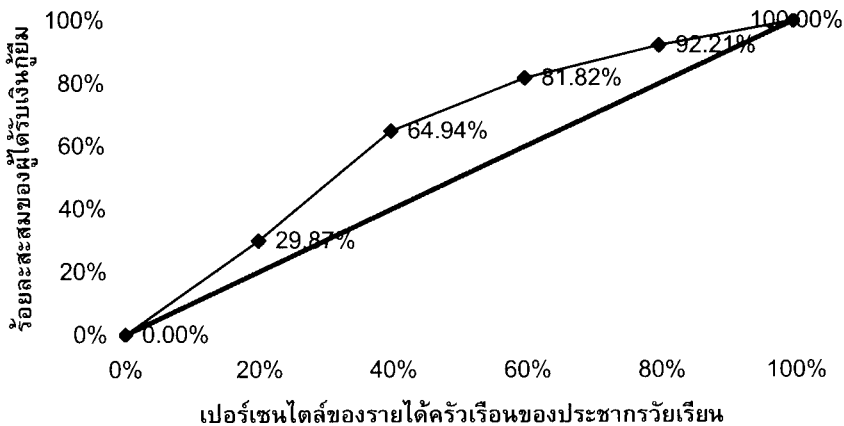
การให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาสามารถถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ในลักษณะที่คล้ายกับการใช้จ่ายภาครัฐ โดยการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาสามารถส่งผลกระทบต่อกระจายรายได้ใน 2 ช่องทาง ในช่องทางแรก การให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาสามารถช่วยกระจายรายได้ผ่านการลงทุนด้าน

ทรัพยากรมนุษย์ (human capital) โดยที่ผู้เรียนกู้ยืมเพื่อลงทุนด้านการศึกษาในปัจจุบันเพื่อจะได้รับรายได้ที่สูงขึ้นในอนาคตเมื่อสำเร็จการศึกษาแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ที่มีรายได้น้อยได้รับเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาจึงอาจช่วยลดความเหลื่อมล้ำของรายได้ในอนาคตของประชาชน

นอกจากนี้ การให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษายังสามารถเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ในรูปแบบของการให้เงินโอน (transfer) แก่ผู้กู้ยืม หากรัฐให้การอุดหนุนเงินกู้ยืม ในกรณีของ กยศ. เนื่องจากเงินกู้ กยศ. มีเงื่อนไขที่ค่อนข้างผ่อนปรน เช่น คิดอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราตลาดมากและมีระยะเวลาปลอดการชำระหนี้ยาว การได้รับเงินกู้ยืมของ กยศ. จึงมีผลเหมือนการได้รับการอุดหนุน ซึ่งเพิ่มรายได้ให้แก่ครัวเรือนที่มีผู้กู้ยืม ผลการประมาณการอัตราการชำระหนี้คืนซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อที่ 6 พบว่าเงินที่ผู้กู้ต้องชำระคืน กยศ. มีมูลค่าเพียงร้อยละ 40 ของเงินต้น หรือรัฐให้การอุดหนุนแก่ผู้กู้สูงถึงร้อยละ 60 ของเงินที่กู้ยืมไปนั่นเอง

รูปที่ 4.8 และ 4.9 แสดงเส้นโค้งลอเรนซ์ (หรือ Concentration curve) ซึ่งวัดการกระจายเงินกู้ตามระดับรายได้ครัวเรือนของประชากรวัยเรียนระดับมัธยมปลายและระดับอุดมศึกษาตามลำดับ<sup>8</sup> จากรูปจะเห็นว่า ในกรณีของผู้กู้ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย เส้นโค้งอยู่เหนือเส้น 45 องศา ซึ่งหมายความว่า เงินถูกจัดสรรให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในสัดส่วนมากกว่าผู้มีรายได้มาก ในขณะที่เส้นโค้งในกรณีของผู้กู้ระดับอุดมศึกษาอยู่ใกล้เคียงกับเส้น 45 องศา ซึ่งหมายความว่าเงินถูกจัดสรรให้แก่ผู้มีรายได้น้อยและผู้มีรายได้มากในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน

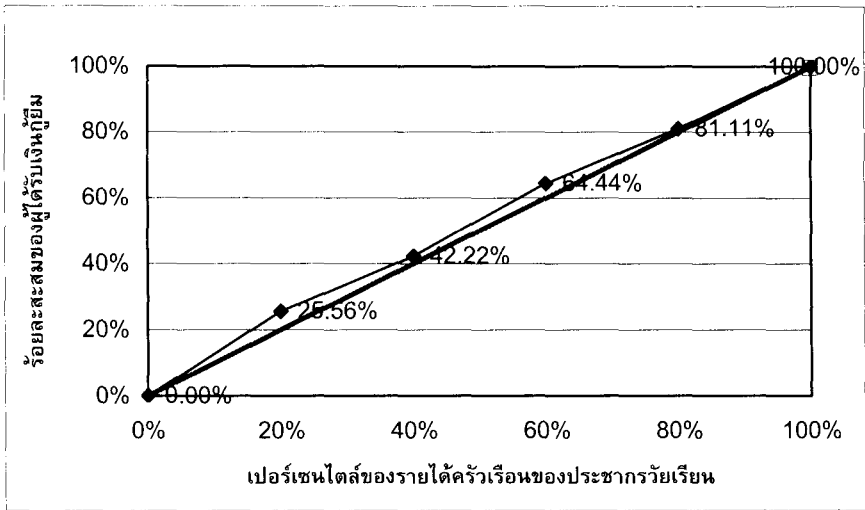
รูปที่ 4.8 การกระจายเงินกู้ตามระดับรายได้ครัวเรือนของประชากรวัยเรียนระดับมัธยมปลาย



ที่มา: วิเคราะห์จากข้อมูลโครงการสำรวจเด็กและเยาวชนปี 2545

<sup>8</sup> เส้นโค้งดังกล่าวสร้างขึ้นจากกลุ่มตัวอย่างซึ่งประกอบด้วยทั้งผู้กู้ยืมและผู้ไม่กู้ยืมจาก กยศ. ซึ่งแตกต่างจากรูปที่ 4.5 และ 4.6 ในหัวข้อที่ 4 ซึ่งสร้างขึ้นจากข้อมูลของผู้กู้ยืมจาก กยศ. เท่านั้น

รูปที่ 4.9 การกระจายเงินกู้ตามระดับรายได้ครัวเรือนของประชากรวัยเรียนระดับอุดมศึกษา



ที่มา: วิเคราะห์จากข้อมูลโครงการสำรวจเด็กและเยาวชนปี 2545

ผลการวิเคราะห์ข้างต้นบ่งชี้ว่า กยศ. มีส่วนช่วยในการกระจายรายได้ผ่านการอุดหนุนไปยังครัวเรือนที่มีรายได้น้อยได้พอสมควร อย่างไรก็ตาม การให้เงินกู้ในระดับอุดมศึกษามีส่วนช่วยในการกระจายรายได้ไม่มากนัก ความแตกต่างดังกล่าวอาจเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ในสถาบันอุดมศึกษาประสบปัญหาในการตรวจสอบฐานะทางเศรษฐกิจที่แท้จริงของผู้ขอ ซึ่งทำให้นักศึกษาจากครัวเรือนรายได้สูงจำนวนมากได้รับเงินกู้จาก กยศ. ในขณะที่การให้เงินกู้ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย เจ้าหน้าที่ในสถานศึกษาสามารถทราบถึงฐานะทางเศรษฐกิจที่แท้จริงของนักเรียนที่ขอกู้ได้ดีกว่า เนื่องจากนักเรียนมีถิ่นที่อยู่อาศัยใกล้เคียงกับสถานศึกษาและมีความคุ้นเคยกันมากกว่า

อย่างไรก็ตาม หาก กยศ. เป็นเพียงกลไกในการให้การอุดหนุนแก่ครัวเรือน โดยไม่มีผลต่อการลงทุนในการสร้างทรัพยากรมนุษย์อย่างแท้จริงแล้ว กยศ. ก็ไม่น่าจะเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ที่มีประสิทธิภาพเมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการอื่น เช่น วิธีการทางภาษี หรือการให้เงินอุดหนุนโดยตรงแก่ครัวเรือนที่มีรายได้น้อย เนื่องจากการเข้าถึงเป้าหมายผู้มีรายได้น้อยของ กยศ. ยังไม่แม่นยำพอ ดังปรากฏว่า มีผู้ที่มีรายได้สูงจำนวนมากได้รับเงินกู้ยืมจาก กยศ.

นอกจากนี้ เงื่อนไขของ กยศ. ที่ให้กู้ยืมแก่นักเรียนนักศึกษาตั้งแต่ระดับมัธยมปลายขึ้นไป ยังเป็นข้อจำกัดของการกระจายรายได้ให้แก่ครัวเรือนที่มีรายได้น้อย เนื่องจากผู้ที่มาจากครัวเรือนรายได้น้อยจำนวนมากอาจไม่ได้ศึกษาจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย เพื่อตรวจสอบข้อสันนิษฐานดังกล่าว คณะผู้วิจัยได้วิเคราะห์สัดส่วนของเด็กและเยาวชน (อายุไม่เกิน 24 ปี) แยกตามระดับการศึกษาสูงสุดและระดับรายได้ครัวเรือน โดยใช้ข้อมูลจากโครงการสำรวจเด็กและเยาวชนปี 2545

ตารางที่ 4.22 แสดงให้เห็นว่า ผู้ที่มีรายได้น้อยเข้าเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือสูงกว่าในสัดส่วนน้อย เช่น กลุ่มผู้ที่มีรายได้ของครัวเรือนต่ำกว่า 50,000 บาทต่อปี มีสัดส่วนของผู้ศึกษา

มาจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลายร้อยละ 14 และถึงระดับอุดมศึกษาเพียงร้อยละ 2 เท่านั้น ในขณะที่ผู้ที่มีรายได้ของครัวเรือนสูงกว่า 200,000 บาทต่อปี มีสัดส่วนของผู้ที่ศึกษามาถึงระดับมัธยมปลายร้อยละ 19 และระดับอุดมศึกษาถึงร้อยละ 35 ดังนั้น กยศ. หรือมาตรการอุดหนุนทางการศึกษาใดๆ ที่กำหนดผู้มีการศึกษาเกินกว่าระดับพื้นฐานเป็นกลุ่มเป้าหมายจึงเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ที่ไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากผู้มีรายได้น้อยส่วนใหญ่ไม่สามารถศึกษาต่อมาจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและระดับอุดมศึกษา

**ตารางที่ 4.22 สัดส่วนของผู้ที่มีระดับการศึกษาสูงสุดจำแนกตามรายได้ครัวเรือน (บาทต่อปี)**

รายได้ครัวเรือน ระดับการศึกษา	ไม่เกิน 50,000	50,001- 100,000	100,001- 150,000	150,001- 200,000	สูงกว่า 200,000
ประถมศึกษา	50%	37%	29%	23%	18%
มัธยมศึกษาตอนต้น	34%	40%	43%	54%	28%
มัธยมศึกษาตอนปลาย	14%	18%	19%	10%	19%
อุดมศึกษา	2%	5%	9%	13%	35%
รวม	100%	100%	100%	100%	100%

ที่มา: วิเคราะห์จากข้อมูลโครงการสำรวจเด็กและเยาวชนปี 2545

## 5.2 การสนับสนุนระบบการเงินด้านอุปสงค์

วัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งของ กยศ. ที่ระบุไว้ คือ “เพื่อสนับสนุนการพัฒนาระบบการศึกษาด้านอุปสงค์ โดยการเพิ่มขีดความสามารถในการรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของประชาชน”

คณะผู้วิจัยตีความว่า “ระบบการศึกษาด้านอุปสงค์” หมายถึง “ระบบการเงินด้านอุปสงค์” (demand-side financing) ดังที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 2 ในการประเมินผลในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยจึงวิเคราะห์ถึงผลกระทบของ กยศ. ในการสนับสนุนระบบการเงินด้านอุปสงค์ โดยเปรียบเทียบกับระบบการเงินเพื่อการศึกษาในปัจจุบัน ทั้งนี้ การวิเคราะห์ในส่วนนี้จะอยู่ในบริบทของการศึกษาในระดับอุดมศึกษา เนื่องจากการถกอภิปรายเกี่ยวกับระบบการเงินด้านอุปสงค์ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศส่วนใหญ่อยู่ในบริบทของการศึกษาระดับอุดมศึกษา

### 5.2.1 ปัญหาของระบบการเงินอุดมศึกษาในปัจจุบัน

ระบบการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาของประเทศไทยในปัจจุบันใช้แนวทางของระบบการเงินด้านอุปทาน (supply-side financing) เป็นหลัก โดยรัฐจัดสรรงบประมาณไปยังสถาบันการศึกษา และผู้เรียนจะได้รับการอุดหนุนจากการชำระค่าธรรมเนียมการศึกษาในระดับต่ำกว่าต้นทุน ระบบการเงินด้านอุปทานตามแนวทางดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ ได้แก่

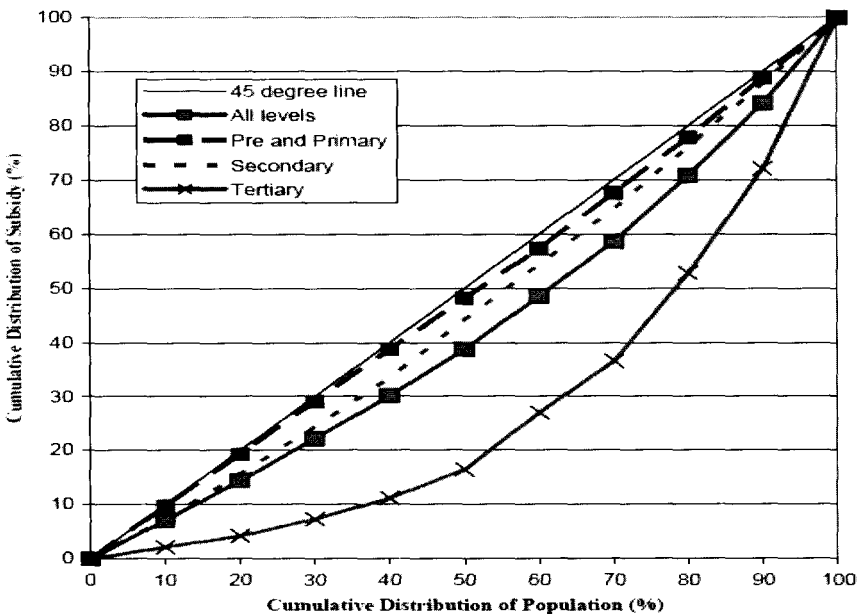
1) ปัญหาด้านประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรด้านการศึกษา

ระบบการเงินด้านอุปทานที่รัฐจัดสรรเงินงบประมาณไปยังสถาบันการศึกษาทำให้สถาบันการศึกษามีแนวโน้มที่จะจัดการศึกษาตามความพร้อมและความต้องการของตนมากกว่าเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้เรียน ระบบการเงินในแนวทางดังกล่าวจึงไม่ช่วยกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันกันพัฒนาคุณภาพการศึกษาเพื่อพยายามดึงดูดผู้เรียน นอกจากนี้ เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาที่ให้การอุดหนุนเฉพาะแก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยไม่ให้การอุดหนุนแก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนยังเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนไม่สามารถแข่งขันกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้อย่างทัดเทียมกัน สภาพการณ์ดังกล่าวทำให้การจัดสรรทรัพยากรด้านการศึกษาเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

2) ปัญหาความไม่เสมอภาคของการได้รับเงินอุดหนุนการศึกษา

ระบบการเงินอุดมศึกษาในปัจจุบันยังสร้างปัญหาความไม่เสมอภาคของการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาของรัฐ การวิจัยเรื่องประสิทธิภาพการใช้จ่ายทางการศึกษา โดย ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์ และคณะ (2548) ซึ่งได้วิเคราะห์การกระจายเงินงบประมาณด้านการศึกษาของรัฐแก่ผู้เรียนระดับอุดมศึกษาในแต่ละกลุ่มรายได้ พบว่า การจัดสรรงบประมาณระดับอุดมศึกษาของรัฐเข้าถึงผู้เรียนที่มีรายได้สูงเป็นสัดส่วนมากกว่าผู้เรียนที่มีรายได้ต่ำ เส้นกากบาทในรูปที่ 4.10 แสดงให้เห็นว่า ผู้เรียนร้อยละ 10 ที่มีรายได้ต่ำที่สุดได้รับเงินอุดหนุนเพื่อการศึกษาไม่ถึงร้อยละ 1 ในขณะที่ผู้เรียนร้อยละ 10 ที่มีรายได้สูงที่สุดได้รับเงินอุดหนุนร้อยละ 30 ของงบประมาณเพื่อการศึกษา

รูปที่ 4.10 การกระจายเงินอุดหนุนของรัฐแก่ผู้เรียนตามระดับการศึกษาในแต่ละกลุ่มรายได้



ที่มา: ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์ และคณะ (2548)



ความไม่เสมอภาคของการกระจายเงินอุดหนุนการศึกษาของรัฐที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้มีรายได้สูงมากกว่าผู้มีรายได้ต่ำดังกล่าวเกิดจากสาเหตุอย่างน้อยสองประการ ประการที่หนึ่ง ผู้ที่มีรายได้ต่ำเข้าถึงการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในสัดส่วนที่ต่ำกว่าผู้มีรายได้สูง ประการที่สอง ระบบการเงินด้านอุปทานที่เป็นอยู่ในปัจจุบันทำให้นักศึกษาที่มาจากครัวเรือนที่มีรายได้สูงซึ่งศึกษาอยู่ในสถาบันการศึกษาที่ได้รับเงินอุดหนุนในระดับสูงโดยเฉพาะสถาบันการศึกษาของรัฐ ได้รับการอุดหนุนมากกว่านักศึกษาที่มาจากครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำ

### 3) ปัญหาด้านการระดมทรัพยากรเข้าสู่ระบบการศึกษา

ปัญหาด้านการเงินเพื่อการศึกษาที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่รัฐบาลกำลังเผชิญอยู่คือ งบประมาณด้านการศึกษาจะไม่สามารถรองรับความต้องการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาที่เพิ่มมากขึ้นในอนาคตอันใกล้ได้ ในปัจจุบันนักศึกษาได้รับการอุดหนุนค่าธรรมเนียมการศึกษาจากภาครัฐในสัดส่วนที่สูง ทั้งที่บางกลุ่มมีความสามารถในการแบกรับภาระต้นทุนได้ ซึ่งทำให้นักศึกษาไม่ตระหนักถึงต้นทุนการศึกษาที่แท้จริงและไม่ตั้งใจศึกษาเท่าที่ควร ระบบดังกล่าวยังส่งผลให้ทรัพยากรด้านการศึกษาที่มีมาจากภาครัฐเป็นส่วนใหญ่ และทำให้รัฐไม่สามารถขยายระบบการศึกษาได้เมื่อเกิดปัญหาข้อจำกัดด้านทรัพยากร รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องระดมทรัพยากรจากแหล่งอื่นเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ แนวทางหนึ่งในการระดมทรัพยากรเข้าสู่ระบบการศึกษาสามารถทำได้โดยการให้ผู้เรียนมีส่วนแบกรับภาระต้นทุนทางการศึกษาเพิ่มขึ้น (cost sharing)

อย่างไรก็ตาม การให้ผู้เรียนมีส่วนแบกรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาที่สูงขึ้นอาจทำให้เกิดอุปสรรคต่อโอกาสทางการศึกษาของประชาชน โดยเฉพาะผู้ที่มาจากครัวเรือนรายได้ต่ำ เนื่องจากไม่สามารถรับภาระค่าธรรมเนียมการศึกษาที่เพิ่มสูงขึ้น จึงอาจตัดสินใจไม่ศึกษาต่อ

#### 5.2.2 ระบบการเงินด้านอุปสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาาระบบการเงินอุดมศึกษา

ในอดีต ระบบการเงินเพื่อการศึกษาของรัฐบาลของประเทศต่างๆ ส่วนใหญ่เป็นระบบการเงินด้านอุปทานเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ผ่านมา หลายประเทศได้เริ่มใช้แนวคิดของระบบการเงินด้านอุปสงค์เพื่อช่วยลดปัญหาที่เกิดขึ้นจากระบบการเงินด้านอุปทาน หัวข้อนี้จะกล่าวถึงข้อดีของระบบการเงินด้านอุปสงค์เมื่อเปรียบเทียบกับระบบการเงินด้านอุปทาน

งานทางวิชาการที่เกี่ยวกับระบบการเงินเพื่อการศึกษาที่ผ่านมา (เช่น Magnoli, 2002) ชี้ว่าระบบการเงินด้านอุปสงค์มีข้อดีกว่าระบบการเงินด้านอุปทานหลายประการ อาทิ

1. การเพิ่มทางเลือกของผู้เรียน: ระบบการเงินด้านอุปสงค์ ซึ่งรัฐกระจายเงินอุดหนุนผ่านผู้เรียนโดยตรงช่วยเพิ่มทางเลือกในการศึกษาให้แก่ผู้เรียนด้วยการลดข้อจำกัดด้านทุนทรัพย์ ทำให้ผู้เรียนที่มาจากครัวเรือนรายได้ต่ำสามารถเลือกเรียนในสถานศึกษาที่ต้องการได้มากขึ้น เนื่องจากเงินอุดหนุนที่ได้รับไม่ขึ้นอยู่กับสถาบันที่เข้าศึกษา
2. การกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันในการพัฒนาคุณภาพ: การจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาโดยยึดผู้เรียนช่วยกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันกันระหว่างสถาบันการศึกษาในการพัฒนา

คุณภาพการศึกษา เนื่องจากสถาบันการศึกษาต้องพยายามดึงดูดผู้เรียนให้เข้าเรียนในสถาบันของตนเพื่อที่จะได้รับเงินอุดหนุนการศึกษามากที่สุด การแข่งขันดังกล่าวส่งผลให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับระบบการเงินด้านอุปทาน ซึ่งจัดสรรงบประมาณไปยังสถาบันการศึกษา

3. การระดมทรัพยากรเข้าสู่ระบบการศึกษา: ระบบการเงินด้านอุปสงค์เอื้อต่อการระดมทรัพยากรเข้าสู่ระบบการศึกษา หากถูกดำเนินการควบคู่ไปกับการปรับค่าธรรมเนียมการศึกษาให้ใกล้เคียงกับต้นทุนมากยิ่งขึ้น แม้ว่าการปรับค่าธรรมเนียมการศึกษาดังกล่าวอาจทำได้ในระบบการเงินด้านอุปทานก็ตาม ระบบการเงินด้านอุปสงค์ซึ่งสามารถกระจายเงินอุดหนุนไปยังผู้มีรายได้น้อยได้ต่ำ ก็ช่วยให้การปรับค่าธรรมเนียมการศึกษาเกิดได้ง่ายขึ้น
4. การส่งเสริมความเสมอภาคและความเป็นธรรมทางการศึกษา: ระบบการเงินด้านอุปสงค์สามารถกระจายเงินอุดหนุนด้านการศึกษาให้ตรงเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพกว่าระบบการเงินด้านอุปทานหรือการอุดหนุนผ่านสถาบันการศึกษา ระบบการเงินด้านอุปสงค์จึงทำให้เกิดความเสมอภาคและความเป็นธรรมทางการศึกษามากขึ้น เช่น รัฐสามารถกระจายเงินอุดหนุนด้านการศึกษาไปยังผู้เรียนจากครัวเรือนที่มีรายได้น้อยโดยตรงโดยใช้คูปองการศึกษา (educational voucher) แทนการอุดหนุนผ่านสถาบันการศึกษา ซึ่งทำให้ทั้งผู้เรียนจากครัวเรือนที่มีรายได้น้อยได้สูงได้ประโยชน์ไปด้วย

### 5.2.3 การประเมินผล กยศ. ในการสนับสนุนระบบการศึกษาด้านอุปสงค์

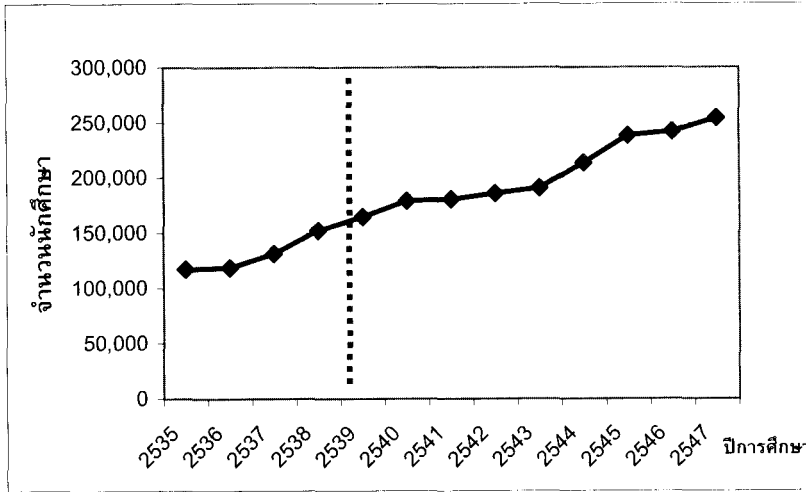
ในการประเมินผลว่า การดำเนินการของ กยศ. สามารถสนับสนุนระบบการเงินด้านอุปสงค์ได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่นั้น คณะผู้วิจัยจะพิจารณาว่า กยศ. มีส่วนช่วยทำให้ข้อดีของระบบการเงินด้านอุปสงค์ตามที่กล่าวมาในหัวข้อ 5.2.3 เกิดขึ้นได้จริงหรือไม่

#### 1) การเพิ่มทางเลือกในการศึกษาของผู้เรียน

โดยหลักการ กยศ. น่าจะมีส่วนในการเพิ่มทางเลือกในการศึกษาของผู้เรียนได้จากการให้เงินกู้ยืมแก่ผู้เรียนโดยตรง ซึ่งทำให้ผู้เรียนสามารถเลือกเข้าเรียนในสถาบันการศึกษาใดก็ได้ เนื่องจากเงินกู้ของ กยศ. ช่วยลดข้อจำกัดด้านฐานะทางเศรษฐกิจของผู้เรียนที่มีรายได้น้อย เช่น หากเปรียบเทียบกับในกรณีที่ไม่มี กยศ. ผู้ที่มาจากครัวเรือนที่มีรายได้น้อยอาจไม่สามารถเลือกเรียนในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เนื่องจากไม่สามารถรับภาระค่าธรรมเนียมการศึกษาซึ่งสูงกว่าของภาครัฐได้ ทางเลือกในการศึกษาของผู้เรียนที่เพิ่มขึ้นจึงจะสามารถดูได้จากจำนวนนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่เพิ่มขึ้น

รูปที่ 4.11 แสดงจำนวนนักศึกษาระดับอุดมศึกษา (ไม่สูงกว่าระดับปริญญาตรี) ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตั้งแต่ปี 2535 ถึง 2547 รูปดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องของจำนวนนักศึกษาที่เลือกเรียนในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน อย่างไรก็ตาม รูปดังกล่าวยังไม่สามารถชี้ชัดได้ว่าการเพิ่มขึ้นนั้นเป็นผลมาจากการมี กยศ. หรือเป็นการเพิ่มขึ้นโดยแนวโน้มปกติ (trend)

**รูปที่ 4.11 จำนวนนักศึกษาระดับอุดมศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (ไม่สูงกว่าปริญญาตรี)**



หมายเหตุ: เส้นประแสดงถึงปีที่เริ่มมี กยศ.

ที่มา: ข้อมูลจากกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

เพื่อวิเคราะห์ถึงผลกระทบของ กยศ. ต่อการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนของจำนวนนักศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนต่อจำนวนนักศึกษาทั้งหมด คณะผู้วิจัยได้แบ่งนักศึกษาตามประเภทของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มมหาวิทยาลัยเอกชนขนาดใหญ่<sup>9</sup> กลุ่มมหาวิทยาลัยเอกชนขนาดกลาง<sup>10</sup> ซึ่งส่วนใหญ่ก่อตั้งมานานแล้ว และกลุ่มมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยขนาดเล็ก ซึ่งส่วนใหญ่ก่อตั้งหลังปี 2539 หลังจกมี กยศ. แล้ว<sup>11</sup>

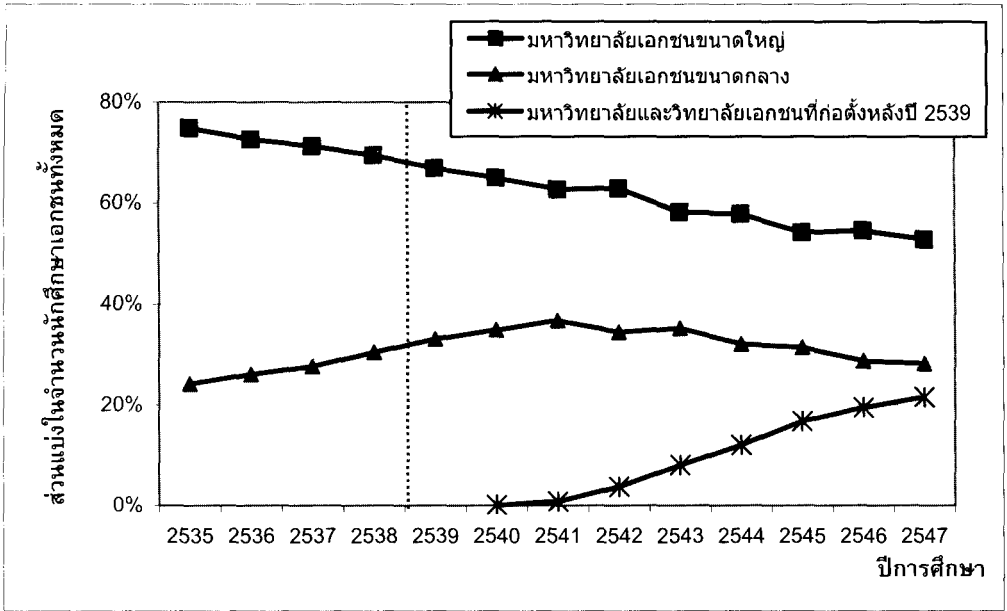
รูปที่ 4.12 แสดงสัดส่วนของจำนวนนักศึกษาของทั้ง 3 กลุ่ม จากรูปจะเห็นว่าสัดส่วนของจำนวนนักศึกษาในมหาวิทยาลัยเอกชนขนาดใหญ่และขนาดกลางมีแนวโน้มลดลง ในขณะที่สัดส่วนของจำนวนนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนขนาดเล็กที่ก่อตั้งหลังจกการมี กยศ. เพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่คณะผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ ตั้งข้อสังเกตว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยเฉพาะสถาบันอุดมศึกษาเอกชนขนาดเล็กที่ก่อตั้งขึ้นใหม่ ได้รับประโยชน์มากจากเงินกู้ยืมของ กยศ. มาก เพราะช่วยให้มีนักศึกษาเข้าเรียนมากขึ้นและถึงจุดคุ้มทุนในการให้บริการเร็วขึ้น เราจึงอาจกล่าวได้ว่า กยศ. น่าจะช่วยเพิ่มทางเลือกทางการศึกษาแก่ผู้เรียนจากการทำให้เกิดสถาบันการศึกษาเอกชนขนาดเล็กจำนวนมาก

<sup>9</sup> มหาวิทยาลัยเอกชนชั้นนำที่ก่อตั้งมาก่อนมี กยศ. และมีจำนวนนักศึกษา 10,000-25,000 คน ทั้งหมด 7 แห่ง

<sup>10</sup> มหาวิทยาลัยเอกชนที่ก่อตั้งมาก่อนมี กยศ. และมีจำนวนนักศึกษาไม่เกิน 10,000 คน ทั้งหมด 21 แห่ง

<sup>11</sup> มหาวิทยาลัยและวิทยาลัยขนาดเล็กที่ก่อตั้งหลังมี กยศ. (2539) ทั้งหมด 28 แห่ง

รูปที่ 4.12 ส่วนแบ่งจำนวนนักศึกษาจำแนกตามประเภทสถาบันอุดมศึกษาเอกชน



หมายเหตุ: เส้นประแสดงถึงปีที่เริ่มมี กยศ.

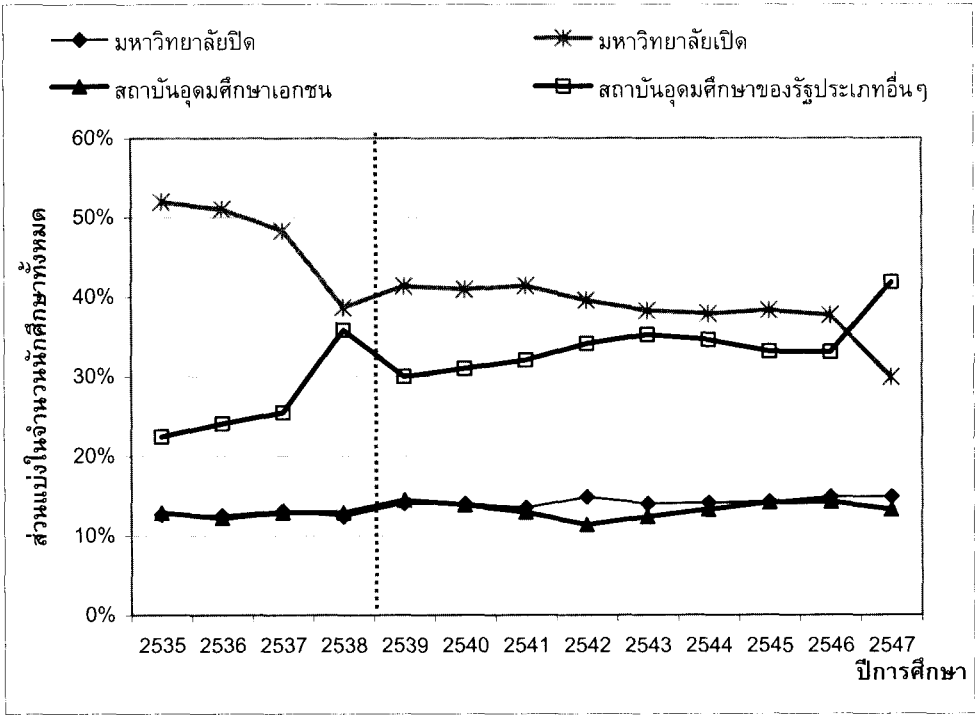
ที่มา: วิเคราะห์จากข้อมูลจำนวนนักศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

เมื่อพิจารณาส่วนแบ่งของนักศึกษาในระบบอุดมศึกษาทั้งหมดดังแสดงในรูปที่ 4.13 เราจะพบว่า โดยรวมแล้วสัดส่วนของนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนค่อนข้างคงที่ ในขณะที่สัดส่วนของนักศึกษาในมหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับมีแนวโน้มลดลง<sup>12</sup> แต่สัดส่วนของนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาประเภทอื่นโดยเฉพาะมหาวิทยาลัยราชภัฏและมหาวิทยาลัยราชชมรมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวน่าจะเกิดจากการยกระดับสถาบันราชภัฏและสถาบันราชชมรมขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยในปี 2545 ซึ่งทำให้เกิดทางเลือกใหม่สำหรับผู้เรียนนอกจากมหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับและมหาวิทยาลัยเอกชน อย่างไรก็ตาม ดูเหมือนว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไม่น่าจะเกี่ยวข้องกับ กยศ. มากนัก

ผลการวิเคราะห์ข้างต้นชี้ว่า กยศ. อาจเป็นปัจจัยสำคัญในการเพิ่มทางเลือกทางการศึกษาให้แก่ผู้เรียนจากการเกิดขึ้นของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนขนาดเล็กหลังการก่อตั้ง กยศ. อย่างไรก็ตาม ข้อสรุปดังกล่าวเป็นเพียงข้อสรุปเบื้องต้น ซึ่งต้องมีการตรวจสอบต่อไป

<sup>12</sup> มหาวิทยาลัยรามคำแหงและมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

รูปที่ 4.13 สัดส่วนของนักศึกษาระดับอุดมศึกษาจำแนกตามประเภทสถาบันการศึกษา



- หมายเหตุ: 1. สถาบันอุดมศึกษาของรัฐประเภทอื่นๆ ได้แก่ มหาวิทยาลัยราชภัฏ มหาวิทยาลัยราชมงคล และสถาบันการศึกษาที่เปิดสอนสาขาอาชีพศึกษาในระดับอุดมศึกษา  
 2. เส้นประแสดงถึงปีที่เริ่ม กยศ.

ที่มา: วิเคราะห์จากข้อมูลจำนวนนักศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

2) การกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันด้านคุณภาพระหว่างสถาบันการศึกษา

กยศ. อาจมีส่วนช่วยในการกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันระหว่างสถาบันการศึกษาได้ในระดับหนึ่ง โดยปัจจัยที่มีความสำคัญก็คือ การที่ กยศ. ให้สิทธิในการกู้เงินเพื่อการศึกษาแก่ทั้งผู้เรียนในสถาบันการศึกษาของรัฐและเอกชนอย่างเสมอภาคกัน ซึ่งทำให้การแข่งขันระหว่างสถาบัน การศึกษาของรัฐและเอกชนอยู่บนพื้นฐานเดียวกัน (level playing field) มากยิ่งขึ้น

หลักฐานหนึ่งที่ว่า กยศ. มีส่วนช่วยในการกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันระหว่างสถาบันการศึกษาก็คือ การที่สถาบันการศึกษาเอกชนได้มีกิจกรรมทางการตลาดอย่างคึกคักในการแข่งขันกันรับนักศึกษาใหม่ เข้าในสถาบันของตน เพื่อให้ได้ค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ กยศ. จะจ่ายตรงให้แก่สถาบันมากที่สุด

อย่างไรก็ตาม การแข่งขันที่เพิ่มขึ้นจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพทางการศึกษาหรือไม่ขึ้นอยู่กับว่ามีระบบประกันคุณภาพการศึกษาที่มีประสิทธิภาพด้วย การขาดระบบประกันคุณภาพการศึกษาในประเทศไทย ทำให้ผู้เรียนไม่มีข้อมูลในการตัดสินใจเลือกสถาบันการศึกษา ซึ่งทำให้การแข่งขันที่เพิ่มขึ้นอาจไม่นำไปสู่การแข่งขันด้านคุณภาพระหว่างสถาบันการศึกษาอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ การที่ กยศ. จัดสรรงบประมาณเงินกู้ยืมให้แก่สถาบันการศึกษาล่วงหน้าก่อนที่จะทราบจำนวนผู้ขอกู้ที่แน่นอนในแต่ละสถานศึกษา และการที่เกณฑ์การจัดสรรเงินกู้ที่ไม่ได้อ้างอิงอยู่กับจำนวนผู้ขอกู้โดยตรง แต่อ้างอิงกับหลักเกณฑ์อื่นอีกมากมาย เช่น จำนวนนักเรียน/นักศึกษาทั้งหมด ระดับความยากจนของพื้นที่ ฯลฯ ยังทำให้ กยศ. ไม่สามารถกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันระหว่างสถาบันการศึกษาได้อย่างที่ควรจะเป็นอีกด้วย

### 3) การระดมทรัพยากรเข้าสู่ระบบการศึกษา

โดยภาพรวม กยศ. มีส่วนช่วยในการระดมทรัพยากรเข้าสู่ระบบการศึกษาได้บ้าง เนื่องจากช่วยให้ผู้กู้ยืมเงินสามารถเข้าศึกษาต่อในสถาบันอุดมศึกษาภาคเอกชนได้มากขึ้น โดยนักศึกษาในสถาบันเหล่านี้ต้องแบกรับภาระทางการเงินในการศึกษาเองทั้งหมด เนื่องจากค่าธรรมเนียมการศึกษาของสถาบันการศึกษาเอกชนอยู่ในระดับใกล้เคียงกับต้นทุน อย่างไรก็ตาม กยศ. ยังไม่มีบทบาทดังกล่าวในส่วนของสถาบันการศึกษาของรัฐ เนื่องจาก กยศ. จะสามารถช่วยในการระดมทรัพยากรเข้าสู่ระบบการศึกษาได้ก็ต่อเมื่อการให้เงินกู้ยืมของ กยศ. เกิดขึ้นควบคู่ไปกับการปรับเพิ่มค่าธรรมเนียมการศึกษาของสถาบันการศึกษาของรัฐให้ใกล้เคียงกับต้นทุนที่แท้จริง อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมา รัฐยังไม่ได้มีนโยบายให้สถาบันการศึกษาของรัฐปรับขึ้นค่าธรรมเนียมให้ใกล้เคียงกับต้นทุนแต่อย่างใด ลำพังการมี กยศ. จึงไม่สามารถช่วยระดมทรัพยากรเข้าสู่ระบบการศึกษาเพิ่มขึ้นได้มากนัก

### 4) ความเสมอภาคและความเป็นธรรมในการรับการอุดหนุนทางการศึกษา

หลักเกณฑ์ของ กยศ. ที่มุ่งให้เงินกู้แก่นักเรียน/นักศึกษาที่มาจากครัวเรือนที่มีรายได้น้อยมีส่วนช่วยให้เกิดการอุดหนุนทางการศึกษาจากรัฐไปยังครัวเรือนรายได้น้อยได้บ้าง ดังผลการวิเคราะห์ในหัวข้อที่ 4 ซึ่งชี้ว่า ผู้กู้ยืมจาก กยศ. ส่วนใหญ่มาจากครัวเรือนที่มีรายได้น้อย กยศ. จึงมีส่วนช่วยให้เกิดความเสมอภาคระหว่างครัวเรือนรายได้สูงและครัวเรือนรายได้น้อยในการได้รับการอุดหนุนด้านการศึกษาจากรัฐมากขึ้น อย่างไรก็ตาม หาก กยศ. สามารถให้เงินกู้ให้ตรงกับกลุ่มเป้าหมายมากขึ้น ก็จะทำให้เกิดความเสมอภาคและความเป็นธรรมในการรับการอุดหนุนทางการศึกษายิ่งขึ้น

## 5.3 สรุป

จากผลการวิเคราะห์ในหัวข้อนี้ คณะผู้วิจัยมีข้อสรุปที่สำคัญได้ 4 ประการ ดังนี้

1. กยศ. มีส่วนช่วยในการกระจายรายได้ไปยังครัวเรือนที่มีรายได้น้อยได้พอสมควร ทั้งนี้ กยศ. ช่วยให้เกิดการกระจายรายได้แก่ครัวเรือนรายได้น้อยที่มีผู้ที่กำลังศึกษาอยู่ในระดับมัธยมปลายได้ดีกว่าในระดับอุดมศึกษา อย่างไรก็ตาม กยศ. ไม่น่าจะเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ที่มีประสิทธิภาพเมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการอื่น เช่น วิธีการทางภาษี หรือการให้เงินอุดหนุนโดยตรงแก่ครัวเรือนที่มีรายได้น้อย เนื่องจากการเข้าถึงเป้าหมายผู้มีรายได้น้อยของ กยศ. ยังไม่แม่นยำพอ ตลอดจนผู้ที่มีรายได้น้อยจริงๆ ส่วนใหญ่ไม่ได้รับศึกษามาจนถึงระดับมัธยมปลาย

2. กยศ. มีส่วนสนับสนุนการพัฒนากระบวนการศึกษาด้านอุปสงค์ได้บ้าง จากการช่วยเพิ่มทางเลือกให้แก่ผู้เรียน โดยเฉพาะทางเลือกที่เกิดจากการขยายตัวของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งน่าจะเป็นผลมาจากเงินกู้ยืมของ กยศ.
3. กยศ. ช่วยเพิ่มการแข่งขันระหว่างสถาบันการศึกษาในการดึงดูดนักศึกษา แต่ยังไม่มีความชัดเจนในเชิงประจักษ์ว่า การแข่งขันดังกล่าวก่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างไร หากปราศจากระบบรับประกันคุณภาพทางการศึกษา
4. กยศ. มีส่วนช่วยในการระดมทรัพยากรเข้าสู่ระบบการศึกษาได้บ้าง เนื่องจากช่วยให้ผู้กู้ยืมเงินสามารถเข้าศึกษาต่อในสถาบันอุดมศึกษาภาคเอกชนได้มากขึ้น โดยแบกรับภาระทางการเงินในการศึกษาเองเกือบทั้งหมด อย่างไรก็ตาม กยศ. ยังไม่มีบทบาทดังกล่าวในส่วนของสถาบันการศึกษาของรัฐ เนื่องจากสถาบันการศึกษาของรัฐยังไม่มี การปรับขึ้นค่าธรรมเนียมให้ใกล้เคียงกับต้นทุน

## 6. การวิเคราะห์ประสิทธิภาพทางการเงินของ กยศ.

ความท้าทายประการหนึ่งของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา คือการที่ กยศ. สามารถดำรงอยู่ทางด้านการเงินโดยพึ่งพางบประมาณจากภาครัฐให้น้อยที่สุด หรือมีความยั่งยืนทางการเงินนั่นเอง หัวข้อนี้จะวิเคราะห์ประสิทธิภาพทางการเงินของ กยศ. เพื่อทำความเข้าใจว่า กยศ. มีความยั่งยืนทางการเงินเพียงใด และเพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงการบริหารจัดการกองทุนดังกล่าวหรือกองทุนอื่นในลักษณะเดียวกันในอนาคตให้มีความยั่งยืนทางการเงินมากขึ้น

Albrecht and Ziderman (1991) เสนอว่า การวิเคราะห์ประสิทธิภาพทางการเงินของ กยศ. สามารถทำได้โดยการวิเคราะห์อัตราการชำระหนี้คืน (repayment ratio) ซึ่งบ่งบอกถึงความยั่งยืนทางการเงินในทางอุดมคติ และอัตราการคืนทุน (recovery ratio) ของ กยศ. ซึ่งบ่งบอกถึงความยั่งยืนทางการเงินในความเป็นจริง การศึกษาในหัวข้อนี้มุ่งวิเคราะห์อัตราส่วนทางการเงินทั้งสอง

### 6.1 อัตราการชำระหนี้คืน

การวิเคราะห์อัตราการชำระหนี้คืนเป็นการวัดประสิทธิภาพทางการเงินของ กยศ. ในอุดมคติ เนื่องจากสมมติว่า ผู้ที่กู้ยืมทุกรายชำระหนี้คืนครบทั้งจำนวนตรงตามกำหนดเวลา อัตราการชำระหนี้คืนจึงขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ในการชำระหนี้คืนของ กยศ. จากที่กล่าวมาในหัวข้อที่ 2 หลักเกณฑ์ในการชำระหนี้คืนของ กยศ. ที่สำคัญและมีผลต่ออัตราการชำระหนี้คืนได้แก่

1. กยศ. กำหนดระยะเวลาปลอดหนี้ในระหว่างที่ผู้กู้ศึกษาอยู่ และต่อเนื่องไปอีก 2 ปีหลังจากผู้กู้สำเร็จการศึกษา

2. การชำระหนี้มีระยะเวลาทั้งสิ้น 15 ปี โดยสัดส่วนของเงินต้นที่ต้องชำระถูกกำหนดไว้ตายตัว เริ่มจากสัดส่วนที่ต่ำในช่วงปีแรก และค่อยๆ เพิ่มขึ้นในปีต่อๆ มาดังแสดงในตารางที่ 4.7
3. กยศ. คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 1 ต่อปีของเงินคงค้าง โดยไม่คิดดอกเบี้ยในปีแรกของการชำระคืน
4. กยศ. ไม่คิดอัตราเงินเฟ้อของยอดหนี้ในการชำระหนี้คืน

จะเห็นว่า หลักเกณฑ์การชำระหนี้คืนของ กยศ. ค่อนข้างผ่อนปรนแก่ผู้กู้เป็นอย่างมาก และทำให้ กยศ. ต้องรับภาระทางการเงินสูง แม้ในกรณีที่ผู้กู้ทุกรายชำระหนี้ครบถ้วนตามกำหนด

### 6.1.1 วิธีการคำนวณอัตรากาการชำระหนี้คืน

หัวข้อนี้จะกล่าวถึงวิธีการคำนวณอัตรากาการชำระหนี้คืนของ กยศ. ซึ่งสมมติว่าผู้กู้ทุกรายได้ชำระหนี้คืนตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ การคำนวณดังกล่าวใช้วิธีการคิดกระแสเงินสดส่วนลด (discounted cash flow หรือ DCF) ของเงินในอนาคตเป็นมูลค่าปัจจุบัน (present value) ทั้งนี้ อัตรากาการชำระหนี้คืนสามารถคำนวณได้โดยสูตรต่อไปนี้

$$\text{อัตรากาการชำระหนี้คืน} = \frac{\text{present value ของเงินกู้ที่ได้รับชำระคืนทั้งหมด}}{\text{present value ของเงินที่ปล่อยกู้ทั้งหมด}}$$

ในการคำนวณอัตรากาการชำระหนี้คืนอย่างง่าย คณะผู้วิจัยสมมติให้ผู้กู้แต่ละคนกู้ยืมเงินเป็นจำนวนเท่ากันทุกปีในระหว่างที่ศึกษาอยู่ และยังไม่ชำระหนี้คืนหลังจากจบการศึกษาไปแล้ว 2 ปี หลังจากนั้นในปีที่ 3 ผู้กู้จะทยอยชำระหนี้คืนตามอัตราในตารางที่ 4.7 จนชำระคืนครบทั้งหมดในปีที่ 17 หลังจบการศึกษา ทั้งนี้ ผู้กู้จะต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 1 ต่อปีตั้งแต่ปีที่สองเมื่อเริ่มชำระหนี้เป็นต้นไป

ในการคำนวณมูลค่าปัจจุบันของเงินในอนาคตที่เกี่ยวข้อง คณะผู้วิจัยจะใช้อัตราส่วนลด (discount rate) ที่แตกต่างกัน 3 ค่าคือร้อยละ 4 ร้อยละ 6 และร้อยละ 8 โดยกำหนดให้อัตราส่วนลดมีค่าคงที่ตลอดระยะเวลาที่คำนวณ นอกจากนี้ ในความเป็นจริง มูลค่าของเงินในอนาคตยังลดลงเนื่องจากภาวะเงินเฟ้อ แต่ กยศ. ไม่ได้กำหนดให้ปรับมูลค่าหนี้ตามอัตราเงินเฟ้อ ซึ่งทำให้ กยศ. ต้องรับภาระจากเงินเฟ้อด้วย เพื่อให้ง่ายในการคำนวณ คณะผู้วิจัยจะสมมติว่าอัตราเงินเฟ้อมีค่าคงที่ร้อยละ 3 ต่อปี แนวคิดเกี่ยวกับการคำนวณมูลค่าปัจจุบันของเงินในอนาคตแสดงไว้ในกรอบที่ 4.3



### กรอบที่ 4.3 การคำนวณมูลค่าปัจจุบันของเงินในอนาคต

การคำนวณมูลค่าปัจจุบัน (present value) ของเงินในอนาคต นอกจากจะคำนวณโดยใช้อัตราส่วนลด (discount rate) แล้ว ยังจำเป็นต้องมีการปรับมูลค่าของเงินตามอัตราเงินเฟ้อด้วย โดยที่หลักคิดของการใช้อัตราส่วนลดและอัตราเงินเฟ้อนั้นมีความแตกต่างกัน

การคำนวณมูลค่าปัจจุบันของเงินโดยการใช้อัตราส่วนลดตั้งอยู่บนหลักคิดที่ว่าเราให้น้ำหนักของการบริโภคในปัจจุบันมากกว่าการบริโภคในอนาคต ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับแนวคิดเรื่องค่าเสียโอกาสของเงินทุน (opportunity cost of capital) กล่าวคือ เงิน 100 บาทในปัจจุบันมีค่าไม่เท่ากับเงิน 100 บาทในอีก 1 ปีข้างหน้า เนื่องจากเราสามารถนำเงินดังกล่าวไปลงทุนให้เกิดผลกำไร เช่น นำเงิน 100 บาทไปลงทุนเป็นระยะเวลา 1 ปี ได้ผลกำไร 50 บาทรวมเป็น 150 บาท กล่าวได้ว่า เงินมีมูลค่าลดลงหากนำเงินวางไว้เฉยๆ เพราะจะเกิดการเสียโอกาสในการนำเงินนั้นไปทำให้เกิดผลกำไรได้ โดยที่อัตราส่วนลดใช้เพื่อคำนวณมูลค่าของเงินในอนาคต (ที่ลดลง) ณ เวลาปัจจุบัน

อัตราส่วนลดที่ใช้ในการคำนวณมูลค่า ณ เวลาปัจจุบันของหนี้ที่จะต้องชำระคืน กยศ. อาจเปรียบได้กับค่าเสียโอกาสของเงินทุน เพราะหากรัฐนำเงินที่จะปล่อยกู้เพื่อการศึกษาดังกล่าวไปลงทุนก็จะได้ผลกำไรตอบแทนกลับมาในจำนวนที่มากกว่าเดิม แม้ไม่มีเงินเพื่อแลกก็ตาม

ในกรณีของการปรับมูลค่าเงินตามภาวะเงินเฟ้อนั้น อัตราเงินเฟ้อแสดงถึงมูลค่าของเงินที่ลดลงเนื่องจากมีอำนาจในการซื้อลดลง เช่น สมมติว่าในปีนี้เงิน 100 บาทสามารถซื้อข้าวสารได้ 1 กระสอบ แต่หากเกิดภาวะเงินเฟ้อที่สินค้ามีราคาสูงขึ้น ทำให้เงิน 100 บาทไม่สามารถซื้อข้าวสารกระสอบเดียวกันได้ เพราะเงินมีมูลค่าลดลงเนื่องจากภาวะเงินเฟ้อนั่นเอง การชำระหนี้คืนของ กยศ. ไม่ได้มีการปรับอัตราเงินเฟ้อของหนี้ที่ต้องชำระ หากสมมติให้อัตราเงินเฟ้อเท่ากับร้อยละ 3 หากกู้เงิน 100 บาทในปีนี้ ผู้กู้จะต้องชำระคืน 103 บาทในปีถัดไป แต่ในทางปฏิบัติผู้ชำระหนี้คืนเพียง 100 บาทเท่ากับจำนวนที่นำไปเท่านั้น การไม่ปรับอัตราเงินเฟ้อของเงินกู้ทำให้รัฐต้องรับภาระของมูลค่าเงินที่ลดลงจากอัตราเงินเฟ้อที่เกิดขึ้น

ดังนั้น การคำนวณอัตราดอกเบี้ยชำระหนี้คืนและอัตราการคืนทุนของ กยศ. ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับการคำนวณมูลค่าปัจจุบันที่ถูกต้องนั้น จึงจำเป็นต้องคำนวณด้วยการใช้อัตราส่วนลดและต้องปรับมูลค่าเงินตามอัตราเงินเฟ้อด้วย

เนื่องจากผู้กู้ในแต่ละระดับมีระยะเวลาในการกู้ยืมและชำระคืนแตกต่างกัน คณะผู้วิจัยจึงแบ่งการกู้ยืมออกเป็น 3 กรณีคือ ผู้กู้ที่กู้ยืมเฉพาะในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (3 ปี) ผู้กู้ที่กู้ยืมเฉพาะในระดับอุดมศึกษา (4 ปี) และผู้กู้ที่กู้ยืมทั้งในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายต่อเนื่องจนถึงระดับอุดมศึกษา (7 ปี)

### 6.1.2 ผลการคำนวณอัตราการชำระหนี้คืน

ตารางที่ 4.23 แสดงผลการคำนวณอัตราการชำระหนี้คืนของผู้ที่สำเร็จการศึกษาและชำระหนี้คืนตามกฎหมายที่กำหนด จากตารางจะเห็นว่า ยิ่งระยะเวลาในการกั๊ยมยาวนานเท่าไร อัตราการชำระหนี้คืนก็จะยิ่งลดลง ในกรณีที่ใช้อัตราส่วนลดร้อยละ 4 จะพบว่า อัตราการชำระหนี้คืนอยู่ที่ระดับประมาณร้อยละ 40 เท่านั้น ซึ่งเป็นระดับที่ค่อนข้างต่ำ อัตราการชำระหนี้คืนจะยิ่งต่ำลงไปอีกหากใช้อัตราส่วนลดที่สูงขึ้น

การที่อัตราการชำระหนี้คืนอยู่ในระดับต่ำหมายความว่า ผู้ที่กั๊ยมจาก กยศ. ได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลในระดับที่สูง เช่น ได้รับการอุดหนุนประมาณร้อยละ 60 ของเงินกั๊ยมทั้งหมด (กรณีกั๊ยมในระดับมัธยมปลาย เมื่อคิดอัตราส่วนลดร้อยละ 4) และหากกั๊ยมนานขึ้น ก็จะได้เงินอุดหนุนมากขึ้น การอุดหนุนในสัดส่วนที่สูงดังกล่าวเกิดจากหลักเกณฑ์การชำระหนี้ของ กยศ. ที่ผ่อนปรนมาก เนื่องจากระยะเวลาในการชำระหนี้ที่ยาว คิดอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับอัตราดอกเบี้ยในตลาด และการที่ไม่คิดอัตราเงินเฟ้อ

ตารางที่ 4.23 ผลการประมาณการอัตราการชำระหนี้คืน (ร้อยละ)

ระยะเวลาที่กั๊ยม	อัตราส่วนลด (discount rate)		
	4%	6%	8%
เฉพาะระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (3 ปี)	41.81	33.22	26.65
เฉพาะระดับอุดมศึกษา (4 ปี)	40.48	31.82	25.27
ตั้งแต่มัธยมปลายถึงอุดมศึกษา (7 ปี)	40.79	30.88	23.61

## 6.2 อัตราการคืนทุน

การวิเคราะห์อัตราการชำระหนี้คืน ซึ่งสมมติว่าผู้ชำระหนี้คืน กยศ. ครบถ้วนตามกำหนดในหัวข้อที่แล้ว เป็นการวิเคราะห์ภาพสถานการณ์ในกรณีอุดมคติ เนื่องจากในความเป็นจริง ผู้กู้จำนวนมากอาจไม่ได้ชำระหนี้ตามเวลาที่กำหนด หรือชำระหนี้ไม่ครบจำนวน นอกจากนี้ กยศ. ยังมีต้นทุนในการบริหารจัดการต่างๆ เช่น ค่าจัดการของสถานศึกษาที่เข้าร่วมโครงการ และค่าจัดการของธนาคารกรุงไทย ซึ่งทำหน้าที่ในการเบิกจ่ายและรับชำระหนี้

การวิเคราะห์ประสิทธิภาพทางการเงินของ กยศ. ให้สะท้อนความเป็นจริงจึงต้องพิจารณาต้นทุนและความสูญเสียที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติดังกล่าวประกอบด้วย ซึ่งทำได้โดยการวิเคราะห์อัตราส่วนทางการเงินที่เรียกว่า อัตราการคืนทุน (recovery ratio) นอกจากนี้ขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ในการชำระคืนเงินกู้แล้ว อัตราดังกล่าวยังขึ้นอยู่กับอัตราหนี้สูญ และต้นทุนในการบริหารจัดการกองทุน

### 6.2.1 อัตราหนี้สูญ

ตารางที่ 4.24 แสดงการชำระหนี้ของ กยศ. จากตารางจะเห็นได้ว่าสัดส่วนของจำนวนผู้ที่ไม่มาติดต่อชำระหนี้เมื่อครบกำหนดอยู่ในระดับสูง เช่น ในรุ่นที่ครบกำหนดชำระหนี้ในปี 2544 นั้น มีผู้ชำระหนี้ไม่ตรงตามเวลาถึงร้อยละ 54.8 (หรือชำระหนี้ตรงตามเวลาเพียงร้อยละ 45.2 เท่านั้น) แม้สัดส่วนของผู้ที่ชำระหนี้ไม่ตรงตามเวลาเมื่อเทียบกับจำนวนผู้กู้ที่ครบกำหนดชำระในแต่ละรุ่นจะมีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆ ตามเวลาที่ผ่านไปก็ตาม อัตราการลดลงก็ค่อนข้างช้า เช่น ในรุ่นที่ครบกำหนดชำระในปี 2544 นั้น มีผู้ที่ครบกำหนดแต่ไม่มาชำระหนี้ถึงประมาณร้อยละ 27.24 ในปี 2546 (ซึ่งเกินกำหนดชำระมาแล้ว 2 ปี) และกว่าที่สัดส่วนดังกล่าวจะลดลงเหลือร้อยละ 23.32 ก็ต้องรอจนถึงปี 2548 (ซึ่งเกินกำหนดชำระมาแล้วถึง 6 ปี)

ในขณะที่เดียวกันเมื่อเปรียบเทียบข้อมูลระหว่างรุ่นปีที่ครบกำหนดชำระหนี้ พบว่าสัดส่วนของผู้ที่ไม่มาชำระหนี้เมื่อครบกำหนดชำระของแต่ละรุ่นมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เช่น ในรุ่นที่ครบกำหนดชำระปี 2544 มีผู้ที่ไม่มาชำระหนี้ร้อยละ 54.8 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 56.85 และร้อยละ 57.44 ในรุ่นที่ครบกำหนดชำระปี 2545 และ 2546 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ในปี 2547 พบว่ามีสัดส่วนของผู้ที่ไม่มาชำระหนี้เมื่อครบกำหนดลดลงเล็กน้อย ซึ่งอาจเนื่องมาจาก กยศ. ได้ใช้มาตรการที่เข้มงวดมากขึ้นในการติดตามการชำระหนี้ เช่น การดำเนินคดีตามกฎหมายกับผู้ที่ไม่มาชำระหนี้เมื่อครบกำหนด

อัตราหนี้สูญของ กยศ. สามารถคำนวณได้จากอัตราส่วนของมูลค่าของเงินกู้ที่ครบกำหนดแต่ไม่มีการชำระหนี้เกิดขึ้นจริงต่อมูลค่าการกู้ที่ครบกำหนดชำระทั้งหมด อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรยะเวลากำหนดชำระหนี้ของ กยศ. ยังไม่ยาวนานเพียงพอที่จะทำให้ทราบได้ว่าเมื่อครบกำหนดระยะเวลาในการชำระหนี้ทั้งหมด 15 ปีแล้ว จะมีผู้ที่ไม่มาติดต่อชำระหนี้จริงทั้งสิ้นมากน้อยเพียงใด ในการคำนวณอัตราหนี้สูญของ กยศ. คณะผู้วิจัยจึงใช้วิธีการประมาณการอัตราหนี้สูญจากค่าเฉลี่ยของอัตราส่วนผู้กู้ที่ไม่มาติดต่อชำระหนี้ของแต่ละปีที่ครบกำหนดชำระ โดยใช้ข้อมูลล่าสุด ณ ปี 2548 นอกจากนี้ เพื่อให้ง่ายต่อการประมาณการ คณะผู้วิจัยจะสมมติว่าวงเงินกู้โดยเฉลี่ยของผู้กู้แต่ละรายไม่เปลี่ยนแปลงไปตามเวลา

อัตราหนี้สูญที่ประมาณการได้จากข้อสมมติต่างๆ ดังกล่าวอยู่ที่ร้อยละ 30.3 ซึ่งเป็นระดับที่ค่อนข้างสูง เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราหนี้สูญของการกู้ยืมเงินเชิงพาณิชย์โดยทั่วไป อย่างไรก็ตาม ผู้จัดการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้ชี้แจงว่า กยศ. มีอัตราหนี้สูญประมาณอยู่ที่ประมาณร้อยละ 10 ดังนั้น ในการประมาณการอัตราการคืนทุนที่จะกล่าวถึงต่อไป คณะผู้วิจัยจะคำนวณโดยใช้อัตราหนี้สูญที่ประมาณการได้ข้างต้น และข้อมูลอัตราหนี้สูญที่ได้จากผู้จัดการ กยศ. เพื่อเปรียบเทียบกับ

ตารางที่ 4.24 ร้อยละจำนวนผู้กู้ที่ไม่มาติดต่อชำระหนี้ต่อจำนวนผู้กู้ที่ครบกำหนดชำระ

ปี	ปีที่ครบกำหนดชำระ						
	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548
2544	19.58	23.98	<b>54.80</b>				
2545	17.99	22.59	32.32	<b>56.85</b>			
2546	15.96	20.03	27.24	36.06	<b>57.44</b>		
2547	12.45	19.26	26.06	33.02	39.94	<b>55.61</b>	
2548	9.98	15.4	23.32	32.06	38.27	36.17	<b>56.87</b>

หมายเหตุ: ไม่มีข้อมูลการชำระหนี้คืนในปี 2542 และ 2543

ที่มา: สำนักงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

### 6.2.2 ค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน กยศ.

ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ (administrative cost) ของ กยศ. ที่สำคัญประกอบไปด้วย ค่าใช้จ่ายของสถานศึกษาในการให้เงินกู้ และค่าดำเนินงานของธนาคารกรุงไทยในการเบิกจ่ายและรับชำระหนี้

ในการประมาณการ คณะผู้วิจัยจะใช้ข้อสมมติว่า สัดส่วนของค่าใช้จ่ายในการบริหาร กยศ. ต่อยอดหนี้ที่ค้างชำระ (outstanding debt) อยู่ในระดับเท่ากับสัดส่วนโดยเฉลี่ยในระหว่างปี 2544-2547 ตารางที่ 4.25 แสดงให้เห็นว่า ที่ผ่านมา กยศ. มีค่าใช้จ่ายในการบริหารในสัดส่วนที่ลดลงเรื่อยๆ ตามยอดหนี้ค้างชำระที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายในการบริหารเฉลี่ยในระหว่างปี 2544-2547 อยู่ที่ระดับร้อยละ 1.6 ของยอดหนี้ที่ค้างชำระ

ตารางที่ 4.25 ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

หน่วย: ล้านบาท

ปี	งบบริหาร กยศ.ทั้งหมด	ยอดหนี้ที่ค้างชำระ (outstanding debt)	สัดส่วนงบบริหาร ต่อยอดหนี้ที่ค้างชำระ
2544	331	11,169	3.0
2545	338	25,134	1.3
2546	477	44,064	1.1
2547	555	65,710	0.8
ค่าเฉลี่ย	425	36,519	1.6

ที่มา: สำนักงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

### 6.2.3 วิธีการประมาณการอัตราการคืนทุน

อัตราการคืนทุน (recovery ratio) สามารถคำนวณได้จากมูลค่าปัจจุบันของเงินที่มีกำหนดชำระคืน หักด้วยมูลค่าหนี้สูญและค่าใช้จ่ายในการบริหาร กยศ. แล้วหารด้วยมูลค่าปัจจุบันของเงินที่ปล่อยกู้ทั้งหมด ดังสูตรต่อไปนี้

$$\text{อัตราการคืนทุน} = \frac{\text{present value \{ยอดหนี้ที่ต้องชำระตามกำหนด} \times (1 - \text{อัตราหนี้สูญ}) - \text{ค่าใช้จ่ายบริหาร กยศ.}\}}{\text{present value ของเงินที่ปล่อยกู้ทั้งหมด}}$$

### 6.2.4 ผลการประมาณการอัตราการคืนทุน

ตารางที่ 4.26 แสดงผลการประมาณการอัตราการคืนทุนโดยใช้อัตราหนี้สูญที่ประมาณการได้คือ ร้อยละ 30.3 จากตารางจะเห็นว่า กยศ. มีอัตราการคืนทุนที่ต่ำมาก โดยหากคำนวณโดยใช้อัตราส่วนลดร้อยละ 4 อัตราการคืนทุนจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 25 หรือเพียงหนึ่งในสี่ของเงินที่ปล่อยกู้ทั้งหมดเท่านั้น และจะยิ่งต่ำลงไปอีกหากใช้อัตราส่วนลดที่สูงขึ้น

นอกจากนี้ ตารางที่ 4.27 แสดงผลการประมาณการอัตราการคืนทุนโดยใช้อัตราหนี้สูญที่แตกต่างกัน จากตารางจะเห็นว่าถึงแม้จะใช้อัตราหนี้สูญในระดับต่ำที่ร้อยละ 10 ในการประมาณการอัตราการคืนทุนของ กยศ. อยู่ที่ประมาณร้อยละ 33 เท่านั้น อัตราการคืนทุนในระดับดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความไม่ยั่งยืนทางการเงินของ กยศ.

ตารางที่ 4.26 ผลการประมาณการอัตราการคืนทุนจำแนกตามอัตราส่วนลด (ร้อยละ)

ระยะเวลาที่กู้ยืม	อัตราส่วนลด		
	4%	6%	8%
เฉพาะระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (3 ปี)	24.9	19.6	15.6
เฉพาะระดับอุดมศึกษา (4 ปี)	25.0	19.6	15.5
ตั้งแต่มัธยมปลายถึงอุดมศึกษา (7 ปี)	26.4	19.9	15.2

ตารางที่ 4.27 ผลการประมาณการอัตราการคืนทุนจำแนกตามอัตราหนี้สูญ (ร้อยละ)

ระยะเวลาที่กู้ยืม	อัตราหนี้สูญ		
	10%	20%	30%
เฉพาะระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (3 ปี)	33.3	29.2	24.9
เฉพาะระดับอุดมศึกษา (4 ปี)	33.2	29.2	25.0
ตั้งแต่มัธยมปลายถึงอุดมศึกษา (7 ปี)	34.7	30.6	26.4

หมายเหตุ : คำนวณโดยใช้อัตราคิดส่วนลดร้อยละ 4

### 6.3 สรุป

การที่ กยศ. กำหนดเงื่อนไขในการชำระหนี้ที่ค่อนข้างผ่อนปรน ทำให้อัตราการชำระหนี้คืนของ กยศ. อยู่ในระดับต่ำ ซึ่งหมายความว่า กยศ. จำเป็นต้องได้รับเงินอุดหนุนจากภาครัฐในสัดส่วนที่สูง นอกจากนี้ การที่ กยศ. ไม่มีกลไกติดตามการชำระหนี้ที่มีประสิทธิภาพทำให้ กยศ. มีอัตราหนี้ค้างชำระที่ค่อนข้างสูง ซึ่งส่งผลให้อัตราการคืนทุนของ กยศ. อยู่ในระดับต่ำ และทำให้ กยศ. ไม่มีความยั่งยืนทางการเงิน การเร่งรัดติดตามหนี้จึงเป็นโจทย์ใหญ่ของ กยศ. ในช่วงต่อไป

## 7. สรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ในหัวข้อนี้ คณะผู้วิจัยจะสรุปบทเรียนที่ได้จากการประเมินนโยบายกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) และวิเคราะห์ถึงนัยทางนโยบาย ตลอดจนนำเสนอข้อเสนอแนะที่จะเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงกองทุนดังกล่าว หรือกองทุนอื่นในลักษณะเดียวกัน เช่น กองทุนเงินให้กู้ยืมที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) ซึ่งจะนำมาใช้แทน กยศ. ตั้งแต่ปี 2549 เป็นต้นไป

ข้อสรุปและบทเรียนที่สำคัญจากการประเมินนโยบาย กยศ. ในการศึกษาครั้งนี้มี 4 ประการคือ ประการที่หนึ่ง การกำหนดเกณฑ์รายได้ของผู้มีสิทธิกู้ยืมที่สูงเกินไปทำให้ กยศ. ไม่สามารถเพิ่มโอกาสทางการศึกษาของผู้มีรายได้ต่ำได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ประการที่สอง การขาดกลไกในการตรวจสอบการจัดสรรเงินกู้ยืมทำให้เกิดการรั่วไหลมาก ประการที่สาม การขาดกลไกการติดตามการชำระหนี้คืนที่มีประสิทธิภาพทำให้เกิดความสูญเสียต่อรัฐและผู้เสียภาษี และประการที่สี่ การขาดกลไกในการติดตามและประเมินผลทำให้การดำเนินงานของ กยศ. ผิดพลาดต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน โดยไม่ได้รับการแก้ไขอย่างที่ควรจะเป็น

### 7.1 ความไม่มีประสิทธิภาพในการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาของประชาชน

การศึกษาผลกระทบต่อโอกาสทางการศึกษาของ กยศ. โดยใช้ข้อมูลเชิงจุลภาคในหัวข้อที่ 4 ชี้ว่า การดำเนินการของ กยศ. มีผลทำให้นักเรียนที่กู้ยืมจาก กยศ. ที่มาจากครัวเรือนยากจน (รายได้ครัวเรือนไม่เกิน 30,000 บาทต่อปีหรือต่ำกว่าระดับเส้นความยากจน) มีความตั้งใจในการศึกษาต่อเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ในขณะที่ กยศ. ไม่ได้ส่งผลในการเพิ่มความตั้งใจในการศึกษาต่อแก่กลุ่มผู้กู้ที่มีรายได้สูงกว่าระดับเส้นความยากจน

ผลการวิเคราะห์ดังกล่าวชี้ว่า การกำหนดกลุ่มเป้าหมายของ กยศ. ที่ปล่อยกู้ให้กับผู้ที่มีรายได้ครัวเรือนไม่เกิน 150,000 บาทต่อปีน่าจะเป็นการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่สูงเกินไปมากซึ่งทำให้ กยศ. ไม่สามารถเพิ่มโอกาสทางการศึกษาของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากรัฐใช้งบประมาณจำนวนมากไปในโครงการดังกล่าว แต่กลับช่วยเพิ่มโอกาสทางการศึกษาเฉพาะกลุ่มประชาชนที่มีรายได้

ต่ำมากซึ่งคิดเป็นสัดส่วนน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนผู้กู้ทั้งหมด เงินงบประมาณในส่วนที่ปล่อยกู้ให้ผู้ที่มีรายได้ในระดับสูงกว่าจึงเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่ได้ช่วยเพิ่มโอกาสทางการศึกษาตามวัตถุประสงค์ที่ กยศ. ตั้งไว้

### นัยทางนโยบาย/ข้อเสนอแนะ

นโยบายการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาควรตั้งเป้าในการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้แก่ผู้มีรายได้น้อยอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด ทางเลือกของรัฐในการปรับเพิ่มประสิทธิภาพของการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา มี 2 แนวทาง แนวทางแรกคือการกำหนดกลุ่มเป้าหมายให้ผู้มีสิทธิ์กู้ยืมจำกัดอยู่เฉพาะผู้ที่มีรายได้ต่ำซึ่งต้องการความช่วยเหลือจริงๆ อีกแนวทางหนึ่ง หากเลือกที่จะไม่จำกัดผู้มีสิทธิ์กู้ยืมเฉพาะผู้ที่มีรายได้น้อย รัฐก็ไม่ควรอุดหนุนเงินกู้ดังกล่าว เช่น อุดหนุนอัตราดอกเบี้ย เพราะจะดึงดูดให้ผู้ที่ไม่ขาดแคลนทุนทรัพย์เข้ามากู้ยืมด้วย

กรอ. จึงควรมุ่งกำหนดกลุ่มเป้าหมายของผู้มีสิทธิ์กู้ยืมเฉพาะผู้ที่มีรายได้น้อย หรือหากจะให้สิทธิ์กู้ยืมแก่นักศึกษาทุกคนที่เข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาอย่างที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันแล้ว ก็ไม่ควรที่จะอุดหนุนเงินกู้ โดยการปรับอัตราดอกเบี้ยให้เป็นไปตามอัตราตลาดเพื่อให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

## 7.2 การขาดกลไกในการตรวจสอบการจัดสรรเงินกู้ยืม

การดำเนินงานของ กยศ. มีลักษณะกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังสถาบันการศึกษาแต่ละแห่งให้พิจารณาคัดเลือกผู้กู้และอนุมัติเงินกู้แทน กยศ. ด้วยความเชื่อว่าสถาบันศึกษามีข้อมูลเกี่ยวกับนักเรียนมากกว่าและสามารถตัดสินใจได้ดีกว่า กยศ.

แม้ว่า กยศ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ในการจัดสรรเงินกู้ของสถาบันการศึกษาและกำหนดบทลงโทษสถานศึกษาที่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม กยศ. ไม่ได้วางกลไกในการตรวจสอบการจัดสรรเงินกู้ยืมของสถานศึกษา นอกเหนือไปจากการตรวจสอบทางบัญชีโดยทั่วไป ซึ่งยังดำเนินการได้ไม่ทั่วถึง การขาดกลไกในการตรวจสอบดังกล่าวเปิดช่องให้สถานศึกษาโดยเฉพาะสถานศึกษาเอกชนสามารถนำเงินที่ได้รับจัดสรรไปแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบได้ ดังข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาเอกชนบางแห่งที่ระบุว่า น่าจะมีการให้กู้ยืมโดยใช้ชื่อของผู้ที่ไม่ได้เข้าศึกษาจริง นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังพบนักศึกษาจำนวนมากซึ่งไม่ได้เป็นผู้ที่มีฐานะยากจนตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ได้รับเงินกู้ยืม ซึ่งเป็นพฤติกรรมแสวงหาประโยชน์จาก กยศ. โดยผู้กู้ และมีผลในการลดโอกาสของนักเรียนยากจนในการได้รับเงินกู้ยืม

### นัยทางนโยบาย/ข้อเสนอแนะ

ประสบการณ์จาก กยศ. บ่งชี้ถึงความจำเป็นอย่างยิ่งในการมีกลไกการตรวจสอบ (audit mechanism) ในการจัดสรรเงินกู้ยืมที่ไม่ใช่เฉพาะการตรวจสอบเอกสารเท่านั้น แต่จำเป็นต้องตรวจสอบว่ามีการกู้ยืมจริงๆ หรือไม่ ในกรณีของ กรอ. นั้น แม้ในทางทฤษฎีอาจไม่มีความจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบ

คุณสมบัติของผู้กู้ยืม เนื่องจากนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับเงินกู้ก็ตาม มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องตรวจสอบสถาบันการศึกษาว่ามีความผิดปรกติในวิธีการจัดสรรเงินกู้หรือไม่

### 7.3 การขาดประสิทธิภาพของกลไกติดตามการชำระหนี้คืน

ในช่วงแรก กยศ. ไม่ได้วางกลไกในการติดตามการชำระหนี้คืนของผู้กู้ไว้ ดังจะเห็นได้ว่าไม่มีผู้เกี่ยวข้องฝ่ายใดเลยทั้งสถาบันการศึกษา ธนาคารกรุงไทย หรือแม้กระทั่ง กยศ. เองที่รับหน้าที่ในการติดตามการชำระหนี้คืน อัตราหนี้ค้างชำระของ กยศ. ในช่วงนั้นจึงอยู่ในระดับค่อนข้างสูง อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลัง กยศ. ได้เริ่มดำเนินมาตรการต่างๆ ในการติดตามทวงหนี้ เช่น การประชาสัมพันธ์และจูงใจผ่านสื่อต่างๆ ให้ผู้กู้มาชำระหนี้คืน การเยี่ยมบ้านผู้ค้างชำระ และที่สำคัญคือการดำเนินคดีตามกฎหมายกับผู้ที่ไม่มาชำระหนี้ตามกำหนด ซึ่งทำให้สัดส่วนของผู้ค้างชำระหนี้ลดลงอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม การแก้ปัญหาดังกล่าวอย่างล่ำซำทำให้เกิดความสูญเสียทางการเงินแก่รัฐและผู้เสียภาษีมาก และยังสร้างปัญหาต่อความยั่งยืนทางการเงินของ กยศ. ในระยะยาว ตลอดจนสร้างวัฒนธรรมในการกู้ยืมที่ไม่ถูกต้อง

#### นัยทางนโยบาย/ข้อเสนอแนะ

โครงการเงินกู้ยืมทางการศึกษาที่มีความยั่งยืนทางการเงินในระยะยาว จะต้องมีการติดตามการชำระหนี้คืนที่มีประสิทธิภาพ บทเรียนของ กยศ. ทำให้ กรอ. ออกแบบระบบติดตามการชำระหนี้คืน โดยอ้างอิงกับระบบการจดทะเบียนภาษีของกรมสรรพากร ซึ่งคาดว่าจะช่วยลดอัตราหนี้ค้างชำระได้มาก เพื่อส่งเสริมให้กองทุนมีความยั่งยืนทางการเงินมากขึ้นในระยะยาว กรอ. ควรวางกลไกในการติดตามการชำระหนี้จากผู้กู้อื่นๆ ด้วย เช่น ใช้มาตรการต่างๆ ของ กยศ. ในช่วงหลังดังที่กล่าวไว้ข้างต้น

### 7.4 การขาดกลไกในการติดตามและประเมินผลการดำเนินโครงการ

ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งที่คณะผู้วิจัยพบในการศึกษาคั้งนี้ คือ กยศ. ขาดการวางกลไกในการติดตามและประเมินผลล่วงหน้า ซึ่งทำให้ไม่มีข้อมูลในการปรับปรุงการดำเนินงานของ กยศ. ในระหว่างดำเนินการ และไม่มีข้อมูลที่ออกแบบมาสำหรับการประเมินผลโดยเฉพาะ ในการศึกษาครั้งนี้ คณะผู้วิจัยต้องใช้ข้อมูลจากการสำรวจทั่วไปในการประเมินผลการดำเนินงานของ กยศ. แทน ซึ่งทำให้ไม่สามารถประเมินผลให้ตรงกับเป้าหมายที่เหมาะสมที่สุดของโครงการได้

ปัญหาดังกล่าวสะท้อนสภาพโดยรวมของการดำเนินโครงการหรือนโยบายสาธารณะต่างๆ ในประเทศไทย ซึ่งมักเกิดขึ้นโดยปราศจากการวางกลไกในการติดตามและประเมินผลล่วงหน้า และในบางกรณีไม่มีแม้กระทั่งเป้าหมายของโครงการที่ชัดเจนและสามารถประเมินผลในเชิงปริมาณได้เลย ซึ่งทำให้ขาดกระบวนการป้อนกลับที่จำเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนานโยบายสาธารณะให้เอื้อต่อสุขภาวะของสังคม



## นัยทางนโยบาย/ข้อเสนอแนะ

การดำเนินโครงการหรือนโยบายสาธารณะให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้จำเป็นต้องมีการวางกลไกในการติดตามและประเมินผลล่วงหน้า เพื่อให้ทราบปัญหาและเข้าใจแนวทางในการปรับปรุงการดำเนินการได้ทันเวลา ส่วนหนึ่งของกลไกดังกล่าวคือการวางแผนในการจัดเก็บข้อมูลที่จำเป็นต้องใช้ในการติดตามและประเมินผล

จากประสบการณ์ในการประเมินผล กยศ. คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในการติดตามและประเมินผล กรอ. ดังต่อไปนี้

1. ควรกำหนดเป้าหมายของ กรอ. ที่มีความชัดเจนและสามารถประเมินผลในเชิงปริมาณได้ เช่น หากเป้าหมายของ กรอ. คือการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของประชาชน ควรมีการให้คำจำกัดความของ “โอกาสทางการศึกษา” ที่ชัดเจนและกำหนดดัชนีชี้วัดในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ตัวอย่างของดัชนีชี้วัดที่อาจนำมาใช้ ได้แก่ อัตราการเข้าเรียนต่อ หรืออัตราการจบการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของกลุ่มเป้าหมาย
2. ควรวางแผนจัดเก็บข้อมูลเพื่อติดตามการดำเนินโครงการในด้านต่างๆ เช่น รายละเอียดการให้เงินกู้ และการชำระคืน ตัวอย่างของข้อมูลในการให้เงินกู้ ได้แก่ การกระจายเงินกู้ให้แก่สถาบันการศึกษาต่างๆ และผู้กู้ในสาขาวิชาต่างๆ เป็นต้น ส่วนตัวอย่างของข้อมูลที่ควรจัดเก็บในส่วนของการชำระเงินกู้คืน ได้แก่ จำนวนผู้ที่ชำระหนี้ในแต่ละปี ยอดหนี้ที่มีการชำระในแต่ละปี ฯลฯ เพื่อให้สามารถติดตามสถานะทางการเงินของโครงการได้
3. ควรวางแผนจัดเก็บข้อมูลเพื่อติดตามและประเมินผลโครงการ เช่น ข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับผู้กู้ ซึ่งรวมถึงข้อมูลฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้กู้ เช่น รายได้ครัวเรือน ระดับการศึกษาของบิดามารดา และรายละเอียดเกี่ยวกับการศึกษาของผู้กู้ เช่น จบจากโรงเรียนประเภทไหน (รัฐบาลหรือเอกชน) กุ้ยมัธยมในสาขาวิชาใด จบการศึกษาแล้วทำงานในลักษณะใด เป็นต้น การเก็บข้อมูลดังกล่าวจะช่วยทำให้ทราบถึงลักษณะของผู้ที่เข้าร่วมโครงการ และช่วยให้สามารถตอบคำถามต่างๆ ทางนโยบายได้ เช่น ครอบครัวยากจนได้รับประโยชน์จากโครงการหรือไม่ โครงการช่วยเพิ่มผลตอบแทนการลงทุนทางการศึกษาในตลาดแรงงานหรือไม่ เป็นต้น

## เอกสารอ้างอิง

- กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา. 2546. รายงานประจำปี. กรุงเทพฯ
- กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา. 2545. รายงานประจำปี. กรุงเทพฯ
- กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา. 2548. คู่มือผู้ปฏิบัติงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (สำหรับสถานศึกษา). กรุงเทพฯ.
- บุญเสริม วีสุกุล. 2548. คำถาม-คำตอบเกี่ยวกับการปฏิรูปการเงินอุดมศึกษา. กรุงเทพฯ.

- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2545. รายงานการสำรวจเด็กและเยาวชน พ.ศ.2545. กรุงเทพฯ.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ. 2542. รายงานการสัมมนาผลงานวิจัยตามโครงการความช่วยเหลือทางวิชาการด้านการศึกษาจากธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB).
- สมชัย จิตสุชน, จิราภรณ์ แผลงประพันธ์ และ Nanak Kakwani. 2547. การปรับปรุงเส้นความยากจนทางการ. รายงานเสนอสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ The United National Development Programme.
- Albrecht, Douglas, and Ziderman, Adrian. 1991. "Deferred cost recovery for higher education: Student loan programs in developing countries." World Bank Discussion Paper No. 137. Washington, D.C.: The World Bank.
- Cameron, Colin, and Trivedi, Pravin K. 2005. *Microeconometric: Methods and Applications*. New York: Cambridge University Press.
- Dehejia, Rajeev H., and Wahba, Sadek. 2002. "Propensity Score-Matching Methods for Nonexperimental Causal Studies." *The Review of Economics and Statistics* 84(1):151-161.
- Guo, Shenyang. 2005. "Running Propensity Score Matching with STATA/PSMATCH2." Paper for Workshop Conducted at the School of Social Work, UIUC.
- Heckman, James. 2002. "Micro Data, Heterogeneity, and the Evaluation of Public Policy: Nobel Lecture." *Journal of Political Economy* (2001), vol. 109 no. 4.
- Lee, Myoung-Jae. 2005. *Micro-Econometrics for Policy, Program, and Treatment Effects*. New York: Oxford University Press.
- Lleras, Miguel P. 2004. *Investing in Human Capital: a Capital Markets Approach to Student Funding*. Cambridge: The University Press.
- Punyasavatsut, Chaiyuth et al. 2005. "Efficiency of Public Expenditure in Education." Technical Consultancy for the Country Development Partnership Program in Education-Component 1: School Finance Reform.
- Ravallion, Martin. 2003. "Assessing the Poverty Impact of an Assigned Program." In Bourguignon, Francois and Pereira da Silva, Luiz A., eds., *The Impact of Economic Policies on Poverty and Income Distribution: Evaluation Techniques and Tools*. The World Bank.
- Ziderman, Adrian. 2002. "Financing student loans in Thailand: revolving fund or open-ended commitment?" *Economics of Education Review* 21:367-380.

## การประเมินผลกระทบของค่าใช้จ่ายในการศึกษา ต่อการศึกษาต่อของเยาวชนไทย

ดร. วิโรจน์ ณ ระนอง<sup>\*</sup>  
รศ.ดร. อัญชณา ณ ระนอง<sup>\*\*</sup>  
อรรถกฤต เล็กศิริไธ<sup>\*\*\*</sup>

*"The stronger are the associations between household income and child schooling, the lower is intergenerational social mobility and the less equal is opportunity"*

Behrman & Knowles (1999)

"เมื่อก่อนไม่มีนโยบายเรียนฟรี ค่าเทอมลูกถูกเก็บครั้งเดียวจบ ตอนนี้รัฐบาลมีนโยบายเรียนฟรี 12 ปี แต่ฟรีไม่จริง หลอกลวง ไม่รู้ว่าฟรีอะไร เพราะโรงเรียนเก็บจุกจิก แคมป์บังคับให้ซื้อทั้งหนังสือและสมุดจากโรงเรียน ค่าเรียนเสริมครูก็มีดมือชก ไม่เรียนก็ไม่ได้ เราคนทำนาหาเข้ากินค่า ไม่มีความรู้พอที่จะสอนลูกได้ ต้องกู้เงิน 2 หมื่นบาท เพื่อให้ลูกได้เรียนหนังสือ"

คำบอกเล่าของผู้ปกครองนักเรียนโรงเรียนแห่งหนึ่งใน จ.พะเยา  
(คม ชัด ลึก 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2549)

\* ผู้เชี่ยวชาญอาวุโส ฝ่ายวิจัยเศรษฐกิจรายสาขา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) 565 ซอยเทพศิลา ถนนรามคำแหง แขวง/เขตวังทองหลาง กรุงเทพมหานคร 10310 โทรศัพท์ 02-718-5460 ต่อ 338 โทรสาร 02-718-5461-2 E-mail: [viroj@tdri.or.th](mailto:viroj@tdri.or.th) หรือ [naranong@econ.yale.edu](mailto:naranong@econ.yale.edu)

\*\* รองศาสตราจารย์ และรองคณบดีฝ่ายวิชาการ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ และผู้อำนวยการหลักสูตรการจัดการภาครัฐ และเอกชน โครงการนานาชาติ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA) e-mail: [anchana@nida.ac.th](mailto:anchana@nida.ac.th)

\*\*\* นักวิจัย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) E-mail: [attakrit@tdri.or.th](mailto:attakrit@tdri.or.th)

งานวิจัยนี้ได้รับการสนับสนุนจากแผนงานพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.) คณะผู้วิจัยขอขอบคุณ ศ. อัมมาร สยามวาลา ศ. บุญเสริม วิสกุล ดร. สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ ดร. วรพรรณ ชาญด้วยวิทย์ ดร. สิทธิศักดิ์ ลีลพานนท์ ดร. เศรษฐวุฒิ สุทธิวาทนฤพุมิ ดร. วิมุตติ วาณิชเจริญธรรม Prof. David Ryan และผู้ร่วมสัมมนาที่ TDRI ท่านอื่นๆ ที่ได้วิจารณ์และให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์หลายประการ คุณชนภณ สังขวาสี ช่วยรวบรวมข้อมูลลงจากสำนักงบประมาณ คุณนทล วิฑูริมานพ คุณชนวรรณ ชนะไพฑูริย์ มีส่วนช่วยรวบรวมข้อมูลในระยะแรกของโครงการ และคุณศิริเพ็ญ ตั้งพุทธรักษ์ และคุณพรเทพ มนต์วีชรินทร์ ช่วยติดต่อประสานงาน

## 1. ความเป็นมา

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการศึกษาเป็นเครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ นอกจากนี้ การศึกษายังเป็นเครื่องมือประการหนึ่งในกระบวนการกล่อมเกลาทางสังคม (socialization) ซึ่งเป็นการถ่ายทอดหรือสืบทอดค่านิยมและอุดมการณ์ทางสังคม และในสังคมที่การเลื่อนชั้นทางสังคม (social mobility) ผูกติดกับการศึกษาค่อนข้างมากด้วยนั้น ในกรณีที่ประชาชนทั่วไปหรือคนยากจนมีปัญหาในการเข้าถึงการศึกษาด้วยแล้ว ก็ย่อมทำให้การศึกษากลายเป็นเครื่องมือที่รักษาความแตกต่างทางชนชั้นไปจนชั่วลูกชั่วหลานด้วย (intergenerational class preservation) เพราะการขาดการศึกษาของคนจนหรือชนชั้นล่างจะกลายเป็นอุปสรรคที่ทำให้คนเหล่านั้นไม่มีโอกาสที่เท่าเทียมกันในการเลื่อนชั้นขึ้นมาเป็นผู้นำในสังคม เมื่อเทียบกับกลุ่มชนชั้นนำทางสังคม (elite) ได้

การที่การศึกษามีบทบาทที่สำคัญเช่นนี้ ทำให้รัฐบาลของประเทศต่างๆ มักจะให้ความสนใจกับการลงทุนด้านการศึกษา การจัดการศึกษา และการควบคุมการจัดการศึกษา<sup>1</sup> (ถึงแม้ว่าอาจจะด้วยวัตถุประสงค์ที่ต่างกัน) ในประเทศไทยนั้น ที่ผ่านมารัฐบาลไทยได้มีบทบาทต่อการศึกษาของเยาวชนในหลายด้าน โดยมีทั้งการออกกฎหมายบังคับ เช่น กำหนดให้มีการศึกษาภาคบังคับ และขยายขึ้นมาเป็น 9 ปีในระยะหลัง<sup>2</sup> การจัดการศึกษาผ่านโรงเรียนและสถาบันอุดมศึกษาของภาครัฐ และการจัดงบประมาณให้สถาบันการศึกษาทั้งในภาครัฐและเอกชน รวมทั้งนโยบายเรียนฟรี 12 ปี และโครงการกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา) อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติจริงนั้น การดำเนินมาตรการหรือโครงการเหล่านี้ยังมีความล้าหลัง เช่น รัฐบาลยังไม่ได้จัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนเหล่านี้เพียงพอที่จะจัด

<sup>1</sup> ตัวอย่างเช่น ที่ผ่านมารัฐไทยได้เข้ามามีบทบาท (หรือพยายามเข้าไปมีบทบาท) ในการควบคุมการจัดการศึกษาในสาม(หรือสี่)จังหวัดภาคใต้ของไทยมาโดยตลอด

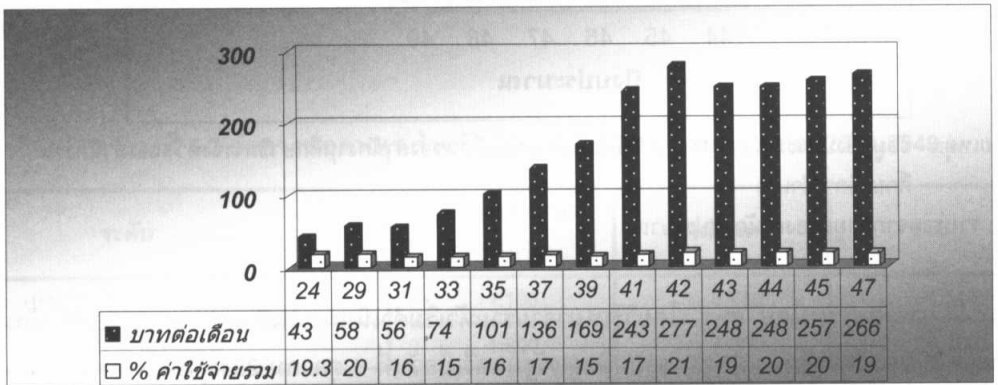
<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 43 ระบุว่า "บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย" และ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 มาตรา 10 ระบุว่า "การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย" และมาตรา 17 "ให้มีการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี โดยให้เด็กอายุย่างเข้าปีที่ 7 เข้าเรียนพื้นฐานจนอายุย่างเข้าปีที่ 16 เว้นแต่สอบได้ชั้นปีที่ 9 ของการศึกษาภาคบังคับ" และได้มีการออก พ.ร.บ. การศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 และจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ (สพฐ.) ขึ้นมาทำหน้าที่รับผิดชอบงานด้านนี้ในปี 2546 (โดยรวมสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ กรมสามัญศึกษา กรมวิชาการ และสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและอำเภอต่างๆ เข้ามาเป็น สพฐ.) อย่างไรก็ตาม งานของ สพฐ. ไม่ได้รวมอาชีวศึกษาเข้ามาด้วย

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ถูกยกเลิกไปหลังจากที่เกิดรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 แต่คาดว่าจะไม่มีผลกระทบต่อการศึกษาในระดับก่อนอุดมศึกษา และรัฐธรรมนูญฉบับที่จะร่างใหม่ (ซึ่งจะใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นแบบ) คงจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษามากนัก

การศึกษาฟรีได้จริง และในทางพฤตินัยรัฐบาลเองก็ยอมรับข้อเท็จจริงประการนี้ โดยอนุญาตให้โรงเรียนของรัฐ “ระดมทรัพยากร” เพื่อมาสมทบกับเงินอุดหนุนจากงบประมาณได้ ซึ่งในทางปฏิบัตินั้น “การระดมทรัพยากร” ของโรงเรียนเหล่านี้เป็นการระดมมาจากผู้ปกครองเป็นส่วนใหญ่ และในบางกรณีจำนวนทรัพยากรที่ระดมเพิ่มจากผู้ปกครองนั้นมีจำนวนมากกว่าค่าบำรุงหรือค่าเล่าเรียนที่ผู้ปกครองเคยต้องจ่ายก่อนหน้าที่รัฐประกาศใช้นโยบาย “เรียนฟรี” เสียด้วยซ้ำ ทำให้โดยภาพรวมแล้วค่าใช้จ่ายที่ครัวเรือนต้องจ่ายสำหรับการศึกษาหลังจากที่มีโครงการเรียนฟรีแทบจะไม่ต่างไปจากก่อนที่มีโครงการแต่อย่างใด (รูปที่ 5.1)

รูปที่ 5.1 ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของครัวเรือน

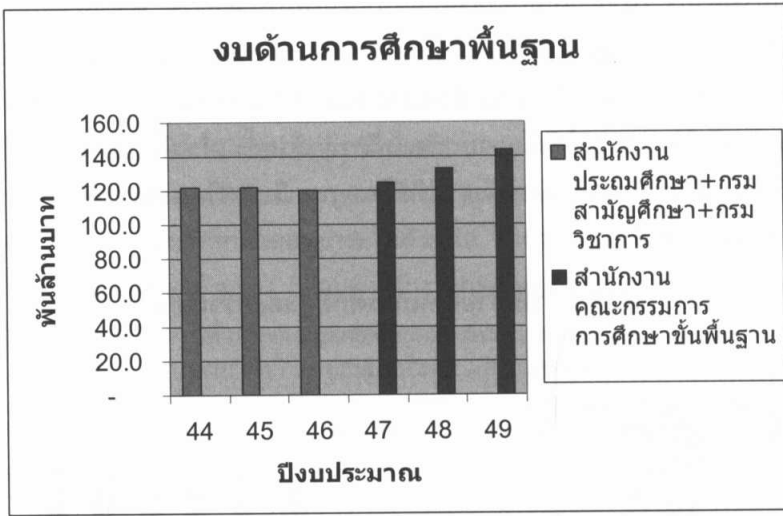
(บาทต่อเดือน และร้อยละของค่าใช้จ่ายรวม)



ที่มา: รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2524 2529 2531 2533 2535 2537 2539 2541 2542 2543 2544 2545 และ 2547 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ได้จัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนระดับต่างๆ ในลักษณะของการเหมาจ่ายรายหัว แต่งบของ สพฐ. ซึ่งรวมงบประมาณรายหัวนั้นไม่ได้ต่างไปจากเดิมมากนัก โดยในช่วงก่อนที่มีการตั้ง สพฐ. นั้น สำนักงานประถมศึกษา กรมสามัญศึกษา และกรมวิชาการ ได้งบรวมกันประมาณ 1.2 แสนล้านบาท โดยรวมงบดำเนินการของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ แต่ไม่รวมเงินเดือนของสำนักงานเหล่านี้ ปี 2547 เป็นปีที่มีการจัดสรรงบให้ สพฐ. ซึ่งโอนย้ายหน่วยงานทั้งหมดข้างต้นเข้ามารวมกัน เนื่องจากข้อมูลงบประมาณก่อนปี 2547 ยังไม่ได้รวมเงินเดือนของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ จึงเปรียบเทียบกันข้อมูลงบประมาณได้ยาก แต่น่าจะมีงบประมาณรวมที่ไม่ต่างกันมากนัก แต่หลังจากที่เปลี่ยนมาเป็น สพฐ. แล้ว ในปี 2548 และ 2549 สพฐ. ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นร้อยละ 7 และ 8 ตามลำดับ

รูปที่ 5.2 งบประมาณด้านการศึกษาที่จัดสรรให้กระทรวงศึกษาธิการและ สพฐ. 2544-2549



หมายเหตุ: ข้อมูลปีงบประมาณ 2544-2546 ยังไม่ได้รวมเงินเดือนของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ

ที่มา: รวบรวมจากข้อมูลของสำนักงบประมาณ

การจัดสรรงบโดย สพฐ. โดยวิธีเหมาจ่ายรายหัวเริ่มดำเนินการในปีงบประมาณ 2546 (เริ่มจากภาค 2 ของปีการศึกษา 2545) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2545 โดยให้การอุดหนุนทั้งโรงเรียนรัฐและโรงเรียนเอกชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นหลักการที่คล้ายกับ “อุปถัมภ์การศึกษา”

การคำนวณงบประมาณเหมาจ่ายรายหัวสำหรับโรงเรียนรัฐครอบคลุมเฉพาะค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ<sup>3</sup> (operating cost) เท่านั้น โดยไม่ได้รวมส่วนที่เป็นเงินเดือนและบงลงทุน ซึ่งรัฐจัดสรรให้โรงเรียนรัฐต่างหาก<sup>4</sup> แต่ในส่วนของโรงเรียนเอกชน สพฐ. ให้งบอุดหนุนส่วนที่เป็นเงินเดือนครูด้วย ดังตารางที่ 5.1 และตารางที่ 5.2 ที่แสดงอัตราการอุดหนุนโรงเรียนรัฐและเอกชนระดับต่าง ๆ

<sup>3</sup> ได้แก่ ค่าวัสดุการศึกษา ค่าซ่อมแซมครุภัณฑ์ ค่าซ่อมแซมสิ่งปลูกสร้าง ค่าขนส่งอุปกรณ์การเรียน ค่านักเรียนไปแหล่งความรู้ ค่าตอบแทนวิทยากรอาชีพ ค่าเบี้ยเลี้ยงที่พักพาหนะ ค่าวัสดุสำนักงานของโรงเรียน ค่าน้ำมันเชื้อเพลิงหล่อลื่น ค่าเวชภัณฑ์หรือยา ค่าวารสาร หนังสือ ตำราเรียน ค่าวารสาร ตำรา ห้องสมุด ค่าวัสดุคอมพิวเตอร์ ค่าทักษะวิชาชีพสอดคล้องกับท้องถิ่น ค่าวัสดุการศึกษา ค่าใช้จ่ายในการแข่งขันกีฬา การสอนตามหลักสูตร ค่ารักษาพยาบาล ค่าสาธารณูปโภค เครื่องเขียน รายการอื่นตามแผนพัฒนาคุณภาพ

<sup>4</sup> เมื่อเริ่มดำเนินการในปีงบประมาณ 2546 เงินอุดหนุนรายหัวสำหรับโรงเรียนรัฐรวมเป็นจำนวน 23,141 ล้านบาท หรือประมาณหนึ่งในห้าของงบการศึกษาพื้นฐานทั้งหมด

ตารางที่ 5.1 อัตราการอุดหนุนทั่วไป สำหรับโรงเรียนรัฐ ปีงบประมาณ 2546-2549

ระดับ/สาขา	อัตราการอุดหนุนทั่วไปในโรงเรียนรัฐ ปีงบประมาณ 2546-2549 (บาท/คน-ปี)
ประถมศึกษา	1,100
ม.ต้น	1,800
ม.ปลาย สายสามัญ	2,700
<b>ม.ปลาย สายอาชีพ</b>	
ช่างอุตสาหกรรม	4,640
พาณิชยกรรม	3,040
เกษตร/ประมง	4,140
ก่อนประถมศึกษา	215 (ค่าวัสดุการศึกษา)

ที่มา: สพฐ.

ตารางที่ 5.2 อัตราการอุดหนุนสำหรับโรงเรียนเอกชน ปีงบประมาณ 2546-2549

ระดับ	อุดหนุนพื้นฐาน (เท่ากับรัฐ)	เงินเดือนครู	รวม
ประถมศึกษา	1,100	3,440	4,540
มัธยมศึกษาตอนต้น	1,800	4,300	6,100
<b>มัธยมศึกษาตอนปลาย</b>			
สายสามัญ	2,700	4,300	7,000
สายอาชีพสาขาวิชาเกษตร/ประมง	4,140	4,300	8,440
อุตสาหกรรม	4,640	4,300	8,940
พาณิชยกรรม	3,040	4,300	7,340

ที่มา: สพฐ.

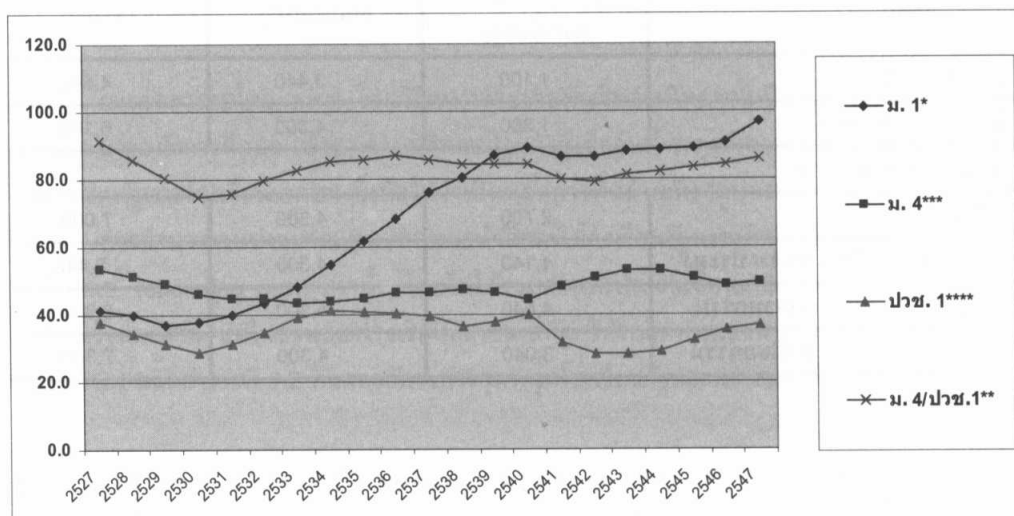
การคำนวณงบรายหัวปีงบประมาณ 2546 คำนวณจากค่าใช้จ่ายจริงในระหว่างปีงบประมาณ 2542-2544 ทั้งในส่วนงบประมาณและเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ<sup>5</sup> ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติตัวเลขในปีแรก เมื่อ 8 ตุลาคม 2545 และมีมติให้ศึกษาวิจัยสำหรับคำนวณงบในปีงบประมาณ 2547 แต่ตัวเลขชุดนี้ถูกใช้มาจนถึงปัจจุบัน (ปีงบประมาณ 2549)

<sup>5</sup> สำหรับระดับก่อนประถมศึกษา ไม่ได้กำหนดค่าใช้จ่ายรายหัวเอาไว้ แต่ก็มี การให้เงินอุดหนุนบางส่วน (เช่น สถานศึกษาของรัฐ อุดหนุนเป็นค่าวัสดุการศึกษา 215 บาท/คน-ปี สำหรับสถานศึกษาเอกชนมีการอุดหนุนเงินเดือนครูบางส่วนด้วย)

เมื่อพิจารณาจากจำนวนนักเรียนที่ศึกษาต่อในระดับชั้นต่างๆ (รูปที่ 5.3) จะพบว่ามีช่วงรอยต่อที่เยาวชนหลุดไปจากระบบการศึกษาเป็นจำนวนมากกว่าช่วงอื่นๆ อยู่สองช่วงคือ ช่วงประถมไปมัธยมต้น และมีมัธยมต้นไปมัธยมปลาย (ทั้งสายสามัญและสายอาชีพ) จากรูปที่ 5.3 จะเห็นได้ว่าในช่วงสองทศวรรษก่อนนั้น ช่วงรอยต่อระหว่างระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้นนับเป็นคอขวดสำคัญที่มีจำนวนเยาวชนตกหล่นไปจากระบบโรงเรียนเป็นจำนวนมาก<sup>6</sup> สถานการณ์นี้ได้เปลี่ยนแปลงไปในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา โดยช่วงรอยต่อระหว่างมัธยมต้นไปมัธยมปลาย (รวมอาชีวศึกษา) กลายเป็นช่วงที่มีความสำคัญมากกว่าช่วงอื่น อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจำนวนเยาวชนที่ไม่ได้เรียนต่อในช่วงรอยต่อต่างๆ มีจำนวนลดลงมาก แต่ก็ยังมีจำนวนที่มีนัยสำคัญ และข้อมูลจากการสำรวจเด็กและเยาวชนในช่วงดังกล่าว (ข้อมูลปี 2540 และ 2545) ซึ่งให้เห็นว่าเหตุผลด้านเศรษฐกิจยังคงเป็นเหตุผลที่เยาวชนหรือผู้ปกครองระบุว่าเหตุผลหลักในการตัดสินใจไม่ศึกษาต่อในช่วงรอยต่อเหล่านี้ ซึ่งสอดคล้องกับภาพที่ได้จากรูปที่ 5.4 ที่แสดงให้เห็นว่าในขณะที่เด็กกลุ่มที่มีฐานะดีมีโอกาสเรียนในชั้นมัธยมต้นเกือบทั้งหมด ยังมีเด็กกลุ่มยากจนถึงเกือบร้อยละ 40 ที่ไม่มีโอกาสเรียนในชั้นมัธยมต้นในปี 2545

รูปที่ 5.3 อัตราการเรียนต่อของเยาวชนในชั้น ม.1 ม.4 และ ปวช.1

(ร้อยละของนักเรียนที่จบ ป.6 และ ม.3)

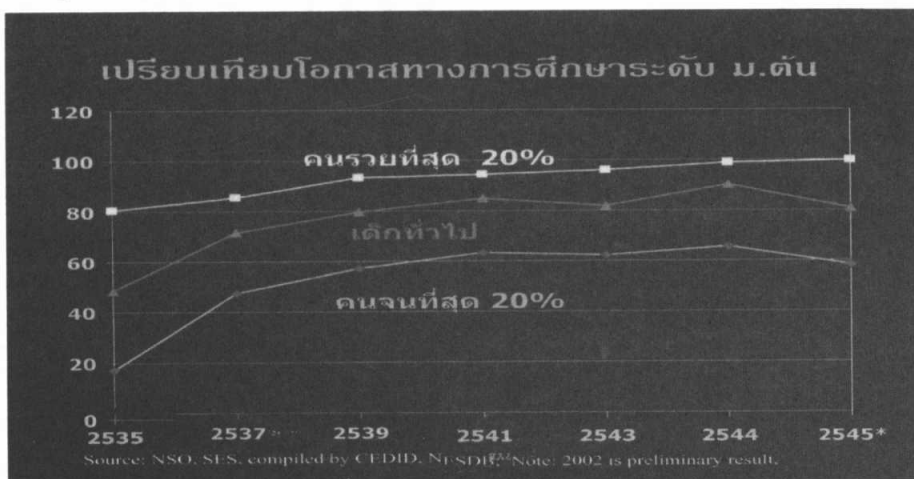


ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัยจากข้อมูลจากกระทรวงศึกษาธิการ

<sup>6</sup> รองลงมา (ซึ่งไม่ได้แสดงในรูป) ได้แก่ ช่วงรอยต่อระหว่างมัธยมปลายไปอุดมศึกษา และระหว่างมัธยมต้นไปมัธยมปลาย (รวมอาชีวศึกษา) ตามลำดับ



รูปที่ 5.4 เปรียบเทียบโอกาสทางการศึกษาระดับมัธยมต้น ตามเศรษฐกิจฐานะ



ที่มา: [www.nesdb.go.th](http://www.nesdb.go.th)

เมื่อเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับด้านการศึกษาของครัวเรือนในช่วงหลังจากที่มีการใช้นโยบายเรียนฟรี โดยใช้ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม ปี 2547 กับช่วงก่อนที่มีการใช้นโยบายดังกล่าว โดยใช้ข้อมูลการสำรวจเด็กและเยาวชน ปี 2545 ตามตารางที่ 5.3 ก็เห็นได้ว่าค่าใช้จ่ายที่ครัวเรือนจ่ายนั้นเพิ่มขึ้นเกือบทุกกลุ่ม ยกเว้นในกรณีมัธยมปลายสายอาชีพในโรงเรียนเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของค่าเล่าเรียน ค่าหนังสือ ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าเรียนพิเศษ/ค่าใช้จ่ายอื่นๆ ดังนั้น การใช้ตัวเลขค่าใช้จ่ายที่ได้จากการสำรวจเด็กและเยาวชนในช่วงก่อนที่มีการประกาศใช้นโยบายเรียนฟรี 12 ปีในการประมาณการผลกระทบของค่าใช้จ่ายของครัวเรือนที่มีต่อการศึกษาของเยาวชนในปัจจุบันจึงน่าจะยังคงให้ผลที่สอดคล้องกับความเป็นจริงในยุคปัจจุบัน ซึ่งยังไม่มีหลักฐานเชิงประจักษ์ที่บ่งชี้ว่าการเริ่มใช้นโยบายเรียนฟรีในปี 2546 มีผลในการลดค่าใช้จ่ายของครัวเรือนลงอย่างชัดเจนแต่อย่างใด

ในแง่นี้ การทำความเข้าใจให้ถ่องแท้ถึงผลกระทบของค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาในส่วนของครัวเรือนต้องรับภาระต่อการตัดสินใจเรียนต่อในชั้นที่เป็น (หรือเคยเป็น) คอขวดในระดับต่างๆ จึงน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการประเมินผลนโยบายเรียนฟรีและมาตรการหรือโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขยายโอกาสการศึกษาและลดภาระค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของเยาวชนและครอบครัว รวมไปถึงการดำเนินนโยบายด้านการศึกษา และแนวทางการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาของประเทศด้วย

อย่างไรก็ตาม การที่ผลลัพธ์ (outcome) ในเรื่องการตัดสินใจเรียนต่อที่เราเห็นจากข้อมูลการสำรวจเป็นผลมาจากหลายตัวแปรที่นอกเหนือไปจากค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา ทำให้ในการประมาณการผลกระทบของค่าใช้จ่ายด้านศึกษามีความจำเป็นต้องรวมตัวแปรเหล่านั้นเข้ามาในแบบจำลองทางเศรษฐมิติด้วย หัวข้อต่อไปจึงเป็นการทบทวนวรรณกรรมทั้งในด้านทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและผลงานเชิงประจักษ์ที่มีผู้ศึกษาในเรื่องนี้และเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

**ตารางที่ 5.3** เปรียบเทียบค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน (Socio-Economic Survey: SES) พ.ศ. 2547 และการสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน พ.ศ. 2545 ในระดับมัธยมศึกษา และ ประกาศนียบัตรวิชาชีพ (บาทในราคาปี 2545 ต่อคนต่อปี)

	มัธยมต้น รัฐบาล		มัธยมต้น เอกชน		มัธยมปลาย รัฐบาล		มัธยมปลาย เอกชน		ปวช. รัฐบาล		ปวช. เอกชน	
	SES 47	45	SES 47	45	SES 47	45	SES 47	45	SES 47	45	SES 47	45
(1) ค่าเล่าเรียน ค่าหนังสือ ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าเรียนพิเศษ ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ	2,580	1,916	10,695	7,992	3,656	2,943	10,477	9,540	4,471	4,326	12,308	13,604
(2) ค่าอาหารกลางวัน	4,540	4,582	6,593	7,693	5,983	6,403	8,300	9,458	7,885	8,311	9,079	10,251
(1)+(2) ค่าใช้จ่ายรวม (ไม่รวมค่าพาหนะ และเครื่องแต่งกาย)	7,120	6,826	17,288	15,685	9,639	9,346	18,777	18,997	12,355	12,637	21,388	23,854
จำนวนตัวอย่าง (คน)	1,126	9,005	109	652	656	4,900	70	339	257	1,453	84	363

หมายเหตุ: 1. ข้อมูลค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาต่อคนรายระดับชั้นที่ได้จาก SES 2547 ประมาณการจากเฉพาะครัวเรือนที่มีแต่เด็กหรือเยาวชนที่เรียนอยู่ในระดับชั้นและประเภทโรงเรียนที่สนใจ แล้วนำค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาระดับครัวเรือนมาหารด้วยจำนวนคนเรียนเพื่อทำเป็นค่าใช้จ่ายต่อคน โดยในกรณีมัธยมต้นจะเลือกเฉพาะครัวเรือนที่มีเด็กที่เรียนทุกคนเรียนอยู่ในโรงเรียนรัฐหรือเอกชน (แล้วแต่กรณี) และระบุว่าระดับการศึกษาสูงสุดคือ ม.1 หรือ ม.2 เท่านั้น ส่วนกรณีมัธยมปลาย และ ปวช. ใช้ระดับการศึกษาสูงสุดคือ ม.4 หรือ ม.5 และ ปวช.1 หรือ ปวช.2 ตามลำดับ ข้อมูลค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาจาก SES 2547 ได้ปรับด้วยอัตราเงินเฟ้อโดยใช้ปี 2545 เป็นปีฐานแล้ว (หมวดอาหารและเครื่องดื่ม ดัชนี=108.3 หมวดการศึกษา ดัชนี=101.5)

2. ข้อมูลค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาต่อคนจากการสำรวจเด็กและเยาวชน ปี 2545 เป็นค่าเฉลี่ยของข้อมูลจริงจากการสำรวจเด็กและเยาวชนในระดับชั้น มัธยมศึกษาตอนต้น, มัธยมศึกษาตอนปลาย หรือ ประกาศนียบัตรวิชาชีพ โรงเรียนรัฐบาลและเอกชน ตามลำดับ ค่าใช้จ่ายที่แสดงในตารางนี้จะต่ำกว่าตัวเลขค่าใช้จ่ายที่ใช้ประมาณการแบบจำลอง (ในช่วงท้ายของบท) เนื่องจากมีรวมค่าเครื่องแต่งกาย และค่าพาหนะโดยสารไปโรงเรียน (เพื่อให้สามารถเปรียบเทียบข้อมูล SES ซึ่งในตารางนี้ไม่รวมค่าใช้จ่ายเหล่านี้เข้ามาเนื่องจากค่าตอบแทนทำได้อ่อนช้อย)

3. เหตุที่ค่าอาหารกลางวันจากข้อมูล SES 2547 น้อยกว่าค่าอาหารจากสำรวจเด็กและเยาวชน 2545 ในทุกกรณีนั้น อาจเนื่องมาจากนิยามการเก็บข้อมูลที่แตกต่างกัน โดยการสำรวจเด็กและเยาวชนนิยามค่าอาหารโดยรวม ๆ ว่าค่าอาหารในวันไปโรงเรียนที่ต้องซื้ออาหารนอกบ้านรับประทาน ซึ่งมีความหมายกว้างกว่าค่าอาหารกลางวันใน SES

ที่มา: ประมวลผลโดยคณะผู้วิจัย จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน (Socio-Economic Survey: SES) พ.ศ. 2547 และข้อมูลการสำรวจเด็กและเยาวชน พ.ศ. 2545 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

## บททวนวรรณกรรม

แม้ว่าแทบทุกคนจะเห็นพ้องต้องกันว่าการศึกษาเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ แต่ประโยชน์ของการศึกษาที่แต่ละคนเห็นอาจจะไม่เหมือนกันเสียทีเดียว อีกทั้งอาจมีปัญหาในการวัดประโยชน์ หรือผลตอบแทนของการศึกษาอีกด้วย (Freeman 1986) ตัวอย่างเช่น ถ้าระดับการศึกษาถูกใช้เป็นเครื่องมือคัดกรอง (screening device) หลักที่นายจ้างใช้เป็นตัวให้สัญญาณ (signaling) ศักยภาพของปัจเจกในตลาดแรงงานแล้ว การวัดประโยชน์ (หรือผลตอบแทน) จากการศึกษาจากค่าจ้างที่เขาได้รับก็อาจจะได้ตัวเลขผลตอบแทนของการศึกษาที่สูงกว่าความเป็นจริงได้ เพราะถ้าให้คนสองคนที่มีการศึกษาพื้นฐานเพียงแค่อ่านออกเขียนได้และคิดเลขได้ แต่มีความสามารถต่างกันมาทำงานชิ้นหนึ่ง คนที่มีความสามารถที่เหนือกว่าก็จะมีแนวโน้มที่จะมีผลิตภาพ (productivity) ที่สูงกว่าอยู่แล้ว แต่ถ้าตลาดแรงงานรับคนและจ่ายค่าตอบแทนที่อิงกับระดับการศึกษา เราก็มักจะพบว่าคนที่มีความสามารถสูงกว่าก็จะมีแนวโน้มที่จะขวนขวายเรียนต่อและในที่สุดมักจะประสบความสำเร็จในการเรียนในระดับที่สูงกว่าคนที่มีความสามารถต่ำกว่า ค่าตอบแทนที่เขาได้มากกว่า ส่วนหนึ่งจึงมาจากศักยภาพที่เขามีอยู่สูงกว่าตั้งแต่แรกแล้ว ถึงแม้ว่าอาจจะมีส่วนที่เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่เพิ่มขึ้นมาภายหลังจากการศึกษาด้วยก็ตาม<sup>7</sup>

### ปัจจัยที่มีผลต่อการใช้จ่ายด้านการศึกษาของครัวเรือน

ในด้านประโยชน์หรือผลตอบแทนของการศึกษา ในสายตาของปัจเจกและครัวเรือน ซึ่งย่อมเป็นตัวแปรที่จะส่งผลกระทบต่อตัดสินใจของปัจเจก/ครัวเรือนด้วยว่าจะยินดีจ่ายหรือลงทุนในการศึกษามากน้อยแค่ไหนนั้น<sup>8</sup> แต่ละคนอาจเห็นไม่เหมือนกันเสียทีเดียว ในทางทฤษฎีนั้น ปัจเจก/ครัวเรือนอาจมองประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษาในลักษณะของ consumption goods ที่ให้ความพึงพอใจแก่ผู้เรียน/ครอบครัวคล้ายกับการบริโภคสินค้าชนิดอื่นๆ และ/หรือเป็นการลงทุนสร้างทุนมนุษย์ (human capital investment) ที่คาดหวังว่าจะได้รับผลตอบแทนกลับคืนมาจากรายได้การทำงานที่เพิ่มขึ้นในอนาคต ในขณะที่งานส่วนใหญ่ในด้านนี้ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานของ Becker และ Toms) จะมีจุดเน้นที่มองการศึกษาเป็นการลงทุนสร้างทุนมนุษย์เป็นหลัก ก็มีงานอีกจำนวนหนึ่งที่ชี้ว่าปัจเจก/ครัวเรือนอาจมองประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษาในลักษณะของ consumption goods ที่ให้ความพึงพอใจแก่ผู้เรียน/ครอบครัวคล้ายกับการบริโภคสินค้าชนิดอื่นๆ ด้วยเช่นกัน (เช่น Gertler & Glewwe 1992 ซึ่งศึกษาในเปรู และ Jacob & Lefgren 2005 ซึ่งศึกษาในสหรัฐฯ)

ในกรณีที่ตลาดสินเชื่อทำงานได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งหมายความว่าผู้ที่มีศักยภาพในการศึกษาต่อจะไม่มีอุปสรรคในการหาแหล่งเงินทุน ถ้าครัวเรือนมองการศึกษาเป็นการลงทุนล้วนๆ (Becker and

<sup>7</sup> ในกรณีเช่นนี้อาจทำให้เมื่อขยายการศึกษาให้สูงขึ้น ก็จะทำให้มีผลตอบแทนที่ลดลง (เช่น ในยุคที่การศึกษาในระดับปริญญาตรีขึ้นไปมีจำกัด ผู้ที่จบปริญญาตรีอาจจะได้รับผลตอบแทนมากกว่าในยุคที่คนที่มีความสามารถสูงมีแนวโน้มที่จะลงทุนเรียนจนจบปริญญาโทเป็นอย่างน้อย)

<sup>8</sup> เพราะส่วนหนึ่งย่อมขึ้นกับว่าครัวเรือนเห็นว่าประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับคุ้มค่าหรือสูงพอกับสิ่งที่ต้องจ่ายออกไปหรือไม่เพียงใด

Tomes 1976, Tomes 1981, และ Becker 1991) คริวเรือนก็จะลงทุนด้านการศึกษาให้ลูกแต่ละคนตามศักยภาพด้านการศึกษาของลูกคนนั้น ซึ่งก็คือจะลงทุนจนกระทั่งผลตอบแทนเท่ากับต้นทุนส่วนเพิ่ม (marginal return to investment = marginal cost of investment) ซึ่งมีนัยว่าจะลงทุนให้ลูกคนที่มีความสามารถในการศึกษาสูงกว่าลูกคนที่มีความสามารถในการศึกษาต่ำ และอาจให้ทรัพย์สินหรือมรดกให้กับลูกคนที่มีความสามารถในการศึกษาต่ำในจำนวนที่มากกว่าเพื่อทดแทนที่ลูกคนดังกล่าวอาจจะมียาได้ในอนาคตน้อยกว่าลูกคนที่ได้รับการศึกษาสูง<sup>9</sup>

ในทางกลับกัน ถ้าคริวเรือนมองการศึกษาเป็น consumption goods ล้วนๆ กล่าวคือ การศึกษาเป็นสินค้าที่ให้ความพึงพอใจแก่ผู้เรียน/ครอบครัวคล้ายกับการบริโภคสินค้าชนิดอื่นๆ ก็อาจจะมีวิธีการจัดสรรทรัพยากรด้านการศึกษาที่ต่างกันออกไป โดยการบริโภคมีแนวโน้มที่จะขึ้นกับเศรษฐกิจของคริวเรือน (ถ้าปัจจัยอื่นๆ คงที่ คริวเรือนที่มีรายได้สูงมีแนวโน้มที่จะใช้จ่ายด้านการศึกษาสูงกว่าคริวเรือนที่มีรายได้ต่ำ) และผันแปรไปตามค่าใช้จ่ายหรือ “ราคาสัมพัทธ์” ของการศึกษา ตลอดจนรสนิยม ค่านิยม และความชอบของคริวเรือน เช่น คริวเรือนในบางประเทศอาจให้ความสำคัญกับการศึกษาของลูกชายมากกว่าลูกสาว<sup>10</sup> ซึ่งในกรณีเช่นนี้ ในครอบครัวที่มีเด็กวัยเรียนเท่าๆ กัน แต่ในจำนวนนี้เป็นลูกชายเพียงคนเดียว ก็จะทำให้ลูกคนดังกล่าวมีโอกาสที่จะได้รับส่วนแบ่งทรัพยากรมากกว่าในครอบครัวที่เด็กในวัยเรียนทุกคนเป็นเพศชาย เป็นต้น<sup>11</sup>

ในกรณีที่มีอุปสรรคในการกู้ยืมเงิน (credit constraint) ซึ่งทำให้คริวเรือนมีความจำเป็นต้องพึ่งพิงทรัพยากรของคริวเรือนเองเป็นหลัก ก็จะทำให้แม้กระทั่งคริวเรือนที่มองการศึกษาเป็นเรื่องของการลงทุนล้วนๆ อาจจะไม่สามารถลงทุนการศึกษาของลูกได้มากเท่าที่ต้องการ และอาจต้องหันมาใช้วิธี “ปันส่วน” (ration) ทรัพยากรให้กับลูกๆ ตามขีดจำกัดของทรัพยากรของคริวเรือน (หรือมี “dilution effect”) ซึ่งในกรณีเช่นนี้ คริวเรือนจะเริ่มมีพฤติกรรมที่คล้ายกับคริวเรือนที่มองการศึกษาเป็น consumption goods ล้วนๆ มากขึ้น

นอกจากนี้ มีความเป็นไปได้เช่นกันว่ามีคริวเรือนจำนวนไม่น้อยที่มองการศึกษาเป็นทั้ง investment และ consumption goods ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว เป็นเรื่องยากที่เราจะอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์มาแยกแยะคริวเรือนสามกลุ่มนี้ออกจากกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโลกความเป็นจริงที่ตลาดสินเชื่อมีได้

<sup>9</sup> Model นี้จึงมีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็น Wealth Model (นอกเหนือจากที่เคยเรียก Human Capital Model) ตัวอย่างงานเชิงประจักษ์ที่ศึกษาเรื่องนี้ในสหรัฐได้แก่ Tomes (1981) ซึ่งได้ผลสนับสนุน model นี้ ในขณะที่ Behrman et al. (1995) และ Menchik (1988) (ซึ่งใช้ข้อมูลชุดเดียวกับ Tomes 1981) สรุปว่าข้อมูลไม่ได้สนับสนุน model นี้มากนัก นอกจากนี้ก็มีงานของ Quisumbing (1994, 1997) ในฟิลิปปินส์ ซึ่งก็ให้ผลที่ไม่ค่อยคงเส้นคงวานัก

<sup>10</sup> หรือกลับกันก็ได้ หรือในบางประเทศเช่นบราซิล Thomas (1994) และ Emerson & Souza (2002) พบว่าพ่อแม่มีแนวโน้มที่จะลงทุนกับลูกชาย และมีแนวโน้มที่จะลงทุนกับลูกสาวมากกว่า แต่กรณีนี้อาจไม่ใช่เรื่องของค่านิยมแต่เพียงอย่างเดียวก็ได้

<sup>11</sup> กรณีทำนองนี้มี technical term ที่เรียกว่าเป็น sex-sibling composition effect ดูตัวอย่างการศึกษาเรื่องนี้ในสหรัฐฯ ใน Butcher and Case 1994 และ Keastner 1996

ทำงานอย่างสมบูรณ์ และการศึกษาแม้กระทั่งในกรณีที่รัฐจัดให้ก็มักจะได้ฟรีทั้งหมดจริง รวมทั้งเด็ก อาจมีค่าเสียโอกาสในการทำงานอีกด้วย<sup>12</sup>

### การศึกษาเชิงประจักษ์

การศึกษาเชิงประจักษ์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ซึ่งส่วนใหญ่จะเน้นด้านอุปสงค์ (demand for education) มักเป็นการใช้ข้อมูลจากการสำรวจ โดยใช้แบบจำลองทางเศรษฐมิติหลายชนิด แต่ส่วนใหญ่จะเป็น Discrete/Qualitative Choice Model เช่น แบบจำลองที่มีตัวเลือกสองทาง (Binary Response Models) ไม่ว่าจะเป็น Probit Model (เช่น การศึกษาของ Handa 2002; Assaad & Levinson 2001; Stair et al. 2006; NaRanong 1998) หรือ Nested Logit (เช่น Glick and Sahn 2005) แบบจำลองที่มีตัวเลือกเป็นหลายลำดับ (Ordered Response Models) เช่น Ordered Probit Model (งานของ Tansel 2002) แบบจำลองที่มีข้อมูลที่ไม่ปรากฏออกมา (Censored Regression Models) เช่น Tobit Model (ดูงานวิจัยของ Behrman & Knowles 1999; Stair et al. 2006; และ Tansel & Bircan 2005) หรือ Censored normal regression (Behrman & Knowles 1999) สมการถดถอยสองขั้น (Two-stage Least Square) เช่น Glewwe & Jacoby 2004 เป็นต้น

ในการศึกษาเชิงประจักษ์เหล่านี้มีวิธีการวัด demand for education โดยใช้ตัวแปรต่างๆ กัน เช่น การเข้าเรียนในโรงเรียน (Enrollment) (Handa 2002; Glewwe & Jacoby 2004; Glick & Sahn 2005) ระยะเวลาที่อยู่ในโรงเรียน (จำนวนปี/ระดับ) (Tansel 2002; Glewwe & Jacoby 2004) ระดับการศึกษา (ชั้นที่จบหรือกำลังเรียน) (Behrman & Wolfe 1987; Behrman & Knowles 1999) และตัวชี้วัดอื่นๆ เช่น อายุเมื่อแรกเข้าโรงเรียน จำนวนชั้นที่เรียนจบต่อปีที่อยู่ในโรงเรียน คะแนนสอบในปีสุดท้าย (Behrman & Knowles 1999) ค่าใช้จ่ายในการเรียนพิเศษหรือจ้างติวเตอร์ (Tansel & Bircan 2005) จำนวนเงินที่ยินดีจ่าย (willingness to pay) เพื่อให้มีการปรับปรุงคุณภาพของโรงเรียน (Stair et al. 2006) เป็นต้น

ในส่วนของตัวแปรที่มีผลต่อการศึกษานั้น อาจจำแนกออกได้เป็นหกกลุ่มใหญ่ๆ คือ

(1) ตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของเด็ก (individual child characteristics) เช่น เพศ (ส่วนใหญ่เด็กหญิงได้รับการศึกษาน้อยกว่าเด็กชาย ยกเว้นประเทศไทยในระยะหลัง) อายุ (และอายุกำลังสอง)

(2) ตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของครัวเรือน (household characteristics) เช่น รายได้ของครัวเรือน (ส่วนใหญ่มักมีผลทางบวก) จำนวนสมาชิกของครัวเรือนที่เป็นผู้ใหญ่ (+) จำนวนสมาชิกของครัวเรือนที่เป็นเด็กหรือเด็กวัยเรียน (-) การศึกษาของพ่อแม่ (หรือผู้ปกครอง) (+) อายุ (และอายุกำลังสอง) ของพ่อแม่ (หรือผู้ปกครอง) (อายุ + อายุกำลังสอง -) การที่พ่อแม่ทำงานด้วยตัวเอง (self-employed รวมถึงการเกษตร) (- โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีพ่อ)

<sup>12</sup> ตัวอย่างเช่น Black, McKinnish, and Sanders (2005) พบว่าค่าแรงของแรงงานไร้ฝีมือที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากการขยายตัวของเหมืองถ่านหินในช่วงทศวรรษ 1970 ในสหรัฐทำให้อัตราการเรียนต่อของเด็กวัยรุ่นในพื้นที่เหล่านี้ลดลงอย่างมาก (ค่าแรงที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 10 ทำให้อัตราการเรียนต่อลดลงถึงร้อยละ 5-7)

(3) ตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของชุมชน (community variables) เช่น การอยู่ในเขตเมือง/ชนบท การอยู่ในเขตพื้นที่บุกรุก (squatter settlement) ค่ากลางหรือค่าเฉลี่ยของรายได้ของครัวเรือนในชุมชน และค่ากลางหรือค่าเฉลี่ยของการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน เป็นต้น

(4) ตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับผลตอบแทนและต้นทุนค่าเสียโอกาสของการศึกษา (returns to education and opportunity cost) เช่น ค่าจ้าง และในบางกรณีรวมถึงตัวแปรที่เป็นตัวแทนโดยอ้อม (proxy) เช่น ระยะทางจากใจกลางเมือง โอกาสในการทำงาน

(5) ตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียน เช่น การมีโรงเรียนที่เข้าถึงได้ (school availability ซึ่งมีตัววัดเช่น จำนวนโรงเรียนในพื้นที่ เวลาเดินทางไปโรงเรียน ความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่) สภาพโรงเรียน (เช่น สภาพอาคารสถานที่ในด้านต่างๆ) คุณภาพของโรงเรียน (เช่น วัดจากจำนวนนักเรียนต่อชั้นเรียน จำนวนชั้นเรียนที่ประกอบด้วยเด็กจากหลายๆ ชั้นเรียน (multi-grade) สัดส่วนของนักเรียนต่อครู งบที่โรงเรียนได้) ค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายให้โรงเรียนต่อปี (ค่าเล่าเรียนและค่าใช้จ่ายอื่นๆ)

(6) ตัวแปรหุ่น (dummy variable) และ Interaction terms ของตัวแปรอื่นๆ

## 2. วัตถุประสงค์

1. ศึกษาผลกระทบของค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาที่มีต่อการศึกษาต่อของเยาวชนไทยในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลาย ทั้งสายสามัญและสายอาชีพ
2. ประเมินผล (โดยทางอ้อม) ของโครงการด้านการศึกษารัฐที่มีวัตถุประสงค์ในการขยายโอกาสทางการศึกษา หรือลดค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของครัวเรือน เช่น นโยบายเรียนฟรี 12 ปี และอาจครอบคลุมถึงโครงการอื่นที่จะมีผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายของนักเรียน เช่น โครงการอาหารกลางวัน จักรยานยืมเรียน ฯลฯ โดยการวัดผลกระทบที่มีต่อการตัดสินใจเข้าศึกษาต่อในระดับต่างๆ ของเยาวชนไทย

## 3. คำถามของการวิจัย

1. บัณฑิตบ้าง (เช่น ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา รายได้ของครัวเรือน จำนวนพี่น้อง เพศ อายุและการศึกษาของมารดา/บิดา ฯลฯ) ที่มีผลต่อการตัดสินใจศึกษาต่อของเยาวชนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมปลาย (ทั้งสายสามัญและสายอาชีพ) และแต่ละปัจจัยมีผลมากน้อยเพียงใด หรือมีผลต่อครัวเรือนในแต่ละกลุ่มรายได้แตกต่างกันหรือไม่เพียงใด
2. นโยบายเรียนฟรี 12 ปีแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งไม่ฟรีจริง เนื่องจากเปิดช่องให้โรงเรียน “ระดมทรัพยากร” จากผู้ประกอบการในชื่อเรียกขานต่างๆ ที่มีใช้ค่าบำรุง/ค่าเล่าเรียนได้ นโยบายนี้มีผลกระทบต่อการศึกษาต่อในช่วงรอยต่อในช่วงชั้นมัธยมต้นและมัธยมปลายมากน้อยเพียงใด หรือเบี่ยงเบนไปจากระดับอันพึงคาดหวังในกรณีที่มีการใช้นโยบายนี้อย่างถ้วนหน้าจริงๆ แค่ไหนเพียงใด

## 4. กรอบแนวคิดและระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้ใช้กรอบแนวคิดว่าครัวเรือนมองการศึกษาเป็นทั้ง investment และ consumption goods และครัวเรือนจำนวนมากมักประสบกับภาวะตลาดสินเชื่อที่ไม่สมบูรณ์ กล่าวคือ มีข้อจำกัดในการกู้ยืมเงิน (credit constraint) ซึ่งรวมไปถึงข้อจำกัดในการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา ซึ่งมักต้องใช้เวลา นานกว่าจะได้รับผลตอบแทนกลับมา ทำให้ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา (เช่น ค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่ครัวเรือน ต้องจ่ายเอง และอาจรวมไปถึงต้นทุนค่าเสียโอกาสของการใช้แรงงานของเด็ก<sup>13</sup>) มีผลต่อการตัดสินใจ ส่งลูกหลานเข้าศึกษาต่อ เนื่องจากการใช้จ่ายด้านการศึกษาจะต้องแบ่งปันมาจากค่าใช้จ่ายด้านอื่นๆ ของครัวเรือนในขณะนั้น ซึ่งปัจจัยนี้ (และในกรณีที่ครัวเรือนมองการศึกษาเป็น consumption goods ด้วย) ทำให้ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของครัวเรือนมีแนวโน้มที่จะผันแปรไปตามเศรษฐกิจของครัวเรือน รวมไปถึง value ของครัวเรือน ซึ่งอาจจะทอนส่วนหนึ่งมาจากระดับการศึกษาของพ่อแม่และผู้ปกครอง ด้วย

สำหรับปัจจัยในด้าน supply นั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะมีความสำคัญน้อยกว่าในอดีตมาก เนื่องจากในปัจจุบันเด็กที่ต้องการเรียนแทบทุกคนสามารถเข้าเรียนในโรงเรียนรัฐได้ ถึงแม้ว่าอาจจะมี ปัญหาในการเลือกสาขาอยู่บ้าง เช่น ในอำเภอรอบนอกอาจจะไม่มียังโรงเรียนรัฐสายอาชีพตั้งอยู่ ปัจจัย ด้าน supply ที่อาจมีผลได้แก่ ระยะทางและความสะดวกในการเดินทาง ศักยภาพ คุณภาพ บริการที่ โรงเรียนต่างๆ มีให้ รวมไปถึงค่าใช้จ่ายที่อาจจะแตกต่างกันไปด้วยอย่างไรก็ตาม ตัวแปรเหล่านี้หลาย ตัวมักจะไม่สามารถสังเกตได้ (unobservable) ในข้อมูลการสำรวจ ซึ่งต่างจากตัวแปรในด้านอุปสงค์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านคุณลักษณะต่างๆ ของครัวเรือน

### 4.1 วิธีการวิจัย

แม้ว่าวัตถุประสงค์หลักของการศึกษานี้คือ การศึกษาผลกระทบของค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา ที่มีต่อการศึกษาต่อของเยาวชนไทยในระดับต่างๆ แต่นอกจากตัวแปรด้านค่าใช้จ่าย ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นปัจจัยทางด้านอุปทานแล้ว การศึกษาต่อยังขึ้นกับการตัดสินใจของปัจเจกบุคคลหรือครัวเรือนด้วย ว่าการศึกษานั้นได้รับประโยชน์คุ้มค่าหรือไม่เพียงใด ในทางทฤษฎีนั้น บุคคลอาจมองประโยชน์ที่ได้รับ จากการศึกษาลักษณะของ consumption goods ที่ให้ความพึงพอใจแก่ผู้เรียนและครอบครัว คล้ายกับการบริโภคสินค้าชนิดอื่นๆ หรือเป็นการลงทุนสร้างทุนมนุษย์ที่คาดหวังว่าจะได้รับผลตอบแทนกลับคืน มาจากรายได้การทำงานที่เพิ่มขึ้นในอนาคต การที่ผลลัพธ์ (outcome) ในเรื่องการตัดสินใจเรียนต่อที่ เราเห็นจากข้อมูลการสำรวจเป็นผลมาจากหลายตัวแปร ทำให้การวัดผลกระทบของค่าใช้จ่ายด้าน การศึกษาให้ถูกต้องมีความจำเป็นต้องรวมตัวแปรเหล่านั้นเข้ามาในสมการด้วย และการที่สามารถวัดผล ของตัวแปรอื่นๆ ย่อมช่วยให้เข้าใจพฤติกรรม/การตัดสินใจของครัวเรือนซึ่งจะมีส่วนช่วยในการกำหนด นโยบายและมาตรการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องได้ด้วย

<sup>13</sup> แต่ต้นทุนส่วนนี้ไม่น่าเป็นตัวแปรที่มีความสำคัญในประเทศไทยในปัจจุบัน

## 4.2 แบบจำลองทางสถิติและเศรษฐมิติ

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาเชิงประจักษ์โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจที่มีอยู่ก่อนแล้ว โดยใช้แบบจำลอง Probit ซึ่งเป็นแบบจำลองที่ใช้ในการทำนายความน่าจะเป็นในการเกิดเหตุการณ์ที่สนใจเมื่อตัวแปรตาม (dependent variable) มีค่าจำกัดอยู่ในช่วงใดช่วงหนึ่ง เช่น เป็นคำตอบประเภทใช่หรือไม่ใช่ โดยมีข้อสมมติฐานว่า การแจกแจงค่าความน่าจะเป็นนั้นเป็นการแจกแจงแบบปกติ (Normal distribution) สามารถเขียนเป็นสูตรโดยใช้สัญลักษณ์ทางคณิตศาสตร์ได้เป็น

$$E[y|x] = \Pr(Y = 1|x) = \int_{-\infty}^{x'\beta} \phi(t) dt = \Phi(x'\beta)$$

โดยที่ฟังก์ชัน  $\Phi(\cdot)$  แทนการแจกแจงสะสม (cumulative probability) ของการแจกแจงทั่วไปแบบมาตรฐาน (Z หรือ standardized normal distribution)

การประมาณการ (estimation) ใช้วิธี maximum likelihood โดยมีค่า Log likelihood จากการประมาณการเป็นค่าแสดงความสามารถในการอธิบายของแบบจำลองโดยรวม (เช่น โดยใช้ Likelihood Ratio Test (LR Test)) ส่วนการพิจารณานัยสำคัญทางสถิติของแต่ละตัวแปรอิสระนั้น สามารถดูได้จากค่าสถิติ Z ของตัวแปรนั้นๆ

อย่างไรก็ตามค่าประมาณของสัมประสิทธิ์ (coefficient) ที่ได้จากแบบจำลอง Probit มิได้แสดงถึงอัตราการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรตามเมื่อค่าของตัวแปรอิสระเพิ่มขึ้น 1 หน่วย ("marginal effect") อย่างตรงไปตรงมาเช่นกรณีของสัมประสิทธิ์ (coefficient) ที่ได้จากสมการถดถอยเชิงเส้น (Linear regression) โดยในกรณีของแบบจำลอง Probit สามารถคำนวณค่า marginal effect ได้จาก

$$\frac{\partial E[y|x]}{\partial x} = \phi(x'\beta)\beta$$

สำหรับการคำนวณหาค่า marginal effect ของตัวแปรอิสระประเภทตัวแปรหุ่นจะหาได้จาก

$$\frac{\partial E[y|x]}{\partial x} (Dummy) = \Pr[Y = 1 | \overline{x_{(d)}}, d = 1] - \Pr[Y = 1 | \overline{x_{(d)}}, d = 0]$$

ในกรณีที่ตัวแปรอิสระบางตัวปรากฏขึ้นในแบบจำลองมากกว่า 1 ครั้ง และมีความสัมพันธ์กับตัวแปรตามในลักษณะไม่เป็นเชิงเส้นตรง ตัวอย่างเช่น ในสมการมีทั้งอายุและอายุยกกำลังสองเป็นตัวแปรตาม ถ้าสมมติให้ชุดตัวแปรอิสระ  $x$  ประกอบด้วย  $W$  (vector ของตัวแปรอื่น)  $z_1$  (อายุ) และ  $z_1^2$  (อายุกำลังสอง)

$$\Pr(y = 1|z) = \Phi(\beta W + \beta_1 z_1 + \beta_2 z_1^2)$$

เราจะสามารถหาค่า Marginal effect ของตัวแปรอายุได้จาก

$$\frac{\partial E[y|z_1]}{\partial z_1} = \phi(x'\beta)(\beta_1 + 2\beta_2 z_1)$$



สำหรับการประมาณการสมการการเรียนรู้ต่อในระดับมัธยมต้นนั้น คณะผู้วิจัยออกแบบแบบจำลอง โดยกำหนดให้เด็กที่เรียนจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 มีทางเลือกสองทางคือเรียนต่อในชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ( $Y=1$ ) หรือไม่เรียนต่อ ( $Y=0$ ) เด็กที่ไม่เรียนต่อหลังจากจบประถมหกด้วยสาเหตุใดก็ตามอาจเลือกกลับมาเรียนต่อในปีต่อมา แต่เด็กที่จบประถม 6 และไม่ได้เรียนต่อภายในสองปีแรกที่จบจะมีโอกาสที่กลับมาเรียนต่อมัธยมต้นในระบบโรงเรียน (ไม่รวม กศน.) ค่อนข้างน้อย<sup>14</sup>

สำหรับเยาวชนที่จบการศึกษาในระดับมัธยมต้นแล้วนั้น แบบจำลองที่ใช้กำหนดว่าในช่วงสองปีแรกหลังจากจบมัธยมต้นนั้น เด็กแต่ละคนจะเลือกที่จะเรียนหรือไม่เรียนในโรงเรียนสายสามัญหรือสายอาชีพ โดยเด็กแต่ละคน (และพ่อแม่ ผู้ปกครอง และสมาชิกอื่นๆ ของครัวเรือน) อาจมี preference และลำดับการเลือกเรียนสายสามัญ (ม.4) และสายอาชีพ (ปวช.1) ที่ต่างกัน รวมทั้งมีต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ต่างกันด้วย (โดยเฉลี่ยแล้ว ค่าใช้จ่ายในการเรียนสายอาชีพจะสูงกว่าสายสามัญประมาณหนึ่งหมื่นบาทต่อคนต่อปี) อย่างไรก็ตาม แบบจำลองนี้กำหนดว่าเด็กที่ไม่ได้เรียนต่อในระบบโรงเรียนภายในสองปีแรกหลังจากจบมัธยมต้นนั้นได้พิจารณาทั้งสองทางเลือกแล้วตัดสินใจที่จะไม่เรียนต่อในทั้งสองทาง และสมมติว่าเด็กที่จบมัธยม 3 มาเกินสองปีและยังไม่ได้เรียนต่อสายใดสายหนึ่งในสองสายนี้ตัดสินใจที่จะไม่กลับเข้ามาเรียนต่อในระบบโรงเรียนแล้ว<sup>15</sup>

การประมาณการสมการการเรียนรู้ต่อในระดับหลังมัธยมต้นจึงประกอบด้วยสองสมการที่แยกจากกันคือ (1) สมการการตัดสินใจเรียนต่อมัธยมปลายสายสามัญ และ (2) สมการการตัดสินใจเรียนต่อสายอาชีพ โดยเด็กที่เรียนอยู่ในชั้น ม.4 และ ปวช.1 จะมีค่าตัวแปรตาม  $Y=1$  (ในแต่ละสมการที่แยกจากกัน) สำหรับเด็กที่เรียนจบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 แล้วไม่ได้เรียนต่อภายในสองปีจะตกเป็นตัวอย่างในทั้งสองสมการ โดยมีค่าตัวแปรตาม  $Y=0$  ในทั้งสองสมการ

#### 4.3 แหล่งข้อมูลและตัวแปรที่ใช้ในการวิเคราะห์

ข้อมูลหลักที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้เป็นข้อมูลทุติยภูมิจากโครงการสำรวจเด็กและเยาวชนประจำปี พ.ศ. 2545 และ 2540 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ โดยใช้ข้อมูลรายครัวเรือนจากการสำรวจโดยตรง (ข้อมูลดิบที่ไม่ได้ถ่วงน้ำหนัก)

##### ตัวแปรตาม

งานวิจัยนี้ใช้การเข้าเรียน (หรือไม่เข้าเรียน) ในระบบโรงเรียน (enrollment) ในชั้นที่กำหนดเป็นตัวแปรตาม (dependent variable) โดยแบ่งชุดข้อมูลในแต่ละปีออกเป็น 3 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 และ ระดับชั้นประกาศนียบัตรวิชาชีพปีที่ 1 รายละเอียดของตัวอย่างกลุ่มต่างๆ ดูได้จากตารางที่ 5.4

<sup>14</sup> เพื่อความง่าย การประมาณการจึงไม่รวมเด็กที่ไม่เรียนต่อมัธยมต้นภายในสองปีแรกเข้ามาในตัวอย่างที่ทำการวิเคราะห์ (หรืออีกนัยหนึ่ง การศึกษานี้สมมติว่าโอกาสที่เด็กจะกลับเข้ามาเรียนต่อในระบบโรงเรียนในปีที่สามหลังจากจบประถมหก (หรือในปีหลังจากนั้น) เท่ากับศูนย์)

<sup>15</sup> เด็กที่กลับมาเรียนหลังจากนี้ มีแนวโน้มที่จะไปอยู่ในระบบการศึกษาออกโรงเรียน (กศน.) แทน

## ตารางที่ 5.4 จำนวนข้อมูลจากสำรวจ และจำนวนตัวอย่างจำแนกตามตัวแปรตาม

กรณีที่พิจารณา	ปี พ.ศ. 2540	ปี พ.ศ. 2545
<b>Probit Model ชั้น ม.1</b>		
➤ จำนวนนักเรียน ม.1 ในการสำรวจ	1,144	3,383
➤ จำนวนนักเรียน ม.1 (เฉพาะที่อายุไม่เกิน14ปี) ค่า $Y = 1$	1,096	3,343
➤ จำนวนผู้จบ ป.6 (แต่ไม่ศึกษาต่อ และออกจากโรงเรียนมาแล้วไม่เกิน 2 ปี)	197	426
➤ จำนวนผู้ไม่เข้าเรียน ม.1 ทั้งสิ้น (หักผู้ไม่ศึกษาต่อ เพราะปัญหาสุขภาพและความประพฤติก่อนแล้ว) ค่า $Y = 0$	185	381
<b>Probit Model ชั้น ม.4 และ ปวช.1</b>		
➤ จำนวนนักเรียน ม.4 (ค่า $Y = 1$ ในกรณี Probit ชั้น ม.4)	536	1,966
➤ จำนวนนักเรียน ปวช.1 (ค่า $Y = 1$ ทั้งในกรณี Probit ระดับ ปวช.1)	279	630
➤ จำนวนผู้จบม.3 (แต่ไม่ศึกษาต่อ และออกจากโรงเรียนมาแล้วไม่เกิน 2 ปี)	384	1,083
➤ จำนวนผู้ไม่เข้าเรียน ม.4 หรือ ปวช.1 ทั้งสิ้น (หักผู้ไม่ศึกษาต่อเพราะปัญหาสุขภาพและความประพฤติก่อนแล้ว) (ค่า $Y = 0$ ในทั้งสองกรณี)	361	1,033

### ระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 (ม.1)

ในกรณีของชั้น ม.1 ในปีการศึกษา 2539 (ข้อมูลจากการสำรวจเด็กและเยาวชนปี พ.ศ. 2540) ประกอบด้วยข้อมูลของนักเรียน (ค่าตัวแปรตาม = 1) โดยเลือกเฉพาะเด็กที่มีอายุไม่เกิน 14 ปี<sup>16</sup> จำนวน 1,096 คน และตัดเด็กที่กำลังเรียน ม.1 แต่มีอายุมากกว่า 14 ปี ออกไปทั้งสิ้น 48 คน ขณะที่กลุ่มผู้ไม่เรียนต่อ ม.1 (ค่าตัวแปรตามเท่ากับ 0) เลือกมาจากเด็กที่อายุไม่เกิน 14 ปี และจบ ป.6 มาแล้วไม่เกิน 2 ปี จำนวน 185 คน โดยตัดผู้ที่ให้เหตุผลว่าไม่เรียนต่อเพราะป่วยหรือมีปัญหาความประพฤติออกไป 12 คน รวมเป็นจำนวนตัวอย่าง 1,281 คน

สำหรับชั้น ม.1 ในปีการศึกษา 2545 (ข้อมูลจากการสำรวจเด็กและเยาวชนปี พ.ศ. 2545) ประกอบด้วยข้อมูลของนักเรียน โดยเลือกเฉพาะเด็กที่มีอายุไม่เกิน 14 ปี จำนวน 3,343 คน และตัดเด็กที่กำลังเรียน ม.1 แต่มีอายุมากกว่า 14 ปี ออกไปทั้งสิ้น 40 คน ขณะที่กลุ่มผู้ไม่เรียนต่อ ม.1 (ค่าตัวแปรตามเท่ากับ 0) เลือกมาจากเด็กที่อายุไม่เกิน 14 ปี และจบ ป.6 มาแล้วไม่เกิน 2 ปี จำนวน 381 คน โดยตัดผู้ที่ให้เหตุผลว่าไม่เรียนต่อเพราะป่วยหรือมีปัญหาความประพฤติออกไป 35 คน รวมจำนวนตัวอย่าง 3,724 คน

<sup>16</sup> ทั้งนี้ เพราะข้อจำกัดของข้อมูลซึ่งสามารถระบุตัวพ่อหรือแม่ที่อาศัยอยู่ในครัวเรือนเดียวกับเด็กได้เฉพาะกรณีที่เด็กมีอายุไม่เกิน 14 ปี เท่านั้น ดังนั้น หากรวมกลุ่มตัวอย่างที่มีอายุมากกว่า 14 ปี เข้าไปด้วยจะทำให้ไม่สามารถนำข้อมูลของพ่อและแม่มาเปรียบเทียบได้

## ระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 (ม.4)

ชั้น ม.4 ในปีการศึกษา 2539 ประกอบด้วยข้อมูลของนักเรียน (ค่าตัวแปรตามเท่ากับ 1) จำนวน 536 คน ขณะที่กลุ่มผู้ไม่เรียนต่อ ม.4 (ค่าตัวแปรตามเท่ากับ 0) เลือกมาจากเยาวชนที่จบ ม.3 มาแล้วไม่เกิน 2 ปี จำนวน 361 คน โดยตัดผู้ที่ทำให้เหตุผลว่าไม่เรียนต่อเพราะป่วยหรือมีปัญหาความประพฤติออกไป 23 คน รวมเป็นจำนวนตัวอย่าง 897 คน

ชั้น ม.4 ในปีการศึกษา 2545 ประกอบด้วยข้อมูลของของนักเรียนจำนวน 1,966 คน ขณะที่กลุ่มผู้ไม่เรียนต่อ ม.4 เลือกมาจากเยาวชนที่จบ ม.3 มาแล้วไม่เกิน 2 ปี จำนวน 1,033 คน (ตัดผู้ที่ทำให้เหตุผลว่าไม่เรียนต่อเพราะป่วยหรือมีปัญหาความประพฤติออกไป 50 คน) รวมเป็นจำนวนตัวอย่าง 2,999 คน

## ระดับชั้นประกาศนียบัตรวิชาชีพปีที่ 1 (ปวช.1)

สุดท้ายในกรณีของระดับ ปวช.1 ในปีการศึกษา 2539 ประกอบด้วยข้อมูลของผู้เรียน (ค่าตัวแปรตามเท่ากับ 1) จำนวน 279 คน ขณะที่กลุ่มผู้ไม่เรียนต่อ ม.4 (ค่าตัวแปรตามเท่ากับ 0) เลือกมาจากเยาวชนที่จบ ม.3 มาแล้วไม่เกิน 2 ปี จำนวน 361 คน โดยที่เป็นข้อมูลชุดเดียวกับกรณีชั้นม.4 จำนวนตัวอย่างที่ใช้สุทธิเท่ากับ 640 คน

และในกรณีของระดับ ปวช.1 ในปีการศึกษา 2545 ประกอบด้วย ข้อมูลของผู้เรียน จำนวน 630 คน ขณะที่กลุ่มผู้ไม่เรียนต่อ ม.4 เลือกมาจากเยาวชนที่จบ ม.3 มาแล้วไม่เกิน 2 ปี จำนวน 1,033 คน โดยที่เป็นข้อมูลชุดเดียวกับกรณีชั้น ม.4 จำนวนตัวอย่างที่ใช้สุทธิเท่ากับ 1,633 คน

## ตัวแปรอิสระ (Independent variables)

ตัวแปรอิสระ (Independent variables) ในการศึกษานี้ได้แก่ตัวแปรที่คาดว่าจะมีผลต่อโอกาสในการศึกษาต่อระดับมัธยมและ ปวช. ของเด็กและเยาวชน ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มหลักๆ คือกลุ่มแรกของตัวผู้เรียน/ไม่เรียน และครัวเรือนนั้นๆ กลุ่มที่สองเป็นตัวแปรที่สะท้อนถึงอุปทานด้านการศึกษาในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงตัวแปรแต่ละตัวในทั้งสองกลุ่ม รวมถึงทิศทางของผลกระทบที่คาดการณ์ไว้เป็นรายตัวแปรดังต่อไปนี้ (เพื่อความสะดวกในการอ่านผลการวิเคราะห์ จึงได้แสดงชื่อย่อที่ใช้แทนชื่อตัวแปรต่างๆ เอาไว้ด้วย)

ก. **ตัวแปรที่สะท้อนถึงอุปสงค์ต่อการศึกษาของตัวผู้เรียน/ไม่เรียน และครัวเรือน** โดยครอบคลุมทั้งในแง่ข้อจำกัดในการเข้าถึงทรัพยากรของครัวเรือน ทักษะคนที่มีความรู้ และต้นทุนค่าเสียโอกาส ได้แก่

- จำนวนผู้ใหญ่ในครัวเรือน (MEM\_AD\_1) เป็นตัวแปรที่สะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรเพื่อการศึกษาของครัวเรือน ทั้งนี้ ครัวเรือนที่มีผู้ใหญ่ที่อยู่ในวัย

แรงงานในครัวเรือนมากน่าจะมีส่วนช่วยในการหารายได้เพิ่มมากกว่าครัวเรือนที่มีผู้น้อย<sup>17</sup>

- จำนวนเด็กและเยาวชนที่อายุต่ำกว่า 24 ปี ในครัวเรือน (MEM\_CHI) เป็นอีกตัวแปรสะท้อนถึงความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรเพื่อการศึกษาของเด็กและเยาวชนในครัวเรือน ทั้งนี้ ครัวเรือนที่มีเด็ก/เยาวชนมากมีแนวโน้มที่จะทำให้ทรัพยากรเพื่อการศึกษาของครัวเรือนต่อเด็ก/เยาวชนแต่ละคนลดน้อยลง (มี dilution effect)
- อายุของเด็ก/เยาวชน (AGE) และอายุเด็กยกกำลังสอง (AGE2) อายุที่เพิ่มขึ้นน่าจะมีส่วนทำให้ออกาสทางการศึกษาของเด็กคนนั้นๆ ลดลง และเพิ่มโอกาสที่เด็ก/เยาวชนจะเข้าสู่ตลาดแรงงานมากขึ้น โดยการพิจารณาในรูปกำลังสองจะทำให้เห็นทิศทางว่าการเพิ่มหรือลดลงของโอกาสทางการศึกษาเป็นไปในทางเร่งขึ้นหรือหน่วงลงได้
- เพศของเด็กและเยาวชน (FEMALE) เป็นตัวแปรหุ่นซึ่งกำหนดค่าให้เท่ากับ 1 สำหรับเพศหญิง 0 สำหรับเพศชาย งานวิจัยในหลายประเทศพบว่าผู้หญิงมักจะมีโอกาสทางการศึกษาน้อยกว่าผู้ชาย แต่ในประเทศไทยนั้น ในระยะหลังมีแนวโน้มที่เปลี่ยนไปในทางที่ผู้หญิงมีการศึกษามากกว่าผู้ชาย
- รายได้ต่อจำนวนสมาชิกของครัวเรือน<sup>18</sup> (AVRREVHH) มีหน่วยเป็นหมื่นบาทต่อคนต่อปี ตัวแปรนี้แสดงถึงค่าเฉลี่ยของทรัพยากรของครัวเรือนต่อจำนวนสมาชิก โดยปกติรายได้ที่เพิ่มขึ้นน่าจะทำให้การศึกษาของเด็กในครัวเรือนนั้นเพิ่มขึ้นด้วย แม้ว่าครัวเรือนจะมองการศึกษาเป็นการลงทุนเพื่อผลตอบแทนในอนาคตหรือเป็นการบริโภคเพื่อความพึงพอใจในปัจจุบันก็ตาม
- ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของเด็ก (EDUEXP) มีหน่วยเป็นหมื่นบาทต่อปีการศึกษา ซึ่งประกอบด้วยค่าธรรมเนียมการศึกษา ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าเครื่องแต่งกายสำหรับไปโรงเรียน ค่าอาหารในวันที่ไปโรงเรียน และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นนี้อาจทำให้บางครัวเรือนรับภาระไม่ไหว และมีผลทำให้ครัวเรือนตัดสินใจไม่ส่งให้ลูกหลานเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้นไปในที่สุด เนื่องจากผลกระทบของค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาต่อโอกาสศึกษาต่อของเด็กอาจไม่คงที่ (ความสัมพันธ์อาจไม่ได้เป็นแบบเส้นตรง) ในการประมาณการจึงใส่ตัวแปรนี้ในรูปกำลังสอง (EDUEXP2) เข้ามาด้วย ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายการศึกษาที่ใช้ในแบบจำลองของเด็กและเยาวชนแต่ละกลุ่มมีความแตกต่างกันดังนี้

<sup>17</sup> เหตุที่ไม่ตัดกลุ่มผู้สูงอายุออกไปเพราะแม้ผู้สูงอายุอาจเป็นภาระแก่ครัวเรือนในการเลี้ยงดู ทว่าในบางแง่มุมก็มีส่วนทดแทนแรงงานเด็กวัยเรียนได้ เช่น การดูแลเด็กเล็ก หรือการทำงานบ้าน เป็นต้น ทำให้การมีผู้สูงอายุในครัวเรือนก็อาจส่งผลในเชิงบวกต่อการศึกษาของเด็กด้วยเช่นกัน

<sup>18</sup> ในงานวิจัยนี้ได้ตัดครัวเรือนที่ไม่มีข้อมูลรายได้ของสมาชิกในครัวเรือนบางคนทิ้งระบุว่าทำงานออก เพื่อเลือกเฉพาะตัวอย่างที่มีข้อมูลครบถ้วนเท่านั้น

- สำหรับเด็กที่ไม่ได้เข้าโรงเรียนนั้น คณะผู้วิจัยได้ประมาณการค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของเด็กแต่ละคน เป็นค่าใช้จ่ายสมมติ (imputed cost) โดยสมมติว่าถ้าเด็กคนนั้นไปเรียนในโรงเรียนก็จะมีค่าใช้จ่ายเท่ากับค่าเฉลี่ยของเด็กที่เรียนในชั้นเดียวกันในโรงเรียนของรัฐในพื้นที่นั้นๆ (เช่น ในหรือนอกเขตเทศบาลของจังหวัดเดียวกัน ในกรณีปี 2540 มีการจำแนกเป็นเขตสุขภาพเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งกรณีหนึ่ง)
- สำหรับเด็กที่กำลังเรียนในระบบโรงเรียน ใช้ค่าใช้จ่ายจริงของเด็กแต่ละคน ยกเว้นในกรณีเด็กที่เรียนในโรงเรียนเอกชนจะคิดค่าใช้จ่ายสมมติ (imputed cost) ในส่วนของค่าเล่าเรียนเท่ากับค่าเล่าเรียนเฉลี่ยของเด็กที่เรียนในชั้นเดียวกันในโรงเรียนของรัฐในพื้นที่นั้นๆ ส่วนค่าใช้จ่ายอื่นๆ ของเด็กกลุ่มนี้ (ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าเครื่องแต่งกายสำหรับไปโรงเรียน ค่าพาหนะเดินทางไปโรงเรียน ค่าอาหารในวันที่ไปโรงเรียน และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง) ใช้ตัวเลขค่าใช้จ่ายจริงของเด็กแต่ละคน<sup>19</sup>
- อายุพ่อ (AGE\_P) (ปี) อายุพ่อยกกำลังสอง (AGE\_P2) อายุแม่ (AGE\_M) และอายุแม่ยกกำลังสอง (AGE\_M2) เป็นตัวแปรที่สะท้อนความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรของครัวเรือน ภายใต้แนวคิด Life-Cycle Hypothesis ซึ่งสามารถอธิบาย Age-Earning Profile ที่มักมีความสัมพันธ์แบบยกกำลังสอง (quadratic) กับอายุ เช่น เมื่อคนมีอายุมากขึ้น ค่าแรงที่ได้รับก็จะมีแนวโน้มสูงขึ้นตามประสบการณ์ที่เพิ่มมากขึ้น แต่ก็ค่อยๆ เพิ่มในอัตราที่ลดลงหรือติดลบเมื่อใกล้ถึงวัยเกษียณอายุ นอกจากนี้ อายุยังอาจสะท้อนถึงตัวแปรอื่นๆ ที่นักวิจัยไม่มีหรือไม่ได้รวมเข้ามาในสมการ (unobservable variables) อีกด้วย
- ระยะเวลาศึกษาในระบบโรงเรียนของพ่อ (Y\_ED\_P) และการศึกษาในระบบโรงเรียนของแม่ (Y\_ED\_M) เป็นตัวแปรที่สะท้อนทั้งความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรของครัวเรือนและทัศนคติต่อการศึกษาของครอบครัว โดยพ่อแม่ที่มีการศึกษาสูงมักมีทัศนคติในทางบวกต่อการศึกษาต่อของลูก<sup>20</sup>

<sup>19</sup> สาเหตุที่ใช้ตัวเลขค่าเล่าเรียนในโรงเรียนรัฐแทนก็เพราะตัวเลขค่าใช้จ่ายในกรณีนี้ต้องการสะท้อนราคาที่มีผลต่อการตัดสินใจส่งเด็กเข้าเรียนต่อหรือไม่ โดยทั่วไปแล้ว โรงเรียนเอกชนเก็บค่าเล่าเรียนสูงกว่าโรงเรียนรัฐ (จากข้อมูลทั้งปี 2540 และ 2545 พบว่า ค่าธรรมเนียมการศึกษาของโรงเรียนเอกชนทั้งสามระดับชั้นสูงกว่าโรงเรียนรัฐบาลในแทบทุกพื้นที่) ดังนั้น ในกรณีที่การเข้าเรียนโรงเรียนเอกชนเป็นการเลือกโดยสมัครใจ (ไม่ใช่เพราะโรงเรียนรัฐในพื้นที่ไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะรับเด็กนักเรียนทั้งหมดได้ จนทำให้เด็กจำนวนหนึ่งต้องไปเข้าโรงเรียนเอกชนแทน) เด็กที่เลือกเรียนโรงเรียนเอกชนจะมีค่าใช้จ่ายจริงในส่วนที่เป็นค่าเล่าเรียนสูงกว่ากรณีที่เด็กเหล่านั้นเลือกเรียนในโรงเรียนของรัฐ ในความเป็นจริงการเรียนที่โรงเรียนเอกชนอาจทำให้มีค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่สูงกว่าที่โรงเรียนรัฐด้วยเช่นกัน แต่ไม่เสมอไป (เช่น การเลือกเรียนในโรงเรียนเอกชนที่ใกล้บ้านอาจทำให้เสียค่าพาหนะน้อยลง หรือโรงเรียนรัฐบาลแห่งอาจเรียกเก็บค่าใช้จ่ายส่วนที่ไม่ใช่ค่าเล่าเรียนสูงกว่าโรงเรียนเอกชน และในหลายกรณีเด็กที่เรียนในโรงเรียนเอกชนเป็นเด็กที่มีฐานะดีกว่าจึงมีแนวโน้มที่จะมีค่าใช้จ่ายอื่นๆ เช่น ค่าอาหารและค่าเครื่องแต่งกาย สูงกว่าเด็กที่เรียนที่โรงเรียนรัฐ เป็นต้น) จึงไม่ได้คิดค่าใช้จ่ายอื่นๆ ตามค่าเฉลี่ยของโรงเรียนรัฐ

<sup>20</sup> และมีแนวโน้มที่จะมีรายได้สูงกว่าด้วย นอกจากนี้ ในงานวิจัยต่างๆ มักพบว่าการศึกษาของแม่เป็นตัวแปรที่สำคัญส่งผลต่อภาวะความเป็นอยู่ของครัวเรือนนอกเหนือจากการศึกษาด้วย เช่น อัตราตายของทารกและเด็ก

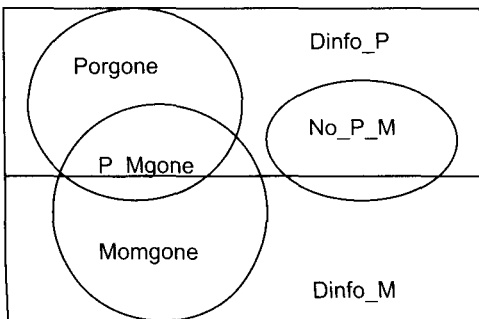
➤ ตัวแปรหุ่นที่เกี่ยวกับการไม่มีข้อมูลพ่อหรือแม่อันเนื่องมาจากพ่อหรือแม่ไม่อยู่ในครัวเรือนเดียวกับเด็ก มีความแตกต่างกันในการใช้ข้อมูลปี 2540 กับปี 2545 กล่าวคือ การสำรวจในปี 2545 มีข้อมูลที่แยกให้เห็นชัดเจนว่าพ่อหรือแม่ที่ได้อาศัยอยู่ในครัวเรือนเดียวกับเด็กนั้น อยู่ในครัวเรือนอื่นหรือเสียชีวิตไปแล้ว ขณะที่ปี 2540 จะไม่มีข้อมูลที่ชี้ชัดลงไปว่า การหายไปจากครัวเรือนของพ่อหรือแม่เป็นแค่การอาศัยอยู่ที่อื่นหรือเป็นเพราะเสียชีวิตไปแล้ว ดังนั้น จึงมีตัวแปรหุ่นที่เกี่ยวข้องหลายตัว ดังต่อไปนี้

- ส่วนแรก มีข้อมูลเฉพาะในชุดข้อมูล ม.1 ปี 2545 เท่านั้น คือ PORGONE เป็นตัวแปรหุ่นที่มีค่าเท่ากับ 1 หากพ่อเสียชีวิต MOMGONE เป็นตัวแปรหุ่นที่มีค่าเท่ากับ 1 หากแม่เสียชีวิต และ P\_MGONE ซึ่งเป็นตัวแปรหุ่นเท่ากับ 1 เมื่อทั้งพ่อและแม่ของเด็กผู้นั้นเสียชีวิตลง สำหรับทิศทางผลกระทบนั้นเป็นที่คาดหมายว่าหากเด็กคนใดต้องสูญเสียพ่อและ/หรือแม่ไปย่อมมีโอกาสเข้าศึกษาต่อลดลงจากเด็กอื่นๆ
- ส่วนที่สองเป็นตัวแปรที่มีในทั้งสองปีแต่แตกต่างกันในกรณีที่ต้องการตีความผลกระทบ โดย DINFO\_P เป็นตัวแปรหุ่น ที่มีค่าเท่ากับ 1 หากเด็กผู้นั้นไม่มีข้อมูลพ่อ (พ่อไม่อยู่ในครัวเรือน) DINFO\_M เป็นตัวแปร หุ่นเท่ากับ 1 หากเด็กผู้นั้นไม่มีข้อมูลแม่ (แม่ไม่อยู่ในครัวเรือน) และ NO\_P\_M ตัวแปรหุ่นเท่ากับ 1 หากเด็กไม่อยู่กับทั้งพ่อและแม่ โดยในชุดข้อมูลปี 2545 ผลกระทบที่ประมาณการได้จะแสดงถึงคุณลักษณะที่คล้ายคลึงกันของพ่อหรือแม่ที่อยู่นอกครัวเรือน เช่น อายุ การศึกษา ซึ่งส่งผลกระทบต่อการศึกษาของลูก (ทั้งๆ ที่พ่อหรือแม่มีได้อยู่ในครัวเรือน แต่เป็นการมีส่วนร่วมตัดสินใจจากภายนอก) ขณะที่ปี 2540 ผลที่ได้จะตีความได้ยากเพราะเป็นการผสมผสานของทั้งกรณีที่พ่อ/แม่เสียชีวิตไปแล้วกับกรณีที่พ่อ/แม่อยู่นอกครัวเรือน ซึ่งบางกรณีจะรวมถึงกรณีที่พ่อแม่ส่งลูกไปเรียนหนังสือที่อำเภอหรือจังหวัดอื่น

เพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนขึ้น เราสามารถแสดงการจำแนกตัวแปรหุ่นในแต่ละชุดข้อมูลได้ตามแผนภาพต่อไปนี้

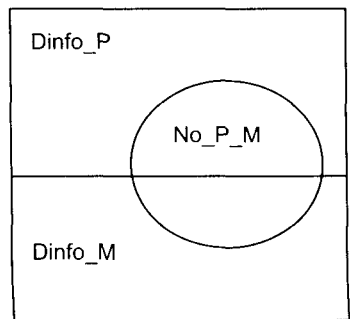
ปี 2545

พ่อ/แม่เสียชีวิต พ่อ/แม่อยู่ที่อื่น



ปี 2540

พ่อ/แม่ไม่ได้อยู่ในครัวเรือนที่สำรวจ



- OWNBUSP\_M เป็นตัวแปรหุ่นที่มีค่าเท่ากับ 1 หากพ่อหรือแม่มีธุรกิจซึ่งมีลูกจ้างเป็นของตนเอง เป็นตัวแปรที่ช่วยสะท้อนทั้งการเข้าทรัพยากรของครัวเรือน และทัศนคติที่มีต่อการศึกษา โดยครัวเรือนที่มีธุรกิจเองน่าจะมีเศรษฐกิจดีกว่าครัวเรือนทั่วไป
- SELFEMP\_M เป็นตัวแปรหุ่นที่เท่ากับ 1 เมื่อพ่อหรือแม่ประกอบอาชีพอิสระที่ไม่มีลูกจ้าง (รวมทั้งการทำเกษตร) ทำให้มีโอกาสที่ครัวเรือนกลุ่มนี้มีแนวโน้มที่จะให้ลูกออกจากโรงเรียนเร็วขึ้นเพื่อใช้เป็นแรงงานช่วยกิจการของครอบครัว อย่างไรก็ตาม ในหลายกรณีครัวเรือนที่ประกอบอาชีพอิสระอาจมีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่าครัวเรือนที่ทำงานรับจ้างหรือพนักงานในสายการผลิต ดังนั้นผลอาจเป็นไปได้ทั้ง
- กรณี ม.4 และ ปวช.1 ซึ่งไม่มีข้อมูลพ่อและแม่นั้น ใช้ข้อมูลของหัวหน้าครัวเรือนและคู่สมรสเป็นตัวแทน โดยมีรายละเอียด ดังนี้
  - อายุหัวหน้าครัวเรือน (AGEHH) และอายุหัวหน้าครัวเรือนยกกำลังสอง (AGEHH2) โดยเลือกเฉพาะหัวหน้าครัวเรือนที่มีอายุมากกว่า 24 ปีเท่านั้น เพื่อให้หัวหน้าครัวเรือนไม่ทับซ้อนกับกลุ่มเยาวชนตามที่นิยามไว้ในข้อมูลการสำรวจเด็กและเยาวชน
  - อายุคู่สมรสหัวหน้าครัวเรือน (AGEHHS) และอายุคู่สมรสหัวหน้าครัวเรือนยกกำลังสอง (AGEHHS2) สำหรับครัวเรือนที่หัวหน้าครัวเรือนไม่มีคู่สมรสใช้ตัวแปรหุ่น D\_NOHHS แทน โดยกำหนดค่าให้ตัวแปรนี้เท่ากับ 1 หากไม่มีคู่สมรสของหัวหน้าครัวเรือนอยู่ในครัวเรือนนั้น
  - ระยะเวลาศึกษาในระบบโรงเรียนของหัวหน้าครัวเรือน (Y\_ED\_HH) และระยะเวลาศึกษาในระบบโรงเรียนของคู่สมรสหัวหน้าครัวเรือน (Y\_ED\_HSP) ทั้งสองตัวแปร มีหน่วยเป็นปี
  - ตัวแปรหุ่น OWNBUSH\_SP มีค่าเท่ากับ 1 หากหัวหน้าครัวเรือนมีธุรกิจ (มีลูกจ้าง) ของตนเอง
  - ตัวแปรหุ่น SELFEMPH\_SP มีค่าเท่ากับ 1 หากหัวหน้าครัวเรือนประกอบอาชีพอิสระ (ไม่มีลูกจ้าง)
  - เพศของหัวหน้าครัวเรือน แทนด้วย FEMALEHH ซึ่งเป็นตัวแปรหุ่นที่มีค่าเท่ากับ 1 หากหัวหน้าครัวเรือนเป็นผู้หญิง โดยทั่วไปแล้วครัวเรือนที่มีหัวหน้าครัวเรือนเป็นผู้หญิงมักเป็นครัวเรือนที่ขาดพ่อบ้านที่จะเป็นอีกกำลังที่สำคัญในการช่วยหารายได้มาจุนเจือ ดังนั้น ผลที่มีต่อโอกาสทางการศึกษาของเด็กและเยาวชนในครัวเรือนจึงน่าจะเป็นลบ
- ตัวแปรที่น่าจะมีผลที่สำคัญต่ออุปสงค์ต่อการศึกษาอีกตัวหนึ่งคือ ความคาดหวังของครัวเรือนในด้านผลตอบแทนจากการลงทุนด้านการศึกษา แต่เนื่องจากข้อมูลที่มีอยู่ไม่เพียงพอที่จะคำนวณออกมาได้อย่างเป็นระบบ การศึกษานี้จึงพิจารณาเฉพาะต้นทุนค่าเสียโอกาส ซึ่งในงานวิจัยนี้เลือกค่าแรงสำหรับผู้จบการศึกษาก่อนระดับชั้นที่สนใจ (จบ ป.6 กรณีชั้น ม.1 และจบ ม.3 กรณีชั้น ม.4 หรือ ปวช.1) โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- N40P6 แทนค่าจ้างที่เป็นตัวเงินในปี 2540 สำหรับผู้จบ ป.6 อายุระหว่าง 13-17 ปี ที่อาศัยอยู่ในจังหวัดและเขตพื้นที่แบบเดียวกัน (ในเทศบาล ในสุขาภิบาล และนอกเขตเทศบาล/สุขาภิบาล) โดยอาศัยข้อมูลจากการสำรวจแรงงานไตรมาส 1 ปี 2540 (บาทต่อวัน)
- D\_40P6 เป็นตัวแปรหุ่นมีค่าเท่ากับ 1 หากไม่มีข้อมูลค่าแรง ป.6 ในจังหวัดและเขตพื้นที่นั้นๆ
- N40M3 แทนค่าจ้างที่เป็นตัวเงินในปี 2540 สำหรับผู้จบ ม.3 อายุระหว่าง 15-19 ปี ที่อาศัยอยู่ในจังหวัดและเขตพื้นที่แบบเดียวกัน (บาทต่อวัน)
- D\_40M3 ตัวแปรหุ่นมีค่าเท่ากับ 1 หากไม่มีข้อมูลค่าแรง ม.3 ในจังหวัดและเขตพื้นที่นั้นๆ
- N45P6 แทนค่าจ้างที่เป็นตัวเงินในปี 2545 สำหรับผู้จบ ป.6 อายุระหว่าง 15-19 ปี ที่อาศัยอยู่ในจังหวัดและเขตพื้นที่แบบเดียวกัน (ในเทศบาล และนอกเขตเทศบาล) โดยอาศัยข้อมูลจากการสำรวจแรงงานไตรมาส 3 ปี 2545 (บาทต่อเดือน)
- D\_45P6 ตัวแปรหุ่นมีค่าเท่ากับ 1 หากไม่มีข้อมูลค่าแรง ป.6 ในจังหวัดและเขตพื้นที่นั้นๆ
- N45M3 แทนค่าจ้างที่เป็นตัวเงินในปี 2545 สำหรับผู้จบ ม.3 อายุระหว่าง 15-19 ปี ที่อาศัยอยู่ในจังหวัดและเขตพื้นที่แบบเดียวกัน (บาทต่อเดือน)
- D\_45M3 ตัวแปรหุ่นมีค่าเท่ากับ 1 หากไม่มีข้อมูลค่าแรง ม.3 ในจังหวัดและเขตพื้นที่นั้นๆ

ในทางทฤษฎีนั้น หากต้นทุนค่าเสียโอกาส (ค่าแรงในระดับที่เด็กหรือเยาวชนสำเร็จการศึกษามาแล้ว) เพิ่มขึ้น ย่อมจะทำให้ต้นทุนในการเลือกศึกษาต่อเพิ่มสูงขึ้น ขณะเดียวกันตลาดแรงงานในพื้นที่นั้นๆ ก็จะมีแนวโน้มดึงดูดใจมากขึ้น โอกาสที่เด็กและเยาวชนจะไม่ศึกษาต่อและออกมาทำงานจึงเพิ่มสูงตามไปด้วย

**ข. ตัวแปรที่สะท้อนถึงอุปทานด้านการศึกษา** รวมถึงความแตกต่างอันเนื่องมาจากคุณภาพโรงเรียนและสาธารณูปโภคพื้นฐานต่างๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจเข้าศึกษาต่อของเด็กและเยาวชน อย่างไรก็ตาม ด้วยความจำกัดของข้อมูลทั้งในส่วนของสำนักงานสถิติแห่งชาติและแหล่งข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้อง จึงได้แทนตัวแปรกลุ่มนี้ด้วยตัวแปรหุ่น (dummy variables) สำหรับเขตพื้นที่ และภาคต่างๆ (รวมทั้ง กทม.) ภายใต้ข้อสมมติที่ว่าทรัพยากรด้านการศึกษาในแต่ละพื้นที่มีความไม่เท่าเทียมกัน

- D\_INMUN มีค่าเท่ากับ 1 หากอยู่ในเขตเทศบาล
- D\_INSAN มีค่าเท่ากับ 1 หากอยู่ในเขตสุขาภิบาล (เฉพาะปี 2540)

เขตเทศบาล (อาจจะรวมถึงเขตสุขาภิบาลด้วย) มีแนวโน้มที่จะมีจำนวนโรงเรียนและสาธารณูปโภคเพียงพอมากกว่า แต่ก็มักมีจำนวนประชากร แหล่งเสื่อมโทรมและชุมชนแออัด รวมถึงจำนวนนักเรียนต่อชั้นเรียนมากกว่าเช่นกัน ดังนั้น จึงไม่แน่ว่าผู้ที่อยู่ในเขตเทศบาลจะมีโอกาสทางการศึกษาดีกว่าการอาศัยอยู่ในเขตรอบนอก



- D\_BKK มีค่าเท่ากับ 1 หากอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร
- DREG1 มีค่าเท่ากับ 1 หากอยู่ในภาคเหนือตอนบน
- DREG2 มีค่าเท่ากับ 1 หากอยู่ในภาคเหนือตอนล่าง
- DREG3 มีค่าเท่ากับ 1 หากอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนเหนือ
- DREG4 มีค่าเท่ากับ 1 หากอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้
- DREG5 มีค่าเท่ากับ 1 หากอยู่ในภาคตะวันออก
- DREG6 มีค่าเท่ากับ 1 หากอยู่ในภาคตะวันตก
- DREG7 มีค่าเท่ากับ 1 หากอยู่ในภาคใต้ตอนบน และ
- DREG8 มีค่าเท่ากับ 1 หากอยู่ในภาคใต้ตอนล่าง

ทั้งนี้ฐานเทียบของตัวแปรหุ่นที่แสดงจังหวัดและภูมิภาคเหล่านี้ คือภาคกลาง ซึ่งอาจคาดการณ์ได้ว่าพื้นที่ส่วนใหญ่ (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) จะมีความพร้อมของโรงเรียนและสาธารณูปโภคน้อยกว่าภาคกลาง ทำให้ครัวเรือนเหล่านั้นมีโอกาสทางการศึกษาน้อยกว่า แต่เมื่อพิจารณาเหตุผลในด้านความแออัด ก็เป็นเรื่องยากที่จะคาดคะเนทิศทางของผลกระทบของตัวแปรเหล่านี้ได้

สำหรับข้อมูลสถิติเชิงพรรณนาของตัวแปรเหล่านี้ ได้แสดงค่าเฉลี่ย (mean) และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (standard deviation) โดยจำแนกไว้เป็นรายปี และรายระดับชั้นไว้ในตารางในภาคผนวก (ตารางที่ ผ.1 ถึงตารางที่ ผ.6)

## 5. ผลการวิเคราะห์

ตารางที่ 5.5 ถึงตารางที่ 5.10 แสดงผลการประมาณการโดยใช้แบบจำลอง Probit โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป Eviews4 แล้วมาคำนวณ marginal effect เป็นรายตัวอย่างแล้วนำมาคำนวณหาค่าเฉลี่ย ในการอธิบายความสัมพันธ์ของตัวแปรอิสระต่อโอกาสในการเข้าศึกษา จะแยกพิจารณาผลของกลุ่ม ม.1 ม.4 และ ปวช.1 แยกจากกัน แต่ในแต่ละกลุ่มจะเปรียบเทียบผลการศึกษาจากข้อมูลจากทั้งสองการสำรวจ (ปี 2545 และ 2540)<sup>21</sup>

### 5.1 การศึกษาต่อในระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1

ตารางที่ 5.5 และตารางที่ 5.6 แสดงผลการประมาณการที่ได้พิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างการเข้าเรียนในระบบโรงเรียน (ตัวแปรตาม) กับตัวแปรอิสระต่างๆ โดยสมการ (1) เป็นสมการพื้นฐาน มีเฉพาะข้อมูลของเด็กและครัวเรือน (รวมทั้งตัวแปรค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาและค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา

<sup>21</sup> จำนวนตัวอย่าง (observations) ที่แสดงในตารางค่าสถิติต่อไปนี้ จะน้อยกว่าจำนวนตัวอย่างที่ได้แสดงไว้ข้างต้นนั้น เนื่องจาก เมื่อนำข้อมูลมาใช้ในการคำนวณแล้วจำเป็นต้องตัดตัวอย่างบางรายออกไปเนื่องจากข้อมูลที่ไม่ครบถ้วน เช่น ไม่ทราบรายได้ต่อปี ไม่ทราบการศึกษาของพ่อหรือแม่ และบางเขตพื้นที่ไม่มีข้อมูลเด็กโรงเรียนรัฐในระดับชั้นนั้นๆ ทำให้ไม่สามารถหาค่าใช้จ่ายด้านการศึกษามาเป็นตัวแทนแก่เด็กกลุ่มที่ไม่เรียนหรือเรียนอยู่ในโรงเรียนเอกชนได้

ยกกำลังสอง) สมการ (2) เพิ่มตัวแปรค่าแรงในพื้นที่นั้น และตัวแปรหุ่นต่างๆ ด้วย แต่ไม่มีตัวแปรค่าใช้จ่ายด้านการศึกษายกกำลังสอง สมการ (3) เพิ่มตัวแปรค่าใช้จ่ายด้านการศึกษายกกำลังสองกลับเข้าไปในสมการ (2) ส่วนสมการ (4) เป็นสมการที่เลือกเฉพาะกรณีที่เกิดอยู่กับพ่อและแม่เท่านั้น ซึ่งในกรณีนี้จะทำให้จำนวนตัวอย่างหายไปบางส่วน สมการหลักที่คณะผู้วิจัยใช้คือ สมการ (3) และ (4) ซึ่งมีตัวแปรครบตามแบบจำลอง สำหรับสมการที่ (2) นั้น แสดงเพื่อเปรียบเทียบให้เห็นในกรณีที่ใช้ตัวแปรค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาโดยไม่มีตัวแปรที่ยกกำลังสอง ส่วนสมการที่ (1) แสดงเพื่อเปรียบเทียบให้เห็นในกรณีที่ไม่ได้ใส่ตัวแปรหุ่นในกลุ่ม (ข) ลงมาด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่าไม่ได้มีผลกระทบต่อค่า coefficient และระดับความมีนัยสำคัญของตัวแปรอื่นๆ เท่าใดนัก (ซึ่งแสดงให้เห็นถึง robustness ของสมการ) แต่สาเหตุหลักที่คณะผู้วิจัยใส่ตัวแปรหุ่นเหล่านี้เป็นเพราะต้องการป้องกัน bias ที่เกิดจาก omitted variable ต่างๆ ที่อาจมีผลต่อการตัดสินใจของเด็กและครัวเรือนแต่ไม่ observable สำหรับผู้วิจัย

จากข้อมูลในทั้งสองตารางข้างต้นพบว่าทั้งชุดข้อมูลปี 2540 และปี 2545 สมการ (4) ซึ่งเลือกเฉพาะกรณีที่เด็กอาศัยอยู่กับพ่อและแม่เท่านั้น มีค่า Percentage correct ซึ่งแสดงถึงความสามารถในการทำนายของแบบจำลองสูงกว่าสมการอื่นๆ แต่ก็สูงกว่าไม่มากนัก แต่ถ้าเลือกใช้สมการ 4 ก็จะมีสูญเสียจำนวนตัวอย่างไปถึงประมาณร้อยละ 30 ของจำนวนตัวอย่างทั้งหมด อีกทั้งการเลือกใช้สมการ (4) จะทำให้ผลที่ได้ไม่ครอบคลุมถึงเด็กที่ไม่ได้อาศัยในครัวเรือนเดียวกับพ่อหรือแม่ด้วย จึงอาจมีใช้ตัวแทนที่ดีของเด็กไทยทั้งหมด ดังนั้นในงานวิจัยนี้จะเลือกใช้แบบจำลองในสมการ (3) เป็นหลัก ทั้งนี้พึงสังเกตว่า ปัจจัยต่างๆ ของแบบจำลองทั้งสิ้นในทั้งสองปีจะมีนัยสำคัญทางสถิติในทำนองเดียวกัน โดยค่าอัตราการเปลี่ยนแปลงของโอกาสศึกษาต่อไม่แตกต่างกันมากนัก

ผลการประมาณการจากสมการที่สามทั้งในปี 2540 และปี 2545 แสดงให้เห็นว่า ตัวแปรอิสระที่มีนัยสำคัญทางสถิติในข้อมูลทั้งสองปี ได้แก่ จำนวนเด็กและเยาวชนในครัวเรือน (Mem\_Chi) อายุของเด็ก (Age) ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา (EduExp) การศึกษาของพ่อและแม่ (Y\_Ed\_P & Y\_Ed\_M) รวมถึงการเป็นเจ้าของธุรกิจของพ่อหรือแม่ (OwnBusP\_M) ขณะที่ตัวแปรอิสระที่มีนัยสำคัญทางสถิติเฉพาะข้อมูลปี 2545 ได้แก่ จำนวนผู้ใหญ่ในครัวเรือน (Mem\_AD\_1) เพศ (Female) ตัวแปรหุ่นที่แสดงการไม่มีข้อมูลพ่อ (Dinfo\_P) และ ตัวแปรหุ่นที่แสดงถึงการที่ทั้งพ่อและแม่อาศัยในครัวเรือนอื่น (No\_P\_M) ส่วนอายุแม่ (Age\_M) ตัวแปรหุ่นที่แสดงการไม่มีข้อมูลแม่ (Dinfo\_M) และพ่อหรือแม่ประกอบอาชีพอิสระ (SelfEmP\_M) เท่านั้น ที่มีนัยสำคัญในปี 2540 แต่ไม่มีนัยสำคัญในชุดข้อมูลปี 2545 โดยสามารถแยกอธิบายเป็นรายปัจจัยได้ ดังนี้

ตารางที่ 5.5 ผลการประเมินโอกาสในการเข้าศึกษาต่อมัธยมศึกษาปีที่ 1 โดยใช้แบบจำลอง Probit (ข้อมูลการสำรวจปี พ.ศ. 2545)

ตัวแปรตาม: การเรียนต่อชั้น ม.1 ภายหลังจบ ป.6 (เรียนต่อ=1 ไม่เรียนต่อ=0)

Independent variables	2545 (1)			2545 (2)			2545 (3)			2545 (4)		
	Coefficient	Z-Stats	Marginal effect	Coefficient	Z-Stats	Marginal effect	Coefficient	Z-Stats	Marginal effect	Coefficient	Z-Stats	Marginal effect
Constant	-70.654	-8.206	-0.1444	-69.361	-8.449	-0.1517	-73.5	-8.314	-0.1451	-84.494	-7.478	-0.1329
MEM_AD_1	0.079	1.864	0.0082*	0.082	1.995	0.009**	0.085	1.987	0.0087**	0.073	1.132	0.0066
MEM_CHI	-0.139	-4.799	-0.0159***	-0.15	-5.004	-0.0182***	-0.166	-5.317	-0.0188***	-0.222	-5.191	-0.0226***
AGE	11.759	8.934	1.2662***	11.481	9.15	1.3007***	12.267	9.075	1.2983***	13.963	8.055	1.3006***
AGE2	-0.496	-9.782	-0.0534***	-0.485	-10.03	-0.055***	-0.516	-9.912	-0.0546***	-0.581	-8.708	-0.0541***
Total effect AGE			-0.1444			-0.1517			-0.1451			-0.1329
FEMALE	0.329	4.389	0.0354***	0.307	4.194	0.0347***	0.334	4.385	0.0353***	0.471	4.768	0.0436***
AVRREVVH	0.057	1.902	0.0062*	0.034	1.131	0.0039	0.05	1.58	0.0052	0.044	0.906	0.0041
EDUEXP	-3.741	-7.835	-0.4028***	-0.256	-3.635	-0.029***	-4.414	-8.495	-0.4672***	-4.607	-8.825	-0.4291***
EDUEXP2	1.68	6.925	0.1809***				1.944	7.468	0.2058***	2.144	6.09	0.1997***
Total effect EduExp			-0.0892						-0.1084			-0.0967
AGE_P	0.079	1.843	0.0085*	0.069	1.635	0.0078	0.083	1.898	0.0088*	0.084	1.78	0.0078*
AGE_P2	-7.62×10 <sup>-4</sup>	-1.709	-8.2×10 <sup>-5</sup>	-6.85×10 <sup>-4</sup>	-1.562	-7.8×10 <sup>-5</sup>	-8.26×10 <sup>-4</sup>	-1.82	-8.7×10 <sup>-5</sup>	-8.23×10 <sup>-4</sup>	-1.69	-7.7×10 <sup>-5</sup>
Total effect AGE_P			0.0039			0.0035			0.0039			0.0013
Y_ED_P	0.125	5.872	0.0128***	0.125	5.856	0.0134***	0.133	6.014	0.0134***	0.121	5.14	0.0107***
PORGONE	-0.088	-0.388	-0.0099	-0.062	-0.286	-0.0072	-0.122	-0.523	-0.0135			
DINFO_P	2.357	2.286	0.2254**	2.09	2.064	0.2174**	2.461	2.347	0.2287**			
AGE_M	0.078	1.307	0.0084	0.044	0.746	0.005	0.073	1.19	0.0077	0.073	0.981	0.0068
AGE_M2	-7.81×10 <sup>-4</sup>	-1.096	-8.4×10 <sup>-5</sup>	-3.94×10 <sup>-4</sup>	-0.558	-4.5×10 <sup>-5</sup>	-7.15×10 <sup>-4</sup>	-0.979	-7.6×10 <sup>-5</sup>	-6.9×10 <sup>-4</sup>	-0.771	-6.4×10 <sup>-5</sup>
Total effect AGE_M			0.0032			0.0023			0.0031			0.0018
Y_ED_M	0.093	4.675	0.0097***	0.09	4.536	0.0098***	0.097	4.659	0.0098***	0.12	4.501	0.0106***
MOMGONE	-0.062	-0.14	-0.0068	-0.108	-0.253	-0.0128	-0.13	-0.29	-0.0145			
DINFO_M	1.903	1.506	0.1535	1.153	0.914	0.1067	1.823	1.401	0.1467			
P_MGONE	0.077	0.106	0.008	0.244	0.368	0.0247	0.121	0.164	0.0122			

(ต่อหน้า 214)

ตารางที่ 5.5 (ต่อ)

Independent variables	2545 (1)			2545 (2)			2545 (3)			2545 (4)		
	Coefficient	Z-Stats	Marginal effect	Coefficient	Z-Stats	Marginal effect	Coefficient	Z-Stats	Marginal effect	Coefficient	Z-Stats	Marginal effect
NO_P_M	0.518	2.008	0.0488	0.559	2.231	0.0548**	0.532	2.03	0.0494**	0.325	1.287	0.0269
OWNBUSD_M	0.387	1.656	0.0357*	0.549	2.349	0.0494**	0.418	1.776	0.0377*	0.015	0.134	0.0014
SELFEMP_M	$-7.18 \times 10^{-4}$	-0.008	$-7.7 \times 10^{-5}$	0.056	0.603	0.0063	0.051	0.532	0.0054	$1.43 \times 10^{-5}$	0.208	$1.33 \times 10^{-6}$
N45P6				$2.03 \times 10^{-5}$	0.395	$2.3 \times 10^{-5}$	$2.07 \times 10^{-5}$	0.388	$2.19 \times 10^{-5}$			
D_45P6				0.205	1.034	0.0215	0.146	0.708	0.0147	0.031	0.128	0.0029
D_BKK				-0.233	-0.9	-0.0292	-0.595	-2.187	-0.0795**	-0.288	-0.72	-0.0301
D_INMUN				0.083	1.09	0.0094	0.17	2.122	0.018**	0.172	1.663	0.0159*
DREG1				0.113	0.573	0.0123	0.111	0.547	0.0113	-0.011	-0.043	-0.0011
DREG2				-0.036	-0.2	-0.0041	-0.077	-0.415	-0.0084	0.057	0.22	0.0052
DREG3				-0.185	-1.107	-0.0222	-0.334	-1.927	-0.039*	-0.345	-1.459	-0.0356
DREG4				-0.078	-0.48	-0.0091	-0.301	-1.762	-0.0345*	-0.375	-1.656	-0.0385*
DREG5				-0.045	-0.268	-0.0052	$7.09 \times 10^{-3}$	0.041	$7.48 \times 10^{-4}$	0.316	1.261	0.0264
DREG6				-0.3	-1.879	-0.0379*	-0.261	-1.586	-0.0301	-0.291	-1.335	-0.0297
DREG7				0.072	0.459	0.0079	0.16	0.994	0.0161	0.123	0.581	0.0111
DREG8				0.118	0.629	0.0127	0.249	1.272	0.0239	0.523	2.012	0.0401**
Log likelihood		-722.9			-757.6			-707.1			-436.8	
LR statistic	(22 df)	965.08		(33 df)	895.79		(34 df)	996.67	(28 df)		718.86	
Sample size		3643			3643			3643			2557	
Total Percentage correct (The cut value is 0.50)		92.50%			92.60%			93.10%			93.70%	
Percentage correct (Study / 1)		97.70%			97.70%			97.90%			98.00%	
Percentage correct (Not Study / 0)		47.10%			48.70%			50.80%			52.90%	

หมายเหตุ: สมการ (1) เป็นสมการพื้นฐานมีเพียงข้อมูลของเด็กและครัวเรือน สมการ (2) เพิ่มตัวแปรค่าแรงในพื้นที่นั้นและตัวแปรหุ่นต่าง ๆ ด้วย แต่ไม่ได้แปรค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา ยกกำลังสอง สมการ (3) เพิ่มตัวแปรค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา ยกกำลังสองเข้าไปในสมการ (2) ส่วนสมการ (4) เป็นสมการที่เลือกเฉพาะกรณีที่ได้อยู่กับพ่อแม่และแม่แทนนั้น ทำให้จำนวนตัวอย่างลดลงไป 1,086 ตัวอย่าง

\*, \*\*, \*\*\* มีนัยสำคัญทางสถิติที่ 90%, 95% และ 99% ตามลำดับ

ตารางที่ 5.6 ผลการประมาณการโอกาสในการเข้าศึกษาต่อมัธยมศึกษาปีที่ 1 โดยใช้แบบจำลอง Probit (ข้อมูลการสำรวจปี พ.ศ. 2540)

ตัวแปรตาม: การเรียนต่อชั้น ม.1 ภายในสองปีหลังจากจบ ป.6 (เรียนต่อ=1 ไม่เรียนต่อ=0)

Independent variables	2540 (1)			2540 (2)			2540 (3)			2540 (4)		
	Coefficient	Z-Stats	Marginal effect	Coefficient	Z-Stats	Marginal effect	Coefficient	Z-Stats	Marginal effect	Coefficient	Z-Stats	Marginal effect
Constant	-51.631	-3.597		-60.108	-4.045		-57.481	-3.831		-22.221	-0.739	
MEM_AD_1	0.079	1.216	0.013	0.044	0.671	0.0071	0.057	0.858	0.009	0.044	0.399	0.0066
MEM_CHI	-0.09	-2.084	-0.0157**	-0.079	-1.729	-0.0133*	-0.08	-1.719	-0.0132*	-0.095	-1.546	-0.015
AGE	8.049	3.706	1.3616***	9.381	4.172	1.5295***	9.025	3.976	1.448***	3.773	0.837	0.5725
AGE2	-0.339	-4.091	-0.0573***	-0.391	-4.563	-0.0638***	-0.377	-4.36	-0.0606***	-0.181	-1.071	-0.0275
Total effect AGE			-0.1763			-0.1823			-0.1767			-0.1682
FEMALE	0.061	0.589	0.0103	0.093	0.877	0.0152	0.102	0.949	0.0163	0.23	1.734	0.0349*
AVRREVHH	9.10×10 <sup>-3</sup>	0.256	0.0015	-0.019	-0.519	-0.0031	-0.023	-0.613	-0.0037	0.03	0.562	0.0045
EDUEXP	-1.141	-3.286	0.0015***	-0.315	-2.618	-0.0513***	-1.536	-3.985	-0.2465***	-1.173	-2.753	-0.178***
EDUEXP2	0.353	2.536	0.0598**				0.445	3.048	0.0714***	0.283	1.928	0.0429*
Total effect EduExp			-0.0941						-0.1275			-0.1087
AGE_P	0.112	1.479	0.019	0.102	1.31	0.0167	0.098	1.234	0.0158	0.133	1.513	0.0202
AGE_P2	-1.24×10 <sup>-3</sup>	-1.578	-2.1×10 <sup>-4</sup>	-1.13×10 <sup>-3</sup>	-1.389	-1.8×10 <sup>-4</sup>	-1.1×10 <sup>-3</sup>	-1.326	-1.76×10 <sup>-4</sup>	-1.29E-03	-1.408	-2×10 <sup>-4</sup>
Total effect AGE_P			0.0058			0.0052			0.0048			0.0031
Y_ED_P	0.086	2.579	0.0141***	0.093	2.58	0.0146***	0.088	2.508	0.0137**	0.091	2.356	0.0133**
DINFO_P	2.917	1.614	0.3008	2.693	1.451	0.2901	2.566	1.353	0.2816			
AGE_M	0.143	1.976	0.0242**	0.138	1.854	0.0225*	0.154	2.047	0.0247**	0.114	1.078	0.0173
AGE_M2	-1.72×10 <sup>-3</sup>	-2.109	-2.9×10 <sup>-5</sup> **	-1.64×10 <sup>-3</sup>	-1.954	-2.7×10 <sup>-4</sup> *	-1.8×10 <sup>-3</sup>	-2.123	-2.9×10 <sup>-4</sup> **	-1.6×10 <sup>-3</sup>	-1.299	-2.4×10 <sup>-4</sup>
Total effect AGE_M			0.0047			0.0046			0.0054			-0.0021
Y_ED_M	0.098	3.168	0.0159***	0.111	3.361	0.0173***	0.115	3.485	0.0177***	0.088	2.225	0.0129**
DINFO_M	3.287	2.024	0.2406**	3.206	1.921	0.2379*	3.539	2.099	0.2411**			
NO_P_M	0.097	0.261	0.0159	0.185	0.487	0.0286	0.255	0.658	0.0381			
OWNBUSP_M	1.264	2.571	0.1251**	1.208	2.493	0.1206**	1.228	2.487	0.1209**	0.966	1.896	0.1022*
SELFEMP_M	0.183	1.473	0.0312	0.264	2.022	0.0436**	0.257	1.964	0.0418**	0.238	1.53	0.0375

(ต่อหน้า 216)

ตารางที่ 5.6 (ต่อ)

Independent variables	2540 (1)			2540 (2)			2540 (3)			2540 (4)		
	Coefficient	Z-Stats	Marginal effect	Coefficient	Z-Stats	Marginal effect	Coefficient	Z-Stats	Marginal effect	Coefficient	Z-Stats	Marginal effect
N40P6	-4.46x10 <sup>-4</sup>		-7.3x10 <sup>-5</sup>	-3.58x10 <sup>-4</sup>		-5.7x10 <sup>-5</sup>	-2.43x10 <sup>-3</sup>		-3.7x10 <sup>-4</sup>			
D_40P6	-8.4x10 <sup>-5</sup>	0	-1.4x10 <sup>-5</sup>	-7.15x10 <sup>-3</sup>	-0.018	-1.2x10 <sup>-3</sup>	-0.212	-0.445	-0.0345			
D_BKK	0.37	1.175	0.053	0.312	0.976	0.045	0.6	1.439	0.0741			
D_INMUN	-0.116	-0.689	-0.0195	0.03	0.17	0.0047	-0.083	-0.375	-0.0128			
D_INSAN	0.245	1.657	0.0379*	0.271	1.815	0.041*	0.146	0.782	0.0214			
DREG1	0.865	2.4	0.1019**	0.86	2.361	0.1005**	0.982	1.91	0.1034*			
DREG2	0.234	0.832	0.0353	0.179	0.631	0.0272	0.537	1.392	0.0682			
DREG3	-0.345	-1.402	-0.0616	-0.497	-1.975	-0.0902**	-0.368	-1.184	-0.0611			
DREG4	-0.188	-0.799	-0.0318	-0.294	-1.23	-0.05	-0.278	-0.97	-0.0441			
DREG5	-0.223	-0.817	-0.0391	-0.197	-0.716	-0.0337	-0.428	-1.323	-0.0738			
DREG6	-0.212	-0.77	-0.0369	-0.178	-0.641	-0.0302	-0.227	-0.659	-0.0369			
DREG7	0.194	0.719	0.0298	0.149	0.551	0.0229	0.371	1.126	0.0507			
DREG8	0.512	1.418	0.0685	0.372	1.022	0.052	0.309	0.701	0.0419			
Log likelihood	-378.87											
LR statistic	(19 df)	245.6	(31 df)	(32 df)	284.78	(29 df)	217.58					
Sample size		1232			1232		874					
Total Percentage correct (The cut value is 0.50)		86.69%			86.93%		88.33%					
Percentage correct (Study / 1)		97.64%			97.07%		97.48%					
Percentage correct (Not Study / 0)		20.11%			25.29%		30.83%					

หมายเหตุ: สมการ (1) เป็นสมการพื้นฐานมีเพียงข้อมูลของเด็กและครัวเรือน สมการ (2) เพิ่มตัวแปรค่าแรงในพื้นที่และตัวแปรพื้นที่อื่น ๆ ด้วย แต่ไม่มีตัวแปรค่าใช้จ่ายด้านการศึกษากำลึง  
 สอง สมการ (3) เพิ่มตัวแปรค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาทั้งสี่ส่วนเข้าไปในสมการ (2) ส่วนสมการ (4) เป็นสมการที่เลือกเฉพาะกรณีที่เกิดอยู่กับพ่อแม่และแม่เท่านั้น ทำให้จำนวน  
 ตัวอย่างลดลงไป 358 ตัวอย่าง

\*, \*\*, \*\*\* มีนัยสำคัญทางสถิติที่ 90%, 95% และ 99% ตามลำดับ

จำนวนเด็กและเยาวชนในครัวเรือน มีความสัมพันธ์กับการเข้าเรียน ม.1 ในทางลบ กล่าวคือ เมื่อจำนวนเด็กหรือเยาวชนในครัวเรือนเพิ่มขึ้นอีก 1 คน โอกาสที่เด็กจะเข้าศึกษาต่อชั้น ม.1 จะลดลง ประมาณร้อยละ 1.9 ในปี 2545 (และปี 2540 ซึ่งมีนัยสำคัญที่ 90% จะส่งผลลบราวร้อยละ 1.3) แสดงให้เห็นว่า จำนวนเด็กที่เพิ่มขึ้นมีส่วนในการเพิ่มตัวหารของทรัพยากรที่ครัวเรือนกันไว้เพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายในเรื่องต่างๆ ของบุตรหลาน ทำให้ส่วนแบ่งของเงินเพื่อการศึกษาของเด็กๆ ทุกคนในครัวเรือนลดลง ไปด้วย (dilution effect)<sup>22</sup>

ในทางกลับกันถ้าครัวเรือนมีผู้ใหญ่เพิ่มขึ้นหนึ่งคน จะช่วยเพิ่มโอกาสในการศึกษาต่อของเด็กในครัวเรือนนั้นประมาณร้อยละ 0.9 ซึ่งเป็นไปได้ว่าจำนวนผู้ใหญ่ที่เพิ่มขึ้นมีส่วนในการหารายได้ส่วนเพิ่ม และช่วยลดอัตราส่วนการเป็นภาระ (จำนวนประชากรนอกวัยแรงงานต่อจำนวนประชากรวัยแรงงาน) ภายในครัวเรือนนั้นๆ อย่างไรก็ตาม การที่ตัวแปรนี้ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติในสมการที่ 4 ทำให้การสรุปความสัมพันธ์ที่ได้สำหรับจำนวนผู้ใหญ่ในครัวเรือนนั้นต้องระมัดระวัง เพราะเป็นไปได้ว่าโอกาสในการเข้าศึกษาต่อของเด็กที่อาศัยกับทั้งพ่อและแม่จะไม่แปรผันตามจำนวนผู้ใหญ่ในครัวเรือนที่เพิ่มขึ้น<sup>23</sup> นอกจากนี้ผู้ใหญ่ที่เพิ่มขึ้น อาจเป็นผู้สูงอายุซึ่งไม่ช่วยให้รายได้ของครัวเรือนเพิ่มขึ้นก็ได้

สำหรับอายุของเด็กพบว่า ความสัมพันธ์ของอายุที่เพิ่มขึ้นกับโอกาสในการศึกษาต่อเป็นแบบ quadratic (เพิ่มขึ้นเมื่ออายุเพิ่มขึ้น แต่ลดลงตามอายุยกกำลังสอง) ผลรวมสุทธิของอายุที่เพิ่มขึ้น 1 ปี ลดโอกาสในการเข้าศึกษาต่อชั้น ม.1 ของเด็กคนนั้นลงราวร้อยละ 15-18 หรืออีกนัยหนึ่งโอกาสในการเรียนต่อของเด็กที่จบ ป.6 เมื่ออายุน้อยจะมากกว่าเด็กที่จบ ป.6 เมื่ออายุมากกว่าเกณฑ์ปกติ โดยเด็กกลุ่มหลังอาจมีเหตุจำเป็นให้เลือกเข้าสู่ตลาดแรงงานมากกว่าเด็กกลุ่มแรก

ส่วนเพศของเด็กนั้น พบว่าในปี 2540 ตัวแปรนี้ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งแสดงว่าเพศไม่มีผลต่อโอกาสในการเรียนต่อ ขณะที่ในปี 2545 เด็กผู้หญิงจะมีโอกาสในการศึกษาชั้น ม.1 มากกว่าเด็กชายราวร้อยละ 3.5 สื่อถึงแนวโน้มที่ดีขึ้นของโอกาสในการศึกษาของเด็กหญิง เพราะในอดีตเด็กหญิงมักได้รับการศึกษาน้อยกว่าเด็กชาย เนื่องจากพ่อแม่มักเป็นกังวลในกรณีที่ลูกสาวต้องเดินทางไปเรียนมัธยมไกลจากบ้าน ผลที่ได้เช่นนี้อาจบอกโดยนัยถึงความสำเร็จในการเพิ่มอัตราการเรียนต่อชั้น ม.1 ด้วยการขยายระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นไปยังโรงเรียนประถมศึกษาเดิมบางแห่ง (โรงเรียนขยาย

<sup>22</sup> ความสัมพันธ์เช่นนี้อาจสื่อถึง ข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อการศึกษาของครัวเรือน (Credit constraints) ในกรณีที่ครัวเรือนต้องการลงทุนเพื่อการศึกษาให้แก่บุตรหลาน ขณะเดียวกันก็เป็นสัญญาณว่าครัวเรือนอาจมีได้มอง การศึกษาของบุตรหลานเป็นเพียงการลงทุนเพื่อรายได้ในอนาคตเท่านั้น หากแต่มองเป็นการบริโภคเพื่อความพึงพอใจในปัจจุบันด้วย ดังนั้นเมื่อมีภาระต้องรับผิดชอบมากขึ้น (จำนวนเด็ก/เยาวชนเพิ่มขึ้น) ครัวเรือนจึงเลือกส่งบุตรหลานเข้าศึกษาต่อน้อยลง

<sup>23</sup> ทว่าในอีกแห่งหนึ่งหากมองว่าการไม่มีนัยสำคัญในปี 2540 เป็นเพราะข้อจำกัดด้านข้อมูลแล้ว ผลที่ได้เช่นนี้อาจสื่อได้ว่าโอกาสในการเข้าศึกษาต่อของเด็กที่มีได้อยู่กับพ่อแม่อย่างพร้อมหน้าขึ้นกับทรัพยากรโดยรวมของครัวเรือน (ซึ่งอาจเพิ่มขึ้นถ้าครัวเรือนมีผู้ใหญ่เพิ่มขึ้น) ขณะที่ปัจจัยนี้อาจไม่สำคัญสำหรับเด็กที่อยู่กับพ่อแม่เพราะพ่อแม่เป็นผู้บริหารค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาไว้เอง (จากข้อมูลการสำรวจเด็กและเยาวชนทั้งสองปี พบว่าพ่อแม่มากกว่าร้อยละ 90 เป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของบุตรตนเอง)

โอกาส) อย่างไรก็ตามข้อสันนิษฐานนี้ต้องอาศัยข้อมูลเชิงลึกอื่นๆ เพิ่มเติมเพื่อการหาข้อสรุปที่แน่นอนอีกครั้ง

ผลการศึกษาในระดับชั้น ม.1 ทั้งสองปียังพบอีกว่า ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาต่อปี<sup>24</sup> ที่เพิ่มขึ้นมีผลในทางลบต่อการตัดสินใจศึกษาต่อของเด็ก ในขณะที่ค่าใช้จ่ายยกกำลังสองกลับมีผลในทางบวก แต่เมื่อพิจารณาผลโดยสุทธิค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจะทำให้โอกาสในการเข้าศึกษาต่อชั้น ม.1 ของเด็กลดลงร้อยละ 12.7 ในปี 2540 และ ร้อยละ 10.8 ในปี 2545 โดยมีนัยสำคัญไม่ว่าเด็กจะอยู่หรือมีได้อยู่กับพ่อแม่ก็ตาม<sup>25</sup> แสดงว่าค่าใช้จ่ายในการศึกษาที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงมีส่วนสำคัญในการตัดสินใจเข้าศึกษาต่อชั้น ม.1 ของเด็กไทย และมีขนาดของผลกระทบที่ไม่น้อยเลย และเพื่อความเข้าใจที่ชัดเจนยิ่งขึ้นจะได้อภิปรายผลของค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาหลังแบ่งครัวเรือนตามช่วงชั้นรายได้ต่อไป

นอกจากนี้ ในครัวเรือนที่พ่อหรือแม่อาศัยอยู่กับลูก จำนวนปีที่ได้ศึกษาของพ่อและแม่ รวมถึงการเป็นเจ้าของธุรกิจของพ่อหรือแม่ ต่างมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับโอกาสในการเข้าศึกษาต่อ ม.1 ของลูก โดยพบว่าหากพ่อมีการศึกษามากขึ้นอีกหนึ่งปี จะเพิ่มโอกาสในการศึกษาต่อของลูกประมาณร้อยละ 1.3-1.4 ขณะที่หนึ่งปีที่แม่เรียนมากขึ้น จะทำให้ลูกมีโอกาสในการศึกษาต่อมากขึ้นร้อยละ 1.8 และร้อยละ 1.0 ในปี 2540 และ 2545 ตามลำดับ สำหรับลูกที่มีพ่อหรือแม่เป็นเจ้าของธุรกิจของตนเองจะมีโอกาสศึกษาต่อเพิ่มขึ้นร้อยละ 12.1 ในปี 2540 และประมาณร้อยละ 3.8 ในปี 2545

อย่างไรก็ตามพึงสังเกตว่า การที่เด็กอันเกิดจากพ่อแม่ที่มีการศึกษาสูงหรือเป็นเจ้าของธุรกิจเองมีโอกาสทางการศึกษาต่อมากกว่าเด็กทั่วไปนั้นสื่อว่า การเลื่อนชั้นทางสังคม (social mobility) ด้วยการศึกษในประเทศไทยอาจเกิดขึ้นได้ไม่มากนัก เพราะในครอบครัวที่มีการศึกษาน้อยแม้จะไม่เผชิญปัญหาค่าใช้จ่ายสูง ก็อาจไม่สนับสนุนให้ลูกหลานเรียนในระดับที่สูงขึ้นไปเท่าที่ควร ทว่าขนาดของผลกระทบจากจำนวนปีที่ได้ศึกษาของพ่อและแม่ในปี 2545 ที่ลดลงจากปี 2540 รวมถึงนัยสำคัญทาง

<sup>24</sup> ในกรณี ม.1 ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของผู้เรียนในโรงเรียนรัฐบาลมาจากการข้อมูลสำรวจเด็กและเยาวชน ขณะที่ค่าใช้จ่ายของผู้ไม่เรียนใช้ค่า proxy ที่ได้มาจากการเฉลี่ยค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของเด็กที่เรียน ม.1 โรงเรียนรัฐบาลที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล สุขาภิบาล หรือนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลในจังหวัดเดียวกัน ส่วนผู้เรียนในโรงเรียนเอกชนจะใช้ค่าใช้จ่ายจริงจากการสำรวจเพียง 5 รายการ ยกเว้นค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ได้มาจากค่าเฉลี่ยของค่าธรรมเนียมชั้น ม.1 โรงเรียนรัฐในพื้นที่เดียวกัน

<sup>25</sup> ทิศทางของผลกระทบที่ตรงข้ามกันระหว่างพจน์กำลังหนึ่งและสองโดยที่พจน์กำลังสองมีสัมประสิทธิ์เป็นบวกนั้น ทำให้ผลสุทธิหักล้างกันเป็นศูนย์เมื่อค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้นถึงค่าๆ หนึ่ง โดยในปี 2540 หากค่าใช้จ่ายของกลุ่มตัวอย่างเพิ่มขึ้นจากค่าเฉลี่ยราว 20,200 บาท ผลกระทบต่อการตัดสินใจเข้าศึกษาต่อจะเท่ากับเป็นศูนย์ ขณะที่ในปี 2545 ผลกระทบของค่าใช้จ่ายจะกลายเป็นศูนย์เมื่อค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาเพิ่มขึ้นจากค่าเฉลี่ยประมาณ 8,400 บาท โดยสาเหตุที่ผลกระทบโดยสุทธิในปี 2545 เข้าสู่ศูนย์เร็วกว่าในปี 2540 น่าจะมาจากค่าสัมประสิทธิ์ของพจน์กำลังสองในปี 2545 ที่มีค่ามากกว่าสัมประสิทธิ์ในปี 2540 ก่อนข้างมากทั้งๆ ที่ค่าเฉลี่ยต่างกันแค่ราว 900 บาท อย่างไรก็ตามกลุ่มตัวอย่างที่มีค่าใช้จ่ายในระดับนี้ก็เพียงกลุ่ม 6-7% บนเท่านั้น ซึ่งมีโซกลุ่มที่อยู่ในความสนใจเมื่อพูดถึงประเด็นโอกาสในการเรียนต่อ โดยอาจอธิบายผลที่เกิดขึ้นได้สำหรับกลุ่มตัวอย่างที่มีค่าใช้จ่ายการศึกษาสูง ค่าใช้จ่ายที่มากขึ้นนั้นมีใช้เพื่อการเข้าศึกษาต่อเพียงอย่างเดียว หากแต่ได้จ่ายเพื่อคุณภาพทางการศึกษาที่เพิ่มขึ้นด้วย ดังนั้น อาจเป็นไปได้ว่าสำหรับคนกลุ่มนี้ ยิ่งจ่ายมากยิ่งแสดงถึงอุปสงค์ต่อการศึกษา (เน้นในแง่บริการและคุณภาพ) ที่มากขึ้นเป็นเงาตามตัว



สถิติที่แย่งในปี 2545 ของตัวแปรการเป็นเจ้าของธุรกิจอาจส่งสัญญาณว่าการยกระดับการศึกษาของไทยน่าจะง่ายขึ้น เมื่อปัจจัยการศึกษาของพ่อและแม่ รวมถึงอาชีพ (ซึ่งสื่อถึงเศรษฐกิจของครอบครัว) ค่อยๆ ลดความสำคัญลง แต่ทั้งนี้ข้อมูลที่มีเพียงสองปีอาจไม่ใช่ตัวแทนของแนวโน้มในอนาคตที่ตึก

อายุของพ่อและแม่ที่เพิ่มขึ้นจะส่งผลสุทธิให้โอกาสทางการศึกษาของลูกเพิ่มขึ้น ทว่าผลสุทธิที่เป็นบวกนี้จะค่อยๆ ลดลงตามอายุที่เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ เพราะในช่วงอายุน้อยๆ เมื่อพ่อแม่มีอายุเพิ่มขึ้นย่อมมีรายได้เพิ่มขึ้น อันเนื่องมาจากประสบการณ์และความสามารถในการทำงานที่มากขึ้น แต่เมื่ออายุเพิ่มขึ้นถึงจุดหนึ่งประสิทธิภาพในการทำงานก็จะลดลง และต้องเกษียณอายุไปในที่สุด อย่างไรก็ตาม ตัวแปรทั้งสองมีนัยสำคัญเพียงบางปีเท่านั้น โดยอายุพ่อก็มีนัยสำคัญเฉพาะปี 2545 (ที่ 90%) ขณะที่อายุแม่มีนัยสำคัญที่ 95% เฉพาะปี 2540

สำหรับตัวแปรหุ่นที่เกี่ยวกับการไม่มีข้อมูลพ่อหรือแม่ อันเนื่องมาจากพ่อหรือแม่ไม่อยู่ในครัวเรือนเดียวกับเด็ก ในปี 2545 มีตัวแปรหุ่นกรณีไม่มีข้อมูลพ่อ และตัวแปรหุ่นกรณีที่ทั้งพ่อและแม่อาศัยในครัวเรือนอื่นที่มีนัยสำคัญทางสถิติ (ตัวแปรหุ่นกรณีไม่อยู่กับพ่อในชุดข้อมูลปี 2545 ก็คือ พ่อยังมีชีวิตอยู่แต่อาศัยในครัวเรือนอื่น) ขณะที่ไม่มีตัวแปรหุ่นกรณีไม่มีข้อมูลแม่เท่านั้นที่มีนัยสำคัญทางสถิติในปี 2540 หมายถึงกรณีที่แม่เสียชีวิตแล้วและแม่อาศัยในครัวเรือนอื่นด้วย โดยในปี 2545 เด็กที่มีได้อยู่ครัวเรือนเดียวกับพ่อ หรือไม่อยู่กับทั้งพ่อและแม่ จะมีโอกาสตัดสินใจเรียนต่อมากกว่าเด็กกลุ่มอื่นร้อยละ 23 และร้อยละ 5 ตามลำดับ ขณะที่ชุดข้อมูลปี 2540 การที่เด็กไม่อยู่ในครัวเรือนเดียวกับแม่จะส่งผลในเชิงบวกถึงร้อยละ 24 ซึ่งเมื่อพิจารณาจากทิศทางของการมีนัยสำคัญที่สอดคล้องกับการมีนัยสำคัญของตัวแปรอายุพ่อ/แม่ (ปี 2540 อายุแม่และตัวแปรหุ่นกรณีไม่มีข้อมูลแม่ต่างมีนัยสำคัญที่ 95% ขณะที่อายุพ่อก็มีนัยสำคัญที่ 90% และตัวแปรหุ่นกรณีไม่มีข้อมูลพ่อก็มีนัยสำคัญที่ 95% ในปี 2545) จึงกล่าวได้ว่า ตัวแปรหุ่นเหล่านี้ทำหน้าที่เพียงแสดงผลกระทบอันเนื่องมาจากโครงสร้างอายุใกล้เคียงกันของพ่อหรือแม่ที่มีได้อยู่ในครัวเรือนเดียวกับเด็ก ทว่าด้วยขนาดของผลกระทบที่แตกต่างกันมากทำให้น่าเชื่อว่าตัวแปรหุ่นสองตัวนี้ยังอาจสื่อถึงลักษณะพื้นฐานบางประการที่ใกล้เคียงกันของพ่อหรือแม่ที่มีได้อยู่กับเด็ก เช่น ระดับการศึกษา และปัจจัยอื่นๆ ซึ่งมีได้รวมไว้ในแบบจำลองนี้ ส่วนการไม่อยู่กับทั้งพ่อและแม่ แต่กลับทำให้มีโอกาสเรียนต่อมากขึ้นนั้น อาจเนื่องมาจากบางครอบครัวส่งลูกไปอาศัยกับญาติเพื่อเรียนหนังสือ โดยตามข้อมูลจากการสำรวจเด็กและเยาวชนปี 2545 พบว่า เด็กที่อยู่ในระบบโรงเรียนแต่ไม่ได้อาศัยอยู่กับทั้งพ่อและแม่เกือบร้อยละ 66 ยังคงมีพ่อหรือแม่เป็นผู้ส่งเสียด้านการศึกษา

ตัวแปรที่สะท้อนถึงอุปทานด้านการศึกษา อันได้แก่ เขตการปกครองและภาคที่ครัวเรือนอาศัยอยู่นั้น แม้เมื่อเพิ่มเข้ามาแล้วจะทำให้ค่า Log likelihood เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญและช่วยให้ความสามารถในการทำนายของแบบจำลองสูงขึ้น แต่ก็มีเพียงตัวแปรหุ่น บางตัวเท่านั้นที่มีนัยสำคัญที่ 95% โดยมีเพียงตัวแปรหุ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนเหนือเท่านั้นที่มีนัยสำคัญสอดคล้องกันทั้งสองปี โดยครัวเรือนที่อาศัยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนเหนือจะมีโอกาสเข้าศึกษาต่อ ม.1 น้อยกว่าครัวเรือนภาคกลางราวร้อยละ 3.9 สอดรับกับสมมติฐานที่ว่าครัวเรือนภาคกลางน่าจะมีโอกาสทางการศึกษา (ทรัพยากรและสาธารณูปโภค) ดีกว่าภาคอื่นๆ ส่วนตัวแปรหุ่นตัวอื่นๆ ที่มีนัยสำคัญเพียงบางปี เช่น ในปี 2545 ครัวเรือนที่อยู่ในเขตเทศบาลจะมีโอกาสเข้าศึกษาต่อมากกว่าครัวเรือนนอกเขต

เทศบาลราร้อยละ 1.8 ขณะที่ครัวเรือนในกรุงเทพฯจะมีโอกาสเข้าศึกษาต่อน้อยกว่าครัวเรือนในภาคกลางถึงราร้อยละ 8 ส่วน ข้อมูลปี 2540 ครัวเรือนภาคเหนือกลับมีโอกาสเข้าศึกษาต่อ ม.1 มากกว่าภาคกลางถึงร้อยละ 10

ตัวแปรกลุ่มสุดท้ายซึ่งแม้จะไม่มีนัยสำคัญทางสถิติแต่ควรที่จะกล่าวถึง ได้แก่ รายได้และค่าแรง เพราะนำไปสู่ข้อสันนิษฐานที่น่าสนใจบางประการ เช่น การไม่มีนัยสำคัญของรายได้ต่อจำนวนสมาชิกครัวเรือน อาจเป็นเรื่องน่ายินดี เนื่องจากหากรายได้ที่เพิ่มขึ้นมิได้ส่งผลในทางบวกหรือในทางลบต่อโอกาสในการเข้าศึกษาชั้น ม.1 โอกาสทางการศึกษาในระดับ ม.1 ของครอบครัวราร้อยละก็จะไม่แตกต่างจากครอบครัวยากจนเลย และเด็กจากครัวเรือนที่ยากจนอาจใช้โอกาสทางการศึกษานี้ในการยกระดับฐานะของครอบครัวได้ในอนาคต ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นจริง ย่อมแสดงถึงความสำเร็จในนโยบายด้านการศึกษาของภาครัฐ โดยเฉพาะการปูทางขยายการศึกษาเป็นก้าไป ก่อนที่พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับจะผลบังคับใช้ในปี 2545 อย่างไรก็ตาม ด้วยความจำกัดของข้อมูลรายได้ต่อปี<sup>26</sup> อาจทำให้การสรุปผลใดๆ ต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง ประกอบกับสัญญาณบางอย่างจากตัวแปร เช่น จำนวนเด็กและเยาวชนในครัวเรือนที่มีความสัมพันธ์ในทางลบ สื่อว่าครัวเรือนไทยยังอาจเผชิญกับข้อจำกัดทางการเงินเพื่อใช้จ่ายในด้านศึกษา รวมถึงการศึกษาของพ่อและแม่ที่มีสหสัมพันธ์ (correlated) ราร้อยละ 50 กับรายได้ ทว่ากลับเป็นปัจจัยที่เกื้อหนุนให้เด็กเข้าศึกษาต่ออย่างมีนัยสำคัญ จึงอาจเป็นไปได้ว่ารายไดยังคงมีผลต่อการตัดสินใจส่งเด็กเข้าศึกษาต่อของครัวเรือน ทว่าด้วยปัญหาความละเอียดของข้อมูลทำให้แสดงออกมาโดยอ้อมผ่านทางการศึกษาของพ่อและแม่ตนเอง (ปัญหาด้านข้อมูลและทิศทางผลของรายได้ที่ไม่สอดคล้องกับการศึกษาของพ่อและแม่ นี้ จะยังเป็นปัญหาในการแปลผลกรณี ม.4 และ ปวช.1 ต่อไป)

สำหรับค่าแรงสำหรับผู้จบการศึกษาชั้น ป.6 ในเขตพื้นที่ที่ครัวเรือนตั้งอยู่นั้น ในเบื้องต้นคณะผู้วิจัยหวังจะใช้เป็นตัวแทนในการประเมินผลกระทบของต้นทุนค่าเสียโอกาสที่มีต่อการตัดสินใจเข้าศึกษาในชั้น ม.1 (กรณี ม.4 และ ปวช.1 ใช้ค่าแรง ม.3) แต่การใช้ค่าแรงเฉลี่ยของเขตพื้นที่อาจจะไม่ใช้ค่าเสียโอกาสที่แท้จริงของเด็ก นอกจากนี้ ในการตัดสินใจส่งลูกศึกษาต่อนั้น ครัวเรือนอาจพิจารณาผลตอบแทนจากการศึกษา ซึ่งจะเป็นการเปรียบเทียบผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับในอนาคตกับค่าใช้จ่ายและค่าเสียโอกาสในปัจจุบัน มากกว่าตัวค่าเสียโอกาสในปัจจุบันเพียงอย่างเดียว

การศึกษาในบางประเทศ เช่น Tansel (2002) ในตุรกี พบว่าการที่พ่อประกอบอาชีพอิสระจะทำให้โอกาสในการศึกษาต่อของลูก (โดยเฉพาะลูกชาย) ลดลง เนื่องจากแรงงานของลูกเป็นต้นทุนค่าเสียโอกาสหนึ่งของการศึกษา แต่ในการประมาณการของคณะผู้วิจัย พบว่าในปี 2540 ตัวแปรนี้กลับมี

<sup>26</sup> การจัดเก็บข้อมูลรายได้ของสำรวจเด็กและเยาวชนทั้งสองปีเป็นไปอย่างหยาบๆ กล่าวคือ มิได้สอบถามรายได้ของสมาชิกแต่ละคนเป็นตัวเงินจริงๆ หากแต่ให้ตอบในรูปของช่วง เช่น น้อยกว่า 1,500 บาทต่อเดือน และสูงสุดที่มากกว่า 20,000 บาทต่อเดือน ดังนั้น ข้อมูลรายได้จึงไม่ค่อยกระจายเท่าที่ควร อีกทั้งยังไม่แน่ชัดว่าได้รวมเงินโอนที่พ่อแม่หรือญาติคนอื่นๆ ส่งมาให้สมาชิกในครัวเรือนด้วยหรือไม่

ส่วนช่วยเพิ่มโอกาสในการศึกษาต่อถึงร้อยละ 4.2 ซึ่งอาจเป็นเพราะครัวเรือนที่ประกอบอาชีพอิสระมักมีเศรษฐกิจดีกว่าครัวเรือนที่ทำงานบริการ เสมียน หรืออยู่ในสายการผลิตก็เป็นได้<sup>27</sup>

## 5.2 การศึกษาต่อในระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 และประกาศนียบัตรวิชาชีพปีที่ 1

เนื่องด้วยเยาวชนที่ตัดสินใจเรียนหรือไม่เรียนในระดับชั้น ม.4 หรือ ปวช.1 เป็นคนกลุ่มเดียวกัน แม้จะมีวิถีคิดและเหตุผลในการตัดสินใจเลือกเรียนสายสามัญหรือสายอาชีพที่ไม่เหมือนกัน (อันเป็นเหตุให้ต้องแยกประมาณการแบบจำลองเป็น 2 กรณี) โดยสมมติว่าการตัดสินใจเข้าเรียน ม.4 หรือ ปวช.1 เป็นการตัดสินใจที่เป็นอิสระต่อกัน และเด็กที่ไม่ได้เรียนต่อ นั้น ได้พิจารณาทั้งสองทางเลือกแล้วและตัดสินใจเลือกที่จะไม่เรียนต่อทั้ง ม.4 และ ปวช. 1

ตารางที่ 5.7 ถึงตารางที่ 5.10 แสดงผลการประมาณการในแต่ละกรณี (ม.4 และ ปวช.1) ในแต่ละปี (2540 และ 2545) โดยในแต่ละระดับชั้นและแต่ละชุดข้อมูลมี 3 สมการ (เนื่องจากความจำกัดข้อมูลการสำรวจทำให้ไม่สามารถเลือกเฉพาะกรณีเยาวชนอยู่กับพ่อแม่และแม่ออกมาดังเช่นในสมการที่ 4 ในกรณี ม.1) และในทำนองเดียวกันกับในกรณี ม.1 ผู้วิจัยจึงเลือกใช้สมการ (3) เป็นหลักในการอธิบาย โดยพิจารณาตัวแปรที่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ 95% ขึ้นไปเป็นหลัก

จากตารางที่ 5.7 ถึงตารางที่ 5.10 เราสามารถแบ่งตัวแปรอิสระออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มแรกคือ ตัวแปรอิสระที่มีนัยสำคัญทางสถิติทั้ง ม.4 และ ปวช.1 ได้แก่ จำนวนผู้ใหญ่ในครัวเรือน จำนวนเด็กและเยาวชนในครัวเรือน อายุของเยาวชน อายุและการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน การศึกษาของคู่สมรสหัวหน้าครัวเรือน และค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา ทั้งนี้ จำนวนผู้ใหญ่ในครัวเรือน กับจำนวนเด็กและเยาวชนในครัวเรือน มีนัยสำคัญทางสถิติที่ 95% ในปี 2545 โดยทิศทางของผลกระทบสอดคล้องกับผลในระดับชั้น ม.1 กล่าวคือ จำนวนผู้ใหญ่ที่เพิ่มขึ้น 1 คนจะส่งผลบวกต่อการตัดสินใจเข้าศึกษาต่อ ม.4 และ ปวช.1 รวร้อยละ 2.1 และ ร้อยละ 3.2 ตามลำดับ ขณะที่จำนวนเด็กหรือเยาวชนในครัวเรือนที่เพิ่มขึ้นอีก 1 คน จะส่งผลให้โอกาสในการเข้าศึกษาต่อชั้น ม.4 และ ปวช.1 ลดลงประมาณ ร้อยละ 2.8 และร้อยละ 4.4 ตามลำดับ แสดงว่า การเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้ใหญ่ในครัวเรือนน่าจะช่วยให้เด็กในครัวเรือนนั้นมีโอกาสทางการศึกษา (หรือทรัพยากรเพื่อการศึกษา) เพิ่มขึ้น ในทางกลับกัน การมีลูกมากๆ มีแนวโน้มที่จะทำให้การศึกษาของลูกต่ำ และนำไปสู่ความยากจนได้ในที่สุด<sup>28</sup> เป็นที่น่าสังเกตว่าขนาดของผลกระทบจากทั้งสองปัจจัยต่อโอกาสในการเข้าศึกษาต่อสายอาชีพมีมากกว่าสายสามัญศึกษา ซึ่งอาจสื่อว่าการศึกษายาชีพมีความอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงของทรัพยากรเพื่อการศึกษาของครัวเรือนหนึ่งๆ มากกว่าสายสามัญศึกษา

<sup>27</sup> นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้พยายามทดสอบว่าคุณภาพของการศึกษามีผลหรือไม่ต่อการตัดสินใจของครัวเรือน โดยเลือกใช้ดัชนี เช่น จำนวนนักเรียนต่อห้องหรืออัตราส่วนนักเรียนต่อครูมาเป็นตัวแทน ทว่าด้วยข้อจำกัดของข้อมูลดัชนีที่ลงรายละเอียดแค่ระดับจังหวัดแยกโรงเรียนรัฐกับเอกชน จึงทำให้ผลที่ได้นอกจากจะไม่มีความสำคัญแล้ว ยังทำให้ความสามารถในการพยากรณ์ของแบบจำลองลดลงอีกด้วย ผู้วิจัยจึงตัดสินใจไม่ใส่ตัวแปรชนิดนี้เข้ามาในแบบจำลอง

<sup>28</sup> สาเหตุที่ทำให้เกิดปรากฏการณ์เช่นนี้ นอกจากจะเป็นเพราะเมื่อกำหนดให้สิ่งอื่นคงที่แล้ว ทรัพยากรเพื่อการศึกษาต่อหัวของเด็กแต่ละคนจะลดลงถ้ามีจำนวนเด็กในครัวเรือนมากขึ้นแล้ว ยังอาจสืบเนื่องมาจากเด็กบางคนอาจต้องออกจากโรงเรียนมาทำงานส่งน้องหรือพี่เรียนด้วยก็เป็นได้

**ตารางที่ 5.7 ผลการประมาณการโอกาสในการเข้าศึกษาต่อมัธยมศึกษาปีที่ 4 โดยใช้แบบจำลอง Probit (ข้อมูลการสำรวจปี พ.ศ. 2545)**

ตัวแปรตาม: การเรียนต่อชั้น ม.4 (เรียน ม.4 =1 ไม่เรียนต่อ ม.4 หรือ ปวช.1 ภายในสองปีหลังจากจบ ม.3 =0)

Independent variables	2545 (1)			2545 (2)			2545 (3)		
	Coefficient	Z-Stats	Marginal effect	Coefficient	Z-Stats	Marginal effect	Coefficient	Z-Stats	Marginal effect
Constant	14.889	3.723		14.748	4.111		14.711	3.603	
MEM_AD_1	0.071	1.930	0.0177 *	0.076	2.113	0.0206 **	0.086	2.288	0.0210 **
MEM_CHI	-0.094	-3.697	-0.0240 ***	-0.100	-3.934	-0.0280 ***	-0.110	-4.120	-0.0277 ***
AGE	-1.204	-2.536	-0.3026 **	-1.582	-3.752	-0.4358 ***	-1.148	-2.365	-0.2849 **
AGE2	0.018	1.270	0.0045	0.030	2.390	0.0082 **	0.016	1.114	0.0040
Total effect AGE			-0.1556			-0.1683			-0.1547
FEMALE	0.196	3.383	0.0495 ***	0.174	3.137	0.0483 ***	0.197	3.375	0.0492 ***
AVRREVHH	-0.026	-1.430	-0.0065	-0.035	-2.026	-0.0096 **	-0.034	-1.811	-0.0084 *
EDUEXP	-5.053	-12.314	-1.2698 ***	-0.138	-2.918	-0.0381 ***	-5.555	-12.722	-1.3782 ***
EDUEXP2	1.760	11.345	0.4422 ***				1.925	11.712	0.4777 ***
Total effect EduExp			-0.2209						-0.2440
AGEHH	0.076	3.583	0.0191 ***	0.073	3.590	0.0200 ***	0.075	3.504	0.0187 ***
AGEHH2	-5.52×10 <sup>-4</sup>	-2.898	-1.39×10 <sup>-4</sup> ***	-5.20×10 <sup>-4</sup>	-2.855	-1.43×10 <sup>-4</sup> ***	-5.49×10 <sup>-4</sup>	-2.853	-1.36×10 <sup>-4</sup> ***
Total effect AGEHH			0.0057			0.0062			0.0054
FEMALEHH	0.027	0.303	0.0068	-8.11×10 <sup>-4</sup>	-0.009	-2.24×10 <sup>-4</sup>	-2.71×10 <sup>-3</sup>	-0.030	-6.74×10 <sup>-1</sup>
Y_ED_HH	0.084	7.976	0.0209 ***	0.082	8.019	0.0222 ***	0.085	7.881	0.0209 ***
AGEHSP	0.024	0.926	0.0061	0.029	1.138	0.0079	0.026	0.968	0.0063
AGEHSP2	-2.88×10 <sup>-4</sup>	-1.116	-7.2×10 <sup>-5</sup>	-3.29×10 <sup>-4</sup>	-1.330	-9.1×10 <sup>-5</sup>	-2.99×10 <sup>-4</sup>	-1.153	-7.4×10 <sup>-5</sup>
Total effect AGEHSP			0.0014			0.0020			0.0015
Y_ED_HSP	0.059	4.358	0.0148 ***	0.056	4.317	0.0153 ***	0.064	4.638	0.0158 ***
D_NOHHSP	0.600	0.898	0.1395	0.724	1.137	0.1788	0.692	1.030	0.1565
OWNBUSH_SP	0.186	1.385	0.0457	0.218	1.688	0.0581 *	0.222	1.625	0.0535

(อ่านต่อหน้า 223)

ตารางที่ 5.7 (ต่อ)

Independent variables	2545 (1)		2545 (2)		2545 (3)	
	Coefficient	Z-Stats	Marginal effect	Coefficient	Z-Stats	Marginal effect
SELFEMH_SP	$1.82 \times 10^{-3}$	0.028	$4.58 \times 10^{-4}$	0.018	0.285	0.0051
N45M3				$1.12 \times 10^{-6}$	0.162	$3.1 \times 10^{-7}$
D_45M3				0.144	0.851	0.0387
D_BKK				0.032	0.197	0.0087
D_INMUN				0.061	1.031	0.0168
DREG1				0.184	1.480	0.0493
DREG2				0.067	0.568	0.0184
DREG3				-0.034	-0.297	-0.0093
DREG4				0.160	1.416	0.0432
DREG5				0.073	0.617	0.0199
DREG6				0.032	0.271	0.0088
DREG7				0.212	1.876	0.0568 *
DREG8				0.291	1.998	0.0762 *
Log likelihood		-1246.6			-1360.6	
LR statistic	(18 df)	1083.2	(29 df)		855.01	(30 df)
Sample size		2810			2810	
Total Percentage correct (The cut value is 0.50)		79.47%			78.54%	
Percentage correct (Study / 1)		89.59%			90.61%	
Percentage correct (Not Study / 0)		59.19%			54.38%	
					60.15%	

หมายเหตุ: สมการ (1) เป็นสมการพื้นฐานที่เพิ่มข้อมูลของเด็กและครัวเรือน ส่วนสมการ (2) เพิ่มตัวแปรค่าแรงในพื้นที่นั้นและตัวแปรหุ่นต่าง ๆ ด้วย โดยที่ไม่มีพจน์ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา ยกกำลังสอง และสมการ (3) นอกจากจะมีตัวแปรค่าแรง ตัวแปรหุ่นต่าง ๆ แล้ว ยังรวมพจน์กำลังสองของค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาเข้าไปด้วย

\*, \*\*, \*\*\* มีนัยสำคัญทางสถิติที่ 90% 95% และ 99% ตามลำดับ

**ตารางที่ 5.8 ผลการประมาณการโอกาสในการเข้าศึกษาต่อมัธยมศึกษาปีที่ 4 โดยใช้แบบจำลอง Probit (ข้อมูลการสำรวจปี พ.ศ. 2540)**

ตัวแปรตาม: การเรียนต่อชั้น ม.4 (เรียน ม.4 =1 ไม่เรียนต่อ ม.4 หรือ ปวช.1 ภายหลังจบ ม.3 =0)

Independent variables	2540 (1)			2540 (2)			2540 (3)		
	Coefficient	Z-Stats	Marginal effect	Coefficient	Z-Stats	Marginal effect	Coefficient	Z-Stats	Marginal effect
Constant	25.036	4.907		24.287	4.883		24.142	4.713	
MEM_AD_1	-0.082	-1.029	-0.0238	-0.040	-0.488	-0.0113	-0.054	-0.654	-0.0150
MEM_CHI	-0.053	-1.215	-0.0152	-0.088	-1.944	-0.0255 *	-0.074	-1.605	-0.0206
AGE	-2.512	-4.436	-0.7183 ***	-2.602	-4.774	-0.7411 ***	-2.444	-4.328	-0.6798 ***
AGE2	0.058	3.632	0.0165 ***	0.061	3.978	0.0173 ***	0.056	3.532	0.0156 ***
Total effect AGE			-0.1672			-0.1648			-0.1607
FEMALE	0.043	0.405	0.0123	0.015	0.137	0.0041	0.028	0.257	0.0077
AVRREVHH	-0.050	-1.836	-0.0142 *	-0.054	-1.902	-0.0153 *	-0.057	-1.981	-0.0159 **
EDUEXP	-1.816	-4.063	-0.5194 ***	-0.102	-0.952	-0.0290	-1.715	-3.585	-0.4768 ***
EDUEXP2	0.558	3.316	0.1595 ***				0.547	3.038	0.1522 ***
Total effect EduExp			-0.1491						-0.1240
AGEHH	0.076	2.387	0.0216 **	0.079	2.448	0.0224 **	0.075	2.318	0.0208 **
AGEHH2	-5.8×10 <sup>-4</sup>	-2.007	-1.66×10 <sup>-4</sup> **	-6.42×10 <sup>-4</sup>	-2.176	-1.83×10 <sup>-4</sup> **	-5.97×10 <sup>-4</sup>	-2.017	-1.66×10 <sup>-4</sup> **
Total effect AGEHH			0.0056			0.0048			0.0153
FEMALEHH	-0.126	-0.970	-0.0364	-0.149	-1.131	-0.0429	-0.141	-1.059	-0.0396
Y_ED_HH	0.075	4.267	0.0211 ***	0.061	3.334	0.0171 ***	0.061	3.311	0.0168 ***
OWNBUSH_SP	0.071	0.312	0.0202	0.054	0.237	0.0153	0.053	0.231	0.0146
SELFEMPH_SP	0.019	0.159	0.0055	-0.105	-0.828	-0.0299	-0.109	-0.850	-0.0302
N40M3			6.55×10 <sup>-5</sup>			1.87×10 <sup>-5</sup>			-2.08×10 <sup>-5</sup>
D_40M3			0.344			0.298			1.101
D_BKK			0.177			0.0493			-0.151
D_INMUN			0.303			0.0851 *			0.1005 **

(อ่านต่อหน้า 225)

ตารางที่ 5.8 (ต่อ)

Independent variables	2540 (1)			2540 (2)			2540 (3)		
	Coefficient	Z-Stats	Marginal effect	Coefficient	Z-Stats	Marginal effect	Coefficient	Z-Stats	Marginal effect
D_INSAN				0.230	1.704	0.0642 *	0.200	1.466	0.0549
DREG1				0.269	1.132	0.0739	0.145	0.598	0.0397
DREG2				0.150	0.635	0.0419	0.038	0.159	0.0106
DREG3				0.594	2.519	0.1561 **	0.350	1.436	0.0937
DREG4				0.562	2.639	0.1542 ***	0.418	1.908	0.1138 *
DREG5				0.070	0.275	0.0197	0.037	0.145	0.0103
DREG6				0.464	1.897	0.1229 *	0.415	1.680	0.1088 *
DREG7				0.466	2.069	0.1238 **	0.444	1.947	0.1162 *
DREG8				0.690	2.012	0.1740 **	0.588	1.687	0.1487 *
Log likelihood		-390.71			-389.13			-379.61	
LR statistic	(14 df)	237.7		(26 df)	240.87		(27 df)	259.9	
Sample size		777			777			777	
Total Percentage correct (The cut value is 0.50)		76.06%			77.99%			78.89%	
Percentage correct (Study / 1)		86.03%			87.85%			88.06%	
Percentage correct (Not Study / 0)		58.66%			60.78%			62.90%	

หมายเหตุ: สมการ (1) เป็นสมการพื้นฐานมีเพียงข้อมูลของเด็กและครัวเรือน ส่วนสมการ (2) เพิ่มตัวแปรค่าแรงในพื้นที่นั้นและตัวแปรหุ่นต่าง ๆ ด้วย โดยที่ไม่มีพหุนามใช้จ่ายด้านการศึกษา ยกกำลังสอง และสมการ (3) นอกจากจะมีตัวแปรค่าแรง ตัวแปรหุ่นต่าง ๆ แล้ว ยังได้รวมพหุนามกำลังสองของค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาเข้าไปด้วย \* , \*\* , \*\*\* มีนัยสำคัญทางสถิติที่ 90% 95% และ 99% ตามลำดับ

**ตารางที่ 5.9 ผลการประมาณการโอกาสในการเข้าศึกษาต่อระดับ ปวช.1 โดยใช้แบบจำลอง Probit (ข้อมูลการสำรวจปี พ.ศ. 2545)**

ตัวแปรตาม: การเรียนต่อชั้น ปวช.1 (เรียน ปวช.1 = 1 ไม่เรียนต่อ ปวช.1 หรือ ม.4 ภายหลังจบ ม.3 = 0)

Independent variables	2545 (1)			2545 (2)			2545 (3)		
	Coefficient	Z-Stats	Marginal effect	Coefficient	Z-Stats	Marginal effect	Coefficient	Z-Stats	Marginal effect
Constant	9.754	1.878		9.101	1.757		9.248	1.760	
MEM_AD_1	0.080	1.596	0.0258	0.092	1.810	0.0295 *	0.101	1.963	0.0319 **
MEM_CHI	-0.123	-3.657	-0.0389 ***	-0.138	-3.988	-0.0430 ***	-0.143	-4.075	-0.0441 ***
AGE	-1.019	-1.660	-0.3262 *	-0.995	-1.626	-0.3155	-0.923	-1.485	-0.2897
AGE2	0.017	0.905	0.0053	0.016	0.866	0.0050	0.014	0.744	0.0043
Total effect AGE			-0.1534			-0.1522			-0.1487
FEMALE	-0.091	-1.222	-0.0292	-0.085	-1.133	-0.0271	-0.089	-1.177	-0.0280
AVRREVHH	$3.68 \times 10^{-3}$	0.165	0.0012	$-9.66 \times 10^{-3}$	-0.415	-0.0031	$-7.84 \times 10^{-3}$	-0.334	-0.0025
EDUEXP	-0.525	-2.957	-0.1679 ***	-0.014	-0.259	-0.0043	-0.686	-3.585	-0.2153 ***
EDUEXP2	0.093	2.798	0.0297 ***				0.123	3.486	0.0386 ***
Total effect EduExp			-0.0610						-0.0762
AGEHH	0.102	3.657	0.0326 ***	0.100	3.588	0.0317 ***	0.105	3.724	0.0329 ***
AGEHH2	$-8.05 \times 10^{-4}$	-3.191	$-2.58 \times 10^{-4}$ ***	$-8.07 \times 10^{-4}$	-3.188	-0.0003 ***	$-8.46 \times 10^{-4}$	-3.312	$-2.65 \times 10^{-4}$ ***
Total effect AGEHH			0.0076			0.0069			0.0071
FEMALEHH	-0.103	-0.940	-0.0329	-0.118	-1.057	-0.0371	-0.120	-1.067	-0.0373
Y_ED_HH	0.076	5.382	0.0244 ***	0.073	5.152	0.0234 ***	0.075	5.246	0.0237 ***
AGEHSP	-0.018	-0.564	-0.0057	-0.012	-0.384	-0.0038	-0.018	-0.578	-0.0057
AGEHSP2	$1.02 \times 10^{-4}$	0.326	$3.25 \times 10^{-5}$	$4.26 \times 10^{-5}$	0.138	$1.35 \times 10^{-5}$	$9.79 \times 10^{-5}$	0.315	$3.07 \times 10^{-5}$
Total effect AGEHSP			-0.0037			-0.0030			-0.0038
Y_ED_HSP	0.036	1.844	0.0114 *	0.037	1.903	0.0118 *	0.036	1.860	0.0115 *
D_NOHSP	-0.283	-0.351	-0.0886	-0.107	-0.134	-0.0338	-0.274	-0.339	-0.0840
OWNBUSH_SP	0.238	1.471	0.0777	0.201	1.229	0.0648	0.227	1.378	0.0726

(อ่านต่อหน้า 227)



ตารางที่ 5.9 (ต่อ)

Independent variables	2545 (1)			2545 (2)			2545 (3)		
	Coefficient	Z-Stats	Marginal effect	Coefficient	Z-Stats	Marginal effect	Coefficient	Z-Stats	Marginal effect
SELFEMH_SP	$-5.10 \times 10^{-3}$	-0.062	-0.0016	0.027	0.313	0.0084	0.034	0.397	0.0106
N45M3CH				$-2.4 \times 10^{-6}$	-0.258	$-7.61 \times 10^{-7}$	$-1.18 \times 10^{-6}$	-0.127	0.0000
D_45M3				0.108	0.443	0.0346	0.093	0.380	0.0294
D_BKK				-0.365	-1.775	-0.1101 *	-0.298	-1.425	-0.0901
D_INMUN				0.132	1.673	0.0421 *	0.137	1.724	0.0432 *
DREG1				-0.171	-1.015	-0.0531	-0.189	-1.119	-0.0580
DREG2				-0.109	-0.717	-0.0340	-0.171	-1.119	-0.0528
DREG3				-0.459	-3.126	-0.1385 ***	-0.554	-3.694	-0.1629 ***
DREG4				-0.250	-1.690	-0.0773 *	-0.316	-2.113	-0.0960 **
DREG5				-0.302	-1.892	-0.0929 *	-0.305	-1.900	-0.0927 *
DREG6				-0.396	-2.497	-0.1200 **	-0.449	-2.818	-0.1337 ***
DREG7				0.114	0.828	0.0365	0.100	0.719	0.0316
DREG8				-0.235	-1.158	-0.0725	-0.268	-1.298	-0.0813
Log likelihood		-783.1			-775.34			-767.61	
LR statistic	(18 df)	307.83			323.34		(30 df)	338.82	
Sample size		1393			1393			1393	
Total Percentage correct (The cut value is 0.50)		71.64%			72.43%			72.29%	
Percentage correct (Study / 1)		54.50%			56.47%			57.01%	
Percentage correct (Not Study / 0)		83.03%			83.03%			82.44%	

หมายเหตุ: สมการ (1) เป็นสมการพื้นฐานมีเพียงข้อมูลของเด็กและครัวเรือน ส่วนสมการ (2) เพิ่มตัวแปรค่าแรงในพื้นที่นั้นและตัวแปรหุ่นต่าง ๆ ด้วย โดยที่ไม่มีพจน์ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษากำล้างสอง และสมการ (3) นอกจากจะมีตัวแปรค่าแรง ตัวแปรหุ่นต่าง ๆ แล้ว ยังได้รวมพจน์กำลังสองของค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาเข้าไปด้วย

\*, \*\*, \*\*\* มีนัยสำคัญทางสถิติที่ 90% 95% และ 99% ตามลำดับ

**ตารางที่ 5.10 ผลการประมาณการโอกาสในการเข้าศึกษาต่อระดับ ปวช.1 โดยใช้แบบจำลอง Probit (ข้อมูลการสำรวจปี พ.ศ. 2540)**

ตัวแปรตาม: การเรียนต่อชั้น ปวช.1 (เรียน ปวช.1 = 1 ไม่เรียนต่อ ปวช.1 หรือ ม.4 ภายใหลสองปีหลังจากจบ ม.3 = 0)

Independent variables	2540 (1)			2540 (2)			2540 (3)		
	Coefficient	Z-Stats	Marginal effect	Coefficient	Z-Stats	Marginal effect	Coefficient	Z-Stats	Marginal effect
Constant	29.073	3.712		25.828	3.241		29.750	3.615	
MEM_AD_1	0.017	0.166	0.0053	0.028	0.266	0.0086	0.033	0.312	0.0100
MEM_CHI	-0.075	-1.096	-0.0236	-0.084	-1.174	-0.0260	-0.091	-1.266	-0.0274
AGE	-3.092	-3.582	-0.9683 ***	-2.908	-3.309	-0.8999 ***	-3.141	-3.496	-0.9449 ***
AGE2	0.076	3.153	0.0239 ***	0.071	2.876	0.0219 ***	0.078	3.083	0.0234 ***
Total effect AGE			-0.1623			-0.1603			-0.1571
FEMALE	-0.104	-0.692	-0.0324	-0.092	-0.594	-0.0284	-0.079	-0.502	-0.0236
AVRREVHH	-0.017	-0.480	-0.0053	-0.036	-0.918	-0.0111	-0.034	-0.850	-0.0101
EDUEXP	-1.321	-2.550	-0.4138 **	0.125	1.009	0.0387	-1.450	-2.580	-0.4361 ***
EDUEXP2	0.333	2.649	0.1043 ***				0.350	2.705	0.1052 ***
Total effect EduExp			-0.0612						-0.0780
AGEHH	0.084	1.931	0.0263 *	0.088	1.996	0.0273 **	0.083	1.834	0.0249 *
AGEH2	-7.06×10 <sup>-4</sup>	-1.729	-2.21×10 <sup>-4</sup> *	-7.20×10 <sup>-4</sup>	-1.732	-2.23×10 <sup>-4</sup> *	-6.87×10 <sup>-4</sup>	-1.616	-2.07×10 <sup>-4</sup>
Total effect AGEHH			0.0051			0.0060			0.0051
FEMALEHH	0.353	1.958	0.1100 *	0.322	1.726	0.0992 *	0.348	1.848	0.1045 *
Y_ED_HH	0.065	2.615	0.0203 ***	0.069	2.663	0.0214 ***	0.061	2.293	0.0182 **
OWNBUSH_SP	-0.130	-0.391	-0.0409	-0.107	-0.329	-0.0334	-0.183	-0.539	-0.0551
SELFEMPH_SP	-5.48×10 <sup>-3</sup>	-0.034	-0.0017	-0.022	-0.133	-0.0068	-0.024	-0.144	-0.0073
N40M3CH				7.64×10 <sup>-4</sup>	0.360	2.36×10 <sup>-4</sup>	1.78×10 <sup>-4</sup>	0.084	5.36×10 <sup>-5</sup>
D_40M3				0.646	1.376	0.1892	0.587	1.243	0.1694
D_BKK				0.135	0.440	0.0417	0.237	0.755	0.0706

(อ่านต่อหน้า 229)

ตารางที่ 5.10 (ต่อ)

Independent variables	2540 (1)		2540 (2)		2540 (3)		
	Coefficient	Z-Stats	Marginal effect	Coefficient	Z-Stats	Marginal effect	
D_INMUN			0.071	0.327	0.0219	0.028	0.127
D_INSAN			0.162	0.707	0.0498	0.256	1.092
DREG1			-0.086	-0.256	-0.0265	-0.255	-0.745
DREG2			0.397	0.916	0.1189	0.081	0.182
DREG3			-0.056	-0.143	-0.0173	-0.248	-0.620
DREG4			-0.421	-1.169	-0.1326	-0.466	-1.274
DREG5			-0.175	-0.383	-0.0544	-0.209	-0.457
DREG6			-0.206	-0.585	-0.0642	-0.431	-1.178
DREG7			0.255	0.856	0.0783	0.094	0.307
DREG8			0.229	0.477	0.0697	0.150	0.311
Log likelihood	-199.47			-196.66			-191.59
LR statistic	(14 df)	95.383	(26 df)	101	(27 df)		111.15
Sample size		361		361			361
Total Percentage correct (The cut value is 0.50)		72.58%		74.52%			74.52%
Percentage correct (Study / 1)		77.94%		80.88%			80.88%
Percentage correct (Not Study / 0)		65.61%		66.24%			66.24%

หมายเหตุ: สมการ (1) เป็นสมการพื้นฐานมีเพียงข้อมูลของเด็กและครัวเรือน ส่วนสมการ (2) เพิ่มตัวแปรค่าแรงในพื้นที่นั้นและตัวแปรหุ่นต่าง ๆ ด้วย โดยที่ไม่มีพจน์ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา ยกกำลังสอง และสมการ (3) นอกจากจะมีตัวแปรค่าแรง ตัวแปรหุ่นต่าง ๆ แล้ว ยังได้รวมพจน์กำลังสองของค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาเข้าไปด้วย

\*, \*\*, \*\*\* มีนัยสำคัญทางสถิติที่ 90% 95% และ 99% ตามลำดับ

อายุของเยาวชนมีความสัมพันธ์ในเชิงลบต่อโอกาสในการเข้าศึกษาทั้งสายสามัญและสายอาชีพ (ยกเว้นกรณี ปวช.1 ปี 2545 ซึ่งไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ) โดยอายุเพิ่มขึ้นหนึ่งปีจะลดโอกาสการเรียนรู้ต่อ ม.4/ปวช.1 ในระบบโรงเรียนลงประมาณร้อยละ 15.5 -16.1 ซึ่งผลที่ได้สอดคล้องกับกรณี ม.1

ในทางกลับกัน อายุของหัวหน้าครัวเรือน<sup>29</sup>ที่เพิ่มขึ้นกลับทำให้ออกาสทางการศึกษาของเยาวชนเพิ่มขึ้นราวร้อยละ 0.5-1.5 ในกรณี ม.4 และร้อยละ 0.5-0.7 สำหรับ ปวช.1 ซึ่งแม้จะมีขนาดของผลกระทบที่น้อย แต่ก็อาจสื่อให้เห็นถึงผลจากการเพิ่มขึ้นของรายได้ของหัวหน้าครัวเรือนตาม Life-Cycle Hypothesis ที่ว่ารายได้ของบุคคลจะเพิ่มขึ้นตามอายุ (ประสบการณ์) ที่เพิ่มขึ้นในช่วงแรก และค่อยๆ เพิ่มในอัตราที่ลดลงเมื่อใกล้เกษียณอายุ

สำหรับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือนที่เพิ่มขึ้นอีก 1 ปีนั้น ส่งผลในทางบวกต่อเยาวชนทั้งในระดับชั้น ม.4 และ ปวช.1 โดยช่วยเพิ่มโอกาสในการศึกษาต่อ ม.4 ร้อยละ 2.1 และร้อยละ 1.7 ในปี 2545 และ 2540 และช่วยเพิ่มโอกาสในการศึกษาต่อ ปวช.1 ประมาณร้อยละ 2.4 ในปี 2545 และประมาณร้อยละ 1.8 ในปี 2540 ในทำนองเดียวกัน การศึกษาของกลุ่มสมรสของหัวหน้าครัวเรือนที่เพิ่มขึ้นหนึ่งปีจะทำให้โอกาสในการศึกษาต่อ ม.4 ของเด็กเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 1.6 และโอกาสในการศึกษาต่อ ปวช.1 จะเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 1.15 (นัยสำคัญที่ 90%) ซึ่งเมื่อรวมเข้าด้วยกันแล้วความสัมพันธ์เชิงบวกชุดนี้ก็ยืนยันยืนยันว่ามีโอกาสมากที่จะมีการสืบทอดสถานะทางสังคมผ่านระบบการศึกษา

ตัวแปรสุดท้ายในกลุ่มนี้คือ ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา<sup>30</sup> ซึ่งเป็นตัวแปรที่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ 99% ในทุกชุดข้อมูล และมีทิศทางของผลกระทบระหว่างชั้น ม.4 และ ปวช.1 ที่สอดคล้องกัน กล่าวคือ ตัวแปรค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาส่งผลในทางลบต่อการตัดสินใจเข้าศึกษาต่อ แต่ค่าใช้จ่ายด้านศึกษายกกำลังสองกลับให้ผลในเชิงบวก แต่เมื่อพิจารณาจากผลสุทธิจะพบว่าค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในระดับ ม.4 ทำให้โอกาสในการเข้าศึกษาต่อลดลงประมาณร้อยละ 12.4 ในปี 2540 และร้อยละ 24.4 ในปี 2545 ขณะที่ค่าใช้จ่ายในระดับ ปวช.1 ที่เพิ่มขึ้นจะลดโอกาสในการศึกษาต่อสายอาชีพลงราวร้อยละ 7.6-7.8<sup>31</sup>

<sup>29</sup> สำหรับข้อมูล ปวช.1 ปี 2540 มีนัยสำคัญเพียง 90%

<sup>30</sup> ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของผู้เรียนในโรงเรียนรัฐบาลทั้ง ม.4 และ ปวช.1 มาจากการข้อมูลสำรวจเด็กและเยาวชน ส่วนค่าใช้จ่ายของผู้ไม่เรียนชั้น ม.4 และ ปวช.1 ใช้ค่าเฉลี่ยของค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของเด็กที่เรียนโรงเรียนรัฐบาลในระดับ ม.4 หรือ ปวช.1 (แล้วแต่กรณี) ที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล สุขาภิบาล หรือนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ในจังหวัดเดียวกันเป็น proxy ส่วนผู้เรียน ม.4 หรือ ปวช.1 ในโรงเรียนเอกชนจะใช้ค่าใช้จ่ายจริงจากการสำรวจเพียง 5 รายการ ยกเว้นค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ได้มาจากค่าเฉลี่ยของค่าธรรมเนียมชั้น ม.4 หรือ ปวช.1 (แล้วแต่กรณี) โรงเรียนรัฐในพื้นที่เดียวกันมาเป็นตัวแทน การเลือกค่า proxy เช่นนี้ ทำให้เสียกลุ่มตัวอย่างในข้อมูลชุด ปวช.1 ปี 2540 ไปค่อนข้างมาก ทั้งนี้ เพราะมีจังหวัดที่ไม่มีโรงเรียน ปวช.1 ของรัฐอยู่ค่อนข้างมาก

<sup>31</sup> ในกรณีนั้น ม.4 ผลกระทบต่อการตัดสินใจเข้าศึกษาจะกลายเป็นศูนย์ เมื่อค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาเพิ่มขึ้นจากค่าเฉลี่ย ในปี 2540 และปี 2545 ราว 8,900 และ 6,900 บาท ตามลำดับ ขณะที่กรณี ปวช.1 หากค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจากค่าเฉลี่ยในปี 2540 ประมาณ 8,100 บาท หรือราว 19,850 บาท ในปี 2545 ผลกระทบต่อการตัดสินใจเข้าศึกษาจะเท่ากับศูนย์ อย่างไรก็ตามกลุ่มตัวอย่างที่มีค่าใช้จ่ายในระดับนี้ก็มีเพียงกลุ่ม 6-7% บนสุด คล้ายกับกรณีชั้น ม.1 ซึ่ง

มีข้อนำสังเกตุว่าการตัดสินใจเรียนต่อสายอาชีพมีความอ่อนไหวต่อการเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายน้อยกว่าสายสามัญ ซึ่งไม่สอดคล้องกับความเชื่อที่ว่าผู้ปกครองและเยาวชนมีความชื่นชอบสายสามัญมากกว่าสายอาชีพ แต่เมื่อพิจารณาจากค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยของสายอาชีพที่สูงกว่าสายสามัญประมาณ 6,500 บาท ก็อาจกล่าวได้ว่าเยาวชนที่เลือกเรียนสายอาชีพตระหนักและพร้อมที่จะรับมือกับค่าใช้จ่ายที่เพิ่มสูงขึ้นมากกว่าเยาวชนที่เลือกสายสามัญ ดังนั้น ขนาดของผลในทางลบจึงน้อยกว่า นอกจากนี้ จากข้อสันนิษฐานที่ว่าเยาวชนที่ผลการเรียนไม่ดีมักไม่ได้รับโอกาสให้เลือกเรียนต่อในสายสามัญ ทางเลือกจึงเหลือแค่การเรียนสายอาชีพหรือไม่เรียน ทำให้เยาวชนกลุ่มนี้ที่มีทางเลือกไม่มากนักมีความอ่อนไหวต่อราคาที่เพิ่มขึ้นของสายอาชีพในระดับต่ำ

กลุ่มถัดมาเป็นตัวแปรอิสระที่มีนัยสำคัญทางสถิติเฉพาะบางระดับชั้น และบางชุดข้อมูล ได้แก่ เพศ (เฉพาะ ม.4 ปี 2545) และ รายได้ต่อจำนวนสมาชิกของครัวเรือน (ม.4 ปี 2540 มีนัยสำคัญที่ 95% ส่วนปี 2545 มีนัยสำคัญที่ 90%) โดยในกรณีของเพศพบว่าผู้หญิงมีโอกาสเรียนต่อชั้น ม.4 ในปีการศึกษา 2545 มากกว่าผู้ชายร้อยละ 4.9 ขณะที่ในปี 2540 ตัวแปรนี้ไม่มีนัยสำคัญ (อาจตีความได้ว่าโอกาสในการเข้าศึกษาต่อ ม.4 ของทั้งสองเพศไม่แตกต่างกัน) ซึ่งผลที่ได้เช่นนี้อาจสะท้อนถึงข้อสันนิษฐานที่ว่าเยาวชนชายจำนวนหนึ่งอาจต้องออกจากโรงเรียนเพราะมีปัญหา “ด้านความประพฤติ” หรือบางส่วนอาจออกมาทำงานเป็นหลักให้ครอบครัว แต่ทั้งนี้คงต้องอาศัยข้อมูลเชิงลึกมากกว่านี้ในการหาข้อสรุป<sup>32</sup>

สำหรับผลของรายได้ต่อจำนวนสมาชิกของครัวเรือนกับการศึกษาต่อ นั้น กลับมีความสัมพันธ์ในเชิงลบกับโอกาสในการเข้าศึกษาต่อ ม.4 (และมีเครื่องหมายลบในกรณี ปวช.1 เช่นกัน แต่ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ) อย่างไรก็ตาม ข้อมูลรายได้ในการสำรวจเด็กเป็นข้อมูลที่ยากมาก จึงต้องตีความด้วยความระมัดระวัง<sup>33</sup>

กลุ่มที่สาม ได้แก่ ตัวแปรหุ่นที่แสดงภาคและเขตการปกครองที่ครัวเรือนตั้งอยู่ ซึ่งแม้จะมีนัยสำคัญหลายตัว แต่มักเป็นไปอย่างไม่ค่อยมีทิศทางและกระจัดกระจาย ยกเว้นเพียงกรณีครัวเรือนตั้งอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนเหนือเท่านั้นที่มีนัยสำคัญที่ 95% ในปี 2545 ทั้ง ม.4 และ ปวช.1 โดยจะมีโอกาสในการเข้าศึกษาต่อ ม.4 น้อยกว่าครัวเรือนในภาคกลางคิดเป็นร้อยละ 7.4 และส่งผลในทางลบสูงถึงร้อยละ 16.3 ในกรณี ปวช.1 ด้วยทิศทางของผลกระทบที่สอดคล้องกับการเข้าศึกษา

คนกลุ่มนี้มีใช้กลุ่มเป้าหมายในการศึกษาเรื่องโอกาสในการเข้าศึกษาต่อ เพราะพวกเขาอาจยินยอมจ่ายแพงกว่าเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการหรือคุณภาพที่เหนือกว่าก็เป็นได้

<sup>32</sup> นอกจากนี้ในระดับ ปวช.1 ซึ่งตัวแปรเพศหญิงแม้จะไม่มีนัยสำคัญแต่ก็มีเครื่องหมายเป็นลบนั่น อาจสื่อถึงความพึงพอใจของนักเรียนหญิงที่มักเลือกเรียนสายสามัญมากกว่าสายอาชีพ ขณะที่ผู้ชายอาจเลือกต่อสายอาชีพเพื่อเร่งออกมาทำงานมากกว่าที่จะต่อสายสามัญและเข้ามหาวิทยาลัยก็ได้

<sup>33</sup> นอกจากนี้สาเหตุหนึ่งอาจเป็นเพราะเยาวชนซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างในกรณีไม่เรียนราวร้อยละ 41.7 ในปี 2545 และ 50.1 ในปี 2540 ทำงานหารรายได้มาจุนเจือครอบครัว เทียบกับกลุ่มตัวอย่างที่กำลังเรียน ม.4 หรือ ปวช.1 ที่ทำงานไปด้วยมีเพียง 1% และ 1.5% ในปี 2545 และ 2540 ตามลำดับ ทำให้รายได้ต่อสมาชิกครัวเรือนในกรณีเลือกไม่เรียนมีโอกาสมากกว่าครัวเรือนที่ตัดสินใจส่งลูกหลานเรียนได้ในหลายกรณี

ต่อชั้น ม.1 แต่เพราะข้อมูลประกอบการแปลผลที่จำกัด ผู้วิจัยจึงหวังว่าจะมีผู้สนใจเข้ามาศึกษาเฉพาะในกรณีภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนเหนือเพื่อความกระจ่างถึงสาเหตุและหาแนวทางแก้ไขปัญหา (ถ้ามี) ต่อไป นอกจากนี้ยังมีตัวแปรหุ่นภาคบางตัวที่แตกต่างจากภาคกลางอย่างมีนัยสำคัญเฉพาะกรณี ม.4 ได้แก่ ครั้วเรือนที่อาศัยในเขตภาคใต้ตอนล่างซึ่งมีโอกาสเข้าศึกษาต่อ ม.4 เพิ่มขึ้นร้อยละ 8 เทียบกับกรณีที่ครั้วเรือนอยู่ในภาคกลาง<sup>34</sup> ในปี 2545 และมีผลในทางบวกเกือบร้อยละ 15 แม้จะมีนัยสำคัญเพียง 90% ในปี 2540

กลุ่มสุดท้ายคือ ตัวแปรที่ไม่มีนัยสำคัญที่ 95% ทั้ง ม.4 และ ปวช.1 ได้แก่ เพศของหัวหน้าครั้วเรือน การเป็นเจ้าของธุรกิจหรือประกอบอาชีพอิสระของหัวหน้าครั้วเรือนและคู่สมรส และค่าแรงเฉลี่ยสำหรับผู้จบ ม.3 ในประเด็นที่เกี่ยวกับเพศของหัวหน้าครั้วเรือนที่ไม่มีนัยสำคัญนั้นอาจสื่อให้เห็นว่าสำหรับหัวหน้าครั้วเรือนไทยจะเป็นหญิงหรือชายก็ได้ส่งผลให้โอกาสทางการศึกษาของลูกหลานเพิ่มขึ้นหรือลดลงแต่ประการใด สำหรับผลของค่าแรงเฉลี่ยสำหรับผู้จบ ม.3 ในเขตพื้นที่ที่ครั้วเรือนตั้งอยู่ (ซึ่งใช้เป็น Proxy ของค่าเสียโอกาสในการตัดสินใจเข้าศึกษาต่อ ม.4 หรือ ปวช.1) มีความคล้ายคลึงกับกรณี ม.1 ซึ่งอาจเป็นเพราะตัวแปรดังกล่าวเป็นวิธีวัดค่าเสียโอกาสได้ค่อนข้างหยาบแล้ว ครั้วเรือนอาจให้ความสนใจกับผลตอบแทนการลงทุนด้านการศึกษาโดยรวมมากกว่าจะพิจารณาเฉพาะต้นทุนค่าเสียโอกาสเฉพาะหน้าเท่านั้น

โดยสรุปแล้วปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเข้าศึกษาต่ออย่างมีนัยสำคัญสอดคล้องกันในทุกัฒนระดับชั้น ได้แก่ ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา จำนวนเด็กและเยาวชนในครั้วเรือน อายุของเด็กและเยาวชน และการศึกษาของพ่อแม่ หรือหัวหน้าครั้วเรือน

### 5.3 ผลกระทบต่อครั้วเรือนกลุ่มรายได้ต่าง ๆ

ในการประมาณการข้างต้น ผู้วิจัยได้ใส่ตัวแปรรายได้ที่เป็นรายได้เฉลี่ยที่หารด้วยจำนวนสมาชิกของครั้วเรือนเข้าไปในสมการด้วย แต่จากสมการต่าง ๆ นั้น ตัวแปรนี้แทบจะไม่ได้มีนัยสำคัญทางสถิติเลย<sup>35</sup> ซึ่งต่างจากข้อเท็จจริง (เช่น ในรูปที่ 5.4) และสมมติฐานที่เราตั้งไว้ว่ารายได้ของครั้วเรือนมีผลกระทบต่อโอกาสในการศึกษาของเด็กและเยาวชน อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก probit model เป็น nonlinear model ซึ่งผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงค่าตัวแปรต้นแต่ละตัวจะเปลี่ยนแปลงไปตามระดับของค่าตัวแปรด้วย คณะผู้วิจัยจึงได้ใช้ผลที่ได้จากการประมาณการสัมประสิทธิ์ของตัวแปรต้นที่มีผลต่อการตัดสินใจเข้าศึกษาต่ออย่างมีนัยสำคัญสอดคล้องกันในทุกัฒนระดับชั้น มาประมาณการผลกระทบ

<sup>34</sup> ผลเช่นนี้ค่อนข้างแปลกเพราะภาคกลางได้ชื่อว่าเป็นศูนย์รวมความเจริญในหลายด้านและน่าจะมีโรงเรียนเอื้อให้เข้าศึกษามากกว่าภาคอื่น ๆ ทว่าก็อาจเป็นได้ว่าเยาวชนภาคกลางอาจเลือกเข้าสู่ตลาดแรงงานเพราะมีแหล่งงานด้านอุตสาหกรรมและบริการที่เปิดกว้างมากกว่าเช่นกัน

<sup>35</sup> ยกเว้นกรณี ม.4 ปี 2540 ซึ่งตัวแปรนี้มีนัยสำคัญทางสถิติ แต่มีเครื่องหมายเป็นลบ

ที่มีต่อการตัดสินใจของครัวเรือน (marginal effect) ในแต่ละระดับชั้นรายได้<sup>36</sup> ซึ่งได้ผลตามที่แสดงไว้ในตารางต่อไปนี้

**ตารางที่ 5.11 ผลกระทบของตัวแปรอิสระบางตัวที่มีต่อโอกาสในการเข้าศึกษาต่อในระดับชั้นต่าง ๆ (marginal effect) แบ่งตามช่วงชั้นรายได้ (ร้อยละ)**

	ม.1		ม.4		ปวช.1			
	2540	2545	2540	2545	2540	2545		
ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา								
1 <sup>st</sup> Quintile	-17.08	-21.70	-18.94	-44.80	-10.64	-9.59		
2 <sup>nd</sup> Quintile	-14.38	-12.38	-16.20	-33.74	-11.19	-8.53		
3 <sup>rd</sup> Quintile	-13.63	-8.48	-13.53	-23.91	-10.52	-7.34		
4 <sup>th</sup> Quintile	-9.38	-2.49	-11.39	-12.77	-6.13	-6.92		
5 <sup>th</sup> Quintile	-4.64	0.17	-1.84	-0.80	-3.72	-4.66		
จำนวนเด็กและเยาวชนในครัวเรือน (คน)								
1 <sup>st</sup> Quintile	-1.44	-2.34	ไม่มี	-2.90	ไม่มี	-4.54		
2 <sup>nd</sup> Quintile	-1.40	-2.06	น้อย	-2.97	น้อย	-4.48		
3 <sup>rd</sup> Quintile	-1.43	-1.85	สำคัญ	-2.95	สำคัญ	-4.44		
4 <sup>th</sup> Quintile	-1.16	-1.28	ที่	-2.82	ที่	-4.58		
5 <sup>th</sup> Quintile	-0.63	-0.40	90	-1.75	90%	-4.31		
การศึกษาของพ่อและแม่ หรือ หัวหน้าครัวเรือน (ปี)								
	พ่อ	แม่	พ่อ	แม่	หัวหน้าครัวเรือน	หัวหน้าครัวเรือน		
1 <sup>st</sup> Quintile	1.59	2.08	1.88	1.36	1.63	2.25	1.93	2.38
2 <sup>nd</sup> Quintile	1.54	2.02	1.66	1.20	1.76	2.30	1.89	2.35
3 <sup>rd</sup> Quintile	1.58	2.07	1.49	1.08	1.78	2.28	1.89	2.33
4 <sup>th</sup> Quintile	1.28	1.68	1.03	0.75	1.75	2.18	1.77	2.40
5 <sup>th</sup> Quintile	0.70	0.91	0.32	0.23	1.49	1.36	1.77	2.26

หมายเหตุ: <sup>1</sup> ช่วงชั้นรายได้ในกรณีนี้แบ่งเป็น 5 ช่วง (quintile) โดยจัดเรียงตามรายได้จากการสำรวจเด็กและเยาวชนปี 2540 และ 2545 ช่วงชั้นแรกมีรายได้ต่อสมาชิกครัวเรือนน้อยกว่า 8,250 บาทต่อปี ในปี 2545 และน้อยกว่า 6,000 ในปี 2540 ช่วงชั้นที่สองมีรายได้ 8,250-16,500 บาทต่อปี (6,000-15,000 ในปี 2540) ช่วงชั้นที่สามมีรายได้ 16,500-27,000 (ปี 2540 15,000-25,500) ช่วงชั้นที่สี่มีรายได้ 27,000- 48,000 (ปี 2540 25,500-48,002.4) และช่วงชั้นบนสุดมีรายได้ต่อสมาชิกครัวเรือนมากกว่า 48,000 (ปี 2540 มากกว่า 48,002.4) บาทต่อปีขึ้นไป

ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย (จากสมการ 3 ในตารางที่ 5 - ตารางที่ 10)

<sup>36</sup> การหา marginal effect โดยทั่วไปจะเป็นการประเมินผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงค่าตัวแปรใดตัวแปรหนึ่ง ณ จุดที่เป็นเป็นค่าเฉลี่ยของชุดข้อมูลนั้นๆ ดังนั้น เพื่อให้สะท้อนถึงผลกระทบที่เกิดกับครัวเรือนในช่วงชั้นรายได้ต่างๆ จึงต้องเลือกใช้ค่าเฉลี่ยของชุดข้อมูลในแต่ละช่วงชั้นรายได้มาเป็นตัวแทน

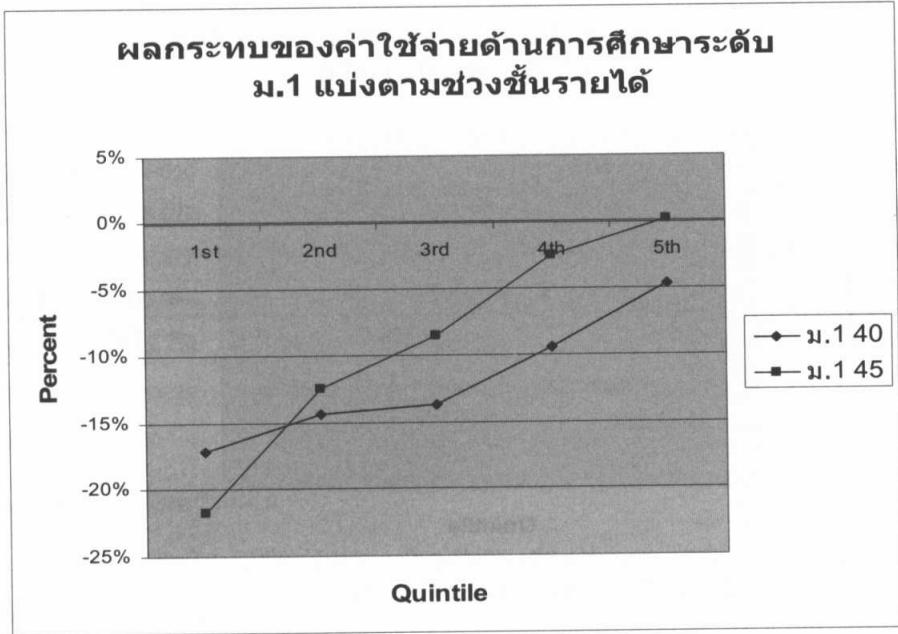
## ผลของค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา

เมื่อพิจารณาจาก marginal effect ของตัวแปรค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา (ตามตารางที่ 5.11 และรูปที่ 5.5 ถึงรูปที่ 5.7) จะเห็นได้ว่าขนาดของผลกระทบมีความแตกต่างกันตามชั้นรายได้ อย่างเห็นได้ชัด โดยในกลุ่มรายได้ต่ำสุดนั้น ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาที่เพิ่มขึ้นจะทำให้โอกาสที่เด็กในกลุ่มที่จนที่สุดมีโอกาสเข้าศึกษาต่อชั้น ม.1 ลดลงถึงร้อยละ 17 ในปี 2540 และร้อยละ 22 ในปี 2545 ขณะที่ครัวเรือนในช่วงชั้นบนสุด ผลกระทบจากค่าใช้จ่ายที่แพงขึ้นกลับส่งในทางลบเพียงร้อยละ 4.6 ในปี 2540 และถึงกับให้ผลในทางบวกเล็กน้อยคือร้อยละ 0.17 ในปี 2545<sup>37</sup> ในกรณี ม.4 ค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นของครัวเรือนที่จนที่สุด (ณ ค่าใช้จ่ายจริงในขณะนั้น ซึ่งดูค่าเฉลี่ยของแต่ละชั้นรายได้ได้จากตารางที่ 12-13) จะลดโอกาสในการเข้าศึกษาต่อลงประมาณร้อยละ 19 ในปี 2540 และเกือบร้อยละ 45 ในปี 2545 ในขณะที่มีผลในการลดโอกาสในการเข้าศึกษาต่อของครัวเรือนที่รวยที่สุดเพียงร้อยละ 1.8 และร้อยละ 0.8 ในปี 2540 และปี 2545 ตามลำดับ กรณี ปวช.1 ก็ให้ผลในทิศทางเดียวกัน แต่มีขนาดของความแตกต่างน้อยกว่ามาก โดยค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจะลดโอกาสในการเข้าศึกษาต่อ ปวช. ของครัวเรือนกลุ่มที่จนที่สุดประมาณร้อยละ 9.6 -10.6 ในขณะที่จะส่งผลกระทบต่อครัวเรือนที่รวยที่สุดประมาณร้อยละ 3.7-4.7 ผลเช่นนี้อาจสื่อว่าการเรียนในสายสามัญของครัวเรือนที่ยากจนมีความอ่อนไหวต่อค่าใช้จ่ายมากกว่าสายอาชีพ ขณะที่เดียวกันครัวเรือนที่มีฐานะดีก็พร้อมที่จะส่งลูกเรียนสายสามัญโดยไม่ได้รับผลกระทบจากค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นเท่าใดนัก ยิ่งไปกว่านั้นผลที่ได้ยังช่วยสนับสนุนสมมติฐานที่ว่าการศึกษาในสายอาชีพมีความยืดหยุ่นต่อค่าใช้จ่ายน้อยกว่า (สำหรับ ม.1 นั้น มีผลที่คล้ายคลึงกับ ม.4 สายสามัญ แต่มีขนาดความแตกต่างของผลในชั้นรายได้ต่างๆ ในระดับที่น้อยกว่าในกรณี ม.4)

<sup>37</sup> ผลกระทบของค่าใช้จ่ายที่เป็นไปในทางบวกนี้ สอดคล้องกับข้อสันนิษฐานที่ว่าครัวเรือนที่ร่ำรวยอาจมีอุปสงค์ต่อการศึกษาสูงขึ้นตามค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้น เพื่อให้ได้มาซึ่งบริการและคุณภาพทางการศึกษาที่เชื่อว่ามีดีกว่า

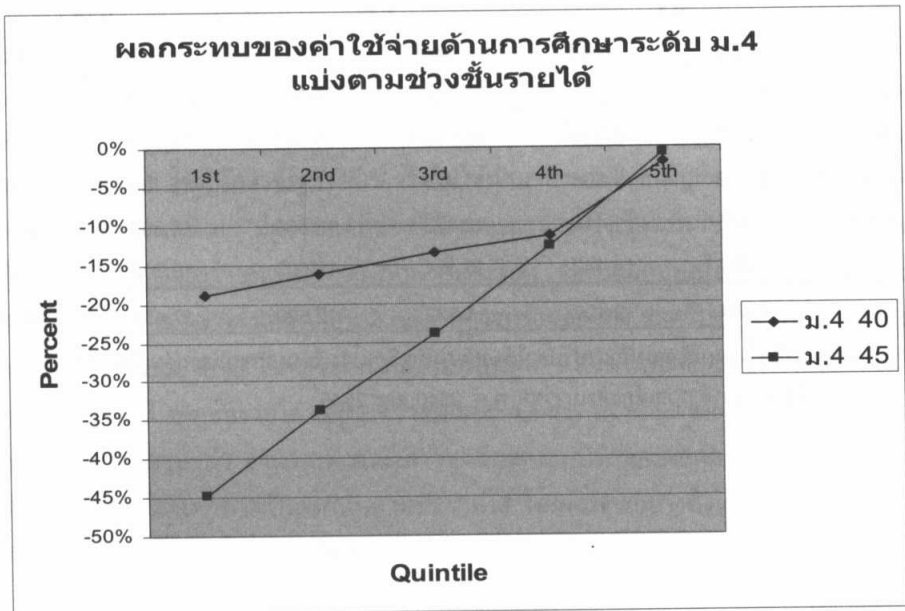


รูปที่ 5.5 ผลกระทบ (marginal effect) ของค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา  
ต่อโอกาสการเรียนรู้ต่อชั้น ม.1



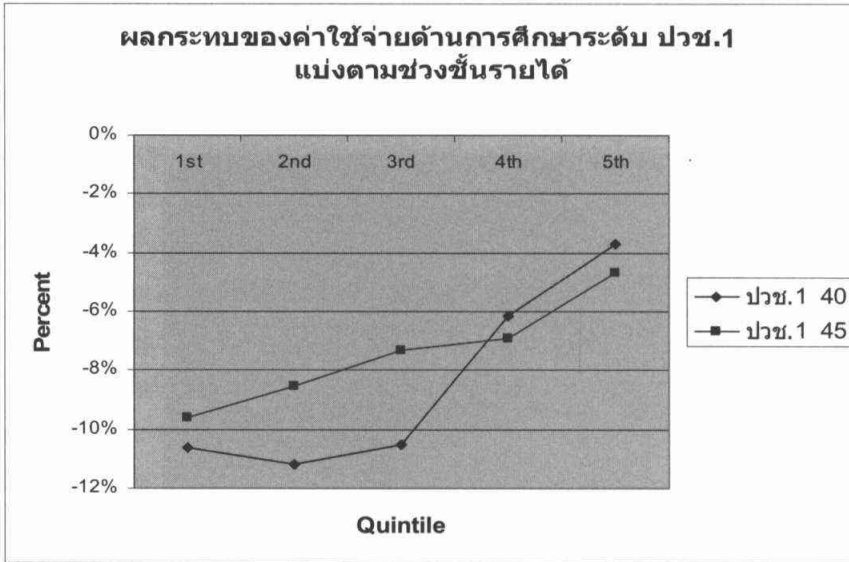
ที่มา: ตารางที่ 11 (คำนวณโดยคณะผู้วิจัยจากสมการ 3 ในตารางที่ 5 - 6)

รูปที่ 5.6 ผลกระทบ (marginal effect) ของค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา  
ต่อโอกาสการเรียนรู้ต่อชั้น ม.4



ที่มา: ตารางที่ 11 (คำนวณโดยคณะผู้วิจัยจากสมการ 3 ในตารางที่ 7-8)

รูปที่ 5.7 ผลกระทบ (marginal effect) ของค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา  
ต่อโอกาสการเรียนรู้ต่อชั้น ปวช.1



ที่มา: ตารางที่ 11 (คำนวณโดยคณะผู้วิจัยจากสมการ 3 ในตารางที่ 9-10)

ตารางที่ 5.12 ค่าเฉลี่ยของค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาในระดับชั้นต่าง ๆ  
แบ่งตามช่วงชั้นรายได้ (บาท)

	ม.1		ม.4		ปวช.1	
	2540	2545	2540	2545	2540	2545
1 <sup>st</sup> Quintile	5,728	6,572	9,137	9,914	16,012	15,955
2 <sup>nd</sup> Quintile	7,247	8,334	10,209	11,040	15,790	17,152
3 <sup>rd</sup> Quintile	8,859	9,668	11,425	12,142	16,128	18,193
4 <sup>th</sup> Quintile	10,445	11,416	12,123	13,830	18,368	19,516
5 <sup>th</sup> Quintile	12,884	14,432	16,111	16,823	19,317	22,278
Mean	8,504	9,426	11,822	12,529	17,451	18,286

หมายเหตุ: ค่าใช้จ่ายที่ใช้ในแบบจำลองมีการปรับค่าใช้จ่ายของนักเรียนโรงเรียนเอกชนและกลุ่มผู้ไม่เรียน

ที่มา: คำนวณโดยใช้ข้อมูลการสำรวจเด็กและเยาวชน พ.ศ. 2540 และ 2545

ตารางที่ 5.13 ค่าเฉลี่ยของค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาในระดับชั้นต่าง ๆ  
แบ่งตามช่วงชั้นรายได้ (บาท)

	ม.1		ม.4		ปวช.1	
	2540	2545	2540	2545	2540	2545
1 <sup>st</sup> Quintile	5,619	6,566	9,109	9,899	20,992	18,020
2 <sup>nd</sup> Quintile	7,010	8,297	9,931	10,938	19,645	18,803
3 <sup>rd</sup> Quintile	8,922	9,835	11,002	11,973	22,104	18,840
4 <sup>th</sup> Quintile	10,977	11,870	12,348	14,404	24,593	21,596
5 <sup>th</sup> Quintile	13,958	16,140	17,028	18,402	25,020	24,713
MEAN	8,719	9,861	11,745	12,928	22,851	19,970

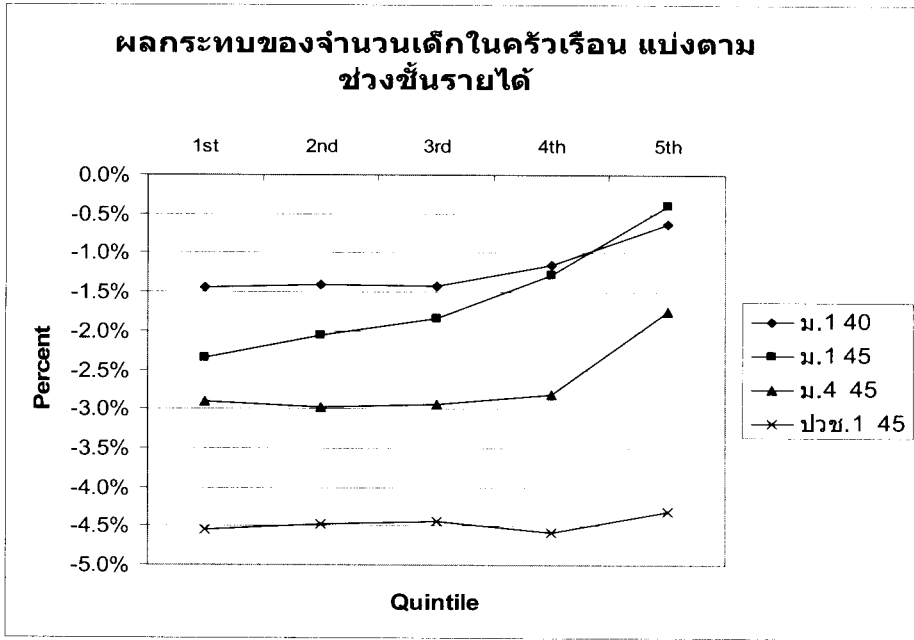
ที่มา: จำนวนจากข้อมูลการสำรวจเด็กและเยาวชน พ.ศ. 2540 และ 2545

### ผลของจำนวนเด็กในครัวเรือน

ในด้านผลของจำนวนเด็กและเยาวชนในครัวเรือนที่มีต่อโอกาสการศึกษาต่อของเด็กนั้น จากตารางที่ 11 (และจากรูปที่ 5.8) ในกรณีของชั้น ม.1 จะพบว่า ในครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำนั้น จำนวนเด็กที่เพิ่มขึ้นหนึ่งคนในครัวเรือนจะมีผลในการลดโอกาสเรียนต่อในชั้น ม.1 รุนแรงกว่าในครัวเรือนที่มีรายได้สูง กล่าวคือ ถ้ามีเด็กเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนในครัวเรือนกลุ่มที่อยู่ในชั้นรายได้ต่ำที่สุดจะลดโอกาสในการเข้าเรียน ม.1 ของเด็กในครัวเรือนนั้นลงร้อยละ 1.44 ในปี 2540 และร้อยละ 2.34 ในปี 2545 ขณะที่ในครัวเรือนที่มีรายได้อยู่ชั้นรายได้สูงสุดนั้น หากมีเด็กเพิ่มในครัวเรือนอีกหนึ่งคน จะลดโอกาสในการเข้าศึกษาต่อลงร้อยละ 0.6 และร้อยละ 0.4 ในปี 2540 และปี 2545

สำหรับกรณี ม.4 และ ปวช.1 ผลกระทบของการมีจำนวนเด็กและเยาวชนในครัวเรือนเพิ่มขึ้นต่อครัวเรือนที่มีชั้นรายได้แตกต่างกัน ไม่ได้เห็นได้ชัดดังเช่นในกรณีชั้น ม.1 โดยผลการประมาณการจากข้อมูลในปี 2540 ไม่มีนัยสำคัญที่ 90% จึงไม่ได้นำมาคำนวณ marginal effect ตามชั้นรายได้สำหรับในปี 2545 ในกรณี ม.4 มีความแตกต่างที่ชัดเจนระหว่างครัวเรือนที่รวยที่สุดกับครัวเรือนที่เหลือน้อย กล่าวคือ การมีเด็กหรือเยาวชนเพิ่มขึ้นหนึ่งคนในครัวเรือน จะส่งผลกระทบต่อโอกาสในการเข้าศึกษาชั้น ม.4 ประมาณร้อยละ 2.9-3.0 ในครัวเรือน 3 quintile แรกร้อยละ 2.8 สำหรับครัวเรือนใน quintile ที่ 4 แต่จะลดลงเหลือร้อยละ 1.75 ในครัวเรือนกลุ่มที่รวยที่สุด ส่วนในกรณี ปวช.1 นั้นมีผลกระทบที่ค่อนข้างใกล้เคียงกันในทุกชั้นรายได้ (อยู่ระหว่างร้อยละ 4.4-4.6 ใน 4 quintile แรกร้อยละ 4.3 สำหรับ quintile สูงสุด) โดยสรุปแล้ว จำนวนเด็กและเยาวชนมีผลกระทบต่อโอกาสในการศึกษาต่อ ม.4 และ ปวช.1 แต่อาจไม่แตกต่างกันมากนักตามชั้นรายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระหว่างกลุ่มคนจนและคนฐานะปานกลาง ในขณะที่คนกลุ่มที่ฐานะดีได้รับผลกระทบน้อยกว่าเล็กน้อย

รูปที่ 5.8 ผลกระทบ (marginal effect) ของจำนวนเด็กและเยาวชนในครัวเรือน ต่อโอกาสการเรียนรู้



ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย (ดูตารางที่ 9-11)

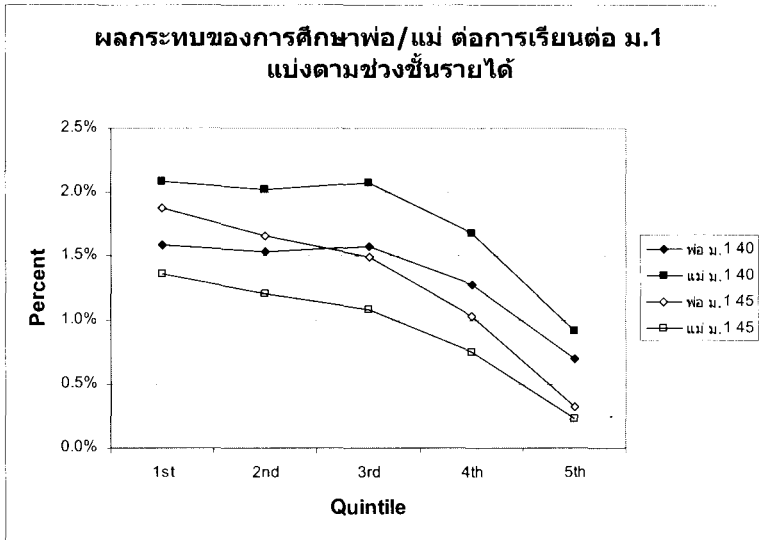
**ผลของการศึกษาของพ่อแม่**

การศึกษาของพ่อและแม่ที่ดีขึ้น เพิ่มโอกาสการเรียนรู้สำหรับเด็กในครัวเรือนที่มีรายได้น้อยมากกว่าผลที่มีต่อครัวเรือนที่มีรายได้สูง โดยในครัวเรือนที่ยากจนนั้น หากพ่อ (แม่) ได้รับการศึกษาเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งปี จะมีส่วนช่วยให้โอกาสในการเข้าศึกษาต่อชั้น ม.1 ของลูกเพิ่มขึ้น ร้อยละ 1.59 (ร้อยละ 2.08) ในปี 2540 และ ร้อยละ 1.88 (ร้อยละ 1.36) ในปี 2545 ขณะที่ครัวเรือนที่รวยที่สุด การเพิ่มระดับการศึกษาพ่อ (แม่) อีก 1 ปี กลับเพิ่มโอกาสทางการศึกษาของลูกไม่มากนัก คือราวร้อยละ 0.7 (ร้อยละ 0.91) และ ร้อยละ 0.32 (ร้อยละ 0.23) ในปี 2540 และปี 2545 ตามลำดับ<sup>38</sup> แสดงให้เห็นว่าการสนับสนุนด้านการศึกษาแก่ครัวเรือนยากจนมีความสำคัญมาก ทั้งนี้เพราะในอนาคตแม่เด็กเหล่านี้จะกลายเป็นพ่อแม่ที่มีฐานะไม่สู้ดี แต่ถ้าพวกเขามีการศึกษาสูงขึ้นก็จะมีโอกาสผลักดันให้ลูกๆ ของพวกเขาเรียนต่อสูงยิ่งขึ้นไป ซึ่งจะช่วยยกระดับการศึกษาโดยรวม และนำไปสู่ความเท่าเทียมกันทาง

<sup>38</sup> มีข้อพึงระวังคือผลเหล่านี้เป็นจริงเฉพาะในกรณีพ่อหรือแม่อยู่ในครัวเรือนเดียวกับลูกเท่านั้น ทั้งนี้เพราะความจำกัดของข้อมูลที่ใช้ประมาณการกรณีพ่อหรือแม่อาศัยอยู่นอกครัวเรือนกับลูก

โอกาสในสังคมมากขึ้นในอนาคต<sup>39</sup> นอกจากนี้ การที่ครัวเรือนที่ยากจนมักมีฐานการศึกษาเดิมต่ำหนึ่งปีที่เพิ่มขึ้นจึงมักเป็นการเพิ่มจากระดับที่ต่ำกว่าในกรณีครัวเรือนที่ร่ำรวย ซึ่งอาจตีความได้ว่าผลเชิงบวกของการศึกษาพ่อ/แม่ที่มีต่อทัศนคติด้านการศึกษาของลูกจะลดน้อยถอยลงตามจำนวนปีที่พ่อและแม่เรียนมากขึ้น<sup>40</sup>

**รูปที่ 5.9 ผลกระทบ (marginal effect) ของการศึกษาของพ่อแม่ที่มีต่อโอกาสการเรียนรู้ต่อชั้น ม.1**



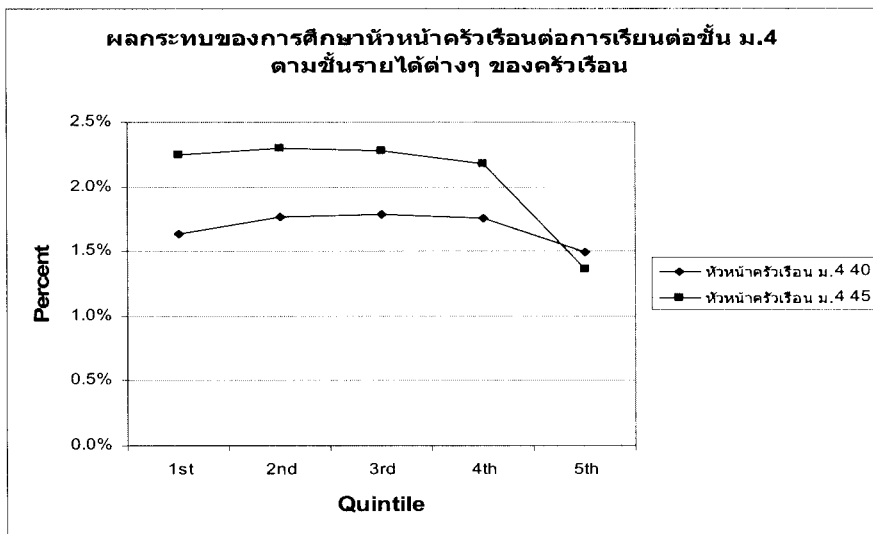
ที่มา: จำนวนโดยคณะผู้วิจัย (ดูตารางที่ 5-6)

สำหรับกรณี ม.4 และ ปวช.1 ซึ่งมีเฉพาะข้อมูลการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน (ซึ่งมีทั้งที่เป็นพ่อแม่และที่ไม่ใช่พ่อแม่ของเด็ก) นั้น มีความแตกต่างของขนาดของผลกระทบระหว่างชั้นรายได้ต่างๆ ไม่มากนัก (ดูรูปที่ 5.10-5.11) แต่ก็ยังคงมีลักษณะร่วมกันประการหนึ่ง คือผลกระทบด้านบวกจากการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือนที่เพิ่มขึ้นในครัวเรือนกลุ่มรวยที่สุดจะน้อยกว่าครัวเรือนกลุ่มอื่นๆ เล็กน้อย

<sup>39</sup> Handa (2001) ทำการศึกษาในประเทศโมซัมบิก พบว่าการอ่านออกเขียนได้ของหัวหน้าครัวเรือนมีผลต่อการตัดสินใจเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาตอนต้นของเด็กค่อนข้างมาก โดยในหมู่บ้านใดที่มีโครงการสอนหนังสือแก่หัวหน้าครัวเรือนเด็กในหมู่บ้านเหล่านั้นจะมีโอกาสเข้าศึกษาต่อสูงขึ้นถึง 20% ซึ่งในกรณีของประเทศไทยอาจต้องทำการศึกษาต่อไปว่าหากพ่อหรือแม่ได้รับการศึกษาผ่านระบบการศึกษาออกโรงเรียนเพิ่มขึ้นแล้วจะช่วยให้โอกาสในการศึกษาต่อของลูกเพิ่มขึ้นมากเพียงใด

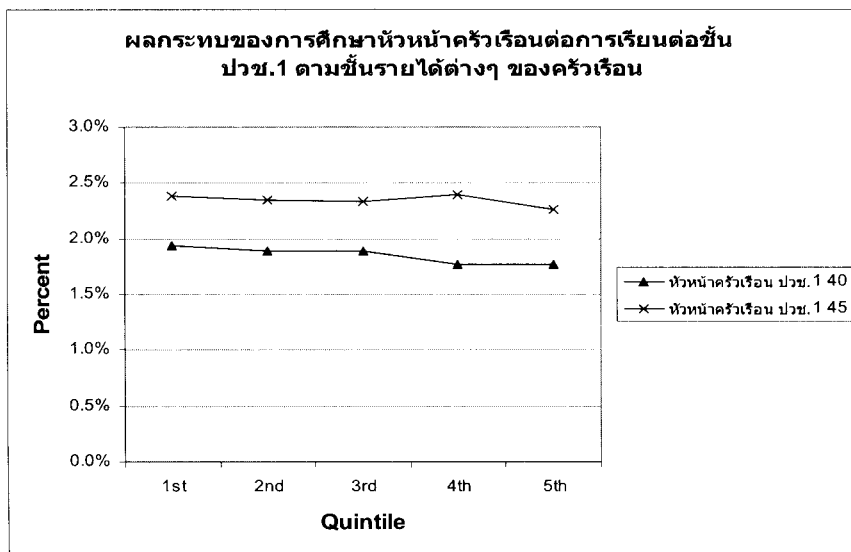
<sup>40</sup> ซึ่งเป็นคำอธิบายที่อิงกฎการลดลงของผลได้ (Law of diminishing returns)

รูปที่ 5.10 ผลกระทบ (marginal effect) ของการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือนที่มีต่อโอกาสการเรียนรู้ต่อชั้น ม.4



ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย (ดูตารางที่ 7-8)

รูปที่ 5.11 ผลกระทบ (marginal effect) ของการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือนที่มีต่อโอกาสการเรียนรู้ต่อชั้น ปวช.1



ที่มา: คำนวณโดยคณะผู้วิจัย (ดูตารางที่ 9-10)

ดังนั้น ในภาพรวมแล้ว ถึงแม้ว่าตัวแปรรายได้ต่อจำนวนสมาชิกของครัวเรือนจะไม่มีนัยสำคัญทางสถิติในแบบจำลอง แต่น่าจะมีผลกระทบต่อการตัดสินใจของครัวเรือนในการส่งลูกหลานเข้าศึกษาต่อผ่านทางตัวแปรอื่นๆ เช่น ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา ซึ่งมีผลกระทบต่อเด็กในครัวเรือนที่ยากจน

มากกว่าครัวเรือนที่มีฐานะดีกว่าเป็นอย่างมาก ดังนั้นหากภาครัฐจะมีนโยบายใดๆ ที่ช่วยลดค่าใช้จ่ายทางการศึกษาได้จริงแล้ว ผลประโยชน์ที่ได้ย่อมตกแก่เด็กในครัวเรือนยากจนมากกว่าเด็กครัวเรือนทั่วไป ในส่วนของผลกระทบด้านลบในกรณีที่ครัวเรือนมีจำนวนสมาชิกที่เป็นเด็กมากขึ้น และผลกระทบด้านบวก จากการศึกษาของพ่อแม่ นั้น ก็เห็นผลได้ชัดเจนว่าในครัวเรือนที่ยากจนเช่นกัน ถึงแม้ว่าความแตกต่างของผลกระทบของสองตัวแปรหลังนี้จะไม่ชัดเจนเท่ากับความแตกต่างของผลกระทบที่เกิดจากค่าใช้จ่ายในด้านการศึกษาในชั้นรายได้ต่างๆ ก็ตาม

## 6. สรุปและนัยเชิงนโยบาย

การศึกษานี้ใช้ข้อมูลการสำรวจเด็กและเยาวชนสองครั้งล่าสุด (คือการสำรวจในปี พ.ศ. 2545 และ พ.ศ. 2540) มาศึกษาผลกระทบของค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาที่มีต่อการศึกษาต่อของเด็กเยาวชนไทย ในช่วงที่เป็นรอยต่อที่สำคัญคือในระดับชั้นมัธยมต้น (ม.1) และมัธยมปลาย ทั้งสายสามัญ (ม.4) และสายอาชีพ (ปวช.1) โดยใช้แบบจำลอง Probit Model มาประมาณการผลกระทบของตัวแปรต่างๆ ที่มีต่อโอกาสในการเรียนต่อในสามระดับชั้นดังกล่าว

โดยสรุปแล้ว ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเข้าศึกษาต่ออย่างมีนัยสำคัญสอดคล้องกันในทุกสามระดับชั้น ได้แก่ ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา จำนวนเด็กและเยาวชนในครัวเรือน อายุของเด็ก/เยาวชน และ การศึกษาของพ่อ แม่ หรือหัวหน้าครัวเรือน

ถึงแม้ว่าตัวแปรรายได้ต่อจำนวนสมาชิกของครัวเรือนแทบจะไม่ได้มีนัยสำคัญทางสถิติจากการประมาณการสมการข้างต้นเลย แต่เมื่อคำนวณผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงค่าตัวแปรต้นที่มีนัยสำคัญตามชั้นรายได้ ก็พบว่าค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาที่เพิ่มขึ้นจะส่งผลด้านลบต่อโอกาสในการศึกษาต่อของเด็กที่มาจากครัวเรือนที่ยากจนมากกว่าผลที่มีต่อเด็กในครัวเรือนที่ฐานะดีหลายเท่า และในส่วนของผลกระทบด้านลบจากจำนวนเด็กในครัวเรือนและผลด้านบวกจากการศึกษาของพ่อแม่ นั้น ก็มีผลกับครัวเรือนที่ยากจนมากกว่าครัวเรือนที่มีฐานะดีเช่นกัน ถึงแม้ว่าในสองกรณีนี้จะเห็นความแตกต่างจะไม่ชัดเจนเท่ากับในกรณีค่าใช้จ่ายในด้านการศึกษาก็ตาม

ดังนั้น ในภาพรวมแล้ว การศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่า อย่างน้อยจนถึงในปี 2540 และ 2545 นั้น ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษายังเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการศึกษาต่อในระดับมัธยมต้นและมัธยมปลาย แม้ว่าตั้งแต่ปี 2546 เป็นต้นมา จะได้มีการดำเนินนโยบายเรียนฟรี 12 ปี ซึ่งโดยหลักการแล้วน่าจะมีส่วนช่วยลดค่าใช้จ่ายของครัวเรือนลงได้อย่างมีนัยสำคัญ แต่ข้อมูลจากการสำรวจ (ดูรูปที่ 5.1 และตารางที่ 5.3) ก็แสดงให้เห็นว่าภาระค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของครัวเรือนทั้งในภาพรวมและในระดับมัธยมศึกษา ในปี 2547 (ปีที่สองที่มีการดำเนินการตามนโยบายนี้) ไม่ได้ลดลงจากก่อนหน้านี้อีก ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากภาคปฏิบัติของนโยบายเรียนฟรี 12 ปี ที่นอกจากจะไม่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบให้อย่าง

เพียงพอ<sup>41</sup> แล้ว ยังใช้วิธีหลบเลี่ยงการเผชิญหน้ากับปัญหาที่โดยไปตีความมาตรา 58 ของ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ 2542 ว่าอนุญาตให้โรงเรียน “ระดมทรัพยากร” โดยเรียกเก็บเงินจากผู้ปกครองได้ ทำให้ครัวเรือนจำนวนมากพบกับสถานการณ์ที่นอกจากภาระค่าใช้จ่ายจะไม่ได้ลดลงอย่างชัดเจนแล้ว<sup>42</sup> กติกาการเรียกเก็บเงินยังมีความชัดเจนหรือโปร่งใสน้อยลงด้วย<sup>43</sup> ซึ่งแม้ว่าโดยเฉลี่ยแล้ว ครัวเรือนส่วนใหญ่จะอยู่ในฐานะที่แบกรับค่าใช้จ่ายที่โรงเรียนเรียกเก็บได้ แต่ก็มีการที่มีปัญหาให้ได้น้อยอยู่เป็นระยะๆ<sup>44</sup> และมีเหตุผลที่น่าเชื่อว่าวิธีการ “ระดมทรัพยากร” ในทำนองนี้เป็นวิธีปฏิบัติที่แพร่หลายและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในหมู่ผู้ปกครอง และน่าจะมีผลทำให้ผู้ปกครองโดยทั่วไปจะคาดการณ์เอาไว้ตั้งแต่ต้นว่าการส่งลูกเข้าโรงเรียนในปัจจุบันยังห่างไกลกับการ “เรียนฟรี” และจะมีค่าใช้จ่ายที่ไม่ต่างจากในอดีตมากนัก และคงไม่สามารถใช้นโยบายครึ่งๆ กลางๆ แบบนี้มาช่วยสร้างความมั่นใจให้เด็กที่ยากจน (และพ่อแม่ของเด็กที่ยากจน) ว่าสามารถเข้ามาเรียนได้โดยไม่ต้องมีข้อกังวลเรื่องการเงิน ดังนั้นถ้ารัฐบาลมีความประสงค์ที่ต้องการนำนโยบายเรียนฟรี 12 ปีมาใช้โดยเนื้อหาจริงๆ ก็มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนวิธีการจัดสรรงบประมาณเสียใหม่ให้โรงเรียนได้รับบออย่างเพียงพอโดยไม่ต้องใช้วิธีเลี่ยงบาลีไปเรียกเก็บเงินจากผู้ปกครองในลักษณะที่ผิดเพี้ยนไปจากเจตนารมณ์ของกฎหมายดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ผลการศึกษาประการหนึ่งก็คือ ตัวแปรต่างๆ ที่มีผลต่อโอกาสในการเรียนต่อนั้น ล้วนแล้วแต่มีผลกระทบต่อครัวเรือนที่ยากจนมากกว่าครัวเรือนที่มีฐานะดี ดังนั้นถ้าหากภาครัฐจะมึนโยบายใดๆ ที่ช่วยลดค่าใช้จ่ายทางการศึกษาได้จริงแล้ว ผลประโยชน์ที่ได้ย่อมตกแก่เด็กในครัวเรือนยากจนมากกว่า

<sup>41</sup> โดยจะเห็นได้ว่า เมื่อเริ่มโครงการได้มีการคำนวณงบอุดหนุนรายหัวในปีแรก (ปีงบประมาณ 2546) โดยคำนวณจากค่าใช้จ่ายในอดีต (คือจากปีงบประมาณ 2542-2544) ซึ่งเมื่อผ่านไปให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2545 คณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติให้ศึกษาวิจัยเพื่อคำนวณงบใหม่สำหรับปีงบประมาณ 2547 และมีเสียงจากโรงเรียนต่างๆ มาตั้งแต่นั้นว่าเป็นงบที่ไม่เพียงพอ แต่ตัวเลขชุดนี้ถูกใช้ (โดยไม่มีมีการปรับผลจากเงินเพื่อ) มาจนถึงปัจจุบัน (ปีงบประมาณ 2549)

<sup>42</sup> นอกเหนือจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมที่แสดงไว้ในรูปที่ 1 และตารางที่ 5.3 แล้ว ยังมีการศึกษาของคณะเครือข่ายการศึกษาเพื่อเด็ก (2549) ซึ่งรวบรวมข้อมูลค่าใช้จ่ายของเด็กปี 2547-48 จากผู้ปกครอง 899 คน จาก 85 โรงเรียน ใน 17 จังหวัด พบว่าในระดับ ป. 4-6 ผู้ปกครองต้องจ่ายค่าเครื่องแต่งกาย หนังสือ อุปกรณ์การเรียน ค่าบำรุงโรงเรียน ค่าอาหาร ค่าพาหนะ และอื่นๆ เป็นเงินประมาณ 7,131 บาทต่อคนต่อปี และในระดับ ม.1-3 มีค่าใช้จ่ายบางอย่างเพิ่มขึ้น เช่น ค่าสมุดตราโรงเรียน กระเป๋าตราโรงเรียน ชุดพละ ค่าอินเตอร์เน็ต รวมเป็นเงินประมาณ 8,450 บาทต่อคนต่อปี

<sup>43</sup> ตัวอย่างเช่น นอกจากมีการเรียกเก็บค่าอุปกรณ์ ค่าห้องคอมพิวเตอร์ ค่าคอมพิวเตอร์ ค่าสระว่ายน้ำ ในหลายโรงเรียนแล้ว บางแห่งต้องเสียค่าทำความสะอาดห้องน้ำ (ประชาไท 29 ก.ค. 2549) และจากการสอบถามผู้ปกครองจำนวนหนึ่งในภาคใต้พบว่าบางโรงเรียนเก็บค่าเรียนพิเศษ (โดยโรงเรียน “จ้างครูพิเศษ” มาสอนในเวลาปกติ) และบางแห่งก็เก็บค่าน้ำค่าไฟและค่าทำความสะอาดด้วย

<sup>44</sup> ดูตัวอย่างเช่น Bhumiprabhas (2006) ซึ่งเล่าถึงกรณีแม่คนหนึ่งในชุมชนประชาอุทิศ ห้วยขวาง ที่ต้องเอาลูกออกจากโรงเรียนเนื่องจากไม่มีเงินซื้อเสื้อเหลืองที่โรงเรียนบังคับให้นักเรียนทุกคนเปลี่ยนมาใช้จากเสื้อพละเดิม หลังจากที่ครูบอกถ้าไม่มีเสื้อเหลืองก็ไม่ต้องมาเรียน



เด็กครัวเรือนทั่วไป และผลกระทบจากการศึกษาของที่เพิ่มขึ้นของเด็กกลุ่มนี้ ก็น่าจะมีส่วนช่วยยกระดับการศึกษาของเด็กในรุ่นต่อไป อันจะเป็นการลดช่องว่างทางสังคมที่เกิดจากความแตกต่างด้านการศึกษาให้ลดน้อยลงในอนาคต

## ข้อจำกัดของงานวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการวิเคราะห์ภายใต้ขอบเขตของการสำรวจเด็กและเยาวชนประจำปี พ.ศ.2540<sup>45</sup> และ 2545 ซึ่งมีส่วนกำหนดข้อจำกัดของงานวิจัยนี้ด้วย กล่าวคือ ข้อมูลitudinal มิชุดนี้อาจไม่สามารถให้แง่มุมที่ครบถ้วนและหลากหลายพอต่อในการอธิบายการตัดสินใจศึกษาต่อของเยาวชน เช่น ปัจจัยด้านคุณภาพโรงเรียน ปัจจัยด้านครอบครัว ปัจจัยโดยรวมของชุมชน ฯลฯ แม้ว่าคณะผู้วิจัยจะพยายามแก้ไขข้อจำกัดเหล่านี้ โดยพยายามนำข้อมูลจากแหล่งอื่นมาประกอบบางส่วน แต่ก็ทำได้จำกัดมาก ทำให้การออกแบบการศึกษานี้ค่อนข้างถูกจำกัดโดยลักษณะของข้อมูลการสำรวจนี้ด้วย ยกตัวอย่างเช่น แบบจำลองสำหรับเด็กที่อายุมากกว่า 14 ปี จะไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับบิดามารดา และต้องหันมาใช้ข้อมูลของหัวหน้าครัวเรือนแทน เป็นต้น

นอกจากนี้ การที่การศึกษานี้ใช้ข้อมูลการสำรวจเด็กและเยาวชนประจำปี พ.ศ. 2540 และ 2545 ซึ่งเป็นช่วงก่อนที่จะมีการขึ้นนโยบายเรียนฟรีในปี 2546 ทำให้มีข้อจำกัดในการนำผลมาประยุกต์ใช้กับสถานการณ์หลังปี 2546 อยู่บ้าง แต่เนื่องจากในความเป็นจริงแล้ว การดำเนินการของรัฐบาลที่ผ่านมายังเป็นการดำเนินการแบบครั้ง ๆ กลาง ๆ ที่ไม่ได้ส่งผลให้เกิดการลดภาระค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของครัวเรือนอย่างจริงจัง ทำให้ผลการศึกษาในช่วงก่อนปี 2546 ยังน่าจะสามารถประยุกต์ใช้กับสถานการณ์ปัจจุบันได้เป็นอย่างดี

## เอกสารอ้างอิง

ราชกิจจานุเบกษา. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ.

ราชกิจจานุเบกษา. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545. กรุงเทพฯ.

ราชกิจจานุเบกษา. พระราชบัญญัติการศึกษามาคบังคับ พ.ศ. 2545. กรุงเทพฯ.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, กระทรวงศึกษาธิการ. แนวทางการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติการศึกษามาคบังคับ พ.ศ. 2545. กรุงเทพฯ: พิมพ์ครั้งที่ 2, 2548.

<sup>45</sup> การสำรวจเด็กและเยาวชนประจำปี พ.ศ. 2535 มีความแตกต่างกับการสำรวจในสองครั้งหลัง (2540 และ 2545) ค่อนข้างมาก (เช่น ไม่มีการแยกชั้นปีโดยละเอียด) ประกอบกับเป็นการสำรวจที่เวลาผ่านไปแล้วถึงนาน 14 ปี ทำให้คณะผู้วิจัยไม่ได้นำข้อมูลการสำรวจของปีดังกล่าวมาใช้

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, กระทรวงศึกษาธิการ. สถิติการศึกษาของประเทศไทย ปี การศึกษา 2546. กรุงเทพฯ: 2547.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. รายงานการสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน ปี 2535, 2540, 2545. กรุงเทพฯ: 2535, 2540, 2545.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. [หลายปี]. *รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม ปี... [หลายปี]*.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ, กระทรวงเทคโนโลยีและสารสนเทศและการสื่อสาร. รายงานเชิงวิเคราะห์ เรื่อง เด็กและเยาวชนยากจนกับโอกาสทางการศึกษา. กรุงเทพฯ: 2547.

สำนักนโยบายและแผนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ. *สถิติการศึกษามัธยมศึกษา ... [2535-2548]*. กรุงเทพฯ: 2535-2548.

Becker, Gary S. 1991. *A Treatise on the Family*. Cambridge: Harvard University Press.

Becker, Gary S., and Nigel Tomes. 1976. "Child Endowments and the Quantity and Quality of Children." *Journal of Political Economy* 84: S143-162.

Beegle, Kathleen., Rajeev H. Dehejia, and Roberta Gatti. 2003. "Child Labor, Income Shocks, and Access to Credit." World Bank Policy Research Working Paper 375. June.

Behrman, Jere R. 1997. "Intrahousehold Distribution and the Family." In Rosenzweig and Stark (eds). *Handbook of Population and Family Economics*. Amsterdam: North Holland.

Behrman, J. R., and Knowles, J. C. 1999. "Household income and child schooling in Vietnam." *The World Bank Economic Review* 13 (2): 211-256.

Behrman, J R., R. Pollak, and P. Taubman. 1995. *From Parent to Child: Intrahousehold Allocations and Intergenerational Relations in The United States*. Chicago: The University of Chicago Press.

Bhumiprabhas, S. 2006. "School's out for many poor families as costs spiral." *The Nation* (July).

Black, Dan A., Terra G. McKinnish, and Seth G. Sanders. 2006. "Tight Labor Markets and the Demand for Education: Evidence from the Coal Boom and Bust." *Industrial & Labor Relations Review* 59: 1.

Blanden, J., and Gregg, P. 2004. *Family Income and Educational Attainment: A Review of Approaches and Evidence for Britain*. Centre for The Economics of Education London School of Economics and Political Science Discussion Papers # 41.

- Brasington, D. M. 2003. "The Supply of Public School Quality." *Economics of Education Review* 22 (4): 367-377.
- Butcher, Kristin F., and Anne Case. 1994. "The Effect of Sibling Sex Composition on Women's Education and Earnings." *Quarterly Journal of Economics* 109(3): 531-63.
- Cox, Donald. 1990. "Intergenerational Transfers and Liquidity Constraints." *Quarterly Journal of Economics* 105(1): 187-217.
- Cox, Donald., and Tullio Jappelli. 1990. "Credit Rationing and Private Transfers: Evidence from Survey Data." *Review of Economics and Statistics* 72(3): 445-54.
- Dasgupta, Partha. 1993. *An Inquiry into Well-being and Destitution*. Oxford: Oxford University Press.
- Davies, J.B., and J. Zhang. 1995. "Gender Bias, Investment in Children, and Bequests." *International Economic Review* 36(3): 795-818.
- Emerson, Patrick M., and Andre P. Souza. 2002. "Child Labor and Intra-household Gender Bias in Brazil."
- Freeman, R. B. 1986. "Demand for education." In *Handbook of Labor Economics, Volume 1*. North-Holland.
- Garg, Ashish, and Jonathan Morduch. 1996. "Sibling Rivalry." (processed)
- Gertler, Paul, and Paul Glewwe. 1992. "The Willingness to Pay for Education for Daughters in Contrast to Sons: Evidence from Rural Peru." *World Bank Economic Review* 6(1): 171-188.
- Glewwe, Paul, and Hanan G. Jacoby. 2004. "Economic Growth and the Demand for Education: Is There a Wealth Effect?" *Journal of Development Economics* 74: 33-51.
- \_\_\_\_\_. 1995. "An Economic Analysis of Delayed Primary School Enrollment in a Low Income Country: The Role of Early Childhood Nutrition." *Review of Economics and Statistics* 77(1):156-69.
- \_\_\_\_\_. 1994. "Student Achievement and Schooling Choice in Low-Income Countries." *Journal of Human Resources* 29(3): 843-864.
- \_\_\_\_\_. 1993. "Delayed Primary School Enrollment and Childhood Malnutrition in Ghana." LSMS Working Paper No. 98. The World Bank.

- Glick, P., and Sahn, D. E. 2005. *The Demand for primary schooling in Madagascar: Price, Quality, and the Choice between Public and Private Providers*. Cornell Food and Nutrition Policy Program Working Paper # 113.
- Handa, S. 2002. "Raising Primary School Enrolment in Developing Countries: The Relative Importance of Supply and Demand." *Journal of Development Economics* 69: 103-128.
- Jacob, Brian, and Lars John Lefgren. 2005. "What Do Parents Value in Education? An Empirical Investigation of Parents' Revealed Preferences for Teachers." NBER Working Paper No. W11494.
- Jacoby, Hanan. 1993. "Borrowing Constraints and Progress through School: Evidence from Peru." *Reviews of Economics and Statistics* 76(1): 151-160.
- \_\_\_\_\_. 1991. "Borrowing Constraints and School Attendance: Theory and Evidence from a Low Income Country." The Rochester Center for Economic Research Working Paper, 284.
- Jacoby, Hanan, and Emmanuel Skoufias. 1995. "Risk, Financial Markets, and Human Capital in a Developing Country." (processed)
- Kaestner, Robert. 1996. "Are Brothers Really Better? Sibling Sex Composition and Educational Achievement Revisited." NBER Working Paper No. 5521.
- King, Elizabeth M. 1990. "Does Education Pay in the Labor Market?: The Labor Force Participation, Occupation, and Earnings of Peruvian Women." LSMS Working Paper No. 67. The World Bank.
- King, Elizabeth M., and Lillard, Lee A. 1987. "Education Policy and Schooling Attainment in Malaysia and the Philippines." *Economics of Education Review* 6(2): 167-81.
- Knodel, John, and Malinee Wongsith. 1991. "Family Size and Children's Education in Thailand: Evidence from a National Sample." *Demography* 28(1): 119-31.
- Lillard, Lee L., and Elizabeth M. King. 1984. "Methods for Analyzing Schooling Choice with Household Survey Data." A Rand Note.
- Maddala, G.S. 1983. *Limited Dependent and Qualitative Variables in Econometrics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mayston, D. J. 2000. *The Demand for Education and the Production of Local Public Goods*. University of York Discussion Papers in Economics # 2000/50.

- Menchik, Paul. 1988. "Unequal Estate Division: Is It Altruism, Reverse Bequest or Simply Noise?" In Denis Kessler and Andre Mason (eds.), *Modeling the Accumulation and Distribution of Wealth*. Oxford: Oxford University Press.
- Montgomery, Mark, Aka Kouame, and Raylynn Oliver. 1995. "The Tradeoff between Number of Children and Child Schooling: Evidence from Cote d'Ivoire and Ghana." LSMS Working Paper No. 112. The World Bank.
- NaRanong, Viroj. 1998. "Gender, Credit Constraint, and Education in Rural Thailand." Yale University Economic Growth Center's Discussion Paper No. 792. New Haven: Yale University.
- Phuong Lan Nguyen, and Quan V. Le. 2006. "Child Labor: The Role of Socioeconomic Development and Poverty Reduction in Viet Nam." Paper presented at the Population Association of America (PAA) 2006 Annual Meeting Program, March 30-April 1, 2006.
- Quisumbing, Agnes R. 1997. "Better rich, or better there?: grandparent wealth, coresidence, and intrahousehold allocation" International Food Policy Research Institute (IFPRI) Discussion Paper No.23. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1994. "Intergenerational Transfers in Philippine Rice Villages: Gender Differences in Traditional Inheritance Customs." *Journal of Development Economics* 43(2): 167-96.
- Quisumbing, Agnes R., Jonna P. Estudillo, and Keijiro Otsuka. 2004. *Land and Schooling: Transferring Wealth across Generations*. Johns Hopkins University Press.
- Schultz, T. Paul. 1993a. "Symposium on Investments in Women's Human Capital and Development: Introduction." *Journal of Human Resources* 28(4): 689-93.
- \_\_\_\_\_. 1993b. "Investments in the Schooling and Health of Women and Men: Quantities and Returns." *Journal of Human Resources* 28(4): 694-734.
- \_\_\_\_\_. 1988. "Expansion of Public School Expenditures and Enrollments: Intercountry Evidence on the Effects of Income, Prices, and Population Growth." *Economics of Education Review* 7(2):167-83.
- \_\_\_\_\_. 1987. "School Expenditures and Enrollments: the Effects of Income, Prices, and Population." In D.G. Johnson and R.D. Lee (eds.), *Population Growth and Economic Development*. Madison: University of Wisconsin Press.

- Stair, Anthony, Terance J. Rephan, and Matt Heberling. 2006. "Demand for public education: Evidence from a rural school district." *Economics of Education Review* 25(5): 521-531.
- Stelchner, Morton, Ana-Maria Arriagada, and Peter Mook. 1987. "Wage Determinants and School Attainment among Men in Peru." LSMS Working paper No. 38. The World Bank.
- Sudha, S. 1997. "Family Size, Sex Composition, and Children's Education: Ethnic Differentials over Development in Peninsular Malaysia." *Population Studies* 51: 139-151.
- Tansel, Aysit. 2002. "Determinants of School Attainment of Boys and Girls in Turkey: Individual, Household and Community Factors." *Economics of Education Review* 21(5): 455-470.
- \_\_\_\_\_. 1994. "School Attainment, Parental Education and Gender in Cote d'Ivoire and Ghana." Yale University Economic Growth Center Discussion Paper: 692, (revised).
- Tansel, A., and Bircan, F. 2006. "Demand for Education in Turkey: A Tobit Analysis of Private Tutoring Expenditures." *Economics of Education Review* 25(3): 303-313.
- Thomas, Duncan. 1994. "Like Father, Like Son; Like Mother, Like Daughter: Parental Resource and Child Height." *Journal of Human Resources* 29(4): 950-988.
- \_\_\_\_\_. 1993. "The Distribution of Income and Expenditure within the Household." *Annales d'Economie et de Statistique* N\*29: 109-135.
- \_\_\_\_\_. 1990. "Intra-Household Resource Allocation: An Inferential Approach." *Journal of Human Resources* 24(4): 635-64.
- Wooldridge, J. M. 2002. *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. Cambridge: MIT Press.
- Zhang, Junsen. 1994. "Bequest as a Public Good within Marriage: A Note." *Journal of Political Economy* 102(1): 187-193
- \_\_\_\_\_. 1990. "Two Essays on the Economics of Marriage and Fertility." Unpublished Ph.D. Dissertation. University of Macmaster.

## ภาคผนวก

ตารางที่ ผ.1 - ผ.6 แสดงข้อมูลสถิติเชิงพรรณนา (เฉพาะค่าเฉลี่ย (mean) และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (standard deviation)) ของตัวแปรอิสระที่ใช้ในการประมาณการสมการต่างๆ ในตารางที่ 5.5-5.10 โดยจำแนกไว้เป็นรายปี และรายระดับชั้น ดังนี้

**ตารางที่ ผ.1 ค่าเฉลี่ย (mean) และความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (standard deviation) ของตัวแปรอิสระในตัวอย่าง สำหรับชุดข้อมูล ม.1 ปี 2540**

Variable	Mean		
	Dependent = 0	Dependent = 1	All
MEM_AD_1	2.126	2.152	2.149
MEM_CHI	2.736	2.454	2.494
AGE	13.603	12.963	13.054
AGE2	185.397	168.451	170.844
FEMALE	0.483	0.491	0.489
AVRREVHH	1.823	2.410	2.327
EDUEXP	0.841	0.852	0.851
EDUEXP2	0.861	1.047	1.021
AGE_P	32.466	31.782	31.878
AGE_P2	1,516.523	1,392.440	1,409.964
Y_ED_P	2.966	4.443	4.235
DINFO_P	0.276	0.258	0.261
AGE_M	34.466	33.555	33.683
AGE_M2	1,471.293	1,350.638	1,367.679
Y_ED_M	3.178	4.605	4.403
DINFO_M	0.161	0.148	0.150
NO_P_M	0.126	0.119	0.120
OWNBUSP_M	$5.75 \times 10^{-3}$	$5.48 \times 10^{-2}$	$4.79 \times 10^{-2}$
SELFEMP_M	0.563	0.535	0.539
N40P6	101.566	100.941	101.030
D_40P6	0.029	0.036	0.035
D_BKK	0.069	0.080	0.079
D_INMUN	0.241	0.251	0.250
D_INSAN	0.178	0.249	0.239
DREG1	0.023	0.079	0.071
DREG2	0.057	0.097	0.092
DREG3	0.241	0.147	0.161
DREG4	0.293	0.215	0.226
DREG5	0.086	0.060	0.064
DREG6	0.075	0.072	0.072
DREG7	0.069	0.121	0.114
DREG8	0.029	0.036	0.035

(Continued on page 250)

Variable	Standard Deviation		
	Dependent = 0	Dependent = 1	All
MEM_AD_1	0.809	0.827	0.824
MEM_CHI	1.148	1.134	1.139
AGE	0.587	0.639	0.670
AGE2	15.460	16.432	17.329
FEMALE	0.501	0.500	0.500
AVRREVHH	1.511	2.365	2.273
EDUEXP	0.394	0.566	0.545
EDUEXP2	1.039	1.884	1.790
AGE_P	21.568	19.563	19.851
AGE_P2	1,228.028	965.378	1,006.991
Y_ED_P	2.060	4.231	4.029
DINFO_P	0.448	0.438	0.439
AGE_M	16.884	14.997	15.274
AGE_M2	932.070	721.518	755.554
Y_ED_M	2.213	3.802	3.654
DINFO_M	0.369	0.356	0.357
NO_P_M	0.333	0.324	0.325
OWNBUSP_M	0.076	0.228	0.214
SELFEMP_M	0.497	0.499	0.499
N40P6	36.894	41.953	41.263
D_40P6	0.168	0.186	0.184
D_BKK	0.254	0.272	0.269
D_INMUN	0.429	0.434	0.433
D_INSAN	0.384	0.432	0.426
DREG1	0.150	0.270	0.258
DREG2	0.233	0.297	0.289
DREG3	0.429	0.355	0.367
DREG4	0.456	0.411	0.418
DREG5	0.281	0.239	0.245
DREG6	0.264	0.258	0.259
DREG7	0.254	0.326	0.317
DREG8	0.168	0.186	0.184
Observations <sup>46</sup>	174	1,058	1,232

<sup>46</sup> สาเหตุที่จำนวนกลุ่มตัวอย่าง (observations) ที่แสดงในตารางค่าสถิติเหล่านี้ น้อยกว่าจำนวนกลุ่มตัวอย่างที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นนั้น เนื่องจากเมื่อนำข้อมูลมาใช้ในการคำนวณแล้วจำเป็นต้องตัดตัวอย่างบางรายออกไป เนื่องจากข้อมูลที่ไม่ครบถ้วน เช่น ไม่ทราบรายได้ต่อปี ไม่ทราบการศึกษาของพ่อหรือแม่ และบางเขตพื้นที่ไม่มีข้อมูลเด็กโรงเรียนรัฐในระดับชั้นนั้นๆ ทำให้ไม่สามารถหาค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาเป็นตัวแทนแก่เด็กกลุ่มที่ไม่เรียนหรือเรียนอยู่ในโรงเรียนเอกชนได้



ตารางที่ ผ.2 ค่าเฉลี่ย (mean) และความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (standard deviation) ของตัวแปรอิสระในตัวอย่าง สำหรับชุดข้อมูล ม.1 ปีการศึกษา 2545

Variable	Mean		
	Dependent = 0	Dependent =1	All
MEM_AD_1	2.096	2.259	2.242
MEM_CHI	2.805	2.256	2.312
AGE	13.519	12.735	12.816
AGE2	183.134	162.529	164.644
FEMALE	0.366	0.504	0.489
AVRREVHH	1.423	2.487	2.377
EDUEXP	0.880	0.946	0.940
EDUEXP2	0.882	1.304	1.260
AGE_P	29.176	30.950	30.768
AGE_P2	1,323.406	1,339.838	1,338.151
Y_ED_P	2.588	5.251	4.977
PORGONE	0.048	0.031	0.033
DINFO_P	0.332	0.267	0.274
AGE_M	31.270	32.445	32.324
AGE_M2	1,263.281	1,294.625	1,291.407
Y_ED_M	3.099	5.527	5.278
MOMGONE	$1.87 \times 10^{-2}$	$7.65 \times 10^{-3}$	$8.78 \times 10^{-3}$
DINFO_M	0.206	0.167	0.171
P_MGONE	$5.35 \times 10^{-3}$	$3.06 \times 10^{-3}$	$3.29 \times 10^{-3}$
NO_P_M	0.155	0.132	0.135
OWNBUSP_M	0.019	0.064	0.059
SELFEMP_M	0.532	0.500	0.503
N45P6	2,540.984	2,637.633	2,627.711
D_45P6	0.056	0.065	0.065
D_BKK	0.029	0.038	0.037
D_INMUN	0.380	0.541	0.524
DREG1	0.086	0.087	0.086
DREG2	0.075	0.100	0.098
DREG3	0.163	0.139	0.141
DREG4	0.131	0.160	0.157
DREG5	0.080	0.085	0.084
DREG6	0.107	0.086	0.088
DREG7	0.131	0.134	0.134
DREG8	0.107	0.055	0.060

(Continued on page 252)

Variable	Standard Deviation		
	Dependent = 0	Dependent =1	All
MEM_AD_1	0.898	0.920	0.919
MEM_CHI	1.359	1.062	1.108
AGE	0.616	0.582	0.632
AGE2	16.309	14.574	16.030
FEMALE	0.482	0.500	0.500
AVRREVHH	1.251	2.465	2.391
EDUEXP	0.328	0.639	0.615
EDUEXP2	0.680	3.068	2.917
AGE_P	21.758	19.545	19.788
AGE_P2	1,147.146	968.561	988.218
Y_ED_P	2.546	4.821	4.709
PORGONE	0.214	0.174	0.179
DINFO_P	0.471	0.442	0.446
AGE_M	16.918	15.557	15.704
AGE_M2	793.103	738.792	744.497
Y_ED_M	2.480	4.424	4.329
MOMGONE	0.136	0.087	0.093
DINFO_M	0.405	0.373	0.377
P_MGONE	0.073	0.055	0.057
NO_P_M	0.362	0.339	0.342
OWNBUSP_M	0.136	0.244	0.236
SELFEMP_M	0.500	0.500	0.500
N45P6	1,095.566	1,128.742	1,125.616
D_45P6	0.231	0.247	0.246
D_BKK	0.169	0.190	0.188
D_INMUN	0.486	0.498	0.499
DREG1	0.280	0.281	0.281
DREG2	0.264	0.300	0.297
DREG3	0.370	0.346	0.348
DREG4	0.338	0.367	0.364
DREG5	0.272	0.279	0.278
DREG6	0.309	0.281	0.284
DREG7	0.338	0.341	0.340
DREG8	0.309	0.228	0.238
Observations	374	3,269	3,643

ตารางที่ ผ.3 ค่าเฉลี่ย (mean) และความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (standard deviation) ของตัวแปรอิสระในตัวอย่าง สำหรับชุดข้อมูล ม.4 ปี 2540

Variable	Mean		
	Dependent = 0	Dependent = 1	All
MEM_AD_1	2.155	2.113	2.129
MEM_CHI	2.597	2.336	2.431
AGE	17.269	16.073	16.508
AGE2	300.413	259.344	274.302
FEMALE	0.473	0.522	0.505
AVRREVHH	2.963	2.888	2.916
EDUEXP	1.217	1.148	1.173
EDUEXP2	1.692	1.782	1.749
AGEHH	47.753	48.534	48.250
AGEHH2	2,415.420	2,472.781	2,451.889
FEMALEHH	0.265	0.237	0.247
Y_ED_HH	4.799	6.281	5.741
OWNBUSH_SP	0.057	0.069	0.064
SELFEMPH_SP	0.562	0.543	0.550
N40M3	120.012	104.421	110.100
D_40M3	0.057	0.130	0.103
D_BKK	0.088	0.085	0.086
D_INMUN	0.244	0.334	0.301
D_INSAN	0.237	0.235	0.236
DREG1	0.085	0.085	0.085
DREG2	0.110	0.085	0.094
DREG3	0.099	0.138	0.124
DREG4	0.145	0.263	0.220
DREG5	0.085	0.049	0.062
DREG6	0.081	0.073	0.076
DREG7	0.095	0.095	0.095
DREG8	0.028	0.047	0.040

(Continued on page 254)

Variable	Standard Deviation		
	Dependent = 0	Dependent = 1	All
MEM_AD_1	0.806	0.740	0.764
MEM_CHI	1.412	1.102	1.229
AGE	1.489	1.004	1.334
AGE2	55.065	34.144	47.261
FEMALE	0.500	0.500	0.500
AVRREVHH	2.289	2.879	2.678
EDUEXP	0.461	0.682	0.611
EDUEXP2	1.213	3.024	2.519
AGEHH	11.644	10.837	11.136
AGEHH2	1,251.001	1,207.280	1,222.893
FEMALEHH	0.442	0.426	0.432
Y_ED_HH	2.859	4.503	4.045
OWNBUSH_SP	0.231	0.253	0.246
SELFEMPH_SP	0.497	0.499	0.498
N40M3	50.472	55.246	54.047
D_40M3	0.231	0.336	0.304
D_BKK	0.284	0.279	0.281
D_INMUN	0.430	0.472	0.459
D_INSAN	0.426	0.424	0.425
DREG1	0.279	0.279	0.279
DREG2	0.313	0.279	0.292
DREG3	0.299	0.345	0.329
DREG4	0.353	0.441	0.415
DREG5	0.279	0.215	0.241
DREG6	0.274	0.260	0.265
DREG7	0.294	0.294	0.294
DREG8	0.166	0.211	0.196
Observations	283	494	777

ตารางที่ ๘.4 ค่าเฉลี่ย (mean) และความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (standard deviation) ของตัวแปรอิสระในตัวอย่าง สำหรับชุดข้อมูล ม.4 ปีการศึกษา 2545

Variable	Mean		
	Dependent = 0	Dependent = 1	All
MEM_AD_1	2.178	2.247	2.224
MEM_CHI	2.489	2.259	2.336
AGE	16.865	15.769	16.134
AGE2	286.342	249.331	261.659
FEMALE	0.476	0.552	0.527
AVRREVHH	2.339	2.884	2.703
EDUEXP	1.222	1.263	1.249
EDUEXP2	1.613	2.197	2.002
AGEHH	47.844	49.029	48.634
AGEHH2	2,423.818	2,534.605	2,497.702
FEMALEHH	0.290	0.253	0.265
Y_ED_HH	4.688	6.852	6.131
AGEHHSP	31.651	33.834	33.107
AGEHHSP2	1,467.911	1,571.953	1,537.297
Y_ED_HSP	3.171	4.882	4.312
D_NOHHSP	0.284	0.241	0.256
OWNBUSH_SP	0.046	0.073	0.064
SELFEMH_SP	0.596	0.528	0.551
N45M3	3,541.375	3,605.457	3,584.112
D_45M3	0.025	0.032	0.030
D_BKK	0.042	0.052	0.049
D_INMUN	0.478	0.578	0.545
DREG1	0.083	0.101	0.095
DREG2	0.108	0.101	0.104
DREG3	0.138	0.123	0.128
DREG4	0.118	0.143	0.135
DREG5	0.101	0.088	0.092
DREG6	0.103	0.092	0.095
DREG7	0.112	0.122	0.119
DREG8	0.053	0.055	0.054

(Continued on page 256)

Variable	Standard Deviation		
	Dependent = 0	Dependent = 1	All
MEM_AD_1	0.923	0.909	0.914
MEM_CHI	1.288	1.076	1.156
AGE	1.379	0.820	1.161
AGE2	49.659	26.643	39.982
FEMALE	0.500	0.497	0.499
AVRREVHH	1.766	2.779	2.501
EDUEXP	0.344	0.776	0.664
EDUEXP2	0.925	4.716	3.897
AGEHH	11.615	11.439	11.509
AGEHH2	1,251.928	1,284.395	1,274.520
FEMALEHH	0.454	0.435	0.441
Y_ED_HH	2.774	4.573	4.189
AGEHHSP	21.602	20.675	21.009
AGEHHSP2	1,213.166	1,204.922	1,208.454
Y_ED_HSP	2.936	4.662	4.244
D_NOHHSP	0.451	0.428	0.436
OWNBUSH_SP	0.209	0.260	0.245
SELFEMH_SP	0.491	0.499	0.497
N45M3	3,765.523	4,346.205	4,161.227
D_45M3	0.155	0.176	0.169
D_BKK	0.200	0.223	0.215
D_INMUN	0.500	0.494	0.498
DREG1	0.277	0.302	0.294
DREG2	0.310	0.302	0.305
DREG3	0.345	0.329	0.334
DREG4	0.322	0.350	0.341
DREG5	0.302	0.283	0.289
DREG6	0.304	0.289	0.294
DREG7	0.316	0.327	0.323
DREG8	0.225	0.228	0.227
Observations	936	1,874	2,810

**ตารางที่ ผ.5 ค่าเฉลี่ย (mean) และความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (standard deviation) ของตัวแปรอิสระในตัวอย่าง สำหรับชุดข้อมูล ปวช.1 ปี 2540**

Variable	Mean		
	Dependent = 0	Dependent = 1	All
MEM_AD_1	2.166	2.162	2.163
MEM_CHI	2.452	2.270	2.349
AGE	17.369	16.319	16.776
AGE2	303.752	267.613	283.330
FEMALE	0.427	0.461	0.446
AVRREVHH	3.244	3.318	3.286
EDUEXP	1.707	1.781	1.749
EDUEXP2	3.151	3.854	3.548
AGEHH	47.331	48.618	48.058
AGEHH2	2,377.548	2,479.235	2,435.011
FEMALEHH	0.217	0.294	0.260
Y_ED_HH	5.178	6.206	5.759
OWNBUSH_SP	0.057	0.069	0.064
SELFEMPH_SP	0.561	0.500	0.526
N40M3	125.078	123.111	123.966
D_40M3	0.032	0.098	0.069
D_BKK	0.159	0.211	0.188
D_INMUN	0.389	0.490	0.446
D_INSAN	0.172	0.196	0.186
DREG1	0.115	0.123	0.119
DREG2	0.045	0.069	0.058
DREG3	0.108	0.064	0.083
DREG4	0.153	0.074	0.108
DREG5	0.038	0.029	0.033
DREG6	0.108	0.074	0.089
DREG7	0.134	0.191	0.166
DREG8	0.025	0.049	0.039

(Continued on page 258)

Variable	Standard Deviation		
	Dependent = 0	Dependent = 1	All
MEM_AD_1	0.783	0.835	0.812
MEM_CHI	1.248	0.952	1.093
AGE	1.438	1.150	1.383
AGE2	52.944	39.154	49.000
FEMALE	0.496	0.500	0.498
AVRREVHH	2.517	2.464	2.484
EDUEXP	0.488	0.828	0.701
EDUEXP2	1.908	4.698	3.761
AGEHH	11.755	10.776	11.215
AGEHH2	1,259.378	1,172.774	1,210.537
FEMALEHH	0.413	0.457	0.439
Y_ED_HH	3.056	4.144	3.740
OWNBUSH_SP	0.233	0.253	0.245
SELFEMPH_SP	0.498	0.501	0.500
N40M3	52.339	61.359	57.542
D_40M3	0.176	0.298	0.254
D_BKK	0.367	0.409	0.392
D_INMUN	0.489	0.501	0.498
D_INSAN	0.379	0.398	0.389
DREG1	0.320	0.329	0.324
DREG2	0.207	0.253	0.234
DREG3	0.312	0.245	0.276
DREG4	0.361	0.262	0.311
DREG5	0.192	0.169	0.180
DREG6	0.312	0.262	0.285
DREG7	0.341	0.394	0.373
DREG8	0.158	0.216	0.193
Observations	157	204	361



ตารางที่ ผ.6 ค่าเฉลี่ย (mean) และความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (standard deviation) ของตัวแปรอิสระในตัวอย่าง สำหรับชุดข้อมูล ปวช.1 ปีการศึกษา 2545

Variable	Mean		
	Dependent = 0	Dependent = 1	All
MEM_AD_1	2.197	2.189	2.194
MEM_CHI	2.503	2.221	2.391
AGE	16.838	15.939	16.479
AGE2	285.258	254.817	273.108
FEMALE	0.472	0.426	0.454
AVRREVHH	2.330	2.680	2.470
EDUEXP	1.816	1.842	1.827
EDUEXP2	3.729	4.256	3.939
AGEHH	48.208	48.673	48.393
AGEHH2	2,462.272	2,503.748	2,478.827
FEMALEHH	0.292	0.282	0.288
Y_ED_HH	4.700	6.040	5.235
AGEHHSP	31.904	30.781	31.456
AGEHHSP2	1,490.437	1,413.385	1,459.683
Y_ED_HSP	3.188	3.818	3.439
D_NOHSP	0.283	0.299	0.289
OWNBUSH_SP	0.048	0.076	0.059
SELFEMH_SP	0.595	0.525	0.567
N45M3	3,523.283	3,587.625	3,548.964
D_45M3	0.020	0.027	0.023
D_BKK	0.047	0.049	0.047
D_INMUN	0.490	0.583	0.527
DREG1	0.069	0.079	0.073
DREG2	0.098	0.113	0.104
DREG3	0.146	0.112	0.132
DREG4	0.131	0.113	0.124
DREG5	0.097	0.067	0.085
DREG6	0.105	0.070	0.091
DREG7	0.117	0.178	0.141
DREG8	0.053	0.041	0.048

(Continued on page 260)

Variable	Standard Deviation		
	Dependent = 0	Dependent = 1	All
MEM_AD_1	0.937	0.877	0.914
MEM_CHI	1.310	1.064	1.225
AGE	1.326	0.878	1.248
AGE2	47.372	29.124	43.685
FEMALE	0.500	0.495	0.498
AVRREVHH	1.741	2.238	1.961
EDUEXP	0.657	0.930	0.777
EDUEXP2	3.642	6.965	5.232
AGEHH	11.766	11.617	11.705
AGEHH2	1,272.938	1,284.928	1,277.438
FEMALEHH	0.455	0.451	0.453
Y_ED_HH	2.753	3.739	3.249
AGEHHSP	21.751	21.605	21.692
AGEHHSP2	1,233.604	1,234.477	1,234.086
Y_ED_HSP	2.899	3.684	3.249
D_NOHHSP	0.451	0.458	0.454
OWNBUSH_SP	0.213	0.264	0.235
SELFEMH_SP	0.491	0.500	0.496
N45M3	3,924.307	4,325.864	4,087.909
D_45M3	0.141	0.162	0.150
D_BKK	0.211	0.215	0.213
D_INMUN	0.500	0.494	0.499
DREG1	0.254	0.270	0.261
DREG2	0.297	0.317	0.305
DREG3	0.353	0.315	0.339
DREG4	0.338	0.317	0.330
DREG5	0.296	0.249	0.279
DREG6	0.307	0.256	0.288
DREG7	0.322	0.383	0.349
DREG8	0.223	0.199	0.214
Observations	837	556	1,393

## การประเมินผลนโยบายการประกันการว่างงาน<sup>1</sup>

วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย  
 อภิชาติ สถิตินิรามัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
 พัชณยุทธ์ ศานติยานนท์ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย  
 สุวิมล พัทททอง สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย  
 บวรพรรณ อัครกุล สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

### 1. เกณฑ์นำ

#### 1.1 ความเป็นมา

นับตั้งแต่เดือนมกราคม พ.ศ. 2547 ประเทศไทยเริ่มมีการดำเนินโครงการประกันการว่างงานที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของสำนักงานประกันสังคมและใช้เงินจากกองทุนประกันสังคม โครงการประกันการว่างงานนี้เป็นสวัสดิการที่ให้แก่ลูกจ้างผู้ประกันตนที่ถูกให้ออกจากงานและลาออกจากงานโดยสมัครใจ โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้ว 6 เดือนภายใน 15 เดือนก่อนการว่างงาน ถ้าเป็นผู้ว่างงานโดยสมัครใจจะสามารถรับเงินประโยชน์ทดแทนร้อยละ 30 ของค่าจ้างเฉลี่ย และรับเงินได้เป็นเวลาอย่างมากสุด 90 วัน แต่ถ้าเป็นผู้ว่างงานโดยไม่สมัครใจจะสามารถรับเงินประโยชน์ทดแทนร้อยละ 50 ของค่าจ้างเฉลี่ย ในระยะเวลาอย่างมากสุด 180 วัน

โครงการประกันการว่างงานเป็นหลักประกันที่ดีแก่ลูกจ้าง เนื่องจากระหว่างที่ลูกจ้างตกงานและขาดรายได้นั้น ลูกจ้างและครอบครัวยังมีความจำเป็นในการใช้จ่ายเพื่อดำรงชีวิตประจำวันในระหว่างที่หางานใหม่ ถ้ามีเงินสวัสดิการมาให้ความช่วยเหลือระหว่างว่างงานก็เป็นความช่วยเหลือแก่ค่าใช้จ่าย

<sup>1</sup> คณะวิจัยโครงการ “นโยบายการประกันการว่างงานกับผลกระทบต่อสวัสดิการของคนไทย” ขอขอบคุณมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ที่ให้การสนับสนุนการทำวิจัยครั้งนี้ และขอขอบคุณผู้ที่ให้ข้อมูลในการทำวิจัยซึ่งประกอบด้วยสำนักงานประกันสังคม กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และกรมการจัดหางาน คณะวิจัยได้รับประโยชน์อย่างมากจากการประชุมกลุ่มย่อยที่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเห็นจาก ดร. อัมมาร สยามวาลา และ ดร. วิโรจน์ ณ ระนอง จึงขอขอบคุณผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นทุกท่านมา ณ โอกาสนี้ สุดท้ายคณะวิจัยขอขอบคุณ ดร. สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ หัวหน้าโครงการ “การประเมินนโยบายสาธารณะด้านสังคมที่มีความสำคัญ” ทำให้นักวิจัยหลายท่านได้มีโอกาสนำเสนอการวิจัยที่น่าสนใจและทำให้นักวิชาการหลายท่านได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนความเห็นที่มีประโยชน์ต่อนโยบายสาธารณะของประเทศ

และสามารถใช้เวลามุ่งมั่นในการหางานใหม่ นอกจากนี้ยังได้มีการศึกษาที่แสดงให้เห็นว่าเงินประโยชน์ทดแทนการประกันการว่างงานมีส่วนช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการบริโภคลดลงเมื่อมีการลดการจ้างงาน (Gruber, 1999 และ Hamermesh and Slesnick, 1995)

การมีประกันการว่างงานแม้จะมีข้อดีแต่ก็ต้องเผชิญกับปัญหาพฤติกรรมของมนุษย์ที่สร้างปัญหาให้กับโครงการได้ ปัญหาของหลักการประกันทั่วไป คือการมีข้อมูลไม่สมมาตรกัน (Asymmetric information) ระหว่างผู้ให้หลักประกันและผู้ได้รับการประกัน โดยผู้รับการประกันมักมีข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมของตนเองดีกว่าผู้ให้หลักประกัน ความไม่สมมาตรของข้อมูลทำให้เกิดปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบนในทางไม่ดีหรือ Moral Hazard และปัญหาให้ประโยชน์แก่คนที่เกี่ยวข้องหรือ Adverse Selection

Moral Hazard เกิดจากการที่มีหลักประกันจนทำให้แรงงานขาดแรงจูงใจในการพยายามรักษา งานของตนไว้ ตัวอย่างเช่น ถ้าแรงงานรู้ว่าเมื่อหลักประกันการว่างงานโดยที่เมื่อใดก็ตามที่ว่างงานจะได้รับเงินเดือนร้อยละ 80 ของเงินเดือนก่อนว่างงานไปจนกว่าจะหางานใหม่ได้ แรงงานก็จะขาดแรงจูงใจในการตั้งใจหรือพยายามทำงานให้ดีเพื่อรักษางานของตนไว้เพราะรู้ว่าเมื่อใดที่ตกงานก็จะไม่ลำบากในเรื่องค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน นอกจากนี้ยังอาจขาดแรงจูงใจในการพยายามหางานใหม่ การมีหลักประกันที่ดีหรือดีเกินไปจะสร้างปัญหาให้ผู้ได้รับการประกันมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนในทางที่ไม่ดีได้อย่างไรก็ตามเชื่อว่าแรงงานทุกคนจะมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนทั้งหมด ความไม่สมมาตรของข้อมูลทำให้ผู้ให้หลักประกันไม่ทราบว่าใครบ้างที่มีพฤติกรรมเบี่ยงเบน

Adverse Selection เกิดจากการที่แรงงานมีพฤติกรรมในการทำงานที่หลากหลาย บางคนขยันทำงานและรักความก้าวหน้า แต่บางคนชอบหลบงานและเป็นผู้เสี่ยงต่อการถูกให้ออกจากงาน ถ้าหากว่าการประกันการว่างงานเป็นโครงการที่ให้แรงงานสมัครเข้าโครงการแบบสมัครใจ ก็จะทำให้เกิดปัญหาว่าจะมีแต่แรงงานที่รู้ว่าตนมีแนวโน้มว่าจะตกงานเข้าร่วมเป็นสมาชิกของโครงการ ถ้าสมาชิกส่วนมากของโครงการเป็นผู้ตกงาน เงินค่าใช้จ่ายของโครงการก็จะสูงและโครงการก็จะอยู่ไม่ได้ ดังนั้นปัญหาความไม่สมมาตรของข้อมูลที่ผู้ให้หลักประกันไม่สามารถแยกแยะว่าใครบ้างที่ขยันหรือใครบ้างที่หลบงานทำให้หลักประกันการประกันการว่างงานต้องเป็นโครงการดำเนินการโดยรัฐและต้องบังคับให้ลูกจ้างทุกคนต้องอยู่ภายใต้โครงการ

ประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่เริ่มให้สวัสดิการประกันการว่างงานเป็นเวลานานมาแล้ว โครงการได้มีการทดลองถูกและมีการปฏิรูปมาเป็นระยะๆ ในปัจจุบันประเทศต่างๆ ได้ป้องกันปัญหา Moral Hazard ด้วยการลดสัดส่วนการให้เงินประโยชน์ทดแทนลง ลดระยะเวลาการให้ประโยชน์ทดแทน และเพิ่มมาตรการบริหารจัดการให้เข้มงวดขึ้น มีหลายประเทศที่ไม่ให้เงินประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ว่างงานด้วยการลาออกจากงานโดยสมัครใจเช่น แคนาดา ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ สวีเดนและสหรัฐอเมริกา เป็นต้น (วรวรรณ และอภิชาติ, 2546 และดูเพิ่มเติมในภาคผนวกที่ 1 ตารางที่ ผ.1)

การให้ประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ลาออกจากงานทำให้ผู้ว่างงานเป็นฤดูกาลสามารถรับเงินประโยชน์ทดแทนได้ Nicholson and Needels (2006) กล่าวว่า การให้เงินประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ว่างงานเป็นฤดูกาลเปรียบเหมือนการให้เงินอุดหนุนและอาจมีผลให้ตลาดแรงงานขาดประสิทธิภาพได้ การสนับสนุนตลาดผู้ว่างงานเป็นฤดูกาลเป็นภาระด้านการเงินต่อกองทุนการประกันการว่างงานและถือเป็นการเงิน

ถอยหลังสำหรับการดำเนินนโยบายประกันการว่างงานในระดับที่เป็นสากล ทั้งนี้ การดำเนินโครงการประกันการว่างงานของไทยมิได้เกิดขึ้นโดยไม่มีการศึกษาจากประสบการณ์จากประเทศที่ได้พัฒนาระบบมาเป็นเวลานาน เจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบโครงการได้เดินทางไปดูงานเกี่ยวกับการประกันการว่างงานในประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศ และย่อมเรียนรู้ปัญหาของการให้ประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ลาออกจากงานโดยสมัครใจ แต่ผลสุดท้ายเมื่อรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานประกาศนโยบายประกันการว่างงานกลับให้ประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ลาออกจากงานโดยสมัครใจ แสดงให้เห็นถึงกระบวนการกำหนดนโยบายที่มีได้ใส่ใจกับข้อเสนอเชิงวิชาการและการเรียนรู้จากกิจกรรมการดูงานในต่างประเทศ เพื่อให้ตัวอย่างการกำหนดนโยบายประกันการว่างงานเป็นประโยชน์แก่การกำหนดนโยบายที่สำคัญๆ ของประเทศในอนาคตและเป็นบทเรียนแก่ประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ จึงควรเรียนรู้เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยกระบวนการกำหนดนโยบายการประกันการว่างงานของไทย

ปัญหาอีกประการหนึ่งที่มักเกิดในต่างประเทศที่มีการประกันการว่างงานมาเป็นเวลานานจนแรงงานเรียนรู้การทำงานจากระบบค่อนข้างดีแล้ว คือการปรับรูปแบบการทำงานเพื่อให้เพียงพอต่อการมีสิทธิรับเงินประกันการว่างงาน และเมื่อเงินหมดก็กลับเข้าทำงานใหม่ (Green and Riddell, 1995 และ Christofides and McKenna, 1996) พฤติกรรมนี้เป็นการใช้การประกันการว่างงานในการเกลี่ย (smooth) รายได้ระหว่างปีโดยที่ใช้เวลาทำงานน้อยลงและมีเวลาพักผ่อนมากขึ้น ซึ่งถ้าปรากฏการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นกับประเทศไทยด้วยย่อมถือว่าเป็นด้านมืดของโครงการประกันการว่างงานเพราะช่วยส่งเสริมให้แรงงานเข้าๆ ออกๆ การมีงานทำ ซึ่งไม่เป็นผลดีต่ออุปทานของแรงงานและการพัฒนาประเทศ ดังนั้น จึงควรมีการปรับแก้กฎกติกาของการให้ประโยชน์ทดแทนเพื่อลดขนาดของด้านมืดลง

เดือนกรกฎาคม 2547 เป็นเดือนแรกที่มีผู้ว่างงานมีสิทธิรับเงินประโยชน์ทดแทน เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2548 มีผู้ขอรับเงินประโยชน์ทดแทนทั้งหมด 69,000 คน มีเพียงร้อยละ 25 เท่านั้นที่มีสิทธิรับเงินประโยชน์ทดแทน ในจำนวนนี้มีเพียงร้อยละ 32 ที่ว่างงานโดยไม่สมัครใจ มีเพียงร้อยละ 8 ของผู้ว่างงานทำที่กลับเข้าทำงานได้ผ่านการหางานโดยกรมการจัดหางาน และมีเพียงร้อยละ 0.07 ของผู้ลงทะเบียนว่างงานได้รับผ่านการฝึกอบรมจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ทั้งนี้ตามกฎระเบียบนั้นผู้ที่ได้รับเงินจากการประกันการว่างงานจะต้องลงทะเบียนหางานทำและเข้ารับการฝึกอบรมกับหน่วยงานของรัฐ แต่ผลการดำเนินงานแสดงให้เห็นว่าบริการของภาครัฐยังไม่สามารถให้บริการที่ได้ผลในการบรรจุงานให้แก่ผู้ว่างงานนัก เพื่อให้บริการจัดหางานและการฝึกอบรมเป็นประโยชน์แก่ผู้ว่างงานควรมีการวิเคราะห์ว่าผู้ว่างงานได้รับประโยชน์จากบริการที่ไม่ใช่เงินอย่างแท้จริงหรือไม่

## 1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมืองของกระบวนการกำหนดนโยบายการประกันการว่างงานของไทย
2. เพื่อศึกษาความเหมาะสมของประโยชน์ทดแทนที่ไม่ใช่เงินจากโครงการประกันการว่างงาน

3. เพื่อศึกษารูปแบบการมีงานทำก่อนและหลังปี พ.ศ. 2546
4. เพื่อเสนอแนะทางนโยบายในการปรับปรุงนโยบายการประกันการว่างงาน ให้มีผลในการเพิ่มสวัสดิการของคนไทยยิ่งขึ้น

### 1.3 วิธีการวิจัย ข้อมูล และขอบเขตการศึกษา

- 1) การศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมืองของการกำหนดนโยบายการประกันการว่างงาน เป็น การวิจัยเชิงพรรณนาโดยใช้แนวทางวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์การเมือง ข้อมูลที่จะใช้ได้ จากการรวบรวมเอกสารตั้งแต่สำนักงานประกันสังคมเริ่มมีการวางแผนจะดำเนินการประกันการว่างงาน นอกจากนี้จะทำการสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง (เช่น ตัวแทน นายจ้าง ตัวแทนลูกจ้าง และเจ้าหน้าที่สำนักงานประกันสังคม) ในการวางแผนการประกันการว่างงานในช่วงปี พ.ศ. 2543-46
- 2) การศึกษาความเหมาะสมของประโยชน์ทดแทนที่ไม่ใช่เงินจากโครงการประกันการว่างงาน เป็นการศึกษาใช้ข้อมูลจากสำนักงานประกันสังคม กรมจัดหางาน และกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อประเมินถึงผลประโยชน์ที่ไม่ใช่เงินที่ให้แก่ว่างงาน เช่น บริการ จัดหางานและบริการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน และวิเคราะห์ถึงประโยชน์ของการให้ประโยชน์ ทดแทนเหล่านั้นโดยเน้นความสามารถของภาครัฐในการบริหารจัดการให้ผู้ว่างงานได้รับ ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของโครงการ การศึกษาเน้นประเมินผู้ให้บริการมากกว่า ผู้รับบริการเพื่อให้ได้ผลเบื้องต้นในการพัฒนาเชิงนโยบาย การศึกษาทำการสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและเจ้าหน้าที่ที่จัดให้บริการในจังหวัดที่มีผู้ขึ้นทะเบียนสูงในแต่ละ ภาคซึ่งประกอบด้วยจังหวัดกรุงเทพฯ ปทุมธานี ชลบุรี เชียงใหม่ ขอนแก่น ภูเก็ตและ พังงา
- 3) การศึกษารูปแบบการมีงานทำ เป็นการศึกษาเชิงปริมาณโดยใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แรงงาน การวิเคราะห์ใช้ข้อมูลทะเบียนผู้ประกันตน (administrative data) ของสำนักงาน ประกันสังคม การวิเคราะห์รูปแบบการมีงานทำนั้นใช้แบบจำลอง Duration analysis ซึ่ง จะทำให้วิเคราะห์ได้ว่า ผู้ประกันตนมีรูปแบบการทำงานเป็นเช่นใด กล่าวคือ มี ระยะเวลาการทำงานอย่างไร มีปัจจัยใดที่กำหนดให้ผู้ประกันตนมีระยะเวลาการทำงาน ต่างกัน การศึกษารูปแบบการมีงานทำนี้จะศึกษาทั้งก่อนปี 2546 (ม.ค. 2534 - ธ.ค. 2544) หรือก่อนที่จะมีการดำเนินนโยบายการประกันการว่างงาน และตั้งแต่ปี 2547 (ม.ค. 2547 - ธ.ค. 2548) หรือเมื่อเริ่มมีการดำเนินนโยบายการประกันการว่างงานแล้ว ทั้งนี้การศึกษา จะทำให้สามารถเปรียบเทียบได้ว่า การประกันการว่างงานมีผลให้ผู้ประกันตนเปลี่ยน พฤติกรรมการทำงานหรือไม่

## 1.4 นิยามศัพท์

การศึกษานี้มีการใช้คำศัพท์เฉพาะหลายคำที่ยังอาจไม่เป็นที่รู้จักกันกว้างขวางนัก จึงควรมีการนิยามคำศัพท์เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกัน

ผู้ประกันตน หมายถึง ลูกจ้างส่งเงินสมทบให้แก่สำนักงานประกันสังคม ผู้ประกันตนตาม พ.ร.บ. ประกันสังคมมีสองประเภท คือผู้ประกันตนมาตรา 33 และ ผู้ประกันตนมาตรา 39

ผู้ประกันตนมาตรา 33 หมายถึง ลูกจ้างที่ทำงานกับสถานประกอบการที่ขึ้นทะเบียนกับสำนักงานประกันสังคม และได้ส่งเงินสมทบให้แก่สำนักงานประกันสังคมเป็นสัดส่วนกับค่าจ้าง ผู้ประกันตนมาตรา 33 มีสิทธิได้รับเงินประโยชน์ทดแทนเมื่อว่างงานโดยเป็นไปตามเงื่อนไขที่สำนักงานประกันสังคมกำหนด

ผู้ประกันตนมาตรา 39 หมายถึง ผู้ที่เคยเป็นผู้ประกันตนมาตรา 33 และเมื่อหมดสภาพการเป็นลูกจ้างแล้วยังคงต้องการเป็นผู้ประกันตนต่อไป จึงสมัครใจส่งเงินสมทบในส่วนของนายจ้างและลูกจ้างให้แก่สำนักงานประกันสังคมตามอัตราที่สำนักงานประกันสังคมกำหนดซึ่งเท่ากับ 432 บาทในปัจจุบัน (พ.ศ. 2549) ผู้ประกันตนมาตรา 39 ไม่มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน

ผู้ประกันตนกรณีว่างงาน หมายถึง ผู้ประกันตนมาตรา 33 ที่ว่างงานและกำลังรับเงินประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานอยู่

Employment spell หมายถึง ช่วงเวลาของการทำงานติดต่อกันโดยไม่มีการว่างงานมาขึ้น ในช่วงเวลาหนึ่งปีลูกจ้างหนึ่งคนอาจมี employment spell หลาย spell ได้ถ้ามีการเข้า-ออกงานบ่อยๆ โดยที่การออกจากงานนั้นจะต้องมีการว่างงานมาขึ้น ถ้าออกจากงานและทำงานใหม่ทันทีจะถือว่า employment spell ยังไม่จบ

Employment duration หมายถึง ระยะเวลาการทำงานในแต่ละ employment spell เช่น ลูกจ้างทำงาน 10 เดือนแล้วลาออกจากงานและใช้เวลาหางานใหม่ 3 เดือนก่อนเริ่มงานใหม่ ถือว่ามี employment duration เท่ากับ 10 เดือนสำหรับ employment spell ที่ผ่านมา

## 2. ประโยชน์ทดแทนของการประกันสังคมของไทย

หลักประกันทางสังคมที่ให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างเอกชนนอกภาคการเกษตรเป็นการดำเนินงานโดยรัฐและมีหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือสำนักงานประกันสังคม การกำกับและดูแลกองทุนประกันสังคม อยู่ภายใต้คณะกรรมการประกันสังคมที่มาจากตัวแทนสามฝ่าย คือลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล ภายในสำนักงานประกันสังคมมีการแบ่งกองทุนออกเป็นสองกองทุน คือกองทุนเงินทดแทน และกองทุนประกันสังคม

กองทุนเงินทดแทน จัดตั้งขึ้นตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 เป็นการประกันสังคมครั้งแรกในประเทศไทย ในระยะเริ่มต้นนั้นกองทุนเงินทดแทนให้ความคุ้มครองในด้านการเจ็บป่วยหรือบาดเจ็บที่เกิดจากการทำงานแก่ลูกจ้างในสถานประกอบการในกรุงเทพฯ ที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไปตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537

กองทุนประกันสังคมได้จัดตั้งขึ้นพร้อมกับสำนักงานประกันสังคม ในวันที่ 2 กันยายน 2533 ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เพื่อให้ความคุ้มครองการเจ็บป่วยที่ไม่ใช่จากการทำงาน และหลังจากมีการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมขึ้น กองทุนทั้งสองจึงให้ความคุ้มครองควบคู่กันไป ความคุ้มครองของกองทุนได้ขยายขนาดไปเป็นลำดับขั้นจนกระทั่งตั้งแต่ 1 เมษายน 2545 เป็นต้นมาได้ขยายความคุ้มครองไปจนครอบคลุมถึงสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป (ตาม พ.ร.บ. ประกันสังคม ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545)

เนื่องจากการให้ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานเป็นขอบเขตของงานภายใต้กองทุนประกันสังคม ในหัวข้อนี้จึงเน้นการรายงานสถานะปัจจุบันของกองทุนประกันสังคมโดยให้ความสำคัญกับงานประกันการว่างงานเป็นหลัก

## ประโยชน์ทดแทนและอัตราเงินสมทบแก่กองทุนประกันสังคม

### ประโยชน์ทดแทน

ตาม พ.ร.บ. ประกันสังคม พ.ศ. 2533 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545) ลูกจ้างนอกภาคการเกษตรที่ทำงานในสถานประกอบการตั้งแต่หนึ่งคนต้องขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนภาคบังคับตามมาตรา 33 (เรียกว่า ผู้ประกันตนมาตรา 33) ผู้ประกันตนได้รับความคุ้มครองจากกองทุนประกันสังคม 7 ประเภท ได้แก่ กรณีเจ็บป่วย ทุพพลภาพ คลอดบุตร ตาย ชราภาพ สงเคราะห์บุตร และการว่างงาน โดยสิทธิประโยชน์ใน 4 กรณีแรกได้จัดให้แก่ผู้ประกันตนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 กรณีชราภาพและสงเคราะห์บุตรเริ่มดำเนินการเมื่อ 30 ธันวาคม 2541 ส่วนสิทธิประโยชน์กรณีว่างงานเริ่มเก็บเงินสมทบในวันที่ 1 มกราคม 2547 และจ่ายเงินประโยชน์ทดแทนในเดือนกรกฎาคม 2547 เป็นต้นมา

ผู้ที่สิ้นสภาพการเป็นผู้ประกันตนมาตรา 33 ที่เคยเป็นลูกจ้างและจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่ต่ำกว่า 12 เดือนสามารถขอสมัครเป็นผู้ประกันตนแบบสมัครใจได้ตามมาตรา 39 และเรียกผู้ประกันตนนี้ว่า ผู้ประกันตนมาตรา 39 ประโยชน์ทดแทนที่ผู้ประกันตนมาตรา 39 จะได้รับจากกองทุนประกันสังคมเหมือนกับผู้ประกันตนมาตรา 33 ทุกกรณี ยกเว้นแต่ผู้ประกันตนมาตรา 39 ไม่มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน

ผู้ประกอบอาชีพอิสระก็สามารถสมัครเป็นผู้ประกันตนได้เช่นเดียวกันโดยจะได้รับความคุ้มครองเพียง 3 กรณี ได้แก่ คลอดบุตร ทุพพลภาพ และตายเท่านั้น (เรียกว่าเป็นผู้ประกันตนมาตรา 40)

### อัตราเงินสมทบ

เงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมมาจาก 3 ฝ่าย คือนายจ้าง ลูกจ้าง รัฐบาล โดยฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบในอัตราเท่ากัน ฐานเงินเดือนที่ใช้ในการคำนวณอัตราเงินสมทบคือค่าจ้างรายเดือนของลูกจ้าง ฐานเงินเดือนต่ำสุดที่ใช้คำนวณอัตราเงินสมทบ คือ 1,650 บาท และสูงสุด คือ 15,000 บาทต่อเดือน อัตราเงินสมทบในปี 2549 เป็นดังนี้



- นายจ้างและลูกจ้างต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนฝ่ายละร้อยละ 5 ของค่าจ้างรายเดือน โดยที่ร้อยละ 1.5 ใช้เพื่อการคุ้มครอง 4 กรณี คือเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ และตาย ร้อยละ 3 ใช้เพื่อการคุ้มครอง 2 กรณี คือสงเคราะห์บุตรและชราภาพ และร้อยละ 0.5 ใช้เพื่อการคุ้มครองกรณีว่างงาน
- รัฐบาลสมทบร้อยละ 2.75 ของค่าจ้างรายเดือน โดยร้อยละ 1.5 เพื่อประโยชน์ทดแทน 4 กรณี ร้อยละ 1 เพื่อประโยชน์กรณีสงเคราะห์บุตร (ไม่สมทบเพื่อชราภาพ) ร้อยละ 0.25 เพื่อการว่างงาน
- ผู้ประกันตนตามมาตรา 39 (แบบสมัครใจ) จ่ายเงินสมทบเดือนละ 432 บาท
- ผู้ประกันตนมาตรา 40 (ผู้ประกอบอาชีพอิสระ) จ่ายเงินสมทบเป็นจำนวน 3,360 บาทต่อปี

หลังจากเริ่มตั้งกองทุนประกันสังคมได้หนึ่งปี มีจำนวนผู้ประกันตนแบบบังคับ (มาตรา 33) ทั้งหมด 2.93 ล้านคน (ตารางที่ 6.1) และมีผู้ประกันตนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ แต่เมื่อถึงในปี 2541 จำนวนผู้ประกันตนลดลง ซึ่งสาเหตุหลักน่าจะมาจากวิกฤตเศรษฐกิจที่ทำให้ผู้ประกันตนตกงานเป็นจำนวนมาก หลังจากนั้นประมาณสามปีจำนวนผู้ประกันตนจึงกลับเข้าสู่แนวโน้มปกติ ณ สิ้นปี 2545 จำนวนผู้ประกันตนมาตรา 33 เพิ่มขึ้นเป็น 6.90 ล้านคน และ ณ สิ้นปี 2548 มีจำนวนผู้ประกันตนทั้งหมด 8.23 ล้านคน โดยมีสถานประกอบการขึ้นทะเบียนกว่า 3 แสนแห่งจากทั่วประเทศ

ตารางที่ 6.1 จำนวนผู้ประกันตนและสถานประกอบการ ณ สิ้นปี พ.ศ. 2534-48

ปี พ.ศ.	สถานประกอบการ (แห่ง)	จำนวนผู้ประกันตน (คน)		
		บังคับ	สมัครใจ	รวม
2534	30,255	2,925,500	63	2,925,563
2535	30,949	3,867,385	246	3,867,631
2536	55,623	4,623,607	687	4,624,294
2537	65,181	4,970,805	2,028	4,972,833
2538	73,604	5,184,441	18,804	5,203,245
2539	82,582	5,589,855	19,436	5,609,291
2540	90,656	6,084,822	23,712	6,108,534
2541	93,093	5,418,182	47,223	5,465,405
2542	100,360	5,679,567	70,354	5,749,921
2543	107,228	5,810,140	89,380	5,899,520
2544	110,814	5,865,208	118,233	5,983,441
2545	301,518	6,900,223	147,419	7,047,642
2546	324,079	7,434,237	175,141	7,609,378
2547	346,936	7,831,463	200,305	8,031,768
2548	362,559	8,225,477	241,933	8,467,410

หมายเหตุ: 1) ผู้ประกันตนภาคบังคับ คือผู้ประกันตนตามมาตรา 33

2) ผู้ประกันตนภาคสมัครใจ คือผู้ประกันตนตามมาตรา 39 + ผู้ประกันตนมาตรา 40

ที่มา: กองวิจัยและพัฒนา สำนักงานประกันสังคม

ส่วนผู้ประกันตนแบบสมัครใจในปีแรกมีเพียง 63 ราย โดยในปีนี้ยังไม่มีผู้ประกันตนมาตรา 40 และ ณ สิ้นปี 2548 มีผู้ประกันตนในภาคสมัครใจเพิ่มเป็น 241,933 คน ในจำนวนนี้เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 เพียง 4 ราย สาเหตุที่จำนวนผู้ประกันตนในภาคสมัครใจมาตรา 40 มีจำนวนน้อย อาจเนื่องจากได้รับความคุ้มครองน้อยกว่าผู้ประกันตนในมาตรา 33 โดยได้รับความคุ้มครองเพียง 3 กรณี ดังกล่าวข้างต้นเท่านั้น

### 3. เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการกำหนดนโยบายประกันการว่างงาน<sup>2</sup>

นับตั้งแต่ปี 2547 ประเทศไทยเริ่มมีการดำเนินโครงการประกันการว่างงานที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของสำนักงานประกันสังคม โครงการประกันการว่างงานนี้เป็นสวัสดิการที่ให้แก่ลูกจ้างผู้ประกันตนที่ถูกให้ออกจากงานและลาออกจากงานโดยสมัครใจ โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้ว 6 เดือนภายใน 15 เดือนก่อนการว่างงาน หากเป็นผู้ว่างงานโดยสมัครใจจะสามารถรับเงินประโยชน์ทดแทนร้อยละ 30 ของค่าจ้างเฉลี่ยเป็นเวลาสูงสุด 90 วัน แต่ถ้าเป็นผู้ว่างงานโดยไม่สมัครใจจะสามารถรับเงินประโยชน์ทดแทนร้อยละ 50 ของค่าจ้างเฉลี่ยเป็นเวลาอย่างมากสุด 180 วัน

นับตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2547 ซึ่งเป็นเดือนแรกที่มีผู้มีสิทธิรับเงินประโยชน์ทดแทน จนถึงกุมภาพันธ์ 2548 มีผู้ขอรับเงินประโยชน์ทดแทนทั้งหมด 69,000 คน แต่มีเพียงร้อยละ 25 เท่านั้นที่มีสิทธิรับเงินประโยชน์ทดแทน ในจำนวนนี้มีเพียงร้อยละ 32 ที่ว่างงานโดยไม่สมัครใจ

การให้ประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ลาออกจากงานเป็นภาระด้านการเงินต่อกองทุนการประกันการว่างงานและถือเป็นการเดินถอยหลังสำหรับการดำเนินนโยบายประกันการว่างงานในระดับที่เป็นสากล ทั้งนี้ การดำเนินโครงการประกันการว่างงานของไทยมิได้เกิดขึ้นโดยไม่มีการศึกษาจากประสบการณ์ของประเทศที่ได้พัฒนาระบบการประกันการว่างงานมาเป็นเวลานาน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับสำนักงานประกันสังคมต่างได้เดินทางไปดูงานเกี่ยวกับการประกันการว่างงานในประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศ และย่อมเรียนรู้ความผิดพลาดของการให้ประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ลาออกจากงานโดยสมัครใจ แต่สุดท้ายเมื่อสำนักงานประกันสังคมประกาศใช้การประกันการว่างงานกลับให้ประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ลาออกจากงานโดยสมัครใจ แสดงให้เห็นถึงกระบวนการกำหนดนโยบายที่ได้ใส่ใจกับข้อเสนอเชิงวิชาการและการเรียนรู้จากกิจกรรมการดูงานในต่างประเทศ เพื่อให้เป็นประโยชน์แก่การกำหนดนโยบายด้านแรงงานของประเทศในอนาคต และเป็นบทเรียนแก่ประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ สังคมไทยจึงควรเรียนรู้ทางเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยกระบวนการกำหนดนโยบายการประกันการว่างงานของไทย

<sup>2</sup> ขอขอบคุณ นางสาววิกรม แวประดิษฐ์ ที่ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลและภาระอื่นๆ ให้เป็นอย่างดี

### 3.1 ประเด็นแห่งความขัดแย้ง และการต่อรอง

ในระดับภาพรวมของการกำหนดนโยบายกรณีการประกันการว่างงานนั้น กล่าวได้ว่ามีประเด็นแห่งความขัดแย้งอยู่ทั้งสิ้น 3 ประเด็นหลักคือ

- หนึ่ง สังคมไทยพร้อมที่จะมีการประกันการว่างงานแล้วหรือไม่
  - สอง ผู้ที่ลาออกจากการงานเอง (ว่างงานโดยสมัครใจ) สมควรจะได้รับผลประโยชน์ทดแทนหรือไม่ ในระดับใด
  - สาม อัตราการจ่ายเงินสมทบของทั้ง 3 ฝ่าย คือ รัฐ แรงงาน และนายจ้างนั้นควรเป็นเท่าใด
- ดังนั้น ในส่วนแรกจะเป็นการอภิปรายในประเด็นปัญหาทั้งสาม ในขณะที่ส่วนที่สองของหัวข้อนี้จะเป็นการวิเคราะห์ในประเด็นเศรษฐศาสตร์การเมืองของการกำหนดนโยบายถึงปัจจัยต่างๆ ซึ่งกำหนดผลลัพธ์ของการต่อรอง และจะกล่าวถึงบทสรุปและนัยยะที่มีต่อภาพรวมของการกำหนดนโยบายของสำนักงานประกันสังคมในส่วนสุดท้าย

#### **สังคมไทยพร้อมที่จะมีการประกันการว่างงานแล้วหรือไม่**

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กำหนดประโยชน์ทดแทนไว้ทั้งสิ้น 7 กรณี เช่น สงเคราะห์บุตร ชราภาพ ฯลฯ รวมทั้งกรณีการว่างงาน พ.ร.บ. ฉบับนี้ได้กำหนดเวลาเริ่มต้นบังคับใช้ผลประโยชน์ทดแทนในหลายกรณีไว้ชัดเจน แต่ในกรณีการประกันการว่างงาน มาตรา 104 วรรคสาม กำหนดให้บังคับใช้เมื่อรัฐเห็นว่ามีความพร้อม โดยให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เนื่องจากตระหนักดีว่าประกันการว่างงานนั้นเป็นเรื่องที่ซับซ้อนและยุ่งยากในทางปฏิบัติ เมื่อเทียบกับผลประโยชน์ทดแทนประเภทอื่นๆ จึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจว่า ผลประโยชน์ทดแทนกรณีประกันการว่างงานนี้ถูกบังคับใช้เป็นที่แรกสุดท้าย

ในแง่แล้ว พ.ร.บ. ประกันสังคมมีเจตนารมณ์ชัดเจนว่าผลประโยชน์ทดแทนในกรณีนี้เป็นสิ่ง que ควรเกิดขึ้นในสังคมไทย เพียงแต่ให้บังคับใช้เมื่อมีความพร้อมเท่านั้น ซึ่งใช้เวลาถึง 14 ปีในท้ายที่สุด อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า วิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 ซึ่งก่อให้เกิดภาวะว่างงานสูงในระดับที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน และนำไปสู่การเรียกร้องให้มีการบังคับใช้ผลประโยชน์ทดแทนนี้โดยขบวนการแรงงาน นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 นั้น เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐบาลตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นในปี 2546

เป็นที่ชัดเจนว่าองค์กรของผู้ใช้แรงงานมีบทบาทในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ (interest group) ผู้เรียกร้องนโยบายเศรษฐกิจจากภาครัฐ องค์กรเหล่านี้ได้เริ่มทำการรณรงค์ (campaign) เรียกร้องให้มีการประกันการว่างงานตั้งแต่เดือนมีนาคม 2541 เป็นอย่างช้า โดยจัดให้มีการสัมมนา อภิปรายอย่างต่อเนื่อง ผ่านการระดมความร่วมมือระหว่างองค์กรแรงงานต่างๆ กับองค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงาน เช่น "วิกฤติเศรษฐกิจ:ประกันการว่างงานได้แล้ว" เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2541 และจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งที่มีจำนวนสมาชิก 15 คน จากองค์กรแรงงานต่างๆ นำโดย นายประเทือง แสงสังข์ รองประธานสภาองค์กรลูกจ้างสมาพันธ์แรงงาน (กรุงเทพฯ, 1 มิ.ย. 2541, 15-16) รวมทั้งจัดชุมนุมเรียกร้องเป็นครั้งแรกในวันที่ 21 กันยายน 2541 ในนามของศูนย์ประสานงานกรรมากร

ภายใต้การนำของนายสมศักดิ์ โกศัยสุข จนกระทั่งนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย ต้องยอมเจรจาด้วย (ไทยโพสต์, 22-23 ก.ย. 2541, 3) และจัดชุมนุมใหญ่อีกครั้งใน 1 ปีถัดมา เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2542 ที่หน้าทำเนียบรัฐบาล (มติชน, 21 ก.ย. 2542, 19)

หลังปี พ.ศ. 2542 องค์กรแรงงานได้บรรจุการประกันว่างงานเป็นข้อเรียกร้องหลักในวันแรงงานของทุกปี ตัวอย่างเช่น คำขวัญในวันแรงงานปี 2543 คือ "กรรมกรจะมั่นใจ รัฐบาลต้องประกันการว่างงาน" จนกระทั่งถึงช่วงเวลาของการเลือกตั้งรัฐบาลครั้งใหม่ในปี 2544 ที่หลายพรรคการเมืองรวมทั้งพรรคไทยรักไทย ต่างก็ประกาศว่าตน จะเร่งดำเนินการประกันว่างงานทันที หากชนะการเลือกตั้งได้เป็นรัฐบาล (ไทยโพสต์, 28 เม.ย. 2544, 22-23) แต่ในช่วงเวลาเดียวกันนี้เองที่กระทรวงแรงงานโดยนายอิระวณิช จันทระประเสริฐ ปลัดกระทรวงฯ ได้อ้างอิงการศึกษาของ ILO และ JICA ว่าไทยยังไม่พร้อมที่จะมีระบบการประกันการว่างงาน และจะต้องเลื่อนออกไปอีก 2 ปี (กรุงเทพธุรกิจ, 11 พ.ย. 2543, 8)

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ได้มีท่าทีชัดเจนว่า ยังไม่พร้อมที่จะผลักดันให้มีการประกันว่างงานเช่น นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ในขณะนั้น กล่าวไว้ว่า "กองทุนว่างงานต้องเป็นระบบเดิมและต้องรออีก 3 ปี" (กรุงเทพธุรกิจ, 1 มิ.ย. 2541, 16) มากไปกว่านั้น รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ภายหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจ 2540 ให้ความสำคัญแต่เพียงการบรรเทาปัญหาการว่างงาน และอนุมัติแผนปฏิบัติการบรรเทาปัญหาการว่างงานในเดือนธันวาคม 2540 โดยไม่มีนโยบายประกันการว่างงานแต่อย่างใด ซึ่งสอดคล้องกับจุดยืนของสำนักงานประกันสังคม (สปส.) ที่อ้างอิงการศึกษาของ ILO ว่าไทยยังไม่มีความพร้อมดำเนินการประกันการว่างงาน เนื่องจากกำลังประสบวิกฤติเศรษฐกิจขนาดใหญ่ ทำให้ทั้ง 3 ฝ่าย คือรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง ไม่มีความพร้อมในการจ่ายเงินสมทบ (มติชน, 19 ก.ย. 2541, 19)

กล่าวในรายละเอียดแล้ว สปส. เริ่มศึกษาและเตรียมการโครงการประกันการว่างงานมาตั้งแต่ปี 2541 โดยได้รับความร่วมมือจาก ILO ศึกษาความเป็นไปได้ในการขยายความคุ้มครองกรณีนี้ ซึ่งมีข้อสรุปว่า ยังไม่ควรเริ่มดำเนินการก่อนปี 2544 เนื่องจากปัญหาในการตรวจสอบว่า ใครเป็นผู้ว่างงานที่แท้จริงนั้นทำได้ยาก ทางที่เหมาะสมคือควรขยายความคุ้มครองภายหลังจากที่ สปส. ขยายขอบเขตของการประกันสังคมให้ครอบคลุมถึงสถานประกอบการขนาดเล็กก่อน<sup>3</sup> ซึ่งจะช่วยให้การตรวจสอบทำได้ง่ายขึ้น รวมทั้งการประกันการว่างงานจะเป็นการเพิ่มภาระงานให้แก่กรมการจัดหางาน และกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ในระดับที่ต้องเพิ่มบุคลากรถึง 4 เท่า และปัญหาระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ที่ยังไม่มีความพร้อม

จึงเป็นที่ชัดเจนว่าทั้ง สปส. (ฝ่ายข้าราชการประจำ) และฝ่ายการเมืองในยุครัฐบาลนายชวน หลีกภัย ต่างยังไม่ต้องการให้มีการเริ่มต้นโครงการประกันการว่างงานก่อน พ.ศ. 2544 ดังนั้น การ

<sup>3</sup> สปส. ขยายขอบเขตความคุ้มครองสถานประกอบการขนาดเล็กเมื่อวันที่ 1 เม.ย. 2545

เคลื่อนไหวขององค์กรแรงงานที่เริ่มเรียกร้องให้มีการประกันการว่างงานตั้งแต่ปี 2541 นั้น จึงไม่ประสบผลสำเร็จในทันที แต่อย่างน้อยก็ทำให้สปส. เริ่มต้นเตรียมการในช่วงเวลานี้เช่นกัน<sup>4</sup>

จนกระทั่งยุครัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร การประกันการว่างงานเป็นหนึ่งใน 15 ข้อเรียกร้องของผู้ใช้แรงงานอีกครั้งหนึ่งในวันแรงงาน พ.ศ. 2544 ซึ่งมีนายเดช บุญ-หลง จากพรรคชาติไทยเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน<sup>5</sup> และมีนางลดาวัลลิ์ วงศ์ศรีวงศ์ จากพรรคไทยรักไทยเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ นายเดชมีท่าทีไม่เห็นด้วยอย่างชัดเจน พิจารณาได้จากคำให้สัมภาษณ์แก่สื่อมวลชนดังนี้ "ขณะนี้กำลังดำเนินการอยู่ แต่เนื่องจากมีปัญหาอยู่ว่า ตอนนี้เราจะเอาเงินมาจากไหน เพราะเราต้องดูว่ามันเหมาะสมอย่างไร จะทำได้หรือไม่ ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายเมื่อออกไปแล้ว จะต้องพร้อมที่จะทำได้ แต่ว่าทั้งหมดนี้ต้องขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ที่จะรองรับได้เพียงใด" (ไทยโพสต์, 26 มี.ค. 2544, 23-23, กรุงเทพธุรกิจ, 1 พ.ค. 2544, 11)

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ข้าราชการระดับสูงใน สปส. ชี้ว่า ในช่วงเวลาต่อมานั้น ตัวแทนฝ่ายนายจ้างได้เข้า "พูดคุย" กับนายเดช บุญ-หลง ในประเด็นนี้ โดยอ้างว่าภาวะเศรษฐกิจที่ยังไม่ฟื้นตัวจากวิกฤติเศรษฐกิจ 2540 และเหตุการณ์ 11 กันยายน 2544 (9/11/01) ที่สหรัฐอเมริกา มีแนวโน้มจะทำให้ภาวะเศรษฐกิจจะล่อตัวต่อไป ดังนั้นนายจ้างจึงยังไม่มีความพร้อมในการจ่ายเงินสมทบ ในขณะที่นางลดาวัลลิ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงแรงงานเคยประกาศนโยบายไว้อย่างชัดเจนว่า จะพยายามผลักดันการประกันว่างงานให้เกิดขึ้นในปี 2545 (ไทยโพสต์, 26 มี.ค. 2544) และให้สัมภาษณ์ในวันที่ 4 ตุลาคม 2544 ว่า ขณะนี้รอดันเรื่องจาก สปส. ผ่านเข้ากระทรวงและรอบรรจุเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อประกาศพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะใช้เวลาไม่นานนัก (สยามรัฐ, 4 ต.ค. 2544, 3) อย่างไรก็ตามในวันที่ 18 ตุลาคม นางลดาวัลลิ์ได้เปลี่ยนท่าที โดยอ้างเหตุการณ์ 11 กันยายน ว่าต้องทบทวนความพร้อมใหม่ ดังนั้น จึงอาจสรุป ณ จุดนี้ได้ว่า ฝ่ายนายจ้างประสบความสำเร็จในขั้นแรกที่สามารถส่งผ่านความต้องการ (policy demand) ของฝ่ายตนผ่านนายเดช บุญ-หลง ให้รับการประกาศใช้การประกันการว่างงานออกไปอีกระยะหนึ่ง

ในช่วงครึ่งแรกของปี 2544 นั้น นายสมเกียรติ ฉายะศรีวงศ์ รองเลขาธิการ สปส. กลับเห็นว่าควรจะต้องบังคับใช้การประกันการว่างงานภายหลังจากที่ สปส. สามารถขยายระบบประกันสังคมให้ครอบคลุมสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 1 คนก่อน หากไม่แล้ว ระบบประกันการว่างงานจะมีช่องว่างให้เกิดการรั่วไหลง่าย เนื่องจาก สปส. จะไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าผู้ว่างงานที่รับผลประโยชน์ทดแทน จะแอบไปทำงานในสถานประกอบการขนาดเล็กหรือไม่ ดังนั้น จึงควรเลื่อนการบังคับใช้การประกันการว่างงานออกไปอีก 2-3 ปี แต่ "หากรัฐบาลรอไม่ได้ ต้องการให้เร็วกว่านี้ เราก็พร้อม" (ไทยรัฐ, 3 พ.ค. 2544, 1,5) ในขณะเดียวกันนายสมชาย วัฒนา เลขาธิการ สปส. แกลงถึงความคืบหน้าในการเตรียมการประกัน

<sup>4</sup> คณะทำงานโครงการขยายความคุ้มครองประกันสังคมกรณีว่างงาน, "สรุปผลการดำเนินงานการประกันว่างงาน" วันที่ 12 ก.พ. 2544

<sup>5</sup> ในขณะเดียวกันก็ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายสังคม ซึ่งเป็นประธานกั่นกรองเรื่อง ก่อนที่จะบรรจุเข้าเป็นวาระการประชุมของคณะรัฐมนตรี ในอดีต เคยดำรงตำแหน่งประธานสหพันธ์อุตสาหกรรมสิ่งทอฝ่ายนายจ้าง

การว่างงานว่า อนุกรรมการเตรียมการซึ่งมีนายจำลอง ศรีประสาธน์ รองปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นประธาน มีความคืบหน้าไปกว่า 80% แล้ว พร้อมกับชี้ชัดว่า หนึ่งในเงื่อนไขการเกิดสิทธิรับผลประโยชน์ทดแทนนั้น จะต้องไม่เป็นผู้ว่างงานโดยสมัครใจ (กรุงเทพธุรกิจ, 6 เม.ย. 2544, 13)

ภายหลังจากเดือนตุลาคม พ.ศ. 2544 ความพยายามผลักดันการประกันการว่างงานของฝ่ายแรงงานก็ดำเนินต่อไป จนกระทั่งปลายเดือนมิถุนายน 2545 นางลดาวัลลิ์ แกลงความคืบหน้าว่า จะประกาศพระราชกฤษฎีกาได้ประมาณเดือนตุลาคม 2546 และจะเริ่มเก็บเงินสมทบได้ในปี 2547 (กรุงเทพธุรกิจ, 25 มิ.ย. 2545, 21, มติชน, 25 มิ.ย. 2545, 12) โดยรัฐจะจ่ายเงินสมทบในอัตราร้อยละ 0.5 เป็นเวลา 3 ปีเท่านั้น ส่วนแรงงานและนายจ้างต้องจ่ายในอัตราร้อยละ 0.5 ซึ่งนายประเทือง แสงสังข์ ก็ไม่ขัดข้องที่ภาครัฐจะจ่ายน้อยกว่า

ภายหลังการปฏิรูประบบราชการในเดือนตุลาคม 2545 เมื่อนายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานแทนนายเดช บุญ-หลง เข้าดูแลการเตรียมการประกันการว่างงาน ได้มีข่าวว่ากลุ่มสหภาพแรงงานประเทศไทย ได้เข้าพบนายสุวัจน์ เพื่อทวงสัญญาของรัฐบาลในเรื่องการประกันการว่างงาน เมื่อ 17 ธันวาคม 2545<sup>6</sup> จนกระทั่งต่อมา นายไพโรจน์ สุksamฤทธิ์<sup>7</sup> ชี้แจงว่า "ขณะนี้ทุกอย่างได้มีการเตรียมความพร้อมไว้หมดแล้ว" คาดว่าจะประกาศให้เป็นโบนัสแก่ผู้ใช้แรงงานได้ในวันที่ 1 พฤษภาคม 2546 และชี้ว่ารัฐบาลมีท่าทีที่เห็นด้วยแต่ยังไม่มีการตัดสินใจที่ชัดเจน (ประชาชาติธุรกิจ, 23 ธ.ค., 2545) ในเดือนกุมภาพันธ์ 2546 นายสุวัจน์ได้ชี้แจงว่า จะมีข้อสรุปทั้งหมดภายในเดือนมีนาคม 2546 (ไทยโพสต์, 21 ก.พ. 2546, 14, 23)

วันที่ 30 มีนาคม 2546 สปส. จัดสัมมนาระดมความคิดเห็นเพื่อหาข้อสรุป โดยมีตัวแทนจากทั้ง 3 ฝ่าย รวม 1,656 คน เข้าร่วม และมีความเห็นร่วม ใน 4 ประเด็น คือ

1) ควรจะเริ่มดำเนินการประกันการว่างงานตั้งแต่ 1 พฤษภาคม 2546 เพื่อเป็นของขวัญวันแรงงาน โดยเริ่มจัดเก็บเงินสมทบ 1 มกราคม 2547 ในอัตราร้อยละ 0.5 ของค่าจ้าง ซึ่งจะทำให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินประโยชน์ทดแทนตั้งแต่ 1 กรกฎาคม 2547

2) เงื่อนไข หลักเกณฑ์ และการมีสิทธิรับผลประโยชน์ทดแทน ที่ประชุมส่วนใหญ่เห็นด้วยที่จะจ่ายประโยชน์ทดแทนให้กับผู้ที่ลาออกโดยสมัครใจ แต่ต้องน้อยกว่าผู้ที่ถูกเลิกจ้าง

3) ที่ประชุมส่วนใหญ่เห็นด้วยที่ผู้ถูกเลิกจ้างจะได้รับเงินร้อยละ 50 ของเงินเดือน เป็นเวลา 180 วัน สำหรับกรณีที่ลาออกเองจ่ายร้อยละ 30 ของเงินเดือน เป็นเวลา 90 วัน

4) ที่ประชุมส่วนใหญ่เห็นด้วยที่ลูกจ้างจะได้รับเงินในทั้ง 2 กรณี คือเงินชดเชยกรณีเลิกจ้าง และผลประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน

นายสุวัจน์ให้สัมภาษณ์ว่า ในวันเดียวกันนี้เอง คณะกรรมการประกันสังคมมีมติอนุมัติร่างพระราชกฤษฎีกา โดยกำหนดให้ผู้ลาออกโดยสมัครใจได้รับผลประโยชน์ทดแทนในอัตราร้อยละ 30 ของเงินเดือน ในระยะเวลาไม่เกิน 90 วัน (มติชน, 5 เม.ย. 2546) ต่อมา นายสุวัจน์นำเรื่องเข้าสู่การพิจารณา

<sup>6</sup> [www.thailabour.org/thai/news/0212.html](http://www.thailabour.org/thai/news/0212.html)

<sup>7</sup> เลขาธิการ สปส. รับผิดชอบต่อนายสมชาย วัฒนา

อนุมัติในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีนัดพิเศษเมื่อ 28 เมษายน 2546 (ข่าวสด, 29 เม.ย. 2546) และเสนอร่างกฎกระทรวงต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 5 ในวันที่ 7 พฤษภาคม 2546 ซึ่งจะนำไปสู่ความขัดแย้งภายในขบวนการแรงงานเอง ในประเด็นการจ่ายอัตราสมทบของฝ่ายรัฐต่อไป

อาจกล่าวโดยสรุป ณ จุดนี้ได้ว่า ในช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2541 ถึง ตุลาคม 2545 นั้น ฝ่ายแรงงานไม่ประสบผลสำเร็จในการผลักดันให้มีการบังคับใช้การประกันการว่างงานแต่อย่างใด หรือกล่าวในทางตรงข้ามได้ว่า ฝ่ายนายจ้างกลับเป็นผู้ประสบความสำเร็จในการขัดขวางไม่ให้เกิดการประกันการว่างงานเกิดขึ้น โดยการเข้าเกลี้ยกล่อม (lobby) นักการเมืองซึ่งมีอดีตเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของฝ่ายนายจ้างอยู่แล้ว ให้เห็นด้วยกับความต้องการของฝ่ายตน แต่เมื่อนายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานนั้น (ตุลาคม 2545) ข้อถกเถียงว่าสังคมไทยพร้อมที่จะมีการประกันการว่างงานแล้วหรือไม่ก็เป็นอันยุติลง จากการตัดสินใจของนายสุวัจน์ที่เลือกที่จะสานต่อแนวนโยบายของนางลดาวัลลิ์ เช่นเดียวกับกรณีของนายเดช บุญหลง ที่การตัดสินใจของนักการเมืองมีขึ้นภายหลังการ 'พูดคุย' กับตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ แต่ครั้งนี้นายสุวัจน์เลือกที่จะฟังฝ่ายแรงงานแทนที่จะเป็นฝ่ายนายจ้าง<sup>8</sup> ส่วนรายละเอียดของแรงจูงใจในการตัดสินใจเหล่านี้จะได้อภิปรายถึงในหัวข้อเศรษฐศาสตร์การเมืองของการกำหนดนโยบายต่อไป

### **ผู้ที่ว่างงานโดยสมัครใจสมควรจะได้รับผลประโยชน์ทดแทนหรือไม่**

เมื่อนางลดาวัลลิ์ วงศ์ศรีวงศ์ จากพรรคไทยรักไทย เข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงแรงงานในวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2544 ก็เริ่มผลักดันโครงการนี้อย่างจริงจัง ตามที่สัญญาไว้กับฝ่ายแรงงานในช่วงการเลือกตั้งที่เพิ่งผ่านไป ในขณะที่คณะกรรมการประกันสังคมชุดที่ 6 ในการประชุมครั้งที่ 17/2543 เมื่อวันที่ 6 ธันวาคม 2543 มีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเตรียมการประกันสังคมกรณีว่างงานที่มีนายจำลอง ศรีประสาธน์ เป็นประธาน โดยมีตัวแทนจากทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง รวมทั้งนักวิชาการเข้าเป็นสมาชิก คณะอนุกรรมการชุดนี้ได้ทำหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลการดำเนินงานประกันสังคมกรณีว่างงานเพื่อกำหนดรายละเอียด รูปแบบ หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการดำเนินการประกันการว่างงาน คณะอนุกรรมการนี้พิจารณาเสร็จสิ้น เมื่อวันที่ 17 กันยายน 2544 และคณะกรรมการประกันสังคมมีมติเห็นชอบตามที่คณะอนุกรรมการฯ นำเสนอ ในวันที่ 27 กันยายน 2544 ซึ่งมีสาระสำคัญที่จะกลายเป็นข้อขัดแย้งในเวลาต่อมา 2 ประเด็นคือ

- 1) ผู้ว่างงานโดยสมัครใจควรมีสสิทธิรับผลประโยชน์ทดแทนหรือไม่
- 2) อัตราการจัดเก็บเงินสมทบ

เนื่องจากมาตรา 5 ของ พ.ร.บ. ประกันสังคม พ.ศ. 2533 วรรคแปด กำหนดความหมายของ "ว่างงาน" ว่าหมายถึง "การที่ผู้ประกันตนต้องหยุดงานเนื่องจากนิติสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างตามสัญญาจ้างงานสิ้นสุดลง" ดังนั้นการที่ลูกจ้างลาออกเอง (ว่างงานโดยสมัครใจ) จึงทำให้นิติสัมพันธ์นี้

<sup>8</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมข้างล่าง

สิ้นสุดลงด้วย ซึ่งเป็นไปตามนิยามในมาตรา 5 วรรคแปดนี้ คณะอนุกรรมการเตรียมการประกันสังคม กรณีว่างงาน จึงมีความเห็นว่า

โครงการประกันการว่างงานของต่างประเทศส่วนใหญ่ มักจะระมัดระวังเป็นอย่างมากที่จะไม่ให้ประโยชน์ทดแทนแก่คนงานที่ออกจากงานเอง...คณะอนุกรรมการฯ พิจารณาเห็นว่าเพื่อความมั่นคงของกองทุน การเริ่มโครงการในระยะแรกจึงไม่ควรให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลาออกจากงานโดยสมัครใจ และเห็นสมควรให้เพิ่มเติมสาระในมาตรา 78 ( ) ความว่า "ผู้มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานต้องไม่ลาออกโดยสมัครใจ" (กรมการจัดหางาน 2545, 14)

ดังนั้น คณะกรรมการประกันสังคมจึงมีมติเห็นชอบในวันที่ 27 กันยายน 2544 ให้มีการแก้ พ.ร.บ. ประกันสังคม ในมาตรา 78 เพื่อเพิ่มข้อความว่า "ผู้มีสิทธิรับผลประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานต้องไม่ลาออกโดยสมัครใจ" แต่ในวันที่ 14 พฤษภาคม 2546 คณะกรรมการประกันสังคมกลับมีมติให้ผู้ที่ลาออกโดยสมัครใจได้รับผลประโยชน์ทดแทนในอัตราร้อยละ 30 ของค่าจ้างรายวัน เป็นเวลาไม่เกิน 90 วัน ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วได้กลายเป็นข้อความในข้อ 1 (2) ของกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการได้รับผลประโยชน์ในกรณีว่างงาน พ.ศ. 2547 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2547 ซึ่งอนุมัติโดยคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2546 ดังนั้นคำถาม ณ จุดนี้คือเหตุใดคณะกรรมการประกันสังคมจึงลงมติเปลี่ยนแปลงมติเดิมของตน

สมควรกล่าวในที่นี้ว่า มติแรกของคณะกรรมการประกันสังคมเมื่อ 27 กันยายน 2544 นั้น เป็นผลงานของคณะกรรมการประกันสังคมชุดที่ 6 ในขณะที่มติเมื่อ 14 พฤษภาคม 2546 นั้น เป็นของคณะกรรมการชุดที่ 7 ตัวแทนฝ่ายนายจ้างในชุดที่ 6 และ 7 นั้น เป็นบุคคลเดิมถึง 4 ใน 5 ในขณะที่ตัวแทนฝ่ายลูกจ้างเป็นบุคคลเดิม 2 ท่าน คือนายพนัส ไทยล้วน และนายทวี ดียิ่ง

ณ จุดนี้ข้อมูลสาธารณะนับตั้งแต่เดือนตุลาคม 2544 ถึง มกราคม 2546 นั้น ไม่ปรากฏว่ามีการพิจารณาเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการเกิดสิทธิผลประโยชน์ทดแทนในกรณีนี้แต่อย่างใด จนกระทั่งเดือนกุมภาพันธ์ 2546 นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ ชี้ว่า มีการพิจารณาถึงการจ่ายผลประโยชน์ทดแทนในกรณีนี้ (มติชน, 10 ก.พ. 2546, 18)

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ตัวแทนแรงงาน 2 ท่าน ที่เป็นกรรมการประกันสังคมชุดที่ 6 และ 7 ตัวแทนนายจ้างในชุดที่ 6 ข้าราชการประจำระดับสูงของ สปส. 2 ท่าน และข้าราชการประจำจากหน่วยงานอื่น ซึ่งมีส่วนรู้เห็นการทำงานของคณะกรรมการประกันสังคมมานาน ต่างชี้ตรงกันในประเด็นดังต่อไปนี้คือ

ในยุคที่นายเดช บุญ-หลง เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและมิชานาลดาวัลย์ วงศ์ศรีวงศ์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการนั้น เป็นที่ชัดเจนว่านายเดช เห็นด้วยกับฝ่ายนายจ้างที่จะชะลอการบังคับใช้กฎหมายประกันการว่างงานออกไปก่อน ในขณะที่นางลดาวัลย์ มีจุดยืนในการผลักดันให้ออกพระราชกฤษฎีกาบังคับใช้กฎหมายอย่างรวดเร็ว จนกระทั่งเมื่อคณะกรรมการประกันสังคมมีมติเสนอให้มีการแก้ไข พ.ร.บ. ประกันสังคม มาตรา 78 เพื่อไม่ให้มีการจ่ายผลประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานโดย



สมัครใจนั้น<sup>9</sup> นางลดาวัลย์ กลับมีความเห็นว่าให้ประกาศพระราชกฤษฎีกาบังคับใช้ออกไปก่อน โดยไม่ต้องมีการแก้ไขพ.ร.บ.ประกันสังคม เนื่องจากการแก้ไขกฎหมายนั้นจะต้องผ่านกระบวนการทางรัฐสภา ซึ่งจะต้องใช้เวลานาน จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่พรรคชาติไทยออกจากการเป็นพรรคร่วมรัฐบาล และนายสุวัจน์เข้าดำรงตำแหน่งแทนนายเดช บุญหลง นั้น นายสุวัจน์ยังคงรักษาแนวนโยบายที่จะเร่งผลักดันการประกาศพระราชกฤษฎีกาอย่างรวดเร็วต่อไป ดังสะท้อนได้จากตัวแทนแรงงานที่ให้อธิบายว่า “เรื่องนี้นั้น (การผลักดันการประกันการว่างงาน) ฝ่ายแรงงานจะต้องขอบคุณท่านสุวัจน์ เป็นอย่างมาก หากไม่มีท่านแล้ว การประกันการว่างงานก็จะยังไม่เกิดขึ้น” ดังนั้น นายสุวัจน์จึงมีจุดยืนที่จะไม่ต้องการให้มีการแก้ พ.ร.บ. ประกันสังคมก่อนการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา

ผู้นำแรงงานอีกท่านหนึ่งชี้ว่า ตนเป็นผู้เสนอให้จ่ายผลประโยชน์ทดแทนในกรณีนี้ต่อคณะกรรมการที่พิจารณาเงื่อนไขการเกิดสิทธิ ซึ่งเป็นความต้องการของฝ่ายแรงงาน เนื่องจากฝ่ายแรงงานเห็นว่า ในทางปฏิบัติ นั้น มีแรงงานเป็นจำนวนมาก ‘ถูกบีบ’ ให้ต้องลาออกจากงานเองเช่น ถูกหัวหน้าหรือนายจ้างกลั่นแกล้ง หรือเปลี่ยนเงื่อนไขในการทำงาน รวมทั้งระดับการจ่ายผลประโยชน์ทดแทนในอัตราร้อยละ 30 ของค่าจ้างรายวัน ไม่เกิน 90 วันนั้น เป็นผลประโยชน์ทดแทนในระดับที่จะไม่จูงใจให้คนงานลาออกจากงานเพียงเพื่อรอรับเงินทดแทนจำนวนน้อยเช่นนี้ ในขณะที่การจ่ายอัตราสมทบของฝ่ายลูกจ้างก็ยังคงเท่าเดิมอยู่ และกองทุนก็ไม่แน่นอนขนาดมั่นคง

เมื่อถามว่าตัวแทนฝ่ายนายจ้างต่อรองเช่นไร ผู้นำท่านนี้ชี้ว่า ตัวแทนฝ่ายนายจ้างไม่ค่อยเข้าประชุมในระดับคณะกรรมการ ดังนั้น จึงไม่ค่อยมีการต่อรองมากนัก ในขณะที่ตัวแทนฝ่ายนายจ้างท่านหนึ่งชี้แจงว่า โดยส่วนตัวแล้วในตอนแรกตนก็ไม่เห็นด้วยกับประเด็นนี้ แต่ด้วยความสนใจและเข้าใจในความยากลำบากของผู้ตงงาน ซึ่งมักจะไม่มีเงินออมเหลืออยู่เลย ประกอบกับระดับผลประโยชน์ที่จ่ายก็ไม่ได้สูงอะไร ตนจึงไม่คัดค้านในที่ประชุมของคณะกรรมการประกันสังคม<sup>10</sup>

เมื่อถามข้าราชการประจำจากหน่วยงานอื่น ถึงการพิจารณาประเด็นนี้ในที่ประชุมของคณะกรรมการประกันสังคม ข้าราชการท่านนี้ชี้ว่า ก่อนที่เรื่องนี้จะเข้าสู่ที่ประชุม นั้น มีนโยบายจาก ‘ระดับสูง’ ให้ผลักดันการประกันการว่างงานให้มีผลบังคับใช้ไปก่อนอย่างรวดเร็ว แล้วจึงค่อยแก้กฎหมายในภายหลัง ส่วนตัวแทนแรงงานนั้น ก็รู้ว่าโดยหลักการแล้ว ไม่ควรจ่ายผลประโยชน์ในกรณีนี้และพูดชัดเจนว่าไม่เห็นด้วยในเชิงหลักการ แต่เมื่อนักการเมืองสนับสนุน ตัวแทนแรงงานจึงฉวยไว้อ่อน ส่วนตัวแทนข้าราชการประจำของ สปส. นั้น กลับมีจุดยืนที่ไม่มั่นคงเท่าที่ควร ทั้งๆ ที่รู้ว่าโดยหลักการแล้ว เป็นเรื่องที่ไม่สมควรจ่าย ดังนั้นโดยความเห็นส่วนตัวของข้าราชการประจำผู้นี้แล้ว เขาเห็นว่า “ตัวแทนจาก สปส. ซึ่งเป็นเจ้าของเรื่อง จะต้องยึดหลักการการประกันสังคมที่ถูกต้อง แต่เมื่อจุดยืนไม่มั่นคง

<sup>9</sup> ประเด็นนี้เป็นเพียงหนึ่งในหลายๆ ประเด็นที่ปรับปรุง พ.ร.บ. ประกันสังคม

<sup>10</sup> ตัวแทนนายจ้างท่านนี้เล่าประวัติส่วนตัวว่า สมัยตนเป็นนักศึกษา นั้น ตนเข้าร่วมกิจกรรมกับผู้ใช้แรงงาน และต่อมาเป็นที่ปรึกษาของสหพันธ์แรงงานการเงินการธนาคาร จึงทำให้มีความเข้าใจถึงทุกข์ยากของผู้ใช้แรงงาน ก่อนที่ตนจะกลายเป็นผู้ประกอบการ และเข้าร่วมกิจกรรมขององค์กรนายจ้าง ปัจจุบันตัวแทนท่านนี้เป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ และเคยเป็นตัวแทนพรรคสมัครรับเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ในเขตอุตสาหกรรมชานเมืองกรุงเทพฯ ในปี 2544

แล้วก็ต้องโทษอย่างตรงไปตรงมา คนไม่โทษตัวแทนแรงงานหรือนายจ้าง เพราะเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของแต่ละฝ่าย ก็ย่อมเรียกร้องผลประโยชน์ให้ฝ่ายตนให้มากที่สุด”

เมื่อถามว่ามีการออกเสียงตัดสินกันอย่างไร ทุกฝ่ายพูดตรงกันว่าไม่มีการลงคะแนนตัดสิน เนื่องจากการประนีประนอมกันของทุกฝ่าย

### อัตราการจัดเก็บเงินสมทบ

ในการพิจารณาอัตราเงินสมทบนั้น คณะอนุกรรมการเตรียมการประกันสังคมกรณีว่างงานที่ นายจำลอง ศรีประสาธน์ เป็นประธาน ได้พิจารณาถึงทางเลือก 4 แบบด้วยกัน โดยสรุปว่าทั้ง 4 ทางเลือกทำให้มีสัดส่วนเงินสะสมกองทุน (Fund ratio) ใกล้เคียงกัน แต่เห็นว่าทางเลือกที่ 4 ที่จ่ายผลประโยชน์ทดแทนในอัตราร้อยละ 50 ของค่าจ้างเฉลี่ยเป็นระยะเวลา 6 เดือน และจัดเก็บเงินสมทบ 3 ฝ่าย ในอัตราร้อยละ 3 จะเป็นทางเลือกที่ปลอดภัยที่สุด โดยให้เก็บจาก นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล ในสัดส่วน 1:1:1 เท่ากัน<sup>11</sup> (กรมการจัดหางาน 2545, 13-14, 21)

คณะกรรมการประกันสังคมเห็นชอบด้วยต่อมติข้างต้นในวันที่ 27 กันยายน 2544 แต่เมื่อมีการพิจารณาเงื่อนไขต่างๆ ใหม่ในช่วงหลัง ได้มีการต่อรองอัตราเงินสมทบจากทุกฝ่าย ข้าราชการระหว่างเดือนมิถุนายน 2545 ซึ่งว่า รัฐต้องการจ่ายในอัตราร้อยละ 0.5 เท่ากับฝ่ายแรงงานและฝ่ายนายจ้าง แต่จะจ่ายเป็นเวลาเพียง 3 ปีเท่านั้น จนกระทั่งวันที่ 28 เมษายน 2546 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการพระราชกฤษฎีกาประกันการว่างงาน รวมทั้งกฎกระทรวงกำหนดอัตราเงินสมทบที่ทางกระทรวงแรงงานเสนอให้จัดเก็บอัตราสมทบฝ่ายละร้อยละ 0.5 เท่ากัน แต่กรมบัญชีกลางกระทรวงการคลังเห็นว่า รัฐควรจะจ่ายในอัตราร้อยละ 0.25 เท่านั้น ส่วนนายกรัฐมนตรีมีท่าทีว่าไม่อยากจะให้ทั้ง 3 ฝ่ายจ่ายเพิ่มเติมเลย และสอบถามถึงความเป็นไปได้ที่จะนำเงินกองทุนที่มีอยู่เดิมมาใช้จ่าย ดังนั้น ครม. จึงมีมติให้นำเรื่องเข้าสู่คณะกรรมการกลั่นกรองชุดที่ 5 โดยมีนายกร ทัพพะรังสี และนายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ เป็นผู้พิจารณา ในวันที่ 7 พฤษภาคม 2546 (มติชน, 30 เม.ย. 246, 1, 12) ซึ่งต่อมาเลื่อนการเป็นประชุมเป็น 9 พฤษภาคม 2546 และที่ประชุมมีมติให้ สปส. ส่งเรื่องให้คณะกรรมการประกันสังคมกลับไปพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ในเรื่องอัตราสมทบภายใน 15 วัน เนื่องจากกระทรวงการคลังเห็นว่า รัฐบาลไม่ควรจ่ายเกินร้อยละ 0.25 (มติชน, 10 พ.ค. 2546, 12)

<sup>11</sup> กล่าวได้ว่าตัวเลขข้างต้นนั้น อย่างน้อยก็ผ่านการพิจารณาทางวิชาการในระดับหนึ่งแล้ว ส่วนตัวเลขอัตราสมทบสูตรต่างๆ ที่ได้มาจากการต่อรอง 3 ฝ่ายนั้น ผู้เขียนไม่มีหลักฐานที่จะชี้ว่า ได้ผ่านการพิจารณาความเหมาะสมในเชิงวิชาการมากนัก เพียงใด หรือเกิดจากการต่อรองล้วนๆ โดยไม่มีฐานทางวิชาการรองรับ

ดังนั้น คณะกรรมการประกันสังคมจึงประชุมทบทวนประเด็นทั้งสองอีกครั้งหนึ่งในวันที่ 14 พฤษภาคม 2546 และมีมติใน 2 ประเด็น คือ<sup>12</sup>

1) เห็นชอบให้กำหนดอัตราเงินสมทบกรณีว่างงาน โดยนายจ้างและผู้ประกันตนออกเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม ในอัตราฝ่ายละร้อยละ 0.5 ของค่าจ้าง และรัฐบาลร้อยละ 0.25 ของค่าจ้าง

2) เห็นชอบให้กำหนดอัตราและระยะเวลาการจ่ายผลประโยชน์ทดแทนไว้ตามเดิม คือกรณีถูกเลิกจ้างร้อยละ 50 ของค่าจ้าง เป็นระยะเวลาไม่เกิน 180 วัน และกรณีลาออกจากงานร้อยละ 30 ของค่าจ้าง เป็นระยะเวลาไม่เกิน 90 วัน”

โดยมีเหตุผล 3 ประการ ในกรณีที่ยอมให้รัฐจ่ายเงินสมทบในอัตราร้อยละ 0.25

1. รัฐบาลต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานประกันสังคมกรณีว่างงานส่วนอื่นอยู่แล้ว โดยเฉพาะการสนับสนุนงบประมาณแผ่นดินสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายด้านการบริหารจัดการงานและการพัฒนาฝีมือแรงงานแก่ผู้ประกันตนที่ว่างงาน รวมทั้งค่าใช้จ่ายบุคลากรและวัสดุครุภัณฑ์อื่นที่จำเป็น

2. กฎหมายประกันสังคมกำหนดให้รัฐบาลมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบจ่ายเงินอุดหนุนกองทุนประกันสังคมในทุกกรณีเมื่อไม่พอจ่ายประโยชน์ทดแทนอยู่แล้ว

3. กฎหมายประกันสังคมไม่ได้บังคับให้รัฐบาลต้องจ่ายเงินสมทบกรณีว่างงานเท่ากับลูกจ้างและนายจ้าง (บทบัญญัติ 2548, 10)

และให้เหตุผลอีก 3 ประการต่อประเด็นการคงผลประโยชน์ทดแทนในอัตราเดิมคือ

1. ข้อมูลของกรมการจัดหางานพบว่า ผู้ถูกเลิกจ้างจะสามารถกลับเข้าทำงานได้ภายใน 3-5 เดือน การกำหนดไว้ 6 เดือน (180 วัน) ตามที่ลูกจ้างต้องการ จะเป็นผลดีในเชิงจิตวิทยาต่อลูกจ้าง

2. คงไม่มีลูกจ้างใดต้องการว่างงานระยะยาวเพื่อรับเงินทดแทนกรณีว่างงานเต็ม 6 เดือน เนื่องจากเงินทดแทนกรณีว่างงานที่ลูกจ้างได้รับน้อยมาก และกฎหมายประกันสังคมกำหนดเงื่อนไขการรับประโยชน์ทดแทนเข้มงวดไว้คงทุจริตได้ยาก

3. การกำหนดอัตราร้อยละ 50 ของค่าจ้างเป็นระยะเวลา 180 วันได้ผ่านการพิจารณาพิจารณาหลายครั้งจากผู้เกี่ยวข้องแล้ว (บทบัญญัติ 2548, 11)

<sup>12</sup> มติที่ประชุมคณะกรรมการประกันสังคม (ครั้งที่ 10/2546, 15) ข้อสังเกตที่สำคัญ ณ จุดนี้ คือ หนึ่งในตัวแทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมกรณีการว่างงาน ซึ่งได้แก่ นายพนัส ไทยล้วน (ซึ่งในขณะเดียวกันก็ดำรงตำแหน่งตัวแทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการประกันสังคมด้วย) และนายประเทือง แสงสังข์ มิได้คัดค้านการให้สิทธิผลประโยชน์ทดแทนของผู้ลาออกจากงานโดยสมัครใจแต่อย่างใด สอง คณะกรรมการประกันสังคมก็มีมติเห็นชอบกับข้อเสนอข้างต้นของคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมกรณีว่างงานในทั้งสองประเด็น เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2544 แต่ต่อมา ในวันที่ 14 พฤษภาคม 2546 คณะกรรมการประกันสังคม ซึ่งนายพนัส ไทยล้วน เป็นหนึ่งในกรรมการด้วย กลับมีมติยอมให้รัฐจ่ายอัตราสมทบในระดับร้อยละ 0.25 ซึ่งน้อยกว่าฝ่ายแรงงานและฝ่ายนายจ้างที่จ่ายในอัตราร้อยละ 0.5 ของค่าจ้าง และยอมให้ผู้ลาออกโดยสมัครใจได้รับผลประโยชน์ทดแทนในอัตราร้อยละ 30 เป็นเวลาไม่เกิน 90 วัน

จากการสัมภาษณ์ผู้นำแรงงานในคณะกรรมการประกันสังคมนั้น ผู้นำท่านนี้ชี้แจงว่า เหตุผลที่ตัวแทนฝ่ายแรงงานยอมให้รัฐจ่ายน้อยกว่านั้น เพราะผลประโยชน์ทดแทนที่แรงงานได้รับนั้นยังคงอยู่ในระดับเดิม ในขณะที่ พ.ร.บ. ประกันสังคม กำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบจ่ายเงินอุดหนุนกองทุนประกันสังคม เมื่อกองทุนมีเงินไม่พอจ่ายผลประโยชน์ทดแทนในทุกกรณีอยู่แล้ว หากแรงงานไม่ยอมประนีประนอมในกรณีนี้ก็จะเสียการใหญ่ เพราะเป้าหมายหลักอยู่ที่การเร่งประกาศใช้การประกันสังคมกรณีว่างงาน ซึ่งได้รับการผลักดันอย่างเต็มที่จากรัฐมนตรีสุวัจน์ในช่วงเวลานั้น

ส่วนข้าราชการประจำจากหน่วยงานอื่นก็มีความเห็นสอดคล้องว่า เรื่องอัตราสมทบนั้น เป็นรายละเอียดปลีกย่อย มีฐานะทางกฎหมายแค่กฎกระทรวง เพราะฉะนั้นจึงเปลี่ยนแปลงได้ง่าย และมติของที่ประชุมคณะกรรมการประกันสังคม ครั้งที่ 7 / 2546 ได้ระบุอยู่แล้วว่า ให้มีการทบทวนความเหมาะสมของอัตราเงินสมทบ โดยการประเมินสถานะกองทุนทุกปี แล้วให้มีการออกกฎกระทรวงปรับอัตราสมทบให้สอดคล้องกับสถานการณ์ แต่ประเด็นหลักตามความเห็นของข้าราชการท่านนี้ คือในปัจจุบันนั้นฝ่ายข้าราชการประจำมิได้มีบทบาทหลักในการกำหนดเนื้อหาของนโยบายอีกต่อไปแล้ว เนื่องจากความเข้มแข็งขึ้นของฝ่ายการเมือง และตนคิดว่าทาง สปส. คงได้พยายาม 'อธิบาย' กับฝ่ายการเมืองไปแล้วในระดับหนึ่ง แต่ก็คงต้านทานไม่ไหว

จากมติของที่ประชุมในวันที่ 14 พฤษภาคมนี้เอง ที่ในท้ายที่สุดแล้ว คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและกลายเป็นกฎกระทรวงทั้งสองฉบับในวันที่ 17 มิถุนายน 2546 นั้น มตินี้เองที่ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวตามมาใน 2 ด้าน คือ

หนึ่ง คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน (กกร.) ได้ทำหนังสือลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2546 เสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงแรงงาน ขอให้ชะลอการบังคับใช้ประกันการว่างงาน ด้วยเหตุผลดังนี้

1. เป็นการบังคับให้นายจ้างต้องจ่ายเงินเข้าช้อนกับการจ่ายเงินชดเชยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพราะหลายประเทศที่มีการจ่ายเงินสมทบกรณีว่างงานแล้ว จะไม่มีการจ่ายเงินชดเชยให้ลูกจ้างที่ต้องออกจากงานโดยไม่สมัครใจ

2. การให้สิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีลาออกจากงานโดยสมัครใจขัดต่อหลักการประกันสังคม และเป็นการสูญเสียเปล่าของกองทุนประกันสังคม

3. กระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่จัดโดยกระทรวงแรงงานที่ผ่านมา เป็นการรับฟังตามกระแสเรียกร้องของฝ่ายผู้ใช้แรงงานและจัดการรับฟังในวงจำกัด โดยตั้งเงื่อนไขไว้ก่อนว่าจะประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา เริ่มจัดเก็บเงินสมทบตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2547 (บันทึกที่ 2548, 12) และ กกร. ได้เสนอทางเลือก 3 ประการ คือ

1. ยกเลิกการบังคับการจ่ายเงินชดเชยตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน หากจำเป็นต้องขยายความคุ้มครองประกันสังคมกรณีว่างงาน

2. หากจำเป็นต้องขยายความคุ้มครองกรณีว่างงาน ควรกำหนดอัตราเงินสมทบในอัตราเงินต่ำสุด คืออัตราฝ่ายละร้อยละ 0.1 เพื่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด

3. ส่งเสริมให้นำเงินระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมาใช้ เนื่องจากรัฐบาลไม่ต้องรับภาระการจ่ายเงินสมทบและลูกจ้างไม่เสียประโยชน์กรณีออกจากงานไม่ว่าโดยเหตุผลใดก็ตาม (บัณฑิตย 2548, 12) แต่ก็มีได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลและกระทรวงแรงงานฯ แต่อย่างไร

สอง กลุ่มแรงงาน 2 กลุ่ม คือ หนึ่ง กลุ่มสมาพันธ์แรงงานไทย ซึ่งนำโดยนายศรีโพธิ์ วายุกฤษ และ น.ส. อรุณี ศรีโต สอง กลุ่มนายมนัส โกศล ประธานสภาองค์การลูกจ้างพัฒนาแรงงานแห่งประเทศไทย ได้ออกมาเคลื่อนไหวคัดค้านมติของคณะกรรมการประกันสังคม ในช่วงเดือน พฤษภาคมถึงมิถุนายน 2546 โดยเฉพาะประเด็นอัตราสมทบของฝ่ายรัฐ และกล่าวหาตัวแทนแรงงานที่เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการประกันสังคมว่าไม่รักษาผลประโยชน์ของฝ่ายแรงงานอย่างถึงที่สุด แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จแต่ประการใด

ในท้ายที่สุดพระราชกฤษฎีกา กำหนดระยะเวลาเริ่มดำเนินการจัดเก็บเงินสมทบเพื่อการให้ประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน พ.ศ. 2546 ได้ถูกประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อ 26 สิงหาคม 2546 โดยกำหนดให้การจัดเก็บเงินสมทบเริ่มต้นในวันที่ 1 มกราคม 2547 เป็นต้นไป ส่วน กฏกระทรวง กำหนดอัตราเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม เพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานที่กำหนดให้รัฐจ่ายอัตราสมทบร้อยละ 0.25 ของค่าจ้าง ในขณะที่กำหนดให้นายจ้างและลูกจ้างจ่ายในอัตราร้อยละ 0.5 นั้น ถูกประกาศวันที่ 31 ธันวาคม 2546 ส่วนกฏกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ และอัตราการได้รับผลประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน พ.ศ. 2547 ที่กำหนดให้ผู้ว่างงานโดยสมัครใจได้รับผลประโยชน์ทดแทนในอัตราร้อยละ 30 ของค่าจ้างรายวัน ไม่เกิน 90 วัน นั้นถูกประกาศใช้อย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2547

### 3.2 เศรษฐศาสตร์การเมืองของการกำหนดนโยบาย

อาจจะสรุปการอภิปรายทั้งหมดข้างต้น ณ จุดนี้ได้ว่า ประเด็นการต่อรองของผู้มีส่วนได้-เสีย (stakeholders) ในโครงการประกันการว่างงานนั้นมีทั้งสิ้น 3 ประการหลัก คือ หนึ่ง โครงการควรเกิดขึ้นเมื่อใด ซึ่งเป็นการต่อรองในเรื่องจุดเริ่มต้นของการประกาศใช้ พ.ร.ฎ. ประกันการว่างงาน ซึ่งมีใช้การถกเถียงในแง่หลักการว่าสังคมไทยควรมีโครงการประกันการว่างงานหรือไม่ เพราะได้ถูกกำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งของ พ.ร.บ. ประกันสังคมมาตั้งแต่แรกเริ่มแล้ว ปมปัญหานี้เป็นประเด็นหลักของการต่อรองของผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย และเป็นประเด็นแรกของขั้นตอนการต่อรองทั้งหมดด้วยด้วย สอง ปมปัญหาเรื่องผู้ว่างงานโดยสมัครใจสมควรจะได้รับผลประโยชน์ทดแทนหรือไม่นั้น กล่าวได้ว่าอย่างแน่ชัดว่าปมปัญหานี้เกิดขึ้นอย่างไม่ตั้งใจจากทุกฝ่าย ส่วนหนึ่งเป็นผลพวงของการต่อรองในประเด็นแรก โดยจุดเริ่มต้นนั้นเกิดจากปัญหาเทคนิคข้อกฎหมายในเรื่องนิยามของ “การว่างงาน” ซึ่งในขณะที่คณะกรรมการเตรียมการประกันการว่างงานมีมติให้ผู้ว่างงานโดยสมัครใจไม่สมควรได้รับเงินชดเชยนั้นก็มิได้มีการโต้แย้งแต่อย่างใดจากตัวแทนฝ่ายลูกจ้าง ปัญหานี้จึงเกิดขึ้นเมื่อมีความจำเป็นต้องแก่นิยามการว่างงานใน พ.ร.บ. ประกันสังคม เพื่อให้กฎหมายอนุวัตตามมติของคณะกรรมการเตรียมการฯ อันจะนำมาซึ่งความล่าช้าเป็นอย่างมากต่อการประกาศใช้ พ.ร.ฎ. ประกันการว่างงาน

หากต้องรอกการแก้กฎหมายสำเร็จก่อน ดังนั้นนักการเมืองจึงตัดสินใจให้มีการประกาศใช้ พ.ร.ฎ. ประกันการว่างงานไปก่อน โดยให้เหตุผลว่าจะกลับมาแก้กฎหมายในภายหลัง หรือเราอาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ตัวแทนฝ่ายแรงงานมิใช่ผู้เรียกร้องผลประโยชน์ประการนี้แต่เริ่มแรก ฝ่ายแรงงานทำเพียงแต่คัดค้านการแก้กฎหมายเท่านั้น ซึ่งเข้าใจได้อย่างง่ายดายว่าเป็นเพราะเหตุใด กล่าวคือ การคัดค้านการแก้กฎหมายนั้นจะเป็นผลประโยชน์ถึงสองต่อแก่ผู้ใช้แรงงาน คือทำให้การประกาศใช้ พ.ร.ฎ. ประกันการว่างงานเป็นไปได้เร็วขึ้นมากและยังเป็นการเพิ่มระดับผลประโยชน์ทดแทนโดยตรงให้แก่ฝ่ายตนอีกด้วย *สาม* ข้อถกเถียงเรื่องอัตราสมทบนั้นเป็นปมปัญหาในลำดับท้ายสุด และฝ่ายรัฐบาล (กระทรวงการคลังและนายกรัฐมนตรี) กลับเป็นผู้เรียกร้องหลักโดยเฉพาะในช่วงหลังๆ ของกระบวนการต่อรอง

จากที่อภิปรายมาทั้งหมดข้างต้นนั้น เพื่อที่จะตอบคำถามว่า ในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองของการกำหนดนโยบาย กรณีการจ่ายผลประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ลาออกจากงานโดยสมัครใจ ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นภาระต่อกองทุนประกันการว่างงาน และถือได้ว่าเป็นการเดินถอยหลังจากหลักการการประกันการว่างงานในระดับสากลนั้น เกิดขึ้นได้อย่างไร และด้วยเหตุปัจจัยใด ดังนั้น การอภิปรายในส่วนต่อไปจะเป็นการวิเคราะห์สาเหตุการตัดสินใจของผู้มีส่วนได้-เสียทั้งหมดต่อปมปัญหาทั้งสามข้างต้น

#### ฝ่ายรัฐ: นักการเมืองและข้าราชการประจำ

คำถามหลักในส่วนนี้ก็คือ เหตุใดนักการเมืองและข้าราชการประจำจึงเลือกที่จะเร่งประกาศใช้ พ.ร.ฎ. ประกันการว่างงานโดยไม่ยอมรอกการแก้ไขกฎหมายเสียก่อน อันทำให้ผู้ว่างงานโดยสมัครใจได้รับผลประโยชน์ทดแทนไปด้วย

กล่าวได้ว่าปัจจัยชี้ขาดที่ทำให้เกิดการจ่ายผลประโยชน์ทดแทนในกรณีนี้ก็คือ การตัดสินใจของนักการเมืองในระดับรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานฯ เป็นที่ชัดเจนว่า เมื่อนายเดช บุญ-หลงเห็นด้วยกับข้อเสนอของตัวแทนฝ่ายนายจ้างว่า ให้ชะลอการประกาศ พ.ร.ฎ. ออกไปก่อนนั้น นางลดาวัลลิ์ในฐานะรัฐมนตรีช่วยก็ต้องยอมเปลี่ยนท่าทีในเดือนตุลาคม 2544 ทั้งๆ ที่ประกาศชัดเจนว่าจะเร่งประกาศใช้ พ.ร.ฎ. ให้ได้ในปี 2545 โดยมอบนโยบายให้แก่ข้าราชการประจำของ สปส. ว่าไม่ต้องแก้ พ.ร.บ. ประกันสังคม เพื่อตัดเงื่อนไขการเกิดสิทธิ์ของผลประโยชน์ทดแทนในกรณีนี้ การตัดสินใจของนายเดชจึงมีผลชี้ขาดมิให้เกิดการประกาศใช้ พ.ร.ฎ. ในปี 2545

แต่เมื่อนายสุวัจน์เข้าดำรงตำแหน่งแทนนายเดชในเดือนตุลาคม 2545 นายสุวัจน์ได้ดำเนินนโยบายต่อเนื่องจากนางลดาวัลลิ์ เร่งให้มีการประกาศใช้ พ.ร.ฎ. อย่างรวดเร็ว โดยไม่ต้องการให้มีการแก้ พ.ร.บ. ประกันสังคมก่อน จนกระทั่ง ครม. มีมติอนุมัติหลักการของ พ.ร.ฎ. ฉบับนี้เมื่อ 28 เมษายน 2546 ซึ่งกระบวนการทั้งหมดใช้เวลาเพียง 5 เดือนเท่านั้น เป็นที่เข้าใจได้ในทางการเมืองว่า เหตุใดนางลดาวัลลิ์และนายสุวัจน์ต้องการผลักดันการบังคับใช้การประกันสังคมในกรณีนี้อย่างรวดเร็ว โดยยอมสละหลักการสำคัญของการประกันการว่างงานที่จะไม่จ่ายผลประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ว่างงานโดยสมัครใจ พฤติกรรมของบุคคลทั้งสอง เป็นไปตามท่วงทำนอง (ethos) ของรัฐบาลทักษิณ 1 คือนโยบาย “ประชานิยม” อันเป็นการกำหนดนโยบายโดยหวังผลตอบแทนในแง่ความนิยมทางการเมืองมากกว่า

ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจจะดูเทียบกับนโยบายในระดับภาพรวม<sup>13</sup> เช่น โครงการ SML กองทุนหมู่บ้าน ฯลฯ ดังนั้น การขยาย/เพิ่มความคุ้มครองทางสังคมกรณีการประกันการว่างงาน รวมทั้งเพิ่มขอบข่ายการบังคับใช้ไปยังสถานประกอบการขนาดเล็กในปี 2545 ซึ่งเท่ากับเป็นการเพิ่มผลประโยชน์ให้แก่ผู้ประกันตนเป็นจำนวนถึง 8 ล้านคนนั้น ย่อมนำมาซึ่งคะแนนเสียงทางการเมืองทั้งต่อตัวรัฐมนตรีผู้ผลักดันและรัฐบาลทักษิณ 1 โดยรวม มากไปกว่านั้น ถึงแม้รัฐบาลทักษิณ 1 จะมีเสถียรภาพทางการเมืองสูงมาก จากทั้งชัยชนะครั้งใหญ่ของการเลือกตั้งในปี 2544 และกฎเกณฑ์ต่างๆ ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ที่ส่งเสริมความเข้มแข็งของตำแหน่งนายกรัฐมนตรี อำนาจนั้นจึงรวมศูนย์อยู่ที่ตัวนายกรัฐมนตรี กลุ่มฝ่ายต่างๆ (มั่ง) หรือพรรคร่วมรัฐบาล (พรรคชาติไทย ตามด้วยพรรคชาติพัฒนาก่อนยุบพรรคร่วมกับพรรคไทยรักไทย) จึงมีอำนาจต่อรองต่ำ ทำให้การโยกย้ายตำแหน่งรัฐมนตรีและการปลดออกจากฝ่ายบริหารเป็นไปได้โดยง่าย ดังนั้น เหล่ารัฐมนตรีจึงต้องตกอยู่ภายใต้ภาวะกดดันที่จะต้องสร้าง “ผลงาน” ให้เป็นที่ประจักษ์แก่ท่านผู้นำ การผลักดันการประกาศใช้ พ.ร.ฎ. นั้นจึงเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ในยุคนายสุวัจน์ ส่วนการที่นายเดชจากพรรคชาติไทยไม่เร่งดำเนินนโยบายแบบ “ประชานิยม” และมีท่าทีค่อนข้างแข็งกร้าว นั้น สาเหตุหลักน่าจะเป็นเพราะนายเดชเคยเป็นตัวแทนของฝ่ายนายจางจิง “ฟิง” ข้อเรียกร้องของฝ่ายนายจางเป็นหลัก รวมทั้งเป็นผู้สูงอายุ และเป็นรัฐมนตรีที่มีได้สังกัดพรรคไทยรักไทย จึงไม่ตกอยู่ภายใต้แรงกดดันให้สร้างผลงานมากเท่ากับรัฐมนตรีอีก 2 ท่าน

กล่าวในแง่แล้ว การตัดสินใจที่จะผลักดันหรือชะลอการประกาศ พ.ร.ฎ. นั้นจึงขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจของรัฐมนตรีผู้ดูแล สปส. เป็นหลัก ผลของการตัดสินใจขึ้นกับว่ารัฐมนตรีจะเลือก “ฟิง” (lobby) ฝ่ายนายจางหรือลูกจาง

อาจมีผู้โต้แย้งได้ว่า เนื่องจากคะแนนเสียงของผู้ใช้แรงงานนั้นกระจุกกระจายอยู่ในเขตเลือกตั้งทั่วประเทศ เพราะว่าคนงานไม่ได้ย้ายทะเบียนบ้านจากชนบทเข้าสู่เขตเมือง/เขตอุตสาหกรรมที่ตนทำงานอยู่ ดังนั้น ต่อให้นักการเมืองมีเป้าหมายที่จะแสวงหาความนิยมทางการเมือง (vote gain) แล้ว นักการเมืองก็มีแรงจูงใจที่ต่ำในการกำหนดนโยบายที่จะ “เอาใจ” ฝ่ายแรงงาน คำถามนี้อาจจะตอบได้ดังนี้ คือข้อโต้แย้งข้างต้นอาจมีผลต่อตัวนายกรัฐมนตรีมากกว่าตัวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เป็นไปได้ที่นายกรัฐมนตรีอาจมีแรงจูงใจที่ต่ำ สังเกตได้จากกรณีที่ประเด็นนโยบายที่เกี่ยวกับแรงงานนั้น ได้รับความสนใจจากท่านค่อนข้างน้อย เช่น เมื่อเปรียบเทียบกับนโยบายที่เกี่ยวกับคนชนบท เป็นต้น ส่วนด้านรัฐมนตรีว่าการฯ สามารถสร้างผลงานเป็นรูปธรรมด้วยต้นทุนที่ต่ำ (ไม่ต้องใช้ทรัพยากรมากเป็นพิเศษ) โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้นทุนที่จะเกิดเมื่อสังคม “ค้นพบ” ว่า การดำเนินนโยบายที่ผิดพลาด อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่กองทุนนั้นสามารถที่จะ “ชี้นิ้ว” กลับไปที่ตัวผู้กำหนดนโยบายได้ในท้ายที่สุด โอกาสที่ต้นทุนนี้จะเกิดแก่รัฐมนตรีว่าการที่ผลักดันการประกาศใช้ พ.ร.ฎ. ในระยะเวลาหลายปีข้างหน้า นั้น จะต่ำมาก เนื่องจากกองทุนประกันสังคมจะยังคงเติบโตต่อเนื่องไปได้อีกหลายปี เพราะกระแสเงินไหล

<sup>13</sup> ณ จุดนี้ควรให้ความเป็นธรรมแก่รัฐบาลทักษิณด้วยว่า รัฐบาลนี้เป็นรัฐบาลแรกของสังคมไทยที่ทำตามสัญญาหลักๆ ที่ให้ไว้แก่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนมากเช่นนโยบายประชานิยมโครงการต่างๆ การผลักดันการประกาศ พ.ร.ฎ. การประกันการว่างงานก็เป็นการทำตามสัญญาหาเสียงที่ให้ไว้แก่ผู้ใช้แรงงานเช่นกัน

เข้าจากเซ็น กรณีการประกันชราภาพจะยังคงสูงมาก จนกระทั่งสามารถกลบการขาดทุน (ถ้ามี) จากกรณีการว่างงานโดยสมัครใจได้อย่างง่ายดาย แม้ว่าแรงจูงใจต่อตัวรัฐมนตรีอาจจะต่ำ แต่ต้นทุนแห่งการผลักดันนโยบายก็อาจจะต่ำด้วยเช่นกัน ดังนั้นจึงเป็นที่เข้าใจได้ว่าเหตุใดรัฐมนตรีจึงเลือกที่จะผลักดันการประกาศใช้ พ.ร.ฎ.

ส่วนบทบาทในการดำเนินนโยบายของฝ่ายข้าราชการประจำใน สปส. นั้น ก็เป็นที่ชัดเจนว่า เลขานุการ สปส. และข้าราชการระดับสูงนั้นเกือบทั้งหมดก็เลือกที่จะทำตามนโยบายของฝ่ายการเมือง โดยยอมละเลยหลักการที่ควรยึดถือ ดังเช่นข้อวิจารณ์ของข้าราชการประจำนอกหน่วยงาน สปส. ที่กล่าวไว้ในตอนต้น และหันมาจำกัดความเสียหายแทน (damage control) โดยเลือกจ่ายผลประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานโดยสมัครใจในระดับต่ำ เพื่อที่จะทำให้การประกาศ พ.ร.ฎ. ทำได้โดยไม่ต้องแก้กฎหมายประกันสังคมก่อน เป็นที่เข้าใจได้อีกเช่นกันว่า เหตุใดฝ่ายข้าราชการจึงเลือกที่จะไม่ขัดนโยบายของฝ่ายการเมือง กล่าวได้ว่ารัฐบาลทักษิณ 1 เป็นรัฐบาลที่มีลักษณะการใช้อำนาจแบบเด็ดขาด (Absolutism) ในความหมายที่มีการใช้อำนาจโดยปราศจากการต้านทานที่มีประสิทธิภาพ (effective balance of power) ทั้งจากรัฐสภา องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และภาคประชาสังคม (เกษียร 2547) การย้ายข้าราชการประจำระดับสูง เช่น ระดับปลัดกระทรวงไป 'แขวน' ที่สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นปรากฏการณ์ที่ทราบกันโดยทั่วไป และเป็นรัฐบาลจากการเลือกตั้งชุดแรกที่มีนโยบายเศรษฐกิจเป็นของตนเองทั้งในระดับเศรษฐกิจจุลภาค (Sectorial Policy) และระดับมหภาค (Macroeconomic Policy) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า รัฐบาลทักษิณ 1 เป็นรัฐบาลชุดแรกที่ทำให้ตัวแบบราชการ (Bureaucratic Polity) ที่เสนอว่าการกำหนดนโยบายของรัฐไทยนั้นถูกรองงำด้วยข้าราชการประจำหมดพลังในการอธิบายไปอย่างสิ้นเชิง ภายใต้บริบทเช่นนี้ ข้าราชการประจำของ สปส. จึงเลือกที่จะไม่ขัดนโยบายของฝ่ายการเมือง นอกจากนี้แล้ว การประกาศใช้ พ.ร.ฎ. ในอีกแง่หนึ่งก็เป็นการทำตามเจตนารมณ์ที่ระบุอยู่ใน พ.ร.บ. ประกันสังคมมาเป็นเวลากว่า 10 ปี ดังนั้น โดยหลักการแล้วจะช้าจะเร็วก็ต้องประกาศใช้ พ.ร.ฎ. ฉบับนี้อยู่ดี นอกจากนี้แล้วการขยายความคุ้มครองจะเป็นการเพิ่ม "อำนาจ" และความสำคัญของ สปส. ต่อสังคมเพิ่มขึ้นอีกด้วย อาจกล่าวได้ว่า ผู้บริหารของ สปส. ก็จะได้บริหารหน่วยงานที่ใหญ่ขึ้นและสำคัญมากขึ้นด้วยเช่นกัน จากที่กล่าวทั้งหมดนี้แล้ว จึงเข้าใจได้ว่าเหตุใดข้าราชการประจำ จึงไม่ขัดนโยบายของฝ่ายการเมือง

### ฝ่ายนายจ้าง

ในขั้นแรกนั้น เป็นที่น่าประหลาดใจว่า ข้อมูลจากการสัมภาษณ์พบว่า ตัวแทนจากฝ่ายนายจ้างดูราวกับว่าไม่ได้แสดงถึงการคัดค้านการใช้ พ.ร.ฎ. ฉบับนี้ รวมทั้งเรื่องการจ่ายผลประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ว่างงานโดยสมัครใจอย่างเอาจริงเอาจัง พิจารณาได้จากการที่ตัวแทนฝ่ายนายจ้างไม่เข้าร่วมประชุมในระดับอนุกรรมการอย่างสม่ำเสมอ และตัวแทนนายจ้างบางท่านถึงกับไม่คัดค้านกรณี



การจ่ายเงินทดแทนให้ผู้ลาออกโดยสมัครใจ หรือการที่ กกร. ยื่นหนังสือคัดค้านการลงมติของ คณะกรรมการประกันสังคมอย่างล่าช้ามาก<sup>14</sup> เราอาจอธิบายท่าทีข้างต้นของฝ่ายนายจ้างได้ดังต่อไปนี้

หนึ่ง ต่อข้อเรียกร้องให้ชะลอการประกาศใช้ พ.ร.ฎ. ของฝ่ายนายจ้างในช่วงหลังจากเดือน ตุลาคม 2545 ที่ไม่ประสบความสำเร็จนั้น อาจอธิบายได้ว่า เมื่อฝ่ายการเมืองมีท่าทีชัดเจนว่าจะเร่ง ประกาศใช้ และได้รับการขานรับจากฝ่ายข้าราชการประจำ หากฝ่ายนายจ้างพยายามคัดค้านในที่ ประชุมไตรภาคีของคณะกรรมการประกันสังคมอย่างเต็มที่แล้ว ก็ย่อมจะต้องแพ้คดีของฝ่ายลูกจ้างที่ ร่วมกับฝ่ายรัฐอยู่ดี

สอง ตัวแทนฝ่ายนายจ้างในคณะกรรมการประกันสังคมก็ได้มีเอกภาพ กล่าวคือ ตัวแทน ฝ่ายนายจ้างมีตัวแทนจาก 2 ส่วน คือตัวแทนจากคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน (กกร.) และตัวแทน จากองค์การสภานายจ้าง ซึ่งได้รับความยอมรับว่าเป็นตัวแทนฝ่ายนายจ้างที่ 'แท้จริง' จากสังคมน้อย กว่าส่วนแรก การที่ตัวแทนนายจ้างจากส่วนองค์การสภานายจ้างไม่คัดค้านทั้งการประกาศใช้ พ.ร.ฎ. และการจ่ายผลประโยชน์ทดแทนกรณีลาออกโดยสมัครใจนั้น เพราะตัวแทนส่วนนี้ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบ (accountable) ต่อนายจ้างในวงกว้าง<sup>15</sup> เนื่องจากตัวแทนของฝ่ายนายจ้างมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐ ดังนั้น หากผู้แทนนายจ้างส่วนนี้ต้องการที่จะได้รับการแต่งตั้งอีกต่อไปเรื่อยๆ จึงมีแรงจูงใจที่จะไม่ทำ การคัดค้านอย่างจริงจัง

สาม ในส่วนของตัวแทนที่มาจาก กกร. นั้น แม้ว่าจะระดับความรับผิดชอบต่อนายจ้างโดยรวมจะ ชัดเจนกว่าตัวแทนจากฝ่ายองค์การสภานายจ้างก็ตาม แต่องค์กร เช่น กกร. นั้น เป็นองค์กรที่เป็นตัวแทน ผลประโยชน์ของนายจ้างหลากหลายประเภท หลายอุตสาหกรรม ตัวอย่างเช่น สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นเพียงหนึ่งในสามสมาชิกของ กกร. นั้น มีสมาชิกที่ประกอบไปด้วยโรงงานถึง 11 ประเภทอุตสาหกรรม ตั้งแต่อุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตร ก่อสร้าง สิ่งทอ จนกระทั่งอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีและทุนเข้มข้น อุตสาหกรรมในแต่ละประเภทนั้นอาจจะมีรูปแบบ (pattern) การจ้างงานที่ แตกต่างกันได้มาก เช่น อุตสาหกรรมแปรรูปและก่อสร้างนั้นมีแนวโน้มที่จะจ้างแรงงานชั่วคราวทักษะ ต่ำจำนวนมาก แต่มีแรงงานระดับฝีมือและมีสภาพการจ้างถาวรจำนวนน้อย ซึ่งจะเป็นอุตสาหกรรมที่ ได้ประโยชน์จากการที่กองทุนประกันสังคมยอมจ่ายเงินชดเชยให้กับผู้ลาออกจากงานโดยสมัครใจ (เนื่องจากการสิ้นสุดฤดูกาลทำงาน เป็นต้น) ในขณะที่อุตสาหกรรมรถยนต์มีรูปแบบการจ้างแรงงาน ทักษะสูงแบบถาวรจำนวนมาก ก็จะเป็นผู้เสียประโยชน์จากการจ่ายเงินชดเชยในกรณีนี้ ดังนั้น ด้วย เหตุที่ผลประโยชน์ของสมาชิกสภาอุตสาหกรรมคัดค้านกันเอง จึงเป็นไปได้ที่ตัวแทนของฝ่ายนายจ้าง ในซีทีทีมาจากองค์กร กกร. จะไม่สามารถเป็นตัวแทนที่ชัดเจนของอุตสาหกรรมย่อยส่วนใดส่วนหนึ่งได้

<sup>14</sup> คณะกรรมการประกันสังคมลงมติในวันที่ 14 พฤษภาคม 2546 แต่ กกร. ยื่นเรื่องคัดค้านเมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2546

<sup>15</sup> ดูรายละเอียดกระบวนการแต่งตั้งตัวแทนฝ่ายลูกจ้างและนายจ้างเป็นกรรมการประกันสังคมข้างล่าง

แต่อย่างไรก็ตามสมควรกล่าวย้ำในที่นี้ว่า ฝ่ายนายจ้างได้ประสบความสำเร็จในการชะลอการประกาศใช้ พ.ร.ฎ. ไปรอบหนึ่งแล้วในยุคของรัฐมนตรีนายเดช บุญ-หลง ซึ่งเป็นผลประโยชน์ร่วมของทุกอุตสาหกรรมย่อย โดยผ่านการ ‘พุดคุย’ (lobby) กับนักการเมือง

สี่ เป็นไปได้ว่า หลังเดือนตุลาคม 2545 แล้วนั้น เป้าหมายหลักของฝ่ายนายจ้างอาจเป็นแต่เพียงการต่อรองให้จ่ายอัตราสมทบที่ต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ แทนที่จะเป็นเป้าหมายการชะลอการประกาศใช้ พ.ร.ฎ. เนื่องจากทราบแนวนโยบายการเร่งประกาศใช้ของฝ่ายการเมืองแล้ว หากเหตุนี้ เป็นจริงแล้ว<sup>16</sup> ตัวแทนนายจ้างและลูกจ้างก็มีแรงจูงใจที่จะประนีประนอมกัน ผ่านการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน โดยให้ผู้เสียภาษีในอนาคตเป็นผู้แบกรับต้นทุนแทน กล่าวในรายละเอียดแล้ว ทั้งสองฝ่ายอาจร่วมมือกันต่อรองให้ลดการจ่ายอัตราสมทบจากฝ่ายละหนึ่งเปอร์เซ็นต์ตามที่กำหนด โดยคณะกรรมการเตรียมการฯ เหลือเพียงร้อยละ 0.5 ในท้ายที่สุด เนื่องจากทราบดีว่ามาตรา 25 ของ พ.ร.บ. ประกันสังคมบังคับให้รัฐจะต้องเป็นผู้จ่ายชดเชยเงินกองทุนในทุกกรณีอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเกิดอะไรขึ้นต่อกองทุนในอนาคตก็ตาม และอาจคาดการณ์ต่อไปได้ด้วยว่า หากกองทุนประกันการว่างงานเกิดขาดทุนขึ้นในอนาคต แล้วรัฐบาลเรียกร้องให้เพิ่มอัตราเงินสมทบจริงๆ ณ จุดนั้นทั้งสองฝ่ายก็อาจจะร่วมมือกันคัดค้านได้อีกครั้ง และจะเป็นฝ่ายชนะมติ เนื่องจากเป็นระบบการตัดสินใจแบบไตรภาคีโดยปล่อยให้ผู้เสียภาษีเป็นผู้จ่ายในท้ายที่สุด

### ฝ่ายลูกจ้าง

ด้านลูกจ้างนั้นเป็นที่ชัดเจนว่า เป็นฝ่ายเรียกร้องใน 2 ประเด็น คือ หนึ่ง ให้ประกาศใช้ พ.ร.ฎ. อย่างรวดเร็ว สอง คัดค้านการแก้นิยามการว่างงานของ พ.ร.บ. ประกันสังคม เพื่อให้ผู้ลาออกโดยสมัครใจมีสิทธิรับผลประโยชน์ทดแทน ซึ่งนอกจากจะเป็นการเพิ่มผลประโยชน์ให้แก่ฝ่ายแรงงานโดยตรงแล้ว ยังช่วยให้การประกาศใช้ พ.ร.ฎ. ทำได้รวดเร็วขึ้นอีกด้วย แต่ข้อเรียกร้องของฝ่ายลูกจ้างประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อสามารถ ‘ชักชวน’ (lobby) รัฐมนตรีให้เห็นด้วยกับฝ่ายตนและใช้การ ‘ขู่’ (threat) ว่าจะเคลื่อนไหวจัดการชุมนุมประท้วง ซึ่งเป็นปัจจัยรอง

ส่วนการที่ฝ่ายลูกจ้างโดยเฉพาะตัวแทนในคณะกรรมการประกันสังคมประนีประนอมกับฝ่ายรัฐ โดยยอมให้รัฐจ่ายอัตราสมทบน้อยกว่าฝ่ายลูกจ้างและนายจ้างนั้น<sup>17</sup> ก็เป็นที่ชัดเจนว่า เพื่อแลกกับผลประโยชน์หลัก คือการประกาศใช้ พ.ร.ฎ. อย่างรวดเร็ว ก่อนที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลงตัวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ซึ่งมีความเป็นไปได้สูงในรัฐบาลทักษิณ 1<sup>18</sup> อันเป็นการฉกฉวยช่องจังหวะเวลาที่มีความเป็นไปได้ทางการเมือง (window of opportunity) ซึ่งอาจจะมีไม่มากนัก

<sup>16</sup> ข้อเรียกร้องที่ 2 ของคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน (กกร.) ในหนังสือลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2546 เสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงแรงงาน ขอให้ชะลอการบังคับใช้ประกันการว่างงานนั้น เรียกร้องด้วยว่าให้ ทุกภาคีจ่ายเงินสมทบในอัตราเพียงร้อยละ .01 เท่านั้น

<sup>17</sup> และด้วยเหตุผลคล้ายๆ กับในข้อที่สี่ของฝ่ายนายจ้างข้างต้นที่อย่างไรก็ตามรัฐต้องรับผิดชอบต่อกองทุนในทุกกรณีอยู่แล้ว

<sup>18</sup> นาย สุวัจน์ดำรงตำแหน่งอยู่เพียง 13 เดือน ก็ถูกแทนที่โดยนางอุไรวรรณ เทียนทอง

ทั้งๆ ที่ตัวแทนลูกจ้างผู้หนึ่งในคณะอนุกรรมการเตรียมการประกันสังคม ซึ่งในขณะเดียวกันก็ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการประกันสังคมด้วย ได้กล่าวอย่างเปิดเผยต่อนักวิชาการด้านทรัพยากรมนุษย์ท่านหนึ่ง ซึ่งเป็นหนึ่งในสมาชิกของคณะอนุกรรมการฯ ว่าโดยหลักการแล้วตนไม่เห็นด้วยกับการจ่ายผลประโยชน์ทดแทนกรณีลาออกโดยสมัครใจ (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์)

คำถามที่น่าสนใจ ณ จุดนี้ก็คือ เหตุใดตัวแทนฝ่ายลูกจ้างเช่นบุคคลนี้จึง “ไม่สามารถ” กระทำการตามความเชื่อที่แท้จริงของตนที่ว่า โดยหลักการแล้วผู้ที่ลาออกจากงานโดยสมัครใจนั้น ไม่ควรได้รับผลประโยชน์ทดแทน มีเหตุใดหรือปัจจัยอะไรที่ทำให้เขาต้องประนีประนอมกับหลักการของตัวเองที่จะเข้าใจปัญหานี้ จึงต้องนำการอภิปรายส่วนต่อไปเข้าสู่โครงสร้างอำนาจการตัดสินใจของ สปส. (Governance Structure) ซึ่งในแง่หนึ่งโครงสร้างอำนาจนี้ ย่อมเป็นตัวกำหนดที่สำคัญอันหนึ่งในโครงสร้างแรงจูงใจ (Incentive Structure) ของผู้นำแรงงาน

### โครงสร้างอำนาจตามพระราชบัญญัติประกันสังคม (Governance Structure)

“ในไตรภาคีหลายๆ คณะ ฝ่ายลูกจ้างได้แสดงออกเพียงความภาคภูมิใจในการมีตำแหน่งในไตรภาคีเหล่านั้น แต่ไม่ได้แสดงความคิดเห็นหรือแสดงบทบาทให้ฝ่ายแรงงานได้รับประโยชน์หรือความชอบธรรมเลย<sup>19</sup> นั่นเป็นเพราะว่าผู้แทนฝ่ายลูกจ้างไม่ได้เป็นผู้แทนที่แท้จริงที่ได้รับการคัดเลือกจากฝ่ายลูกจ้าง หรือผู้แทนฝ่ายลูกจ้างบางคนไม่กล้าที่จะแสดงความคิดเห็นอะไรที่ขัดกับผู้แทนของภาครัฐ” (วรชาติ 2547, 34)

ระบบไตรภาคีตามแนวคิดขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ถูกนำมาใช้ในประเทศตั้งแต่ พ.ศ. 2499 อันมีแนวคิดหลักที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม (participation) ของผู้มีส่วนได้-เสียในกระบวนการตัดสินใจ ในเรื่องที่มีผลกระทบโดยตรงต่อผู้เกี่ยวข้อง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า รัฐจะวางตัวเป็นผู้ไกล่เกลี่ยความแตกต่างระหว่างผลประโยชน์ของแรงงานและนายจ้าง ในกระบวนการตัดสินใจต่อเรื่องแรงงาน กล่าวในแง่นี้แล้วความสำเร็จในระบบไตรภาคีย่อมขึ้นอยู่กับความเข้มแข็ง ความเป็นอิสระ และความชอบธรรมของผู้แทนทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ที่จะนำเสนอผลประโยชน์ของฝ่ายตนในกระบวนการต่อรองเพื่อบรรลุสันติภาพ (peace) และความยุติธรรมในกระบวนการแรงงานสัมพันธ์ อันเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และเป็นธรรมในสังคมต่อไป (Schregle 1982, 73-100) ประเด็นสำคัญที่เป็นเงื่อนไขแห่งความสำเร็จของระบบไตรภาคีในเบื้องต้นก็คือความเป็นอิสระและเสรีภาพในการรวมกลุ่มของทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างจากภาครัฐ เนื่องจากกระบวนการต่อรองในระบบไตรภาคีนั้น โดยสาระสำคัญ คือสถาบันแห่งการเจรจา (institution) ที่นำเอาผลประโยชน์ของฝ่ายต่างๆ ซึ่งอาจจะขัดแย้งกันมาต่อรองกันอย่างเปิดเผย หากองค์กรตัวแทนของแต่ละฝ่ายถูกรอบงำจากอีกฝ่ายหนึ่ง หรือหากตัวแทนของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้เป็นตัวแทนที่แท้จริง หรือแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวจากความเป็นตัวแทน จนกระทั่งขาดความชอบธรรมในสายตาของฝ่ายตนแล้ว กระบวนการไตรภาคีย่อมมิได้เป็นอะไรที่มากไปกว่า

<sup>19</sup> เน้นโดยวรชาติ

เครื่องสำอาง ทำหน้าที่ตกแต่งให้กระบวนการตัดสินใจมีความชอบธรรม โดยปราศจากการมีส่วนร่วม (participation) ที่แท้จริงของผู้มีส่วนได้-เสีย ดังเช่นที่เป็นข้อครหาต่อการทำประชาพิจารณ์ในหลายกรณีของสังคมไทยในปัจจุบัน

ภาพรวมของระบบไตรภาคีในปัจจุบันนั้น ประเทศไทยมีคณะกรรมการไตรภาคีหลายชุด ซึ่งสามารถแบ่งกระบวนการได้มาของผู้แทนทั้งฝ่ายลูกจ้างและนายจ้างได้ทั้งสิ้น 3 วิธีการ คือ

- 1) ผู้แทนแต่ละฝ่ายถูกเลือกตั้งโดยผู้แทนสหภาพแรงงานและผู้แทนสมาคมนายจ้าง โดยทั้งสหภาพแรงงานและสมาคมนายจ้างเป็นผู้เสนอชื่อผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้ง ได้แก่ สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงาน และผู้พิพากษาสมทบในศาลแรงงานกลาง
- 2) สภาองค์การลูกจ้างและนายจ้าง เสนอชื่อผู้ลงสมัคร แล้วให้ตัวแทนสหภาพแรงงานและสมาคมนายจ้างเป็นผู้ออกเสียง ตามระเบียบของกระทรวงแรงงาน เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนทั้งสองฝ่ายในคณะกรรมการ 4 ชุด คือคณะกรรมการค่าจ้าง, คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน, คณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง และคณะกรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน
- 3) แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีกระทรวงแรงงาน โดยมีได้มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการคัดเลือกผู้แทนแต่ละฝ่ายอย่างชัดเจน เช่น คณะกรรมการประกันสังคม คณะกรรมการอุทธรณ์ในกองทุนประกันสังคม คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ (ครส.) คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน (บัณฑิตย์ มปป., 10)

พ.ร.บ. ประกันสังคม เป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างอำนาจ (Governance Structure) ของสำนักงานประกันสังคม ซึ่งมีรายละเอียดโดยสรุปดังนี้

สำนักงานประกันสังคม (สปส.) ในปัจจุบันนั้น เป็นหน่วยงานระดับกรม สังกัดกระทรวงแรงงาน โดยมีเลขาธิการสำนักซึ่งเป็นข้าราชการประจำและถูกแต่งตั้งจากรัฐมนตรีเป็นผู้ควบคุมรับผิดชอบการบริหารงานของสำนักงาน ส่วนในระดับการควบคุมทางนโยบาย และทิศทางของสำนักงานนั้นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการประกันสังคม ซึ่งเป็นกรรมการชุดหนึ่งในระบบไตรภาคี อันมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

*องค์ประกอบของคณะกรรมการประกันสังคม:* แบ่งออกเป็นตัวแทนจากภาครัฐ นายจ้าง และลูกจ้าง ฝ่ายละ 5 คน และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน 5 ท่าน โดยรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการทั้งหมด ในส่วนตัวแทนภาครัฐนั้น มาตรา 8 ของ พ.ร.บ. ประกันสังคม กำหนดให้ปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธานคณะกรรมการ และมีเลขาธิการสำนักงานเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยตำแหน่ง ในขณะที่ตัวแทนที่เหลืออีก 3 ท่านนั้น กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้แทนจากกระทรวงการคลัง กระทรวงสาธารณสุข และสำนักงานปรมาน

แม้ว่ามาตรา 8 จะกำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งตัวแทนจากฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง โดยมีได้กำหนดมาตรการคัดเลือกในรายละเอียดแต่อย่างใด แต่ในทางปฏิบัตินั้นสำนักงานประกันสังคมจะให้สภาองค์การลูกจ้างและสภาองค์การนายจ้างเป็นผู้พิจารณาส่งรายชื่อตัวแทนของตนมายังเลขาธิการ ซึ่งจะเป็นผู้เสนอให้ปลัดกระทรวงพิจารณาและส่งต่อให้รัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งต่อไป

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์พบว่า ในทางปฏิบัติต่อผู้แทนในสายลูกจ้างนั้น ตัวแทนจาก 2 สมางค์การลูกจ้าง 'ขนาดใหญ่' จะได้รับการแต่งตั้งมาโดยตลอด ซึ่งประกอบไปด้วย สมางค์การลูกจ้างดังต่อไปนี้

- 1) สมางค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย
- 2) สมางค์การลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย

ในขณะที่ตัวแทนที่เหลือจะสลับสับเปลี่ยนระหว่างตัวแทนจากสมางค์การลูกจ้าง 'ขนาดเล็ก' เช่น สมางค์การลูกจ้างพัฒนาแรงงานแห่งประเทศไทย สมางค์การลูกจ้างสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย และสมางค์การลูกจ้างสภาแรงงานอุตสาหกรรมเอกชน เป็นต้น<sup>20</sup>

ในส่วนของตัวแทนฝ่ายนายจ้างนั้น จะประกอบด้วยตัวแทนจากองค์กร 2 ประเภท คือ หนึ่งตัวแทนจาก กกร. จำนวน 3 ท่าน (คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน ประกอบด้วย สมางค์อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาคมนายธนาคารไทย และหอการค้าแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นองค์กรภาคเอกชนที่มีอิทธิพลสูงสุดต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของรัฐ) และตัวแทนจากสมางค์การนายจ้างอีก 2 ท่าน ซึ่งตัวแทนจากสมางค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย และสมางค์การนายจ้างแห่งชาติมักจะได้รับการแต่งตั้ง

สมควรกล่าวในที่นี้ว่า รูปแบบ (pattern) การแต่งตั้งตัวแทนฝ่ายนายจ้างจาก กกร. นั้นค่อนข้างแตกต่างจากกรรมกรระบบไตรภาคีชุดอื่นๆ ที่จะไม่มิตัวแทนจาก กกร. มีแต่เพียงตัวแทนจากสมางค์การนายจ้างต่างๆ เท่านั้น สาเหตุที่เป็นเช่นนี้นั้น อยู่น้อยในทัศนคติของคุณสมพงษ์ นครศรี (รองประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย) เห็นว่า สมางค์การนายจ้าง<sup>21</sup> จำนวนมากมิใช่ นายจ้าง 'ที่แท้จริง' ในความหมายที่ว่า มักจะถูกจัดตั้งขึ้นเพียงเพื่อเป็นเครื่องมือตามกฎหมายที่จะผลักดันให้บางบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งในคณะกรรมการไตรภาคีชุดต่างๆ เช่น ตำแหน่งผู้พิพากษาศาลสมทบเพื่อเกียรติยศ ชื่อเสียง หรือผลประโยชน์อื่นๆ เช่น การได้รับการยอมรับจากภาครัฐ และขยายเครือข่าย (network, connection) ของตน แต่ไม่สามารถเป็นตัวแทนนายจ้างทั้งประเทศได้ ในขณะที่ 3 สมาคมภาคเอกชนนั้นเป็นนายจ้าง 'ที่แท้จริง' ในความหมายที่ว่า สมาชิกของทั้ง 3 องค์กรมีจำนวนมาก และเป็นองค์กรธุรกิจขนาดใหญ่ ซึ่งย่อมหมายถึง การจ่ายเงินสมทบให้แก่กองทุนประกันสังคมเป็นจำนวนมากด้วย รวมทั้งได้รับการยอมรับในแง่บทบาททางเศรษฐกิจจากภาครัฐมาเป็นเวลานานอีกด้วย

วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง: มาตรา 10 กำหนดให้กรรมการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี และเมื่อครบวาระแล้วอาจได้รับการแต่งตั้งอีกก็ได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ ข้อความในมาตรา 10 นี้เอง ที่ทำให้กรรมการบางท่านต้อง 'เว้นวรรค' ไปดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการอุทธรณ์ของสำนักงานประกันสังคม ก่อนที่จะมาหมุนวนกลับมาเป็นกรรมการประกันสังคมอีกครั้งหนึ่ง

<sup>20</sup> ในปี 2547 มีสมางค์การลูกจ้างทั้งหมด 9 แห่ง

<sup>21</sup> ในปี 2549 มีสมางค์การนายจ้างทั้งหมด 12 แห่ง

ตัวอย่างเช่น นายพนัส ไทยล้วน ดำรงตำแหน่งกรรมการประกันสังคมถึง 5 สมัย และเมื่อพ้นวาระในชุดที่ 7 ตามข้อกำหนดของกฎหมาย ที่ให้ดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกิน 2 วาระแล้ว ก็ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการอุทธรณ์ฝ่ายลูกจ้างของสำนักงานประกันสังคมในชุดปัจจุบัน (ชุดที่ 8)<sup>22</sup>

เช่นเดียวกับนายพนัส คุณประเทือง แสงสังข์ ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการประกันสังคมอย่างต่อเนื่องในชุดที่ 5 และ 6 และเมื่อ 'วันวรรค' ตามข้อกำหนด 1 วาระแล้ว ก็ได้รับการแต่งตั้งอีกครั้งหนึ่งในชุดปัจจุบัน (ชุดที่ 8) ในช่วงวันวรรคนี้เอง นายประเทืองได้ดำรงตำแหน่งกรรมการอุทธรณ์ฝ่ายลูกจ้างในชุดที่ 7

นอกจากการดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการไตรภาคีของกองทุนประกันสังคมแล้ว ระหว่างปี 2547-2548 ผู้นำทั้งสองท่านยังเป็นตัวแทนฝ่ายแรงงานในคณะกรรมการไตรภาคีอื่นๆ อีกด้วย กล่าวคือ นายพนัสเป็นทั้งกรรมการค่าจ้างและกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ในขณะที่นายประเทืองยังครองตำแหน่งกรรมการกองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงาน กรรมการบริหารมาตรฐานแรงงาน และกรรมการค่าจ้าง<sup>23</sup>

นายจรัส ไชยลังกา เป็นอีกผู้หนึ่งที่วนเวียนรับตำแหน่งผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการไตรภาคีของกองทุนประกันสังคมอย่างต่อเนื่อง นับจากการเป็นกรรมการประกันสังคม 3 สมัยติดต่อกัน ในชุดที่ 3-5 แล้ว ก็ย้ายไปดำรงตำแหน่งกรรมการอุทธรณ์ต่อในชุดที่ 6 และ 7 และกลับมาดำรงตำแหน่งกรรมการประกันสังคมอีกครั้งหนึ่งในชุดที่ 8

มาตรา 11 กำหนดให้การพ้นจากตำแหน่งกรรมการประกันสังคม นอกเหนือจากการครบวาระนั้น เกิดขึ้นได้ในกรณีต่อไปนี้ คือ ตาย ลาออก รัฐมนตรีให้ออก เป็นบุคคลล้มละลาย วิกลจริต ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษา ในขณะที่ไม่มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการคัดเลือกเข้าเป็นกรรมการไว้เลย เช่น ประสบการณ์ทำงาน เป็นต้น

มาตรา 11 ให้อำนาจรัฐมนตรีปลดผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการออกได้ โดยมีได้ระบุฐานความผิดไว้ จึงทำให้รัฐมนตรีสามารถปลดกรรมการออกได้โดยอำเภอใจ ซึ่งเคยเกิดขึ้นแล้วกรณีของนายสมาน ทยมา (เลขาธิการสภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย) ผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการประกันสังคมชุดที่ 7 นายสมานมีความขัดแย้งกับนายประเทือง แสงสังข์ (ประธานสภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย) เกี่ยวกับความโปร่งใสในการบริหารเงินกองทุนลูกคณงานของสภาแรงงาน เมื่อภายหลังนายสมานและคณะฝ่ายแพ้งการเลือกตั้งกรรมการสภาแรงงานชุดใหม่ในเดือนตุลาคม 2545 นายประเทืองในฐานะประธานสภาฯ จึงทำเรื่องถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ ให้ปลดนายสมาน แล้วแต่งตั้งนางสาวสุภาพร ประจันนวล (กรรมการสภาฯ) ดำรงตำแหน่งแทนในช่วงต้นปี 2546 (บัณฑิตย มปป, 17) โดยใช้เหตุผลว่า นายสมานเป็นตัวแทนในโควตาของสภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย เมื่อนายสมานฝ่ายแพ้งการเลือกตั้งและไม่เกี่ยวข้องพันกับสภาฯ แล้ว สภาจึงมีความชอบธรรมในการเสนอเปลี่ยนตัวแทน

<sup>22</sup> ดูรายละเอียดในตารางรายชื่อคณะกรรมการชุดต่างๆ ของ สปส. ในภาคผนวกที่ 2

<sup>23</sup> ดูรายละเอียดในตารางรายชื่อผู้แทนฝ่ายลูกจ้างที่ดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการไตรภาคีเกิน 1 คณะ ในภาคผนวกที่ 2

จากที่อภิปรายมาทั้งหมดข้างต้น อาจจะสรุปประเด็นสำคัญๆ ได้ดังต่อไปนี้ คือ

### ก) คุณภาพของผู้นำแรงงานในระบบไตรภาคี

จากที่อภิปรายมาข้างต้น ชี้ให้เห็นว่า ผู้นำแรงงานกลุ่มหนึ่งได้รับการยอมรับจากภาครัฐว่าเป็นตัวแทนแรงงานที่ชอบธรรมมาเป็นเวลายาวนาน แต่ในขณะเดียวกันผู้นำแรงงานกลุ่มนี้ กลับถูกตั้งคำถามจากบางส่วนของขบวนการแรงงาน ทั้งในแง่ผลประโยชน์ที่ทับซ้อน และพฤติกรรมที่มีขอบ และความเป็นตัวแทนที่แท้จริงของผู้ใช้แรงงานทั้งหมด

ในด้านหนึ่งนั้น มีตัวแทนฝ่ายลูกจ้างเพียงจำนวนหนึ่งเท่านั้นที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการประกันสังคม ซึ่งเมื่อครบวาระ 2 สมัยแล้วก็ 'เว้นวรรค' ไปดำรงตำแหน่งอื่นเช่น กรรมการอุทธรณ์ 1 วาระ แล้วจึงเวียนกลับมาเป็นกรรมการประกันสังคมอีกครั้งหนึ่ง จนอาจกล่าวได้ว่าผู้นำแรงงานเหล่านี้เกือบจะสามารถ 'ผูกขาด' ความเป็นผู้แทนตนของฝ่ายลูกจ้างในสำนักงานประกันสังคม ส่วนสาเหตุที่ผู้แทนเหล่านี้ สามารถดำรงตำแหน่งได้อย่างยาวนานนั้น เป็นเพราะว่าผู้แทนเหล่านี้สามารถยึดกุมการนำในสภาองค์การลูกจ้าง 'ขนาดใหญ่' ได้อย่างเหนียวแน่น<sup>24</sup> ในขณะที่สำนักงานประกันสังคมยึดถือธรรมเนียมปฏิบัติที่เชื่อมโยงกับพ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ที่นับว่าสภาองค์การลูกจ้าง (ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นสหภาพแรงงานอย่างน้อย 15 แห่ง) เท่านั้นที่เป็นตัวแทนผู้ใช้แรงงานที่ 'ชอบธรรม' ในระดับชาติของขบวนการแรงงานทั่วประเทศ

ดังนั้น บุคคลเหล่านี้จึงสามารถ 'ผูกขาด' ความเป็นผู้แทนตนของฝ่ายแรงงานมานาน เนื่องจากในทางปฏิบัตินั้น เลขานุการ สปส. จะเป็นผู้เลือกรายชื่อจากที่สภาองค์การลูกจ้างเหล่านั้นส่งมาแล้ว 'แนะนำ' ให้รัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง อันอาจเปรียบเสมือนหนึ่งการเล่นเกมที่ซ้ำไปซ้ำมา (repeated game) ที่ผู้เล่นแต่ละฝ่ายจะเรียนรู้ลักษณะของอีกฝ่ายหนึ่ง และสามารถสร้างความร่วมมือระหว่างกัน จนกลายเป็นความสัมพันธ์ที่ไว้วางใจ (trust) ซึ่งกันและกันได้ในท้ายที่สุด ดังนั้น ต่างฝ่ายจึงต่างตอบแทนอีกฝ่ายหนึ่งด้วยการกระทำต่างๆ เพื่อที่จะดำรงความสัมพันธ์ที่เอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกันออกไปเรื่อยๆ

ด้วยเหตุผลข้างต้น ปรากฏการณ์ดังต่อไปนี้ จึงเป็นเรื่องที่เข้าใจได้ หนึ่ง กรณีที่นายประเทือง แสงสังข์ จัดตั้งบริษัท ศุภมินดาต้า เซอร์วิส เพื่อรับทำข้อมูลให้สำนักงานประกันสังคม (แรงงานปริทัศน์, พ.ศ. 2547, 20) สอง กรณีที่นายพนัส ไทยล้วน ในฐานะประธานจัดงานวันแรงงานแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ทำเรื่องขออนุมัติเงินสนับสนุนการจัดงานเพิ่มเติม<sup>25</sup> เพื่อรณรงค์ต่อต้านยาเสพติด และการติดโรคเอดส์ เป็นจำนวน 500,000 บาท จากคณะกรรมการประกันสังคม ซึ่งตนดำรงตำแหน่งอยู่ด้วยในเวลาเดียวกัน สุดท้ายก็ได้รับอนุมัติเงินสนับสนุนจำนวน 225,000 บาท ในการประชุมครั้งที่ 7/2545 เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2545 ทั้งที่ศูนย์ประสานงานคณะกรรมการจัดงานวันแรงงานแห่งชาติปี

<sup>24</sup> นายพนัส ไทยล้วนเป็นประธานสภาองค์การลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย 14 ปี กรรมการแรงงานสัมพันธ์ 34 ปี กรรมการไตรภาคี 7 คณะ

<sup>25</sup> โดยปกติแล้วรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณให้แก่การจัดงานประมาณ 1.6 ล้านบาทเป็นประจำทุกปีอยู่แล้ว

2545 เพิ่งตั้งเรื่องไปให้ สปส. ในวันที่ 25 เมษายน 2545 ดังนั้น การอนุมัติงบประมาณของ คณะกรรมการประกันสังคม จึงเกิดขึ้นก่อนที่ทาง สปส. ได้รับเรื่องอย่างเป็นทางการหนึ่งวัน และเป็น การอนุมัติทั้งๆ ที่มีข้อทักท้วงจากผู้แทนของสำนักงบประมาณว่า ควรขอขบสนับสนุนการจัดงานจาก หน่วยงานอื่นมากกว่า และนำไปสู่การยื่นเรื่องคัดค้านจาก 4 องค์กรผู้ใช้แรงงาน เมื่อ 21 พฤษภาคม 2545 ในที่สุด (นริศลา มป., 34-43) สาม “นายจ้าง...กล่าวหา นาย...ว่า รีดไถ...กรณีที่นายจ้างบริษัท แห่งหนึ่งได้ร้องเรียนว่า มีผู้นำแรงงานบางคนมีพฤติกรรมรีดไถเงิน เพื่อเป็นประโยชน์ส่วนตัว” (แรงงานปริทัศน์ ม.ค. 2544, 23)

ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจที่ผู้นำแรงงานในกลุ่มสมานฉันท์แรงงานไทยกล่าวว่า “ผู้นำแรงงาน บางคนไม่ต่างอะไรจากมาเฟีย (mafia) ในแง่ที่ผูกขาดความเป็นตัวแทนแรงงานมาเป็นระยะเวลายาวนาน โดยไม่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางจากมวลชน ฐานมวลชนผู้ใช้แรงงานก็ไม่สามารถกำหนดให้ ผู้นำมีธงในการทำงานเพื่อผู้ใช้แรงงานได้” (สัมภาษณ์ 12 ม.ค. 2549, กรุงเทพฯ)

ไม่ว่าระดับความจริงของข้อความต่างๆ ข้างต้นจะเป็นเท่าใดก็ตาม ข้อความเหล่านี้ อย่าง น้อยสะท้อนถึงคุณภาพผู้นำแรงงาน ซึ่งเป็นที่ยอมรับของทางการไทยมาโดยตลอดว่าเป็นตัวแทนที่ ชอบธรรม (อย่างน้อยตามมาตรฐานของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์) ของขบวนการแรงงานไทย หาก ข้อกล่าวหาต่างๆ ข้างต้น แม้จะเป็นจริงเพียงแต่บางส่วน ย่อมสะท้อนถึงปัญหาของกระบวนการคัดเลือก ตัวแทนแรงงาน

เมื่อมีผู้นำแรงงานกลุ่มเล็กๆ กลุ่มหนึ่งที่ ‘ผูกขาด’ ความเป็นผู้นำในสภาองค์กรลูกจ้าง และ เมื่อสปส. ยึดติดว่าผู้นำจากสภาองค์กรฯ เท่านั้นเป็นตัวแทนที่แท้จริงของแรงงานไทย ทำให้ สปส. มี ตัวบุคคลที่จะได้รับการพิจารณาคัดเลือกเข้าเป็นกรรมการไตรภาคีน้อยมาก ด้วยทางเลือกที่จำกัด เช่นนี้เองที่อาจทำให้ตัวแทนแรงงานในกรรมการไตรภาคีของ สปส. มีคุณภาพที่จำกัด ทั้งในแง่ความรู้ ความสามารถ และความโปร่งใสในแง่ผลประโยชน์ส่วนบุคคล ในขณะที่การควบคุมเชิงนโยบายต่อ การประกันสังคมนั้นเป็นเรื่องที่ยาก ซับซ้อน และเกี่ยวข้องกับจำนวนเงินและผู้ประกันตนจำนวนมาก ดังนั้นถ้าผู้ควบคุมนโยบายไม่มีคุณภาพพอเพียง ความเสียหายทั้งที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจต่อการประกันสังคม ทั้งในแง่ประสิทธิภาพ ความเท่าเทียม และการแสวงหาผลประโยชน์ที่มีชอบ ย่อมเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ ยาก

### ข) กระบวนการสรรหาตัวแทนกับความชอบธรรม (Legitimacy) ในฐานะตัวแทน ผลประโยชน์ของฐานเสียง (Constituencies)

ในอีกด้านหนึ่งนั้น สภาองค์กรลูกจ้างทั้งหลายที่ได้รับการยอมรับจากภาครัฐ ว่าเป็นตัวแทน ที่ ‘ชอบธรรม’ ของฝ่ายแรงงานนั้น กลับประสบกับปัญหาความชอบธรรมของการเป็นตัวแทนที่แท้จริง ของฝ่ายลูกจ้างอย่างน้อยใน 2 ประเด็น คือ

หนึ่ง ในฐานะตัวแทนของแรงงานที่ไม่มีการจัดตั้ง (unorganised labour) นั้น สภาองค์กร ลูกจ้างทั้งหมดทุกองค์กร อย่างมากก็เป็นแค่ตัวแทนของผู้ใช้แรงงานภาคเอกชนไม่เกิน 3 แสนคน ที่



เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานเท่านั้น<sup>26</sup> ทั้งนี้ ยังไม่นับปัญหาที่สภาองค์การลูกจ้าง 'ขนาดใหญ่' หลายแห่งต่างประสบกับข้อกล่าวหาว่า มีสมาชิกที่เป็นสหภาพแรงงาน 'กระต่าย' จำนวนมาก ที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพียงเพื่อให้ผู้นำของตนอ้างความชอบธรรมเข้าสู่ความเป็นตัวแทนฝ่ายแรงงานในกรรมการไตรภาคีชุดต่างๆ เท่านั้น

ต่อคำถามว่าขบวนการแรงงานในปัจจุบันนั้น มีสหภาพแรงงานจำนวนเท่าใดที่เป็นสหภาพ 'กระต่าย' ผู้นำแรงงานของกลุ่มสมานฉันท์แรงงานไทยท่านหนึ่ง ซึ่งเป็นการรวมตัวของสหภาพแรงงาน กลุ่มย่านและองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ด้านแรงงาน ประเมินว่ามีสหภาพแรงงานที่เอาการเองงาน ทำกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง (active) ประมาณร้อยละ 50 ส่วนอีกร้อยละ 50 นั้นประกอบด้วยสหภาพที่ล้มเลิกไปแล้วแต่ยังไม่ถูกถอนทะเบียนจากกระทรวงแรงงาน สหภาพ 'กระต่าย' และสหภาพแรงงานที่ไม่มีการดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง (non-active) หรือไม่ก็กิจกรรมที่ชัดเจน (สัมภาษณ์ 12 ม.ค. 2549, กรุงเทพฯ) ในขณะที่นายประเทืองประเมินในปี 2545 ว่าจากจำนวนสหภาพแรงงานทั้งหมด 1300 แห่ง นั้น มีสหภาพที่ดำรงอยู่จริงเพียง 700 แห่ง ในทำนองเดียวกันสภาองค์การลูกจ้างทั้งหมด 9 แห่ง นั้น บางแห่งมีสมาชิกเท่ากับขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดคือ 15 แห่ง และมีเครื่องพิมพ์ดีดเป็นสินทรัพย์เพียงชิ้นเดียวเท่านั้น (มติชน 18 พ.ค. 2545, 12)

ดังนั้น จึงมีแรงงานอีกจำนวนมากที่มีได้เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน หรือสังกัดองค์กรแรงงานใด ๆ ทั้งสิ้น ซึ่งหากนับเฉพาะแรงงานในส่วนที่เป็นผู้ประกันตนตาม พ.ร.บ. ประกันสังคมจำนวน 8 ล้านคนแล้ว แรงงานนอกระบบจัดตั้งเหล่านี้ยังไม่มียุติการแทนตน หรือมีระบบใดที่จะเป็นช่องทางในการส่งผ่านความต้องการ (demand) ทางนโยบายเข้าสู่การพิจารณาของระบบไตรภาคีแต่อย่างใด กล่าวในแง่แล้วสภาองค์การลูกจ้างจึงมิได้เป็นตัวแทนที่ 'ชอบธรรม' ของแรงงานในส่วนที่ไร้การจัดตั้งแต่ต้น

สอง ในฐานะของตัวแทนแรงงานที่มีการจัดตั้ง กล่าวได้ว่าไม่มีองค์กรสภาลูกจ้างแห่งใดเลยที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นตัวแทนทั้งหมดของขบวนการแรงงาน ปრაกฏการณ์ที่มีองค์กรแรงงานหลายแห่ง เช่น กลุ่มย่านต่างๆ และสหภาพแรงงานบางแห่ง สร้างแนวร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชน เช่น กลุ่มสมานฉันท์แรงงานไทยขึ้น เพื่อเคลื่อนไหวเรียกร้องผลประโยชน์ในประเด็นต่างๆ ให้แก่ฝ่ายลูกจ้างอย่างเป็นอิสระ โดยไม่ยอมเข้าสู่ระบบการจดทะเบียนอย่างเป็นทางการในรูปแบบสภาองค์การลูกจ้างนั้น ย่อมเป็นปรากฏการณ์ที่สะท้อนว่า อย่างน้อยขบวนการแรงงานในกลุ่มนี้มีได้ยอมรับ 'การนำ' ของสภาองค์การลูกจ้างที่ดำรงอยู่ ตรงกันข้ามแรงงานกลุ่มนี้กลับตั้งคำถามในเชิงตรวจสอบต่อผู้แทนแรงงานในระบบไตรภาคีหลากหลายประเด็น ซึ่งเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไป

นอกจากนี้แล้วภายในกลุ่มองค์กรลูกจ้างทั้งหมดนั้นก็มิได้มีความเป็นเอกภาพ สามารถแบ่งออกเป็น 2 สายใหญ่ๆ<sup>27</sup> ได้ คือ หนึ่ง สภาฯ ในส่วนที่อยู่ภายใต้การนำของ นายพนัส ไทยล้วน และนายประเทือง แสงสังข์ สอง สภาฯ ในส่วนของนายมนัส โกศล ความขัดแย้งระหว่างสภาองค์การ

<sup>26</sup> ดูสถิติด้านองค์กรแรงงานและจำนวนสมาชิกได้ในตารางจำนวนองค์กรลูกจ้าง-นางจ้าง ในภาคผนวกที่ 2

<sup>27</sup> การแบ่งสายข้างต้นเห็นได้จากกระบวนการเลือกตั้งผู้พิพากษาสมทบศาลแรงงาน ซึ่งมีการแบ่งฝ่ายจัดตั้งเพื่อลงคะแนนเสียง ที่รู้จักกันในนาม 'บล็อกโหวต' อย่างชัดเจน (แรงงานปริทัศน์, เมษายน 2547, 9-12)

ลูกจ้างในแต่ละสายอาชีพขึ้นเป็นระลอกๆ มีการกล่าวหาซึ่งกันและกัน ทั้งในแง่ความชอบธรรมในฐานะการเป็นผู้แทนแรงงานโดยรวม และประเด็นการหาผลประโยชน์ส่วนตัวจากการเป็นผู้นำแรงงาน

### ค) โครงสร้างแรงจูงใจของผู้นำแรงงาน (Incentive Structure)

ดังคำถามที่ได้ตั้งข้างต้นไว้ว่า ด้วยเหตุใดผู้นำแรงงานที่เชื่อในหลักการที่ว่ากองทุนประกันสังคมไม่ควรจ่ายผลประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ลาออกโดยสมัครใจนั้น แต่ในท้ายที่สุดแล้วต้องประนีประนอมกับหลักการนี้ หรือถามอีกนัยหนึ่งได้ว่า ด้วยเหตุใด ผู้นำแรงงานจึงต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ระยะสั้นมากกว่าผลประโยชน์ระยะยาวของฐานเสียง (constituencies) ในแง่ความมั่นคงทางการเงินของกองทุนประกันการว่างงาน หรือในแง่ของความยุติธรรมระหว่างคนงานที่ลาออกโดยสมัครใจและคนงานที่ถูกเลิกจ้าง

อาจกล่าวได้ว่าโครงสร้างอำนาจของ สปส. เป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อแรงจูงใจของผู้นำแรงงาน กล่าวในรายละเอียดแล้วมีประเด็นที่ต้องพิจารณา ดังต่อไปนี้

**เป้าหมายของผู้นำแรงงาน (Utility Function)** จากพฤติกรรมในอดีตของผู้นำแรงงานหลายท่านนั้น เราอาจพิจารณาผู้นำแรงงานในฐานะ 'นักการเมือง' และเทียบเคียงสภาองค์กรลูกจ้างในฐานะ 'พรรคการเมือง' ได้ โดยทั่วไปแล้ว ผู้นำแรงงานในระดับชาติจะได้เข้าจากความเป็นผู้นำในสหภาพแรงงาน และเป็นตัวแทนของสหภาพเข้าสู่การสภาองค์กรลูกจ้าง ในอดีตนั้น จุดสูงสุดของความเป็นผู้นำแรงงาน ก็คือการได้รับแต่งตั้งเข้าเป็นวุฒิสมาชิกในรัฐสภา แต่เมื่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กำหนดให้วุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง ผู้นำแรงงานเหล่านี้จึงต้องเข้าสู่สนามเลือกตั้งโดยตรงหากต้องการมีบทบาทในการเมืองระดับชาติอย่างเป็นทางการตัวอย่างของผู้นำแรงงานหลักในปัจจุบันทั้ง 3 ท่าน คือนายพนัส ไทยล้วน นายประเทือง แสงสังข์ และนายมนัส โกศล ต่างได้เลือกเส้นทางสายนี้ กล่าวคือ นายพนัส ไทยล้วน เข้าร่วมกับพรรคชาติไทยเข้าสู่สนามการเลือกตั้งใน พ.ศ. 2544 และปัจจุบันดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ส่วนนายประเทือง แสงสังข์ นั้น สมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ว. ในเขตสมุทรปราการ สำหรับการเลือกตั้งในวันที่ 19 เมษายน 2549 ส่วนนายมนัส โกศล นั้น นอกจากบทบาทในฐานะผู้นำแรงงานแล้ว ปัจจุบันก็ดำรงตำแหน่งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แห่งหนึ่งในเขตจังหวัดสมุทรปราการ

หากผู้นำแรงงานมีเป้าหมายจะเข้าสู่การเมืองในระดับชาติแล้ว จึงเป็นสิ่งสมเหตุสมผล (rational) ที่เขาจะต้องสะสมและสร้างชื่อเสียงให้เป็นที่รู้จักของคนงานในวงกว้าง โดยสร้างภาพของตัวว่าเป็นผู้นำที่ "ต่อสู้" เพื่อผลประโยชน์ของคนงาน การก้าวเข้าสู่ตำแหน่งคณะกรรมการประกันสังคมในฐานะตัวแทนฝ่ายแรงงานนั้น เป็นบันไดขั้นสำคัญที่จะนำส่งเขาเข้าสู่สนามใหญ่ในอนาคต เนื่องจาก สปส. เป็นองค์กรที่มีศักยภาพ ทั้งในแง่ทรัพยากรทางการเงิน และเกี่ยวข้องกับผู้ประกันตนจำนวนหลายล้านคน สำหรับผู้นำแรงงานแล้ว จะมีอะไรดีไปกว่าการใช้ สปส. เป็นองค์กรที่ "แจก" ผลประโยชน์ให้แก่

ฐานเสียง ผ่านการกำหนดเงื่อนไข กฎเกณฑ์ต่างๆ และการเก็บเงินสมทบในอัตราที่ต่ำที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อสร้างให้ตนเป็นที่รู้จักในหมู่ผู้ใช้แรงงานว่า ตนเป็น “นักต่อสู้” เพื่อคนงาน<sup>28</sup>

หากพิจารณาว่าเป้าหมายของผู้นำแรงงานเป็นดังที่กล่าวข้างต้น ประกอบกับความไร้เอกภาพของขบวนการแรงงานที่ในด้านหนึ่งแล้ว ก็เป็นการช่วงชิงการนำระหว่างสภาองค์การลูกจ้างสายต่างๆ ส่วนอีกด้านหนึ่งก็เผชิญกับความไม่ยอมรับจากกลุ่มสมานฉันท์แรงงานไทย ที่มีแนวทางการเคลื่อนไหวที่ ‘สู้รบ’ (more radical) มากกว่า นอกจากนี้แล้ว กระบวนการคัดเลือกตัวแทนของคณะกรรมการประกันสังคมก็คือการแต่งตั้งจากภาครัฐ ที่ทำให้บางส่วนของขบวนการแรงงาน สามารถตั้งคำถามต่อความเป็นตัวแทนผู้ประกันตน ‘ที่ขอธรรม’ ได้ ดังนั้น ผู้นำแรงงานจึงมีแรงจูงใจที่จะแลกหลักการเรื่องผลประโยชน์ทดแทนในกรณีการลาออกโดยสมัครใจ (เพื่อให้มีการประกาศใช้ พ.ร.ฎ. อย่างรวดเร็ว) กับการลดอัตราเงินสมทบของฝ่ายรัฐบาล เพราะการประกาศใช้ พ.ร.ฎ. รวมทั้งการจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้ลาออกโดยสมัครใจย่อมนำมาซึ่งผลประโยชน์ที่มองเห็นได้ชัดเจนต่อผู้ประกันตน และก่อให้เกิดความนิยมของฐานเสียงต่อตัวผู้นำแรงงานตามมา ในขณะที่การยอมให้รัฐจ่ายอัตราสมทบน้อยกว่านั้น ผู้นำก็อ้างได้ว่า ถึงแม้รัฐบาลจะจ่ายน้อยลง แต่ระดับผลประโยชน์ทดแทนก็ได้ลดลง และรัฐยังคงต้องรับผิดชอบความมั่นคงของกองทุนประกันสังคมต่อไป เพราะ พ.ร.บ. ประกันสังคมกำหนดไว้แล้ว ในมาตรา 25 ในอีกด้านหนึ่งก็เป็นไปได้ที่ผู้นำแรงงานยอมลดอัตราสมทบให้แก่ภาครัฐ เพราะว่ามีตำแหน่งของตนมาจากการแต่งตั้งโดยภาครัฐ หากผู้นำไม่ยอมประนีประนอมแล้ว นอกจากการประกาศใช้ พ.ร.ฎ. จะต้องชะลอต่อไปเรื่อยๆ แล้วนั้น โอกาสที่ตนหรือพวกพ้องจะได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการประกันสังคมในวาระต่อไปก็จะน้อยลงอีกด้วย ด้วยเหตุผลเช่นนี้เองที่เป็นเหตุให้การเคลื่อนไหวของกลุ่มสมานฉันท์แรงงานไทย ในการต่อต้านการลดอัตราสมทบของรัฐภายหลังเดือนมิถุนายน 2546 และการโจมตีตัวแทนแรงงานในคณะกรรมการประกันสังคมไม่ได้ผลแต่ประการใด

ดังนั้น จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า เพราะสภาพการแข่งขัน ช่วงชิงการนำภายในขบวนการแรงงานที่ค่อนข้างรุนแรง และกระบวนการคัดเลือกตัวแทนผ่านการแต่งตั้งนั้น เป็นแรงจูงใจให้ผู้นำลูกจ้างตัดสินใจให้ความสำคัญแก่ผลประโยชน์ในระยะสั้นมากกว่าผลประโยชน์ในระยะยาว

### 3.3 บทสรุป: กองทุนประกันสังคมกับแนวนโยบาย “ประชานิยม”

จากการอภิปรายกรณีศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายการประกันสังคมกรณีการประกันการว่างงานนั้น กรณีศึกษานี้สะท้อนให้เห็นว่าตัวแสดงหลัก (actor) 2 ตัว คือนักการเมืองและตัวแทนลูกจ้างร่วมมือกันผลักดันสาระทางนโยบายใน 2 ประเด็นหลัก คือ หนึ่ง การประกาศบังคับใช้ พ.ร.ฎ. ประกันการว่างงานอย่างรวดเร็ว สอง การกำหนดให้ผู้ว่างงานโดยสมัครใจมีสิทธิรับผลประโยชน์ทดแทน

<sup>28</sup> แนนอนว่าการเป็นกรรมการประกันสังคมนั้น จะเกิดผลประโยชน์ทางตรงแก่ตัวผู้นำ เช่น เบี้ยประชุม และการเดินทางไปดูงานบ่อยครั้งที่ต่างประเทศ แต่สิ่งเหล่านี้เป็นเพียงผลประโยชน์จำนวนน้อยเกินไปที่จะอธิบายบทบาทของผู้นำแรงงาน หรือกล่าวอย่างอุปมาอุปไมยแล้ว สปส. อาจเปรียบได้ดัง กระทรวงการคลังที่เป็นฐานทรัพยากร ซึ่งผู้นำจะนำมาใช้ผ่านนโยบาย “ประชานิยม” ต่างๆ

ตัวแสดงทั้งสองกลายเป็นผู้มีอิทธิพลหลักในกระบวนการกำหนดนโยบาย เนื่องจากทั้งสองฝ่ายมีเป้าหมายร่วมกัน คือการแสวงหาความนิยมทางการเมือง (popularity) จากผู้ประกันตนซึ่งมีจำนวนหลายล้านคน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเพราะทั้งสองฝ่ายมีผลประโยชน์สอดคล้องกันจึงสามารถรวมพลังกันผลักดันความต้องการทางนโยบายจนประสบความสำเร็จ

ส่วนฝ่ายข้าราชการประจำนั้น แม้ทราบว่าการประกาศใช้ พ.ร.ฎ. โดยไม่แก้ไข พ.ร.บ. ประกันสังคมในประเด็นการว่างงานโดยสมัครใจก่อนนั้น จะเป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับหลักการที่ดีของการประกันการว่างงาน แต่ก็มิได้คัดค้านอย่างจริงจัง ซึ่งส่งผลให้ข้อเรียกร้องของฝ่ายนายจ้างตกไปในท้ายที่สุด เนื่องจากตามหลักการไตรภาคี ซึ่งเป็นการต่อรองกันระหว่างภาครัฐ นายจ้าง และลูกจ้าง เมื่อภาครัฐเห็นด้วยกับฝ่ายลูกจ้างแล้ว นายจ้างย่อมต้องยินยอม ดังนั้น โดยภาพรวมแล้ว เราอาจสรุป "บทเรียน" จากกระบวนการกำหนดนโยบายของ สปส. ได้ดังนี้

1) ผู้แทนลูกจ้างและนักการเมืองมีแนวโน้มที่จะใช้กองทุนประกันสังคมเป็นแหล่งทรัพยากรในการสร้างความนิยมทางการเมือง และปล่อยให้ผู้เสียภาษีในอนาคตเป็นผู้แบกต้นทุน หากกองทุนประกันสังคมประสบปัญหาทางการเงินในอนาคต

เนื่องจากกองทุนประกันสังคมมีขนาดใหญ่กว่า 3 แสนล้านบาทในปัจจุบัน และมีอัตราการขยายตัวสูงอีกด้วย โดยเฉพาะจากกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพ รวมทั้งเกี่ยวข้องกับผู้ประกันตนจำนวนมากในระดับหลายล้านคน ดังนั้น ทั้งนักการเมืองและตัวแทนแรงงาน ซึ่งมีเป้าหมายส่วนตัวที่จะได้เข้าทางการเมืองต่อไปนั้น ย่อมตระหนักเป็นอย่างดีว่า ตนสามารถใช้กระบวนการกำหนดนโยบายของ สปส. จัดสรรผลประโยชน์ทดแทนประเภทต่างๆ เพื่อสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองให้แก่ตัวเองได้ และเมื่อการสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองเป็นผลประโยชน์ที่สอดคล้องกันระหว่างตัวแทนแรงงานกับนักการเมืองแล้ว ตัวแสดงทั้งสองย่อมสามารถสร้างแนวร่วมเชิงผลประโยชน์ (coalition of vested interest) เข้าผลักดันเนื้อหาของนโยบายไปตามทิศทางที่ต้องการได้ กรณีศึกษานี้สะท้อนถึงกระบวนการดังกล่าวอย่างชัดเจน มากไปกว่านั้นกรณีศึกษานี้มิใช่ข้อยกเว้น แต่เป็นหนึ่งในหลายๆ กรณีที่มีรูปแบบของการกำหนดนโยบายที่คำนึงถึงผลประโยชน์ทางการเมืองมากกว่าหลักการที่ควรจะเป็นตัวอย่างอื่นๆ อีก 2 กรณีที่สนับสนุนข้อความข้างต้นก็คือ หนึ่งใน การเปลี่ยนหลักเกณฑ์ในเรื่องผลประโยชน์ทดแทนด้านการทำฟันที่เป็นชาวศรีโครมในช่วงปลายปี 2548 – ต้นปี 2549 ฝ่ายการเมืองต้องการเพิ่มสิทธิประโยชน์ด้านนี้ให้แก่ผู้ประกันตน แต่เป็นการดำเนินการอย่างเร่งรีบและไม่เหมาะสมจนก่อให้เกิดความสับสนและเสียหายตามมา<sup>29</sup> สอง ในกรณีเงินสงเคราะห์บุตรที่ฝ่ายการเมืองแสวงหาความนิยมทางการเมืองอย่างชัดเจน เนื่องจากฝ่ายแรงงานเรียกร้องค่าสงเคราะห์บุตรเพียง 300 บาท แต่ฝ่ายการเมืองสั่งเพิ่มให้เป็น 350 บาท

เมื่อการแสวงหาความนิยมกลายเป็นเป้าหมายสูงสุดของผู้มีอิทธิพลหลักในการกำหนดนโยบายแล้ว จึงมีความเป็นไปได้ที่สาระแห่งนโยบายจะถูกบิดเบือนไปจากจุดที่เหมาะสม ดังเช่นใน

<sup>29</sup> ดูรายละเอียดได้ในภาคผนวกที่ 2 เรื่อง สปส. กับนโยบาย "ประชานิยม" ยุคสมศักดิ์ เทพสุทิน

กรณีศึกษาที่พบว่า ความพยายามในการผลักดันให้มีการประกาศใช้ พ.ร.ฎ. อย่างรวดเร็วไปบิดเบือนให้เกิดการจ่ายผลประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ว่างงานโดยสมัครใจ

เราอาจตั้งคำถามได้ว่า ใช่หรือไม่ว่าตัวแสดงทั้งสองจะไม่เป็นจำเป็นต้องคำนึงถึงความมั่นคงในทางการเงินของกองทุนประกันสังคมในระยะยาว คำตอบที่เป็นไปได้มากที่สุดก็อยู่ในปัจจุบันนั้นเงินกองทุนโดยรวมจะยังคงเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว และจะมากกว่ากระแสการจ่ายผลประโยชน์ทดแทนไปอีกหลายปี รวมทั้งการที่มาตรา 25 ของ พ.ร.บ. ประกันสังคมกำหนดให้รัฐเป็นผู้รับผิดชอบทางการเงินแก่กองทุนในท้ายที่สุด ดังนั้น ตัวแสดงทั้งสองย่อมสามารถคาด การณ์ได้ว่ากว่าที่จะเกิดปัญหาด้านการเงินขึ้นแก่กองทุนในอนาคต ซึ่งอาจจะกินเวลาอีกหลายปี ตนก็อาจจะเกษียณอายุออกจากวงการไปแล้ว เมื่อเวลานั้นมาถึงตนจึงไม่ต้องรับผิดชอบอยู่ดี ดังนั้น ผู้เสียภาษีในอนาคตจึงกลายเป็นผู้แบกรับต้นทุนจากการกำหนดนโยบายเพื่อแสวงหาความนิยมทางการเมืองในท้ายที่สุด

## 2) คณะกรรมการประกันสังคมไม่เป็นอิสระทางการเมือง

กรณีศึกษาที่ชี้ว่า คณะกรรมการประกันสังคมมีความเป็นอิสระ (autonomy) จากนักการเมืองในระดับต่ำ เมื่อเทียบกับเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. ประกันสังคม มาตรา 8 กำหนดให้ตัวแทนของภาครัฐทั้ง 5 ท่าน เป็นข้าราชการประจำโดยมีปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธาน ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเป็นผู้แต่งตั้งผู้แทนของฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง รวมทั้งที่ปรึกษาอีก 5 ท่าน และให้คณะกรรมการเป็นองค์คณะสูงสุดที่เป็นผู้กำหนดนโยบายและควบคุมการทำงานของ สปส. โดยสามารถออกระเบียบและคำสั่งต่างๆ ได้<sup>30</sup> จะเห็นได้ว่า มาตรา 8 วางกลไกการรับผิดชอบของคณะกรรมการต่อรัฐมนตรีว่าการฯ ผ่านอำนาจการแต่งตั้งนี้เท่านั้น การกำหนดให้ประธานคณะกรรมการเป็นข้าราชการประจำนั้น ควรตีความได้ว่า กฎหมายมิได้ต้องการให้นักการเมืองเป็นผู้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายประกันสังคมโดยตรง เพื่อให้กระบวนการกำหนดนโยบายเป็นไปตามหลักการไตรภาคีตามแนวคิดของ ILO

แต่กรณีศึกษาที่ชี้ว่ารัฐมนตรีผู้ดูแล สปส. "สั่งการ" (แทรกแซง) ทางนโยบายทั้งโดยตรงและโดยอ้อมผ่านเลขาธิการและปลัดกระทรวง ให้คณะกรรมการมีมติไปตามที่ตนต้องการ ดังเช่นในเหตุการณ์ที่รัฐมนตรีลดาวัลย์ วงศ์ศรีวงศ์ เป็นผู้กำหนดให้เร่งประกาศใช้ พ.ร.ฎ. โดยไม่ต้องมีการแก้กฎหมายประกันสังคมก่อน ทั้งๆ ที่คณะกรรมการประกันสังคมได้มีมติเห็นชอบกับการแก้กฎหมายของอนุกรรมการเตรียมการประกันสังคมกรณีการประกันการว่างงานไปเรียบร้อยแล้ว

## 3) ความไม่เป็นอิสระของตัวแทนฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างจากภาครัฐ

กระบวนการคัดเลือกตัวแทนนายจ้างและลูกจ้างโดยการแต่งตั้ง ทำให้ตัวแทนทั้ง 2 ภาคีไม่เป็นอิสระในเชิงนโยบายจากภาครัฐเท่าที่ควร นำไปสู่ปัญหาคุณภาพและความชอบธรรมของผู้แทน

<sup>30</sup> หากเป็นเรื่องการเก็บ จ่าย รักษา และจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนฯ ต้องผ่านความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง ก่อน ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 25-26 มาตรา 25, 26 กำหนดขึ้น เนื่องจากในมาตรา 25 กำหนดให้รัฐเป็นผู้รับผิดชอบหากกองทุนประกันสังคมเกิดปัญหาทางการเงินขึ้น ดังนั้นจึงต้องให้กระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณาการเก็บ เกี่ยวกับเงินของกองทุน

โดยเฉพาะในฝ่ายแรงงาน และอาจนำไปสู่ปัญหาทุจริต ผลประโยชน์ทับซ้อน เนื่องจากตัวแทนทั้งสองฝ่ายไม่สามารถคานอำนาจกับตัวแทนของภาครัฐได้ ดังเช่นในกรณีโครงการจัดทำบัตรประจำตัวผู้ประกันตน<sup>31</sup>

แต่อย่างไรก็ตาม กรณีศึกษาการประกันการว่างงานนี้ชี้ให้เห็นว่า ความไม่เป็นอิสระของตัวแทนทั้ง 2 ภาคจากภาครัฐนั้น มิได้หมายความว่าภาคทั้งสองจะไม่มีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย ตรงกันข้าม ทั้งสองภาคต่างเป็นตัวแสดงที่มีประสิทธิผลในการเรียกร้องนโยบาย (effective policy demanders) โดยที่นายจ้างประสบความสำเร็จในการชะลอโครงการประกันการว่างงานในช่วงก่อนตุลาคม 2544 ส่วนความสำเร็จเป็นของฝ่ายลูกจ้างในช่วงเวลาต่อมา แต่ความสำเร็จเหล่านี้มิได้เกิดจากการต่อรองชี้ขาดในที่ประชุมคณะกรรมการประกันสังคมโดยปราศจากการแทรกแซงจากนักการเมือง ตรงกันข้าม ความสำเร็จทั้งสองครั้งเกิดจากการที่แต่ละฝ่ายต่างวิ่งเข้าหาฝ่ายการเมืองเพื่อนำเอาอำนาจทางการเมืองมาแทรกแซงคณะกรรมการ กล่าวในแง่แล้ว กรณีศึกษาชี้ว่าในทางพฤตินัย (de facto) นั้น อำนาจการกำหนดนโยบายมิได้เกิดขึ้นในองค์กรหรือเวทีที่เป็นทางการ (de jure) ทั้งๆ ที่เวทีของคณะกรรมการประกันสังคมนั้น กฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรสูงสุดที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย หากเป็นเช่นนี้ต่อไปเรื่อยๆ แล้ว ความน่าเชื่อถือของคณะกรรมการประกันสังคม (credibility) ย่อมเสื่อมทรมลง และจะส่งผลให้การดำเนินงานของ สปส. ประสบกับปัญหาและความยุ่งยากจำนวนมากต่อไป

นอกจากนี้แล้ว โครงสร้างที่ดำรงอยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถสร้างกระบวนการตัดสินใจที่ผู้มีส่วนได้-เสียนอกภาครัฐ (นายจ้าง ลูกจ้าง) จะคานอำนาจทางนโยบายหรือควบคุมการทำงานของ สปส. ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (effective) ทั้งนี้ ด้วยสาเหตุหลักคือกระบวนการคัดเลือกผู้แทนผลประโยชน์ของทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างโดยการแต่งตั้ง ยังไม่สามารถสรรหาตัวแทนที่มีคุณภาพและได้รับความยอมรับจากฐานเสียงของฝ่ายตนได้อย่างแท้จริง การคาดหวังว่าจะให้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจสอบควบคุม ทั้งด้านนโยบายและการดำเนินการต่อผู้ที่มีอำนาจในการแต่งตั้งนั้น จึงเป็นความคาดหวังที่ขัดกับโครงสร้างแรงจูงใจที่ถูกกำหนดจากโครงสร้างทางอำนาจที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน

<sup>31</sup> โครงการบัตรประจำตัวผู้ประกันตนริเริ่มโดยปลัดกระทรวงแรงงานฯ นายอิระวดีร์ จันทรประเสริฐ เมื่อพฤศจิกายน 2543 อันเป็นโครงการที่ต้องใช้งบประมาณในการดำเนินงานเบื้องต้นสูงถึง 420 ล้านบาท นั้น ตัวแทนจากสำนักงานประมาณซึ่งแม้ว่าจะลงมติยอมรับในหลักการและเหตุผลของโครงการในขั้นแรก แต่ก็ได้ตั้งข้อสังเกตเชิงท้วงติง เพื่อให้โครงการมีความรอบคอบมากยิ่งขึ้น ข้อท้วงติงนี้ได้รับการสนับสนุนจากตัวแทนของกระทรวงการคลัง กระทรวงสาธารณสุข รวมทั้งสมาคมธนาคารไทยด้วย แต่ไม่ปรากฏว่าตัวแทนฝ่ายแรงงานออกความเห็นสนับสนุนตัวแทนจากสำนักงานประมาณแต่อย่างใด อันเป็นประเด็นที่ต่อมาถูก นางลดาวัลย์ วงศ์ศรีวงศ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงแรงงานฯ เข้าแทรกแซง และนำไปสู่ความขัดแย้งอย่างเปิดเผยระหว่าง ปลัดกระทรวงและรมต.ช่วยว่าการในเวลาต่อมา ในประเด็นความไม่ชอบมาพากลของโครงการ อย่างไรก็ตามโครงการสมาร์ตการ์ดนี้ก็ถูกระงับไปในท้ายที่สุด

## หัยยะเชิงนโยบาย

จากบทเรียนในข้อที่หนึ่ง เมื่อการแสวงหาความนิยมกลายเป็นเป้าหมายสูงสุดของผู้มีอิทธิพลหลักในการกำหนดนโยบาย จึงมีความเป็นไปได้ที่สาระแห่งนโยบายจะถูกบิดเบือนไปจากจุดที่เหมาะสม โดยที่ผู้กำหนดนโยบายไม่เป็นจำเป็นต้องคำนึงถึงความมั่นคงในทางการเงินของกองทุนประกันสังคมในระยะยาว ในขณะที่กองทุนมีภาระผูกพันว่าจะต้องจ่ายผลประโยชน์ทดแทนในระดับที่แน่นอนเช่นกรณีชราภาพในอนาคต ดังนั้น จึงมีความเป็นไปได้ว่ากองทุนจะไม่สามารถรักษาสัญญาที่ให้ไว้กับผู้ประกันตนในระยะยาว

กล่าวในแง่ที่แล้ว ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายก็คือ ในการออกแบบกองทุนประเภทต่างๆ นั้น ไม่สมควรอย่างยิ่งที่จะมีกองทุนขนาดใหญ่มาๆ จนกระทั่งการกระทำต่างๆ ที่ส่งผลให้กองทุนขาดความมั่นคงนั้นไม่ปรากฏผลขึ้นอย่างทันทั่วทั้งที่ หรือกล่าวผลเสียของการกระทำนั้นจะแสดงออกมาก็ใช้เวลานานมาก นานจนกระทั่งผู้กำหนดนโยบายดังกล่าวหลุดออกจากการรับผิดชอบ (accountability) อย่างสิ้นเชิงเช่น การเกษียณอายุ เป็นต้น นอกจากนี้แล้วการที่มีกองทุนขนาดใหญ่มาๆ โดยที่ไม่มีกลไกบังคับให้ผู้กำหนดนโยบาย หรือผู้บริหารกองทุนมีความรับผิดชอบที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพแล้วย่อมเป็นการสร้างแรงจูงใจอย่างสูงให้บุคคลที่เกี่ยวข้องของการทำงานที่ไม่เหมาะสมต่อกองทุนได้

## ข้อสังเกตส่งท้าย

ข้อสรุปที่สำคัญที่สุดที่อนุมานได้จากการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายในกรณีนี้ก็คือ มีแนวโน้มที่กองทุนประกันสังคมจะถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อแสวงหาคะแนนนิยมทางการเมือง จนกระทั่งเกิดการบิดเบือนไปจากหลักการประกันสังคมที่ถูกต้อง ดังนั้น จึงมีข้อเสนอจากนักวิชาการหลายท่านให้ตัดการแทรกแซงทางการเมือง (depoliticisation) ออกจากการบริหารจัดการกองทุนประกันสังคม

ปัญหาพื้นฐานของการกำหนดนโยบาย คือความอ่อนแอของขบวนการกรรมากรไทย โดยเฉพาะความอ่อนแอของระบบสหภาพแรงงานที่ไม่สามารถจะถอดถอนหรือคัดเลือกผู้นำแรงงานในระดับสภาองค์การลูกจ้างซึ่งเป็นตัวแทนที่ทางการไทยยอมรับเข้าสู่ระบบไตรภาคี (ไม่ว่าปัญหาดังกล่าวนี้จะเกิดขึ้นเพราะนโยบายแบ่งแยกแล้วปกครองของภาครัฐ ดังเช่นที่อภิปรายกันในหมู่ผู้ใช้แรงงาน หรือเกิดจากปัญหาอื่นใดก็ตาม) ทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายตกอยู่ในมือของผู้นำแรงงาน “ระดับชาติ” เพียงไม่กี่บุคคลมาเป็นเวลานาน ทั้งๆ ที่บุคคลเหล่านี้ (แม้ไม่ทั้งหมด) ถูกตั้งข้อสงสัยทั้งในแง่ความสามารถและความสุจริต เมื่อขบวนการแรงงานไม่เข้มแข็งทั้งในแง่ขอบเขตการจัดตั้ง และการกำหนดตัวผู้นำแล้ว จึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจแต่ประการใดว่า ผู้นำแรงงานสามารถที่จะกำหนดนโยบายที่ไม่รับผิดชอบต่อผลประโยชน์ระยะยาวของมวลชนผู้ใช้แรงงาน

บทเรียนประการสำคัญที่สุดจากกรณีศึกษา นี้ คือความไม่เหมาะสมของโครงสร้างการตัดสินใจของ สปส. อันจะเป็นต้นตอของปัญหาการตัดสินใจที่ไม่เหมาะสมในประเด็นต่างๆ ต่อไปอีกในอนาคต หากไม่ได้รับการแก้ไขในทางใดทางหนึ่งอย่างทันการณ์ ซึ่งผู้ได้ประโยชน์หลักจากการตัดสินใจที่ผิดพลาดเหล่านั้นอาจจะไม่ใช่เหล่านั้นเลยก็เป็นไปได้

## 4. โครงการประกันการว่างงานและสถานะทางการเงิน

ผู้ประกันตนมาตรา 33 ที่ว่างงานมีสิทธิได้รับเงินประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน สาเหตุการว่างงานนั้นแบ่งเป็นว่างงานโดยสมัครใจและว่างงานโดยไม่สมัครใจ ผู้ที่ว่างงานโดยสมัครใจคือผู้ที่ลาออกจากงาน ส่วนผู้ที่ว่างงานโดยไม่สมัครใจ คือผู้ที่ถูกเลิกจ้างไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใด ยกเว้นผู้ที่กระทำความผิดและความเสียหายแก่นายจ้าง (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในส่วนการตรวจสอบสิทธิ) ผู้ขอรับเงินประโยชน์ทดแทนจะต้องทำตามระเบียบของโครงการดังต่อไปนี้

### 1. การขึ้นทะเบียนหางานและการตรวจสอบสิทธิเบื้องต้น

ผู้ขอรับเงินประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานต้องขึ้นทะเบียนหางานและการตรวจสอบสิทธิเบื้องต้น โดยผู้ประกันตนกรณีว่างงานจะต้องไปขึ้นทะเบียนหางานที่สำนักงานจัดหางานแห่งใดแห่งหนึ่งของกรมการจัดหางาน จากจำนวนสำนักงานจัดหางานทั้งสิ้น 85 แห่งทั่วประเทศ ผู้ประกันตนต้องกรอกเอกสาร 2 ฉบับ ได้แก่ แบบขึ้นทะเบียนหางาน และแบบคำร้องขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน พร้อมทั้งแสดงเอกสารหลักฐาน ดังนี้

- 1) บัตรประจำตัวประชาชน
- 2) สำเนาสมุดบัญชีเงินฝากธนาคารประเภทออมทรัพย์หน้าแรกซึ่งมีชื่อผู้ประกันตนและเลขที่บัญชี
- 3) สำเนาแบบแจ้งการออกจากงานของผู้ประกันตน
- 4) หนังสือหรือคำสั่งของนายจ้างที่ให้ออกจากงาน (ถ้ามี)

เมื่อเจ้าหน้าที่จัดหางานรับเอกสารต่างๆ จากผู้ประกันตนแล้ว จะทำการตรวจสอบการเป็นผู้ประกันตนจากเอกสารหลักฐานดังกล่าว ประกอบกับข้อมูลของผู้ประกันตนในฐานข้อมูลสารสนเทศของสำนักงานประกันสังคม กรณีที่ปรากฏชื่อของผู้ประกันตนกรณีว่างงานในฐานข้อมูลของสำนักงานประกันสังคม เจ้าหน้าที่จะรับขึ้นทะเบียนหางานและบันทึกข้อมูลการขึ้นทะเบียนหางานในฐานข้อมูลกรณีที่ไม่มีปรากฏชื่อของผู้ประกันตนกรณีว่างงานในฐานข้อมูลของสำนักงานประกันสังคม แต่ผู้มาขอขึ้นทะเบียนยืนยันว่าเป็นผู้ประกันตนกรณีว่างงาน เจ้าหน้าที่จัดหางานจะรับขึ้นทะเบียนหางานก่อน แต่จะออกหนังสือให้ผู้มาขอขึ้นทะเบียนถือไปแจ้งสำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบเพื่อทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงและแจ้งกลับมาให้สำนักงานจัดหางานทราบต่อไป และขั้นต่อไปเป็นการให้บริการจัดหางาน โดยรายละเอียดอยู่ในส่วนของหัวข้อที่ 5

### 2. การตรวจสอบสิทธิและวินิจฉัยการจ่ายเงินประโยชน์ทดแทน

เมื่อสำนักงานประกันสังคมได้รับแบบคำร้องขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน จากกรมการจัดหางานซึ่งผู้ประกันตนกรณีว่างงานได้ยื่นไว้พร้อมกับการขึ้นทะเบียนหางาน ให้บันทึกการรับแบบคำร้องขอรับประโยชน์ทดแทนในระบบสารสนเทศ กรณีที่กรมการจัดหางานมีหนังสือให้ผู้ประกันตนกรณีว่างงานติดต่อกับสำนักงานประกันสังคม เนื่องจากไม่ปรากฏชื่อในฐานข้อมูลของ



สำนักงานประกันสังคม สำนักงานประกันสังคมจะทำการประสานงานไปยังนายจ้างเพื่อตรวจสอบว่าเคยเป็นผู้ประกันตนหรือไม่ หากเป็นผู้ประกันตนแต่ยังมีได้แจ้งขึ้นทะเบียนผู้ประกันตน ให้นายจ้างดำเนินการแจ้งขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนรายดังกล่าว รวมทั้งลูกจ้างรายอื่นๆ ของสถานประกอบการให้ครบถ้วนตามกฎหมาย แต่หากนายจ้างไม่ขึ้นทะเบียนผู้ประกันตน เนื่องจากเลิกกิจการหรือหยุดกิจการชั่วคราว และไม่สามารถติดตามตัวนายจ้างได้ หรือนายจ้างไม่แจ้งการขึ้นทะเบียนในกรณีอื่นๆ ให้ดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริง หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้ประกันตนให้บันทึกรายละเอียดเพื่อขึ้นทะเบียนผู้ประกันตน และดำเนินการทำหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบให้แก่กรมการจัดหางาน และผู้ประกันตนเพื่อทราบต่อไป

สำหรับผู้ประกันตนที่สำนักงานประกันสังคมบันทึกแบบคำร้องขอรับประโยชน์ทดแทนแล้ว สำนักงานประกันสังคมจะทำการตรวจสอบสิทธิ ดังนี้

- 1) จะต้องไม่เป็นผู้ได้รับสิทธิกรณีชราภาพ (อายุ 55 ปีขึ้นไป)
- 2) จะต้องเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33
- 3) จะต้องมิมีระยะเวลาการว่างงานเกิน 8 วันขึ้นไป (สำหรับกรณีที่มีระยะเวลาการว่างงานไม่ถึง 8 วัน จะไม่ถือว่าเป็นการว่างงาน และไม่ได้รับประโยชน์ทดแทน กรณีว่างงาน)
- 4) จะต้องจ่ายเงินสมทบครบ 6 เดือน ในช่วงระยะเวลา 15 เดือนก่อนการว่างงาน
- 5) จะต้องยังไม่เคยใช้สิทธิกรณีว่างงาน หรือใช้สิทธิยังไม่ครบ 90 วัน (กรณีว่างงานโดยสมัครใจ) และไม่เกิน 180 วัน (กรณีว่างงานโดยไม่สมัครใจ)
- 6) จะต้องไม่ปฏิเสธงาน/การฝึกงาน
- 7) จะต้องไม่ถูกเลิกจ้าง เนื่องจากทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดอาญาโดยเจตนาแก่นายจ้าง หรือจงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหายหรือฝ่าฝืนข้อบังคับ หรือระเบียบเกี่ยวกับการทำงาน หรือคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายในกรณีร้ายแรง หรือละทิ้งหน้าที่เป็นเวลาเจ็ดวันทำงานติดต่อกันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้นายจ้างได้รับความเสียหายร้ายแรง หรือได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

หากสำนักงานประกันสังคมตรวจสอบสิทธิแล้ว พบว่า ผู้ประกันตนมีคุณสมบัติครบตามเงื่อนไขข้างต้น สำนักงานประกันสังคมจะอนุมัติจ่ายประโยชน์ทดแทน โดยมีการวินิจฉัยจ่ายประโยชน์ทดแทน ดังนี้

- 1) พิจารณาสาเหตุของการว่างงาน
  - กรณีว่างงาน จากสาเหตุถูกเลิกจ้าง จะจ่ายประโยชน์ทดแทนนับตั้งแต่วันที่ 8 ของการว่างงานในอัตราร้อยละ 50 ของค่าจ้างเฉลี่ย 30 วัน ก่อนการว่างงาน ครึ่งละไม่เกิน 180 วัน ในหนึ่งปีปฏิทิน (โดยค่าจ้างที่นำมาเป็นฐานคำนวณไม่เกินกว่า 15,000 บาท)
  - กรณีว่างงาน จากสาเหตุลาออกจากงานหรือสิ้นสุดสัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะเวลาการจ้างงานไว้แน่นอนและเลิกจ้างตามกำหนดระยะเวลานั้น จะจ่ายประโยชน์ทดแทน

ตั้งแต่วันที่ 8 ของการว่างงานในอัตราร้อยละ 30 ของค่าจ้างเฉลี่ย 30 วันก่อนการว่างงาน ครั้งละไม่เกิน 90 วัน ในหนึ่งปีปฏิทิน (โดยค่าจ้างที่นำมาเป็นฐานคำนวณไม่เกินกว่า 15,000 บาท)

- กรณีขอรับสิทธิเกินกว่า 1 ครั้งภายใน 1 ปีปฏิทิน จะพิจารณาว่าเป็นการกรณีว่างงานจากสาเหตุใดบ้าง หากเป็นการว่างงานจากสาเหตุลาออกหรือสิ้นสุดสัญญาจ้างทุกครั้ง จะจ่ายประโยชน์ทดแทนรวมกันทุกครั้งไม่เกิน 90 วันในหนึ่งปีปฏิทิน หากเป็นการว่างงานจากสาเหตุถูกเลิกจ้างครั้งใดครั้งหนึ่งจะจ่ายประโยชน์ทดแทนรวมกันทุกครั้งไม่เกินร้อยละ 180 วัน สำหรับกรณีที่จ่ายประโยชน์ทดแทนในหนึ่งปีปฏิทินไม่ครบกำหนดเวลา 90 วัน หรือ 180 วัน ให้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนโดยการนับระยะเวลาต่อเนื่องไปยังปีปฏิทินถัดไปได้

2) พิจารณาวินิจฉัยระเบียบหางานกับสำนักงานจัดหางาน

- กรณีขึ้นทะเบียนหางานภายใน 30 วัน นับแต่วันว่างงานกับนายจ้างรายสุดท้าย สำนักงานประกันสังคมจะจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานตั้งแต่วันที่ 8 ของการว่างงานจนถึงวันครบสิทธิตามเงื่อนไข
- กรณีขึ้นทะเบียนหางานเกินกว่า 30 วัน นับแต่วันว่างงานกับนายจ้างรายสุดท้าย สำนักงานประกันสังคมจะจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานตั้งแต่วันที่ขึ้นทะเบียนจนถึงวันครบสิทธิตามเงื่อนไข (จะไม่ได้รับประโยชน์ทดแทนตั้งแต่วันที่ 8 ของการว่างงานจนถึงวันขึ้นทะเบียนหางาน)
- กรณีขึ้นทะเบียนหางานเกินระยะเวลาที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน จะไม่มีสิทธิได้รับเงินประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน

เมื่อสำนักงานประกันสังคมวินิจฉัยจ่ายประโยชน์ทดแทนแล้ว จะมีหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานให้ผู้ประกันตนกรณีว่างงานทราบ โดยสำนักงานประกันสังคมจะดำเนินการส่งจ่ายประโยชน์ทดแทนเป็นรายเดือน ผ่านบัญชีธนาคารของผู้ประกันตนกรณีว่างงาน หลังจากมีการรายงานตัวตามกำหนด สำนักงานประกันสังคมจะจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานให้ผู้ประกันตนกรณีว่างงานเมื่อ

- 1) ผู้ประกันตนกรณีว่างงานกลับเข้าทำงานเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 อีกโดยสิ้นสุดการจ่ายประโยชน์ทดแทนตั้งแต่วันที่กลับเข้าทำงานเป็นผู้ประกันตน
- 2) ผู้ประกันตนกรณีว่างงานปฏิเสธงานหรือปฏิเสธการฝึกงานที่เหมาะสมตามที่เจ้าหน้าที่จัดหางานจัดหาให้โดยไม่มีเหตุอันสมควร โดยงดการจ่ายประโยชน์ทดแทนตั้งแต่วันที่ปฏิเสธ

ผู้ประกันตนกรณีว่างงานไม่ไปรายงานตัวที่สำนักงานจัดหางาน โดยไม่มีเหตุอันสมควร โดยงดการจ่ายประโยชน์ทดแทนในเดือนที่ไม่ไปรายงานตัวนั้น

### 3. การรายงานตัว

ผู้ประกันตนกรณีว่างงานจะต้องไปรายงานตัวที่สำนักงานจัดหางานอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง เพื่อรายงานผลการหางานทำ การประกอบอาชีพ ความเป็นอยู่ และความก้าวหน้าในการหางานทำกับเจ้าหน้าที่จัดหางาน พร้อมทั้งกรอกข้อมูลในแบบรายงานผลการหางานทำของผู้ประกันตนกรณีว่างงาน หลังจากรายงานตัวเรียบร้อยแล้ว เจ้าหน้าที่จัดหางานจะบันทึกผลการหางานทำของผู้ประกันตนเข้าฐานข้อมูลสารสนเทศของสำนักงานประกันสังคม เพื่อให้สำนักงานประกันสังคมตรวจสอบสถานภาพการทำงานของผู้ประกันตนอีกครั้ง และพิจารณาจ่ายเงินประโยชน์ทดแทนในรอบการรายงานตัวนั้นต่อไป

ผู้ประกันตนกรณีว่างงานจะต้องมารายงานตัวที่สำนักงานจัดหางานตามวันที่ระบุไว้ในใบนัดรายงานตัวหรือก่อนวันนัดรายงานตัวไม่เกิน 3 วันทำการ กรณีที่ผู้ประกันตนกรณีว่างงานที่ได้รับการส่งตัวไปฝึกอบรมฝีมือแรงงานที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน สามารถรายงานตัวที่สถานฝึกอบรมนั้นได้ สำหรับกรณีที่ผู้ประกันตนกรณีว่างงานไม่มารายงานตัวตามที่ระบุไว้ในใบนัดรายงานตัวโดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือไม่ไปหางานทำโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร จะมีผลให้สำนักงานประกันสังคมหยุดจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานในเดือนนั้น

สำหรับผู้ประกันตนกรณีว่างงานที่มีความจำเป็นหรือมีความประสงค์จะไปรายงานตัวที่สำนักงานจัดหางานแห่งอื่นซึ่งมีใช้สถานที่ที่รับขึ้นทะเบียนหรือรับรายงานตัวครั้งก่อน ให้ผู้ประกันตนกรณีว่างงานยื่นคำร้องต่อเจ้าหน้าที่ที่รับขึ้นทะเบียนหรือรับรายงานตัวครั้งก่อน ก่อนถึงกำหนดการรายงานตัวเพื่อแจ้งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวให้สำนักงานจัดหางานที่ผู้ประกันตนกรณีว่างงานขอไปรายงานตัวทราบและรับรายงานตัวในครั้งต่อไป หรือกรณีที่ไม่สามารถยื่นคำร้องต่อเจ้าหน้าที่ที่รับขึ้นทะเบียนหรือรับรายงานตัวครั้งก่อนได้ สามารถยื่นคำร้องและรายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่จัดหางาน ณ สำนักงานจัดหางานที่ผู้ประกันตนประสงค์จะไปรายงานตัวได้ โดยสำนักงานจัดหางานที่รับรายงานตัวจะแจ้งต่อสำนักงานจัดหางานที่รับขึ้นทะเบียนหรือรับรายงานตัวครั้งก่อนภายใน 3 วันทำการ โดยการขอเปลี่ยนแปลงสถานที่รายงานตัวนี้ให้ผู้ประกันตนกรณีว่างงานจะต้องแจ้งเปลี่ยนแปลงด้วยตนเอง ไม่เกิน 2 ครั้ง

เมื่อผู้ประกันตนกรณีว่างงานได้งานทำและกลับเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 หรือได้ประกอบอาชีพที่มีรายได้แน่นอน ให้ผู้ประกันตนกรณีว่างงานแจ้งสำนักงานจัดหางานทราบภายใน 7 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้ทำงานนั้น เจ้าหน้าที่จัดหางานจะทำหนังสือแจ้งให้สำนักงานประกันสังคมทราบต่อไป

### 4. การจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน

เมื่อผู้ประกันตนกรณีว่างงานที่ผ่านการตรวจสอบสิทธิและวินิจฉัยการจ่ายเงินประโยชน์ทดแทนแล้ว สำนักงานประกันสังคมจะจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานผ่านทางบัญชีออมทรัพย์ของผู้ประกันตนนั้น ปัจจุบันสำนักงานประกันสังคมสามารถการโอนประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานเข้า

บัญชีออมทรัพย์ของธนาคารได้ทั้งสิ้น 6 แห่ง ได้แก่ ธนาคารกรุงไทย ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารกรุงศรีอยุธยา ธนาคารไทยพาณิชย์ ธนาคารกสิกรไทย และธนาคารทหารไทย

การจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานนี้ จะทำการโอนประโยชน์ทดแทนโดยอัตโนมัติเมื่อระบบคอมพิวเตอร์ตรวจสอบข้อมูลการรายงานตัวของผู้ประกันตนกรณีว่างงานว่ายังมีสถานภาพ “รองาน” โดยประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานจะเข้าสู่บัญชีออมทรัพย์ของผู้ประกันตนกรณีว่างงานภายหลังจากวันที่ผู้ประกันตนกรณีว่างงานมารายงานตัวที่สำนักงานจัดหางานประมาณ 5 วัน ตัวอย่างเช่น ผู้ประกันตน ก ว่างงานตั้งแต่วันที่ 1 มิ.ย. 2549 และมาขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนกรณีว่างงานในวันรุ่งขึ้น คือวันที่ 2 มิ.ย. 2549 เมื่อเจ้าหน้าที่จัดหางานตรวจสอบสิทธิเบื้องต้น และรับขึ้นทะเบียนเรียบร้อยแล้ว เจ้าหน้าที่จัดหางานนัดให้ผู้ประกันตน ก มารายงานตัวที่สำนักงานจัดหางานนั้นในวันที่ 1 ก.ค. 49 เมื่อผู้ประกันตน ก มารายงานตัวในวันที่ 1 ก.ค. 2549 ตามกำหนดรายงานตัว และผู้ประกันตน ก ยังมีสถานภาพ “รองาน” อยู่ สำนักงานประกันสังคมจะจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานเข้าบัญชีออมทรัพย์ของผู้ประกันตน ก ประมาณวันที่ 6 ก.ค. 2549 (หลังจากวันที่รายงานตัวประมาณ 5 วัน) เป็นการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานของงวดวันที่ 8 มิ.ย.-1 ก.ค. 2549 หรือตั้งแต่วันที่ 8 ของการว่างงานจนถึงวันนัดรายงานตัว (เนื่องจากมาขึ้นทะเบียนภายใน 30 วัน หลังจากว่างงาน)

สำหรับกรณีที่ผู้ประกันตน ก มารายงานตัววันที่ 1 ก.ค. 2549 ตามกำหนดรายงานตัว แต่ผู้ประกันตน ก รายงานว่าตนจะได้รับการบรรจุงานในวันที่ 6 ก.ค. 2549 ดังนั้น เจ้าหน้าที่จัดหางานจะบันทึกสถานภาพของผู้ประกันตน ก เป็น “บรรจุงาน” ส่งผลให้สำนักงานประกันสังคมจะระงับการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานในงวดนั้นไว้ก่อน โดยรอตรวจสอบสถานภาพการเข้าบรรจุงานจากข้อมูลจากทางนายจ้าง ซึ่งจะต้องส่งข้อมูลการเข้าและออกจากงานของลูกจ้างทุกวันที่ 15 ของเดือน เมื่อพบว่าผู้ประกันตน ก เข้าบรรจุงานจริงในวันที่ 6 ก.ค. 2549 สำนักงานประกันสังคมจะทำการสั่งจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานของงวดวันที่ 8 มิ.ย.-6 ก.ค. 2549 หรือตั้งแต่วันที่ 8 ของการว่างงานจนถึงวันบรรจุงาน แต่หากไม่พบข้อมูลการบรรจุงานของผู้ประกันตน ก สำนักงานประกันสังคมจะจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานจนถึงวันนัดรายงานตัวเท่านั้น

แต่ในกรณีที่ผู้ประกันตน ก ไม่มารายงานตัวตามวันที่กำหนด จะมีผลให้สำนักงานประกันสังคมระงับการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานแก่ผู้ประกันตน ก โดยอัตโนมัติ และเมื่อผู้ประกันตน ก มารายงานตัวภายหลังจากวันที่กำหนด เช่น ผู้ประกันตน ก มารายงานตัวในวันที่ 15 ก.ค. 49 เมื่อเจ้าหน้าที่จัดหางานพิจารณาเหตุผลการไม่มารายงานตัวตามวันที่กำหนดแล้วพบว่ามีเหตุผลอันควร เจ้าหน้าที่จัดหางานจะรับรายงานตัวผู้ประกันตน ก โดยสำนักงานประกันสังคมจะจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานเข้าบัญชีออมทรัพย์ของผู้ประกันตน ก ประมาณวันที่ 20 ก.ค. 49 (หลังจากวันที่รายงานตัวประมาณ 5 วัน) เป็นการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานของงวดวันที่ 8 มิ.ย.-1 ก.ค. 49 หรือตั้งแต่วันที่ 8 ของการว่างงานจนถึงวันนัดรายงานตัว (เนื่องจากมาขึ้นทะเบียนภายใน 30 วัน หลังจากว่างงาน) เช่นเดียวกับกรณีมารายงานตัวในวันที่ 1 ก.ค. 49 ตามกำหนดรายงานตัว แต่ผู้ประกันตน ก จะได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานล่าช้ากว่าที่ควรจะเป็น เท่านั้น

## 4.1 จำนวนผู้รับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน

ตั้งแต่เริ่มจ่ายประโยชน์ทดแทนในเดือนกรกฎาคม 2547 จนถึงเดือนธันวาคม 2548 (ตารางที่ 6.2) มีจำนวนผู้ขึ้นทะเบียนขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานทั่วประเทศ 174,165 ราย โดยในจำนวนนี้เป็นผู้ประกันตนที่ออกจากงานโดยสมัครใจ (ลาออก) มากถึง 125,152 ราย หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 71.9 และเป็นผู้ประกันตนที่ออกจากงานโดยไม่สมัครใจ (ถูกเลิกจ้าง) 49,013 ราย หรือประมาณร้อยละ 28.1 ของผู้ว่างงานที่ขอรับประโยชน์ทดแทนทั้งหมด

กรุงเทพมหานครมีจำนวนผู้ประกันตนที่ขึ้นทะเบียนขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานมากที่สุด คือ 47,208 ราย จังหวัดที่มีการขอรับประโยชน์ทดแทนรองลงมา คือจังหวัดสมุทรปราการ 7,509 ราย โดยจำแนกเป็นผู้ว่างงานโดยสมัครใจ 4,807 ราย และว่างงานโดยไม่สมัครใจ 2,702 ราย ส่วนจังหวัดที่มีจำนวนผู้ขอรับประโยชน์ทดแทนน้อยสุด คือจังหวัดตราด มีเพียง 258 ราย และเป็นผู้ว่างงานโดยสมัครใจ 196 ราย และอีก 62 รายเป็นผู้ว่างงานโดยไม่สมัครใจ

การขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานในทุกจังหวัดทั่วประเทศมีจำนวนผู้ประกันตนที่ออกจากงานโดยสมัครใจ (ลาออก) มากกว่าผู้ประกันตนที่ถูกให้ออกจากงาน มีเพียง 3 จังหวัด คือกระบี่ พังงา และภูเก็ต เท่านั้นที่มีจำนวนผู้ว่างงานโดยสมัครใจน้อยกว่าผู้ว่างงานโดยไม่สมัครใจมาขึ้นทะเบียนเพื่อขอรับประโยชน์ทดแทน ซึ่งทั้งสามจังหวัดนี้ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากคลื่นสึนามิเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2547

ตารางที่ 6.2 จำนวนผู้ขึ้นทะเบียนขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน  
กรกฎาคม 2547- ธันวาคม 2548

การขึ้นทะเบียนผู้ประกันตน	สาเหตุการออกจากงาน		
	รวม	เลิกจ้าง	ลาออก
<b>ทั่วราชอาณาจักร</b>	<b>174,165</b>	<b>49,013</b>	<b>125,152</b>
กรุงเทพมหานคร	47,208	13,693	33,515
<b>ปริมณฑล</b>	<b>26,849</b>	<b>8,195</b>	<b>18,654</b>
จังหวัดสมุทรปราการ	7,509	2,702	4,807
จังหวัดนนทบุรี	7,038	2,282	4,756
จังหวัดปทุมธานี	7,094	1,913	5,181
จังหวัดนครปฐม	3,313	749	2,564
จังหวัดสมุทรสาคร	1,895	549	1,346
<b>ภาคกลาง</b>	<b>27,667</b>	<b>7,736</b>	<b>19,931</b>
จังหวัดพระนครศรีอยุธยา	4,665	1,682	2,983
จังหวัดอ่างทอง	383	25	358
จังหวัดลพบุรี	1,411	345	1,066
จังหวัดสิงห์บุรี	535	75	460
จังหวัดชัยนาท	621	63	558

(อ่านต่อหน้า 304)

การขึ้นทะเบียนผู้ประกันตน	สาเหตุการออกจากงาน		
	รวม	เลิกจ้าง	ลาออก
จังหวัดสระบุรี	2,183	550	1,633
จังหวัดชลบุรี	5,363	1,955	3,408
จังหวัดระยอง	2,800	885	1,915
จังหวัดจันทบุรี	770	158	612
จังหวัดตราด	258	62	196
จังหวัดฉะเชิงเทรา	1,504	618	886
จังหวัดปราจีนบุรี	826	210	616
จังหวัดนครนายก	350	107	243
จังหวัดสระแก้ว	496	94	402
จังหวัดราชบุรี	965	130	835
จังหวัดกาญจนบุรี	1,331	239	1,092
จังหวัดสุพรรณบุรี	1,101	150	951
จังหวัดสมุทรสงคราม	423	74	349
จังหวัดเพชรบุรี	853	113	740
จังหวัดประจวบคีรีขันธ์	829	201	628
<b>ภาคเหนือ</b>	<b>25,906</b>	<b>5,223</b>	<b>20,683</b>
จังหวัดเชียงใหม่	5,533	1,485	4,048
จังหวัดลำพูน	2,387	462	1,925
จังหวัดลำปาง	2,979	549	2,430
จังหวัดอุตรดิตถ์	612	98	514
จังหวัดแพร่	873	160	713
จังหวัดน่าน	1,524	379	1,145
จังหวัดพะเยา	1,056	170	886
จังหวัดเชียงราย	2,252	424	1,828
จังหวัดแม่ฮ่องสอน	327	31	296
จังหวัดนครสวรรค์	2,105	499	1,606
จังหวัดอุทัยธานี	448	50	398
จังหวัดกำแพงเพชร	672	102	570
จังหวัดตาก	844	107	737
จังหวัดสุโขทัย	864	160	704
จังหวัดพิษณุโลก	1,644	304	1,340
จังหวัดพิจิตร	1,060	159	901
จังหวัดเพชรบูรณ์	726	84	642
<b>ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ</b>	<b>24,720</b>	<b>4,079</b>	<b>20,641</b>
จังหวัดนครราชสีมา	4,150	888	3,262
จังหวัดบุรีรัมย์	943	166	777

(อ่านต่อหน้า 305)

การขึ้นทะเบียนผู้ประกันตน	สาเหตุการออกจากงาน		
	รวม	เลิกจ้าง	ลาออก
จังหวัดสุรินทร์	1,019	144	875
จังหวัดศรีสะเกษ	929	106	823
จังหวัดอุบลราชธานี	1,851	284	1,567
จังหวัดยโสธร	551	62	489
จังหวัดชัยภูมิ	797	244	553
จังหวัดอำนาจเจริญ	457	46	411
จังหวัดหนองบัวลำภู	282	42	240
จังหวัดขอนแก่น	4,641	588	4,053
จังหวัดอุดรธานี	2,654	519	2,135
จังหวัดเลย	496	167	329
จังหวัดหนองคาย	568	102	466
จังหวัดมหาสารคาม	1,357	106	1,251
จังหวัดร้อยเอ็ด	857	97	760
จังหวัดกาฬสินธุ์	990	204	786
จังหวัดสกลนคร	1,144	84	1,060
จังหวัดนครพนม	649	156	493
จังหวัดมุกดาหาร	385	74	311
<b>ภาคใต้</b>	<b>21,815</b>	<b>10,087</b>	<b>11,728</b>
จังหวัดนครศรีธรรมราช	1,163	209	954
จังหวัดกระบี่	1,732	1,194	538
จังหวัดพังงา	3,990	3,631	359
จังหวัดภูเก็ต	3,655	2,085	1,570
จังหวัดสุราษฎร์ธานี	1,465	259	1,206
จังหวัดระนอง	595	203	392
จังหวัดชุมพร	560	228	332
จังหวัดสงขลา	3,194	1,167	2,027
จังหวัดสตูล	339	41	298
จังหวัดตรัง	611	142	469
จังหวัดพัทลุง	597	55	542
จังหวัดปัตตานี	1,506	367	1,139
จังหวัดยะลา	1,126	155	971
จังหวัดนราธิวาส	1,282	351	931

ที่มา: กองวิจัยและพัฒนา สำนักงานประกันสังคม

ตารางที่ 6.3 แสดงให้เห็นว่าจำนวนผู้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกเดือน ตั้งแต่เริ่มจ่ายประโยชน์ทดแทนจนถึงธันวาคม 2548 ในเดือนแรกของการจ่ายประโยชน์ทดแทนมีผู้รับประโยชน์

38 คน โครงการฯ จ่ายเงินรวมไม่ถึง 1 แสนบาท และหลังจากที่มีการจ่ายประโยชน์ทดแทนไปเพียงหนึ่งปี จำนวนผู้รับประโยชน์เพิ่มเป็น 22,825 คน ค่าใช้จ่ายของโครงการฯ สูงถึง 65.9 ล้านบาท ในเดือนธันวาคม ปี 2548 ค่าใช้จ่ายประโยชน์ทดแทนสูงกว่า 84 ล้านบาทมีผู้ว่างงานรับเงินประโยชน์ทดแทนจำนวน 28,362 คน โดยในจำนวนนี้เป็นผู้ว่างงานโดยสมัครใจ 19,288 คน คิดเป็นร้อยละ 68 ของผู้รับประโยชน์ และเป็นผู้ว่างงานโดยไม่สมัครใจเพียง 9,074 คน คิดเป็นร้อยละ 32 ของผู้รับประโยชน์

ตารางที่ 6.3 จำนวนผู้รับประโยชน์ทดแทนรายเดือน

เดือน/ปี	ไม่สมัครใจ		สมัครใจ				รวม (ราย)	จำนวนเงิน (ล้านบาท)
	ถูกเลิกจ้าง	ร้อยละ	ลาออก	สิ้นสุด สัญญาจ้าง	รวม	ร้อยละ		
ก.ค. 47	12	32	25	1	26	68	38	0.07
ส.ค. 47	696	32	1,418	39	1,457	68	2,153	8.09
ก.ย. 47	2,027	30	4,478	159	4,637	70	6,664	22.55
ต.ค. 47	2,991	29	7,230	264	7,494	71	10,485	31.32
พ.ย. 47	4,536	30	8,843	1,877	10,720	70	15,256	43.98
ธ.ค. 47	5,432	35	8,102	2,188	10,290	65	15,722	48.64
ม.ค. 48	6,979	41	8,134	2,065	10,199	59	17,178	47.42
ก.พ. 48	9,369	52	8,173	574	8,747	48	18,116	57.69
มี.ค. 48	9,574	49	9,326	537	9,863	51	19,437	60.51
เม.ย. 48	9,330	48	9,727	493	10,220	52	19,550	62.89
พ.ค. 48	8,817	43	10,805	907	11,712	57	20,529	64.60
มิ.ย. 48	9,499	42	12,546	733	13,279	58	22,778	69.51
ก.ค. 48	9,209	40	13,084	532	13,616	60	22,825	65.90
ส.ค. 48	8,302	35	14,796	427	15,223	65	23,525	73.44
ก.ย. 48	5,432	22	14,821	4,126	18,947	78	24,379	73.38
ต.ค. 48	9,018	38	14,020	488	14,508	62	23,526	72.83
พ.ย. 48	9,043	32	14,623	4,665	19,288	68	28,331	84.40
ธ.ค. 48	9,074	32	14,623	4,665	19,288	68	28,362	84.31

ที่มา: กองวิจัยและพัฒนา สำนักงานประกันสังคม

ในปี 2548 ผู้ว่างงานที่ได้รับประโยชน์ทดแทนส่วนใหญ่เป็นกลุ่มแรงงานที่อยู่ในช่วงอายุระหว่าง 20-44 ปี โดยผู้รับประโยชน์ทดแทนในกลุ่มอายุ 25-29 ปีมีจำนวนมากที่สุด คือ 7,816 คน คิดเป็นร้อยละ 27.89 ของผู้รับประโยชน์ทั้งหมด รองลงมาอยู่ในกลุ่มอายุ 30-34 ปี จำนวน 5,680 คน และกลุ่มอายุ 35-39 ปี จำนวน 4,260 คน คิดเป็นร้อยละ 20.3 และ 15.2 ซึ่งต่างจากกลุ่มลูกจ้างที่อยู่ใต้วงวัลเกษียณและลูกจ้างที่เพิ่งเข้าทำงาน ทั้งนี้ เป็นไปได้ว่าสัดส่วนของลูกจ้างในสองกลุ่มอายุนี้นี้มีจำนวนน้อยกว่ามาก นอกจากนี้ จำนวนผู้ว่างงานที่ได้รับประโยชน์ทดแทนส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง 16,165 คน คิดเป็นสัดส่วนที่มากกว่าร้อยละ 50 ของทั้งหมด และอีกร้อยละ 42.3 เป็นเพศชาย จำนวน 11,856 คน (ตารางที่ 6.4)



**ตารางที่ 6.4 จำนวนผู้รับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน จำแนกตามเพศและอายุปี พ.ศ. 2548**

อายุ	ชาย			หญิง			รวม		
	คน	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	ร้อยละ	คน	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	ร้อยละ	คน	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	ร้อยละ
15-19	62	0.93	0.22	70	0.90	0.25	132	1.83	0.47
20-24	1,172	21.37	4.18	2,314	33.21	8.26	3,486	54.58	12.44
25-29	3,008	77.55	10.73	4,808	102.72	17.16	7,816	180.28	27.89
30-34	2,511	82.82	8.96	3,169	93.68	11.31	5,680	176.50	20.27
35-39	1,944	77.63	6.94	2,316	81.33	8.27	4,260	158.96	15.20
40-44	1,570	64.73	5.60	1,759	59.20	6.28	3,329	123.94	11.88
45-49	1,000	42.42	3.57	1,124	34.48	4.01	2,124	76.90	7.58
50-54	586	25.13	2.09	595	16.72	2.12	1,181	41.85	4.21
>=55	3	1.76	0.01	10	0.73	0.04	13	2.50	0.05
รวม	11,856	394.36	42.31	16,165	422.98	57.69	28,021	817.34	100.00

ที่มา: กองวิจัยและพัฒนา สำนักงานประกันสังคม

ในช่วงเวลา 18 เดือน (1 ก.ค. 2547 ถึง 31 ธ.ค. 2548) สำนักงานประกันสังคมจ่ายเงินประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานทั้งหมดหนึ่งพันกว่าล้านบาท ประมาณ 428 ล้านบาท จ่ายให้แก่ผู้ว่างงานโดยสมัครใจ และประมาณ 588 ล้านบาทจ่ายให้แก่ผู้ว่างงานโดยไม่สมัครใจ ผู้ว่างงานโดยสมัครใจได้รับประโยชน์จากโครงการต่ำกว่าผู้ว่างงานโดยสมัครใจ ผู้ที่ว่างงานโดยสมัครใจเป็นเวลา 3 เดือนได้รับเงินประโยชน์ทดแทนต่อเดือนประมาณ 2,300 บาท ในขณะที่ผู้ว่างงานโดยไม่สมัครใจได้รับเงินต่อเดือนประมาณ 3,800 บาท (ตารางที่ 6.5)

**ตารางที่ 6.5 จำนวนผู้รับประโยชน์จำแนกตามระยะเวลาการรับเงินประโยชน์ทดแทน**

ประเภท	ระยะเวลา	จำนวน (คน)	เงินประโยชน์ทดแทนทั้งหมด		
			บาท	บาทต่อคน	บาทต่อคนต่อเดือน
ว่างงานกรณีสมัครใจ	1 เดือน	24,357	36,004,593	1,478	1,478
	2 เดือน	25,057	97,261,153	3,882	1,941
	3 เดือน	41,923	294,904,885	7,034	2,345
ว่างงานกรณีไม่สมัครใจ	1 เดือน	4,232	9,832,332	2,323	2,323
	2 เดือน	2,993	19,990,755	6,679	3,340
	3 เดือน	2,249	25,768,730	11,458	3,819
	4 เดือน	2,417	38,214,450	15,811	3,953
	5 เดือน	3,693	71,149,179	19,266	3,853
	6 เดือน	16,833	422,780,588	25,116	4,186

ที่มา: กองวิจัยและพัฒนา สำนักงานประกันสังคม

## 4.2 สถานะทางการเงินภาพรวมของการประกันสังคม

เงินสะสมของกองทุนประกันสังคม ณ สิ้นปี 2547 มีจำนวนทั้งสิ้น 292,468 ล้านบาท เป็นเงินสมทบจากนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาลในปี 2547 รวม 77,281 ล้านบาท โดยในจำนวนนี้เป็นเงินสมทบที่มาจากกรณีว่างงาน 7,577 ล้านบาท (รวมสมทบสามฝ่ายในอัตราร้อยละ 1.25 ของค่าจ้างรายเดือน) และในปี 2548 เงินสะสมกองทุนเพิ่มเป็น 364,973 ล้านบาท จำนวนเงินสะสมของกองทุนว่างงานเพิ่มขึ้นเป็น 85,086 ล้านบาท โดยเป็นเงินที่มาจากจากสมทบกรณีว่างงาน 8,342 ล้านบาท

การจ่ายเงินประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน 6 เดือนแรกของโครงการประกันการว่างงาน (กรกฎาคม - ธันวาคม 2547) จ่ายประโยชน์ทดแทนไปเป็นจำนวนเงิน 155 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 2 ต่อเงินสมทบกรณีว่างงาน และในช่วงมกราคม - ธันวาคม 2548 มีการจ่ายประโยชน์ทดแทนเพิ่มเป็น 817 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 9.79 ของเงินสมทบกรณีว่างงาน ซึ่งเป็นอัตราส่วนที่สูงขึ้นมากเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา

ตารางที่ 6.6 สถานะทางการเงินของโครงการประกันการว่างงาน ณ สิ้นปี 2547 และ ปี 2548

หน่วย: ล้านบาท

	2547	2548
เงินสะสมของกองทุนทั้งหมด	292,468	364,973
- กรณี เจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ ตาย	113,903	64,069
- กรณี สงเคราะห์บุตร ชราภาพ	171,221	285,897
- กรณี ว่างงาน	7,345	15,007
เงินสมทบรวมทั้ง 7 กรณี	77,281	85,086
จำนวนเงินสมทบกรณีว่างงาน <sup>1</sup>	7,577	8,342
- นายจ้างและลูกจ้าง	6,061	6,673
- รัฐบาล	1,515	1,668
เงินประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานที่จ่ายไป	155	817
สัดส่วนประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานต่อเงินสมทบกรณีว่างงาน (ร้อยละ)	2.05	9.79

หมายเหตุ: <sup>1</sup> จำนวนเงินสมทบกรณีว่างงานคำนวณจากเงินสมทบรวม โดยใช้สัดส่วนร้อยละ 1 (นายจ้างและลูกจ้าง) และร้อยละ 0.25 (รัฐบาล)

ที่มา: จากการคำนวณ โดยใช้ข้อมูลจากรายงานประจำปี 2547 และข้อมูลจาก [www.sso.go.th](http://www.sso.go.th)

## 5. วิเคราะห์การให้ประโยชน์ที่มีใช้เงินแก่ผู้ประกันตนกรณีว่างงาน

ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานเป็นเสมือนตาข่ายรองรับผู้ประกันตนที่อยู่ระหว่างการหางานทำ ไม่ให้ตกอยู่ในภาวะยากลำบากเกินไป ผู้ประกันตนที่มีสิทธิขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน จะต้องเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 (ทำงานมีนายจ้าง) ที่ถูกเลิกจ้าง (โดยถูกต้องตามกฎหมาย) ลาออกจากงาน หรือสิ้นสุดระยะเวลาการจ้าง โดยผู้ประกันตนจะต้องส่งเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือน

ภายในระยะเวลา 15 เดือน นอกจากโครงการประกันการว่างงานจะให้ประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ประกันตนเป็นเงินช่วยเหลือในระหว่างการทำงานมาแล้ว ผู้ประกันตนยังจะได้รับประโยชน์ทดแทนอื่นๆ ที่ไม่ใช่เงินช่วยเหลืออีกด้วย เช่น ความช่วยเหลือในการหางานทำ การแนะนำอาชีพ และการฝึกอบรม เพื่อเพิ่มทักษะให้สามารถเข้าทำงานในตำแหน่งงานที่เหมาะสม เป็นต้น

ด้วยการให้ประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ประกันตนกรณีว่างงานประกอบด้วย การช่วยเหลือในรูปของตัวเงินและการช่วยเหลือที่มีค่าใช้จ่าย การดำเนินงานการประกันการว่างงานจึงมิได้ประกอบด้วยสำนักงานประกันสังคมเพียงหน่วยงานเดียว แต่ยังคงอาศัยความร่วมมือของหน่วยงานอื่นๆ ในกระทรวงแรงงานอีก 3 หน่วยงาน ได้แก่

- 1) กรมการจัดหางาน ซึ่งทำหน้าที่รับขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนกรณีว่างงาน รวมถึงให้บริการจัดหางาน และแนะนำอาชีพให้แก่ผู้ประกันตน
- 2) กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งทำหน้าที่ฝึกอบรม เพิ่มทักษะฝีมือให้กับผู้ประกันตนกรณีว่างงานที่จำเป็นต้องฝึกฝีมือแรงงานเพื่อให้สามารถกลับเข้าทำงานในตำแหน่งงานที่เหมาะสมได้
- 3) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่งทำหน้าที่สืบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีพิพาทระหว่างฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างที่ทำให้เกิดการว่างงาน

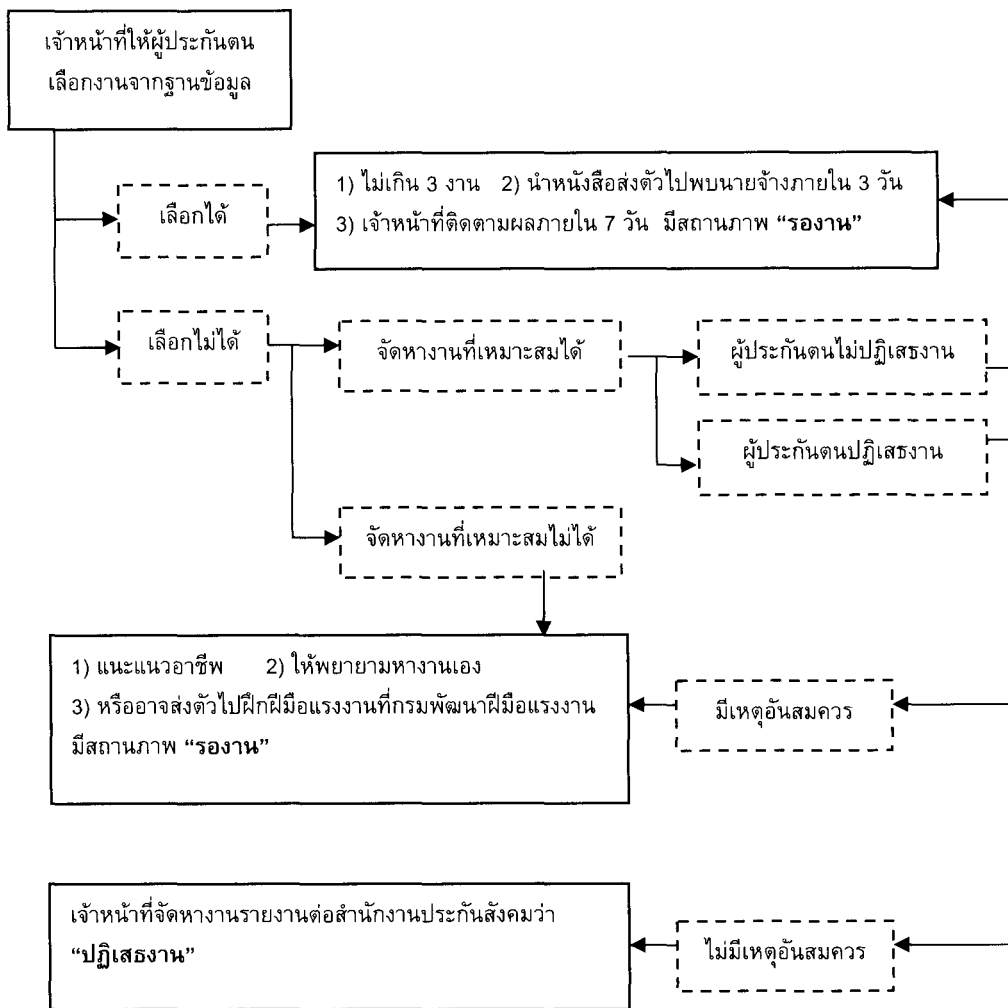
ประโยชน์ทดแทนที่มีค่าใช้จ่ายช่วยเหลือกรณีว่างงานประกอบด้วย 2 ส่วน คือ บริการจัดหางานและบริการฝึกฝีมือแรงงาน ในหัวข้อนี้ทำการวิเคราะห์การดำเนินงานของประโยชน์ทดแทนที่มีค่าใช้จ่ายและปัญหาต่างๆ ที่ผู้ดำเนินงานเผชิญอยู่ ทั้งนี้ ประโยชน์ของการวิเคราะห์จะช่วยให้เกิดการพัฒนาระบบการประกันการว่างงานเพื่อให้ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์สูงสุดจากโครงการที่รัฐให้การสนับสนุน

การวิเคราะห์ปัญหานี้ได้จากการทบทวนระเบียบและกลไกการบริหารจัดการโครงการ และได้จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องในจังหวัดกรุงเทพฯ ปทุมธานี (กรุงเทพฯ และปริมณฑล) ชลบุรี (ภาคกลาง) เชียงใหม่ (ภาคเหนือ) ขอนแก่น (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) ภูเก็ตและพังงา (ภาคใต้) การคัดเลือกจังหวัดตัวอย่างพิจารณาจากจังหวัดที่มีผู้ขึ้นทะเบียนสูงสุดในแต่ละภาค ในภาคใต้มีการคัดเลือกสองจังหวัดเนื่องจากเป็นจังหวัดที่มีลักษณะพิเศษ เนื่องจากผู้ประกันตนกรณีว่างงานส่วนใหญ่เป็นผู้ว่างงานแบบไม่สมัครใจ

## 5.1 กลไก ระเบียบ และวิธีการขอรับประโยชน์ทดแทน

หลังจากผู้ประกันตนกรณีว่างงานขึ้นทะเบียนหางานที่สำนักงานจัดหางานของกรมจัดหางาน และเจ้าหน้าที่จัดหางานรับขึ้นทะเบียนหางานและบันทึกข้อมูลการขึ้นทะเบียนหางานในฐานข้อมูลเรียบร้อยแล้ว (ดังรายละเอียดในหัวข้อที่ 2) เจ้าหน้าที่จัดหางานจะชี้แจงให้ผู้ประกันตนกรณีว่างงานทราบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ เงื่อนไข สิทธิประโยชน์ต่างๆ ตลอดจนแนวปฏิบัติตามระบบประกันสังคมกรณีว่างงาน พร้อมทั้งดำเนินการให้บริการจัดหางานในทันที

รูปที่ 6.1 ขั้นตอนการให้บริการจัดหางาน



- หมายเหตุ: 1) สำหรับผู้มีสถานภาพ "รองาน" จะได้รับใบนัดรายงานตัว และต้องมารายงานตัวตามวันที่กำหนด  
ในใบนัดรายงานตัว นอกจากนี้ยังสามารถเข้ามาใช้บริการจัดหางานได้ตามที่ต้องการ
- 2) สำหรับผู้มีสถานภาพ "ปฏิเสธงาน" จะไม่ได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน

การให้บริการจัดหางานมีขั้นตอนดังรูปที่ 6.1 โดยเจ้าหน้าที่จัดหางานจะให้ผู้ประกันตนกรณีว่างงานเลือกตำแหน่งงานที่ต้องการจากฐานข้อมูลของกรมการจัดหางาน ในกรณีที่ผู้ประกันตนกรณีว่างงานเลือกตำแหน่งงานได้ เจ้าหน้าที่จัดหางานจะออกหนังสือส่งตัวและหนังสือรับรองการติดต่อสมัครงานให้ผู้ประกันตนกรณีว่างงานนำไปพบนายจ้างภายใน 3 วัน นับจากวันที่ได้รับหนังสือส่งตัวตามปกติแล้วเจ้าหน้าที่จัดหางานจะให้ผู้ประกันตนเลือกตำแหน่งงานได้คราวละไม่เกิน 3 ตำแหน่ง

หลังจากนั้น 7 วัน เจ้าหน้าที่จัดหางานจะติดต่อกลับหาผู้ประกันตนเพื่อติดตามผลการสมัครงานทางโทรศัพท์ หากผู้ประกันตนยังไม่ได้รับการบรรจุงานสามารถเข้ามารับบริการจัดหางานได้อีกตามต้องการ สำหรับกรณีที่ผู้ประกันตนกรณีว่างงานไม่สามารถเลือกตำแหน่งงานได้ เจ้าหน้าที่จัดหางานจะทำการค้นหาตำแหน่งงานที่มีเหมาะสมให้กับผู้ประกันตนกรณีว่างงานต่อไป

ตามประกาศกรมการจัดหางาน เรื่องการกำหนดลักษณะงานที่เหมาะสมและการปฏิบัติงานของผู้ประกันตนกรณีว่างงาน ลงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2547 กล่าวถึง ลักษณะของตำแหน่งงานที่เหมาะสมไว้ ดังนี้

- 1) ตำแหน่งงานเหมือนกันหรือใกล้เคียงกับตำแหน่งงานที่ทำครั้งสุดท้ายก่อนการว่างงานหรืองานอื่นที่เคยทำมาก่อน แต่ได้หยุดจากการทำงานนั้นมาแล้วไม่เกินสองปี และยังมีความสามารถทำงานประเภทนั้นได้ หรืออยู่ในกลุ่มรหัสอาชีพและกลุ่มอุตสาหกรรมเดียวกันหรือใกล้เคียงกับงานเดิม
- 2) คุณสมบัติ ความรู้ ความสามารถและความชำนาญเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน
- 3) อัตราค่าจ้างไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างสุดท้ายก่อนการว่างงานหรือใกล้เคียงกัน ดังนี้
  - กรณีที่อัตราค่าจ้างสุดท้ายก่อนว่างงานของผู้ประกันตนกรณีว่างงานเกิน 15,000 บาท อัตราค่าจ้างงานใหม่จะต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 70 ของอัตราค่าจ้างสุดท้ายก่อนว่างงาน
  - กรณีที่อัตราค่าจ้างสุดท้ายก่อนว่างงานของผู้ประกันตนกรณีว่างงานตั้งแต่ 10,000-15,000 บาท อัตราค่าจ้างงานใหม่จะต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 ของอัตราค่าจ้างสุดท้ายก่อนว่างงาน
  - กรณีที่อัตราค่าจ้างสุดท้ายก่อนว่างงานของผู้ประกันตนกรณีว่างงานต่ำกว่า 10,000 บาท อัตราค่าจ้างงานใหม่จะต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 90 ของอัตราค่าจ้างสุดท้ายก่อนว่างงาน
- 4) สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่างๆ มากกว่าหรือใกล้เคียงกับงานเดิม
- 5) สภาพแวดล้อมของการทำงานและลักษณะงานดีกว่าหรือใกล้เคียงกับงานเดิม
- 6) ระยะทางจากที่พักไม่เกิน 35 กิโลเมตร หากมากกว่าจะต้องไม่เกินระยะทางของงานเดิมหรือไม่เกิน 50 กิโลเมตร กรณีสถานประกอบการจัดรถรับส่งให้ โดยต้องคำนึงถึงความสะดวกในการเดินทางประกอบด้วย
- 7) นายจ้างไม่มีประวัติเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน หรือกฎหมายอื่นที่จะกระทบต่อการทำงานของลูกจ้าง หรือปฏิบัติไม่เหมาะสมต่อลูกจ้างหรือมีแต่ได้แก้ไข ปัญหาเสร็จสิ้นแล้ว หรือนายจ้างและลูกจ้างไม่มีเหตุหรือกรณีพิพาทจนไม่สามารถทำงานร่วมกันได้
- 8) งานอื่นใดที่ผู้ประกันตนว่างงานยินดีทำ และเมื่อพิจารณาแล้วว่าเป็นงานที่เหมาะสม

หากเจ้าหน้าที่จัดหางานสามารถจัดหาตำแหน่งงานที่เหมาะสมตามลักษณะข้างต้นให้กับผู้ประกันตนกรณีว่างงานได้ เจ้าหน้าที่จัดหางานจะออกหนังสือส่งตัวและหนังสือรับรองการติดต่อสมัครงานของผู้ประกันตนกรณีว่างงานให้ผู้ประกันตนกรณีว่างงานนำไปพบนายจ้างภายใน 3 วันนับจากวันที่ได้รับหนังสือส่งตัวเช่นเดียวกับกรณีที่ผู้ประกันตนกรณีว่างงานเลือกตำแหน่งงานได้ แต่ถ้าผู้ประกันตนกรณีว่างงานไม่ทำงานที่เหมาะสมตามที่เจ้าหน้าที่จัดหางานจัดหาให้โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร จะถือว่าผู้ประกันตนกรณีว่างงานนั้น “ปฏิเสธงาน” ซึ่งเจ้าหน้าที่จัดหางานจะต้องทำหนังสือแจ้งการปฏิเสธงานต่อสำนักงานประกันสังคมภายใน 3 วันทำการ เป็นผลให้ผู้ประกันตนรายนั้นไม่ได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานต่อไป

ตามประกาศกรมการจัดหางาน เรื่องการกำหนดลักษณะงานที่เหมาะสมและการปฏิเสธงานของผู้ประกันตนกรณีว่างงาน ลงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2547 กล่าวว่า ผู้ประกันตนกรณีว่างงานมีสิทธิที่จะปฏิเสธงานที่เจ้าหน้าที่จัดหางานจัดหาให้ได้ หากมีเหตุผลอันสมควรอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- 1) ไม่มีคุณสมบัติ ความรู้ หรือความสามารถในงานที่เจ้าหน้าที่จัดหางานแนะนำ
- 2) มีสุขภาพร่างกายและจิตใจที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการทำงาน หรือลักษณะงาน
- 3) นายจ้างมีปัญหาในการปฏิบัติตามกฎหมาย หรือการปฏิบัติต่อลูกจ้างที่ไม่เหมาะสม และไม่สามารรถแก้ไขได้
- 4) มีปัญหาครอบครัวที่ต้องแก้ไขระยะหนึ่งแต่ไม่เกิน 10 วัน

สำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่จัดหางานไม่สามารถจัดหาตำแหน่งงานที่เหมาะสมให้กับผู้ประกันตนที่ว่างงานได้ เจ้าหน้าที่จัดหางานจะต้องให้คำแนะนำหรือให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการหางานทำ ภาวะตลาดแรงงาน การจ้างงาน การประกอบอาชีพอิสระหรือการแนะนำอาชีพ รวมถึงการให้ข้อมูลอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการบรรจุนงานหรือเปลี่ยนงาน โดยผู้ประกันตนกรณีว่างงานจะต้องพยายามหางานทำและติดตามงานจากทางอื่นประกอบด้วย

บางกรณีเมื่อเจ้าหน้าที่จัดหางานพิจารณาแล้ว พบว่า ผู้ประกันตนกรณีว่างงานมีความจำเป็นจะต้องฝึกฝีมือแรงงาน เจ้าหน้าที่จัดหางานอาจพิจารณาส่งผู้ประกันตนกรณีว่างงานนั้นไปฝึกฝีมือแรงงานตามหลักสูตรที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงานกำหนด ตามประกาศกรมการจัดหางาน เรื่องหลักเกณฑ์การพิจารณาส่งผู้ประกันตนกรณีว่างงานไปฝึกอบรมฝีมือแรงงาน และการปฏิเสธการฝึกฝีมือแรงงานของผู้ประกันตนกรณีว่างงาน ลงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2547 กล่าวถึงหลักเกณฑ์การพิจารณาส่งผู้ประกันตนกรณีว่างงานไปฝึกอบรมฝีมือแรงงานไว้ ดังนี้

- 1) ผู้ประกันตนกรณีว่างงานมีฝีมือไม่ตรงตามมาตรฐานที่นายจ้างต้องการ
- 2) ไม่มีตำแหน่งงานที่เหมาะสมในขณะนั้นและมีแนวโน้มว่าการส่งไปฝึกอบรมฝีมือแรงงานจะสามารถหางานได้เร็วกว่า
- 3) หลักสูตรการฝึกอบรมฝีมือแรงงานจะต้องสอดคล้องกับงานที่มีรองรับตามที่ตลาดแรงงานต้องการหรือเป็นสาขาอาชีพที่ขาดแคลน และต้องเป็นงานในกลุ่มมาตรฐานอาชีพหรือกลุ่มมาตรฐานอุตสาหกรรมเดียวกันหรือใกล้เคียง

- 4) ระยะเวลาการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน ต้องไม่มากกว่าระยะเวลาของการคุ้มครองสิทธิที่เหลืออยู่
- 5) มีความสะดวกในการเดินทางไปฝึกอบรมฝีมือแรงงาน
- 6) มีความรู้ คุณวุฒิการศึกษาเหมาะสมกับหลักสูตรการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน

สำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่จัดหางานส่งผู้ประกันตนว่างงานไปฝึกอบรมฝีมือแรงงาน ให้เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูลลงในฐานข้อมูล พร้อมทั้งออกหนังสือส่งตัวผู้ประกันตนกรณีว่างงานถึงกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยให้ผู้ประกันตนกรณีว่างงานนำหนังสือดังกล่าวไปแสดงต่อเจ้าหน้าที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อเข้ารับการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน ภายใน 3 วันทำการ แต่หากผู้ประกันตนว่างงานไม่ไปฝึกอบรมฝีมือแรงงานตามที่เจ้าหน้าที่จัดหางานแนะนำโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ถือว่าผู้ประกันตนกรณีว่างงาน “ปฏิเสธการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน” ซึ่งเจ้าหน้าที่จัดหางานจะต้องทำหนังสือแจ้งการปฏิเสธงานต่อสำนักงานประกันสังคมภายใน 3 วันทำการ เป็นผลให้ผู้ประกันตนรายนั้นไม่ได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานต่อไปเช่นเดียวกับกรณีปฏิเสธงาน

ตามประกาศกรมการจัดหางาน เรื่องหลักเกณฑ์การพิจารณาส่งผู้ประกันตนกรณีว่างงานไปฝึกอบรมฝีมือแรงงาน และการปฏิเสธการฝึกฝีมือแรงงานของผู้ประกันตนกรณีว่างงาน ลงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2547 กล่าวว่า ผู้ประกันตนกรณีว่างงานมีสิทธิที่จะปฏิเสธการฝึกอบรมฝีมือแรงงานได้หากมีเหตุผลอันสมควรอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- 1) หลักสูตรการฝึกอบรมฝีมือแรงงานไม่สอดคล้องกับตำแหน่งงานในช่วงเวลาดังกล่าว
- 2) ความรู้ความสามารถ หรือบุคลิกภาพ ไม่เหมาะสมกับสาขาที่ส่งไปฝึกอบรมฝีมือแรงงาน
- 3) ระยะเวลาการฝึกอบรมแรงงานยาวกว่าระยะเวลาการคุ้มครองสิทธิ
- 4) มีความรู้ความชำนาญในสาขานั้นอยู่แล้ว

หลังจากเจ้าหน้าที่จัดหางานให้บริการจัดหางานเรียบร้อยแล้ว เจ้าหน้าที่จัดหางานจะออกใบนัดรายงานตัวให้ผู้ประกันตนกรณีว่างงานเพื่อใช้เป็นหลักฐานในการรายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่จัดหางานอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง โดยเจ้าหน้าที่จัดหางานสามารถนัดหมายให้ผู้ประกันตนกรณีว่างงานมารายงานตัวมากกว่าเดือนละ 1 ครั้งได้ หากเจ้าหน้าที่จัดหางานเห็นว่าจะทำให้ผู้ประกันตนกรณีว่างงานมีโอกาสได้บรรจุงานเร็วขึ้น ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงความสะดวกของผู้ประกันตนในการมารายงานตัวด้วย

## 5.2 การดำเนินงานด้านการจัดหางานและการฝึกอบรม

ข้อมูลเชิงตัวเลขของการดำเนินการด้านการจัดหางานและการฝึกอบรม จัดเป็นข้อมูลที่มีพลวัตสูง กล่าวคือผู้ประกันตนบางรายอยู่ในสถานะผู้ว่างงานในระยะเวลาไม่ถึง 1 เดือน ในขณะที่บางรายอาจตกอยู่ในสถานะผู้ว่างงานนานถึง 6 เดือน ประกอบกับตำแหน่งงานว่างสำหรับผู้ว่างงานเป็นข้อมูลที่มีความหมุนเวียนสูงเช่นเดียวกัน ด้วยเหตุดังกล่าว การเปรียบเทียบข้อมูลการดำเนินงานของกรมการจัดหางานในช่วงระยะเวลาต่างๆ ที่แน่นอนจึงเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก นอกจากนี้แล้ว โครงการประกันการว่างงานเริ่มมีการดำเนินการได้ไม่นาน เป็นเหตุให้มีฐานข้อมูลที่จำกัด ดังนั้น ในส่วนนี้จะ

เป็นการนำเสนอภาพรวมการดำเนินงานของโครงการ โดยจะไม่กล่าวถึงการวิเคราะห์เปรียบเทียบผลการดำเนินงานโครงการตั้งแต่เริ่มโครงการกับผลการดำเนินงานในปัจจุบัน

สำนักงานประกันสังคมให้การสนับสนุนโครงการประกันการว่างงาน โดยให้เงินสนับสนุนแก่กรมการจัดหางานตั้งแต่เริ่มโครงการ โดยยังไม่มีการจัดสรรเงินช่วยเหลือให้แก่กรมพัฒนาฝีมือแรงงานแต่อย่างใด ทั้งนี้ สำนักงานประกันสังคมไม่ได้มีข้อกำหนด หรือเงื่อนไขในการใช้เงินสนับสนุน โดยมากกรมการจัดหางานมักใช้เงินสนับสนุนส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายในด้านบุคลากร ทั้งการจัดจ้างบุคลากร และค่าล่วงเวลาของบุคลากร และค่าใช้จ่ายอื่นๆ เช่น ค่าจัดทำระบบ และค่าเช่าพื้นที่สัญญาณ เป็นต้น ตารางที่ 6.7 แสดง จำนวนเงินสนับสนุนจากสำนักงานประกันสังคมแก่กรมการจัดหางาน

**ตารางที่ 6.7 จำนวนเงินสนับสนุนการดำเนินงานประกันสังคมกรณีว่างงาน  
สำหรับกรมการจัดหางาน**

ปี	เงินสนับสนุน (บาท)
ก.ค. - ธ.ค. 2547	525,987
2548	5,808,726
2549	7,394,184

ที่มา: กองประโยชน์ทดแทน สำนักงานประกันสังคม

ตัวเลขผลการดำเนินงานของกรมจัดหางานแสดงให้เห็นลักษณะทั่วไปของผู้ประกันตนกรณีว่างงาน โดยมีประเด็นที่ควรพิจารณาดังต่อไปนี้

**1. จำนวนผู้ประกันตนที่บรรจุนานด้วยตนเองสูงกว่าบรรจุนานผ่านกรมการจัดหางานมาก**

ตารางที่ 6.8 แสดงให้เห็นชัดว่า จำนวนผู้ว่างงานกระจุกตัวอยู่ในเขตจังหวัดที่มีภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการขนาดใหญ่ อาทิ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา ชลบุรี เชียงใหม่ นครราชสีมา ขอนแก่น พังงา ภูเก็ต และสงขลา โดยเฉลี่ยร้อยละ 85 ของแรงงานที่ได้รับการบรรจุนานเป็นแรงงานที่หางานทำได้ด้วยตนเอง โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล แรงงานที่หางานทำได้ด้วยตนเองมีอัตราส่วนสูงถึงร้อยละ 98 เขตจังหวัดที่กรมการจัดหางานมีบทบาทในการช่วยเหลือผู้ว่างงานให้กลับเข้าทำงานมากกว่าการบรรจุนานด้วยตนเอง ได้แก่ สระบุรี ระยอง ปราจีนบุรี ราชบุรี ลำพูน แม่ฮ่องสอน อ่างทอง อุดรธานี มหาสารคาม และระนอง ซึ่งมีทั้งสิ้นเพียง 10 จังหวัด และมีจำนวนผู้ว่างงานรวมทั้งสิ้นเพียงร้อยละ 8.35 เท่านั้น ทั้งนี้ บทบาทของกรมการจัดหางานกับจำนวนผู้ว่างงานในแต่ละจังหวัดยังมีความสัมพันธ์ที่ไม่ชัดเจน กล่าวคือ จังหวัดที่มีอัตราส่วนของผู้ได้รับการบรรจุนานผ่านกรมการจัดหางานมีสูงถึงร้อยละ 84 คือ จังหวัดอ่างทอง และอุดรธานี มีจำนวนผู้ว่างงานที่ต่างกันมาก คือ 457 คน และ 2,654 คน ตามลำดับ



ตารางที่ 6.8 จำนวนผู้ประกันตนกรณีว่างงานที่บรรจุนานและพัฒนาฝีมือแรงงาน  
ในช่วง ก.ค. 2547 – ธ.ค. 2548

การขึ้นทะเบียน สำนักงานจัดหางาน	ผู้ออก จากงาน	การพัฒนาฝีมือแรงงาน			การบรรจุนาน		
		รวม	เปลี่ยน อาชีพ	เพิ่ม ทักษะ	รวม	จัดหางาน	ด้วยตัวเอง
ทั่วราชอาณาจักร	174,165	198	139	59	31,867	4,246	27,621
กรุงเทพมหานคร	47,208	28	8	20	7,632	299	7,333
ปริมณฑล	26,849	37	33	4	5,549	114	5,435
จังหวัดสมุทรปราการ	7,509	-	-	-	1,430	4	1,426
จังหวัดนนทบุรี	7,038	32	30	2	1,763	16	1,747
จังหวัดปทุมธานี	7,094	-	-	-	1,119	33	1,086
จังหวัดนครปฐม	3,313	-	-	-	602	38	564
จังหวัดสมุทรสาคร	1,895	5	3	2	635	23	612
ภาคกลาง	27,667	17	12	5	6,507	1,795	4,712
จังหวัดพระนครศรีอยุธยา	4,665	-	-	-	501	73	428
จังหวัดอ่างทอง	383	-	-	-	149	5	144
จังหวัดลพบุรี	1,411	-	-	-	351	67	284
จังหวัดสิงห์บุรี	535	3	1	2	218	61	157
จังหวัดชัยนาท	621	10	9	1	191	4	187
จังหวัดสระบุรี	2,183	-	-	-	329	219	110
จังหวัดชลบุรี	5,363	-	-	-	1,160	205	955
จังหวัดระยอง	2,800	-	-	-	770	583	187
จังหวัดจันทบุรี	770	-	-	-	264	9	255
จังหวัดตราด	258	3	1	2	114	22	92
จังหวัดฉะเชิงเทรา	1,504	1	1	-	557	38	519
จังหวัดปราจีนบุรี	826	-	-	-	273	226	47
จังหวัดนครนายก	350	-	-	-	71	8	63
จังหวัดสระแก้ว	496	-	-	-	79	3	76
จังหวัดราชบุรี	965	-	-	-	269	189	80
จังหวัดกาญจนบุรี	1,331	-	-	-	426	27	399
จังหวัดสุพรรณบุรี	1,101	-	-	-	203	6	197
จังหวัดสมุทรสงคราม	423	-	-	-	87	10	77
จังหวัดเพชรบุรี	853	-	-	-	230	10	220
จังหวัดประจวบคีรีขันธ์	829	-	-	-	265	30	235
ภาคเหนือ	25,906	7	4	3	4,884	830	4,054
จังหวัดเชียงใหม่	5,533	-	-	-	1,136	132	1,004
จังหวัดลำพูน	2,387	4	2	2	462	233	229

(อ่านต่อหน้า 316)

การขึ้นทะเบียน สำนักงานจัดหางาน	ผู้ออก จากงาน	การพัฒนาฝีมือแรงงาน			การบรรจุนาน		
		รวม	เปลี่ยน อาชีพ	เพิ่ม ทักษะ	รวม	จัดหางาน	ด้วยตัวเอง
จังหวัดลำปาง	2,979	-	-	-	345	38	307
จังหวัดอุดรธานี	612	-	-	-	172	15	157
จังหวัดแพร่	873	-	-	-	108	5	103
จังหวัดน่าน	1,524	-	-	-	270	2	268
จังหวัดพะเยา	1,056	-	-	-	258	35	223
จังหวัดเชียงราย	2,252	-	-	-	498	67	431
จังหวัดแม่ฮ่องสอน	327	-	-	-	126	80	46
จังหวัดนครสวรรค์	2,105	-	-	-	545	108	437
จังหวัดอุทัยธานี	448	-	-	-	54	16	38
จังหวัดกำแพงเพชร	672	-	-	-	83	10	73
จังหวัดตาก	844	1	-	1	226	10	216
จังหวัดสุโขทัย	864	2	2	-	97	30	67
จังหวัดพิษณุโลก	1,644	-	-	-	247	10	237
จังหวัดพิจิตร	1,060	-	-	-	159	34	125
จังหวัดเพชรบูรณ์	726	-	-	-	98	5	93
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	24,720	108	82	26	4,016	528	3,488
จังหวัดนครราชสีมา	4,150	-	-	-	647	28	619
จังหวัดบุรีรัมย์	943	-	-	-	272	6	266
จังหวัดสุรินทร์	1,019	-	-	-	220	32	188
จังหวัดศรีสะเกษ	929	18	15	3	207	88	119
จังหวัดอุบลราชธานี	1,851	-	-	-	319	41	278
จังหวัดยโสธร	551	-	-	-	79	2	77
จังหวัดชัยภูมิ	797	23	16	7	459	13	446
จังหวัดอำนาจเจริญ	457	-	-	-	12	10	2
จังหวัดหนองบัวลำภู	282	6	-	6	41	8	33
จังหวัดขอนแก่น	4,641	51	45	6	660	30	630
จังหวัดอุดรธานี	2,654	3	3	-	166	141	25
จังหวัดเลย	496	4	3	1	54	10	44
จังหวัดหนองคาย	568	-	-	-	339	12	327
จังหวัดมหาสารคาม	1,357	3	-	3	91	55	36
จังหวัดร้อยเอ็ด	857	-	-	-	194	10	184
จังหวัดกาฬสินธุ์	990	-	-	-	28	7	21
จังหวัดสกลนคร	1,144	-	-	-	90	18	72
จังหวัดนครพนม	649	-	-	-	80		80

(อ่านต่อหน้า 317)

การขึ้นทะเบียน สำนักงานจัดหางาน	ผู้ออก จากงาน	การพัฒนาฝีมือแรงงาน			การบรรจุนงาน		
		รวม	เปลี่ยน อาชีพ	เพิ่ม ทักษะ	รวม	จัดหางาน	ด้วยตัวเอง
จังหวัดมุกดาหาร	385	-	-	-	58	17	41
ภาคใต้	21,815	1	-	1	3,279	680	2,599
จังหวัดนครศรีธรรมราช	1,163	-	-	-	450	211	239
จังหวัดกระบี่	1,732	-	-	-	152	30	122
จังหวัดพังงา	3,990	-	-	-	119	14	105
จังหวัดภูเก็ต	3,655	-	-	-	813	18	795
จังหวัดสุราษฎร์ธานี	1,465	1	-	1	171	35	136
จังหวัดระนอง	595	-	-	-	128	80	48
จังหวัดชุมพร	560	-	-	-	200	36	164
จังหวัดสงขลา	3,194	-	-	-	594	106	488
จังหวัดสตูล	339	-	-	-	85	8	77
จังหวัดตรัง	611	-	-	-	155	19	136
จังหวัดพัทลุง	597	-	-	-	65	8	57
จังหวัดปัตตานี	1,506	-	-	-	122	14	108
จังหวัดยะลา	1,126	-	-	-	194	88	106
จังหวัดนราธิวาส	1,282	-	-	-	31	13	18

ที่มา: กรมการจัดหางาน

## 2. จำนวนผู้ประกันตนที่เข้ารับการฝึกงานมีน้อยมาก

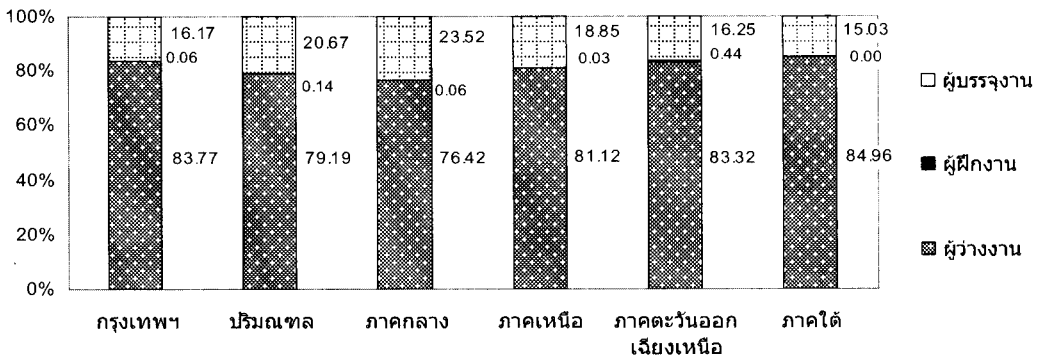
เมื่อพิจารณาสัดส่วนของผู้ว่างงานที่เข้ารับการฝึกอบรม ในเขตภูมิภาคต่างๆ รวมถึงเขตกรุงเทพฯ และเขตปริมณฑล จากจำนวนผู้ว่างงานทั้งหมดในแต่ละพื้นที่ พบว่า จำนวนผู้ว่างงานที่เข้ารับการฝึกอบรม ที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงานอยู่ในระดับต่ำมาก โดยเขตพื้นที่ที่มีผู้เข้าฝึกอบรมมากที่สุดคือเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีจำนวนผู้เข้ารับการฝึกอบรมเพียง 108 คน จากจำนวนผู้ว่างงานทั้งสิ้น 24,720 คน หรือคิดเป็นอัตราส่วนเพียงร้อยละ 0.44 เท่านั้น โดยเขตที่มีจำนวนผู้ประกันตนเข้าฝึกอบรมน้อยที่สุดคือภาคใต้ โดยมีผู้เข้ารับการฝึกอบรมเพียง 1 คน เท่านั้น จากจำนวนผู้ประกันตนกรณีว่างงานทั้งหมดในภาคใต้ 21,815 คน

## 3. อัตราส่วนผู้กลับเข้าทำงานอยู่ในระดับต่ำ

อัตราส่วนผู้ได้รับการบรรจุนงานจากจำนวนผู้ว่างงานทั้งหมด อยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ คือ ร้อยละ 15 ถึง ร้อยละ 23 เท่านั้น ซึ่งแสดงให้เห็นชัดว่า ผู้ประกันตนที่มาขึ้นทะเบียนกรณีว่างงานมีแนวโน้มในการกลับเข้าทำงานต่ำ โดยเขตที่มีผู้ประกันตนกรณีว่างงานกลับเข้าทำงานสูงสุดคือ เขตภาคกลาง ซึ่งมีผู้กลับเข้าทำงานทั้งสิ้น 6,507 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 23.52 ของจำนวนผู้ประกันตนกรณีว่างงานทั้งหมดในภาคกลาง เขตที่มีผู้ประกันตนกรณีว่างงานกลับเข้าทำงานน้อยที่สุดคือภาคใต้ โดยมี

ผู้กลับเข้าทำงานทั้งสิ้น 3,279 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 15.03 ของจำนวนผู้ประกันตนในภาคกลาง อัตราส่วนผู้ประกันตนกรณีว่างงานที่เข้ารับการฝึกงาน และได้รับการบรรจุงานจำแนกตามภูมิภาค แสดงในรูปที่ 6.2

รูปที่ 6.2 อัตราส่วนผู้ประกันตนกรณีว่างงานที่ฝึกงาน และได้รับการบรรจุงาน



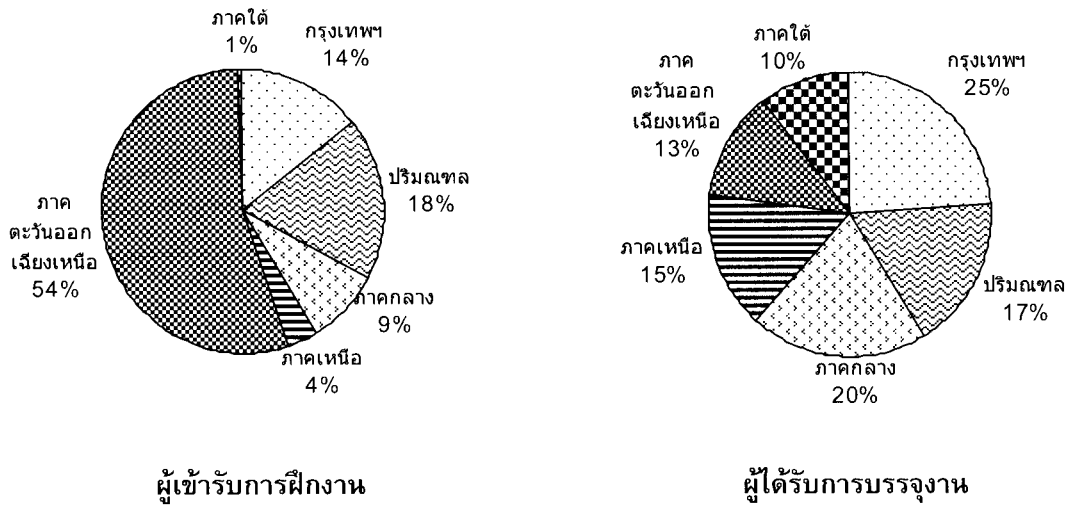
ที่มา: สำนักงานประกันสังคม

4. อัตราส่วนผู้ได้รับการบรรจุงานไม่สอดคล้องกับอัตราส่วนผู้เข้ารับการพัฒนาฝีมือแรงงาน

สัดส่วนผู้ได้รับการบรรจุงานในแต่ละพื้นที่เทียบกับจำนวนผู้ได้รับการบรรจุงานทั่วประเทศไม่สอดคล้องกับสัดส่วนผู้เข้ารับการฝึกอบรม กล่าวคือ พื้นที่ที่มีสัดส่วนผู้ได้รับการบรรจุงานสูงที่สุด ไม่ใช่พื้นที่ที่มีอัตราการเข้าฝึกอบรมมากที่สุด โดยพื้นที่ที่มีการบรรจุงานสูงที่สุด คือเขตกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการเข้ารับการฝึกอบรมเป็นอันดับที่ 3 สำหรับพื้นที่ที่มีการฝึกอบรมสูงสุด คือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นั้น มีสัดส่วนการเข้าบรรจุงานของผู้ประกันตนในอันดับที่ 5 จากทั้งสิ้น 6 พื้นที่ รูปที่ 6.3 แสดงสัดส่วนผู้เข้ารับการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงาน และสัดส่วนผู้ได้รับการบรรจุงาน เปรียบเทียบระหว่างภูมิภาค

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจากประกันสังคมจังหวัด สำนักงานจัดหางานจังหวัด และศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด ได้แสดงให้เห็นถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานในภาคปฏิบัติ กล่าวคือ โครงการประกันการว่างงานมีบทบาทในการช่วยเหลือผู้ว่างงานในจังหวัดภูเก็ต และพังงาอย่างมากเนื่องจากเป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากชึนามิ และมีจำนวนผู้ว่างงานโดยไม่สมัครใจเป็นจำนวนมาก

รูปที่ 6.3 อัตราส่วนผู้ประกันตนกรณีว่างงานที่เข้าฝึกอบรม และผู้ได้รับการบรรจุงาน



ที่มา: สำนักงานประกันสังคม

### 5.3 ข้อจำกัดในการดำเนินงานจัดหางานและฝึกอบรม

การช่วยเหลือผู้ว่างงานให้กลับมามีงานทำอีกครั้ง โดยกรมการจัดหางาน และกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน มีข้อจำกัดในการดำเนินงานในหลายๆ ด้าน อันมีสาเหตุมาจากลักษณะเฉพาะของตลาดแรงงาน ลักษณะพื้นฐานของการประกันการว่างงาน และโครงสร้างการดำเนินงานของหน่วยงานราชการ ทั้งนี้ข้อจำกัดในการดำเนินงานเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประกันตนกรณีว่างงานด้านการจัดหางานและการพัฒนาฝีมือแรงงานสามารถจำแนกออกเป็น 2 ส่วน คือ ข้อจำกัดในด้านผู้ให้บริการ (กรมการจัดหางาน) และข้อจำกัดด้านผู้รับบริการ (ผู้ประกันตนกรณีว่างงาน) โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### ข้อจำกัดของผู้ให้บริการ

- การขาดแคลนเจ้าหน้าที่จัดหางานที่มีความชำนาญในการดำเนินงาน ทั้งนี้ การให้ความช่วยเหลือผู้ประกันตนกรณีว่างงานให้ได้รับงานใหม่ที่มีความเหมาะสมกับความรู้ความสามารถของผู้ประกันตนนั้น เป็นประเด็นที่มีความซับซ้อน เนื่องจากผู้ประกันตนบางรายขาดความกระตือรือร้นในการหางานทำ และปัญหาการว่างงานอาจส่งผลกระทบต่อสภาพจิตใจอย่างมากแก่ผู้ประกันตนบางราย ดังนั้น การชักชวนให้ผู้ประกันตนกลับเข้าสู่การทำงานโดยการยอมรับงานในตำแหน่งหน้าที่ที่มีความสำคัญลดลง หรืองานที่ให้ผลตอบแทนน้อยกว่าเดิม จึงเป็นสิ่งที่ทำได้ยากและต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ที่เข้าใจปัญหา และมีความชำนาญในการโน้มน้าวจิตใจ แต่ในการดำเนินงานจริง เจ้าหน้าที่จัดหางาน

โดยมากเป็นลูกจ้างภาครัฐ ซึ่งมีอายุการทำงานสั้น มีการหมุนเวียนของเจ้าหน้าที่ และสับเปลี่ยนหน้าที่สูง เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวขาดความชำนาญ ทักษะในการโน้มน้าวจิตใจผู้ประกันตนกรณีว่างงาน

- ปัญหาการจัดสรรเจ้าหน้าที่จัดหางานไม่เหมาะสม สืบเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่จัดหางานในสำนักงานจัดหางานแต่ละแห่ง มีหน้าที่ที่ความรับผิดชอบต้องให้บริการหลายด้าน เช่น การให้บริการจัดหางานแก่บุคคลว่างงานทั่วไปและผู้ประกันตนกรณีว่างงาน การให้บริการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว การให้บริการส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศ การจัดงานนัดพบแรงงานนอกสถานที่ การแนะแนวอาชีพในชุมชน เป็นต้น ดังนั้น ในบางช่วงเวลาที่งานบริการอื่นๆ เหล่านี้ต้องการใช้เจ้าหน้าที่จัดหางานจำนวนมาก ส่งผลให้การบริการขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนกรณีว่างงาน และงานบริการจัดหางานจะขาดแคลนเจ้าหน้าที่จัดหางานให้การให้บริการในบางช่วงเวลา

- ไม่สามารถกำหนดขอบเขตการให้บริการแก่ผู้ประกันตนที่ว่างงานอย่างแท้จริงได้ ทั้งนี้ เนื่องจากระบบการตรวจสอบสถานภาพการเป็นผู้ว่างงานของผู้ประกันตนยังคงจำกัดอยู่เฉพาะการจ้างงานในระบบเท่านั้น (Formal Sector) ซึ่งถือเป็นสัดส่วนที่น้อยมากของกำลังแรงงานเมื่อเทียบกับกลุ่มแรงงานนอกระบบ (Informal Sector) อย่างไรก็ตาม สปส. ยังคงไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าแรงงานว่างงาน และไม่มีรายได้จริง ดังนั้น จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงการให้บริการแก่ผู้ว่างงานในระบบ แต่ประกอบอาชีพอิสระนอกระบบในเวลาเดียวกันได้ ทั้งนี้ กรมการจัดหางานทราบถึงข้อจำกัดนี้เป็นอย่างดี แต่ถือว่าการทำนอกระบบเป็นอาชีพที่มีรายได้ไม่มั่นคง และไม่มีสวัสดิการคุ้มครองที่พอเพียง จึงพิจารณาเห็นควรให้สิทธิประโยชน์ในกรณีว่างงาน โดยบุคคลดังกล่าวที่มาขึ้นทะเบียนเป็นผู้ว่างงานที่กรมการจัดหางานจะได้รับการบันทึกสถานะเป็น “ผู้ประกอบอาชีพอิสระ” ปัญหาการไม่สามารถตรวจสอบสถานะที่แท้จริงของผู้ว่างงานได้นี้ อาจยังไม่เป็นปัญหาที่เด่นชัดในปัจจุบัน แต่ปัญหามีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงมากขึ้นในอนาคต เมื่อจำนวนผู้มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือกรณีว่างงานขยายตัวเพิ่มขึ้น

- การประชาสัมพันธ์โครงการยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ กล่าวคือ ขาดการกระจายข้อมูลข่าวสารที่ทั่วถึง ในเรื่องของรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องกฎระเบียบ และข้อบังคับการใช้สิทธิของผู้ประกันตนในกรณีว่างงาน เป็นเหตุให้ผู้ว่างงานปฏิบัติตนไม่ถูกต้อง อาทิ ไม่มารายงานตัวในระยะเวลาที่กำหนด ทำให้หมดสิทธิการได้รับเงินช่วยเหลือ หรือผู้ประกันตนไปขอใช้สิทธิผู้ประกันตนที่สำนักงานประกันสังคม โดยไม่ได้มารายงานตัวที่กรมการจัดหางานก่อน ทำให้เกิดความล่าช้าในการรายงานตัว และก่อความไม่สะดวกแก่ผู้ประกันตน นอกจากนี้แล้ว การถ่ายทอดข่าวสารที่ไม่มีประสิทธิภาพยังก่อให้เกิดความเข้าใจผิดแก่ผู้ว่างงาน เช่น การขาดคุณสมบัติบางประการของผู้ว่างงานเป็นเหตุให้ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่คาดหมายไว้

- ตำแหน่งงานว่างที่กรมจัดหางานไม่มีความหลากหลาย เป็นเหตุให้ผู้ว่างงานไม่สามารถหางานที่ตรงตามความต้องการได้ภายในระยะเวลาที่ได้รับประโยชน์ทดแทน ตัวอย่างเช่น ผู้ประกันตนในกรุงเทพฯ สนใจงานด้านโรงแรม ซึ่งสำนักงานจัดหางานไม่มีตำแหน่งงานในลักษณะดังกล่าว โดยมากตำแหน่งงานในเขตกรุงเทพฯ จะอยู่ในรูปของงานในโรงงาน พนักงานขาย และพนักงานบัญชี เป็นต้น

ซึ่งถือเป็นตำแหน่งงานที่มีผลตอบแทนในระดับค่อนข้างต่ำ และไม่เปิดโอกาสให้ผู้ว่างงานมีโอกาสในการเลือกงานมากนัก

- หลักสูตรการพัฒนาฝีมือแรงงานไม่ตรงตามความต้องการของผู้ประกันตนกรณีว่างงาน ซึ่งในกรณีที่ผู้ประกันตนมีความประสงค์จะฝึกทักษะการประกอบอาชีพเพิ่มเติม หรือกรมการจัดหางานแนะนำให้ผู้ประกันตนเข้ารับการฝึกอาชีพ ผู้ประกันตนกรณีว่างงานสามารถเข้ารับการอบรมได้ที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน อย่างไรก็ตาม การฝึกอาชีพดังกล่าวนี้ไม่ได้รับความนิยมนจากผู้ประกันตนกรณีว่างงาน เนื่องจากหลักสูตรการฝึกอาชีพไม่สอดคล้องกับความต้องการของแรงงาน หลักสูตรไม่มีความหลากหลาย และกระจุกตัวอยู่ในไม่กี่สาขาอาชีพ อาทิ ช่างทำผม ผู้ประกอบอาหาร ช่างประดิษฐ์ ช่างไฟฟ้า และช่างคอมพิวเตอร์ ซึ่งสายอาชีพดังกล่าวมีความเหมาะสมกับผู้ประกันตนเพียงบางกลุ่มเท่านั้น ทั้งนี้ กรมการจัดหางานได้ประสานความร่วมมือกับกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อเสนอแนะสายอาชีพ และโครงการฝึกอบรมที่เป็นที่ต้องการของผู้ว่างงาน เพื่อปรับปรุงคุณภาพและหลักสูตรการฝึกอาชีพต่อไป

- การให้บริการแก่ผู้ประกันตนกรณีว่างงานล่าช้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจ่ายประโยชน์ทดแทน อันเนื่องมาจากการบันทึกข้อมูลการจ่ายงานสมทบของผู้ประกันตนในระบบคอมพิวเตอร์มีความล่าช้าและไม่เป็นปัจจุบัน กล่าวคือ ข้อมูลล่าสุดในระบบคอมพิวเตอร์เป็นข้อมูลการจ่ายเงินสมทบเมื่อ 2-3 เดือนที่ผ่านมาแล้ว แต่ยังไม่มีการบันทึกข้อมูลการจ่ายเงินสมทบครั้งล่าสุด เป็นเหตุให้การตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ประกันตนต้องล่าช้า และจ่ายประโยชน์ทดแทนช้า สำหรับผู้ประกันตนบางรายความล่าช้าของข้อมูลอาจทำให้ได้รับการพิจารณาว่ามีคุณสมบัติไม่ครบในการขอรับประโยชน์ทดแทน เป็นเหตุให้ต้องทำเรื่องติดต่อมายังประกันสังคม และในบางครั้งการทำเรื่องเพื่อรับประโยชน์ทดแทนอาจล่าช้าไปถึง 2-3 เดือน

- การเรียกเก็บประโยชน์ทดแทนที่จ่ายเกินกว่าสิทธิที่ผู้ประกันตนควรได้รับทำได้ยาก ในบางกรณีผู้ประกันตนได้รับการบรรจุนานตามเดิม แต่นายจ้างไม่ได้แจ้งการบรรจุนานของลูกจ้างแก่ สปส. หรือเกิดความล่าช้าในกระบวนการแจ้งสถานะของลูกจ้าง ทำให้ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานต่อไปภายหลังจากที่ได้รับการบรรจุนานแล้ว ซึ่งเกินกว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามระเบียบของโครงการ ทั้งนี้ สปส. มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ติดต่อประสานกับผู้ประกันตนในการติดตามเรียกคืนประโยชน์ทดแทนที่จ่ายเกินไป แต่กระบวนการติดตามนั้นมีความล่าช้า และใช้ระยะเวลาานนอกจากนี้แล้ว สถานประกอบการบางแห่งยังมีความไม่โปร่งใสในการส่งเงินสมทบ โดยเฉพาะเจ้าของกิจการที่เป็นชาวต่างชาติ ซึ่งเมื่อเจ้าของกิจการเหล่านี้ทราบว่าจะปิดกิจการในไม่ช้า ก็มักจะยุติการส่งเงินสมทบแก่ สปส. ถึงแม้ว่าจะยังคงหักเงินสมทบจากลูกจ้างก็ตาม ซึ่งอาจเป็นสาเหตุให้ผู้ประกันตนที่ทำงานในสถานประกอบการดังกล่าวจ่ายเงินสมทบไม่ครบตามข้อกำหนดของโครงการ ทั้งนี้ หากผู้ประกันตนมีหลักฐานการจ่ายเงินสมทบจริง สปส. จะพิจารณาให้สิทธิประโยชน์กรณีว่างงานต่อไป โดย สปส. จะจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปทำหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบ และดำเนินการกับนายจ้าง เช่น ยึดทรัพย์เพื่อชำระหนี้เงินสมทบ และมีบทลงโทษนายจ้างตาม พ.ร.บ.ประกันสังคมต่อไป

## ข้อจำกัดของผู้รับบริการ

- ผู้ประกันตนขาดความกระตือรือร้นในการทำงาน เนื่องจากผู้ประกันตนกรณีว่างงานส่วนใหญ่เป็นผู้ว่างงานโดยสมัครใจ มักไม่มีความตั้งใจจะหางานทำผ่านทางกรมการจัดหางาน หรือไม่มีความต้องการกลับเข้าสู่การทำงานเลย ส่งผลให้การ จัดหางานแก่แรงงานดังกล่าวเป็นไปได้โดยยาก ประกอบกับเจ้าหน้าที่จัดหางานไม่ได้เข้มงวดในการจัดหางานหรือส่งผู้ประกันตนกรณีว่างงานเหล่านี้ไปฝึกฝีมือแรงงาน ทำให้ผู้ประกันตนกรณีว่างงานเหล่านี้มีสถานภาพรองานตลอดระยะเวลาที่ได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน

- ผู้ประกันตนกรณีว่างงานที่มีอายุมากไม่ค่อยเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงาน โดยเฉพาะผู้ประกันตนที่อายุมาก และมีการศึกษาไม่สูงนักซึ่งเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพในภาคการผลิต ทั้งนี้ สถานประกอบการ โรงงานส่วนใหญ่มักกำหนดอายุผู้สมัครไว้ระหว่าง 18-35 ปี เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการจัดหางานให้กับแรงงานกลุ่มนี้ได้น้อยมาก โดยส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่จัดหางานจะให้คำแนะนำในลักษณะการแนะแนวอาชีพ เพื่อให้สามารถประกอบธุรกิจส่วนตัวหรือรับงานไปทำที่บ้านได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ประกันตนกรณีว่างงานกลุ่มนี้จะยังคงได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานต่อไป เนื่องจากเจ้าหน้าที่จัดหางานจะพิจารณาว่าผู้ประกันตนกลุ่มนี้มีรายได้ไม่มั่นคงแน่นอน

- ผู้ประกันตนกรณีว่างงานขาดคุณสมบัติ หรือมีข้อจำกัดในการประกอบอาชีพ เนื่องจากผู้ประกันตนกรณีว่างงานส่วนใหญ่ที่ใช้บริการจัดหางานมักเป็นแรงงานที่มีทักษะความสามารถไม่สูงมาก มีคุณสมบัติในการทำงานไม่ครบตามที่เจ้าของกิจการ หรือผู้ว่าจ้างต้องการ เช่น การมีวุฒิการศึกษา ทักษะ และประสบการณ์ที่ไม่เพียงพอ ตลอดจนจนถึงการมีข้อจำกัดบางประการของผู้ประกันตนบางราย อันเป็นเหตุให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามที่นายจ้างคาดหวัง อาทิ ผู้ประกันตนบางรายมีครอบครัว หรือมีบุตรที่มีอายุน้อยและมีความจำเป็นต้องดูแลครอบครัวและบุตร บางรายอาจกำลังตั้งครรถ์หรือเพิ่งคลอด เป็นเหตุให้ผู้ประกันตนไม่พร้อมที่จะกลับเข้าทำงานอย่างเต็มที่ เนื่องจากไม่สามารถทำงานตามชั่วโมงที่นายจ้างต้องการได้

- ผู้ประกันตนกรณีว่างงานบางกลุ่มเป็นแรงงานฝีมือที่มีทักษะความสามารถสูง กลุ่มผู้ประกันตนกรณีว่างงานเหล่านี้เป็นแรงงานที่เจ้าของกิจการ หรือผู้ว่าจ้างต้องการ แต่เนื่องจากตำแหน่งงานว่างที่กรมจัดหางานมีข้อจำกัดในด้านลักษณะงาน และผลตอบแทน เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่จัดหางานไม่สามารถหาตำแหน่งงานที่เหมาะสมให้กับผู้ประกันตนเหล่านี้ได้ ประกอบกับผู้ประกันตนกรณีว่างงานกลุ่มนี้มีทักษะและประสบการณ์สูงอยู่แล้วจึงไม่เหมาะที่จะส่งไปฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ทำให้เจ้าหน้าที่จัดหางานทำได้เพียงแนะนำให้ผู้ประกันตนกลุ่มนี้หางานทำด้วยตนเอง เช่น จากอินเทอร์เน็ต หรือจากบริษัทจัดหางานเอกชน (ซึ่งจะต้องมีค่าใช้จ่ายในการจัดหางาน)

- ผู้ประกันตนประสบปัญหาในการเดินทางไปฝึกอบรมเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่นอกเขตกรุงเทพฯ เนื่องจากมีศูนย์ฝึกอบรมเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานเพียงหนึ่งแห่งเท่านั้นในแต่ละจังหวัดที่มีการให้บริการ ดังนั้น ผู้ประกันตนบางรายจึงต้องเดินทางไกลในแต่ละวันเพื่อไปรับการฝึกอบรม ทำให้มีต้นทุนค่าใช้จ่ายในการเดินทางสูง และมีความไม่สะดวกในการเข้าฝึกอบรม



## สาเหตุของข้อจำกัดในการดำเนินงาน

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ข้อจำกัดในการดำเนินงานมีสาเหตุมาจากข้อจำกัดขององค์กรที่ให้บริการ และผู้ประกันตนกรณีว่างงาน อย่างไรก็ตาม ลักษณะสำคัญบางประการของกลไกการประกันการว่างงาน และลักษณะเฉพาะของตลาดแรงงานอันเป็นผลมาจากการมีข้อมูลข่าวสารที่ไม่สมมาตร (Asymmetric Information) ก็เป็นสาเหตุสำคัญในการสร้างข้อจำกัดในการช่วยเหลือผู้ประกันตนกรณีว่างงาน

การประกันการว่างงานก่อให้เกิดพฤติกรรม Moral Hazard เนื่องจากผู้ให้ประกันขาดข้อมูลข่าวสารที่สมบูรณ์เกี่ยวกับผู้ประกันตน โดยผู้ประกันตนบางรายไม่มีความเดือนร้อนเรื่องเงินขณะว่างงาน บางรายว่างงานโดยสมัครใจ เนื่องจากอยู่ในระยะรองานใหม่ หรือเมื่องานเก่า โดยมีกรณีตัวอย่างที่ได้จากการสัมภาษณ์สำนักจัดหางานในพื้นที่ภาคเหนือ ซึ่งสถานประกอบการโรงงานยาสูบมีการหยุดพักเครื่องจักรชั่วคราว ทำให้มีการเลิกจ้างแรงงานจำนวนมากในคราวเดียวกัน เมื่อโรงงานเดินเครื่องจักรทั้งหมดตามเดิมก็จะมีงานเพิ่มขึ้นต่อไป การหยุดดำเนินการเป็นระยะนี้ทำให้มีผู้ประกันตนมาขอใช้บริการเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากในระยะเวลานั้นๆ ผู้ประกันตนเหล่านี้มักไม่มีความกระตือรือร้นในการทำงานทำ เนื่องจากทราบดีว่าเป็นการว่างงานเพียงชั่วคราว

บุคคลดังกล่าวอาจไม่มีความจำเป็นจะต้องพึ่งพาเงินช่วยเหลือกรณีว่างงานเพื่อรักษาคุณภาพชีวิต หรือความช่วยเหลือด้านการหางาน ดังสามารถเห็นได้จากการมีผู้ประกันตนมาขึ้นทะเบียนผู้ว่างงาน โดยแจ้งความประสงค์อย่างชัดเจนว่าต้องการหางานทำด้วยตนเอง ผู้ประกันตนเหล่านี้มาขึ้นทะเบียนเพียงเพื่อต้องการสิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับตามระยะเวลาที่กำหนดเท่านั้น ซึ่งส่วนใหญ่ไม่สนใจหางานทำ และไม่กลับเข้าทำงานในช่วงที่ได้รับประโยชน์ทดแทน ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานจึงเปรียบเสมือนทำหน้าที่บรรเทาแรงกดดันในการหางานทำของผู้ประกันตน อันเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ผลการดำเนินงานด้านการจัดหางานให้แก่ผู้ประกันตนอยู่ในเกณฑ์ที่ไม่สูงนัก ฉะนั้น การให้บริการแก่บุคคลเหล่านี้จึงเป็นการเพิ่มต้นทุนให้กับโครงการในการบรรลุวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือผู้ว่างงานให้สามารถดำรงชีวิตอยู่อย่างมีคุณภาพในขณะที่ทำงานหางานใหม่

นอกจากปัญหาการประกันการว่างงานจะมีความเกี่ยวข้องกับพฤติกรรม Moral Hazard ของผู้ประกันตนกรณีว่างงานแล้ว บางส่วนยังเกิดจากพฤติกรรมการดำเนินงานของกรมการจัดหางาน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ให้บริการขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนกรณีว่างงานและให้บริการจัดหางานเอง เนื่องจากการจัดหางานไม่ได้ให้บริการจัดหางานกับผู้ประกันตนกรณีว่างงานโดยเฉพาะ แต่เป็นการให้บริการจัดหางานกับบุคคลว่างงานโดยทั่วไป ที่มารับบริการจัดหางานที่สำนักงานจัดหางานโดยสมัครใจ โดยเจ้าหน้าที่จัดหางานจะให้บริการในลักษณะการช่วยเหลือให้บุคคลเหล่านี้มีโอกาสสมัครงานและได้รับการบรรจุงานมากขึ้น เมื่อมีโครงการประกันการว่างงานเกิดขึ้น กรมการจัดหางานต้องทำหน้าที่ขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนกรณีว่างงาน พร้อมทั้งให้บริการจัดหางานกับผู้ประกันตนกรณีว่างงาน แต่เจ้าหน้าที่ยังคงให้บริการจัดหางานกับผู้ประกันตนกรณีว่างงานในลักษณะการช่วยเหลือเช่นเดียวกับบุคคลว่างงานทั่วไป มิได้เข้มงวดในการเร่งรัดให้ผู้ประกันตนเหล่านี้กลับเข้าทำงานอีกครั้งโดยเร็วที่สุด หรืออาจ

กล่าวได้ว่าการดำเนินงานของกรมการจัดหางานไม่ได้ช่วยขจัดหรือลดปัญหา Moral Hazard ที่จะเกิดขึ้นในระบบประกันการว่างงานเลย

ความไม่เข้มงวดกับผู้ประกันตนนั้น รวมไปถึงความไม่เคร่งครัดในขั้นตอนการตรวจสอบคุณสมบัติและพิจารณาสิทธิของผู้ประกันตนด้วย โดยเฉพาะในขั้นตอนการพิจารณาการรายงานตัวของผู้ประกันตน กล่าวคือ เจ้าหน้าที่จัดหางานมักผ่อนผันอนุมัติให้ประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ประกันตนที่ไม่ได้รายงานทำตามที่กำหนดไว้ ผู้ประกันตนที่ไม่มารายงานตัวตามกำหนด มารายงานตัวล่าช้าด้วยเหตุผลที่ไม่สมควร หรือผู้ประกันที่มีเอกสารประกอบการรายงานตัวไม่ครบ เช่น ไม่มีหลักฐานการไปสมัครกับนายจ้าง เป็นต้น ทั้งนี้ ความไม่เข้มงวดของเจ้าหน้าที่อาจมีสาเหตุมาจากการที่เจ้าหน้าที่จัดหางานขาดแรงจูงใจในการบริหารเงินกองทุนประกันสังคมให้มีประสิทธิภาพ เนื่องจากโครงการประกันการว่างงานไม่มีกลไกการทำงานที่อำนวยความสะดวกให้กรมจัดหางานเข้าไปมีส่วนได้เสียในกองทุนประกันสังคม ซึ่งในกรณีทั่วไปเจ้าหน้าที่จัดหางานมักมีแนวโน้มให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประกันที่มาขอใช้สิทธิให้มากที่สุด โดยไม่คำนึงถึงเสถียรภาพของกองทุน

ปัจจัยสำคัญอีกประการที่เป็นสาเหตุของข้อจำกัดการดำเนินงานของกรมการจัดหางาน คือ ความน่าเชื่อถือในเรื่องของคุณภาพแรงงาน และคุณภาพตำแหน่งงานว่างภายใต้การดูแลของกรมการจัดหางาน ถึงแม้การให้บริการจัดหางานโดยภาครัฐจะเป็นบริการที่มีความน่าเชื่อถือที่สุดในด้านการมีตำแหน่งงานจริง และความมั่นคงของบริษัทนายจ้าง แต่ยังคงประสบปัญหาความน่าเชื่อถือในเรื่องคุณภาพแรงงาน และคุณภาพงาน กล่าวคือผู้ว่างงานส่วนใหญ่มีความเชื่อว่า ตำแหน่งงานที่กรมการจัดหางานสามารถจัดหาให้ได้นั้น เป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญ และให้ผลตอบแทนในระดับปานกลางหรือระดับต่ำ เป็นเหตุให้แรงงานที่มีฝีมือและเคยได้รับค่าจ้างในระดับสูงไม่ต้องการความช่วยเหลือจากกรมการจัดหางาน ในขณะที่เดียวกัน นายจ้างบริษัทที่ต้องการแรงงานที่มีความรู้ในระดับสูงก็มีความเชื่อว่าแรงงานที่สมัครงานผ่านกรมการจัดหางานเป็นแรงงานที่ไม่มีประสบการณ์และความชำนาญเพียงพอ จึงไม่สนใจทำการลงประกาศรับสมัครงานผ่านทางกรมการจัดหางาน ความล้มเหลวในการสร้างความน่าเชื่อถือด้านคุณภาพเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ไม่มีแรงงานที่มีความสามารถในระดับสูง และตำแหน่งงานในระดับสูง หมุนเวียนในความดูแลของกรมการจัดหางาน เป็นเหตุให้การให้บริการแก่ผู้ประกันตนกรณีว่างงานที่มีความการศึกษา ทักษะ และประสบการณ์การทำงานในระดับสูงเป็นไปได้ยาก

ตารางที่ 6.9 แสดงข้อมูลตำแหน่งงานว่างทั่วประเทศภายใต้การดูแลของกรมการจัดหางาน แบ่งประเภทของตำแหน่งงานว่างออกเป็น 9 หมวด<sup>32</sup> ทั้งนี้ ข้อมูลในเดือนเมษายน 2549 ชี้ให้เห็นชัดว่า ตำแหน่งงานว่างภายใต้การดูแลของกรมการจัดหางานส่วนใหญ่เป็นตำแหน่งอาชีพงานพื้นฐาน (หมวด 9) โดยคิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ 38 ของตำแหน่งงานว่างทั้งหมด ซึ่งเป็นตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับผู้ใช้แรงงานที่ต้องทำงานซ้ำซาก เช่น พนักงานขายตามบ้าน ผู้ขายของตามถนน ผู้ทำงานบ้าน พนักงานทำความสะอาด ผู้ส่งเอกสาร ผู้ขนส่งสัมภาระ ผู้เปิดปิดประตู พนักงานเช็ดกระจก และพนักงาน

<sup>32</sup> รายละเอียดของอาชีพในแต่ละหมวดแสดงในภาคผนวกที่ 3

รักษาความปลอดภัย เป็นต้น ซึ่งถือเป็นตำแหน่งงานที่ไม่ได้อาศัยความรู้ความชำนาญ และเป็นหมวดอาชีพมีผลตอบแทนต่ำที่สุดจากทั้ง 9 หมวด ในขณะที่หมวดอาชีพที่ต้องอาศัยการศึกษา และความสามารถในวิชาชีพระดับสูง คือหมวดที่ 1 ผู้บัญญัติกฎหมาย ข้าราชการระดับอาวุโส ผู้จัดการ มีเพียงร้อยละ 2 เท่านั้น

ด้านการฝึกพัฒนาฝีมือแรงงาน ความหลากหลายในสาขาอาชีพของหลักสูตร และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการฝึกเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้อัตราการฝึกเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานอยู่ในระดับต่ำ กล่าวคือ หลักสูตรการอบรมเพื่อยกระดับฝีมือแรงงานเป็นหลักสูตรวิชาชีพในภาคบริการและภาคการผลิตระดับพื้นฐาน อาทิ อาชีพประกอบอาหาร งานประดิษฐ์ งานผลิตสิ่งทอ หรือช่างเทคนิคต่างๆ เป็นต้น ซึ่งเป็นอาชีพที่ไม่ตรงกับคุณสมบัติ และไม่เป็นที่ต้องการของผู้ประกันตนที่มีการศึกษาสูง ซึ่งประกอบอาชีพอยู่ในภาคบริการระดับที่สูงขึ้นไป สำหรับผู้ประกันตนที่มีคุณสมบัติตรงกับวัตถุประสงค์ของหลักสูตร อาจไม่มีความประสงค์เข้ารับการฝึกพัฒนาฝีมือแรงงานเนื่องจากความไม่แน่นอนของประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการฝึก กล่าวคือ ผู้ประกันตนอาจไม่ได้งานตามความต้องการถึงแม้จะผ่านการฝึกอบรมก็ตาม ประกอบการฝึก อบรมมีต้นทุนอื่นๆ รวมอยู่ เช่น ค่าเดินทางไปยังศูนย์พัฒนาฝีมือ รวมถึงเวลาและโอกาสในการสรรหางาน และสมัครงาน ที่ต้องเสียไปเนื่องจากอยู่ในระหว่างอบรม สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นสาเหตุให้การฝึกพัฒนาฝีมือแรงงานได้รับความนิยมน้อยมากในหมู่ผู้ประกันตน

ตารางที่ 6.9 ตำแหน่งงานว่างประจำเดือน เมษายน 2549

ตำแหน่งงานว่างตามหมวดอาชีพ		รวม	อัตราส่วน
หมวด 1	ผู้บัญญัติกฎหมาย ข้าราชการระดับอาวุโส ผู้จัดการ	7,047	2.50
หมวด 2	ผู้ประกอบการวิชาชีพด้านต่างๆ	12,882	4.58
หมวด 3	ช่างเทคนิคสาขาต่างๆ และผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง	27,938	9.93
หมวด 4	เสมียน เจ้าหน้าที่	28,081	9.98
หมวด 5	พนักงานบริการ พนักงานขายในร้านค้าและตลาด	46,382	16.49
หมวด 6	ผู้ปฏิบัติงานมีฝีมือด้านการเกษตรและประมง	2,265	0.81
หมวด 7	ผู้ปฏิบัติงานมีฝีมือในธุรกิจต่างๆ	24,783	8.81
หมวด 8	ผู้ปฏิบัติงานด้านเครื่องจักรในโรงงานและด้านการประกอบ	25,262	8.98
หมวด 9	อาชีพงานพื้นฐาน	106,715	37.93
รวม		281,355	100.00

ที่มา: กรมการจัดหางาน

## 5.4 ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา

เนื่องจากปัญหาการประกันการว่างงานส่วนใหญ่มีความเกี่ยวข้องกับปัญหา Moral Hazard ของผู้ประกันตนกรณีว่างงาน ดังนั้น การแก้ไขปัญหาของการประกันการว่างงานเหล่านี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อลดหรือขจัดปัญหา Moral Hazard เหล่านี้ โดยแนวทางการแก้ไขปัญหาที่มีดังนี้

1. สำนักงานประกันสังคมควรสร้างความเข้าใจให้เจ้าหน้าที่จัดหางานตระหนักถึงปัญหา Moral Hazard ที่เกิดขึ้นในระบบประกันการว่างงาน พร้อมทั้งปรับทัศนคติและวิธีการให้บริการจัดงานแก่ผู้ประกันตนกรณีว่างงาน เพื่อให้เจ้าหน้าที่จัดหางานมีบทบาทในการลดหรือขจัดปัญหา Moral Hazard ของระบบประกันการว่างงานมากขึ้น

2. แม้ว่าสำนักงานประกันสังคมได้พยายามเพิ่มการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการประกันสังคมและการประกันการว่างงานให้กับผู้ประกันหลายวิธี แต่ยังมีผู้ประกันตนอีกจำนวนมากที่ยังไม่รับรู้สื่อเหล่านั้น แนวทางการเพิ่มพูนความรู้เกี่ยวกับประกันสังคมควรเริ่มในระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อให้ทุกคนที่ผ่านการศึกษามีความู้เกี่ยวกับสิทธิต่างๆ ของตนในระบบประกันสังคม

3. สำนักงานประกันสังคมควรร่วมมือกับกรมการจัดหางาน ในการวางแผนการพัฒนาบุคลากรเจ้าหน้าที่จัดหางานทั้งด้านจำนวนและทักษะในการจัดหางานเพื่อให้สามารถรองรับผู้ประกันตนกรณีว่างงานที่คาดว่าจะมีแนวโน้มมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และมีปัญหาในการเข้ารับบริการจัดหางานที่ซับซ้อนมากยิ่งขึ้นในอนาคต

4. การที่กรมการจัดหางานยังมีตำแหน่งงานอยู่อย่างจำกัด ทำให้ไม่สามารถจับคู่ผู้ว่างงานและตำแหน่งงานว่างให้แก่ผู้ประกันตนกรณีว่างงานได้อย่างเต็มที่ ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว กรมการจัดหางานควรจะมีการหาตำแหน่งงานในเชิงรุกมากขึ้น และเน้นความหลากหลายของตำแหน่งงาน เพื่อให้สามารถรองรับการให้บริการจัดหางานกับผู้ประกันตนกรณีว่างงานซึ่งมีลักษณะการทำงานที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น รวมถึงเร่งสร้างความน่าเชื่อถือด้านคุณภาพแรงงานและคุณภาพของงานด้วย

5. กรมพัฒนาฝีมือแรงงานควรเร่งพัฒนาหลักสูตรในการฝึกอบรมให้มีความหลากหลาย ให้สามารถรองรับความต้องการของผู้ประกันตนในทุกระดับอาชีพ เช่น ควรมีหลักสูตรเพื่อยกระดับฝีมือแรงงานสำหรับผู้ประกันตนที่มีการศึกษา และประสบการณ์สูง นอกจากนี้ทางกรมพัฒนาฝีมือแรงงานควรร่วมมือกับฝ่ายนายจ้างในการระดมสมองเพื่อพัฒนาหลักสูตรการฝึกอบรมที่เป็นที่ต้องการของนายจ้างโดยตรง เพื่อเพิ่มโอกาสในการจ้างงานให้กับผู้ประกันตน และควรประสานความร่วมมือกับนายจ้างเพื่อเร่งพัฒนาการฝึกพัฒนาฝีมือแรงงานในรูปแบบของการฝึกงานในสถานที่จริง (On the job training) ซึ่งเป็นการฝึกอบรมมีประสิทธิภาพ และสามารถนำมาใช้ได้จริง อีกทั้งยังมีต้นทุนการฝึกที่ต่ำกว่าการฝึกอบรมในห้องเรียน

6. ควรมีการศึกษาลักษณะของผู้ประกันตนกรณีว่างงานอย่างจริงจัง เพื่อเป็นรากฐานในการวางแผนการจัดหลักสูตรการพัฒนาฝีมือแรงงาน รวมถึงการพัฒนาอาชีพให้เหมาะสมกับลักษณะที่หลากหลายของผู้ประกันตนกรณีว่างงาน เพื่อให้ผู้ประกันตนกรณีว่างงานมีศักยภาพในการกลับเข้าทำงานไม่ว่าจะเป็นการจ้างงานในระบบ (Formal Sector) หรือการจ้างงานนอกระบบ (Informal Sector) ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงาน และพัฒนาสู่ทางในการช่วยเหลือผู้ว่างงานที่มีอายุมากได้กลับเข้าสู่ตลาดแรงงานอย่างเหมาะสม

7. ควรมีการพัฒนากระบวนการจัดเก็บข้อมูลผู้ประกันตนให้ละเอียดมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับการเข้ารับการอบรมเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงาน เช่น ข้อมูลการหางานทำของผู้ประกันตนหลัง

การฝึกอบรม ต้นทุนในการฝึกอบรมของผู้ประกันตน ซึ่งรวมถึงต้นทุนแฝงและต้นทุนค่าเสียโอกาส เพื่อนำมาใช้ในการประเมินประสิทธิภาพ และโยชน์ของการฝึกเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงาน

## 6. รูปแบบการมีงานทำก่อนและหลังการมีโครงการประกันการว่างงาน

การศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบการมีงานทำของแรงงานในต่างประเทศนั้นมีความซับซ้อนมากในช่วงทศวรรษ 1990 ซึ่งเป็นช่วงที่หลายประเทศอยู่ในภาวะเศรษฐกิจไม่ค่อยดี มีอัตราการว่างงานสูง และมีการใช้เงินภาษีในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ว่างงานเป็นจำนวนมากมาย ภาควิชาการจะจึงให้ความสนใจกับการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการประกันการว่างงานให้มีประสิทธิภาพ และลดการเกิดการเสียดัดของการรับเงินประกันการว่างงาน เนื่องจากได้มีข้อโต้แย้งมากมายเกี่ยวกับปัญหาของโครงการในหลายประเทศที่ทำให้ผู้เสียภาษีเกิดความคลั่งแคลงใจว่าเงินประกันการว่างงานได้ทำให้อัตราการว่างงานสูงขึ้นหรือไม่ หรือทำให้ผู้รับเงินประกันการว่างงานขาดความตื่นตัวในการกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานหรือไม่ หรือมีผู้ทำงานเพียงเพื่อให้ได้สิทธิรับเงินประกันการว่างงานและใช้เวลาว่างงานในการพักผ่อนหรือไม่

ผลการศึกษารูปแบบการทำงานเมื่อปัจจัยเกี่ยวกับโครงการเปลี่ยน เช่น เปลี่ยนระยะเวลาทำงานขั้นต่ำเพื่อให้เกิดสิทธิรับเงินประกันการว่างงาน พบว่า การเพิ่มระยะเวลาการเกิดสิทธิทำให้ระยะเวลาการทำงานของผู้จ้างงานขึ้น นอกจากนี้ อัตราการออกจากภาวะการมีงานทำของผู้จ้างจะสูงมากเมื่อทำงานมาจนครบเวลาที่ทำให้ได้สิทธิรับเงินประกันการว่างงาน (Baker and Rea, 1998) ในขณะที่มีบางการศึกษาพบข้อเสียของการเคยรับเงินประกันการว่างงาน เช่น Corak (1993) กล่าวว่า มี stigma effect ของการรับเงินประกันการว่างงาน คือผู้จ้างที่เคยรับเงินประกันการว่างงานมาแล้วมีแนวโน้มที่จะรับเงินประกันการว่างงานยาวนานกว่าเดิมในครั้งต่อไป และ Jurajda (2002) พบว่าถ้าเคยรับเงินประกันการว่างงานมาแล้วมีแนวโน้มว่าระยะเวลาการทำงานในอนาคตจะสั้นลง

ด้วยผลการศึกษาหลายชิ้นทำให้หลายประเทศได้ปฏิรูประบบประกันการว่างงานของตนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของโครงการ

ในหัวข้อนี้เป็นการศึกษาถึงรูปแบบการทำงานของผู้จ้างว่ามีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมหรือไม่ เมื่อมีโครงการประกันการว่างงาน ในฐานะที่ผู้จ้างเป็น economic agent ที่แสวงหาความพอใจสูงสุดอยู่เสมอ ผู้จ้างอาจมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเมื่อโครงสร้างผลตอบแทนจากการทำงานและว่างงานเปลี่ยนไป ในส่วนแรกของหัวข้อนี้จะกล่าวถึงทฤษฎีที่อธิบายพฤติกรรมของผู้จ้าง ส่วนต่อไปจะเป็นการวิจัยเชิงประจักษ์ว่าพฤติกรรมของผู้จ้างเปลี่ยนไปตามการคาดการณ์ของทฤษฎีหรือไม่ ซึ่งการศึกษาในหัวข้อนี้จะเป็ประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบประกันการว่างงานในอนาคต

## 6.1 ทฤษฎีพฤติกรรมการทำงาน<sup>33</sup>

ทฤษฎีทางด้านเศรษฐศาสตร์แรงงานที่นำมาวิเคราะห์พฤติกรรมการตัดสินใจทำงานของลูกจ้างในที่นี้ คือ Static Labour Supply Model<sup>34</sup> เพื่อให้การวิเคราะห์เห็นภาพที่เป็นรูปธรรมจึงขอกล่าวซ้ำเกี่ยวกับระเบียบการมีสิทธิรับเงินประโยชน์ทดแทนจากการประกันการว่างงาน ดังนี้

- ผู้มีสิทธิจะต้องส่งเงินสมทบมาแล้ว 6 เดือนภายใน 15 เดือน (ไม่จำเป็นต้องเป็น 6 เดือนติดต่อกัน)
- อัตราเงินสมทบกรณีประกันการว่างงานเท่ากับร้อยละ 0.5 ของค่าจ้างต่อเดือน
- อัตราเงินประโยชน์ทดแทนเท่ากับร้อยละ 50 ของค่าจ้างเฉลี่ยสามเดือนก่อนตกงาน
- ระยะเวลารับประโยชน์ทดแทนสูงสุดเท่ากับ 6 เดือน

ทฤษฎี Static Labour Supply Model สมมติให้ความพอใจหรืออรรถประโยชน์ (utility, U) ของบุคคลขึ้นอยู่กับปัจจัยสองประการ คือระดับของการบริโภค (C) และเวลาของการพักผ่อนหรือไม่ทำงาน (I) หรือ  $U = u(C, I)$  บุคคลหนึ่งๆ จะมีความพอใจมากขึ้นเมื่อได้รับการบริโภคเพิ่มขึ้นและ/หรือเมื่อได้รับการพักผ่อนมากขึ้น เวลาทั้งหมดที่บุคคลหนึ่งมีสามารถใช้ได้สองทางคือทำงานหรือพักผ่อน แต่ละบุคคลจะพยายามใช้เวลาและงบประมาณที่มีอยู่จำกัดให้ได้ประโยชน์หรือความพอใจสูงสุด ถ้ากำหนดให้ระยะเวลาที่จะทำการวิเคราะห์มีระยะเวลาหนึ่งปี C หมายถึง ระดับการบริโภคต่อปีของสินค้ากลุ่มหนึ่งที่เป็นตัวแทนของสินค้าทุกชนิดรวมกันและมีราคาเท่ากับหนึ่ง และ I เป็นจำนวนเดือนที่ได้พักผ่อนหรือระยะเวลาที่ไม่ได้ทำงาน ถ้า w หมายถึงค่าจ้างต่อเดือน รายได้จากการทำงานจะเท่ากับ  $w(1-0.005)$  ต่อปี รายได้รวมของแต่ละบุคคลเท่ากับรายได้จากการทำงานและรายได้จากแหล่งอื่น เช่น เงินประโยชน์ทดแทนจากการประกันการว่างงาน (ต่อไปจะเรียกว่า เงินประกันการว่างงาน) เส้นแสดงงบประมาณ (budget line) ของแต่ละบุคคลในกรณีที่รายได้มาจากการทำงานเพียงอย่างเดียว คือเส้น AB ดังรูปที่ 6.4 ในกรณีที่อัตราเงินสมทบเท่ากับร้อยละ 0.5 ของค่าจ้าง ความชันของเส้น AB เท่ากับ  $-w(1+0.005)$  ในแบบจำลองนี้รายได้ทั้งหมดใช้เพื่อการบริโภค หรือสมมติว่าไม่มีการออมเพื่อใช้ในอนาคตนั่นเอง

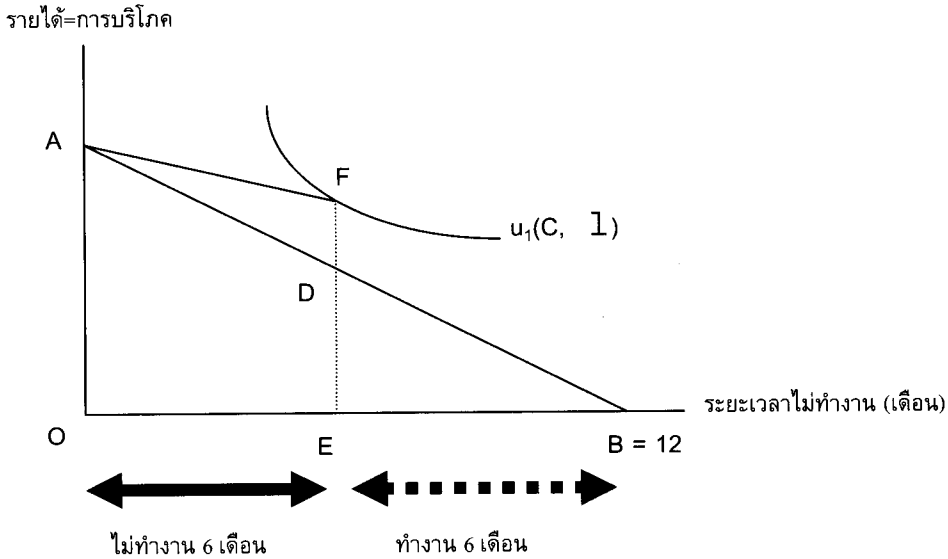
สมมติให้การไม่มีการประกันการว่างงานทำให้บุคคลหนึ่งเลือกที่จะทำงาน 6 เดือนในหนึ่งปี ทำให้รายได้จากการทำงานเท่ากับ DE และระยะเวลาทำงาน คือ BE เดือน ระยะเวลาพักผ่อนคือ OE เดือน ในกรณีที่มีการประกันการว่างงานบุคคลนี้มีสิทธิรับเงินประกันการว่างงานเท่ากับ  $0.5w$  ต่อเดือน เป็นระยะเวลา 6 เดือน (OE) ทำให้รายได้ต่อปีเพิ่มขึ้นจาก ED เป็น EF ถ้าบุคคลนี้ทำงานมากกว่า BE ระยะเวลาทำงานจะเลื่อนไปทางซ้ายมือของจุด E ทำให้เหลือเวลาพักผ่อนหรือ I ลดลงนั่นเอง การที่

<sup>33</sup> ปรับปรุงจาก วรวรรณ ชาตัญญูวิทย์ “การประกันการว่างงานกับพฤติกรรมของนายจ้างและลูกจ้าง” เอกสารประกอบการประชุมวิชาการครั้งที่ 11 จัดโดยสมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2545 ณ โรงแรมเดอะแกรนด์ กรุงเทพฯ.

<sup>34</sup> พฤติกรรมของลูกจ้างยังสามารถอธิบายได้ด้วย Implicit Contract Model หรือ Search Model

ระยะเวลาทำงานในรอบปีเพิ่มขึ้นทำให้ระยะเวลาที่จะได้รับเงินประกันการว่างงานในรอบปีเดียวกันลดลง และถ้าทำงานทั้ง 12 เดือน ทำให้ในปีนั้นมีรายได้จากการทำงานทั้งหมดเท่ากับ OA เส้นงบประมาณเส้นใหม่ในกรณีที่มีการประกันการว่างงานจึงเท่ากับ AFDB โดยที่เส้น AF มีความชันเท่ากับ  $-w(1-0.5)$

รูปที่ 6.4 เส้นงบประมาณเมื่อมีเงินประโยชน์ทดแทนการว่างงาน



เพื่อให้ได้รับอรรถประโยชน์สูงสุดแต่ละบุคคลจะเลือกทำงานและบริโภค ณ ตำแหน่งที่ indifference curve สัมผัสกับ budget line ถ้าเส้น indifference curve เป็นดังรูป จะเห็นว่า การที่มีการประกันการว่างงานนั้นจะทำให้ผู้ที่เลือกทำงานตั้งแต่ 6 เดือนขึ้นไปในเวลาหนึ่งปีนั้นจะได้รับอรรถประโยชน์สูงขึ้นจากการที่ budget line ขยับสูงขึ้น การที่มีการประกันการว่างงานได้สร้างแรงจูงใจให้บุคคลเปลี่ยนแปลงการเลือกระยะเวลาการทำงาน ผู้ที่เคยทำงาน 5 เดือนอาจจะเพิ่มเวลาทำงานไปเป็น 6 เดือน สำหรับผู้ที่ทำงาน 7 เดือนอาจจะลดเวลาทำงานลงเหลือ 6 เดือน ทฤษฎีนี้คาดการณ์ว่าบุคคลจะแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดด้วยการเลือกที่จะทำงานเป็นระยะเวลา 6 เดือน และรับเงินประกันการว่างงานอีก 6 เดือนที่เหลือ (อาจมีข้อโต้แย้งได้ว่าการว่างงานต้องเป็นการว่างงานโดยไม่สมัครใจ ซึ่งใน Implicit contract model อธิบายว่า นายจ้างและลูกจ้างสามารถตกลงกันได้ว่าจะทำอย่างไรจึงจะทำให้การว่างงานเป็นการว่างงานแบบไม่สมัครใจเพื่อให้มีสิทธิรับเงินประกันการว่างงาน)

อย่างไรก็ดี พฤติกรรมที่คาดการณ์ไว้อาจไม่สามารถใช้ได้กับลูกจ้างที่มีค่าแรงสูงจนกระทั่งความชันของเส้น AB สูงมาก เนื่องจากรายได้ที่รับการประกันนั้นมีอัตราสูงสุดเพียง 15,000 บาท และร้อยละ 50 ของรายได้ที่รับการประกันจึงเป็นเพียง 7,500 บาท สำหรับผู้ที่มีรายได้สูงนั้น จะเห็นว่าเงินจำนวน 7,500 บาท เป็นสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับรายได้หรือถ้าลาออกจากงานก็จะได้รับ

เงินสูงสุดเพียง 4,500 บาทต่อเดือน เป็นเวลา 3 เดือน เท่านั้น ความแตกต่างระหว่างเส้น AF และ AD จะน้อยมากจนอาจจะไม่มีนัยสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงของเส้น utility<sup>35</sup> ดังนั้นผลประโยชน์ของโครงการ จะไม่สามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของลูกจ้างกลุ่มนี้ได้

## 6.2 วิธีการวิจัยและข้อมูล

วิธีการวิเคราะห์ระยะเวลาการทำงานและการว่างงานใช้ duration analysis ซึ่งใช้กันอย่างแพร่หลายในต่างประเทศที่มีฐานข้อมูลที่เอื้ออำนวย เป้าหมายของการวิเคราะห์ คือต้องการทราบว่า ลูกจ้างมีระยะเวลาการทำงาน (หรือระยะเวลาการว่างงาน) สั้นหรือนานเพียงใด และอะไรเป็นเหตุที่ทำให้ลูกจ้างเปลี่ยนสถานภาพจากมีงานทำไปเป็นว่างงาน (หรือเปลี่ยนจากว่างงานมาเป็นมีงานทำ) การวิเคราะห์ในแนวนี้จึงเป็นการวิเคราะห์เชิงพลวัตที่ดูการเปลี่ยนแปลงของสถานภาพหนึ่งไปยังอีกสถานภาพหนึ่ง รายละเอียดเกี่ยวกับ duration analysis สามารถดูได้จาก Keifer (1988) Lancaster (1990) หรือ Wooldridge (2001)

สมมติให้  $T$  หมายถึงเวลาที่เป็นตัวแปรสุ่มแบบต่อเนื่อง ในที่นี้  $T$  หมายถึงระยะเวลาที่ลูกจ้างมีงานทำ (เพื่อให้การอธิบายง่ายต่อการเข้าใจจึงจะกล่าวเฉพาะระยะเวลาการมีงานทำ ส่วนระยะเวลาการว่างงานนั้นใช้หลักการคิดเหมือนกัน) ระยะเวลาที่น้อยที่สุด คือ 0 ตัวแปร  $T$  มี duration distribution function และ probability density function เขียน ได้ดังนี้

$$(1) F(t) = P(T \leq t); t \geq 0$$

$$(2) f(t) = \frac{dF(t)}{dt}$$

โดยที่  $t$  หมายถึงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง

กำหนดให้ความน่าจะเป็นที่ลูกจ้างจะเปลี่ยนสถานภาพจากมีงานทำมาเป็นการว่างงานภายในช่วงเวลาสั้นๆ  $dt$  หลังจากทำงานมาแล้วเป็นระยะเวลา  $t$  เขียนอยู่ในรูป

$$(3) P(t \leq T \leq t + dt | T \geq t)$$

ถ้าเราหารสมการที่ (3) ด้วย  $dt$  เราจะได้ค่าเฉลี่ยของความน่าจะเป็นที่ลูกจ้างจะเปลี่ยนสถานภาพต่อช่วงเวลาหนึ่ง หลังจากอยู่ในสถานภาพนั้นเป็นเวลา  $t$  ถ้า  $dt$  มีค่าน้อยมากเราจะได้

$$(4) \lambda(t) = \lim_{dt \rightarrow 0} \frac{P(t \leq T \leq t + dt | T \geq t)}{dt}$$

<sup>35</sup> การรับเงินประกันการว่างงานอาจมี stigma effect ที่ทำให้ผู้มีค่าจ้างสูงได้รับความพอใจลดลงถ้าต้องรับเงินประกันการว่างงานเพียงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับรายได้เดิม



เราเรียกสมการที่ (4) ว่า hazard function หมายถึง อัตราการออกจากสถานภาพหนึ่งไปยังอีกสถานภาพหนึ่งต่อช่วงเวลาสั้นๆ หลังจากระยะเวลา  $t$  (instantaneous rate of leaving per unit of time) หรืออีกนัยหนึ่ง คือความน่าจะเป็นที่จะออกจากสถานภาพหนึ่งภายในช่วงเวลา  $[t, t+dt]$  หลังจากได้อยู่ในสถานภาพนั้นมาเป็นระยะเวลา  $t$

สมการที่ (4) สามารถเขียนใหม่ได้ดังนี้

$$(5) \lambda(t) = \lim_{dt \rightarrow 0} \frac{F(t+dt) - F(t)}{dt} \frac{1}{1-F(t)} = \frac{f(t)}{1-F(t)}$$

ดังนั้น hazard function จึงเท่ากับ probability density function หาดด้วยหนึ่งลบ distribution function เมื่อกำหนดให้

$$(6) S(t) = 1 - F(t)$$

จะได้ hazard function เท่ากับ

$$(7) \lambda(t) = \frac{f(t)}{S(t)} \text{ และเท่ากับ } -\frac{d \log S(t)}{dt}$$

สมการที่ (6) เรียกว่า survival function หมายถึงความน่าจะเป็นที่จะอยู่รอดในสถานการณ์หนึ่งๆ เมื่อระยะเวลาผ่านไป  $t$  เช่น ระยะเวลาที่ลูกจ้างที่มีงานทำจะยังคงมีงานทำอยู่เมื่อระยะเวลาการทำงานผ่านมาแล้ว  $t$  เดือน จากความสัมพันธ์ในสมการที่ (5) - (7) ทำให้เราทราบความสัมพันธ์ของ hazard และ survival function ถ้าเราทราบค่าหนึ่งจะทำให้สามารถคำนวณอีกค่าหนึ่งได้

การประมาณ hazard และ survival function นั้นทำได้ทั้งที่เป็น non-parametric หรือ semi-parametric หรือ parametric การประมาณแบบ non-parametric มักเป็นที่นิยมเมื่อเราไม่ทราบ distribution ของ hazard และ survival function ว่าอยู่เป็น distribution แบบใด การสมมติ distribution ที่ไม่ถูกมีความเสี่ยงต่อ negative duration dependence<sup>36</sup> (Lancaster, 1990) ดังนั้น ใน การศึกษานี้จะใช้วิธี non-parametric และ semi-parametric ในการประมาณ hazard และ survival function

#### Non-parametric method

การคำนวณวิธีนี้สมมติให้ตัวอย่างทุกอย่างตัวอย่างมีลักษณะเหมือนกัน (homogeneous) ในที่นี้จะใช้เทคนิคของ Kaplan-Meier Survival Function สำหรับการสมมติว่าเวลาเป็นตัวแปรต่อเนื่องและวิธี Life Table สำหรับระยะเวลาที่เป็นตัวแปรแบบไม่ต่อเนื่อง

<sup>36</sup> ตัวอย่างเช่น ถ้าระยะเวลาการทำงานมี negative duration dependence หมายความว่า ยิ่งบุคคลหนึ่งทำงานเป็น ระยะเวลาสั้นขึ้น จะทำให้โอกาสที่จะพ้นจากมีงานทำมาเป็นผู้ว่างงานจะยิ่งลดลง หรือถ้าระยะเวลาการว่างงานมี negative duration dependence หมายความว่า ยิ่งบุคคลหนึ่งว่างงานนานขึ้น จะทำให้โอกาสที่จะพ้นจากสถานภาพว่างงานจะยิ่งลดลง

กำหนดให้  $t_1 < t_2 < \dots < t_j < \dots < t_k < \infty$  เป็นระยะเวลาของเหตุการณ์ที่สังเกตได้จากข้อมูล จากชุดของข้อมูลเราสามารถทราบค่าของตัวแปรเหล่านี้

$d_j$  เป็นจำนวนตัวอย่างที่เปลี่ยนสถานะภาพ (fail) เช่น จากทำงานไปเป็นว่างงาน ณ เวลา  $t_j$

$m_j$  เป็นจำนวนตัวอย่างที่ censor ในช่วง  $[t_j, t_{j+1}]$  คือยังอยู่ในสถานะภาพเดิม ณ เวลา  $t_j$  แต่ไม่มีข้อมูล ณ เวลา  $t_{j+1}$

$n_j$  เป็นจำนวนตัวอย่างที่เสี่ยงต่อการเปลี่ยนสถานะภาพ ณ จุดเริ่มต้นของเวลา  $t_j$  (ซึ่งประกอบด้วยจำนวนตัวอย่างที่เป็น censored และ completed spells ณ เวลา  $t_j$  หรือหลังจากนั้น)

$$n_j = (m_j + d_j) + (m_{j+1} + d_{j+1}) + \dots + (m_k + d_k)$$

Kaplan-Meier Survival Function คำนวณได้จากผลคูณของหนึ่งลบด้วยจำนวนผู้เปลี่ยนสถานะภาพหารด้วยจำนวนกลุ่มเสี่ยงต่อการเปลี่ยนสถานะภาพ

$$(8) \quad S(t_j) = \prod_{j|t_j=t} \left( 1 - \frac{d_j}{n_j} \right)$$

การคำนวณ hazard function จากสมการที่ (8) มีปัญหาในเรื่อง slope ของ survival function และ integrated hazard function (เป็น step) ไม่ well-defined ดังนั้น ในการศึกษาจึงไม่คำนวณ hazard function ในกรณี non-parametric

วิธีการทำ Life Table มีประโยชน์ในกรณีที่เราสนใจการเปลี่ยนแปลงสถานะภาพของตัวอย่างตามช่วงเวลา โดยเฉพาะเรื่องการประกันการว่างงานนั้นมักกำหนดระยะเวลาการเกิดสิทธิและระยะเวลารับประโยชน์เป็นช่วงเวลาหนึ่งๆ เช่น สามเดือน หกเดือน เป็นต้น

กำหนดให้  $\tau_j$  เป็นช่วงเวลาที่ตัวอย่างเปลี่ยนสถานะภาพหรือเป็นระยะเวลาที่ยังไม่เปลี่ยนสถานะภาพแต่การเก็บข้อมูลได้จบสิ้นลง (failure or censoring time)  $j=1, \dots, J$  และ  $t_j \leq \tau < t_{j+1}$  โดยมี

$d_j$  เป็นจำนวนตัวอย่างที่เปลี่ยนสถานะภาพ (fail) ในช่วงเวลา  $\tau_j$

$m_j$  เป็นจำนวนตัวอย่างที่ยังอยู่สถานะภาพเดิมเมื่อการเก็บข้อมูลสิ้นสุดลง (censor) ในช่วงเวลา  $\tau_j$

$N_j$  เป็นจำนวนตัวอย่างที่ยังไม่เปลี่ยนสถานะภาพเมื่อเริ่มต้นช่วงเวลาหนึ่งๆ

$n_j = N_j - \frac{m_j}{2}$  เป็นจำนวนตัวอย่างที่เสี่ยงต่อการเปลี่ยนสถานะภาพ ณ จุดเริ่มต้นของช่วงเวลาหนึ่งๆ

Survival function และ asymptotic standard error คำนวณได้จากสูตรต่อไปนี้

$$(9) \quad S(j) = \prod_{k=1}^j \left( 1 - \frac{d_k}{n_k} \right)$$

$$(10) \text{ asym. std error} = s(j) = S(j) \sqrt{\sum_{k=1}^j \frac{d_k}{n_k(n_k - d_k)}}$$

### Semi-parametric method

วิธีการที่อนุญาตให้มีตัวแปรบางลักษณะ (เช่น เพศ อายุ การศึกษา) ของตัวอย่างมาอธิบาย hazard function หรือยอมรับว่ามี heterogeneity เป็นวิธีการแบบ semi-parametric และ parametric methods วิธีการของ semi-parametric ไม่จำเป็นต้องมีข้อสมมติเกี่ยวกับ functional form ของ hazard function ในที่นี้เราจะใช้วิธี Cox's Proportional Hazard ที่เสนอโดย Cox ในปี 1972 วิธีการประมาณค่าพารามิเตอร์ของ Cox ใช้ Partial Likelihood ซึ่งทำให้ไม่จำเป็นต้องประมาณ baseline hazard และจึงเรียกว่า semi-parametric

วิธีการ Cox's Proportional Hazard ยังคงให้เวลาเป็นตัวแปรต่อเนื่อง และให้ระยะเวลาของการทำงานในแต่ละชุด (การทำงานติดต่อกันหนึ่งชุดเรียกว่า spell) เป็นตัวแปรสุ่มที่เป็นได้ทั้งระยะเวลาการทำงานที่จบแล้ว (หมายถึงตัวอย่างได้เปลี่ยนสถานภาพไปเป็นว่างงานแล้วและเป็น completed spell) และระยะเวลาการทำงานที่ยังคงสภาพอยู่แต่การเก็บข้อมูลได้สิ้นสุดลง (เป็น censored spell)

สมมติให้ Vector  $X_i$  ประกอบตัวแปรสุ่มที่ไม่ผันแปรตามเวลา Cox's Proportional Hazard เขียนได้ดังสมการต่อไปนี้<sup>37</sup>

$$(11) \lambda(t, X_i) = \theta_0(t) \exp(\beta' X_i) = \theta_0(t) \lambda_i$$

โดยที่  $\theta_0(t)$  เป็น baseline hazard function ที่เปลี่ยนไปตามระยะเวลา  $t$  แต่ไม่ผันแปรตาม  $X$  ตัวอย่างทุกตัวอย่างจะมี baseline hazard เท่ากัน ค่านี้จะเป็นตัวบ่งชี้ว่ามี duration dependence หรือไม่

$\lambda_i = \exp(\beta' X_i)$  เป็นค่าที่ไม่ผันแปรตามระยะเวลา แต่ผันแปรตามค่า  $X$  ค่าสัมประสิทธิ์  $\beta$  เป็นค่าที่อธิบายว่าตัวแปร  $X$  ทำให้ hazard function เปลี่ยนแปลงเป็นสัดส่วนกับ baseline hazard function อย่างไร

การประมาณค่า  $\beta$  ทำโดย maximize partial likelihood function ต่อไปนี้

$$(12) \ln L = \sum_{j=1}^D \left[ \sum_{k \in D_j} X_k \beta - d_j \ln \left( \sum_{i \in R_j} \exp(X_k \beta) \right) \right]$$

โดยที่  $j$  เป็นดัชนีที่บอกระยะเวลาที่เรียงจากน้อยไปมาก

$D_j$  เป็น set ของตัวอย่าง  $d_j$  ที่เปลี่ยนสถานภาพ ณ เวลา  $t_j$

$d_j$  เป็นจำนวนตัวอย่างที่เปลี่ยนสถานภาพ ณ เวลา  $t_j$

$R_j$  เป็น set ของตัวอย่าง  $k$  ที่อยู่ในกลุ่มเสี่ยง ณ เวลา  $t_j$

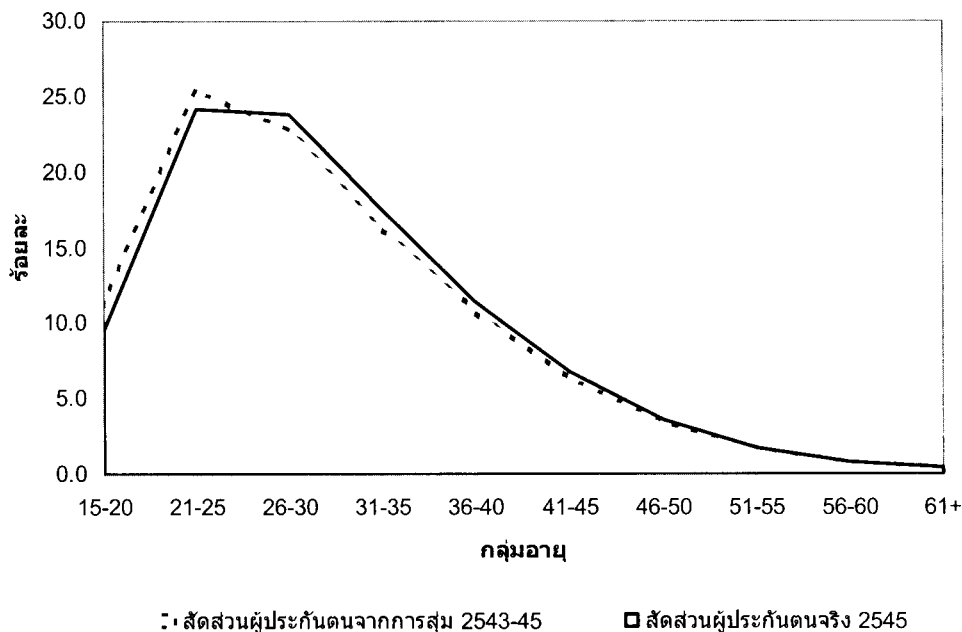
<sup>37</sup> ด้วยข้อจำกัดของข้อมูลที่กำลังศึกษาทำให้ไม่สามารถดูผลของ unobserved heterogeneity ได้ และจะไม่กล่าวถึงวิธีการดังกล่าวไว้ในการศึกษานี้ ผู้สนใจสามารถอ่านได้ใน Lancaster (1990)

ข้อมูล

ข้อมูลที่ใช้ศึกษารูปแบบการทำงานของลูกจ้างผู้ประกันตนได้จากการสุ่มแบบ random จากฐานข้อมูลการส่งเงินสมทบของผู้ประกันตนโดยสำนักงานประกันสังคม ข้อมูลถูกแบ่งออกเป็น 2 ช่วงเวลา คือก่อนมีโครงการประกันการว่างงานช่วงปี 2543-44 (24 เดือน) และหลังมีการประกันการว่างงานช่วงปี 2547-48 (24 เดือน) ข้อมูลก่อนมีโครงการฯ นั้นมีจำนวนตัวอย่างจากการสุ่มแบบ random ทั้งหมด 161,379 ตัวอย่างหรือประมาณร้อยละ 2.8 ของผู้ประกันตนในปี 2543 (ดูการกระจายของตัวอย่างตามรูปที่ 6.5) ข้อมูลชุดนี้ได้รับความอนุเคราะห์จากสำนักงานประกันสังคมในปี 2546

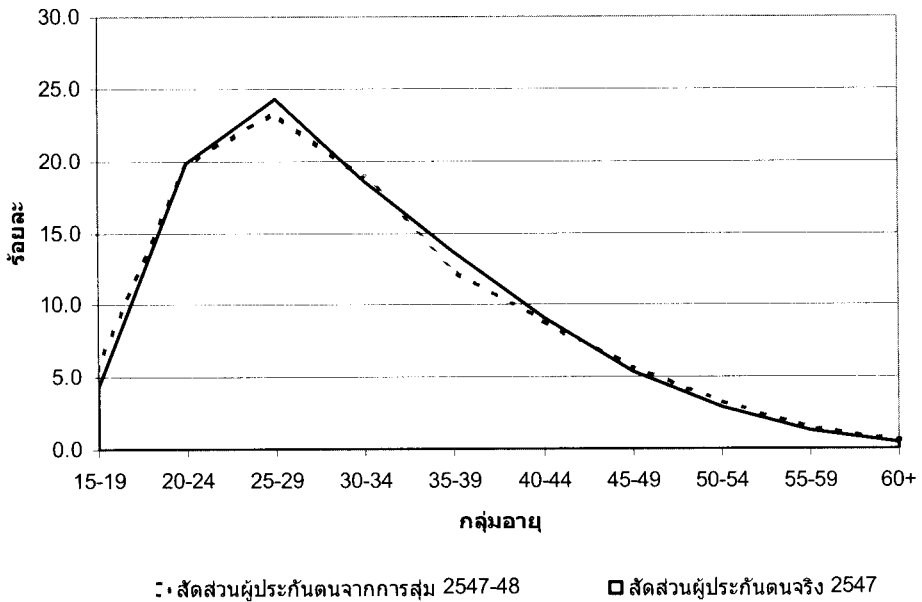
ข้อมูลหลังมีโครงการฯ มีจำนวนตัวอย่างจากการสุ่มแบบ random ทั้งหมด 74,569 ตัวอย่างหรือประมาณร้อยละ 1.0 ของผู้ประกันตนในปี 2547 การกระจายของกลุ่มตัวอย่างนั้นเป็นไปตามโครงสร้างอายุของผู้ประกันตน (รูปที่ 6.6) ข้อมูลชุดนี้ได้รับความอนุเคราะห์จากสำนักงานประกันสังคมในปี 2549

รูปที่ 6.5 การกระจายของกลุ่มตัวอย่างปี 2543-44 จำแนกตามอายุ



ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

รูปที่ 6.6 การกระจายของกลุ่มตัวอย่างปี 2547-48 จำแนกตามอายุ



ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ประกันตนที่ได้จากฐานข้อมูลของสำนักงานประกันสังคมประกอบด้วย

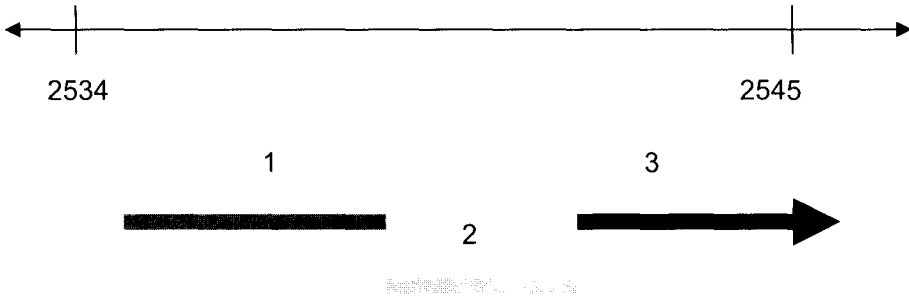
- หมายเลขตัวอย่าง เช่น ตัวอย่างที่ 1 ถึง 161,379 หรือ 1 ถึง 74,569
- เดือนที่ผู้ประกันตนส่งเงินสมทบ
- เพศของผู้ประกันตน
- อายุของผู้ประกันตน
- ค่าจ้างต่อเดือนของผู้ประกันตน (สูงสุด 15,000 บาท)
- วันที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตน

ข้อมูลเหล่านี้ทำให้สามารถทราบช่วงเวลาการเป็นผู้ประกันตนหรือช่วงเวลาของการมีงานทำจากจำนวนเดือนที่ส่งเงินสมทบ และช่วงเวลาของการว่างงานจากการที่หยุดส่งเงินสมทบ ถ้าส่ง (หรือหยุดส่ง) เงินสมทบติดต่อกันสามเดือนให้หมายความว่าเป็นผู้มีงานทำ (หรือผู้ว่างงาน) เป็นระยะเวลาสามเดือน อย่างไรก็ตาม ข้อมูลนี้ไม่สามารถบอกได้ว่าช่วงเวลาทำงานหรือว่างงานเป็นของผู้ประกันตนท่านใด เนื่องจากข้อมูลที่ได้ไม่มีรหัสประจำตัวประชาชนหรือรหัสประกันสังคมที่ทำให้ทราบเป็นรายบุคคลได้

ข้อมูลที่สุ่มมาจากฐานข้อมูลประกันสังคมเรียกว่าเป็น flow data ซึ่งมีเฉพาะตัวอย่างที่เริ่มจ่ายเงินสมทบหลังจากจุดเริ่มต้นของการเก็บข้อมูล ตัวอย่างเหล่านี้อาจขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนมาก่อนช่วงที่เริ่มเก็บข้อมูลก็ได้ ฐานข้อมูลเป็นรายการการจ่ายเงินสมทบของผู้ประกันตนเป็นรายเดือน

ข้อมูลชุดนี้ถูกนำมาแปลงเป็นระยะเวลาการทำงานและระยะเวลาการว่างงานเพื่อใช้สำหรับวิเคราะห์รูปแบบการมีงานทำและการว่างงานด้วย duration analysis

รูปที่ 6.7 การจัดรูปแบบข้อมูลเป็น employment และ unemployment spells



ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

รูปที่ 6.7 แสดงตัวอย่างการแปลงข้อมูลให้แต่ละ observation เป็น employment หรือ unemployment spells ในระหว่างปี 2543-44 บุคคลตัวอย่างนี้มีการทำงานเป็นสองช่วง คือช่วงที่ 1 และ 3 และมีช่วงว่างงานหนึ่งช่วง คือช่วงที่ 2 สำหรับช่วงที่ 1 เรียกว่า employment spell แบบ complete spell คือเป็นช่วงของการทำงานที่เริ่มและจบภายในช่วงเวลาของการเก็บข้อมูล ส่วนช่วงที่ 3 เป็น employment spell แบบ right censoring เป็นช่วงของการทำงานที่คงดำเนินต่อไปหลังจากการเก็บข้อมูลได้จบสิ้นลงแล้ว กรณีนี้เราจะไม่ทราบว่า spell นี้มีความยาวเท่าใด แต่ทราบว่า spell นี้มีความยาวมากกว่าที่เดือนขึ้นไป ในช่วงที่ 2 เรียกว่า unemployment spell แบบ complete spell ผู้ประกันตนหนึ่งท่านอาจมี employment spell และ unemployment spell มากกว่าหนึ่งได้ถ้าผู้ันั้นมีการหยุดส่งเงินสมทบให้แก่สำนักงานประกันสังคมมากกว่าหนึ่งครั้งในช่วงที่เก็บข้อมูล

ข้อมูลชุดที่แปลงเสร็จแล้วประกอบด้วยข้อมูล 2 ชุด คือชุดการทำงานมีจำนวนตัวอย่างทั้งหมด 146,324 single spells และชุดการว่างงานมีตัวอย่างทั้งหมด 161,255 single spells ข้อมูลประกอบด้วยตัวแปรต่อไปนี้

- ระยะเวลาการทำงานหรือว่างงาน (เดือน)
- เพศ (sex)
- อายุตอนเริ่มต้น spell ทหารด้วย 100 (bage)
- เงินเดือนเฉลี่ยในช่วงการทำงานนั้นๆ ทหารด้วย 1000 (wage)

เนื่องจากข้อมูลที่ใช้เป็นข้อมูลสำหรับช่วง 24 เดือนก่อนและหลังปี 2546 ดังนั้น เราควรคำนึงอยู่เสมอว่าตัวอย่างชุดนี้เป็นผู้ประกันตนที่มีแนวโน้มการทำงานเป็นระยะเวลาไม่นานมากนัก จึงทำให้ระยะเวลาการทำงานเฉลี่ยและการว่างงานเฉลี่ยมีค่าค่อนข้างต่ำ ตารางที่ 6.10 สรุประยะเวลาทำงาน

และว่างงานเฉลี่ยของตัวอย่างจำแนกตามอายุ ตัวอย่างในปี 2543-44 มีระยะเวลาการทำงานเฉลี่ยสั้นกว่าตัวอย่างปี 2547-48 ผู้ที่อยู่ในกลุ่มอายุน้อยสุดหรือมากที่สุดจะมีระยะเวลาการทำงานสั้น

ตารางที่ 6.10 ระยะเวลาการทำงานและว่างงานเฉลี่ย

อายุ	ระยะเวลาทำงานเฉลี่ย (เดือน)		ระยะเวลาว่างงานเฉลี่ย (เดือน)	
	2543	2547	2543	2547
< 20	6.23	7.49	5.54	5.48
20-29	7.01	8.08	4.47	4.23
30-39	7.01	8.60	3.85	4.02
40-49	6.89	8.54	3.63	3.75
50-59	6.88	8.46	3.84	3.71
60+	5.90	8.29	5.30	1.93
รวม	6.88	8.13	4.31	4.29

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ข้อมูลด้านระยะเวลาว่างงานของลูกจ้างยังมีปัญหาในด้านคำจำกัดความของการว่างงาน ระยะเวลาการว่างงานของลูกจ้างจากข้อมูลของสำนักงานประกันสังคม คือระยะเวลาที่ผู้ประกันตนหยุดส่งเงินสมทบ ซึ่งการหยุดส่งเงินสมทบนั้นอาจจะด้วยเหตุผลของการว่างงานจริงๆ หรือออกจากตลาดแรงงาน หรือเปลี่ยนอาชีพไปอยู่ในภาคเกษตรหรือประกอบธุรกิจส่วนบุคคล ดังนั้น การกำหนดให้การหยุดส่งเงินสมทบเป็นภาวะการว่างงานจึงเป็นข้อสมมติที่อาจจะไม่จริง อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่มีอยู่ทำให้ไม่สามารถแยกได้ว่าผู้ที่ว่างงานจริงเป็นบุคคลใดบ้าง ดังนั้น ด้วยจุดอ่อนของข้อมูลด้านการว่างงานจึงทำให้การวิจัยนี้ไม่รวมการศึกษาด้านระยะเวลาการว่างงานของลูกจ้างไว้ด้วย

### 6.3 ระยะเวลาการทำงาน

นับตั้งแต่เดือนมกราคม 2543 ถึง ธันวาคม 2544 ลูกจ้างที่มีงานทำเพียงหนึ่งงานมีระยะเวลา (employment duration) ทำงานเฉลี่ย 8 เดือน ลูกจ้างที่มีการว่างงานและมีการทำงานสองช่วง (มี 2 employment spells) มีระยะเวลาการทำงานเฉลี่ยสั้นกว่าซึ่งเท่ากับ 5 เดือน ลูกจ้างที่เข้า-ออกงานบ่อยๆ มีระยะเวลาการทำงานแต่ละช่วงสั้นลง จากตารางที่ 6.11 จะเห็นว่าระยะเวลาทำงานเฉลี่ยของลูกจ้างในแต่ละ employment spell ในปี 2547-48 (24 เดือน) มีระยะยาวกว่าในปี 2543-44

ตารางที่ 6.11 ระยะเวลาทำงานเฉลี่ย (เดือน) ของลูกจ้างที่มีจำนวน employment spell ต่าง ๆ

จำนวน employment spell	ปี 2543-44	ปี 2547-48
1	8.11	10.34
2	5.09	5.72
3	3.78	3.95
4	2.96	3.03
5	2.36	2.39
6	2.06	2.19
> 6	1.39	1.43

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

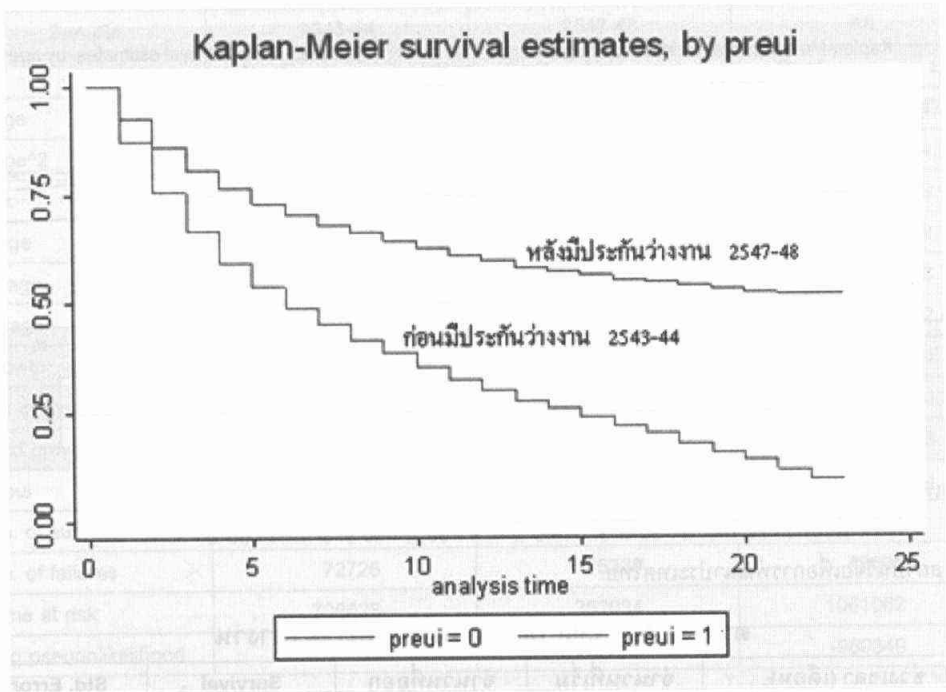
ผลการศึกษาโดยวิธี Kaplan-Meier survival function แสดงในรูปที่ 6.8-6.10 จากรูปที่ 6.8 จะเห็นว่าลูกจ้างเกือบร้อยละ 10-15 มีระยะเวลาทำงานเพียงหนึ่งเดือนเท่านั้น ซึ่งทำให้เมื่อเวลาผ่านไปหนึ่งเดือนลูกจ้างประมาณร้อยละ 85-90 จะยังคงมีงานทำอยู่ ก่อนที่จะมีโครงการประกันการว่างงานนั้น ลูกจ้างมีแนวโน้มว่าจะเปลี่ยนสถานภาพจากมีงานทำเป็นว่างงานเร็วกว่าหลังจากมีโครงการ เช่น เมื่อลูกจ้างทำงานได้ 6 เดือน แล้วโอกาสที่ลูกจ้างจะยังคงมีงานทำอยู่มีเพียงร้อยละ 53 ในขณะที่ช่วงหลังมีโครงการประกันการว่างงานยังคงมีลูกจ้างมีงานทำอยู่ร้อยละ 72 หลังจากทำงานมาได้ 6 เดือน นอกจากนี้ จะเห็นว่าในช่วงก่อนมีการประกันการว่างงานเมื่อเวลาทำงานผ่านไปได้ 20 เดือน ลูกจ้างส่วนใหญ่ (เกินร้อยละ 85) ได้ออกจากภาวะการมีงานทำ นอกจากนี้ รูปที่ 6.8 ยังแสดงให้เห็นว่าโครงสร้างการทำงาน ของลูกจ้างที่มีการทำงานเป็นเวลาดสั้นๆ มีสัดส่วนลดลง ทั้งนี้ อาจเป็นไปได้ว่าการที่เศรษฐกิจในช่วงปี 2547-48 ดีกว่าปี 2543-44 ทำให้ลูกจ้างได้รับการจ้างงานเป็นเวลายาวนานขึ้น

จากรูปที่ 6.9 และ 6.10 ซึ่งแสดง Kaplan-Meier survival function จำแนกตามเพศและกลุ่มอายุ จะเห็นว่าอัตราการอยู่รอดของการมีงานทำก่อนและหลังการมีประกันการว่างงานยังค่อนข้างแตกต่างกัน แต่ทว่าในแต่ละช่วงเวลานั้นมีความแตกต่างจากเพศและกลุ่มอายุค่อนข้างน้อย เช่น ชายมีอัตราการอยู่รอดของระยะเวลาการทำงานมากกว่าหญิง หรือชายมีโอกาสที่จะทำงานแต่ละงานนานกว่าหญิง แรงงานที่อายุน้อยมีโอกาสที่จะอยู่รอดในภาวะการมีงานทำต่ำกว่ากลุ่มอายุ 31-50 ปี

เมื่อแบ่งระยะเวลาการทำงานเป็นช่วงๆ ละสามเดือนดังแสดงใน Life Table ตารางที่ 6.12 จะเห็นว่าในช่วงสามเดือนแรกของระยะเวลาทำงานนั้น โอกาสที่ลูกจ้างจะยังคงสภาพมีงานทำนั้นแตกต่างกันไม่มากนัก (ประมาณ 10 percentage point) ระหว่างก่อนและหลังมีโครงการประกันการว่างงาน ในปี 2543-44 เมื่อระยะเวลาทำงานผ่านไปสามเดือนจะยังคงมีลูกจ้างประมาณร้อยละ 75 ที่ยังคงสภาพการมีงานทำ และในปี 2547-48 การคงสภาพการมีงานทำเมื่อระยะเวลาทำงานผ่านไปสามเดือนสูงขึ้นเป็นร้อยละ 86 ในตารางที่ 6.12 ยังแสดงให้เห็นว่าในช่วงก่อนมีประกันการว่างงานการอยู่รอดของการมีงานทำลดลงอย่างมากเมื่อเวลาผ่านไป 6 เดือน นอกจากนี้มีเพียงประมาณร้อยละ 32 ของ employment spell เท่านั้นที่มีระยะเวลาการทำงานเกินหนึ่งปี แสดงให้เห็นว่าพฤติกรรมการทำงานของลูกจ้างส่วนใหญ่เป็นการทำงานช่วงสั้นๆ การเข้า-ออกงานบ่อยๆ ค่อนข้างเป็นเหตุการณ์ปกติ

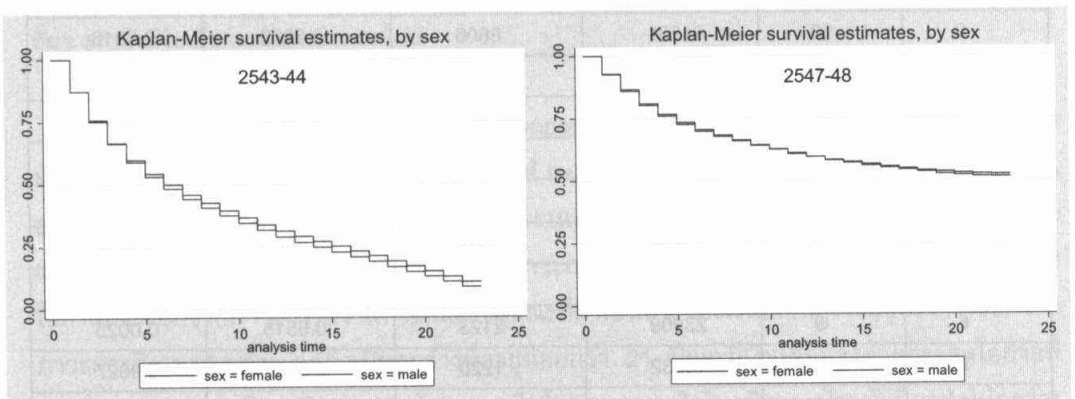


รูปที่ 6.8 Kaplan-Meier survival สำหรับ employment spell



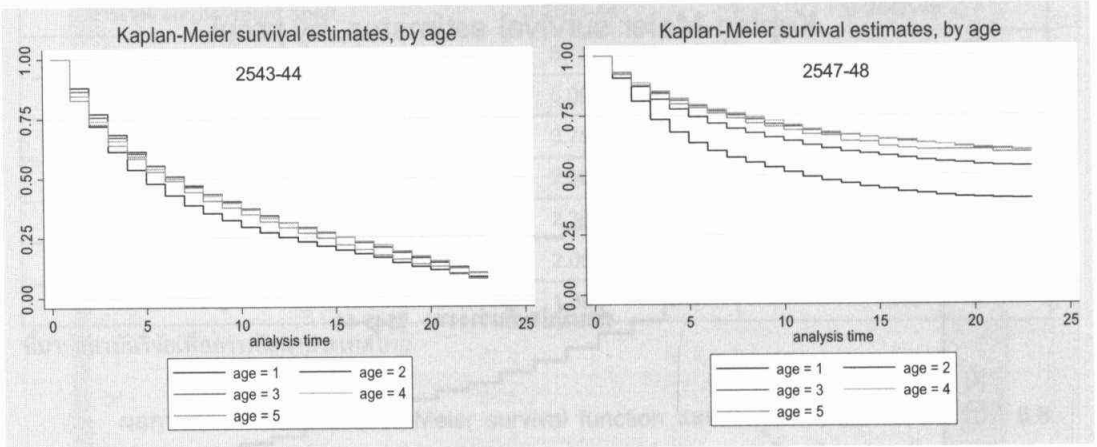
หมายเหตุ: preui = 1 สำหรับช่วงเวลาก่อนมีโครงการประกันการว่างงาน  
ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

รูปที่ 6.9 Kaplan-Meier survival สำหรับ employment spell จำแนกตามเพศ



ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

**รูปที่ 6.10 Kaplan-Meier survival สำหรับ employment spell จำแนกตามกลุ่มอายุ**



หมายเหตุ: age = 1 ถึง 5 หมายถึงกลุ่มอายุต่อไปนี้

1. น้อยกว่า 20 ปี
2. 21-30 ปี
3. 31-40 ปี
4. 41-50 ปี
5. มากกว่า 50 ปี

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

**ตารางที่ 6.12 Life Table สำหรับระยะเวลาทำงาน**

ช่วงเวลา (เดือน)		จำนวนที่เริ่ม	จำนวนที่ออก	Survival	Std. Error
<b>2543-44</b>					
0	3	103030	24870	0.7527	0.0014
3	6	73239	20635	0.5324	0.0016
6	9	47145	10273	0.41	0.0016
9	12	31931	6606	0.3202	0.0016
12	15	21771	4300	0.252	0.0016
15	18	14318	2963	0.1938	0.0015
18	.	8379	3079	0.0896	0.0015
<b>2547-48</b>					
0	3	43294	5869	0.8583	0.0017
3	6	33697	4925	0.7231	0.0023
6	9	23909	2123	0.6515	0.0025
9	12	16832	1228	0.598	0.0027
12	15	11821	645	0.5607	0.0029
15	18	8247	356	0.532	0.0032
18	.	5311	192	0.4949	0.0039

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตารางที่ 6.13 Cox's Proportional Hazard สำหรับ employment spell

Sample	2543-44		2547-48		All	
	Coef.	z	Coef.	z	Coef.	z
bage	0.1364	2.28	-7.6733	-12.82	-0.2585	-4.74
bage^2	-0.0165	-0.81	9.4478	11.04	0.0944	4.90
sex	-0.0269	-1.80	-0.1476	-3.80	-0.0554	-3.89
wage	-0.0729	-27.04	-0.1627	-24.70	-0.1018	-39.15
swage	0.0208	6.37	0.0392	4.73	0.0274	8.75
awage	-0.0185	-7.33	-0.0929	-16.02	-0.0279	-12.41
growth	0.0160	5.61	0.8924	31.54	0.0703	24.12
lag growth	0.3100	139.81	-0.3973	-42.04	0.2405	100.32
lead growth	-0.4948	-148.92	-0.8054	-86.17	-0.5428	-178.45
preui					0.3379	24.12
No. of subject	103030		43294		146324	
No. of failures	72726		15338		88064	
Time at risk	709028		352034		1061062	
Log pseudolikelihood	-766761		-147604		-960349	

หมายเหตุ: sex = 1 สำหรับชาย: swage = sex \* wage: awage = age \* wage (โดยที่ age = 1 ถ้าอายุน้อยกว่า 21 ปี): growth = real GDP growth rate ในไตรมาสสุดท้ายของแต่ละ spell: lag growth = real GDP growth rate ในไตรมาสก่อนที่ spell สิ้นสุด: lead growth = real GDP growth rate ในไตรมาสหลังจาก spell สิ้นสุด (มองไปข้างหน้า): preui = 1 สำหรับช่วงเวลาก่อนมีการประกันการว่างงานหรือก่อน มกราคม 2547

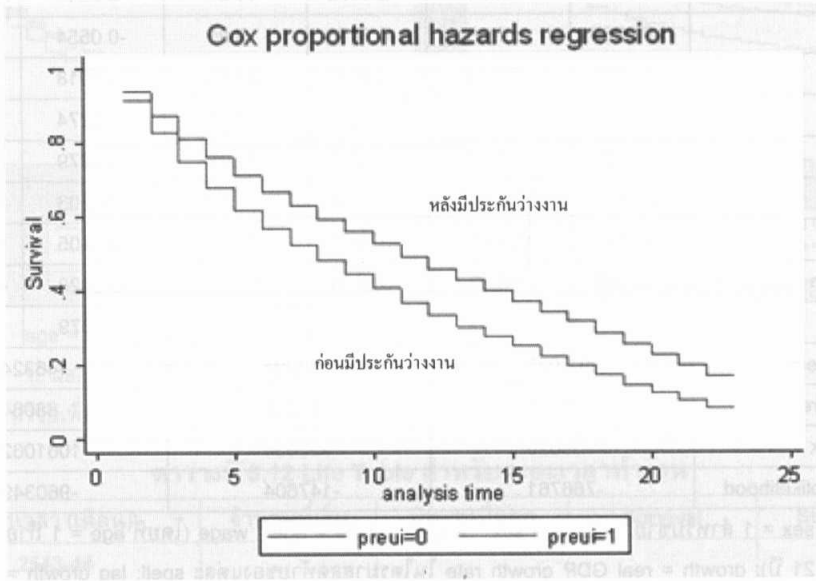
ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ตารางที่ 6.13 แสดงผลของ Cox's Proportion Hazard ของระยะเวลาการทำงาน เมื่อค่าสัมประสิทธิ์ของ X เป็นบวกหมายถึง X มีผลทำให้ hazard function เพิ่มขึ้น ในปี 2543-44 ปัจจัยด้านอายุมีผลต่อการเพิ่มอัตราการออกจากภาวะการมีงานทำ แต่เพิ่มในอัตราที่ลดลง (เป็น quadratic functional form) เพศชายมีอัตราการออกจากภาวะการมีงานทำต่ำกว่าหญิง ลูกจ้างที่มีค่าจ้างสูงจะมีโอกาสที่จะออกจากภาวะการมีงานทำลดลง ในขณะที่ถ้าเป็นชายและเงินเดือนสูงจะมีอัตราการออกจากภาวะการมีงานทำสูงขึ้น แต่ถ้าเป็นลูกจ้างที่อายุน้อยกว่า 21 ปีและมีเงินเดือนสูงด้วยก็จะลดโอกาสที่จะออกจากภาวะการมีงานทำลง ส่วนอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในอดีตและปัจจุบันมีผลทำให้ลูกจ้างออกจากภาวะการมีงานทำเร็วขึ้น อย่างไรก็ตาม การเติบโตทางเศรษฐกิจจะดีขึ้นในอนาคตจะทำให้อัตราการออกจากภาวะการมีงานทำลดลง การเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคตมีผลมากที่สุดต่อการเปลี่ยนแปลงของอัตราการออกจากภาวะการมีงานทำ

ผลของอายุและการเติบโตทางเศรษฐกิจในอดีตต่ออัตราการออกจากภาวะการมีงานทำแตกต่างกันระหว่างก่อนและหลังการมีประกันการว่างงาน ในช่วงหลังจากมีประกันการว่างงานปี 2547-48

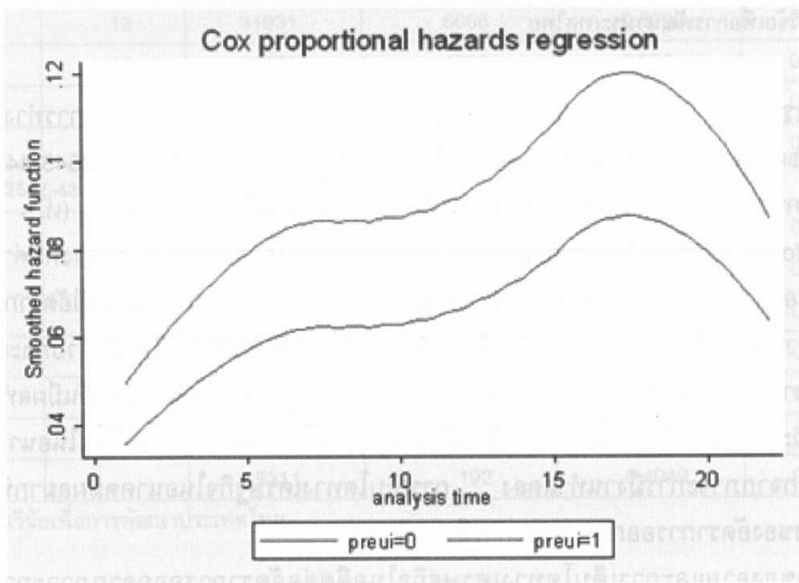
พบว่า อายุที่สูงขึ้นจะลดอัตราการออกจากภาวะการมีงานทำ และลดในอัตราที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในไตรมาสก่อนมีผลทางลบต่ออัตราการออกจากภาวะการมีงานทำ ผลของอายุค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับปัจจัยอื่นๆ

รูปที่ 6.11 Survival Function สำหรับ employment spell



ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

รูปที่ 6.12 Hazard Function สำหรับ employment spell



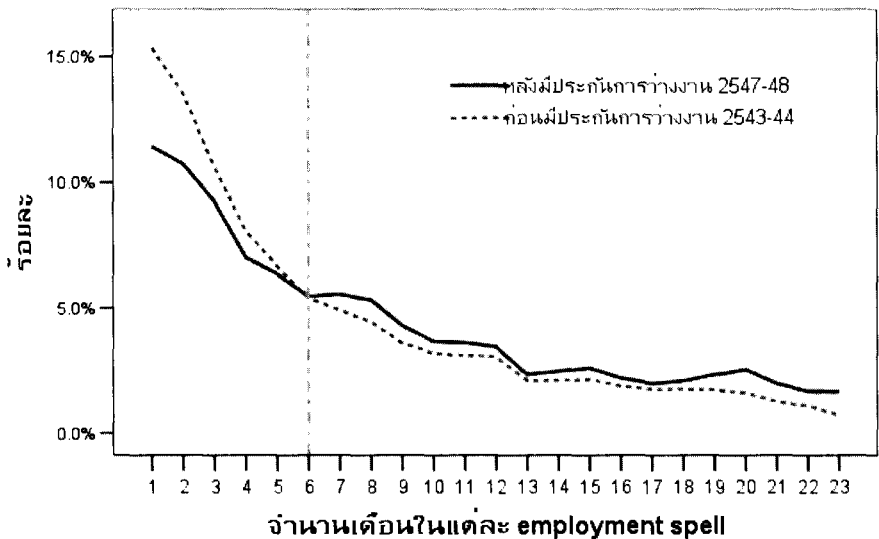
ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

เมื่อรวมข้อมูลทั้งก่อนและหลังการมีประกันการว่างงานเข้าด้วยกันและเพิ่มตัวแปรหุ่น (preui เท่ากับ 1 ในช่วงเวลาก่อนมีการประกันการว่างงาน) ผลการประมาณการพบว่า เมื่อให้ปัจจัยอื่นๆ คงที่ อัตราการออกจากภาวะการมีงานทำก่อนมีประกันการว่างงานสูงกว่าหลังมี เพราะมีค่าสัมประสิทธิ์เป็นบวกซึ่งแสดงให้เห็นว่าช่วงเวลาก่อนมีการประกันการว่างงานนั้น employment duration มีแนวโน้มที่จะสั้นกว่าหลังมี ดังจะเห็นได้เช่นเดียวกันในรูปที่ 6.11 ที่อัตราการอยู่รอดของภาวะการมีงานทำในช่วงก่อนมีการประกันการว่างงานต่ำกว่าหลังมี อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ของการเติบโตทางเศรษฐกิจที่จะเกิดในอนาคต (เปรียบเหมือนการคาดการณ์ต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของนายจ้าง) มีผลต่ออัตราการออกจากภาวะการมีงานทำมากกว่าปัจจัยอื่นๆ ทั้งหมด จากรูปที่ 6.12 จะเห็นว่า ความน่าจะเป็นที่ลูกจ้างจะว่างงานนั้นมีค่าสูงเมื่อลูกจ้างทำงานจนครบ 6 เดือน และสูงที่สุดเมื่อทำงานจนครบ 1 ปี 6 เดือน ลูกจ้างที่ทำงานติดต่อกันมานานกว่า 1 ปี 6 เดือน มีโอกาสที่จะออกจากภาวะการมีงานทำลดลง

### 6.4 สรุป

ลักษณะการทำงานของลูกจ้างในช่วงปี 2543-44 และ 2547-48 นั้นลูกจ้างส่วนใหญ่ทำงานเป็นช่วงเวลาสั้นๆ และมีการเข้า-ออกงานบ่อยมาก วิธีการ non-parametric พบว่า ก่อนมีการประกันการว่างงานนั้นลูกจ้างมีโอกาสที่จะอยู่รอดในภาวะมีงานทำจนถึงเดือนที่ 6 ร้อยละ 53 เท่านั้น ในขณะที่หลังมีการว่างงานแล้วลูกจ้างมีโอกาสที่จะอยู่รอดในภาวะมีงานทำจนถึงเดือนที่ 6 สูงขึ้นเป็นประมาณร้อยละ 72 ซึ่งระยะเวลา 6 เดือนนั้นเป็นระยะเวลาขั้นต่ำที่ลูกจ้างจะได้รับสิทธิรับเงินประกันการว่างงาน อย่างไรก็ตาม ความน่าจะเป็นที่ลูกจ้างจะออกจากภาวะการมีงานทำมีค่าสูงในเดือนที่ 6 ของการทำงาน และสูงที่สุดหลังจากทำงานมาแล้ว 1 ปี 6 เดือน

รูปที่ 6.13 ระยะเวลาทำงานก่อนและหลังมีประกันการว่างงาน



ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ข้อดีเบื้องต้นของโครงการประกันการว่างงานที่พบในการศึกษานี้ คือการที่ระยะเวลาการทำงานเฉลี่ยสูงขึ้น จากรูปที่ 6.13 จะเห็นว่าจุดตัดของรูปแบบการมีงานทำก่อนและหลังการมีประกันการว่างงานอยู่ตรงจุด 6 เดือน สัดส่วนของลูกจ้างที่ทำงานเป็นระยะเวลาสั้นๆ ได้ลดลงหลังมีการประกันการว่างงานรูปแบบการทำงานที่เปลี่ยนไปน่าจะเป็นผลดีต่อประสิทธิภาพการจ้างงานและสวัสดิการของสังคมไทยโดยรวม

การที่เศรษฐกิจมีแนวโน้มดีขึ้นในอนาคตก็เป็นผลดีต่อระยะเวลาการมีงานทำของลูกจ้าง และผลทางด้านเศรษฐกิจนั้นแรงกว่าผลทางด้านนโยบายประกันการว่างงาน อย่างไรก็ดี สิ่งที่ต้องคำนึงถึงคือ ภาวะโอกาสการอยู่รอดในตลาดแรงงานของผู้มีอายุมากกว่า 50 ปี แยกกว่ากลุ่มอายุ 31-50 ปี ถึงแม้ว่าช่วงวัยนี้จะมีสภาพดีขึ้นในปี 2547-48 เมื่อเทียบกับปี 2543-44 แต่ถ้าภาวะเศรษฐกิจแยกลงในอนาคต แรงงานที่มีอายุมากมีแนวโน้มที่จะได้รับผลกระทบก่อนลูกจ้างกลุ่มอายุอื่นๆ

## 7. สรุปและข้อเสนอแนะ

โครงการประกันการว่างงานเป็นหลักประกันที่ดีแก่ลูกจ้าง เนื่องจากระหว่างที่ลูกจ้างตกงานและขาดรายได้นั้น ลูกจ้างและครอบครัวยังมีความจำเป็นในการใช้จ่ายเพื่อดำรงชีวิตประจำวัน ถ้ามีเงินสวัสดิการมาให้ความช่วยเหลือระหว่างว่างงานก็เป็นการช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่าย และสามารถใช้เวลามุ่งมั่นในการหางานใหม่ เงินประโยชน์ทดแทนการประกันการว่างงานยังมีส่วนช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการบริโภคลดลงเมื่อมีการลดการจ้างงาน (ดังเช่น การศึกษาของ Gruber, 1999 และ Hamermesh and Slesnick, 1995) ซึ่งแน่นอนว่าการมีการประกันการว่างงานช่วยให้สวัสดิการของลูกจ้างดีขึ้น นอกจากจะช่วยลดความเสี่ยงแล้วยังไม่ทำให้การบริโภคต้องลดลงในระหว่างที่ยังไม่มีงานทำอีกด้วย อย่างไรก็ดี เพื่อให้โครงการฯ ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพสิ่งที่สังคมไทยควรเห็นพ้องต้องกันก็คือโครงการการประกันการว่างงานคือ การประกัน (insurance) ไม่ใช่โครงการเงินโอน (income transfer program)

ผลจากการศึกษานี้มีข้อสรุปและข้อเสนอแนะหลักสามประเด็นดังต่อไปนี้

### เศรษฐกิจศาสตร์การเมืองว่าด้วยการกำหนดนโยบาย

การศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายการประกันสังคมกรณีการประกันการว่างงานสะท้อนให้เห็นว่าตัวแสดงหลัก (actor) 2 ตัว คือนักการเมืองและตัวแทนลูกจ้างร่วมมือกันผลักดันสาระทางนโยบายใน 2 ประเด็นหลัก คือ หนึ่ง การประกาศบังคับใช้ พ.ร.ฎ.ประกันการว่างงานอย่างรวดเร็ว สอง การกำหนดให้ผู้ว่างงานโดยสมัครใจมีสิทธิรับผลประโยชน์ทดแทน ตัวแสดงทั้งสองกลายเป็นผู้มีอิทธิพลหลักในกระบวนการกำหนดนโยบาย เนื่องจากทั้งสองฝ่ายมีเป้าหมายร่วมกัน คือการแสวงหาความนิยมทางการเมือง (popularity) จากผู้ประกันตนซึ่งมีจำนวนหลายล้านคน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเพราะทั้งสองฝ่ายมีผลประโยชน์สอดคล้องกันจึงสามารถรวมพลังกันผลักดันความต้องการทางนโยบายจนประสบความสำเร็จ ส่วนฝ่ายข้าราชการประจำนั้น แม้ทราบว่าควรประกาศใช้ พ.ร.ฎ. โดย

ไม่แก้ไข พ.ร.บ. ประกันสังคมในประเด็นการว่างงานโดยสมัครใจก่อนนั้น จะเป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับหลักการที่ดีของการประกันการว่างงาน แต่ก็ได้ตัดค้านอย่างจริงจัง

การกำหนดนโยบายโดยขาดการยึดหลักวิชาการที่แท้จริงชี้ให้เห็นปัญหา governance ของกองทุนประกันสังคม ถึงแม้ว่าคณะกรรมการบริหารกองทุนจะประกอบด้วยตัวแทนสามฝ่าย แต่ผู้ที่เวียนเข้ามาเป็นกรรมการนั้นไม่เป็นอิสระจากการผูกการเมืองแทรกแซง ซึ่งแน่นอนว่าเป็นความเสี่ยงอย่างมากเมื่อกองทุนประกันสังคมมีเงินสะสมหลายแสนล้านบาท และเกี่ยวข้องกับแรงงานหลายล้านคน ดังนั้น ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายคือ การปรับปรุงกระบวนการสรรหาตัวแทนนายจ้างและลูกจ้างเพื่อให้กรรมการบริหารจัดการกองทุนเป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมือง และมีการกำกับตรวจสอบที่เชื่อถือได้ เนื่องจากการที่กองทุนมีขนาดใหญ่โดยที่ไม่มีกลไกบังคับให้ผู้บริหารกองทุนมีความรับผิดชอบชัดเจนและมีประสิทธิผลแล้ว ย่อมเป็นการสร้างแรงจูงใจอย่างสูงให้บุคคลที่เกี่ยวข้องเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม

### ประโยชน์ทดแทนที่ไม่ใช่เงินจากโครงการประกันการว่างงาน

จุดอ่อนของการบริหารโครงการประกันการว่างงาน คือการมีสามหน่วยงานบริหารจัดการร่วมกัน คือกรมการจัดหางานระดับขึ้นทะเบียนว่างงาน สำนักงานประกันสังคมทำการตรวจสอบสิทธิและจ่ายเงิน และกรมพัฒนาฝีมือแรงงานทำการฝึกงานฟรีให้แก่ผู้ว่างงานที่สมัครใจเข้ารับการฝึกงาน ซึ่งในหลายประเทศนั้นได้รวมภาระงานของสามหน่วยงานนี้เข้าเป็นขององค์กรเดียว

การที่กรมจัดหางานไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการทำให้ขาดแรงจูงใจในการผลักดันให้ผู้ว่างงานกลับเข้าสู่ตลาดแรงงาน และ/หรือ พยายามสร้างแรงจูงใจให้ผู้ว่างงานเข้ารับการพัฒนาฝีมือแรงงาน แนวนโยบายในประเด็นนี้ คือควรพัฒนา incentive structure แก่ผู้ให้บริการจัดหางานทั้งในด้านการพยายามรวบรวมเอกสารการเกิดสิทธิให้ครบถ้วนเพื่อผู้รอรับเงินได้รับเงินทันเวลา และในด้านการให้ข้อมูลแก่ผู้ว่างงานให้สามารถกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานเร็วขึ้น

นอกจากนี้ โครงการประกันการว่างงานควรมี initiatives อื่นๆ ที่จะทำให้ผู้ว่างงานกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานเร็วขึ้น เช่น ให้ผู้ว่างงานให้ฝึกงานที่องค์กรเอกชนหรือของรัฐ เพื่อเป็นการสร้างงานแบบ wage subsidy (เช่น ประกันสังคมจ่ายร้อยละ 50 ของค่าจ้างส่วนหน่วยงานที่จ้างผู้รับเงินประกันการว่างงานจ่ายอีกร้อยละ 50) วิธีการนี้จะช่วยดึงผู้ว่างงานไม่ให้ออกจากตลาดแรงงาน หรือการพัฒนาโครงการให้ผู้ว่างงานสามารถขึ้นทะเบียนหางานทำและพัฒนาฝีมือแรงงานในองค์กรเอกชนได้แทนที่จะเป็นองค์กรของรัฐเพียงอย่างเดียว

### รูปแบบการมีงานทำของลูกจ้างผู้ประกันตน

โครงการประกันการว่างงานมี tradeoff ระหว่างการลดความเสี่ยงของการขาดรายได้กับการเพิ่มขึ้นของอัตราการว่างงานหรือระยะเวลาการทำงาน ซึ่งอาจทำให้ระยะเวลาการมีงานทำลดลง แต่สำหรับประเทศไทยนั้นลักษณะการทำงานของลูกจ้างในช่วงปี 2543-44 และ 2547-48 นั้นส่วนใหญ่เป็นการทำงานระยะเวลาสั้นๆ และมีการเข้า-ออกงานบ่อยมาก ก่อนมีการประกันการว่างงานนั้นลูกจ้าง

มีโอกาสที่จะอยู่รอดในภาวะมีงานทำจนถึงเดือนที่ 6 เพียงร้อยละ 53 เท่านั้น ในขณะที่หลังมีการว่างงานแล้วลูกจ้างมีโอกาสที่จะอยู่รอดในภาวะมีงานทำจนถึงเดือนที่ 6 สูงขึ้นเป็นประมาณร้อยละ 72 ซึ่งระยะเวลา 6 เดือนนั้นเป็นระยะเวลาขั้นต่ำที่ลูกจ้างจะได้รับสิทธิรับเงินประกันการว่างงาน ข้อดีเบื้องต้นของโครงการประกันการว่างงานที่พบในการศึกษานี้ คือการที่ระยะเวลาการทำงานเฉลี่ยสูงขึ้น ซึ่งเป็นผลดีต่อประสิทธิภาพการจ้างงานและสวัสดิการของสังคมไทยโดยรวม ดังนั้นถ้าผู้กำหนดนโยบายต้องการเพิ่มประสิทธิภาพของตลาดแรงงานยิ่งขึ้นอาจจะเพิ่มระยะเวลาการเกิดสิทธิรับเงินประกันการว่างงาน เช่น จากขั้นต่ำ 6 เดือนเป็น 10 เดือน การเพิ่มระยะเวลาการเกิดสิทธิให้เกิน 6 เดือนยังช่วยให้ลดปัญหาการขอใช้สิทธิของผู้ว่างงานเป็นฤดูกาลและลดภาระของกองทุนฯ ซึ่งในอนาคตเมื่อกองทุนฯ มันคงมากก็จะทำให้สามารถลดอัตราเงินสมทบลง ในที่สุดแล้วยอมเพิ่มสวัสดิการให้แก่แรงงานที่มีงานทำด้วย

สิ่งที่ควรคำนึงถึงเกี่ยวกับรูปแบบการมีงานทำของลูกจ้าง คือภาวะโอกาสการอยู่รอดในตลาดแรงงานของผู้มีอายุมากแก่กว่าลูกจ้างวัยกลางคนและโอกาสนั้นยิ่งแย่งลงในภาวะที่เศรษฐกิจไม่ดี เนื่องจากผู้สูงอายุมักมีข้อจำกัดในการกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานมากกว่าผู้มีอายุน้อย และจากข้อมูลการรับเงินประโยชน์ทดแทนจะเห็นว่าผู้มีอายุมากกว่า 50 ปี มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 4 เท่านั้น การพัฒนาโครงการฯ ในอนาคตอาจจะเพิ่มสิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้ว่างงานที่อายุเกิน 50 ปีด้วยการให้ได้รับเงินประโยชน์ทดแทนนานขึ้น (เช่น จาก 6 เดือนเป็น 12 เดือน) ทั้งนี้ ควรมีเงื่อนไขว่าต้องเข้ารับการฝึกอบรมพัฒนาฝีมือเพื่อเพิ่มศักยภาพของตนให้ทันกับแรงงานอายุน้อย จากการศึกษาของ Ham and LaLonde (1991) พบว่าการฝึกอบรมพัฒนาฝีมือจะช่วยให้อัตราการเข้าสู่ตลาดแรงงานเพิ่มขึ้น

สำนักงานประกันสังคมยังอาจจะพัฒนาโครงการด้วยความริเริ่มอื่นๆ ที่ช่วยเพิ่มระยะเวลาการจ้างงานของลูกจ้างหรือลดการปลดลูกจ้างออกจากงาน การศึกษาโดย Grossberg (2000) ชี้ให้เห็นว่า on-site training ช่วยทำให้ระยะเวลาการทำงานของลูกจ้างนานขึ้น สำนักงานประกันสังคมควรสนับสนุนสถานประกอบการที่มีโครงการ on-site training ที่ชัดเจน และควรทำโทษสถานประกอบการที่ปลดลูกจ้างบ่อยๆ ด้วยการคิดเงินสมทบการประกันการว่างงานแบบ experience rating (คิดอัตราเงินสมทบจากนายจ้างสูงขึ้นเมื่อมีการปลดลูกจ้างบ่อยๆ)

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

เกษียร เตชะพีระ. 2547. *บุขกับทักษิณ: ระบอบอำนาจนิยมขวาใหม่ไทย-อเมริกัน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ.

นริศลา สุขสันทน์. (มปป.) *รอยรั้วกองทุนคนจนสองแสนล้านบาท เหลือบแรงงานสขชองโหวไ้ระเบียบบริหารแสวงหาผลประโยชน์จากสรวัดโครงการ: กรณีศึกษาทุจริตกองทุนประกันสังคม. โครงการวิจัยเชิงสืบสวนสอบสวนทุจริตคอร์รัปชัน ลำดับ 4*. กรุงเทพฯ: กองทุนสื่อประชาสังคม ตำนาคอร์รัปชัน.



- บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ. (มปป.) "เหลียวหลังแลหน้า: อนุสัญญา 144 และวิกฤติระบบไตรภาคี." ใน *สู่เส้นทางปฏิรูประบบไตรภาคีและศาลแรงงาน*. บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ : มูลนิธิอารมณ พงศ์พงษ์, หน้า 5-30.
- บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ. 2548. "ประกันสังคมกรณีว่างงาน: การเคลื่อนไหวและข้อเสนอแนะของฝ่ายแรงงาน" เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง *เหลียวหลังแลหน้า 1 ปี ประกันสังคมกรณีว่างงาน*, 29 สิงหาคม 2548, สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, กรุงเทพฯ.
- วรชาติ อหันตริก. 2547. "ระบบไตรภาคีกับการพัฒนาแรงงานในประเทศไทย." ใน *ไตรภาคีปริทัศน์* บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: มูลนิธิอารมณ พงศ์พงษ์, หน้า 34-35.
- วรวรรณ ชาญต์วิทย์. "การประกันการว่างงานกับพฤติกรรมของนายจ้างและลูกจ้าง." ใน เอกสารประกอบการประชุมวิชาการครั้งที่ 11 จัดโดยสมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2545 ณ โรงแรมเดอะแกรนด์ กรุงเทพฯ.
- วรวรรณ ชาญต์วิทย์ และ อภิชาติ สถิตนิรามย์. 2546. "การประกันการว่างงาน." ใน รายงานการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2546, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, วันที่ 17 มิถุนายน 2546.

### ภาษาอังกฤษ

- Baker, Michael, and Samuel A. Rea, Jr. 1998. "Employment Spells and Unemployment Insurance Eligibility Requirements." *Review of Economics and Statistics* 80 (1) February: pp. 80-94.
- Christofides, L.N., and C.J. McKenna. 1995. "Unemployment Insurance and Job Duration in Canada." *Journal of Labor Economics* 14 (2) April: pp. 286-312.
- Corak, Miles. 1993. "Is Unemployment Insurance Addictive: Evidence from the Benefit Durations of Repeat Users." *Industrial and Labor Relations Review* 47 (1) October: pp. 62-72.
- Cox, D.R. 1975. "Partial Likelihood." *Biometrika* 62: 269-276.
- Green, David A., and Timothy C. Sargent. 1995. "Unemployment Insurance and Employment Durations: Seasonal and Non-Seasonal Jobs." In *UI Impacts on Worker Behaviour Series*. Human Resources Development Canada.
- Green, David A., and W. Craig Riddell. 1995. "Qualifying for Unemployment Insurance: An Empirical Analysis of Canada." In *UI Impacts on Worker Behaviour Series*. Human Resources Development Canada.

- Grossberg, Adam J. 2000. The Effect of Formal Training on Employment Duration. Working Paper, Department of Economics, Trinity College.
- Gruber, Jonathan. 1999. "The Wealth of the Unemployed: Adequacy and Implications of Unemployment Insurance." NBER Working Paper No. 7348.
- Ham, John C., and Robert J. LaLonde. 1991. Estimating the Effect of Training on Employment and Unemployment Duration: Evidence from Experimental Data. NBER Working Paper No. 3912. November.
- Hamermet, Daniel S., and Deniat T. Slesnick. 1995. "Unemployment Insurance and Household Welfare: Microeconomic Evidence." NBER Working Paper No. 5315.
- Jurajda, Stepan. 2002. "Estimating the Effect of Unemployment Insurance Compensation on the Labor Market Histories of Displaced Workers." *Journal of Econometrics* 108: 227-252.
- Keifer, Nicholas M. 1988. "Economic Duration Data and Hazard Functions." *Journal of Economic Literature* 26: 646-79.
- Lancaster, Tony. 1990. *The Econometric Analysis of Transition Data*. New York: Cambridge University Press.
- Nicholson, Walter, and Karen Needels. 2006. "Unemployment Insurance: Strengthening the Relationship between Theory and Policy." *Journal of Economic Perspectives* 20: 47-70.
- Schregle, J. 1982. *Negotiating Development: Labour Relations in Southern Asia*. Switzerland: ILO.
- Wesa, Leslie. 1995. "Seasonal Employment and the Repeat Use of Unemployment Insurance." In *UI Impacts on Worker Behaviour Series*. Human Resources Development Canada.
- Wooldridge, Jeffrey M. 2001. *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. Massachusetts: MIT Press.

**ภาคผนวกที่ 1**  
**โครงการประกันการว่างงานในบางประเทศ**

การให้ความช่วยเหลือ	ระยะเวลาให้ความช่วยเหลือ	เงินสมทบ
<ul style="list-style-type: none"> <li>● ฝรั่งเศส</li> <li>1) เงินประกันการว่างงาน               <ul style="list-style-type: none"> <li>- ร้อยละ 75 ของเงินเดือน สำหรับรายได้ต่ำกว่า 1,193.39 เหรียญสหรัฐ</li> <li>- ร้อยละ 40.4 ของรายได้สุทธิต่อวัน และ 11.17 เหรียญสหรัฐต่อวัน สำหรับรายได้ 1,139.39-1,970.30 เหรียญสหรัฐ</li> <li>- ร้อยละ 57.4 ของรายได้สุทธิต่อวัน</li> </ul> </li> <li>2) เงินช่วยค่าเดินทาง ไม่เกิน 2,086 เหรียญสหรัฐ</li> <li>3) เงินช่วยเหลือฝึกอบรม รวมค่าที่พักและค่าเดินทาง</li> <li>4) เงินช่วยเหลือพิเศษสำหรับผู้ว่างงานเกิน 1 ปี เป็นเวลา 3 ปี (คิดเป็นร้อยละ 40-30 และ 20 ของเงินเดือนในปีที่ 1 2 และ 3 ตามลำดับ)</li> <li>● อังกฤษ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 7 เดือน เมื่อทำงาน 6 เดือนในช่วง 22 เดือนที่ผ่านมา</li> <li>● 23 เดือน เมื่อทำงาน 14 เดือนในช่วง 24 เดือนที่ผ่านมา</li> <li>● 36 เดือน สำหรับแรงงานอายุ 50-57 ปีที่ทำงาน 27 เดือนใน 36 เดือนที่ผ่านมา</li> <li>● 42 เดือน สำหรับแรงงานอายุมากกว่า 57 ที่ทำงาน 27 เดือนในช่วง 36 เดือนที่ผ่านมา และจ่ายเบี้ยบำนาญ 100 ไตรมาส</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ร้อยละ 6.4 ของเงินเดือน โดยมีเพดานสูงสุดไม่เกิน 8.5 เท่าของค่าจ้างขั้นต่ำ หรือ 1,044.45 เหรียญสหรัฐ</li> <li>● นายจ้างจ่ายร้อยละ 4 และ ลูกจ้างจ่ายร้อยละ 2.4</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● การประกันการว่างงาน UI               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 53.46 เหรียญสหรัฐ สำหรับผู้ว่างงานอายุ 16-17 ปี</li> <li>- 70.28 เหรียญสหรัฐ สำหรับผู้ว่างงานอายุ 18-24 ปี</li> <li>- 88.81 เหรียญสหรัฐ สำหรับผู้ว่างงานอายุ 25 ปี ขึ้นไป</li> </ul> </li> </ul>	<p>ให้ความช่วยเหลือรวมทั้งสิ้นไม่เกิน 26 สัปดาห์</p>	<p>ลูกจ้างที่มีรายได้ตั้งแต่ 102.38 ต่อสัปดาห์ ต้องจ่ายสมทบเข้ากองทุนประกันการว่างงาน อัตราการจ่ายสมทบสำหรับลูกจ้างและนายจ้างคือร้อยละ 11 และร้อยละ 12.8 ตามลำดับ</p>

(อ่านต่อหน้า 350)

การเงินสมทบ	ระยะเวลาให้ความช่วยเหลือ	การให้ความช่วยเหลือ
<p>โดยมกานายจ้างเป็นผู้จ่ายสมทบ เพียงฝ่ายเดียว มีเพียง 3 รัฐเท่านั้น ที่เก็บเงินสมทบจากนายจ้างและลูกจ้าง อัตราการจ่ายสมทบ ระดับประเทศอยู่ที่ร้อยละ 6.2 และอัตราการจ่ายสมทบระดับรัฐเฉลี่ยอยู่ที่ 3.42 ซึ่งสามารถนำมาหักลดหย่อนจากภาษีระดับประเทศได้</p>	<p>● ให้ความช่วยเหลือรวมทั้งสิ้นไม่เกิน 26 สัปดาห์</p> <p>● มีการขยายระยะเวลาการให้ความช่วยเหลือเพิ่มอีก 13 สัปดาห์ ในภาวะที่อัตราการว่างงานอยู่ในระดับสูง</p>	<p>● สหรัฐอเมริกา</p> <p>จำนวนเงินช่วยเหลือแตกต่างกันออกไปในแต่ละรัฐ โดยเงินช่วยเหลือโดยเฉลี่ยอยู่ที่ 200 เหรียญสหรัฐ ต่อสัปดาห์</p> <p>ตัวอย่างเงินช่วยเหลือจากรัฐเนวาดา:</p> <p>จำนวนเงินช่วยเหลือรายสัปดาห์คิดเป็น ร้อยละ 4 ของค่าจ้างในไตรมาสที่มีรายได้สูงสุด จำนวนเงินดังกล่าวนี้จะต้องไม่เกินจำนวนเงินช่วยเหลือสูงสุดที่กำหนด ซึ่งมีการกำหนดใหม่ทุกปี</p> <p>จำนวนเงินช่วยเหลือทั้งหมด จำนวนจาก 1) 1/3 ของรายได้ทั้งหมดที่ได้รับในช่วงเวลาที่กำหนด หรือ 2) 26 เท่าของจำนวนเงินช่วยเหลือรายสัปดาห์ การพิจารณาจำนวนเงินช่วยเหลือทั้งหมด เลือกรายได้ที่ต่ำกว่า</p>
	<p>สำหรับผู้ว่างงานทั่วไป</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 90 วัน สำหรับผู้ที่ทำงานไม่เกิน 9 ปี</li> <li>● 120 วัน สำหรับผู้ที่ทำงาน 10-19 ปี</li> <li>● 150 วัน สำหรับผู้ที่ทำงาน 20 ปี ขึ้นไป</li> </ul> <p>สำหรับผู้ว่างงานที่กลับเข้าทำงานยาก</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 150 วัน สำหรับผู้ทำงานไม่เกิน 1 ปี</li> <li>● 300 วัน สำหรับผู้ว่างงาน 1 ปีขึ้นไป และมีอายุไม่เกิน 44 ปี</li> <li>● 360 วัน สำหรับผู้ว่างงาน 1 ปีขึ้นไป และมีอายุ 45 – 64 ปี</li> </ul>	<p>เงินช่วยเหลือกรณีว่างงาน จำนวนตามอายุของผู้ว่างงานดังต่อไปนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 54.42 เหรียญสหรัฐ สำหรับผู้ว่างงานอายุต่ำกว่า 29 ปี</li> <li>● 60.46 เหรียญสหรัฐ สำหรับผู้ว่างงานอายุต่ำกว่า 30 – 44 ปี</li> <li>● 66.50 เหรียญสหรัฐ สำหรับผู้ว่างงานอายุต่ำกว่า 45 - 59 ปี</li> <li>● 57.98 เหรียญสหรัฐ สำหรับผู้ว่างงานอายุต่ำกว่า 60 - 64 ปี</li> </ul>

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

**ภาคผนวกที่ 2**  
**รายชื่อคณะกรรมการประกันสังคมตั้งแต่ชุดที่ 1-8**  
**ตารางที่ ผ.1 คณะกรรมการประกันสังคม ตัวแทนฝ่ายลูกจ้าง**

ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง	ดำรงตำแหน่ง	ปีที่ชุดที่ดำรงตำแหน่ง
1) นายพนัส ไทยล้วน	ประธานสภาองค์การลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย	5 สมัย	2534 2535 ชุดที่ 2 ชุดที่ 6 ชุดที่ 7
2) นายอนุศักดิ์ บุญยะประณีต	ประธานสภาองค์การลูกจ้างแรงงานเสรีแห่งชาติ ข้างหลัง อุตสาหกรรมเครื่องแก้วไทย จำกัด	4 สมัย	2534 2535 ชุดที่ 2 ชุดที่ 6
3) นายสมาน ศรีทอง	ประธานสภาองค์การลูกจ้างแรงงานอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พนักงานรับจ่ายของบริษัท สุโกศลมาสต์อุตสาหกรรม จำกัด	2 สมัย	2534 2535
4) นายบุญเทียน คำชู	ประธานสภาองค์การลูกจ้างสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย ช่างเทคนิค 7 การไฟฟ้านครหลวง	1 สมัย	2534
5) นายทง โพธิ์อ่าน	ประธานสภาองค์การลูกจ้างสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย พนักงานบริการขนส่ง บริษัท ที.เอ็น.ขนส่ง จำกัด	1 สมัย	2534
6) นายทวี เตชะวิวัฒน์	สภาองค์การลูกจ้างสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย	2 สมัย	2535 ชุดที่ 2
7) นายเล็ก อารามอรุณชัย	สภาองค์การลูกจ้างสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย	2 สมัย	2535 ชุดที่ 2
8) นายทวี ดียิ่ง		3 สมัย	ชุดที่ 2 ชุดที่ 6 ชุดที่ 7
9) นายวีระชา ฐิตญาณพงศ์		1 สมัย	ชุดที่ 3
10) นายพานิชย์ เจริญเผ่า		3 สมัย	ชุดที่ 3 ชุดที่ 4 ชุดที่ 5

(อ่านต่อหน้า 352)

ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง	ดำรงตำแหน่ง	ปี/ชุดที่ดำรงตำแหน่ง
11) นายจำลอง ไชยลังกา	กรรมการบริหารสภาองค์การลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย	4 สมัย	ชุดที่ 3 ชุดที่ 4 ชุดที่ 5 ชุดที่ 8
12) นายอัมพร บรรดาศักดิ์		3 สมัย	ชุดที่ 3 ชุดที่ 4 ชุดที่ 5
13) นายสมชาย บุญชู		2 สมัย	ชุดที่ 3 ชุดที่ 4
14) นายสุเทพ ถังจันทร์		2 สมัย	ชุดที่ 4 ชุดที่ 5
15) นายประเทือง แสงสังข์	ประธานสภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย	3 สมัย	ชุดที่ 5 ชุดที่ 6 ชุดที่ 8
16) นายพยุทธิ์ ชันธิประดิษฐ์		1 สมัย	ชุดที่ 6
17) นางสาวสุภาพร ประจันนวล	กรรมการสภาองค์การลูกจ้าง สภาแรงงานแห่งประเทศไทย	1 สมัย	ชุดที่ 7
18) นายสมศักดิ์ ดวงรัตน์	ประธานสภาองค์การลูกจ้างสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย	2 สมัย	ชุดที่ 7 ชุดที่ 8
19) นายกฤษฎา ต่อวงษ์	กรรมการสภาองค์การลูกจ้าง พัฒนาแรงงานแห่งประเทศไทย	1 สมัย	ชุดที่ 7
20) นายประกาย วิเศษวิสัย	หัวหน้าฝ่ายการศึกษาสภาองค์การลูกจ้าง พัฒนาแรงงานแห่งประเทศไทย	1 สมัย	ชุดที่ 8
21) นายอินชนวน ชันคำ	เลขาธิการสภาองค์การลูกจ้างสมาพันธ์กลางแรงงานแห่งประเทศไทย	1 สมัย	ชุดที่ 8

ที่มา: หนังสือรายงานประจำปีสำนักงานประกันสังคม พ.ศ.2534-2548

ตารางที่ ผ.2 คณะกรรมการประกันสังคม ตัวแทนฝ่ายนายจ้าง

ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง	ดำรงตำแหน่ง	ปี/ชุดที่ดำรงตำแหน่ง
1) นายจิรายุทธ์ วสุรัตน์	ประธานสภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย	3 สมัย	2534 2535 ชุดที่ 2
2) นายประพัฒน์ โพธิ์วรคุณ	รองประธานสภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย(ชุดที่ 7)	4 สมัย	2534 2535 ชุดที่ 2 ชุดที่ 7
3) นายจิตร ศุภะสร	กรรมการบริหารสภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย	1 สมัย	2534
4) นายชวลิต อาคมชน	กรรมการสภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย เลขาธิการสภาองค์การนายจ้างผู้ประกอบการค้าและอุตสาหกรรมไทย(ชุดที่ 8)	4 สมัย	2534 2535 ชุดที่ 2 ชุดที่ 8
5) พันตรีสมชาติ อินทรปฐม	กรรมการบริหารสภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย	1 สมัย	2534
6) นายสมพงษ์ นครศรี	สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย รองประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ชุดที่ 8)	5 สมัย	2535 ชุดที่ 2 ชุดที่ 3 ชุดที่ 4 ชุดที่ 8
7) นายอนุชาต ชัยประภา	สมาคมธนาคารไทย	2 สมัย	2535 ชุดที่ 2
8) นายทิวา ฆเนศวร		1 สมัย	ชุดที่ 3
9) นายจำเนียร จวงตระกูล		2 สมัย	ชุดที่ 3 ชุดที่ 4
10) นายชวลิต นิมละออ		1 สมัย	ชุดที่ 3
11) นายสม จาตุศรีพิทักษ์		1 สมัย	ชุดที่ 3
12) นายพิพัฒน์ ธรรมสืบศิลป์		2 สมัย	ชุดที่ 4 ชุดที่ 5
13) นายอนันต์ชัย คุณานันท์กุล		2 สมัย	ชุดที่ 4 ชุดที่ 5
14) นายขวัญชัย ยงกิตติกุล	เลขานุการสมาคมธนาคารไทย (ชุดที่ 8)	2 สมัย	ชุดที่ 4 ชุดที่ 5
15) นายสุชาชัย โภคิน		2 สมัย	ชุดที่ 5 ชุดที่ 6

(อ่านต่อหน้า 354)

ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง	ดำรงตำแหน่ง	ปี/ชุดที่ดำรงตำแหน่ง
16) นายธีรพจน์ จรูญศิริ		1 สมัย	ชุดที่ 5
17) นายอนันต์ เทพหัสดิน ณ อยุธยา	กรรมการสภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย (ชุดที่ 7)	2 สมัย	ชุดที่ 6 ชุดที่ 7
18) นายคณิต รัจโจนาสกุล	รองประธานสภาองค์การนายจ้างแห่งชาติ	2 สมัย	ชุดที่ 6 ชุดที่ 7
19) นายพงษ์ศักดิ์ อัสสกุล	นายทะเบียนสหภาพการค้าแห่งประเทศไทย	2 สมัย	ชุดที่ 6 ชุดที่ 7
20) นางสาวสิริมาศ วัฒนะโชติ	รองเลขาธิการสมาคมธนาคารไทย	2 สมัย	ชุดที่ 6 ชุดที่ 7
21) นายจิตร เต็มเจริญสุข	ประธานสภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย	1 สมัย	ชุดที่ 8
22) นายวิโรจน์ อมตกุลชัย	รองประธานกรรมการหอการค้าไทย	1 สมัย	ชุดที่ 8

ที่มา: หนังสือรายงานประจำปีสำนักงานประกันสังคม พ.ศ.2534-2548



ตารางที่ ผ.3 คณะกรรมการประกันสังคม ที่ปรึกษา

ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง	ดำรงตำแหน่ง	ปี/ชุดที่ดำรงตำแหน่ง
1) นายนิคม จันทรวีฑูร	ข้าราชการบำนาญ	3 สมัย	2534 2535 ชุดที่ 2
2) นางอัมพร จุณณานนท์	รักษาการอธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน	1 สมัย	2534
3) นายแพทย์ประดิษฐ์ เจริญไทยทวี	อธิการบดีมหาวิทยาลัยมหิดล	3 สมัย	2534 2535 ชุดที่ 2
4) นายไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล	เลขาธิการรัฐสภา	3 สมัย	2534 2535 ชุดที่ 2
5) นายจีระ หงส์दारมภ์	ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาทรัพยากรการมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	3 สมัย	2534 2535 ชุดที่ 2
6) นายประมุข จันทรวงศ์	ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านสวัสดิการสังคม	3 สมัย	2535 ชุดที่ 2 ชุดที่ 3
7) พลอากาศโทกิตติ เย็นสุดใจ	ผู้ทรงคุณวุฒิทางการแพทย์	2 สมัย	ชุดที่ 3 ชุดที่ 4
8) นายณรงค์ นิตย์ภาพร	ผู้ทรงคุณวุฒิทางการแรงงาน	3 สมัย	ชุดที่ 3 ชุดที่ 4 ชุดที่ 5
9) นายพิสิฐ ลีอาธรรม	ผู้ทรงคุณวุฒิทางระบบงานประกันสังคม	1 สมัย	ชุดที่ 3
10) นายสงวน ลีวมโนมนต์	ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย	1 สมัย	ชุดที่ 3
11) นายสุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์	ผู้ทรงคุณวุฒิทางระบบงานประกันสังคม	2 สมัย	ชุดที่ 4 ชุดที่ 5
12) นายศักดิ์ชัย ศักดิ์กุลวงศ์	ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย	2 สมัย	ชุดที่ 4 ชุดที่ 5
13) นายสุรชัย หรวมนแก้ว	ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านสวัสดิการสังคม	1 สมัย	ชุดที่ 4
14) นายสมศักดิ์ วัฒามิน	ผู้ทรงคุณวุฒิทางการแพทย์	2 สมัย	ชุดที่ 5 ชุดที่ 6
15) นายปานสุข ศรีโพธิ์เจริญ	ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านสวัสดิการสังคม	1 สมัย	ชุดที่ 5
16) นายสมจิตต์ สุพรรณทัศน์	ผู้ทรงคุณวุฒิทางระบบงานประกันสังคม	1 สมัย	ชุดที่ 6

(อ่านต่อหน้า 356)

ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง	ตำราประจำตัว	ปี/ชุดที่ตำราประจำตัว
17) นายบุญยงค์ เวชมนัสศรี	ผู้ทรงคุณวุฒิทางการแรงงาน	1 สมัย	ชุดที่ 6
18) นายรุ่งธรรม ลัดพลี	ผู้ทรงคุณวุฒิทางการแพทย์	1 สมัย	ชุดที่ 6
19) นายจำลอง ศรีประสาธน์	ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย	1 สมัย	ชุดที่ 6
20) นายพิชัย ชุณหวิธ	ที่ปรึกษาทางระบบงานประกันสังคม รองกรรมการผู้จัดการใหญ่ การเงินและบัญชีองค์กรบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน)	2 สมัย	ชุดที่ 7 ชุดที่ 8
21) นายนิธิต ชัยสูตร	ที่ปรึกษาทางการแรงงาน อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	1 สมัย	ชุดที่ 7
22) นายสมศักดิ์ จักรไพวงศ์	ที่ปรึกษาทางการแพทย์ รองปลัดทบวงมหาวิทยาลัย	1 สมัย	ชุดที่ 7
23) นายสมบุญรณ์ ม่วงกล้า	ที่ปรึกษาทางกฎหมาย อัยการผู้เชี่ยวชาญ สำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย	2 สมัย	ชุดที่ 7 ชุดที่ 8
24) นายดิเรก เจริญผล	ที่ปรึกษาาระบบสารสนเทศ ประธานคณะมนตรีสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ	1 สมัย	ชุดที่ 7
25) นายสถิตย์ สวินทร	ที่ปรึกษาทางการแรงงาน ที่ปรึกษากรมพัฒนาที่ดิน	1 สมัย	ชุดที่ 8
26) นายสุนทร อันตรเสนา	ที่ปรึกษาทางการแพทย์ ผู้อำนวยการโรงพยาบาลเอกปทุม	1 สมัย	ชุดที่ 8
27) นาวาตรีวุฒิพงศ์ พงศ์สุวรรณ	ที่ปรึกษาาระบบสารสนเทศและการสื่อสาร ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยี	1 สมัย	ชุดที่ 8

ที่มา: หนังสือรายงานประจำปีสำนักงานประกันสังคม พ.ศ.2534-2548

ตารางที่ ผ.4 คณะกรรมการอุทธรณ์: ตัวแทนฝ่ายแรงงาน

ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง	ดำรงตำแหน่ง	ปี/ชุดที่ดำรงตำแหน่ง
1) นายแพทย์ ชินท์ประติษฐ์	ช่างบริการรถ VOLVO บริษัท สวีเดน มอเตอร์ เซอร์วิส จำกัด	3 สมัย	2534 2535 23 มิ.ย. 36-22 มิ.ย.38
2) นายบุญยิ่ง วงษ์แสง	ช่างทาสี บริษัท อุตสาหกรรมทำเครื่องแก้วไทย จำกัด	3 สมัย	2534 2535 23 มิ.ย. 36-22 มิ.ย.38
3) นายจำลอง โทงนาต		3 สมัย	2535 23 มิ.ย. 36-22 มิ.ย.38 ชุดที่ 4
4) นายอนุศักดิ์ บุญยะประณีต		2 สมัย	ชุดที่ 4 ชุดที่ 5
5) นายทวี เตชะธีราวัฒน์		2 สมัย	ชุดที่ 4 ชุดที่ 5
6) นายบรรจง บุญรัตน์		1 สมัย	ชุดที่ 5
7) นายพนาธิชย์ เจริญเผ่า		1 สมัย	ชุดที่ 6
8) นายจำรัส ไชยลังกา		2 สมัย	ชุดที่ 6 ชุดที่ 7
9) นายอัมพร บรรดาศักดิ์		2 สมัย	ชุดที่ 6 ชุดที่ 7
10) นายประเทือง แสงสังข์		1 สมัย	ชุดที่ 7
11) นายพนัส ไทยล้วน		1 สมัย	ชุดที่ 8
12) นางสาวสุภาพร ประจันนวล		1 สมัย	ชุดที่ 8
13) นายบรรจง พรพัฒนานิคม		1 สมัย	ชุดที่ 8

ที่มา: หนังสือรายงานประจำปีสำนักงานประกันสังคม พ.ศ.2534-2548

ตารางที่ ผ.5 คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน: ตัวแทนแรงงาน

ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง	ดำรงตำแหน่ง	ปี/ชุดที่ดำรงตำแหน่ง
1) นายไตรณรงค์ ต่ายสุวรรณ	สภาองค์การลูกจ้างสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย	3 สมัย	2535 6 พ.ค.34-30 มิ.ย.37 ชุดที่ 4
2) นายพนัส ไทยล้วน		2 สมัย	ชุดที่ 4 ชุดที่ 5
3) นายธีระ ทิรัญญิกกรณ์		1 สมัย	ชุดที่ 4
4) นายธวัชชัย ผลเจริญ		2 สมัย	ชุดที่ 5 ชุดที่ 6
5) นายเอกรินทร์ ตะอินทร์		2 สมัย	ชุดที่ 5 ชุดที่ 6
6) นายพิชิต พระปัญญา		1 สมัย	ชุดที่ 6
7) นายมนัส โกศล	ประธานสภาองค์การลูกจ้างพัฒนาแรงงานแห่งประเทศไทย	2 สมัย	ชุดที่ 7 ชุดที่ 8
8) นายทวี เตชะธีราวัฒน์	เลขาธิการสภาองค์การลูกจ้างสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย	2 สมัย	ชุดที่ 7 ชุดที่ 8
9) นายสุชาติ ไทยล้วน	พนักงานบริษัทสำรวจขนส่งและชีพพลาย จำกัด	2 สมัย	ชุดที่ 7 ชุดที่ 8

ที่มา: หนังสือรายงานประจำปีสำนักงานประกันสังคม พ.ศ.2534-2548

ตารางที่ ผ.6 รายชื่อผู้แทนฝ่ายลูกจ้างที่ดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการไตรภาคีเกิน 1 คณะ

ชื่อ-สกุล(ตำแหน่ง)	รายชื่อกรรมการไตรภาคีปี 2547-2548	รายชื่อกรรมการไตรภาคีปี 2549-2550
<b>1. นายพนัส ไทยล้วน</b> (ประธานสภาองค์การลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย)	1. กรรมการค่าจ้าง 2. กรรมการอุทธรณ์(ประกันสังคม) 3. กรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง	1. กรรมการค่าจ้าง 2. กรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง
<b>2. นายประเทือง แสงสังข์</b> (ประธานสภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย)	1. กรรมการค่าจ้าง 2. กรรมการประกันสังคม 3. กรรมการกองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงาน 4. กรรมการบริหารมาตรฐานแรงงาน	1. กรรมการค่าจ้าง 2. กรรมการประกันสังคม 3. กรรมการกองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงาน 4. กรรมการบริหารมาตรฐานแรงงาน
<b>3. นายสมศักดิ์ ดวงรัตน์</b> (ประธานสภาองค์การลูกจ้างสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย)	1. กรรมการประกันสังคม 2. กรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ 3. กรรมการกองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงาน 4. กรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน 5. กรรมการบริหารมาตรฐานแรงงาน	1. กรรมการประกันสังคม 2. กรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ 3. กรรมการกองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงาน 4. กรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน 5. กรรมการบริหารมาตรฐานแรงงาน 6. กรรมการส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์
<b>4. นายชัยพร จันทนา</b> (กรรมการสภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานอิสระแห่งประเทศไทย)	1. กรรมการค่าจ้าง 2. กรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ 3. กรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน	1. กรรมการค่าจ้าง 2. กรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ 3. กรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน

(อ่านต่อหน้า 360)

ชื่อ-สกุล(ตำแหน่ง)	รายชื่อกรรมการไตรภาคี ปี 2547-2548	รายชื่อกรรมการไตรภาคี ปี 2549-2550
5. นายทวี เตชะธีราวัฒน์ (เลขาธิการสภาองค์การลูกจ้าง สมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย)	1. กรรมการแรงงานสัมพันธ์ 2. กรรมการส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ 3. กรรมการกองทุนเงินทดแทน	1. กรรมการค่าจ้าง 2. กรรมการแรงงานสัมพันธ์ 3. กรรมการกองทุนเงินทดแทน
6. นายอิทธิพนธ์ วิทยาคำ (ที่ปรึกษาสภาองค์การลูกจ้างสมาพันธ์กลาง แรงงานแห่งประเทศไทย)	1. กรรมการความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อม ในการทำงาน 2. กรรมการประกันสังคม	1. กรรมการประกันสังคม
7. นายจรัส ไชยลังกา (รองประธานสภาองค์การลูกจ้างแรงงาน แห่งประเทศไทย)		1. กรรมการค่าจ้าง 2. กรรมการประกันสังคม
8. นายมนัส โกศล (ประธานสภาองค์การลูกจ้างพัฒนาแรงงาน แห่งประเทศไทย)		1. กรรมการกองทุนเงินทดแทน 2. กรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ.2545

ที่มา: รวบรวมจากหนังสือไอเดียร์ กระทรวงแรงงาน ปี 2548-2549

ตารางที่ ผ.7 รายชื่อผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน

ชื่อ	ช่วงเวลาที่ยังดำรงตำแหน่ง	ตำแหน่ง
นาย เดช บุญ-หลง	17 ก.พ. 2544- 3 ต.ค. 2545	รัฐมนตรีว่าการ
นาง ลดาวัลย์ วงศ์ศรีวงศ์	17 ก.พ. 2544- 3 ต.ค. 2545	รัฐมนตรีช่วยว่าการ
นาย สุวัจน์ ลิปตพัลลภ	3 ต.ค. 2545 - 2 พ.ย. 2546	รัฐมนตรีว่าการ ไม่มี รมช.
นาง อุไรวรรณ เทียบทอง	3 พ.ย. 2546 - 11 มี.ค. 2548	รัฐมนตรีว่าการ ไม่มี รมช.
นาย สรอรอด กสิณประทุม	11 มี.ค. 2548 - 2 ส.ค. 2548	รัฐมนตรีว่าการ ไม่มี รมช.
นาย สมศักดิ์ เทพสุทิน	2 ส.ค. 2548-ปัจจุบัน	รัฐมนตรีว่าการ ไม่มี รมช.

ที่มา: [http://www.mol.go.th/mol\\_ministor01.html](http://www.mol.go.th/mol_ministor01.html)





ตารางที่ ผ.8 สหภาพแรงงาน จำแนกตามประเภทการจัดตั้ง ปี 2533 – 2547

ปี พ.ศ.	สหภาพแรงงาน ประเภทกิจการเดียวกัน (IU)	สหภาพแรงงาน ประเภทนายจ้างคนเดียวกัน (HU)	รวม
2533	278	435	713
2534	300	357	657
2535	328	421	749
2536	371	468	839
2537	390	498	888
2538	432	539	971
2539	468	547	1,015
2540	465	503	968
2541	495	504	999
2542	556	500	1,056
2543	573	490	1,063
2544	611	512	1,123
2545	712	448	1,160
2546	787	452	1,239
2547	827	461	1,288

ที่มา: สำนักแรงงานสัมพันธ์ ข้อมูล ณ 30 มิถุนายน 2547

### สปส. กับนโยบาย “ประชานิยม” ยุคสมศักดิ์ เทพสุทิน

“ทำงานแบบหาเสียง” เป็นคำนิยามการทำงานที่วิไลวรรณ แซ่เตีย กรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย ให้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานนายสมศักดิ์ เทพสุทิน ต่อโครงการที่ผู้ประกันตน 8.4 ล้านคนสามารถใช้บัตรประกันสังคมเป็นบัตรส่วนลด 3-60% ในการซื้อสินค้าและบริการในร้านค้ากว่า 5,000 แห่งที่ร่วมโครงการ ภายหลังการเป็นฟรีเซ็นเตอร์เพื่อประชาชนสัมพันธ์โครงการด้วยตนเอง (เดลินิวส์, 22 ธ.ค. 2548, หน้า 1, 11)

นิยามของวิไลวรรณ คือบทสรุปที่อธิบายเป้าหมายของการกำหนดนโยบายโดยนักการเมืองที่กำกับบทบาทของ สปส. ได้ดี โครงการบัตรส่วนลดมิได้เป็นโครงการแรกที่มีลักษณะ “ประชานิยม” ในช่วงปลายปี 2548 ถึงต้นปี 2549 สปส. ประกาศเพิ่มผลประโยชน์ด้านทันตกรรมให้แก่ผู้ประกันตน ซึ่งก่อให้เกิดการวิจารณ์อย่างกว้างขวางตามมา

“สำนักงานประกันสังคมไม่พร้อมดำเนินโครงการดังกล่าว” เป็นข้อสรุปของกรรมาธิการสาธารณสุข สภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อโครงการทำฟันฟรี ที่สร้างปัญหาตามมามากมาย ตั้งแต่วันแรกที่

เริ่มดำเนินการคือ วันที่ 1 มกราคม 2549 สปอร์ตโฆษณาที่ออกไปล่วงหน้าสร้างความคาดหวังให้กับผู้ประกันตนว่าตนจะสามารถทำฟันเมื่อไหร่ อย่างไรก็ได้ แต่เนื่องจากความรีบเร่งของโครงการ และมีผู้มาใช้บริการอย่างคับคั่ง จึงทำให้เกิดข้อร้องเรียนจากทั้งผู้ประกันตนที่ต้องรอคิวทำฟันยาวหลายชั่วโมง และอายุยาวนานหลายเดือน และขอเรียกร้องจากฝ่ายทันตแพทยสภา

ปัญหาความไม่พร้อมทำให้ทันตแพทยสภาเสนอข้อเรียกร้องใน 4 ประเด็น คือ

1. ให้คลินิกทันตกรรมเอกชนสามารถทำสัญญากับ สปส. ได้โดยตรง โดยไม่ผ่านโรงพยาบาลเอกชนคู่สัญญา
2. เกณฑ์การทำทันตกรรมนั้น สปส. จะต้องกำหนดให้ชัดเจน โดยเฉพาะในส่วนของมาตรฐานทางวิชาชีพ
3. ต้องแก้ปัญหาการกระจายตัวของทันตแพทย์โดยเฉพาะในต่างจังหวัด
4. ควรตัดการทำฟันปลอมออกจากสิทธิประโยชน์ เนื่องจากการทำฟันปลอมมีค่าใช้จ่ายนอกเหนือจากการทำฟันปลอมมาก (สิทธิประโยชน์ในการทำฟันได้แก่ ถอนฟัน อุดฟัน ขูดหินปูน และใส่ฟันปลอมฐานพลาสติก)

นอกจากนี้ เหล่าทันตแพทย์ยังต้องการให้ สปส. ทำความเข้าใจกับประชาชน ในเรื่องขีดจำกัดบริการของภาครัฐ ซึ่งเกิดจากกรณีตัวอย่างที่ทันตแพทย์ในพิษณุโลก ถูกผู้ป่วยโยนบัตรใส่หน้า ทำให้ทันตแพทย์เกิดความกดดันจากการทำงาน อันอาจจะทำให้ทันตแพทย์ลาออกจากระบบได้ ในขณะที่ปัจจุบันมีทันตแพทย์ทั่วประเทศไทยประมาณ 9,000 คนเท่านั้น

นายแพทย์ธรณินทร์ จรัสจรุงเกียรติ ประธานชมรมทันตแพทย์โรงพยาบาลกระทรวงสาธารณสุข กล่าวว่า “ก่อนที่จะประกาศใช้สิทธิประโยชน์ใหม่ในบริการทันตกรรม ทาง สปส. ไม่เคยให้โอกาสทันตแพทย์ที่สังกัดโรงพยาบาลของรัฐที่เป็นคู่สัญญาได้ร่วมแสดงความคิดเห็น หรือร่วมกำหนดแนวทางให้บริการ” (ผู้จัดการออนไลน์, 17 มกราคม 2549)

ปัญหาข้างต้นนี้ทำให้นางศศิวิมล อนันตกุล รองเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม ต้องให้คำชี้แจงต่อกรรมาธิการสาธารณสุข สภาผู้แทนราษฎร ต่อโครงการทำฟันฟรีว่า “ยอมรับว่ามีปัญหาดังกล่าวและแจ้งกรรมาธิการด้วยว่า รมต.แรงงานอนุมัติให้มีการตั้งคณะกรรมการที่จะศึกษาหาแนวทางแก้วิกฤติ โดยแนวคิดหลักในการแก้ปัญหา คือยึดหลักการเดินหน้าโครงการต่อ” (มติชน, 13 ม.ค.2549, หน้า 1, 15)

## ภาคผนวกที่ 3

ตำแหน่งงานว่าง 9 หมวด ตามมาตรฐานอาชีพ<sup>38</sup>

- หมวด 1 ผู้บัญญัติกฎหมาย ข้าราชการระดับอาวุโส ผู้จัดการ ได้แก่ ผู้จัดการบริษัท เจ้าของบริหารของหน่วยงานเอกชน ผู้จัดการทั่วไป
- หมวด 2 ผู้ประกอบวิชาชีพด้านต่างๆ เช่น นักฟิสิกส์ นักเคมี นักคณิตศาสตร์ นักสถิติ นักวิชาชีพด้านคอมพิวเตอร์ สถาปนิก วิศวกร
- หมวด 3 ช่างเทคนิคและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ช่างเทคนิคด้านวิทยาศาสตร์กายภาพและเคมี ช่างเทคนิควิศวกรรมโยธา ช่างเทคนิควิศวกรรมไฟฟ้า ช่างเทคนิควิศวกรรมอิเล็กทรอนิกส์และโทรคมนาคม ช่างเทคนิควิศวกรรมเครื่องกล ช่างเทคนิควิศวกรรมเคมี ช่างเขียนแบบ
- หมวด 4 เสมียน เจ้าหน้าที่ เช่น เจ้าหน้าที่ประจำสำนักงาน เสมียนสำนักงานพนักงานบริการลูกค้า เลขานุการและเจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล เสมียนงานด้านการเงินและตัวเลข
- หมวด 5 พนักงานบริการ พนักงานขายในร้านค้าและตลาด เช่น ผู้ให้บริการท่องเที่ยว มัคคุเทศก์ ช่างเสริมสวย พนักงานขาย พนักงานสาธิตสินค้า พนักงานเสิร์ฟ พนักงานดูแลเด็ก ผู้ป่วยและคนชรา
- หมวด 6 ผู้ปฏิบัติงานฝีมือด้านการเกษตรและประมง เช่น ผู้เลี้ยงสัตว์เพื่อการค้า ผู้ปลูกพืชไร่ พืชผล ไม้ดอกไม้ประดับ ผู้ทำงานด้านการประมงจับสัตว์น้ำ รวมถึงการแปรรูปขั้นพื้นฐาน
- หมวด 7 ผู้ปฏิบัติงานโดยใช้ฝีมือในกิจกรรมต่างๆ เช่น พนักงานเหมืองแร่ ช่างโครงสร้างอาคารงานก่อสร้าง ช่างบำรุงรักษาและซ่อมแซม ช่างตกแต่ง ช่างทาสีและช่างทำความสะอาด ช่างปรับแต่งเครื่องยนต์ ช่างเจียรไนโลหะแก้วแกะสลัก ช่างทอ ช่างถัก ช่างทำรองเท้า และช่างเครื่องหนัง
- หมวด 8 ผู้ปฏิบัติงานในโรงงาน ผู้ควบคุมเครื่องจักรและผู้ปฏิบัติงานด้านการประกอบ เช่น ผู้ควบคุมเครื่องจักรประจำภายในโรงงาน ผู้ปฏิบัติงานด้านการประกอบเครื่องจักรกล ผู้ควบคุมการขับเคลื่อนเครื่องจักรเครื่องยนต์ พนักงานขับรถ ผู้ประกอบอุปกรณ์ไฟฟ้า
- หมวด 9 อาชีพงานพื้นฐาน ซึ่งเป็นผู้ทำงานเรียบง่ายเป็นประจำ หรือทำซ้ำซากใช้แรงกาย เช่น พนักงานขายตามบ้าน ผู้ช่วยของตามถนน ผู้ทำงานบ้าน พนักงานทำความสะอาด ผู้ส่งเอกสาร ขนสัมภาระ ผู้เปิดประตู พนักงานเช็ดกระจก ยาม ผู้ใช้แรงงาน

<sup>38</sup> กำหนดใช้เป็นคู่มือในการปฏิบัติงาน โดยกรมการจัดหางาน

ตารางที่ ผ.1 รายชื่อและหน่วยงานที่ให้สัมภาษณ์

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์	หน่วยงาน	วันที่สัมภาษณ์
คุณภัทรพร บุญเรือง	สำนักงานประกันสังคม	2 พ.ค. 49
คุณภัทรพร สมันตรัฐ	กรมการจัดหางาน	16 พ.ค. 49
คุณทิพย์วารี ดีประเสริฐ และ คุณศตพร ชื่นจิตร	สำนักงานจัดหางาน กรุงเทพฯ เขต 9	31 พ.ค. 49
คุณสมบูรณ์ ไปกายวิเศษ	สำนักงานจัดหางานเชียงใหม่	22 มิ.ย. 49
คุณอาจันต์ อินจันทร์	ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานเชียงใหม่	22 มิ.ย. 49
คุณกานดา ชรรณกุล	ประกันสังคมจังหวัดภูเก็ต	23 มิ.ย. 49
คุณสุกมล ศรีเทพ และ คุณเดิเรก ทะจันทร์	จัดหางานจังหวัดขอนแก่น	26 มิ.ย. 49
คุณพินิจ สุภมัสตอังกูร และ คุณอุทุมพร กรองไทร	พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดขอนแก่น	28 มิ.ย. 49
คุณสาริณี ทองเพชร	ประกันสังคมจังหวัดพังงา	29 มิ.ย. 49
คุณสรายุทธ อมรรกุล	จัดหางานจังหวัดพังงา	29 มิ.ย. 49
คุณบุญโชค มณีโชติ	จัดหางานจังหวัดภูเก็ต	27 มิ.ย. 49
คุณภัทรินทร์ พัฒนจักร และ คุณพัชรียา วัฒนาวุฒิมกุล	ประกันสังคมจังหวัดขอนแก่น	27 มิ.ย. 49
คุณเกตสุดา งามเขียว และ คุณมยุเรศ คนหมั่น	ประกันสังคมจังหวัดเชียงใหม่	27 มิ.ย. 49
คุณพัชรินทร์ เกาะโพธิ์	สำนักงานจัดหางานปทุมธานี	4 ก.ค. 49
คุณศุภจักรจิรา พรหมสุวิชา และ คุณเปี่ยมพันธ์ ดิษฐชาติ	สำนักงานจัดหางานชลบุรี	5 ก.ค. 49
คุณฐิติพันธ์ ชมกระแสน์สินธุ์	สำนักงานประกันสังคมชลบุรี	5 ก.ค. 49

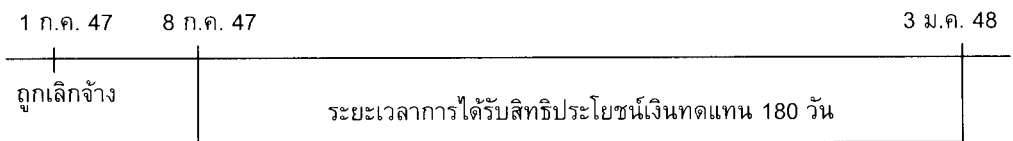
## สรุปการสัมภาษณ์ประกันสังคม

### สำนักงานประกันสังคม

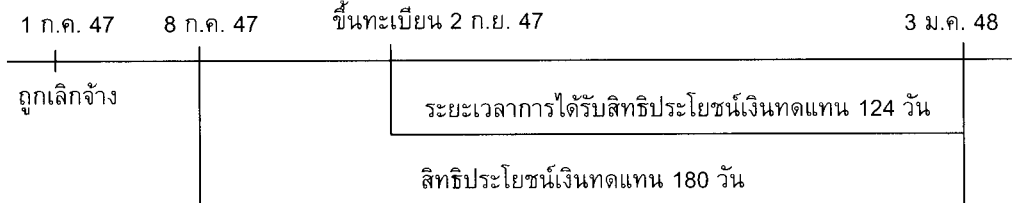
กฎระเบียบเกี่ยวกับการขอรับเงินประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานประกอบด้วย

- ผู้ประกันตนต้องไปขึ้นทะเบียนเป็นผู้ว่างงานที่สำนักงานจัดหางาน ภายใน 30 วัน หลังจากการยุติการทำงาน
- เงินทดแทนกรณีถูกเลิกจ้าง (ว่างงานโดยไม่สมัครใจ) คิดเป็นร้อยละ 50 ของรายได้เฉลี่ย 30 วัน ก่อนว่างงานเป็นเวลาไม่เกิน 180 วัน ในกรณีลาออก (ว่างงานโดยสมัครใจ) คิดเป็นร้อยละ 30 ของรายได้ เป็นเวลาไม่เกิน 90 วัน
- กรณีที่ผู้ประกันตนมารายงานตัวภายหลัง 30 วัน หลังจากการยุติการทำงาน จะทำให้ไม่ได้รับเงินทดแทนตามระยะเวลาที่กำหนด กล่าวคือ การจ่ายเงินทดแทนจะเริ่มตั้งแต่วันที่ 8 ของการว่างงาน และจะจ่ายเงินไปอีก 180 วัน และ 90 วัน ในกรณีว่างงานโดยไม่สมัครใจและสมัครใจ ตามลำดับ นับตั้งแต่วันที่ 8 ของการว่างงาน ผู้มาขึ้นทะเบียนผู้ว่างงานภายหลังจาก 30 วัน จะได้รับเงินทดแทนนับจากวันที่ขึ้นทะเบียนไปจนถึงวันที่ 180 และ 90 ในแต่ละกรณี โดยมีได้นับตั้งแต่วันที่ 8 ของการว่างงาน ซึ่งการได้รับสิทธิจะไม่ครบ 180 วัน และ 90 วัน
- ตัวอย่างการเกิดสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน (กรณีเงินทดแทน 180 วัน)

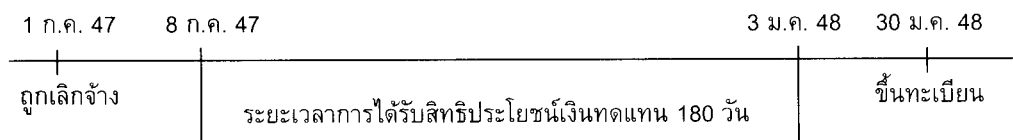
กรณีได้รับเงินทดแทน 180 วัน: ขึ้นทะเบียนภายในวันที่ 1 ก.ค. 47 ถึง 31 ก.ค. 47



กรณีได้รับเงินทดแทนไม่ถึง 180 วัน: ขึ้นทะเบียนหลังวันที่ 31 ก.ค. 47 ถึง 3 ม.ค. 48



กรณีไม่ได้สิทธิประโยชน์รับเงินทดแทน: ขึ้นทะเบียนหลังวันที่ 3 ม.ค. 48



สปส. เห็นว่าการกำหนดให้เริ่มมีการจ่ายเงินนับตั้งแต่วันที่ 8 ของการว่างงานเป็นการป้องกันการจ่ายเงินให้กับผู้ว่างงานระยะสั้น เช่น การลาออกเพื่อรับตำแหน่งใหม่ กล่าวคือ ระยะเวลา 8 วันหรือหนึ่งสัปดาห์ จัดเป็นระยะเวลาที่ผู้ว่างงานโดยการสมัครใจลาออกเพื่อเปลี่ยนงานมีแนวโน้มที่จะเริ่มทำงานในที่แห่งใหม่

การให้ผู้ประกันตนไปขึ้นทะเบียนที่กรมการจัดหางาน เพื่อเป็นเพิ่มจำนวนผู้ว่างงานทั้งที่เป็นผู้ประกันตน และมีใช้ผู้ประกันตน ให้แก่กรมการจัดหางาน ทำให้กรมการจัดหางานมีข้อมูลผู้ใช้แรงงานเพิ่มมากขึ้น

ผู้ประกันตนจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดต่างๆ อาทิ จ่ายงานสมทบ และมารายงานตัวในระยะเวลาที่กำหนดเพื่อรับสิทธิประโยชน์ โดยการแจ้งข้อมูลของผู้ประกันตนจะต้องตรงกับการแจ้งข้อมูลของนายจ้าง ทั้งในเรื่องของระยะเวลาการทำงาน และสาเหตุของการยุติการทำงาน ซึ่ง สปส. สามารถตรวจสอบการแจ้งข้อมูลเท็จของฝ่ายลูกจ้างและนายจ้างได้ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังไม่มีบทลงโทษแก่ผู้แจ้งข้อมูลเท็จ

ในการรับประโยชน์เงินทดแทน ผู้ประกันตนกรณีว่างงานจะต้องรายงานตัวที่สำนักงานจัดหางานเดือนละ 1 ครั้ง โดยวัตถุประสงค์ของการรายงานตัว คือเพื่อให้กรมการจัดหางานรับทราบสถานะของผู้ประกันตนกรณีว่างงาน และอุปสรรคในการทำงานของผู้ประกันตน ตลอดจนเพื่อเป็นการตรวจสอบว่าผู้ประกันตนจงใจว่างงานเพื่อรับสิทธิประโยชน์หรือไม่

หากผู้ประกันตนขาดการรายงานตัว โดยไม่มีเหตุผลอันควร จะเป็นเหตุให้ถูกตัดสิทธิได้รับเงินทดแทน ทั้งนี้ การพิจารณาจ่ายเงินทดแทนของ สปส. ขึ้นอยู่กับข้อมูลที่ได้จากสำนักงานจัดหางาน หากเจ้าหน้าที่สำนักงานจัดหางานบันทึกว่าผู้ประกันตนขาดการรายงานตัว โดยไม่มีเหตุผลอันควร สปส. ก็จะยุติการจ่ายเงินทดแทน ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การพิจารณาการรักษาสิทธิของผู้ที่สำนักงานจัดหางาน ซึ่งเป็นผู้บันทึกข้อมูลให้กับ สปส.<sup>39</sup>

### ประกันสังคมจังหวัดภูเก็ต

ผู้ขอรับเงินกรณีว่างงานส่วนใหญ่เป็นลูกจ้างในกิจการโรงแรมที่ได้รับผลกระทบจากคลื่นสึนามิ ผู้ขอรับเงินมาขึ้นทะเบียนสูงมากในช่วงมกราคม-มีนาคม 2548 ส่วนใหญ่ว่างงานโดยไม่สมัครใจ ค่าจ้างเฉลี่ยของลูกจ้างกลุ่มนี้ประมาณ 10,000 บาทต่อเดือน การหางานทำในช่วงนั้นค่อนข้างลำบาก เพราะสถานประกอบการได้รับผลกระทบด้านลบถ้วนหน้า ผู้ประกันตนกรณีว่างงานจึงได้รับเงินเป็นเวลา 6 เดือน

สถานการณ์ในปัจจุบันเปลี่ยนไป ภูเก็ตกำลังขาดแรงงานในภาคบริการ และคาดว่าในอนาคตสถานการณ์ขาดแคลนแรงงานจะยังคงมีอยู่ (ยกเว้นแต่เกิดเหตุการณ์วิกฤติผิดปกติไม่คาดคิดมาก่อน) ส่วนแรงงานก่อสร้างหรือแรงงานระดับล่างในภูเก็ตส่วนใหญ่เป็นแรงงานต่างด้าว

<sup>39</sup> การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงานจัดหางานมักได้คำตอบว่า อำนาจการตัดสินใจการเกิดสิทธิประโยชน์ กรณีผู้ประกันตนขาดการรายงานตัวอยู่ที่ สปส.

ปัญหาหลักๆ ของการดำเนินงาน คือนายจ้างไม่แจ้งการเข้า-ออกจากงานหรือแจ้งข้อมูลไม่ถูกต้อง ทำให้การตรวจสอบสิทธิยากกว่าปกติ ในกรณีที่นายจ้างแจ้งเหตุการณ์ออกไม่ตรงกับลูกจ้าง (ซึ่งกระทบสิทธิประโยชน์ของลูกจ้าง) เจ้าหน้าที่ประกันสังคมจะต้องตรวจสอบสาเหตุที่แท้จริง และบางกรณีต้องใช้ดุลยพินิจ (อำนาจตามกฎหมาย) ในการตัดสินใจ โดยทั่วไปนายจ้างมักไม่เข้าข้างลูกจ้างเมื่อลูกจ้างกระทำความผิดเพราะจะมีผลกระทบต่อด้านการบริหารบุคลากร

### ประกันสังคมจังหวัดขอนแก่น

ผู้ประกันตนที่มากขึ้นทะเบียนขอรับเงินกรณีว่างงานส่วนใหญ่มีได้อยู่ในจังหวัดขอนแก่น ผู้ประกันตนเป็นผู้ทำงานแบบลูกจ้างรายวันอยู่ในกรุงเทพและบ้างก็มีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดอื่นๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผู้ประกันตนกรณีว่างงานเป็นผู้ที่ลาออกจากงานโดยสมัครใจมากกว่าถูกให้ออกจากงาน มีผู้ประกันตนจำนวนหนึ่งที่ไม่ได้รับการอนุมัติสิทธิเนื่องจากได้ละทิ้งงานเกิน 7 วันหรือกระทำการอันเสียหายแก่นายจ้าง

ปัญหาการดำเนินงานที่พบประกอบด้วย เอกสารการขึ้นทะเบียนไม่ครบ บุคลากรไม่เพียงพอ นายจ้างค้างชำระเงินสมทบ และการประชาสัมพันธ์ไม่ทั่วถึง

การที่เอกสารไม่ครบทำให้การตรวจสอบสิทธิช้า โดยเฉพาะเอกสารจากนายจ้างในเรื่องการเลิกจ้าง (ประมาณครึ่งหนึ่งของการยื่นเรื่องมีเอกสารไม่พร้อม) ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องติดตามเอกสารจากนายจ้าง มีบางกรณีที่ลูกจ้างต้องช่วยติดตามเอกสารให้เพื่อให้ได้รับเงินเร็วขึ้น

เจ้าหน้าที่ที่ทำการพิจารณาอนุมัติสิทธิการรับเงินในสำนักงานประกันสังคมจังหวัดขอนแก่นมีเพียงหนึ่งคน ในแต่ละวันมีคำร้องประมาณ 20 คำร้อง เจ้าหน้าที่คนเดียวต้องรับผิดชอบงานสองประเภท คือรับงานหน้า counter และพิจารณาสิทธิการรับเงินกรณีว่างงาน ทำให้การพิจารณารับเงินต้องทำในช่วงเย็น ปัญหาของการทำงานในช่วงเย็น คือสถานประกอบการส่วนใหญ่ปิดทำการแล้ว ทำให้ไม่สามารถติดตามเอกสารเพิ่มเติมจากนายจ้างได้

ในกรณีที่นายจ้างค้างชำระเงินสมทบ เจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาว่า นายจ้างได้หักเงินจากลูกจ้างแล้วหรือไม่ ถ้ามีการหักเงินแล้วแต่นายจ้างไม่ส่งเงิน เจ้าหน้าที่มักจะอนุมัติให้สิทธิการรับเงินแก่ผู้ขอรับประโยชน์ทดแทน

การพิจารณาจำนวนเงินประโยชน์ทดแทนทำโดยเจ้าหน้าที่ โดยพิมพ์ยอดการส่งเงินสมทบย้อนหลังเก้าเดือน และเลือกเดือนที่ส่งเงินสูงสุดสามเดือนเป็นฐานในการคำนวณเงินประโยชน์ทดแทน ในกรณีที่มีเดือนที่ส่งเงินสูงผิดปกติจะต้องมีการพิจารณาเพิ่มเติมว่าเป็นเพราะเหตุใด

ปัญหานอกเหนือการทำงานของประกันสังคม คือปัญหาเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนและการจัดหางาน เจ้าหน้าที่ที่รับขึ้นทะเบียนมิได้พยายามที่จะติดตามเอกสารให้ครบและมิได้ติดตามว่ามีการหางานทำจริงหรือไม่ ทำให้ไม่มีการส่งตัวไปพัฒนาฝีมือแรงงาน

เจ้าหน้าที่ของประกันสังคมพบว่า มีผู้ประกันตนจำนวนหนึ่งขอรับเงินประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานบ่อยๆ คือเมื่อครบสิทธิการรับเงินก็มาขอใช้สิทธิทุกปี แต่เจ้าหน้าที่ยังไม่แน่ใจว่ามีจำนวนผู้ขอ

ใช้สิทธิเป็นฤดูกาลหรือไม่ นอกจากนี้ มีแรงงานจากโรงงานยาสูบที่ปิดโรงงานเป็นช่วงๆ มาขอใช้สิทธิเมื่อโรงงานปิดดำเนินการ

### ประกันสังคมจังหวัดเชียงใหม่

ภาระงานของเจ้าหน้าที่ประกันสังคม ได้แก่ ตรวจสอบเงื่อนไขการจ่ายเงินสมทบ ตรวจสอบสาเหตุการออกจากงานของทางฝ่ายลูกจ้างและนายจ้าง อนุมัติเงินประโยชน์ทดแทน เรียกเก็บเงินคืนจากผู้ประกันตนกรณีว่างงานในกรณีที่มีการตรวจสอบพบในภายหลังว่ามีการบรรจุนานโดยไม่ได้แจ้งล่วงหน้ากับประกันสังคม

ตั้งแต่เริ่มดำเนินการการประกันการว่างงาน พบว่า มีจำนวนผู้ขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และคาดว่าจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอีกในอนาคต

ปัญหาหลักในการดำเนิน คือการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่ทำงานเกี่ยวกับการประกันการว่างงาน โดยปัจจุบันมีเจ้าหน้าที่ที่ทำงานเกี่ยวกับการประกันการว่างงานเพียง 1 คน แต่ต้องรับหน้าที่ให้บริการกับผู้ประกันตนกรณีว่างงานโดยเฉลี่ยประมาณ 30-35 คนต่อวัน นอกจากนี้ ภาระงานยังมากขึ้นเมื่อผู้ประกันตนกรณีว่างงานไม่เข้าใจเงื่อนไขและสิทธิประโยชน์กรณีว่างงาน ทำให้มาขึ้นทะเบียนช้า และบางรายไม่เตรียมเอกสารให้ครบ

ในการดำเนินการตรวจสอบสาเหตุการออกจากงาน เป็นขั้นตอนการทำงานที่ค่อนข้างมีปัญหาเนื่องจากเจ้าหน้าที่ประกันสังคมจะต้องตรวจสอบข้อมูลทั้งฝ่ายลูกจ้างและนายจ้าง ซึ่งการดำเนินการส่วนนี้จะต้องใช้เวลาค่อนข้างมาก กล่าวคือ นายจ้างจะต้องมาแจ้งการออกจากงานของลูกจ้างทุกวันที่ 15 ของเดือน ทำให้เจ้าหน้าที่ประกันสังคมจะต้องรอจนถึงวันที่ 15 จึงจะทำการตรวจสอบสาเหตุได้ และหากนายจ้างไม่แจ้งการออกจากงานของลูกจ้าง เจ้าหน้าที่ประกันสังคมจะต้องเสียเวลาในการตามนายจ้าง และในกรณีที่ข้อมูลการออกจากงานของลูกจ้างและนายจ้างไม่ตรงกัน จะต้องมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงซึ่งจะต้องมีการเรียกตัวลูกจ้างและนายจ้างมาพูดคุยอีกครั้งหนึ่ง

เจ้าหน้าที่ประกันสังคมประสบปัญหาการไม่สามารถเรียกเก็บเงินคืนจากผู้ประกันตนกรณีว่างงานที่ไม่แจ้งการบรรจุนานล่วงหน้าและสำนักงานประกันสังคมจ่ายประโยชน์ทดแทนเกินกว่าวันบรรจุนาน

เจ้าหน้าที่ประกันสังคมจังหวัดเชียงใหม่ กล่าวว่า พบผู้ประกันตนกรณีว่างงานจำนวนไม่น้อยที่มาขอรับประโยชน์ทดแทนช้า เช่น ผู้ประกันตนกรณีว่างงานมารับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานและได้รับการบรรจุนานแล้วในครั้งแรก เมื่อทำงานซักรีดหนึ่งแล้วจึงลาออกมารับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานอีก เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่เกิดขึ้นจากระบบประกันการว่างงานที่ยังไม่สมบูรณ์ นั่นคือ มีผู้ประกันตนกรณีว่างงานบางรายแจ้งการบรรจุนาน ทำให้สำนักงานประกันสังคมระงับการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน แต่เมื่อตรวจสอบข้อมูลการเข้างานของนายจ้างแล้วทราบบนภายหลังว่าผู้ประกันตนรายนั้นเข้าบรรจุนานในสถานประกอบการที่ไม่อยู่ในข่ายความคุ้มครองของกองทุนประกันสังคม หรือผู้ประกันตนนั้นไม่ได้กลับมาเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ซึ่งในกรณีนี้สำนักงานประกันสังคมยัง



จะต้องจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานให้กับผู้ประกันตนอยู่ แต่ได้ระงับการจ่ายไปแล้วจึงจะต้องทำหนังสือแก้ไขข้อมูลส่งไปที่สำนักงานประกันสังคมส่วนกลาง

### ประกันสังคมจังหวัดชลบุรี

ที่สำนักงานประกันสังคมจังหวัดชลบุรีมีเจ้าหน้าที่วินิจฉัยกรณีว่างงาน 1 คน และมีเจ้าหน้าที่อนุมัติประโยชน์ทดแทน 1 คน

ลูกจ้างส่วนใหญ่ยังขาดข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการประกันการว่างงาน บางรายมาติดต่อสำนักงานประกันสังคม โดยไม่ทราบว่าต้องไปขึ้นทะเบียนที่สำนักงานจัดหางานจังหวัด

ปัญหาส่วนใหญ่ในการทำงานของสำนักงานประกันสังคมจังหวัดชลบุรี คือการดำเนินการวินิจฉัยประโยชน์ทดแทนเป็นไปอย่างล่าช้า เนื่องจากปัจจัยสำคัญ 2 ประการ คือประการแรก ข้อมูลด้านเงินสมทบของผู้ประกันตนไม่เป็นปัจจุบัน โดยมักล่าช้าประมาณ 2-3 เดือน เป็นเหตุให้ผู้ประกันตนบางรายยังขาดคุณสมบัติในการรับประโยชน์ทดแทน ประการที่สอง ข้อมูลเรื่องสาเหตุการออกจากงานของลูกจ้างและนายจ้างมักไม่ตรงกัน ทำให้ต้องใช้เวลาในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง จากความล่าช้าในการวินิจฉัยดังกล่าวเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้กระบวนการอนุมัติจ่ายเงินประโยชน์ทดแทนมีความล่าช้า บางรายอาจล่าช้ามากกว่า 6 เดือน

ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ในจังหวัดชลบุรีเป็นชาวต่างชาติ ซึ่งบางรายแจ้งค่าจ้างของลูกจ้างต่ำกว่าที่จ่ายจริง (โดยเฉพาะนายจ้างชาวไต้หวัน) เพื่อให้จ่ายเงินสมทบน้อยลง ส่งผลให้เงินประโยชน์ทดแทนที่คำนวณได้ของผู้ประกันตนต่ำกว่าจำนวนเงินที่ผู้ประกันตนคาดหวังว่าจะได้ และการติดตามข้อมูลการจ่ายเงินสมทบจากนายจ้างชาวต่างชาติทำได้ยากกว่านายจ้างคนไทย เมื่อสถานประกอบการเหล่านี้ปิดกิจการลง

### ประกันสังคมจังหวัดพังงา

เจ้าหน้าที่ที่ดูแลเรื่องประกันว่างงานมีจำนวนหนึ่งคน ในแต่ละเดือนมีผู้ประกันตนกรณีว่างงานประมาณ 40 คน

ในอดีตมีผู้ประกันตนกรณีว่างงานจำนวนมากเพราะเหตุการสิ้นامي ผู้ที่มาขึ้นทะเบียนในตอนนั้นมาจากธุรกิจโรงแรมและรีสอร์ท เนื่องจากออกจากงานโดยไม่สมัครใจจึงได้รับเงินประโยชน์ทดแทนร้อยละ 50 แต่ระยะเวลาการรับแตกต่างกันไปแล้วแต่ว่ามารายงานตัวหรือได้งานเร็วหรือไม่

ผู้ขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนกรณีว่างงานในปัจจุบันเป็นการลาออกจากงานโดยสมัครใจ เนื่องจากธุรกิจโรงแรมในจังหวัดมีลักษณะเป็นฤดูกาลทำให้ผู้ประกันตนจำนวนหนึ่งต้องพักงานในฤดูที่มีนักท่องเที่ยวน้อย แต่สถานประกอบการก็ได้รายงานการลาออกให้แก่ประกันสังคมเพียงแต่หยุดส่งเงินของพนักงานเท่านั้น

ปัญหาหลักของการดำเนินงาน คือการประสานงานระหว่างหน่วยงานและความไม่เข้าใจของลูกจ้างเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของตน การตรวจสอบสิทธิในจังหวัดพังงามักจะไม่ช้าเนื่องจากเป็นจังหวัดเล็ก มีผู้ประกันตนน้อย การลงข้อมูลเกี่ยวกับผู้ประกันตนจึงทำได้รวดเร็ว

## สรุปการสัมภาษณ์จัดหางาน

### สำนักงานจัดหางาน กรุงเทพฯ เขต 9

กรมการจัดหางานทำหน้าที่หลักด้านการให้บริการแก่ผู้ประกันตนกรณีว่างงาน โดยการรับขึ้นทะเบียนว่างงาน และจัดหางานให้แก่ผู้ประกันตน ผ่านกระบวนการต่างๆ อาทิ กรอกใบสมัคร ตรวจสอบคุณสมบัติ สัมภาษณ์ จัดงานที่เหมาะสม และแนะแนวอาชีพ ตลอดจนจนถึงการเป็นสถานที่การรายงานตัวเพื่อรับสิทธิประโยชน์ทดแทน

สำหรับผู้ประกันตนที่มีความต้องการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาฝีมือ สามารถเข้ารับการฝึกอบรมที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน อย่างไรก็ตาม การฝึกอบรมนี้ไม่เป็นที่นิยมในหมู่ผู้ประกันตนกรณีว่างงานที่มาขึ้นทะเบียน เนื่องจากกลุ่มดังกล่าวมีทักษะ และประสบการณ์ทำงานสูง แต่หลักสูตรการอบรมที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นการให้ความรู้เพิ่มเติมในการประกอบวิชาชีพพื้นฐานเท่านั้น

ลักษณะของผู้ว่างงานที่ไม่ใช่ผู้ประกันตน คือมีความกระตือรือร้นในการหางานและให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการเลือกตำแหน่ง (Matching) ในขณะที่ผู้ประกันตนกรณีว่างงานมีลักษณะเพิกเฉยต่อการหางาน โดยสังเกตได้จากการปฏิเสธการให้บริการจัดหางานและการฝึกอบรม ทั้งนี้กลุ่มผู้ประกันตนดังกล่าวมีทักษะ และประสบการณ์การทำงานที่สูงกว่าความต้องการของตำแหน่งงานว่างที่กรมจัดหางานมี ดังนั้น สำนักงานจัดหางานจึงไม่อาจกล่าวได้ว่าผู้ประกันตนปฏิเสธงานได้อย่างเต็มที่

ภายหลังการประกาศใช้โครงการประกันการว่างงาน จำนวนผู้มาขึ้นทะเบียนผู้ว่างงานที่กรมการจัดหางานเพิ่มขึ้นถึงสองเท่าตัว ซึ่งมาจากการที่มีผู้มาขึ้นทะเบียนผู้ว่างงานเพิ่มขึ้น และการที่มีผู้ขึ้นทะเบียนมารายงานตัวในแต่ละเดือน

มีผู้ประกันตนมาใช้สิทธิเพื่อรับประโยชน์กรณีว่างงาน โดยไม่ต้องการความช่วยเหลือด้านการจัดหางาน ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็นสองกลุ่ม คือกลุ่มที่สามารถหางานด้วยตนเองได้ และกลุ่มที่อยู่ในระหว่างพักเพื่อรอเริ่มต้นงานใหม่ในอีก 2-3 เดือนข้างหน้า ซึ่งกรมการจัดหางาน และสำนักงานจัดหางานทราบดีว่า กลุ่มผู้ประกันตนดังกล่าวมาขึ้นทะเบียนเพียงเพื่อต้องการใช้สิทธิที่ตนพึงได้รับ โดยไม่มีความเดือดร้อนด้านการเงินมากนัก แต่อย่างไรก็ตามกรมการจัดหางานและสำนักงานจัดหางานก็ยังคงพิจารณาให้สิทธิประโยชน์แก่คนเหล่านี้ เนื่องจากไม่สามารถใช้เหตุผลการปฏิเสธงานได้

ทางกรมการจัดหางานไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าผู้ประกันตนกรณีว่างงานนั้นเป็นผู้ว่างงานที่แท้จริง (ไม่มีรายได้) หรือเป็นเพียงผู้ว่างงานในระบบ (Formal Sector) และทำงานในอาชีพนอกระบบ (Informal Sector) เป็นเหตุให้มีการจ่ายเงินทดแทนกรณีว่างงานแก่ผู้ว่างงานในระบบแต่ประกอบอาชีพอิสระนอกระบบ อาทิ การขายอาหารบริเวณริมถนน ทั้งนี้กรมการจัดหางานถือว่าการประกอบอาชีพอิสระเป็นงานที่ไม่มั่นคง มีรายได้น้อย มีความเสี่ยงสูง และมักเป็นแรงงานที่ไม่เป็นที่ต้องการของนายจ้าง ประกอบกับการที่กรมการจัดหางานเล็งเห็นว่าผลประโยชน์ทดแทนนั้นอยู่ในอัตราที่ต่ำมาก จึงพิจารณาเห็นควรแก่การจ่ายเงินทดแทนแก่ผู้ประกอบอาชีพอิสระเสมอ

ที่สำนักงานจัดหางานกรุงเทพฯ เขต 9 มีพระภิกษุมาขอขึ้นทะเบียนเป็นบุคคลว่างงาน และมีผู้ประกันตนที่แจ้งความประสงค์ชัดเจนว่าไม่ต้องการหางานทำเนื่องจากพึ่งคลอดบุตร และไม่พร้อมที่จะกลับเข้าทำงานเนื่องจากมีข้อจำกัดด้านชั่วโมงการทำงาน ซึ่งเจ้าหน้าที่ก็พิจารณาทั้งสองกรณีเป็นผู้ว่างงานและพิจารณาให้สิทธิประโยชน์ทดแทน

ในกรณีที่ผู้ประกันตนกรณีว่างงานไม่มารายงานตัวในระยะเวลาที่กำหนด สำนักงานจัดหางานจะทำหน้าที่พิจารณาเหตุผลในการไม่มารายงานตัว ซึ่งขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ เหตุผลที่ได้รับ การอนุโลมโดยมาก ได้แก่ การเจ็บป่วยของผู้ประกันตน บิดา มารดา บุตร เจ็บป่วย ซึ่งในกรณีนี้ต้องมีใบรับรองแพทย์ประกอบด้วย ผู้ประกันตนที่อ้างว่าลืมหื้อมหรือติดธุระ จะถือว่าเป็นเหตุผลที่ไม่เหมาะสม และจะได้รับการพิจารณาตัดสิทธิในการได้รับเงินทดแทน แต่ในการปฏิบัติงานจริง เจ้าหน้าที่สำนักงานจัดหางานมักพิจารณาเห็นควรแก่การอนุโลม ผ่อนผันการไม่มารายงานตัวหลังจากสัมภาษณ์ผู้ประกันตนในทุกกรณี โดยเจ้าหน้าที่ให้เหตุผลว่าเงินทดแทนที่จ่ายให้ถือว่าน้อยมาก ดังนั้น หากสามารถช่วยเหลือผู้ประกันตนได้จะพิจารณาให้จ่ายเงินทุกกรณี

ปัญหาการดำเนินงานหลักๆ ประกอบด้วย

- ผู้ประกันตนกรณีว่างงานจำนวนมากประสบปัญหาในการหางานทำผ่านทางกรมการจัดหางาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกันตนที่ใช้แรงงาน มีความรู้ น้อย และมีอายุมาก ซึ่งไม่เป็นที่ต้องการของนายจ้าง และกลุ่มผู้ประกันตนที่ทำงานในสำนักงาน มีความรู้ความสามารถสูงเกินความต้องการของนายจ้างและเรียกค่าตอบแทนสูงเกินกว่าที่นายจ้างยินดีจ่าย
- มีผู้ประกันตนจำนวนมากไม่ทราบถึงข้อกำหนดของโครงการ อาทิ การมารายงานตัวที่สำนักงานจัดหางานภายหลังจาก 30 วัน นับตั้งแต่วันที่ยุติการทำงาน เป็นเหตุให้ไม่ได้รับประโยชน์ทดแทนตามระยะเวลาที่กำหนด อันเนื่องมาจากการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับโครงการยังไม่ทั่วถึง ทั้งนี้ สปส. ถือว่าการแจ้งสิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกันตนเป็นหน้าที่ของนายจ้างซึ่งต้องแจ้งแก่ลูกจ้างเมื่อเริ่มทำงาน และก่อนออกจากงาน อย่างไรก็ตาม ยังมีผู้ประกันตนอีกเป็นจำนวนมากที่ไม่ทราบถึงรายละเอียดของโครงการประกันการว่างงานนี้
- การขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญและความเข้าใจผู้ประกันตนกรณีว่างงาน โดยมากเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่บันทึกข้อมูล และสัมภาษณ์ผู้ประกันตนจะเป็นลูกจ้างที่มีอายุการทำงานไม่เกิน 1-2 ปี ทำให้ขาดประสบการณ์และความเข้าใจปัญหาของผู้ประกันตน
- ปัญหาตำแหน่งงานภายใต้การดูแลของกรมการจัดหางานไม่มีความหลากหลาย และไม่เป็นที่ต้องการของผู้ประกันตนกรณีว่างงาน กล่าวคือตำแหน่งงานโดยมากเป็นงานที่ไม่อาศัยทักษะ หรือเป็นงานที่ต้องการคุณวุฒิต่ำกว่าระดับปริญญาตรี อาทิ งานในโรงงาน และงานสำนักงานที่ให้ผลตอบแทนประมาณ 6,000-7,000 บาท เป็นเหตุให้ผู้ว่างงานที่เป็นแรงงานที่มีความทักษะและความรู้สูง ไม่นิยมมาใช้บริการจัดหางานผ่านทางกรม แต่

จะอาศัยการให้บริการจัดหางานของบริษัทเอกชนแทน ถึงแม้ว่าการจัดหางานผ่านทางกรมจะมีความน่าเชื่อถือสูงสุดในเรื่องของความมั่นคงของนายจ้างก็ตาม

- ตำแหน่งงานว่างไม่มีความหลากหลาย มีผู้ประกันตนที่มากขึ้นทะเบียนเป็นผู้ว่างงานและต้องการความช่วยเหลือในการจัดหางานผ่านทางกรมการจัดหางานจำนวนหนึ่งที่เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติน้อย เป็นเหตุให้นายจ้างและผู้ประกอบการที่ต้องการแรงงานฝีมือ มีความรู้และทักษะในระดับสูง ไม่สนใจติดต่อ หรือประกาศตำแหน่งงานว่างผ่านทางกรมการจัดหางาน ในอนาคตกรมการจัดหางานมีนโยบายจัดหาตำแหน่งงานว่างในเชิงรุกมากยิ่งขึ้น เพื่อเพิ่มตำแหน่งงานว่างและความหลากหลายของตำแหน่งงาน

### จัดหางานจังหวัดเชียงใหม่

เจ้าหน้าที่จัดหางานทำหน้าที่เป็นผู้บันทึกข้อมูลของผู้ประกันตนเท่านั้น การพิจารณาการเกิดสิทธิเป็นอำนาจการตัดสินใจของ สปส. ขั้นตอนการรายงานตัวของผู้ประกันตนที่สำนักงานจัดหางานจังหวัดเชียงใหม่มีความเข้มงวดกว่าการรายงานตัวที่กรุงเทพฯ กล่าวคือ ผู้ประกันตนที่ไม่สามารถแสดงหลักฐานการไม่มามีรายงานตัวด้วยเหตุผลอันควรจะถูกตัดสิทธิการได้รับประโยชน์ทดแทน โดยมีการอนุโลม ผ่อนผันน้อยกว่าที่กรุงเทพฯ

จังหวัดเชียงใหม่ไม่มีบริษัทจัดหางานเอกชน ดังนั้น สำนักงานจัดหางานจังหวัดเชียงใหม่จึงทำหน้าที่ดูแลการจัดหางานของแรงงานทั้งจังหวัด ทำให้มีตำแหน่งงานทุกระดับสำหรับผู้ประกันตนกรณีว่างงานที่มีความหลากหลาย

ผู้ประกันตนที่มากขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนกรณีว่างงานที่สำนักงานจัดหางานจังหวัดเชียงใหม่ส่วนใหญ่เป็นผู้ปฏิบัติงานด้านการผลิต ทั้งที่สถานประกอบการส่วนใหญ่ในจังหวัดเชียงใหม่เป็นธุรกิจบริการ (ตามความเห็นของเจ้าหน้าที่พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดเชียงใหม่) เป็นที่น่าสังเกตว่าผู้ประกันตนกรณีว่างงานของจังหวัดเชียงใหม่ส่วนใหญ่เป็นผู้มีอายุอยู่ระหว่าง 25-29 ปี และมีระดับการศึกษาระดับปริญญาตรีเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเจ้าหน้าที่จัดหางานจังหวัดเชียงใหม่ กล่าวว่า การหางานให้กับผู้ประกันตนกรณีว่างงานกลุ่มนี้สามารถทำได้ไม่ยากนัก

นอกจากนี้ยังพบว่า มีลูกจ้างที่ลาออกมาเพื่อคลอดบุตร และเลี้ยงลูกอ่อน มาขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนกรณีว่างงานที่สำนักงานจัดหางานจังหวัดเชียงใหม่เป็นจำนวนมาก ซึ่งผู้ประกันตนกรณีว่างงานกลุ่มนี้เป็นผู้ไม่พร้อมที่จะทำงาน

มีการพบการว่างงานตามฤดูกาล เช่น กรณีโรงงานผลิตยาสูบหยุดพักเครื่องเป็นเวลา 3 เดือนจึงทำสัญญากับลูกจ้างจำนวน 200 คนให้ลาออกมารับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน หลังจาก 3 เดือนจะให้กลับมาทำงานตามเดิม ทั้งนี้ แรงงานที่ลาออกทั้งหมดอาจไม่ได้รับการบรรจุเข้าทำงานตามเดิม ซึ่งโดยมากแรงงานที่ทำหน้าที่คัดใบยาในโรงงานยาสูบเป็นแรงงานอายุมาก และเป็นแรงงานที่มีปัญหาในการจัดหางานมากที่สุด

การที่เจ้าหน้าที่จัดหางาน ไม่ค่อยส่งผู้ประกันตนกรณีว่างงานเข้าฝึกอบรมฝีมือแรงงานเนื่องจากผู้ประกันตนกรณีว่างงานส่วนใหญ่ต้องการได้งานทำมากกว่าที่จะฝึกฝีมือแรงงาน ประกอบกับการที่ในจังหวัดเชียงใหม่มีศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานเพียงแห่งเดียว บางครั้งทำให้ผู้ประกันตนกรณีว่างงานที่อยู่ห่างไกลไม่สะดวกในการเข้ารับบริการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน

ผู้ประกันตนที่มาขึ้นทะเบียนว่างงานมักจะไม่มีความเดือดร้อนในเรื่องเงิน และไม่ต้องการหางานทำมีผู้ประกันตนกรณีว่างงานประมาณร้อยละ 10 ปฏิเสธงาน ส่วนใหญ่มาขึ้นทะเบียนเพื่อใช้สิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน อาทิ ผู้ประกันตนกรณีว่างงานที่มีอายุมาก เคยได้รับผลตอบแทนการทำงานในอัตราสูงที่ต้องการออกจากงานแต่ยังมีอายุไม่ถึงเกณฑ์การรับสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ

สำนักงานจัดหางานจังหวัดเชียงใหม่มีวัตถุประสงค์และเจตจำนงในด้านการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประกันตนกรณีว่างงานอย่างชัดเจน กล่าวคือ เจ้าหน้าที่จัดหางานจะพิจารณาให้ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานในทุกกรณีให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยเจ้าหน้าที่ถือว่าประโยชน์ทดแทนที่ผู้ประกันตนได้รับนั้นต่ำมาก (บางรายได้เพียง 20 บาทต่อวัน)

เจ้าหน้าที่จัดหางานจังหวัดเชียงใหม่สามารถบรรจุงานให้กับผู้ประกันตนกรณีว่างงานได้ประมาณร้อยละ 20 ของผู้ประกันตนกรณีว่างงานที่มาขึ้นทะเบียน

ปัญหาการดำเนินงานประกอบด้วย

- การขาดแคลนบุคลากรในการให้บริการจัดหางาน เช่น ในช่วงก่อนมีการประกันการว่างงาน มีเจ้าหน้าที่ให้บริการจัดหางานเพียงคนเดียวและไม่ต้องใช้คอมพิวเตอร์ในการให้บริการแต่ก็เพียงพอกับการให้บริการจัดหางานในขณะนั้น หลังจากมีการประกันการว่างงาน สำนักงานประกันสังคมให้การสนับสนุนคอมพิวเตอร์ในการให้บริการจัดหางานจำนวน 5 เครื่อง โดยไม่ให้การสนับสนุนเจ้าหน้าที่ ระยะเวลาจึงสนับสนุนเจ้าหน้าที่ 2 คน เป็นลูกจ้างชั่วคราว ซึ่งเจ้าหน้าที่จัดหางานเหล่านี้ไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่เนื่องจากไม่มีความมั่นคงในอนาคต นอกจากนี้ในส่วนการให้บริการจัดหางาน ยังต้องให้เจ้าหน้าที่อื่นในสำนักงานจัดหางานมาช่วยให้บริการจัดหางานเพิ่มอีก
- ปัจจุบันเจ้าหน้าที่จัดหางานให้บริการจัดหางานกับผู้ประกันตนกรณีว่างงานคิดเป็นประมาณร้อยละ 24 ของผู้มาขอรับบริการจัดหางานทั้งหมด อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจำนวนผู้มารับบริการจะเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 24 แต่เนื่องจากผู้ประกันตนกรณีว่างงานนั้นจะต้องมารายงานตัวกับเจ้าหน้าที่จัดหางานอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง ทำให้ผู้ประกันตนกรณีว่างงานนี้จะเข้ามาใช้บริการจัดหางานน้อยกว่าผู้มาขอรับบริการจัดหางานทั่วไป ทำให้ภาระงานของเจ้าหน้าที่จัดหางานเพิ่มขึ้นกว่าเดิมเกือบเท่าตัว

### จัดหางานจังหวัดภูเก็ต

ที่สำนักงานจัดหางานจังหวัดภูเก็ตมีผู้ดูแลการขึ้นทะเบียนจำนวนสองคน โดยที่เป็นคนที่สำนักงานประกันสังคมจัดหาให้หนึ่งคน

ผู้มาขึ้นทะเบียนเพื่อขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานส่วนใหญ่ได้รับทราบข้อมูลจากสื่อโทรทัศน์ ผู้ขึ้นทะเบียนมีอาชีพรับจ้างทั่วไปมากกว่าอาชีพอื่นๆ และมักทำงานในสาขาบริการ

การมารายงานตัวของผู้รับเงินกรณีว่างงานไม่ค่อยตรงเวลาเท่าไร โดยผู้รับเงินมักพยายามหาเหตุผลมาอ้าง มีผู้ประกันตนจำนวนหนึ่งที่ไม่มาขึ้นทะเบียนตามสิทธิหรือมาช้าทำให้ได้รับเงินน้อยกว่าสิทธิ เจ้าหน้าที่จัดหางานได้พยายามแนะนำผู้รับเงินบางรายให้ไปอบรมพัฒนาฝีมือแรงงาน แต่ผู้รับเงินไม่สนใจข้อเสนอแนะนั้น อย่างไรก็ตาม จัดหางานจังหวัดมิได้ตัดสินใจการรับเงินหากว่าผู้รับเงินไม่ต้องการฝึกอบรม

การหางานให้ผู้ขึ้นทะเบียนมักกระทำทันทีที่ขึ้นทะเบียน ในฤดูกาลท่องเที่ยวความต้องการแรงงานจะสูง ผู้บริหารงานบุคคลของสถานประกอบการมักมาคัดเลือกผู้ว่างงานที่สำนักจัดหางาน และถ้ามีความต้องการตรงกันก็สามารถบรรจุงานให้กับผู้ว่างงานได้ทันที แต่ในฤดูกาลที่ความต้องการแรงงานต่ำการบรรจุงานก็เป็นไปยาก

ในช่วงหลังเกิดสึนามิ ผู้ที่มาขึ้นทะเบียนเป็นผู้ว่างงานไม่สมัครใจ มีผู้ว่างงานจำนวนมากไม่มาขึ้นทะเบียนเพราะได้รับการช่วยเหลือจากนายจ้าง ในระยะหลังมีผู้ว่างงานสมัครใจมาขึ้นทะเบียนมากขึ้น

ปัญหาหลักของการดำเนินงาน คือเมื่อแนะนำให้หางานหรือเสนองานให้มักจะไม่ได้รับการสนใจ ผู้รับเงินต้องการมารับเงินเพื่อรักษาสิทธิมากกว่ามาเพื่อหางานทำ ถึงแม้ว่าเงินจะน้อยแต่ผู้รับเงินเห็นว่าดีกว่าไม่ได้อะไรเลย

### จัดหางานจังหวัดชลบุรี

สถานประกอบการส่วนใหญ่ในพื้นที่จังหวัดชลบุรีเป็นโรงงานอุตสาหกรรม และมีนิคมอุตสาหกรรมจำนวนมาก ภาคอุตสาหกรรมในจังหวัดนี้จึงมีความหลากหลาย ตั้งแต่อุตสาหกรรมอาหารและอาหารสัตว์ สิ่งทอ แก้วและเซรามิกส์ เหล็ก ผลิตภัณฑ์ส่วนรถยนต์ ไปจนถึงอุตสาหกรรมต่อเรือ ทำให้ในภาพรวมยังไม่เห็นการว่างงานตามฤดูกาลอย่างชัดเจน

ผู้ประกันตนที่ขึ้นทะเบียนกรณีว่างงานส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบอาชีพในภาคการผลิต มีการศึกษาระดับประถม ถึงมัธยม อายุประมาณ 30-50 ปี ผู้ประกันตนที่มาขึ้นทะเบียนมากที่สุดมีอายุประมาณ 40 ปี มีการศึกษาไม่สูงมาก และมักประสบปัญหาในการหางานทำ ไม่สามารถกลับเข้าทำงานในสถานประกอบการ ในทัศนะของเจ้าหน้าที่จัดหางานคิดว่าควรมีการจัดกลุ่มรับฟังและพูดคุยปัญหาของผู้ประกันตนที่อายุมากเหล่านี้ เพื่อหาทางแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบต่อไป สำหรับผู้ประกันตนบางส่วนที่มีอายุน้อยก็ไม่สนใจเข้ามาขึ้นทะเบียน เนื่องจากเห็นว่ายุ่งยากและได้รับเงินประโยชน์ทดแทนไม่มากนัก

นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มผู้ประกันตนที่ลาออกเพราะต้องการเปลี่ยนงาน มีความกระตือรือร้นในการหางานน้อย โดยเฉพาะผู้ประกันตนที่มีอายุมาก (40 ปีขึ้นไป) ซึ่งแสดงความต้องการพักผ่อนอยู่เฉยๆ อย่างชัดเจน โดยมากผู้ประกันตนจะแจ้งว่าต้องการไปหางานทำด้วยตนเอง ไม่ต้องการความช่วยเหลือในการ matching หรืองานที่สำนักงานจัดหางานเสนอให้ ซึ่งทางจัดหางานทราบดีว่า

ผู้ประกันตนไม่ได้ทำงานในทันที เนื่องจากยังไม่ต้องการกลับเข้าทำงานในขณะนั้น แต่มาขึ้นทะเบียนเพื่อขอใช้สิทธิประโยชน์ทดแทน ซึ่งความไม่ต้องการเข้าทำงานของผู้ประกันตนนี้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้จำนวนผู้ได้รับการบรรจุนานก่อนข้างต่ำ ทั้งนี้ ข้อมูลการบรรจุนานติดตามจากการกลับเข้าทำงานของผู้ประกันตนภายในระยะเวลาที่ได้รับสิทธิประโยชน์ ( 3 - 6 เดือนตามกรณี)

เงื่อนไขการรายงานตัวของผู้ประกันตนยังไม่เข้มงวดมากนัก ตามกฎระเบียบผู้ประกันตนจะต้องหางานอย่างสม่ำเสมอ โดยแนบเอกสารหนังสือรับรองผลการติดต่อสมัครงานที่มีลายเซ็นนายจ้าง 3 ฉบับต่อ 1 เดือน เพื่อเป็นการยืนยันการสมัครงาน อย่างไรก็ตาม กฎเกณฑ์ดังกล่าวไม่ได้บังคับใช้เข้มงวดนัก ถึงผู้ประกันตนจะไม่ได้แนบเอกสารเมื่อมารายงานตัวก็ได้รับทดแทนอยู่ดี มีการไม่มารายงานตัวตามกำหนดบ้างไม่มาก ซึ่งผู้ประกันตนต้องแสดงหลักฐานประกอบเหตุผลการไม่มารายงานตัว แต่ไม่เข้มงวดกับการพิจารณาตัดสินสิทธิมากนักโดยมากมักพิจารณาให้สิทธิประโยชน์ต่อไป

การที่เจ้าหน้าที่จัดหางานไม่ค่อยส่งผู้ประกันตนกรณีว่างงานไปฝึกที่ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดชลบุรี เนื่องจากทางสำนักงานจัดหางานไม่ค่อยได้รับข้อมูลข่าวสารและหลักสูตรของศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดชลบุรีเท่าไรนัก ประกอบกับหลักสูตรของศูนย์ฝึกเป็นหลักสูตรประเภทช่างซึ่งไม่ค่อยตรงกับความต้องการของผู้ประกันตนเท่าไรนัก

สำนักงานจัดหางานจังหวัดชลบุรีไม่มีปัญหาการขาดแคลนบุคลากร ในขณะนี้สำนักงานจัดหางานจังหวัดชลบุรีมีผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบกรณีการประกันว่างงานประกอบด้วยข้าราชการประจำ 1 คน และลูกจ้าง 2 คน ให้บริการผู้มาขึ้นทะเบียนและผู้มารายงานตัวประมาณ 30-40 คนต่อวัน แต่เจ้าหน้าที่จัดหางานยังขาดความรู้ในเรื่องการคำนวณเงินประโยชน์ทดแทน และการจ่ายประโยชน์ทดแทนทำให้ในบางครั้งเมื่อผู้ประกันตนประสบปัญหาได้รับเงินประโยชน์ทดแทนล่าช้า ไม่ได้รับประโยชน์ทดแทนหรือได้รับประโยชน์ทดแทนไม่ครบ เจ้าหน้าที่เหล่านี้ไม่สามารถให้คำตอบได้ ปัญหาเจ้าหน้าที่ยังขาดความรู้นี้อาจเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่เหล่านี้เป็นลูกจ้างชั่วคราวมีการเข้าออกจางานได้ง่าย ทำให้เจ้าหน้าที่เหล่านี้มีประสบการณ์ในการทำงานไม่มากนัก และขาดแรงจูงใจให้พัฒนาความรู้ในการทำงานอย่างไรก็ดี การมีจำนวนบุคลากรจำกัด ทำให้ระยะเวลาให้บริการแก่ผู้ประกันตนกรณีว่างงานต่อครั้งมีจำกัด จึงไม่สามารถรับฟังและแก้ไขปัญหาของผู้ประกันตนอย่างเต็มที่ นอกจากนี้ยังประสบปัญหาเกี่ยวกับระบบคอมพิวเตอร์สารสนเทศที่เชื่อมต่อกับกรมการจัดหางาน และสำนักงานประกันสังคมซึ่งมักจะล่มบ่อยครั้ง ทำให้การปฏิบัติงานล่าช้า

### จัดหางานจังหวัดปทุมธานี

พิจารณาจากสถิติผู้มาลงทะเบียนตั้งแต่เริ่มโครงการในเดือนกรกฎาคม 2547 ถึงเดือนมิถุนายน 2549 ผู้ประกันตนที่มาขึ้นทะเบียนกรณีว่างงานในเขตพื้นที่จังหวัดปทุมธานีโดยมากเป็นผู้ว่างงานที่มีสาเหตุมาจากการถูกเลิกจ้างมากกว่าการว่างงานโดยสมัครใจ ทั้งนี้เพราะกิจกรรมทางเศรษฐกิจหลักของจังหวัดปทุมธานี คือกิจการโรงงานอุตสาหกรรม อาทิ โรงงานทอผ้า โรงงานอุตสาหกรรมอาหาร และโรงงานประกอบชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น ซึ่งโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้มักประสบปัญหาใน

การดำเนินกิจการ เป็นเหตุให้มีการเลิกจ้างแรงงานจำนวนมากบ่อยครั้งเมื่อมีการปรับลดการผลิต (ครวละประมาณ 100-500 คน)

จากข้อมูลผู้ประกันตนที่มาขึ้นทะเบียนพบว่า กว่าร้อยละ 60 เป็นผู้ว่างงานที่มีสาเหตุมาจากการเลิกจ้างทั้งจากการปิดกิจการ การที่ลูกจ้างไม่ปฏิบัติตามเกณฑ์การทำงานของนายจ้างทำให้นายจ้างยุติการจ้างงาน หรือในกรณีตั้งครุภัณฑ์และไม่สามารถทำงานตามที่กำหนด โดยจำนวนผู้ประกันตนกรณีว่างงานมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

โดยมากผู้ประกันตนเป็นผู้ใช้แรงงาน มีวุฒิการศึกษาไม่เกินระดับมัธยมศึกษาที่ 3 และมีอายุประมาณ 40-50 ปี ซึ่งมากกว่าอัตราที่สถานประกอบการส่วนใหญ่กำหนด (18-35 ปี) จึงมีปัญหาในการจัดหางานมากที่สุด ทั้งนี้สำนักงานจัดหางานมักแนะนำให้มีการประกอบอาชีพอิสระ หรือจัดหาแหล่งเงินทุนกู้ยืมต่อไป สำหรับผู้มีอายุไม่เกิน 35 ปีจะมีโอกาสได้รับบรรจุนานได้มากกว่า โดยตำแหน่งงานที่ทางสำนักงานจัดหางานบรรจุให้ส่วนใหญ่เป็นอาชีพในฝ่ายการผลิต ได้แก่ แม่บ้าน ช่างเชื่อม ช่างกลึง เป็นต้น สำหรับผู้มีอายุน้อยส่วนใหญ่จะสมัครใจหางานเองโดยตรงตามประกาศหน้านิคมอุตสาหกรรม เนื่องจากโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมเหล่านี้มีระบบการรับสมัครงานของตนเองซึ่งประกาศรับสมัครงานเองโดยไม่ผ่านสำนักงานจัดหางานจังหวัด

การส่งผู้ประกันตนเข้าฝึกอบรมเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานพิจารณาจากความสมัครใจของผู้ประกันตนเท่านั้น หากผู้ประกันตนไม่ต้องการฝึกก็ไม่มีการบังคับแต่อย่างใด ทั้งนี้ ความไม่ต้องการฝึกอาจมีสาเหตุมาจากหลักสูตรไม่ตรงกับความต้องการ และความไม่สะดวกในการเดินทางมาฝึก

การตรวจสอบการหางานทำระหว่างรับประโยชน์ทดแทนทำโดยให้ผู้ประกันตนแนบเอกสารยืนยันการสมัครงานที่มีลายเซ็นนายจ้างเมื่อมารายงานตัวที่สำนักงานเดือนละ 3 ฉบับ ทั้งนี้ การตรวจสอบหลักฐานไม่เข้มงวดนัก เนื่องจากทางสำนักงานเน้นการให้ความช่วยเหลือผู้ประกันตนให้มากที่สุด โดยเจ้าหน้าที่คำนึงว่าปริมาณเงินทดแทนนั้น (ร้อยละ 30 ของค่าจ้าง) เป็นการให้ความช่วยเหลือที่น้อยมาก ไม่น่ามีความสำคัญมากนัก ชีวิตความเป็นอยู่หลังได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนสำคัญกว่า ดังสามารถเห็นได้จากการรับขึ้นทะเบียนคนท้องให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามกำหนดทั้งที่ไม่สามารถหางานทำ หรือประกอบอาชีพได้ ทั้งนี้การประกอบอาชีพอิสระจัดว่าเป็นอาชีพที่ไม่มีความมั่นคง และยังคงพิจารณาให้ได้รับสิทธิประโยชน์ต่อไป ทั้งนี้มีผู้ประกันตนขาดการรายงานตัว เนื่องจากไม่ต้องการรับประโยชน์ทดแทนเพราะจำนวนเงินไม่มากพอ

มีหลักฐานชัดเจนว่า ผู้ประกันตนมีความกระตือรือร้นในการหางานทำน้อยกว่าผู้ว่างงานทั่วไปที่ไม่ใช่ผู้ประกันตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกันตนที่อายุมากที่ต้องการพักผ่อน หรือใช้เวลาอยู่กับครอบครัวมากขึ้น การได้รับเงินทดแทนเปรียบเสมือนการยืดระยะเวลาในการหางานทำ เพิ่มระยะเวลาพักผ่อนระหว่างการกลับเข้าทำงานอีกครั้ง นอกจากนี้แล้ว ผู้ประกันตนบางส่วนเข้ามารับประโยชน์ทดแทนบ่อยครั้ง เช่น มารับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานแล้ว 1 เดือนได้รับการบรรจุนาน เมื่อทำงานได้ชั่วระยะก็ลาออกมารับประโยชน์ทดแทนอีก คนกลุ่มนี้มักจะมีอายุน้อยเนื่องจากเป็นที่ต้องการของสถานประกอบการทำให้สามารถหางานได้ง่าย



สำนักงานจัดหางานจังหวัดปทุมธานีไม่ประสบปัญหาการขาดแคลนบุคลากร โดยมีเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลการขึ้นทะเบียนประกอบด้วยลูกจ้างจำนวน 4 คน และเป็นข้าราชการที่ทำหน้าที่กำกับดูแลอีก 3 คน แต่กลับประสบปัญหาเกี่ยวกับระบบคอมพิวเตอร์สารสนเทศที่เชื่อมต่อกับกรมการจัดหางาน และสำนักงานประกันสังคมซึ่งมักจะล่มบ่อยครั้ง ทำให้การปฏิบัติงานล่าช้า ในด้านผู้ประกันตน ผู้มาขึ้นทะเบียนส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยทราบข้อมูลเกี่ยวกับการประกันการว่างงานเท่าไรนัก เมื่อทราบข้อมูลจากเจ้าหน้าที่จัดหางานมักกล่าวว่ามีความยุ่งยากในการได้รับประโยชน์ทดแทน

### จัดหางานจังหวัดขอนแก่น

บุคลากรที่ สปส. จัดหาให้แก่จัดหางานขอนแก่นประกอบด้วยพนักงานชั่วคราวจำนวนสองคน ซึ่งทั้งสองช่วยในการดูแลการขึ้นทะเบียนและการหาตำแหน่งงานว่าง โดยมีเจ้าหน้าที่ของจัดหางานช่วยเหลือในการให้คำแนะนำแก่ผู้ประกันตนกรณีว่างงานด้วย

จำนวนผู้มาขึ้นทะเบียนค่อนข้างสูงในวันจันทร์และในบางกรณีที่โรงงานยาสูบหยุดพักกิจการเป็นเวลาสองเดือน (ประมาณ มี.ค. และ เม.ย.) จะมีผู้มาขึ้นทะเบียนเป็นหลักร้อยคน ผู้ประกันตนที่มาจากโรงงานยาสูบส่วนใหญ่มีอายุมาก และไม่ต้องกรหางานทำ

ผู้ว่างงานที่มาขึ้นทะเบียนต้องการหางานทำเพียงร้อยละ 10 ที่เหลือต้องการพักผ่อนโดยรายงานว่าประกอบอาชีพอิสระ ส่วนใหญ่ไม่จำเป็นต้องหางาน มีผู้ว่างงานน้อยมากที่ต้องการฝึกอาชีพหรือเพิ่มทักษะ เนื่องจาก มีค่าใช้จ่ายในการเดินทางและมีข้ออ้างว่าไม่มีเวลาเพราะต้องหางานทำ

จัดหางานจังหวัดเคยตัดสินสิทธิของผู้ประกันตนที่ว่างงานจำนวนสองราย เนื่องจากปฏิเสธการหางานทำ ในกรณีปกติมักจะไม่ค่อยตัดสินสิทธิโดยจัดหางานจะพยายามโน้มน้าวให้มีการหางานทำ และเสนอตำแหน่งงานว่าง ผู้ประกันตนกรณีว่างงานจะต้องนำเอกสารแนะนำตัวไปให้นายจ้างเซ็นว่าได้มีการมาหางานทำจริง และผู้ประกันตนจะต้องนำเอกสารนั้นมารายงานในครั้งต่อไป

กรณีที่ผู้ประกันตนตั้งใจลาออกเพื่อไปเลี้ยงดูบุตรหรือเรียนหนังสือ เจ้าหน้าที่จะยินดีให้สิทธิในการรับเงิน โดยทั่วไปแล้วเจ้าหน้าที่จัดหางานพยายามช่วยเหลือผู้ประกันตนกรณีว่างงานเพราะเห็นว่าเป็นสิทธิที่พึงควรในระหว่างว่างงาน

เจ้าหน้าที่เคยพบกรณีที่เจ้าของกิจการเป็นญาติกับผู้ประกันตนกรณีว่างงานโดยการแจ้งการให้ออกจากงานว่างต้องการลดพนักงาน ทำให้ผู้ประกันตนกรณีว่างงานได้รับเงินประโยชน์ทดแทนร้อยละ 50 เป็นเวลา 6 เดือน

ปัญหาในการปฏิบัติงานยังมีเรื่องระบบคอมพิวเตอร์ที่เกิดคอขวดในการ download ข้อมูลทำให้การขึ้นทะเบียนทำได้ช้า และบางครั้งระบบล่มจึงต้องทำการขึ้นทะเบียนผ่านกระดาษก่อน

### จัดหางานจังหวัดพังงา

ในช่วงปีงบประมาณ 2549 มีผู้มาขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนกรณีว่างงานทั้งหมด 294 คน (ครึ่งปี) เป็นผู้ลาออกจากงาน 245 คน ส่วนใหญ่ทำงานในโรงแรมหรือรีสอร์ท ผู้ประกันตนกรณีว่างงานส่วนใหญ่

ไม่มาก คนที่อายุมากและลาออกจากงานมีเพียงหนึ่งหรือสองคน และคนที่อายุมากมักตั้งใจที่จะพักผ่อนมากกว่าการทำงานทำ

ผู้ประกันตนกรณีว่างงานมักมารายงานตัวตามกำหนดเพราะเป็นเขตที่ผู้ประกันตนไม่ค่อยย้ายถิ่น เจ้าหน้าที่มักจะเสนอให้ผู้ประกันตนกรณีว่างงานรายงานตัวกับสถานประกอบการเดือนละ 2 บริษัทแต่ไม่เคยตรวจสอบว่ารายงานตัวจริงหรือไม่ การตรวจสอบทำยากและในฐานะของผู้ให้บริการก็มีความรู้สึกลำบากใจในการเข้มงวดกับผู้ว่างงานที่กำลังลำบากอยู่

ปัญหาส่วนใหญ่เป็นเรื่องตำแหน่งงานว่างที่มีให้ไม่ตรงกับความต้องการของผู้ประกันตนกรณีว่างงาน งานที่จังหวัดจะเริ่มมีมากในเดือนกันยายน ดังนั้น การหางานเพื่อบรรจุในเดือนอื่นๆ จึงยาก นอกจากนี้ ราคาข่างพาราที่ตีมากในปัจจุบันยังทำให้ผู้ว่างงานไม่ต้องการหางานทำ

จัดหางานเคยส่งผู้ประกันตนกรณีว่างงานไปฝึกงานจำนวน 1 ราย โดยผู้ประกันตนสมัครใจที่จะต้องการฝึกเอง เจ้าหน้าที่มักจะไม่ค่อยส่งผู้ประกันตนกรณีว่างงานไปฝึกเพราะศูนย์ฯ อยู่ไกล (อ. ทับปุด ไกลจังหวัดกระบี่)

จัดหางานจังหวัดพังงาได้พยายามให้ข้อมูลแก่ประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับโครงการประกันการว่างงานโดยไปบรรยายที่โรงเรียน และออกหน่วยเคลื่อนที่เดือนละ 1 ครั้ง

## บทสรุปการสัมภาษณ์พัฒนาฝีมือแรงงาน

### ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดเชียงใหม่

ผู้ประกันตนกรณีว่างงานที่เจ้าหน้าที่จัดหางานพิจารณาแล้วว่า ถ้าได้รับการฝึกอบรมฝีมือแรงงานแล้วจะทำให้สามารถกลับไปทำงานได้เร็วขึ้น ประกอบกับผู้ประกันตนกรณีว่างงานไม่ลำบากในการเข้ารับการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน (ศูนย์ฝึกงานอยู่ในระยะไม่เกิน 35 กิโลเมตรจากที่พักอาศัย) เจ้าหน้าที่จัดหางานจะทำหนังสือส่งตัวผู้ประกันตนกรณีว่างงานไปรับการฝึกอบรมฝีมือแรงงานกับศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงาน ของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

ในกรณีที่ผู้ประกันตนกรณีว่างงานไม่ไปติดต่อกับเจ้าหน้าที่พัฒนาฝีมือแรงงาน จะถือว่าผู้ประกันตนกรณีว่างงานรายนั้น "ปฏิเสธการฝึกฝีมือแรงงาน" ส่งผลให้ผู้ประกันตนกรณีว่างงานรายนั้นไม่ได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานอีกต่อไป

สำหรับผู้ประกันตนกรณีว่างงานที่นำหนังสือส่งตัวไปติดต่อกับเจ้าหน้าที่พัฒนาฝีมือแรงงาน เจ้าหน้าที่พัฒนาฝีมือแรงงานจะชี้แจงรายละเอียดของหลักสูตร และแนะนำหลักสูตรที่เหมาะสมกับผู้ประกันตนกรณีว่างงานรายนั้น กรณีที่ผู้ประกันตนกรณีว่างงานถูกส่งตัวมาฝึกหลักสูตรหนึ่ง แต่เมื่อทราบรายละเอียดของหลักสูตรแล้วพบว่าไม่เหมาะกับตน สามารถเปลี่ยนไปฝึกในหลักสูตรอื่นที่ต้องการได้

หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่พัฒนาฝีมือแรงงานจะนัดให้ผู้ประกันตนกรณีว่างงานมาสมัครและลงทะเบียนตามวันเวลาที่กำหนดของหลักสูตรพร้อมกับบุคคลทั่วไป ผู้ประกันตนกรณีว่างงานจะไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการลงทะเบียนแต่อย่างใด ยกเว้นบางหลักสูตรที่มีค่าใช้จ่ายสูง เช่น หลักสูตรไทยสปาของศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีค่าลงทะเบียน 5,000 บาทต่อหลักสูตร

เมื่อผู้ประกันตนกรณีว่างงานมาลงทะเบียนตามวันเวลาที่กำหนด เจ้าหน้าที่พัฒนาฝีมือแรงงานจะทำหนังสือแจ้งไปยังสำนักงานจัดหางานจังหวัดเพื่อทราบ และเจ้าหน้าที่พัฒนาฝีมือแรงงานจะทำหนังสือแจ้งไปยังสำนักงานจัดหางานจังหวัดอีกครั้งเมื่อผู้ประกันตนกรณีว่างงาน ทำการฝึกอบรมจนจบหลักสูตร

ทั้งนี้ ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานมีระเบียบการดำเนินงานว่าจะทำการฝึกอบรมให้กับผู้ประกันตนกรณีว่างงานโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายเพียงรายละเอียด 1 สาขาเท่านั้น ในกรณีที่ผู้ประกันตนต้องการฝึก 2 สาขา อาทิ สาขานวดแผนโบราณ และสาขาภาษาอังกฤษ ทางศูนย์ฝึกจะให้การฝึกอบรมในสาขาที่เสียค่าใช้จ่ายสูงกว่าฟรี นอกจากนี้แล้วผู้ประกันตนที่ได้รับการฝึกอบรมโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายไปแล้ว อาจไม่ได้รับการยกเว้นค่าใช้จ่ายอีกหากต้องการกลับมาฝึกอบรมอีกครั้ง อย่างไรก็ตาม กรณีดังกล่าวยังไม่เคยเกิดขึ้น

ตั้งแต่เริ่มดำเนินการประกันการว่างงาน และมีการให้ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานเดือนกรกฎาคม 2547 จนถึงกันยายน 2548 มีผู้ประกันตนกรณีว่างงานจำนวน 15 คนที่ถูกส่งตัวมาฝึกยัง

ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดเชียงใหม่ แต่มีผู้ประกันตนกรณีว่างงานเพียง 6 คนเท่านั้นที่เข้ารับการฝึกฝีมือแรงงาน

หลักสูตรที่ผู้ประกันตนกรณีว่างงานจะเข้ารับการฝึกนั้นจะเป็นประเภทหลักสูตรยกระดับฝีมือซึ่งมีระยะเวลาในการฝึกเพียง 1 สัปดาห์เท่านั้น โดยหลักสูตรยกระดับฝีมือของศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานเชียงใหม่ประมาณร้อยละ 60 จะเป็นการฝึกฝีมือแรงงานด้านบริการ ทั้งนี้เนื่องจากเจ้าหน้าที่พัฒนาฝีมือแรงงานให้ความเห็นว่าสถานประกอบการในจังหวัดเชียงใหม่ส่วนใหญ่ประกอบธุรกิจด้านการบริการ

**ตารางที่ ผ.2 ตารางแสดงจำนวนหลักสูตรยกระดับฝีมือแรงงาน  
ของศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดเชียงใหม่**

ประเภทหลักสูตร	จำนวนหลักสูตร
● หลักสูตรด้านการบริการ	34
● หลักสูตรด้านภาษา	6
● หลักสูตรด้านคอมพิวเตอร์	11
● หลักสูตรด้านช่าง	6
รวม	57

ที่มา: ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดเชียงใหม่

ในการรายงานผู้ประกันตนกรณีว่างงานที่อยู่ระหว่างการฝึกฝีมือแรงงานสามารถเข้ารายงานตัวเพื่อรับประโยชน์ทดแทนได้ที่ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงาน แต่ในทางปฏิบัติแล้วหลักสูตรอบรมที่ศูนย์พัฒนาฝีมือจังหวัดเชียงใหม่ไม่มีระยะเวลาที่สั้นกว่าระยะห่างของการรายงานตัว กล่าวคือ อยู่ในระยะเวลาเพียง 1 สัปดาห์ ทำให้เจ้าหน้าที่ที่ศูนย์ยังไม่เคยต้องทำหน้าที่ในการรับรายงานตัวผู้ประกันตนกรณีว่างงาน

ผู้ประกันตนกรณีว่างงานที่เข้ามารับการฝึกฝีมือแรงงานในศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดเชียงใหม่มีความตั้งใจในการเข้ารับการฝึก และเข้ารับการฝึกจนจบหลักสูตรทั้งหมด โดยผู้ประกันตนกรณีว่างงาน 4 คน ฝึกอบรมหลักสูตรยกระดับฝีมือด้านการบริการ และผู้ประกันตนกรณีว่างงานอีก 2 คน ฝึกอบรมหลักสูตรยกระดับฝีมือด้านภาษา

ปีงบประมาณ 2548 เริ่มมีการให้งบประมาณจัดสรรมาเพื่อสนับสนุนบริการฝึกอบรมฝีมือแรงงานสำหรับผู้ประกันตนกรณีว่างงาน โดยจัดสรรมาสำหรับผู้ประกันตนกรณีว่างงานทั้งสิ้น 150 คน แต่มีผู้ประกันตนกรณีว่างงานเข้ารับบริการฝึกอบรมฝีมือแรงงานจริงเพียง 6 คนเท่านั้น ส่งผลให้งบประมาณส่วนนี้เหลือ อย่างไรก็ตาม งบประมาณที่จัดสรรมานี้จะต้องใช้ในปีงบประมาณนั้นเท่านั้น ดังนั้น ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดเชียงใหม่จึงนำงบประมาณดังกล่าวมาอุดหนุนหลักสูตรการฝึกอบรมสำหรับบุคคลทั่วไปด้วย ส่วนในปีงบประมาณ 2549 ทางศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดเชียงใหม่ไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณสนับสนุนบริการฝึกอบรมฝีมือแรงงานสำหรับผู้ประกันตนกรณีว่างงานซึ่ง เจ้าหน้าที่พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดเชียงใหม่คิดว่างบประมาณของศูนย์ยังเพียงพอที่จะ

สนับสนุนการฝึกอบรมของผู้ประกันตนกรณีว่างงานได้ เนื่องจากมีผู้ประกันตนกรณีว่างงานมาเข้ารับบริการฝึกอบรมจำนวนไม่มากนัก

### ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดขอนแก่น

ในปี 2549 มีผู้ประกันตนกรณีว่างงานสมัครใจรับการยกระดับฝีมือแรงงานทั้งหมด 33 คน (มีเพียงบางคนที่เรียนจบหลักสูตร) หลักสูตรที่เข้ารับฝึกใช้เวลา 30 ชั่วโมง ประกอบด้วย การซ่อมคอมพิวเตอร์ การประกอบอาหาร การนวดแผนไทย ผู้ประกันตนกรณีว่างงานมักมีอายุมากกว่าผู้เข้ารับการฝึกทั่วไปที่ศูนย์ฯ จึงมักได้รับการดูแลจากครูฝึกเป็นพิเศษ ในบางกรณีทางศูนย์ฯ ยินดีเปิดอบรมให้แก่ผู้ประกันตนกรณีว่างงานถึงแม้ว่าผู้เข้าฝึกจะมีจำนวนไม่ครบตามเกณฑ์ที่ศูนย์ฯ กำหนด

ปัญหาส่วนใหญ่ของการฝึกมักอยู่ที่ตัวผู้ประกันตน เนื่องจากผู้ประกันตนจะต้องมีค่าใช้จ่ายในการเดินทาง และค่าดำรงชีพประจำวัน (และมีค่าใช้จ่ายผ่อนรถมอเตอร์ไซด์) ทำให้ผู้ประกันตนฝึกไม่จบหลักสูตร และรายงานว่าได้ไปทำงานที่ต่างจังหวัด เจ้าหน้าที่ของศูนย์ฯ จึงรายงานไปยังจัดหางาน และประกันสังคมว่าผู้ประกันตนกรณีว่างงานหยุดการฝึกงานเพราะไปทำงานทำที่ต่างจังหวัด

ผู้ประกันตนกรณีว่างงานและผู้เข้ารับการฝึกทั่วไปมักจะเลือกงานและแบ่งชั้นของงาน ในจังหวัดขอนแก่นมีงานหลายประเภทที่ขาดแรงงานแต่ไม่มีใครต้องการทำ เช่น งานในโรงงานเย็บผ้าเพื่อส่งออก ต้องการแรงงานเย็บผ้าจำนวนมาก และยอมรับผู้เข้าฝึกงานเกือบทุกคนที่รับการฝึกกับศูนย์ฯ แต่ผู้ว่างงานส่วนใหญ่มีทัศนคติที่ไม่ดีกับงานเย็บผ้าและปฏิเสธการฝึกเย็บจักร งานที่เป็นพนักงานขายในห้างสรรพสินค้ามักเป็นที่นิยมของลูกจ้างมากกว่า

## การประเมินปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ ของกองทุนหมู่บ้าน<sup>1</sup>

สุทธภา อมรวีวัฒน์ และ  
เกียรติพงศ์ อริยปรัชญา

### 1. บทนำ

ในปี 2544 รัฐบาลไทยได้ริเริ่มโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติโดยมอบเงิน 1 ล้านบาท ให้แต่ละหมู่บ้านทั่วประเทศ ซึ่งมีจำนวนประมาณ 7 หมื่นหมู่บ้าน จากนั้นแต่ละหมู่บ้านเลือกคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่จัดสรรเงินเชื่อไปสู่สมาชิกในหมู่บ้าน โครงการกองทุนหมู่บ้านนี้ถือได้ว่าเป็นหนึ่งในโครงการทางการเงินระดับฐานราก (Microfinance) ซึ่งขยายการเข้าถึงประชากรอย่างทั่วถึงที่สุดในโลก และนำศึกษาในการที่แต่ละหมู่บ้านเป็นเจ้าของกองทุนและรับผิดชอบในการบริหารจัดการกองทุนด้วยตนเอง การวางกรอบการดำเนินงานและขนาดของโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ แสดงให้เห็นถึงโอกาสใหม่ๆ ในการศึกษาการทำงานของสถาบันการเงินระดับฐานรากในบริบททางสังคมระดับหมู่บ้าน งานวิจัยนี้จึงตั้งคำถามว่าความยั่งยืนของกองทุนหมู่บ้านฯ ขึ้นกับทุนสังคมหรือไม่ โดยนิยามทุนสังคมว่าเป็นความสามารถของแต่ละครัวเรือนในการมีปฏิสัมพันธ์ ซื่อซายแลกเปลี่ยนและร่วมมือกัน เพื่อให้เกิดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

<sup>1</sup> คณะผู้วิจัยขอขอบคุณนักวิชาการและบุคลากรจากหลายหน่วยงานที่กรุณาให้คำปรึกษาแนะนำ ทำให้งานวิจัยนี้สำเร็จ ลุล่วง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ดร. อัมมาร สยามวาลา ดร. ไพโรจน์ วงศ์วิภาณนท์ ดร. สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ ดร. สมชัย จิตสุชน และ ดร. สุพจน์ จุณอนันตธรรม สำหรับความรู้และคำแนะนำในประเด็นของการวิจัย และความช่วยเหลือทางเทคนิคที่สำคัญ มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติที่ให้การสนับสนุนทางการเงิน สำนักงานสถิติแห่งชาติสำหรับฐานข้อมูลและคำแนะนำในการวิเคราะห์ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยต้องขอขอบคุณคุณเสวิสา อริยปรัชญา คุณณลิน ฉัตรโชติธรรม คุณธิปไตย สุรัสวดี และคุณวาทีณี สำราญจิตร สำหรับความทุ่มเทในการเป็นผู้ช่วยวิจัย ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่และเพื่อนร่วมงานทุกท่านที่กรุณาอำนวยความสะดวกในการทำโครงการนี้ นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่ให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อโครงการวิจัยในงานสัมมนาที่มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ รวมถึงความผิดพลาดประการใดในงานวิจัยนี้ เป็นของคณะผู้วิจัยเท่านั้น มิใช่ของหน่วยงานที่คณะผู้วิจัยสังกัด

กองทุนหมู่บ้านฯ ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางจากหมู่บ้านต่างๆ แต่ก็ยังมีการโต้เถียงกันอย่างต่อเนื่องในประเด็นความสำเร็จของกองทุนหมู่บ้านฯ โดยใช้หลักฐานเชิง Anecdote หรือกรณีศึกษา ซึ่งไม่สามารถใช้ตีความในระดับประเทศได้ นอกจากนี้ นิยามความสำเร็จของกองทุนหมู่บ้านฯ ก็ยังมีความแตกต่าง คลุมเครือ และไม่สามารถวัดได้

จากความไม่สิ้นสุดของการโต้แย้ง งานวิจัยนี้จึงใช้การวิเคราะห์เชิงปริมาณเพื่อทำความเข้าใจกองทุนหมู่บ้านฯ การวัดความสำเร็จของกองทุนหมู่บ้านฯ ที่แท้จริงควรวัดจากสุขภาวะครัวเรือน (Welfare) ในระยะยาว แต่การวัดสุขภาวะดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่ทำได้ยากหากปราศจากข้อมูลอนุกรมเวลาแบบใช้ตัวอย่างซ้ำ (Panel Data) ที่เก็บรวบรวมมาเป็นระยะเวลายาวนานและครบถ้วน<sup>2</sup> เพราะฉะนั้น คณะผู้วิจัยจึงกำหนดขอบเขตการศึกษาเฉพาะความยั่งยืน (Sustainability) ของกองทุนหมู่บ้านฯ เนื่องจากความยั่งยืนเป็นรากฐานของสุขภาวะในระยะยาว และน่าจะเป็นตัวบ่งชี้ที่สำคัญถึงความสำเร็จของกองทุนหมู่บ้านฯ

หลายกรณีศึกษา รวมทั้งการสัมภาษณ์ครัวเรือนใน 4 หมู่บ้านของจังหวัดฉะเชิงเทราโดยคณะผู้วิจัยกล่าวว่า ตัวขับเคลื่อนสู่ความสำเร็จของกองทุนหมู่บ้านฯ ที่สำคัญ คือ (1) คุณภาพของคณะกรรมการ และ (2) แรงกดดันภายในชุมชน อย่างไรก็ตามที่สำคัญกว่านั้น คือเหตุใดบางหมู่บ้านจึงสามารถคัดเลือกคณะกรรมการที่มีคุณภาพ หรือสร้างแรงกดดันทางชุมชนที่มีประสิทธิภาพสูงกว่าหมู่บ้านอื่นได้ เนื่องจากแต่ละหมู่บ้านมีอิสระในการเลือกคณะกรรมการกองทุนด้วยตนเอง คณะกรรมการที่มีคุณภาพและแรงกดดันทางชุมชนที่มีประสิทธิภาพน่าจะสะท้อนถึงปัจจัยรากฐานทางสังคมของหมู่บ้าน จากกรอบทฤษฎีและกรณีศึกษารายกองทุน คณะผู้วิจัยได้ตั้งข้อสมมติฐานว่า คุณลักษณะของแต่ละชุมชนที่ส่งผลให้เกิดความยั่งยืนของกองทุนสามารถใช้หลักการของ “ทุนทางสังคม” มาอธิบายได้

คณะผู้วิจัยใช้ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ<sup>3</sup> เป็นข้อมูลดิบในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความยั่งยืนของกองทุนและทุนสังคม เนื่องจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนนี้เป็นข้อมูลที่สุ่มตัวอย่างครัวเรือนเพื่อเสนอผลระดับประเทศที่ถูกต้องตามหลักการทางสถิติ ทั้งนี้ งานวิจัยต้องการดูภาพรวมของโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ โดยมีได้มุ่งศึกษาเป็นกรณีศึกษาที่เจาะเพียงกองทุนหมู่บ้านฯ บางกองทุนเท่านั้น คณะผู้วิจัยพบว่า ดัชนีทุนสังคม ได้แก่ ความเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย ระดับการศึกษา ค่าใช้จ่ายที่เป็นสิ่งของแก่บุคคลภายนอกครัวเรือน การให้เงินบริจาค การทำบุญ และรายจ่ายในการประกอบพิธีกรรมต่างๆ รวมถึงความเชื่อมโยงทางประชากรศาสตร์ในระดับครัวเรือน และระดับหมู่บ้านมีนัยสำคัญต่อความยั่งยืนของกองทุนหมู่บ้านฯ โดยควบคุมปัจจัยอื่นๆ เช่น ภัยแล้ง อัตราดอกเบี่ย วัตถุประสงค์ของการกู้ยืม และปัจจัยทางการเศรษฐกิจสังคมอื่นๆ คณะผู้วิจัยพบว่า มีความสัมพันธ์ระหว่างทุนสังคมในระดับครัวเรือนและระดับหมู่บ้านซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎี ผลการศึกษาสรุปได้ว่า ทุนสังคมมีบทบาท

<sup>2</sup> Kaboski and Townsend (2005).

<sup>3</sup> ภาคผนวก การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน

ในการส่งเสริมความยั่งยืนของกองทุนหมู่บ้านฯ แต่ในบางกรณีอาจเอื้อให้บางกลุ่มมีการชำระหนี้กองทุนล่าช้า นอกจากนี้ จากหลักฐานซึ่งแสดงให้เห็นว่า การปล่อยให้หมู่บ้านบริหารกองทุนด้วยตนเองโดยปราศจากความช่วยเหลือจากภายนอกอาจไม่เพียงพอที่จะนำไปสู่ความยั่งยืนของกองทุน งานวิจัยจึงได้เสนอมาตรการเพื่อส่งเสริมความสามารถของแต่ละหมู่บ้านในการบริหารกองทุนด้วยตนเอง

อย่างไรก็ดี งานวิจัยนี้ได้มุ่งเน้นที่นโยบายทุนสังคม เนื่องจากวิวัฒนาการของทุนสังคมเป็นกระบวนการที่อาศัยระยะเวลายาวนาน และยังเป็นเรื่องที่ยังไม่มีการวิจัยอย่างลึกซึ้ง

ในบทนี้ แบ่งออกเป็น 7 ส่วน ได้แก่

- (1) ที่มาและความสำคัญของงานวิจัย รวมถึงรายละเอียดของโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ
- (2) วรรณกรรมปริทัศน์ ซึ่งกล่าวถึงงานวิจัยด้านทุนสังคมและองค์การการเงินระดับฐานรากที่มีความเกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้
- (3) การวัดความยั่งยืนของกองทุนหมู่บ้านฯ ซึ่งสะท้อนจากการชำระคืนหนี้กองทุนล่าช้า โดยการวัดทางตรงจากการสอบถามครัวเรือนและการวัดทางอ้อมโดยคำนวณระยะเวลาของสินเชื่อ การกู้จากแหล่งอื่นเพื่อชำระหนี้กองทุน (Refinancing) และการเข้าถึงกองทุนของครัวเรือน
- (4) การสร้างตัวบ่งชี้ทุนสังคม
- (5) การวิเคราะห์เชิงเศรษฐมิติเพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความยั่งยืนของกองทุนหมู่บ้านฯ และทุนสังคม
- (6) ผลจากการวิเคราะห์เชิงเศรษฐมิติ
- (7) บทสรุป ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และข้อเสนอแนะสำหรับงานศึกษาต่อไป

## กฎระเบียบของโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กองทุนหมู่บ้านฯ) คือกองทุนที่เกิดขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 เพื่อทำหน้าที่เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในระดับหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยมีจุดประสงค์หลักคือ การเสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมืองในด้านของการเรียนรู้ การสร้างและการพัฒนาความคิดริเริ่มเพื่อการแก้ปัญหา รวมทั้งเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง นอกจากนี้ ยังเป็นการส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตยพื้นฐานโดยการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กทบ.) ซึ่งประกอบไปด้วยคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 30 คน และอยู่ภายใต้ความดูแลของเลขาธิการสำนักนายกรัฐมนตรี โดย กทบ. มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และแนวทางการบริหารกองทุนหมู่บ้านฯ รวมทั้งจัดหาเงินทุนของกองทุนหมู่บ้านฯ และจัดสรรเงินให้แก่กองทุนหมู่บ้านฯ นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) ขึ้นเพื่อเป็นสำนักงานใหญ่ในการดำเนินการ



ต่างๆ ของกองทุนหมู่บ้านฯ เงินทุนเริ่มต้นของโครงการคือเงินกู้จากธนาคารออมสิน และต่อมาจึงมีการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลเพื่อชำระคืนเงินกู้และสมทบโครงการ

เป้าหมายของโครงการคือหมู่บ้านและชุมชนเมืองรวมทั้งสิ้นประมาณ 70,865 หมู่บ้านและ 4,000 ชุมชนเมือง ซึ่งต้องการงบประมาณราว 7 หมื่น 5 พันล้านบาท สำหรับระเบียบเกี่ยวกับการบริหารกองทุนหมู่บ้านฯ คณะกรรมการ กทบ. เห็นชอบให้นำระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนแห่งชาติ พ.ศ. 2544 ซึ่งระบุถึงวัตถุประสงค์ หลักการ และรูปแบบการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับประเทศ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน รวมถึงข้อบังคับต่างๆ เช่น การประเมินความพร้อม การเลือกคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ คุณสมบัติและหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ เงื่อนไขการเป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้านฯ กฎเกณฑ์ในการกู้ยืม และการทำบัญชีของแต่ละหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองมาใช้บังคับ

จากรายงานผลการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ณ วันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2545 จำนวนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่ขออนุมัติจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านฯ มีทั้งสิ้น 74,215 หมู่บ้านและชุมชนเมือง โดย 73,941 หมู่บ้านและชุมชนเมืองได้รับการอนุมัติจัดตั้งเป็นกองทุนหมู่บ้านฯ พร้อมทั้งได้รับการโอนเงินเข้าบัญชี กองทุนหมู่บ้านฯ ละ 1 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 97.87 ของจำนวน 75,547 หมู่บ้านและชุมชนเมืองเป้าหมาย ณ วันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 จำนวนหมู่บ้านเป้าหมายได้เพิ่มขึ้นเป็น 78,829 หมู่บ้านและชุมชนเมือง เนื่องจากการเพิ่มจำนวนของหมู่บ้านที่ถูกก่อตั้งขึ้นใหม่ ทั้งนี้ หมู่บ้านและชุมชนเมืองที่ได้รับการโอนเงินเข้าบัญชีมีจำนวนทั้งสิ้น 77,508 หมู่บ้านและชุมชนเมือง ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 98.32 ของจำนวนเป้าหมาย

ก่อนการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านฯ แต่ละหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองจะต้องคัดเลือกคณะกรรมการขึ้นมาเป็นอันดับแรก เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบการบริหารจัดการกองทุน และมีอำนาจในการอนุมัติการกู้ยืม การคัดเลือกคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ นั้นจะดำเนินการภายใต้ระบอบประชาธิปไตย โดยให้สมาชิกทุกคนของหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองมีสิทธิในการคัดเลือก คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ ประกอบไปด้วยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 15 คนซึ่งต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และมีความรับผิดชอบที่จะบริหารจัดการกองทุน รวมทั้งมีคุณสมบัติพื้นฐานตามกฎหมายกำหนด เช่น บรรลุนิติภาวะ ไม่เคยได้รับโทษจำคุก ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย เป็นต้น

กรรมการกองทุนมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่ไม่เกิน 2 วาระติดกันในกรณีที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ สามารถแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทน โดยให้มีวาระการดำรงตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการที่พ้นจากตำแหน่ง

เมื่อจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นแล้ว หมู่บ้านหรือชุมชนเมืองต้องเปิดบัญชีเงินฝาก พร้อมทั้งทำเรื่องขอขึ้นทะเบียนเป็นกองทุนหมู่บ้านฯ กับธนาคารออมสินหรือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ในระหว่างกระบวนการดังกล่าว ธนาคารจะประเมินศักยภาพและความพร้อมของหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองก่อนการอนุมัติแต่งตั้งเป็นกองทุนหมู่บ้านฯ ซึ่งหากได้รับอนุมัติแล้ว จะได้รับการโอนเงิน 1 ล้านบาทภายใน 30 วันหลังการอนุมัติ

เงินกู้จากกองทุนเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนเพื่อ (1) พัฒนาอาชีพ (2) สร้างงาน (3) สร้างหรือเพิ่มรายได้ (4) ลดรายจ่าย (5) บรรเทาเหตุฉุกเฉินและจำเป็นเร่งด่วน (6) สร้างกองทุนสวัสดิการสังคมสำหรับประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง ในการขอกู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้านฯ ผู้กู้จะต้องมีบุคคลค้ำประกัน 2 คน และกู้ได้ไม่เกิน 20,000 บาทต่อราย หากสมาชิกรายใดมีความจำเป็นจะขอขยายวงเงินกู้ จะต้องให้ที่ประชุมสมาชิกเห็นชอบ และอนุมัติวงเงินสูงสุดได้ไม่เกิน 50,000 บาทต่อราย

สำหรับการกู้เงินฉุกเฉิน คณะกรรมการสามารถอนุมัติเงินกู้ในวงเงินสูงกว่าได้โดยพิจารณาตามความเหมาะสมและความจำเป็น ซึ่งอาจเรียกหลักทรัพย์หรือบุคคลค้ำประกันได้ตามแต่กฎระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดไว้ ทั้งนี้ ในบางหมู่บ้านมีการกำหนดเพดานเงินกู้ไว้ที่ 100,000 บาท ในกรณีให้กู้ฉุกเฉิน

การชำระคืนเงินกู้ผู้กู้ต้องชำระที่ธนาคารด้วยตนเอง ซึ่งทางธนาคารจะคำนวณดอกเบี้ยที่ถูกต้องให้ จากนั้นผู้กู้จึงนำหลักฐานการชำระหนี้ไปให้คณะกรรมการกองทุนเพื่อจัดบันทึกและหักออกจากบัญชี ทั้งนี้ผู้กู้มีระยะเวลาในการชำระคืนเงินกู้ไม่เกิน 1 ปี นับแต่วันที่ทำสัญญา หรือภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการเห็นสมควร

ผลตอบแทนจากเงินกองทุนหมู่บ้านฯ จะถูกจัดสรรตามส่วนสำหรับจุดประสงค์ต่างๆ ได้แก่ เงินปันผลผู้ถือหุ้นและสมาชิก ค่าตอบแทนคณะกรรมการ เงินสทบเข้ากองทุน และกิจกรรมด้านสวัสดิการหมู่บ้าน เช่น ทุนการศึกษา เป็นต้น ซึ่งการจัดสรรผลประโยชน์นี้จะเป็นไปตามความเห็นชอบของหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองนั้นๆ

การประเมินประสิทธิภาพกองทุนหมู่บ้านฯ มีการใช้เกณฑ์ต่างๆ เพื่อจัดอันดับมาตรฐานกองทุนหมู่บ้านฯ (A, AA, AAA) ตามความสามารถของการบริหารจัดการ กองทุนที่ได้มาตรฐาน AAA นั้น จะสามารถขอเพิ่มวงเงินได้อีก 100,000 บาท จากธนาคารกรุงไทย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หรือธนาคารออมสิน การจัดอันดับมาตรฐานกองทุนหมู่บ้านฯ มีรายละเอียด ดังนี้

ประเด็น	มาตรฐาน AAA	มาตรฐาน AA	มาตรฐาน A
1. ด้านเงินทุน - เงินกู้	ชำระคืนร้อยละ 90 ขึ้นไป	ชำระคืนร้อยละ 70-90	ชำระคืนต่ำกว่าร้อยละ 70
- เงินออม	ออมสม่ำเสมอร้อยละ 80 ขึ้นไป	ออมสม่ำเสมอร้อยละ 60-80	ออมต่ำกว่าร้อยละ 80
2. ผลประกอบการ	กำไร	เท่าทุน	ขาดทุน
3. ด้านสังคม	- มีกองทุนสวัสดิการและมีการเบิกจ่าย - มีสมาชิกเพิ่มขึ้น - สมาชิกร้อยละ 90 มีส่วนร่วมในกิจกรรมกองทุนหมู่บ้านฯ	- มีกองทุนสวัสดิการแต่ยังไม่มีการเบิกจ่าย - มีสมาชิกเท่าเดิม - สมาชิกร้อยละ 75 เข้าร่วมในกิจกรรมกองทุนหมู่บ้านฯ	- ไม่มีกองทุนสวัสดิการ - มีสมาชิกลดลง - สมาชิกร้อยละ 60 เข้าร่วมในกิจกรรมกองทุนหมู่บ้านฯ
4. การใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย	สมาชิกร้อยละ 80 ขึ้นไป	สมาชิกร้อยละ 70-80	สมาชิกต่ำกว่าร้อยละ 70

ที่มา: สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

## 2. วรรณกรรมปริทัศน์

แนวคิดทุนสังคมเป็นแนวคิดซึ่งมีประวัติศาสตร์อันยาวนานในแวดวงรัฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ และเมื่อไม่นานมานี้ ในแวดวงเศรษฐศาสตร์ ตั้งแต่ช่วงต้นศตวรรษที่ 19 นักปรัชญาสมัยใหม่หลายท่าน เช่น James Madison (1787) Alexis de Tocqueville (1835) และนักเขียนท่านอื่นๆ ในสาขาวิชา รัฐศาสตร์อเมริกัน ได้ใช้แนวคิดทุนสังคม ในการอภิปรายถึงความสัมพันธ์ระหว่างการดำเนินชีวิตของ พหุสังคม (Pluralism) กับประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม แนวคิดนี้เพิ่งได้รับความสนใจมากขึ้นในแวดวง วิชาการเศรษฐศาสตร์เมื่อไม่นานมานี้โดย Jane Jacobs (1961) Pierre Bourdieu (1983) James C. Coleman (1990) และ Robert D. Putnam (1993, 2000) ผู้ซึ่งทำให้แนวคิดนี้ได้รับการยอมรับอย่าง กว้างขวาง เมื่อ Putnam เสนอว่าการเสื่อมลงของทุนสังคมเป็นสาเหตุที่ทำให้การมีส่วนร่วมในระบอบ ประชาธิปไตยในสหรัฐอเมริกาตกต่ำไปด้วย นอกจากนี้ บทความของ Putnam et al. (1993) ยังพบว่า มีความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมของพลเมืองกับคุณภาพของรัฐบาล ในจังหวัดต่างๆ ของประเทศ อิตาลี นักสังคมศาสตร์อย่างเช่น Granovetter (1985) ได้ขยายความเข้าใจในแนวคิดทุนสังคมให้กว้าง ขึ้นว่า ทุนสังคมเป็นสิ่งที่ฝังรากลึกอยู่ในเครือข่ายของสังคม และเมื่อไม่นานมานี้ นักเศรษฐศาสตร์จึง ได้ตระหนักถึงความสำคัญของทุนสังคมในการอธิบายถึงผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจต่างๆ ที่เกิดขึ้น

การวัดทุนสังคมเป็นสิ่งที่ท้าทายอย่างมากสำหรับการวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์ Steven N. Durlauf and Marcel Fafchamps (2004) ได้สำรวจแนวคิดต่างๆ ซึ่งกระตุ้นให้เกิดงานเขียนเกี่ยวกับ ทุนสังคม และความพยายามในการสร้างแบบจำลองของทุนสังคมโดยอาศัยทฤษฎีเชิงเศรษฐศาสตร์ รวมไปถึงแบบจำลองเศรษฐกิจเพื่อวัดมูลค่าของทุนสังคม งานศึกษาต่างๆ ชี้ให้เห็นว่าทุนสังคมสามารถ เพิ่มขีดการพัฒนาด้านเศรษฐกิจได้โดยการส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มกันแก้ปัญหา ในขณะที่เดียวกัน ทุนสังคมสามารถก่อให้เกิดการแบ่งพรรคแบ่งพวกในสังคม โดยอาจสร้าง “กลุ่ม” ขึ้นมาและมีการลงโทษ บุคคลซึ่งไม่ได้อยู่ในกลุ่มนั้นๆ ดังนั้นทุนสังคมจึงอาจส่งผลที่ไม่พึงประสงค์ต่อความยุติธรรมและ ประสิทธิภาพของสังคม การวิเคราะห์ทุนสังคมในเชิงปริมาณมักเน้นที่การวิเคราะห์ส่วนประกอบทาง สังคมที่มีผลต่อการตัดสินใจของบุคคลและพฤติกรรมในระดับกลุ่มชน ดังสรุปในงานของ Gleaser, Laibson and Sacerdote (2002) และ Krishna and Shrader (2000) ขณะที่ Sobel (2002) วิเคราะห์ โดยใช้ทฤษฎีเกม ซึ่งมีสมมติฐานว่าปฏิสัมพันธ์ทางสังคมนั้นขึ้นอยู่กับโครงสร้างเครือข่าย โดยให้เหตุผล ว่าเครือข่ายช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบังคับให้มีความร่วมมือในกลุ่มชน ดังนั้นบุคคลซึ่งมี ความเชื่อมโยงกับหลายๆ เครือข่าย จึงสามารถเก็บเกี่ยวผลตอบแทนสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวจากการ ขยายเครือข่าย นอกจากนี้ Sobel ยังชี้ให้เห็นว่าจากกรอบแนวคิดทฤษฎีเกม ทุนสังคมที่สูงไม่จำเป็น ที่จะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่มีความร่วมมือในสังคมเสมอไป

แนวคิดทุนสังคมได้รับความนิยมในสาขาของ Microfinance สถาบันการเงินด้าน Microfinance โดยทั่วไปแล้ว จะเป็นองค์กรจัดหาเงินทุนในกลุ่มลูกค้าที่มีความเสี่ยงสูง ขาดระเบียบการจัดการและ การรองรับด้านกฎหมายที่เพียงพอ นักปฏิบัติหลายคนเชื่อว่าทุนสังคมจะสามารถแก้ปัญหาของการ ขาดตลาดสินเชื่ออันเนื่องมาจากการมีสถาบันที่อ่อนแอได้ สถาบันการเงินด้าน Microfinance หลาย

แห่งจึงได้จัดกิจกรรมทางสังคมต่างๆ ซึ่งมีต้นทุนและภาระในการบริหารจัดการสูง เช่น การประชุมรายสัปดาห์ เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างสมาชิกและความสามารถในการประกอบธุรกิจของผู้กู้ Jonathan Morduch (1999) ให้เหตุผลว่า ลักษณะพิเศษของสถาบัน Microfinance คือการให้กลุ่มต่างๆ ในสังคมเป็นผู้กู้เงินและติดตามดูแลการกู้ การอาศัยความเสี่ยงจากการปราศจากแหล่งกู้อื่นเพื่อจูงใจให้ชำระหนี้ และการสร้างสิ่งทดแทนหลักค้ำประกัน อย่างเช่น การประกันตัวเองของผู้กู้ ในกรณีการผิดสัญญา แนวคิดนี้ได้รับการสนับสนุนจาก Dean Karlan (2003; 2005) ซึ่งพบว่าทุนสังคมซึ่งวัดด้วยความใกล้เคียงทางภูมิศาสตร์ (Geographic proximity) และความคล้ายคลึงทางวัฒนธรรม (Cultural similarity) ทำให้มีการผิดสัญญาน้อยลงและมีการออมเพิ่มขึ้น เนื่องจากการติดตามตรวจสอบที่ดีขึ้นหรือการบังคับของสัญญาที่ยึดแบบรวมกลุ่ม นอกจากนี้ หลักฐานจาก FINCO-Peru ซึ่งเป็นองค์กร Microfinance ขนาดใหญ่ แสดงให้เห็นว่าทุนสังคมช่วยให้สมาชิกสามารถแยกแยะความแตกต่างระหว่างการผิดสัญญาจากความตั้งใจกับการผิดสัญญาจากความจำเป็นที่ไม่คาดคิดมาก่อน ผลที่ตามมาคืออัตราการชำระคืนสูงขึ้นควบคู่ไปกับความยั่งยืนของกองทุน

### 3. การวัดผลการดำเนินงานของโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ (Measuring Village Fund Performance)

คณะผู้วิจัยวัดผลการดำเนินงานของโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ โดยพิจารณาจากความยั่งยืนของโครงการ ซึ่งนิยามว่าเป็นความสามารถในการดำเนินงานในอนาคตได้อย่างต่อเนื่อง ดังนั้น จึงใช้การชำระคืนล่าช้าเป็นตัวบ่งชี้ถึงปัญหาหนี้สิน ดัชนีปัญหาหนี้สินตามรายงานซึ่งได้รับมาโดยตรงจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนปี พ.ศ. 2547 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติมี 2 ประเภท คือการชำระเกินกำหนดและการกู้ยืมเพื่อชำระหนี้ นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้คำนวณอายุสินเชื่อกองทุนหมู่บ้านฯ ของครัวเรือน ซึ่งเป็นผลต่างระหว่างวันที่ได้รับสินเชื่อกับวันที่ได้ทำการสำรวจครัวเรือนนั้นๆ การคำนวณนี้มีจุดประสงค์เพื่อสร้างค่าดัชนีเพื่อลดความเป็นไปได้ของการรายงานข้อมูลการสำรวจผิดพลาด

#### การวัดทางตรงจากการสอบถามครัวเรือน

ในข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนปี พ.ศ.2547 มี 2 คำถามที่เกี่ยวกับการชำระคืนสินเชื่อกองทุนหมู่บ้านฯ ของครัวเรือน ได้แก่ (1) ครัวเรือนมีการชำระคืนสินเชื่อกองทุนหมู่บ้านฯ เกินกำหนดหรือไม่ และ (2) ครัวเรือนมีการกู้ยืมจากแหล่งอื่นมาชำระคืนหรือไม่<sup>4</sup> จากตัวอย่างครัวเรือนแบบถ่วงน้ำหนัก พบว่า ร้อยละ 7.5 รายงานว่ามีการผิดนัดชำระคืนสินเชื่อ ในขณะที่ร้อยละ

<sup>4</sup> คำถามทั้ง 2 มาจาก K16 and K17 ของข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนปี พ.ศ.2547.

16.2 กู้ยืมจากแหล่งอื่นเพื่อมาชำระคืนสินเชื่อกองทุนหมู่บ้าน (ตารางที่ 7.1) ทั้งนี้ บางครัวเรือนอาจประสบปัญหาทั้ง 2 ด้าน กล่าวคือ มีการกู้ยืมจากแหล่งอื่น รวมทั้งมีการชำระคืนล่าช้าด้วย

ตารางที่ 7.1 ปัญหาหนี้สินที่ครัวเรือนรายงาน

สัดส่วนครัวเรือนที่ได้รับสินเชื่อกองทุนหมู่บ้าน		กู้ยืมจากผู้ให้สินเชื่ออื่น		รวม
		ไม่ใช่	ใช่	
ชำระคืนล่าช้า	ไม่ใช่	78.4%	14.1%	92.5%
	ใช่	5.4%	2.1%	7.5%
รวม		83.8%	16.2%	100.0%

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนปี พ.ศ. 2547

การรายงานปัญหาหนี้สินแตกต่างกันไปตามภูมิภาคและประเภทของการครอบครองที่อยู่อาศัย (รูปที่ 7.1 และ 7.2) เป็นที่น่าสังเกตว่ามากกว่าครึ่งของลูกหนี้ในกรุงเทพฯ สามารถกู้ยืมจากแหล่งอื่นเพื่อชำระคืนสินเชื่อกองทุนหมู่บ้าน และด้วยเหตุนี้ จึงไม่มีการผิหนดชำระคืนสินเชื่อกองทุนหมู่บ้าน ซึ่งมีสมมติฐานคือ ลูกหนี้ในกรุงเทพฯ สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้มากกว่าผู้ที่อาศัยอยู่ในภูมิภาคอื่นๆ ผลการวิจัยของ Ahlin and Townsend (2002) และ Amornvivat (2006)<sup>5</sup> สนับสนุนแนวความคิดที่กล่าวว่าความแตกต่างทางภูมิภาคมีผลต่ออัตราชำระคืน อีกปัจจัยที่น่าสนใจคือความเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย ซึ่งในทางทฤษฎี กลุ่มผู้ที่เป็นเจ้าของบ้านจะมีทุนสังคมสูงกว่า (Glaeser *et al.* (2002)) จากการสำรวจครัวเรือน พบว่า ผู้ที่เป็นเจ้าของบ้าน (รายการที่ 1-3 ในรูปที่ 7.2) แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการกู้ยืมเพื่อชำระหนี้ที่สูงกว่าเมื่อเทียบกับผู้ที่เช่าที่อยู่อาศัย (รายการที่ 5-7 ในรูปที่ 7.2) แต่กลุ่มนี้ก็มีรายงานการผิหนดชำระคืนสินเชื่อกองทุนหมู่บ้าน สูงกว่ากลุ่มผู้เช่าที่อยู่อาศัย

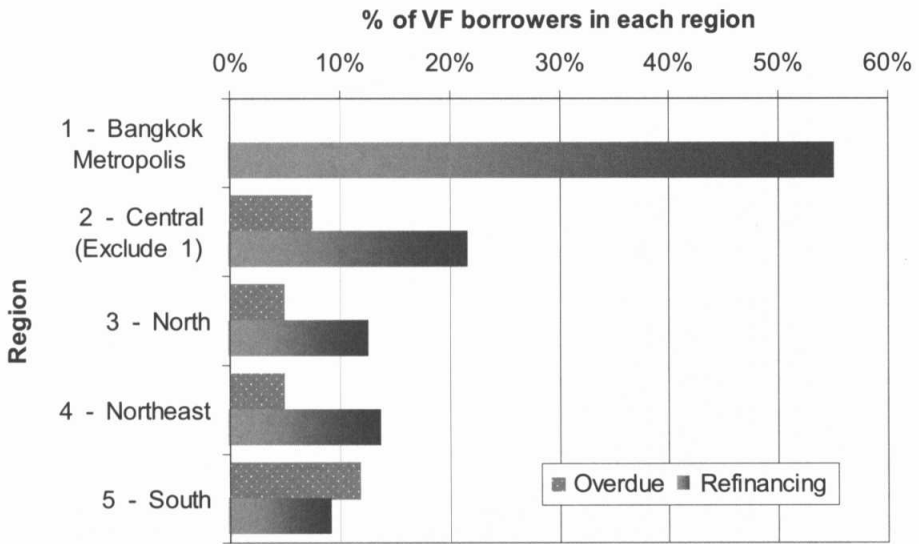
### การวัดทางอ้อมด้านอายุสินเชื่อ

อายุของสินเชื่อเป็นอีกตัวแปรหนึ่งซึ่งได้นำมาเป็นตัวทดสอบปัญหาหนี้สินที่ได้กล่าวถึงในเบื้องต้น โดยอายุของสินเชื่อนี้คำนวณได้จากความแตกต่างระหว่างวันที่ได้รับสินเชื่อกับวันที่ได้กระทำการชำระคืนครัวเรือนนั้นๆ ตัวแปรสำหรับอายุสินเชื่อกองทุนหมู่บ้าน ของแต่ละครัวเรือน จะอยู่ในขอบเขตระหว่าง 0-35 เดือน ซึ่งพบว่า ร้อยละ 13 ของครัวเรือนที่มีการกู้ยืมทั้งหมดมีอายุการกู้ยืมที่เกิน 12 เดือน หรือ 1 ปี ซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะจัดอยู่ในเกณฑ์ที่มีการผิหนดชำระหนี้ทั้งสิ้น<sup>6</sup> (รูปที่ 7.3)

<sup>5</sup> Christian Ahlin and Robert Townsend (2002) ศึกษาประสิทธิภาพของสินเชื่อแบบค้ำประกันร่วม joint-liability ในภูมิภาคต่างๆ ของประเทศไทย ในขณะที่ Sutapa Amornvivat (2006) ศึกษาการตัดสินใจผิหนดชำระหนี้ในกลุ่มลูกหนี้ ธกส.

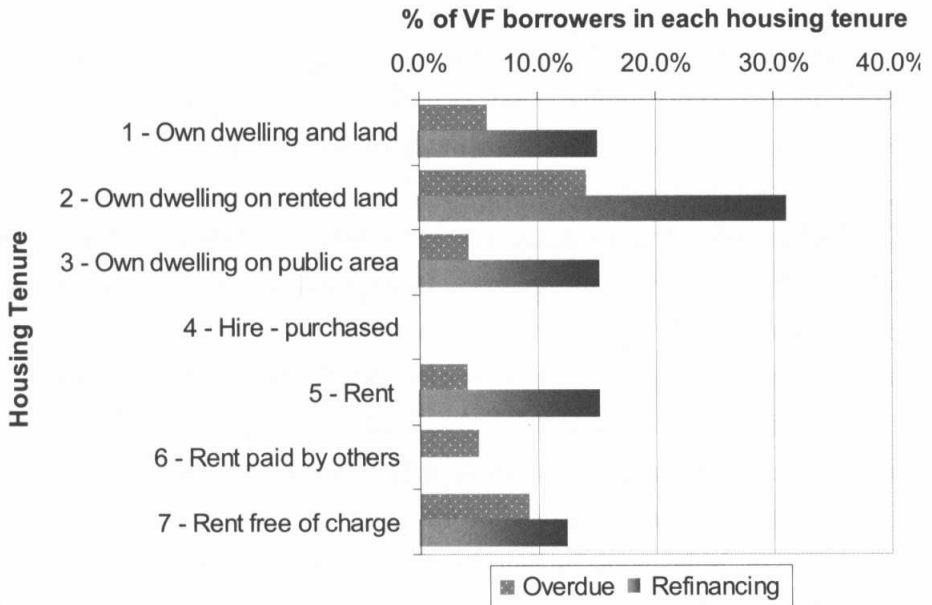
<sup>6</sup> ข้อจำกัดของข้อมูลจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนปี 2547 คือไม่สามารถจำแนกสินเชื่ออายุ n เดือนจากการกู้ครั้งแรก ออกจากสินเชื่ออายุ n เดือนที่ได้รับการปรับสัญญาใหม่ (Rollover) หลายครั้ง

รูปที่ 7.1 ปัญหานี้สินที่ครัวเรือนรายงานตามภูมิภาค



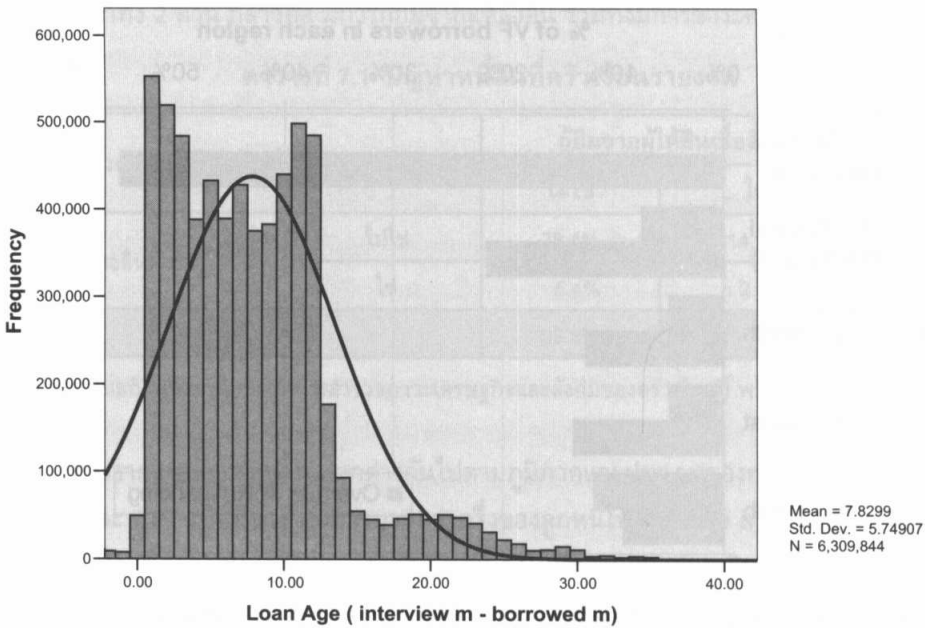
ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนปี พ.ศ. 2547

รูปที่ 7.2 ปัญหานี้สินที่ครัวเรือนรายงานตามประเภทการอยู่อาศัย



ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนปี พ.ศ. 2547

รูปที่ 7.3 อายุสินเชื่อกองทุนหมู่บ้าน (เดือน)



ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนปี พ.ศ. 2547 และการคำนวณของคณะผู้วิจัย

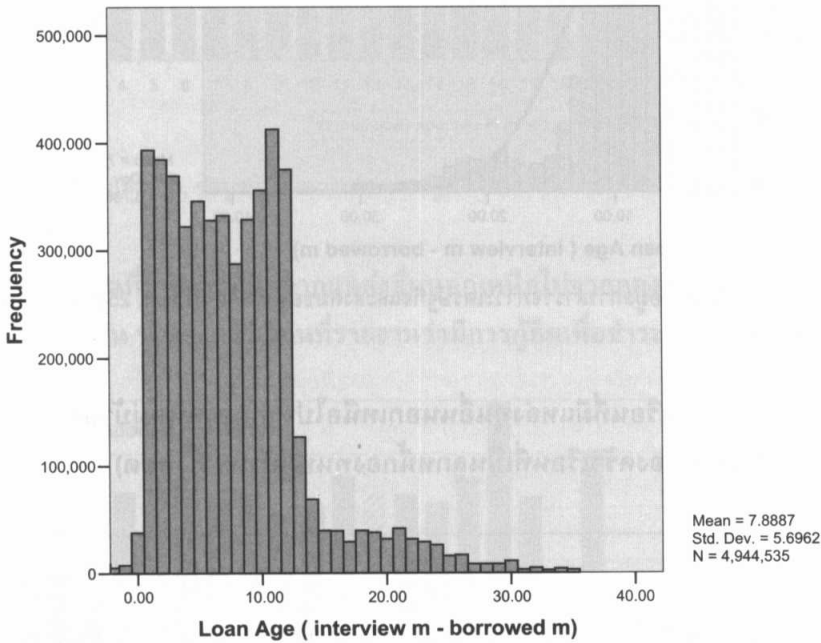
มีความเป็นไปได้ที่ปัญหาหนี้สินมีมากกว่าที่กล่าวถึง แม้ว่าร้อยละ 78.4 ของครัวเรือนซึ่งมีการกู้ยืมทั้งหมดจะรายงานว่าไม่มีปัญหาหนี้สิน (ตารางที่ 7.1) แต่คณะผู้วิจัยพบว่ามีจำนวนมากกว่า 1 ใน 8 ของครัวเรือนกลุ่มดังกล่าวมีสินเชื่อกองทุนหมู่บ้าน ซึ่งมีอายุมากกว่า 1 ปี (รูปที่ 7.4)

การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนได้รวบรวมสถิติการกู้ยืมของครัวเรือนจากแหล่งเงินกู้อื่นที่นอกเหนือไปจากกองทุนหมู่บ้าน ไว้ด้วย ซึ่งคณะผู้วิจัยเชื่อว่าข้อมูลเหล่านี้จะสามารถชี้ให้เห็นถึงธรรมชาติของลูกหนี้กองทุนหมู่บ้าน ในการกู้ยืมเพื่อมาชำระคืนสินเชื่อกองทุนหมู่บ้าน ซึ่งพบว่าร้อยละ 60 ของผู้กู้จากกองทุนหมู่บ้าน มีการกู้เงินจากแหล่งเงินกู้อื่นด้วย ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารของรัฐบาล สถาบันการเงินเฉพาะกิจ สหกรณ์ รวมทั้งแหล่งเงินกู้นอกระบบ แม้ว่าไม่จำเป็นเสมอไปที่เงินกู้เหล่านี้จะเป็นการกู้เพื่อชำระคืนหนี้กองทุนหมู่บ้าน รูปที่ 7.5 แสดงถึงการกระจายตัวของอายุสินเชื่อกองทุนหมู่บ้าน ของผู้กู้ซึ่งมีการกู้จากแหล่งเงินกู้อื่น

สิ่งที่น่าสนใจคือ ในช่วงของสินเชื่ที่มีอายุน้อยกว่า 2 ปี ไม่พบตัวบ่งชี้ซึ่งมีนัยสำคัญว่า ผู้กู้จากกองทุนหมู่บ้าน ได้กู้จากแหล่งอื่นเพื่อมาชำระคืนหนี้กองทุนหมู่บ้าน (รูปที่ 7.6) นอกจากนี้พบว่ามีกรกู้ยืมนอกระบบในอัตราที่เพิ่มขึ้นสูงมากสำหรับครัวเรือนที่มีอายุสินเชื่อยาวนานกว่า 25 เดือน แนวโน้มดังกล่าวนี้ควรค่าแก่การศึกษาว่าผู้กู้ยืมจากกองทุนหมู่บ้าน จะหันไปกู้นอกระบบเพื่อมาชำระหนี้กองทุนหมู่บ้าน หรือไม่ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับครัวเรือนที่มีการกู้ยืมจากกองทุนหมู่บ้าน ทั้งหมด

พบว่า ครั้วเรือนที่แจ้งว่ามีปัญหาหนี้สินมีแนวโน้มที่จะกู้ยืมจากแหล่งเงินทุนอื่นมากกว่า และการพึ่งพาแหล่งเงินทุนนอกระบบจะสูงขึ้นไปตามอายุของสินเชื่อ (รูปที่ 7.7) นอกจากนี้พบว่า ครั้วเรือนที่แจ้งว่าการกู้ยืมจากแหล่งเงินทุนอื่น จะทำการกู้จากแหล่งอื่นทันทีเมื่อสินเชื่อกองทุนหมู่บ้านฯ มีอายุเกิน 1 ปี หรือ 2 ปี ซึ่งชี้ให้เห็นว่าครั้วเรือนเหล่านี้มีปัญหาการกู้ยืมซ้ำที่หนักกว่า (รูปที่ 7.8) แสดงให้เห็นว่าแหล่งเงินทุนนอกระบบเป็นแหล่งเงินทุนเพื่อการกู้สำหรับชำระหนี้กองทุนหมู่บ้านฯ

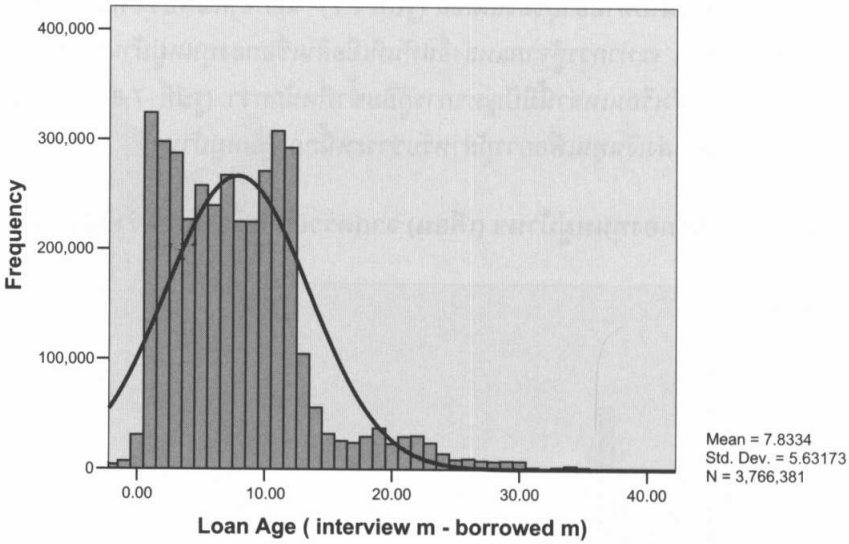
รูปที่ 7.4 อายุสินเชื่อกองทุนหมู่บ้านฯ (เดือน) จากครั้วเรือนที่รายงานว่าไม่มีปัญหา



ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครั้วเรือนปี พ.ศ. 2547 และการคำนวณของคณะผู้วิจัย

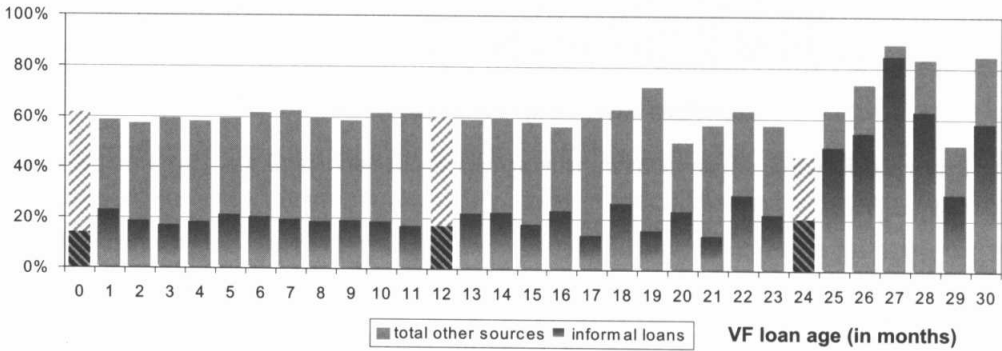


รูปที่ 7.5 อายุสินเชื่อกองทุนหมู่บ้าน จากครัวเรือนที่ไม่มีแหล่งทุนอื่น



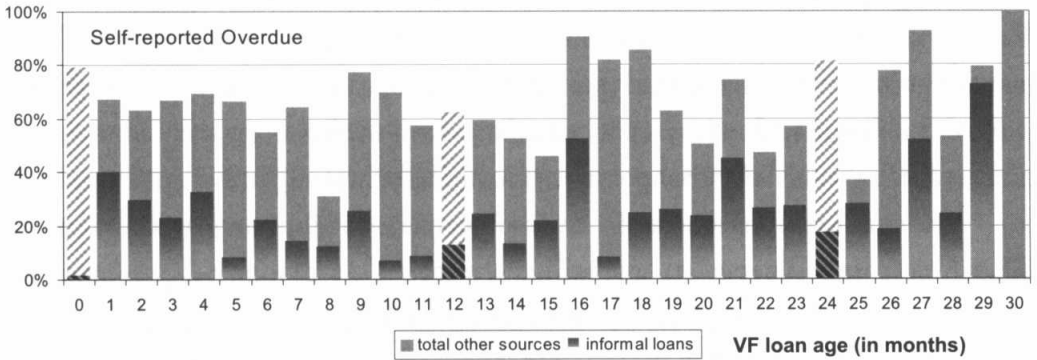
ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนปี พ.ศ. 2547 และการคำนวณของคณะผู้วิจัย

รูปที่ 7.6 ครัวเรือนที่มีแหล่งทุนอื่นนอกเหนือไปจากกองทุนหมู่บ้าน (เป็น% ของครัวเรือนที่เป็นลูกหนี้กองทุนหมู่บ้าน ทั้งหมด)



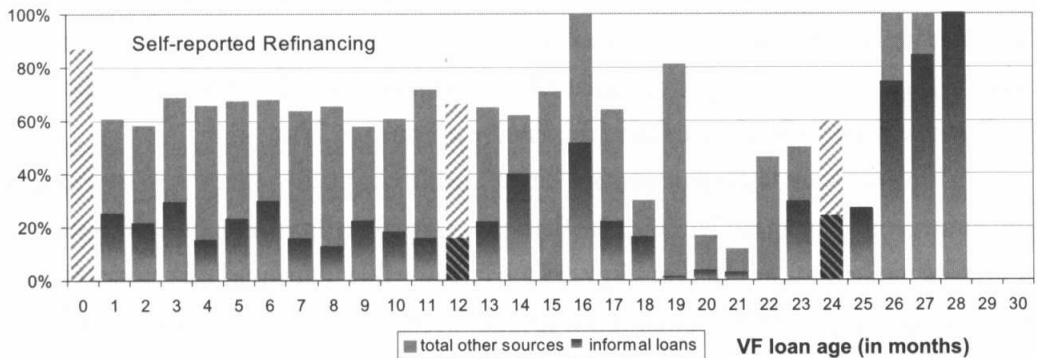
ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนปี พ.ศ. 2547 และการคำนวณของคณะผู้วิจัย

รูปที่ 7.7 ครั้วเรือนที่รายงานชำระคืนล่าช้าและกู้ยืมจากแหล่งอื่นนอกเหนือไปจากกองทุนหมู่บ้าน (เป็น % ของครั้วเรือนที่รายงานชำระคืนล่าช้าทั้งหมด)



ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครั้วเรือนปี พ.ศ. 2547 และการคำนวณของคณะผู้วิจัย

รูปที่ 7.8 ครั้วเรือนที่รายงานกู้ยืมจากแหล่งอื่นนอกเหนือไปจากกองทุนหมู่บ้าน เพื่อชำระคืน (เป็น % ของครั้วเรือนที่รายงานว่าการกู้ยืมเพื่อชำระคืนทั้งหมด)



ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครั้วเรือนปี พ.ศ. 2547 และการคำนวณของคณะผู้วิจัย

#### 4. การวัดทุนสังคม (Measuring Social Capital)

งานวิจัยนี้นิยามทุนสังคมว่าเป็นลักษณะในระดับปัจเจกบุคคล ตามงานศึกษาของ Glaeser et al. (2002) ที่กล่าวว่า ทุนสังคมคือลักษณะเฉพาะทางสังคมของปัจเจกบุคคล ซึ่งประกอบไปด้วยทักษะในการติดต่อสื่อสาร และเครือข่ายความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น<sup>7</sup> อันจะทำให้บุคคลสามารถเก็บเกี่ยว

<sup>7</sup> ตัวอย่างเช่น สมุดเก็บข้อมูลสำหรับการติดต่อสื่อสารกับบุคคลอื่น

ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการมีปฏิสัมพันธ์กับผู้คนในสังคม นอกจากนี้ Bourdieu (1986) กล่าวว่าทุนสังคมเป็นลักษณะของปัจเจกบุคคลในบริบททางสังคม บุคคลสามารถสร้างทุนสังคมผ่านทางพฤติกรรม และสามารถให้ทุนสังคมเพื่อสร้างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม โอกาสที่จะบรรลุผลประโยชน์ดังกล่าวขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ที่บุคคลมีต่อเครือข่ายต่างๆ ประโยชน์ของการนิยามในระดับปัจเจกบุคคลนี้มีหลายประการ<sup>8</sup> คือสามารถสร้างแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ซึ่งมีพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์จุลภาค<sup>9</sup> รวมถึงสามารถเชื่อมช่องว่างระหว่างแนวคิดทุนสังคมในระดับจุลภาคและระดับมหภาค และยังสามารถสอดคล้องกับความเข้าใจที่ว่าปรากฏการณ์ทางมหภาคนั้นเกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ในระดับจุลภาค

จากมุมมองของนักสังคมศาสตร์ แนวคิดที่มองทุนสังคมว่าเป็นปรากฏการณ์ในระดับชุมชน เป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสม เนื่องจาก (1) แนวคิดนี้ไม่สามารถอธิบายได้ว่าปรากฏการณ์ในระดับมหภาคที่เกิดขึ้นมีสาเหตุในระดับจุลภาคอย่างไร (2) แนวคิดนี้มักมีแนวโน้มของ Tautological claims ซึ่งเกิดจากการที่ทุนสังคมถูกนิยามว่าเป็นสิ่งที่ประโยชน์ต่อสังคม เพราะฉะนั้นคนจึงมักสรุปว่าปรากฏการณ์ทางสังคมที่พึงปรารถนาต่างๆ เช่น ความสามัคคี ความเป็นประชาธิปไตย ล้วนเกิดขึ้นจากทุนทางสังคมทั้งสิ้น นำไปสู่ปัญหาทางตรรก (Circular Logic) ที่ไม่เอื้อต่อการทดสอบทางเศรษฐศาสตร์

งานวิจัยนี้สร้างตัวแปรทุนสังคมในระดับครัวเรือน เนื่องจากทุนสังคมเกิดขึ้นในบริบทของการผลิตภาคครัวเรือน ตามงานศึกษาของ Glaeser et al. (2002) คณะผู้วิจัยใช้ข้อมูลทั้งในระดับครัวเรือนและระดับสมาชิกรายบุคคลจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ เพื่อสร้างตัวบ่งชี้ทุนสังคมในระดับครัวเรือน<sup>10</sup> จากนั้นใช้ตัวแปรระดับครัวเรือนดังกล่าวเพื่อสร้างตัวแปรในระดับหมู่บ้าน ซึ่งจะเป็นตัวสะท้อนถึงบริบททางสังคม เนื่องจากทฤษฎีได้กล่าวไว้ว่าทุนสังคมของแต่ละครัวเรือนมีความสัมพันธ์กัน ตัวแปรทุนสังคมต่างๆ ได้แก่

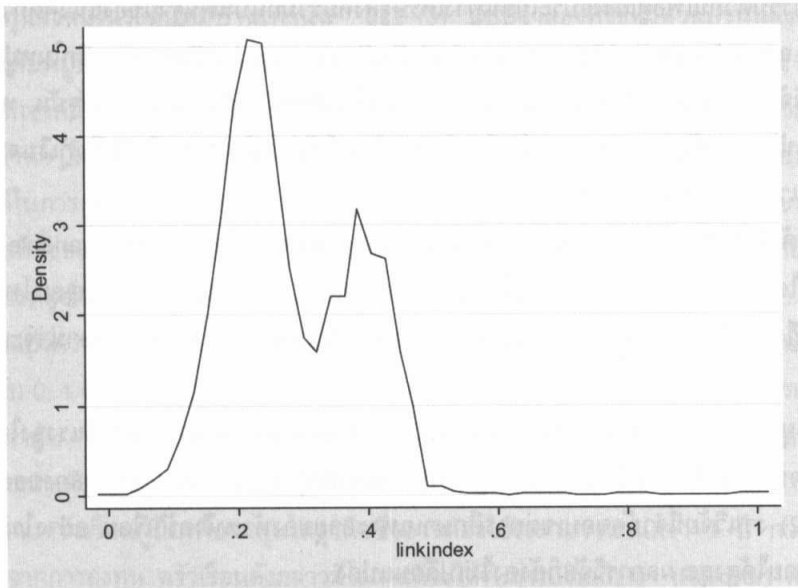
**ลักษณะร่วมทางประชากรศาสตร์** คณะผู้วิจัยได้สร้างตัวบ่งชี้ทางประชากรศาสตร์ระหว่างครัวเรือนตามหลักฐานจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งพบว่า บุคคลมักจะมีการติดต่อสัมพันธ์กับบุคคลที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับตนเอง โดยมีสมมติฐานว่า 2 ครัวเรือนจะมีความสัมพันธ์กันเมื่อ แต่ละครัวเรือนมีสมาชิกที่เป็นเพศเดียวกันและอายุใกล้เคียงกัน (อายุแตกต่างกันไม่เกิน 10 ปี) ซึ่งจำกัดเฉพาะสมาชิกที่เป็นผู้ใหญ่ (อายุมากกว่า 18 ปี) เท่านั้น ความสัมพันธ์ทางประชากรศาสตร์ในระดับครัวเรือน คือสัดส่วนของจำนวนความสัมพันธ์ที่แต่ละครัวเรือนมีกับจำนวนครัวเรือนในหมู่บ้านทั้งหมด ส่วนความสัมพันธ์ทางประชากรศาสตร์ในระดับหมู่บ้าน คำนวณเป็นสัดส่วนของความเชื่อมโยงทั้งหมดระหว่างครัวเรือนต่อครัวเรือนกับความเชื่อมโยงที่เป็นไปได้ทั้งหมด งานศึกษาพบว่าความเชื่อมโยงทางประชากรศาสตร์มีการกระจายตัวสูงในระดับหมู่บ้าน

<sup>8</sup> Sobel (2002) - Discussion of game-theoretic frameworks for understanding social capital

<sup>9</sup> Glaeser et al (2002)

<sup>10</sup> โดยเฉพาะ records 1, 2, 3, 4, 5 และ 9

รูปที่ 7.9 การกระจายตัวของดัชนีลักษณะร่วมทางประชากรศาสตร์ของครัวเรือนตัวอย่าง



ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนปี พ.ศ. 2547 และการคำนวณของคณะผู้วิจัย

**ความเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย** เป็นตัวบ่งชี้ถึงการตั้งถิ่นฐานเป็นหลักแหล่งของครัวเรือน ซึ่งมีค่าเท่ากับ 1 เมื่อครัวเรือนเป็นเจ้าของโดยสมบูรณ์ งานศึกษาของ Glaeser et al. (2002) คาดการณ์ไว้ว่าการตั้งถิ่นฐานนี้จะนำไปสู่การสะสมทุนสังคมในระดับสูง อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยได้ทดลองใช้ตัวแปรของการตั้งถิ่นฐานโดยนับเป็นจำนวนปีแล้วพบว่ามีความสัมพันธ์ที่สูงมากกับความเป็นเจ้าของ จึงไม่นำมาใช้ในแบบจำลองนี้

**รายจ่ายในการทำบำรุงศาสนา** วัดและสถาบันทางศาสนาต่างๆ เป็นศูนย์รวมของกิจกรรมทางสังคม งานวิจัยนี้จึงรวมรายจ่ายดังกล่าวในเดือนก่อนเข้าในแบบจำลอง เพื่อเป็นตัวบ่งชี้ถึงความเชื่อมโยงระหว่างครัวเรือน

**รายจ่ายในการประกอบพิธีกรรมต่างๆ** พิธีกรรมต่างๆ มักจะสะท้อนถึงกิจกรรมทางสังคม งานวิจัยจึงใช้รายจ่ายดังกล่าวในเดือนก่อนเป็นตัวบ่งชี้ทุนสังคม

**รายจ่ายทั้งที่เป็นสิ่งของและตัวเงินแก่บุคคลภายนอกครัวเรือน** ซึ่งสะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างครัวเรือน งานวิจัยจึงรวมรายจ่ายดังกล่าวในเดือนก่อนเข้าในแบบจำลอง เพื่อเป็นตัวบ่งชี้ทุนสังคม ส่วนกระแสของสิ่งของและตัวเงินที่เข้าสู่ครัวเรือนนั้นอาจเกิดจากการโอนจากบุคคลในครอบครัว จึงไม่นับว่าเป็นตัวบ่งชี้ทุนสังคม

**การเล่นแชร์** การเล่นแชร์เกิดขึ้นจากความสมัครใจรวมกลุ่มและความไว้วางใจของบุคคล งานวิจัยจึงใช้การจ่ายดอกเบี้ยเป็นตัวบ่งชี้ของการเล่นแชร์ และทุนสังคม

**สหกรณ์ออมทรัพย์** ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 สหกรณ์ออมทรัพย์ คือกลุ่มอาสาสมัครที่รวมตัวกันเพื่อดูแลผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสังคมร่วมกันบนพื้นฐานของแนวคิดการพึ่งตนเอง เพราะฉะนั้น สหกรณ์ออมทรัพย์ที่ประสบความสำเร็จเกิดจากความร่วมมือของสมาชิกในหมู่บ้านนั่นเอง สำหรับงานวิจัยนี้ กำหนดให้หมู่บ้านมีสหกรณ์ออมทรัพย์ที่มีการดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน หากพบว่ามีการผ่อนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของครัวเรือนในหมู่บ้าน ได้ฝากเงิน ถอนเงิน หรือกู้เงินจากสหกรณ์ ภายในระยะเวลา 1 เดือนที่ผ่านมา

**ระดับการศึกษา** งานวิจัยได้สร้างตัวแปรเชิงคุณภาพ หรือ Dummy variable ของระดับการศึกษา ได้แก่ ประถมศึกษา มัธยมศึกษา ปวช. และปวส. ปริญญาตรี ปริญญาโทและสูงกว่า ในทางทฤษฎี การศึกษาและทุนสังคมส่งเสริมกันและกัน เพราะฉะนั้นระดับศึกษาน่าจะเป็นตัวบ่งชี้ทุนสังคม

**อายุ** อายุมีความสัมพันธ์เชิง Quadratic กับทุนสังคม เนื่องจากบุคคลมีแรงจูงใจที่จะสะสมทุนสังคมไปจนกระทั่งถึงจุดหนึ่งจะหมดแรงจูงใจในการสะสมทุนสังคม ตามแบบจำลองของ Glaeser et al. (2002) งานวิจัยนี้จำกัดขอบเขตการศึกษาเฉพาะอายุของหัวหน้าครัวเรือน อย่างไรก็ดี หากใช้อายุของผู้มีรายได้สูงสุด ผลการวิจัยก็ยังคงไม่เปลี่ยนแปลง

## 5. วิธีดำเนินการวิจัย (Methodology)

คณะผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์เศรษฐกิจมิติ Logistic and ordered logistic regression เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความยั่งยืนของกองทุนหมู่บ้านฯ กับตัวแปรทุนสังคมและตัวแปรควบคุมต่างๆ โดยใช้ Robust standard error และ Survey sampling weights ตัวแปรตาม ประกอบด้วย (1) การชำระคืนหนี้ล่าช้าจากการสอบถามครัวเรือนโดยตรง (2) ระยะเวลาของสินเชื่อซึ่งวัดเป็นจำนวนไตรมาสที่เกินจากระยะเวลา 1 ปี (3) Refinancing หรือการกู้จากแหล่งอื่นเพื่อชำระหนี้กองทุน จากการสอบถามครัวเรือนโดยตรง (4) การเข้าถึงกองทุน ซึ่งคำนวณเป็นจำนวนครั้งที่ขอสินเชื่อสำเร็จ โดยมีค่าเท่ากับ 0 หากเคยถูกปฏิเสธการให้สินเชื่อ สิ่งที่น่าสังเกตคือครัวเรือนที่เคยถูกปฏิเสธการให้สินเชื่อจะไม่เคยประสบความสำเร็จในการขอสินเชื่อเลย กรอบแบบจำลองเศรษฐกิจมิติถูกกำหนดในระดับครัวเรือน ดังนี้

$$y_i = f(\tilde{h}_i, \tilde{v}_j, \tilde{t}_k) + e_i \text{ สำหรับครัวเรือน } i, \text{ หมู่บ้าน } j, \text{ และตำบล } k$$

ตัวแปรทางซ้ายมือทุกตัวจะอยู่ในระดับครัวเรือน กรณีการชำระคืนล่าช้าจากการสอบถามโดยตรง และการกู้จากแหล่งอื่นเพื่อการชำระหนี้ ใช้การวิเคราะห์แบบ Logistic regression ส่วนกรณีระยะเวลาของสินเชื่อและการเข้าถึงกองทุน ใช้การวิเคราะห์แบบ Ordered logit regression สำหรับตัวแปรลักษณะเศรษฐกิจสังคมและทุนสังคม ได้ใช้ตัวแปรในระดับครัวเรือนและระดับหมู่บ้าน เนื่องจากต้องคำนึงถึงความเชื่อมโยงระหว่างทุนสังคมในระดับหมู่บ้านกับระดับครัวเรือน จึงสร้างแบบจำลอง

ทั้งสิ้น 3 รูปแบบ ได้แก่ (1) แบบจำลองที่ใช้ตัวแปรทุนสังคมในระดับครัวเรือนเท่านั้น (2) แบบจำลองที่ใช้ตัวแปรทุนสังคมในระดับหมู่บ้านเท่านั้น และ (3) แบบจำลองที่ใช้ทั้งตัวแปรทุนสังคมในระดับครัวเรือน ระดับหมู่บ้าน และ Interaction ระหว่างทุนสังคมระดับครัวเรือนกับระดับหมู่บ้าน

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้ระมัดระวังในการควบคุมปัจจัยอื่นที่อาจจะกระทบความยั่งยืนของกองทุนหมู่บ้านฯ โดยตัวแปรควบคุมต่างๆ ได้แก่ ความเพียงพอของปริมาณน้ำเพื่อการเกษตรกรรม วัตถุประสงค์ในการกู้ยืม (เพื่อการทำธุรกิจ หรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆ) อัตราดอกเบี้ยของกองทุนอาชีพ ทำเลที่ตั้งของที่อยู่อาศัย (ภายในหรือภายนอกเขตเทศบาล) รายได้ครัวเรือน รายได้หมู่บ้าน และขนาดของหมู่บ้าน (จำนวนครัวเรือน)

ตัวแปรความเพียงพอของปริมาณน้ำเพื่อการเกษตรกรรม จากฐานข้อมูลของกรมพัฒนาชุมชน ซึ่งมีค่าเท่ากับ 0, 1 หรือ 2 โดยตัวแปรนี้มีค่าเท่ากับ 2 หากมีปริมาณน้ำไม่เพียงพอเพื่อทำการเกษตรกรรมทั้งปี มีค่าเท่ากับ 1 หากมีปริมาณน้ำไม่เพียงพอเพื่อทำการเกษตรในช่วงฤดูฝน และมีค่าเท่ากับ 0 หากมีปริมาณน้ำเพียงพอเพื่อทำการเกษตรตลอดทั้งปี

หลายครัวเรือนกู้ยืมเพื่อลงทุนในธุรกิจซึ่งอาจต้องใช้เวลายาวนานกว่า 1 ปี กว่าที่จะได้รับผลตอบแทนจากการลงทุน ครัวเรือนดังกล่าวมีโอกาสที่จะได้รับการปรับสัญญา (Rollover) ตามหลักการจึงมีการกล่าวว่า ความล่าช้าของการชำระคืนสินเชื่อกองทุนหมู่บ้านฯ นั้น เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามปกติสำหรับสินเชื่อเพื่อการทำธุรกิจ อย่างไรก็ตาม ตัวแปรการลงทุนในธุรกิจไม่มีนัยสำคัญ จึงไม่นำมารวมในแบบจำลองสุดท้าย เช่นเดียวกับตัวแปรอื่นๆ ที่ไม่มีนัยสำคัญ ขณะที่ตัวแปรควบคุมที่มีนัยสำคัญ ได้แก่ อายุ อาชีพ รายได้ครัวเรือน รายได้หมู่บ้าน และทำเลที่ตั้งที่อยู่อาศัย

งานวิจัยนี้ยอมรับว่ามีความเป็นไปได้ที่จะเกิดปัญหา Simultaneity โดยกองทุนหมู่บ้านฯอาจจะส่งเสริมหรือทำลายทุนสังคมก็ได้ อย่างไรก็ตาม ปัญหา Simultaneity นี้ ไม่น่าจะเป็นปัญหาสำหรับงานวิจัยนี้ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทุนสังคมจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน

## 6. ผลการวิจัย

จากการวิเคราะห์เชิงเศรษฐมิติโดยใช้ Logistic and ordered logistic regression ในระดับครัวเรือนซึ่งประกอบด้วย Robust standard error และ survey sampling weights พบว่า ตัวแปรทุนสังคม เช่น การตั้งถิ่นฐาน ระดับการศึกษา รายจ่ายทั้งที่เป็นสิ่งของและตัวเงินแก่บุคคลภายนอกครัวเรือน เงินบริจาค และลักษณะร่วมทางประชากรศาสตร์ในระดับครัวเรือนและระดับหมู่บ้านมีนัยสำคัญต่อความยั่งยืนของกองทุนหมู่บ้านฯ โดยควบคุมปัจจัยอื่นๆ เช่น ความเพียงพอของปริมาณน้ำเพื่อการเกษตรกรรม วัตถุประสงค์ของการกู้ยืม อัตราดอกเบี้ย รายได้ และลักษณะทางเศรษฐกิจอื่นๆ นอกจากนี้ ผลของการวิเคราะห์ Regression พบว่า มีความสัมพันธ์ระหว่างทุนสังคมในระดับครัวเรือนและระดับหมู่บ้าน ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎี

ทุนสังคมในระดับครัวเรือนและในระดับหมู่บ้านส่งผลต่อความยั่งยืนในระดับหมู่บ้าน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

**ลักษณะร่วมทางประชากรศาสตร์ (ระดับครัวเรือนและระดับหมู่บ้าน)** พบว่า ไม่ส่งเสริมความยั่งยืนของกองทุนหมู่บ้านฯ และการกระจายโอกาสเข้าถึงกองทุนหมู่บ้านฯ โดยมีแนวโน้มว่าครัวเรือนที่มีความเชื่อมโยงกันจะร่วมมือกันในการแบ่งผลประโยชน์ของกองทุนหมู่บ้านฯ และกีดกันบุคคลภายนอกจากการเข้าถึงกองทุน เนื่องจากลักษณะร่วมทางประชากรศาสตร์ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่าบุคคลมักเลือกที่จะมีปฏิสัมพันธ์กับบุคคลที่คล้ายคลึงกับตนเอง เพราะฉะนั้นในอีกมุมมองหนึ่ง ยิ่งหมู่บ้านมีครัวเรือนที่มีความแตกต่างกันสูงเท่าไร ก็ยิ่งมีโอกาสที่จะรวมกลุ่มเพื่อตั้งผลประโยชน์จากกองทุนหมู่บ้านฯ น้อยลงเท่านั้น

**ความเป็นเจ้าของบ้าน (ระดับครัวเรือนและระดับหมู่บ้าน)** พบว่า การตั้งถิ่นฐานส่งเสริมความยั่งยืนของกองทุนหมู่บ้านฯ และการกระจายโอกาสเข้าถึงกองทุนหมู่บ้านฯ ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาที่ผ่านมา เนื่องจากเจ้าของบ้านมักจะให้ความร่วมมือหรือให้ความสำคัญต่อสุขภาวะของชุมชนในระยะยาว

**รายจ่ายเพื่อการประกอบพิธีกรรม (Interaction และระดับหมู่บ้าน)** พบว่า ส่งเสริมความยั่งยืนของกองทุนหมู่บ้านฯ ซึ่งสะท้อนถึงความสามัคคีในระดับชุมชน สอดคล้องกับงานศึกษาที่ผ่านมา

**ระดับการศึกษา (ระดับครัวเรือน)** พบว่า ยิ่งครัวเรือนมีระดับการศึกษาสูง ยิ่งมีโอกาสเข้าถึงกองทุนหมู่บ้านฯ สูง และยังเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินกู้อื่นเพื่อมาชำระหนี้กองทุนหมู่บ้านฯ ขณะเดียวกันยังช่วยลดความล่าช้าของการชำระคืนหนี้กองทุน

**รายจ่ายในการทำนุบำรุงศาสนา** พบว่า ในระดับ Interaction จะส่งเสริมการลดลงของ Refinancing ขณะที่ในระดับหมู่บ้านจะส่งเสริม Refinancing ซึ่งอาจสะท้อนว่าการกระจายตัวของรายจ่ายในการทำนุบำรุงศาสนาที่ทั่วถึง แสดงถึงความสามัคคีของชุมชน

**รายจ่ายในการเล่นแร่** พบว่า ในระดับครัวเรือนส่งเสริมให้เกิดความล่าช้าในการชำระคืนหนี้กองทุนหมู่บ้านฯ การกู้จากแหล่งอื่นเพื่อมาชำระหนี้กองทุน และการเข้าถึงกองทุนหมู่บ้านฯ ขณะที่หากพิจารณาในระดับ Interaction กลับลดโอกาสในการเกิดความล่าช้า ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าความไวเนื้อเชื่อใจนั้นจะเป็นผลดีต่อชุมชนก็ต่อเมื่อมีการกระจายตัวอย่างทั่วถึงในระดับหมู่บ้าน อันจะนำไปสู่ความยั่งยืนของกองทุนหมู่บ้านฯ

**โทรศัพท์ (จำนวนโทรศัพท์ในระดับหมู่บ้าน)** พบว่าลดความน่าจะเป็นของ Refinancing แสดงให้เห็นว่า การมีโทรศัพท์ช่วยลดต้นทุนการสื่อสารและเพิ่มการกระจายของข้อมูล ซึ่งสะท้อนการสะสมทุนสังคมที่ดี สอดคล้องกับงานวิจัยที่ผ่านมา

แม้ว่าการวิเคราะห์เชิงเศรษฐมิติอาจให้ผลที่ไม่ชัดเจนนัก แต่เมื่อพิจารณาประกอบกันกับทฤษฎีซึ่งกล่าวว่าทุนสังคมสามารถส่งผลทั้งทางบวกและทางลบต่อสุขภาวะของชุมชน สามารถสรุปได้ว่า การที่ทุนสังคมจะส่งผลทางบวกหรือทางลบต่อความยั่งยืนของกองทุนหมู่บ้านฯ นั้น ขึ้นอยู่กับบริบท

ทางสังคม เช่น ทุนสังคมอาจสะท้อนถึงความแข็งแกร่งของบางกลุ่มซึ่งมุ่งเน้นแต่ผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม

## 7. บทสรุป

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

โครงการกองทุนหมู่บ้านฯ เป็นนโยบายหลักอันหนึ่งในการกระตุ้นอุปสงค์ในประเทศ ในระยะต่อไปรัฐบาลมีนโยบายที่จะขยายบทบาทของกองทุนหมู่บ้านฯ โดยอนุญาตให้กองทุนที่มีฐานะดี (AAA rating) สามารถขออนุมัติงบประมาณสมทบเพิ่มเติม นอกจากนี้ได้มีแนวคิดที่จะอนุญาตให้กองทุนหมู่บ้านฯ สามารถรับเงินฝากจากสมาชิกได้ เพราะฉะนั้นการทำความเข้าใจถึงปัจจัยกำหนดความสำเร็จของกองทุนหมู่บ้านฯ ในระดับจุลภาคจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพื่อจะได้สามารถคาดการณ์ถึงผลของการขยายบทบาทกองทุนหมู่บ้านฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากงานวิจัยนี้ พบว่า แต่ละหมู่บ้านมีความสามารถในการบริหารกองทุนเพื่อความยั่งยืนไม่เท่าเทียมกัน เพราะฉะนั้นแนวทางการปล่อยให้หมู่บ้านบริหารกองทุนโดยลำพังจึงอาจจะไม่สามารถนำกองทุนให้บรรลุความยั่งยืนเสมอไป โดยหมู่บ้านที่มีทุนสังคมในระดับต่ำอาจจะไม่สามารถบรรลุความยั่งยืนได้ ในทำนองเดียวกัน หมู่บ้านที่มีทุนสังคมในระดับสูงแต่ขาดการกระจาย ก็อาจนำไปสู่ความกระจุกตัวของผลประโยชน์ที่บางกลุ่ม เนื่องจากการรวมกลุ่มไม่ได้สะท้อนถึงการคัดสรรสมาชิกที่ดี การรวมกลุ่มจึงมักเพิ่มโอกาสของการชำระคืนหนี้ล่าช้า เพราะฉะนั้นกรอบนโยบายเพื่อจะส่งเสริมให้หมู่บ้านสามารถบริหารกองทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงเป็นสิ่งที่จะต้องพิจารณา เนื่องจากมีหลักฐานซึ่งชี้ให้เห็นว่า แนวคิดการให้อิสระในการบริหารกองทุนหมู่บ้านฯ อาจจะไม่สามารถทำให้บรรลุเป้าหมายความยั่งยืนเสมอไป

งานวิจัยนี้ได้คำนึงถึงความเป็นไปได้ที่กองทุนหมู่บ้านฯ อาจส่งผลกระทบต่อทุนสังคมทั้งทางบวกและทางลบ อย่างไรก็ดี ประเด็นดังกล่าวนี้อยู่นอกขอบเขตของการวิจัย เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของทุนสังคมจำเป็นต้องอาศัยระยะเวลายาวนาน ขณะที่ข้อมูลของกองทุนหมู่บ้านฯ ที่ใช้ในงานวิจัยนี้รวบรวมมาเพียง 2-3 ปี ภายหลังจากการริเริ่มโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ เท่านั้น กองทุนหมู่บ้านฯ จึงยังไม่ส่งผลกระทบต่อทุนสังคม

การจัดระบบการรายงานรายละเอียดต่างๆ ของกองทุน เช่น ผลประกอบการ งบดุล คุณภาพสินเชื่อ ความยั่งยืน และการกระจายโอกาสการเข้าถึงสินเชื่อ อย่างเป็นระบบและสม่ำเสมอ จะสามารถส่งเสริมความสำเร็จของกองทุนหมู่บ้านฯ ได้ แต่ไม่ควรรายงานข้อมูลมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น เนื่องจากผู้ตรวจสอบมีทรัพยากรที่จำกัด นอกจากนี้ ควรมีการเผยแพร่รายงานสู่ทุกหมู่บ้านอย่างทั่วถึง เพราะหมู่บ้านเป็นเจ้าของกองทุนที่แท้จริง จึงควรที่จะสามารถใช้ข้อมูลรายงานต่างๆ เพื่อประเมินประสิทธิภาพคณะกรรมการในการบริหารกองทุนของตน รวมถึงเปรียบเทียบประสิทธิภาพการบริหารกองทุนของตนกับหมู่บ้านอื่นๆ



การรายงานข้อมูลอย่างโปร่งใสจะเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานของกองทุนหมู่บ้าน และลดต้นทุนในการติดตามตรวจสอบ โดยจะเกิดขึ้นได้หากกำหนดให้มีการตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอกเป็นครั้งคราว เพื่อสร้างแรงจูงใจให้คณะกรรมการกองทุนรายงานข้อมูลอย่างถูกต้อง อย่างไรก็ตาม จากประสบการณ์ของต่างประเทศ พบว่า การสร้างแรงจูงใจดังกล่าว อาจไม่ประสบความสำเร็จ หากผู้ตรวจสอบขาดทักษะหรือไม่มีประสบการณ์เพียงพอในการตรวจสอบสินเชื่อ Microfinance เพราะฉะนั้น หากภาครัฐเลือกที่จะใช้แนวทางนี้ ผู้ตรวจสอบต้องได้รับการอบรมในการตรวจสอบสินเชื่อ Microfinance โดยเฉพาะ<sup>11</sup> ส่วนต้นทุนในการตรวจสอบนั้นควรจะเป็นภาระของภาครัฐหรือหมู่บ้าน

การรายงานผลประกอบการกองทุนหมู่บ้าน จะส่งเสริมการสร้างแรงกดดันทางสังคม เนื่องจากแรงกดดันทางสังคมจะเกิดขึ้นต่อเมื่อชุมชนมีข้อมูลเพียงพอที่จะสามารถใช้ศักยภาพทุนสังคมของตนเองได้อย่างเต็มที่ในการร่วมมือเพื่อบรรลุเป้าหมายความสำเร็จของกองทุนหมู่บ้าน ของตนเอง ข้อมูลต่างๆ เช่น การแบ่งผลประโยชน์ การได้รับการเปิดเผยต่อสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน เป็นประจำทุกเดือน อย่างไรก็ตาม ครัวเรือนที่มีได้เป็นสมาชิกหรือไม่ได้รับสิทธิ์การเข้าถึงอาจจะไม่สามารถเข้าร่วมการประชุมดังกล่าวได้ ในกรณีนี้อาสาสมัครชุมชนสามารถช่วยเหลือด้านการกระจายข้อมูลและส่งเสริมการเข้าร่วมเป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน

ทั้งนี้ งานวิจัยนี้ได้กล่าวถึงนโยบายด้านทุนสังคม เนื่องจากกระบวนการสร้างทุนสังคมใช้ระยะเวลายาวนานและยังไม่มีกรวิจัยอย่างลึกซึ้ง นอกจากนี้ วิวัฒนาการทางเทคโนโลยีและการขยายความครอบคลุมของระบบกฎหมายอาจจะลดความสำคัญของทุนสังคมลงได้

## ข้อเสนอแนะสำหรับงานศึกษาต่อไป

งานวิจัยนี้ได้เสนอหลักฐานเบื้องต้นว่า ทุนสังคมมีนัยสำคัญต่อความยั่งยืนของกองทุนหมู่บ้าน อย่างไรก็ตาม โอกาสในการทำความเข้าใจถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างครัวเรือนให้มากขึ้น มีจุดเริ่มต้นจากการออกแบบข้อมูลการสำรวจครัวเรือนตามตัวอย่างงานวิจัยของ Krishna and Shrader (2000) ซึ่งสอบถามจากครัวเรือนโดยตรงว่ามีความสัมพันธ์กับครัวเรือนอื่นๆ อย่างไรบ้าง งานวิจัยแนวนี้จะเพิ่มความเข้าใจในความสัมพันธ์ของทุนสังคมและเครือข่ายทางสังคมภายในหมู่บ้านรวมทั้งผลกระทบที่มีต่อผลทางเศรษฐกิจได้อย่างดี

คำถามอื่นๆ ที่น่าสนใจ ได้แก่ ประเด็นด้านประสิทธิภาพ ความเท่าเทียมกัน และกองทุนหมู่บ้าน จะสามารถบรรลุเป้าหมายทาง Microfinance ซึ่งแท้จริงก็คือการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยยั่งยืนหรือไม่ อย่างไรก็ตาม จำเป็นต้องใช้ข้อมูลครัวเรือนเชิง Panel data ระยะเวลาซึ่งเอื้อต่อการวิเคราะห์ถึงผลกระทบของกองทุนหมู่บ้าน ที่มีต่อสุขภาวะของครัวเรือนและชุมชน

<sup>11</sup> Robert Peck Christen and Richard Rosenberg, The Rush to Regulate : Legal Frameworks for Microfinance, CGAP Occasional Paper No.4 (Washington, D.C. CGAP, April 2000).

## เอกสารอ้างอิง

- Ahlin, C., and Townsend, R. 2002. "Using repayment data to test across models of joint liability lending." Working Paper No. 02-W27, Department of Economics, Vanderbilt University.
- Amornvivat, S. 2006. "Understanding defaults: the BAAC case study." work-in-progress.
- Bourdieu, P. 1983. "Forms of Capital." In Richards, J. C. ed., *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood Press.
- Coleman, J. C. 1988. "Social Capital in the Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology* 94: S95-S120.
- Coleman, J. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Durlauf, S. N., and Fafchamps, M. 2004, "Social Capital." NBER working paper 10485.
- Fukuyama, F. 1997. "Social capital." Tanner Lecture on Human Values.
- Glaeser, E., D. Laibson, and B. Sacerdote. 2002. "An Economic Approach to Social Capital." *Economic Journal* 112(483): 437-458.
- Goldin, C., and L. Katz. 1999. "Human Capital and Social Capital: the Rise of Secondary Schooling in America, 1910 to 1940." *Journal of Interdisciplinary History* 29: 683-723.
- Granovetter, M. 1985. "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness." *American Journal of Sociology* 78: 1360-1380.
- Jacobs, J. 1961. *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Random Books.
- Karlan, D. 2003. "Using Experimental Economics to Measure Social Capital and Predict Financial Decisions." Princeton University Working Paper.
- Karlan, D. 2005. "Social Connections and Group Banking." Princeton University Working Paper.
- Krishna, A., and Shrader, E. 2000. "Measuring Social Capital." Social Capital Initiative Working Paper Series (2000), Social Development Department, The World Bank.
- Morduch, J. 1999. "The Microfinance Promise." *Journal of Economic Literature* Vol. XXXVII: 1569-1614.

- Portes, A., and Landolt, P. 1996. "Unsolved Mysteries: The Tocqueville Files II." *The American Prospect* 7(26).
- Putnam, R. D. with R. Leonardi, and R. Nanetti. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R. D. 1995. "Bowling Alone: America's Declining Social Capital." *The Journal of Democracy* 6(1): 65-78.
- Putnam, R. D. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Sobel, J. 2002. "Can We Trust Social Capital?" *Journal of Economic Literature* Vol. XL: 139-154.
- Spellerberg, A. 2001. "Framework for the measurement of social capital in New Zealand." *Research and Analytical Report 2001#14*. Wellington, Statistics New Zealand.

## ภาคผนวก

### การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน

การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ เป็นการสำรวจที่ครอบคลุมและถูกต้องสมบูรณ์ตามหลักสถิติเพื่อเสนอผลระดับประเทศ การสำรวจนี้ประกอบด้วยข้อมูลหลายด้าน เช่น รายได้ครัวเรือน รายจ่ายครัวเรือน หนี้ครัวเรือน และลักษณะอื่นๆ ของครัวเรือน ซึ่งรวบรวมข้อมูลจากตัวอย่างครัวเรือนทั่วประเทศทั้งในและนอกเขตเทศบาล ความละเอียดของข้อมูลในการสำรวจจึงเอื้อต่อการวิจัยทางเศรษฐศาสตร์ทั้งในแง่พฤติกรรมการออม การบริโภค และการก่อกำเนิดของครัวเรือน

การดำเนินการสำรวจมีขึ้นทุก 2 ปีในช่วงระหว่างปี 2540 และปี 2545 ภายใต้ระบบการสุ่มตัวอย่างของสำนักงานสถิติแห่งชาติ โดยคำนึงถึงการกระจายตัวทั้งทางภูมิศาสตร์และกรอบระยะเวลา จึงสามารถสะท้อนถึงตัวอย่างที่ครอบคลุมทั้งประเทศและแต่ละช่วงเวลาอย่างแท้จริง สำหรับงานวิจัยนี้ใช้ข้อมูลการสำรวจของปี 2547 ซึ่งรวบรวมจากตัวอย่างครัวเรือนมากกว่า 34,000 ครัวเรือน นอกจากนี้ยังมีชุดคำถามพิเศษเกี่ยวกับกองทุนหมู่บ้านฯ ทั้งนี้ ตั้งแต่ปี 2549 เป็นต้นไป ทางสำนักงานสถิติแห่งชาติจะทำการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนเป็นประจำทุกปี

## การประเมินนโยบายการตรึงราคาน้ำมัน

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และ  
ชโลทร แก่นสันติสุขมงคล

### 1. บทนำ

#### 1.1 หลักการและเหตุผล

รัฐบาลที่ผ่านมามีนโยบายในการแทรกแซงตลาดน้ำมัน โดยเฉพาะการใช้มาตรการอุดหนุนราคาน้ำมันดีเซล นโยบายดังกล่าวอาจมีที่มาจากความเป็นห่วงต่อผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง การกระจายรายได้และอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่อาจจะลดลง เนื่องจากต้นทุนของระบบเศรษฐกิจที่สูงขึ้น มาตรการดังกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะประเด็นความยั่งยืน (sustainability) ของนโยบาย และผลกระทบต่อด้านต่างๆ เช่น การขยายการขาดดุลการค้า การไม่ส่งเสริมให้เกิดการประหยัดพลังงาน และการก่อให้เกิดการบิดเบือนโครงสร้างการบริโภคน้ำมัน ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบในระยะยาว อย่างไรก็ตาม จนถึงปัจจุบันยังไม่มีการศึกษาถึงผลกระทบจากนโยบายและมาตรการดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรมอย่างเพียงพอ

#### 1.2 วัตถุประสงค์

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. ประเมินผลกระทบจากการแทรกแซงราคาน้ำมันที่ผ่านมารัฐบาลว่ามีประสิทธิผลหรือไม่ และก่อให้เกิดผลข้างเคียงทางเศรษฐกิจอย่างไร
2. ประเมินผลกระทบต่อด้านการจัดสรรทรัพยากรจากมาตรการแทรกแซง และประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
3. เสนอทางเลือกที่เหมาะสมในการรับมือกับการขึ้นราคาน้ำมันในตลาดโลก

#### 1.3 วิธีการวิจัย

การวิจัยนี้จะใช้วิธีการดังต่อไปนี้

1. ประเมินผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันต่อราคาสินค้า ทั้งในช่วงที่ราคาน้ำมันสูงขึ้นและต่ำลง โดยใช้แบบจำลองทางเศรษฐมิติ (econometric model) โดยจะศึกษา

ความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันกับการเปลี่ยนแปลงราคาสินค้า ซึ่งแทนด้วยดัชนีราคาสินค้าของผู้บริโภค (consumer price index)

2. ประเมินผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันต่อการกระจายรายได้ โดยใช้แบบจำลองดุลยภาพทั่วไป (general equilibrium model) ซึ่งพัฒนาโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
3. ประมาณการปริมาณการบริโภคน้ำมันที่จะเปลี่ยนแปลงไปจากมาตรการแทรกแซงราคาและประมาณการต้นทุนทางสังคม (social cost) ในการแทรกแซงตลาดน้ำมันของรัฐบาล โดยต้นทุนทางสังคมที่จะพิจารณาจะเน้นต้นทุนในการก่อให้เกิดมลภาวะจากการบริโภคน้ำมันเชื้อเพลิงโดยรวม และน้ำมันดีเซลเกินกว่าระดับที่ควรจะเป็น และสรุปนัยยะของนโยบายต่อสุขภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน
4. เสนอนโยบายทางเลือกที่เหมาะสม

## 2. ความเป็นมาของนโยบายแทรกแซงราคาน้ำมันของรัฐบาล

### 2.1 การแทรกแซงราคาน้ำมันที่ผ่านมาของรัฐบาล

นโยบายการแทรกแซงราคาน้ำมันในประเทศไทยเริ่มต้นขึ้นครั้งแรกในปี 2516 เนื่องจากในขณะนั้นเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันขึ้นทั่วโลก ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกได้ปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศสูงขึ้น และเกิดการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง รัฐบาลในช่วงนั้นจึงได้ออกพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 เพื่อให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีในการออกมาตรการต่างๆ ในการป้องกันและแก้ไขสภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง

ต่อมาในปี 2520 องค์การประเทศผู้ส่งออกปิโตรเลียม (Organization of the Petroleum Exporting Countries หรือ OPEC) ได้ตกลงลดปริมาณการผลิตน้ำมันของประเทศสมาชิก ซึ่งส่งผลให้ราคาน้ำมันดิบปรับตัวสูงขึ้นอย่างมาก แต่รัฐบาลเลือกที่จะขึ้นราคาขายปลีกในสัดส่วนที่น้อยกว่าราคาน้ำมันดิบที่เพิ่มขึ้น โดยใช้วิธีการลดอัตราภาษีผลิตภัณฑ์น้ำมันลงตามส่วนของต้นทุนน้ำมันดิบ ยกเว้นในกรณีน้ำมันเตาซึ่งการลดอัตราภาษีไม่พอเพียงกับต้นทุนราคาน้ำมันดิบ รัฐบาลจึงได้ใช้วิธีลดภาษีที่เก็บจากน้ำมันเบนซินให้มากกว่าต้นทุนที่เพิ่ม และกันเงินส่วนนี้ออกมาตั้งเป็น "กองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิง" และจัดสรรเงินกองทุนไปช่วยชดเชยแก่ผู้ค้าน้ำมันเตาเพิ่มขึ้น

ต่อมาในปี 2521 รัฐบาลได้ประกาศเพิ่มค่าเงินบาท ทำให้ผู้นำเข้าน้ำมันได้กำไรจากอัตราแลกเปลี่ยน รัฐบาลเห็นว่ากำไรที่เกิดขึ้นไม่ใช่กำไรจากการดำเนินงาน จึงได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 206/2521 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2521 จัดตั้ง "กองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิง (เงินตราต่างประเทศ)" และกำหนดให้ผู้นำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงนำส่งกำไรที่เกิดจากการเพิ่มค่าเงินบาทเข้ากองทุนนี้ เพื่อเก็บไว้ใช้ทดแทนเมื่อราคาน้ำมันดิบเพิ่มสูงขึ้น

ในปี 2522 ราคาน้ำมันในตลาดโลกมีความผันผวนมากขึ้น เนื่องจากองค์การประเทศผู้ส่งออกปิโตรเลียมได้ประกาศขึ้นราคาน้ำมันดิบ 4 ครั้ง เพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงภายในประเทศไม่ให้ผันผวนไปตามการเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันดิบในตลาดโลก รัฐบาลได้รวมกองทุนต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการรักษาระดับราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงให้เป็นกองทุนเดียว โดยจัดตั้ง "กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง" ขึ้น ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ สร. 0201/9 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2522 โดยรวมกองทุนรักษาระดับน้ำมันเชื้อเพลิง กับกองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันเชื้อเพลิง (เงินตราต่างประเทศ) เข้าด้วยกัน

จากนั้นจนถึงช่วงปี 2546 ได้เกิดความผันผวนของราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกขึ้นมาอีกครั้ง โดยมีสาเหตุสำคัญจากสถานการณ์สงครามของสหรัฐอเมริกาในประเทศอิรัก ประกอบกับสภาพปัญหาทางการเมืองในประเทศเวเนซุเอลาซึ่งเป็นผู้ส่งออกน้ำมันรายใหญ่ของโลก ทำให้ทั้งอิรักและเวเนซุเอลาไม่สามารถส่งออกน้ำมันดิบได้ตามปกติ รัฐบาลซึ่งนำโดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในขณะนั้นไม่ต้องการให้ความผันผวนของราคาน้ำมันในระยะสั้นส่งผลกระทบต่อสภาวะเศรษฐกิจ จึงกำหนดมาตรการตรึงราคาน้ำมันเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยนำเงินจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมาชดเชยราคาให้แก่ผู้ค้าน้ำมันเพื่อรักษาเพดานราคาตามที่รัฐกำหนดไปก่อน จนกระทั่งเมื่อราคาน้ำมันกลับเข้าสู่ภาวะปกติ และต่ำกว่าเพดาน รัฐจึงเรียกเก็บเงินคืนเข้ากองทุนน้ำมันฯ มาตรการแทรกแซงราคาในครั้งนั้นถูกมองว่ามีประสิทธิผลค่อนข้างมาก เนื่องจากความผันผวนของราคาน้ำมันในตลาดโลกเกิดขึ้นเพียงระยะสั้นๆ แล้วราคาน้ำมันก็ลดลงสู่ภาวะปกติ

ในปี 2547 ราคาน้ำมันปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องอีกครั้ง นายกรัฐมนตรีจึงได้สั่งการให้กระทรวงพลังงานดำเนินการตรึงราคาน้ำมัน เริ่มต้นตั้งแต่วันที่ 10 มกราคม 2547 โดยกำหนดเพดานราคาขายปลีกน้ำมันเบนซินออกเทน 95 อยู่ที่ระดับ 16.99 บาทต่อลิตร เบนซินออกเทน 91 อยู่ที่ระดับ 16.19 บาทต่อลิตร และดีเซลหมุนเร็ว อยู่ที่ระดับ 14.59 บาทต่อลิตร อย่างไรก็ตามหลังจากการเข้าแทรกแซงราคาขายปลีกของภาครัฐ ราคาน้ำมันในตลาดโลกกลับไม่มีแนวโน้มที่จะลดต่ำลง โดยยังคงทรงตัวหรือปรับเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลจำเป็นต้องอนุมัติให้กองทุนน้ำมันขอเปิดวงเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์เพิ่มเติม รวมทั้งปรับเพิ่มเพดานราคาขายปลีกน้ำมันเบนซินเพิ่มขึ้นหลายครั้ง แต่ก็ยังไม่เป็นการเพียงพอ จนกระทั่งรัฐบาลต้องประกาศลดตัวราคาน้ำมันเบนซินในวันที่ 21 ตุลาคม 2547 เพื่อลดภาระรายจ่ายของกองทุนฯ โดยในขณะนั้นรัฐบาลยังคงพยายามรักษาเพดานราคาของน้ำมันดีเซลเอาไว้ที่ระดับ 14.59 บาทต่อลิตรต่อไป แต่ก็เป็นไปได้ก็เพียงช่วงหนึ่งเท่านั้น ในที่สุดรัฐบาลก็จำเป็นต้องปรับเพิ่มเพดานราคาน้ำมันดีเซลอีกหลายครั้ง ก่อนที่จะตัดสินใจลดตัวราคาน้ำมันดีเซลในวันที่ 13 กรกฎาคม 2548 รวมระยะเวลาการเข้าแทรกแซงราคาน้ำมันในครั้งนี้อย่างหมด 550 วัน (ดูตารางที่ 8.1 ประกอบ)

**ตารางที่ 8.1 สรุปการแทรกแซงราคาของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง  
ในช่วงวันที่ 10 มกราคม 2547–12 กรกฎาคม 2548**

วันที่	เหตุการณ์
10 ม.ค. 47	รัฐบาลกำหนดมาตรการตรึงราคาน้ำมันเชื้อเพลิง โดยกำหนดเพดานราคาน้ำมันเบนซินออกเทน 95 อยู่ที่ระดับ 16.99 บาทต่อลิตร เบนซินออกเทน 91 อยู่ที่ระดับ 16.19 บาทต่อลิตร และดีเซลหมุนเร็วอยู่ที่ระดับ 14.59 บาทต่อลิตร โดยวิธีการที่รัฐนำมาใช้เพื่อตรึงราคาน้ำมันคือวิธีการเดียวกับเมื่อครั้งเกิดสงครามอ่าวเปอร์เซีย กล่าวคือ การนำเงินจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมาชดเชยราคาให้แก่ผู้ค้าน้ำมัน เพื่อรักษาเพดานราคาตามที่รัฐกำหนด จนกระทั่งเมื่อราคาน้ำมันกลับเข้าสู่ภาวะปกติ และต่ำกว่าเพดาน รัฐจึงจะเรียกเก็บเงินคืนเข้ากองทุนน้ำมัน
16 เม.ย. 47	ฐานะกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง มียอดคงเหลือประมาณ 1,000 ล้านบาท และมีการขอเปิดวงเงินกู้ (OD) อีกประมาณ 8,000 ล้านบาท
พ.ค.-ก.ค. 47	ปรับราคาขายปลีกน้ำมันเบนซินทุกชนิดขึ้น 4 ครั้งๆ ละ 60 สตางค์/ลิตร (วันที่ 7 พ.ค. 8 มิ.ย. 18 มิ.ย. และ 29 ก.ค.)
ส.ค. 47	ปรับราคาขายปลีกน้ำมันเบนซินทุกชนิดขึ้น 4 ครั้งๆ ละ 60 สตางค์/ลิตร (วันที่ 6 11 17 24 ส.ค.)
21 ต.ค. 47	ยกเลิกนโยบายตรึงราคาน้ำมันเบนซินในขณะที่ยังคงการตรึงราคาน้ำมันดีเซลและราคาก๊าซหุงต้มไว้ต่อไป
พ.ย. 47	ปรับลดราคาน้ำมันเบนซิน 3 ครั้งๆ ละ 40 สตางค์/ลิตร (วันที่ 4 12 14 พ.ย.)
ธ.ค. 47	ปรับลดราคาน้ำมันเบนซินลง 5 ครั้ง รวม 1.90 บาท/ลิตร (วันที่ 4 8 10 14 และ 17 ธ.ค.)
21 ก.พ. 48	ปรับราคาน้ำมันดีเซลเพิ่มขึ้น 60 สตางค์/ลิตร เพื่อเป็นการลดภาระการชดเชยราคาน้ำมัน ซึ่งส่งผลให้ราคาสูงขึ้นมาอยู่ที่ระดับ 15.19 บาท/ลิตร แต่รัฐก็ยังต้องชดเชยราคาน้ำมันดีเซลอีกกว่า 3 บาทต่อลิตร หรือประมาณวันละ 180 ล้านบาท
23 มี.ค. 48	มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2548 เห็นชอบให้ปรับโครงสร้างราคาน้ำมันดีเซล โดยเพิ่มราคาขายปลีกขึ้นอีก 3 บาทต่อลิตร เพื่อให้สามารถตรึงราคาน้ำมันต่อไปได้ที่อัตราอุดหนุนประมาณ 3 บาทต่อลิตรเหมือนเดิม แต่สามารถช่วยลดภาระการชดเชยให้กับกองทุนฯ ลงได้ประมาณ 4,800 ล้านบาทต่อเดือน
1 มิ.ย. 48	สำนักงานนโยบายและแผนพลังงานได้ประกาศยกเลิกการตรึงราคาน้ำมันดีเซล โดยผู้ค้าน้ำมันเชื้อเพลิงสามารถกำหนดราคาขายน้ำมันดีเซลให้เป็นไปตามกลไกตลาดและการแข่งขัน แต่ทั้งนี้จัดว่าเป็นการลอยตัวราคาน้ำมันดีเซล ในรูปแบบ "การบริหารจัดการของรัฐ" (managed float) โดยให้ราคาน้ำมันดีเซลยังคงอยู่ที่ระดับเท่าเดิม ไม่สูงขึ้นตามราคาตลาดโลกทันที เพราะก่อนหน้านี้กองทุนน้ำมันต้องจ่ายชดเชยราคาน้ำมันดีเซลเฉลี่ยอยู่ที่ระดับ 2.86 บาทต่อลิตร ทั้งนี้ รัฐบาลได้ปรับลดภาษีน้ำมันดีเซลลง 1.10 บาทต่อลิตร โดยแบ่งเป็นภาษีสรรพสามิตน้ำมันดีเซล 1 บาทต่อลิตร และภาษีเทศบาล 10 สตางค์ต่อลิตร ทำให้เหลือการชดเชย 1.76 บาทต่อลิตร ส่วนการชดเชยราคาน้ำมันดีเซลหมุนช้าอยู่ที่ 1.96 บาทต่อลิตร ซึ่งเป็นอัตราเงินชดเชยสูงสุดที่กองทุนฯ จะรับภาระจ่ายชดเชยราคาให้แก่ผู้ผลิตและผู้ค้าน้ำมันดีเซล ในการนี้รัฐจะสูญเสียรายได้จากการจัดเก็บภาษีประมาณ 14,000 ล้านบาท

(อ่านต่อหน้า 413)



วันที่	เหตุการณ์
20 มิ.ย. 48	ที่ประชุมร่วมระหว่างกระทรวงพลังงาน กระทรวงการคลัง และสำนักงบประมาณได้กำหนดให้สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (สบพ.) ดำเนินการขอรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อจ่ายชดเชยราคาน้ำมันเชื้อเพลิง เมื่อ สบพ. ออกพันธบัตรครบ 85,000 ล้านบาทแล้ว แต่ภาวะการชดเชยราคาน้ำมันเชื้อเพลิงยังไม่สิ้นสุด และให้สถาบันฯ ขอรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในวงเงินไม่เกิน 12,000 ล้านบาท ในรูปเงินยืมไม่มีดอกเบี้ย และทยอยเบิกจ่ายเงินตามความจำเป็นในช่วงที่สถาบันฯ มีภาระในการชำระคืนหนี้ พันธบัตร และให้สถาบันฯ ชำระคืนเงินยืมนี้ให้แก่รัฐบาลเมื่อสถาบันฯ ได้ถอนพันธบัตรครบถ้วนแล้ว แต่หากกองทุนฯ ขาดสภาพคล่องในช่วงก่อนปีงบประมาณ 2550 ให้สถาบันฯ นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขอรับเงินอุดหนุนในรูปเงินยืมจากงบกลาง
25 มิ.ย. 48	คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงานได้ลดอัตราเงินชดเชยสูงสุดสำหรับน้ำมันดีเซลหมุนเร็วไว้ที่ 1.36 บาทต่อลิตร และน้ำมันดีเซลหมุนช้าไว้ที่ 1.56 บาทต่อลิตร
13 ก.ค. 48	รัฐบาลได้ประกาศให้มีการลอยตัวน้ำมันดีเซลอย่างสมบูรณ์แบบ โดยได้ยกเลิกการชดเชยน้ำมันดีเซลจาก 1.36 สตางค์ต่อลิตร (ไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม) ให้เหลือศูนย์ ซึ่งถือเป็นการสิ้นสุดการอุดหนุนราคาน้ำมันเชื้อเพลิง และได้สรุปภาระหนี้สินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่เกิดจากการตรึงน้ำมันเบนซินและดีเซลที่ระดับ 92,070 ล้านบาท ทั้งนี้ รัฐบาลจะจัดหาเงินกู้จากสถาบันการเงินเข้ามาช่วยเหลือถึง 71,000 ล้านบาท และอีกส่วนหนึ่งเป็นเงินรายได้จากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่เรียกเก็บจากผู้ใช้น้ำมัน
20 ก.ย. 48	คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้ สถาบันบริหารกองทุนพลังงานสามารถจัดหาเงินกู้โดยการออกตราสารหนี้เสนอขายให้แก่ทั้งนักลงทุนประเภทสถาบัน และหรือประชาชนทั่วไป และให้ สบพ. สามารถกู้เงินจากสถาบันการเงิน เพื่อนำไปชำระหนี้เดิม จ่ายดอกเบี้ย และเป็นค่าใช้จ่ายอื่นๆ ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงทั้งสิ้นไม่เกิน 85,000 ล้านบาท และให้ชำระหนี้ทั้งหมดให้ครบถ้วนภายในปี 2554 ทั้งนี้ สบพ. ประมาณการแล้วพบว่า กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีความต้องการเงินประมาณ 74,000 ล้านบาท

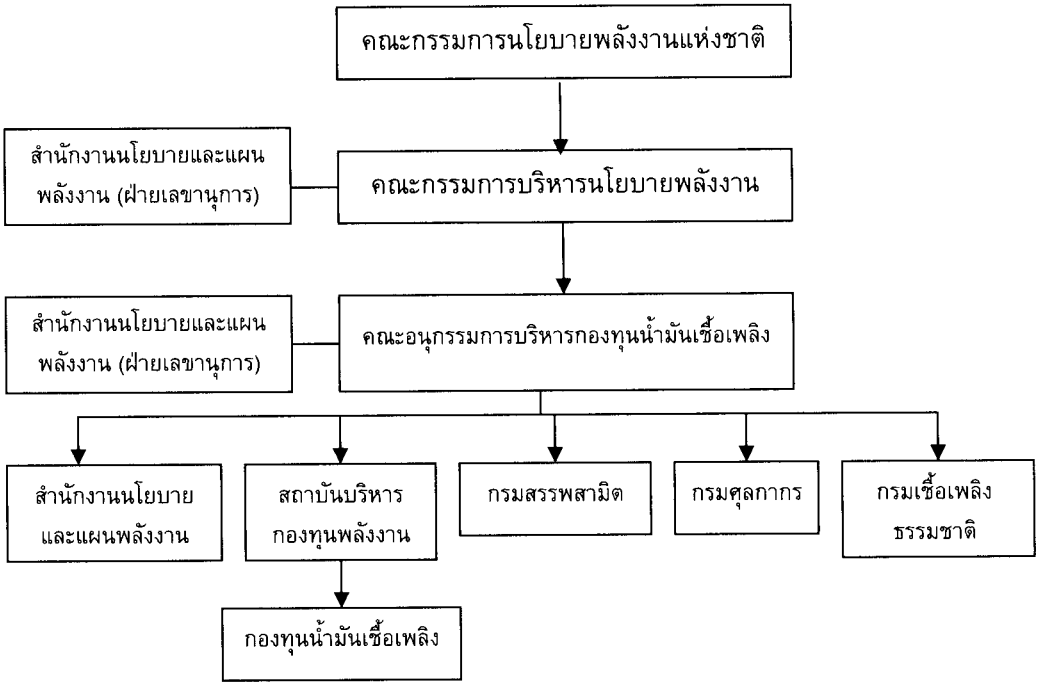
ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

## 2.2 การบริหารจัดการกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในปัจจุบัน

รูปที่ 8.1 แสดงโครงสร้างของหน่วยงานต่างๆ ทั้งคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง ส่วนราชการ และองค์การมหาชนที่มีส่วนในการกำหนดนโยบาย การบริหาร และการดำเนินการของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบ โดยสรุปดังนี้

1. คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ทำหน้าที่เสนอนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดราคาพลังงานให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ รวมทั้งติดตาม ดูแล ประสาน สนับสนุน และเร่งรัดการดำเนินการของคณะกรรมการทั้งหลายที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน เพื่อให้มีการดำเนินการที่สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ

รูปที่ 8.1 แผนผังแสดงหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ  
กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง



2. คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการคำนวณราคา กำหนดราคาน้ำมันเชื้อเพลิง และกำหนดนโยบายอัตราเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง หรืออัตราเงินชดเชยของน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดต่างๆ ทั้งนี้ คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงานจะพิจารณาเฉพาะในส่วนของนโยบายของกองทุนเท่านั้น
3. คณะกรรมการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องการใช้จ่ายของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน
4. สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน ทำหน้าที่พิจารณาปรับอัตราเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง อัตราเงินชดเชย ราคาน้ำมันเชื้อเพลิง ราคาก๊าซปิโตรเลียมเหลว ค่าเก็บรักษาก๊าซ และค่าขนส่งก๊าซไปยังคลังก๊าซส่วนภูมิภาคตามที่ได้รับมอบหมาย
5. กรมสรรพสามิต รับผิดชอบในการเก็บเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง และจ่ายเงินชดเชยจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ในส่วนของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผลิตภายในประเทศ
6. กรมศุลกากร รับผิดชอบในการเก็บเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง และจ่ายเงินชดเชยจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ในส่วนของน้ำมันเชื้อเพลิงที่นำเข้า

7. กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ รับผิดชอบในการเก็บเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง และจ่ายเงินชดเชยจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ในส่วนของก๊าซที่ซื้อหรือได้มาจากผู้รับสัมปทาน ตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม (ถ้ามี)
8. สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) หรือ สบพ. รับผิดชอบในการบริหารจัดการด้านการเงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ให้มีสภาพคล่องเพียงพอกับรายรับและรายจ่ายที่เกิดขึ้น รวมทั้งจัดหาเงินทุนให้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงไปใช้ในการดำเนินงานต่างๆ ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2546

## 2.3 รายรับและรายจ่ายของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

### รายรับของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

รายรับที่เป็นรายได้หลักของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมาจากภาษีสรรพสามิตที่กรมสรรพสามิตเรียกเก็บจากผู้ผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศ และมาจากภาษีศุลกากรที่กรมศุลกากรเรียกเก็บจากผู้นำเข้าน้ำมัน โดยทั้ง 2 หน่วยงานดังกล่าวจะนำเงินเข้าบัญชีเงินฝากของกองทุนเชื้อเพลิง ขณะที่กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติมีหน้าที่เก็บเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับผู้ที่ได้รับสัมปทานก๊าซ แต่เนื่องจากราคาที่แท้จริงของก๊าซหุงต้มสูงกว่าที่รัฐกำหนดมาเป็นเวลานานทำให้ไม่มีการเก็บเงินส่วนนี้จากผู้รับสัมปทาน

สถาบันบริหารกองทุนพลังงานจะนำรายได้ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมาจ่ายชำระดอกเบี้ยและไถ่ถอนพันธบัตร ซึ่งรายได้ของกองทุนจะขึ้นอยู่กับปริมาณการใช้ น้ำมันเชื้อเพลิง และอัตราเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่กำหนดโดยคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน แต่ไม่เกินอัตราสูงสุดที่ 1.50 บาทต่อลิตร ซึ่งการปรับเพิ่มอัตราเงินส่งเข้ากองทุนจะขึ้นอยู่กับนโยบายของภาครัฐ และสถานการณ์ราคาน้ำมันในแต่ละช่วงเวลาเป็นหลัก

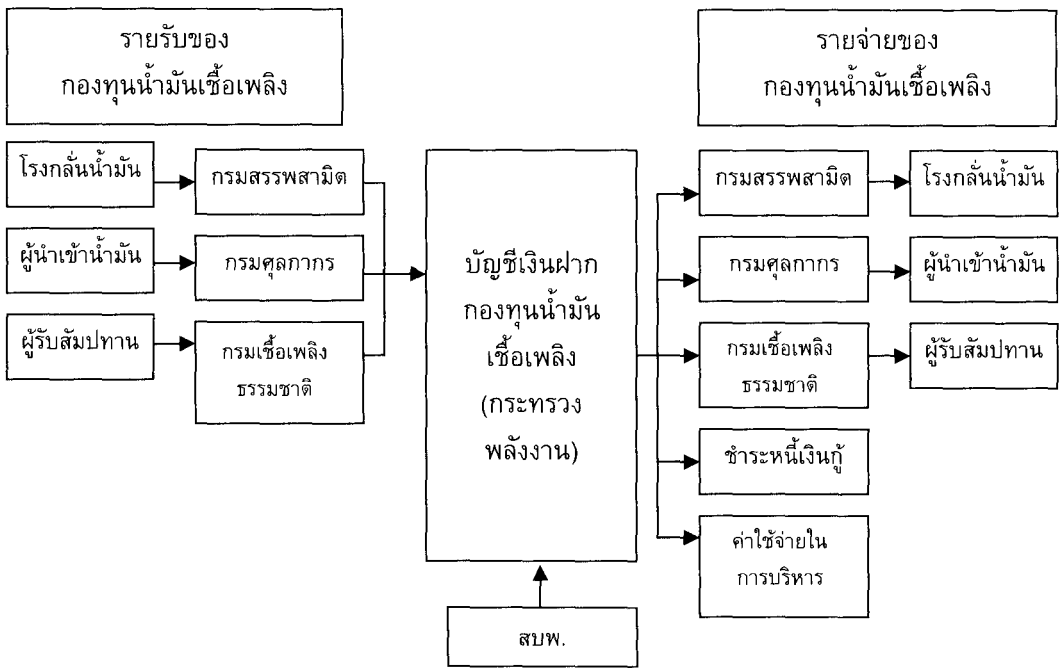
### รายจ่ายของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกที่สูงขึ้นจะมีผลกระทบต่อราคาขายปลีกของน้ำมันในประเทศให้สูงขึ้นตาม ในบางกรณีกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจะเข้าแทรกแซงราคาขายปลีกของน้ำมันในประเทศให้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น โดยกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจะเป็นผู้รับผิดชอบจ่ายค่าชดเชยส่วนต่างระหว่างราคาที่เหมาะสมและราคาที่กำหนดให้แก่ผู้ประกอบการ ทั้งผู้ผลิตและผู้นำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิง เพื่อช่วยรักษาระดับราคาขายปลีก และลดความผันผวนของราคาน้ำมันไม่ให้มากเกินไป โดยผู้ประกอบการที่ขอรับเงินชดเชยจะแจ้งผ่านมายังกรมสรรพสามิตและ/หรือกรมศุลกากรแล้วแต่กรณี ต่อจากนั้น หน่วยงานทั้งสองจะรายงานไปยังสถาบันบริหารกองทุนพลังงานและเป็นตัวกลางในการเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ขอรับเงินชดเชย เงินชดเชยที่จ่ายแก่ผู้ผลิตน้ำมันและผู้นำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นรายจ่ายหลักของกองทุน ส่วนรายจ่ายอื่นๆ ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงประกอบด้วย

1. ค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง
2. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการใดๆ เพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง
3. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการใดๆ เพื่อให้การเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงหรือการจ่ายเงินชดเชยจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นไปอย่างครบถ้วนและมีประสิทธิภาพ
4. ค่าใช้จ่ายอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงานหรือคณะกรรมการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเห็นชอบ

รูปที่ 8.2 แสดงโครงสร้างรายรับและรายจ่ายของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

รูปที่ 8.2 โครงสร้างรายรับและรายจ่ายของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง



## 2.4 ฐานะทางการเงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

ตารางที่ 8.2 แสดงฐานะทางการเงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ณ วันที่ 6 มีนาคม 2550 จากตารางจะเห็นว่ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงยังคงมีฐานะทางการเงินติดลบถึง 3.3 หมื่นล้านบาท ซึ่งถือว่าฐานะทางการเงินดีขึ้นกว่าช่วงที่ผ่านมา เช่น ณ วันที่ 13 กรกฎาคม 2548 กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีฐานะทางการเงินติดลบสูงสุดถึง 9.2 หมื่นล้านบาท ทั้งนี้ คาดว่าจะต้องใช้เวลาจนถึงปี 2554 กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจึงจะสามารถชำระหนี้สินต่างๆ ทั้งหมดได้ ฐานะทางการเงินติดลบในระดับสูงนี้เป็นผลจากการที่รัฐบาลอุดหนุนราคาน้ำมันเป็นเวลานาน ดังที่กล่าวข้างต้นนั่นเอง

## ตารางที่ 8.2 ฐานะทางการเงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (6 มีนาคม 2550)

หน่วย: ล้านบาท

รายการ	6 มี.ค. 50
<b>เงินสดสุทธิ</b>	<b>4,523</b>
- ยอดเงินคงเหลือในบัญชี	4,523
<b>หนี้สินค้างชำระ</b>	<b>-37,726</b>
- หนี้พันธบัตร	-17,600
- หนี้เงินกู้สถาบันการเงิน	-8,344
- หนี้เงินชดเชยตรึงราคาน้ำมันค้างชำระ*	-1,065
- หนี้ชดเชยราคาก๊าซ LPG*	-10,679
- ดอกเบี้ยค้างจ่ายประจำเดือน	-38
<b>ฐานะกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง สุทธิ</b>	<b>-33,203</b>
<b>ประมาณการรายรับ/รายจ่ายเดือน ม.ค. 50</b>	
รายรับจากเงินส่งเข้ากองทุน**	4,313
รายจ่ายจากกองทุน	-4,294
ชำระหนี้เงินกู้***	-3,256
ชำระหนี้เงินชดเชยตรึงราคาน้ำมัน	-250
ชำระหนี้ชดเชยราคา LPG	-750
ชำระดอกเบี้ยเงินกู้	-38
รายรับมากกว่ารายจ่าย	19

### 3. ผลกระทบของการแทรกแซงราคาต่อปริมาณการบริโภคน้ำมันและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

เป้าหมายของการวิเคราะห์ในหัวข้อนี้ คือการประมาณการผลกระทบของการแทรกแซงราคาน้ำมันต่อปริมาณการบริโภคน้ำมันเชื้อเพลิง ทั้งน้ำมันดีเซลและน้ำมันเบนซิน ที่เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากการที่รัฐบาลเข้ามาแทรกแซงราคาในระหว่างวันที่ 10 มกราคม 2547 ถึงวันที่ 13 กรกฎาคม 2548 ดังที่กล่าวมาในหัวข้อที่ 2

การวิเคราะห์ในหัวข้อนี้จะแยกออกเป็น 3 ส่วน ส่วนแรกเป็นการประมาณการฟังก์ชันอุปสงค์ (demand function) ของเชื้อเพลิงแต่ละประเภทโดยใช้แบบจำลองทางเศรษฐมิติ ส่วนที่ 2 จะใช้แบบจำลองที่สร้างขึ้นในการประมาณการความต้องการบริโภคน้ำมันเชื้อเพลิงที่เปลี่ยนแปลงไปในกรณีที่รัฐบาลแทรกแซงราคาน้ำมัน โดยเปรียบเทียบกับสถานการณ์สมมติ (counterfactual) ที่รัฐบาลไม่มีการแทรกแซงตลาด แต่ปล่อยให้ราคาเชื้อเพลิงทั้งสองประเภทเคลื่อนไหวขึ้นลงตามราคาในตลาดโลก

ส่วนสุดท้ายจะประมาณการผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากปริมาณการบริโภคน้ำมันที่เปลี่ยนแปลงไปจากมาตรการแทรกแซงราคา

### 3.1 การประมาณการฟังก์ชันอุปสงค์ของน้ำมัน

งานศึกษาเกี่ยวกับฟังก์ชันอุปสงค์ของน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ที่ผ่านมาส่วนใหญ่เป็นการศึกษาในกรณีของประเทศพัฒนาแล้ว (ดูการทบทวนวรรณกรรมของ Drollas, 1984; Dahi and Sterner, 1991a, 1991b; Goodwin, 1992; Graham and Glaister, 2002) แม้ว่าในช่วงหลัง จะเริ่มมีงานวิจัยที่ศึกษาในกรณีของประเทศกำลังพัฒนามากขึ้นก็ตาม (เช่น Garbacz, 1989 ซึ่งศึกษากรณีของไต้หวัน; Ramanathan, 1999 ซึ่งศึกษากรณีของอินเดีย; Alves and Bueno, 2003 ซึ่งศึกษากรณีของบราซิล; และ Cheung and Thomson, 2004 ซึ่งศึกษากรณีของประเทศจีน)

แบบจำลองทางเศรษฐมิติที่จะใช้ในการวิจัยครั้งนี้จะอ้างอิงมาจากผลการศึกษาในอดีตข้างต้นจากการสำรวจงานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับฟังก์ชันอุปสงค์ของน้ำมันเชื้อเพลิง ที่ผ่านมาพบว่า ปัจจัยหลักที่มีผลในการกำหนดปริมาณการบริโภคน้ำมันเชื้อเพลิง ได้แก่ ระดับรายได้ของประชากร และราคาของน้ำมันเชื้อเพลิง นอกจากนี้งานศึกษาในช่วงหลังๆ มักพบว่า อุปสงค์ต่อน้ำมันเชื้อเพลิงมักจะมีความสัมพันธ์ในลักษณะ cointegration กับปัจจัยทางเศรษฐกิจมหภาคต่างๆ ที่ใช้เป็นตัวแปรต้นในแบบจำลอง ซึ่งทำให้งานวิจัยเหล่านี้เลือกที่จะใช้แบบจำลอง Cointegration และ Error Correction Model ในการศึกษา (เช่นงานของ Engsted and Bentzen, 1997; Ramanathan, 1999; Alves and Bueno, 2003; และ Cheung and Thomson, 2004) ในกรณีของประเทศไทย คณะผู้วิจัยได้ทดสอบพบว่า อุปสงค์ของการบริโภคน้ำมันเชื้อเพลิงมีความสัมพันธ์ในลักษณะ cointegration กับปัจจัยทางเศรษฐกิจมหภาคต่างๆ เช่นกัน โดยเป็นความสัมพันธ์แบบ cointegration อันดับที่หนึ่ง หรือ I(1) ซึ่งทำให้เราไม่สามารถใช้สมการถดถอยเชิงเส้นอย่างง่าย (ordinary least square regression) และ ใช้ค่าทดสอบทางสถิติมาตรฐานต่างๆ เช่น t-statistics หรือ F-statistics ในการทดสอบผลการประมาณการความสัมพันธ์ด้านอุปสงค์ได้

ในการศึกษานี้ คณะผู้วิจัยจึงเลือกใช้แบบจำลอง Cointegration และ Error Correction Model ในการประมาณการฟังก์ชันอุปสงค์ของการบริโภคน้ำมันเชื้อเพลิง โดยวิเคราะห์ด้วยโปรแกรมสำเร็จรูปทางเศรษฐมิติ Stata/SE version 9.0 สมการ cointegrating equation ที่ใช้ในแบบจำลองมีรูปแบบ ดังนี้

$$\ln Q_{D,t} = \alpha_{11} + \alpha_{21}t + \beta_{11} \ln P_{D,t} + \beta_{21} \ln P_{G,t} + \beta_{31} \ln Y_t \quad (1)$$

$$\ln Q_{G,t} = \alpha_{12} + \alpha_{22}t + \beta_{12} \ln P_{D,t} + \beta_{22} \ln P_{G,t} + \beta_{32} \ln Y_t \quad (2)$$

โดยที่  $Q_{D,t}$  แทนปริมาณการบริโภคน้ำมันดีเซลหมุนเร็ว เฉลี่ยต่อหัวของประชากร ณ เวลา  $t$  โดยมีหน่วยเป็นล้านลิตรต่อคน

$Q_{G,t}$  แทนปริมาณการบริโภคน้ำมันเบนซินทุกประเภท เฉลี่ยต่อหัวของประชากร ณ เวลา  $t$  โดยมีหน่วยเป็นล้านลิตรต่อคน

$T$  แทนตัวแปรเวลา

$P_{D,t}$  แทนราคาขายปลีกที่แท้จริงโดยเฉลี่ยของน้ำมันดีเซลหมุนเร็ว ณ เวลา  $t$  โดยมีหน่วยเป็นบาทต่อลิตร

$P_{G,t}$  แทนราคาขายปลีกที่แท้จริงโดยเฉลี่ยของน้ำมันเบนซิน (รวมทุกประเภท) ณ เวลา  $t$  และมีหน่วยเป็นบาทต่อลิตร

$Y_t$  แทนรายได้ประชาชาติที่แท้จริงต่อหัวประชากร ณ เวลา  $t$  โดยมีหน่วยเป็นบาทต่อคนต่อปี

สำหรับการประมาณการในส่วนของ error correction model (ECM) จะใช้ตัวแปรต้นชุดเดียวกันกับสมการ cointegration โดยกำหนดจำนวน lag 4 ช่วงเวลา เพื่อให้สามารถแสดงความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ ที่มีวัฏจักรตามฤดูกาล (seasonal) ได้ครบทุกไตรมาสในระยะเวลา 1 ปี เนื่องจากข้อมูลที่ใช้เป็นข้อมูลรายไตรมาส ซึ่งครอบคลุมช่วงเวลาตั้งแต่ไตรมาสแรกของปี 2536 ไปจนถึงไตรมาสแรกของปี 2549 รวมทั้งสิ้น 53 ไตรมาส

ในที่นี้ คณะผู้วิจัยจะแสดงเฉพาะผลการประมาณการ cointegrating equation สำหรับน้ำมันดีเซลดังสมการ (3) และเบนซินดังสมการ (4) เท่านั้น ส่วนผลการประมาณการที่เหลือแสดงอยู่ในภาคผนวกที่ 1

$$\ln Q_{D,t} = -7.158 + 0.002 * t - 1.073 * \ln P_{D,t} + 0.804 * \ln P_{G,t} + 1.469 * \ln Y_t \quad (3)$$

$$\ln Q_{G,t} = -6.543 + 0.009 * t + 0.610 * \ln P_{D,t} - 1.388 * \ln P_{G,t} + 0.528 * \ln Y_t \quad (4)$$

[\* แสดงถึงการมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับร้อยละ 1]

จากผลการประมาณการข้างต้น จะเห็นว่า ตัวแปรต่างๆ มีเครื่องหมายที่สอดคล้องกับที่ควรจะเป็น และตัวแปรที่สำคัญต่างๆ มีนัยสำคัญตามระดับที่กำหนด แต่เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์จะพบว่า ค่าความยืดหยุ่นต่อราคาในระยะยาวของน้ำมันดีเซลและน้ำมันเบนซินที่ประมาณการได้มีค่าค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับผลการประมาณการค่าความยืดหยุ่นในการศึกษาส่วนใหญ่ในอดีต โดยมีค่าอยู่ที่ระดับ 1.073 และ 1.388 ตามลำดับ

### 3.2 ผลกระทบของการแทรกแซงต่อการเปลี่ยนแปลงปริมาณการบริโภคน้ำมัน

จากผลการประมาณการฟังก์ชันอุปสงค์ของน้ำมันเชื้อเพลิงโดยใช้แบบจำลอง ECM ข้างต้น เราสามารถประมาณการผลกระทบของนโยบายแทรกแซงราคาต่อปริมาณการบริโภคน้ำมันเชื้อเพลิงแต่ละชนิดได้ โดยการจำลองสถานการณ์ (simulation) เปรียบเทียบดูว่า หากราคาของน้ำมันดีเซลและ

เบนซินในประเทศไทยปรับตัวตามราคาตลาดโดยไม่มีการแทรกแซง จะทำให้ดุลยภาพของปริมาณการบริโภคเชื้อเพลิงแต่ละประเภทในแต่ละช่วงเวลาเปลี่ยนแปลงไปจากดุลยภาพในกรณีที่ได้มีการแทรกแซงราคาตามที่ได้เกิดขึ้นมาน้อยเพียงใด

ทั้งนี้ การวิเคราะห์ในที่นี้จะพิจารณาเฉพาะการเปรียบเทียบผลของการแทรกแซงราคาน้ำมันดีเซลและเบนซินโดยกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่เกิดขึ้นในช่วงตั้งแต่ต้นปี 2547 ไปจนถึงกลางปี 2548 และผลของการเรียกเก็บเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเพิ่มเติมเพื่อใช้ชำระหนี้อันเกิดจากการแทรกแซงราคาครั้งนี้ เฉพาะส่วนนี้เกิดขึ้นจริงนับจนถึงไตรมาสสุดท้ายของปีซึ่งเป็น 2549 ช่วงเวลาสุดท้ายของการวิเคราะห์เท่านั้น โดยจะไม่พิจารณาถึงภาระหนี้จากการแทรกแซงในส่วนที่ยังคงค้างชำระอยู่ ณ สิ้นปี 2549 รวมทั้งไม่พิจารณาผลของการแทรกแซงผ่านการปรับโครงสร้างราคาในรูปแบบอื่นๆ เช่น การลดภาษีสรรพสามิต ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกัน หรือเกิดในช่วงเวลาหลังจากนั้นมา

ในกรณีที่สมมติว่าไม่มีการแทรกแซงราคา (counterfactual) นั้น คณะผู้วิจัยประมาณการราคาขายไตรมาสที่ควรจะเป็นจากค่าเฉลี่ยของราคาไตรมาสที่ควรจะเป็นรายวันของทุกๆ วัน ในแต่ละไตรมาส โดยมีวิธีในการประมาณการราคาไตรมาสที่ควรจะเป็นแบ่งออกเป็นสองกรณีคือ

- ในช่วงวันที่มีการแทรกแซงราคา (ระหว่างวันที่ 10 มกราคม 2547 ถึงวันที่ 20 ตุลาคม 2547 สำหรับกรณีน้ำมันเบนซิน และระหว่างวันที่ 10 มกราคม 2547 ถึงวันที่ 12 กรกฎาคม 2548 สำหรับกรณีน้ำมันดีเซล) ในกรณีนี้คณะผู้วิจัยจะใช้ข้อมูลประมาณการราคาไตรมาสที่ควรจะเป็นในกรณีไม่มีการแทรกแซงราคา จากเว็บไซต์ของสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงานเป็นราคาอ้างอิง<sup>1</sup>
- ในช่วงที่มีการเรียกเก็บเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเพิ่มเติมเพื่อใช้ชำระหนี้ (ช่วงตั้งแต่วันที่ 21 ตุลาคม 2547 เป็นต้นมา สำหรับกรณีน้ำมันเบนซิน และตั้งแต่วันที่ 13 กรกฎาคม 2548 เป็นต้นมา สำหรับกรณีน้ำมันดีเซล) คณะผู้วิจัยจะประมาณการราคาไตรมาสที่ควรจะเป็นหากไม่มีการแทรกแซงจากราคาขายปลีกจริงในแต่ละวัน หักลบด้วยจำนวนเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเพิ่มเติม (ในส่วนที่เกินจากอัตราเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่มีการจัดเก็บอยู่เดิมก่อนการเริ่มการแทรกแซงราคา<sup>2</sup>) รวมทั้งหักผลกระทบที่มีต่อมูลค่าของภาษีมูลค่าเพิ่มอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงจำนวนเงินส่งเข้ากองทุนฯ ดังกล่าว

ตารางที่ 8.3 แสดงผลการคำนวณราคาขายปลีกในแต่ละไตรมาสในกรณีที่ไม่มี การแทรกแซงเปรียบเทียบกับราคาขายปลีกเฉลี่ยที่เกิดขึ้นจริงเมื่อมีมาตรการแทรกแซงสำหรับช่วงปี 2547-2549 สำหรับน้ำมันดีเซลหมุนเร็วและน้ำมันเบนซิน (รวมทุกประเภท)

<sup>1</sup> <http://www.eppo.go.th/petro/pricestoday-2547.html>

<sup>2</sup> อัตราเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงก่อนการเข้าแทรกแซงราคาของรัฐบาล มีอัตราอยู่ที่ 0.30 บาท/ลิตร สำหรับน้ำมันเบนซิน 91 และ 0.50 บาท/ลิตร สำหรับน้ำมันเบนซิน 95 และน้ำมันดีเซล

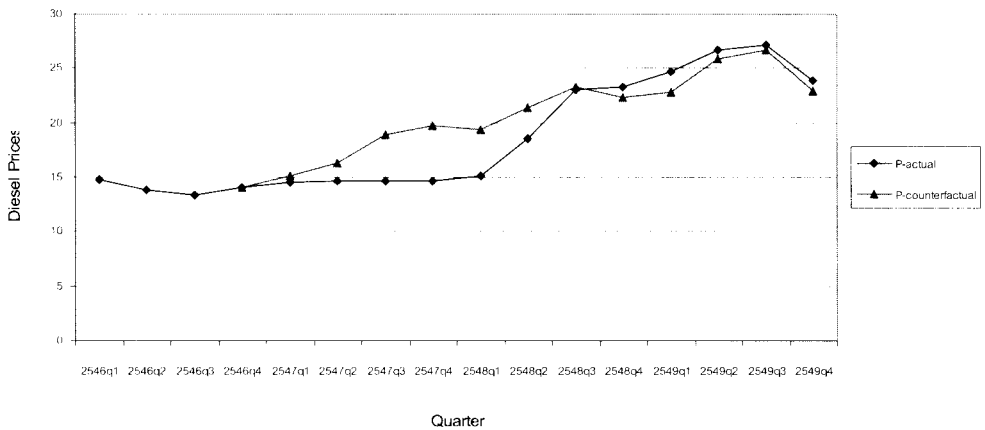


ตารางที่ 8.3 ราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงในกรณีที่มีและไม่มี การแทรกแซง (บาท/ลิตร)

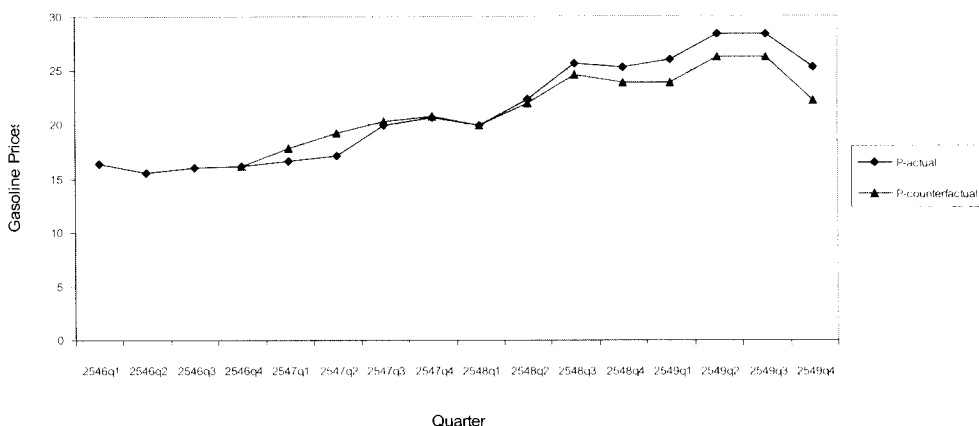
ไตรมาส	ดีเซลหมุนเร็ว		เบนซิน (รวมทุกประเภท)	
	ราคาจริง (กรณีแทรกแซง)	ราคาที่เหมาะสม (กรณีไม่แทรกแซง)	ราคาจริง (กรณีแทรกแซง)	ราคาที่เหมาะสม (กรณีไม่แทรกแซง)
2547/1	14.571	15.168	16.559	17.838
2547/2	14.590	16.262	17.100	19.243
2547/3	14.590	18.914	19.910	20.251
2547/4	14.590	19.705	20.647	20.761
2548/1	15.157	19.334	19.967	19.967
2548/2	18.574	21.323	22.268	21.886
2548/3	23.070	23.261	25.658	24.593
2548/4	23.314	22.284	25.281	23.785
2549/1	24.671	22.804	25.982	23.842
2549/2	26.715	25.903	28.397	26.257
2549/3	27.149	26.667	28.358	26.218
2549/4	23.891	22.951	25.220	22.228

รูปที่ 8.3 และ 8.4 แสดงการเปรียบเทียบราคาขายปลีกของน้ำมันดีเซลหมุนเร็ว และ น้ำมันเบนซินในกรณีที่มีและไม่มี การแทรกแซง ตลอดช่วงเวลาของการวิเคราะห์ ตามลำดับ

รูปที่ 8.3 ราคาขายปลีกน้ำมันดีเซลหมุนเร็ว ในกรณีที่มีและไม่มี การแทรกแซง (บาท/ลิตร)



รูปที่ 8.4 ราคาขายปลีกน้ำมันเบนซิน ในกรณีที่มีและไม่มี การแทรกแซง (บาท/ลิตร)



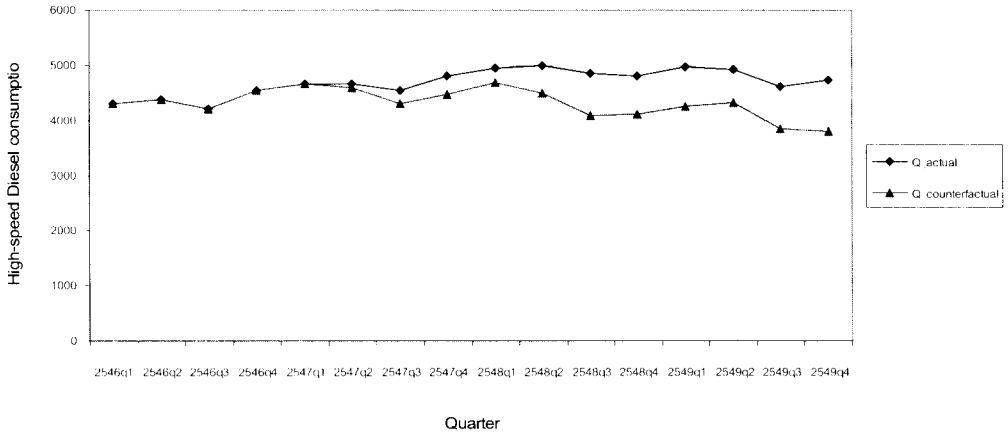
ตารางที่ 8.4 แสดงผลการประมาณการส่วนต่างของดุลยภาพปริมาณการบริโภคน้ำมันดีเซล และเบนซิน เปรียบเทียบในกรณีที่มีการแทรกแซงและไม่มีการแทรกแซง จะเห็นได้ว่า การแทรกแซงราคาน้ำมัน ซึ่งอุดหนุนราคาน้ำมันดีเซลมากกว่าน้ำมันเบนซินนำไปสู่การบิดเบือนการตัดสินใจของผู้บริโภคให้หันมาเลือกบริโภคน้ำมันดีเซลมากกว่าเบนซิน ซึ่งทำให้การบริโภคน้ำมันเบนซินในช่วงปี 2547-2549 น้อยกว่าที่ควรจะเป็นเล็กน้อยคือประมาณ 343.2 ล้านลิตร (ร้อยละ 1.5 ของปริมาณการบริโภคทั้งหมด) ในขณะที่การบริโภคน้ำมันดีเซลมากกว่าที่ควรจะเป็นมากคือประมาณ 5,838.6 ล้านลิตร (ร้อยละ 11.3 ของปริมาณการบริโภคทั้งหมด) เมื่อเทียบกับกรณีที่ไม่มีการแทรกแซงราคา

ตารางที่ 8.4 ปริมาณการบริโภคน้ำมันเชื้อเพลิงในกรณีที่มีและไม่มีการแทรกแซง (ล้านลิตร)

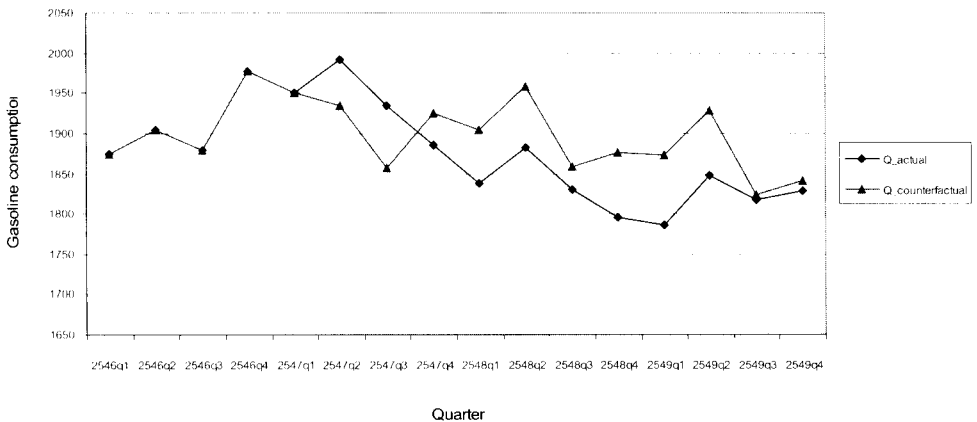
ไตรมาส	ดีเซลหมุนเร็ว			เบนซิน (รวมทุกประเภท)		
	(1) ส่วนต่าง (3)-(2)	(2) ปริมาณจริง (กรณี แทรกแซง)	(3) ปริมาณที่ควรจะเป็น (กรณีไม่ แทรกแซง)	(4) ส่วนต่าง (6)-(5)	(5) ปริมาณจริง (กรณี แทรกแซง)	(6) ปริมาณที่ควรจะเป็น (กรณี ไม่แทรกแซง)
2547/1	0.0	4,832.5	4,832.5	0.0	1,962.7	1,962.7
2547/2	-79.2	4,717.2	4,638.0	-56.5	2,001.6	1,945.1
2547/3	-246.3	4,705.2	4,458.9	-77.9	1,852.2	1,774.3
2547/4	-326.4	5,280.5	4,954.1	39.4	1,844.2	1,883.6
2548/1	-266.4	5,257.1	4,990.7	66.5	1,825.2	1,891.7
2548/2	-487.8	5,214.7	4,726.9	76.2	1,860.4	1,936.6
2548/3	-755.9	4,443.8	3,687.9	27.9	1,781.9	1,809.8
2548/4	-693.9	4,623.2	3,929.3	80.6	1,780.6	1,861.2
2549/1	-695.1	4,864.6	4,169.5	86.6	1,772.7	1,859.3
2549/2	-606.6	4,660.4	4,053.8	79.7	1,807.9	1,887.6
2549/3	-742.2	4,237.8	3,495.6	6.4	1,771.7	1,778.1
2549/4	-938.8	4,548.6	3,609.8	14.2	1,862.9	1,877.1
รวม	-5,838.6	57,385.6	51,547.0	343.2	22,124.0	22,467.2

รูปที่ 8.5 เปรียบเทียบปริมาณการบริโภคน้ำมันดีเซลที่เกิดขึ้นจริงภายใต้การแทรกแซงราคา ( $Q_{actual}$ ) ตั้งแต่ช่วงไตรมาสแรกของปี 2546 ถึงไตรมาสสุดท้ายของปี 2549 กับค่าประมาณการปริมาณการบริโภคน้ำมันดีเซลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในกรณีที่ไม่มีการแทรกแซง ( $Q_{counterfactual}$ ) ส่วนรูปที่ 8.6 เปรียบเทียบปริมาณการบริโภคน้ำมันเบนซินในกรณีที่มีการแทรกแซงและกรณีที่ไม่มีการแทรกแซงในช่วงเวลาเดียวกัน

รูปที่ 8.5 ปริมาณการบริโภคน้ำมันดีเซล ในกรณีที่มีและไม่มี การแทรกแซง (ล้านลิตร)



รูปที่ 8.6 ปริมาณการบริโภคน้ำมันเบนซิน ในกรณีที่มีและไม่มี การแทรกแซง (ล้านลิตร)



จากรูปที่ 8.5 และรูปที่ 8.6 คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตบางประการ ดังนี้ ประการที่หนึ่ง แม้ว่า การแทรกแซงราคาน้ำมันทั้งสองประเภทจะเริ่มต้นตั้งแต่ไตรมาสแรกของปี 2547 แต่การประมาณการจากแบบจำลองจะเริ่มแสดงผลกระทบของมาตรการแทรกแซงต่อปริมาณการบริโภคในไตรมาสที่ 2 เนื่องจากแบบจำลอง ECM จะใช้ตัวแปรอธิบาย (explanatory variable) ที่เป็น lagged variable ทั้งหมด จึงทำ

ให้ผลการเปลี่ยนแปลงในราคาน้ำมันไม่ได้ส่งผลกระทบต่อปริมาณการบริโภคในทันที แต่จะส่งผลราคาขายออกไปอย่างน้อยหนึ่งช่วงเวลา

ประการที่สอง ในกรณีของน้ำมันเบนซิน (รูปที่ 8.6) เราสามารถแบ่งระยะเวลาของผลกระทบจากการแทรกแซงราคาน้ำมันเชื้อเพลิงที่เกิดขึ้นออกได้เป็น 2 ช่วง คือ

**ช่วงเวลาที่ 1:** ตั้งแต่ไตรมาสที่สองของปี 2547 ไปจนถึงประมาณไตรมาสที่สามของปี 2547 ในช่วงเวลานี้จะพบว่า ปริมาณการบริโภคน้ำมันเบนซินที่เกิดขึ้นจริงภายใต้การแทรกแซงสูงกว่าปริมาณการบริโภคที่ควรจะเป็นหากไม่มีการแทรกแซงราคา ( $Q_{actual} > Q_{counterfactual}$ ) ซึ่งน่าจะเป็นผลโดยตรงมาจากการที่ภาครัฐเข้ามากำหนดเพดานราคา ทำให้ราคาขายปลีกน้ำมันเบนซินและดีเซล ต่ำกว่าความเป็นจริง ซึ่งส่งผลให้เกิดการบริโภคน้ำมันเชื้อเพลิงมากกว่าที่ควรจะเป็น

**ช่วงเวลาที่ 2:** ตั้งแต่ไตรมาสสุดท้ายของปี 2547 เป็นต้นไป ปริมาณการบริโภคน้ำมันเบนซินที่เกิดขึ้นจริงภายใต้การแทรกแซง มีค่าต่ำกว่าปริมาณการบริโภคที่ควรจะเป็นหากไม่มีการแทรกแซงราคา ( $Q_{actual} < Q_{counterfactual}$ ) ซึ่งสาเหตุหลักน่าจะเป็นผลมาจากการที่รัฐบาลไม่สามารถแบกรับภาระหนี้สินของกองทุนน้ำมันที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วต่อไปได้ จำเป็นต้องหันมาใช้มาตรการลดตัวราคาน้ำมัน และการเรียกเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมันเพิ่มเติมเพื่อชำระหนี้จากการแทรกแซงในที่สุด ทำให้ราคาขายปลีกน้ำมันจริงปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วจนกระทั่งสูงกว่าราคาที่เหมาะสมถ้าไม่มีการแทรกแซง ( $P_{actual} > P_{counterfactual}$ ) จึงส่งผลให้ปริมาณการบริโภค  $Q_{actual}$  น้อยกว่า  $Q_{counterfactual}$  ถ้าไม่มีการแทรกแซงในช่วงระยะเวลานี้

ประการที่สาม อย่างไรก็ตามถ้าเราพิจารณาเกี่ยวกับจุดเปลี่ยนระหว่างช่วงเวลาที่ 1 และช่วงเวลาที่ 2 ข้างต้นให้ละเอียดเราจะพบว่า รัฐบาลเริ่มลดตัวราคาน้ำมันเบนซิน ( $P_{actual} = P_{counterfactual}$ ) เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2547 (ไตรมาสที่ 4 ของปี 2547) และเริ่มเรียกเก็บเงินเพิ่มเติมเข้ากองทุนน้ำมันเพื่อชำระหนี้ ( $P_{actual} > P_{counterfactual}$ ) เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2548 (ไตรมาสที่ 2 ของปี 2548) ดังนั้น ถ้าเราพิจารณาว่าแบบจำลอง ECM ที่เราใช้มีลักษณะเป็น lagged model (ดังที่กล่าวไว้ในข้อสังเกตประการที่ 1) ผลของการเปลี่ยนแปลงของราคาเปรียบเทียบกับ  $P_{actual}$  กับ  $P_{counterfactual}$  ดังกล่าว น่าจะส่งผลให้  $Q_{actual}$  เริ่มมีปริมาณน้อยกว่า  $Q_{counterfactual}$  ในช่วงไตรมาสที่ 3 ของปี 2548 หรืออย่างเร็วก็คือในไตรมาส 1 ของปี 2548 แต่เรากลับพบว่าการประมาณการของแบบจำลองให้ค่า  $Q_{actual}$  ที่น้อยกว่า  $Q_{counterfactual}$  ตั้งแต่ในช่วงไตรมาสสุดท้ายของปี 2547

คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า ปรากฏการณ์ดังกล่าวน่าจะเป็นผลมาจากการที่นโยบายการแทรกแซงราคาของภาครัฐในช่วงที่ผ่านมา มีลักษณะที่ลำเอียงเข้าข้างน้ำมันดีเซลมากกว่าน้ำมันเบนซินอย่างชัดเจน สัญญาณที่ภาครัฐส่งออกมาซ้ำๆ กัน ไม่ว่าจะเป็นการปรับเพดานราคาน้ำมันเบนซินเพิ่มขึ้นหลายต่อหลายครั้งในขณะที่รักษาเพดานราคาน้ำมันดีเซลไว้คงที่ การปล่อยลดตัวราคาน้ำมันเบนซินขณะที่ยังคงควบคุมราคาน้ำมันดีเซล การเรียกเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมันเพิ่มเติมจากน้ำมันเบนซินขณะที่ยังอุดหนุนราคาน้ำมันดีเซล น่าจะส่งผลให้เกิดการบิดเบือนพฤติกรรมการตัดสินใจลงทุนและการบริโภค

ของผู้บริโภค ทำให้ผู้บริโภคหันมาเลือกลงทุนซื้อรถยนต์ดีเซลมากกว่าที่ควรเป็น ส่งผลให้ปริมาณการบริโภคน้ำมันเบนซิน ( $Q_{actual}$ ) มีค่าน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

ประการที่สี่ ในกรณีของน้ำมันดีเซล (รูปที่ 8.5) ผลการวิเคราะห์ชี้ว่า ปริมาณการบริโภคจริงภายใต้การแทรกแซงจะมีค่าสูงกว่า ปริมาณการบริโภคน้ำมันดีเซลที่ควรจะเป็นในกรณีไม่มีการแทรกแซง ( $Q_{actual} > Q_{counterfactual}$ ) เสมอ ตลอดทุกช่วงเวลาของการวิเคราะห์ ตั้งแต่ไตรมาสที่ 2 ของปี 2547 เป็นต้นไป แม้ว่าในช่วงท้ายๆ ของการวิเคราะห์เราจะพบว่าราคาน้ำมันดีเซลที่เกิดขึ้นจริงจะมีค่าสูงกว่าราคาที่เหมาะสม ( $P_{actual} > P_{counterfactual}$ ) ก็ตาม

ผลที่เกิดขึ้นนี้ค่อนข้างสอดคล้องกับข้อสังเกตประการที่สามข้างต้น นั่นคือการที่ภาครัฐเลือกที่จะอุดหนุนราคาน้ำมันดีเซลมากกว่าเบนซิน น่าจะมีผลเปลี่ยนพฤติกรรมการบริโภคให้ผู้บริโภคบางส่วนหันมาเลือกซื้อรถยนต์ดีเซลมากกว่ารถยนต์เบนซิน ทำให้ถึงแม้ในช่วงหลังราคา  $P_{actual}$  จะมากกว่า  $P_{counterfactual}$  แต่ผู้บริโภคก็ยังบริโภค  $Q_{actual}$  มากกว่า  $Q_{counterfactual}$  อยู่เช่นเดิม

### 3.3 ผลกระทบของการแทรกแซงราคาต่อสิ่งแวดล้อม

การศึกษาที่ผ่านมาพบว่า การบริโภคน้ำมันดีเซลจะมีผลก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศมากกว่า การบริโภคน้ำมันเบนซิน มาตรการแทรกแซงราคาในช่วงที่ผ่านมา นอกจากจะมีผลบิดเบือนปริมาณการบริโภคน้ำมันประเภทต่างๆ ของผู้บริโภคแล้ว ยังอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในด้านลบอีกด้วยจากการก่อให้เกิดไนโตรเจนออกไซด์ (NOx) ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO<sub>2</sub>) คาร์บอนมอนอกไซด์ (CO) ฝุ่นละออง และไฮโดรคาร์บอน (HC) ดังแสดงในกรอบที่ 8.1

## กรอบที่ 8.1 ผลกระทบของมลพิษจากรถยนต์ต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม

### Nitrogen Oxide (NOx)

เมื่อไนโตรเจนออกไซด์ (NOx) ทำปฏิกิริยากับ volatile organic compound บางประเภทจะก่อให้เกิดโอโซนที่ระดับพื้นดิน (ground-level ozone) ซึ่งทำให้เกิดปัญหาหมอกควัน (smog) ก่อความระคายเคืองต่อระบบการหายใจ ลดความสามารถในการทำงานของปอด กระตุ้นให้เกิดอาการหอบหืด ทำลายเยื่อหุ้มปอด และทำให้เกิดโรคปอดเรื้อรัง นอกจากนี้ NOx ยังมีส่วนให้เกิดปัญหาฝนกรดด้วย

### Sulfur Dioxide (SO<sub>2</sub>)

ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (sulfur dioxide หรือ SO<sub>2</sub>) ทำปฏิกิริยากับออกซิเจนในอากาศจะก่อให้เกิดซัลเฟอร์ไตรออกไซด์ (sulfur trioxide) ซึ่งรวมกับน้ำกลายเป็นกรดกำมะถัน และเป็นตัวการสำคัญของปัญหาฝนกรด ก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศ ผลผลิตการเกษตร สิ่งปลูกสร้างและสุขภาพของมนุษย์

### Carbon Monoxide (CO)

คาร์บอนมอนอกไซด์ (CO) เป็นก๊าซไม่มีสี ไม่มีกลิ่น เมื่อหายใจเข้าไป โมเลกุลของ CO จะเข้าไปอยู่ในกระแสเลือดและขัดขวางการแลกเปลี่ยนออกซิเจนของเม็ดเลือดแดง ในกรณีความเข้มข้นต่ำ CO จะทำให้เกิดอาการง่วง มึนงง และ อ่อนเพลีย ถ้าเป็นกรณีความเข้มข้นสูงอาจทำให้เสียชีวิตได้

### Particulate Matter (PM) หรือ ฝุ่นละออง

ฝุ่นละอองสามารถก่อให้เกิดความระคายเคืองต่อระบบการหายใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝุ่นละอองขนาดเล็ก ที่สามารถเดินทางเข้าถึงระบบทางเดินหายใจส่วนล่างและถุงลมปอดของมนุษย์ ทำให้เกิดการระคายเคืองและทำลายเยื่อหุ้มปอด หากได้รับในปริมาณมากและเป็นเวลานานจะเกิดการสะสม ทำให้เกิดพังผืดและเป็นแผล และการทำงานของปอดลดลง ทั้งนี้ความรุนแรงจะขึ้นกับองค์ประกอบของฝุ่นละอองนั้น

### Hydrocarbon (HC)

ในกระบวนการใช้รถยนต์อาจก่อให้เกิดการรั่วไหลของไอระเหยของน้ำมันเชื้อเพลิง เช่น การรั่วไหลในขณะเติมน้ำมัน รวมถึงการที่น้ำมันที่เผาไหม้ไม่หมดหรือเผาไหม้ไม่สมบูรณ์ถูกปล่อยออกทางท่อไอเสีย HC เป็นสารประกอบทางเคมี มีหลายชนิด หลายโครงสร้าง บางชนิดเป็นอันตรายต่อระบบหายใจ ทำให้เกิดอาการเวียนศีรษะ มึนเมา หัวใจเต้นแรง บางชนิดเป็นสารก่อมะเร็ง นอกจากนี้ HC ยังถือเป็น volatile organic compound ซึ่งเมื่อทำปฏิกิริยากับ NOx จะก่อให้เกิดโอโซนที่ระดับพื้นดินด้วย

หากใช้ข้อมูลอัตราการปล่อยมลพิษ (emission factor) ของยานพาหนะประเภทต่างๆ ในประเทศไทยของกรมควบคุมมลพิษ ซึ่งแสดงในตารางที่ 8.5 เป็นฐานในการวิเคราะห์ เราจะสามารถประมาณการปริมาณการปล่อยสารมลพิษประเภทต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปจากมาตรการแทรกแซงราคาน้ำมันได้ ดังแสดงไว้ในตารางที่ 8.6 ทั้งนี้ ในการประมาณการดังกล่าว คณะผู้วิจัยสมมติว่าอัตราการ

สิ้นเปลืองเชื้อเพลิงเฉลี่ยของรถยนต์เบนซินอยู่ที่ 10 กิโลเมตรต่อลิตร ในขณะที่อัตราการสิ้นเปลืองเฉลี่ยของรถยนต์ดีเซลอยู่ที่ 14 กิโลเมตรต่อลิตร และสมมติว่าอัตราการปล่อยมลพิษของรถยนต์ดีเซลทั้งหมดมีค่าเท่ากับอัตราการปล่อยมลพิษของรถยนต์ดีเซลขนาดเล็กในตารางที่ 8.5

**ตารางที่ 8.5 อัตราการปล่อยมลพิษ (emission factor) ของยานยนต์ประเภทต่าง ๆ**

รถยนต์	อัตราการปล่อยมลพิษ (กรัม/ก.ม./คัน)				
	NOx	SO <sub>2</sub>	CO	PM	HC
รถยนต์ใช้ดีเซลขนาดเล็ก	4.116	0.117	2.177	0.398	0.984
รถยนต์ใช้ดีเซลขนาดใหญ่	28.478	0.534	11.887	1.855	3.074
รถยนต์ใช้เบนซิน	1.460	0.182	5.745	0.005	1.535

**ตารางที่ 8.6 ผลกระทบของนโยบายแทรกแซงราคาน้ำมันต่อปริมาณมลพิษ**

ชนิดของน้ำมันเชื้อเพลิง	ปริมาณมลพิษที่เปลี่ยนแปลงไปจากนโยบายการแทรกแซง (พันตัน)				
	NOx	SO <sub>2</sub>	CO	PM	HC
ดีเซล	336.44	9.56	177.95	32.53	80.43
เบนซิน	-5.01	-0.62	-19.72	-0.02	-5.27
ปริมาณทั้งหมด	331.43	8.94	158.23	32.52	75.16

ผลการวิเคราะห์ในตารางที่ 8.6 แสดงให้เห็นว่าการแทรกแซงราคาน้ำมันในช่วงที่ผ่านมา นอกจากมีผลกระทบต่อราคาและปริมาณการบริโภคน้ำมันเชื้อเพลิงแล้ว ยังมีผลต่อสิ่งแวดล้อมโดยทำให้ปริมาณมลพิษในอากาศทุกประเภทที่เกิดขึ้นจากการใช้รถยนต์มีปริมาณเพิ่มขึ้นมากกว่ากรณีถ้าไม่มีการแทรกแซง

#### 4. ผลกระทบของการแทรกแซงราคาน้ำมันต่ออัตราเงินเฟ้อและการกระจายรายได้

การแทรกแซงราคาน้ำมันที่ผ่านมาทุกครั้งของรัฐบาลมักเกิดจากข้ออ้างว่า เป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อลดความเดือดร้อนของประชาชนจากภาวะเงินเฟ้อจากการที่ระดับราคาสินค้าต่างๆ สูงขึ้น โดยมีความเชื่อที่ว่าราคาสินค้าต่างๆ มักปรับตัวสูงขึ้นจากราคาน้ำมันที่เพิ่มขึ้น แต่จะไม่ปรับตัวลดลงเมื่อราคาน้ำมันลดลง นอกจากนี้ มักมีการกล่าวอ้างควบคู่ไปว่าการแทรกแซงราคาน้ำมันจะช่วยลดความเดือดร้อนของประชาชนในกลุ่มยากจน ซึ่งส่งผลในด้านบวกต่อการกระจายรายได้ หัวข้อนี้จะตรวจสอบคำกล่าวอ้างดังกล่าวว่าสอดคล้องกับข้อเท็จจริงหรือไม่อย่างไร โดยอ้างอิงจากผลการวิจัยที่ผ่านมา และผลการศึกษาใหม่โดยคณะผู้วิจัย

## 4.1 ผลการศึกษาที่ผ่านมา

ที่ผ่านมา มีการศึกษาเรื่องผลกระทบของการแทรกแซงราคาน้ำมันต่ออัตราเงินเฟ้อโดย ยรรยง และคณะ (2549) จากสายนโยบายการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย การศึกษาดังกล่าวใช้แบบจำลองเศรษฐกิจมหภาคของธนาคารแห่งประเทศไทยในการประเมินความแตกต่างของตัวแปรเศรษฐกิจที่สำคัญคืออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดและอัตราเงินเฟ้อทั่วไป (headline inflation) ในช่วงปี 2547-2549 ภายใต้สมมติฐานราคาน้ำมันขายปลีกในประเทศไทยในสองกรณี คือกรณีที่มีการอุดหนุนราคาน้ำมันขายปลีกของรัฐบาลตามที่เกิดขึ้นจริงในช่วงเวลาดังกล่าว กับกรณีสมมติที่ไม่มีการอุดหนุนราคาน้ำมันขายปลีก (counterfactual) ซึ่งจะทำให้ราคาน้ำมันสูงขึ้นในช่วงแรกแต่จะลดต่ำลงในช่วงหลังของการยกเลิกการตรึงราคา ในทั้งสองกรณี คณะผู้วิจัยสมมติให้ตัวแปรภายนอกที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจในแบบจำลองมีค่าตามที่เกิดขึ้นจริงในช่วงเวลาที่ศึกษา

ผลการประมาณการด้วยแบบจำลองดังกล่าวชี้ว่า ผลกระทบต่ออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจใน 2 กรณีไม่แตกต่างกันมากนัก ในขณะที่การอุดหนุนราคาน้ำมันจะมีผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญทั้งการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดที่เพิ่มมากขึ้นจากปริมาณการบริโภคน้ำมันในระดับที่สูงในช่วงอุดหนุนราคา และอัตราเงินเฟ้อที่ผันผวนกว่า ทำให้การปรับตัวของเศรษฐกิจภายหลังการยกเลิกการแทรกแซงเป็นไปอย่างฉับพลันและรุนแรง กล่าวคือ อัตราเงินเฟ้อในช่วงหลังของปี 2548 ขึ้นไปแตะจุดสูงสุดที่ร้อยละ 6 ในไตรมาสที่ 4 โดยหากราคาน้ำมันได้ทยอยปรับตัวขึ้นตั้งแต่นั้น อัตราเงินเฟ้อก็จะปรับตัวขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไปและจะไปสู่จุดสูงสุดที่ร้อยละ 5.1 ซึ่งสะท้อนการปรับตัวที่มีเสถียรภาพมากกว่า นอกจากนี้ อัตราเงินเฟ้อที่เร่งตัวขึ้นมากกว่านโยบายแทรกแซงราคาน้ำมันก็อาจมีผลต่อนโยบายการเงินในช่วงที่ผ่านมา โดยอาจทำให้ดอกเบี้ยนโยบายจะต้องปรับขึ้นมากกว่ากรณีที่ไม่มีการอุดหนุนราคาน้ำมัน ซึ่งส่งผลให้เศรษฐกิจในช่วงเวลาต่อมาต้องชะลอตัวลงมากกว่าที่ควรจะเป็น อย่างไรก็ตาม การศึกษาดังกล่าวไม่ได้ทดสอบสมมติฐานว่า ราคาสินค้าจะปรับตัวสูงขึ้นจากราคาน้ำมันที่เพิ่มขึ้น แต่จะไม่ปรับตัวลดลงเท่าที่ควร เมื่อราคาน้ำมันลดลงดังที่กล่าวอ้างหรือไม่ หากราคาสินค้าปรับตัวจากการเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันในลักษณะที่ไม่สมมาตร การเปลี่ยนแปลงของอัตราเงินเฟ้อก็จะไม่เหมือนกับผลจากการ simulation ของยรรยงและคณะ (2549) ซึ่งสมมติให้การเปลี่ยนแปลงของอัตราเงินเฟ้อมีความสมมาตรกับการเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันในขาขึ้นและขาลง

การศึกษาที่ผ่านมา ซึ่งทดสอบความสมมาตรของอัตราเงินเฟ้อกับการเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมัน ได้แก่ การศึกษาที่ปรากฏในรายงานแนวโน้มเงินเฟ้อ (Inflation Report) ของธนาคารแห่งประเทศไทย ฉบับเดือนตุลาคม 2549 ซึ่งวิเคราะห์ถึงความสมมาตรในการปรับตัวของอัตราเงินเฟ้อทั้งอัตราเงินเฟ้อพื้นฐาน (core inflation) และอัตราเงินเฟ้อทั่วไป (headline inflation) จากการปรับตัวของดัชนีราคาค้าปลีกน้ำมันในประเทศในขาขึ้นและขาลง การศึกษาดังกล่าวใช้ข้อมูลรายเดือน โดยใช้ตัวแปรควบคุมต่างๆ ทั้งด้านอุปสงค์และด้านอุปทานที่สามารถอธิบายเงินเฟ้อ คือดัชนีราคาพืชผลเกษตร อัตราค่าจ้างเฉลี่ย และเครื่องชี้วัดความตึงตัวของเศรษฐกิจ (economic slack) และอัตราเงินเฟ้อในช่วงเวลาก่อนหน้านั้น และใช้ตัวแปรหุ่น (dummy variable) 2 ตัว ซึ่งแทนการเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันในขาขึ้นและในขาลง



ผลการศึกษาพบว่า การปรับตัวของราคาน้ำมันระหว่างขาขึ้นและขาลงจะส่งผลต่ออัตราเงินเฟ้อทั่วไปในระดับที่เท่ากัน แต่การปรับตัวของอัตราเงินเฟ้อพื้นฐานนั้นจะปรับสูงขึ้นตามราคาน้ำมันที่เพิ่มขึ้น แต่จะไม่ปรับตัวลดลงอย่างมีนัยสำคัญตามราคาน้ำมันที่ลดลง การศึกษาอธิบายว่า ความแตกต่างดังกล่าวน่าจะมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการที่ราคาน้ำมันมีผลโดยตรงต่ออัตราเงินเฟ้อทั่วไป ดังนั้น การที่ราคาน้ำมันลดลงอย่างมาก จึงส่งผลให้อัตราเงินเฟ้อทั่วไปชะลอลงอย่างมากเช่นเดียวกัน แต่การที่อัตราเงินเฟ้อพื้นฐานปรับตัวขึ้นตามการปรับตัวขาขึ้น แต่ไม่ปรับตัวลงตามการปรับตัวขาลงของราคาน้ำมันนั้น น่าจะเป็นผลจากการปรับตัวของค่าโดยสารของภาคขนส่งซึ่งมีน้ำหนักร้อยละ 6 ของดัชนีราคาผู้บริโภคพื้นฐานปรับตัวแบบไม่สมมาตรต่อการปรับตัวของราคาน้ำมัน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการศึกษานี้จะยืนยันว่า ราคาสินค้าต่าง ๆ ปรับตัวอย่างสมมาตรจากการปรับตัวของราคาน้ำมันก็ตาม ข้อสรุปดังกล่าวเป็นเพียงข้อสรุปต่อการปรับตัวของราคาสินค้าในระยะสั้น (short run) โดยยังไม่ได้พิจารณาถึงผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันต่อระดับราคาสินค้าในระยะยาว (long run) ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้แม้การเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันไม่มีผลกระทบต่อระดับราคาสินค้าในระยะสั้นอย่างมีนัยสำคัญก็ตาม

## 4.2 การทดสอบสมมติฐานการปรับตัวอย่างสมมาตรของราคาสินค้าต่อราคาน้ำมัน

เพื่อทดสอบความสมมาตรของการปรับตัวของราคาสินค้าจากการปรับตัวของราคาน้ำมันในขาขึ้นและขาลงในระยะยาว คณะผู้วิจัยได้ดัดแปลงแบบจำลองของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ใช้ในการประมาณการอัตราเงินเฟ้อพื้นฐาน ซึ่งเป็นแบบจำลอง error correction model ที่สามารถศึกษาผลได้ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว<sup>3</sup> โดยปรับเปลี่ยนตัวแปรที่ใช้ให้เหมาะสม ดังนี้

- ใช้ราคาน้ำมันขายปลีกในประเทศ (domestic retail oil price) ซึ่งเป็นราคาเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของราคาน้ำมันดีเซลและราคาน้ำมันเบนซิน (*OilPsa*) เป็นตัวแปรอธิบาย (explanatory variable) แทนดัชนีราคาพลังงาน (energy price index) เนื่องจากดัชนีราคาพลังงานครอบคลุมถึงราคาของน้ำมันเชื้อเพลิงและพลังงานอื่นๆ ซึ่งไม่ใช่ตัวแปรที่เราต้องการศึกษาโดยตรง
- ใช้ดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไป (headline consumer price index: *CPIsa*) เป็นตัวแปรตาม (dependent variable) แทนดัชนีราคาผู้บริโภคพื้นฐาน (core consumer price index) เนื่องจากดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไปเป็นตัวแปรที่สะท้อนถึงระดับราคาสินค้าที่ผู้บริโภคให้ความสนใจมากกว่าดัชนีราคาผู้บริโภคพื้นฐาน ซึ่งเป็นตัวแปรที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้ความสนใจในการกำหนดนโยบายการเงิน
- เพิ่มตัวแปรหุ่น (dummy variable) 2 ตัว ซึ่งแทนการเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันในขาขึ้นและในขาลงตามลำดับ เพื่อทดสอบความสมมาตรของการปรับตัวของราคาสินค้าจากการปรับตัวของราคาน้ำมันในขาขึ้น ( $D^+$ ) และขาลง ( $D^-$ )

<sup>3</sup> ตรงกับสมการที่ 5.1 ในแบบจำลองเศรษฐจุลมหภาค (macroeconomic model) ของธนาคารแห่งประเทศไทย

ส่วนตัวแปรควบคุมอื่นๆ เช่น อัตราค่าจ้างแรงงานเฉลี่ย (*AVGEARNsa*) ดัชนีราคาอาหารสด (*CPIRFOODsa*) ผลคูณของดัชนีราคาสินค้าและบริการนำเข้ากับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ (*PM · FX88*) ตลอดจนสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศตามราคาคงที่และแนวโน้มผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศตามราคาคงที่ (*Real GDP trend*) ซึ่งประมาณการจากวิธีของ Hodrick-Prescott และ exponential smoothing จะใช้ตามแบบจำลองเศรษฐกิจมหภาคของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยตัวแปรสุดท้ายจะใช้เฉพาะในสมการที่แสดงความสัมพันธ์ในระยะสั้นเนื่องจากในระยะยาว ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศไม่ควรเบี่ยงเบนไปจากระดับแนวโน้ม

ในที่นี้ คณะผู้วิจัยจะแสดงเฉพาะผลการประมาณการ cointegrating equation ซึ่งแสดงความสัมพันธ์ในระยะยาวระหว่างดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไปกับราคาน้ำมันสำหรับน้ำมันดีเซลและเบนซินเท่านั้น ส่วนผลการประมาณการที่เหลือแสดงอยู่ในภาคผนวกที่ 2

$$\ln(CPIsa) = -0.0218 \ln(PM \cdot FX88) + 0.2913^{**} \ln(AVGEARNsa) + 0.1047^{**} \ln(CPIRFOODsa) + 0.0027^{**} T + 0.0664^{**} D^+ \ln(OilPsa) + 0.0634^{**} D^- \ln(OilPsa)$$

[\* และ \*\* แสดงถึงการมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับร้อยละ 5 และร้อยละ 1 ตามลำดับ]

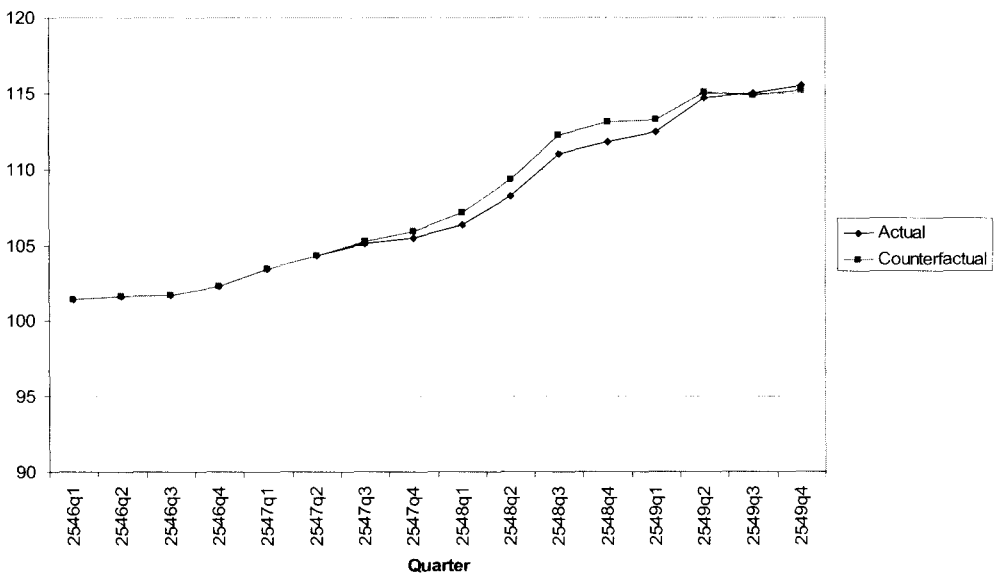
จะเห็นได้ว่า ในสมการที่แสดงความสัมพันธ์ในระยะยาวของดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไปกับราคาน้ำมัน ตัวแปรต่างๆ ส่วนใหญ่ทั้งอัตราค่าจ้างแรงงานเฉลี่ยและดัชนีราคาอาหารสด มีเครื่องหมายตรงกับที่คาดหมายและมีนัยสำคัญทางสถิติ ในขณะที่ผลคูณของดัชนีราคาสินค้าและบริการนำเข้ากับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศมีเครื่องหมายตรงกันข้ามกับที่คาดหมายแต่ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับร้อยละ 5

ส่วนตัวแปรที่เราสนใจ คือการปรับตัวของราคาสินค้าซึ่งเป็นผลเกิดจากการปรับตัวของราคาน้ำมันนั้น พบว่า การปรับตัวดังกล่าวในขาขึ้นและขาลงไม่มีความสมมาตร โดยตัวแปรหุ่นที่แทนการเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันในขาขึ้นมีค่าสัมประสิทธิ์ 0.0664 ในขณะที่ตัวแปรหุ่นที่แทนการเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันในขาลงมีค่าสัมประสิทธิ์ต่ำกว่าเล็กน้อยคือ 0.0634 ซึ่งหมายความว่า การที่ราคาน้ำมันขึ้นราคาร้อยละ 1 มีผลต่อการเพิ่มขึ้นของดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไป 0.0664 หน่วย ในขณะที่การที่ราคาน้ำมันลดลงร้อยละ 1 มีผลต่อการลดลงของดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไป 0.0634 หน่วย โดยความแตกต่างของค่าสัมประสิทธิ์ดังกล่าวมีนัยสำคัญทางสถิติ ความไม่สมมาตรดังกล่าวน่าจะมีที่มาจากเวลาที่ราคาของสินค้าและบริการในระบบเศรษฐกิจบางรายการ เช่น ราคาค่าบริการในหมวดขนส่งปรับตัวในลักษณะที่ไม่สมมาตรจากการเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันด้วยเหตุผลต่างๆ เช่น การแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์หรือเหตุผลอื่นๆ

รูปที่ 8.7 แสดงผลการประมาณการ (simulation) ดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไปในกรณีที่มีการแทรกแซงราคาน้ำมันเปรียบเทียบกับกรณีที่ไม่มีการแทรกแซงราคาน้ำมันซึ่งเป็นสถานการณ์สมมติ (counterfactual) จากแบบจำลอง error correction model ดังกล่าวข้างต้น จากภาพจะเห็นได้ว่าดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไปในกรณีที่ไม่มี การแทรกแซงราคาน้ำมันจะสูงกว่าเมื่อมีการแทรกแซงราคา

จนกระทั่งถึงไตรมาสที่ 3 ของปี 2549 เมื่อรัฐบาลได้ประกาศให้มีการลอยตัวของน้ำมันดีเซลอย่างสมบูรณ์แบบ ซึ่งดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไปในทั้งสองกรณีอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกัน และหลังจากนั้นดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไปในกรณีที่มีการแทรกแซงราคาน้ำมันเริ่มสูงขึ้นกว่ากรณีที่ไม่มีการแทรกแซงราคาน้ำมันเล็กน้อย และคาดว่าจะสูงกว่าอย่างต่อเนื่องต่อไปอย่างน้อยในช่วงที่กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงต้องจัดเก็บเงินเข้ากองทุน เพื่อนำมาชำระหนี้ของกองทุนฯ จนหมด ซึ่งคาดว่าจะต้องใช้เวลาราวจนถึงเดือนมีนาคม 2551 หากไม่มีการสร้างหนี้ใหม่เพิ่มเติม (มติชน, 6 เมษายน 2550) ผลการประมาณการด้วยแบบจำลองของคณะผู้วิจัยยังยืนยันการคาดการณ์ดังกล่าวว่า ดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไปในกรณีที่มีการแทรกแซงราคาน้ำมันจะสูงกว่ากรณีที่ไม่มีการแทรกแซงไปจนถึงอย่างน้อยปลายปี 2551 โดยอยู่ที่ระดับ 119.6 และ 118.8 ตามลำดับ

รูปที่ 8.7 ดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไปในกรณีแทรกแซงและไม่แทรกแซงราคาน้ำมัน



จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่า การแทรกแซงไม่ให้อาหารน้ำมันสูงขึ้นอาจช่วยชะลอไม่ให้เกิดดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภคทั่วไปมีระดับสูงขึ้นเร็วเกินไป ซึ่งสามารถลดความเดือดร้อนของประชาชนได้จริงในช่วงระยะเวลาหนึ่ง อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวจะมีประสิทธิผลก็ต่อเมื่อการเพิ่มราคาน้ำมันในตลาดโลกเกิดขึ้นเพียงชั่วคราวในระยะสั้น ๆ ซึ่งทำให้กองทุนน้ำมันสามารถเก็บเงินเพิ่มขึ้นได้เมื่อราคาน้ำมันลดต่ำลง ประสบการณ์ของประเทศไทยในช่วงปี 2547-2548 ที่ผ่านมามีในทางตรงกันข้ามว่า มาตรการแทรกแซงราคาน้ำมันในช่วงดังกล่าวไม่มีประสิทธิผล เนื่องจากราคาน้ำมันในตลาดโลกสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานาน จนรัฐบาลไม่สามารถตรึงราคาไว้ได้ต่อไปและต้องปล่อยให้ราคาน้ำมันลอยตัวในที่สุด ซึ่งมีผลทำให้ดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภคทั่วไปสูงขึ้นกว่าที่ควรจะเป็น เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีที่ไม่มีการแทรกแซงราคาน้ำมัน มาตรการแทรกแซงราคาน้ำมันจึงเป็นเพียงการผลักราคาของ

ประชาชนจากปัจจุบันไปยังอนาคตเท่านั้น นอกจากนี้ การแทรกแซงราคาน้ำมันที่ไม่สำเร็จ เพราะราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องยังทำให้เกิดสถานการณ์ที่มีอัตราเงินเฟ้อที่ผันผวนกว่ากรณีที่ไม่แทรกแซง ทำให้การปรับตัวของเศรษฐกิจภายหลังการยกเลิกการแทรกแซงเป็นไปอย่างฉับพลันและรุนแรง แทนที่จะทยอยปรับตัวขึ้นตั้งแต่ต้น ซึ่งทำให้อัตราเงินเฟ้อปรับตัวขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งสะท้อนการปรับตัวที่มีเสถียรภาพมากกว่า หากไม่มีการแทรกแซงราคา ดังข้อสรุปของ ยรรยงและคณะ (2549)

### 4.3 ผลกระทบของการแทรกแซงราคาน้ำมันต่อการกระจายรายได้

ส่วนนี้จะวิเคราะห์ว่า มาตรการแทรกแซงราคาน้ำมัน โดยเฉพาะการอุดหนุนไม่ให้ราคาน้ำมันขึ้นราคา ส่งผลต่อการกระจายรายได้อย่างไร จะมีผลในการช่วยเหลือกลุ่มผู้มีรายได้น้อยหรือกลุ่มผู้มีรายได้สูงมากกว่ากัน โดยใช้แบบจำลองดุลยภาพทั่วไป (Computable General Equilibrium หรือ CGE Model) ที่พัฒนาขึ้นโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI-CGE)<sup>4</sup>

เมื่อใช้แบบจำลองดังกล่าวในการประมาณการจะพบว่า การปรับราคาน้ำมันขึ้นร้อยละ 20 จะส่งผลให้ต้นทุนของภาคเศรษฐกิจต่างๆ เพิ่มขึ้นเชื่อมโยงผ่านความสัมพันธ์ในระบบสมการในบัญชีเมตริกส์สังคม เมื่อแบบจำลองเข้าสู่ดุลยภาพใหม่พบว่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่แท้จริง (Real GDP) ลดลงจากกรณีฐานร้อยละ 0.27 โดยภาคเกษตรได้รับผลกระทบสูงสุด คือผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคเกษตรลดลงร้อยละ 1.20 รองลงมาคือผลิตภัณฑ์มวลภาคบริการลดลงร้อยละ 0.34 ส่วนผลิตภัณฑ์มวลภาคอุตสาหกรรมลดลงร้อยละ 0.01

การที่ภาคอุตสาหกรรมได้รับผลกระทบในทางลบไม่มากนัก เนื่องจากมูลค่าผลผลิตของสาขาผลิตภัณฑ์ปิโตรเคมี น้ำมันปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติมีมูลค่าเพิ่มขึ้น โดยเพิ่มขึ้นสูงเพียงพอที่จะชดเชยการลดลงของผลผลิตในภาคอุตสาหกรรมอื่นๆ เช่น สาขาตีบุก ประมง และแป้งมันสำปะหลัง ทำให้โดยรวมแล้วผลิตภัณฑ์มวลรวมของภาคอุตสาหกรรมเปลี่ยนแปลงไม่มาก

การที่ราคาน้ำมันเพิ่มขึ้นร้อยละ 20 ยังเพิ่มต้นทุนให้แก่ครัวเรือนต่างๆ ทำให้ครัวเรือนโดยรวมมีรายได้ลดลงร้อยละ 0.83 โดยครัวเรือนเกษตรจะได้รับผลกระทบทางลบมากกว่าครัวเรือนนอกภาคเกษตร ทั้งนี้ ครัวเรือนเกษตรเดโชล์ที่ 10 หรือครัวเรือนเกษตรที่มีรายได้สูงที่สุดจะได้รับผลกระทบสูงสุดคือมีรายได้ลดลงร้อยละ 1.32 ในขณะที่ครัวเรือนเกษตรเดโชล์ที่ 1 หรือครัวเรือนเกษตรที่มีรายได้ต่ำที่สุดจะมีรายได้ลดลงร้อยละ 1.08 อย่างไรก็ตาม ในกรณีของครัวเรือนนอกภาคเกษตร ครัวเรือนนอกภาคเกษตรที่มีรายได้สูงจะได้รับผลกระทบน้อยกว่าครัวเรือนนอกภาคเกษตรที่มีรายได้ต่ำ จากการปรับตัวสูงขึ้นของราคาน้ำมัน (ตารางที่ 4.1)

<sup>4</sup> ฐานข้อมูลที่ใช้ในแบบจำลองดังกล่าวประกอบด้วย บัญชีรายได้ประชาชาติ ตารางบัญชีการผลิต-ผลผลิต (input-output table) ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม ข้อมูลการสำรวจการจ้างงาน ข้อมูลรายได้อายุน้อย ข้อมูลการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ เป็นต้น ข้อมูลต่างๆ เหล่านี้ได้ถูกนำมารวบรวมและประกอบกันขึ้นเพื่อจัดสร้างเป็นบัญชีเมตริกส์สังคม (social accounting matrix หรือ SAM) ปี 2547

จากผลการประมาณการดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การที่น้ำมันมีราคาสูงขึ้นไม่ได้ส่งผลกระทบต่อครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำมากกว่าครัวเรือนที่มีรายได้สูงเสมอไป โดยเฉพาะในกรณีของครัวเรือนในภาคเกษตร การแทรกแซงตลาดน้ำมันโดยอุดหนุนให้ราคาน้ำมันไม่เพิ่มสูงขึ้น จึงไม่จำเป็นต้องส่งผลดีต่อการกระจายรายได้เสมอไป โดยจะส่งผลกระทบต่อการกระจายรายได้อย่างไรนั้น จะขึ้นอยู่กับแหล่งที่มาของเงินทุนที่ใช้ในการอุดหนุนราคาน้ำมันว่ามาจากที่ใด เช่น มาจากการเพิ่มภาษีมูลค่าเพิ่ม การเพิ่มภาษีเงินได้ หรือการลดการใช้จ่ายของภาครัฐ

### ตารางที่ 8.7 ผลกระทบของการปรับราคาน้ำมันขึ้นร้อยละ 20 ต่อรายได้ของครัวเรือน

ครัวเรือน	รายได้ครัวเรือนที่เปลี่ยนแปลงไป
เกษตร (เดโชล์ที่ 1)	-1.08
เกษตร (เดโชล์ที่ 2)	-1.10
เกษตร (เดโชล์ที่ 3)	-1.10
เกษตร (เดโชล์ที่ 4)	-1.10
เกษตร (เดโชล์ที่ 5)	-1.11
เกษตร (เดโชล์ที่ 6)	-1.08
เกษตร (เดโชล์ที่ 7)	-1.06
เกษตร (เดโชล์ที่ 8)	-1.08
เกษตร (เดโชล์ที่ 9)	-1.00
เกษตร (เดโชล์ที่ 10)	-1.32
นอกภาคเกษตร (เดโชล์ที่ 1)	-0.83
นอกภาคเกษตร (เดโชล์ที่ 2)	-0.82
นอกภาคเกษตร (เดโชล์ที่ 3)	-0.80
นอกภาคเกษตร (เดโชล์ที่ 4)	-0.78
นอกภาคเกษตร (เดโชล์ที่ 5)	-0.78
นอกภาคเกษตร (เดโชล์ที่ 6)	-0.77
นอกภาคเกษตร (เดโชล์ที่ 7)	-0.76
นอกภาคเกษตร (เดโชล์ที่ 8)	-0.75
นอกภาคเกษตร (เดโชล์ที่ 9)	-0.75
นอกภาคเกษตร (เดโชล์ที่ 10)	-0.75
<b>ครัวเรือนทั้งหมด</b>	<b>-0.83</b>

ที่มา: คำนวณจากแบบจำลอง TDRI-CGE โดยคณะผู้วิจัย

## 5. สรุปและข้อเสนอแนะทางนโยบาย

### 5.1 สรุปผลการศึกษา

การวิจัยนี้มีข้อค้นพบหลายประการ ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

- ปัจจัยหลักที่มีผลในการกำหนดขนาดปริมาณการบริโภคน้ำมันเชื้อเพลิง ได้แก่ ระดับของรายได้และราคาของน้ำมันเชื้อเพลิง โดยอุปสงค์ต่อน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศไทยมีความสัมพันธ์ในลักษณะ cointegration กับปัจจัยทางเศรษฐกิจมหภาคต่างๆ ที่ใช้เป็นตัวแปรต้นในแบบจำลอง ทำให้ต้องประมาณการอุปสงค์ของน้ำมันเชื้อเพลิงด้วยแบบจำลอง cointegration แทนการใช้แบบจำลองถดถอยเชิงเส้นอย่างง่าย (OLS) ซึ่งไม่สามารถให้ค่าทางสถิติที่ถูกต้องในการประมาณการ
- ค่าความยืดหยุ่นของปริมาณการบริโภคต่อราคาในระยะยาว (long-run price elasticity) ของน้ำมันดีเซลและน้ำมันเบนซินในประเทศไทยอยู่ที่ระดับ 1.07 และ 1.39 ตามลำดับ ซึ่งหมายความว่า หากราคาน้ำมันดีเซลเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ปริมาณการบริโภคในระยะยาวของน้ำมันดีเซลจะลดลงร้อยละ 1.07 ในขณะที่ หากราคาน้ำมันเบนซินเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ปริมาณการบริโภคในระยะยาวของน้ำมันเบนซินจะลดลงร้อยละ 1.39
- มาตรการแทรกแซงราคาในช่วงปี 2547-2548 ที่ผ่านมา ซึ่งอุดหนุนราคาน้ำมันดีเซลมากกว่าน้ำมันเบนซิน นำไปสู่การบิดเบือนการตัดสินใจของผู้บริโภคให้หันมาเลือกบริโภคน้ำมันดีเซลมากกว่าน้ำมันเบนซิน ซึ่งทำให้การบริโภคน้ำมันเบนซินในช่วงปี 2547-2549 น้อยกว่าที่ควรจะเป็นเล็กน้อย คือประมาณ 343.2 ล้านลิตร (ร้อยละ 1.5 ของปริมาณการบริโภคทั้งหมด) ในขณะที่การบริโภคน้ำมันดีเซลมากกว่าที่ควรจะเป็นมาก คือประมาณ 5,838.6 ล้านลิตร (ร้อยละ 11.3) เมื่อเทียบกับกรณีที่ไม่มีการแทรกแซงราคา
- การแทรกแซงราคาน้ำมันในช่วงที่ผ่านมา นอกจากมีผลกระทบต่อด้านเศรษฐกิจจากการบิดเบือนปริมาณการบริโภคน้ำมันเชื้อเพลิงแล้ว ยังมีผลต่อสิ่งแวดล้อมโดยทำให้ปริมาณมลพิษในอากาศที่เกิดขึ้นจากการใช้น้ำมันดีเซลมีปริมาณเพิ่มขึ้นมากกว่ากรณีไม่มีการแทรกแซง เช่น ทำให้เกิด NOx มากกว่าที่ควรจะเป็น 3.3 แสนตัน CO มากกว่าที่ควรจะเป็น 1.6 แสนตัน และ SO<sub>2</sub> มากกว่าที่ควรจะเป็น 8.9 พันตัน เป็นต้น
- การปรับตัวของราคาน้ำมันระหว่างขาขึ้นและขาลงจะส่งผลกระทบต่ออัตราเงินเฟ้อ ซึ่งวัดจากดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไป (headline inflation index) ในระดับที่ไม่เท่ากัน โดยการที่ราคาน้ำมันปรับตัวขึ้นร้อยละ 1 มีผลต่อการเพิ่มขึ้นของดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไป 0.0664 หน่วย ในขณะที่การที่ราคาน้ำมันปรับตัวลดลงร้อยละ 1 มีผลต่อการลดลงของดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไป 0.0634 หน่วย ความไม่สมมาตรดังกล่าวน่าจะมาจากการที่ราคาของสินค้าและบริการในระบบเศรษฐกิจบางรายการ เช่น ราคาค่าบริการในหมวดขนส่ง

ปรับตัวในลักษณะที่ไม่สมมาตรจากการเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมัน ด้วยเหตุผลต่างๆ เช่น การแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์หรือเหตุผลอื่นๆ

- อย่างไรก็ตาม การที่ดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไปปรับตัวต่อการปรับตัวของราคาน้ำมันอย่างไม่สมมาตร ไม่ได้หมายความว่า รัฐควรแทรกแซงราคาน้ำมันเพื่อป้องกันเงินเฟ้อทุกครั้ง เมื่อราคาน้ำมันในตลาดโลกปรับตัวสูงขึ้น เนื่องจากการแทรกแซงไม่ให้อัตราเงินเฟ้อสูงขึ้นสามารถชะลอไม่ให้เกิดดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภคทั่วไปมีระดับสูงขึ้นเร็วเกินไปในช่วงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น และจะมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อการเพิ่มราคาน้ำมันในตลาดโลกเกิดขึ้นเพียงชั่วคราวในระยะสั้นๆ หากราคาน้ำมันในตลาดโลกสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานาน จนรัฐบาลไม่สามารถตรึงราคาไว้ได้ต่อไปและต้องปล่อยให้ราคาน้ำมันลอยตัวในที่สุด ดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภคทั่วไปในช่วงนั้นก็จะสูงขึ้นกว่าที่ควรจะเป็น เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีที่ไม่มีการแทรกแซงราคาน้ำมัน การประมาณการโดยแบบจำลองของคณะผู้วิจัยพบว่าการแทรกแซงราคาน้ำมันทำให้ดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภคทั่วไปในไตรมาสสุดท้ายของปี 2549 อยู่ที่ระดับ 115.49 ซึ่งสูงกว่าดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภคทั่วไปในกรณีที่ไม่มีการแทรกแซงราคาที่จะอยู่ที่ระดับ 115.20 และดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไปในกรณีที่มีการแทรกแซงราคาน้ำมันจะสูงกว่ากรณีที่ไม่มีการแทรกแซงไปจนถึงอย่างน้อยปลายปี 2551 โดยอยู่ที่ระดับ 119.6 และ 118.8 ตามลำดับ
- มาตรการแทรกแซงราคาน้ำมันจึงเป็นเพียงการผลักภาระของประชาชนจากปัจจุบันไปยังอนาคตเท่านั้น นอกจากนี้ การแทรกแซงราคาน้ำมันที่ไม่สำเร็จเพราะราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องยังทำให้เกิดสถานการณ์ที่มีอัตราเงินเฟ้อที่ผันผวนกว่ากรณีที่ไม่แทรกแซง ทำให้การปรับตัวของเศรษฐกิจภายหลังการยกเลิกการแทรกแซงเป็นไปอย่างฉับพลันและรุนแรง แทนที่จะทยอยปรับตัวขึ้นตั้งแต่นั้น ซึ่งทำให้อัตราเงินเฟ้อเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป
- การแทรกแซงตลาดโดยอุดหนุนให้ราคาน้ำมันไม่เพิ่มสูงขึ้นไม่ได้ส่งผลดีต่อการกระจายรายได้นัก เนื่องจากแม้ว่ามาตรการดังกล่าวจะมีผลในการอุดหนุนครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำมากกว่าครัวเรือนที่มีรายได้สูงนอกภาคเกษตรก็ตาม แต่ก็มีผลในการอุดหนุนครัวเรือนที่มีรายได้สูงมากกว่าครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำในภาคการเกษตรด้วย การอุดหนุนราคาน้ำมันจึงมีประสิทธิผลในการส่งเสริมการกระจายรายได้น้อยกว่ามาตรการอุดหนุนที่สามารถกำหนดกลุ่มเป้าหมายครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำได้โดยตรง

## 5.2 ข้อเสนอแนะทางนโยบาย

ประสบการณ์ของประเทศไทยในช่วงปี 2547-2548 ที่ผ่านมามีชี้ว่า การแทรกแซงราคาน้ำมันเป็นมาตรการที่มีความเสี่ยงสูง เพราะไม่มีหลักประกันว่ารัฐบาลจะสามารถคาดการณ์แนวโน้มราคาน้ำมันในตลาดโลกได้อย่างถูกต้อง ซึ่งทำให้มาตรการดังกล่าวไม่มีประสิทธิผล นอกจากนี้ การแทรกแซงราคา

น้ำมันยังทำให้เกิดการบิดเบือนการใช้พลังงานโดยรวม ขัดขวางการปรับตัวโดยธรรมชาติของผู้ใช้ และทำให้เกิดต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาดังกล่าวอีกในอนาคตรัฐบาลควรดำเนินการดังต่อไปนี้

- ปรับโครงสร้างราคาน้ำมันเชื้อเพลิงให้สอดคล้องต้นทุนทางเศรษฐกิจและต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อม เนื่องจากโครงสร้างราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในปัจจุบัน ไม่สนับสนุนให้เกิดการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาพลังงานทดแทน และก่อให้เกิดผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม โดยดำเนินการดังนี้
  - ลดการอุดหนุนการใช้ LPG ทั้งในส่วนของรถยนต์และครัวเรือนให้เร็วที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้ จนปล่อยให้ระบบราคาลอยตัวในที่สุด
  - จัดเก็บภาษีสรรพสามิตต่อพลังงานประเภทต่างๆ ในอัตราที่สะท้อนต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อม โดยศึกษาต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมจากการใช้พลังงานเช่นเดียวกับการศึกษาในต่างประเทศ
- ส่งเสริมการเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้พลังงานอย่างจริงจัง เนื่องจากการขาดประสิทธิภาพในการใช้พลังงาน เป็นสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้ผู้ใช้พลังงานมักเรียกร้องให้รัฐบาลแทรกแซงราคาพลังงาน โดยเฉพาะราคาน้ำมันเชื้อเพลิง โดยดำเนินการดังนี้
  - เพิ่มแรงจูงใจเพื่อให้เกิดการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพในภาคอุตสาหกรรม ทั้งการอุดหนุนให้เกิดการอนุรักษ์พลังงาน และการจัดทำกรณีศึกษาที่แสดงให้เห็นถึงแนวทางในการดำเนินการและประโยชน์ที่เกิดขึ้นต่อผู้ประกอบการอุตสาหกรรมจากการประหยัดพลังงาน
  - เร่งพัฒนาระบบขนส่งมวลชนเพื่อแก้ปัญหาการจราจรในเมืองใหญ่ โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร และพัฒนาระบบขนส่งสินค้าทางระบบรางและทางน้ำ ซึ่งมีการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการขนส่งด้วยรถบรรทุก
- ส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน โดยพัฒนากลไกตลาดให้สามารถทำงานได้จากการแข่งขันของพลังงานทดแทนประเภทต่างๆ ทั้งเอทานอล ไบโอดีเซลตลอดจนพลังงานหมุนเวียนประเภทต่างๆ อย่างเป็นธรรม และสอดคล้องกับความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของการผลิตพลังงานทดแทนนั้นๆ

## เอกสารอ้างอิง

ธนาคารแห่งประเทศไทย. 2549. รายงานแนวโน้มเงินเฟ้อ (Inflation Report), ตุลาคม.

ยรรยง ไทยเจริญ, จริญญา เปรมศิลป์, และ วัศยา ลิ้มธรรมมหิศร. "การสิ้นสุดของยุคราคาน้ำมันต่ำ: บทเรียนและความท้าทายสำหรับยุทธศาสตร์พลังงานของไทย." เอกสารประกอบสัมมนาประจำปี 2549 ของธนาคารแห่งประเทศไทย.



- Alves, D., and R. D. Silveira Bueno. 2003. "Short-run, Long-run and Cross Elasticities of Gasoline Demand in Brazil." *Energy Economics* 25: 191-199.
- Cheung, K. Y., and E. Thomson. 2004. "The Demand for Gasoline in China: a Cointegration Analysis." *Journal of Applied Statistics* 31 (5): 533-544.
- Dahl, C., and T. Sterner. 1991a. "Analysing Gasoline Demand Elasticity: a Survey." *Energy Economics* 13: 203-210.
- Dahl, C., and T. Sterner. 1991b. "A Survey of Econometric Gasoline Demand Elasticities." *International Journal of Energy Systems* 11: 53-76.
- Drollas, L. 1984. "The Demand for Gasoline: Further Evidence." *Energy Economics* 6: 71-82.
- Engsted, T., and J. Bentzen. 1997. "Dynamic Modelling of Energy Demand: A Guided Tour Through the Jungle of Unit Roots and Cointegration." *OPEC Review* 21 (4): 261-293.
- Garbacz, C. 1989. "Gasoline, Diesel and Motor-fuel Demand in Taiwan." *Energy Journal* 8: 57-72.
- Goodwin, P. 1992. "A Review of New Demand Elasticities with Special Reference to Short and Long Run Effects of Price Changes." *Journal of Transport Economics and Policy* 26: 155-163.
- Graham, D. J. and S. Glaister. 2002. "The Demand for Automobile Fuel: a Survey of Elasticities." *Journal of Transport Economics and Policy* 36: 1-26.
- Ramanathan, R, 1999. "Short- and Long-run Elasticities of Gasoline Demand in India: an Empirical Analysis Using Cointegration Techniques". *Energy Economics* 21: 321-330.

# ภาคผนวกที่ 1

## ผลการประมาณการปริมาณการบริโภคน้ำมันดีเซลและน้ำมันเบนซิน

. dfuller ln\_gasq\_percap, lags(4) trend

Augmented Dickey-Fuller test for unit root                      Number of obs       =                      48

	Test Statistic	Interpolated Dickey-Fuller		
		1% Critical Value	5% Critical Value	10% Critical Value
Z(t)	-3.039	-4.168	-3.508	-3.185

MacKinnon approximate p-value for Z(t) = 0.1214

. dfuller ln\_hdieq\_percap, lags(4) trend

Augmented Dickey-Fuller test for unit root                      Number of obs       =                      48

	Test Statistic	Interpolated Dickey-Fuller		
		1% Critical Value	5% Critical Value	10% Critical Value
Z(t)	-3.151	-4.168	-3.508	-3.185

MacKinnon approximate p-value for Z(t) = 0.0946

. dfuller ln\_rgasp, lags(4) trend

Augmented Dickey-Fuller test for unit root                      Number of obs       =                      44

	Test Statistic	Interpolated Dickey-Fuller		
		1% Critical Value	5% Critical Value	10% Critical Value
Z(t)	-2.350	-4.205	-3.524	-3.194

MacKinnon approximate p-value for Z(t) = 0.4068

. dfuller ln\_rhdieq, lags(4) trend

Augmented Dickey-Fuller test for unit root                      Number of obs       =                      44

	Test Statistic	Interpolated Dickey-Fuller		
		1% Critical Value	5% Critical Value	10% Critical Value
Z(t)	-2.121	-4.205	-3.524	-3.194

MacKinnon approximate p-value for Z(t) = 0.5345

. dfuller ln\_gdppercap, lags(4) trend

Augmented Dickey-Fuller test for unit root                      Number of obs       =                      48

	Test Statistic	Interpolated Dickey-Fuller		
		1% Critical Value	5% Critical Value	10% Critical Value
Z(t)	-2.552	-4.168	-3.508	-3.185

MacKinnon approximate p-value for Z(t) = 0.3023

. varsoc ln\_gasq\_percap ln\_hdieq\_percap ln\_rhdieq ln\_rgasp ln\_gdppercap

Selection order criteria

Sample: 1995q1 2006q1                      Number of obs       =                      45

lag	LL	LR	df	p	FPE	AIC	HQIC	SBIC
0	257.36				9.3e-12	-11.216	-11.1412	-11.0153
1	427.049	339.38	25	0.000	1.5e-14	-17.6466	-17.1976	-16.4422*
2	464.42	74.74	25	0.000	9.1e-15	-18.1964	-17.3732	-15.9883
3	502.054	75.269	25	0.000	5.8e-15	-18.758	-17.5606	-15.5461
4	551.896	99.684*	25	0.000	2.4e-15*	-19.8621*	-18.2906*	-15.6465

Endogenous: ln\_gasq\_percap ln\_hdieq\_percap ln\_rhdieq ln\_rgasp ln\_gdppercap

Exogenous: \_cons

```
. vec ln gasq percap ln_hdieq_percap ln_rhdieq ln_rgasp ln_gdppercap, lags(4) rank(2)
> raints(1/4)
```

Iteration 1: log likelihood = 550.01865

Vector error-correction model

```
Sample: 1995q1 2006q1
No. of obs = 45
ATC = -20.08972
Log likelihood = 550.0187
HQIC = -18.62297
Det(Sigma_ml) = 1.66e-17
SBIC = -16.15521
```

Equation	Parms	RMSE	R-sq	chi2	P>chi2
D ln gasq percap	18	.0217	0.7398	73.90567	0.0000
D ln_hdieq percap	18	.044245	0.6831	56.04348	0.0000
D ln_rhdieq	18	.071019	0.5254	28.77978	0.0511
D ln_rgasp	18	.059618	0.4440	20.7591	0.2917
D ln_gdppercap	18	.015909	0.9114	267.5321	0.0000

	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
D ln gasq percap						
_ce1						
L1.	-.5734387	.1087864	-5.27	0.000	-.7866561	-.3602213
_ce2						
L1.	-.1329475	.099235	-1.34	0.180	-.3274444	.0615495
ln gasq percap						
LD.	-.3344246	.2023385	-1.65	0.098	-.7310009	.0621516
L2D.	-.1569678	.1986783	-0.79	0.429	-.5463701	.2324345
L3D.	-.531206	.1821881	-2.92	0.004	-.8882881	-.1741239
ln_hdieq percap						
LD.	.1968444	.1620498	1.21	0.224	-.1207674	.5144562
L2D.	-.0465701	.1330853	-0.35	0.726	-.3074126	.2142723
L3D.	-.0103818	.1576005	-0.07	0.947	-.319273	.2985095
ln_rhdieq						
LD.	-.0196357	.1199689	-0.16	0.870	-.2547704	.215499
L2D.	-.0488559	.1071444	-0.46	0.648	-.2588551	.1611432
L3D.	-.0321242	.0876183	-0.37	0.714	-.2038529	.1396046
ln_rgasp						
LD.	.2017574	.1344812	1.50	0.134	-.061821	.4653357
L2D.	.2096817	.1227157	1.71	0.088	-.0308367	.4502001
L3D.	.1017495	.10491	0.97	0.332	-.1038703	.3073693
ln_gdppercap						
LD.	-.5387902	.3714376	-1.45	0.147	-1.266794	.1892141
L2D.	-.2806784	.2214257	-1.27	0.205	-.7146649	.1533081
L3D.	-.2008564	.3461772	-0.58	0.562	-.8793512	.4776384
_cons	.0046091	.0044366	1.04	0.299	-.0040865	.0133048
D ln_hdieq percap						
_ce1						
L1.	-.975716	.2218082	-4.40	0.000	-1.410452	-.54098
_ce2						
L1.	-.6702095	.2023334	-3.31	0.001	-1.066776	-.2736433
ln gasq percap						
LD.	.0988582	.4125547	0.24	0.811	-.7097342	.9074506
L2D.	-.202286	.4050917	-0.50	0.618	-.9962512	.5916792
L3D.	-.1722335	.3714694	-0.46	0.643	-.9003001	.5558331
ln_hdieq percap						
LD.	.4885097	.3304087	1.48	0.139	-.1590795	1.136099
L2D.	.0790734	.2713521	0.29	0.771	-.4527669	.6109138
L3D.	.2830421	.3213368	0.88	0.378	-.3467665	.9128507
ln_rhdieq						
LD.	.0340704	.2446085	0.14	0.889	-.4453535	.5134944
L2D.	.2309439	.2184602	1.06	0.290	-.1972303	.659118
L3D.	.1244505	.1786479	0.70	0.486	-.225693	.474594
ln_rgasp						
LD.	.6343652	.2741982	2.31	0.021	.0969466	1.171784
L2D.	.0244803	.2502091	0.10	0.922	-.4659205	.5148812
L3D.	.1454028	.2139044	0.68	0.497	-.2738422	.5646478
ln_gdppercap						
LD.	-1.654493	.7573363	-2.18	0.029	-3.138845	-.1701411

L2D.	- .9093104	.4514723	-2.01	0.044	-1.79418	-.024441
L3D.	-1.58182	.7058321	-2.24	0.025	-2.965225	-.1984141
_cons	-.0051238	.009046	-0.57	0.571	-.0228537	.0126061
<b>D ln_rhdiep</b>						
cel						
L1.	-.2781713	.3560301	-0.78	0.435	-.9759774	.4196349
ce2						
L1.	-.311038	.3247707	-0.96	0.338	-.9475768	.3255009
ln_gasq_p-p						
LD.	.5793527	.6622024	0.87	0.382	-.7185401	1.877246
L2D.	-.7097105	.6502233	-1.09	0.275	-1.984125	.5647039
L3D.	-1.12919	.5962552	-1.89	0.058	-2.297829	.0394484
ln_hdieq_p-p						
LD.	-.4124884	.5303477	-0.78	0.437	-1.451951	.6269739
L2D.	.3557115	.4355543	0.82	0.414	-.4979593	1.209382
L3D.	.7595345	.5157861	1.47	0.141	-.2513877	1.770457
ln_rhdiep						
LD.	.0384196	.3926276	0.10	0.922	-.7311163	.8079555
L2D.	-.1406234	.3506562	-0.40	0.688	-.8278969	.5466502
L3D.	.39204	.2867524	1.37	0.172	-.1699844	.9540645
ln_rgasp						
LD.	.3507612	.4401227	0.80	0.425	-.5118635	1.213386
L2D.	.1095411	.4016172	0.27	0.785	-.6776142	.8966963
L3D.	-.155208	.3433436	-0.45	0.651	-.8281491	.5177332
ln_gdppercap						
LD.	-.066516	1.21562	-0.05	0.956	-2.449088	2.316056
L2D.	.6730631	.72467	0.93	0.353	-.747264	2.09339
L3D.	-.4112186	1.13295	-0.36	0.717	-2.631759	1.809322
_cons	.0022928	.01452	0.16	0.875	-.0261659	.0307515
<b>D ln_rgasp</b>						
cel						
L1.	-.2801311	.2988776	-0.94	0.349	-.8659205	.3056583
ce2						
L1.	-.3567938	.2726362	-1.31	0.191	-.8911509	.1775633
ln_gasq_p-p						
LD.	.8033645	.555901	1.45	0.148	-.2861814	1.89291
L2D.	-.2410382	.5458449	-0.44	0.659	-1.310875	.8287982
L3D.	-.2029043	.5005401	-0.41	0.685	-1.183945	.7781363
ln_hdieq_p-p						
LD.	-.3860017	.4452125	-0.87	0.386	-1.258602	.4865987
L2D.	.0412093	.3656361	0.11	0.910	-.6754243	.7578429
L3D.	.2699645	.4329885	0.62	0.533	-.5786773	1.118606
ln_rhdiep						
LD.	-.0288397	.3296002	-0.09	0.930	-.6748442	.6171649
L2D.	.040634	.2943664	0.14	0.890	-.5363136	.6175815
L3D.	.1684555	.2407209	0.70	0.484	-.3033488	.6402598
ln_rgasp						
LD.	.3941192	.3694711	1.07	0.286	-.3300309	1.118269
L2D.	-.0993362	.3371468	-0.29	0.768	-.7601318	.5614594
L3D.	.0397427	.2882277	0.14	0.890	-.5251732	.6046586
ln_gdppercap						
LD.	-.6051051	1.02048	-0.59	0.553	-2.60521	1.395
L2D.	.5435617	.6083408	0.89	0.372	-.6487644	1.735888
L3D.	-.2919623	.9510805	-0.31	0.759	-2.156046	1.572121
_cons	.0032283	.0121891	0.26	0.791	-.020662	.0271185
<b>D ln_gdpp-p</b>						
cel						
L1.	-.3587194	.0797544	-4.50	0.000	-.515035	-.2024037
ce2						
L1.	-.4213174	.0727519	-5.79	0.000	-.5639085	-.2787262
ln_gasq_p-p						
LD.	.0662025	.1483401	0.45	0.655	-.2245386	.3569437
L2D.	-.0329046	.1456566	-0.23	0.821	-.3183863	.2525771
L3D.	-.1818556	.1335672	-1.36	0.173	-.4436425	.0799314
ln_hdieq_p-p						
LD.	.3657449	.1188033	3.08	0.002	.1328948	.598595
L2D.	.4617553	.0975686	4.73	0.000	.2705244	.6529863
L3D.	.3693774	.1155413	3.20	0.001	.1429206	.5958343
ln_rhdiep						
LD.	.2627096	.0879526	2.99	0.003	.0903257	.4350934

L2D.	.2821858	.0785505	3.59	0.000	.1282295	.436142
L3D.	.2536388	.0642355	3.95	0.000	.1277396	.379538
ln_rgasp						
LD.	-.0075655	.098592	-0.08	0.939	-.2008021	.1856712
L2D.	-.1660861	.0899663	-1.85	0.065	-.3424169	.0102446
L3D.	-.217583	.0769125	-2.83	0.005	-.3683287	-.0668374
ln_gdppercap						
LD.	-.9569276	.2723113	-3.51	0.000	-1.490648	-.4232072
L2D.	-1.28047	.1623334	-7.89	0.000	-1.598638	-.9623026
L3D.	-.8960106	.2537922	-3.53	0.000	-1.393434	-.3985871
_cons	.0022697	.0032526	0.70	0.485	-.0041053	.0086448

Cointegrating equations

Equation	Parms	chi2	P>chi2
_ce1	3	118.7145	0.0000
_ce2	3	71.72399	0.0000

Identification: beta is exactly identified

Identifying constraints:

- ( 1) [\_ce1]ln\_hdieq\_percap = 0
- ( 2) [\_ce1]ln\_gasq\_percap = 1
- ( 3) [\_ce2]ln\_gasq\_percap = 0
- ( 4) [\_ce2]ln\_hdieq\_percap = 1

beta	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
<b>_ce1</b>						
ln_gasq_pe-p	1	.	.	.	.	.
ln_hdieq_p-p	(dropped)	.	.	.	.	.
ln_rhdiep	-.6095289	.1341111	-4.54	0.000	-.8723818	-.346676
ln_rgasp	1.388172	.1679423	8.27	0.000	1.059011	1.717333
ln_gdppercap	-.5281875	.1228902	-4.30	0.000	-.7690479	-.2873272
_trend	-.0086489	.0012981	-6.66	0.000	-.0111931	-.0061047
_cons	6.542535	.	.	.	.	.
<b>_ce2</b>						
ln_gasq_pe-p	(dropped)	.	.	.	.	.
ln_hdieq_p-p	1	.	.	.	.	.
ln_rhdiep	1.072614	.1949341	5.50	0.000	.6905501	1.454678
ln_rgasp	-.8038002	.2441087	-3.29	0.001	-1.282244	-.325356
ln_gdppercap	-1.468571	.1786242	-8.22	0.000	-1.818668	-1.118474
trend	-.0020363	.0018868	-1.08	0.280	-.0057344	.0016618
_cons	7.158426	.	.	.	.	.

## ภาคผนวกที่ 2

### ผลการประมาณการปรับตัวของดัชนีราคาสินค้าจากการเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมัน

. dfuller ln\_cpisa, lags(4) trend  
 Augmented Dickey-Fuller test for unit root                      Number of obs =                      48

	Test Statistic	Interpolated Dickey-Fuller		
		1% Critical Value	5% Critical Value	10% Critical Value
Z(t)	-1.917	-4.168	-3.508	-3.185

MacKinnon approximate p-value for Z(t) = 0.6458

. dfuller ln\_avgearnsa, lags(4) trend  
 Augmented Dickey-Fuller test for unit root                      Number of obs =                      48

	Test Statistic	Interpolated Dickey-Fuller		
		1% Critical Value	5% Critical Value	10% Critical Value
Z(t)	-2.480	-4.168	-3.508	-3.185

MacKinnon approximate p-value for Z(t) = 0.3379

. dfuller ln\_cpifoodsa, lags(4) trend  
 Augmented Dickey-Fuller test for unit root                      Number of obs =                      48

	Test Statistic	Interpolated Dickey-Fuller		
		1% Critical Value	5% Critical Value	10% Critical Value
Z(t)	-2.232	-4.168	-3.508	-3.185

MacKinnon approximate p-value for Z(t) = 0.4719

. dfuller ln\_gasdiepsa, lags(4) trend  
 Augmented Dickey-Fuller test for unit root                      Number of obs =                      48

	Test Statistic	Interpolated Dickey-Fuller		
		1% Critical Value	5% Critical Value	10% Critical Value
Z(t)	-2.137	-4.168	-3.508	-3.185

MacKinnon approximate p-value for Z(t) = 0.5255

. dfuller ln\_pm\_fx, lags(4) trend  
 Augmented Dickey-Fuller test for unit root                      Number of obs =                      36

	Test Statistic	Interpolated Dickey-Fuller		
		1% Critical Value	5% Critical Value	10% Critical Value
Z(t)	-3.953	-4.279	-3.556	-3.214

MacKinnon approximate p-value for Z(t) = 0.0102

varsoc ln\_cpisa int\_gdp ln\_pm\_fx ln\_avgearnsa ln\_cpifoodsa inc\_ln\_gasdiepsa dec\_ln\_gasdiepsa

Selection order criteria  
 Sample: 1997q1 2006q1                      Number of obs =                      37

lag	LL	LR	df	p	FPE	AIC	HQIC	SBIC
0	161.33				5.6e-13	-8.34217	-8.23473	-8.0374
1	595.936	869.21	49	0.000	5.2e-22	-29.1857	-28.3262	-26.7476
2	653.345	114.82	49	0.000	4.5e-22	-29.6403	-28.0286	-25.0688
3	742.444	178.2	49	0.000	1.3e-22	-31.8078	-29.444	-25.1029
4	866.152	247.42*	49	0.000	2.8e-23*	-35.8461*	-32.7302*	-27.0078*

Endogenous: ln\_cpisa int\_gdp ln\_pm\_fx ln\_avgearnsa ln\_cpifoodsa  
 inc\_ln\_gasdiepsa dec\_ln\_gasdiepsa  
 Exogenous: \_cons

vec ln\_cpisa int\_gdp ln\_pm\_fx ln\_avgearnsa ln\_cpirfoods\_a inc\_ln\_gasdiepsa dec\_ln\_gasdiepsa, rank(1)  
lags(2) hconstraint(1/2) trend(rt)

Vector error-correction model

Sample: 1996q3 2006q1  
No. of obs = 39  
AIC = -27.50349  
Log likelihood = 605.318  
HQIC = -26.44748  
Det(Sigma\_ml) = 7.79e-23  
SBIC = -24.56026

Equation	Parms	RMSE	R-sq	chi2	P>chi2
D ln_cpisa	9	.005985	0.7906	113.2949	0.0000
D int_gdp	9	.009386	0.9999	443140.4	0.0000
D ln_pm_fx	9	.070477	0.3163	13.87972	0.1267
D ln_avgearnsa	9	.010199	0.3544	16.46883	0.0577
D ln_cpirfoods_a	9	.019747	0.5250	33.15213	0.0001
D inc ln_gasdiepsa	9	1.52741	0.3214	14.20761	0.1151
D_dec ln_gasdiepsa	9	1.47836	0.3374	15.27537	0.0836

	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
<b>D ln_cpisa</b>						
_cel						
LL	-.2680398	.1439012	-1.86	0.063	-.550081	.0140014
ln_cpisa						
LD	.4799737	.2097605	2.29	0.022	.0688506	.8910967
int_gdp						
LD	-.0630997	.0797294	-0.79	0.429	-.2193664	.0931669
ln_pm_fx						
LD	.048204	.0197537	2.44	0.015	.0094875	.0869205
ln_avgearnsa						
LD	-.0056998	.1138453	-0.05	0.960	-.2288325	.2174329
ln_cpirfoods_a						
LD	-.0227191	.0703806	-0.32	0.747	-.1606626	.1152244
inc ln_gasdiepsa						
LD	-.0290125	.0218476	-1.33	0.184	-.071833	.0138079
dec ln_gasdiepsa						
LD	-.0289145	.0220555	-1.31	0.190	-.0721425	.0143135
_cons	-.0853615	.0322377	-2.65	0.008	-.1485462	-.0221768
<b>D int_gdp</b>						
_cel						
LL	-1.639583	.2256793	-7.27	0.000	-2.081906	-1.19726
ln_cpisa						
LD	-.1578694	.328966	-0.48	0.631	-.802631	.4868922
int_gdp						
LD	.1763438	.125039	1.41	0.158	-.0687282	.4214158
ln_pm_fx						
LD	.0511209	.0309796	1.65	0.099	-.009598	.1118397
ln_avgearnsa						
LD	-.7970742	.1785428	-4.46	0.000	-1.147012	-.4471367
ln_cpirfoods_a						
LD	-.2094376	.1103775	-1.90	0.058	-.4257736	.0068983
inc ln_gasdiepsa						
LD	-.0241786	.0342634	-0.71	0.480	-.0913336	.0429764
dec ln_gasdiepsa						
LD	-.0218473	.0345895	-0.63	0.528	-.0896415	.0459468
_cons	-.1020773	.0505581	-2.02	0.043	-.2011694	-.0029851
<b>D ln_pm_fx</b>						
_cel						
LL	-1.648841	1.694601	-0.97	0.331	-4.970197	1.672516
ln_cpisa						
LD	-1.267941	2.470169	-0.51	0.608	-6.109383	3.573501
int_gdp						
LD	-.2303788	.9389039	-0.25	0.806	-2.070597	1.609839
ln_pm_fx						
LD	.2688101	.232622	1.16	0.248	-.1871207	.7247409
ln_avgearnsa						
LD	-.9022117	1.340658	-0.67	0.501	-3.529853	1.72543
ln_cpirfoods_a						
LD	-.124297	.8288123	-0.15	0.881	-1.748739	1.500145
inc ln_gasdiepsa						
LD	.1800474	.2572799	0.70	0.484	-.324212	.6843068

dec ln gas~a						
LD.	.1836133	.2597286	0.71	0.480	-.3254454	.6926721
_cons	-.6831953	.3796354	-1.80	0.072	-1.427267	.0608764
D_ln_avgea~a						
_cel						
LL.	.1118294	.2452418	0.46	0.648	-.3688357	.5924945
ln_cpisa						
LD.	-.2511485	.3574816	-0.70	0.482	-.9517996	.4495027
int_gdp						
LD.	.1706267	.1358777	1.26	0.209	-.0956888	.4369421
ln_pm_fx						
LD.	-.0300753	.0336649	-0.89	0.372	-.0960574	.0359068
ln_avgearnsa						
LD.	-.0981524	.1940194	-0.51	0.613	-.4784234	.2821186
ln_cpirfoo~a						
LD.	.0947584	.1199453	0.79	0.430	-.1403301	.3298469
inc ln gas~a						
LD.	.0405236	.0372334	1.09	0.276	-.0324526	.1134997
dec ln gas~a						
LD.	.0409602	.0375878	1.09	0.276	-.0327105	.1146309
_cons	-.1016854	.0549407	-1.85	0.064	-.2093671	.0059963
D_ln_cpirf~a						
_cel						
LL.	-1.085488	.4748147	-2.29	0.022	-2.016108	-.1548688
ln_cpisa						
LD.	1.171434	.6921232	1.69	0.091	-.1851024	2.527971
int_gdp						
LD.	-.2963862	.263074	-1.13	0.260	-.8120017	.2192294
ln_pm_fx						
LD.	.0728881	.065179	1.12	0.263	-.0548603	.2006366
ln_avgearnsa						
LD.	-.3935267	.3756425	-1.05	0.295	-1.129773	.3427191
ln_cpirfoo~a						
LD.	-.2114139	.2322271	-0.91	0.363	-.6665707	.2437429
inc ln gas~a						
LD.	-.0861461	.072088	-1.20	0.232	-.2274359	.0551437
dec ln gas~a						
LD.	-.0845328	.0727741	-1.16	0.245	-.2271674	.0581017
_cons	-.3132128	.1063711	-2.94	0.003	-.5216963	-.1047294
D inc ln g~a						
_cel						
LL.	35.07271	36.7264	0.95	0.340	-36.90971	107.0551
ln_cpisa						
LD.	-63.21668	53.53498	-1.18	0.238	-168.1433	41.70994
int_gdp						
LD.	20.45761	20.34849	1.01	0.315	-19.4247	60.33991
ln_pm_fx						
LD.	-.5183574	5.041524	-0.10	0.918	-10.39956	9.362847
ln_avgearnsa						
LD.	20.13922	29.05554	0.69	0.488	-36.8086	77.08704
ln_cpirfoo~a						
LD.	-1.524796	17.96252	-0.08	0.932	-36.73068	33.68109
inc ln gas~a						
LD.	1.417509	5.575925	0.25	0.799	-9.511103	12.34612
dec ln gas~a						
LD.	1.851741	5.628994	0.33	0.742	-9.180884	12.88437
_cons	-.1210313	8.227686	-0.01	0.988	-16.247	16.00494
D_dec ln g~a						
_cel						
LL.	-35.71188	35.54693	-1.00	0.315	-105.3826	33.95883
ln_cpisa						
LD.	58.76047	51.81571	1.13	0.257	-42.79645	160.3174
int_gdp						
LD.	-20.58817	19.695	-1.05	0.296	-59.18966	18.01331
ln_pm_fx						
LD.	.8227023	4.879616	0.17	0.866	-8.741168	10.38657
ln_avgearnsa						
LD.	-20.54061	28.12243	-0.73	0.465	-75.65956	34.57833
ln_cpirfoo~a						



inc_ln_gas-a	LD.	2.215615	17.38565	0.13	0.899	-31.85963	36.29086
dec ln gas-a	LD.	-1.04609	5.396854	-0.19	0.846	-11.62373	9.53155
	LD.	-1.475017	5.448219	-0.27	0.787	-12.15333	9.203297
	_cons	-0.0727924	7.963454	-0.01	0.993	-15.68088	15.53529

Cointegrating equations

Equation	Parms	chi2	P>chi2
_cel	5	193.1993	0.0000

Identification: beta is overidentified

Identifying constraint:

- ( 1) [ \_cel]int gdp = 0
- ( 2) [ \_cel]ln\_cpisa = 1

beta	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
_cel						
ln_cpisa	1	.	.	.	.	.
int gdp	(dropped)					
ln pm fx	.0218051	.0127835	1.71	0.088	-.00325	.0468603
ln_avgearnsa	-.2912958	.0680503	-4.28	0.000	-.4246719	-.1579197
ln_cpirfoo-a	-.1046673	.015996	-6.54	0.000	-.1360188	-.0733158
inc ln gas-a	-.0664233	.0113775	-5.84	0.000	-.0887229	-.0441237
dec ln gas-a	-.0634374	.0119388	-5.31	0.000	-.0868371	-.0400377
_trend	-.002741	.0002795	-9.81	0.000	-.0032888	-.0021932
_cons	-2.282716	.	.	.	.	.

LR test of identifying restrictions: chi2( 1) = 31.52 Prob > chi2 = 0.000

## ข้อมูลด้านเศรษฐกิจและสังคมไทย เพื่อประเมินนโยบายสาธารณะ

อารียา มนัสบุญเพิ่มพูล และ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์  
มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ระบบข้อมูลที่มีความถูกต้อง และครบถ้วนสมบูรณ์มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการส่งเสริมและพัฒนางานวิจัยด้านนโยบายสาธารณะในประเทศไทย สำนักงานสถิติแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักในการจัดเก็บข้อมูลทางสถิติที่สำคัญ และมีหน่วยงานราชการและหน่วยงานอิสระต่างๆ ดำเนินการจัดเก็บข้อมูลสถิติที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของตนในแต่ละด้าน นอกจากนี้ สำนักงานสถิติแห่งชาติยังได้รวบรวมรายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลทางสถิติที่มีการจัดเก็บโดยหน่วยงานต่างๆ ในประเทศไทยบางส่วน และตีพิมพ์เผยแพร่ใน “สมุดสถิติรายปีประเทศไทย” และ “สถิติที่เก็บรวบรวมโดยหน่วยสถิติของประเทศ” ซึ่งให้รายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลที่จัดเก็บของแต่ละหน่วยงาน ความถี่ในการจัดเก็บข้อมูล ตลอดจนข้อมูลสถิติในเชิงพรรณนา (descriptive statistics) ที่นำเสนอในรายงาน อย่างไรก็ตาม รายละเอียดของข้อมูลที่น่าสนใจในรายงานดังกล่าวยังไม่เพียงพอต่อการพิจารณาเพื่อนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในการวิจัยเชิงนโยบายสาธารณะ เช่น การประเมินผลโครงการหรือมาตรการของรัฐ เนื่องจากยังขาดรายละเอียดที่สำคัญบางประการ เช่น ช่วงเวลาที่มีข้อมูล ความมีอยู่ของข้อมูลในรูปแบบสื่ออิเล็กทรอนิกส์ รายละเอียดของแบบสอบถามที่ใช้ในการจัดเก็บข้อมูลและข้อจำกัดของข้อมูล เป็นต้น นอกจากนี้ การนำเสนอข้อมูลในรูปแบบเอกสารยังทำให้เกิดข้อจำกัดในการสืบค้น การแก้ไขปรับปรุง ตลอดจนการเพิ่มเติมรายละเอียดของข้อมูลอย่างรวดเร็ว

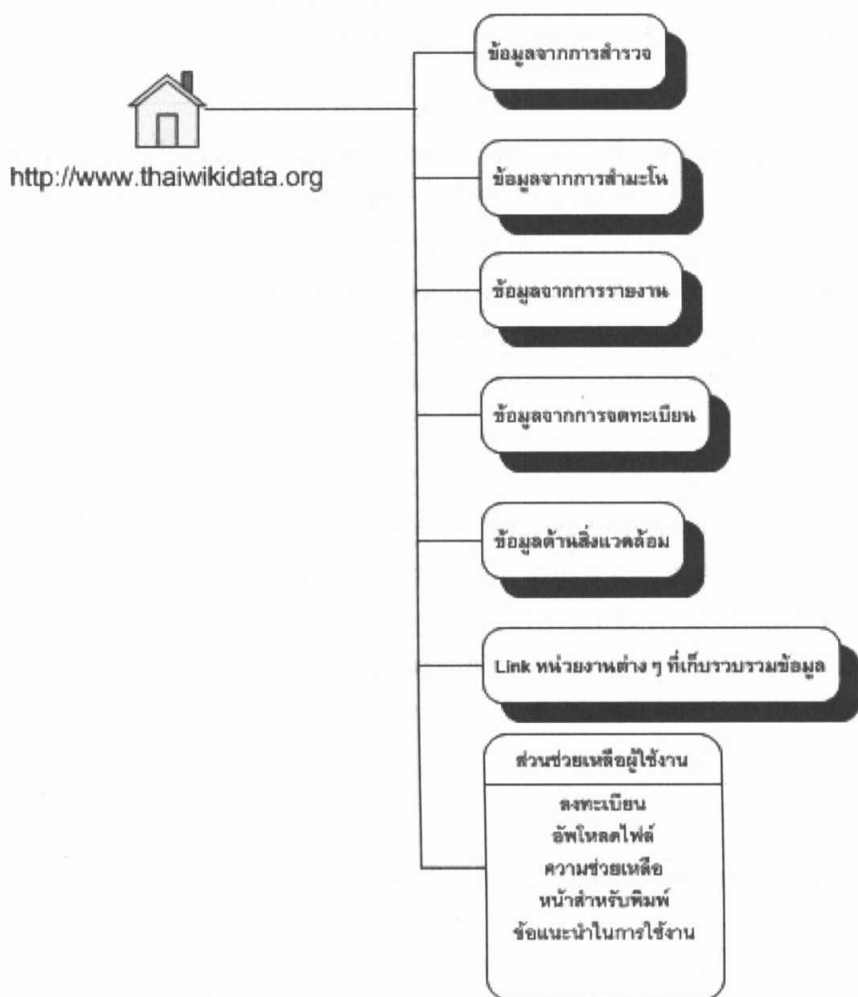
### ThaiWikiData: ไดรectedอรีข้อมูลด้านเศรษฐกิจและสังคมไทย

เพื่อส่งเสริมการใช้ข้อมูลเพื่อการวิจัย โดยเฉพาะการวิจัยเชิงนโยบายสาธารณะ นักวิชาการไทยกลุ่มหนึ่งได้สร้างไดเรกทอรีข้อมูลด้านเศรษฐกิจและสังคมไทยโดยใช้ชื่อว่า “ThaiWikiData” ([www.thaiwikidata.org](http://www.thaiwikidata.org))

ThaiWikiData รวบรวมรายละเอียดที่สำคัญของข้อมูลด้านเศรษฐกิจและสังคมที่มีการจัดเก็บในประเทศไทย ในรูปแบบที่มุ่งให้นักวิชาการ นักวิจัยและนักศึกษาระดับปริญญาโท และปริญญาเอก

ตลอดจนผู้ที่สนใจสามารถใช้เป็นจุดเริ่มต้นในการค้นหาข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยด้านนโยบายสาธารณะได้อย่างรวดเร็ว ThaiWikiData ถูกออกแบบให้ทำหน้าที่คล้ายกับสมุดหน้าเหลืองของข้อมูลสถิติที่มีการจัดเก็บในประเทศไทย ซึ่งผู้ใช้สามารถสืบค้นได้อย่างรวดเร็วด้วยโปรแกรมสืบค้น (search engine) ที่ได้จัดทำขึ้นเป็นพิเศษ นอกจากนี้ ThaiWikiData ยังสามารถสนับสนุนการทำงานในเชิงประชาคมของนักวิชาการ เนื่องจากระบบอนุญาตให้ผู้ใช้สามารถมีส่วนร่วมในการปรับปรุงแก้ไขหรือเพิ่มเติมเนื้อหาได้โดยง่าย ในลักษณะที่คล้ายกับ “สารานุกรมเสรี Wikipedia”<sup>1</sup> โดยเปิดตัวให้ผู้สนใจเข้าใช้และร่วมพัฒนาได้เรกทอรีตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน 2549

รูปที่ 9.1 แสดงผังโครงสร้าง (site map) ของเว็บไซต์ ThaiWikiData



<sup>1</sup> ระบบซอฟต์แวร์ที่ใช้ใน ThaiWikiData มาจากโปรแกรม mediawiki ของ Wikipedia ซึ่งเป็นซอฟต์แวร์แบบโอเพนซอร์ส

## ข้อมูลที่จัดเก็บใน ThaiWikiData

เพื่อประโยชน์ในการสนับสนุนการวิจัยเชิงนโยบายสาธารณะ ThaiWikiData มุ่งรวบรวมรายละเอียดของข้อมูลเชิงจุลภาค (microdata) ทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเกี่ยวกับบุคคลหรือครัวเรือนในประเทศไทยที่ได้มาจากการสำรวจครัวเรือน (household survey) ของสำนักงานสถิติแห่งชาติตลอดจนข้อมูลจากการสำรวจที่ดำเนินการโดยหน่วยงานอื่น อาทิ สถาบันวิจัยประชากร มหาวิทยาลัยมหิดล และสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) เป็นต้น นอกจากนี้ข้อมูลเชิงจุลภาคแล้ว ThaiWikiData ยังมีรายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลประเภทอื่นๆ ด้วย

ในปัจจุบัน ThaiWikiData มีเนื้อหารวมทั้งหมดกว่า 160 หน้า ซึ่งให้รายละเอียดของข้อมูลทั้งสิ้นกว่า 60 ชุด รูปที่ 9.2 ถึงรูปที่ 9.4 แสดงเนื้อหาของ ThaiWikiData ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรายชื่อของชุดข้อมูลและรายละเอียดที่เกี่ยวกับการใช้เว็บไซต์ ข้อมูลทั้งหมดถูกจัดหมวดหมู่ออกเป็นข้อมูลจากการสำรวจกลุ่มตัวอย่าง (ดูรูปที่ 9.2 และ 9.3) ซึ่งมีทั้งหมดประมาณ 40 ชุด ข้อมูลจากการสำมะโน (census) ซึ่งเป็นการสำรวจประชากรทั้งหมด ข้อมูลจากการรายงาน ซึ่งหน่วยงานราชการในส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่นรายงานต่อส่วนกลาง (ดูรูปที่ 9.3 และ 9.4) และข้อมูลจากการจดทะเบียน นอกจากนี้ ยังมีการแยกข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมออกมาเป็นหมวดหมู่ต่างหาก

### รูปที่ 9.2 ข้อมูลที่จัดเก็บใน ThaiWikiData (ส่วนข้อมูลจากการสำรวจ)

The screenshot shows the Thai Wiki Data website interface. At the top, there are navigation links for 'article', 'แสดงความคิดเห็น', 'view source', and 'history'. The main heading is 'Thai Wiki Data' with the subtitle 'โครงการข้อมูลด้านเศรษฐกิจและสังคมไทย' and the tagline 'ทุกคนเป็นเจ้าของและมีส่วนร่วมกันสร้าง'. Below this, there is a section titled 'ข้อมูลจากการสำรวจ' (Survey Data) which lists various data sets. To the right, there is a section for 'ยินดีต้อนรับสู่ Thai Wik Data' and another for 'ร่วมสร้าง Thai Wik Data'.

**ด้านสังคม**

ข้อมูลที่จัดเก็บ โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

- การเข้าร่วมกิจกรรมทางวัฒนธรรม
- การใช้เวลาของประชากร
- การเปลี่ยนแปลงของประชากร
- การริเริ่มมาทำที่บ้าน
- ค่าครองชีพภาคเอกชน
- ความพิการและการอพยพสภาพ
- เดาะ
- เด็กและเยาวชน
- ทัศนคติของประชากรเกี่ยวกับทางสังคม
- เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ครัวเรือน)
- ประชากรสูงอายุในประเทศไทย
- พฤติกรรมการสูบบุหรี่และการสูบบุหรี่ของประชากร
- พฤติกรรมการอ่านหนังสือของประชากร
- ภาวะการครองชีพของข้าราชการพลเรือนสามัญ
- ภาวะการร่ำรวยของประชากร
- ภาวะเจริญพันธุ์
- สื่อมวลชน (โทรทัศน์)
- สื่อมวลชน (วิทยุ)
- สื่อมวลชน (หนังสือพิมพ์)
- อนามัยและสวัสดิการ

ข้อมูลที่จัดเก็บ โดยหน่วยงานอื่น

- กษย 2k: ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน
- โครงการกาญจนาบุรี: การสำรวจการเปลี่ยนแปลงของประชากรในจังหวัดกาญจนบุรี
- โครงการนางรอง: Demographic and Environmental Change in Nangrong
- โครงการติดตามสภาพการไถ่และเยาวชนชายจังหวัด(Child Watch)
- จปฐ: ข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน
- สภาสุขภาพอนามัยของประชาชนไทย
- Program for International Student Assessment (PISA)

**ยินดีต้อนรับสู่ Thai Wik Data**

ThaiWikiData คือสารบัญช้อมูลด้านเศรษฐกิจและสังคมไทย ที่รวบรวมรายละเอียดที่สำคัญของข้อมูลด้านเศรษฐกิจและสังคม ที่มีการจัดเก็บในประเทศไทย

ThaiWikiData ได้รับความร่วมมือจากโครงการศึกษา การประเมินนโยบายสาธารณะ ด้านสังคมที่มีความสำคัญ โดยได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ(นสช.)

ThaiWikiData มีเป้าหมายเพื่อให้นักเรียน นักศึกษา นักวิจัย และผู้ที่สนใจใช้เป็น directory ในการค้นหาข้อมูล ที่ใช้ภาษาวิจัย ทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ คล้ายกับสมุดที่นักวิจัยของสถิติที่มีการจัดเก็บในประเทศไทย ซึ่งนอกจากจะเสียค่าใช้จ่าย ของข้อมูล ได้แก่ ประเภทของข้อมูลที่จัดเก็บ หน่วยงานที่จัดเก็บข้อมูล การเข้าถึงข้อมูลดังกล่าว


**ร่วมสร้าง Thai Wik Data**

ข้อเสนอแนะในการใช้งาน ชุดข้อมูลและแสดงความคิดเห็น Download power point วิธีการใช้งานที่จริง

### รูปที่ 9.3 ข้อมูลที่จัดเก็บใน ThaiWikiData (ส่วนข้อมูลจากการสำมะโนและรายงาน)

**ด้านเศรษฐกิจ**

- การประกอบการขนส่งด้วยรถโดยสารประจำทาง
- การประกอบกิจการโรงแรมและเกสต์เฮาส์
- การประมวลผลอุตสาหกรรมก่อสร้าง
- การเปลี่ยนแปลงทางประมงทะเล
- เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (สถานประกอบการ)
- ธุรกิจทางการค้าและธุรกิจทางการบริการ
- ภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES)
- ยอดขายรายไตรมาส
- โรงพยาบาลและสถานพยาบาลเอกชน
- หอพัก
- องค์การเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร
- อุตสาหกรรมการก่อสร้าง
- อุตสาหกรรมการผลิต
- Investment Climate Survey




---

**ข้อมูลจากการสำมะโน**

- สำมะโนการเกษตร
- สำมะโนประชากรและเคหะ
- การจัดทำข้อมูลสถิติเพื่อการพัฒนา อนาคต (สำมะโนหมู่บ้านเดิม)

---

**ข้อมูลจากรายงาน**

- รายงานการศึกษาศาสนาในอุดมศึกษาของรัฐ
- ข้อมูลการศึกษารายบุคคลของกระทรวงศึกษาธิการ
- รายงานการศึกษาและรายงานครู

### รูปที่ 9.4 ข้อมูลที่จัดเก็บใน ThaiWikiData (ส่วนข้อมูลจากการจดทะเบียนและข้อมูลสิ่งแวดล้อม)

**ข้อมูลจากการจดทะเบียน**

- ระบบค้นหาข้อมูลสิทธิบัตร
- ระบบตรวจค้นข้อมูลทะเบียนธุรกิจ

---

**ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม**

- ข้อมูลพื้นฐานการจัดการทรัพยากรน้ำระดับหมู่บ้าน
- ทรัพยากรดินและการใช้ที่ดิน
- ทรัพยากรป่าไม้
- ทรัพยากรน้ำ
- ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
- ทรัพยากรพลังงาน
- มลพิษทางอากาศ
- มลพิษทางน้ำ
- มลพิษทางเสียงและความสั่นสะเทือน
- มลพิษจากขยะและสิ่งปฏิกูล
- มลพิษจากของเสียอันตราย
- มลพิษจากสารอันตราย
- สิ่งแวดล้อมเมืองและชุมชน

---

**Linkหน่วยงานต่างๆที่เก็บรวบรวมข้อมูล**

- การจัดทำข้อมูลสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม [E](#)
- Thailand Database Research Archive [E](#)

นอกเหนือจากข้อมูลประเภทต่างๆ แล้ว ThaiWikiData ยังได้รวบรวมรายชื่อเว็บไซต์ของหน่วยงานต่างๆ ที่เก็บข้อมูลสถิติที่สำคัญไว้อีกด้วย เพื่อประโยชน์ในการอ้างอิงต่อไป

ตารางที่ 9.1 แสดงจำนวนชุดข้อมูลใน ThaiWikiData จำแนกตามหน่วยงานที่จัดเก็บข้อมูล

**ตารางที่ 9.1 จำนวนชุดข้อมูลใน ThaiWikiData จำแนกตามหน่วยงานที่จัดเก็บข้อมูล**

ลำดับ	ชื่อหน่วยงาน	จำนวนชุดข้อมูล
1.	สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	41
2.	ศูนย์ข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบท กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย	2
3.	สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล	2
4.	สถาบันรามจิตติ	1
5.	Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)	1
6.	สำนักงานการสำรวจสภาวะสุขภาพอนามัย (สกสอ.) สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.)	1
7.	ศูนย์สารสนเทศ สำนักนโยบายและแผนอุดมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา	1
8.	กรมทรัพย์สินทางปัญญา กระทรวงพาณิชย์	1
9.	กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์	1
10.	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	26
11.	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	9
12.	กระทรวงพลังงาน	4

ข้อมูลที่รวบรวมใน ThaiWikiData แต่ละชุดประกอบด้วยเนื้อหา ซึ่งแบ่งออกเป็นหัวข้อต่างๆ ดังรายละเอียดต่อไปนี้ (ดูรูปที่ 9.5 ซึ่งแสดงตัวอย่างของรายละเอียดของข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม หรือ SES ประกอบ)

- รายละเอียดพื้นฐานของชุดข้อมูล** ได้แก่ ชื่อชุดข้อมูล (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ) หน่วยงานที่จัดเก็บข้อมูล และจุดประสงค์ในการเก็บข้อมูล
- องค์ประกอบที่จัดเก็บของชุดข้อมูล** ซึ่งให้รายละเอียดเกี่ยวกับประเภทและข้อมูลที่มีการจัดเก็บ ช่วงเวลาที่มีข้อมูล และความถี่ในการจัดเก็บข้อมูล ในกรณีที่เป็นข้อมูลที่ ได้จากการสำรวจ ผู้ใช้สามารถดาวน์โหลดแบบสอบถามของการสำรวจเพื่อดูรายละเอียดของคำถามและทางเลือกของคำตอบได้ (ดูรูปที่ 9.6 และ 9.7)
- ความมีอยู่และความสามารถในการเข้าถึงข้อมูล** ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับความมีอยู่ของข้อมูลดิบรายละเอียด (record) ในรูปแบบสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ราคาของข้อมูลดิบ และสถานที่ติดต่อขอ/ซื้อข้อมูลดิบ (ดูรูปที่ 9.8)
- วิธีการเก็บข้อมูล** เช่น ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจจะมีรายละเอียดของวิธีการสุ่มตัวอย่าง (sampling) หน่วย (unit) ในการสำรวจ ช่วงเวลาที่ใช้สำรวจ เป็นต้น (ดูรูปที่ 9.6)

# รูปที่ 9.5 โครงสร้างของข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (SES)

**Thai Wiki Data**

ข้อมูลทาง

- หน้าหลัก
- ข้อเสนอแนะในการใช้งาน
- ความช่วยเหลือ
- ปรับปรุงล่าสุด

ค้นหา

ค้นหา

Search Powered by Siamguru

article แสดงความคิดเห็น แก้ไข history

## ภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES)

สารบัญ (ย่อสารบัญ)

- รายละเอียดพื้นฐาน
- ขอบเขตของข้อมูล
- ความถี่และความสามารถในการเข้าถึงข้อมูล
- วิธีการเก็บข้อมูล
- อื่นๆ

**รายละเอียดพื้นฐาน** [แก้ไข]

- ชื่อชุดข้อมูล**  
การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน
- ชื่อชุดข้อมูลเป็นภาษาอังกฤษ**  
The Household Socio-Economic Survey (SES)
- หน่วยงานที่เก็บข้อมูล**  
สำนักงานสถิติแห่งชาติ ชี
- หน่วยงานที่จัดเก็บไปเก็บข้อมูล**  
สำนักงานสถิติแห่งชาติ
- จุดประสงค์ในการเก็บข้อมูล**  
เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ของครัวเรือน รายจ่ายของครัวเรือน รายละเอียดเกี่ยวกับการซื้อและบริโภคอาหารของครัวเรือน การเปลี่ยนแปลงของพื้นที่และพื้นที่เกษตรกรรม การเป็นเจ้าของสินทรัพย์ต่าง ๆ ลักษณะที่อยู่อาศัย ตลอดจนสภาพความเป็นอยู่อื่นๆ

**ขอบเขตของข้อมูล** [แก้ไข]

- องค์ประกอบของข้อมูลที่จัดเก็บในส่วนของการสำรวจรายปี**
  - ข้อมูลทั่วไป
  - สมาชิกครัวเรือน
  - ทำงานโดยได้รับค่าจ้างและเงินเดือน
  - การประกอบธุรกิจ อุตสาหกรรมหรือวิชาชีพที่ไม่ใช่การเกษตร
  - การประกอบการเกษตร
  - รายได้จากแหล่งอื่นๆที่ไม่ใช่จากการทำงาน
  - การเปลี่ยนแปลงของสินทรัพย์และหนี้สินของครัวเรือนเมื่อเดือนที่แล้ว
  - ลักษณะของที่อยู่อาศัย
  - งบบุคลากรครัวเรือนเมื่อเดือนที่แล้ว
  - ความถี่ของแบบสอบถามฉบับเต็ม ชี
- องค์ประกอบของข้อมูลที่จัดเก็บในส่วนของการสำรวจรายจ่าย**
  - ข้อมูลทั่วไปของครัวเรือน
  - รายจ่ายของครัวเรือน
  - ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับอาหาร
  - รายได้ของครัวเรือน
  - ความถี่ของแบบสอบถามฉบับเต็ม ชี
- องค์ประกอบของข้อมูลที่จัดเก็บเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้าน**
  - ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับครัวเรือน
  - การติดตามประเมินผลครัวเรือนเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินกองทุนหมู่บ้าน / หมู่ชนเมือง
  - ความถี่ของแบบสอบถามฉบับเต็ม ชี
- ประชากร (population) ในการสำรวจ**  
ครัวเรือนส่วนบุคคลที่ประเภท "ไม่รวมกลุ่มบุคคลที่อาศัยอยู่ในโรงแรม ที่พัก โรงเรียนประจำ ครัวเรือนชุด หรือในสถานอื่น เช่น วัด สถานสงเคราะห์
- ช่วงเวลาที่มีข้อมูล**  
ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 ถึง 2547
- ความถี่ของการสำรวจ**  
ทุก 2 ปี

**ความถี่และความสามารถในการเข้าถึงข้อมูล** [แก้ไข]

- ความถี่และความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลสืบย้อนไปรายระเบียน(record)
- มีข้อมูลค้นในรูปแบบสืบเสาะได้ทางออนไลน์(ซีดีรอม)
- มีข้อมูลในรูปแบบสืบเสาะได้ทางออนไลน์ตั้งแต่ปี 2529 ถึง 2547
- ราคาข้อมูลสืบเสาะข้อมูลหนึ่งปี
  - 6,000 บาทสำหรับหน่วยงานราชการ และ 12,000 บาทสำหรับภาคเอกชน
  - 500 ดอลลาร์สหรัฐสำหรับผู้ซื้อจากต่างประเทศ
- มีการจัดทำรายงานสรุปผลของชุดข้อมูลในระดับจังหวัด และระดับประเทศ
- สถานที่ติดต่อขอซื้อข้อมูลฉบับ  
สำนักงานสถิติแห่งชาติ 4/นายมาและโทรศัพท์ 0-2281-0333 ต่อ 1411-1412

ข้อมูลจากการสำรวจ
ด้านสังคม
การเข้าร่วมกิจกรรมทางวัฒนธรรม
การใช้เวลาของประชากร
การเปลี่ยนแปลงของประชากร
การรับงานมาทำที่บ้าน
ค่าตอบแทนภาคเอกชน
ความพิการและภาวะทุพพลภาพ
เดส
เด็กแรกเกิด
ทัศนคติของประชากรเกี่ยวกับภาวะทางสังคม
เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ครัวเรือน)
ประชากรสูงอายุในประเทศไทย
พฤติกรรมการสูบบุหรี่และการดื่มสุราของประชากร
พฤติกรรมการอ่านหนังสือของประชากร
ภาวะการคงชีพของข้าราชการพลเรือนสามัญ
ภาวะการคงชีพของประชากร
ภาวะเจริญดี
เสื่อมลง (โทรทัศน์)
เสื่อมลง (วิทยุ)
เสื่อมลง (หนังสือพิมพ์)
อนามัยและสวัสดิการ
กษ.2: ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน
โครงการกาญจนบุรี
โครงการของ Demographic and Environmental Change in Nangrong
จปร: ข้อมูลความจำเป็นต้น
ฐาน
สภาวะสุขภาพอนามัยของประชาชนไทย
โครงการติดตามสภาวะการเฝ้าและเยาวชนชายจังหวัด (Child Watch)
Programme for International Student Assessment(PISA)
ด้านเศรษฐกิจ
การประเมินการส่งผลกระทบต่อทางระหว่าง
การประกอบกิจการโรงแรมและเกสต์เฮาส์
การประมวลข้อมูลดัชนีกำลังซื้อ
การเปลี่ยนแปลงทางประชณะ
ทะเล
เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (สถานประกอบการ)
ธุรกิจทางการค้าและธุรกิจทางการบริการ
ภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน
อุตสาหกรรมปิโตรเคมี
โรงพยาบาลและสถานพยาบาลเอกชน
ผลิต
องค์การเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร
อุตสาหกรรมภาคก่อสร้าง
อุตสาหกรรมภาคการผลิต
Impact/Climate Change

## 5. รายละเอียดอื่น ๆ ได้แก่ (ดูรูปที่ 9.6)

- การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของการจัดเก็บข้อมูล ในกรณีที่หน่วยงานที่จัดเก็บข้อมูลทำการเปลี่ยนแปลงแนวทางในการจัดเก็บข้อมูล เช่น การเปลี่ยนแปลงความถี่ในการสำรวจ ฯลฯ
- ตัวอย่างการนำข้อมูลไปใช้ในรายงานสถิติหรืองานวิจัยต่าง ๆ เป็นส่วนที่ผู้ที่เคยใช้ข้อมูลสามารถอัปเดตผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องไว้เพื่อให้ผู้ที่สนใจสามารถดาวน์โหลดไปอ่านได้
- ข้อจำกัดของข้อมูล และข้อสังเกตและข้อควรระวังในการใช้ข้อมูล ซึ่งเป็นส่วนที่เปิดให้ผู้ที่เคยใช้ข้อมูลได้มีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์จากการใช้ข้อมูล

รูปที่ 9.6 รายละเอียดของข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (SES)

The screenshot shows the Thai Wikidata page for the topic 'องค์ประกอบของข้อมูลที่จัดเก็บของการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน(รายได้)'. The page includes a search bar, navigation tabs (article, แสดงความคิดเห็น, แก้ไข, history), and a list of 21 items under the heading '↑ ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป'. The items listed are:

- สถานที่ตั้งของครัวเรือน
- ครัวเรือนตั้งอยู่ในหรือนอกเขตเทศบาล
- เดือนที่ทำการสัมภาษณ์ครัวเรือน
- ชื่อหัวหน้าครัวเรือน

Below this list, there are two sub-sections: 'ดูแบบสอบถามหน้า 1 ๕' and 'ดูแบบสอบถามหน้า 2 ๕'. The second main heading is '↑ ตอนที่ 2 สมาชิกครัวเรือน', followed by a list of 21 items:

- จำนวนสมาชิกในครัวเรือน
- ลำดับที่สมาชิกในครัวเรือน
- ชื่อของสมาชิกในครัวเรือนที่ปกติอาศัยอยู่ในครัวเรือน
- ความสัมพันธ์กับหัวหน้าครัวเรือน
  - หัวหน้าครัวเรือน
  - ภรรยาหรือสามี
  - บุตรที่ยังไม่สมรส
  - บุตรที่สมรสแล้ว
  - บุตรชาย บุตรสะใภ้
  - บุตรของบุตร
  - มิตรามารดา(พ่อตา แม่ยาย ปู่ ย่า ตา ยาย )
  - พี่น้องและญาติอื่นๆ
  - ผู้อาศัยและลูกจ้างในธุรกิจครัวเรือน
  - คนรับใช้
- เพศ
- อายุนับถึงวันเกิดครั้งสุดท้าย
- สถานภาพสมรส
  - โสด
  - สมรส
  - หม้าย
  - หย่า
  - แยกกันอยู่
- สถานภาพการศึกษา
  - เรียนอยู่ในสถานศึกษาเอกชน
  - เรียนอยู่ในสถานศึกษารัฐบาล
  - ไม่ได้เรียน



## รูปที่ 9.6 (ต่อ) รายละเอียดของข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (SES)

วิธีการเก็บข้อมูล	[ภาษาไทย]	ข้อมูลจากกรณีศึกษา
<p>(ตัวอย่างการสำรวจในปี 2547)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>วิธีการสำรวจ                             <ul style="list-style-type: none"> <li>สัมภาษณ์หัวหน้าครัวเรือนหรือสมาชิกครัวเรือนโดยตรง</li> </ul> </li> <li>หน่วยในการสำรวจ                             <ul style="list-style-type: none"> <li>ครัวเรือน</li> </ul> </li> <li>วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่าง                             <ul style="list-style-type: none"> <li>วิธีการสุ่มตัวอย่าง</li> </ul> </li> <li>ช่วงเวลาสำรวจ                             <ul style="list-style-type: none"> <li>เดือนมกราคม-กันยายนของปีที่สำรวจ โดยคนผู้สำรวจแบ่งกลุ่มตัวอย่างออกเป็น 12 กลุ่มและดำเนินการสำรวจครัวเรือนตัวอย่างกลุ่มละ 1 เดือน</li> </ul> </li> <li>ขนาดตัวอย่าง                             <ul style="list-style-type: none"> <li>46,620 ตัวอย่าง</li> </ul> </li> <li>ความครอบคลุมของข้อมูลต่อประชากรที่ศึกษา                             <ul style="list-style-type: none"> <li>ประมาณ 0.25% ของครัวเรือนทั้งหมดทั่วประเทศทั้งหมด</li> </ul> </li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>ส่วนในภาคเกษตร</li> <li>ส่วนในบริการและการเกษตร</li> <li>การจัดทำข้อมูลสถิติเพื่อการพัฒนา อชค. (ส่วนในหมู่บ้านเดิม)</li> <li>ข้อมูลจากกรณีศึกษา</li> <li>รายงานการศึกษาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ</li> <li>รายงานการศึกษาและรายงานคู่</li> <li>ข้อมูลจากกรณีศึกษา</li> <li>ระบบค้นหาข้อมูลสิทธิบัตร</li> <li>ระบบตรวจค้นข้อมูลลงทะเบียนธุรกิจ</li> <li>ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม</li> <li>ข้อมูลพื้นฐานการจัดการทรัพยากรประมงหมู่บ้าน</li> <li>ทรัพยากรดินและการใช้ที่ดิน</li> <li>ทรัพยากรป่าไม้</li> <li>ทรัพยากรน้ำ</li> <li>ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง</li> <li>ทรัพยากรพลังงาน</li> <li>มลพิษทางอากาศ</li> <li>มลพิษทางน้ำ</li> <li>มลพิษทางเสียงและความสั่นสะเทือน</li> <li>มลพิษจากขยะและสิ่งปฏิกูล</li> <li>มลพิษจากของเสียอันตราย</li> <li>มลพิษจากสารอันตราย</li> <li>สิ่งแวดล้อมเมืองและชุมชน</li> </ul>
<p>อื่นๆ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในการจัดเก็บข้อมูลในช่วงที่ผ่านมา                             <ul style="list-style-type: none"> <li>ในช่วงแรก มีการสำรวจทุก 5 ปีตั้งแต่ ค.ศ. 2500 แต่เนื่องจากสภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไทยมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ประกอบกับรัฐบาลได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของข้อมูลด้านนี้ในการนำไปใช้เป็นแนวทางกำหนดนโยบายแก้ปัญหาความยากจน คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อ 8 กันยายน 2530 ให้สำนักงานสถิติแห่งชาติทำการสำรวจทุกระยะ 2 ปี</li> </ul> </li> <li>ตัวอย่างการนำข้อมูลไปใช้ในการวิจัย                             <ol style="list-style-type: none"> <li>Human Capital Policy: Building a Competitive Workforce for 21st Century Thailand สำหรับงานสัมมนาประจำปี ของธนาคารแห่งประเทศไทยปี 2548 โดย กอบศักดิ์ ภูตระกูล ฐิติมา ชูเชิด และอัคริน ลาฮูตา link paper <a href="#">PDF</a></li> <li>Long-term Saving in Thailand: Are We Saving Enough and What are the Risks? สำหรับงานสัมมนาประจำปีของธนาคารแห่งประเทศไทยปี 2548 โดย กอบศักดิ์ ภูตระกูล เกียรติพงษ์ อธิปไตย และธรรมณู สดศรีชัย link, paper</li> <li>Rising Thai household debt: Assessing the risks and policy implications สำหรับงานสัมมนาประจำปีของธนาคารแห่งประเทศไทยปี 2547 โดย บรรณ ไพฑูริย์กุล เกียรติพงษ์ อธิปไตย และฐิติมา ชูเชิด link paper <a href="#">PDF</a></li> <li>ใช้ข้อมูลจาก SES ไปสร้างตาราง SAM (Social Accounting Matrix) เพื่อวิเคราะห์การกระจายรายได้ เช่น SAM ปี 2004 ที่สร้างโดย TDRI</li> </ol> </li> <li>ข้อจำกัดของข้อมูล                             <ul style="list-style-type: none"> <li>ครัวเรือนมักจะรายงานข้อมูลทั้งรายได้และรายจ่ายต่ำกว่าความเป็นจริง อย่างไรก็ตาม ข้อมูลของรายได้ต่ำกว่าความเป็นจริงมากกว่ารายจ่าย ซึ่งจะทำให้ความไม่สมดุลกันของข้อมูลทั้งสองฝั่งของรายได้นั้น ข้อมูลเกี่ยวกับค่าจ้างและเงินเดือนจะใกล้เคียงความจึมมากกว่าข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจส่วนตัว สำหรับข้อมูลรายจ่ายที่ต่ำกว่าความเป็นจริง เพราะผู้สัมภาษณ์อาจจะมีค่าใช้จ่ายรายการที่เกิดขึ้นในเวลาว่างถึงของค่าใช้จ่ายบางประเภท สำหรับค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการบันเทิงอื่น ๆ นั้น ผู้ที่ตอบสัมภาษณ์อาจจะไม่เต็มใจที่จะให้คำตอบหรืออาจจะให้คำตอบที่ต่ำกว่าความจริง (รายงานสรุปผลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน, สำนักงานสถิติแห่งชาติ)</li> <li>มูลค่าที่ประมาณขึ้นสำหรับรายการใช้จ่ายที่ไม่เป็นตัวเงิน เช่น มูลค่าสินค้าที่ครัวเรือนผลิตและบริโภคเองหรือได้มาโดยไม่ต้องจ่ายเงินนั้น เป็นค่าประมาณที่ครัวเรือนตอบสัมภาษณ์ประมาณราคาขายปลีกในท้องถิ่นนั้นหากครัวเรือนต้องจ่ายเงินซื้อ ส่วนค่าประเมินค่าเข้าบ้านที่เจ้าของอยู่เองนั้นเป็นค่าประมาณค่าเช่าต่อเดือนซึ่งครัวเรือนจะได้รับถ้าให้เช่าบ้านที่อยู่นั้น (รายงานสรุปผลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน, สำนักงานสถิติแห่งชาติ)</li> </ul> </li> <li>ข้อสังเกตและข้อควรระวังจากผู้ใช้ข้อมูล                             <ul style="list-style-type: none"> <li>ข้อควรระวังเกี่ยวกับการใช้ข้อมูลรายได้ <a href="#">PDF</a> โดย กุลกรรณ อ้นนานนท์ (kullaporn@tdri.or.th) สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) <a href="#">PDF</a></li> <li>การนำข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนไปจัดทำตัวชี้วัดระดับจังหวัดอาจไม่เหมาะสม เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างของการสำรวจไม่ได้ทำมาเพื่อวิเคราะห์ในระดับจังหวัด</li> <li>ควรมีการตรวจสอบและแก้ไขข้อมูล (cleanse) ก่อนใช้งาน เพราะมีข้อผิดพลาดในการป้อนข้อมูล</li> <li>สามารถนำข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนมาทำ panel data ได้ อย่างไรก็ตาม ควรตรวจสอบกับสำนักงานสถิติแห่งชาติให้แน่ใจก่อนว่าปีใดบ้างที่มีการสุ่มซ้ำไม่ บ้านใดบ้างที่มีการสุ่มซ้ำ เช่น ในปี 2545 และ 2547 มีการสุ่มซ้ำนอกเขตเทศบาล ในช่วงเดือนเมษายนถึงกันยายน เป็นต้น ***หมายเหตุ: แม้ว่าบ้านที่สุ่มจะเป็นบ้านเดิม แต่ทว่าอาจมีการเปลี่ยนแปลงบุคคลในครัวเรือน ดังนั้นควรมีการตรวจสอบข้อมูล panel ก่อนนำมาใช้ทุกครั้ง***</li> </ul> </li> </ul>	[แก้ไข]	

## รูปที่ 9.7 คำอธิบายวิธีการใช้ ThaiWikiData

**วิธีการใช้งาน** ท่านสามารถศึกษาข้อมูลการใช้งานทั้งหมดได้จาก วิธีการใช้งาน(ภาษาไทย) [ที่](#) จากวิกิพีเดีย (wikipedia) สารานุกรมเสรี

สารบัญ (ซ่อนสารบัญ)
1 วิธีอ่าน
2 วิธีเขียน
3 การพูดคุย
4 การใช้สีในการเขียนข้อความ

### วิธีอ่าน

อ่าน เหมือนเริ่มทั่วไป แตกต่างกันตรงที่ เวลาเจอลิงก์ ถ้าลิงก์เป็นสีน้ำเงิน แสดงว่า ลิงก์นั้นได้สร้างแล้ว ถ้าลิงก์เป็นสีแดง แสดงว่าลิงก์นั้นยังว่าง และรอให้ผู้ใช้ งานเข้าไปเพิ่มเติมข้อมูล

### วิธีเขียน

- สามารถเขียนและแก้ไขได้ รูปแบบของเว็บคือทุกคนสามารถแก้ไขข้อความได้ แต่ผู้ดูแลสามารถตรวจสอบความเหมาะสมและจัดการให้ถูกต้องได้
- สามารถทดลองเขียนได้ที่ ทดลองใช้งาน
- วิธีการแก้ไขข้อความทำได้โดยกด "edit" ด้านบน หรือว่ากดคำว่า "แก้ไข" ด้านขวามือ

#### ฟังก์ชันในการเขียนข้อความ

==ชื่อหัวข้อ== ใส่ข้อความระหว่าง เครื่องหมาย = จะดึงหัวข้อใหม่ในหน้าเดิม

[[ลิงก์]] ใส่เครื่องหมายวงเล็บเหลี่ยม จะทำลิงก์ไปหน้าอื่น

'''ข้อความ''' ใส่เครื่องหมาย ' จะทำตัวหนา


**วิธีการสร้างหน้าใหม่** สามารถทำได้ 2 วิธี 1. ทำลิงก์จากหน้าเดิม พอเซฟเสร็จก็กดที่ลิงก์ที่เพิ่งสร้าง จะเปิดหน้าใหม่ให้ (ลิงก์คือการทำเครื่องหมาย [] ครอบคำที่ต้องการสร้างหน้าใหม่)

2. แกัดกร URL ด้านบน หลังคำว่า /index.php/..... หรือ title=..... แล้วใส่ชื่อหน้าใหม่ลงไป

### การพูดคุย

ต้องการ	คำสั่ง	ผลลัพธ์	หมายเหตุ
ลงชื่อ	----		ขึ้นชื่อของเราถ้าได้ล็อกอินพร้อมทั้งเวลา
ตอบคำถาม	<pre> เริ่มหัวข้อ 1 : ตอบหัวข้อ 1 เริ่มหัวข้อ 2 : ตอบหัวข้อ 2 :: ตอบต่อจากคำตอบหัวข้อ 2 อ่างจากความเห็นเดิม : ตอบหัวข้อ 2 ที่ความเห็นอื่น </pre>	<pre> เริ่มหัวข้อ 1 ตอบหัวข้อ 1 เริ่มหัวข้อ 2 ตอบหัวข้อ 2 ตอบต่อจากคำตอบหัวข้อ 2 ที่ความเห็น อ่างจากความเห็นเดิม ตอบหัวข้อ 2 ที่ความเห็นอื่น </pre>	ใช้เครื่องหมาย : (โคลอน) เพื่อย่อหน้าเข้ามา พิมพ์โคลอนเพื่อแสดงถึงจำนวนครั้ง

## รูปที่ 9.8 วิธีการลงทะเบียนเพื่อแก้ไขข้อมูลใน ThaiWikiData



มีานอกทาง

- หน้าหลัก
- ข้อเสนอแนะในการใช้งาน
- ความช่วยเหลือ
- ปรับปรุงล่าสุด

ค้นหา

Search Powered by Siamguru

article
แสดงความคิดเห็น
view source
history

### Howto

#### ข้อเสนอแนะในการใช้งาน

#### ขั้นตอนการใช้งาน เว็บไซต์ Thai Wiki Data

Download วิธีการใช้งานพื้นฐาน [ที่นี่](#)

- การสมัครสมาชิก ท่านสามารถสมัครสมาชิกที่ ลงทะเบียน [ที่นี่](#) โดยใช้ชื่อจริงในการลงทะเบียน ดูรายละเอียดตามภาพประกอบ

ตัวอย่างการลงทะเบียนของคุณ **วรพงษ์ สงวนจิตร (WORAPONG SANGUANCHIT)**  
 กรุณาใช้ `username` ด้วยชื่อจริงของคุณเพื่อความเป็นระเบียบและความสะดวกในการใช้งาน

special page

ล็อกอิน

**สร้าง account ใหม่**

สำหรับผู้ใช้และลงทะเบียนที่ กรุณาทำการ Log in. และสำหรับผู้ใช้คอมพิวเตอร์ Account ที่ระบุไว้ชื่อที่รวมลงบัญชี username ที่มีความหมายและสามารถใช้งานได้คือ "ชื่อจริง+นามสกุล" "ชื่อจริง+นามสกุล" แทนที่จะใช้ชื่อ

ชื่อผู้ใช้:

รหัสผ่าน:

ยืนยันรหัสผ่านด้วย:

Real name:

Remember me

รูปที่ 1 หน้าลงทะเบียน Account กรอกข้อมูลของคุณ แล้วคลิกปุ่มสร้าง Account ใหม่

special page

ล็อกอิน

**ล็อกอิน**

Don't have a login? [Create an account.](#)

ต้อง enable cookie เพื่อล็อกอินสู่ ThaiWikiData ได้

ชื่อผู้ใช้:

รหัสผ่าน:

Remember me

รูปที่ 2 แสดงหน้าต่าง ล็อกอิน กรอกข้อมูลของคุณทั้ง username-password ที่ได้จากการลงทะเบียน

special page

Login successful

You are now logged in to ThaiWikiData as "Worapong".

คลิกที่นี่ เพื่อ Logout.

เกี่ยวกับ ThaiWikiData [Discussions](#)

รูปที่ 3 แสดงรายละเอียดว่าเข้าสู่ระบบเรียบร้อยแล้ว

- เมื่อเข้าเป็นสมาชิกแล้ว จะมีสิทธิ์ในการแก้ไขบทความ การอัปโหลดไฟล์ และการแสดงความคิดเห็น
- ตรวจสอบว่า username และ password ที่สมัครไว้ดี และควรเก็บเป็นความลับ
- เมื่อเลิกใช้งานแควรด ล็อกเอาท์ ที่มุมด้านขวาของหน้าเว็บ และทำการล็อกอินใหม่เมื่อเข้ามาใช้งาน
- หากมีคำถามสามารถเข้าไปในส่วนของ [การแสดงความเห็น](#) เพื่อทำการพูดคุย กับสมาชิกท่านอื่นหรือผู้ดูแล โดยเข้าไปที่เมนูด้านบน
- ท่านสามารถติดต่อ admin ได้ทาง E-mail [ที่นี่](#)

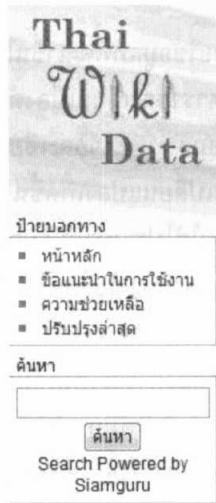
## จุดเด่นของ ThaiWikiData

- การที่ ThaiWikiData เป็นไดเรกทอรีข้อมูลที่พัฒนาขึ้นในระบบออนไลน์บนเครือข่ายอินเทอร์เน็ตทำให้ผู้ใช้มีความสะดวกในการค้นหารายละเอียดเบื้องต้นของข้อมูลที่สนใจ โดยไม่จำเป็นต้องเดินทางไปยังหน่วยงานที่เก็บข้อมูล และรายละเอียดของข้อมูลใน ThaiWikiData สามารถถูกแก้ไขได้อย่างรวดเร็ว หากมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น
- ThaiWikiData ถูกพัฒนาขึ้นโดยใช้โปรแกรมที่เรียกว่า mediawiki ซึ่งทำให้ผู้ใช้สามารถอ่านและมีส่วนร่วมในการปรับปรุงเนื้อหาของเว็บไซต์ได้ โดยวิธีการแก้ไขเนื้อหาถูกออกแบบให้ง่ายสำหรับบุคคลทั่วไปที่ไม่เคยมีประสบการณ์ในการทำเว็บไซต์มาก่อนดังแสดงในรูปที่ 9.7 ทั้งนี้ ThaiWikiData กำหนดให้ผู้ที่ต้องการจะเพิ่มเติมหรือแก้ไขเนื้อหาในเว็บไซต์ต้องลงทะเบียนตามขั้นตอนดังรูปที่ 9.8 เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการใช้เว็บไซต์ไปในแนวทางที่ไม่เหมาะสม
- ThaiWikiData ถูกออกแบบให้ง่ายในการสืบค้น (search) ข้อมูล เนื่องจากใช้โปรแกรมสืบค้นที่ได้จัดทำขึ้นเป็นพิเศษ<sup>2</sup> โดยผู้ใช้สามารถใส่คำสำคัญ (keyword) เป็นภาษาไทยเพื่อสืบค้นข้อมูลที่ต้องการ ดังรูปที่ 9.9 ซึ่งช่วยอำนวยความสะดวกในการค้นหาข้อมูล และสามารถสืบค้นได้ดีกว่าการสืบค้นด้วยโปรแกรมการสืบค้นของ mediawiki
- ThaiWikiData ถูกออกแบบให้เป็นเวทีในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์ระหว่างผู้ที่เคยใช้ข้อมูลในหัวข้อ “ข้อสังเกตและข้อควรระวังจากผู้ที่เคยใช้ข้อมูล” ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างมากต่อผู้ที่เพิ่งเริ่มใช้ข้อมูลเป็นครั้งแรกและยังไม่รู้จักลักษณะเฉพาะและข้อจำกัดของข้อมูล เช่น จุดเด่นของข้อมูล SES คือเป็นข้อมูลที่ได้จากการสำรวจต่อเนื่องกันมาเป็นระยะเวลายาวนานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 จนถึงปัจจุบัน และข้อมูลการสำรวจบางปี (เช่น ปี 2545 และ 2547) สามารถนำไปใช้ในลักษณะของ panel data ได้ เนื่องจากมีการสำรวจซ้ำครัวเรือนเดิมในปีก่อนหน้าบางส่วน ในขณะที่เดียวกัน SES ก็มีจุดอ่อนที่สำคัญหลายประการ เช่น การที่ข้อมูลรายได้ของบุคคลและรายได้ครัวเรือนไม่สอดคล้องกัน เป็นต้น<sup>3</sup>
- ThaiWikiData มีรายงานผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลแต่ละชุด ซึ่งสามารถดาวน์โหลดได้ เช่น บทความเรื่อง Long-term Saving in Thailand: Are We Saving Enough and What are the Risks? โดย กอบศักดิ์ ภูตระกูล เกียรติพงศ์ อริยปรัชญา และธรรมนุญ สดศรีชัย ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งใช้ข้อมูล SES การรวบรวมรายงานการวิจัยโดยจำแนกตามชุดข้อมูลในลักษณะดังกล่าวน่าจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ใช้โดยเฉพาะกลุ่มนักศึกษาหรือนักวิจัยรุ่นใหม่ ซึ่งจะสามารถทราบได้อย่างรวดเร็วว่า ข้อมูลแต่ละชุดนั้นเคยถูกนำไปใช้อย่างไรบ้าง

<sup>2</sup> โปรแกรมสืบค้นของ ThaiWikiData ได้รับการจัดทำขึ้นโดยความอนุเคราะห์ของบริษัท Siam Guru ซึ่งเป็นผู้นำในการพัฒนาเครื่องสืบค้นในประเทศไทย

<sup>3</sup> ดูรายละเอียดจาก ThaiWikiData ในหัวข้อ “ข้อสังเกตและข้อควรระวังจากผู้ที่เคยใช้ข้อมูล” ในชุดข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน

### รูปที่ 9.9 โปรแกรมการสืบค้นข้อมูลใน ThaiWikiData



ISBN 978-974-7002-48-5

การประเมินนโยบายสาธารณะด้านสังคมด้วยวิธีการเศรษฐมิติ

สนับสนุนการวิจัยและการจัดพิมพ์โดย

มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.)

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

565 ซอยรามคำแหง 39 เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ 10310

โทร. 02 718 5460 โทรสาร 02 718 5461-2

Website: <http://www.info.tdri.or.th>