

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

ชุดโครงการวิจัยการคลังรัฐบาล
เพื่อสนับสนุนประสิทธิภาพ
และความเป็นธรรมในสังคม

รศ.ดร. ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ

มีนาคม 2544

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 กล่าวนำ	1-1
1.2 จุดประสงค์ของชุดโครงการวิจัย	1-3
1.3 นโยบายการคลัง: ระบบภาษีและการงบประมาณ	1-3
บทที่ 2 ความเป็นธรรมในสังคม	
2.1 กล่าวนำ	2-1
2.2 กรอบความคิดและหลักการ	2-3
บทที่ 3 โครงการวิจัยที่ 1 เครื่องชี้วัดความยากจนและความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้: ข้อมูลพื้นฐานและการวิจัยเพื่อสนับสนุนนโยบายสร้างความเป็นธรรม	
3.1 กล่าวนำ	3-1
3.2 มุมมองของนักเศรษฐศาสตร์ต่อความเป็นธรรมของการกระจายรายได้	3-4
3.3 เครื่องชี้วัดการกระจายรายได้และความยากจน	3-6
3.4 วัตถุประสงค์การศึกษา	3-9
3.5 วิธีการวิจัยและกิจกรรมการวิจัย	3-10
3.5.1 เครื่องชี้วัดด้านความยากจน และ ความด้อยโอกาส	3-10
3.5.2 การพัฒนาฐานข้อมูล	3-11
3.5.3 ฐานข้อมูลฯ และการขยายผลการวิจัย	3-12
3.5.4 ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างและเงินเดือน (wage inequality)	3-12
3.5.5 การวัดความมั่งคั่ง (wealth inequality)	3-13
3.6 ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา	3-14
ภาคผนวก ก	3-20
ภาคผนวก ข	3-52

บทที่ 4 โครงการวิจัยที่ 2 พลวัตของความยากจนและการหลุดพ้นจากกับดัก	4-1
ความยากจน: การวิจัยระดับครัวเรือนโดยใช้กรณีศึกษา	
4.1 กล่าวนำ	4-1
4.2 กรอบความคิดและทฤษฎี	4-4
4.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4-10
4.4 ขอบเขตการวิจัย	4-11
4.5 ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัย	4-11
4.6 วิธีการวิจัย	4-11
4.7 สมมุติฐานของการวิจัย	4-12
4.8 ประโยชน์ที่จะได้รับ	4-13
4.9 ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา	4-15
บทที่ 5 โครงการวิจัยที่ 3 ภาวะภาษีและการกระจายประโยชน์จากรายจ่ายรัฐบาล	5-1
5.1 กล่าวนำ	5-1
5.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	5-2
5.3 ขอบเขตการวิจัย	5-5
5.4 ทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย	5-5
5.5 วิธีการวิจัย	5-6
5.6 การวิเคราะห์	5-7
5.7 ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา	5-8
5.8 ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	5-8
5.9 ระยะเวลาในการศึกษา	5-9
ภาคผนวก 5-1	5-14
บทที่ 6 โครงการวิจัยที่ 4 การจัดสรรงบประมาณรายสาขาและระบบวิเคราะห์	6-1
กระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของประชาชน	
6.1 เหตุผลและความจำเป็น	6-1
6.2 กิจกรรมการวิจัย	6-3

6.3	แบบจำลองการจัดสรรรายจ่ายรัฐเป็นรายสาขา	6-5
6.4	การเชื่อมโยงการวิจัยไปประยุกต์ใช้เชิงนโยบาย	6-6
6.4.1	ข้อเสนอระบบสถาบัน (วิธีการทำงาน)	6-6
6.4.2	ภารกิจของ ET	6-7
6.5	ตัวอย่างของข้อมูลที่จะต้องพัฒนาเพื่อนำมาประกอบในการสร้างแบบจำลอง	6-7
6.6	ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา	6-8
บทที่ 7	โครงการวิจัยที่ 5 ความเป็นธรรมด้านสุขภาพและระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า	7-1
7.1	กล่าวนำ	7-1
7.2	แนวคิด ความเป็นธรรมฯ และการประกันสุขภาพถ้วนหน้า	7-2
7.3	วัตถุประสงค์ของการวิจัย	7-3
7.4	หัวข้อการวิจัย	7-3
7.5	ขอบเขตการศึกษา	7-9
7.6	วิธีการศึกษา	7-10
7.7	แหล่งข้อมูลและการสำรวจข้อมูลเพิ่มเติม	7-11
7.8	วิธีการวิเคราะห์	7-11
7.9	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7-12
7.10	ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา	7-13
บทที่ 8	โครงการวิจัยที่ 6 รายจ่ายภาครัฐด้านการศึกษา : การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย	8-1
	ลินเพื่อการศึกษาและภาษีผู้สำเร็จการศึกษา	
8.1	กล่าวนำ	8-1
8.2	หัวข้อการวิจัย	8-3
8.3	วัตถุประสงค์ของการวิจัย	8-5
8.4	กรอบความคิดและวิธีวิเคราะห์	8-5
8.5	แบบจำลองเศรษฐกิจ	8-6
8.6	ขอบเขตการศึกษา	8-6
8.7	วิธีการศึกษา	8-6
8.8	ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์	8-8

8.9 ประโยชน์ที่ได้รับ	8-9
8.10 ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา	8-10
บทที่ 9 โครงการวิจัยที่ 7 บริการสวัสดิการสังคมในกลุ่มผู้สูงอายุ: ข้อเสนอรูปแบบการกระจายบริการสู่ท้องถิ่น	9-1
9.1 หลักการและเหตุผล	9-1
9.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	9-4
9.3 ทบทวนวรรณกรรม	9-4
9.4 ขอบเขตการวิจัย	9-7
9.5 นิยามศัพท์	9-8
9.6 ระเบียบวิธีวิจัย	9-8
9.6.1 วิธีการศึกษา	9-8
9.6.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	9-9
9.6.3 การวิเคราะห์ข้อมูล	9-10
9.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	9-10
9.8 ระยะเวลาในการทำงาน	9-11
บทที่ 10 โครงการวิจัยที่ 8 การประเมินประสิทธิภาพและความเสมอภาคของรายจ่ายการเกษตร	10-1
10.1 หลักการและเหตุผล	10-1
10.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	10-3
10.3 คำถามหลักของการวิจัย (research questions)	10-3
10.4 กรอบแนวคิด/ฐานคิดที่ใช้ในการวิจัย	10-4
10.5 ขอบเขตของการวิจัย	10-5
10.6 ระเบียบวิธีวิจัย	10-6
10.6.1 ข้อมูลและวิธีการรวบรวมข้อมูล	10-6
10.6.2 วิวิธีวิเคราะห์	10-8
10.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	10-8
10.8 ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา	10-10

บทที่ 11	โครงการวิจัยที่ 9 รายจ่ายรัฐบาลเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการแบ่งรายได้ภาษี : ข้อเสนอการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้ท้องถิ่นและการจัดสรรที่เป็นธรรม	11-1
11.1	กล่าวนำ	11-1
11.2	วัตถุประสงค์ของการวิจัย	11-4
11.3	กรอบความคิด	11-4
11.4	แบบจำลองที่ใช้ในการศึกษา	11-6
11.5	วิธีการศึกษา	11-8
11.6	ขอบเขตการศึกษา	11-9
11.7	ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์	11-10
11.8	ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา	11-10
11.9	ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา	11-11
บทที่ 12	โครงการวิจัยที่ 10 การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการใช้จ่ายของรัฐบาล : กรณีโครงการพัฒนาท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน	12-1
12.1	หลักการและเหตุผล	12-1
12.2	ประเด็น/คำถามในการวิจัย	12-2
12.3	วัตถุประสงค์ของการวิจัย	12-2
12.4	กรอบแนวคิด	12-2
12.4.1	แนวคิดในการกำหนดประเภทโครงการ	12-2
12.4.2	แนวคิดในการวัดผลสำเร็จของโครงการพัฒนาท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน	12-4
12.4.3	การเปรียบเทียบผลสำเร็จจากกระบวนการมีส่วนร่วม	12-6
12.5	ขอบเขตของการวิจัย	12-6
12.6	วิธีวิจัย/การวิเคราะห์	12-7
12.7	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	12-8
12.8	ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา	12-9

บทที่ 13 บุคคลากร

13-1

ภาคผนวกบุคคลากร

สารบัญญัตินำ

ตารางที่	หน้า
<u>ตารางที่ 9-1</u> แสดงเป้าหมายและงบประมาณการจัดบริการเบี้ยยังชีพของรัฐ พ.ศ. 2536-2542	9-4
<u>ตารางที่ 9-2</u> แสดงการเลือกพื้นที่ที่คาดว่าจะทำการศึกษา	9-8
<u>ตารางที่ 12-1</u> การจัดประเภทของโครงการโดยจำแนกตามลักษณะของการมีส่วนร่วม	12-4

สารบัญภาพ

รูปที่	หน้า
รูปที่ 1-1 กระบวนการงบประมาณ	1-7
แผนภูมิที่ 4.1 การวิเคราะห์พฤติกรรมของคนจน โดยกรอบ Situational rationality	4-6

1 บทนำ

1.1 กล่าวนำ

ภาครัฐบาล (Government sector) เป็นองค์กรทางเศรษฐกิจและการเมืองที่มีบทบาทสำคัญยิ่งนอกเหนือจากการป้องกันประเทศและการปกครองภาครัฐบาลทำหน้าที่ในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน รัฐบาลใช้เงินผ่านระบบการงบประมาณของแผ่นดินซึ่งมีทั้งรายได้และรายจ่าย รายได้ของรัฐบาลมาจากภาษี อากร รัฐพาณิชย์ รวมทั้งการกู้ยืม ส่วนรายจ่ายของรัฐบาลประกอบด้วยจากทั้งรายจ่ายประจำที่เป็นค่าจ้างเงินเดือนสำหรับข้าราชการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ทั่วประเทศ รายจ่ายอื่นการลงทุนและผลิตโครงการเฉพาะเพื่อแก้ไขปัญหาทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ปัจจุบันเงินรายได้ของรัฐบาลไทยในแต่ละปีมีเก้าแสนล้านบาท (900,000 ล้านบาท) ซึ่งมีแนวโน้มปรับเปลี่ยนขึ้นทุกปี คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 18 ของ GDP หมายถึงอำนาจการควบคุมการใช้จ่ายของประเทศ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงหรือดำเนินการของรัฐบาลจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวม

ในทัศนะที่ควรจะเป็น การทำงานด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลค่านึงเป้าหมายหลัก 3 ประการคือ 1) เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพ (stabilization) โดยรัฐบาลใช้เครื่องมือในด้านภาษีอากร และการใช้จ่ายผ่านระบบงบประมาณช่วยกระตุ้นหรือยับยั้งการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งจะช่วยในการจัดการความต้องการบริโภครวม และระดับราคาสินค้าไม่ให้ความหวือหวาในการปรับเปลี่ยนขึ้นลง 2) เพื่อให้มีการกระจายรายได้ (distribution) ผ่านระบบภาษีและระบบสวัสดิการสังคม 3) เพื่อให้มีการจัดสรรทรัพยากรได้ทั่วถึง (allocation) โดยรัฐบาลจะเป็นผู้จัดหารบริการและสินค้าสาธารณะทั้งที่ผลิตเองและที่ผู้อื่นผลิต เพื่อตอบสนองได้ตรงต่อความต้องการของประชาชนและกระจายไปอย่างทั่วถึงทุกกลุ่มชนชั้นของประชาชน โดยการจัดสรรงบประมาณให้กับกิจกรรมหรือสาขาที่มีผลประโยชน์ต่อสังคมสูง

แต่ในความเป็นจริงแล้วการดำเนินการของรัฐบาลมีข้อบกพร่องโดยไม่ตั้งใจในสังคม เนื่องจากกลไกการทำงานของหน่วยราชการมีข้อบกพร่อง การจัดสรรเงินของรัฐที่ไม่เหมาะสม อาทิเช่น ภาครัฐบาลขาดข้อมูลที่ถูกต้อง ภาครัฐบาลไม่ทราบถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน กระบวนการจัดสรรเงินงบประมาณมีอคติ การจัดสรรเงินตามข้อเรียกร้องของผู้มีอำนาจทางการเมือง การไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน แต่อย่างไรก็ตามได้มีผู้ให้ความสนใจเกี่ยวกับความด้อยประสิทธิภาพและไม่

มีความเป็นธรรมของรัฐบาลในการจัดหาบริการและสินค้าสาธารณะไว้ดังนี้ (ไกรยุทธ ธีรยา คีนันท์, 2540)

- 1) เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ในการเสนอโครงการพัฒนามักจะมองที่ผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับตนเองหรือหน่วยงานมากกว่าที่มองผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับส่วนรวมหรือประชาชนโดยทั่วไป เช่น การขอให้ได้งบประมาณรายจ่ายมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยอ้างถึงความจำเป็นและปัญหาต่างๆ ที่จะต้องแก้ไข ทำให้หน่วยงานมีขนาดของงบประมาณที่โตขึ้น มีอัตรากำลังและตำแหน่งเพิ่มขึ้น จนกระทั่งสามารถแยกออกไปเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งเพิ่มโอกาสและความก้าวหน้าในอาชีพการงานให้กับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ นอกเหนือไปจากนั้นในการวัดประสิทธิภาพการใช้งบประมาณ จำเป็นที่จะต้องใช้งบประมาณที่ได้รับการอนุมัติให้หมดในแต่ละปีงบประมาณ ส่งผลให้ในช่วงใกล้สิ้นสุดปีงบประมาณ หน่วยงานจะมีการเร่งการใช้จ่ายจนไม่คำนึงถึงประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการบริหารงบประมาณ
- 2) หน่วยงานต้องการที่จะใช้เทคโนโลยีทันสมัยล่าสุดซึ่งมีราคาแพง โดยไม่ค่อยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับ และเทคโนโลยีอื่นที่สามารถทดแทนกันได้ และในบางครั้งในหน่วยงานเหล่านั้นไม่มีบุคลากรที่มีความสามารถเพียงพอในการบริหารจัดการเทคโนโลยีทันสมัยเหล่านั้น จึงทำให้การพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานไม่ประสบความสำเร็จเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณที่สูงสูญเสียไปกับการใช้เทคโนโลยีล่าสุด นอกเหนือไปจากนั้นในบางครั้งการใช้เทคโนโลยีทำให้ลดบทบาทของหน่วยงาน ส่งผลให้เกิดการต่อต้านไม่ให้ความร่วมมือในการนำเทคโนโลยีมาใช้ ส่งผลให้เกิดความสูญเปล่าในการลงทุนกับเทคโนโลยีเหล่านั้น
- 3) ความต้องการให้มีโอกาสรวบรวมข้อมูลข่าวสารมากที่สุดเนื่องจากหน่วยงานที่มีข้อมูลข่าวสารมากที่สุดจะมีความได้เปรียบในการตัดสินใจได้อย่างมีคุณภาพ ส่งผลให้แต่ละหน่วยงานแข่งขันกันเก็บข้อมูลข่าวสารให้มากที่สุดโดยไม่ได้อำนาจความจำเป็นต้องใช้ แต่ชนเดียวกันก็กีดกันหน่วยงานหรือบุคคลอื่นไม่ให้มีโอกาสล่วงรู้และเข้าถึงข้อมูลที่ตนเองจัดเก็บไว้ ส่งผลให้แต่ละหน่วยงานพยายามจัดทำระบบข้อมูลรวมทั้งจัดเก็บข้อมูลโดยมีความซ้ำซ้อนกัน และไม่มีประสิทธิภาพ

จากปัญหาที่เกิดขึ้น เราจะพบว่ากระบวนการทำงานและการจัดการเกี่ยวกับการคลังของประเทศไทย ยังไม่สามารถไปสู่เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ยิ่งไปกว่านั้นยังเป็นการเปลี่ยนแปลงและสร้างความไม่เป็นธรรมในสังคมให้เพิ่มมากขึ้น ชุดโครงการวิจัย การคลังรัฐบาลเพื่อสนับสนุนประสิทธิภาพและสร้างความเป็นธรรมในสังคม จึงจัดทำขึ้นเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ในด้านเศรษฐศาสตร์การคลังและสร้าง “ความรู้องค์รวม” ด้านการคลังของรัฐบาล รวมทั้งการสร้างเครือข่ายของสถาบันวิชาการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยความร่วมมือกันของกลุ่มนักวิจัยที่มีความสนใจร่วมกันเพื่อพัฒนาชุดโครงการนี้

ในกระบวนการศึกษานี้ วัตถุประสงค์การวิจัยเป็นการสร้างความรู้ใหม่ด้านเศรษฐศาสตร์สาธารณะ และมุ่งประโยชน์

เชิงนโยบายเป็นหลัก จึงเป็นการวิเคราะห์ไปข้างหน้าเกี่ยวกับผลกระทบของสังคมจากการปรับโครงสร้างภาษี และการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยการศึกษาการกระจายรายได้ ภาระภาษีอากรและการกระจายผลประโยชน์จากงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล นอกจากนั้นแล้วโจทย์อีกส่วนหนึ่งจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินในโครงการของรัฐบาลในด้านสังคม เพื่อหาแนวทางในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้ตรงกับกลุ่มเป้าหมาย (target group) ซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความเป็นธรรมในสังคม และในที่สุดจะเป็นการเผยแพร่ผลงานในประชาคมวิชาการ และการประชาสัมพันธ์ผลงานต่อสาธารณะผ่านสื่อมวลชน

1.2 จุดประสงค์ของชุดโครงการวิจัย

- การวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่เกี่ยวกับการบริหารการคลังของรัฐบาลไทย
- การวิจัยเชิงนโยบายเพื่อสนับสนุนประสิทธิภาพการใช้จ่ายภาครัฐ
- การวิจัยเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม เพื่อส่งเสริมให้การใช้จ่ายภาครัฐเกิดประโยชน์กับประชาชนกลุ่มเป้าหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพการจัดสรรเงินของรัฐบาล
- การสร้างเครือข่ายของนักวิจัยสาขาเศรษฐศาสตร์การคลังทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

1.3 นโยบายการคลัง: ระบบภาษีและการงบประมาณ

ในกระบวนการบริหารนโยบายการคลังของรัฐบาล การหารายได้โดยการจัดเก็บภาษีจะส่งผลกระทบต่อประชาชนที่จะต้องรับผลกระทบ ดังนั้นการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดเก็บ ฐานภาษี อัตราภาษี จะส่งผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง แต่หากรัฐบาลไม่จัดเก็บภาษีหรือจัดเก็บได้น้อยมาก รัฐบาลก็จะขาดรายได้เพื่อการพัฒนาประเทศ รัฐบาลจึงมีความระมัดระวังเป็นอย่างมากในการจัดการระบบภาษี การจัดเก็บภาษีจะส่งผลกระทบต่อส่วนต่างๆ ของสังคมซึ่งมีลักษณะต่างๆ กันคือ 1) เป็นการแย่งทรัพยากรจากภาคเอกชนและประชาชนส่งผลให้การบริโภค การออมและการลงทุนของเอกชนลดลง แต่อย่างไรก็ตามเอกชนและประชาชนมีหลายกลุ่ม ซึ่งได้รับภาระภาษีไม่เท่ากัน ดังนั้นการวิเคราะห์ผลกระทบทั้งด้านภาระภาษีและผลประโยชน์ที่แต่ละกลุ่มจะได้รับจากโครงการของรัฐบาลจึงเป็นสิ่งที่ต้องทำการศึกษาต่อไป 2) เกิดภาระส่วนเกินจากการเสียภาษี (excess burden) เนื่องจากการเสียภาษีเป็นการทำให้สินค้ามีราคาสูงขึ้น ผู้บริโภคที่เคยบริโภคสินค้านั้น ณ ราคาเดิมก็เสียโอกาสในการบริโภคสินค้าเหล่านั้น ในขณะเดียวกันกับผู้ผลิตที่เคยผลิตสินค้าที่มีต้นทุนสูงแต่ไม่มากกว่าราคาดตลาดยังขายในตลาดได้ก็จะเสียโอกาสในการผลิตสินค้า

ด้านนี้ นั่น ซึ่งก่อให้เกิดความสูญเสียของระบบเศรษฐกิจโดยรวม (deadweight loss) ส่งผลให้เกิดภาระส่วนเกินแก่ทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค 3) มีผลกระทบต่อผลผลิตประชาชาติที่เกิดจากภาวะภาษีที่เกิดขึ้น จะส่งผลต่อการบริโภค การออม และการลงทุน ซึ่งจะมีผลต่อผลผลิตประชาชาติโดยตรง 4) ผลกระทบต่อการจ้างงานซึ่งจะเกิดขึ้นจากภาวะภาษีไปลดรายได้ของประชาชนทั่วไป ทำให้การบริโภคลดลง จนถึงทำให้การจ้างงานลดลงได้ แต่อย่างไรก็ตามภาวะนี้จะถูกชดเชยได้ด้วยโครงการสร้างงานของรัฐบาล

ในการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลนั้นผู้ที่รับภาระภาษีตามกฎหมายนั้น อาจจะไม่ได้รับภาระภาษีที่แท้จริงซึ่งเกิดจากการผลักภาระภาษีของผู้ผลิตหรือผู้ขายให้กับประชาชนผู้บริโภค ซึ่งจะผลักไปได้มากหรือน้อยขึ้นอยู่กับค่าความยืดหยุ่นของราคาต่อสินค้าต่างๆ เหล่านั้น หากเป็นสินค้าจำเป็นและไม่มีสินค้าอื่นมาทดแทน การผลักภาระภาษีจะทำได้มากหรือเกือบทั้งหมด

แต่อย่างไรก็ตามในระบบภาษีของประเทศไทยนั้น การวิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพในการกระจายตัวภาระภาษีให้เกิดความเป็นธรรมโดยที่ผู้มีรายได้ได้น้อยและผู้ด้อยโอกาสในสังคมซึ่งไม่ควรจะต้องรับภาระภาษี เป็นจำนวนมากกว่าผู้ที่มีรายได้สูงกว่าโดยเปรียบเทียบ รวมถึงกลุ่มผู้ด้อยโอกาสเหล่านั้นควรจะได้รับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายภาษีในรูปแบบของงบประมาณของรัฐบาล จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินนโยบายภาษีและนโยบายระบบงบประมาณเพื่อลดความไม่เป็นธรรมในสังคม ลดความยากจน และเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณในอนาคต

การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเป็นอีกเครื่องมือหนึ่งของรัฐบาลในการบริหารนโยบายการคลัง ในขั้นตอนกระบวนการจัดสรรงบประมาณของไไทยนั้น สามารถสรุปเบื้องต้นได้ดังภาพที่ 1 ซึ่งในกระบวนการจัดสรรนั้น จะมีการประชุมเพื่อกำหนดเป้าหมายของการจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีโดยมีผู้เกี่ยวข้องคือ สำนักงานงบประมาณ ธนาคารแห่งประเทศไทยที่จะคอยดูแลเรื่องอัตราดอกเบี้ย บริมาณเงินในระบบ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่จะคอยดูแลในเรื่องของเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อและการว่างงาน รวมทั้งความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยในการประชุมนั้นจะมีการกำหนดกรอบวงเงินกว้าง รวมทั้งจำแนกรายจ่ายตามลักษณะงานออกเป็น 9 ด้านได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านสวัสดิการสังคม ด้านการป้องกันประเทศ ด้านการรักษาความสงบภายใน ด้านการบริการทั่วไป ด้านการชำระหนี้เงินกู้ และด้านอื่นๆ จากนั้นสำนักงานงบประมาณจะขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี แล้วจึงจะเป็นผู้แจ้งให้กับหน่วยราชการต่างๆ ทราบวงเงินเพื่อให้แต่ละหน่วยราชการเสนอแผนงบประมาณของตนเองเข้ามาสู่สำนักงานงบประมาณ จากนั้นสำนักงานงบประมาณจะ

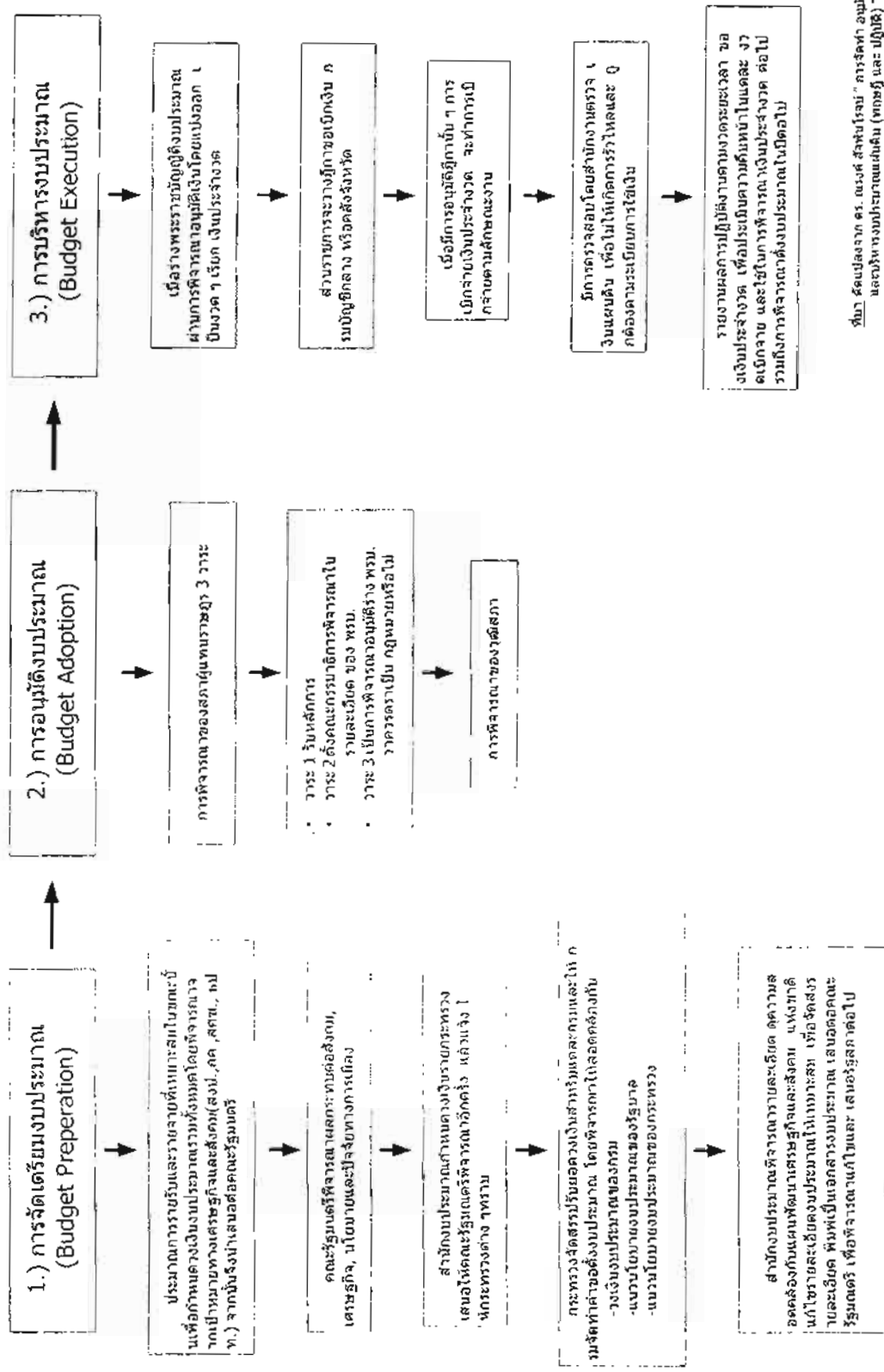
ดำเนินการพิจารณาปรับปรุงทั้งโครงการและวงเงินงบประมาณและจัดทำเอกสารงบประมาณให้กับรัฐบาลอนุมัติอีกครั้ง จากนั้นก็จะผ่านขั้นตอนการพิจารณาของรัฐบาลเพื่อตราเป็นกฎหมายบังคับใช้ต่อไป เราจะพบว่าในกระบวนการจัดเตรียมงบประมาณเบื้องต้นที่เกิดขึ้นจะเป็นการทำงานระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง กับรัฐบาลเพื่อกำหนดวงเงินและจัดสรร ประชาชนผู้เสียภาษีอากรรวมทั้งสภาผู้แทนราษฎรแทบจะไม่มีโอกาสในการเสนอโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่แต่อย่างใด ยกเว้นแต่ว่าสามารถเข้าไปล่วงลูกการตั้งเรื่องเสนอโครงการของแต่ละกระทรวงทบวงกรม ได้เองซึ่งเป็นผลเสียต่อระบบงบประมาณที่ไม่ได้เอื้อประโยชน์กับผู้ด้อยโอกาสอย่างแท้จริง

แต่อย่างไรก็ตามในการจัดสรรงบประมาณของประเทศไทยนั้น มีอุปสรรคและปัญหาที่ทำให้ผลที่ได้รับไม่ตรงตามเป้าหมายของการงบประมาณ (ณรงค์ สัจพันธุ์, 2538) ซึ่งพอจะสรุปได้เป็นด้านๆ ดังนี้ 1) ปัญหาด้านระบบงบประมาณ ซึ่งจะเริ่มจากการจัดเตรียมงบประมาณที่ไม่มีการวางแผนระยะยาวเพื่อให้หน่วยราชการยึดถือและปฏิบัติ และโครงสร้างแผนงาน (ที่ใช้อยู่เป็นของปี 2527) ซึ่งยังขาดความทันสมัย มีความซ้ำซ้อนของงานและโครงการรวมทั้งไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น 2) ปัญหาขององค์กรงบประมาณขาดความเป็นอิสระและถูกแทรกแซงได้โดยฝ่ายการเมือง นอกจากนั้นการแบ่งส่วนองค์กรไม่รองรับกับระบบงบประมาณที่ใช้อยู่ และในส่วนของงานวิจัยและวิชาการไม่เอื้ออำนวยต่อการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ เป็นต้น 3) ปัญหาด้านบุคลากรงบประมาณ ซึ่งมักจะไม่เปิดกว้างในการรับฟังความคิดเห็นของฝ่ายต่างๆ เพื่อนำไปเป็นข้อมูลในการพิจารณาระบบงบประมาณ ซึ่งอาจจะเกิดจากทัศนคติ ความสามารถในการวิเคราะห์ นอกจากนั้นการนำระบบข้อมูลและอุปกรณ์คอมพิวเตอร์มาช่วยในการทำงานมีอยู่น้อยและเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ก็ไม่สามารถปรับตัวเข้ากับระบบต่างๆ เหล่านี้ได้ ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ล้วนต่อส่งผลต่อประสิทธิภาพของการจัดสรรงบประมาณ และการจัดสรรที่ตรงต่อกลุ่มประชาชนเป้าหมายให้มากที่สุดอันจะนำมาซึ่งความเป็นธรรมในสังคม

ชุดโครงการวิจัยการคลังรัฐบาลเพื่อสนับสนุนประสิทธิภาพและสร้างความเป็นธรรมในสังคม ได้ออกแบบโครงการวิจัยย่อยออกเป็น 12 โครงการที่มีความสัมพันธ์กัน โดยมีความหลากหลายและสนับสนุนการพัฒนาองค์ความรู้ใหม่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพและสร้างความเป็นธรรมให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสโดยมีการเสนอแนะแนวทางวิเคราะห์พื้นฐาน ระบบการจัดสรรงบประมาณเชิงนโยบาย รวมไปถึงการวิเคราะห์ภาระและผลประโยชน์ที่ประชาชนแต่ละกลุ่มจะได้รับจากการดำเนินนโยบายด้านการคลังของรัฐบาล นำเสนอแนวความคิดในการจัดหาบริการสาธารณะของรัฐบาลกลางที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมทั้งในส่วนที่รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้หน่วยราชการทำเอง และในส่วนที่รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้

กับองค์กรอิสระอื่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน กลุ่มหมู่บ้านต่างๆ ในการจัดหาบริการสาธารณะที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เกิดประสิทธิภาพสูงและสามารถกระจายให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคมได้ดีกว่า นอกจากนั้นยังสนับสนุนการร่วมกันทำงานวิจัยระหว่างนักวิจัยส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมทั้งเป็นการสร้างนักวิจัยรุ่นใหม่โดยมีนักวิจัยที่มีประสบการณ์สูงให้การสนับสนุน

กระบวนการงบประมาณ



ที่มา: สืบเนื่องจาก ดร. ณรงค์ สักขะโรจน์ "การจัดทำ อนุมัติ และบริหารงบประมาณแผ่นดิน (ทฤษฎี และ ปฏิบัติ)"

รูปที่ 1-1 กระบวนการงบประมาณ

เอกสารอ้างอิง

- ไกรยุทธ อีรตยาคีนันท์. (2540) เศรษฐศาสตร์ภาครัฐ:รวมบทความ ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 2 สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ.
- ณรงค์ สัจพันธุ์โรจน์. (2538). การจัดทำ อนุมัติ และบริหารงบประมาณแผ่นดิน (ทฤษฎีและปฏิบัติ) บทพิชการพิมพ์
- ปราณี ทินกร และฉลของภพ สุสังกร์กาญจน์ (2539). การศึกษาแนวทางในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลไทย: กรณีศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศ, มูลนิธิสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร.
- Andersson ,Åke E., Björn Hårsman and John M. Quigley.,(1997), Government For The Future, Elsevier Science B.V. Press, Amsterdam, Netherlands.

บทที่ 2

ความเป็นธรรมในสังคม

2.1 กล่าวนำ

"ความเป็นธรรมในสังคม" มิใช่หัวข้อการสนทนาในชีวิตประจำวัน มักจะถูกยกให้เป็น"ของสูง"สำหรับนักปราชญ์ราชบัณฑิตและผู้ทรงคุณวุฒิ แต่ในความเป็นจริงเกี่ยวข้องกับประชาชนทุกคน ความเป็นธรรมในสังคมเป็นเรื่อง"พื้นๆ"หรือ"ติดดิน" ซึ่งมีผลลัพธ์ต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ต่ออาชีพการงาน ต่อรายได้ โอกาสการพัฒนาตนเอง การได้รับบริการจากรัฐ การได้รับความช่วยเหลือเมื่อประสบอุบัติเหตุ หรือภัยที่ไม่คาดฝัน ฯลฯ ผู้เขียนมีความเห็นว่าในสภาพเศรษฐกิจไทยปัจจุบัน ยิ่งมีความจำเป็นที่จะต้องถกเรื่อง"ความเป็นธรรม"ยิ่งกว่าในอดีต เพราะดูเหมือนว่ามีสังคมไทยมีปัญหาคือความเป็นธรรม"บกพร่อง" สังคมไทยกำลังเผชิญปัญหาความเหลื่อมล้ำของรายได้เพิ่มขึ้น คนจน-คนตกงาน-และผู้ด้อยโอกาสในสังคมมีจำนวนเพิ่มขึ้นมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ขาดหลักประกันสังคม และระบบความช่วยเหลือของภาครัฐอ่อนแอ

"ความเป็นธรรมในสังคม" คืออะไร จำเป็นจะต้องกำหนดนิยาม สร้างเกณฑ์วัด หาหลักฐานข้อมูลมายืนยัน แต่เป้าหมายสุดท้ายที่มีความสำคัญยิ่งกว่า คือ การแปลงแนวความคิดทางวิชาการออกมาเป็นมาตรการและกลไกของสังคมที่ยอมรับได้ การสร้างความเป็นธรรมไม่อาจจะหลีกเลี่ยงการปฏิรูปฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนที่เกี่ยวกับกติกาการใช้ทรัพยากร บทบาทของรัฐในการส่งเสริมความเป็นธรรม การจัดระบบสวัสดิการ ภาษีอากร การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเพื่อเกื้อกูลคนด้อยโอกาสในสังคม รวมไปถึง"กระบวนการ"ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดงบประมาณแผ่นดินและนโยบายภาครัฐ

เพื่อตีกรอบการวิเคราะห์ให้ชัดเจน ขอเน้นหัวข้อ *ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ (economic justice)* ซึ่งเกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน เช่น การทำงาน การหารายได้ การออม การลงทุนพัฒนาตนเองด้านการศึกษา/สุขภาพอนามัย การดูแลสภาพสิ่งแวดล้อมให้น่าอยู่ ... ฯลฯ ซึ่งเป็นพฤติกรรมพื้นฐานในชีวิตประจำวันของประชาชน และเป็น"ปัญหาสังคม"ที่"วัดได้" (ไม่ใช่จิตนิยม) แต่ขณะเดียวกันควรจะตระหนักว่าความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ จำเป็นต้องสัมพันธ์กับระบบอื่นๆ ในสังคม ได้แก่ กฎหมาย ปัจจัยเชิงสถาบันที่มีผลต่อความไม่เท่าเทียม ค่านิยม สิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกกลุ่มพึงได้รับจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน หลักประกันด้านสุขภาพอนามัย การได้ข่าวสารข้อมูลจากรัฐ การรวมกลุ่มและการจัดตั้งองค์กรมหาชน ฯลฯ ประเด็นเหล่านี้อยู่ในขอบเขตที่จะวิเคราะห์และการศึกษาเชิงบูรณาการ

การกระจายรายได้ที่มีแนวโน้มไม่เท่าเทียมกันมากขึ้น เป็นปรากฏการณ์ในหลายประเทศ (ทั่วทุกภูมิภาคของโลก เพียงแต่ดีกรีอาจจะมากน้อยต่างกัน) สำหรับในประเทศไทย—มีหลักฐานข้อมูลความไม่เท่าเทียมกันหลายมิติ อย่างน้อย ก. ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ระหว่างคนจนคนรวย¹ ข. ความเจริญเติบโตระหว่างภูมิภาคที่ไม่เท่ากัน ค. ความไม่เท่าเทียมกันของค่าจ้างและเงินเดือน ฯลฯ ก่อนอื่น เราจำเป็นต้องสร้างเครื่องชี้วัดความไม่เท่าเทียมกัน (ทั้งรายได้ ค่าจ้าง และความเจริญเติบโตระหว่างภูมิภาค) เพื่อทราบสถานะปัจจุบัน และการเปลี่ยนแปลง ข้อดีของการศึกษา "ค่าจ้าง" "รายได้" และ "การเจริญเติบโต" คือเป็นสิ่งที่วัดได้ชัดเจน แต่เราต้องไม่ลืมว่ามีปัจจัยที่อยู่เบื้องหลัง (ซึ่งอาจจะวัดไม่ได้) อันเป็นสาเหตุของปัญหา เช่นปัจจัยเชิงสถาบัน อคติ และค่านิยมอันเป็นอุปสรรคต่อการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม

อะไรคือสาเหตุของความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้? ความเหลื่อมล้ำฯ มีผลลัพธ์ต่อการทำงานของระบบเศรษฐกิจส่วนรวมอย่างไร? เป็นคำถามที่วงการเศรษฐศาสตร์ให้ความสนใจ ในอดีตเคยมีความเชื่อว่า ความเหลื่อมล้ำของรายได้มีผล "ส่งเสริม" อัตราการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจ² มีข้อสันนิษฐานว่า ความเหลื่อมล้ำของรายได้จะเพิ่มขึ้นในขั้นแรก ต่อจากนั้นจึงค่อยลดลง (ความสัมพันธ์นี้เรียกว่า "เส้นคุกเนซ")³ แต่ปัจจุบัน แนวความคิดนี้ถูกตั้งข้อสงสัย มีทฤษฎีและการวิจัยใหม่ที่ "ขัดแย้ง" กับการวิเคราะห์ดั้งเดิม กลุ่มนักวิชาการใหม่เสนอทฤษฎีว่า ความเหลื่อมล้ำฯ น่าจะเป็น "ผลลบ" ต่อการทำงานของเศรษฐกิจมหภาคมากกว่า⁴

¹ วัดจากดัชนีจีนิ ซึ่งเดิมมีค่าสูงอยู่แล้ว (ค่าดัชนีสูงกว่า 0.5 เปรียบเทียบกับ 0.3-0.4 ซึ่งเป็นค่าเฉลี่ยที่พบในประเทศพัฒนาแล้ว)

² แนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์ดั้งเดิมเช่นศาสตราจารย์ Simon Kuznets เชื่อว่า ความเหลื่อมล้ำของรายได้ฯจะมีผลส่งเสริมอัตราการเจริญเติบโต เหตุผลสนับสนุน(ข้อหนึ่ง) คือ อัตราการออมของคนรวยสูงกว่าคนจน ดังนั้นการที่กลุ่มรวยมีรายได้มากช่วยเพิ่มการสะสมทุนโดยส่วนรวม ซึ่งมีผลต่ออัตราการเติบโตในที่สุด

³ แนวความคิดของศาสตราจารย์ Simon Kuznets ซึ่งต่อมาได้รับการแพร่หลาย มีผลงานวิจัยเชิงประจักษ์โดยใช้ข้อมูลจากประเทศต่างๆทั่วโลก ทดสอบข้อสันนิษฐานนี้ และอธิบายปรากฏการณ์นี้

⁴ กลุ่มนักวิชาการรุ่นใหม่ตั้งข้อกังขากับการวิเคราะห์เช่นนี้ พร้อมกับสร้างกรอบคิดและทฤษฎีใหม่ซึ่งแย้งกับแนวความคิดดั้งเดิม โดยเสนอข้อสันนิษฐานว่า ความเหลื่อมล้ำของรายได้ฯ กลับจะเป็นผลในทางลบต่ออัตราการเจริญเติบโต อีกนัยหนึ่งการลดความเหลื่อมล้ำฯ จะช่วยส่งเสริมการเติบโตของเศรษฐกิจ เหตุผลสนับสนุนคือ หนึ่ง การกระจายรายได้ที่ไม่เหลื่อมล้ำมากเกินไป "สร้างโอกาสของการทำงาน" ให้คนชั้นล่าง และกระตุ้นระบบแรงจูงใจ สอง การสะสมทุนโดยส่วนรวมจะสูงกว่าในสภาพที่มีการกระจายรายได้เท่าเทียมกัน ส่วนสำคัญมาจากแรงจูงใจของประชาชนส่วน

2.2 กรอบความคิดและหลักการ

ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ (economic justice) เป็นแนวความคิดเชิง "นามธรรม" ซึ่งต่างคนต่างคิด ดังนั้น การตีความอาจจะต่างกัน ถึงแม้เราพยายามจะตีกรอบการวิเคราะห์ให้เป็นเรื่องเศรษฐกิจซึ่งถือว่า "พื้นๆ" เป็นรูปธรรม วัดค่าออกมาได้ เช่น รายได้ การมีงานทำ โอกาสและทางเลือกต่างๆ เช่น โอกาสการลงทุน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพของสภาพแวดล้อม ฯลฯ ถึงกระนั้นการกำหนดนิยาม หรือกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินว่า "ความเป็นธรรมฯ" คืออะไร ก็ยังเป็นสิ่งซับซ้อนในตัวเอง

นักเศรษฐศาสตร์และนักสังคมศาสตร์ไม่อาจหลีกเลี่ยงคำถามในลักษณะ "การประเมินคุณค่า" อาทิเช่น นโยบายของรัฐบาล (อย่างใดอย่างหนึ่ง) มีความชอบธรรมหรือไม่? การเปลี่ยนแปลง (เช่น โครงการพัฒนาที่มีผลกระทบ) เป็นผลดีต่อสังคมส่วนรวมหรือไม่?

การตอบคำถามข้างต้น จำเป็นต้องมี "กรอบความคิด" และ "เกณฑ์การประเมิน" ทั้งนี้แต่ละฝ่ายอาจจะมีมุมมอง/วิธีการวิเคราะห์แตกต่างกัน ความแตกต่างของวิธีพิจารณาสิ่งต่างๆ คือ "สำนักความคิด"

สำนักอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) ใช้อาศัย "หลักอรรถประโยชน์" เป็นเกณฑ์ในการจัดสรรทรัพยากร สิ่งที่สำคัญคือการคำนึงถึงผลรวมของอรรถประโยชน์เป็นสำคัญ (sum of utilities) โดยนัยนี้ ถ้าหากมีการเปลี่ยนแปลงสังคมอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งทำให้คนส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์ แต่ว่ามีบางคน (ส่วนน้อย) เสียประโยชน์ สำนักอรรถประโยชน์ไม่ลังเลที่จะลงความเห็นสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (ดังคำกล่าวที่ว่า "ส่วนน้อยพึงเสียสละเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม") แนวความคิดเช่นนี้--หลายฝ่ายไม่เห็นด้วย โดยเสนอว่า เราควรจะเคารพ/รับรองสิทธิของคนกลุ่มน้อยในบางเรื่อง ไม่อาจจะใช้ "เสียงข้างมาก" เสมอไป)

ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายรายได้ สำนักอรรถประโยชน์นิยมเสนอทัศนะที่ว่า มีความเป็นไปได้ที่จะ "ถ่ายโอนรายได้" (Redistribution) จากคนรวยให้คนจน - โดยที่รายได้ของสังคมส่วนรวมไม่ลดลง แต่ทำให้เกิดคุณค่าสูงขึ้น (วัดจาก สวัสดิการสังคม เนื่องจากเงินหนึ่งบาทของคนจน มีค่าสูงกว่าคนรวย) - ข้อเสนอนี้มีได้แปลว่า Redistribution จะเป็นผลดีในทุกๆกรณี

ใหญ่ สาม ในสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำสูง—จะมีผลทำให้ความเสถียรภาพทางการเมืองลดลง ซึ่งมีผลทางลบต่ออัตรา
การเจริญเติบโต ดูบทความของ Aghion et. Al. (1999) Journal of Economic Literature

ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจมิได้หมายความว่า สมาชิกในสังคมจะต้องมีรายได้เท่าเทียมกันทุกคน ถ้าหากสมาชิกของสังคมเห็นว่า ความแตกต่างเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ มี "คำอธิบาย" และความต้องการที่แตกต่างกัน สำนักความคิดหนึ่งเสนอทัศนะการประเมิน "ความยุติธรรม" (fairness ในแง่เศรษฐกิจ) ในความหมาย "การปราศจากความรู้สึกริษยา" (non-envy) จริงอยู่ การกระจายรายได้ไม่เท่าเทียมกัน – แต่ถ้าหากผู้ด้อยโอกาสไม่มีความรู้สึก "อิจฉา" อีกฝ่ายหนึ่งที่ร่ำรวย ตัวอย่างเช่นสังคมหนึ่งประกอบด้วยคนสองคน บุคคลแรกร่ำรวย บุคคลที่สองยากจน แต่ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากเกิดจากบุคคลแรกทำงานหนัก บุคคลที่สองถึงแม้มีรายได้น้อยกว่า—แต่"อยู่ได้" และรู้สึกว่ามีชีวิตดีตามอัตภาพ ปราศจากความรู้สึก"อิจฉา"บุคคลแรก ภายใต้เงื่อนไขนี้ถือว่า สำนัก Non-envy⁵ สรุปว่า การกระจายรายได้ (ซึ่งไม่เท่ากัน) มีความ"ยุติธรรม"

สำนักความคิด Maximin (ผู้นำความคิดในกลุ่มนี้ ชื่อ John Rawls ศาสตราจารย์ปรัชญา) ตั้งคำถามว่า When can inequalities (of result) be regarded as just? หมายความว่า เงื่อนไขของความไม่เท่าเทียมกันอย่างไรจึงจะเรียกได้ว่าเป็นธรรม รอสส์อาศัยหลัก"สัญญาประชาคม" เป็นกรอบความคิด โดยคำนึงถึงสภาพความไม่แน่นอน (หมายถึงสมมติสถานการณ์ว่า ไม่มีใครรู้อนาคตว่าจะเกิดมาจนหรือรวย จะมีสถานะสังคมอย่างไร เราอาจจะกลายเป็นฝ่าย"พึ่งคนอื่น"หรือเป็น"ที่พึ่งของคนอื่น" ข้อตกลงที่จะยอมรับได้มากคือ สภาพ Maximin ในภาษาทฤษฎีเกม แปลความหมายง่าย ๆ คือ มีการช่วยเหลือหรือถ่ายโอนรายได้ที่จะเป็นผลประโยชน์แก่คนจนสูงที่สุด อีกนัยหนึ่ง การจัดสรรทรัพยากรของสังคม ควรจะเป็น ประโยชน์สูงสุดสำหรับกลุ่มยากจน/ด้อยโอกาส (ถึงแม้ว่าการกระจายรายไดยังคงไม่เท่าเทียมกัน)

ความเป็นธรรมทางด้านเศรษฐกิจ กินความหมายมากกว่าเรื่องเศรษฐกิจและรายได้ กล่าวคือ รวมมิติด้านสังคม วัฒนธรรม กฎหมาย ค่านิยม เช่น "เสรีภาพ" (freedom and choices) ในการประกอบอาชีพหน้าที่การงาน เลือกลงสถานที่อยู่อาศัย มีเสรีภาพในการออมและลงทุน ตลอดจนได้รับ"สิทธิ์" (right) ต่างๆ เช่น กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน กรรมสิทธิ์ในการโอนทรัพย์สินให้ลูกหลาน สิทธิการใช้ทรัพยากร สิทธิที่ได้รับการคุ้มครองของสังคมเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินเช่นอุบัติเหตุ ความผันผวนทางเศรษฐกิจ (เช่น การตกงาน) ตลอดจน"โอกาส" (opportunity) เช่น โอกาสการศึกษา โอกาสการพัฒนาตนเอง ฯลฯ

⁵ ขอยกข้อความบางตอนจากบทความ Equality : "Equality, Envy, and Resentment. The idea of equality as 'natural' appears also to derive in part from the ubiquity of envy and resentment in society, with the demand for 'equality' as an expression of these feelings which carries legitimacy. (James S. Coleman "Equality" จากหนังสือรวมบทความ The New Palgrave: Social Economics, 1989)

สังคมที่ไม่เท่าเทียมกัน ย่อมจะต้องมีความด้อยโอกาสและกลุ่มคนที่ด้อยโอกาส การศึกษาความเป็นจริงระดับจุลภาคของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส เป็นเสมือน "แว่นขยาย" ที่ช่วยทำให้ความจริงบางอย่างปรากฏชัด เกิด "ความรู้ใหม่" "ทฤษฎีใหม่" และข้อเสนอแนะการปรับปรุงกลไกมหภาคได้ นี่คือนวัตกรรมหนึ่งของกลุ่มนักวิชาการที่เน้นการศึกษา Deprived Group (Deprivation School of Thought)

เศรษฐศาสตร์กับการวิเคราะห์ความไม่เท่าเทียมกัน "ความไม่เท่าเทียมกัน" มิใช่หัวข้อเรื่องของการเศรษฐศาสตร์ให้ความสนใจมากนัก นักปรัชญาท่านหนึ่งตั้งข้อสังเกตว่า The concept of 'equality' has no place in positive economic theory นักเศรษฐศาสตร์สนใจเรื่อง liberty (free choices) equality มากกว่า equality⁶ ซึ่งต้องยอมรับว่าเป็นความจริง นักเศรษฐศาสตร์ ฝ่าฝืนการวิเคราะห์ "ความไม่เท่าเทียมกัน" ต้องถือว่าเป็น "ชนกลุ่มน้อย" ของวงการ เศรษฐศาสตร์สวัสดิการ (Welfare Economics) เป็นเสมือน "ไส้ติ่ง" ที่ให้ความสนใจศึกษาความไม่เท่าเทียมกัน – ในปี 1938 อาร์เธอร์ พิกู (Arthur Pigou) เขียนหนังสือ "เศรษฐศาสตร์สวัสดิการ" อาศัยตรรกะที่ว่า "อรรถประโยชน์ของเงินหนึ่งบาทของคนจนสูงกว่าคนรวย" โดยนัยนี้การถ่ายโอนรายได้จากคนรวยให้คนจน จะเป็นผลดีต่อสังคมเสมอ (สังคมได้ "กำไร") ตราบใดที่การกระจายรายได้ยังไม่เท่ากัน สวัสดิการสังคมจะสูงสุดต่อเมื่อทุกคนมีรายได้เท่ากัน (หมายเหตุ นี่เป็นการวิเคราะห์ประเภท "สุดโต่ง" คือคำนึงผลลัพธ์ "ปลายทาง" และวัดจากตัวแปร "รายได้" เพียงสถานเดียว – การวิเคราะห์ของพิกู ถูกโจมตีอย่างรุนแรงจากค่ายนีโอคลาสสิกในฐานที่ใช้ข้อสมมติ "การเปรียบเทียบอรรถประโยชน์ข้ามบุคคล" (interpersonal utility comparison)⁷

⁶ จากบทความของเจมส์ โคลแมน "Equality" *The New Palgrave: Social Economics*, 1989 p.52

⁷ วิธีการวิเคราะห์ของพิกูถูกโจมตีจาก Lionel Robbins 1938 และกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์ที่ไม่ยอมรับ "การเปรียบเทียบอรรถประโยชน์ข้ามบุคคล" ในข้อนี้ นักปรัชญาท่านหนึ่ง Parfitt 1984 ตั้งข้อสังเกตว่าวงการ เศรษฐศาสตร์ดูจะยอมรับข้อสมมติ "การเปรียบเทียบอรรถประโยชน์ข้ามเวลา" "Comparison of utilities of one person at two different times (อรรถประโยชน์ของเงินหนึ่งบาทในอนาคตกับปัจจุบัน เทียบกันได้) แต่ไม่ยอมรับ Comparison of utilities of two person

ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ (income inequality) ความหมายโดยกว้างคือ สถานะรายได้ของประชาชนมีความแตกต่างกัน ประชาชนส่วนน้อยมีรายได้สูง ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศกลับมีรายได้น้อย มีสถานะความเป็นอยู่แร้นแค้นขาดส่น ด้อยโอกาสในการพัฒนาตนเอง เช่นการลงทุนด้านการศึกษา สุขภาพไม่ดี มีเงินออมและโอกาสการลงทุนน้อย "ทางเลือก"ของการหางานทำน้อย ฯลฯ

เอกสารอ้างอิง

Coleman, James S, (1989), "Equality" The New Palgrave: Social Economics, 1989 p.52

Pigou, A.C. 1952 The Economics of Welfare, 4th ed. London: Macmillan.

บทที่ 3

โครงการวิจัยที่ 1

เครื่องชี้วัดความยากจนและความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้:
ข้อมูลพื้นฐานและการวิจัยเพื่อสนับสนุนนโยบายสร้างความเป็นธรรม

3.1 กล่าวนำ

เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางว่า การกระจายรายได้และความสร้างเป็นธรรม เป็นบทบาทและหน้าที่ของภาครัฐ ซึ่งมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การส่งเสริมการเติบโตและการพัฒนาประเทศ และส่งเสริมการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด การพัฒนาที่ผ่านมา-- ภาครัฐและภาคราชการของประเทศไทยให้ความสำคัญการส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจค่อนข้างมาก โดยกำหนดยุทธศาสตร์/มาตรการหลายประการ อาทิเช่น การลงทุนภาครัฐในปัจจุบันขึ้นพื้นฐานการให้สิทธิประโยชน์แก่นักลงทุน มาตรการส่งเสริมการลงทุนฯลฯ ในแต่ละปี-- ภาครัฐกำหนดเป้าหมายเศรษฐกิจมหภาค เพื่อให้หน่วยงานราชการปฏิบัติตามเป้า ได้แก่ อัตราการเจริญเติบโต เป้าหมายความสมดุลของบัญชีเดินสะพัดและดุลการชำระเงิน ดุลทางการคลังของภาครัฐ เหล่านี้เป็นนโยบายเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Economic stabilization) หน่วยราชการหลายองค์กรทำหน้าที่กำกับดูแลเป้าหมายเศรษฐกิจมหภาค ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง และสำนักงานประมาณ หน่วยงานทั้งสี่ทำหน้าที่ติดตามสถานการณ์ จัดเก็บข้อมูล สร้างเครื่องชี้วัด รายงานให้รัฐบาลและให้คำปรึกษา

แต่ในหัวข้อความยากจน-การกระจายรายได้และความเป็นธรรมในสังคม ภาครัฐไทยยังไม่ได้ให้ความสำคัญเท่าที่ควร ซึ่งพิจารณาได้จากหลักฐานต่อไปนี้ 1) รัฐบาลไม่กำหนดเป้าหมายระดับชาติที่ชัดเจนว่า ต้องการจะลดความยากจน-อัตราความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้เท่าใด จะลดค่าสัมประสิทธิ์จินี (เช่นจากเดิม 0.5 ให้เหลือ 0.4 ภายในเวลากี่ปี แต่โดยปกติรัฐบาลกำหนดเป้าหมายการเจริญเติบโตของ GDP หรืออัตราเงินเฟ้อที่ยอมรับได้) 2) ไม่มีเครื่องชี้วัดสถานการณ์ของความยากจน - ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ หรือเครื่องชี้วัดความด้อยโอกาส ที่ทำเป็นประจำทุกปี¹ 3) การจัดสรร

¹ ผลงานวิจัยเกี่ยวกับความยากจน-การกระจายรายได้ฯ ส่วนใหญ่ดำเนินการในสถาบันการศึกษา มากกว่าโดยหน่วยงานราชการ ถึงแม้หน่วยงานราชการอาจจะให้การสนับสนุนเป็นครั้งคราว (โดยใช้เงินสนับสนุนจากหน่วยงานต่างประเทศ) ตัวอย่างเช่น การศึกษาความยากจนของศาสตราจารย์คึกวานี และ ดร.เมธิ ครองแก้ว ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย การศึกษาด้านคุณภาพชีวิตโดยหน่วยงาน UNDP

งบประมาณแผ่นดิน ที่จำแนกเป็นรายจ่ายด้านสังคมเพื่อเป้าหมายช่วยคนจนหรือการสร้างความเป็นธรรม คิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 2-3 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด²

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กำหนดให้แนวทางการทำงานของภาครัฐ สนับสนุนการปฏิรูปทางการเมือง การกระจายอำนาจ และเสนอให้ประชาชนมีสิทธิ์ตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ รวมทั้งการมีส่วนร่วม การจัดการทรัพยากร จึงเป็นโอกาสอันเหมาะสมที่จะผลิตงานวิจัยพื้นฐานที่เกี่ยวกับความยากจนและการกระจายรายได้ เพื่อสนับสนุนการทำงานของหน่วยงานแผนซึ่งทำหน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์ (ทั้งหน่วยราชการ และองค์กรมหาชนที่สร้างขึ้นใหม่ตามเจตนาของรัฐธรรมนูญ เช่น สภาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อันเป็นองค์กรใหม่ที่มีใช้ส่วนราชการ)

มาตรการด้านคลังของภาครัฐบาล ประกอบด้วยภาษีอากร การใช้จ่าย การบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า ภาครัฐบริหารนโยบายเพื่อเป้าหมาย 3 ประการ 1) การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ 2) การสร้างความเป็นธรรม 3) การส่งเสริมการพัฒนาและการจัดสรรทรัพยากร³ จากกรอบความคิดนี้ รัฐบาลควรระงับเงินรายจ่ายส่วนหนึ่งไว้สำหรับเพื่อสร้างมาตรการ/นโยบายสนับสนุนคนจน สร้างโอกาสให้คนจน พัฒนาความสามารถ (โอกาสการศึกษา การอบรมอาชีพ การจ้างงาน) ควบคู่กับการใช้มาตรการภาษีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ ในต่างประเทศหลักความคิดเช่นนี้มีได้อยู่ในตำรา แต่แปลงเป็นมาตรการที่ชัดเจน มีองค์กรทำหน้าที่รับผิดชอบ ระบบติดตามการใช้จ่าย เกื้อหนุนคนจนว่าตรงเป้าหมายอย่างไร

เนื่องจากมาตรการของภาครัฐมักจะมี "ส่วนรั่วไหล" กล่าวคือ รายจ่ายด้านสวัสดิการของรัฐอาจจะไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย ผลประโยชน์จากรายจ่ายอาจจะตกกับคนชั้นกลางหรือคนรวยมากกว่าคนจน ตัวอย่างเช่น รายจ่ายด้านการศึกษาที่รัฐบาลให้การอุดหนุนผู้เรียนทุกคน มีผลสนับสนุนคนรวยและคนชั้นกลางมากกว่าคนจน (ผลการวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2541) แนวความคิด Economics of targeting สนับสนุนให้กำหนด "กลุ่มเป้าหมาย" (Target group)⁴ เพื่อให้รายจ่ายของภาครัฐตรงกับกลุ่มเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ พร้อมกับการสร้างเครื่องชี้วัด และระบบติดตามผลการใช้จ่าย

² ดูเอกสารรายงานผลงานวิจัยของบริษัทที่ปรึกษาโมโคโร เสนอต่อสำนักงานงบประมาณฯ 2542

³ ศาสตราจารย์ วิชาardt มัสเกรฟ เสนอหลักการ ซึ่งต่อมาเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง

⁴ ผลติสองประการ คือ 1. จำนวนเงินที่จัดสรรเพื่อเป้าหมายสร้างความเป็นธรรม ไม่บานปลายและมีประสิทธิภาพ 2. ความช่วยเหลือของภาครัฐตรงกับกลุ่มเป้าหมาย

หัวข้อการวิจัย "การกระจายผลประโยชน์จากรายจ่ายของภาครัฐบาล" (Benefit incidence study) เป็นเครื่องมือการวิเคราะห์อย่างหนึ่ง เพื่อการประเมินการใช้จ่ายของภาครัฐ⁵

ทำนองเดียวกัน การวิจัยว่าภาระภาษีอากรตกกับคนกลุ่มใด ช่วยเป็นเครื่องชี้วัดความก้าวหน้าของโครงสร้างภาษี ซึ่งควรจะศึกษาอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากภาษีอากรมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา เช่น การเพิ่มหรือลดอัตราภาษี ฐานภาษีเปลี่ยนแปลง การศึกษา "ภาระภาษี" (Tax incidence study) เป็นเครื่องมือชี้วัดที่มีประโยชน์ต่อการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ นอกจากนี้สามารถประยุกต์กับ "การออกแบบ" ภาษีในอนาคต (เช่น จะเปลี่ยนแปลง Tax mixture อย่างไรเพื่อให้ภาพรวมของโครงสร้างภาษี ก้าวหน้ากว่าปัจจุบัน โดยใช้วิธีการวิเคราะห์แบบซิมูเลชัน)

การทำงานของภาครัฐบาลในสภาพเป็นจริง ไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับหลักอุดมคติ โครงสร้างของภาครัฐมีความซับซ้อน ประกอบด้วยฝ่ายการเมืองซึ่งทำหน้าที่ตัดสินใจนโยบาย และฝ่ายข้าราชการประจำ มีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายและมีอำนาจการวินิจฉัยสั่งการ การทำงานของภาครัฐอาจจะเกิดมีข้อบกพร่องได้เสมอ จากหลายสาเหตุเช่น ความล่าช้าของการตัดสินใจ การตัดสินใจโดยไม่มีข้อมูลสนับสนุน รวมถึงข้อบกพร่องของบุคคลากร ฯลฯ การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบภาครัฐ จำเป็นต้องสร้าง ข้อมูลและเครื่องชี้วัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวัดผลลัพธ์ของการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งควรจะดำเนินการโดยหน่วยงานเป็นกลางที่เชื่อถือได้ และเผยแพร่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

งานวิจัยเพื่อออกแบบและสร้างฐานข้อมูลเครื่องชี้วัดความยากจนและการกระจายรายได้ ถือว่าเป็น การวิจัยขั้นพื้นฐาน เพื่อขยายพรมแดนความรู้ในสาขาเศรษฐศาสตร์การคลังของประเทศไทย ควบคู่กับเป้าหมายการประยุกต์เชิงนโยบาย ส่วนแรกต้องการเพิ่มความเข้าใจเกี่ยวกับผลลัพธ์ของมาตรการรายจ่าย-ภาษี ต่อสภาพความยากจนและความเหลื่อมล้ำ ส่วนหลัง มุ่งให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงมาตรการการคลังของรัฐบาล

⁵ ตัวอย่างการศึกษาวิจัย เช่น W.I. Gillespie 1965 "The effect of public expenditures on distribution of income," in R.A. Musgrave ed. *Essays in Fiscal Federalism*, Washington D.C.: Brookings Institution. M. Reynolds and E. Smolensky 1977 *Public Expenditures, Taxes, and the Distribution of Income: The United States, 1950, 1960, 1970*, New York: Academic Press. Patricia Ruggles 1991 "The impact of government tax and expenditure programs in the distribution of income in the United States," in Lars Osberg ed. *Economic Inequality and Poverty*, ME Sharpe Inc.

3.2 มุมมองของนักเศรษฐศาสตร์ต่อความเป็นธรรมของการกระจายรายได้

อมาตยา เซ็น อธิบายว่าแนวคิดและวิธีการวิเคราะห์ของนักเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับ “ความเป็นธรรม” (justice) จำแนกออกเป็นสามสำนัก กลุ่มแรกเรียกว่าทฤษฎีอรรถประโยชน์ (utilitarianism) กลุ่มที่สองแนวความคิดตามแบบ Rawls (จอห์น รอลส์) กลุ่มที่สาม “ทฤษฎีไม่อิจฉา” (Non-envy)

สำนักความคิด Utilitarianism (Pigou 1952, Harsanyi 1955) สำนักนี้มีหลักการขึ้นพื้นฐานสามประการ

- หลักสวัสดิการของรัฐ การวัดระดับสวัสดิการ (ความกินดีอยู่ดีของสังคม) ต้องเกิดจากการพิจารณาอรรถประโยชน์ของปัจเจกชน คือ การประเมินจากส่วนย่อย
- หลักผลรวมของอรรถประโยชน์ (Sum-ranking ; sum-totals) หมายถึง การพิจารณาโดยใช้ผลรวมของอรรถประโยชน์ของปัจเจกชน เป็นเกณฑ์วัด
- หลักผลลัพธ์ (Consequentialism) ไม่คำนึงถึงเจตนา ตัวอย่างเช่น ระบบการผลิตในตลาดแข่งขันเสรีทำให้ผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ ราคาถูก เป็นผลดีต่อประชาชน ผู้ผลิตมิได้มีเจตนาช่วยเหลือประชาชน แต่การกระทำเป็นผลดี ⁶

หลัก sum-ranking เป็นประเด็นที่นักวิชาการโต้แย้งกันมาก สมมติว่าสังคมหนึ่งประกอบด้วยสองคน มีลักษณะการกระจายรายได้ดังตัวเลขข้างล่าง

- A: (8,3)
- B: (7,4)
- C: (6,5)
- D: (10,2)

สำนักอรรถประโยชน์ จะเลือกสถานการณ์ D เป็นอันดับหนึ่ง เพราะว่าผลรวมของอรรถประโยชน์สูงสุดเหนือกว่าทางเลือก A B C

สำนักความคิดที่สอง เรียกว่า Rawlsian (ตามชื่อศาสตราจารย์สาขาปรัชญา John Rawls 1971) รอลส์เสนอหลักวิเคราะห์สองประการ หลักการที่หนึ่ง “เสรีภาพ” (Principle of Liberty) ใจความคือ “แต่ละบุคคลควรจะมีคามเท่าเทียมกัน ในการได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานจากสังคม เช่นเดียวกับคนอื่นๆ” คำว่า

⁶ จากการสรุปของ Amartya Sen 1989, p.181

สิทธิขั้นพื้นฐาน หมายถึง สิทธิทางกฎหมาย เสรีภาพในการเลือกที่อยู่ ประกอบอาชีพ การออกเสียงทางการเมือง "each person is to have an equal right to the most extensive basic liberty compatible with similar liberty for others"

หลักการที่สอง รอสส์เรียกว่า หลักความแตกต่าง Difference Principle: โดยที่รอสส์เสนอว่า "การเรียงลำดับความสำคัญ" ของสังคม มาตรการและนโยบายของภาครัฐควรจะทำทุกวิถีทางเพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรองให้แก่กับกลุ่มที่ด้อยโอกาส⁷ หรือเรียกสั้นๆว่า หลัก maximin หลักการนี้เกิดจากการทำสัญญาประชาคม กล่าวคือ การรวมตัวเป็นสังคมของประชาชนเพื่อช่วยเหลือเกื้อกูลกัน จากภัยรุกรานภายนอก ภัยธรรมชาติ และความเสี่ยงภัยต่างๆ ทั้งนี้ขณะที่ทำสัญญาประชาคม ไม่มีใครรู้อนาคต (การตัดสินใจภายใต้สภาพความเสี่ยง) เมื่อประยุกต์กับการกระจายรายได้ บุคคลไม่รู้อนาคตว่าจะเป็นคนรวย" หรือ"คนจน" ข้อตกลงให้มีระบบช่วยเหลือกัน คือ สังคมช่วยคนจน จึงเป็น Solution concept ที่ยอมรับได้ (ในทฤษฎีเกม) หมายเหตุ ทฤษฎีนี้มีได้เรียกว่า การกระจายรายได้จะต้อง"เท่าเทียมกันอย่างสมบูรณ์"

ความเป็นธรรมในทัศนะที่สาม คือทฤษฎี Non-envy (ผลงานคิดของ Duncan Foley 1967) สมมติว่าสังคมประกอบด้วยสองคน "รวย" และ "จน" การกระจายรายได้ที่เป็นจริงเท่ากับ (7,4) ซึ่งไม่เท่าเทียมกัน แต่คนจนรับได้ ไม่รู้สึกอิจฉา เพราะตระหนักว่า "เขารวยกว่าเรา" เพราะทำงานหนักกว่าตน การกระจายรายได้แบบนี้ถือว่า "รับได้"หรือ "เป็นธรรม"

การประเมินความเป็นธรรมของสังคม จำเป็นต้องโดยมีมาตรวัด (metric) ซึ่งมีหลายทางเลือก

- อรรถประโยชน์ (utility)
- "สินค้าขั้นปฐม" (primary goods)
- รายได้ (income)
- "ความสามารถ" (capacities)

ข้อสังเกต รายได้ กับ สินค้าขั้นปฐม เป็นเครื่องชี้วัดที่ค่อนข้างชัดเจน เป็นรูปธรรม วัดเชิงปริมาณได้ การวัดอรรถประโยชน์กับความสามารถ มีลักษณะ subjective กว่า แต่ก็ยังเป็นหลักการสำคัญ (A.K. Sen สนับสนุนให้พิจารณาความสามารถ การวัดความสามารถจำเป็นต้องคำนึงถึง"พลวัต" เช่น วัดความสามารถการหารายได้ตลอดอายุการทำงาน Lifetime-earning)

⁷ priority is given to furthering the powers of the worst-off group

การวัดผลลัพธ์ (consequences มากกว่าการดู"เจตนา") เป็นประเด็นพิจารณาที่จะต้องถกเถียงกันได้ ตัวอย่างเช่น นโยบายของรัฐบาลในการช่วยเหลือเกษตรกร โดยให้ปุ๋ยฟรี ช่วยหาแหล่งน้ำ เพื่อมุ่งหวังเพิ่มผลผลิตให้เกษตรกรและรายได้ แต่สมมติว่ามาตรการดังกล่าวทำให้ราคาตกต่ำ เกษตรกรมีรายได้ลดลงแม้ว่าปริมาณผลผลิตเพิ่มขึ้น การประเมินตามหลัก"ผลลัพธ์"ต้องตีความว่า นโยบายนี้เป็นผลเสียต่อเกษตรกร (การวัดหลังเหตุการณ์ ex post)

3.3 เครื่องชี้วัดการกระจายรายได้และความยากจน

เครื่องชี้วัดการกระจายรายได้และความยากจน ซึ่งเป็นบรรทัดฐานของการบอกให้ทราบถึงความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ โดยแยกออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ๆ คือ กลุ่ม (ก) เป็นการกระจายรายได้ และกลุ่ม (ข) เป็นเครื่องมือวัดความยากจน ซึ่งในแต่ละกลุ่มสามารถจำแนกออกเป็นเครื่องมือต่างๆ ได้ดังนี้

ก. เครื่องชี้วัดการกระจายรายได้

- 1) เส้น ลอเรนซ์ (Lorenz Curve และ Generalized Lorenz Curve) หมายถึง เส้นแสดงความสัมพันธ์ระหว่างประชากรสะสมและรายได้สะสม โดยเรียงลำดับประชากรที่มีรายได้น้อยที่สุดถึงประชากรที่มีรายได้มากที่สุด โดยให้ แกนนอน ของกราฟแสดงร้อยละของจำนวนประชากรสะสม (ต่อจำนวนประชากรทั้งสิ้น) และให้แกนตั้งแสดงร้อยละของรายได้สะสม (ต่อรายได้ทั้งหมด) ซึ่งในสภาพอุดมคติ สมาชิกทุกคนในสังคมมีรายได้เท่าเทียมกัน ดังนั้นเส้นลอเรนซ์ (เส้นความเท่าเทียมกัน) จะทำมุมเป็นแกน 45° กับจุดกำเนิด นั่นหมายความว่าร้อยละ 10 ของประชากรสะสมที่แสดงในแกนนอน จะมีรายได้สะสมเป็นร้อยละ 10 ของประเทศ ซึ่งแสดงในแกนตั้ง และร้อยละ 20 ของประชากรมีรายได้ร้อยละ 20 ของรายได้ทั้งประเทศซึ่งแสดงถึงความเท่าเทียมกันในการกระจายรายได้ แต่ในสภาพความเป็นจริง การกระจายรายได้ไม่เท่ากัน ดังนั้นเส้นลอเรนซ์ที่ได้จากสภาพความเป็นจริงจะมีลักษณะเป็น "เส้นโค้ง" หากเส้นลอเรนซ์แสดงลักษณะ "ตกท้องช้าง" หมายความว่า การกระจายรายได้เหลื่อมล้ำมาก

Generalized Lorenz Curve คล้ายคลึงกับเส้นลอเรนซ์ แกนนอน เหมือนเดิม คือ ร้อยละของประชากรสะสม แกนตั้ง แสดงผลคูณระหว่างรายได้สะสม กับ ค่าเฉลี่ยของรายได้ (ในแต่

ระดับขั้น) พูด่างๆคือ นอกจากจะรู้สัดส่วนร้อยละของรายได้ ยังคำนึงขนาดรายได้ (ของแต่ละกลุ่ม)

- 2) สัมประสิทธิ์ของจินี (Gini Coefficient) เป็นเลขดัชนีความไม่เท่าเทียมกัน มีค่าระหว่าง 0 กับ 1 คำนวณได้จากพื้นที่ที่อยู่ใต้"เส้นความเท่าเทียมกัน" ในกรณีพิเศษ "เส้นลอเรนซ์ตามสภาพเป็นจริง" ทับกับ"เส้นเท่าเทียมกัน" กรณีนี้สัมประสิทธิ์จินีจะมีค่า 0 หมายถึง การกระจายรายได้มีความเท่าเทียมกันอย่างยิ่ง (อุดมคติ) โดยทั่วไปค่าสัมประสิทธิ์จินีอาจจะเป็น 0.3, 0.4, 0.5 กรณีสุดโต่งคือค่าจินีเท่ากับ 1 หมายความว่า การกระจายรายได้ไม่เท่าเทียมกันอย่างยิ่ง คือ คนรวยที่สุดมีรายได้ทั้งหมด (100%) ส่วนคนอื่นๆในสังคมล้วนยากจน มีรายได้เท่ากับศูนย์

สูตรการคำนวณจินี ดังสมการที่ [1] และ [1a] Deaton 1997, p.139

$$[1] \text{ ---- } \gamma = \frac{1}{\mu N(N-1)} \sum \sum |x_i - x_j|$$

$$[1a] \text{ ---- } \gamma = \frac{N+1}{N-1} + \frac{1}{\mu N(N-1)} \sum p_i x_i$$

x_i หมายถึง รายได้ของบุคคลหนึ่ง

x_j หมายถึง รายได้ของบุคคลอื่น (เปรียบเทียบกับทุกๆคนในสังคม)

N หมายถึง จำนวนบุคคลในการวิเคราะห์

μ_i หมายถึง ค่าเฉลี่ยของรายได้

p_i หมายถึง ลำดับที่ (เรียงจากมากไปหาน้อย)

γ หมายถึง ค่าสัมประสิทธิ์จินี

- 3 ความไม่เท่าเทียมกันตามวิธีแอตคินสัน (Atkinson's Measure of Inequality) เครื่องชี้วัดนี้มีแนวคิดพื้นฐานมาจากฟังก์ชันสวัสดิการสังคม อรรถประโยชน์ของสังคมเกิดจากผลรวมของบุคคลในสังคมทั้งคนจนและคนรวย ทั้งนี้อรรถประโยชน์ส่วนเพิ่มคือ เงินหนึ่งบาทระหว่างบุคคลสองคนจะไม่เท่าเทียมกัน โดยทั่วไปยอมรับกันว่า อรรถประโยชน์ของเงินหนึ่งบาทสำหรับคนจนสูงกว่าคนรวย แอตคินสันเสนอให้วัดสวัสดิการสังคม โดยดูที่ค่า "ไม่ยอมรับ" ความไม่เท่าเทียม (aversion to inequality) ที่เขียนออกมาเป็นสูตรได้ว่า

$$I = 1 - \left\{ \frac{1}{N} \sum (x_i / \mu)^{1+\epsilon} \right\}^{1/(1+\epsilon)} \quad \epsilon \neq 1$$

$$I = 1 - \prod (x_i / \mu)^{1/N} \quad \epsilon = 1$$

ค่า ϵ (aversion to inequality) ที่ใช้ในงานวิจัยเชิงประจักษ์โดยทั่วไประหว่าง 0 – 2 (Deaton 1997)

- 4 ความไม่เท่าเทียมกันตามวิธีของไธล์ (Theil's inequality/entropy measure) เครื่องชี้วัดนี้จะแยกแยะความไม่เท่าเทียมระหว่างกลุ่ม และความไม่เท่าเทียมกันภายในกลุ่ม สูตรที่ใช้เขียนเป็นสมการได้ว่า

$$I = \frac{1}{N} \sum \frac{x_i}{x} \log \left(\frac{x_i}{x} \right)$$

ข) กลุ่มเครื่องชี้วัดความยากจน

- 1) ดัชนีความยากจนของเซน (Sen's poverty index) เป็นการวัดจำนวนผู้อยู่ใต้เส้นความยากจนสัมบูรณ์ (absolute poverty line) ซึ่งหมายถึงรายได้ที่พอเพียงต่อการดำรงชีพสำหรับครัวเรือนแต่ละประเภท (เช่น ครัวเรือนขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่) แต่เพิ่มมิติของความขาดแคลน (poverty gap) เข้าไปด้วย วิธีการคือเรียงลำดับความจนแล้วให้น้ำหนักที่แปรผันตามระดับของความยากจน เขียนออกมาเป็นสูตรได้ดังนี้

$$P = \frac{1}{N} \sum \left(1 - \frac{y}{z} \right)$$

y = รายได้ (income)

z = เส้นความยากจน (poverty line)

P = ดัชนีความยากจน (Poverty Index)

- 2) Kakwani progressivity ใช้แนวคิดความยากจนสัมบูรณ์เป็นกรอบการวิเคราะห์เช่นกัน มีวิธีการและขั้นตอนโดยย่อคือ หนึ่งกำหนดเส้นความยากจนเป็นมาตรวัดเพื่อเปรียบเทียบ สองวัดจำนวนบุคคลหรือครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน อีกนัยหนึ่งคือความชุกของ

ประชากรที่อยู่ได้เส้นความยากจน สามเปรียบเทียบความทุกข์ของความยากจนว่าตกอยู่ในพื้นที่ใดบ้าง ในกลุ่มอาชีพใดบ้าง และเปรียบเทียบข้ามช่วงเวลาด้วยว่าความยากจนนั้นมากขึ้นหรือน้อยลงเพราะเหตุใดได้บ้าง

3.4 วัตถุประสงค์การศึกษา

กิจกรรมการวิจัยแบ่งออกเป็นสองส่วน *ส่วนแรก* พัฒนาระบบข้อมูลพื้นฐานและเครื่องชี้วัดเกี่ยวกับความยากจน ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ และความด้อยโอกาสของคนจน *ส่วนที่สอง* การศึกษาเชิงนโยบาย เพื่อประเมินผลกระทบของการจัดสรรรายจ่ายภาครัฐ (รวมการเก็บภาษี) ต่อสภาพความยากจน และการกระจายรายได้ โดยใช้แบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ และซิมูเลชัน

โดยมีวัตถุประสงค์ในการกิจจำแนกออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่

- เพื่อสร้างฐานข้อมูลในการติดตามสถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำ เหตุผลสนับสนุน การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความยากจนและความเหลื่อมล้ำ ถึงแม้มีการจัดทำเป็นครั้งคราวโดยฝ่ายวิชาการ จำนวนมากเป็นการวิจัยเพื่อประกอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งกำหนดกรอบวิจัยที่จำกัด การผลิตงานวิจัยเป็นทีมและมีความต่อเนื่องจะได้เนื้อหาครบถ้วน น่าเชื่อถือ และเชื่อมโยงผลวิจัยเพื่อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ชัดเจน
- เพื่อสร้างดัชนีชี้วัด ได้แก่ดัชนีวัดความยากจน ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ และการศึกษาเฉพาะเรื่อง ซึ่งเน้นความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพความด้อยโอกาสในสังคม (deprived group of people)
- เพื่อวิเคราะห์โดยแบบจำลองและซิมูเลชัน ให้เข้าใจปัญหาโครงสร้างการผลิตอันซับซ้อน และผลลัพธ์ต่อความยากจน
- เพื่อประสานการทำงานร่วมกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง โดยร่วมมือกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับการผลิต/สำรวจข้อมูล เช่น สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานประมาณ เพื่อปรับปรุงวิธีการได้ข้อมูลใหม่ที่ทำให้คล่องตัว และในขณะเดียวกันการทำงานร่วมกันจะช่วยให้หน่วยราชการเรียนรู้ด้านวิชาการและเทคนิคการวิเคราะห์

- เพื่อผลิตผลงานวิจัยเป็นเครือข่าย และการเผยแพร่องค์ความรู้ต่อสาธารณะ

3.5 วิธีการวิจัยและกิจกรรมการวิจัย

- พัฒนารอบคิดและวิธีวัดความยากจน ความเหลื่อมล้ำและ Relative Deprivation
- พัฒนาระบบข้อมูลและระบบและระบบจัดเก็บข้อมูลเพื่อทราบพลวัตของคนจน (Longitudinal Data)
- จัดทำรายงานผลการวิเคราะห์
- ร่วมมือกับหน่วยงานราชการในการกำหนด target area และ target group (ครัวเรือน)

3.5.1 เครื่องชี้วัดด้านความยากจน และ ความด้อยโอกาส

เครื่องชี้วัดเกี่ยวกับการกระจายรายได้ ความยากจน และการศึกษาผลของนโยบายของภาครัฐต่อปัญหาความยากจน / ความเป็นธรรม มิใช่"ของใหม่"ในทางวิชาการ แต่การนำแนวคิดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้เพื่อติดตามสถานการณ์ในหน่วยราชการของไทย มีน้อย ผลงานวิจัยเกือบทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับความยากจน ความด้อยโอกาสและการกระจายรายได้ ส่วนใหญ่ดำเนินการในสถาบันการศึกษา (ในจำนวนนี้ส่วนใหญ่เป็นงานวิจัยส่วนบุคคล) จึงมีข้อจำกัดที่สรุปเป็นข้อๆดังนี้ ก. การกำหนดกรอบวิจัยที่แคบตอบคำถามเฉพาะจุดที่สนใจ ข. ขาดความต่อเนื่อง ค. ขาดการเผยแพร่ผลงานวิจัย และไม่มีพลังเปลี่ยนแปลงสังคม กล่าวโดยสรุป งานวิจัยในหัวข้อความยากจนและการกระจายรายได้ มิใช่เป็น research agenda ของหน่วยราชการไทย ทั้งๆที่ความจริงเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง

เครื่องชี้วัดด้านความยากจน การกระจายรายได้ และความด้อยโอกาสของประชาชน (Deprivation) เป็นการประยุกต์ความรู้ทางวิชาการ เพื่อประเมินสถานการณ์ของคนจน เครื่องชี้วัดเหล่านี้มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าเป้าหมายของการเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อ และความสมดุลทางการคลังและการค้า ตัวอย่างของเครื่องชี้วัดที่ควรจะพัฒนาให้เกิดขึ้น เป็นประจำ และเผยแพร่ต่อสาธารณะ ได้แก่

- อัตราความยากจน (Poverty: Head-count method)
- ความรุนแรงของความยากจน (Poverty gap measure)
- ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ (Income inequality)

- ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างเงินเดือน (Wage inequality)
- ความด้อยโอกาสของบางกลุ่ม (Deprivation index)

3.5.2 การพัฒนาฐานข้อมูล

เครื่องชี้วัดฯ ต้องมีฐานข้อมูลระดับครัวเรือน ที่ทันสมัย⁸ เป็นตัวแทนที่เชื่อถือ (ตัวอย่างครัวเรือนควรจะมีจำนวนมาก) เท่าที่สังเกตยังมีช่องว่างระหว่างหน่วยราชการที่ผลิตข้อมูล กับประชาคมวิชาการ ถึงแม้มีการสำรวจทางสถิติโดยหน่วยราชการซึ่งใช้จ่ายเงินจำนวนมาก แต่การนำข้อมูลมาวิเคราะห์มีน้อย ข้อมูลที่ผลิตออกมาบางครั้งไม่ตรงกับความต้องการของนักวิชาการ เป็นต้น

หนทางหนึ่งที่จะลดช่องว่างระหว่างนักวิจัยกับหน่วยราชการผลิตข้อมูล คือ การร่วมมือกันระหว่างทีมวิจัย (ซึ่งสนับสนุนโดย สกว.) กับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น สำนักงานสถิติแห่งชาติ กองบัญชาการตำรวจภูธร ฯลฯ ข้อเสนอแนะจึงคือ ก. พัฒนาแบบสำรวจข้อมูลครัวเรือนใหม่ ให้ครอบคลุมคำถามที่เกี่ยวกับคนจนและการวัดความด้อยโอกาส เช่น แบบสำรวจ SES และ Labor Survey ข. ร่วมมือกับหน่วยราชการ ออกแบบการสำรวจประเภทใหม่ Longitudinal data (ซึ่งจะเก็บข้อมูลกลุ่มตัวอย่างเดิมซ้ำหลายปี) เพื่อทราบ"พลวัต"ของคนจน (หมายเหตุ การสำรวจนี้อาจจะเป็นส่วนหนึ่งของ SES โดยกันตัวอย่างจำนวนหนึ่ง (สมมติร้อยละ 40) สำหรับการ"ถามซ้ำ" ในปีต่อไป ข้อมูลจากตัวอย่างเดียวกันหลายปี จะช่วยให้วิเคราะห์พลวัตและการเปลี่ยนแปลงสถานะของคนจน⁹

การวิเคราะห์พลวัตและการเปลี่ยนแปลงสถานะของคนจนมีความจำเป็นที่จะใช้ Longitudinal data เพื่อให้เกิดความแม่นยำในการวิเคราะห์ เนื่องจากการใช้ข้อมูลภาคตัดขวางใน 2 ช่วงเวลาที่ต่างกัน และกลุ่มตัวอย่างที่ได้จากการสำรวจเป็นคนละกลุ่มกันจะทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนที่สูงมากและยังไม่

⁸ ผู้เขียนขอตั้งเป็นข้อสังเกตว่า การศึกษาวิจัยของ UNDP เกี่ยวกับดัชนีคุณภาพชีวิต โดยใช้ "จังหวัด" เป็นหน่วยการวิเคราะห์ ไม่น่าจะมีความหมายมากนัก กว้างเกินไป แต่ทั้งนี้เราต้องเข้าใจว่า ผลงานชิ้นนี้เป็นงานนำร่องโดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิ เป็นการ"สาธิต" ให้หน่วยงานไทยฯ ตระหนักถึงความสำคัญของดัชนีคุณภาพชีวิต -- ในทัศนะเชิงวิชาการต้องถือว่าผลงานชิ้นนี้มีคุณค่ายิ่ง และควรจะมีการ"สานต่อ"

⁹ ในสหรัฐ มีการสำรวจที่เรียกว่า Panel Study on Income Dynamics (PSID) โดยมหาวิทยาลัยมิชิแกน เริ่มในปี ค.ศ. 1968 โดยเก็บตัวอย่างข้อมูล 5000 ครัวเรือนโดยประมาณ ข้อมูลจากการสำรวจนี้ เป็นฐานการวิเคราะห์ความยากจน รวมทั้งนำไปใช้ในการจัดสรรบริการสวัสดิการให้ประชาชน

สามารถวิเคราะห์พลวัตและการเปลี่ยนแปลงสถานะของคนจนได้ ซึ่งผลที่เกิดขึ้นคือไม่สามารถประเมินผลนโยบายของรัฐบาลที่มีต่อความยากจนรวมทั้งปัจจัยที่ทำให้หลุดพ้นจากความยากจน รัฐบาลไม่สามารถปรับเปลี่ยนนโยบายไปในแนวทางที่เหมาะสม เช่นการดำเนินนโยบายสินเชื่อเพื่อการศึกษาเรา จะบอกได้แต่เพียงว่าผู้ได้รับประโยชน์ส่วนใหญ่เป็นคนกลุ่มไหน แต่ไม่สามารถบอกได้เลยว่านโยบายดังกล่าวได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกลุ่มคนยากจนในทางที่ดีขึ้นหรือเลวลงอย่างไร และเมื่อรัฐบาลเปลี่ยนรูปแบบของการให้สินเชื่อเพื่อการศึกษา จะทำให้การประเมินว่าคนจนกลุ่มดังกล่าวที่ได้รับผลจากนโยบายนั้นมีความเป็นอยู่ที่เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นหรือเลวลงอย่างไรจากมาตรการที่ได้ปฏิบัติ ทำให้รัฐบาลปรับเปลี่ยนและดำเนินนโยบายโดยตั้งเป้าหมายเพื่อลดความยากจนได้อย่างยากลำบาก

3.5.3 ฐานข้อมูลฯ และการขยายผลการวิจัย

การสร้างเครื่องชี้วัดฯ จำเป็นต้องมีฐานข้อมูลสนับสนุน เท่าที่ผ่านมาผลงานวิจัยเกี่ยวกับความยากจน-ความเหลื่อมล้ำ-การวัดภาวะภาวเศรษกิจและสังคมของครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (ย่อว่า SES การสำรวจดำเนินการทุกสองปี ก่อนปี 2529 มีการสำรวจทุกห้าปี) นับเป็นแหล่งข้อมูลที่มีประโยชน์และคุณค่าต่อการวิจัย

แต่เครื่องชี้วัดฯ ควรจะพัฒนาต่อไป โดยให้ครอบคลุม ดัชนีความด้อยโอกาส (Deprivation index) (หมายเหตุ หน่วยงาน UNDP ได้สนับสนุนให้มีเครื่องชี้วัดนี้ และได้ทำโครงการนำร่อง โดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิมาสร้างเป็นดัชนี โดยให้จังหวัดเป็นหน่วยการวิเคราะห์) แต่การกำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยวิเคราะห์ไม่น่าจะถูกต้อง และไม่มีน้ำหนักความเชื่อถือ ครัวเรือน เป็นหน่วยวิเคราะห์ที่เหมาะสมกว่า¹⁰

3.5.4 การกระจายเงินงบประมาณแผ่นดินตามพื้นที่

การจัดสรรรายจ่ายของภาครัฐ อาจจะเป็นสาเหตุที่ทำให้การกระจายรายได้เหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาค เนื่องจากรายจ่ายฯกระจุกตัวในเขตพื้นที่เจริญ หรือเป็น "ศูนย์กลาง"

¹⁰ องค์การสหประชาชาติ หน่วยงาน UNDP ได้ให้การสนับสนุนให้มีการค้นคว้าวิจัยในท้องเรื่องในระดับหนึ่ง ในปี 2543 ได้ผลิตเครื่องชี้วัดระดับจังหวัด (เนื่องจากข้อจำกัดของข้อมูล) ซึ่งได้รับความสนใจระดับหนึ่ง แต่การประยุกต์แนวความคิดนี้แท้จริงไม่ควรจะใช้"จังหวัด"เป็นหน่วยของการวิเคราะห์ ควรจะใช้ครัวเรือนเป็นหน่วยวิเคราะห์

ในอดีตการใช้จ่ายของภาครัฐ ไม่ได้พยายามหาข้อมูลว่ารายจ่ายกระจายตามพื้นที่อย่างไร ระบบบัญชีภาครัฐมีข้อมูลของหน่วยราชการที่ใช้เงิน และจำแนกหมวดรายจ่าย ความพยายามจำแนกว่ารายจ่ายของภาครัฐกระจายตามพื้นที่ (ภูมิภาคและจังหวัด) เพิ่งมีในระยะไม่ถึงสิบปี และปัจจุบันยังไม่มี การนำข้อมูลนี้ไปศึกษา จึงเสนอว่า ควรจะมีการศึกษาผลกระทบของการจัดสรรรายจ่ายตามภูมิภาค/จังหวัด ข้อมูลเชิงประจักษ์นี้สามารถนำมาวิเคราะห์โดยใช้แบบจำลองและซิมูเลชัน (การวิเคราะห์ในลักษณะ Counter-factual analysis อาจจะทำให้เกิดคิดใหม่ เกี่ยวกับวิธีการจัดสรรใหม่ ซึ่งจะเป็นผลดีต่อความเป็นธรรมในสังคม)

3.5.5 เครื่องชี้วัดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับความเป็นธรรม

ความจริง ภาครัฐมีเงินและทรัพยากรไม่น้อยในการใช้จ่ายในแต่ละปี (งบประมาณแผ่นดินมากกว่าเก้าแสนล้านบาท หากรวมเงินกู้และเงินนอกงบประมาณจะมากกว่าค่านี) ส่วนหนึ่งของรายจ่ายภาครัฐเป็นการซื้อสินค้าและบริการ เงินเดือนค่าจ้างพนักงาน แต่จำนวนเงินจำนวนหลายแสนล้านบาทในสาขาการศึกษา สาธารณสุข การพัฒนาชนบท และสวัสดิการสังคม ตามหลักควรจะเอื้อต่อการสร้างความเป็นธรรม—แต่ในสภาพความเป็นจริงกับหลักการ—อาจจะไม่สอดคล้องกัน ที่ผ่านมายังขาดการชี้วัดการกระจายของรายจ่ายภาครัฐ ว่ากระจายอย่างไรในแต่ละภูมิภาค และ“ถึง”กลุ่มคนเป้าหมายหรือไม่?

ทำนองเดียวกัน การจัดเก็บภาษีอากรซึ่งในแต่ละปีประมาณแปดแสนล้านบาท (มูลค่าจะเพิ่มขึ้นในอนาคตอย่างแน่นอน เนื่องจากภาระหนี้ที่สูงขึ้นของรัฐ) ที่ผ่านมา รัฐบาลให้ความสำคัญของเม็ดเงินที่จัดเก็บ พิจารณาแหล่งหรือหน่วยงานที่จัดเก็บ แต่ผลลัพธ์ว่าภาระภาษีอากรตกกับคนกลุ่มใด มีน้อย (ดูการทบทวนผลงานวิจัยในอดีตของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2541) การวัดภาระภาษีอากร และการวิเคราะห์“อัตราความก้าวหน้าของภาษี” (tax progressivity / regressivity) เป็นหัวเรื่องที่มีการศึกษาน้อยมาก เป็น“ครึ่งคราว” รวมทั้งการรายงานผลให้ประชาชนทราบยังมีน้อย

การศึกษาในมิติของ“นโยบายภาครัฐที่เกี่ยวกับการสร้างความเป็นธรรม” นั้นนับว่ามีความจำเป็นสำหรับประเทศไทยในยุคปัจจุบัน สิ่งสำคัญที่สุดในขั้นต้น คือ การมีเครื่องชี้วัดที่เชื่อถือได้ และเป็นกลาง และไม่ควรจะปล่อยให้เป็นภาระของหน่วยราชการเพียงอย่างเดียว ควรจะจัดทำโดยมีหน่วยงานกลางที่เป็นอิสระ ซึ่งสามารถทำงานใหญ่ ให้เห็น“ภาพรวม”¹¹

¹¹ ดังตั้งข้อสังเกตข้างต้นว่า หน่วยงานราชการไทยไม่ได้กำหนดให้การวิจัยเป็น agenda สำคัญของการทำงาน และหากจะทำวิจัย มักจะจำกัดหรือเจาะจงเฉพาะเรื่อง อันเป็นหน้าที่โดยตรง เช่น ภาษีศุลกากร ภาษีเงินได้ ภาษีสรรพสามิต ... แต่ขาดภาพรวมทั้งหมดของผลกระทบการคลังของรัฐบาลต่อการกระจายรายได้

อนึ่ง ในบริบทของประเทศไทยในยุคของการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น รายจ่ายของภาครัฐจะถูกโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งอำนาจการจัดเก็บภาษีอากร (ร้อยละ 35 ภายในปี 2549 ซึ่งจะเป็นเม็ดเงินหลายแสนล้านบาท) ในมุมมองเช่นนี้ยังมีความจำเป็นต้องสร้างหน่วยติดตามวิเคราะห์ผลลัพธ์ของการใช้จ่าย เพราะลำพังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น--มีพนักงานน้อย เกือบหนึ่งร้อยเปอร์เซ็นต์เป็นหน่วยปฏิบัติการทั้งสิ้น การวิเคราะห์ข้อมูล-การวางแผน-การทำงานวิชาการ อยู่ในสภาพอ่อนแอ

โครงการวิจัยนี้เสนอให้จัดทำเลขดัชนีคือ การกระจายเม็ดเงินงบประมาณแผ่นดินตามจังหวัด Theil's inequality index (ค้นคิดโดยนักเศรษฐศาสตร์ชาวต่างชาติ ชื่อ อองรี ไทล์ ¹²) เพื่อตรวจสอบว่า การใช้จ่ายเงินงบประมาณสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นธรรม (ที่ยากจนให้การช่วยเหลือมาก) สูตรการคำนวณนี้มีรากฐานจากหลัก entropy มีข้อดีคือ คำนวณได้ง่าย สามารถ decompose ระบุ sources of inequality (within / between group) ¹³

¹² Henri Theil นักเศรษฐมิติชาวต่างชาติ ปัจจุบันสอนในมหาวิทยาลัยฟลอริดา สหรัฐอเมริกา

¹³ ตัวอย่างผลงานวิจัยที่ใช้สูตรนี้ ดูบทความของดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และศิริณา ปาเฉย วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 2543

3.6 ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา

แผนการทำงาน	ปีที่ 1				ปีที่ 2			
		Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8
1. เครื่องชี้วัดความยากจนและความด้อยโอกาส • ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในและต่างประเทศ • กำหนดเครื่องชี้วัดความยากจนและความด้อยโอกาส • รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความยากจนและความด้อยโอกาส • นำข้อมูลที่ได้มาทดสอบกับเครื่องชี้วัด • วิเคราะห์ผลการศึกษา • ทำการประชุมสัมมนาเพื่อขอความคิดเห็น • สรุปผลการศึกษา								
2. สืบหาข้อมูล Logitudial Data • ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในและต่างประเทศ • ออกแบบแบบสอบถามที่จะใช้ในการสำรวจ • ทดสอบแบบสอบถามพร้อมทั้งปรับปรุง • ออกสำรวจกลุ่มตัวอย่าง • นำแบบสอบถามที่ได้รับมาจัดให้อยู่ในรูปแบบของการวิเคราะห์ • สรุปผลการศึกษา								

แผนการทำงาน	ปีที่ 1				ปีที่ 2			
		Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8
3. พัฒนาศูนย์ความต้อยโอกาสจาก Longitudinal Data								
• ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในและต่างประเทศ								
• กำหนดดัชนีชี้วัดความต้อยโอกาส								
• นำข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามมาวิเคราะห์ ทดสอบสมมุติฐานและประมวลผลการศึกษา								
• จัดสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับผลการศึกษา								
• สรุปผลการศึกษา								
4. ศึกษาการกระจายงบประมาณแผ่นดินตามพื้นที่								
• ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในและต่างประเทศ								
• ประสานงานกับสำนักงานงบประมาณเพื่อนำข้อมูลการจัดสรรงบประมาณตามพื้นที่มาวิเคราะห์								
• วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่ที่มีความต้อยโอกาสและความยากจนกับจำนวนเงินงบประมาณ								
• จัดสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็น								
• สรุปผลการศึกษา								
5. เครื่องชี้วัดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับความเป็นธรรม								
• ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในและต่างประเทศ								
• สำรวจนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ								
• ออกแบบเครื่องชี้วัดที่สามารถบ่งชี้ถึง								

แผนการทำงาน	ปีที่ 1				ปีที่ 2			
		Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8
ความเป็นธรรม								
• จัดเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเครื่องชี้วัด								
• ทดสอบเครื่องชี้วัดกับข้อมูลที่ได้รับ								
• วิเคราะห์ผลการศึกษา								
• จัดสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็น								
• สรุปผลการศึกษา								

เอกสารอ้างอิง

- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. 2543. การกระจายรายได้ สวัสดิการสังคม และความยากจน. บทความเพื่อปูพื้นฐานความเข้าใจร่วมกันระหว่างทีมวิจัยในโครงการชุดวิจัย, "การใช้จ่ายรัฐบาลเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม". สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. เอกสารเย็บเล่ม
- บทความของดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และศิริณา ปาเฉย. 2543 "การกระจายความเจริญระหว่างสองภูมิภาคในประเทศไทยยิ่งนานยิ่งไม่เท่าเทียมกัน?" บทความเสนอในการประชุมวิชาการประจำปีสมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย ณ โรงแรมเอสซีพาร์ค, กรุงเทพฯ พฤศจิกายน. เอกสารเย็บเล่ม.วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 2543
- เมธี ครองแก้ว. 2521. ผลกระทบของระบบการคลังต่อการกระจายรายได้ของไทย. รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์,มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เมธี ครองแก้ว. 2535. การบริหารและควบคุมการใช้จ่ายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Anthony Atkinson and A.J. Harrison 1978 *Distribution of Personal Wealth*, Cambridge University Press
- Champernowne and F.A. Cowell. "Economic inequality and income distribution", Cambridge University Press, 1998
- Edward N. Wolf 1991 "The distribution of household wealth: methodological issues, time trends, and cross-sectional comparisons," in Lars Osberg ed. *Economic Inequality and Poverty*, ME Sharpe Inc.
- Foley, D. 1967 "Resource allocation and public sector," Yale Economic Essays, 7(1): 45-98
- Osberg, Lars ed. 1991 *Economic Inequality and Poverty: International Perspectives*, Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe, Inc.
- Pigou, A.C. 1952 *The Economics of Welfare*, 4th ed. London: Macmillan.
- Rawls, John 1971 *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Sen, Amartya 1989 "Justice," in *The New Palgrave Social Economics*, Eds. By John Eatwell, Murray Milgate, and Peter Newman, N.Y.: W.W. Norton.
- Sen, Amartya and Andrew Foster 1997 *On Economic Inequality*, Clarendon Press

ภาคผนวก ก.

แนวคิดและเครื่องชี้วัดความเป็นธรรมในสังคม
การยากจน ความด้อยโอกาสและการกระจายรายได้

1. คำนำ

"ความเป็นธรรมในสังคม" มักจะถูกยกให้เป็น "ของสูง" สำหรับนักปราชญ์ราชบัณฑิตและผู้ทรงคุณวุฒิ แต่ในความเป็นจริงความเป็นธรรมเกี่ยวข้องกับประชาชนทุกคน เป็นเรื่อง "ติดดิน" ซึ่งมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ต่ออาชีพการงาน ต่อรายได้ โอกาสการพัฒนาตนเอง การที่ได้รับความบริการจากรัฐ เช่น ได้รับความช่วยเหลือเมื่อประสบอุบัติเหตุ/ภัยพิบัติ ฯลฯ ผู้เขียนมีความเห็นว่าในสภาพเศรษฐกิจไทยปัจจุบัน ยังมีความจำเป็นที่จะต้องถกเรื่อง "ความเป็นธรรม" ยิ่งกว่าในอดีต เพราะสังคมไทยมีปัญหาคือความเป็นธรรม "บกพร่อง" ความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างคนรวย-คนจนเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ คนจน-คนตกงาน-และผู้ด้อยโอกาสในสังคมมีจำนวนเพิ่มขึ้น หลักประกันสังคม (ซึ่งมีอยู่บ้าง) แต่อ่อนแอและไม่ทั่วถึง

"ความเป็นธรรมในสังคม" คืออะไร จำเป็นต้องอภิปราย และกำหนดนิยามให้ชัดเจน สร้างเกณฑ์วัดและค้นหาข้อมูลมายืนยัน และท้ายที่สุดคือการแปลงแนวความคิดและข้อเสนอ ออกมาเป็นมาตรการและเครื่องมือการสร้างความเป็นธรรมไม่อาจจะหลีกเลี่ยงการปฏิรูปฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน ภาษีอากร ระบบประกันสังคม รวมถึงการปรับ "กระบวนการ" ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบงบประมาณแผ่นดินและนโยบายภาครัฐ¹

¹ บทความนี้เป็นเขียนขึ้นมาเพื่อปูพื้นความเข้าใจร่วมกันระหว่างทีมวิจัยในโครงการชุดวิจัย "การใช้จ่ายรัฐบาลเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม" ซึ่งสนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนส่งเสริมการวิจัย (สกว.) โดยมีวัตถุประสงค์สร้างกรอบความคิดเกี่ยวกับเครื่องชี้วัดของความเหลื่อมล้ำของรายได้ และระดับสวัสดิการสังคม และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างนักวิจัยในโครงการฯ

เพื่อตีกรอบการวิเคราะห์ให้ชัดเจน ขอใช้คำว่า *ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ (economic justice)*² ซึ่งเกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน อาทิ การทำงาน การหารายได้ การออม การลงทุนพัฒนาตนเอง ด้านการศึกษา/สุขภาพอนามัย การดูแลสภาพสิ่งแวดล้อมให้น่าอยู่ ... ฯลฯ เหล่านี้เป็นพฤติกรรมพื้นฐานในชีวิตประจำวันของประชาชน และเป็น "ปัญหาสังคม" ที่สัมผัสได้-วัดได้ ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจนั้นไม่ได้เป็นอิสระหรือลอยเหนือเรื่องอื่นๆ ความเป็นธรรมฯ สัมพันธ์กับกฎหมาย ค่านิยม สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน หลักประกันของภาครัฐด้านสุขภาพ การเมือง ฯลฯ

การกระจายรายได้ที่มีแนวโน้มไม่เท่าเทียมกันมากขึ้น เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในทุกภูมิภาคของโลก เพียงแต่ดีกรีอาจจะมากหรือน้อยต่างกัน สำหรับในประเทศไทย—มีหลักฐานข้อมูลความไม่เท่าเทียมกัน ได้แก่ ก. ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ระหว่างคนจนคนรวย เพิ่มขึ้น³ ข. ค่าจ้างและเงินเดือนระหว่างกลุ่มอาชีพเพิ่มขึ้น ค. ความเจริญเติบโตระหว่างภูมิภาคที่ไม่เท่ากัน⁴

การสร้างระบบข้อมูลและเครื่องชี้วัดความไม่เท่าเทียมกันด้านรายได้ ค่าจ้าง และความเจริญเติบโตของภูมิภาค เป็นการศึกษาวิจัยขั้นต้น เพื่อให้เราทราบ/เข้าใจสถานการณ์ แต่เรายังมีภารกิจ "ขบปัญหา" ว่าจะอะไรคือ

² บางท่านเรียกว่า Distributive Justice ขออ้างข้อความบางตอนจาก Phelps 1989 "Social justice is justice in all of the relationships occurring in society: the treatment of criminals, children and the elderly, domestic animals, rival countries, and so forth. Distributive justice is a narrower concept for which another name is economic justice. It is justice in the economic relationships within society: collaboration in production, trade in consumer goods, and the provision of collective goods. There is typically room for mutual gain from such exchange, especially voluntary exchange, and distributive justice is justice in the arrangements affecting the distribution (and thus generally the total production) of those individual gains among the participants in view of their respect efforts, opportunity costs, and contribution" (p.31).

³ ผลงานของอิศรา ศานติศาสน์ (Issara Samtisan 1997) ซึ่งทบทวนวรรณกรรมที่ผ่านมา ได้แก่ผลงานของเมธี ครองแก้ว (Medhi Krongkaew 1977) สุกัญญา หุตะเสริณและสมชัย จิตสุชน (Sukanya Hutaseranee and Jitsuchon 1988) และอิเคโมโตะและกิตติ ลิ้มสกุล (Ikemoto and Kitti Limskul 1987") ให้ภาพรวมไม่แตกต่างกันว่า กล่าวคือ ก. ความเหลื่อมล้ำของรายได้เพิ่มขึ้น วัดเป็นค่าจีนิ เพิ่มขึ้น 0.456 ในปี 2506 เป็น 0.482 ในปี 2512 และเป็น 0.534 ในปี 2518 (ผลงานของเมธี ครองแก้ว) ข. หากยึดผลงานของสุกัญญาและสมชัย พบว่าค่าสัมประสิทธิ์เพิ่มขึ้นจาก 0.426 ในปี 2518 เป็น 0.500 ในปี 2528 ค. ค่าสัมประสิทธิ์ลดลงเล็กน้อยในปี 2531 เหลือ 0.478 จากผลงานของอิศรา ศานติศาสน์ ค่าดัชนีจีนิของไทยสูงกว่ารายงานในประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในช่วงพิสัย 0.3 - 0.4

⁴ บทความของดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และศิริภา ปาเจย วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ฉบับหน้า (2543)

ปัจจัยที่อยู่เบื้องหลัง คือความเชื่อมโยงของปัจจัยต่างๆซึ่งมีผลต่อรายได้ - ค่าจ้าง - อัตราการเจริญเติบโตของแต่ละสาขาหรืออาชีพ

อะไรคือสาเหตุของความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้? ความเหลื่อมล้ำฯ มีผลลัพธ์ต่อการทำงานของระบบเศรษฐกิจส่วนรวมอย่างไร? ไม่ใช่ประเด็นใหม่ ในอดีตเคยมีความเชื่อว่า ความเหลื่อมล้ำของรายได้มีผล"ส่งเสริม"อัตราการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจ⁵ มีข้อสันนิษฐานว่า ความเหลื่อมล้ำของรายได้จะเพิ่มขึ้นในขั้นแรก ต่อจากนั้นจึงค่อยลดลง (ความสัมพันธ์นี้เรียกว่า "เส้นคุกเนซ")⁶ แต่ปัจจุบัน แนวความคิดนี้ถูกตั้งข้อสงสัย มีผลงานวิจัยในเชิงทฤษฎีและการวิจัยเชิงประจักษ์ที่แย้งว่า ความเหลื่อมล้ำฯ น่าจะเป็น"ผลลบ" ต่อการทำงานของระบบเศรษฐกิจมหภาคมากกว่า⁷

บทความนี้แบ่งออกเป็นหกส่วน ส่วนที่สอง อภิปรายแนวความคิด"ความเป็นธรรม" สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน สวัสดิการสังคม การกระจายรายได้ และระบบการถ่ายโอนรายได้ในสังคม และการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสในสังคม ส่วนที่สาม อธิบายหลักการสร้างเลขดัชนีวัดความไม่เท่าเทียมกัน (income inequality index) อภิปรายความสัมพันธ์ระหว่างความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ กับระดับสวัสดิการสังคม (social welfare) อธิบายแนวความคิดการกำหนดสิทธิที่ประชาชนพึงจะได้จากสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้ด้อยโอกาส (entitlement principle) ส่วนที่สี่ อธิบายแนวทางการวิจัยเชิงประจักษ์เพื่อได้มาซึ่งความเข้าใจขั้นต้น เกี่ยวกับสถานการณ์ความไม่เท่าเทียมกัน ผู้เขียนอธิบายสูตรที่ใช้ ได้แก่ สัมประสิทธิ์ของจินี เลขดัชนี

⁵ แนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์ดั้งเดิมเช่นศาสตราจารย์ Simon Kuznets เชื่อว่า ความเหลื่อมล้ำของรายได้จะมีผลส่งเสริมอัตราการเจริญเติบโต เหตุผลสนับสนุน(ข้อหนึ่ง) คือ อัตราการออมของคนรวยสูงกว่าคนจน ดังนั้นการที่กลุ่มรวยมีรายได้มากช่วยเพิ่มการสะสมทุนโดยส่วนรวม ซึ่งมีผลต่ออัตราการเติบโตในที่สุด

⁶ แนวความคิดของศาสตราจารย์ Simon Kuznets ซึ่งต่อมาได้รับการแพร่หลาย มีผลงานวิจัยเชิงประจักษ์โดยใช้ข้อมูลจากประเทศต่างๆทั่วโลก ทดสอบข้อสันนิษฐานนี้ และอธิบายปรากฏการณ์นี้

⁷ กลุ่มนักวิชาการรุ่นใหม่ตั้งข้อกังขากับการวิเคราะห์เช่นนี้ พร้อมกับสร้างกรอบคิดและทฤษฎีใหม่ซึ่งแย้งกับแนวความคิดดั้งเดิม โดยเสนอข้อสันนิษฐานว่า ความเหลื่อมล้ำของรายได้ฯ มีผลในทางลบต่ออัตราการเจริญเติบโต ในทางตรงกันข้าม - การลดความเหลื่อมล้ำฯ จะช่วยส่งเสริมการเติบโตของเศรษฐกิจ เหตุผลสนับสนุนคือ หนึ่ง การกระจายรายได้ที่ไม่เหลื่อมล้ำมากเกินไป"สร้างโอกาสของการทำงาน"ให้คนชั้นล่าง และกระตุ้นระบบแรงจูงใจ สอง การสะสมทุนโดยส่วนรวมจะสูงกว่าในสภาพที่มีการกระจายรายได้เท่าเทียมกัน ส่วนสำคัญมาจากแรงจูงใจของประชาชนส่วนใหญ่ สาม ในสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำสูง—จะมีผลทำให้ความเสถียรภาพทางการเมืองลดลง ซึ่งมีผลทางลบต่ออัตราการเจริญเติบโต บทความของ Aghion et. Al. (1999) Journal of Economic Literature

ของแอตคินสัน พร้อมกับสถิติการนำเอาข้อมูลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ มาคำนวณเลขดัชนีฯ ส่วนที่ห้า เสนอความเห็นเกี่ยวกับการสร้างระบบข้อมูลเพื่อวัดสถานะการกระจายรายได้และสถานะของผู้ด้อยโอกาสในสังคม ผู้เขียนเสนอความเห็นไว้ว่า ถึงเวลาอันควรแล้วที่สังคมไทยต้องสร้างฐานข้อมูลเชิงพลวัต (dynamic data base) หมายถึง ข้อมูล longitudinal data^๘ เพื่อทราบสถานะของผู้ด้อยโอกาส เพื่อตรวจสอบการทำงานของภาครัฐด้านสวัสดิการ และเป็น "กระจกเงา" สำหรับการปรับปรุงนโยบายภาครัฐ เช่น ภาษีอากร การจัดสรรรายจ่ายของรัฐบาล

2. กรอบความคิดและหลักการ

ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ (economic justice) เป็นแนวความคิดเชิง "นามธรรม" ซึ่งต่างคนอาจจะคิดต่างกัน ถึงแม้เราพยายามตีกรอบการวิเคราะห์ในเรื่อง "พื้นที่" (เศรษฐกิจ ที่วัดได้ เช่น รายได้ การมีงานทำ โอกาสและทางเลือกต่างๆ เช่น โอกาสการลงทุน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพของสภาพแวดล้อม ฯลฯ) ถึงกระนั้นก็ตาม การกำหนดนิยามว่า "ความเป็นธรรมฯ" คืออะไร ก็ยังเป็นสิ่งซับซ้อนในตัวเอง

นักเศรษฐศาสตร์และนักสังคมศาสตร์ไม่อาจหลีกเลี่ยงคำถามในลักษณะ "การประเมินคุณค่า" อาทิเช่น นโยบายของรัฐบาล (อย่างใดอย่างหนึ่ง) มีความชอบธรรมหรือไม่? การเปลี่ยนแปลงนโยบาย (เช่น โครงการพัฒนาแหล่งน้ำ) เกิดผลดี/ผลเสียอย่างไร โดยภาพรวมจะสรุปอย่างไร? การตอบคำถามข้างต้น จำเป็นต้องมี "กรอบความคิด" และ "เกณฑ์การประเมิน" ทั้งนี้แต่ละฝ่ายอาจจะมีมุมมอง/วิธีการวิเคราะห์แตกต่างกัน ความแตกต่างของวิธีพิจารณาสิ่งต่างๆ คือ "สำนักความคิด"

สำนักอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) ใช้อำศัย "หลักอรรถประโยชน์" เป็นเกณฑ์ในการจัดสรรทรัพยากร สิ่งที่สำคัญคือการคำนึงถึงผลรวมของอรรถประโยชน์เป็นสำคัญ (sum of utilities) โดยนัยนี้ถ้าหากมีการเปลี่ยนแปลงสังคมอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งทำให้คนส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์ แต่ว่าอาจจะมีบางคน (ส่วนน้อย) เสียประโยชน์ สำนักอรรถประโยชน์ไม่ลังเลที่จะลงความเห็นไว้ว่า การเปลี่ยนแปลงนี้เป็นผลดีต่อส่วนรวม (แนวคิดนี้จะสะท้อนในคำกล่าวที่ว่า "ส่วนน้อยพึงเสียสละเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม")

^๘ ในสหรัฐ มีการสำรวจข้อมูลเชิงพลวัตของครัวเรือนในมหาวิทยาลัยมิชิแกน (Michigan's Panel Survey of Income Dynamics)

แต่หลักการนี้ไม่ใช่ข้อยุติที่ทุกฝ่ายเห็นพ้อง เราอาจจะต้องตั้งปจฉาว่า เหตุใดคนส่วนน้อยต้องเสียสละให้ส่วนใหญ่? อย่างน้อยมีสำนักความคิดที่ไม่ยอมละเมิดสิทธิของคนกลุ่มน้อย (เช่น หลักพาเรโต – ถึงแม้มีคนเดียวเสียประโยชน์-ทั้งที่คนอื่นได้ประโยชน์ หลักพาเรโตยังไม่ยอมสรุปว่า "สังคมดีขึ้น") การตัดสินใจของสังคมโดย "เสียงข้างมาก" ไม่จำเป็นต้องใช้กับทุกๆ เรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ถ้าหากการเปลี่ยนแปลง (ของสังคม) นั้น "ดีจริง" สมาชิกทุกคนต้องดีขึ้น หมายถึง ประโยชน์ที่เกิดขึ้นในสังคมต้อง "มากเกินไป" ที่จะชดเชยให้คนส่วนน้อย (ซึ่งเสียประโยชน์) ตัวอย่างเช่น โครงการพัฒนากับการเวนคืนที่ดิน โดยนับนี้ หลังจากมีการชดเชยทุกฝ่ายดีขึ้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายรายได้ สำนักอรรถประโยชน์นิยมเสนอทัศนะที่ว่า ความเป็นไปได้ที่จะ "ถ่ายโอนรายได้" (Redistribution) จากคนรวยให้คนจน – โดยที่รายได้ของสังคมส่วนรวมไม่ลดลง แต่ทำให้เกิดคุณค่าสูงขึ้น (วัดจาก สวัสดิการสังคม เนื่องจากเงินหนึ่งบาทของคนจน มีค่าสูงกว่าคนรวย) – ข้อเสนอเช่นนี้มิได้แปลว่า Redistribution จะเป็นผลดีในทุกๆ กรณี

ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจมิได้หมายความว่า สมาชิกในสังคมจะต้องมีรายได้เท่าเทียมกันทุกคน ถ้าหากสมาชิกของสังคมเห็นว่า ความแตกต่างเป็นสิ่งที่ "ยอมรับได้" มี "คำอธิบาย" และความต้องการที่แตกต่างกัน สำนักความคิดหนึ่งเสนอทัศนะการประเมิน "ความยุติธรรม" (fairness) ในความหมาย "การปราศจากความรู้สึกริษยา" (non-envy) ขยายความคือ มีการกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกันระดับหนึ่ง – แต่คนจนไม่มีความรู้สึก "อิจฉา" คนรวย เพราะเข้าใจว่าฝ่ายหลังทำงานหนัก คนจนถึงแม้ว่ารายได้น้อยกว่า แต่ "พออยู่ได้" ยอมรับสภาพตามอัตภาพ ภายใต้เงื่อนไขนี้ถือว่า สำนัก Non-envy⁹ สรุปว่า การกระจายรายได้ (ซึ่งไม่เท่ากัน) มีความ "ยุติธรรม"

สำนักความคิด *Maximin* (ผู้นำความคิดในกลุ่มนี้ ชื่อ John Rawls¹⁰) ตั้งคำถามว่า When can inequalities (of result) be regarded as just? หมายความว่า เงื่อนไขของความไม่เท่าเทียมกันอย่างไรจึง

⁹ ขอยกข้อความบางตอนจากบทความ Equality : "Equality, Envy, and Resentment. The idea of equality as 'natural' appears also to derive in part from the ubiquity of envy and resentment in society, with the demand for 'equality' as an expression of these feelings which carries legitimacy. (James S. Coleman "Equality" จากหนังสือรวมบทความ *The New Palgrave: Social Economics*, 1989)

¹⁰ ศาสตราจารย์ปรัชญา มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด

จะเรียกได้ว่า"เป็นธรรม" รอสส์อาศัยทฤษฎี"สัญญาประชาคม" เป็นกรอบการวิเคราะห์ กล่าวคือ ในสภาพความไม่แน่นอน (หมายถึงสมมติฐานการณว่า ไม่มีใครรู้อนาคตว่าจะเกิดมาจนหรือรวย จะมีสถานะสังคมอย่างไร เราอาจจะกลายเป็นฝ่าย"พึ่งคนอื่น"หรือเป็น"ที่พึ่งของคนอื่น" ข้อตกลงที่ยอมรับได้มากที่สุดคือ สภาพ *Maximin* ในภาษาทฤษฎีเกม แปลความอย่างง่าย ๆ คือ มีระบบของสังคมที่ช่วยถ่ายโอนรายได้ของสังคม ให้ผลประโยชน์ตกกับกลุ่มคนจนมากที่สุด (แม้จะยังไม่เท่าเทียมกัน) อีกนัยหนึ่ง การจัดสรรทรัพยากรของสังคม ต้องเกิดประโยชน์สูงสุดสำหรับกลุ่มยากจน ถึงแม้ว่าการกระจายรายได้ไม่เท่าเทียมกัน

ความเป็นธรรมในเชิงสังคม กินความหมายมากกว่าเศรษฐกิจและรายได้ คือ รวมมิติด้านสังคม วัฒนธรรม กฎหมาย ค่านิยม เช่น "เสรีภาพ" (freedom and choices) ในการประกอบอาชีพ หน้าที่การงาน เลือกสถานที่อยู่อาศัย มีเสรีภาพในการออมและลงทุน ตลอดจนได้รับ"สิทธิ์" (right) ต่างๆ เช่น กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน กรรมสิทธิ์ในการโอนทรัพย์สินให้ลูกหลาน สิทธิการใช้ทรัพยากร สิทธิที่ได้รับการคุ้มครองของสังคมเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินเช่นอุบัติเหตุ ความผันผวนทางเศรษฐกิจ (เช่น การตกงาน) ตลอดจน"โอกาส" (opportunity) เช่น โอกาสการศึกษา โอกาสการพัฒนาตนเอง ฯลฯ สำนัก Deprivation ให้ความสำคัญในหัวเรื่อง "โอกาสและการได้รับสิทธิ์" คือการศึกษาข้อบกพร่องของระบบสังคม ซึ่งเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งของความยากจนและด้อยโอกาส เน้นการศึกษาเชิงประจักษ์ และการศึกษาระดับจุลภาค เปรียบเสมือนกับการมี"แว่นขยาย" ของสังคมเพื่อให้เราเข้าใจคนจน/คนด้อยโอกาส

เศรษฐศาสตร์ดั้งเดิม ไม่ได้ให้ความสำคัญกับหัวข้อ"ความไม่เท่าเทียมกัน" นักปรัชญาท่านหนึ่งตั้งข้อสังเกตว่า The concept of 'equality' has no place in positive economic คงจะต้องยอมรับโดยดุษณีว่าในวงการนักเศรษฐศาสตร์ นักวิจัยที่ทำงานวิจัยหัวข้อความเป็นธรรม-การกระจายรายได้ เป็น"ชนกลุ่มน้อย" ไม่ใช่กระแสหลัก วิชาเศรษฐศาสตร์-สวัสดิการ (Welfare Economics) ไม่ใช่"สาขาอดนิยมน"เหมือนกับวิชาการเงิน หรือเศรษฐศาสตร์ธุรกิจ

ในปี 1938 อาร์เธอร์ พิกู (Arthur Pigou) เขียนหนังสือ"เศรษฐศาสตร์สวัสดิการ" อาศัยตรรกะที่ว่า "อรรถประโยชน์ของเงินหนึ่งบาทของคนจนสูงกว่าคนรวย" โดยนัยนี้การถ่ายโอนรายได้จากคนรวยให้คนจน จะเป็นผลดีต่อสังคมเสมอ (สังคมได้"กำไร") ตราบใดที่การกระจายรายได้อังยังไม่เท่ากัน สวัสดิการสังคมจะสูงสุดต่อเมื่อทุกคนมีรายได้เท่ากัน (หมายเหตุ นี่เป็นการวิเคราะห์ประเภท"สุดโต่ง" คือคำนึงผลลัพธ์ "ปลายทาง" และวัดจากตัวแปร"รายได้"เพียงสถานเดียว – การวิเคราะห์ของพิกู ถูกโจมตีอย่างรุนแรงจากค่ายนีโอ

คลาสสิกในฐานที่ใช้ข้อสมมติ "การเปรียบเทียบอรรถประโยชน์ข้ามบุคคล" (interpersonal utility comparison) ¹¹

ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ (income inequality) ความหมายโดยกว้างคือ สถานะรายได้ของประชาชนมีความแตกต่างกัน ประชาชนส่วนน้อย--มีรายได้สูง ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่--มีรายได้น้อย มีสถานะความเป็นอยู่แร้นแค้นขาดสน ด้อยโอกาสในการพัฒนาตนเอง เช่นการลงทุนด้านการศึกษา สุขภาพไม่ดี มีเงินออมและโอกาสการลงทุนน้อย "ทางเลือก"ของการหางานทำน้อย ฯลฯ

หลักการวัดความไม่เท่าเทียมกันและสวัสดิการสังคม

Champernowne and Cowell (1998, pp.94-97) อธิบายว่า การวัดความไม่เท่าเทียมกัน ควรจะยึดหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

- **หลักการไม่เลือกบุคคล (Anonymity Principle)** หมายถึง การสลับตำแหน่งกันระหว่างบุคคลสองคน (หรือมากกว่านั้น เช่น คนรวยกลับกลายเป็นคนจน และคนจนกลับตัวเป็นคนรวย) ไม่มีผลต่อค่าความไม่เท่าเทียมกัน เพราะในกรณีนี้--รายได้ของประเทศ ค่าเฉลี่ยรายได้ และลักษณะของการกระจายรายได้ (ค่าแวกเรียนซ์) เหมือนเดิมทุกประการ อีกนัยหนึ่งหลักการนี้ไม่"ยึดติดบุคคล"
- **หลักการโอนรายได้ (Principle of Transfers)** หมายถึง การโอนรายได้จากบุคคลหนึ่งไปยังอีกบุคคลหนึ่ง - โดยไม่ทำให้รายได้ของบุคคลอื่นๆเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ทำให้ช่องว่างของรายได้ลดลง--แสดงกว่าความไม่เท่าเทียมกันลดลง (หรือทำนองตรงกันข้ามถ้าหากช่องว่างรายได้เพิ่มขึ้นสรุปว่าความไม่เท่าเทียมกันเพิ่มขึ้น) ตัวอย่างเช่น การโอนรายได้จากนาย ก. (คนจน) ไปยัง

¹¹ วิธีการวิเคราะห์ของพิงูกูจิมตีจาก Lionel Robbins 1938 และกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์ที่ไม่ยอมรับ "การเปรียบเทียบอรรถประโยชน์ข้ามบุคคล" ในข้อนี้นักปรัชญาท่านหนึ่ง Parfit 1984 ตั้งข้อสังเกตว่าวงการ เศรษฐศาสตร์ควรจะยอมรับข้อสมมติ "การเปรียบเทียบอรรถประโยชน์ข้ามเวลา" "Comparison of utilities of one person at two different times (อรรถประโยชน์ของเงินหนึ่งบาทในอนาคตกับปัจจุบัน เทียบกันได้) แต่ไม่ยอมรับ Comparison of utilities of two person

นาย ข. (คนรวย) ดังนั้น ความไม่เท่าเทียมกันฯ เพิ่มขึ้น ทำนองตรงกันข้าม ถ้าหากมีการโอนรายได้จากนาย ข. ไปยัง ก. ช่องว่างของรายได้ลดลง จึงสรุปว่า ความไม่เท่าเทียมกันลดลง¹²

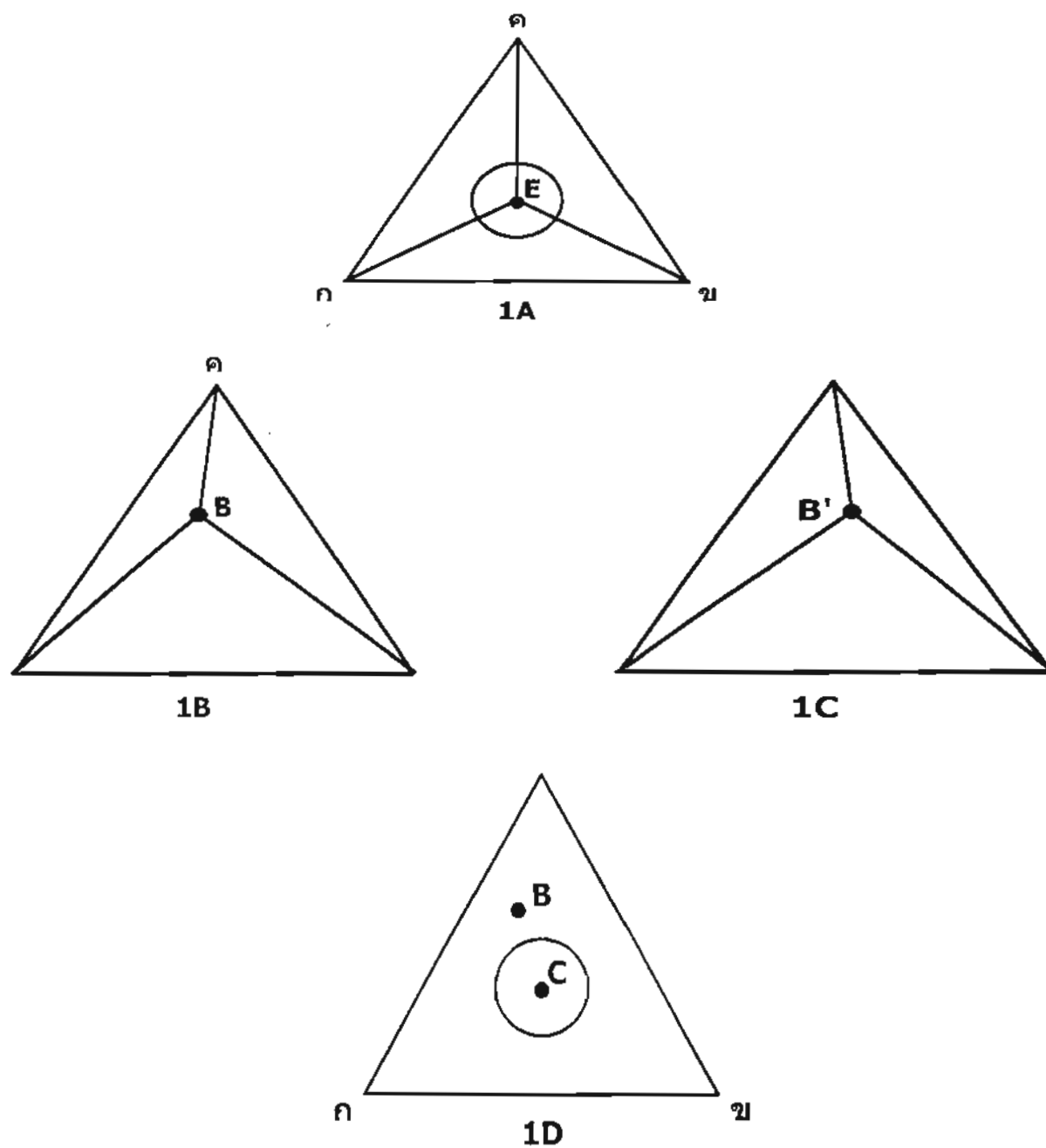
- **หลักความเป็นอิสระ (Weak Independence Principle)** เมื่อจำแนกประชากรออกเป็นกลุ่มๆ การกระจายรายได้ของกลุ่มย่อยเป็นอิสระ" จากการกระจายรายได้ของอีกกลุ่มหนึ่ง ตัวอย่างเช่น กลุ่มคนรวย และกลุ่มคนจน สมมติว่ามีการสลับตำแหน่งรายได้กันระหว่างบุคคลในกลุ่มรวย แต่กลุ่มจนไม่เปลี่ยนแปลง ดังนั้นวัดความเหลื่อมล้ำในกลุ่มจน—ไม่ควรจะเปลี่ยนแปลง
- **หลักความเป็นกลาง (Scale-irrelevant Principle)** หมายถึง ถ้าหากรายได้ของทุกคนในสังคมเปลี่ยนแปลง เช่นเพิ่มขึ้นหรือลดลงในสัดส่วนเดียวกัน ถือว่าความไม่เท่าเทียมกันยังดำรงอยู่เหมือนเดิม

เพื่อขยายความหมายของหลักการที่อ้างถึง จะใช้รูปภาพประกอบดังนี้ สมมติว่าสังคมประกอบด้วยบุคคลสามคน คือ นาย ก. ข. และ ค. ขอให้พิจารณาความหมายของจุดต่างๆในรูปภาพข้างล่าง

- จุด E แสดงการแบ่งรายได้อย่างเท่าๆกัน (รูปภาพ 1A)
- จุด B แสดงการแบ่งรายได้ให้กับบุคคลทั้งสาม แต่ทว่ารายได้ไม่เท่าเทียมกัน ค. มีรายได้น้อยที่สุด ก. มีรายได้ปานกลาง ส่วน ข. มีรายได้มากที่สุด (รูปภาพ 1B)
- จุด B' คล้ายคลึงกับจุด B แต่สลับตำแหน่งกันระหว่าง ก. กับ ข. โดยหลัก *Anonymity Principle* ความไม่เท่าเทียมกันของสองจุดนี้เท่ากัน (รูปภาพ 1C)
- แสดงการเปรียบเทียบกันระหว่างจุด B และ C ดัชนีความไม่เท่าเทียมกัน ณ จุด C น้อยกว่าจุด B (รูปภาพ 1D)

¹² หลักการโอนรายได้ บางตำราเรียกว่า Dalton Principle of Transfer (เรียกตามชื่อของ G. Dalton) ซึ่งเสนอความเห็นที่ว่า ถ้าโอนเงินจากคนรวยให้คนจน โดยไม่มีการสลับตำแหน่ง (คนรวยที่สุด ยังเป็นลำดับหนึ่ง) ถือว่า สวัสดิการสังคมจะสูงขึ้น Dalton 1920

รูปภาพที่ 1 แสดงการแบ่งรายได้และการสรุปความไม่เท่าเทียมกัน



หมายเหตุ : ดัดแปลงจาก Champernowne and Cowell (1998, pp.94-97)

3. เครื่องชี้วัดการกระจายรายได้และความยากจน

เครื่องชี้วัดการกระจายรายได้ที่อ้างอิงแพร่หลาย ได้แก่

- ค่าสัมประสิทธิ์ของจินี (Gini coefficient)
- ดัชนีแอตคินสัน (Atkinson's index)¹³
- ดัชนีของไทล์ (Theil inequality index)¹⁴
- เส้นลอเรนซ์ (Lorenz curve และ Generalized Lorenz Curve)

เส้นลอเรนซ์ (Lorenz curve) หมายถึง เส้นแสดงความสัมพันธ์ระหว่างประชากรสะสมและรายได้สะสม โดยเรียงลำดับประชากรจนที่สุดถึงรายที่สุด แกนนอนแสดงร้อยละของประชากรสะสม (ต่อจำนวนประชากรทั้งสิ้น) แกนตั้งแสดงร้อยละของรายได้สะสม (ต่อรายได้ทั้งหมด) ในสภาพอุดมคติ ซึ่งสมาชิกทุกคนในสังคมมีรายได้เท่าเทียมกัน--เส้นลอเรนซ์จะเป็นแกน 45% หมายถึงร้อยละ 10 ของประชากรมีรายได้ร้อยละ 10 ของประเทศ ร้อยละ 20 ของประชากรมีรายได้ร้อยละ 20 ของรายได้ทั้งประเทศ แต่ในสภาพความเป็นจริง การกระจายรายได้ไม่เท่ากัน ดังนั้นจะมีลักษณะ "เส้นโค้ง" หากเส้นฯแสดงลักษณะ"ตกท้องช้าง"มาก หมายถึง การกระจายรายได้เหลื่อมล้ำมาก

Generalized Lorenz Curve คล้ายคลึงกับเส้นลอเรนซ์ แกนนอน เหมือนเดิม คือ ร้อยละของประชากรสะสม แกนตั้ง แสดงผลคูณระหว่างรายได้สะสม กับ ค่าเฉลี่ยของรายได้ (ในแต่ละระดับชั้น) พุดง่าย ๆ คือ นอกจากจะรู้สัดส่วนร้อยละของรายได้ ยังคำนึงขนาดรายได้ (ของแต่ละกลุ่ม)¹⁵

สัมประสิทธิ์ของจินี (Gini coefficient) เป็นเลขดัชนีวัดความไม่เท่าเทียมกัน มีค่าระหว่าง 0 กับ 1 คำนวณได้จากพื้นที่ที่อยู่ใต้"เส้นความเท่าเทียมกัน" เฉพาะในกรณีพิเศษเท่านั้นที่ "เส้นลอเรนซ์ตามสภาพเป็นจริง" ทับกับ"เส้นเท่าเทียมกัน" กรณีนี้สัมประสิทธิ์จินีจะมีค่า 0 หมายถึง การกระจายรายได้มีความเท่าเทียมกันอย่างยิ่ง (อุดมคติ) โดยทั่วไปค่าสัมประสิทธิ์จินีอาจจะเป็น .3, .4, .5 กรณีสุดโต่งคือค่าจินีเท่ากับ

¹³ ดูบทความ Anthony Atkinson 1970

¹⁴ Henri Theil นักเศรษฐศาสตร์ดัตช์

¹⁵ วิธีการเสนอโดย Shorrocks (1983)

1 หมายความว่า การกระจายรายได้ไม่เท่าเทียมกันอย่างยิ่ง คือ คนรวยที่สุดมีรายได้ทั้งหมด (100%) ส่วนคนอื่นๆในสังคมส่วนยากจน มีรายได้เท่ากับศูนย์

สูตรการคำนวณจีนิ ดังสมการที่ [1] และ [1a] Deaton 1997, p.139

$$[1] \text{ ---- } \gamma = \frac{1}{\mu N(N-1)} \sum \sum |x_i - x_j|$$

$$[1a] \text{ ---- } \gamma = \frac{N+1}{N-1} + \frac{1}{\mu N(N-1)} \sum p_i x_i$$

x_i หมายถึง รายได้ของบุคคลหนึ่ง

x_j หมายถึง รายได้ของบุคคลอื่น (เปรียบเทียบกับทุกๆคนในสังคม)

N หมายถึง จำนวนบุคคลในการวิเคราะห์

μ หมายถึง ค่าเฉลี่ยของรายได้

p_i หมายถึง ลำดับที่ (เรียงจากมากไปหาน้อย)

γ หมายถึง ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ

ความไม่เท่าเทียมกันตามวิธีแอตคินสัน นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษ Anthony Atkinson (1970) เสนอสูตรการคำนวณ ที่คำนึงถึง social welfare (แนวคิดขั้นพื้นฐานคือ เงินหนึ่งบาทให้คุณค่า – อรรถประโยชน์ -- แก่บุคคลสองคนไม่เท่ากัน โดยทั่วไปยอมรับกันว่า อรรถประโยชน์ของเงินหนึ่งบาทสำหรับคนจนสูงกว่าคนรวย) แต่จะสูงมากน้อยกว่ากันเท่าใดนั้น? – ไม่มีใครล่วงรู้ได้ เป็นการใช้อรรถประโยชน์ (value judgement) Atkinson เสนอว่า นักวิจัยควรจะระบุ aversion to inequality ให้ชัดเจน และเปรียบเทียบกันได้ (ค่า aversion to inequality อาจจะเป็น .5, 2, 3 ยิ่งค่าสูงสะท้อนความรุนแรงในการ “ไม่ยอมรับ” ความไม่เท่าเทียม) สูตรการวัดความไม่เท่าเทียมกันของแอตคินสัน ดังสมการที่ [2]¹⁶

¹⁶ แนวคิดขั้นพื้นฐานของ Atkinson มาจากฟังก์ชันสวัสดิการสังคม อรรถประโยชน์ของสังคมเกิดจากผลรวมของบุคคลทั้งนี้มีการถ่วงน้ำหนักของแต่ละบุคคล (คนจน มีน้ำหนักสูงกว่า คนรวย) อรรถประโยชน์ส่วนเพิ่มโดยเปรียบเทียบของสองบุคคล คือ ส่วนกลับของรายได้ (สมมติว่าเปรียบเทียบระหว่างสองคน นาย ก. คนจน มีรายได้หนึ่งบาท นาย ข. คนรวย มีรายได้ล้านบาท) แอตคินสันตั้งข้อสันนิษฐานว่า อรรถประโยชน์ของเงินของ ก. สูงกว่าของ ข.

$$[2] \text{ ---- } I = 1 - \left\{ \frac{1}{N} \sum (x_i / \mu)^{1-\varepsilon} \right\}^{1/(1-\varepsilon)} \quad \varepsilon \neq 1$$

$$[2a] \text{ ----- } I = 1 - \prod (x_i / \mu)^{1/N} \quad \varepsilon = 1$$

ค่า ε (aversion to inequality) ที่ใช้ในงานวิจัยเชิงประจักษ์โดยทั่วไประหว่าง 0 – 2 (Deaton 1997)

การวัดความไม่เท่าเทียมกัน มักจะใช้วิธีการเปรียบเทียบ (ปีต่อปี) หรือเปรียบเทียบข้ามประเทศ ข้ามภูมิภาค ... การที่นักวิจัยระบุ aversion to inequality ช่วยทำให้เปรียบเทียบเลขดัชนีข้ามหน่วย หมายความว่า ผลการคำนวณของนักวิจัย A ซึ่งใช้ค่า $\varepsilon = 2$ เปรียบเทียบไม่ได้กับผลงานของนักวิจัย B ซึ่งใช้ค่า $\varepsilon = 1$ แต่ เปรียบเทียบได้กับผลงานของ C ซึ่งใช้ค่า $\varepsilon = 2$ เหมือนกัน

Theil inequality (entropy measure) เป็นอีกดัชนีที่วัดความไม่เท่าเทียมกันอีกอย่างหนึ่ง เสนอโดยนักเศรษฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศส Henri Theil

$$I = \frac{1}{N} \sum (x_i / \bar{x}) \log (x_i / \bar{x})$$

สูตรของ Theil มีข้อดีบางประการ กล่าวคือสามารถ decompose ได้ง่าย หมายถึง การจำแนกความไม่เท่าเทียมกันออกเป็น ความไม่เท่าเทียมระหว่างกลุ่ม และ ความไม่เท่าเทียมภายในกลุ่ม อย่างไรก็ตามดัชนีนี้มีจุดอ่อน กล่าวคือ ก. ไม่มีค่ามาตรฐานสำหรับการตีความ (เปรียบเทียบกับเลขดัชนีของจีนี – ค่าต่ำสุด 0 ค่าสูงสุด 1) ข. ค่าของเลขดัชนี“ไม่นิ่ง” หมายถึง เลขดัชนีจะมีค่าเพิ่มขึ้นตามจำนวนตัวอย่างของข้อมูล (จำนวน N) เนื่องจากการสำรวจข้อมูลบุคคลหรือครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในแต่ละครั้ง

$$[3] \text{ ----- } W = \frac{1}{N} \sum x_i^{1-\varepsilon} / (1-\varepsilon) \quad \varepsilon \neq 1$$

$$[3a] \text{ ----- } \ln W = \frac{1}{N} \sum \ln x_i \quad \varepsilon = 1$$

$$\partial W / \partial x_i / W = (x_i / \bar{x})^{\varepsilon}$$

จำนวนของครัวเรือนไม่เท่ากัน สูตรของ Theil จึงเหมาะสำหรับวิเคราะห์ข้อมูลที่มีจำนวนตายตัว (เช่น จังหวัดหรือมณฑล) จำนวนตัวอย่างไม่เปลี่ยนแปลงในแต่ละปี)

ตัวอย่างการวิเคราะห์ความไม่เท่าเทียมกันโดยใช้สูตรของ Theil เช่น การกระจายรายได้ระหว่างจังหวัด/ภูมิภาค ในบทความของดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และ ศรินภา ปาเฉย (2542) ¹⁷

ความยากจน การวัดความยากจนมีสองแนวทาง หนึ่ง ความยากจนในความหมายเชิงเปรียบเทียบ (*relative poverty concept*) สอง ความยากจนสัมบูรณ์ (*absolute poverty*) ศาสตราจารย์คัควานี (Nanak Kakwani) ได้อภิปรายข้อดีและข้อด้อยของแต่ละวิธี (Kakwani and Krongkaew 1997) ผลงานวิจัยเชิงประจักษ์ที่ผ่านมาในประเทศไทย ส่วนใหญ่ใช้แนวคิด "ความยากจนสัมบูรณ์" เป็นกรอบ ตัวอย่างเช่น ผลงานของนาค คัควานีและเมธี ครองแก้ว เมธี ครองแก้วและปราณี ทินกร เป็นต้น วิธีการและขั้นตอนโดยย่อคือ หนึ่ง กำหนด "เส้นความยากจน" (*poverty line*) เป็นมาตรวัดสำหรับการเปรียบเทียบ "เส้นความยากจน" หมายถึง รายได้ที่ "พอเพียง" สำหรับการดำรงชีพสำหรับครัวเรือนแต่ละประเภท (เช่น ครัว

¹⁷ Total inequality

$$(1)--- \quad I = \sum (y_i / Y) \log [(y_i / Y) / (x_i / X)]$$

y_i = ผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดหนึ่ง i

Y = ผลรวมของ GPP ทั่วประเทศ

x_i = จำนวนประชากรของจังหวัด i

X = ผลรวมของประชากรทั่วประเทศ

$$(2)---- \quad I = I_{(inter)} + \sum Y_i I_{i (intra)}$$

Interregional inequality

$$(3)---- \quad I_{(inter)} = \sum \theta_k^* \log (Y_k / x_k)$$

Intraregional inequality

$$(4)---- \quad I_{(intra)} = \sum (y_i / Y_k)^* \log [(y_i / Y_k) / (x_i / X_k)]$$

θ_k^* = รายได้เฉลี่ยของภูมิภาค k เปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยของประเทศ

Y_k = รายได้รวมของภูมิภาค k

X_k = จำนวนประชากรของภูมิภาค k

$(y_i / Y_k)^*$ = สัดส่วนของ y_i / Y_k เปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยของภูมิภาค

เรือนขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่) ความพอเพียงมักจะพิจารณาจาก ก. การบริโภคอาหาร (ปริมาณแคลอรีที่ได้จากการบริโภคตามเกณฑ์มาตรฐาน) และ ข. มีรายจ่ายด้านอื่นๆ นอกเหนือจากอาหาร อีกส่วนหนึ่ง สอง วัดจำนวนบุคคลหรือครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน อีกนัยหนึ่ง "ความชุก" ของประชากรที่ได้เส้นความยากจน? การวิเคราะห์ในขั้นต่อไปคือการเปรียบเทียบ "ความชุกของความยากจน" ว่าตกในเขตใด? กลุ่มอาชีพใด? เปรียบเทียบข้ามเวลาว่าความยากจนเพิ่มขึ้นหรือลดลง? การลดลงของความยากจนเป็นเพราะมาตรการหรือนโยบายของรัฐ? หรือเป็นเพราะการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

การวัดจำนวนผู้อยู่ใต้เส้นความยากจน (absolute poverty line) ในลักษณะข้างต้นเรียกว่า head-count method ดัชนีนี้ชี้วัดว่ามีคนจนมากน้อยเพียงใด ก็เปอร์เซ็นต์ เป็นดัชนีที่อ้างอิงแพร่หลาย อย่างไรก็ตามดัชนีนี้มีจุดอ่อนที่ไม่สามารถระบุ "ความรุนแรง" ของความจน

ความยากจน ความไม่เท่าเทียมกัน และความด้อยโอกาส มีความสัมพันธ์กันอย่างมาก กล่าวคือคนจนส่วนใหญ่มักจะตกในสภาพด้อยโอกาสทั้งในแง่เศรษฐกิจและสังคม ความด้อยโอกาสนี้รวมถึงสภาพความหิวโหย ไร้ที่อาศัย สุขอนามัยไม่ดี รวมถึงโอกาสการพัฒนาตนเอง ไม่มีทางเลือกในการซื้อสินค้า ฯลฯ¹⁸ คำว่า Relative Deprivation ไม่มีคำแปลโดยตรงในภาษาไทยจึงขอใช้คำว่า "การด้อยโอกาส" ไปก่อน อมาตยา เซ็น (Sen 1981) เสนอความเห็นที่ว่า ดัชนีความยากจนควรจะสะท้อน Relative Deprivation¹⁹ จึงเสนอวิธีวัดความยากจน โดยเพิ่มมิติของ "ความขาดแคลน" (poverty gap) ของแต่ละคน/ครัวเรือนลงไปด้วย "ช่องว่างความยากจน" คือข้อแตกต่างระหว่างรายได้ที่มีกับระดับเส้นความยากจน ยิ่งต่ำกว่าเส้นยากจนมากสะท้อนความด้อยโอกาส โดยวิธีนี้จะได้เลขดัชนีที่สะท้อน "ความรุนแรง" ของความจน อีกนัยหนึ่งคือสะท้อน "ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้" ที่ได้รับการอ้างอิงมากได้แก่ ดัชนีของเซ็น (Sen's poverty index) และ ดัชนีของฟอสเตอร์และคณะ (1984) สูตรคือ

¹⁸ ข้ออ้างคำกล่าวของอมาตยา เซ็น Poverty and inequality relate closely to each other, but they are distinct concepts and neither subsumes the other (Sen 1981, p.23)

¹⁹ นักสังคมศาสตร์หลายท่านได้ศึกษาสภาพ "ความด้อยโอกาส" มาก่อนหน้านั้นแล้ว Runciman 1966 และ Townsend 1971 อมาตยา เซ็น จำแนกแยกแยะต่อไปว่า "ความด้อยโอกาส" แยกออกเป็นสองมิติ มิติแรกสะท้อนความรู้สึก (feelings of deprivation) อีกมิติหนึ่งสะท้อนเงื่อนไข (conditions of deprivation) เห็นอ้างความคิดของ Townsend ว่า การใช้สภาพเงื่อนไขเป็นตัววัดน่าจะเหมาะสมกว่า พร้อมกับเสนอให้พิจารณา reference group สำหรับเปรียบเทียบ (Sen 1971, p.16)

ดัชนีวัดความยากจน (จำนวนหัว)

$$P = \frac{1}{N} \sum 1 \quad (y < z)$$

ดัชนีของเซิน (Sen's poverty index)²⁰

$$P = \frac{1}{N} \sum \left(1 - \frac{y}{z}\right)$$

ดัชนีของฟอสเตอร์และคณะ (1984)

$$P = \frac{1}{N} \sum \{1 - y/z\}^\alpha \quad 1, \quad y < z$$

y = รายได้ (income)

z = เส้นความยากจน (poverty line)

P = ดัชนีความยากจน (Poverty Index)

α = ค่าสัมประสิทธิ์ (ค่าบวก) ที่สะท้อน inequality aversion ถ้าค่านี้เท่ากับ 0 จะเหมือนกับสูตร head-count ถ้าค่าสัมประสิทธิ์เท่ากับหนึ่ง จะเท่ากับสูตรของอามาตยา เซิน (poverty gap index)

ผู้เขียนมีความเห็นว่า การศึกษาวิจัยว่าด้วยความยากจน ควรจะขยายกรอบให้เกินกว่า"รายได้" กล่าวคือ ควรจะก้าวล่วงไปถึงการค้นคว้า"สิทธิอันพึงมีพึงได้" ของประชาชนกลุ่มผู้ด้อยโอกาส กล่าวคือควรจะผูก แนวความคิด Entitlement และ Empowerment เข้าไปด้วย ได้แก่ ศึกษาการเข้าถึงระบบสวัสดิการของรัฐ ของกลุ่มคนจน ศึกษาความบกพร่องของระบบกลไกรัฐในการช่วยเหลือคนจน อาจรวมถึงเรื่อง"เล็กๆ" ใน ชีวิตประจำวันของคนยากเกี่ยวกับ choices and options (แอนโทนี แอดกินสัน หยิบยกตัวอย่างที่น่าสนใจ ว่า คนจนถูกบังคับโดยปริยายให้ซื้อข้าวของที่มี "ราคาแพง"ยิ่งกว่าคนชั้นกลางและคนรวย เนื่องการซื้อ จำนวนน้อยจากร้านค้าย่อย)

มาตรการโอนรายได้ (Redistribution)

²⁰ ในเลขดัชนีของเซิน $z - y$ สะท้อนช่องว่างของรายได้ อีกนัยหนึ่ง"ความรุนแรง"ของความยากจน

การถ่ายโอนรายได้ หมายถึงมาตรการของภาครัฐในการถ่ายโอนรายได้จากคนรวยไปยังกลุ่มจนหรือผู้ด้อยโอกาส ตัวอย่างของมาตรการหรือกลไกของรัฐบาลได้แก่ การจัดเก็บภาษีอากรอัตราก้าวหน้า การจัดสรรรายจ่ายภาครัฐเพื่อเป้าหมายพื้นที่/คนยากจน โครงการด้านสวัสดิการ การอุดหนุนของภาครัฐด้านการศึกษา หลักประกันด้านสุขภาพ ฯลฯ แต่ในสภาพความเป็นจริง—มาตรการของรัฐบาลอาจจะไม่สอดคล้องกับ "หลักที่ควรจะเป็น" ซึ่งจะต้องตรวจสอบโดยการวิจัยเชิงประจักษ์ (ไม่สามารถจะสรุปโดยเหตุผลเชิงตรรก)

มาตรการและนโยบายรัฐบาลเพื่อแก้ปัญหาของคนจน ไม่ใช่ไม่มีอยู่ แต่ปัญหาและข้อบกพร่องของโครงการต่างๆ คือ ก. มาตรการที่ดำเนินการโดยรัฐบาลและระบบราชการ ไม่ตรงกับ"หลักการ" เช่น ภาษีอากรมีโครงสร้าง "ถอยหลัง" (regressive tax structure) แทนที่จะเป็น"อัตราก้าวหน้า" (progressive tax structure) รายจ่ายของภาครัฐกลับ"เอื้อคนรวย" (pro-rich) มากกว่า "เอื้อคนจน"²¹ ข. การจัดทำโครงการพัฒนาที่"ขาดเป้าหมาย" กลุ่มคนยากจน (Lack of targeting for the poor) ดูหนังสือรวมบทความของธนาคารโลก van deWalle and K. Nead, eds 1995 *Public Spending and the Poor* จากประสบการณ์วิจัยในหลายประเทศของธนาคารโลก พบว่า กลไกของรัฐด้านการช่วยเหลือเกื้อกูลคนจน มีช่องโหว่และจุดบกพร่องอย่างมาก สิ้นเปลืองงบประมาณฯ แต่ผลสัมฤทธิ์ น้อย

โครงสร้างภาษีในประเทศไทย (คล้ายคลึงกับในประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ) ส่วนใหญ่เก็บจากภาษีทางอ้อม (ภาษีโคภกณฑ์ ซึ่งเก็บจากสินค้าและบริการ ที่เก็บอัตราเท่ากันทั้งรวย-จน) ต่างกับภาษีทางตรง (เก็บจากฐานรายได้หรือความมั่งคั่ง) อัตราภาษี สามารถปรับให้สูงพอสมควรสำหรับคนรวย และต่ำลงสำหรับคนจน ผลลัพธ์คือโครงสร้างภาษีมีลักษณะ "ถอยหลัง" (regressive tax structure) อย่างไรก็ตาม Slemrod และคณะ เสนอว่าการเก็บภาษีของสินค้าโคภกณฑ์สามารถทำให้มีลักษณะ"ก้าวหน้า" ได้ – ทั้งนี้รัฐบาลจะต้องเลือกเก็บภาษีในสินค้ากลุ่มรายบริโภค (หมายเหตุ การศึกษาวิจัยว่าด้วยเส้น Concentration curve ของการบริโภคสินค้าแต่ละประเภท – ในตอนที่สี่จะขยายความความหมายของ Concentration curve พร้อมกับแสดงข้อมูลประกอบ)

กลไกในการส่งความช่วยเหลือของภาครัฐให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมาย อาจจะทำโดยกำหนดพื้นที่ กำหนดกลุ่มคน (ประชาคมหรือชุมชน) และกระบวนการ self-selection หมายถึงผู้มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจะไม่

²¹ ดูรายงานการวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย "ภาวะภาษีอากรและการกระจายประโยชน์จากรายจ่ายรัฐบาล" เสนอต่อสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง โดย ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์และคณะ

ได้รับประโยชน์จากโครงการฟรี แต่ต้อง"ออกแรง" เช่น ทำงานกิจการสาธารณะ เช่น การตัดหญ้าในสวนสาธารณะ การดูแลป่าชุมชน การทำความสะอาดสาธารณะสมบัติ ... เหตุผลทางเศรษฐศาสตร์คือ ต้นทุนของการทำงานในกลุ่มรววยสูงกว่าคนจน²² ดังนั้น ประโยชน์ที่ได้ไม่คุ้มค่ากับต้นทุน

มาตรการสวัสดิการและโอนรายได้ให้คนจน ทำได้หลายทาง ทางหนึ่งคือการสนับสนุนเป็นเงิน (cash basis) อีกทางหนึ่ง"ไม่ใช่ตัวเงิน" (in-kind transfers) ซึ่งมีข้อดีและข้อด้อยทั้งคู่ การให้เป็นเงินมีต้นทุนการบริหารต่ำ แต่การติดตามผลทำได้ยาก การช่วยในรูปแบบที่ไม่เป็นตัวเงินมีค่าบริหารการจัดการและดูแลสูง โอกาสการทุจริต และช่วยพวกพ้องก็สูง เช่น คุ้มครองการศึกษา อาหาร (นม) บัตรสุขภาพ และอื่นๆ

มาตรการช่วยคนจนโดยผ่านระบบสวัสดิการและการเกื้อกูล ไม่ใช่เป็นผลดีเสมอไป คือเป็นมาตรการประเภท"ปลายทาง"มากกว่า"ต้นทาง" ดีที่สุดคือการสร้างโอกาสการพัฒนาของคนจน ซึ่งหมายถึงแก้ไขกลไกที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาตนเองของคนจน อย่างไรก็ตามนี้เป็นเรื่องดำเนินการใน"ระยะยาว" ในระยะสั้นทุกฝ่ายยอมรับว่าการช่วยเหลือเกื้อกูลโดยภาครัฐ (โดยใช้ทรัพยากรของสังคม เช่น ภาษี งบประมาณแผ่นดิน จัดตั้งเงินกองทุนเฉพาะ) เป็นสิ่งจำเป็น

บทบาทของภาครัฐ แนวความคิดดั้งเดิมเชื่อว่า มาตรการด้านสวัสดิการสมควรจะให้รัฐบาลกลางเป็นฝ่ายดำเนินการ เหตุผลคือ มาตรการสวัสดิการจำเป็นต้องมีการโอนรายได้ข้ามเขต (จากรัฐบาลท้องถิ่นที่ร่ำรวยให้ท้องถิ่นที่ยากจน) ซึ่งหากปล่อยให้กำหนดโดยรัฐบาลท้องถิ่น จะเกิดความขัดแย้งของผลประโยชน์ รัฐบาลท้องถิ่นที่ร่ำรวยมักไม่ยอมโอนรายได้ (หรือโครงการพัฒนาที่เป็นประโยชน์ต่อพื้นที่อื่นๆ -- สมมติว่ามีผู้บริหารท้องถิ่นที่ดำเนินการเช่นนี้ก็อาจจะไม่ได้รับความนิยมนจากราษฎรของตนเอง ซึ่งเป็นผู้ลงคะแนนเสียง) ดังนั้นควรปล่อยให้ทำหน้าที่ของรัฐบาลกลาง (แนวความคิดของศาสตราจารย์มัลเกรฟ) นักวิชาการหลายท่านคัดค้านความคิดเช่นนี้ โดยอ้างว่า รัฐบาลท้องถิ่นอาจจะทำหน้าที่ด้านสวัสดิการ (การโอนรายได้จากคนร่ำรวยให้คนจน) เช่นเดียวกับรัฐบาลกลาง ข้อดีของท้องถิ่นคือมีประสิทธิภาพ ต้นทุนการบริหารต่ำ รู้ข่าวสารข้อมูลดีกว่า (Mark Pauly 1974) ในประเทศกลุ่มสแกนดิเนเวีย—มาตรการด้านสวัสดิการดำเนินการโดยรัฐบาลท้องถิ่นมากกว่ารัฐบาลกลาง²³

²² มีผู้เสนอให้ปรับโครงการ welfare เป็น workfare

²³ ดูหนังสือชื่อ Fiscal Federalism and State-local Finance: The Scandinavian Perspective, ed., by Jom Rattso ซึ่งเป็นการรวมบทความเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในประเทศแถบสแกนดิเนเวีย

สิทธิอันพึงมีพึงได้ของผู้ด้อยโอกาส เป็นอีกมิติหนึ่งซึ่งควรพิจารณา เป็นตัวแปรเชิงคุณภาพที่มีหลายมิติ อาทิ สิทธิการร้องเรียนของประชาชน สิทธิการได้รับบริการของรัฐ สิทธิขั้นพื้นฐานตามกฎหมาย โอกาสการพัฒนาตนเอง (การศึกษาของลูกหลาน) การประกันสุขภาพ การประกันสังคมเมื่อตกงาน สิทธิการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น สิทธิของผู้บริโภค (ที่จะได้รับสินค้าที่มีคุณภาพและราคาที่ยุติธรรม)

การช่วยเหลือโดย"ให้อำนาจ"ชุมชน/ประชาคมในท้องถิ่น (empowerment) เป็นอีกแนวคิดหนึ่งที่ได้รับการกล่าวถึงมากในระยะหลัง หมายถึงให้อำนาจการดูแลทรัพยากร (การเงิน สิ่งแวดล้อม ความเป็นอิสระในการจัดการ รวมทั้ง"สิทธิ"ต่างๆ ...) โดยมีข้อสันนิษฐานว่า กลุ่มคนที่ด้อยโอกาสสามารถพัฒนารายได้และโอกาส เจริญ และเป็นมาตรการที่มีผลยั่งยืน

4. การวิจัยเชิงประจักษ์เพื่อทราบสถานะการกระจายรายได้

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงแนวทางการวิจัยเชิงประจักษ์ เพื่อให้ได้ข้อมูลและความรู้เกี่ยวกับความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ในประเทศไทย เท่าที่ผู้เขียนทราบมีแหล่งข้อมูลสำคัญสองแหล่งในประเทศไทยที่นำมาใช้คำนวณเลขดัชนีความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ ได้แก่ ก. การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งสำรวจทุกสองปีและเป็นการสำรวจขนาดใหญ่ (ทั่วประเทศจำนวนตัวอย่างกว่าสองหมื่น หน่วยวิเคราะห์คือ ครัวเรือน) ครอบคลุมข้อมูลด้านรายได้ รายจ่าย สถานะทางสังคม เช่นอาชีพ ระดับการศึกษา อายุ อาชีพ สาขาการผลิต ลักษณะชุมชนที่อาศัย (เมือง/ชนบท) ฯลฯ ข. การสำรวจแรงงาน ดำเนินการโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติทุกปี หน่วยวิเคราะห์คือบุคคล ข้อมูลเกี่ยวกับสถานะการทำงาน รายได้ รายได้เสริม สามารถนำไปวิเคราะห์ earning inequality

หน่วยวิเคราะห์

นักวิจัยถูกสั่งสอนให้กำหนดกรอบให้ชัดเจนก่อนเก็บข้อมูลว่า หน่วยวิเคราะห์คืออะไร ซึ่งก็มีไขว่ไขว่ ตัวอย่างเรื่องของการกระจายรายได้ จะวัดรายได้บุคคลหรือรายได้ของครัวเรือน? มีเหตุผลทั้งคู่ รายได้ของบุคคลกับรายได้ครัวเรือนความจริงมีความหมายใกล้เคียง เพราะบุคคลเป็น"สมาชิก"ของครัวเรือน –แต่การวัด income inequality ระหว่างบุคคลกับครัวเรือน ก็ไม่เหมือนกันร้อยเปอร์เซ็นต์

การวัดรายได้ของบุคคลและครัวเรือน แยกจากกันโดยเด็ดขาดได้ยาก ทั้งหลักการและการปฏิบัติ ในบางกรณีการหาข้อมูลรายได้ของบุคคลกับรายได้ของครัวเรือน ทำได้ไม่ยาก เพราะสมาชิกของครัวเรือนมีรายได้ที่เป็นอิสระจากกัน เช่น ต่างคนต่างทำงาน มีเงินเดือนของตน แต่ครัวเรือนจำนวนมากทำงาน"ร่วมกัน" เช่น สามีภรรยาประกอบอาชีพค้าขาย (ธุรกิจขนาดเล็ก) เกษตรกร ทำงานร่วมกัน ... กล่าวคือ การผลิตร่วมกัน (joint production) การวัดรายได้ครัวเรือนง่ายกว่าวัดรายได้บุคคล

เพื่อขยายความวิธีการวิเคราะห์การกระจายรายได้ โดยผู้เขียนใช้ผลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนไทย โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ สำรวจในปี พ.ศ. 2539 หน่วยวิเคราะห์เดิมเป็นครัวเรือน แปลงให้เป็นรายได้ต่อบุคคล (หารด้วยจำนวนคน) -- ซึ่งความจริงยังแบ่งต่อไปเป็น "เด็ก" และ "ผู้ใหญ่" ผลงานวิจัยบางชิ้นสนับสนุนให้คำนวณหา Adult Equivalent เพราะว่าความต้องการ (ใช้จ่าย) ของเด็กและผู้ใหญ่ แตกต่างกัน

ขั้นตอนการคำนวณค่าความไม่เท่าเทียมกัน

การจัดกลุ่ม decile

- คำนวณรายได้เฉลี่ยต่อคน (รายได้ของครัวเรือน หารด้วย จำนวนสมาชิกของครัวเรือน)
- เรียงลำดับตามรายได้ต่อหัว (จนที่ลุดถึงรายที่ลุด)
- ข้อมูล SES ไม่ใช่ "ประชากรทั้งหมด" แต่มาจากการ "สุ่มตัวอย่าง" จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงการถ่วงน้ำหนัก เพื่อให้ข้อมูลสะท้อนค่าเฉลี่ยของประชากรทั้งสิ้น (เนื่องจากการสุ่มตัวอย่างกับจำนวนประชากรในแต่ละ cluster ไม่เท่ากัน ตัวอย่างเช่น หนึ่งครัวเรือน เป็นตัวแทนของห้าร้อยครัวเรือนในกลุ่มหนึ่ง แต่อีกตัวอย่างเรือนหนึ่งเป็นตัวแทนของเจ็ดร้อยครัวเรือน)²⁴
- การคำนวณตัวเลข จำเป็นต้องถ่วงน้ำหนัก ในบริบทนี้ จะต้องคำนึงถึงสองตัวแปร หนึ่ง จำนวนสมาชิกของครัวเรือน เพราะแต่ละครัวเรือนมีสมาชิกแตกต่างกัน สอง น้ำหนักของตัวอย่าง sampling probability (ตัวแปรชื่อ weight ในภาษา SES)

²⁴ เนื่องจากหน่วยวิเคราะห์ในที่นี้คือบุคคล ในการคำนวณจำเป็นต้องคำนึง ก. สมาชิกในแต่ละครัวเรือนไม่เท่ากัน (ในการสำรวจ SES96 จำนวนสมาชิกครัวเรือนมีค่าระหว่าง 1 ถึง 21) ข. Probability sampling ไม่เท่ากัน

- คำนวณ ร้อยละสะสมของประชากร และร้อยละสมของรายได้ นำผลลัพธ์ที่ได้มาสร้างเป็นตารางหรือวาดเป็นเส้นลอเรนซ์ และการวิเคราะห์อื่นๆ

การคำนวณค่าจีนิ

คำนวณตามสูตร [1a] โดยการเรียงลำดับรายได้ของบุคคล ต่อจากนั้นใช้ผลคูณระหว่างลำดับที่กับรายได้ของบุคคล (ถ่วงน้ำหนักโดยขนาดของครัวเรือนและ Probability sampling)

ผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตว่า สมควรจะมีการ"สังคายนา"เกี่ยวกับวิธีการคำนวณเลขดัชนีจีนิในบรรดาหน่วยงานและนักวิจัย เนื่องจากผลการคำนวณมีข้อแตกต่างกันมาก (ทั้งที่อ้างแหล่งข้อมูลเดียวกัน) ซึ่งก่อให้เกิดความสับสนสำหรับผู้อ่าน ตัวอย่างเช่น รายงานวิจัยของ ดร.เมธี ครองแก้วรายงานว่า เลขดัชนีจีนิเท่ากับ .470 ในปี พ.ศ. 2539 การคำนวณโดยผู้เขียนในบทความนี้พบว่าค่าจีนิเท่ากับ .511 (ดูตารางที่ 3) รายงานวิจัยของ TDRI รายงานค่าจีนิเท่ากับ .567 (Saowalaks 2000) และเอกสารของสำนักงานสถิติแห่งชาติรายงานว่าเลขดัชนีจีนิเท่ากับ .429 (หน้า 31) หมายเหตุ การแบ่งกลุ่ม"เดชีส์"และ"ควินไทล์" อาจจะทำให้ผลคำนวณเลขดัชนีจีนิแตกต่างกัน เช่นรายงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติใช้วิธี"ควินไทล์"

การคำนวณโดยวิธีแอตทิตูดิน

ในบทความนี้ผู้เขียนได้เลือกใช้ aversion to inequality สามค่า ได้แก่ 0.5, 1, 2 ขอยกความด้วยการยกตัวอย่างประกอบ สมมติว่าค่าเฉลี่ยของรายได้ (ทั่วประเทศ) เท่ากับหนึ่งหมื่นบาท แต่นาย ก. (คนจน) มีรายได้ 4,000 บาทต่อเดือน นาย ข. (คนรวย) มีรายได้ 1,000,000 บาทต่อเดือน เมื่อนำรายได้ของสองบุคคลไปเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ย จะมีค่าน้อยกว่าหนึ่ง (0.4) และเกินหนึ่งตามลำดับ (100) ในกรณีที่เราใช้ค่า aversion to inequality เท่ากับ 1 ซึ่งจะเหมือนกับใช้ค่าล็อก รายได้ของ ก. ซึ่งตีค่าเป็นอรรถประโยชน์เท่ากับ .91 ส่วนรายได้ของ ข. ซึ่งตีค่าเป็นอรรถประโยชน์ เท่ากับ 2.3 อรรถประโยชน์ของเงินหนึ่งบาท ของนาย ก. จะสูงกว่านาย ข. [แสดงเป็นค่าสัดส่วนคือ 2.3 ต่อ 0.91]

ถ้ากำหนดให้ aversion to inequality มีค่า 0 หมายความว่า สมมติให้อรรถประโยชน์ของเงินของทุกคนเท่ากัน (เหมือนกับการเฉลี่ยที่ไม่ถ่วงน้ำหนัก)

ตารางที่ 1 เสนอข้อมูลที่สะท้อนการกระจายรายได้ โดยแบ่งประชากรไทยออกเป็นสิบกลุ่มจากจนที่สุดถึงรวยที่สุด มีข้อสังเกตดังนี้ (ตัวเลขปี พ.ศ. 2539)

กลุ่มจนที่สุดร้อยละ 10 มีรายได้รวมกันเพียงร้อยละ 2.2 ค่าเฉลี่ยรายได้ครัวเรือนในชั้นนี้เท่ากับ 2,438 บาท ต่อเดือน กลุ่มจนที่สุดสามชั้นแรก (ร้อยละ 30) มีรายได้รวมกันเพียงร้อยละ 10.2 ของประเทศ ในขณะที่กลุ่มรวยที่สุด (ร้อยละ 10) มีรายได้ถึงร้อยละ 36

ตารางที่ 2 แสดงระดับรายได้และการออมตามกลุ่ม กลุ่มจนที่สุดสามระดับแรกมีเงินออมติดลบ รายได้ต่อบุคคลราว 2,400-4,400 บาทต่อเดือน ตัวเลขค่ามัธยฐานต่ำกว่าค่าเฉลี่ยแสดงว่า การกระจายรายได้มีลักษณะ skewed to the right มีใช้ลักษณะ"เส้นโค้งปกติ"

ตารางที่ 3 เสนอการเปรียบเทียบความไม่เท่าเทียมกันระหว่างภูมิภาค ที่น่าสังเกตคือ ค่าดัชนีในเขตกรุงเทพฯ ต่ำกว่าในภูมิภาค ในขณะที่พบว่าปริมาณพลรอบกรุงเทพฯ มีค่าดัชนีความไม่เท่าเทียมกันสูงที่สุด (การที่เป็นเช่นนี้ สันนิษฐานว่า อาจจะเป็นภาพลวงตา กล่าวคือ ครัวเรือนร่ำรวยในเขตกรุงเทพฯ อพยพออกไปตั้งบ้านเรือนในเขตปริมณฑลนอกกรุงเทพฯ แต่ประชากรที่อาศัยในเขตปริมณฑลรอบกรุงเทพฯ มีสถานะรายได้ต่ำ ดังนั้น ความเหลื่อมล้ำของรายได้สูงขึ้น) ในภาคอื่นๆพบว่า ดัชนีความไม่เท่าเทียมกันสูงสุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ ภาคเหนือและภาคกลางตามลำดับ

ตารางที่ 1 แสดงการจัดชั้นรายได้ รายได้สะสม และค่าเฉลี่ยรายได้ของแต่ละกลุ่ม

dec	N(hh)	csum(income)	mean(hincome)
1	1,915	.02288	2437.88
2	2,065	.05797	3657.28
3	2,242	.10227	4489.56
4	2,335	.15399	5495.17
5	2,412	.21464	6637.09
6	2,492	.28558	8046.53
7	2,537	.37402	10151.69
8	2,726	.49202	12642.05
9	2,934	.63956	16803.86

10 | 3,449 1.0 33609.62

ที่มา : การคำนวณของผู้เขียนจากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

หมายเหตุ :

- สดมภ์ที่สอง หน่วยคือครัวเรือน จากจำนวน 25,110 ครัวเรือน
- สดมภ์ที่สาม หน่วยคือสัดส่วน (หรือร้อยละถ้าคูณด้วยหนึ่งร้อย)
- สดมภ์ที่สี่ หน่วยคือบาทต่อเดือนต่อคน
- จำนวนครัวเรือน ในแต่ละเดชีส์ ไม่เท่ากัน เนื่องจากจำนวนสมาชิกในครัวเรือนในเดชีส์
จน มากกว่า ในเดชีส์รวย

ตารางที่ 2 แสดงการจัดชั้นรายได้ การออมและ รายได้ในแต่ละชั้นรายได้

dec	N	mean(Saving)	mean(Income)	median(Saving)	median(Income)
1	1,915	-1641.58	2437.88	-1157	2322
2	2,065	-987.45	3657.28	-564	3586
3	2,242	-649.27	4489.56	-137	4386
4	2,335	-51.26	5495.17	271	5343
5	2,412	382.01	6637.09	621	6530
6	2,492	1036.91	8046.53	1182	7416
7	2,537	1998.95	10151.69	2009	9475
8	2,726	3185.08	12642.05	3040	11988
9	2,934	5263.16	16803.86	4821	15545
10	3,449	16412.07	33609.62	10196	25046

ที่มา : การคำนวณของผู้เขียนจากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

หมายเหตุ : สดมภ์ที่สอง หน่วยคือจำนวนครัวเรือน (ตัวอย่างครัวเรือนทั้งสิ้น 25,110 ครัวเรือน)

สดมภ์ที่สาม การออมเฉลี่ย หน่วย บาทต่อเดือนต่อคน

สดมภ์ที่สี่ รายได้เฉลี่ย หน่วย บาทต่อเดือนต่อคน

สดมภ์ที่ห้า ค่ามัธยฐานของ การออม หน่วย บาทต่อเดือนต่อคน

สดมภ์ที่หก ค่ามัธยฐานของรายได้ หน่วย บาทต่อเดือนต่อคน

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบดัชนีความไม่เท่าเทียมกันระหว่างภูมิภาค

Region	Gini	Atkinson 0.5	Atkinson 1.0	Atkinson 2.0
Bangkok	.4023	.2381	.1357	.5498
Central	.4305	.2723	.1539	.6007
North	.4575	.3015	.1727	.6325
Northeast	.4637	.3015	.1727	.7353
South	.4635	.3109	.1810	.7152
Bangkok Vicinities	.5047	.3539	.2183	.6974
Whole Kingdom	.5113	.2156	.3637	.7289

ที่มา : การคำนวณของผู้เขียนจากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

หมายเหตุ :

สดมภ์ที่สอง ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ

สดมภ์ที่สาม ดัชนีความไม่เท่าเทียมกันตามแบบ Atkinson, *aversion to inequality* = 0.5

สดมภ์ที่สาม ดัชนีความไม่เท่าเทียมกันตามแบบ Atkinson, *aversion to inequality* = 1

สดมภ์ที่สาม ดัชนีความไม่เท่าเทียมกันตามแบบ Atkinson, *aversion to inequality* = 2

ตารางที่ 4 เสนอการเปรียบเทียบความไม่เท่าเทียมกันระหว่างอายุ ซึ่งมีข้อสังเกตว่า ความไม่เท่าเทียมกันฯ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามอายุ (ของหัวหน้าครัวเรือน) ดัชนีความไม่เท่าเทียมกันสูงสุดเมื่ออายุระหว่าง 56-60 เมื่อผ่านช่วงนี้แล้ว ดัชนีความเหลื่อมล้ำฯ ลดลง

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบดัชนีจีนิ จำแนกตามกลุ่มอายุของหัวหน้าครัวเรือน

Age Group	Gini coefficient
<25	.4338
25-30	.4875
31-35	.5213
36-40	.5162
41-45	.5057
46-50	.4955
51-55	.5454
56-60	.5442

Age Group	Gini coefficient
61-65	.4602
66-70	.4673
71-98	.4903

ที่มา การคำนวณของผู้เขียนจากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

สาเหตุของความไม่เท่าเทียมกัน แนวคิดทางทฤษฎี

การสร้างเครื่องชี้วัดความไม่เท่าเทียมกัน เป็นการศึกษาในขั้นต้นซึ่งมีประโยชน์ในระดับหนึ่ง ช่วยให้ทราบสถานะความจริงและการเปลี่ยนแปลง (เช่น ค่าเงินเพิ่มขึ้นหรือลดลง) แต่นักวิจัยควรจะค้นคว้าต่อไปถึงขั้นการวิเคราะห์สาเหตุหรือที่มาของความไม่เท่าเทียมกัน และการเสนอแนะมาตรการลดความเหลื่อมล้ำ

Champernowne and Cowell 1998 อธิบายว่ามีหลายทฤษฎีที่อาจจะนำมาใช้ในอธิบายพฤติกรรมของความไม่เท่าเทียมกัน ได้แก่

Theory of Factor Reward หมายถึง ทฤษฎีค่าจ้าง ดอกเบี้ยและค่าเช่า ในกรอบคิดนี้แบ่งคนออกเป็นสองกลุ่ม กลุ่มแรก คนที่มีรายได้จากการทำงาน (เงินเดือนและค่าจ้าง) ค่าจ้างขึ้นอยู่กับผลผลิตภาพของการทำงาน ผู้มีเงินเดือนสูงเกิดจากผลผลิตภาพของการทำงานสูง คนกลุ่มที่สองมีรายได้จากค่าเช่าหรือดอกเบี้ย (ผู้มีรายได้จากทรัพย์สิน หรืออีกนัยหนึ่ง "นายทุน")

ทั้งค่าจ้าง ดอกเบี้ย และค่าเช่า ไม่คงที่เสมอไปแต่เปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลา การอธิบายความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ใช้หลัก"อุปสงค์" และ"อุปทาน" ตัวแปรสำคัญคือความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีซึ่งมีบทบาทกำหนดฟังก์ชันการผลิต ตัวอย่างเช่น ระบบการผลิตปัจจุบันใช้ทุนและเทคโนโลยีสูงขึ้น ใช้แรงงาน (ด้วยคุณภาพ) น้อยลง (ใช้เครื่องจักรและหุ่นยนต์แทน) ดังนั้น ความต้องการแรงงาน (ไร้ฝีมือ) ลดลง รายได้ที่จะเกิดสำหรับคนกลุ่มนี้ลดลงหรือไม่เพิ่มขึ้น ในขณะที่เจ้าของทุนหรือเทคโนโลยี (รวมทั้งแรงงานระดับสมองหรือผู้มีทุนมนุษย์) มีรายได้สูงขึ้น ความไม่เท่าเทียมกันอาจจะเพิ่มขึ้น

ทฤษฎีทุนมนุษย์ (theory of human capital) เป็นอีกแนวคิดหนึ่งที่อาจจะนำมาอธิบายความเหลื่อมล้ำของรายได้ Ljungqvist (1993) เสนอว่ามีเหตุผลอย่างน้อยสามประการ ประการแรก การลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ มีผลทำให้ความเหลื่อมล้ำของรายได้ไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากครัวเรือนที่ร่ำรวยอยู่แล้วมีลงทุนทางด้านการศึกษาให้กับลูกหลาน ในขณะที่ครัวเรือนยากจนไม่อยู่ในสถานะเช่นนั้น ประการที่สอง การลงทุนด้านการศึกษา มีลักษณะ increasing returns ประการที่สาม ความไม่สมบูรณ์ของตลาดทุน (imperfection in capital market) มีส่วนซ้ำเติมสถานการณ์ กล่าวคือ สินเชื่อและเครดิตไม่เอื้อต่อคนจนอันเป็นการปิดโอกาสพัฒนาตนเอง

Champernowne and Cowell อธิบายว่า Theory of Factor Reward ไม่สามารถอธิบายปรากฏการณ์ได้ทั้งหมด ซึ่งรวมเรียกว่า ปัจจัยด้านสังคม หมายถึงมีตัวแปรอื่นทางสังคมที่สนับสนุนให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้หรือเป็นอุปสรรคต่อการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมกัน ๆ อาทิเช่น

- อำนาจการผูกขาด (monopoly power)
- ความไม่เสมอภาคในสังคม (social rigidities) เช่น โอกาสของการทำงานของหญิงด้อยกว่าชาย โอกาสการทำงานหรือการดำรงตำแหน่งสำคัญไม่เปิดสำหรับสตรีหรือคนธรรมดา แต่เลือกปฏิบัติกับคนส่วนน้อย
- สังคมที่มีชนชั้น (class behavior) บางสังคมมีข้อกำหนดอย่างเข้มงวดเกี่ยวกับชนชั้น ซึ่งปิดโอกาสทางเศรษฐกิจของชนชั้นล่างหรือผู้ถูกปกครอง ทั้งๆที่บุคคลในชนชั้นจนและด้อยโอกาส อาจจะเป็นผู้มีความรู้และความสามารถสูง
- รัฐบาล อาจจะอำนวยความสะดวกประโยชน์ให้กับบางคน ซึ่งมีพลังการเมืองและธุรกิจหนุนหลัง ไม่มีกลไกกระจายอำนาจ และโครงสร้างภาษี"ถอยหลัง" เนื่องจากรายได้ส่วนใหญ่เกิดจากภาษีทางอ้อม ซึ่งกลุ่มคนจนจะจ่ายภาษีในสัดส่วนที่สูงกว่า
- ความไม่แน่นอน (uncertainty)

4. การสร้างฐานข้อมูลเพื่อเข้าใจคนจนและผู้ด้อยโอกาส

"ความเป็นธรรมในสังคมไทย" เป็นหัวเรื่องใหญ่ ซึ่งอาศัยสติปัญญาและความคิดจากทุกฝ่าย ในขั้นแรกต้องการสร้างกรอบความคิดที่ถูกต้องและการมีข้อมูล เพื่อป้องกันความสับสน ผู้เขียนเสนอให้ใช้แนวคิด entitlement และ empowerment" เป็นกรอบการวิเคราะห์ ในส่วนนี้ขอขยายความคิดเห็นบางประการในแง่

การวิจัย เพื่อขยายพรมแดนความรู้ว่าด้วยความเป็นธรรม ประการสำคัญคือ สังคมไทยควรสร้างระบบฐานข้อมูล เพื่อเข้าใจสถานะของคนจน และผู้ด้อยโอกาสในสังคม

ข้อเสนอแนะการสร้างฐานข้อมูลคนจน เป็นดังนี้

หนึ่ง ฐานข้อมูลคนจน ควรจะให้ภาพ“พลวัต” ไม่ใช่“ภาพนิ่ง” เนื่องจากสถานะของคนจนเปลี่ยนแปลงได้²⁵ เช่น เมื่อตกงานกลายเป็น“คนจน” เมื่อใดมีงานทำ--ก็พ้นสถานะยากจน หมายถึง ควรจะมีการสำรวจประเภท longitudinal data โดยการสุ่มตัวอย่างซ้ำกันอย่างต่อเนื่อง (หลายปี) สอบถามข้อมูลรายได้ อาชีพ ความเป็นอยู่ และการได้รับสิทธิประโยชน์จากรัฐ การจัดเก็บข้อมูลจะต้องมีมาตรฐานเชื่อถือได้ การสุ่มตัวอย่างควรจะให้ใหญ่พอ ดังนั้น ควรเป็นการสำรวจข้อมูล“ระดับชาติ” มากกว่าการวิจัยส่วนบุคคลหรือการทำวิทยานิพนธ์ (เพื่อจบการศึกษา)

การสำรวจภาวะเศรษฐกิจ/สังคมของครัวเรือน โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งสำรวจทุกสองปีนับว่ามีประโยชน์สำหรับนักสังคมศาสตร์ อย่างไรก็ตามการสำรวจดังกล่าวไม่ใช่ longitudinal data ผู้เขียนเสนอว่าน่าจะสร้างระบบการสำรวจแบบ longitudinal data หากมีงบประมาณจำกัด—อาจจะกำหนดกรอบโดยให้ครอบคลุมกลุ่มยากจน ลามเดไชลส์แรก (หรือร้อยละ 30 ของครัวเรือนที่สำรวจขณะนี้ จำนวนตัวอย่างการสำรวจแต่ละครั้งประมาณ 30,000 ครัวเรือน) ในจำนวนครัวเรือนที่สำรวจอาจจะมีบางส่วน“พ้นความยากจน” ในปีที่สำรวจ แต่ในปีถัดไปครัวเรือนนี้อาจจะลงมาอยู่ใต้เส้นความยากจน เพราะสภาพ“ความยากจน”เปลี่ยนแปลง ขึ้นลงได้²⁶

สอง ผู้เขียนเห็นว่า ควรจะมีการศึกษา“ความยากจนเชิงเปรียบเทียบ” เนื่องจากผลงานวิจัยในอดีตเกือบทั้งหมดใช้กรอบ“ความยากจนสัมบูรณ์” ในกรณีวิเคราะห์ ซึ่งไม่ใช่ไม่ดี แต่เราควรจะมีการวัดโดยใช้กรอบคิดแบบอื่นด้วย หากการสำรวจข้อมูลที่เสนอไว้ในข้อแรก จะมีข้อมูลพอที่จะศึกษาวิเคราะห์เชิง“เปรียบเทียบ” และ“สัมบูรณ์”

²⁵ ในสหราชอาณาจักร มีสถาบัน Institute for Fiscal Studies มีโครงการวิจัยที่ศึกษา Households Below Average Income (HBAI) และโครงการ Multidimensional Notions of Social Welfare: contact: Jayne Taylor, Ian Crawford.

²⁶ ในต่างประเทศที่มีระบบจัดเก็บข้อมูล longitudinal ของคนจน ช่วยให้เข้าใจสภาพความเปลี่ยนแปลง poverty spell ทำนองเดียวกับ“ฤดูกาล” มีร้อนมีหนาว คนไม่จนกลายเป็นคนจนเมื่อตกงาน และคนจนพ้นจากความจนเมื่อมีงานทำ

สาม เพื่อขยายพรมแดนความรู้ใหม่ทางด้านวิชาการ ขอเสนอให้สร้างฐานข้อมูลความมั่งคั่ง (wealth data) และเห็นว่า ควรหาความร่วมมือจากหลายฝ่าย มิใช่ปล่อยให้หน่วยงานเก็บข้อมูลเพียงอย่างเดียว (สำนักงานสถิติแห่งชาติ ทั้งนี้ได้หมายความว่า สำนักงานสถิติแห่งชาติทำงานบกพร่อง แต่การร่วมมือจากหลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากฝ่ายใช้ตัวเลข อาจารย์นักวิจัยนักศึกษา ควรจะมีส่วน“ร่วมลงมือ” ในการออกแบบการสำรวจ การเก็บข้อมูล ฯลฯ เพราะแต่ละปีรัฐบาลจ่ายเงินสำหรับการผลิตข้อมูลเป็นเงินจำนวนมาก ขอขยายความเหตุผลความจำเป็นในการสร้างข้อมูลการออมและความมั่งคั่ง ซึ่งไม่ใช่แนวคิดใหม่/ข้อเสนอใหม่ ในอนาคตภาครัฐบาลมีความจำเป็นต้องเร่งรัดการปฏิรูปภาษี จำเป็นต้องเก็บภาษีรูปแบบใหม่ เช่น ภาษีทรัพย์สิน ภาษีสิ่งแวดล้อม และ อื่นๆ (ภายใต้การกระจายอำนาจ องค์การปกครองท้องถิ่นจะมีบทบาทสูงขึ้น ฐานภาษีของท้องถิ่นส่วนใหญ่มาจากภาษีทรัพย์สิน ภาษีสิ่งแวดล้อม และ ค่าธรรมเนียมที่สะท้อน benefit taxation) บางท่านอาจจะแย้งว่า ทำได้ยาก การเมืองไม่“เอื้อ” ... ผู้เขียนเห็นตรงกันข้ามว่า การทำข้อมูลความมั่งคั่งไม่ใช่สิ่งสุดวิสัย (ปัจจุบันสำนักงานสถิติแห่งชาติสอบถาม “สถานะหนี้สิน”ของครัวเรือนอยู่ การวัดผลคือของความมั่งคั่งง่ายกว่าการวัดสถานะหนี้สินซึ่งเป็น ตัวแปรกระแส แปรผันได้ง่าย) สำหรับข้อวิจารณ์ที่ว่า นักการเมืองเกรงกลัวการถูกเก็บภาษีทรัพย์สินและจะขัดขวางการทำงาน ผู้เขียนเห็นว่าเป็นข้ออ้างที่ไม่น่าเชื่อถือ การปฏิรูปทางการเมืองและรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา เป็นเครื่องชี้ว่า การปฏิรูปเกิดขึ้นได้ถ้าประชาชนส่วนใหญ่เห็นด้วยถึงแม้ฝ่ายนักการเมืองคัดค้าน

สี่ ผู้เขียนเสนอว่า การสร้างฐานข้อมูลใหม่ควรจะรวมมิติอื่นนอกเหนือจากรายได้ ได้แก่ สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน การเข้าถึงบริการของรัฐของคนยากจน และโอกาสการพัฒนาตนเอง ... (ใช้แนวคิด Entitlement เป็นกรอบ) น่าจะเป็นไปได้ โดยทำงานร่วมกันระหว่างฝ่ายวิชาการ ร่วมมือกับสำนักงานสถิติแห่งชาติ โดยการสนับสนุนของฝ่ายการเมือง ทั้งนี้จำเป็นต้อง“พูดคุย” (สร้างความเข้าใจร่วมกันในวงกว้าง) ซึ่งในประเด็นนี้—ฝ่ายวิชาการควรเป็นหน่วยนำ

ห้า สภาพความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างและเงินเดือน (earning inequality) เป็นอีกหัวเรื่องหนึ่งที่น่าจะส่งเสริมปัจจุบันมีการสำรวจแรงงานทุกปี ปีละหลายรอบ โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ แต่การนำตัวเลขมาวิเคราะห์ยังมีน้อย เรียกว่าใช้ตัวเลข“ไม่คุ้มค่า” ซึ่งไม่ได้หมายความว่าควรจะเลิกเก็บตัวเลข ในทางตรงกันข้ามต้องช่วยกันส่งเสริมการวิเคราะห์วิจัย และควรมียุทธศาสตร์การวิจัย – เพราะเราต้องยอมรับว่า สถานะปัจจุบันมีข้อจำกัดทางด้านวิชาการ กิจกรรมการวิจัย“อ่อนแอ” จะด้วยเหตุผลใดก็ตาม ทั้งๆที่ความจริงผู้คนในฝ่ายวิชาการมีจำนวนมาก

6. สรุป

ความเป็นธรรมในสังคมเป็นเรื่อง“พื้นๆ” ซึ่งเกี่ยวข้องกับทุกคน มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ การหารายได้และการทำงานของคนไทยทุกคน ไม่ใช่“ของสูง”ที่แตะต้องไม่ได้ ในทางตรงกันข้ามเราควรจะสนับสนุนให้มีการอภิปรายว่าด้วยเรื่องความเป็นธรรม ให้มีการวิจัยอย่างจริงจัง นำผลวิเคราะห์เป็นกรอบของการกำหนดนโยบาย

การศึกษาความเป็นธรรม จำเป็นต้องมีการวิจัยเชิงประจักษ์สนับสนุน ไม่ตัดสินโดยอาศัยความรู้สึกนึกคิดถ่ายเดียวและทฤษฎี“มั่ง”²⁷ ผู้เขียนแสดงวิธีการนำข้อมูล มาสร้างเป็นเครื่องชี้วัดความไม่เท่าเทียมกัน (ใช้ข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2539) จากผลการคำนวณพบว่ามีข้อสังเกตบางประการ กล่าวคือ ก. การกระจายรายได้ในประเทศไทยมีความเหลื่อมล้ำสูงขึ้น (เลขดัชนีจินีเกินกว่า 0.5 เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นที่ถือว่าการกระจายรายได้“ดี” เลขดัชนีจะมีค่าระหว่าง 0.2 - 0.3) ข. การศึกษาการกระจายรายได้ในระดับภูมิภาค พบว่ามีความเหลื่อมล้ำเพิ่มขึ้น อาจจะเป็นเพราะว่ายุทธศาสตร์การพัฒนาห้าทศ-วรรษที่ผ่านมา ละเลยหัวเรื่องการกระจายรายได้และความเจริญให้ทั่วถึง ค. ความไม่เท่าเทียมกันฯ ดูเหมือนว่าเพิ่มขึ้นตาม“อายุ” กล่าวคือในกลุ่มหนุ่มสาว—รายได้ไม่แตกต่างกันมาก ความไม่เท่าเทียมกันเพิ่มขึ้นตามวัย (และสูงสุดเมื่อหัวหน้าครัวเรือนถึงวัยกลางคน หลังจากนั้นความเหลื่อมล้ำมีแนวโน้มลดลง) แบบแผนเช่นนี้ดูจะสอดคล้องกับ “ทฤษฎีวงจรชีวิต”

สาเหตุของความไม่เท่าเทียมกันฯ เป็นประเด็นที่ต้องการการวิจัยเชิงลึกในขั้นต่อไป ในขั้นนี้ขอเสนอข้อสันนิษฐานว่า ความไม่เท่าเทียมกันมาจากหลายสาเหตุ อาทิ ก. เงินเดือนและค่าจ้าง มีข้อแตกต่างกันระหว่างผู้มีการศึกษาสูงกับคนที่ด้อยการศึกษา ทั้งมีแนวโน้ม“ยิ่งมายิ่งแตกต่าง” (divergent hypothesis) ข. ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ถึงแม้เทคโนโลยีช่วยให้สังคมโดยรวม“ผลิต”สินค้าและบริการปริมาณเพิ่มขึ้น แต่ผลการจ้างงานมีน้อย มีอคติเลือก“แรงงานระดับสมองและแรงงานมีฝีมือ” มากกว่าแรงงานไม่มีฝีมือ

²⁷ ศ.นพ.ประเวศ วะสี เขียนคำนิยมในหนังสือสวัสดิการของข้าราชการด้านสุขภาพ ได้ปรารภว่า ควรจะเลิกการกำหนดนโยบาย โดยใช้“ทฤษฎีมั่ง” หมายถึง การคาดเดาโดยปราศจากข้อมูล เราควรจะสร้างวัฒนธรรมใหม่ในการกำหนดนโยบาย โดยประมวลข้อมูล ความรู้และอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาคมอย่างจริงจัง ข้อผิดพลาดของการกำหนดนโยบายอาจจะเกิดขึ้นได้ แต่ไม่ควรจะเกิดเพราะ“ไม่ใช่ความรู้และการขาดข้อมูล”

มือ ซึ่งบังเอิญเป็นคนกลุ่มใหญ่ของประเทศ ค. ปัจจัยทางการเมืองและสถาบัน เช่น การผูกขาดของธุรกิจขนาดใหญ่ การรวมศูนย์อำนาจ อคติของนโยบายภาครัฐในการส่งเสริมธุรกิจบางประเภทหรือให้การจัดสรรที่ปราศจากความเป็นธรรม และ ง. ในประเทศด้อยพัฒนาเช่นประเทศไทย ขาดกลไกของ"การถ่ายโอนรายได้จากคนรวยให้คนจน" โครงสร้างภาษี"ไม่ก้าวหน้า"

ความเหลื่อมล้ำเป็นปัญหาที่จะต้องแก้ไขหรือบรรเทาได้โดยใช้มาตรการ Redistribution เช่น การใช้จ่ายของภาครัฐให้ตรงกับกลุ่มเป้าหมาย การปรับระบบภาษีให้มีลักษณะ"ก้าวหน้า" การให้อำนาจแก่ชุมชนประชาคมและท้องถิ่นในการผลิตสินค้าสาธารณะแทนรัฐ (empowerment)

ท้ายสุด การส่งเสริมการวิจัยให้เข้มแข็งจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้เข้าใจเกี่ยวกับความเป็นธรรม สถานะของคนจนและผู้ด้อยโอกาส ผู้เขียนเสนอทัศนะบางประการเพื่อพัฒนางาน"ฐานข้อมูล" ของคนจนและผู้ด้อยโอกาสในสังคม อย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ (longitudinal data) เป็นการศึกษาระดับชาติ (ไม่ใช่การวิจัยส่วนบุคคล) โดยสร้างความร่วมมือกันระหว่างประชาคมวิชาการและฝ่ายราชการ แทนที่จะปล่อยให้ดำเนินการโดยฝ่ายราชการเพียงฝ่ายเดียว

เอกสารอ้างอิง

- ดิเรก บัณฑิตวัฒน์ และ ศิริวิภา บำเจีย "การกระจายความเจริญระหว่างภูมิภาคในประเทศไทย ยั่งยืนหรือไม่เท่าเทียมกัน?" บทความเสนอในการประชุมวิชาการประจำปี สหสมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย โรงแรมเอสซีพาร์ค, Somchai and Sukanya Hutasareni 1988 *Income Distribution in Thailand* TDRI Year-End Conference ค กรุงเทพฯ วันที่ พฤศจิกายน ๒๕๔๓
- เมธี ครองแก้ว 2520 "การกระจายรายได้ในประเทศไทย" วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ ๑๐ หน้า ๖๑-๙๙.
- เมธี ครองแก้ว 2543 "การเปลี่ยนแปลงในภาวะความยากจนและความไม่เท่าเทียมในการกระจายรายได้ในประเทศไทย ปี ๒๕๓๑-๒๕๔๑" เอกสารประกอบการประชุม "การวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจและสังคมของคนจนดักดานในประเทศไทย"

สำนักงานสถิติแห่งชาติ รายงานเชิงวิเคราะห์เรื่อง รายได้และการกระจายรายได้ของครัวเรือน พ.ศ.
๒๕๓๙ ระดับจังหวัด

Alesina, A. and D. Rodrik 1994 "Distributive politics and economic growth," *Quarterly Journal of Economics*, 6: 299-341.

Atkinson, Anthony B. 1970 "On the measurement of inequality," *Journal of Economic Theory*, 2: 244-63.

Atkinson, Anthony B. 1992 "Measuring inequality and differing social judgement," *Research on Economic Inequality*, 3: 29-56.

Atkinson, A.B 1999 "Capabilities, exclusion, and the supply of goods," in *Choice, Welfare, and Development: A Festschrift in Honour of Amartya Sen*, eds. by K. Basu, P. Pattanaik, and K. Suzumura, New Delhi: Oxford University Press.

Besley, T. and Coate, S. 1992 "Workfare versus welfare: incentive arguments for work requirements in poverty-alleviation programs," *American Economic Review*, 82:

Bruno, M., M. Ravallion, and L. Squire 1998 "Equity and growth in developing countries: old and new perspectives on the policy issues," in *Income Distribution and High Quality Growth*, eds. by V. Tanzi and K. Chu, Cambridge, MA: MIT Press.

Champernowne, D.G. and F.A. Cowell 1998 *Economic Inequality and Income Distribution*, Cambridge University Press

Dalton, Hugh 1920 "The measurement of the inequality of income," *Economic Journal*, 30: 384-61.

Dasgupta, P. and D. Ray 1986 "Inequality as a determinant of malnutrition and unemployment: theory," *Economic Journal*, 96.

Deaton, Angus 1997 *The Analysis of Household Surveys: A Microeconomic Approach to Development Policy*, Johns Hopkins University Press for the World Bank.

Donaldson, David and John A. Weymark 1986 "Properties of fixed-population poverty indices," *International Economic Review*, 27: 667-88.

Durlauf, S. 1996 "A theory of persistent income inequality," *Journal of Economic Growth*, 1:

Foster, James 1984 "On economic poverty: a survey of aggregate measures," in *Advances in Econometrics*, Vol.3, eds. by R.L. Basmann and G.F. Rhodes Jr., JAI Press.

- Foster, J., Greer, J. and E. Thorbecke 1984 "A class of decomposable poverty measures," *Econometrica*, 52:
- Ikemoto, Y. 1991 *Income Distribution in Thailand*, Tokyo: Institute of Developing Economies and University of Tokyo Press.
- Institute for Fiscal Studies 2000 Household Below Average Income (HBAI), an on-going research project; contact: Janyne Taylor (Taylor@ifs.org.uk)
- Issara Sarntisart 1997 "Educational expansions and labour earnings inequality: the case of Thailand between 1988 and 1992," *Chulalongkorn Journal of Economics*, 9(2): 127-174.
- Kakwani, Nanak 1980 *Income Inequality and Poverty: Methods of Estimating and Policy Application*, Oxford University Press.
- Kakwani, Nanak and Medhi Krongkaew 1997 "Poverty in Thailand: Defining, Measuring and Analyzing," Working Paper No.4, Asian Development Bank and Development Evaluation Division, NESDB.
- Lipton, M. and Ravallion, M. 1995 "Poverty and policy," in *Handbook of Development Economics*, eds. by Jere Behrman and T.N. Srinivasan, Vol.3A, Amsterdam: Elsevier.
- Ljungqvist, L. 1993 "Economic underdevelopment: the case of a missing market for human capital," *Journal of Development Economics*, 40:
- NESDB 1998 "Poverty Profiles for Thailand," Newsletter of the Indicators of Well-being and Policy Analysis," Vol.2, No.3, May 1998.
- Phelps, Edmund 1989 "Distributive justice," in *The New Palgrave Social Economics*, eds. by J. Eatwell, M. Milgate, and P. Newman, New York: W.W. Norton.
- Pyatt, Graham 1976 "On the interpretation and disaggregation of Gini coefficient," *Economic Journal*, 76: 243-55.
- Rawls, John 1972 *A Theory of Justice*, Oxford University Press.
- Ravallion, M. G. Datt, and van de Walle 1991 "Quantifying absolute poverty in the developing world," *Review of Income and Wealth*, 37(4): 345-361.
- Ruciman, W.G. 1966 *Relative Deprivation and Social Justice*, London: Routledge & Kegan Paul.
- Sen, A.K. 1973 *On Economic Inequality*,
- Sen, A.K. 1976 "Poverty: an ordinal approach to measurement," *Econometrica*, 44: 219-31.

- Sen, A.K. 1992 *Inequality Reexamined*, Oxford: Clarendon Press.
- Sen, A.K. 1981 *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford: Clarendon Press.
- Shorrocks, Anthony F. 1983 "Ranking income distribution," *Economica*, 50: 3-177.
- Sukanya Hutraseranee and Somchai Jitsuchon 1988 Thailand Income Distribution and Poverty Profile and Their Current Situations, A paper presented at TDRI Year-End Conference on Income Distribution and Long Term Development.
- Temkin, Larry S. 1993 *Inequality*, Oxford University Press.
- Townsend, Peter 1971 *The Concept of Poverty*, London: Heinemann.
- Townsend, Peter 1954 "The meaning of poverty," *British Journal of Sociology*, Vol. 5.
- Van de Walle D. and Nead, K. eds. 1995 *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, Baltimore: Johns Hopkins Press for the World Bank
- Vallentyne, Peter 2000 "Equality, efficiency, and the priority of the worse-off," *Economics and Philosophy*, 16: 1-19
- World Bank 1996 Thailand: Growth, Poverty and Income Distribution: An Economic Report," Country Operations Division, East Asian and Pacific Region.
- Yitzhaki, S. 1979 "Relative deprivation: a new approach to the social welfare function," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 93

ภาคผนวก ข.

ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างและเงินเดือน ทฤษฎีและการวิจัยเชิงประจักษ์

1. คำนำ

ผู้ใช้แรงงาน หมายถึง คนที่มีรายได้จากการทำงาน (wage-earner) เป็นสำคัญ คนกลุ่มนี้ประกอบอาชีพหลากหลายได้แก่ เป็นลูกจ้างพนักงาน หรือประกอบอาชีพอิสระ หรือช่วยงานในกิจการครอบครัว นับเป็นแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศ ผู้ใช้แรงงานจำแนกออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ คือแรงงานในภาคทางการ และแรงงานที่ไม่เป็นทางการ

การวิเคราะห์เรื่องค่าจ้างและเงินเดือนเป็นหัวข้อการวิจัยที่น่าสนใจหลายประการ หนึ่ง ช่วยให้เราเข้าใจสถานะทางเศรษฐกิจและการทำงานของกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ของประเทศ สอง ค่าจ้างและเงินเดือนเป็นส่วนหนึ่งของรายได้ โดยที่ผู้เขียนมีความสนใจหัวข้อการกระจายรายได้ (income inequality) -- การวิจัยในหัวข้อ ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างค่าจ้างและเงินเดือน (wage inequality) เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่จะช่วยให้เข้าใจการกระจายรายได้ หัวข้อหนึ่งที่อยู่ในความสนใจเกี่ยวกับคำถามว่า "ความไม่เท่าเทียมกันฯ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นหรือลดลง?" สาม ค่าจ้างเงินเดือนมีความสัมพันธ์กับปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น ระดับการศึกษา เพศ อาชีพ ประสบการณ์ .. การวิจัยจะช่วยตอบคำถามหลายๆประเด็น อาทิ ค่าจ้างแรงงานหญิงเปรียบเทียบกับแรงงานชายเป็นอย่างไร แบบแผนค่าจ้างเงินเดือนตามอายุ (เพื่อคำนวณ Lifetime-earning) ประเด็นหนึ่งที่ผู้เขียนมีความสนใจเป็นพิเศษเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างเงินเดือนกับระดับการศึกษา ผลการศึกษาอาจจะช่วยให้เข้าใจอัตราผลตอบแทนของการศึกษา (return to education) ที่ ปัจจุบันมีการสำรวจภาวะการทำงานของแรงงานเป็นประจำทุกปี โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ เป็นการสำรวจขนาดใหญ่ (จำนวนตัวอย่างมากกว่าหนึ่งแสนคน) นับเป็นแหล่งข้อมูลที่มีคุณค่า แต่มีข้อสังเกตว่าการนำข้อมูลมาวิเคราะห์ก็ยังมียังน้อย

ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ มีแนวโน้มสูงขึ้น เป็นปรากฏการณ์ที่พบในหลายประเทศ ศาสตราจารย์แอตกินสัน เรียกว่า Transatlantic Consensus¹ นักวิชาการหลายท่านให้คำ

¹ Anthony B. Atkinson ชาวอังกฤษที่มีผลงานวิจัยด้านเศรษฐศาสตร์สวัสดิการ การกระจายรายได้ และความมั่งคั่ง ได้รับการอ้างอิงแพร่หลายทั่วโลก

อัตราธิบายสาเหตุของความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ให้หลายแบบ สาเหตุหลักประการหนึ่งคือ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการผลิตมีอัตราสูง เลือกจ้างบุคคลที่มีความรู้/มีการศึกษาและการอบรมสูง พนักงานที่ถูกจ้างได้รับเงินเดือนค่าจ้างสูงมาก แต่มีจำนวนน้อย แต่ความต้องการแรงงานด้อยฝีมือไม่เพิ่มหรือแม้แต่ลดลง แรงงานกลุ่มนี้เป็นกลุ่มใหญ่ประเทศ ทำงาน"ใช้แรง"เป็นสำคัญ ค่าจ้างแรงงานต่ำ อายุของการทำงานสั้น ดังนั้น ยิ่งนานวันความเหลื่อมล้ำระหว่างสองกลุ่ม ยิ่งเพิ่มขึ้น ประการที่สอง ระบบการผลิตปัจจุบันถูกครอบงำโดยหน่วยธุรกิจขนาดใหญ่ เจ้าของกิจการกระจุกตัวในมือของนักธุรกิจขนาดใหญ่ นายธนาคารและนายทุน ซึ่งมีจำนวนน้อย การขยายตัวของธุรกิจขนาดใหญ่ไม่ได้หมายความว่าธุรกิจขนาดย่อมจะ"อยู่ไม่ได้" เพียงแต่รูปแบบของความสัมพันธ์เปลี่ยนแปลงจากในอดีต ปัจจุบันธุรกิจขนาดเล็กมักจะทำงานเป็นเครือข่ายร่วมกับธุรกิจขนาดใหญ่ เช่น เป็นหน่วยผลิตชิ้นส่วน ป้อนวัตถุดิบหรือจำหน่ายสินค้า ฯลฯ โอกาสที่จะขยายกิจการจนแข่งขันกับธุรกิจขนาดใหญ่ มีไม่มากนัก เว้นบางหน่วยธุรกิจที่สามารถผลิตนวัตกรรมใหม่ชนิด"ล้ำยุค" ประการที่สาม การผูกขาดของระบบ ตลาดอันเกิดจากเทคนิควิทยาการ ลิขสิทธิ์ การเป็นเจ้าของทรัพย์สินทางปัญญาหรือการปกป้องคุ้มครองโดยนโยบายของรัฐ

2. กรอบความคิดและนิยามศัพท์

คำว่า ค่าจ้างและเงินเดือน ในบทความนี้หมายถึงผลตอบแทนของการทำงานของผู้ใช้แรงงาน (wage earners) ซึ่งรวมถึงลูกจ้าง (employee) และการจ้างงานของตนเอง (self-employed) เงินเดือนและค่าจ้างในความหมายถึงแท้จริง ควรจะรวม (ก) ค่าจ้างและเงินเดือน (ข) ค่าล่วงเวลา (ค) โบนัสและ (ง) สิทธิประโยชน์ที่ได้รับโดยไม่เป็นตัวเงิน เช่น อาหาร ที่พัก สวัสดิการ ฯลฯ แต่การวัดค่าจ้างและเงินเดือนตามความหมายที่แท้จริง ไม่ใช่เรื่องง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลประโยชน์ที่ไม่เป็นตัวเงิน (fringe benefit) มีเงื่อนไขซับซ้อน ในบางกรณีสามารถแปลงผลประโยชน์ให้เป็นตัวเงินได้ไม่ยากนัก แต่บางกรณีค่อนข้างยาก นอกจากนี้ต้องยอมรับว่าข้อมูลที่ได้รับอาจจะไม่สมบูรณ์ (แรงงานบางคนอาจจะระบุ fringe benefit แต่บางคนอาจจะไม่รายงาน)

นิยามค่าจ้างและเงินเดือน

ค่าจ้าง (w_1) = ค่าจ้างรายวัน + โบนัส (รายปี หาร ด้วย 260) + ค่าล่วงเวลา (รายเดือนหารด้วย 22)

เงินเดือน (w_2) = เงินเดือน + โบนัส (รายปี หาร ด้วย 260) + ค่าล่วงเวลา (รายเดือน หารด้วย 22)

ที่มาของข้อมูล : การสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

การจำแนกประเภทของการจ้าง สำนักงานสถิติแห่งชาติ จำแนกออกเป็น 6 ประเภท ได้แก่ ค่าจ้างราย ชั่วโมง รายวัน รายสัปดาห์ รายเดือน อื่นๆ ในบทความนี้ผู้เขียนจะให้ความสนใจค่าจ้างรายวัน และ รายเดือน (wtype = 2 และ wtype=4) เป็นพิเศษ (กลุ่มเงินเดือนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 60.7 กลุ่มค่าจ้างรายวัน ร้อยละ 32.3) การสำรวจแรงงานครั้งนี้ครอบคลุมแรงงานในภาคเป็นทางการ และไม่เป็นทางการ แรงงานในเขตเมืองและนอกเมืองทั่วประเทศ

ตารางที่ 1 ประเภทของการจ้างงาน (จำแนกตามลักษณะการจ่ายเงินค่าจ้าง)

ประเภท	ความถี่	เปอร์เซ็นต์	เปอร์เซ็นต์สะสม
รายชั่วโมง	63	0.17	0.17
รายวัน	12,157	32.33	32.49
รายสัปดาห์	196	0.52	33.02
รายเดือน	22,827	60.70	93.72
อื่นๆ	1,788	4.75	98.47
ไม่ทราบ	575	1.53	100.00
รวม	37,606	100.00	

ที่มา : การคำนวณโดยผู้เขียน จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 2 การกระจายของแรงงานตามภูมิภาค และใน/นอกเขตเมือง

ภาค	จำนวน (คน)	ร้อยละ
เหนือ	36,083	21.15
เขตเทศบาล	11,052	30.63
นอกเขต	25,031	69.37
ตะวันออกเฉียงเหนือ	47,595	27.89
เขตเทศบาล	15,061	31.64
นอกเขต	32,534	68.36
กลาง	47,930	29.14
เขตเทศบาล	16,032	32.24
นอกเขต	33,698	67.76
ใต้	30,530	17.89
เขตเทศบาล	11,163	36.56

ภาค	จำนวน (คน)	ร้อยละ
นอกเขต	19,367	63.44
กรุงเทพ	6,701	3.93
เขตเทศบาล	6,701	100.00
นอกเขต	0	0.00
รวม	170,639	100.00

ที่มา : การคำนวณโดยผู้เขียน จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

สถานะของการทำงาน

สถานะการทำงาน หมายถึงถึง สภาพการเป็นลูกจ้าง นายจ้างหรือการประกอบอาชีพอิสระ การช่วยเหลือธุรกิจของครอบครัว เป็นต้น สำนักงานสถิติแห่งชาติจำแนกสถานะการทำงานเป็น 6 กลุ่ม ข้อมูลในตารางที่ 3 สะท้อนว่า กลุ่มจ้างงานตนเองและแรงงานที่ไม่เป็นทางการ (รหัส 3 4 และ 5) ซึ่งพบว่ามีสัดส่วนสูง (ร้อยละ 57) ²

ตารางที่ 3 สถานะของการจ้างงาน

สถานะการจ้างงาน	จำนวน(คน)	ร้อยละ
1 ลูกจ้างเอกชน	26,373	29.31
2 ลูกจ้างรัฐบาล	10,325	11.47
3 นายจ้าง	2,768	3.08
4 ประกอบธุรกิจส่วนตัว	27,690	30.77
5 ช่วยธุรกิจของครัวเรือน	21,545	23.94
6 ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ	1,292	1.44
รวม	89,993	100.00

ที่มา : การคำนวณโดยผู้เขียน จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

² ในกลุ่ม “นายจ้าง” อาจจะไม่ค่อยชัดเจนนักว่าเป็นภาคทางการและไม่เป็นทางการ? ในบทความนี้ผู้เขียนนี้ขอสันนิษฐานไปพลางก่อนว่า ตัวอย่างของ “นายจ้าง” ในการสำรวจครั้งนี้-ส่วนใหญ่ไม่ได้จดทะเบียนกิจการอย่างเป็นทางการ การจ้างงานไม่มีสัญญาที่แน่นอน อีกนัยหนึ่งเป็นการจ้างงานในภาคไม่เป็นทางการ

ตารางที่ 4 กลุ่มแรงงานตัวอย่างจำแนกตามอายุและเพศ (รวมการจ้างตนเอง)

กลุ่มอายุ	ชาย	หญิง	รวม
≤19	29,936	29,127	59,063
20 - 24	5,355	6,591	11,946
25 - 29	6,351	7,714	14,065
30 - 34	6,556	7,950	14,506
35 - 39	6,785	7,993	14,778
40 - 44	6,060	6,884	12,944
45 - 49	4,819	5,476	10,295
50 - 54	3,628	4,149	7,777
55 - 59	3,372	3,776	7,148
60 - 64	2,825	3,480	6,305
65 - 69	2,136	2,528	4,664
70 - 99	2,910	4,238	7,148
Total	80,733	89,906	170,639

ที่มา การคำนวณโดยผู้เขียน จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 4 แสดงจำนวนของแรงงานในกลุ่มตัวอย่างของสำนักงานสถิติแห่งชาติ แยกแยะตามอายุและเพศ มีข้อสังเกตว่า แรงงานหญิงมีจำนวนมากกว่าแรงงานชายเล็กน้อย ในกลุ่มแรงงานรายวัน (ตารางที่ 5) มีจำนวนแรงงาน 12157 คน (ชาย 6878 คน นอกนั้นเป็นแรงงานหญิง) ในกลุ่มเงินเดือน (ตารางที่ 6) มีจำนวนตัวอย่าง 22827 คน (ชาย 12814 คน นอกนั้นเป็นแรงงานหญิง) การทดสอบทางสถิติ (ไคสแควร์) สะท้อนว่า สัดส่วนของแรงงานชาย/หญิงในกลุ่มอายุต่างๆไม่เท่ากัน

ตารางที่ 5 กลุ่มแรงงานรายวัน จำแนกตามอายุและเพศ

กลุ่มอายุ	ชาย	หญิง	รวม
≤19	698	543	1,241
20 - 24	997	843	1,840

กลุ่มอายุ	ชาย	หญิง	รวม
25 - 29	1,093	828	1,921
30 - 34	992	776	1,768
35 - 39	931	777	1,708
40 - 44	725	560	1,285
45 - 49	539	421	960
50 - 54	335	221	556
55 - 59	312	150	462
60 - 64	171	97	268
65 - 69	65	45	110
70 - 99	20	18	38
Total	6,878	5,279	12,157

Pearson chi2(11) = 39.4922 Pr = 0.000

ที่มา : การคำนวณโดยผู้เขียน จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 6 กลุ่มแรงงานรายเดือน จำแนกตามอายุและเพศ

กลุ่มอายุ	ชาย	หญิง	รวม
≤19	562	667	1,229
20 - 24	1,282	1,610	2,892
25 - 29	2,165	1,909	4,074
30 - 34	2,046	1,738	3,784
35 - 39	2,097	1,617	3,714
40 - 44	1,778	1,105	2,883
45 - 49	1,195	680	1,875
50 - 54	891	381	1,272
55 - 59	634	251	885
60 - 64	115	39	154
65 - 69	36	8	44
70 - 99	13	8	21
Total	12,814	10,013	22,827

Pearson chi2(11) = 539.0848 Pr = 0.000

ที่มา : การคำนวณโดยผู้เขียน จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

การสำรวจครั้งนี้ มีคำถามข้อหนึ่งเกี่ยวกับ สาเหตุของการไม่ทำงาน มีข้อสังเกตว่า ก. แรงงานส่วนหนึ่ง (มากกว่าหนึ่งหมื่นสองพันราย) สิ้นใจ"ทำงานบ้าน" แทนการเข้าตลาดแรงงาน ข. มีแรงงานเกือบสอง พันคน ที่ระบุสาเหตุของการไม่ทำงานสาเหตุเพราะ "ป่วยหรือพิการ" ³ ซึ่งนับว่าเป็นประเด็นที่น่าค้นคว้าเพิ่มเติม (โครงการชุดวิจัยเรื่อง "ความยากจน" โดย ดร. เมธี ครองแก้วและคณะ ⁴ สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) รายงานว่า การพิการและป่วยเรื้อรังเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ครัวเรือนตกในสภาพยากจนอย่างรุนแรง)

ทฤษฎี

ทฤษฎีทุนมนุษย์ (human capital theory) อธิบายว่า การกำหนดค่าจ้างและเงินเดือนขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพการผลิตของแรงงาน ซึ่งแปรผันตามการลงทุนในการศึกษา (การศึกษาเป็น"ทุน" ที่อยู่ในตัวบุคคล) และอธิบายว่า การที่บุคคลหนึ่งตัดสินใจศึกษาเล่าเรียนย่อมจะมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ส่วนหนึ่งคือการได้รับค่าจ้างเงินเดือนสูงขึ้น มีตำแหน่งหน้าที่การทำงานสูงขึ้น นับเป็นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในระยะยาวตลอดช่วงอายุการทำงาน ในทัศนะเช่นนี้การศึกษาเป็นการลงทุน นอกเหนือจากนี้ การศึกษายังมีคุณค่าในตัวเอง ทำให้บุคคลมีความรอบรู้ มีบุคลิกภาพ เพิ่มขีดความสามารถในตัวเอง

³ มีตัวอย่างกว่าสี่หมื่นคน ซึ่งอธิบายสาเหตุของการไม่ทำงาน ได้แก่ ขณะนี้ยังเรียนหนังสือ สิ้นใจทำงานอยู่ที่บ้าน เด็กหรือชราเกินไป และที่น่าสนใจคือ การป่วยและพิการ ซึ่งมีจำนวนเกือบสองพันคน นับว่าไม่น้อยทีเดียว เป็นปัญหาสังคมที่น่าติดตาม

unavail _i	Freq.	Percent	Cum	
1	12072	28.24	28.24	ทำงานบ้าน
2	16456	38.49	66.73	เรียนหนังสือ
3	229	0.54	67.27	รอฤดูกาล
4	9978	23.34	90.61	เด็กหรือชรา
5	1944	4.55	95.16	ป่วย พิการ
6	1199	2.80	97.96	ไม่สิ้นใจทำงาน
7	871	2.04	100.00	อื่นๆ
Total	42749	100.00		

⁴ โครงการวิจัยของ ดร.เมธี ครองแก้ว ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) มีผลรายงานวิจัยเบื้องต้นนำเสนอในการประชุมทางวิชาการ กลางปี 2543

ความภาคภูมิใจ และสถานะทางสังคม กล่าวโดยรวมคือการศึกษาให้ความพอใจหรืออรรถประโยชน์ ในแง่การศึกษาเป็นการบริโภค

ทฤษฎีองค์กร อธิบายว่า การที่หน่วยธุรกิจกำหนดค่าจ้างและเงินเดือนของพนักงานแต่ละคน นอกจากจะพิจารณาจากประสิทธิภาพการทำงานของแต่ละคน ยังพิจารณาระดับความรับผิดชอบของพนักงาน ความตั้งใจการทำงานและความทุ่มเทของบุคคลนั้นให้กับองค์กร สำหรับพนักงานที่รับเข้ามาใหม่ นายจ้างไม่มีข้อมูลของพนักงานมากพอเพียง คือไม่รู้ถึงความตั้งใจ ความซื่อสัตย์สุจริต ฯลฯ นายจ้างมีข้อมูลระดับ“พื้นๆ” เช่น คุณวุฒิการศึกษา อายุ บุคลิกภายนอก ด้วยเหตุดังนี้ ในระยะแรก หน่วยธุรกิจอาจจะตั้งค่าจ้างให้ต่ำกว่าผลิตภาพ (marginal productivity) ที่แท้จริง

ต่อเมื่อพนักงานทำงานกับหน่วยงานนั้นเป็นเวลายาวนานพอ นายจ้างมีความแน่ใจว่ามีคุณสมบัติ ซื่อสัตย์ ไว้วางใจได้ จึงมอบหมายความรับผิดชอบสูงขึ้น เลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น หน่วยงานอาจจะกำหนดค่าจ้างและเงินเดือนแก่พนักงานคนนี้สูงกว่าผลิตภาพที่แท้จริง (labor productivity) การจ่ายเงินให้สูงเป็น“ค่าพรีเมียม” เป็นส่วนหนึ่งของระบบแรงจูงใจทำให้พนักงานคนนั้นรู้สึกจงรักภักดีกับองค์กร ไม่ย้ายงานไปอยู่กับหน่วยงานอื่น (หรือบริษัทคู่แข่ง) ซึ่งอาจจะเป็นผลเสียให้กับบริษัท เนื่องจากพนักงานคนนี้มี“ข้อมูลระดับลึก”ของบริษัท รู้เทคนิคการผลิต รู้จักตลาดสัมพันธ์กับหน่วยขายในท้องถิ่น รู้วิธี“เจาะตลาด” อาจจะเป็นผลเสียย หนึ่ง การที่บริษัทมีหลักเกณฑ์ให้ค่าจ้างสูงกว่า marginal productivity ในขณะที่“กดค่าแรง”สำหรับพนักงานใหม่ ยังเป็นการ“ส่งสัญญาณ”ให้กับพนักงานใหม่ รู้สึกกระตือรือร้นในการทำงาน เพราะการเลื่อนตำแหน่งจะเป็นผลดีอย่างมากต่อลูกจ้าง ส่วนพนักงานใหม่บางคนที่ไม่ทำงานไม่ถูกใจหรือ“ไม่ผ่านเกณฑ์”ของบริษัท การได้รับค่าจ้างเงินเดือนต่ำกว่า productivity เป็นการสร้าง“แรงผลัก”ให้ออกไปหางานใหม่

ทฤษฎีความเสี่ยง อธิบายว่า การทำงานบางประเภทที่มีความเสี่ยง เช่น โอกาสการเกิดอุบัติเหตุ งานที่อาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย งานที่ต้องอาศัยความอดทนและการทำงานที่ทำให้เกิดความเครียด นายจ้างจำเป็นต้องให้ค่าแรงสูง เป็นค่าพรีเมียมสำหรับความเสี่ยงภัย

ค่าจ้างของสาขาแรงงานที่ขาดแคลน ทฤษฎีแรงงานอธิบายว่าค่าจ้างขึ้นอยู่กับอุปสงค์และอุปทาน ในบางสาขาอาชีพอาจมีความต้องการเพิ่มขึ้นมาก แต่ว่าอุปทานของแรงงานมีจำกัด (อาจจะขาดแคลนชั่วคราวหรือถาวร สภาพการณ์เช่นนี้เรียกว่า scarcity rent) นายจ้างจำเป็นต้องจ่ายค่าจ้างและเงินเดือนให้สูงเป็นท่วๆไป การควบคุมอุปทานอาจจะเกิดขึ้นจากสมาคมวิชาชีพดูแล เพื่อควบคุม

ปริมาณ-คุณภาพและมาตรฐานของแรงงาน เช่น แพทย์ วิศวกร นักบัญชี ฯลฯ ค่าจ้างเงินเดือนจึงอาจจะสูง หน่วยราชการกำหนดค่าตอบแทนพิเศษสำหรับกลุ่มวิชาชีพขาดแคลน

สภาพการผูกขาดของหน่วยธุรกิจและค่าจ้างแรงงาน ทฤษฎีตลาด (market theory) อธิบายว่า หน่วยธุรกิจที่มีอำนาจผูกขาดจะมีกำไรมากกว่ากำไรปกติ ตัวอย่างเช่น หน่วยธุรกิจอาจจะได้รับการคุ้มครองจากนโยบายของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ ธุรกิจไฮเทคที่มีการแข่งขันน้อย หรือธุรกิจที่ได้รับสัมปทานจากรัฐ ฯลฯ) หน่วยธุรกิจผูกขาดมีความสามารถจ่ายเงินเดือนและค่าจ้างให้สูงกว่าธุรกิจทั่วไป เพื่อสร้างแรงจูงใจให้พนักงานจงรักภักดีกับองค์กร ไม่ย้ายงาน (หน่วยธุรกิจที่ผูกขาดมี monopoly rent ซึ่งจะถูกจัดสรรในรูปแบบต่างๆ กัน เช่น โบนัส ระบบสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ที่ไม่เป็นตัว การลงทุนในตึกและห้องทำงาน ฯลฯ ทฤษฎีค่าเช่ายังอธิบายต่อไปว่า เมื่อเกิดค่าเช่าขึ้นจะมีการกระจายของค่าเช่าในรูปแบบต่างๆ (rent dissipation theory)

ทฤษฎีการจ้างงานตนเอง (self-employment) อธิบายว่า แรงงานบางคนอาจจะพอใจที่จะทำงานประกอบกิจการของตนเองมากกว่าการเป็นลูกจ้าง โดยยอมรับค่าจ้างที่ต่ำกว่าหรือมีความเสี่ยงสูงกว่า แต่ว่ามีอิสระสูง เป็น "นายตนเอง" และมีความพอใจในลักษณะการทำงานนั้นๆ (job satisfaction)⁵

ทฤษฎี matching and learning model อธิบายว่า การจ้างงานเป็น "เกม" อย่างหนึ่ง กล่าวคือ เป็นการตัดสินใจในท่ามกลางข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์ของทั้งสองฝ่าย (ฝ่ายนายจ้างกับลูกจ้าง) ฝ่ายนายจ้างพยายามจะเสาะหาลูกจ้างที่มี "คุณลักษณะ" ดี ทำงานเก่ง ซื่อสัตย์ ทำให้บริษัทก้าวหน้า รวมความคือแรงงานมี specific asset บางอย่าง (ซึ่งจำเพาะเจาะจง) "ความรู้อันเฉพาะเจาะจง" นี้ไม่มีการเรียนการสอนในสถาบันการศึกษา ลูกจ้างจะต้อง "เรียนรู้" เองเองจากการทำงาน แรงงานที่ประสบความสำเร็จจะได้รับเงินเดือนค่าจ้างสูงกว่าแรงงานทั่วไป (Jovanovic 1982)

แบบจำลอง "ซูเปอร์สตาร์" (Superstar model)⁶ อธิบายว่า อาชีพบางอย่างอาศัยความชำนาญของแรงงาน – ความแตกต่างแม้แต่เพียงเล็กน้อย อาจจะทำให้ผลตอบแทนแตกต่างกันอย่างมาก ตัวอย่างเช่น นักกีฬาอาชีพสองคน ล้วนเป็น "มืออาชีพ" หรือผู้เชี่ยวชาญการด้วยกันทั้งคู่ แต่บุคคลที่สองมีความสามารถเหนือกว่าบุคคลแรกเพียงเล็กน้อย แต่เงินเดือนค่าจ้างของคนที่สองสูงกว่าบุคคลแรก

⁵ Hamilton 2000

⁶ ดูบทความของ Sherwin Rosen (1981)

ทฤษฎี *Signaling and Screening* อธิบายว่า ในการคัดเลือกบุคคลเข้ามาทำงาน นายจ้างต้องการ "คนเก่ง" เข้ามาทำงาน โดยพิจารณาจากใบสมัครของแต่ละคน คุณสมบัติของผู้สมัคร—ซึ่งมักจะพิจารณาจากสถาบันการศึกษาและผลการเรียน เป็นตัวบ่งชี้ถึงความสามารถของบุคคล จึงรับมาเข้าทำงาน ประกาศนียบัตรเป็นเพียง *Screening device* ของนายจ้าง เกมของฝ่ายแรงงาน คือ การส่งสัญญาณของฝ่ายแรงงาน ให้นายจ้างทราบว่า "ผม/ดิฉันเก่ง" มีสติปัญญาเฉลียวฉลาด ความสามารถสูง (จึงเข้าเรียนและจบการศึกษาจากสถาบันที่มีชื่อเสียงได้) สามารถจะช่วยส่งเสริมให้บริษัทเจริญก้าวหน้าในอนาคต "ความสามารถ" ของบุคคล ไม่ได้เกิดจากการเล่าเรียนเลม่อไป แต่เป็นคุณลักษณะที่อยู่ในตัวบุคคล สถาบันการศึกษาหรือครูบาอาจารย์ช่วยเพียงปัจจัยเสริมเล็กน้อย สำหรับบริษัทผู้จ้าง การเลือกรับผู้จบสถาบันการศึกษาที่มีชื่อเสียง ก็นับว่าสมเหตุผล ผล เพราะคนเก่งอาจจะช่วยเหลือกิจการของบริษัทได้มาก สิ่งที่บริษัทมีความต้องการได้จากตัวพนักงาน อาจจะไม่ใช่ "ความรู้โดยตรง" ซึ่งได้รับจากสถาบันการศึกษา ถึงอย่างไรพนักงานใหม่ทุกคนจะต้อง "เรียนรู้ใหม่" จากกระบวนการผลิตและวิธีทำงานจากบริษัท สิ่งที่บริษัทต้องการที่สุดคือ "ความสามารถ" ในการปรับตัวและเรียนรู้สิ่งใหม่ (*learning and adaptive ability*) โปรดสังเกตว่าในแบบจำลองนี้—ตีความการศึกษาต่างจากทฤษฎีทุนมนุษย์ ทฤษฎีทุนมนุษย์สมมติว่า การศึกษาช่วย "ปั้น" คนเก่ง แต่ทฤษฎีนี้เชื่อว่าคนเก่งอยู่แล้ว เพียงแต่เลือกที่เรียนในสถาบันการศึกษาที่มีชื่อเสียง เพื่อ "ส่งสัญญาณ" ให้นายจ้างทราบ⁷

3. การศึกษาเชิงประจักษ์

งานวิจัยเกี่ยวกับค่าจ้างและเงินเดือนจำนวนมากอ้างอิงทฤษฎีทุนมนุษย์⁸ ซึ่งสามารถถ่ายทอดออกมาเป็นแบบจำลองและสมการดังนี้

$$w = f(H, Z) + e$$

w = ค่าจ้าง / เงินเดือน

H = การลงทุนด้านการศึกษา (ทุนมนุษย์)

Z = ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ อายุ เพศ อาชีพ สถานะการทำงาน ตำแหน่ง เมือง-ชนบท

e = ค่าผิดพลาด

⁷ แบบจำลองของ Spence (1973)

⁸ กลุ่มนักเศรษฐศาสตร์สำนักชิคาโกหลายคน มีส่วนสำคัญในการพัฒนาแนวคิดของทฤษฎี Human capital approach และได้ผลิตผลงานวิจัยเชิงประจักษ์เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ของค่าจ้างและเงินเดือน บุคคลสำคัญในกลุ่มนี้ได้แก่ Theodore W. Schultz, Gary Becker, และ Jacob Mincer

ข้อสันนิษฐาน

H1: ค่าจ้างเงินเดือนแปรผันตามระดับการศึกษา

เหตุผล การศึกษาเป็นการสะสมทุนที่แฝงในตัวบุคคล ทำให้ผลิตภาพของแรงงาน (Labor productivity) เพิ่มขึ้น เพิ่มความสามารถการวิเคราะห์ คือ การเรียนรู้ที่จะแก้ปัญหาได้เองในอนาคต (หรือสามารถค้นคว้าเพิ่มเติมได้ด้วยตนเองในภายภาคหน้า) มีวิจารณญาณและบุคลิกภาพ นายจ้างจึงให้ความไว้วางใจบุคคลที่มีการศึกษาสูงทำหน้าที่รับผิดชอบในตำแหน่งการงานระดับสูง ด้วยเหตุดังนี้ ค่าจ้างเงินเดือนจึงสูงตามไปด้วย

H2: ความแตกต่างของเงินเดือน/ค่าจ้าง เพิ่มขึ้นตามอายุ

เหตุผล

ก. ความชำนาญและประสบการณ์ แปรผันตามอายุการทำงาน ค่าจ้างและเงินเดือนจึงสูงขึ้น

ข. ความรับผิดชอบในองค์กร เพิ่มขึ้นตามอายุการทำงาน

ค. ซ้อยกเว้น -- งานบางประเภทต้องการคนหนุ่มสาวมากกว่า เช่น อาชีพการให้บริการ พนักงานขับรถ-มอเตอร์ไซด์ อาชีพก่อสร้าง ฯลฯ เป็นการทำงานที่ใช้"พลังกำลัง"

ง. หน่วยงานถือว่าพนักงานที่ทำงานมาเป็นเวลานาน มีความจงรักภักดีกับองค์กร จึงเต็มใจจ่าย"พรีเมียม" ให้เพื่อเป็นมาตรการป้องกันมิให้ย้ายงานและให้แรงจูงใจทำงาน

H3: ค่าจ้างและเงินเดือนของชายสูงกว่าหญิง

เหตุผล

ก. การทำงานบางประเภท แรงงานชายมีข้อได้เปรียบกว่าหญิง ตัวอย่างเช่น การทำงานในสภาพเสี่ยงภัย งานที่ต้องทำในยามวิกาล การงานที่ต้องเดินทางไกล งานที่ใช้พลังกำลัง ฯลฯ

ข. ตำแหน่งการงานระดับสูงมักเปิดโอกาสให้ฝ่ายชายมากกว่าหญิง ซึ่งอาจจะสืบทอดจากค่านิยมของสังคมและความเคยชินในอดีต ซึ่งประเด็นนี้กลุ่มสตรีเห็นว่าเป็น "การปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม" (discrimination)⁹ และเรียกร้องให้เลิกการปฏิบัติไม่เป็นธรรม

ค. ระดับการศึกษาของชายโดยเฉลี่ยสูงกว่าหญิง

⁹ ข้อแตกต่างระหว่างค่าจ้างชาย-หญิง (ที่มีอาชีพเดียวกัน วัยและคุณวุฒิเท่ากัน) เป็นปรากฏการณ์ที่พบเห็นทั่วไป... ไม่เฉพาะในประเทศไทยเท่านั้น จากผลงานวิจัยของ Schafgans (2000) ในประเทศมาเลเซีย ยืนยันว่า wage discrimination มีจริง ค่าจ้างของแรงงานหญิงต่ำกว่าชายประมาณร้อยละ 20

ง. แรงงานหญิงบางกลุ่มพอใจและเลือกทำงานภายในบ้าน แทนการเข้าสู่ตลาดแรงงาน ถึงแม้ว่าไม่มีรายได้หรือรายได้ อันเป็นตัวเงิน ต่ำ (แต่อรรถประโยชน์ของครอบครัวสูง)

H4: ค่าจ้างและเงินเดือน แปรผันตามสภาพ-ลักษณะขององค์กร

เหตุผล

ก. องค์กรรัฐวิสาหกิจ ที่มีอำนาจผูกขาด มีกำไรสูง จึงมีความสามารถจ่ายเงินเดือน โบนัส ค่าล่วงเวลา สูงกว่าตลาดแรงงานทั่วไป แต่ทั้งนี้การกำหนดค่าจ้างมีเงื่อนไขด้านกฎหมาย

ข. ลูกจ้างภาครัฐบาล มีค่าจ้างและเงินเดือนต่ำ แต่ให้ผลตอบแทนสูงในระยะยาว (บำนาญและบำนาญ) และมีความมั่นคง (ความเสี่ยงน้อย)

ค. องค์กรและหน่วยงานขนาดใหญ่ ต้องการสร้างภาพลักษณ์และชื่อเสียง จึงมีอคติเลือกบุคคลที่มีการศึกษาสูง ผลการเรียนดี หรือสถาบันการศึกษาที่มีชื่อเสียง เป็นแรงงานที่มีความชำนาญเฉพาะทาง (skilled labor or specific-knowledge manpower)

ง. การทำงานบางประเภท สามารถจะอบรม"พนักงานใหม่" โดยใช้เวลาไม่มากนัก เช่น อาชีพพนักงานขาย การทำงานในโรงงานที่ทำงาน"จำเจ" ฝ่ายนายจ้างจึงไม่จ้างแรงงาน เพราะสามารถหาแรงงานมาทดแทนได้ง่าย ค่าจ้างเงินเดือนอาจจะต่ำ งานบางประเภทที่สามารถจะกำหนดผลตอบแทนเป็นรายชิ้น (ตามเปอร์เซ็นต์ของผลผลิตหรือยอดขาย) เป็นต้น

H5: ความเหลื่อมล้ำของกลุ่มเงินเดือน สูงกว่า ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างรายวัน

เหตุผล

ก. อายุการทำงาน (working lifetime) ของกลุ่มค่าจ้างรายวันโดยทั่วไป สั้นกว่า กลุ่มเงินเดือน การสะสมประสบการณ์ใช้เวลาสั้น หรือเป็นอาชีพที่ใช้"แรง" - เมื่อบุคคลนั้นมีอายุสูงขึ้น มักจะ"ออก"จากตลาดแรงงานไปโดยอัตโนมัติ (โดยสมัครใจ-ถูกปลดออก-หรือการเปลี่ยนตำแหน่งหน้าที่)

ข. กลุ่มเงินเดือน ในกลุ่มนี้มีแรงงานที่มีการศึกษาสูงในสัดส่วนสูง บุคคลเหล่านี้สะสมประสบการณ์และความชำนาญ อันเป็น"ความรู้เฉพาะทาง" (specific-knowledge) ในมุมมองนี้--ผลผลิตภาพของแรงงานจะเพิ่มขึ้นตามอายุ (ยิ่งแก่ยิ่งเก่ง)

ค. โอกาสการเลื่อนตำแหน่งของกลุ่มเงินเดือน สูงกว่ากลุ่มค่าจ้างรายวัน

การสำรวจภาวะการจ้างงานและค่าจ้างของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

คำนิยาม

- ผู้มีงานทำ

ได้แก่ บุคคลที่มีอายุ 13 ปีขึ้นไปซึ่งในสัปดาห์แห่งการสำรวจเป็นผู้ที่--

1. ทำงานอย่างน้อย 1 ชั่วโมง โดยได้รับค่าจ้างเป็นเงินเดือน ผลกำไร เงินปันผล หรือค่าตอบแทนที่มีลักษณะอย่างอื่น
2. ไม่ได้ทำงานเลย แต่ยังคงมีตำแหน่งหน้าที่การงาน ธุรกิจ ไร่นาเกษตรของตัวเอง การหยุดงานชั่วคราวเนื่องจากเจ็บป่วยหรือบาดเจ็บ การหยุดพักผ่อนหรือสถานที่ทำงานปิด หรือด้วยเหตุผลอื่นๆ ทั้งนี้จะไม่คำนึงการได้รับค่าจ้าง แต่มีกำหนดภายใน 30 วันนับจากวันที่สถานที่ทำงานปิด
3. ทำงานอย่างน้อย 1 ชั่วโมง โดยไม่ได้รับค่าจ้างในวิสาหกิจ หรือไร่นาเกษตรของหัวหน้าครัวเรือนหรือของสมาชิกในครัวเรือน

• ผู้ไม่มีงานทำ

ได้แก่ บุคคลที่มีอายุ 13 ปีขึ้นไปซึ่งในสัปดาห์แห่งการสำรวจไม่ได้ทำงานใดๆเลยแม้แต่ 1 ชั่วโมง และไม่มีกิจการเป็นของตัวเอง ดังนี้

1. ผู้ซึ่งหางานทำภายใน 30 วัน นับถึงวันเจตนับ
2. ผู้ซึ่งไม่ได้หางานทำเนื่องจากเจ็บป่วยหรือเหตุผลอื่นๆ

• ผู้ไม่อยู่ในกำลังแรงงาน

หมายถึง บุคคลที่ไม่เข้าข่ายคำนิยามของผู้มีงานทำ ไม่มีงานทำ หรือกำลังแรงงานรอฤดูกาลในสัปดาห์แห่งการสำรวจ ดังนี้

1. บุคคลซึ่งในสัปดาห์แห่งการสำรวจมีอายุต่ำกว่า 13 ปี
2. บุคคลที่มีอายุ 13 ปีขึ้นไป แต่ไม่ได้ทำงานและไม่พร้อมที่จะทำงานเพราะเป็นผู้ที่
3. ทำงานบ้าน
4. เรียนหนังสือ
5. เด็กเกินไป (มีอายุน้อยกว่า 15 ปี) หรือชราเกินไป (มีอายุเกิน 60 ปี)
6. ไม่สามารถทำงานได้เนื่องจากพิการทางร่างกายหรือจิตใจหรือเจ็บป่วยเรื้อรัง
7. ไม่สมัครใจทำงาน
8. ทำงานโดยไม่ได้รับค่าจ้าง ผลกำไร ส่วนแบ่ง หรือสิ่งตอบแทนอื่นๆ และไม่ได้เป็นสมาชิกในครัวเรือนที่บุคคลผู้นั้นทำงานอยู่
9. ทำงานให้แก่องค์กร หรือสถาบันการกุศลต่างๆ โดยไม่ได้รับค่าจ้าง หรือส่วนแบ่งอื่นใด
10. ไม่พร้อมที่จะทำงานด้วยเหตุผลที่นอกเหนือไปจากนี้

• ครัวเรือนที่อยู่ในขอบข่ายการสำรวจ

แบ่งออกเป็น 2 ประเภทดังนี้

1. *ครัวเรือนบุคคล* ประกอบด้วยครัวเรือนหนึ่งคน คือ บุคคลเดียว หรือสองคนที่หุงหาอาหาร และจัดสิ่งบริโภคที่จำเป็นต่อการครองชีพโดยไม่เกี่ยวข้องกับผู้อื่นแม้ว่าจะพักอยู่ในเคหสถานเดียวกัน
2. *ครัวเรือนพิเศษ* ได้แก่ ครัวเรือนซึ่งประกอบด้วยบุคคลหลายคนอยู่กินร่วมกันในสถานที่อยู่แห่งหนึ่ง เช่นที่พักคนงาน หอพักที่ไม่ใช่หอพักนักเรียน เพื่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดแก่ตัวเอง
3. *ครัวเรือนสถาบัน* หมายถึง การที่บุคคลหลายคนอยู่ร่วมกันในสถานที่อยู่แห่งหนึ่ง เช่นสถานกักกัน หอพักนักเรียนประจำ ไม่อยู่ในการสำรวจ

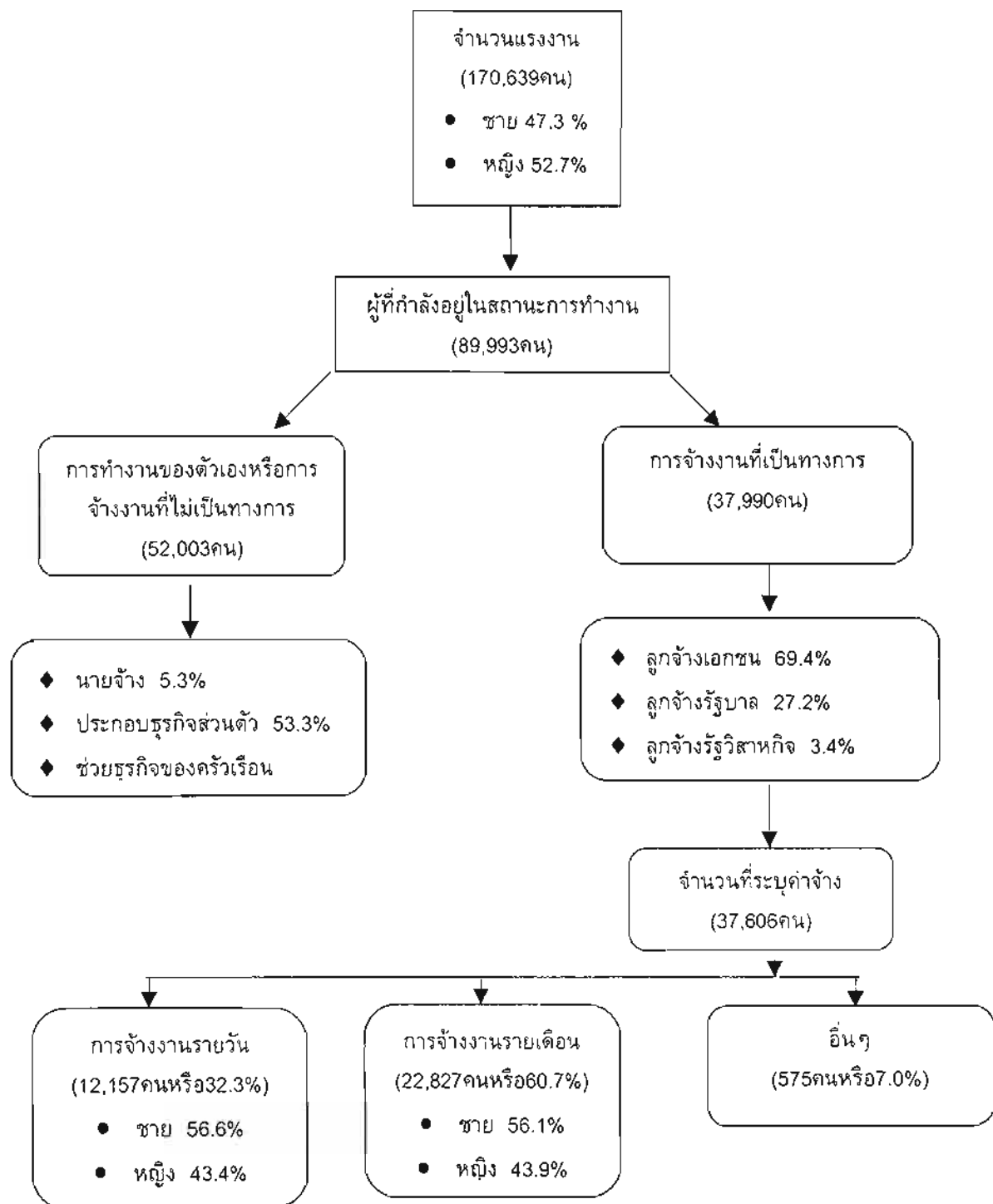
การสุ่มตัวอย่าง

การสุ่มตัวอย่างแบบ Stratified Two-Stage Sampling โดยกำหนดให้จังหวัดเป็น สตราตัม ชุมชุมอาคาร (ในเขตเทศบาล) และชนบท (เขตสุขาภิบาลหรือนอกเขต) เป็นหน่วยตัวอย่างขั้นที่หนึ่ง ครัวเรือน บุคคล และครัวเรือนพิเศษเป็นหน่วยตัวอย่างขั้นที่สอง

- การจัดสตราตัม

76 จังหวัด ในแต่ละสตราตัม (จังหวัด) แบ่งออกเป็น 3 สตราตัมย่อย ตามลักษณะการแบ่งเขตการปกครอง ได้แก่ เขตเทศบาล สุขาภิบาล และนอกเขตฯ จากแต่ละสตราตัมย่อย การสุ่มตัวอย่างโดยเลือกชุมชุมอาคาร/หมู่บ้านอย่างอิสระ โดยให้ความน่าจะเป็นในการเลือกเป็นปฏิภาคกับจำนวนครัวเรือน มีจำนวนตัวอย่างทั้งสิ้น 5,600 ชุมชุมอาคาร/หมู่บ้าน จาก 89,943 ชุมชุมอาคาร/หมู่บ้าน

แผนภูมิที่ 1 แจกแจงลักษณะการจ้างงานของแรงงานในกลุ่มตัวอย่าง



• การเลือกตัวอย่างขั้นที่หนึ่ง

ก่อนการคัดเลือกครัวเรือนตัวอย่าง สำนักงานสถิติแห่งชาติจัดเรียงรายชื่อครัวเรือนส่วนบุคคลใหม่ตามขนาดของครัวเรือน (จำนวนสมาชิกในครัวเรือน) ในกรณีของครัวเรือนพิเศษ จะเลือกตัวอย่างจากครัวเรือนพิเศษทุกครัวเรือนในแต่ละชุมชนอาคาร/หมู่บ้าน ด้วยวิธีการสุ่มแบบมีระบบเช่นกัน

• การเลือกตัวอย่างขั้นที่สอง

ในขั้นนี้เป็นการเลือกครัวเรือนตัวอย่างจากครัวเรือนบุคคลในบัญชีรายชื่อครัวเรือน ซึ่งได้จากการนับจุดในแต่ละชุมชนอาคาร/หมู่บ้านตัวอย่าง ด้วยวิธีการสุ่มแบบมีระบบ โดยกำหนดขนาดตัวอย่างเป็นดังนี้ในเขตเทศบาล : กำหนด 12 ครัวเรือนตัวอย่างต่อชุมชนอาคาร

ในเขตลูกาภิบาล : กำหนด 12 ครัวเรือนตัวอย่างต่อหมู่บ้าน

นอกเขตฯ : กำหนด 9 ครัวเรือนตัวอย่างต่อหมู่บ้าน

ผลการวิจัยเชิงประจักษ์

ตารางที่ 7 เปรียบเทียบค่าจ้างรายวัน/รายเดือน จำแนกตามภูมิภาคและเพศ

ภูมิภาค	ค่าจ้างรายวัน		เงินเดือน	
	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง
เหนือ (บาท)	126.9	98	8,843.4	7,652.8
(คน)	1,619	1,347	2,460	1,945
ตะวันออกเฉียงเหนือ (บาท)	126.7	99.1	8,753.3	7,880.1
(คน)	1,211	625	3,131	2,345
กลาง (บาท)	163.8	140.5	9,518.4	7,949.3
(คน)	2,811	2,651	3,952	3,118
ใต้ (บาท)	154.5	117.9	8,042.6	7,066.4
(คน)	1,000	154.8	2,291	1,789
กรุงเทพฯ (บาท)	198.3	154.8	11,653.9	9,211.6
(คน)	237	176	980	816
ค่าเฉลี่ย (บาท)	148.8	123.2	9,101.3	7,820.6

ที่มา : การคำนวณโดยผู้เขียน จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 8 เปรียบเทียบค่าจ้างและรายเดือนตามกลุ่มอายุ

อายุ	ค่าจ้างรายวัน (บาท/วัน)		เงินเดือน (บาท/เดือน)	
	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนฯ	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนฯ
≤19	124.90	45.50	2,726.57	1,473.31
20 - 24	146.43	55.61	4,894.57	2,770.18
25 - 29	148.71	64.17	6,603.30	4,409.91
30 - 34	140.33	63.11	7,527.29	5,070.61
35 - 39	137.07	56.74	9,344.69	6,392.67
40 - 44	136.32	62.24	11,462.76	7,504.54
45 - 49	131.46	62.90	11,996.45	7,956.31
50 - 54	128.26	46.56	13,624.03	9,901.02
55 - 59	131.14	62.15	14,457.18	9,480.55
60 - 64	117.89	47.01	9,236.74	10,176.41
65 - 69	112.55	42.23	3,557.34	2,743.88
70 - 99	106.39	47.56	4,330.63	3,061.16

ที่มา : การคำนวณโดยผู้เขียน จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างและเงินเดือน

ค่าจ้างรายวัน (w1)

จากจำนวนแรงงาน 37,606 คน มีผู้ได้รับค่าจ้างรายวัน 12,157 คน ในจำนวนนี้เป็นแรงงานชาย 6,878 คน แรงงานหญิง 5,279 คน ค่าจ้างต่ำสุดเท่ากับ 18 บาท/วัน สูงสุดเท่ากับ 1,021 บาท/วัน ค่าจ้างเฉลี่ยเท่ากับ 136.3 บาท/วัน ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน=55.5

ชั่วโมงการทำงาน โดยเฉลี่ย 51.6 ชั่วโมง/สัปดาห์ ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน=10.3 การทำงานต่ำสุด 8 ชั่วโมง/สัปดาห์ สูงสุด 98 ชั่วโมง/สัปดาห์ ค่าความเบ้และความโด่งเท่ากับ -0.39 และ 5.60

เปรียบเทียบชาย-หญิง

ชาย ได้รับค่าจ้างต่ำสุด 30 บาท/วัน และสูงสุด 933 บาท/วัน โดยเฉลี่ยค่าจ้างเท่ากับ 147.6 บาท/วัน ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน=57.7 Skewness=2.8 Kurtosis=22.9

หญิง ได้รับค่าจ้างต่ำสุด 18 บาท/วัน และสูงสุด 1,021 บาท/วัน โดยเฉลี่ยได้รับค่าจ้าง 121.4 บาท/วัน ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน=48.6 Skewness=3.1 Kurtosis=35.4

ตารางที่ 9 ลักษณะการกระจายของค่าจ้างรายวัน หน่วยบาทต่อวัน

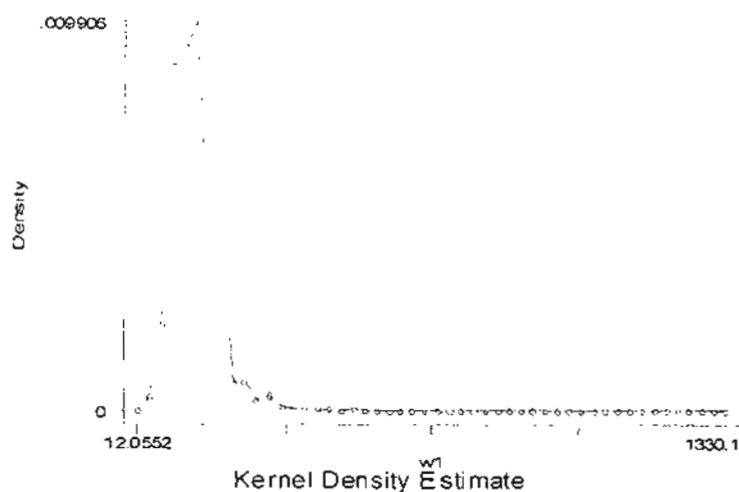
Percentiles		Smallest		
1%	50	18		
5%	70	20		
10%	80	20	Obs	12157
25%	100	20	Sum of Wgt.	12157
50%	126.9231		Mean	137.6682
		Largest	Std. Dev.	58.93715
75%	158.4615	849.9301		
90%	200	919.1608	Variance	3473.587
95%	233.8671	1054.545	Skewness	3.302458
99%	333.6364	1324.152	Kurtosis	35.24196

ที่มา : การคำนวณโดยผู้เขียน จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 10 แสดงการกระจายของชั่วโมงการทำงานต่อวัน

Percentiles		Smallest		
1%	20	8		
5%	32	8		
10%	40	8	Obs	12157
25%	48	8	Sum of Wgt.	12157
50%	54		Mean	51.61816
		Largest	Std. Dev.	10.28451
75%	56	98		
90%	63	98	Variance	105.7711
95%	70	98	Skewness	-.3898999
99%	77	98	Kurtosis	5.605258

ที่มา : การคำนวณโดยผู้เขียน จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ



รูปที่ 2 กราฟแสดงค่าจ้างรายวัน

เงินเดือน (w2)

จากกลุ่มตัวอย่างแรงงาน 37,606 คน มีผู้ได้รับค่าจ้างเป็นเงินเดือน 22,827 คน ในจำนวนนี้เป็นแรงงานชาย 12,814 คน แรงงานหญิง 10,013 คน

ค่าจ้าง

ค่าเฉลี่ยของเงินเดือนเท่ากับ 8,539.5 บาท/เดือน ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน=6841.4 เงินเดือนต่ำสุด 100 บาท/เดือน สูงสุดเท่ากับ 108,333 บาท/เดือน Skewness=3.0 Kurtosis= 22.9

ชั่วโมงการทำงาน

โดยเฉลี่ย 46.3 ชั่วโมง/สัปดาห์ ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน=12.9 เวลาการทำงานต่ำสุด 2 ชั่วโมง/สัปดาห์ สูงสุด 98 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ Skewness=-1.4 Kurtosis= 5.5

เปรียบเทียบชาย-หญิง

ชาย ค่าจ้างต่ำสุดเท่ากับ 100 บาท/เดือน และสูงสุด 108,333 บาท/เดือน โดยเฉลี่ยได้รับค่าจ้าง

9,101.30 บาท/เดือน ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน=7,542.2 Skewness=3.2 Kurtosis=23.2

หญิง ได้รับค่าจ้างต่ำสุด 18125 บาท/เดือน และสูงสุด 88,333 บาท/เดือน โดยเฉลี่ยได้รับค่าจ้าง 7,820

บาท/เดือน ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน=5,743.6 Skewness=2.1 Kurtosis=14.3

ตารางที่ 11 แสดงการกระจายของค่าจ้างรายเดือน หน่วย บาทต่อเดือน

Percentiles		Smallest		
1%	1000	100		
5%	2000	125		
10%	2500	145	Obs	22827
25%	4050	145	Sum of Wgt.	22827
50%	6590		Mean	8539.541
		Largest	Std. Dev.	6841.423
75%	11380	9999		
90%	16066.67	108331.2	Variance	4.68e+07
95%	20000	108331.2	Skewness	3.019679
99%	34166.67	108331.2	Kurtosis	22.98757

ที่มา : การคำนวณโดยผู้เขียน จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 12 แสดงการกระจายของชั่วโมงต่อสัปดาห์ กลุ่มเงินเดือน

Percentiles		Smallest		
1%	30	2		
5%	35	6		
10%	35	6	Obs	22827
25%	35	8	Sum of Wgt.	22827
50%	42		Mean	46.34744
		Largest	Std. Dev.	12.88798
75%	54	98		
90%	63	98	Variance	166.1001
95%	70	98	Skewness	1.395394
99%	96	98	Kurtosis	5.505004

ที่มา : การคำนวณโดยผู้เขียน จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 13 ระดับการศึกษา (ปีที่ศึกษาในโรงเรียน) ของแรงงานไทย

ระดับปีการศึกษา (ปี)	ความถี่	เปอร์เซ็นต์	เปอร์เซ็นต์สะสม
2	9,294	6.99	6.99
3	3,775	2.84	9.83
5	53,664	40.35	50.17
7	25,306	19.03	69.20
10	16,844	12.66	81.86
13	5,487	4.13	85.99
14	36	0.03	86.02
15	10,381	7.80	93.82
17	5,066	3.81	97.63
19	3,153	2.37	100.00
Total	133,006	100.00	

ที่มา : การคำนวณโดยผู้เขียนจากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

หมายเหตุ : จำนวนปีการศึกษา คำนวณจากระดับการศึกษา เช่น ประถมปีที่ 4 กำหนดให้เท่ากับ 5 ปี (ผู้เขียนสมมติว่า มีการศึกษาชั้นอนุบาลหนึ่งปีสำหรับทุกคน) สำหรับผู้จบประถมปีที่ 6 ตัวเลขจะปรากฏเป็น 7 ปี

ข้อสังเกตจากค่าสถิติในตารางที่ 1-16 นำมาสรุปเป็นประเด็นๆดังนี้

- แรงงานในภาคไม่เป็นทางการมีสัดส่วนสูงกว่าแรงงานในภาคทางการ
- ในกลุ่มแรงงานที่เป็นทางการ ร้อยละ 70 เป็นพนักงานลูกจ้างของเอกชน ที่เหลือทำงานในภาครัฐ (ราชการและรัฐวิสาหกิจ)
- ในภาคที่ไม่เป็นทางการ กว่าครึ่งหนึ่งประกอบธุรกิจส่วนตัว (สำหรับกลุ่มนี้เป็นที่น่าเสียดายว่าไม่มีข้อมูลค่าจ้างและเงินเดือน เนื่องจากแยกกันไม่ออกระหว่างกำไร-เงินเดือน-ดอกเบี้ยและอัตราผลตอบแทนของทุน)¹⁰

¹⁰ การศึกษาค่าจ้างของแรงงานที่จ้างตนเอง (self-employment) สามารถคำนวณได้โดยใช้แนวคิดดังนี้ รายรับสุทธิของกิจการ เท่ากับ รายรับของการประกอบธุรกิจ ลบด้วยรายจ่าย ผลที่ได้เท่ากับค่าจ้างบวกกับผลตอบแทนของทุน ขึ้นต่อไปคือการคำนวณค่าเสื่อมและกำไรที่กันไว้สำหรับขยายกิจการ ซึ่งนำมาหักอีกครั้งหนึ่ง ผลที่ได้คือค่าจ้าง

- แรงงานในภาคทางการ ร้อยละ 60 มีรายได้เป็นรูปเงินเดือน ร้อยละ 32 ทำงานโดยรับเป็นค่าจ้างรายวัน
- แรงงานไทยส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาต่ำ กล่าวคือ กว่าครึ่งหนึ่งของต่ำกว่าประถมศึกษา (น้อยกว่า 5 ปี) เพียงร้อยละ 40 ที่มีการศึกษาระดับมัธยมหรือสูงกว่านั้น ร้อยละ 14 จบการศึกษาระดับปริญญาตรี-อนุปริญญาหรือสูงกว่านั้น
- ค่าจ้าง มีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นตามอายุ (ตารางที่ 13) อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า แบบแผนการเพิ่มขึ้นนั้นแตกต่างกันระหว่างกลุ่มค่าจ้างรายวัน ค่าจ้างเพิ่มขึ้นในระยะแรกเมื่ออายุเพิ่มขึ้นค่าเฉลี่ยกลับลดลง ค่าจ้างสูงสุดเมื่ออายุระหว่าง 25-29 ปี(ค่าจ้างเฉลี่ยเท่ากับ 148.71 บาท) แต่กลุ่มเงินเดือน มีลักษณะตรงกันข้าม เงินเดือนมีแนวโน้มสูงขึ้นตามอายุ ระดับเงินเดือนถึงขั้นสูงสุดในอายุนาน (อายุ 55-59 ปี ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 14,457.18 บาท)
- เกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างเงินเดือน—กลุ่มเงินเดือนมีความเหลื่อมล้ำมากกว่ากลุ่มลูกจ้างรายวัน (พิจารณาจากค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน) เปรียบเทียบกับกลุ่มค่าจ้างรายวัน (หมายเหตุ เครื่องชี้วัดคือค่า Coefficient of variation = σ/μ μ = ค่าเฉลี่ย σ = ค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน)
- ในกลุ่มรายวัน - การมีส่วนร่วมของแรงงานหญิงอยู่ระหว่างร้อยละ 40-45 แต่เมื่ออายุสูงกว่าห้าสิบปี--อัตราการมีส่วนร่วมของแรงงานหญิงลดลง
- ในกลุ่มเงินเดือน - อัตราการมีส่วนร่วมของแรงงานหญิงสูงกว่าร้อยละ 50 ในช่วงอายุน้อย (น้อยกว่า 25 ปี) และลดลงตามลำดับ โดยเฉพาะหลังอายุสี่สิบปี อัตราการมีส่วนร่วมต่ำกว่าร้อยละ 40
- เมื่อจำแนกออกตามอาชีพ (ดูตารางที่ 14) ซึ่งแบ่งออกเป็น 9 หมวด¹¹ ได้แก่ นักวิชาชีพ นักบริหาร เสมียนพนักงาน พนักงานขาย เกษตรกร เหมืองแร่ การคมนาคมและขนส่ง ช่างและกรรมกรในโรงงาน และอาชีพบริการ ในกลุ่มแรงงานรายวัน - อัตราการมีส่วนร่วมของแรงงานหญิง สูงสุดในกลุ่มพนักงานขาย (ร้อยละ 71) การให้บริการ (ร้อยละ 74)
- ในกลุ่มเงินเดือน อัตราการมีส่วนร่วมของแรงงานหญิงสูงสุดในกลุ่มนักวิชาชีพ (ร้อยละ 62) เสมียนพนักงาน (ร้อยละ 57) พนักงานขาย (ร้อยละ 55)
- อัตราการมีส่วนร่วมของแรงงานชาย ในกลุ่มรายวัน—ได้แก่พนักงานขับรถและขนส่ง (กว่าร้อยละ 90) ในกลุ่มรายเดือน ได้แก่ การคมนาคมและขนส่ง (ร้อยละ 96) การทำงานในเหมืองแร่ (ร้อยละ 88) เกษตรกร (ร้อยละ 80) ช่างและกรรมกรในโรงงาน (ร้อยละ 74) นักบริการ (ร้อยละ 72)

¹¹ การแบ่งอาชีพมีรายละเอียดมาก รหัสตัวเลข“สี่หลัก” (0001-9999) แต่ในการวิเคราะห์นี้ใช้“หลักเดียว”

- ความแตกต่างของระดับการศึกษา ปรากฏอย่างชัดเจนเมื่อเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มรายวันและรายเดือน ค่าเฉลี่ยของจำนวนปีการศึกษาของกลุ่มรายวันเท่ากับ 6 ปี ในขณะที่กลุ่มเงินเดือนมีการศึกษาเฉลี่ย 12 ปี
- ค่าจ้างและเงินเดือนของแรงงานหญิง ต่ำกว่าชายในทุกระดับ ซึ่งเป็นหัวข้อน่าสนใจ (และซับซ้อน) ในทางหนึ่งอาจสะท้อน"ผลิตภาพ"ของการทำงาน แต่ขณะเดียวกันอาจจะเป็นเพราะ"อคติ"ของสังคม การเลือกที่รักมักที่ชัง (wage discrimination)

ตารางที่ 14 การแจกแจงตามลักษณะอาชีพ และสถานการจ้างงาน

กลุ่มอาชีพ	N	mean(age)	mean(female)
<u>ค่าจ้างรายวัน</u>			
ผู้ประกอบการด้านวิชาการ	117	30.38461	.5470086
ผู้ประกอบการด้านการบริหาร ธุรกิจ และการจัดการ	1	56	0
ผู้ประกอบการเสมียน	180	29.19444	.5333334
ผู้ประกอบการเกี่ยวกับการค้า	286	32.30769	.7097902
เกษตรกร ชาวประมง นักล่าสัตว์ คนชักลากไม้	2,683	38.78308	.5419307
ผู้ประกอบการเกี่ยวกับเหมืองแร่ และผู้ด้อยย่อยหิน	17	39.41177	.1764706
ผู้ประกอบการเกี่ยวกับการคมนาคมและขนส่ง	362	33.35359	.0856354
ช่าง กรรมกร หรือผู้ประกอบการในกระบวนการผลิต	8,050	32.55118	.3842236
ผู้ประกอบการเกี่ยวกับการบริการ การกีฬา และการเล่นต่างๆ	449	35.43875	.7416481
<u>ค่าจ้างรายเดือน</u>			
ผู้ประกอบการทางด้านวิชาการ	5,062	38.01027	.6262347
ผู้ประกอบการด้านการบริหาร ธุรกิจ และการจัดการ	1,590	43.15723	.2886792
ผู้ประกอบการเสมียน	3,774	32.37334	.5733969
ผู้ประกอบการเกี่ยวกับการค้า	1,271	27.39968	.5531078
เกษตรกร ชาวประมง นักล่าสัตว์ และคนชักลากไม้	441	34.61905	.2040816
ผู้ประกอบการเกี่ยวกับเหมืองแร่ และผู้ด้อยย่อยหิน	16	39	.125
ผู้ประกอบการทางด้านการคมนาคมขนส่ง	1,739	36.47556	.0408281
ช่าง กรรมกร หรือผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิต	3,520	30.41051	.25625
ผู้ทำงานเกี่ยวกับการบริการ การกีฬา และการเล่นต่างๆ	4,057	34.85605	.4370224

ที่มา . การคำนวณโดยผู้เขียน จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 15 การกระจายตามภูมิภาคและเขตเมือง-ชนบท

regi	N(w2)	mean(age)	mean(yred)	mean(female)
กลุ่มค่าจ้างรายเดือน จำแนกตามภูมิภาค				
เหนือ	4,405	35.5	12.1	.44
ตะวันออกเฉียงเหนือ	5,476	35.3	12.4	.42
ใต้	4,080	34.6	11.7	.43
กลาง	7,070	33.9	11.5	.44
กรุงเทพ	1,796	32.9	11.6	.45
กลุ่มค่าจ้างรายเดือน จำแนกตามเขตการปกครอง				
เทศบาล	13,526	34.7	12.3	.46
สุขาภิบาล	5,649	34.8	11.7	.40
นอกเขต	3,652	33.8	10.6	.38
กลุ่มค่าจ้างรายวัน จำแนกตามภูมิภาค				
เหนือ	2,966	37.7	5.5	.44
ตะวันออกเฉียงเหนือ	1,836	33.6	6.1	.34
ใต้	1,480	33.3	6.4	.32
กลาง	5,462	32.5	6.5	.49
กรุงเทพ	413	31.0	6.6	.43
กลุ่มค่าจ้างรายวัน จำแนกตามเขตการปกครอง				
เทศบาล	2,957	32.56	6.77	.40
สุขาภิบาล	4,016	34.55	6.13	.45
นอกเขตฯ	5,184	34.38	5.91	.44

สถานะการจ้างงาน (ภาคทางการและไม่เป็นทางการ)

ลักษณะการจ้าง	จำนวน	ชม.การทำงาน	อายุเฉลี่ย	การมีส่วนร่วมของหญิง
ลูกจ้างเอกชน	26,373	52.227	32.564	0.450
ลูกจ้างรัฐบาล	10,325	39.345	38.760	0.449
นายจ้าง	2,768	55.636	43.898	0.228
อาชีพอิสระ	27,690	53.667	43.906	0.366
ช่วยธุรกิจครัวเรือน	21,545	51.973	35.413	0.744
ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ	1,292	41.353	38.465	0.218

ที่มา การคำนวณโดยผู้เขียนจากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 16 ค่าจ้างและอายุของแรงงานและการมีส่วนร่วมของแรงงานหญิง

ช่วงอายุ (ปี)	จำนวน	ค่าจ้าง	สัดส่วนของแรงงานหญิง
รายวัน			
≤19	1,241	124.899	0.438
20 - 24	1,840	146.432	0.458
25 - 29	1,921	148.713	0.431
30 - 34	1,768	140.327	0.439
35 - 39	1,708	137.074	0.455
40 - 44	1,285	136.320	0.436
45 - 49	960	131.465	0.439
50 - 54	556	128.264	0.397
55 - 59	462	131.145	0.325
60 - 64	268	117.894	0.362
65 - 69	110	112.548	0.409
70 - 99	38	106.395	0.474
รายเดือน			
≤19	1,229	2,726.567	0.543
20 - 24	2,892	4,894.569	0.557
25 - 29	4,074	6,603.297	0.469
30 - 34	3,784	7,527.292	0.459
35 - 39	3,714	9,344.687	0.435
40 - 44	2,883	11,462.763	0.383
45 - 49	1,875	11,996.449	0.363
50 - 54	1,272	13,624.033	0.300
55 - 59	885	14,457.177	0.284
60 - 64	154	9,236.737	0.253
65 - 69	44	3,557.341	0.182
70 - 99	21	4,330.635	0.381

ที่มา การคำนวณโดยผู้เขียนจากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างและเงินเดือน

หัวข้อหนึ่งที่ผู้เขียนมีความสนใจเป็นพิเศษ คือ ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ (ในบริบทนี้คือเงินเดือนและค่าจ้าง) การวิเคราะห์มีขั้นตอนดังนี้ ก. จัดเรียงค่าจ้างและเงินเดือน (10 กลุ่ม จากน้อยที่สุดถึงมากที่สุด) ข. คำนวณค่าสัมประสิทธิ์จินี (Gini coefficient) ¹² ผลลัพธ์ดังแสดงในตารางที่ 17 และ 18

ในกลุ่มค่าจ้างรายวัน กลุ่มล่างสุดมีค่าจ้างรายวันเฉลี่ยต่ำกว่าหนึ่งร้อยบาท มีข้อสังเกตว่าสัดส่วนของแรงงานหญิงมีแนวโน้มอยู่ในกลุ่มล่าง (กว่าร้อยละ 60) กลุ่มค่าจ้างรายวันสูง—ค่าจ้างโดยเฉลี่ยสูงกว่าสองร้อยบาทเศษ มีข้อสังเกตว่าในกลุ่มนี้สัดส่วนของหญิงลดลง (ต่ำกว่าร้อยละ 30)

ในกลุ่มเงินเดือน—กลุ่มแรงงานที่เงินเดือนต่ำ ค่าเฉลี่ยของเงินเดือนตกอยู่ระหว่าง 2,000-3,000 บาท ในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่มีอายุน้อย (สามสิบปีหรือต่ำกว่า) ส่วนกลุ่มแรงงานที่มีเงินเดือนสูง ค่าเฉลี่ยเงินเดือนสูงกว่า 20,000 บาท ในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่มีอายุสูง (กว่าสี่สิบปี) อนึ่งมีข้อสังเกตว่า การมีส่วนร่วมของหญิงในกลุ่มเงินเดือนสูง—มีน้อย ซึ่งสะท้อนความจริงว่ามีอคติของสังคมต่อ Career ladder ของแรงงานสตรี หรืออาจจะเป็นเพราะว่าผลผลิตของหญิงในช่วงสูงอายุ ต่ำกว่าชายอย่างมีนัยสำคัญ

หลักฐานข้อมูลนี้ ยืนยันว่า ความเหลื่อมล้ำของเงินเดือนสูงกว่ากลุ่มค่าจ้างรายวัน อนึ่งเป็นที่สังเกตว่าค่าสัมประสิทธิ์จินีเท่ากับ .20838 และ .38537 ตามลำดับ ¹³

¹² ค่าสัมประสิทธิ์จินี (Gini coefficient) หมายถึงเป็นตัวเลขที่คำนวณจากพื้นที่ระหว่าง "เส้นความเท่าเทียมกันสมบูรณ์" กับ "เส้นการกระจายรายได้ตามสภาพเป็นจริง" ค่าต่ำสุด 0 (เท่าเทียมกัน) ค่าสูงสุด 1 (ไม่เท่าเทียมอย่างยิ่ง) สูตรการคำนวณจินี Analysis of Household Survey โดยศาสตราจารย์ Angus Deaton (1997)

¹³ ผู้เขียนได้คำนวณค่าสัมประสิทธิ์จินี จากรายได้ครัวเรือน (คำนวณต่อหัว) โดยใช้ข้อมูล SES96 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (25,010 ตัวอย่าง) ในปี 2539 พบว่าค่าสัมประสิทธิ์เท่ากับ 0.53 การที่ตัวเลข Income inequality สูงกว่า wage inequality เข้าใจได้ไม่ยาก หนึ่ง SES96 รวมครัวเรือนนายทุนเข้าไปด้วย ซึ่งมีรายได้สูง จึงเพิ่มขนาดของความเหลื่อมล้ำ สอง รายได้ครัวเรือนต่อหัว (ได้จากรายได้ของครัวเรือนหารด้วยจำนวนสมาชิก) มีผลเพิ่มความเหลื่อมล้ำเพิ่มขึ้น เพราะครัวเรือนจน—มักจะมีจำนวน ในสมาชิกสูง กรณี LFS96 พิจารณาค่าจ้าง/เงินเดือนของแต่ละบุคคล ไม่ได้หารด้วยจำนวนสมาชิก ดูบทความของดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2543)

กลุ่มค่าจ้างรายวัน

ตารางที่ 17 การแจกแจงตามระดับค่าจ้าง ค่าเฉลี่ยของเงินเดือน อายุ และการมีส่วนร่วมของแรงงาน
หญิง

กลุ่มค่าจ้าง	ความถี่	ร้อยละสะสม	ค่าจ้างเฉลี่ย (บาท/วัน)	อายุเฉลี่ย	การมีส่วนร่วม ของหญิง	
1	1,215	0.0496	68.3182	36.5613	0.6831	ค่าจ้างน้อยที่สุด
2	1,216	0.1158	91.0898	35.1349	0.6069	
3	1,216	0.1884	100.0000	36.0025	0.5148	
4	1,215	0.2675	108.9420	33.3984	0.5745	
5	1,216	0.3552	120.7101	33.9671	0.4186	
6	1,216	0.4537	135.5327	31.4293	0.3791	
7	1,215	0.5618	148.9311	33.9103	0.2840	
8	1,216	0.6766	157.9459	32.8775	0.3084	
9	1,216	0.8131	187.9703	34.5436	0.2788	
10	1,216	1.0000	257.1701	32.0863	0.2944	ค่าจ้างสูงที่สุด

Gini coefficient = .20838

ที่มา : การคำนวณโดยผู้เขียน จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

กลุ่มเงินเดือน

ตารางที่ 18 การแจกแจงตามระดับค่าจ้าง ค่าเฉลี่ยของเงินเดือน อายุ และการมีส่วนร่วมของแรงงานหญิง

กลุ่มค่าจ้าง	ความถี่	ร้อยละสะสม	ค่าจ้างเฉลี่ย (บาท/เดือน)	อายุเฉลี่ย	การมีส่วนร่วม ของหญิง	
1	2,282	0.0210	1,796	29.0	0.5727	เงินเดือนน้อยที่สุด
2	2,283	0.0572	3,089	30.0	0.4836	
3	2,283	0.1050	4,078	30.6	0.4306	
4	2,282	0.1627	4,933	31.0	0.4316	
5	2,283	0.2332	6,020	31.6	0.4069	
6	2,283	0.3194	7,353	33.3	0.4039	
7	2,282	0.4264	9,147	35.3	0.4246	
8	2,283	0.5599	11,396	38.6	0.4446	
9	2,283	0.7272	14,284	41.6	0.4538	
10	2,283	1.0000	23,291	44.9	0.3342	เงินเดือนสูงที่สุด

Gini coefficient = .38537

ที่มา : การคำนวณโดยผู้เขียน จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

การประมาณการโดยใช้แบบจำลอง

การวิเคราะห์แยกกลุ่มตัวอย่างออกเป็นสองกลุ่ม คือ กลุ่มค่าจ้างรายวัน และค่าจ้างรายเดือน โดยกำหนดให้ค่าจ้างหรือเงินเดือนเป็นตัวแปรตาม ตัวแปรอิสระประกอบด้วย อายุ ระดับการศึกษา เพศ (ตัวแปรดัมมี่) ภูมิภาคและสภาพเมือง-ชนบท (ตัวแปรดัมมี่) อาชีพ (ตัวแปรดัมมี่ กลุ่มที่ให้ความสนใจเป็นพิเศษคือกรรมกรกึ่งวิชาชีพ ผู้บริหาร เสมียน) และการจ้างงาน(เอกชน ราชการหรือรัฐวิสาหกิจ – ตัวแปรดัมมี่)

กลุ่มรายวัน (ดูผลคำนวณในตารางที่ 19 และ 20 ประกอบ)

ค่าจ้าง กับ อายุ มีความสัมพันธ์กันในลักษณะ "เส้นโค้ง" กล่าวคือในช่วงแรกค่าจ้างเพิ่มขึ้นแต่เมื่อถึงระดับหนึ่ง (อายุ 44 ปี) ค่าจ้างมีแนวโน้มลดลง ที่เป็นเช่นนี้อาจสืบเนื่องจาก

- ก. ผลผลิตภาพของแรงงานกลุ่มนี้อาจจะสัมพันธ์กับพลังกำลังซึ่งลดน้อยถอยลงตามอายุ
- ข. ลักษณะการทำงานไม่จำเป็นต้องใช้คนที่ทำงานมานาน (สามารถจะฝึกได้ในระยะเวลาสั้น)
- ค. อาชีพบางอย่างต้องการแรงงานวัยหนุ่มสาว ง. บุคคลที่เก่งและมีฝีมือได้รับการเลื่อนตำแหน่งเป็นพนักงานรายเดือน
- การศึกษา มีผลเพิ่มค่าจ้างรายวันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ค่าจ้างส่วนที่เพิ่มขึ้นเท่ากับ 4.5-4.8 บาท/ต่อวัน (สมมติว่า ปีการศึกษาที่เพิ่มขึ้น 1 ปี) เปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ย (136 บาท/วัน) หรือเท่ากับร้อยละ 3.5¹⁴
- แรงงานหญิง มีค่าจ้างรายวันต่ำกว่าแรงงานชาย 25-26 บาท/วัน
- เปรียบเทียบระหว่างภูมิภาค ค่าจ้างในภาคเหนือกับตะวันออกเฉียงเหนือใกล้เคียงกัน (ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ) ค่าจ้างในเขต กทม. สูงที่สุด รองลงมาคือภาคกลาง และภาคใต้ (สูงกว่าภาคเหนือโดยเปรียบเทียบ 57 40 และ 17 บาท/วัน ตามลำดับ) เปรียบเทียบเป็นเลขดัชนีดังนี้

ดัชนีค่าจ้างรายวัน

■ ภาคเหนือ	100%
■ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	99.4%
■ ภาคใต้	115.3%
■ ภาคกลาง	135.5%
■ กรุงเทพมหานคร	150.3%

- ค่าจ้างในชนบทต่ำกว่าในเขตเมือง (3-6 บาทต่อวัน) ที่เป็นเช่นนี้อาจจะมีเหตุผลหลายประการ อาทิ ก. ตลาดแรงงานในเขตชนบท มีน้อย ข. ค่าครองชีพในชนบทต่ำกว่าในเขตเมือง ค. การทำงานในเขตชนบท ไม่เคร่งเครียดหรือไม่"หนัก"เท่ากับการทำงานในเขตเมือง หรือในโรงงาน
- ลูกจ้างรัฐบาล ได้รับอัตราค่าจ้างสูงกว่าแรงงานทั่วไป (ส่วนที่เพิ่มขึ้นเท่ากับ 14.70 บาท หรือเท่ากับร้อยละ 10.7 เทียบกับค่าเฉลี่ย)
- ชั่วโมงการทำงาน มีผลทางบวกต่อค่าจ้างรายวัน (หมายถึง"อัตราค่าจ้าง" -- ไม่ใช่จำนวนเงินที่ได้รับ)

¹⁴ การที่มีค่าจ้างเพิ่มขึ้นนี้—ยังไม่ใช่ว่าชีวิตที่ดีขึ้นตามผลตอบแทนของการศึกษาอย่างแท้จริง เนื่องจากระดับการศึกษามีผลต่อ "การเลือกอาชีพ" (สถานะอาชีพสูงขึ้น) และ "อายุการทำงาน" เพราะแรงงานที่มีการศึกษาสูง—ส่วนใหญ่ได้เป็น "เงินเดือน" มากกว่า "ค่าจ้างรายวัน" เงินเดือนเพิ่มขึ้นตามอายุ และ "อายุการทำงาน" ยาวกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มค่าจ้างรายวัน

การทดลองใส่ตัวแปร"ดัมมี่" อาชีพ พบว่ากลุ่มแรงงาน"นักวิชาชีพ" และ"ผู้บริหาร" ได้รับอัตราค่าจ้างสูงกว่าแรงงานทั่วไปอย่างมีนัยสำคัญ

ตารางที่ 19 ค่าจ้างรายวัน การประมาณการโดยวิธีเกรดชัน

Number of obs = 12156

F(16, 12139) = 223.08

Prob > F = 0.0000

R-squared = 0.2272

Adj R-squared = 0.2262

Root MSE = 48.801

ค่าจ้างรายวัน	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
อายุ	3.557	.1974	18.014	0.000	3.1705	3.9447
อายุ ²	-.040	.0025	-16.095	0.000	-.0453	-.03549
ปีการศึกษา	4.764	.1931	24.662	0.000	4.3854	5.1428
เพศหญิง	-26.223	.9066	-28.925	0.000	-28.0010	-24.4467
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	-.696	3.2066	-0.217	0.828	-6.9818	5.5891
ภาคใต้	17.380	3.2882	5.286	0.000	10.9354	23.8264
ภาคกลาง	40.313	2.7052	14.902	0.000	35.0105	45.6158
กรุงเทพฯ	57.107	3.3271	17.164	0.000	50.5859	63.6293
สาขาภิบาล	-6.208	2.7358	-2.269	0.023	-11.5713	-.8459
นอกเขต	-2.5698	2.6495	-0.970	0.332	-7.7633	2.6236
ภาค ต.อ./น.และสาขาภิบาล	2.007	4.0789	0.492	0.623	-5.9877	10.0030
ภาค ต.อ./น.และนอกเขต	-.743	3.8674	-0.192	0.848	-8.3240	6.8377
ภาคใต้และสาขาภิบาล	11.085	4.3720	2.536	0.011	2.5160	19.6558
ภาคใต้ และนอกเขต	4.154	4.0213	1.033	0.302	-3.7279	12.0370
ภาคกลางและสาขาภิบาล	.671	3.2683	-0.205	0.837	-7.0776	5.7353
ภาคกลางและนอกเขต	-13.223	3.1647	-4.178	0.000	-19.4267	-7.0201
ค่าคงที่	31.686	4.8657	6.512	0.000	22.1485	41.2237

ที่มา : การคำนวณโดยผู้เขียนโดยใช้ข้อมูลสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 20 ค่าจ้างรายวัน การประมาณการโดยวิธีรีเกรสชัน

Number of obs = 12156

F(21, 12134) = 178.56

Prob > F = 0.0000

R-squared = 0.2361

Adj R-squared = 0.2348

Root MSE = 48.531

ค่าจ้างรายวัน	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
ปีการศึกษา	4.5181	.2203	20.507	0.000	4.0863	4.9500
ประสบการณ์	.4389	.0435	10.082	0.000	.3536	.5243
ชั่วโมงการทำงาน	.5556	.0438	12.668	0.000	.4696	.6416
เพศหญิง	-25.1509	.9096	-27.650	0.000	-26.9339	-23.3679
ลูกจ้างรัฐบาล	14.6878	3.3476	4.388	0.000	8.1260	21.2498
ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ	5.8556	5.0074	1.169	0.242	-3.9599	15.6710
นักวิชาการ	54.1236	4.5402	11.921	0.000	45.2242	63.0232
นักบริหาร	25.3585	3.7188	6.819	0.000	18.0689	32.6480
พนักงานจำหน่าย	-23.1331	2.9393	-7.870	0.000	-28.8947	-17.3715
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	-.5160	3.1921	-0.162	0.872	-6.7732	5.7411
ภาคใต้	19.0370	3.2737	5.815	0.000	12.6201	25.4540
ภาคกลาง	41.3286	2.6934	15.344	0.000	36.0492	46.6082
กรุงเทพฯ	58.2607	3.3119	17.591	0.000	51.7689	64.7526
สุราษฎร์ธานี	-5.6341	2.7246	-2.068	0.039	-10.9748	-.2935
นอกเขต	-2.8706	2.6410	-1.087	0.277	-8.0475	2.3061
ภาค ต.อ./น.และสุราษฎร์ธานี	.9609	4.0581	0.237	0.813	-6.9935	8.9155
ภาค ต.อ./น.และนอกเขตฯ	-.8033	3.8487	-0.209	0.835	-8.3474	6.7408
ภาคใต้และสุราษฎร์ธานี	9.3419	4.3517	2.147	0.032	.8119	17.8719
ภาคใต้และนอกเขตฯ	3.6630	4.0027	0.915	0.360	-4.1829	11.5091
ภาคกลางและสุราษฎร์ธานี	-1.1332	3.2506	-0.349	0.727	-7.5049	5.2384
ภาคกลางและนอกเขตฯ	-13.3777	3.1478	-4.250	0.000	-19.5479	-7.2075
ค่าคงที่	61.2948	4.0842	15.008	0.000	53.2891	69.3006

ที่มา : การคำนวณโดยผู้เขียน โดยใช้ข้อมูลสำนักงานสถิติแห่งชาติ

กลุ่มเงินเดือน (ดูตารางที่ 21-23 ประกอบ)

- อัตราเงินเดือนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามอายุ ลักษณะของการเพิ่มขึ้น ไม่ใช่แบบ"เส้นตรง" แต่เป็นเส้นโค้ง exponential กล่าวคือ อายุยิ่งมากเงินเดือนยิ่งสูง (ค่าสัมประสิทธิ์ของ age^2 เป็นบวกและมีนัยสำคัญทางสถิติ)
- ระดับการศึกษาสูงมีผลทำให้เงินเดือนสูงขึ้น จากตัวเลขค่าสัมประสิทธิ์ การศึกษาที่เพิ่มขึ้น (หนึ่งปี) ทำให้อัตราเงินเดือนสูงขึ้น 705 บาท
- เพศหญิง เงินเดือนต่ำกว่าชาย 1,318 บาทโดยประมาณ (ทั้งนี้กำหนดให้ปัจจัยอื่นๆคงที่)
- อัตราเงินเดือนมีความแตกต่างกันตามภูมิภาค กล่าวคือ ค่าจ้างเงินเดือนในเขต กทม. สูงที่สุด รองลงมาได้แก่ภาคกลาง ภาคใต้ (เมื่อเปรียบเทียบค่าจ้างระหว่างภาคเหนือ) สำหรับภาคเหนือ-ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ-และภาคใต้ ไม่ปรากฏว่าเงินเดือนมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ
- เปรียบเทียบระหว่างเมือง-ชนบท ค่าจ้างในเขตเมืองสูงกว่าในสภาพกึ่งเมือง (สุขาภิบาล) และชนบท (นอกเขต) อย่างมีนัยสำคัญ 500-600 บาทต่อเดือนโดยประมาณ

ตารางที่ 21 ค่าจ้างรายเดือน การประมาณการโดยวิธีรีเกรสชัน

Number of obs = 22827

F(16, 22810) = 1120.88

Prob > F = 0.0000

R-squared = 0.4402

Adj R-squared = 0.4398

Root MSE = 5120.7

ค่าจ้างรายเดือน	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
อายุ	230.7358	19.1005	12.080	0.000	193.2974	268.1741
อายุ ²	.7040	.2545	2.766	0.006	.2052	1.2028
ปีการศึกษา	705.5126	7.3267	96.293	0.000	691.1517	719.8734
เพศหญิง	-1318.31	69.8766	-18.866	0.000	-1455.273	-1181.347
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	-192.592	133.1296	-1.447	0.148	-453.5351	68.3509
ภาคใต้	-138.025	145.0379	-0.952	0.341	-422.3093	146.259
ภาคกลาง	847.2559	133.7438	6.335	0.000	585.1088	1109.403
กรุงเทพฯ	2912.202	157.1798	18.528	0.000	2604.119	3220.285
สุราษฎร์ธานี	-642.8626	181.2848	-3.546	0.000	-998.193	-287.5321
นอกเขตฯ	-531.0027	227.4473	-2.335	0.020	-976.8149	-85.1904
ภาค ต.อ./น.และสุราษฎร์ธานี	235.9585	240.8516	0.976	0.329	-237.0271	707.144
ภาค ต.อ./น.และนอกเขต	-234.4071	323.6862	-0.724	0.469	-868.854	00.0398
ภาคใต้และสุราษฎร์ธานี	153.9756	267.9555	0.575	0.566	-371.2354	679.1866
ภาคใต้และนอกเขตฯ	-51.2453	311.2339	-0.165	0.869	-661.2848	558.7942
ภาคกลางและสุราษฎร์ธานี	1203.578	231.1683	5.207	0.000	750.4722	1656.683
ภาคกลางและนอกเขต	980.3736	273.9266	3.579	0.000	443.4589	1517.288
ค่าคงที่	-8770.072	349.7563	-25.075	0.000	-9455.618	-8084.526

ที่มา : การคำนวณโดยผู้เขียน โดยใช้ข้อมูลสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 22 ค่าจ้างรายเดือน การประมาณการโดยวิธีเกรดชัน

Number of obs = 22827

F(20, 22806) = 1106.93

Prob > F = 0.0000

R-squared = 0.4926

Adj R-squared = 0.4921

Root MSE = 4875.5

ค่าจ้างรายเดือน	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
ปีการศึกษา	890.848	10.109	88.124	0.000	871.034	910.663
ประสบการณ์การทำงาน	262.746	3.533	74.361	0.000	255.821	269.672
เพศหญิง	-1286.833	68.612	-18.755	0.000	-1421.317	-1152.349
ลูกจ้างรัฐบาล	-1629.35	86.611	-18.812	0.000	-1799.113	-1459.587
ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ	5326.247	159.103	33.477	0.000	5014.393	5638.1
นักวิชาการ	2598.524	100.439	25.872	0.000	2401.656	2795.392
นักบริหาร	-534.117	97.506	-5.478	0.000	-725.235	-342.999
ผู้ทำการค้า	-418.619	148.149	-2.826	0.005	-709.000	-128.237
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	-163.0333	126.804	-1.286	0.199	-411.578	85.511
ภาคใต้	-235.131	138.158	-1.702	0.089	-505.929	35.667
ภาคกลาง	865.332	127.549	6.784	0.000	615.327	1115.337
กรุงเทพฯ	2768.927	151.696	18.253	0.000	2471.594	3066.261
สุราษฎร์ธานี	88.127	172.848	-3.403	0.001	-926.920	-249.334
นอกเขต	-559.917	216.705	-2.584	0.010	-984.674	-135.161
ภาค ต.อ./น.และสุราษฎร์ธานี	280.559	229.334	1.223	0.221	-168.951	730.070
ภาค ต.อ./น.และนอกเขตฯ	-410.479	308.234	-1.332	0.183	-1014.639	193.682
ภาคใต้และสุราษฎร์ธานี	195.502	255.173	0.766	0.444	-304.655	695.659
ภาคใต้และนอกเขตฯ	103.994	296.463	0.351	0.726	-477.094	685.082
ภาคกลางและสุราษฎร์ธานี	999.223	220.438	4.533	0.000	567.150	1431.296
ภาคกลางและนอกเขตฯ	899.306	261.102	3.444	0.001	387.529	1411.084
ค่าคงที่	-6890.204	179.849	-38.311	0.000	-7242.721	-6537.687

ที่มา : การคำนวณโดยผู้เขียน โดยใช้ข้อมูลสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 23 ค่าจ้างรายเดือน การประมาณการโดยวิธีรีเกรสชัน

Number of obs = 22827

F(21, 22805) = 1074.86

Prob > F = 0.0000

R-squared = 0.4974

Adj R-squared = 0.4970

Root MSE = 4852.3

ค่าจ้างรายเดือน	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
ปีการศึกษา	627.606	8.557	73.347	0.000	610.834	644.378
อายุ	236.370	18.504	12.774	0.000	200.102	272.639
อายุ ²	.292	.243	1.199	0.230	-.185	.769
เพศหญิง	-1153.278	68.871	-16.746	0.000	-1288.269	-1018.287
ลูกจ้างรัฐบาล	-1498.804	86.196	-17.388	0.000	-1667.754	-1329.853
ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ	5382.397	158.003	34.065	0.000	5072.701	5692.093
นักวิชาการ	2077.184	105.984	19.599	0.000	1869.449	2284.919
นักบริหาร	4216.838	145.270	29.028	0.000	3932.099	4501.577
เสมียน	-522.784	95.683	-5.464	0.000	-710.330	-335.238
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	-170.323	126.199	-1.350	0.177	-417.681	77.035
ภาคใต้	-250.527	137.499	-1.822	0.068	-520.035	18.980
ภาคกลาง	895.325	126.949	7.053	0.000	646.496	1144.154
กรุงเทพฯ	2756.3	151.031	18.250	0.000	2460.27	3052.331
สาขาภิบาล	-525.958	172.040	-3.057	0.002	-863.168	-188.749
นอกเขต	-457.379	215.764	-2.120	0.034	-880.292	-34.466
ภาค ต.อ./น.และสาขาภิบาล	289.067	228.242	1.266	0.205	-158.304	736.438
ภาค ต.อ./น.และนอกเขตฯ	-479.975	306.795	-1.564	0.118	-1081.313	121.363
ภาคใต้และสาขาภิบาล	196.296	253.952	0.773	0.440	-301.468	694.059
ภาคใต้และนอกเขต	59.496	295.051	0.202	0.840	-518.824	637.815
ภาคกลางและสาขาภิบาล	978.142	219.389	4.458	0.000	548.125	1408.159
ภาคกลางและนอกเขต	822.293	259.889	3.164	0.002	312.892	1331.693
ค่าคงที่	-7832.975	346.729	-22.591	0.000	-8512.588	-7153.361

ที่มา : การคำนวณโดยผู้เขียน โดยใช้ข้อมูลสำนักงานสถิติแห่งชาติ

4. ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างและระดับการศึกษา

ในส่วนนี้ผู้เขียนมีความประสงค์จะวิเคราะห์ ความแตกต่างของระดับการศึกษาต่อความเหลื่อมล้ำรายได้ (ใช้กรณีกลุ่มเงินเดือนเป็นฐานการวิเคราะห์) โดยเน้นกลุ่มตัวอย่างแรงงานที่มีอายุน้อย (ต่ำกว่า 35 ปี) การตั้งโจทย์เช่นนี้ มีเหตุผลสองประการ ก. ผู้เขียนมีความเห็นโดยส่วนตัวว่า การวัดความเหลื่อมล้ำของรายได้และเงินเดือน ควรจะคำนึงถึงข้อแตกต่างระหว่างกลุ่มอายุ (age cohort) เป็นเรื่องยากที่จะเทียบคนวัยห้าสิบปี กับยี่สิบปี (ไม่ว่าจะเป็นรายได้หรือค่าจ้าง) ข. การตัดเอากลุ่มสูงอายุออก จะทำให้ผลลัพธ์ของการศึกษามีความคมชัดยิ่งขึ้น¹⁵ ค. ระดับการศึกษา—มีผลลัพธ์ต่อการกำหนดเงินเดือนสองทาง ทางหนึ่ง คืออัตราค่าจ้าง ซึ่งนายจ้างมักกำหนดตามคุณวุฒิของการศึกษา ทางที่สอง โอกาสของการเลื่อนขั้นและความรับผิดชอบ คนที่มีการศึกษาสูงมี“หนทางเลือก”มากกว่า กล่าวคือ จะเลือกอาชีพที่มีความมั่นคง มีโอกาสส่งสมประโยชน์ และความรับผิดชอบสูงกว่า ง. ในกลุ่มอายุน้อย (จบการศึกษาไม่นาน อายุไม่เกิน 35 ปี) มีโอกาสจะเลือกงานและเปลี่ยนงานมากกว่ากลุ่มอื่นๆ

แรงงานที่มีอายุน้อยกว่า 35 ปี มีจำนวนกว่าหกหมื่นคน ในจำนวนนี้จำแนกเป็นกลุ่ม ผู้มีการศึกษาน้อย ซึ่งนิยามว่าหมายถึงจำนวนปีการศึกษาเท่ากับหรือน้อยกว่า 7 ปี ผู้มีการศึกษาสูง หมายถึงจำนวนปีการศึกษาระหว่าง 8-14 ปี ผู้มีการศึกษาสูง หมายถึงจำนวนปีการศึกษาเท่ากับหรือสูงกว่า 15 ปี จากข้อมูลในตารางข้างล่าง ร้อยละ 56 ของกลุ่มนี้มีระดับการศึกษาต่ำ ร้อยละ 7.6 มีระดับการศึกษาสูง

¹⁵ อีกนัยหนึ่งคือ wage differences ในกลุ่มสูงอายุ อาจเกิดจากปัจจัยอื่นๆที่ไม่ใช่การศึกษา เช่น ความจงรักภักดีกับองค์กร ประสบการณ์ของการทำงาน การทำงาน“เข้าขา”กับฝ่ายบริหารขององค์กร ฯลฯ

ตารางที่ 24 จำแนกแรงงานอายุต่ำกว่า 35 ปี ตามปีการศึกษาและสถานะการทำงาน

year	ความถี่	เปอร์เซ็นต์	เปอร์เซ็นต์สะสม	
2	1,172	1.89	1.89	
3	657	1.06	2.95	
5	10,404	16.79	19.75	
7	22,489	36.30	56.05	low ed 56.05%
10	11,898	19.21	75.25	
13	4,423	7.14	82.39	
14	14	0.02	82.42	
15	6,130	9.90	92.31	hi-ed 7.6%
17	2,464	3.98	96.29	
19	2,299	3.71	100.00	
Total	61,950	100.00		

status	ความถี่	เปอร์เซ็นต์	เปอร์เซ็นต์สะสม
1	16,420	42.31	42.31
2	3,500	9.02	51.33
3	612	1.58	52.90
4	6,716	17.30	70.21
5	11,071	28.53	98.73
6	492	1.27	100.00
Total	38,811	100.00	

ที่มา : การคำนวณโดยผู้เขียนจากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 25 ทางเลือกของอาชีพ (Occupational choices) เปรียบเทียบระหว่างการศึกษาน้อย/ปานกลาง/สูง กลุ่มแรงงานอายุน้อยกว่า 35 ปี

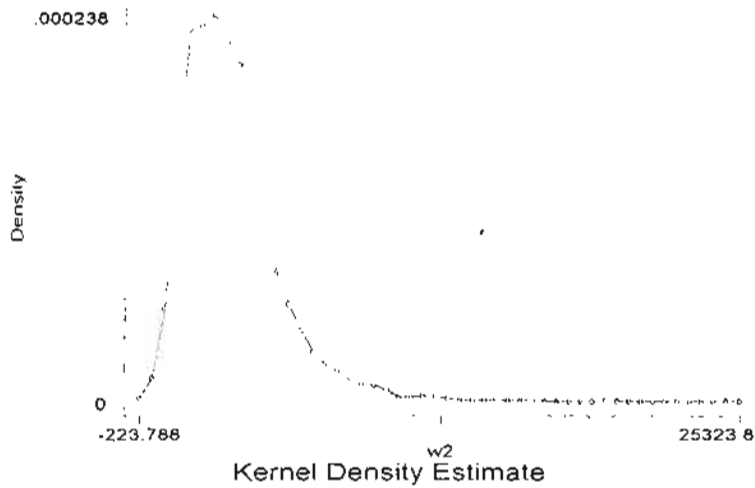
	การศึกษาน้อย	%	ปานกลาง	%	การศึกษาสูง	%
1	163	0.71	273	3.05	1,524	24.79
2	181	0.79	160	1.79	402	6.54
3	229	1.00	992	11.09	1,619	26.34
4	3,063	13.43	2,160	24.15	1,163	18.92
5	10,151	44.52	1,537	17.19	217	3.53
6	15	0.07	5	0.06	Na	Na
7	1,005	4.41	504	5.64	142	2.31
8	6,416	28.14	2,261	25.28	760	12.36
9	1,576	6.91	1,051	11.75	320	5.21
total	22,799	100%	8,943	100%	6,147	100%

ที่มา : การคำนวณโดยผู้เขียนจากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 26 ค่าสถิติค่าจ้างเงินเดือนของแรงงานอายุน้อยๆ

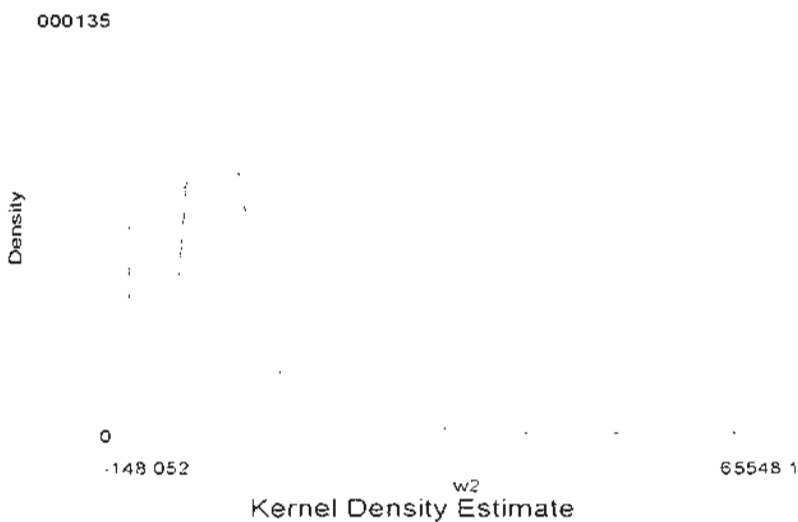
Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
ระดับการศึกษาน้อย					
ค่าจ้างรายวัน	5,258	135.84	55.10	25	1,324
เงินเดือน	3,627	3,615.48	2,063.05	100	25,000
ระดับการศึกษานานกลาง					
ค่าจ้างรายวัน	1,388	160.02	67.10	20	919.16
เงินเดือน	3,327	5,226.87	2,985.59	500	43,341.67
ระดับการศึกษาสูง					
ค่าจ้างรายวัน	124	175.98	74.63	80	500
เงินเดือน	5,025	8,435.42	5,103.25	400	65,000

ที่มา : การคำนวณโดยผู้เขียนจากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ



รูปที่ 4 ระดับการศึกษาน้อย

w2 hi-ed



รูปที่ 5 ระดับการศึกษาสูง

การวิเคราะห์ต่อไปคือ การศึกษาความน่าจะเป็นของการเลือกอาชีพ โดยเปรียบเทียบระหว่างสองกลุ่ม ใช้วิธี multinomial logit โดยใช้แบบจำลองเศรษฐมิติ ผลประมาณการแสดงในตารางที่ 26 และ 27 ตัวแปรตามคือ รหัสอาชีพ ((1-9) หมายถึงในที่นี้สนใจเฉพาะกลุ่มเงินเดือน ผู้เขียนตัดค่าจ้างรายวันออกไป เนื่องจากความเหลื่อมล้ำกรณี w2 มากกว่า w1 เป็นกรณีที่ทำให้ความสนใจ อนึ่ง แรงงานที่มีระดับการศึกษาสูงเกือบทั้งหมดมีรายได้เป็นเงินเดือน ไม่ใช่ค่าจ้างรายวัน) ตัวแปรอิสระ ประกอบด้วย อายุ ระดับ

การศึกษา เพศ สภาพที่อยู่ (เมือง-ชนบท) ผลประมาณการที่ได้สามารถจะนำไปวิเคราะห์เชิงนโยบาย (ชี้มูลเหตุและการคาดการณ์อนาคต)

ตารางที่ 27 การเลือกอาชีพการทำงานของแรงงานอายุน้อยกว่า 35 ปี และการศึกษาชั้นน้อย

Number of obs = 22799

LR chi2(72) = 11917.27

Prob > chi2 = 0.0000

Log likelihood = -26730.659

Pseudo R2 = 0.1823

occ_n	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
1						
age	-.0068	.0159	-0.423	0.672	-.0380	.0245
female	.7330	.1708	4.292	0.000	.3983	1.0678
yred	.0234	.0667	0.351	0.726	-.1074	.1542
lregi_2	-.8144	.2625	-3.102	0.002	-1.3290	-.2998
lregi_3	.0802	.2601	0.308	0.758	-.4295	.5899
lregi_4	1.0210	.2162	4.722	0.000	.5973	1.4448
lregi_5	.1784	.8411	0.212	0.832	-1.4701	1.8268
larea_2	-2.8070	.1884	-14.899	0.000	-3.1763	-2.4378
larea_3	-4.5828	.2422	-18.925	0.000	-5.0574	-4.1082
_cons	-1.6839	.7142	-2.358	0.018	-3.0838	-.2840
2						
age	.2324	.0230	10.100	0.000	.1873	.2774
female	-1.4526	.1894	-7.669	0.000	-1.8239	-1.0813
yred	.3439	.0771	4.463	0.000	.1929	.4949
lregi_2	-.5676	.2482	-2.286	0.022	-1.0541	-.0810
lregi_3	.6009	.2290	2.625	0.009	.1522	1.0497
lregi_4	.7293	.2243	3.252	0.001	.2897	1.1688
lregi_5	2.2755	.5427	4.193	0.000	1.2118	3.3392
larea_2	-2.3740	.1874	-12.670	0.000	-2.7412	-2.0067
larea_3	-3.8560	.2141	-18.012	0.000	-4.2756	-3.4365
_cons	-9.6882	1.0045	-9.645	0.000	-11.6569	-7.7195
3						
age	.03260	.0149	2.187	0.029	.0034	.0618
female	.21542	.1368	1.574	0.115	-.0528	.4836
yred	.4703448	.078341	6.004	0.000	.3167974	.6238921
lregi_2	-.8741512	.247223	-3.536	0.000	-1.3587	-.3896028

occ_n	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
lregi_3	.2573835	.234727	1.097	0.273	-.2026742	.7174412
lregi_4	1.203011	.199051	6.044	0.000	.8128777	1.593144
lregi_5	2.529428	.502366	5.035	0.000	1.544807	3.514048
larea_2	-2.722297	.176295	-15.442	0.000	-.306783	-2.376763
larea_3	-3.881409	.183701	-21.129	0.000	-.4241457	-3.52136
_cons	-5.152816	.793869	-6.491	0.000	-.6708772	-3.59686
4						
age	.0127065	.004790	2.652	0.008	.0033175	.0220955
female	.7848008	.048765	16.093	0.000	.6892222	.8803795
yred	.079177	.020515	3.859	0.000	.0389676	.1193865
lregi_2	-.2494632	.068809	-3.625	0.000	-.3843275	-.1145988
lregi_3	.3926162	.074407	5.277	0.000	.24678	.5384523
lregi_4	.8291897	.067913	12.209	0.000	.6960811	.9622982
lregi_5	1.850407	.424516	4.359	0.000	1.018369	2.682445
larea_2	-2.566872	.074873	-34.283	0.000	-.2713621	-2.420123
larea_3	-3.956503	.076598	-51.653	0.000	-.4106632	-3.806373
_cons	.0387395	.225633	0.172	0.864	-.4034936	.4809726
6						
age	.1273996	.068284	1.866	0.062	-.0064358	.2612349
female	-2.032857	.760948	-2.671	0.008	-.3524289	-.5414244
yred	.0217376	.235733	0.092	0.927	-.4402921	.4837672
lregi_2	-2.019196	1.10017	-1.835	0.066	-.4175501	.1371084
lregi_3	-1.257158	1.09873	-1.144	0.253	-.3410637	.8963206
lregi_4	.7796391	.575169	1.355	0.175	-.3476714	1.90695
lregi_5	-4.617405	.6756845	0.000	1.000	-.1324322	.1324313
larea_2	18.1631	2.882997	6.300	0.000	12.51253	23.81367
larea_3	17.64505	2.878947	6.129	0.000	12.00241	23.28768
_cons	-27.07833					
7						
age	.0730422	.0079767	9.157	0.000	.0574082	.0886762
female	-2.991037	.1480703	-20.200	0.000	-.328125	-2.700825
yred	.1616557	.0341336	4.736	0.000	.094755	.2285563
lregi_2	-.1385937	.1234784	-1.122	0.262	-.3806069	.1034194
lregi_3	.6326871	.125911	5.025	0.000	.385906	.8794681

occ_n	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
lregi_4	1.484312	.1128451	13.154	0.000	1.263139	1.705484
lregi_5	2.960315	.440881	6.715	0.000	2.096204	3.824426
larea_2	-2.518017	.1029024	-24.470	0.000	-2.719702	-2.316332
larea_3	-3.535575	.102332	-34.550	0.000	-3.736142	-3.335008
_cons	-2.560327	.3809953	-6.720	0.000	-3.307064	-1.813589
8						
age	-.0176704	.003654	-4.835	0.000	-.024833	-.0105078
female	-.3229045	.036412	-8.868	0.000	-.3942709	-.2515381
yred	.120595	.016321	7.389	0.000	.0886049	.1525851
lregi_2	-.5346728	.053089	-10.071	0.000	-.6387263	-.4306192
lregi_3	.0103049	.058972	0.175	0.861	-.1052788	.1258885
lregi_4	1.172065	.050629	23.150	0.000	1.072832	1.271297
lregi_5	2.649711	.41774	6.343	0.000	1.830956	3.468466
larea_2	-2.079519	.070183	-29.630	0.000	-2.217075	-1.941963
larea_3	-2.908172	.067895	-42.833	0.000	-3.041245	-2.775099
_cons	1.438651	.178284	8.069	0.000	1.089221	1.788081
9						
age	-.0380377	.005988	-6.352	0.000	-.049774	-.0263015
female	1.211274	.068205	17.759	0.000	1.077594	1.344955
yred	.0733653	.026293	2.790	0.005	.0218312	.1248994
lregi_2	-.6209999	.093137	-6.666	0.000	-.8034464	-.4383534
lregi_3	.1539946	.09781	1.574	0.115	-.0377212	.3457104
lregi_4	.7044633	.087583	8.043	0.000	.5328024	.8761241
lregi_5	2.22553	.426362	5.220	0.000	1.389874	3.061185
larea_2	-3.10933	.089468	-34.753	0.000	-3.284686	-2.933975
larea_3	-4.580123	.097030	-47.203	0.000	-4.770299	-4.389946
_cons	.7967925	.278293	2.863	0.004	-.2513469	1.342238

(Outcome occ_n==5 is the comparison group)

ที่มา : การคำนวณโดยผู้เขียน จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 28 การเลือกอาชีพของแรงงานอายุน้อยกว่า 35 ปี และการศึกษาสูง

Number of obs = 6145

LR chi2(63) = 2202.23

Prob > chi2 = 0.0000

Log likelihood = -10007.039

Pseudo R2 = 0.0991

occ_n	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
1						
age	.0997005	.0091107	10.943	0.000	.0818439	.1175571
female	-.0962383	.0803019	-1.198	0.231	-.2536271	.0611505
yred	-.1890932	.0219205	-8.626	0.000	-.2320566	-.1461297
lregi_2	.1867335	.1109392	1.683	0.092	-.0307033	.4041702
lregi_3	-.5228577	.1190013	-4.394	0.000	-.756096	-.2896193
lregi_4	-.4482635	.1092822	-4.102	0.000	-.6624527	-.2340743
lregi_5	-1.037202	.169041	-6.136	0.000	-1.368516	-.7058881
larea_2	.3391384	.0905827	3.744	0.000	.1615996	.5166773
larea_3	.0457455	.1126066	0.406	0.685	-.1749594	.2664504
_cons	.578124	.4687385	1.233	0.217	-.3405866	1.496835
2						
age	.2422612	.0174112	13.914	0.000	.208136	.2763865
female	-1.239217	.1195335	-10.367	0.000	-1.473499	-1.004936
yred	-.0773984	.0347594	-2.227	0.026	-.1455256	-.0092711
lregi_2	.1447047	.1714544	0.844	0.399	-.1913397	.4807491
lregi_3	-.1376337	.1778958	-0.774	0.439	-.486303	.2110356
lregi_4	-.6863525	.1878671	-3.653	0.000	-1.054565	-.3181398
lregi_5	-.4033747	.2268764	-1.778	0.075	-.8480443	.0412948
larea_2	-.0033957	.1463332	-0.023	0.981	-.2902036	.2834122
larea_3	-.3470023	.2014921	-1.722	0.085	-.7419197	.047915
_cons	-6.175906	.8259093	-7.478	0.000	-7.794658	-4.557154
4						

occ_n	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
age	.0464865	.0094986	4.894	0.000	.0278696	.0651033
female	-.5763609	.0823544	-6.999	0.000	-.7377725	-.4149492
yred	-.2218659	.0233757	-9.491	0.000	-.2676814	-.1760504
lregi_2	-.0481912	.1244632	-0.387	0.699	-.2921347	.1957523
lregi_3	-.1284043	.1260629	-1.019	0.308	-.3754831	.1186745
lregi_4	-.1068298	.1171415	-0.912	0.362	-.336423	.1227633
lregi_5	-.5508212	.1633417	-3.372	0.001	-.870965	-.2306773
larea_2	.1171591	.0972596	1.205	0.228	-.0734663	.3077844
larea_3	-.6034544	.1346475	-4.482	0.000	-.8673587	-.33955
_cons	2.655341	.4899008	5.420	0.000	1.695153	3.615529
5						
age	.0398783	.0179344	2.224	0.026	.0047276	.0750291
female	-1.837713	.1644927	-11.172	0.000	-2.160113	-1.515314
yred	-.2877117	.0454763	-6.327	0.000	-.3768436	-.1985797
lregi_2	.5305776	.2684077	1.977	0.048	.0045083	1.056647
lregi_3	.8079336	.2518249	3.208	0.001	.3143658	1.301501
lregi_4	.1116752	.2538409	0.440	0.660	-.3858438	.6091941
lregi_5	-.7746711	.7662365	-1.011	0.312	-2.276467	.7271248
larea_2	2.137153	.2372885	9.007	0.000	1.672077	2.60223
larea_3	2.821138	.2380192	11.853	0.000	2.354629	3.287647
_cons	.7097295	.9408535	0.754	0.451	-1.134309	2.553768
7						
age	.0972014	.0226482	4.292	0.000	.0528118	.141591
female	-2.769954	.2538542	-10.912	0.000	-3.267499	-2.272409
yred	-.3318485	.0561401	-5.911	0.000	-.441881	-.2218159
lregi_2	.3372228	.2916193	1.156	0.248	-.2343404	.9087861
lregi_3	-.0245715	.3130459	-0.078	0.937	-.6381301	.5889872
lregi_4	.3069238	.2796946	1.097	0.272	-.2412674	.8551151
lregi_5	-.4199807	.3992933	-1.052	0.293	-1.202581	.3626198
larea_2	.0588272	.2282807	0.258	0.797	-.3885948	.5062492

occ_n	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
larea_3	.286111	.25424	1.125	0.260	-.2121902	.7844121
_cons	1.283622	1.153601	1.113	0.266	-.977395	3.544639
8						
age	-.0198	.01141	-1.739	0.082	-.0422	.0025
female	-2.6666	.1165	-22.886	0.000	-2.8950	-2.4383
yred	-.1733	.0275	-6.302	0.000	-.22712	-.1194
lregi_2	-.0862	.1617	-0.533	0.594	-.4032	.2307
lregi_3	-.1141	.1644	-0.694	0.487	-.4363	.2080
lregi_4	.5638	.1425	3.956	0.000	.2844	.8431
lregi_5	-.4655	.2077	-2.242	0.025	-.8725	-.0585
larea_2	.2955	.1175	2.515	0.012	.0652	.5257
larea_3	.1548	.1407	1.100	0.271	-.1210	.4307
_cons	3.5706	.5725	6.237	0.000	2.4485	4.6927
9						
age	.0636449	.0154368	4.123	0.000	.0333894	.0939005
female	-1.385997	.129364	-10.714	0.000	-1.639545	-1.132448
yred	-.2416154	.0376089	-6.424	0.000	-.3153274	-.1679033
lregi_2	-.0201922	.1898493	-0.106	0.915	-.3922901	.3519057
lregi_3	.0129808	.1906296	0.068	0.946	-.3606463	.3866079
lregi_4	-.3385811	.1891672	-1.790	0.073	-.7093419	.0321798
lregi_5	-.9857216	.2927217	-3.367	0.001	-1.559446	-.4119976
larea_2	.3020833	.1463914	2.064	0.039	.0151615	.5890051
larea_3	-.5358628	.2268465	-2.362	0.018	-.9804738	-.0912519
_cons	1.590562	.7841895	2.028	0.043	.0535791	3.127546

ที่มา : การคำนวณโดยผู้เขียนจากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 29 ค่าจ้างรายเดือน การประมาณการโดยวิธีเกรทชัน (ดัมมี่ของการศึกษาแต่ละระดับ)

Number of obs = 22827

F(20, 22806) = 774.64

Prob > F = 0.0000

R-squared = 0.4045

Adj R-squared = 0.4040

Root MSE = 5281.6

ค่าจ้างรายเดือน	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
อายุ	224.624	19.866	11.307	0.000	185.684	263.563
อายุ ²	3778956	.263	1.436	0.151	-.138	.894
เพศหญิง	-1530.006	73.048	-20.945	0.000	-1673.185	-1386.827
มหาวิทยาลัย	410.12	5.086	80.630	0.000	400.150	420.089
อาชีวศึกษาตอนต้น	335.144	377.369	0.888	0.374	-404.526	1074.814
อาชีวศึกษาตอนปลาย	277.253	8.605	32.221	0.000	260.387	294.119
ฝึกหัดครู	400.824	7.839	51.134	0.000	385.459	416.188
มัธยมปลาย	185.191	10.710	17.292	0.000	164.199	206.182
ภาคตะวันออก/เหนือ	-185.997	137.411	-1.354	0.176	-455.332	83.337
ภาคใต้	-174.717	149.628	-1.168	0.243	-467.998	118.564
ภาคกลาง	916.971	138.016	6.644	0.000	646.452	1187.491
กรุงเทพมหานคร	3011.197	162.402	18.542	0.000	2692.879	3329.516
เขตสุขภาพีบาล	-712.014	187.109	-3.805	0.000	-1078.76	-345.267
นอกเขตฯ	-985.845	234.729	-4.200	0.000	-1445.93	-525.76
ภาค ต.อ./น.และสุขภาพีบาล	158.232	248.442	0.637	0.524	-328.732	645.195
ภาค ต.อ./น.และนอกเขตฯ	-36.312	333.918	-0.109	0.913	-690.814	618.190
ภาคใต้และเขตสุขภาพีบาล	125.920	276.386	0.456	0.649	-415.815	667.654
ภาคใต้และนอกเขตฯ	38.960	321.155	0.121	0.903	-590.526	668.444
ภาคกลางและเขตสุขภาพีบาล	1080.405	238.474	4.531	0.000	612.981	1547.83
ภาคกลางและนอกเขตฯ	1156.497	282.740	4.090	0.000	602.307	1710.688
ค่าคงที่	-2486.639	366.77	-6.780	0.000	-3205.533	-1767.745

ที่มา : การคำนวณโดยผู้เขียน โดยใช้ข้อมูลสำนักงานสถิติแห่งชาติ

เปรียบเทียบความเหลื่อมล้ำ ในกลุ่มแรงงานอายุน้อย ข้อมูลสถิติในตารางที่ 30 แสดงลักษณะการกระจายรายได้ในกลุ่มแรงงานที่มีอายุน้อย (ต่ำกว่า 35 ปี) ผลสรุปคือ ก) กลุ่มมีการศึกษาสูงมีสัดส่วนร้อยละ 17.6 แต่มีรายได้ (จากการทำงาน) ร้อยละ 32.33 ข) กลุ่มมีการศึกษาปานกลาง มีสัดส่วนร้อยละ 26.4 มีรายได้ร้อยละ 27.51 ค) กลุ่มการศึกษาน้อย มีสัดส่วนร้อยละ 56 แต่มีรายได้เพียง 40.16

ตารางที่ 30 สัดส่วนของแรงงานอายุน้อยกว่า 35 ปี และรายได้จากเงินเดือนโดยเปรียบเทียบ

ระดับการศึกษา	จำนวนคน	%	รายได้	%
กลุ่มการศึกษาต่ำ	34,722	56.0	1,351.78	40.16
กลุ่มการศึกษานานกลาง	16,335	26.4	926.19	27.51
กลุ่มการศึกษาสูง	10,893	17.6	1,088.32	32.33

ที่มา : การคำนวณโดยผู้เขียนจากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

เงินเดือนตลอดอายุการทำงาน และอัตราผลตอบแทนของการศึกษา

เงินเดือนตลอดอายุการทำงาน (lifetime-earnings) หมายถึง ผลรวมของเงินเดือนตลอดอายุการทำงานของแรงงาน โดยคำนวณเป็นมูลค่าปัจจุบัน การคำนวณเงินเดือนตลอดอายุการทำงาน คำนวณจากสมการเงินเดือน ซึ่งแปรผันตามอายุของแรงงาน (กล่าวคือใช้แบบแผนเงินเดือนของกลุ่มตัวอย่างซึ่งมีคนทุกอายุ) โดยควบคุมตัวแปรอื่นๆคงที่ (การศึกษา เพศ ภูมิภาค ...)

ผู้เขียนได้ทดลองประมาณการ "บุคคลตัวอย่าง" สองคน คนแรก คือ คนที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษา (ชาย ทำงานในเขตเมือง) คนที่สอง จบการศึกษาระดับอุดมศึกษา (ชาย ทำงานในเขตเมือง) สมมติว่า ก. บุคคลมีอายุการทำงาน 41 ปี (อายุ 20-60) ข. เงินเดือนสะท้อนมูลค่าเพิ่มของบุคคลต่อสังคม (หมายเหตุ ในสภาพความจริงการศึกษาอาจจะมีผลกระทบทางบวกต่อสังคม แต่ในที่นี้ไม่นำมาคำนวณ) ค. อัตราการเพิ่มขึ้นของบุคคลสองคน เกิดจากประสบการณ์ที่สั่งสมจากการทำงานในองค์กรนั้น (หมายเหตุ ในสภาพความเป็นจริง "ผลิตภาพของแรงงาน" อาจเพิ่มขึ้นจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี) จากเหตุผลที่กล่าว ประมาณการที่นำเสนอครั้งนี้จึงเป็นตัวเลขขั้นต่ำ

ผลลัพธ์ของการศึกษา สรุปได้ว่า หนึ่ง เงินเดือนตลอดอายุการทำงานของคนแรก เท่ากับ 4.4 ล้านบาท สอง เงินเดือนตลอดอายุการทำงานของคนที่สองเท่ากับ 6.4 ล้านบาท สาม ผลต่างของสองคนนี้ สะท้อน

ส่วนที่เพิ่มขึ้นจากการศึกษามีมูลค่าเท่ากับ 2 ล้านบาท (ตลอดช่วงอายุ 40 ปี หรือการเพิ่มขึ้นเกือบห้าหมื่นบาทต่อปี)

ขยายความ

- บุคคลแรก (การศึกษาน้อย) ขณะที่มีอายุ 20 ปีทำงานมีรายได้ 53,904 บาทต่อปี ในขณะที่บุคคลที่สองมีรายได้ 103,116 บาท (ส่วนต่างเท่ากับ 49,212 บาท)
- บุคคลแรก (การศึกษาน้อย) ขณะที่มีอายุ 60 ปีทำงานมีรายได้ 161,712 บาทต่อปี บุคคลที่สองมีรายได้ 210,924 บาท (ส่วนต่างเท่ากับ 49,212 บาท)

ในทัศนะของผู้เขียน ประเมินการของความแตกต่างนี้ๆ น่าจะต่ำกว่าความเป็นจริง เพราะสาเหตุสองประการ หนึ่ง แรงงานที่มีการศึกษาสูง มีโอกาส"กระโดด"ในอาชีพและหน้าที่สูงกว่า เช่น การเลื่อนเป็นผู้บริหาร ซึ่งมีความรับผิดชอบสูงขึ้น ดังนั้นเงินเดือนจึงเพิ่มขึ้น สอง การสะสมประสบการณ์ (knowledge accumulation) มากกว่าอาชีพที่ใช้พละกำลัง สาม อายุการทำงานของผู้มีการศึกษาสูง ยาวนานกว่ากลุ่มแรงงานที่ใช้"แรง"

ข้อจำกัดและข้อเสนอแนะการวิจัยในอนาคต

ข้อจำกัดของการศึกษา

งานวิจัยนี้มีข้อจำกัดเช่นเดียวกับผลงานวิจัยทั่วไป ประการแรก แบบจำลองถูกจำกัดโดยสภาพของข้อมูล เราไม่มีข้อมูล"ระดับลึก"ของผู้ใช้แรงงานแต่ละคน เช่น (ก) สภาพความเล็งภัยของการทำงานของแรงงานแต่ละคน (ข) ความรับผิดชอบในหน้าที่การงานของบุคคลนั้นในองค์กร (ในส่วนนี้มีความเห็นว่าจะสามารถจะสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมได้โดยใช้ *Proxy variable* เช่น จำนวนพนักงานที่อยู่ใต้บังคับบัญชา การมี-ไม่มีอำนาจการตัดสินใจสั่งจ่ายเงิน อำนาจในการกำกับดูแลบัญชีของหน่วยงาน ฯลฯ (ค) ขาดข้อมูลที่บ่งชี้ความสัมพันธ์ของบุคคลนั้นกับหน่วยงาน/องค์กร เช่น การเป็นญาติหรือลูกหลานของเจ้าของกิจการ การมี"เส้นสาย" ในองค์กรนั้นๆ (ง) การอบรม/ดูงานของพนักงานหลังจบการศึกษา (on the job training) จ) ความสามารถและสติปัญญาของแรงงาน (ระดับไอคิว)

ปัจจัยที่อ้างถึงข้างต้นล้วนมีผลกระทบต่อกำไรและเงินเดือน ผู้เขียนมีความเห็นว่า หากเพิ่มมิติเหล่านี้ในแบบสำรวจจะทำให้ผลลัพธ์การประมาณการ ดีขึ้น อย่างไรก็ตามข้อมูลที่เรานำมาใช้ ได้แก่ อายุ เพศ การศึกษา ตำแหน่งการงาน อาชีพ ฯลฯ นับว่ามีประโยชน์ระดับหนึ่ง

การศึกษาครั้งนี้ใช้ผลการสำรวจหนึ่งปี 2539 ซึ่งเป็นช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรจะขยายการศึกษาให้ครอบคลุมหลายปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตอบคำถามว่า ความเหลื่อมล้ำของ ค่าจ้างเงินเดือนมี "พลวัต" อย่างไร มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นหรือลดลง จำเป็นต้องเปรียบเทียบข้ามเวลา

อนึ่ง เป็นที่น่าเสียดายว่า กว่าครึ่งหนึ่งของตัวอย่างแรงงานในการสำรวจนี้ ไม่สามารถระบุค่าจ้างเงิน เดือนของตนเอง เนื่องจากการจ้างตนเอง (self-employment) เจ้าของกิจการ อาชีพอิสระ ไม่ได้กำหนด เงินเดือน/ค่าจ้างของตนไว้เป็นอัตราที่แน่นอน เงินเดือนและค่าจ้างจึงรวมอยู่ใน "รายได้สุทธิ" จากการ ผลิตหรือจำหน่ายสินค้าหรือบริการ คำว่า "กำไร" ในความหมายนี้จึงรวมหลายปัจจัยเข้าด้วยกัน ได้แก่ ค่าแรง ค่าเช่า ค่าเสื่อมราคา และผลตอบแทนของทุน

เนื่องจากกลุ่มผู้จ้างตนเอง (self-employment) มีจำนวนมาก เป็น "กลุ่มใหญ่" ในกำลังแรงงานและเป็น เรื่องที่น่าสนใจ ใคร่เสนอแนะว่าควรเพิ่มความพยายามในการจัดเก็บข้อมูล ให้ครอบคลุมกลุ่มจ้าง งานตนเอง โดยการออกแบบการสำรวจแรงงาน เพิ่มคำถาม "รายได้สุทธิ" จากการประกอบการอิสระ และเงินลงทุน (ดูตัวอย่างบทความของ Hamilton 2000) ค่าจ้างของกลุ่มจ้างตนเอง คำนวณจาก

$$\text{รายรับ} - \text{ค่าใช้จ่าย} = \text{ค่าจ้าง} + \text{การหักกำไรเพื่อสะสมทุนในกิจการ (retained earning)}$$

ข้อเสนอแนะการปรับปรุงงานวิจัย

- ขยายผลการศึกษาค่าจ้างและเงินเดือนให้ครอบคลุมหลายปี เพื่อตรวจสอบแนวโน้มของความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างเงินเดือนระหว่างกลุ่มต่างๆ¹⁶ โดยใช้ผลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ
- การขยายผลการศึกษาให้ครอบคลุมค่าจ้างของผู้จ้างตนเอง (self-employed)
- การปรับปรุงแบบสำรวจข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ผู้เขียนใคร่เสนอแนะให้เพิ่มเติมคำถามลงในแบบสอบถามฯ ในหัวเรื่องเหล่านี้

¹⁶ ในสหรัฐฯ มีรายงานวิจัยหลายชิ้นมีสรุปว่า earning inequality สูงขึ้น เช่น Juhn, Murphy and Pierce (1993) Katz and Murphy (1992) Johnson (1997)

- ประสิทธิภาพของการทำงาน (แห่งนี้ และการทำงานก่อนหน้านี้ -- อาจจะมีจำกัดกรอบเวลาห้าปี)
 - การเปลี่ยน/ย้ายงานในระยะห้าปีหลัง สาเหตุของการย้ายงาน จากสาขาใดไปสาขาใด
 - การอบรมอาชีพ (ระยะสั้น) ได้รับการอบรมหรือไม่
 - เคยประสบอุบัติเหตุจากการทำงานหรือไม่ (ในรอบปีที่ผ่านมา)
 - ปัญหาสุขภาพ (เรื้อรัง) ซึ่งมีผลทำให้ลดชั่วโมงการทำงาน หรือต้องออกจากการทำงานหรือไม่?
 - การได้รับ/ไม่ได้สวัสดิการการรักษาพยาบาล
- ออกแบบสำรวจข้อมูลในลักษณะ longitudinal
- ผู้เขียนใคร่เสนอให้สำนักงานสถิติแห่งชาติ คัดเลือกกลุ่มตัวอย่างของแรงงานที่จะ“สำรวจซ้ำ” ต่อเนื่องสาม/ห้าปี เพื่อทราบพลวัตของแรงงาน

สรุป (เบื้องต้น)

การศึกษาค่าจ้างและเงินเดือน ช่วยให้เรามีความเข้าใจสถานะทางเศรษฐกิจของผู้ใช้แรงงาน ซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ของประเทศ หัวข้อหนึ่งที่น่าสนใจเป็นพิเศษเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างและเงินเดือน เนื่องจากมีความเป็นไปได้ว่า ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างเงินเดือน มีแนวโน้มสูงขึ้น เนื่องจากระบบการผลิต--มีอคติใช้เทคโนโลยีสูง เลือกว่าจ้างบุคคลที่มีความรู้สูง เงินเดือนสูง แต่จำนวนน้อย ในขณะที่แรงงานส่วนใหญ่ของประเทศมีการศึกษาค่ำ ค่าจ้างต่ำ อายุการทำงานสั้น การศึกษาความเหลื่อมล้ำของค่าจ้าง เป็นประเด็นอีกหนึ่งที่จะช่วยให้เราเข้าใจการกระจายรายได้ การวิเคราะห์ในบทความนี้ข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (ผลการสำรวจแรงงานของประจำปี 2539 รอบที่สาม) มีตัวอย่างข้อมูลกว่าหนึ่งแสนราย

การศึกษาแบ่งกลุ่มของตัวอย่างแรงงานออกเป็นสองกลุ่ม คือ กลุ่มค่าจ้างรายวัน และกลุ่มเงินเดือน (ตัวอย่างข้อมูลทั้งสิ้นกว่าสามหมื่นราย) แบบจำลองกำหนดข้อสันนิษฐานว่า ค่าจ้างและเงินเดือนแปรผันตามตัวแปรทางเศรษฐกิจและสังคม ที่สำคัญคือ ระดับการศึกษา อายุและประสบการณ์ทำงาน เพศ อาชีพ และสถานภาพของการทำงาน สภาพเมือง-ชนบท ฯลฯ ข้อค้นพบสำคัญสรุปได้ดังนี้ ก. ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างเงินเดือนในกลุ่มเงินเดือนสูงกว่ากลุ่มค่าจ้างรายวัน ข. เงินเดือนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามอายุ (ประสบการณ์) และระดับการศึกษา ค. ในกลุ่มค่าจ้างรายวัน พบว่าค่าจ้างเพิ่มขึ้นตามอายุแต่เมื่อถึงระดับหนึ่ง (กลางคน อายุ 44 ปี) อัตราค่าจ้างจะลดลง แต่กลุ่มเงินเดือนนั้นต่างกัน ค่าจ้างเงิน

เดือนกลับสูงขึ้นตามอายุ ง. แรงงานหญิงมีค่าจ้างและเงินเดือนต่ำกว่าแรงงานอย่างมีนัยสำคัญ ส่วนหนึ่งอาจจะเกิดจากผลผลิตภาพของการทำงานนอกจากนี้มีอคติการเลือกจ้างแรงงานชายในบางสาขา ง. ความแตกต่างระหว่างภูมิภาคมีนัยสำคัญดังที่คาด เช่นเดียวกับความแตกต่างระหว่างเมือง-ชนบท

ผู้เขียนได้ทดลองศึกษาความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างเงินเดือน โดยเน้นในกลุ่มแรงงานวัยหนุ่มสาว (อายุน้อยกว่า 35 ปี) แบ่งออกสองกลุ่ม กลุ่มการศึกษาต่ำ ปานกลาง และ การศึกษาสูง เพื่อตรวจสอบทางเลือกของอาชีพ และรายได้ สมการแรกใช้แบบจำลอง Multinomial logit ตัวแปรตามคืออาชีพ (จำแนกเป็น 9 อาชีพ) เพื่อคำนวณ Probability of occupation การศึกษาขั้นต่อไปดูผลการกระจายรายได้เฉพาะในกลุ่มนี้ พบว่า กลุ่มการศึกษาต่ำ (ซึ่งมีสัดส่วนร้อยละ 56) มีรายได้รวมกันเพียงร้อยละ 40 ในขณะที่กลุ่มการศึกษาสูงมีสัดส่วนของแรงงาน 17 แต่รายได้เท่ากับร้อยละ 32 ซึ่งยืนยันว่ามีความเหลื่อมล้ำระดับหนึ่งอยู่แล้ว ในระยะยาว--ความเหลื่อมล้ำระหว่างสองกลุ่มนี้จะเพิ่มขึ้น เนื่องจากกลุ่มเงินเดือน—เงินเดือนเพิ่มขึ้นตามอายุและประสบการณ์ ส่วนกลุ่มค่าจ้างรายวัน-ค่าจ้างกลับลดลงเมื่ออายุสูงขึ้น

ตอนสุดท้าย ผู้เขียนเสนอผลคำนวณความแตกต่างระหว่าง"บุคคลตัวอย่าง" สองคน คนแรก (การศึกษาระดับประถมศึกษา) กับบุคคลที่สอง (ระดับอุดมศึกษา) โดยประมาณการ Lifetime-earning สรุปได้ว่าบุคคลแรกมีรายได้ 4.4 ล้านบาทตลอดอายุการทำงาน เปรียบเทียบกับบุคคลที่สองมีรายได้เท่ากับ 6.4 ล้านบาท หมายถึง มูลค่าเพิ่มที่มาจากการศึกษาเท่ากับ 2 ล้านบาท ผลลัพธ์ที่ได้นำไปเปรียบเทียบกับต้นทุนการศึกษา (สมมติว่าใช้เวลาเรียน 10 ปี ซึ่งเป็นส่วนต่างระหว่างจบการศึกษาระดับประถม 7 ปี กับ ระดับอุดมศึกษา 17 ปี) ประเด็นที่พิจารณา คือ ลงทุนด้านการศึกษาจำนวนเท่าใด—จึงจะ"คุ้มค่า"(Break-even) ถ้าความจริงลงทุนต่ำกว่านี้หมายถึงได้"กำไร" ผลลัพธ์คือ ถ้าบุคคลที่สองใช้จ่าย 184250 บาทต่อปี ยังพบว่าคุ้มค่า (หมายเหตุ ความคุ้มค่าในที่นี้ พิจารณาเฉพาะผลประโยชน์จากค่าจ้างเงินเดือนเพียงอย่างเดียว ไม่รวมความพอใจ ความภาคภูมิใจ สถานะในสังคม หรือประโยชน์ทางอ้อมที่สังคมได้จากผู้มีการศึกษาสูง)

ดิเรก ปัทมศิริวัฒน์
มหาวิทยาลัยนครสวรรค์

เอกสารอ้างอิง

- ดิเรก บัณฑิตวิวัฒน์ และ ต่อทรัพย์ ผลดี วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์
เมธี ครองแก้ว และ คณะ 2543 รายงานชุดโครงการวิจัย "ความยากจนเรื้อรัง" โครงการวิจัยสนับสนุน
โดยกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว)
สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจการทำงาน 2539
สุสัณหา ยิ้มแย้ม และคณะ 2543 การประมวลองค์ความรู้เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ ร่างรายงานวิจัย
เสนอต่อสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข
- Blanchflower, D.G. and Oswald, A.J. 1990 "The wage curve," *Scandinavian Journal of Economics*, 92: 215-35.
- Becker, Gary 1962 "Investment in human capital – a theoretical analysis," *Journal of Political Economy*, 70: S9-S49.
- Becker, Gary 1964 *Human Capital*, New York: Columbia University Press.
- Hamilton, Barton H. 2000 "Does entrepreneurship pay? An empirical analysis of the returns to self-employment," *Journal of Political Economy*, 108 (3), 604-31.
- Heckman, James J. and Holtz, V. Joseph 1989 "Choosing among alternative nonexperimental methods for estimating the impact of social programs: the case of manpower training," *Journal of American Statistical Association*, 84 (December), 862-74.
- Johnson, George E. 1997 "Changes in earning inequality: the role of demand shifts," *Journal of Economic Perspectives*, 11, 411-54.
- Katz, Lawrence F. and Keven M. Murphy 1992 "Changes in relative wages, 1963-1987: supply and demand factors," *Quarterly Journal of Economics*, 107 (February), 33-60.
- Levy, Frank and Richard J. Murnane 1992 "US earning and earning Spence, A.M. 1973 *Market Signalling: Information Transfer in Hiring and Related Processes*, Evanston, Illinois: Northwestern University.
- Mincer, Jacob 1974 *Schooling, Experience and Earnings*, National Bureau of Economic Research, New York.
- Rosen, Sherwin 1981 "The economics of superstars," *American Economic Review*, 81 (December), 845-58.
- Schafgans, Marcia M.A. 2000 "Gender wage differences in Malaysia: parametric and semiparametric estimation," *Journal of Development Economics*, 63: 351-378.

Wolpin, Kenneth I. 1977 "Education and screening," *American Economic Review*, 67 (December), 949-58.

บทที่ 4

โครงการวิจัยที่ 2

พลวัตของความยากจนและการหลุดพ้นจากกับดักความยากจน

: การวิจัยระดับครัวเรือนโดยใช้กรณีศึกษา

4.1 กล่าวนำ

ประชากรไทยเกือบสิบล้านคน (กว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมด) อยู่ในสภาพความยากจน มีรายได้ต่ำกว่า "เส้นความยากจน" ตามคำนิยามของหน่วยราชการ (สศช.)¹ ความยากจนและความด้อยโอกาสเป็นปัญหาระดับชาติที่ภาครัฐไม่อาจจะปฏิเสธหรือนิ่งเฉย ถึงแม้ว่าที่ผ่านมาภาครัฐได้จัดทำแผนงานและโครงการพัฒนาจำนวนไม่น้อยเพื่อเป้าหมายเพิ่มผลผลิตและรายได้ ในจำนวนนี้โครงการส่วนใหญ่เป็นการช่วยเหลือทางอ้อม ด้านการผลิตโดยจัดงบประมาณผ่านหน่วยราชการ เช่น งบประมาณแจกพันธุ์พืช จำหน่ายวัตถุดิบในราคาถูก รายจ่ายการลงทุนด้านปัจจัยพื้นฐาน การพัฒนาแหล่งน้ำ การวิจัย การส่งเสริมการเกษตร การอบรมอาชีพ หรือมาตรการสร้างงานชั่วคราว หรือ ฯลฯ หน่วยราชการบางแห่งกำหนดพื้นที่เป้าหมาย (โดยพิจารณาจากสภาพความยากจนหรือแร้นแค้น) อย่างไรก็ตาม โครงการพัฒนาส่วนใหญ่ไม่ได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายครัวเรือนหรือบุคคลยากจน ที่สมควรได้รับการช่วยเหลือ

การพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมาตลอดช่วงเวลาที่ผ่านไป ช่วยให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น การขยายตัวของภาคธุรกิจและบริการ ทำให้อัตราความยากจนในประเทศไทยลดลง จากร้อยละ 18.17 เหลือร้อยละ 15.04² แต่เมื่อเกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจและการปลดคนงานในหลายธุรกิจ ทำให้อัตราความยากจนเพิ่มขึ้น (การศึกษาบางชิ้นประมาณการว่า มีคนจนเพิ่มขึ้นถึงสามล้านคน) ข้อมูลเหล่านี้พอจะสรุปว่า สัดส่วนของประชากรที่อยู่ภายใต้ "กับดักความยากจน" ซึ่งเป็นการวนเวียนของวงจรความยากจนของ

¹ รายงานการวิจัยโดย Nanak Kakwani and Medhi Krongkaew 1997 Poverty in Thailand: Defining, Measuring and Analysing, NESDB Document พบว่าในปี 2537 ร้อยละ 16.3 อยู่ใต้เส้นความยากจน (เส้นความยากจนจำแนกตามเขตภูมิภาคและสภาพเมือง/ชนบท ค่าเฉลี่ย 636 บาทต่อคนต่อเดือน) เส้นความยากจนคำนวณจากค่าใช้จ่ายการดำรงชีวิต แบ่งออกเป็นหมวดรายจ่ายด้านอาหารและไม่ใช่อาหาร รายจ่ายหมวดอาหารพอเพียงเพื่อให้มีการบริโภค (คำนวณเป็นค่าพลังงานคาลอรี ค่าเฉลี่ยพลังงานที่จำเป็นต่อการดำรงชีพเท่ากับ 2,099 คาลอรีต่อวัน)

² ดู สมชัย จิตสุชน บทความเสนอในการประชุมทางวิชาการของสมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2542

กลุ่มผู้ด้อยโอกาส เป็นปัญหาสังคมระดับชาติที่สำคัญยิ่ง อนึ่ง ในบรรดาครัวเรือนคนจนมีอัตราความขาดแคลนไม่เท่ากัน จำนวนหนึ่งประสบปัญหาความยากจนอย่างรุนแรง (ดูรายงานการวิจัยที่สนับสนุนโดย สกว. หัวข้อ "ความยากจนดักดาน" (ultra poor))

ความยากจนเป็นปัญหาสังคมที่ภาครัฐจำเป็นต้องดูแลรับผิดชอบ ทั้งนี้ภาครัฐจำเป็นต้องมี "ข้อมูล" และความเข้าใจที่ดีเกี่ยวกับคนจน และการออกแบบมาตรการและนโยบายที่เหมาะสม รายงานของภาครัฐที่มุ่งช่วยเหลือคนจนควรจะยึดหลักการกำหนดประชากรกลุ่มเป้าหมาย (targetted group) มากกว่าการผลิตโครงการพัฒนาทั่วไป จากประสบการณ์ในหลายประเทศพบว่าโครงการพัฒนาที่ปราศจากการกำหนดกลุ่มเป้าหมาย³ ผลประโยชน์ของการพัฒนามักจะตกกับกลุ่มครัวเรือนที่ร่ำรวยหรือปานกลางมากกว่าคนจน เนื่องจากครัวเรือนระดับกลางและร่ำรวยมีโอกาสดูแลเข้าถึง "บริการของภาครัฐ" มากกว่า นอกจากนี้บางกรณีพบว่าค่าบริหารจัดการโครงการมีต้นทุนสูง จำนวนเงินที่ "ถึงมือ" ประชาชนกลุ่มเป้าหมายเป็นเพียงสัดส่วนเล็กน้อยเท่านั้น เหล่านี้สะท้อนปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพและความไร้ผลของการใช้จ่ายเงินภาครัฐ

เพื่อสนับสนุนการผลิตนโยบายการพัฒนาแนวใหม่ของภาครัฐ ให้สอดคล้องกับหลักการกำหนดเป้าหมาย จำเป็นต้องพัฒนารฐานข้อมูลคนจน เพื่อมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับคนจน และการออกแบบมาตรการที่เหมาะสม การพัฒนาที่ผ่านมาหน่วยราชการอาศัยข้อมูลหมู่บ้าน (กชข 2ค) ซึ่งมีประโยชน์ระดับหนึ่งสำหรับการกำหนดพื้นที่เป้าหมาย แต่หน่วยวิเคราะห์คือหมู่บ้าน ไม่ใช่ครัวเรือน การยึดข้อมูลหมู่บ้านไม่สอดคล้องกับหลักกำหนดเป้าหมายครัวเรือน (มีโอกาสผิดพลาดและเกิดอคติ ตัวอย่างเช่น ในหมู่บ้านหนึ่งซึ่งสภาพเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยไม่ยากจน แต่ภายในหมู่บ้านนี้--เป็นไปได้ที่จะมีครัวเรือนที่ยากจนรุนแรงเกินมาก)

ชุดโครงการวิจัยนี้เกี่ยวกับการใช้จ่ายของภาครัฐและบทบาทของภาครัฐในการสร้างความเป็นธรรม โดยออกแบบการใช้จ่ายของภาครัฐให้ตรงกับกลุ่มเป้าหมายคนจน การวิจัยนี้ต้องการจะศึกษาสภาพความจนของครัวเรือน ใช้วิธีการศึกษาแนวจุลภาค เพื่อทราบสาเหตุของความยากจนและศึกษาเงื่อนไขที่ทำให้ครัวเรือนจำนวนหนึ่งหลุดจาก "กับดักความยากจน"

โครงการวิจัยนี้ใช้กรอบ Situational Rationality และหลักปรัชญาการกระจายที่เป็นธรรม (หลัก Maximin) เป็นกรอบคิดในการศึกษา หลังจากทบทวนทฤษฎีและหลักการ จะทำการศึกษาระดับจุลภาค

³ ดูหนังสือ *Public Spending and the Poors* 1995 โดยธนาคารโลก และรายงานวิจัยของธนาคารโลกหลายชิ้นที่อ้างอิงในหนังสือเล่มนี้

โดยใช้วิธีการสำรวจครัวเรือนคนจน (กำหนดให้ ครัวเรือน เป็นหน่วยวิเคราะห์) และออกแบบฐานข้อมูลคนจน (พร้อมกับเสนอว่า ควรจะมีการสำรวจอย่างต่อเนื่องทุกปีเพื่อทราบพลวัตของความยากจน พฤติกรรมของคนจนต่อการทำงาน-การย้ายถิ่นฐาน-การกู้ยืม-การรวมตัวเป็นเครือข่ายและการรับความช่วยเหลือจากรัฐบาล เป็นต้น)⁴

การสร้างฐานข้อมูลคนจน เป็นสิ่งจำเป็นยิ่งเพื่อติดตามและตรวจสอบระบบช่วยเหลือของสังคม เพื่อวัดปริมาณและคุณภาพของการช่วยเหลือ ในอดีตโครงการของรัฐเน้นการทำงานจากฝ่ายราชการ หน่วยราชการไทยให้ความสำคัญเรื่องข้อมูลน้อยเกินไป ให้ความสำคัญกับ“บุคคล”น้อยเกินไป รายงานของราชการระบุเงินที่ใช้ และงานที่เกิดขึ้น (ส่วนใหญ่เป็นการวัดเชิงกายภาพ) แต่ไม่สามารถเชื่อมโยงว่ามีคนได้รับประโยชน์มากน้อยเพียงใด ไม่มีการวิเคราะห์ความผิดพลาด⁵

ในโอกาสที่จะมีการปฏิรูปมาตรการสวัสดิการของภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับมาตรการด้านการศึกษา มาตรการสาธารณสุขและการประชาสัมพันธ์ การทำฐานข้อมูลคนจนจะมีคุณประโยชน์อย่างมากต่อการกำหนดนโยบายและการให้ความช่วยเหลือตรงกับกลุ่มเป้าหมาย⁶

การวิเคราะห์นี้ใช้หลักการ Situational rationality เป็นกรอบคิด คำอธิบายโดยย่อคือ ครัวเรือนและบุคคลต่างมีความประสงค์หลุดพ้นจากสภาพความยากจน แต่จำนวนหนึ่งไม่สามารถหลุดพ้นจากกับดักความยากจนเนื่องจากสภาพจำกัดต่างๆ เช่น สมาชิกในครัวเรือนพิการ (ซึ่งทำงานไม่ได้รวมทั้งเป็นภาระเลี้ยงดู) การเจ็บป่วยเรื้อรัง การศึกษาต่ำและด้อยประสบการณ์ การกลัวความเสี่ยง ไม่กล้าอพยพหรือเปลี่ยนอาชีพใหม่ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ครัวเรือนอีกกลุ่มหนึ่งสามารถพัฒนารายได้ให้หลุดพ้นจากกับ

⁴ ในสหรัฐอเมริกา มีการสำรวจเรียกว่า *Panel Survey of Income Dynamics* โดยมหาวิทยาลัยมิชิแกน เริ่มตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๖๗ นับเป็นการทำข้อมูล panel data ที่ได้รับการอ้างอิงอย่างกว้างขวาง ปัจจุบันข้อมูลชุดนี้ถูกนำไปประยุกต์ใช้ในการออกแบบมาตรการช่วยเหลือคนจน และโครงการประเมินความสำเร็จของโครงการด้านสังคมในสหรัฐฯ

⁵ หลักการสถิติอธิบายความผิดพลาดสองแบบ เรียกว่า Type I error และ Type II error

⁶ จากรายงานวิจัยของบริษัทที่ปรึกษาโมโคโร เสนอต่อสำนักงานประมาณ ทบทวนรายจ่ายของภาครัฐพบว่า มีแผนงานที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือคนจนสามประเภท (1) แผนงานประเภทสร้างรายได้ (2) แผนงานประเภทให้ความช่วยเหลือที่ไม่เป็นตัวเงิน และ (3) แผนงานประเภทให้เงินสนับสนุน จำนวนเงินรวมกันทั้งสิ้น 22,197.5 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 2.5 ของรายจ่ายทั้งหมด (ตัวเลขปี 2541 ในจำนวนนี้เป็นเงินกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาถึง 18,300 ล้านบาท – หมายเหตุ เงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาต้องชำระคืน จึงไม่เหมือนกับรายจ่ายส่วนอื่นๆซึ่ง“ใช้แล้วหมดไป” ดังนั้น ถ้าหักเงินกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาออกจะเหลือเงินในแผนงานช่วยเหลือคนยากจนเพียง 3,897.5 ล้านบาทเท่านั้น คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 0.4 ของรายจ่ายทั้งหมด)

ด้จากความยากจนได้ งานวิจัยนี้ต้องการจะศึกษาเปรียบเทียบพฤติกรรมของกลุ่มคนจน และกลุ่มที่หลุดพ้นจากความยากจนแล้ว เพื่อเข้าใจถึงปัจจัยและเงื่อนไขที่ทำให้หลุดพ้นจากสภาพความยากจน

กรอบความคิดที่สองที่จะนำมาใช้ คือ ทฤษฎีสัญญาประชาคมและความยุติธรรม (Rawlsian Distributive Justice) แนวความคิดโดยย่อคือ การเป็นสังคมเกิดจากข้อตกลงหรือการทำสัญญาประชาคมร่วมกัน สาระของข้อตกลง (ส่วนหนึ่ง) คือ การช่วยเหลือเกื้อกูลกันในสภาพความเสี่ยง เช่น ถูกรุกรานจากภายนอก การร่วมมือกันดีกว่าความโดดเดี่ยว ความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติ เป็นต้น ทำให้สถานะของคนต่างกัน บ้างร่ำรวยประสบความสำเร็จ บ้างมีฐานะปานกลาง และบางกลุ่มฐานะยากจนแร้นแค้น กรอบความคิดนี้สนับสนุนให้มีระบบช่วยเหลือเกื้อกูล โอนรายได้จากคนรวยให้คนจน ซึ่งเป็นไปตามสัญญาประชาคม สัญญานี้เกิดขึ้นโดยสมัครใจทั้งสองฝ่ายและเป็นข้อตกลงที่สมเหตุสมผล (อธิบายได้ตามหลักทฤษฎีเกม และการตัดสินใจในสภาพความเสี่ยง) หมายเหตุ คำว่า "ระบบช่วยเหลือของสังคม" นั้นมิได้จำเป็นต้องหมายความว่า การช่วยด้วยเงินหรือการสงเคราะห์เพียงอย่างเดียว แต่กินความถึงการช่วยรูปแบบอื่นๆ เพื่อเป้าหมายยกระดับความสามารถของคนจน เพิ่มโอกาสการศึกษาของเยาวชนในครัวเรือนคนจน ฝึกอาชีพและการจ้างงาน ท้ายที่สุดคือแนวนโยบายพึ่งตนเอง

แต่การช่วยเหลือของสังคมต่อครัวเรือนยากจน จำเป็นต้องมียุทธศาสตร์และเครื่องชี้วัด และควรเป็นการให้โดยตรงมากกว่าการส่งทางอ้อม (โดยผ่านหน่วยราชการ และปราศจากการตรวจสอบ) ประสบการณ์ในหลายประเทศยืนยันว่า ผลประโยชน์ที่ตกถึงคนจนจริงต่ำกว่าค่าใช้จ่าย (หรือค่าเสีย) ที่หน่วยงานใช้จ่าย ซึ่งสะท้อนความด้อยประสิทธิภาพของมาตรการช่วยเหลือ

4.2 กรอบความคิดและทฤษฎี

คณะผู้วิจัยใช้ทฤษฎี "ความสมเหตุสมผลตามสภาพการณ์" เป็นกรอบของความคิด

ทฤษฎี Situational rationality

กำหนดข้อสันนิษฐานว่า ครัวเรือนคนจนมีความปรารถนาต้องการหลุดพ้นจากสภาพความยากจน ต้องการพัฒนาขีดความสามารถ เช่น การยกระดับการศึกษา ฝีมือ และอาชีพ แต่ครัวเรือนมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถพ้นจากกับดัควัยยากจน เนื่องจากปัจจัยต่างๆ เช่น พินัยหรือเรื้อรัง การศึกษาต่ำ ขาดความมั่นใจในตนเอง ไม่มีเครดิต ขาดเครือข่ายที่จะช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ฯลฯ ทำให้ตกงานหรือไม่

สามารถเลือกอาชีพที่ดี ไม่กล้าเผชิญความเสี่ยงด้วยการย้ายหลักแหล่งทำมาหากิน หรือไม่กล้าลงทุนใน
กิจการ

แผนภูมิที่ 4.1

การวิเคราะห์พฤติกรรมของคนจน โดยกรอบ Situational rationality

หน่วยวิเคราะห์ คือ คริวเรือนที่ตกอยู่ในสภาพความยากจน

<u>ฐานความคิด</u>		<u>สภาพข้อจำกัดและตัวแปร</u>
แรงบันดาลใจ ค่านิยม ความเชื่อ	⇒	ความต้องการจะหลุดพ้นจากความยากจน ต้องการความก้าวหน้าของตนเองและลูกหลาน
สถานการณ์และข้อจำกัด	⇒	ความพิการ การเจ็บป่วยเรื้อรัง การศึกษาน้อย (ผลิตภาพต่ำ) ภาวะการผลิต (ภัยธรรมชาติและความไม่แน่นอน) ไม่ขาดอาชีพที่มั่นคง.....สภาพเศรษฐกิจมหภาค
ฐานความคิดก่อนตัดสินใจ	⇒	การรับรู้ ข้อมูลข่าวสาร และการมีเครือข่าย
หลักเหตุผล	⇒	การตัดสินใจอย่างสมเหตุสมผลตามสถานการณ์ ย้ายถิ่น หาแสวงหางานทำ หรือการยอมรับสภาพ
การพยากรณ์	⇒	การย้ายถิ่น การหางานทำ และและเจ็บป่วยเรื้อรัง

หมายเหตุ : ดัดแปลงจาก Laisis (1997)

ทฤษฎีสัญญาประชาคม

คำอธิบาย การรวมตัวของประชาชนเป็นสังคม ภายใต้ระบบปกครองและรัฐบาลเดียวกัน เป็นการทำสัญญาประชาคม ซึ่งมีนัยต่อวิถีความเป็นอยู่ของคน สาระสำคัญหนึ่งคือ การช่วยเหลือกันยามเดือดร้อน เช่น จากสงครามหรือถูกรุกรานจากภายนอก การช่วยกันยอมดีกว่าโดดเดี่ยวหรือต่างคนต่างอยู่ในส่วนที่เกี่ยวกับ distributive justice หมายถึง หัวข้อ"การแบ่งรายได้" (หรืออาจใช้ศัพท์ว่า "การเฉลี่ย

ความสุข" และการ"ช่วยเหลือคนจน") หมายถึง การแบ่งรายได้จากคนรวย เพื่อสนับสนุนหรือช่วยเหลือคนจน สัญญาประชาคมเป็นความตกลงร่วมกันด้วยความสมัครใจ

การถือถูลกันในนัยของทฤษฎีสัญญาประชาคม ไม่ใช่การสงเคราะห์ของปัจเจกอันเกิดจากความรู้สึกเห็นอกเห็นใจ หรือการช่วยเหลือมนุษย (Philanthropic motive, charity, altruism) จอห์น รอลส์ (John Rawls) เรียกว่า ทฤษฎีความเป็นธรรม ซึ่งมีหลักการสรุปคือ การจัดสรรทรัพยากรของสังคมเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดสำหรับกลุ่มที่ด้อยโอกาส (หลัก maximin) หลักการนี้ยอมรับว่า รายได้หรือการจัดสรรทรัพยากรในสังคมอาจจะไม่เท่าเทียมกัน และไม่ได้เรียกร้องถึงขั้นเท่าเทียมกันทุกประการ อย่างไรก็ตาม ในความไม่เท่าเทียมกันนั้นยังมี"ทางเลือก" เช่น สถานการณ์ A, B, C ทั้งสามสถานการณ์—คนรวยมีฐานะดีกว่าคนจน (สมมติเป็นตัวเลขวการแบ่งสรรรายได้ระหว่างสองกลุ่มนี้ คือ $A = 80:20$; $B = 65:35$; $C = 70:30$ โดยเปรียบเทียบ สถานการณ์ B เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มคนจนมากที่สุด) ในบรรดาสมาทางเลือกที่เป็นไปได้--ภาครัฐพึงผลิตมาตรการ/นโยบายเพื่อให้ได้สถานการณ์ B⁷

การตัดสินใจทำสัญญาประชาคม สอดคล้องกับหลัก rationality กล่าวคือ ก) solution concept อยู่ในวิสัยที่เป็นไปได้" ไม่ได้เรียกร้อง perfect equality ข) การตกลงเกิดจากความสมัครใจทั้งสองฝ่าย ทฤษฎีเกมอธิบายว่าการตัดสินใจประกอบด้วยสองบุคคล "คนรวย" และ "คนจน" โดยที่ทั้งสองคนตระหนักว่าขนาดตัวหน้ามีความเสี่ยง และไม่แน่นอน การตัดสินใจอิงหลัก Safety-first

ความคาดหวังของสมาชิกในสัญญาประชาคม

- หลักต่างตอบแทน (Reciprocity หรือ symmetry) หมายความว่า บุคคลสองคนที่ทำสัญญาประชาคมยึดหลักต่างตอบแทนในการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (คนรวยช่วยคนจน) กติกาเช่นนี้เป็นผลประโยชน์ทั้งสองด้าน เพราะสภาพความไม่แน่นอน--คนรวยอาจจะโชคร้ายประสบอุบัติเหตุหรือภัยพิบัติกลายเป็นคนจน เขาย่อมจะคาดหวังว่าได้รับความช่วยเหลือจากสังคม เป็น"สิทธิ"อันพึงมีพึงได้ คนจน (ซึ่งขณะนี้ได้รับการถือถูลจากระบบสังคม) เมื่อมีงานทำ พ้นสภาพความยากจนเต็มใจจ่ายภาษีให้รัฐ ซึ่งเป็นการกระทำตามข้อตกลงของสังคม

ทฤษฎีเสริม ครั้วเรือนร่ำรวยและมีฐานะปานกลางมีพอใจที่จะเลือกชื้อนโยบาย"ถือถูลคนจน" หมายถึง มีความยินดีที่จะสนับสนุนให้ภาครัฐทำโครงการช่วยเหลือคนจน หรือแม้กระทั่งเสียสละเงินบางส่วนเพื่อให้คนจน"ดีขึ้น" เมื่อรับทราบว่าคุณคนจนมีสภาพดีขึ้น ทำให้อรรถประโยชน์ของผู้ให้เพิ่มขึ้น (Altruistic

⁷ แนวความคิดเช่นนี้ เชื่อว่าสอดคล้องกับหลักการของ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ "คนมีน้อย สังคมพึงให้ให้มาก"

attitude) ทั้งนี้โครงการช่วยเหลือฯ ต้องมีความโปร่งใส ทำงานได้ผลมีประสิทธิภาพ และภาระภาษีต่อสังคมไม่สูงจนเกินไป

โดยหลักการนี้ หมายความว่า สังคมสนับสนุนให้มีระบบเกื้อกูล/ช่วยเหลือคนจน อันที่จริง ค่านิยมและความคิดเช่นนี้เชื่อว่ามีอยู่แล้วในสังคมไทยดั้งเดิม ผ่านระบบวงศ์วานเครือญาติหรือประชาคม เนื่องจากสังคมดั้งเดิมคนในหมู่บ้านมีความสัมพันธ์กันโดยตรงและใกล้ชิด อย่างไรก็ตาม สภาพสังคมปัจจุบันเปลี่ยนจากเดิม สภาพความเป็นอยู่ในเมืองเปลี่ยนแปลงค่านิยมและระบบสัมพันธ์ (เป็นการซื้อขายแลกเปลี่ยน การทำงานเป็นเงินและบำรุงให้ส่วนรวมผ่านระบบภาษีอากร หรือการบริจาคให้มูลนิธิทำงานสงเคราะห์แทนตน)

การช่วยเหลือคนจนมีเหตุผลสนับสนุนในแง่เศรษฐกิจ กล่าวคือ ช่วยลดปัญหาความขัดแย้งรุนแรง (Social disorder) เนื่องจากหากปล่อยให้สังคมมีการกระจายรายได้ที่เหลื่อมล้ำกันมาก คนจนไม่มีทางออกอื่นการพัฒนาตนเอง อาจจะรวมตัวกันสร้างความไม่สงบเรียบร้อย หรือแม้กระทั่งปล้นสดมภ์ ซึ่งจะกลายเป็นภัยต่อชีวิตทรัพย์สินและมีผลทางลบต่อภาวะเศรษฐกิจส่วนรวม มีผลในเชิงลบต่อระบบเศรษฐกิจส่วนรวม (negative externality ทำให้สังคมส่วนรวมจะต้องต้องจ่ายภาษีที่ไม่เกิดประโยชน์ เช่น ภาษีด้านการรักษาความปลอดภัย เช่น การจ้างยามและตำรวจ) ปรากฏการณ์ทำนองนี้มีในบางประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำอย่างมากเช่นทวีปแอฟริกา

การออกแบบนโยบายเกื้อหนุนคนจน

การออกแบบระบบเกื้อกูลของสังคมทำได้หลายรูปแบบ โดยภาครัฐหรือองค์กรมหาชน หรือผสมผสานทั้งสองแบบ ระบบเกื้อกูลของรัฐมีข้อดีที่รัฐมีอำนาจการเก็บภาษีมีงบประมาณสนับสนุน มีหน่วยราชการทำหน้าที่ปฏิบัติ แต่มีจุดอ่อนได้แก่ความไม่คล่องตัวของระบบราชการ การทำงานที่อิงกฎและระเบียบ ไม่อิงข้อมูลวิชาการและไม่ใช้เครื่องชี้วัด รวมทั้งต้นทุนของการบริหารความช่วยเหลืออาจจะสูง ระบบเกื้อกูลที่ดำเนินการโดยองค์กรมหาชน (non-profit public organization) ใช้แนวคิด Club Theory มีความคล่องตัวกว่า ต้นทุนต่ำ แต่ข้อเสียเปรียบคือ มีพลังน้อยกว่าภาครัฐ อาศัยเงินบริจาคหรือรายได้อื่นๆ ไม่มีอำนาจการจัดเก็บภาษี การผสมผสานระบบเกื้อกูลโดยให้องค์กรมหาชนเป็นหน่วยปฏิบัติ และฝ่ายราชการทำหน้าที่กำกับ น่าจะเป็นแนวทางที่เหมาะสม

การออกแบบระบบความช่วยเหลือของสังคม สามารถทำได้หลายรูปแบบ เช่น

- การให้เป็นเงินหรือสินค้า (สงเคราะห์) ซึ่งจำเป็นสำหรับกลุ่มยากจนอย่างมาก

- โครงการส่งเสริมการผลิต หรือระบบตลาด เพื่อลดต้นทุนหรือเพิ่มผลิตภาพ
- การสร้างงานให้แก่คนยากจน
- การอบรมอาชีพระยะสั้น
- การสนับสนุนสมาชิกของครัวเรือนยากจนในด้านการศึกษา ฯลฯ

นิยามความยากจนและความด้อยโอกาส

การวัดความยากจน การศึกษาในอดีตส่วนใหญ่จะนึกถึงตัวเงิน คือการวัดรายได้เปรียบเทียบกับ "เส้นความยากจน" อมาตยา เซ็น^๕ เสนอว่า ควรจะพิจารณามิติอื่นๆ คือ สภาพความด้อยโอกาส เช่น การเจ็บป่วย พิกัด การไม่มีโอกาสได้รับบริการพื้นฐานจากสังคม (ไม่มีประปา ไฟฟ้า ด้อยการศึกษา ฯลฯ) ปัจจุบันมีรายงานวิจัยที่พยายามวัดสภาพความด้อยโอกาส ควบคู่กับการเสนอว่าคนจนควรมี "สิทธิ์" ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ (หลักการ entitlement) ปัจจุบันมีรายงานการวิจัยที่เสนอให้วัดสภาพความด้อยโอกาส (deprivation) ซึ่งเป็นเครื่องชี้วัดเสริมจากความยากจนที่พิจารณาเฉพาะรายได้

การวัดความยากจนในการวิจัยนี้คำนึงถึง

- รายได้
- อาชีพและการทำงาน (ความมั่นคงของอาชีพและรายได้)
- สภาพความเป็นอยู่ (สภาพบ้าน การประปา การได้รับปัจจัยสี่ครบถ้วน)
- การพัฒนาขีดความสามารถในระยะยาว (การศึกษา โอกาสการฝึกอาชีพ โอกาสการลงทุนและการได้รับสินเชื่อ ฯลฯ)
- การขาดข่าวสารข้อมูลและเครือข่าย (การส่งเคราะห์และเกลือเกลือกัน การขาดข้อมูลโอกาสการมีงานทำ ...)
- ทักษะคติต่อการทำงาน การย้ายถิ่นฐาน การสมัครงาน การลงทุนในอาชีพอิสระของตนเอง และพฤติกรรมการใช้จ่ายบริโภค (การพนัน การรอโชคชะตา ...)

^๕ ในหนังสือชื่อ Poverty and Famine ศาสตราจารย์เซินศึกษาปรากฏการณ์ความยากจนและอดอยาก (การที่มีคนเสียชีวิตและไร้ที่อยู่อาศัย จำนวนมาก) ในอดีตเช่น ความยากจนในบังคลาเทศ เช่นอ้างว่า การเสียชีวิตของผู้คนจำนวนมากมิใช่เป็นเพราะอุปทานของอาหารที่ลดลง ความแปรผันของสภาพภูมิอากาศเป็นเพียงปัจจัยหนึ่งที่ลดอุปทานของอาหาร แต่ความจริงถ้าระบบสังคม ปรับเปลี่ยนวิธีการจัดสรรอาหารและรายได้ (ซึ่งอยู่ในวิสัยที่ทำได้ไม่ยาก) ก็มากพอเพียงที่จะช่วยชีวิตคนเหล่านี้ได้ สรุปว่าความยากจนและเสียชีวิตของคนจำนวนมาก ไม่ใช่เพราะขาดอุปทาน แต่เพราะการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่เหมาะสม และขาด entitlement

เครื่องชี้วัดความยากจน

หมายถึง การนับจำนวนคนที่มียาได้ต่ำกว่า "เส้นความยากจน" การวัดเส้นความยากจน ส่วนใหญ่ยึดแนวคิดของธนาคารโลก โดยเริ่มจาก ก. การคำนวณ "คาลอรี" ที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ จำแนกตามวัย เด็ก-ผู้ใหญ่ ชาย-หญิง อาชีพ (เกษตรกรและผู้ใช้แรงงานใช้พลังงานสูงกว่า คนที่ทำงานในสำนักงาน) ข. การแปลงค่าคาลอรีเป็นค่าเงิน เรียกว่า "รายจ่ายอาหาร" ค. สำหรับรายจ่ายหมวดอื่นๆ นอกเหนือจากอาหาร มักจะใช้ข้อสมมติว่าเป็นร้อยละเท่าใดของรายจ่ายอาหาร ง. ดัชนีค่าครองชีพ คำนึงถึงความแตกต่างระหว่างภูมิภาค (ในอดีตใช้เลขดัชนี Consumer Price Index ของแต่ละภาคเป็นตัวแทน ซึ่งไม่ใช่เครื่องวัดที่ดี เพราะดัชนีดังกล่าวออกแบบสำหรับ "การวัดข้ามเวลา" ไม่ได้เปรียบเทียบระหว่างพื้นที่โดยใช้ "ราคาที่สัมพันธ์" การพัฒนา spatial price variation ในประเทศไทยเพิ่งเริ่มมีไม่นาน จากผลงานของศาสตราจารย์คัควนี นักเศรษฐมิติที่มีชื่อเสียง ทำงานร่วมกับสภาพัฒน์ฯ สนับสนุนโดยธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย)

เลขดัชนีความยากจน ที่นับจำนวนคนที่มียาได้ต่ำกว่า "เส้นความยากจน" เรียกว่า Head-count method ซึ่งมีข้อดีและข้อเสียในตัวเอง ข้อดีคือเข้าใจง่าย ข้อเสียคือไม่สะท้อน "ดีกรี" ของความรุนแรงของการขาดแคลน เพราะในกลุ่มจนนั้นมีบางส่วน "จนรุนแรง" (ดร.เมธี ครองแก้วและคณะ เรียกว่า จนดักดาน คำภาษาอังกฤษเรียกว่า ultra-poor)

เครื่องชี้วัดความยากจนในการศึกษาครั้งนี้พิจารณาสองมิติ คือ

- ก) เครื่องชี้วัดที่มีรูปธรรมชัดเจน เช่น เงินเดือนค่าจ้างและรายได้ สภาพบ้าน การพิการและเจ็บป่วย อาชีพที่มีความมั่นคงโดยเปรียบเทียบ
- ข) เครื่องชี้วัดที่ไม่เป็นรูปธรรม เช่น ทศนคติของประชากร

4.3 วัดอุปสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพความยากจน (poverty incidence) และสภาพความด้อยโอกาสของครัวเรือนและชุมชน ตลอดจนสาเหตุของความยากจน
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบพฤติกรรมครัวเรือนที่ยากจนกับครัวเรือนที่เคยยากจน เพื่อให้เข้าใจพฤติกรรม การปรับตัวของครัวเรือนที่สามารถหลุดพ้นจากกับดักความยากจนและเงื่อนไขในการหลุดพ้นจากความยากจน

3. เพื่อศึกษาพลวัตของความยากจนในการเปลี่ยนสถานะเข้าออกจากรดับความยากจน อันเนื่องมาจากสถานะความยากจนที่มีความไม่แน่นอน และศึกษาโอกาสในการเพิ่มความสามารถของกลุ่มคนยากจน
4. เพื่อศึกษาทัศนคติเกี่ยวกับการทำงาน การประกอบอาชีพ การอพยพย้ายถิ่น การปรับตัวและความคาดหวังต่อความยากจนของครัวเรือนยากจน
5. เพื่อศึกษาและเสนอแนะแนวทางหรือยุทธศาสตร์การหลุดพ้นจากความยากจน
6. เพื่อระบุกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลโดยตรง

4.4 ขอบเขตการวิจัย

ในการศึกษาสภาพความยากจน สภาพความด้อยโอกาสของครัวเรือน พร้อมทั้งพฤติกรรมและทัศนคติ จะทำการศึกษาโดยสุ่มตัวอย่างครัวเรือนทั่วประเทศ โดยจะเน้นศึกษาครัวเรือนยากจนและครัวเรือนที่เคยยากจนจำนวน 3,000 ตัวอย่าง เพื่อใช้ในการศึกษาพลวัตและศึกษาเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างกลุ่มครัวเรือนสองกลุ่ม สำหรับการศึกษาวิธีการปรับตัวของครัวเรือนที่เคยยากจนให้หลุดพ้นจากความยากจน จะศึกษาเพื่อให้ทราบถึงเงื่อนไขและโอกาสในการเพิ่มความสามารถของครัวเรือนยากจนให้หลุดพ้นจากรดับความยากจน

4.5 ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

ข้อมูลสำมะโนประชากร ปีพ.ศ.2533 และปีพ.ศ. 2543 ข้อมูลการสำรวจครัวเรือนของคนจนและครัวเรือนของคนที่เคยจนทั้งหมดจำนวน 3,000 ตัวอย่าง โดยแบ่งการสำรวจออกเป็น 2 ครั้ง คือ ก่อนการใช้จ่ายงบประมาณและหลังการใช้จ่ายงบประมาณ การสำรวจนี้จะทำให้ทราบข้อมูลเชิงปริมาณเกี่ยวกับระดับการศึกษาและอาชีพของสมาชิกในครัวเรือน การย้ายถิ่นฐาน ระดับการศึกษา (ของตนเองหรือลูกหลาน) การตกงานหรือถูกเลิกจ้างงาน สถานการณ์และข้อจำกัดในการทำงาน ฯลฯ อีกทั้งข้อมูลเชิงคุณภาพซึ่งจะเกี่ยวข้องกับความต้องการให้สมาชิกในครัวเรือนได้รับการศึกษา การรวมตัวกันภายในชุมชน การมีเครือข่าย การเข้าร่วม และกิจกรรมการพัฒนาตนเอง การได้รับหรือไม่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยราชการ การแสวงหาอาชีพหลังการว่างงาน ความต้องการให้ช่วยเหลือ ความถี่และปริมาณความต้องการ ฯลฯ

4.6 วิธีการวิจัย

1. ลํารวจข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนและสมาชิกในครัวเรือน ข้อมูลที่ได้รับอยู่ในรูป Longitudinal data ที่แสดงพลวัตของความยากจน และเปรียบเทียบพฤติกรรมระหว่างกลุ่มครัวเรือนที่ยากจน กับกลุ่มครัวเรือนที่เคยยากจน ซึ่งสามารถสร้างเป็นฐานข้อมูลของกลุ่มคนจนต่อไป
2. ศึกษาสภาพความยากจนและสภาพความด้อยโอกาสของครัวเรือนยากจน ซึ่งทำให้ทราบสาเหตุของความยากจน
3. วิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติเพื่อทดสอบสมมติฐานของงานวิจัย
4. สร้างแบบจำลองทางเศรษฐมิติเพื่อศึกษาโอกาสการเพิ่มความสามารถ (capability enhancement) ของกลุ่มครัวเรือนยากจน เช่น โอกาสการได้รับการศึกษาของเยาวชนที่อยู่ในครัวเรือนที่ยากจน โอกาสการมีงานทำและอาชีพ ค่าจ้างและเงินเดือนตลอดอายุการทำงานเปรียบเทียบกับครัวเรือนกลุ่มอื่นๆ
5. ลํารวจทัศนคติและพฤติกรรมของกลุ่มครัวเรือนที่ยากจนกับกลุ่มครัวเรือนที่เคยยากจน และศึกษาเปรียบเทียบความแตกต่างของสองกลุ่ม
6. ศึกษาหาแนวทางหรือยุทธศาสตร์การหลุดพ้นจากความยากจน เช่น ยุทธศาสตร์การรวมตัวกันเป็นเครือข่ายภายในชุมชน เพื่อเพิ่มผลผลิตภาพของการทำงาน เพิ่มอำนาจการตลาด หรือการเรียกร้องความช่วยเหลือจากหน่วยงานการ
7. ประเมินความเป็นไปได้ในการใช้หลักการ Economics of targeting นั่นคือ การระบุกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลโดยตรง

4.7 สมมติฐานของการวิจัย

จากแบบลํารวจ จะนำผลไปวิเคราะห์โดยใช้เทคนิคทางสถิติและแบบจำลอง โดยกำหนดสมมติฐานของการวิจัยที่จะทดสอบดังนี้

- H1 : ครัวเรือนยากจน มีอัตราการอพยพย้ายถิ่นโดยเฉลี่ยสูงกว่าครัวเรือนทั่วไป (มีข้อยกเว้นสำหรับครัวเรือนยากจนที่มีอายุมาก ซึ่งยอมรับสภาพความยากจน ความสิ้นหวังท้อแท้)

เหตุผล เพราะคนจนต้องการแสวงหาอาชีพใหม่ หรือทางเลือกใหม่ เพราะสภาพปัจจุบันครัวเรือนอาศัยอยู่อย่างแออัด ดังนั้นการอพยพย้ายถิ่นน่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นมากกว่าที่จะแย่ลง

H2 : คริวเรือนยาจนจำนวนมากการตกในสภาพ"กับดักความยากจน" เนื่องจากปัจจัย/อุปสรรคต่อไปนี้

- การพิการ หรือเจ็บป่วยเรื้อรัง
- การเล่นการพนัน
- อายุมาก
- ทักษะคิดต่อความเลียง ไม่ยอมรับสภาพการทำงานประเภท"หนักเอาเบาสู้"
- ขาดความเชื่อมั่นและประสบการณ์ของทำงาน
- ขาดข้อมูลข่าวสารและเครือข่ายเกี่ยวกับอาชีพการทำงาน
- ขาดการรวมตัวกับเพื่อนบ้าน-กลุ่มอาชีพ (เครือข่าย)

H3 : คริวเรือนจำนวนหนึ่ง (ส่วนน้อย) สามารถหลุดพ้นจากกับดักความยากจนได้
เหตุผล

- มีทัศนคติพร้อมเผชิญความเสี่ยง ยอมรับการเปลี่ยนงาน ย้ายถิ่นฐาน หรือการลงทุนกิจการเล็กๆของตนเองแทนการเป็นลูกจ้าง
- การมีเพื่อนและเครือข่ายทางสังคม
- ลูกและญาติมีโอกาสได้รับการศึกษา มีอาชีพการงานที่ดี ให้การอุปถัมภ์
- โอกาสเอื้ออำนวย

H4 : คริวเรือนกลุ่มหนึ่งไม่มีความหวังหลุดพ้นจากกับดักความยากจน ทั้งนี้จะสันนิษฐานในขั้นต้นว่า จะพบมากในกลุ่มผู้สูงอายุ ซึ่งด้อยการศึกษา และอาศัยอยู่ในเขตชนบท

เหตุผล

- คนที่สูงอายุแต่ขาดประสบการณ์ทำงาน หรือตกงาน ความคาดหวังได้งานทำใหม่มีน้อย
- เป็นกลุ่มที่มีทัศนคติกลัวความเสี่ยง
- ไม่มีเครดิต

4.8 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1. การสำรวจสามารถสร้างฐานข้อมูลคนยากจน ที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการศึกษาทั้งสภาพปัจจุบันและการเปลี่ยนแปลง อีกทั้งเพื่อติดตามและตรวจสอบระบบช่วยเหลือของสังคมในการวัดปริมาณและคุณภาพของการจัดสรรงบประมาณเพื่อสังคม

2. รฐานข้อมูลคนยากจนทำให้สามารถระบุกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลในโครงการต่างๆได้โดยตรง
3. ทราบสาเหตุและเงื่อนไขการหลุดพ้นจากความยากจน ซึ่งนำไปสู่แนวทางและมาตรการในการช่วยให้คนยากจนสามารถหลุดพ้นจากกับดักความยากจน

4.9 ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา

โครงการศึกษานี้จะใช้ระยะเวลาในการศึกษา 2 ปี ซึ่งจะแบ่งเป็นกิจกรรมดังนี้

แผนการทำงาน	ปีที่ 1				ปีที่ 2			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8
1. สํารวจข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจและสังคม พฤติกรรม และทัศนคติของครัวเรือนและสมาชิกในครัวเรือน • ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในและต่างประเทศ • ออกแบบแบบสอบถามที่จะใช้ในการสำรวจ • ทดสอบแบบสอบถามพร้อมทั้งปรับปรุง • ออกสำรวจกลุ่มตัวอย่าง • นำแบบสอบถามที่ได้รับมาจัดให้อยู่ในรูปของการวิเคราะห์								
2. ศึกษาสภาพความยากจนและสภาพความด้อยโอกาส สาเหตุความยากจน เปรียบเทียบระหว่างกลุ่มครัวเรือนที่ยากจน กับกลุ่มครัวเรือนที่เคยยากจนและทดสอบสมมติฐานของการวิจัย • ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในและต่างประเทศ • นำข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามมาวิเคราะห์ ทดสอบสมมติฐานและประมวลผลการศึกษา • จัดสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับผลการศึกษา • สรุปผลการศึกษา								

แผนการทำงาน	ปีที่ 1				ปีที่ 2			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8
3. ศึกษาพฤติกรรม การปรับตัวของครัวเรือนที่สามารถหลุดพ้นจากกับดักรายได้ปานกลางและเงื่อนไขในการหลุดพ้นจากรายได้ปานกลาง • ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในและต่างประเทศ • นำข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามมาวิเคราะห์และประมวลผล • จัดสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับผลการศึกษา • สรุปผลการศึกษา								
4. ศึกษาแบบจำลองทางเศรษฐมิติเพื่อศึกษาโอกาสการเพิ่มความสามารถ (capability enhancement) ของกลุ่มครัวเรือนยากจน • ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในและต่างประเทศ • สร้างแบบจำลองทางเศรษฐมิติ • นำข้อมูลจากการสำรวจมาวิเคราะห์กับแบบจำลอง • วิเคราะห์ผลการศึกษา • จัดสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับผลการศึกษา • สรุปผลการศึกษา								
5. ศึกษาหาแนวทางหรือยุทธศาสตร์การหลุดพ้นจากรายได้ปานกลาง • ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในและต่างประเทศ • นำข้อมูลจากการสำรวจมาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทาง • เสนอแนะแนวทางที่ได้รับจากการศึกษา • จัดสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับผลการศึกษา								

แผนการทำงาน	ปีที่ 1				ปีที่ 2			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8
กับผลการศึกษา								
• สรุปผลการศึกษา								
6. ประเมินความเป็นไปได้ในการใช้หลักการ Economics of targeting นั่นคือ การระบุกลุ่มเป้าหมาย								
• ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในและต่างประเทศ								
• ประสานงานกับสำนักงานประมาณเพื่อศึกษาแนวทางการจัดสรรงบประมาณแบบเดิมและนำหลักการ Economics of targeting มาประยุกต์ใช้								
• เสนอแนวทางการจัดสรรงบประมาณที่ได้จากการศึกษา								
• จัดสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับผลการศึกษา								
• สรุปผลการศึกษา								

เอกสารอ้างอิง

- Atkinson, Anthony 1989 *Poverty and Social Security*, Hemel Hempstead, UK: Harvester Wheatsheaf.
- Bigman, David, et.al. 2000 "Community targeting for poverty reduction in Burkina Faso," *World Bank Economic Review*, 14(1): 167-193.
- Binmore, Ken G. 1984 "Game theory and the social contract, Part I", London School of Economics and Political Science, Department of Mathematics.
- Braithwaite, R. 1955 *Theory of Games as a Tool for the Moral Philosopher*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hagenaars, A.J.M. 1986 *The Perception of Poverty*, Amsterdam: North-Holland.
- Hagenaars, A.J.M. 1991 "The definition and measurement of poverty," in *Economic Inequality and Poverty*, ed. by Lars Osberg, Armonk, N.Y.: ME Sharpe Inc.
- Harrington, Michael 1962 *The Other American: Poverty in the United States*, N.Y.: Macmillan.
- Harsanyi, John 1977 "Morality and the theory of rational behavior," *Social Research*, 44: 623-656.
- Hentschel, Jesko, et al. 2000 "Combining census and survey data to trace the spatial dimensions of poverty: a case study of Ecuador," *World Bank Economic Review*, 14 (1): 147-65.
- Latsis, Spiro J. 1972 "Situational determinism in economics," *British Journal of Philosophical Sciences*, 23: 207-245. Also published in *The Philosophy and Methodology of Economics*, Vol.3, ed. by Burce J. Caldwell, An Elgar Reference Collection.
- Ravallion, Martin 1988 "Expected poverty under risk-induced welfare variability," *Economic Journal*, 98(393): 1171-1182.
- Rawls, John 1971 *A Theory of Justice*, Cambridge: Belknap Press.
- Ricketts, E.R. and I.S. Sawhill 1988 "Defining and measuring the underclass," *Journal of Policy Analysis Management*, 7(Winter): 316-325.
- Ruggles, Patricia and Robertson Williams 1989 "Longitudinal measures of poverty," *Review of Income and Wealth*, 35(September).
- Scanlon, T. 1982 "Utilitarianism and contractarianism," in *Utilitarianism and Beyond*, eds. by A. Sen and B. Williams, Cambridge: Cambridge University Press, pp.103-28.

- Sen, A.K. 1979 "Issues in the measurement of poverty," *Scandinavian Journal of Economics*, 81: 285-307.
- van de Walle, Dominique and Kimberly Nead, eds. 1995 *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, Baltimore, MD: Johns Hopkins Press.
- Yaari, M.E. and M. Bar-Hillel 1984 "On dividing justly," *Social Choice and Welfare*, 1: 1-24.

บทที่ 5

โครงการวิจัยที่ 3

ภาระภาษีและการกระจายประโยชน์จากรายจ่ายรัฐบาล

5.1 กล่าวนำ

ในการทำหน้าที่บริหารกิจการของประเทศ รัฐบาลและหน่วยราชการมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากในแต่ละปี เพื่อจัดทำกิจกรรมสาธารณะ (Public Goods) หรือกิจกรรมที่ทำให้เกิดผลกระทบภายนอกเชิงบวก (Externality) เช่น กิจกรรมด้านการพัฒนา การรักษาความสงบเรียบร้อย การศึกษา การสาธารณสุข และการจัดสวัสดิการเพื่อสังคม งบประมาณเหล่านี้มาจากรายได้ของภาครัฐซึ่งส่วนใหญ่มาจากภาษีอากรซึ่งสามารถจำแนกออกเป็น ภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อม ซึ่งจัดเก็บจากฐานภาษีหลายประเภท ได้แก่ ภาษีรายได้ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีศุลกากร การเก็บภาษีมีผลกระทบในสังคมอย่างกว้างขวางและซับซ้อน มีผลกระทบต่อราคาสินค้า ต่อกำไรต่อหน่วยธุรกิจ ต่อเงินปันผล และต่อค่าจ้างเงินเดือน เนื่องจากผู้ชำระภาษีซึ่งเป็นหน่วยผลิตหรือหน่วยนำเข้าสินค้าและบริการจะผลักภาระต่อไปยังราคาสินค้า โดยภาษีบางประเภทสามารถผลักภาระไปข้างหน้าทั้งหมด (Forward shifting) เช่น ภาษีทางอ้อมซึ่งผลท้ายที่สุดผู้บริโภคเป็นผู้รับภาระ ภาษีบางประเภทที่ผลักภาระไปข้างหน้าได้ยาก เนื่องจากสภาพการแข่งขันสูง การเพิ่มราคาทำได้ยาก จะเกิดผลการผลักถอยหลัง (backward-shifting) ในอัตราสูง

นอกจากความซับซ้อนดังกล่าวแล้วโครงสร้างภาษีอากรยังมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา (ทุกปี) ได้แก่ การปรับเปลี่ยนอัตราภาษี การเปลี่ยนฐานภาษี การปรับปรุงภาษีศุลกากรตามข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ หรือมาตรการของรัฐบาลที่ประกาศในแต่ละปี ตัวอย่างเช่น การอนุญาตให้หักค่าลดหย่อนและค่าใช้จ่ายของผู้เสียภาษี มีผลทำให้ "รายได้สุทธิ" ที่ใช้คำนวณภาษีลดลง เป็นต้น ข้อมูลแสดงการเปลี่ยนแปลงมาตรการสามารถสืบค้นได้ไม่ยากนัก แต่การวิเคราะห์เป็นภาพรวมของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีอากรเป็นหัวเรื่องซับซ้อน ซึ่งจะต้องอาศัยนักวิเคราะห์ที่มีความรู้ความชำนาญ ในต่างประเทศมีสถาบันวิจัยที่ทำงานเฉพาะด้าน เช่น สถาบัน Institute of Fiscal Studies ในประเทศอังกฤษ สถาบัน Brookings และ National Bureau of Economic Analysis ในสหรัฐอเมริกา ในประเทศไทย การศึกษาวิจัยเพื่อติดตามนโยบายภาษีและรายจ่ายรัฐบาล ยังมีน้อย หน่วยราชการไม่มีเวลาสำหรับการทำงานวิเคราะห์เชิงลึกและไม่มีแรงจูงใจหรือแรงกดดันให้ทำเช่นนั้น

การวิจัยเกี่ยวกับภาษีอากร กระทรวงการคลังและหน่วยราชการกำกับระบบเศรษฐกิจมหภาค มักมีอคติ และให้ความสำคัญต่อผลลัพธ์ในแง่รายได้เข้ารัฐ แต่การวิเคราะห์ในเชิงลึกเช่นหัวข้อผลกระทบของ ภาษีต่อการกระจายรายได้ มีน้อย ผลงานวิจัยมักจะดำเนินการโดยสถาบันการศึกษา (วิทยานิพนธ์ ของนักศึกษาระดับปริญญาโท-เอก ซึ่งไม่ได้ทำงานอย่างต่อเนื่อง ทั้งหัวข้อการวิเคราะห์มักจะ"เจาะจง" ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพื่อให้จบทันเวลา เพราะการทำงานเป็น"รายบุคคล" ไม่อาจจะครอบคลุมเนื้อหา กว้างเกินไป) งานวิจัยนี้จึงมุ่งเน้นผลกระทบจากภาระภาษี รายจ่ายรัฐบาลและความเป็นไปได้ในการ ขยายฐานภาษีของท้องถิ่น รวมถึงผลกระทบที่เกิดจากการขยายฐานภาษีนั่น

5.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

โครงการวิจัยนี้ต้องการขยายความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผลของมาตรการภาษีและรายจ่ายภาครัฐ ต่อ การกระจายรายได้และการสร้างความเป็นธรรม โดยกำหนดวัตถุประสงค์สำคัญหกประการ

ประการแรก วิเคราะห์ผลกระทบต่อการกระจายรายได้ จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บ (รวมภาษีท้องถิ่น) กล่าวคือ ศึกษาภาระภาษีของประชาชนแต่ละกลุ่ม (ภาระภาษี หมายถึง ภาษีต่อรายได้) กำหนดให้ครัวเรือนเป็นหน่วยวิเคราะห์ การจำแนกครัวเรือนสามารถทำได้หลายทาง มิติหนึ่งคือจำแนกตามรายได้ (จน-รวย) ตามอาชีพ (แรงงาน ผู้ประกอบการ เจ้าของทุน) และภูมิภาค¹

ประการที่สอง วิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของภาษี (tax mixture) ซึ่งมีผลลัพธ์ต่อโครงสร้างภาษี (ก้าวหน้าหรือถอยหลัง) ผลลัพธ์ต่อระดับสวัสดิการของประชาชน โดยเน้นการวิเคราะห์ไปข้างหน้า (forward-looking) กล่าวคือ ก) การเปลี่ยนแปลงภาษีที่จะต้องเกิดขึ้นในอนาคต จากข้อตกลงการค้า ซึ่ง ทำให้ภาษีศุลกากรลดลง ข) การเปลี่ยนแปลงตามนโยบาย (การตั้งสถานการณ์สมมติ ตัวอย่างเช่น รัฐ

¹ การวิจัยครั้งนี้จะช่วยสะสมความรู้ให้ต่อเนื่อง (จากผลงานวิจัยดำเนินการโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2541¹ การศึกษาครั้งนั้นครอบคลุมปี 2529 2533 และ 2537) โดยจะครอบคลุมปี 2539 2541 และ 2543¹ จากผลวิเคราะห์แต่ละภาษี นำมารวมกันเพื่อให้เห็นภาพรวมว่า ภาษีมีโครงสร้างก้าวหน้าหรือถอยหลัง? เปลี่ยนแปลงอย่างไรในแต่ละปี? หน่วยวัด ภาษีเปรียบเทียบกับรายได้ (ร้อยละ) นอกจากนี้ดูลักษณะ "การกระจุกตัว" (Concentration curve) ของภาษีเปรียบเทียบกับรายได้¹

บาลต้องการเพิ่มภาษีทางตรงและลดภาษีทางอ้อม² หรือต้องการเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม โดยลดอัตราภาษีชนิดอื่น)³

ประการที่สาม ศึกษาต้นทุนของการจัดเก็บภาษี หมายถึง ค่าใช้จ่ายของรัฐในการเก็บรายได้ภาษี ซึ่งต่างกันตามประเภทภาษี เนื่องจากภาษีบางอย่างจัดเก็บได้ง่าย จุดจัดเก็บจำนวนน้อย เป็นการเก็บทอดเดียว เช่นภาษีสรรพสามิต ภาษีศุลกากร แต่ภาษีบางชนิดจัดเก็บยาก มีค่าใช้จ่ายสูง และมีผลต่อต้นทุนของผู้เสียภาษี ต้นทุนของภาษีมีความหมายสองนัย นัยที่หนึ่ง คือ ต้นทุนการจัดเก็บ (collection cost) ต่อหน่วยจัดเก็บ (รัฐบาล) นัยที่สอง คือ ต้นทุนการปฏิบัติตาม (compliance cost เช่น การทำบัญชี ค่าจ้างเจ้าหน้าที่ ฯลฯ)

ประการที่สี่ ศึกษาความเป็นไปได้ในการขยายฐานภาษีของท้องถิ่น โดยใช้กรณีศึกษาและการนำร่องสืบเนื่องจากปัจจุบันฐานภาษีของท้องถิ่นมีน้อย และความพยายามจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่ำ ในระดับนโยบายมีความชัดเจนว่า คณะกรรมการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจะผลักดันมาตรการขยายฐานภาษีให้ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารเงิน/งาน อย่างไรก็ตามถึงแม้มีการแก้กฎหมายขยายฐานภาษีของท้องถิ่น ไม่ได้เป็นเครื่องประกันว่าท้องถิ่นจะมีรายได้เพิ่มขึ้นเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะมีข้ออ้างสองประการ ก) ขาดความรู้และเทคนิคการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี ข) สภาพเศรษฐกิจและการเมืองท้องถิ่นไม่พร้อม การศึกษาศักยภาพการเพิ่มรายได้ของท้องถิ่น และทำให้ภาษีท้องถิ่นช่วยสนับสนุนการสร้างความเป็นธรรมและการกระจายรายได้เป็นสิ่งที่น่าสนับสนุน (ภาษีท้องถิ่นส่วนสำคัญจัดเก็บภาษีที่ดินและบ้าน ซึ่งมีผลสนับสนุน ความเป็นธรรมและมักจะมีโครงสร้างก้าวหน้า) ในทัศนะที่ควรจะเป็น—ควรจะมีโครงการนำร่อง โดยที่หน่วยงานท้องถิ่นที่มีความพร้อมพัฒนาการจัดเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพและความเป็นธรรม การนำร่องจะเกิด

² ขณะนี้มีร่างภาษีอากร พรบ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเป็นเวลานานแล้ว เจตนารมณ์คือจะใช้แทนที่ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ตามโครงสร้างภาษีใหม่จะมีลักษณะเป็นภาษีทรัพย์สิน (ฐานภาษี คำนวณจากมูลค่าของทรัพย์สิน ไม่ใช่พิจารณาจากรายได้อื่นเกิดจากค่าเช่า) การเพิ่มอัตราภาษีชนิดหนึ่งและลดอัตราภาษีอีกชนิดหนึ่ง เพื่อให้รายได้ของรัฐคงที่ (revenue neutral) รัฐบาลสามารถอธิบายกับประชาชนว่า ไม่ต้องการเพิ่มภาระภาษีให้ประชาชน แต่ต้องการปรับโครงสร้างให้มีลักษณะก้าวหน้าและเป็นธรรม

³ คำว่า ภาษีสิ่งแวดล้อม (enviromental tax) หมายถึงการจัดเก็บภาษีจากกิจกรรมที่เป็นผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม ในขั้นการออกแบบจะต้องพิจารณาว่าจะเก็บจากฐานใด? ภาษีสิ่งแวดล้อมไม่ใช่ภาษีที่จัดทั่วไป (ทำนองเดียวกับภาษีมูลค่าเพิ่ม) แต่ต้องเลือกเก็บจากสินค้าหรือบริการบางประเภท ที่เชื่อมโยงกับกิจกรรมการปล่อยมลพิษ เช่น เก็บภาษีการปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ จากภาษีน้ำมัน มักจะจัดเก็บในรูปภาษีสรรพสามิต (excise tax) หรือจากค่าธรรมเนียม

ขึ้นได้จากสองส่วน ส่วนแรกคือการศึกษาเชิงวิชาการ และการตัดสินใจของฝ่ายบริหารท้องถิ่น โครงการวิจัยนี้จะใช้ฐานข้อมูลการเงินการคลังท้องถิ่น (มีข้อมูลของหน่วยงานท้องถิ่นกว่า 3000 หน่วยงาน เริ่มจัดเก็บตั้งแต่ปี 2541)

ประการที่ห้า ศึกษาผลกระทบด้านรายจ่ายรัฐบาล (benefit incidence) โดยวิเคราะห์ว่า รายจ่ายของรัฐบาลในด้านต่างๆ มีส่วนสนับสนุนหรือเป็นประโยชน์ต่อประชาชนกลุ่มต่างๆอย่างไร หน่วยวิเคราะห์คือครัวเรือน⁴ รายจ่ายของภาครัฐบาลจำแนกออกเป็น 4 หมวด ได้แก่ ก) หมวดรายจ่ายการศึกษา ข) หมวดรายจ่ายสาธารณสุข ค) รายจ่ายด้านสวัสดิการสังคม ง) หมวดการลงทุนด้านปัจจัยขั้นพื้นฐาน (การเกษตรและการสื่อสารคมนาคม) หน่วยวิเคราะห์ ครัวเรือน จำแนกออกตามระดับรายได้ (สิบกลุ่ม) จำแนกตามกลุ่มอาชีพ และตามภูมิภาค⁵

ประการที่หก รายจ่ายของภาครัฐสามารถจะปรับเปลี่ยน"องค์ประกอบ"ได้เช่นเดียวกับภาษี (สัดส่วนของรายจ่ายตามแผนงานในอดีตปรับเปลี่ยนตลอดเวลา เช่น การป้องกันประเทศลดลง ในขณะที่รายจ่ายด้านการศึกษา และสาธารณสุขเพิ่มขึ้น) การวิเคราะห์จะเป็นการ"มองไปข้างหน้า" เช่นเดียวกับหัวข้อที่สอง กล่าวคือ ก) เป็นที่ทราบดีว่า รายจ่ายด้านการศึกษาและสาธารณสุข จะสูงเพิ่มขึ้น เนื่องจากข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ให้จัดการศึกษาพื้นฐาน 12 ปี และเป็นการบริการฟรี (แต่ความจริงเป็นภาระด้านการคลังของภาครัฐ) การประกันสุขภาพถ้วนหน้าก็เช่นเดียวกัน กำหนดเป้าหมายขยายขอบเขตการครอบคลุมให้ทั่วถึงทุกคน (จากสภาพปัจจุบันร้อยละ 70 ได้รับการคุ้มครอง) ย่อมจะมีนัยสำคัญด้านการคลังรัฐบาล ข) การวิเคราะห์โดยใช้หลักการ Economics of targeting ซึ่งมีนัยต่อผู้จะได้รับบริการของรัฐ (ตัวอย่างเช่น การศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งจะลดการอุดหนุนลง แต่มีมาตรการเงินเชื่อการศึกษา ซึ่งให้เฉพาะ"กลุ่มเป้าหมาย")

⁴ รายจ่ายของภาครัฐ หลายประเภทมีผลเสมือนการโอนรายได้ เช่น การให้บริการศึกษาหรือสุขภาพของรัฐโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย หรือเก็บในราคาถูก ผู้รับบริการได้ประโยชน์โดยตรง รายจ่ายของภาครัฐในปัจจุบันพื้นฐาน มีผลลดต้นทุนการผลิตของภาคเอกชน

⁵ การจัดสรรรายจ่ายเดิมไม่มีระบบบันทึกข้อมูลว่า จัดสรรลงในจังหวัด/ภูมิภาคใด แต่ในช่วงหลังสำนักงานงบประมาณได้จัดทำข้อมูลที่จำแนกการจัดสรรเงินตามพื้นที่จังหวัด ซึ่งช่วยให้เห็นภาพการจัดสรรเงินตามพื้นที่ซึ่งนับว่าเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา

5.3 ขอบเขตการวิจัย

ในการวิเคราะห์ภาระภาษีและการกระจายประโยชน์จากรายจ่ายรัฐบาล จะทำการวิเคราะห์จากครัวเรือนโดยทำการจำแนกครัวเรือนออกเป็นกลุ่ม ๆ ตามรายได้ (10 กลุ่ม), อาชีพ และภูมิภาค ซึ่งการวิเคราะห์ภาษีจะเป็นการวิจัยเพื่อสะสมความรู้ต่อเนื่องและดูผลการเปลี่ยนแปลงของภาระภาษีซึ่งงานวิจัยนี้จะทำการวิจัยครอบคลุมปี 2539 2541 และ 2543 ส่วนการวิเคราะห์การกระจายประโยชน์จากรายจ่ายของภาครัฐบาลซึ่งมีอยู่น้อยมากในปัจจุบันจะทำการวิเคราะห์โดยจำแนกรายจ่ายรัฐบาลออกเป็น 4 หมวด ได้แก่ ก) หมวดรายจ่ายการศึกษา ข) หมวดรายจ่าย สาธารณสุข ค) รายจ่ายด้านสวัสดิการสังคม ง) หมวดการลงทุนด้านปัจจัยขั้นพื้นฐาน (การเกษตรและการสื่อสารคมนาคม) นอกจากการศึกษาถึงภาระและผลกระทบที่ตกอยู่กับประชาชนกลุ่มต่าง ๆ แล้ว งานวิจัยนี้ยังดูผลจากการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของภาษี โดยใช้ขอบเขตการศึกษาเช่นเดียวกับการวิเคราะห์ภาระภาษีและการกระจายประโยชน์จากรายจ่ายรัฐบาล แต่จะทำการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของภาษีและรายจ่ายรัฐบาล ในเรื่องต้นทุนของภาษีก็นำไปกับการศึกษาหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่จัดเก็บภาษี ส่วนการศึกษาความเป็นไปได้ในการขยายฐานภาษีของท้องถิ่นจะทำการศึกษาจากฐานข้อมูลการเงิน, การคลังท้องถิ่น

5.4 ทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย

ภาระภาษี

เป็นหนึ่งในหัวข้อการวิเคราะห์ที่นักเศรษฐศาสตร์ได้รับความสนใจมาเป็นเวลานาน (นับร้อยปี) แต่การวิจัยเชิงประจักษ์เริ่มในระยะประมาณห้าสิบปีที่ผ่านมา ในสหรัฐ อังกฤษและประเทศพัฒนาแล้วมีสถาบันวิจัยที่ทำงานวิเคราะห์ภาระภาษีอย่างต่อเนื่อง (ในสหรัฐ สถาบัน Brookings Institute และสถาบัน National Bureau of Economic Research ในสหราชอาณาจักร สถาบัน Institute of Fiscal Studies) แต่ในประเทศไทยการวิจัยหัวข้อนี้มีน้อย ส่วนใหญ่ดำเนินการในสถาบันการศึกษา ซึ่งทำได้ในขอบเขตอันจำกัด (ภาษี 2-3 ประเภท การศึกษาด้านรายจ่ายฯ ยังมีน้อย)⁶

⁶ การวิเคราะห์ จำเป็นต้องมีฐานข้อมูลที่ดี เช่น ใช้ผลสำรวจ SES ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ข้อมูลการชำระภาษี (บุคคลหรือนิติบุคคล) จากกรมสรรพากร ในอดีตก่อนหน่วยราชการใช้คอมพิวเตอร์ - การหาข้อมูลสนับสนุนเป็นเรื่องยุ่งยาก แต่ปัจจุบันดีขึ้น มีการสำรวจ SES ทุกสองปีซึ่งทันสมัย การประมวลผลเร็วขึ้น และมีข้อกำหนดการเปิดเผยข้อมูล ตาม พรบ. ข้าราชการข้อมูลของราชการ ข้อมูลด้านการคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่น มีฐานข้อมูลใหม่ที่สำนักงาน

หลักทฤษฎี ภาษีทางตรงเป็นภาษีที่ผลภาระได้ยาก ดังนั้น ผู้ชำระเป็นผู้รับภาระภาษี แต่ภาษีทางอ้อม—ซึ่งส่วนใหญ่มาจากภาษีโภคภัณฑ์ (Commodity tax) การผลภาระภาษีขึ้นอยู่กับโครงสร้างของตลาด ตลาดผูกขาดสามารถเพิ่มราคาสินค้าได้ง่าย โอกาสผลภาระไปข้างหน้าสูง สภาพตลาดแข่งขัน โอกาสผลภาระไปข้างหน้ามีน้อย ทำให้กำไรของหน่วยผลิตลดลง (ผลภาระในรูปเงินปันผล ค่าเช่าเงินเดือน เป็นต้น)

5.5 วิธีการวิจัย

1. วิเคราะห์ผลกระทบต่อการกระจายรายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บ โดยจำแนกครัวเรือนออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ เช่น รายได้(รวย-จน) อาชีพ(แรงงาน ผู้ประกอบการ เจ้าของทุน) ภูมิภาค แล้วทำการวิเคราะห์ภาระภาษีของภาษีแต่ละชนิดที่ตกกับประชาชนแต่ละกลุ่มโดยอาศัยข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน, การสำรวจแรงงานและการมีงานทำ, บัญชีการชำระภาษีของกรมสรรพากร, ภาษีศุลกากร
2. พัฒนาแบบจำลองแบบซิมูเลชัน เพื่อใช้พยากรณ์และวิเคราะห์ผลที่จะเกิดขึ้นกับภาระภาษีของประชาชนเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของภาษี โดยทำการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของภาษีหลาย ๆ แบบ อาศัยข้อมูลจากแหล่งเดียวกับการวิเคราะห์ผลกระทบต่อการกระจายรายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บ
3. ใช้ข้อมูลจากกรมสรรพากร และกรมศุลกากรในการวิเคราะห์ต้นทุนของภาษีเพื่อเปรียบเทียบต้นทุนของภาษีแต่ละชนิด
4. ศึกษาผลกระทบด้านรายจ่ายรัฐบาลซึ่งจะวิเคราะห์ว่ารายจ่ายของรัฐบาลในด้านต่าง ๆ มีการกระจายไปยังกลุ่มต่าง ๆ อย่างไร โดยอาศัยข้อมูลจากรายจ่ายด้านการศึกษาจากสำนักงานปฏิรูปการศึกษา, รายจ่ายด้านสาธารณสุขและการบัญชีจากกระทรวงสาธารณสุข และสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, การจำแนกรายจ่ายงบประมาณตามแผนงานสำนักงานงบประมาณ การจำแนกรายจ่ายตามจังหวัดสำนักงานงบประมาณ
5. ศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการปรับเปลี่ยนองค์ประกอบของรายจ่ายภาครัฐ โดยใช้วิธีซิมูเลชันเน้นการวิเคราะห์ในนโยบายที่ได้มีการอนุมัติหรือมีแนวโน้มว่าจะมีการเปลี่ยนแปลง เช่น นโยบายการจัดการศึกษาพื้นฐาน 12 ปี การประกันสุขภาพถ้วนหน้า

คณะกรรมการสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้การสนับสนุน เริ่มจัดเก็บข้อมูลปี 2542 และจะสะสมต่อเนื่องทุกปี

6. ศึกษาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการขยายฐานภาษีของท้องถิ่น โดยศึกษาถึงศักยภาพการหารายได้ของท้องถิ่นศึกษาจะอยู่ในรูปแบบของการศึกษาโครงการนำร่อง ซึ่งจะใช้ฐานข้อมูลการเงินการคลังท้องถิ่น

5.6 การวิเคราะห์

การวิเคราะห์ภาระภาษี

การวิเคราะห์ภาระภาษี เป็นเรื่องซับซ้อน เพราะความเชื่อมโยงกันระหว่างสาขา (interdependent among sectors) ตัวอย่างเช่น น้ำมันเชื้อเพลิงและไฟฟ้าเป็นปัจจัยการผลิตในเกือบทุกสาขา เมื่ออัตราภาษีเปลี่ยนแปลงย่อมมีผลกระทบต่อต้นทุนและราคาของทุกสาขาการผลิต ภาษีศุลกากร เป็นการจัดเก็บขั้นต้นจากผู้ผลิต (กรณีวัตถุดิบ) หรือผู้ขายส่ง (กรณีสินค้าสำเร็จรูป) ซึ่งจะส่งผ่านไปยังผู้บริโภค อนึ่งสินค้าชนิดเดียวกันอาจถูกเก็บภาษีหลายอย่าง ตัวอย่างเช่น ภาษีน้ำมัน ถูกเก็บในรูปภาษีสรรพสามิต อากรขาเข้า ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีการจำหน่าย (เป็นรายได้เข้า อบจ.)

ความซับซ้อนของเนื้อหา ส่วนสำคัญเกี่ยวกับการผลักภาระภาษี ซึ่งทำให้ราคาสินค้า/บริการเปลี่ยนแปลง การผลักภาระภาษีนี้ไม่ได้เกิดขึ้นลอยๆ แต่ต้องสอดคล้องกับหลักทฤษฎี (ได้แก่ สภาพการแข่งขันหรือผูกขาดในตลาด ความต้องการ และปริมาณอุปทาน อัตราการทดแทนกันระหว่างปัจจัยการผลิต ฯลฯ) ทำให้การวิเคราะห์ภาระภาษีมีความซับซ้อนและทำได้ลำบาก แต่ผลงานบุกเบิกของ Arnold Harberger 1962 ซึ่งว่าการวิเคราะห์ภาระภาษีให้สอดคล้องกับหลักทฤษฎีดูสภาพทั่วไป สามารถทำได้เป็นรูปธรรม ต่อมามีการพัฒนาแบบจำลองทมิูล์ชันที่ปรับเปลี่ยนได้สะดวก เนื่องจากมาตรการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา เช่น การหักค่าลดหย่อนและค่าใช้จ่ายที่มีการปรับเปลี่ยนบ่อยๆ การเพิ่มหรือลดอัตราภาษีที่เกิดขึ้นทุกปี ตัวอย่างเช่น NBER's TAXSIM model (Feenberg and Coultis 1993; Feenberg and Poterba 2000)

สำหรับในประเทศไทยมีงานวิจัยที่เกี่ยวกับภาระภาษีที่ตกกับประชาชนของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2541) สรุปภาพรวมภาระภาษีของภาษีแต่ละประเภท ดังนี้

ภาษีที่มีโครงสร้าง "ก้าวหน้า"

- ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (ก้าวหน้ามาก)
- ภาษีเงินได้นิติบุคคล (ก้าวหน้าอย่างอ่อน)
- ภาษีสรรพสามิต (เป็นกลางหรือก้าวหน้าอ่อน)
- ภาษีท้องถิ่น (ก้าวหน้า)

ภาษีที่ส่วนใหญ่มีลักษณะโครงสร้างถอยหลัง

- ภาษีมูลค่าเพิ่ม
- อากรนำเข้า
- รัฐบาลนิยม

5.7 ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

- การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน
- การสำรวจแรงงานและการมีงานทำ
- Tax profile ของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล (ข้อมูลจัดเก็บโดยกรมสรรพากร)
- ภาษีศุลกากร จำแนกตามหมวดสินค้านำเข้า กรมศุลกากร
- รายงานด้านการศึกษา จากสำนักงานปฏิรูปการศึกษา
- รายงานด้านสาธารณสุข และบัญชีสุขภาพ (National Health Accounts) จากกระทรวงสาธารณสุขและสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข
- การจำแนกรายจ่ายงบประมาณ ตามแผนงาน สำนักงานงบประมาณ
- การจำแนกรายจ่ายตามจังหวัด สำนักงานงบประมาณ

5.8 ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้รัฐบาลทราบถึงภาระภาษีและการกระจายประโยชน์จากรายจ่ายรัฐบาล (Tax Incentive and Benefit Incidence) ที่เกิดกับประชาชนแต่ละกลุ่ม ผลที่เกิดขึ้นกับภาระภาษีและระดับสวัสดิการของประชาชนแต่ละกลุ่มเมื่อองค์ประกอบของภาษี (tax mix) และรายจ่ายรัฐบาล (benefit incidence)
2. ช่วยให้เข้าใจต้นทุนของการเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ เช่น ภาษีศุลกากร, ภาษีสรรพสามิต.
3. ช่วยในการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงภาษี และเป็นเครื่องมือการวิเคราะห์เพื่อช่วยในการจัดสรรงบประมาณ
4. รายจ่ายรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพตรงตามกลุ่มเป้าหมายที่รัฐบาลต้องการทำให้เกิดการกระจายรายได้ที่ดีขึ้น

5.9 ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา

โครงการศึกษานี้จะใช้ระยะเวลาในการศึกษา 2 ปี ซึ่งจะแบ่งกิจกรรมได้ดังนี้

แผนการทำงาน	ปีที่1				ปีที่2			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8
1. การศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบต่อการภาษีและระดับสวัสดิการของประชาชนจากการเปลี่ยนแปลงประกอบของภาษี (tax mix) • ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ • สร้างแบบจำลองทางเศรษฐมิติ • ตรวจสอบแบบจำลองด้วยข้อมูลที่เตรียมไว้ • วิเคราะห์ผลกระทบของภาษี จากการเปลี่ยนแปลงประกอบของภาษี • สรุปผลการศึกษา								
2. การศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบต่อการกระจายรายได้ (การภาษี) ที่มีต่อครัวเรือนกลุ่มต่างๆ • ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ • จัดเตรียมข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน, การสำรวจแรงงาน และการมีงานทำ ฯลฯ • สร้างแบบจำลองทางเศรษฐมิติ • ตรวจสอบแบบจำลองด้วยข้อมูลที่เตรียมไว้ • วิเคราะห์ผลกระทบของภาษีต่อรายได้ของครัวเรือนกลุ่ม								

แผนการทำงาน	ปีที่1				ปีที่2			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8
ต่าง ๆ								
- จัดสัมมนาเสนอผลการศึกษาและรับฟังความคิดเห็น - สรุปผลการศึกษา								
3. การศึกษาต้นทุนของภาษี (ค่าใช้จ่ายของรัฐในการเก็บรายได้ภาษี)								
- ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ - เก็บข้อมูลเกี่ยวกับภาษีประเภทต่าง ๆ ตามหน่วยงานของรัฐ, ค่าใช้จ่ายในการเก็บภาษี - วิเคราะห์ต้นทุนของภาษีแต่ละประเภท - นำผลการศึกษาที่ได้รับจัดสัมมนาระดมความคิดเห็น - สรุปผลการศึกษา								
4. ศึกษาผลกระทบด้านรายจ่ายรัฐบาลที่มีต่อประชาชนกลุ่มต่าง ๆ								
- ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ - สร้างแบบจำลองทางเศรษฐมิติ - ทดสอบแบบจำลองด้วยข้อมูลที่เตรียมไว้ - วิเคราะห์ผลกระทบของรายจ่ายรัฐบาลที่มีต่อประชาชนกลุ่มต่าง ๆ - ผลการศึกษาที่ได้รับนำมาจัดสัมมนาระดมความคิดเห็น - สรุปผลการศึกษา								
5. ศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบรายจ่ายของภาครัฐ								

แผนการทำงาน	ปีที่1				ปีที่2			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8
• ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ • สร้างแบบจำลองทางเศรษฐมิติ • ตรวจสอบแบบจำลองด้วยข้อมูลที่เตรียมไว้ • วิเคราะห์ผลกระทบของรายจ่ายภาครัฐ จากองค์ประกอบที่เปลี่ยนไปของรายจ่ายภาครัฐ • จัดสัมมนาเสนอผลการศึกษาและรับฟังความคิดเห็น • สรุปผลการศึกษา								
6. ศึกษาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการขยายฐานภาษีของท้องถิ่น และผลกระทบที่เกิดขึ้น • ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ • ศึกษาและจัดเตรียมข้อมูลโดยอาศัยฐานข้อมูลการเงินการคลังท้องถิ่น • ศึกษาทางเลือกและรูปแบบของโครงการนำร่อง • วิเคราะห์ผลกระทบจากการขยายฐานภาษีของท้องถิ่น • จัดสัมมนาระดมความคิดเห็นและรับฟังข้อเสนอแนะ • สรุปผลการศึกษา								

เอกสารอ้างอิง

- Ahmad, Ehtisham and Nicholas Stern 1991 *The Theory and Practice of Tax Reform in Developing Countries*, Cambridge University Press.
- Atkinson, A.B. 1994 "The distribution of tax burden," in *Modern of Public Finance*, eds. By John M. Quigley and Eugene Smolensky, Harvard University Press.
- Bakija, Jon and Joel Slemrod 2000 "Does growing inequality reduce tax progressivity? Shoud it? NBER Working Paper No. 7576, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Creedy, John 1999 *Modelling Indirect Taxes and Tax Reform*, Edward Elgar.
- Ettlinger, Michael P. and John F. O'Hare 1998 "The institute on taxation and economic policy tax model," Washington: Citizens for Tax Justice.
- Feenberg, Daniel R. and Elisabeth Coultts, 1993 " An introduction to the TAXSIM model," *Journal of Policy Analysis and Management*, 12(Winter), 189-194.
- Lim, David 1993 "Recent trends in the size and growth of government in developing countries," in *The Growth of the Public Sector: Theories and International Evidence*, ed. By Norman Gemmell, Edward Elgar.
- Mitrusi, Andrew and James Poterba 2000 "The distribution of payroll and income tax burdens, 1979-1999," *National Tax Journal*, 53 (3): 765-793..
- Pechman, Joseph 1985 *Who Paid the Taxes 1966-1985?* Washington D.C.: Brookings Institution.
- Prest, A.R. 1991 "Statistical calculation of tax burden," in *Modernn Public Finance*, Vol.1, ed. By A.B. Atkinson, An Elgar Reference Collection.
- Prest, A.R. et al. 1977 *The State of Taxation*, Susses: The Institute of Economic Affairs,
- US Congress. Joint Committee on Taxation. 1993 *Methodology and Issues in Measuring Changes in the Distributtion of Tax Burdens*. Washington D.C.: US Government Printing Office.
- US Congressional Budget Office 1998 *Estimates of Federal Tax Liabilities for Individuals and Families by Income Category and Family Types for 1995 and 1999*, Washington D.C.

- Yitzhaki, Shlomo and Jeffrey Lewis 1996 "Guideline on searching for a Dalton-improving tax reform: an illustration with data from Indonesia," World Bank Economic Review, 10(3): 541-62.
- Younger, Stephen, et.al. 1999 "Tax incidence in Madagascar: an analysis using household data," World Bank Economic Review, 13(May), 303-31.
- Shoven, John B. and John Whalley 1991 "A general equilibrium calculation of the effects of differential taxation of income from capital in the U.S.," in Modern Public Finance, Vol.1, ed. By A.B. Atkinson, An Elgar Reference Collection.

ภาคผนวก 5-1.

การออกแบบภาษีเพื่อยก

"อัตราความก้าวหน้า"ของภาษีบุคคล

การปฏิรูปภาษีอากร เป็น"หัวเรื่อง"ที่คาดว่าเป็นประเด็นในอนาคต ข้อสังเกตคือ รัฐบาลไทยจำเป็นต้องหาเงินมาชำระหนี้ ซึ่งจะเพิ่มขึ้นมากในระยะห้าปีข้างหน้า (การกู้ยืมหลังวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540-41 ระยะเวลาปลอดหนี้ประมาณสามปี) การปฏิรูปภาษีอากรมีหลายมิติที่จะต้องพิจารณา ได้แก่ ผลลัพธ์ต่อรายได้ ผลลัพธ์ต่อการแข่งขันของประเทศไทย และผลลัพธ์ต่อความเป็นธรรม

ภาษีสามารถทำหน้าที่ Redistribution ได้ ภาษีรายได้และทรัพย์สินเป็นตัวอย่างมาตรฐาน"ภาษีทางตรง" ที่มีโครงสร้างก้าวหน้า เพราะอัตราภาษีกำหนดให้แตกต่างกันระหว่างคนจนคนรวย แต่ทั้งนี้ก็มีข้อจำกัด ภาษีทางตรงมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 30 การเพิ่มขึ้น (หรือลดการหักลดหย่อน) สามารถทำได้แต่ไม่มากนัก อนึ่ง กระแสปัจจุบันหลายประเทศแข่งขัน "ลดภาษีรายได้" เพื่อจูงใจการผลิต

โครงสร้างภาษีของไทย กว่าร้อยละ 70 เก็บจากภาษีทางอ้อม จากภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และภาษีศุลกากร ไม่สามารถกำหนดอัตราที่แตกต่างกันระหว่างคนรวย-คนจน ให้อัตราเดียวกัน แต่ผลลัพธ์ต่อภาระภาษีไม่เท่ากัน เนื่องจากสัดส่วนการบริโภคของคนจน (ต่อรายได้) สูงกว่าคนรวย อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสามารถเลือกเก็บภาษีจาก "สินค้าคนรวย" ในอัตราสูง ส่วนภาษีจาก"สินค้าคนจน" ในอัตราต่ำ ทั้งนี้รัฐบาลจะต้องมีข้อมูลพฤติกรรมการบริโภค และมีหลักทฤษฎีการวิเคราะห์

Yitzhaki and Slemrod เสนอหลักการ welfare dominance เพื่อวิเคราะห์ความก้าวหน้าของอัตราภาษี (และการออกแบบภาษีการบริโภคให้มีลักษณะก้าวหน้า) วิธีการโดยย่อคือการศึกษา concentration curve⁷ ของภาษีบุคคลแต่ละชนิด เช่น อาหาร เครื่องนุ่งห่ม สุรา ไฟฟ้าประปา การขนส่งและสื่อสาร ฯลฯ

⁷ คล้ายคลึงกับเส้น Lorenz แกนแนวนอนวัดประชากร แกนตั้งหมายถึงการบริโภคสินค้า x หรืออีกนัยหนึ่งการเสียภาษีบุคคล x แกน 45 องศา สะท้อนว่าสินค้านั้น—ทั้งคนรวยและคนจนบริโภค neutrality เส้นที่มีลักษณะ concave เหนือเส้น 45 สะท้อนว่าเป็น"สินค้าคนจน" ส่วนเส้นที่มีลักษณะ convex ได้เส้น 45 องศา สะท้อนว่าเป็น"สินค้าคนรวย" แต่ออกแบบภาษีที่คำนึงผลลัพธ์ด้านความเป็นธรรม ควรจะมาจากการวิจัยเชิงประจักษ์ จากแบบแผนการใช้จ่ายบริโภคของครัวเรือน ไม่ควรจะได้จากการ"เดาสุ่ม"หรือใช้ "ทฤษฎีมั่ง" (สำนวนของ ศ.นพ.ประเวศ วะสี)

การวัด progressively ของภาษีบุคคลเกณฑ์ พิจารณาได้จากเส้น Concentration curve เพื่อขยายความและวิธีการให้ชัดเจน ผู้เขียนนำตัวเลขของสำนักงานสถิติแห่งชาติมาใช้ สิ้นค้าจำแนกออกเป็น 20 หมวด (อาหาร เสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม รายจ่ายบ้าน ค่าน้ำค่าไฟฟ้า ฯลฯ)

เพื่อชี้ให้เห็นแนวทางการวิจัย ขอนำเอาตัวเลขรายจ่ายบริโภคของครัวเรือน จากสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ.2541 มาใช้ สิ้นค้าบริโภคนำมาจำแนกเป็น 20 หมวด ตัวอย่างครัวเรือน 23,549 ครัวเรือน

ตารางข้างล่าง แสดง Concentration curve (สดมภ์ที่ 3) สะท้อน ร้อยละสะสม ของการบริโภคตามชั้น (จนที่สุดถึงรวยที่สุด) ค่าสถิตินี้สะท้อนสัดส่วนการบริโภคสินค้านั้นๆ ว่าส่วนใหญ่เป็นของคนรวยหรือคนจนหรือมีลักษณะ"เป็นกลาง"

ข้อสังเกต

"เป็นกลาง" ทั้งคนรวยคนจนบริโภค ใกล้กับเส้น 45 องศา

- รายจ่ายหมวดอาหาร
- รายจ่ายพลังงาน (ไฟฟ้า ประปา)

"สิ้นค้าคนรวย" หมายถึง คนรวยเป็นกลุ่มบริโภครายใหญ่ (สัดส่วนสูง) ตัวอย่างเช่น

- รายจ่ายอาหารที่รับประทานนอกบ้าน คนรวยบริโภคมาก (ร้อยละ 50 บริโภคโดยกลุ่มคนรวย -- Decile 9/10)
- รายจ่ายการสื่อสาร กว่าร้อยละ 72 บริโภคโดยคนรวย (Decile 9/10)

หมวดอาหาร

decile	Freq.	max(pct)	mean(food)	mean(hincome)
1	1,915	.0827028	1654.165	2437.881
2	2,066	.1734349	1761.267	3653.63
3	2,242	.2709844	1821.745	4490.346
4	2,334	.3662007	1861.538	5498.715
5	2,412	.4633896	1950.073	6636.815
6	2,492	.5580599	1968.457	8045.978

7	2,540	.6568019	2092.664	10136.53
8	2,726	.7642582	2127.354	12648.97
9	2,934	.8686361	2124	16791.2
10	3,449	1	2178.829	33541.84

หมวดอาหารที่ซื้อกลับบ้าน (Food taken home)

decile	Freq.	max(pct)	mean(food_tak)	mean(hincome)
1	1,915	.0359343	111.4836	2437.881
2	2,066	.0794695	138.3858	3653.63
3	2,242	.1295421	168.6102	4490.346
4	2,334	.1882726	196.2352	5498.715
5	2,412	.25308	232.5808	6636.815
6	2,492	.3398564	306.1015	8045.978
7	2,540	.4352826	360.0709	10136.53
8	2,726	.5802492	450.2902	12648.97
9	2,934	.7628474	558.4168	16791.2
10	3,449	1	665.9275	33541.84

หมวดเครื่องดื่ม ไม่มีแอลกอฮอล์ (Nonalcoholic beverage)

decile	Freq.	max(pct)	mean(non_alco)	mean(hincome)
1	1,915	.0299483	27.63185	2437.881
2	2,066	.0679123	34.74734	3653.63
3	2,242	.1142468	41.50312	4490.346
4	2,334	.1695946	52.82991	5498.715
5	2,412	.2412537	68.35655	6636.815
6	2,492	.3291438	85.44141	8045.978
7	2,540	.4399409	102.6768	10136.53
8	2,726	.599627	122.2979	12648.97
9	2,934	.7700772	136.5869	16791.2
10	3,449	1	155.1566	33541.84

หมวดเครื่องดื่มมีแอลกอฮอล์ (Alcoholic beverage)

decile	Freq.	max(pct)	mean(alcoholi)	mean(hincome)
1	1,915	.0309302	70.68355	2437.881
2	2,066	.0753	99.77686	3653.63
3	2,242	.128113	109.5419	4490.346
4	2,334	.1809042	120.473	5498.715
5	2,412	.2510726	157.4291	6636.815
6	2,492	.3307215	185.386	8045.978
7	2,540	.422613	221.8004	10136.53
8	2,726	.5472752	245.865	12648.97
9	2,934	.7006837	328.5539	16791.2
10	3,449	1	523.6695	33541.84

หมวดอาหารรับประทานนอกบ้าน (Meal away from home)

decile	Freq.	max(pct)	mean(meal_awa)	mean(hincome)
1	1,915	.0255232	177.4261	2437.881
2	2,066	.0589402	211.0823	3653.63
3	2,242	.0998929	255.1918	4490.346
4	2,334	.1454556	307.6431	5498.715
5	2,412	.205015	388.3847	6636.815
6	2,492	.2751298	475.7969	8045.978
7	2,540	.3643531	614.4645	10136.53
8	2,726	.5027252	758.1357	12648.97
9	2,934	.6787622	981.8388	16791.2
10	3,449	1	1420.325	33541.84

หมวดยาสูบ (Tobacco)

decile	Freq.	max(pct)	mean(tobacco)	mean(hincome)
1	1,915	.0581491	91.37337	2437.881
2	2,066	.1320529	114.1563	3653.63
3	2,242	.2099295	115.8122	4490.346
4	2,334	.2970779	133.4739	5498.715

5	2,412	.3928667	148.5477	6636.815
6	2,492	.5003563	167.7552	8045.978
7	2,540	.6185042	186.0618	10136.53
8	2,726	.7516617	181.7487	12648.97
9	2,934	.8712341	197.4172	16791.2
10	3,449	1	146 4883	33541.84

หมวดเสื้อผ้า (Cloth)

decile	Freq.	max(pct)	mean(cloth)	mean(hincome)
1	1,915	.0520744	232.6997	2437.881
2	2,066	.1118212	248.7633	3653.63
3	2,242	.1750833	258.3269	4490.346
4	2,334	.237621	272.2082	5498.715
5	2,412	.3038015	292.2023	6636.815
6	2,492	.3808474	343.2885	8045.978
7	2,540	.4674172	406.5461	10136.53
8	2,726	.5744618	478.2924	12648.97
9	2,934	.7071212	641.7413	16791.2
10	3,449	1	1115.215	33541.84

หมวดที่อยู่อาศัย (Shelter)

decile	Freq.	max(pct)	mean(shelter)	mean(hincome)
1	1,915	.0409934	558.2585	2437.881
2	2,066	.0955194	710.9579	3653.63
3	2,242	.1534635	786.9224	4490.346
4	2,334	.2163682	873.174	5498.715
5	2,412	.2847385	994.3043	6636.815
6	2,492	.3620141	1121.852	8045.978
7	2,540	.4559763	1369.597	10136.53
8	2,726	.5780722	1621.059	12648.97
9	2,934	.7180849	1932.427	16791.2

10 | 3,449 1 2933.323 33541.84

หมวดพลังงาน (Fuel)

decile	Freq.	max(pct)	mean(fuel)	mean(hincome)
1	1,915	.0612624	216.0621	2437.881
2	2,066	.1288194	231.6985	3653.63
3	2,242	.2038155	253.7279	4490.346
4	2,334	.280311	269.4769	5498.715
5	2,412	.3616614	293.8968	6636.815
6	2,492	.4484087	323.8214	8045.978
7	2,540	.5436419	355.8071	10136.53
8	2,726	.6568581	395.8932	12648.97
9	2,934	.7778313	446.1016	16791.2
10	3,449	1	610.0649	33541.84

หมวดรายจ่ายบ้านเครื่องตกแต่งบ้าน (Decorate)

decile	Freq.	max(pct)	mean(decorate)	mean(hincome)
1	1,915	.059481	120.5112	2437.881
2	2,066	.1306407	138.4424	3653.63
3	2,242	.2112007	150.715	4490.346
4	2,334	.2903543	154.5437	5498.715
5	2,412	.3742478	168.2123	6636.815
6	2,492	.4696863	203.3515	8045.978
7	2,540	.5629309	211.3894	10136.53
8	2,726	.6733724	228.6258	12648.97
9	2,934	.7970332	281.1039	16791.2
10	3,449	1	366.2978	33541.84

หมวดยารักษาโรค (medicine)

decile	Freq.	max(pct)	mean(medicine)	mean(hincome)
1	1,915	.0376987	124.694	2437.881
2	2,066	.0852763	150.803	3653.63

3	2,242	.1428826	178.2453	4490.346
4	2,334	.1950815	177.0249	5498.715
5	2,412	.2589382	208.2185	6636.815
6	2,492	.3342325	250.2368	8045.978
7	2,540	.4117906	300.1571	10136.53
8	2,726	.5303198	357.7531	12648.97
9	2,934	.6498804	433.4468	16791.2
10	3,449	1	989.2653	33541.84

หมวดรายจ่ายบุคคล (personal expenses)

decile		Freq.	max(pct)	mean(personal)	mean(hincome)
1		1,915	.0606165	110.6809	2437.881
2		2,066	.1262416	117.243	3653.63
3		2,242	.1998866	129.6499	4490.346
4		2,334	.2744419	135.3925	5498.715
5		2,412	.3556609	155.9896	6636.815
6		2,492	.4422002	170.0088	8045.978
7		2,540	.5370023	195.3256	10136.53
8		2,726	.6524442	218.7208	12648.97
9		2,934	.7830483	262.4986	16791.2
10		3,449	1	353.1322	33541.84

หมวดการเดินทาง (travel expenses)

decile		Freq.	max(pct)	mean(travel)	mean(hincome)
1		1,915	.0278297	65.32481	2437.881
2		2,066	.0673111	79.37463	3653.63
3		2,242	.1136718	91.62444	4490.346
4		2,334	.1692245	114.9379	5498.715
5		2,412	.2260196	130.9789	6636.815
6		2,492	.2969343	155.7592	8045.978
7		2,540	.3923824	207.2209	10136.53

8	2,726	.5036705	227.8852	12648.97
9	2,934	.6618725	301.8044	16791.2
10	3,449	1	603.0536	33541.84

หมวดยานพาหนะ (vehicle) การซ่อมบำรุง

decile	Freq.	max(pct)	mean(vehicle_)	mean(hincome)
1	1,915	.0333867	166.2167	2437.881
2	2,066	.0767874	199.1036	3653.63
3	2,242	.1303211	229.4322	4490.346
4	2,334	.1878484	270.9666	5498.715
5	2,412	.2532147	304.0904	6636.815
6	2,492	.3271128	368.3475	8045.978
7	2,540	.4097243	403.0468	10136.53
8	2,726	.5103841	507.5246	12648.97
9	2,934	.641757	719.6414	16791.2
10	3,449	1	1328.391	33541.84

หมวดการสื่อสาร (communication)

decile	Freq.	max(pct)	mean(communica)	mean(hincome)
1	1,915	.0060178	9.926893	2437.881
2	2,066	.0129204	12.0455	3653.63
3	2,242	.0248895	24.58162	4490.346
4	2,334	.037437	29.11654	5498.715
5	2,412	.0655151	49.68574	6636.815
6	2,492	.1021217	81.24639	8045.978
7	2,540	.1599211	122.8854	10136.53
8	2,726	.2797318	201.8573	12648.97
9	2,934	.4655792	317.3882	16791.2
10	3,449	1	674.9672	33541.84

หมวด ยานพาหนะ (vehicle1) การซื้อ

decile	Freq.	max(pct)	mean(vehicle1)	mean(hincome)
--------	-------	----------	----------------	---------------

1	1,915	.0274229	152.0867	2437.881
2	2,066	.0562721	159.9627	3653.63
3	2,242	.1044888	247.7208	4490.346
4	2,334	.1552135	255.8492	5498.715
5	2,412	.2086176	343.7861	6636.815
6	2,492	.2616907	368.321	8045.978
7	2,540	.3304474	467.2201	10136.53
8	2,726	.4497738	724.3349	12648.97
9	2,934	.6204363	1102.407	16791.2
10	3,449	1	1886.26	33541.84

หมวดบันเทิง (entertainment)

decile	Freq.	max(pct)	mean(entertai)	mean(hincome)
1	1,915	.0168778	22.62298	2437.881
2	2,066	.0405479	33.59487	3653.63
3	2,242	.0777785	47.01963	4490.346
4	2,334	.1186176	65.56384	5498.715
5	2,412	.1655708	71.10863	6636.815
6	2,492	.2355152	97.64647	8045.978
7	2,540	.3074065	106.2988	10136.53
8	2,726	.4076971	139.299	12648.97
9	2,934	.5732423	211.88	16791.2
10	3,449	1	389.8634	33541.84

-----+-----

หมวดรายจ่ายเบ็ดเตล็ด (miscellaneous)

decile	Freq.	max(pct)	mean(miscell)	mean(hincome)
1	1,915	.0512596	78.16919	2437.881
2	2,066	.1200091	96.83591	3653.63
3	2,242	.1926334	112.6516	4490.346
4	2,334	.2739947	122.1722	5498.715

5	2,412	.3483748	139.8652	6636.815
6	2,492	.4398235	148.2821	8045.978
7	2,540	.5424983	193.4205	10136.53
8	2,726	.6662576	185.847	12648.97
9	2,934	.7909842	208.9243	16791.2
10	3,449	1	314.8777	33541.84

หมวดการศึกษา (educational expenses)

decile		Freq.	max(pct)	mean(educ)	mean(hincome)
1		1,915	.0399619	73.42245	2437.881
2		2,066	.0852104	84.72943	3653.63
3		2,242	.1358356	91.51204	4490.346
4		2,334	.1906362	108.1461	5498.715
5		2,412	.2580729	131.8793	6636.815
6		2,492	.3326142	150.5072	8045.978
7		2,540	.4242961	181.4846	10136.53
8		2,726	.5560043	231.8749	12648.97
9		2,934	.7100337	263.8851	16791.2
10		3,449	1	331.5132	33541.84

หมวดรายจ่ายที่ไม่ใช่การบริโภค (non-consumption expenses)

decile		Freq.	max(pct)	mean(non_cons)	mean(hincome)
1		1,915	.0258266	292.6094	2437.881
2		2,066	.0576481	329.9976	3653.63
3		2,242	.0987475	419.1142	4490.346
4		2,334	.1419878	463.8642	5498.715
5		2,412	.1947103	613.6161	6636.815
6		2,492	.2562313	737.7797	8045.978
7		2,540	.332564	927.6055	10136.53
8		2,726	.4395386	1266.407	12648.97

9	2,934	.6069227	1995.86	16791.2
10	3,449	1	4263.089	33541.84

บทที่ 6

การจัดสรรงบประมาณรายสาขาและระบบวิเคราะห์ กระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของประชาชน

6.1 เหตุผลและความจำเป็น

รายจ่ายภาครัฐ (public expenditure) เกี่ยวข้องกับทั้งระบบเศรษฐกิจและระบบการเมือง กล่าวคือ รายจ่ายของภาครัฐมีหลักการสำคัญเพื่อส่งเสริมให้ระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพ มีประสิทธิภาพและความเป็นธรรม เนื่องจากในระบบตลาดมีข้อบกพร่อง (market failure) การวิเคราะห์วิธีการจัดสรรอาศัยหลักการเศรษฐศาสตร์เป็นกรอบ แต่การใช้จ่ายของรัฐบาลในสภาพเป็นจริงเกี่ยวกับระบบการเมืองด้วยที่ไม่อาจหลีกเลี่ยง เพราะขั้นตอนงบประมาณแผ่นดินเป็นกระบวนการทางการเมือง ฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่พิจารณา พรบ. งบประมาณแผ่นดินประจำปี ที่เสนอโดยรัฐบาล เมื่ออนุมัติแล้วหน่วยราชการเป็นหน่วยที่ใช้จ่ายเงินเพื่อผลิตมาตรการสนองนโยบายของรัฐบาล

การวิเคราะห์รายจ่ายภาครัฐ จำเป็นจะต้องผสมผสานการวิเคราะห์ตาม "ทัศนะที่ควรจะเป็น" และการศึกษา "ตามสภาพเป็นจริง" การจัดสรรรายจ่ายภาครัฐในสภาพเป็นจริง อาจจะไม่มีประสิทธิภาพสูงสุด เนื่องจากสาเหตุหลายประการ

ก) รัฐบาลและหน่วยราชการไม่มีข้อมูลที่สมบูรณ์ กล่าวคือการตัดสินใจใช้จ่ายเงินภายใต้ข้อจำกัดของสภาพข้อมูล เนื่องจากในขั้นกำหนดวงเงินและอนุมัติวงเงิน เป็นการพิจารณารายจ่ายซึ่งเป็นปัจจัยนำเข้า (input) โดยไม่ทราบแน่ชัดว่าผลลัพธ์จะเป็นเช่นไร? อนึ่ง การวัดผลผลิตและผลลัพธ์ (output / outcome) จากรายจ่ายภาครัฐเป็นเรื่องยากและซับซ้อน ไม่เหมือนกับการวัดผลการทำงานของภาคธุรกิจเอกชน (ซึ่งเกี่ยวกับกำไร ขาดขาด เป็นต้น) รายจ่ายของภาครัฐอาจจะไม่คุ้มค่าในแง่การลงทุนทางการเงิน – แต่เป็นผลดีต่อส่วนรวมหรือสวัสดิการสังคม

การประเมินความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินภาครัฐ มีระบบตรวจสอบภายนอกและภายในองค์กร แต่การประเมินดังกล่าวทำได้ในขอบเขตจำกัด ไม่มีแรงจูงใจให้ทำเช่นนั้น และผลลัพธ์การประเมินยังไม่มีผลต่อการจัดสรรเงินรอบต่อไปมากนัก อนึ่ง การประเมินค่าบางกรณีทำได้ในระยะเวลาสั้น เช่น กิจกรรมการก่อสร้าง แต่การประเมินความสำเร็จของรายจ่ายภาครัฐบางกรณีต้องใช้เวลายาวนานหลายปี เช่น การส่งเสริมด้านการศึกษา การพัฒนาชนบท

-) การจัดสรรรายจ่ายภาครัฐในสภาพเป็นจริงอิงหลักปฏิบัติอย่างง่าย ๆ เช่น "หลักการเพิ่มขึ้นจากปีก่อน" (incrementalism) แต่อาจจะไม่เหมาะสมหรือสอดคล้องกับสภาพการณ์ แต่เมื่อยึดถือปฏิบัติกันมาเป็นเวลานาน กลายเป็นการยอมรับโดยปริยาย ง) นักธุรกิจและนักการเมืองพยายามลอบป้การใช้จ่ายเงินของรัฐ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อเอกชนแต่ไม่ใช้ผลประโยชน์ต่อส่วนรวม เช่น วึ่งเต้นให้เกิดโครงการลงทุนเพื่อกิจกรรมธุรกิจบางสาขา หรือจัดสรรรายจ่ายภาครัฐให้เกิดประโยชน์กับพื้นที่แห่งใดแห่งหนึ่ง

จากสาเหตุและข้อจำกัดดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นเรื่องยากที่จะคาดหวังว่า การจัดสรรรายจ่ายภาครัฐที่เป็นอยู่มีประสิทธิภาพสูงสุด

รายจ่ายของภาครัฐ จำแนกออก เป็น "แผนงาน" และ "สาขา" และหลดหล่นกันไป การจัดสรรระดับสาขา นับว่ามีความสำคัญยิ่ง เพราะมีผลต่อการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนารของประเทศ¹ และการสร้างความเป็นธรรมในสังคม รายจ่ายของภาครัฐในบางกรณีมีผลกระทบเกิดขึ้นทันที เช่น รายจ่ายกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจ คาดคะเนผลต่อ "อุปสงค์ส่วนรวม" ได้ แต่รายจ่ายบางอย่างไม่สามารถวัดผลได้ทันที เช่น ผลลัพธ์ต่อ "ผลิตภาพ" ของประชาชน (จากรายจ่ายด้านการศึกษา) หรือ การลงทุนในปัจจุบันขึ้นพื้นฐานกินเวลานาน

โครงการวิจัยนี้ เกี่ยวข้องกับการศึกษาเชิงระบบสถาบันเพื่อเสนอแนะกระบวนการงบประมาณแบบใหม่โดยมุ่งหวังให้

- พัฒนาระบบการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน โดยยึดหลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดสรรรายจ่ายภาครัฐ โดยเสนอแนะกระบวนการใหม่ ในขั้นตอนงบประมาณแผ่นดิน (การมีตัวแทนของประชาชน ซึ่งมีความรู้ด้านงบประมาณ ให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลว่าด้วยการจัดสรรเงินรายสาขา) เนื่องจากในสภาพเดิมประชาชนมีส่วนร่วมน้อยมาก ข้อมูลงบประมาณ การจัดสรรเงินตามสาขาต่างๆล้วนดำเนินการโดยหน่วยราชการเป็นสำคัญ
- การพัฒนาแบบจำลองเพื่อเป็นเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณรายสาขา โดยคำนึงถึงโครงสร้างและความจำเป็นในระยะยาว กล่าวคือ แบบจำลองใหม่จะมีลักษณะ Forward-looking คำนึง

¹ ตำราเศรษฐศาสตร์ถือว่า รายจ่ายภาครัฐ เป็นปัจจัยตัวหนึ่งในฟังก์ชันการผลิตส่วนรวมของประเทศ กล่าวคือ $Y = F(L, K; G)$ Y = หมายถึง ผลผลิตประชาชาติ L = แรงงาน K = ทุน G = สินค้าสาธารณะของรัฐ โดยนัยนี้รายจ่ายเป็น "ปัจจัยการผลิตขั้นกลาง" (intermediate input) มีผลช่วยสนับสนุนระบบการผลิตของภาคเอกชน ทำให้ต้นทุนการผลิตของภาคเอกชน เช่นไม่ต้องลงทุนถนนหนทาง เครือข่ายไฟฟ้า โทรศัพท์ เป็นต้น

ถึงโครงสร้างประชากร และ demand for public goods เช่น ความต้องการบริการการศึกษา สาธารณสุข สวัสดิการ ความต้องการการลงทุนด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งจะต้องวางแผนล่วงหน้าหลายปี

- ศึกษาความเป็นไปได้ในการโอนงานจากหน่วยราชการ ให้องค์กรมหาชนที่ไม่แสวงหากำไร ทำงานแทน และเปลี่ยนบทบาทของภาคราชการเป็นหน่วยกำหนดยุทธศาสตร์ และกำกับดูแล (สอดคล้องกับแนวความคิด การผลิตสินค้าสาธารณะ โดยองค์กรมหาชนที่อยู่ภายใต้การกำกับของรัฐ)²
- จัดทำข้อเสนอรูปแบบใหม่ของวิธีการงบประมาณแผ่นดิน โดยให้มืองค์กรที่เป็นตัวแทนของภาคประชาชน (ซึ่งมีความรู้และความชำนาญการ) มีสิทธิ์เสนอแนะการจัดสรรเงินของภาครัฐ เพื่อเป็นทางเลือกให้รัฐบาลและสภานิติบัญญัติรับฟัง โดยให้องค์กรนี้ทำหน้าที่ติดตามข้อมูลว่า ด้วยการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ผลิตรัฐสวัสดิการเกี่ยวกับปัญหาความด้อยประสิทธิภาพ หรือเสนอแนะทางเลือกใหม่ว่าการจัดสรรเงิน³

6.2 กิจกรรมการวิจัย

- การศึกษาด้านกฎหมาย (การคลังและงบประมาณแผ่นดิน) เพื่อประเมินข้อบกพร่องและจุดแข็งของ พรบ. วิธีการงบประมาณแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งเป็นแม่แบบของการทำงบประมาณ ในปัจจุบัน แนวคิดขั้นพื้นฐานคือกฎหมายฉบับนี้ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ไม่สอดคล้องหลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ

² หลักทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สนับสนุนว่า การผลิตสินค้าสาธารณะ ไม่จำเป็นต้องดำเนินการโดยหน่วยราชการเสมอไป อาจจะมีผลิตโดยองค์กรมหาชน ที่ไม่แสวงหากำไร และมีความชำนาญเฉพาะทาง มีระบบการตรวจสอบ และรับเงินอุดหนุนจากรัฐ แนวคิดนี้สอดคล้องกับหลักการ "ลดขนาดรายจ่ายของภาครัฐ" และทฤษฎี Club goods (หมายเหตุ การลดบทบาทในความหมายนี้ไม่ได้หมายถึง การไม่มีภาครัฐ ภาครัฐยังดำรงอยู่ และมีความจำเป็นอย่างยิ่ง รัฐทำหน้าที่กำกับดูแล แต่โอนงานด้านปฏิบัติการให้หน่วยอื่นเท่าที่เป็นไปได้และตามสภาพความเหมาะสม) องค์กรมหาชนที่จะทำหน้าที่แทนหน่วยราชการ มีความหลากหลาย ทำงานภายใต้เงื่อนไขการ "ประกวด" และการแข่งขัน ได้แก่ การกำหนด "เทอม" ทำงาน—ซึ่งสามารถต่อได้หากทำงานได้ดี คุ่มค่าเงิน

³ ระบบการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินในปัจจุบัน ดำเนินการโดยหน่วยราชการ และรัฐบาล แต่ขั้นตอนการตรวจสอบรายจ่ายยังไม่เข้มแข็ง และการมีส่วนร่วมของประชาชนน้อย การเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนน้อย ตัวอย่างเช่น การกู้ยืมเงินจากต่างประเทศของรัฐบาล (รวมทั้งการค้าประกัน) รัฐบาลดำเนินการได้โดยไม่ผ่านสภานิติบัญญัติ (หรือแม้แต่การแจ้งให้ทราบในภายหลัง) ทั้งๆที่การกู้ยืมนี้มีผลลัพธ์และการต่อประชาชนอย่างมาก รัฐบาลอ้างความชอบธรรมของการกู้ยืมว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชน ดังนั้น หนี้ที่เกิดขึ้นเรียกว่า "หนี้สาธารณะ" (public debt)

- ศึกษากระบวนการงบประมาณรูปแบบใหม่ โดยเปิดโอกาสให้ตัวแทนของประชาชนมีส่วนร่วมในการออกความเห็นการจัดสรรงบประมาณรายสาขา ให้รัฐบาลและหน่วยราชการรับฟัง ทั้งนี้ "คณะตัวแทน" ดังกล่าว จะมีลักษณะเป็น "สถาบันใหม่" ประกอบด้วยคณะบุคคลที่มีความชำนาญการด้านการเงินการคลัง มีงบประมาณดำเนินการ และกิจกรรมการทำงานอย่างต่อเนื่อง คณะบุคคลนี้ได้รับฉันทานุมัติจากประชาชนให้เป็นตัวแทน ทำหน้าที่เป็นสถาบันเพื่อผลิตข้อเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณ เป็น "ทางเลือกใหม่" ให้สังคม คณะบุคคลจะผลิต "ข้อเสนอ" การจัดสรรงบประมาณให้รัฐบาลและสาธารณะรับฟัง

หมายเหตุ สถาบันใหม่นี้จะประกอบด้วยทีมวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ (เรียกว่า ET) ซึ่งมีอิสระการทำงาน ได้แก่การหน้าที่วิเคราะห์การใช้จ่ายเงินภาครัฐอย่างต่อเนื่อง และจัดทำข้อเสนอแนะการใช้จ่ายเป็นทางเลือกใหม่ให้รัฐบาลพิจารณา⁴

- การวิเคราะห์ประสิทธิภาพของการจัดสรรเงินงบประมาณ โดยพัฒนาแบบจำลองการจัดสรรรายสาขา (sectoral budget allocation model) แบบจำลองนี้จะทำหน้าที่เป็น สำหรับการจัดสรรงบประมาณรายสาขา ทั้งนี้แบบจำลองจะมีลักษณะ โดยคำนึงถึงโครงสร้างประชากร-สังคม และโครงสร้างระบบการผลิตของประเทศ
- การจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน จำแนกออกเป็นสาขาใหญ่ๆดังต่อไปนี้ สาขาการศึกษา สาขาสารณสุข สาขาสวัสดิการสังคม สาขาล้างแวล้อม สาขาการเกษตร สาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ใช้จ่ายของภาครัฐมีผลกระทบภายนอกต่อประชาชน (positive externality หรือ spillover effect) เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนประชาชนให้มีสวัสดิการที่สูงขึ้น และสร้างความเท่าเทียมกัน
- ศึกษาเชิงประจักษ์เพื่อวัดผลกระทบของรายจ่ายภาครัฐ ต่อการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการผลิต⁵ และลดอัตราความยากจน และการลดความไม่เท่าเทียมกัน ในส่วนแรก การศึกษาราย

⁴ หมายเหตุ ระบบที่มีลักษณะ "ถ่วงดุล" การจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน มีในหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา มีหน่วยงานสองหน่วยที่เกี่ยวข้องกับการทำงานงบประมาณ ได้แก่ หนึ่ง Office of Budget Management, ขึ้นตรงต่อฝ่ายบริหาร (ประธานาธิบดี) และ สอง Congressional Budget Office ขึ้นกับสภาองเกรส

⁵ ศึกษา total factor productivity รายสาขา และผลอันเกิดจากรายจ่ายภาครัฐบาล

จ่ายของรัฐบาลต่อการส่งเสริมการเติบโตของสาขาการผลิต (เกษตร อุตสาหกรรม และบริการ) วัด Total factor productivity และความสัมพันธ์กับขนาดรายจ่ายรัฐบาล ส่วนที่สอง ประมวลข้อมูลความยากจน เพื่อดูความเปลี่ยนแปลง (ความคาดหวังคือ อัตราความยากจนในอนาคตควรจะลดลงจากปัจจุบันและในอดีต) อนึ่ง ในโครงการชุดวิจัยนี้มีข้อเสนอ economics of targeting ตามหลักการนี้—ครัวเรือนยากจนควรจะได้รับ การสนับสนุนและช่วยเหลือจากภาครัฐ แทน"การให้ทั่วๆไป" ดังนั้นจึงคาดว่า อัตราการเข้าถึงบริการของครัวเรือนจนน่าจะสูงขึ้น และเพิ่มขีดความสามารถของคนจนในระยะปานกลาง (และระยะยาว) ส่วนที่สาม การวัดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ (ประกอบด้วย income inequality และ wage inequality)

- จัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบข้อมูลงบประมาณ เพื่อให้ได้ภาพรวมสถานการณ์คลังที่ครบถ้วน และวิธีการนำเสนอรายงานข้อมูลงบประมาณที่เหมาะสม⁶

6.3 แบบจำลองการจัดสรรรายจ่ายรัฐเป็นรายสาขา

ส่วนที่หนึ่ง ๑

แบบจำลองต้องการศึกษาระบบการผลิตและการเติบโต (ฟังก์ชันการผลิตรายสาขา) ซึ่งเกี่ยวข้องหรือสัมพันธ์กับขนาดรายจ่ายภาครัฐ โดยจำแนกสาขาการผลิตของประเทศออกเป็น ๓ ด้าน ได้แก่ สาขาการเกษตร สาขาอุตสาหกรรม และ สาขาการบริการ ศึกษา Total Factor Productivity (TFP) เป็นรายสาขา เพื่อวัดความก้าวหน้าของเทคโนโลยี การที่ผลผลิตรายสาขาเติบโตเนื่องจากการเพิ่มปัจจัยการผลิต ได้แก่ แรงงาน พลัง และเทคโนโลยี ปัจจัยหนึ่งซึ่งช่วยส่งเสริมระบบการผลิตคือรายจ่ายของภาครัฐ (รายจ่ายของรัฐบาลบางส่วนเป็น intermediate public goods มีผลต่อภาคเอกชนคือลดต้นทุนการผลิตของเอกชน หรือการเพิ่มปริมาณการผลิต/จำหน่ายสินค้า รายจ่ายบางส่วนเป็นการยกระดับเทคโนโลยี เช่น การค้นคว้าวิจัย การพัฒนาพันธุ์พืช –พันธุ์สัตว์ ฯลฯ) โดยสรุป รายจ่ายของภาครัฐมีผลยก production frontier⁷ (หมายเหตุ มีรายงานการวิจัยเชิงประจักษ์ที่ใช้ข้อมูลหลายประเทศ ซึ่งแสดงว่าบทบาทของภาครัฐต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เป็นปัจจัยสำคัญ)

⁶ มี informational content

⁷ กองบัญชีประชาชาติ จำแนกการสะสมทุนออกเป็นภาคเอกชน และภาครัฐ ในส่วนของภาครัฐแบ่งออกเป็นการลงทุนในโครงสร้าง (สิ่งก่อสร้างและที่ดิน) กับการลงทุนในเครื่องจักรเครื่องมือ แต่ไม่จำแนกออกเป็นรายสาขา แต่สามารถจะประมาณการได้จากรายจ่ายลงทุนจำแนกตามแผนงานตามวิธีของสำนักงานงบประมาณ

การศึกษาส่วนนี้จะช่วยให้เข้าใจศักยภาพการเติบโตของสาขาเศรษฐกิจในอนาคต ซึ่งมีความสัมพันธ์กับการใช้จ่ายลงทุนใน public infrastructure ของภาครัฐ เช่น การลงทุนด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การลงทุนด้านค้นคว้าวิจัยเพื่อสนับสนุนประสิทธิภาพของแต่ละสาขาการผลิต

ส่วนที่สอง

การศึกษา Demand for public goods ในด้านสังคม - การศึกษา - สาธารณสุข - และการให้สวัสดิการ เน้นการวิเคราะห์อนาคต (ทั้งนี้จะต้องมีข้อมูลในอดีตและปัจจุบัน) แบบจำลองจะช่วยให้มีความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนประชากร (จำแนกตามกลุ่มอายุ) ต่อบริการของภาครัฐ เช่น โรงเรียนและสถานศึกษา โรงพยาบาล งานสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม นอกจากนี้คำนึงถึงข้อกำหนด (กติกาสังคม) เช่น ข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญ ให้ประชาชนมีโอกาสเล่าเรียน ๑๒ ปีโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย การคำนวณค่าความยืดหยุ่นฯ ซึ่งมีประโยชน์ต่อการคาดคะเนอนาคต

ส่วนที่สาม

จัดทำ policy simulation เช่น การปรับโครงสร้างภาษีให้เพิ่มอัตราความก้าวหน้าของภาษี การปรับองค์ประกอบของรายจ่ายภาครัฐ เพื่อให้ benefit incidence กระจายเป็นประโยชน์สำหรับครัวเรือนคนจน

6.4 การเชื่อมโยงการวิจัยไปประยุกต์ใช้เชิงนโยบาย

การศึกษาข้อมูลและแบบจำลองดังกล่าวข้างต้น เป็นภารกิจที่คณะทำงาน (T) รับผิดชอบ ผลที่ได้จะต้องนำเสนอให้คณะผู้ทรงคุณวุฒิ (E) ซึ่งจะพิจารณากลับกรองประเด็นต่างๆอย่างรอบคอบ

6.4.1 ข้อเสนอระบบสถาบัน (วิธีการทำงาน)

- [E] ทีมผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการและอนุกรรมการ ที่เสนอแนวทางจัดสรรงบประมาณ ระบบเชื่อมโยงไปยังสำนักงบประมาณ
- [T] ทีมวิเคราะห์
- ET ทำงานภายใต้สภาพผู้แทนราษฎร ผลิต "ข้อเสนอแนะ" การจัดสรรงบประมาณรายสาขา พร้อมอธิบายเหตุผลและความจำเป็น ข้อเสนอจัดทำ "ก่อนเหตุการณ์" (ก่อนเดือนธันวาคม) ซึ่งเป็นระยะวางแผนงบประมาณ ข้อเสนอของคณะนี้อาจจะไม่เหมือนกับ สปป.

ข้อเสนอวิธีการจัดสรรของ ET เป็นการให้ทางเลือกใหม่แก่รัฐบาล และเป็นประโยชน์ต่อสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนทั่วไป

6.4.2 ภารกิจของ ET

E Expert Team

1. การใช้วิจารณ์จากข้อมูลและการวิเคราะห์ที่เสนอโดย T
2. การเสนอแนะการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของรายจ่ายรายสาขา พร้อมกับชี้แจงเหตุผล ความสอดคล้องของรายจ่ายรัฐบาลกับสภาพอนาคต

T Technical and Analytical Team

1. ศึกษาความต้องการสินค้าสาธารณะ demand for public goods
2. Formulate issue
3. analyze data
4. model building and simulation analysis
5. analysis of trade-offs

6.5 ตัวอย่างของข้อมูลที่จะต้องพัฒนาเพื่อนำมาประกอบในการสร้างแบบจำลอง

ประชากรในวัยเรียน

ประชากรสูงอายุ

อัตราความยากจน

อัตราการเจ็บป่วย

อัตราการตายจากโรคสำคัญๆ

อัตราการติดต่อโรค

อัตราความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจรายสาขา

อัตราการเจริญเติบโตของแต่ละภูมิภาค/จังหวัด

หนี้สาธารณะ และการชำระคืน constraint

ปริมาณเงินและสินเชื่อ

ประเด็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญและเร่งด่วน

6.7 ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา

โครงการศึกษานี้จะใช้ระยะเวลาในการศึกษา 2 ปี ซึ่งจะแบ่งกิจกรรมได้ดังนี้

แผนการทำงาน	ปีที่ 1				ปีที่ 2			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8
1 การศึกษาประสิทธิภาพของการจัดสรรเงินงบประมาณและแนวทางในการจัดสรรรายจ่ายรัฐบาลเป็นรายสาขา • ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ • ใช้ข้อมูล Longitudinal data ที่สร้างขึ้นใหม่ประเมินประสิทธิภาพของการจัดสรรเงินงบประมาณแบบเก่า • ทำการประเมินผลจากการจัดสรรงบประมาณแบบเก่าตาม economics of targeting และผลที่เกิดกับ Total Factor Productivity รายสาขา • ใช้ผลการศึกษาและข้อมูล Longitudinal data ที่ได้ ออกแบบแบบจำลองการจัดสรรงบประมาณรายสาขา • ทำการทดสอบแบบจำลองและปรับปรุงแบบจำลองโดยเน้นการเพิ่มขึ้นของ Total Factor Productivity ในสาขาต่าง ๆ รวมถึง Demand for public								

แผนการทำงาน	ปีที่ 1				ปีที่ 2			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8
goods								
- นำผลการศึกษาที่ได้รับมาจัดสัมมนาระดมความคิดเห็น - สรุปผลการศึกษา						—		—
2. การศึกษาเพื่อเชื่อมโยงการวิจัยไปประยุกต์ใช้เชิงนโยบายและข้อเสนอระบบสถาบัน								
- ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ - ศึกษาด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อประเมินกระบวนการงบประมาณในปัจจุบัน และความเป็นไปได้ทางกฎหมายในการจัดตั้งสถาบันใหม่ - ศึกษาความเหมาะสมของรูปแบบหน้าที่สถาบันใหม่ - จัดสัมมนาระดมความคิดเห็นพร้อมทั้งรับฟังรูปแบบสถาบันและข้อเสนอแนะ - สรุปผลการศึกษา	—		—				—	—

เอกสารอ้างอิง

- Dunne, J.P., Panos Pashardes, and Ron P. Smith 1984 "Needs, costs and bureaucracy: the allocation of public consumption in the UK," *Economic Journal*, 94: 3-15.
- Glass, Thomas 1999 "Distributional impacts of proposed changes to the social security system," in *Tax Policy and the Economy*, 13 ed. By James Poterba, Cambridge, MA: NBER and MIT Press..
- McClellan, Mark and Johnthan Skinner 1997 "The incidence of medicare," *NBER Working Paper* No. 6013, Cambridge, MA.
- McClellan, Mark and Jonathan Skinner 1999 "Who pays and who benefits from medicare?" *Health Affairs*, 18 (1): 48-62.
- Sharp, Jean, L. Freeman, and Alan Gittelsohn 2000 "Association among hospital capacity, utilization, and mortality of US medicare beneficiaries-controlling for socio-demographic factors," *Health Services Reseach*, 34(4): 1351-1362.
- Tridimas, George 1999 "A demand-theoretic analysis of public consumption priorities in the United Kingdom," *Public Finance Review*, 27(6). 599-623.
- William H. Greene. 1951 "Econometric analysis" 3rd ed., Upper Saddle River, N.J.: Prentice-Hall, c1997

บทที่ 7

โครงการวิจัยที่ 5

ความเป็นธรรมด้านสุขภาพและระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า

7.1 กล่าวนำ

องค์การอนามัยโลกกำหนดเป้าหมาย "สุขภาพดีถ้วนหน้า" กล่าวคือ ประกาศเจตนารมณ์สนับสนุนให้ประชาชนทุกคนทั่วโลกได้รับหลักประกันด้านสุขภาพจากรัฐ ในประเทศไทยได้มีความพยายามสร้างระบบประกันด้านสุขภาพในช่วงเวลาที่ผ่านมา ได้มีการตรากฎหมายขึ้นมาหลายฉบับ อาทิเช่น พรบ. ประกันสังคม พรบ. คุ่มครองผู้ประสบภัยจากรถ กองทุนทดแทนแรงงานที่ประสบภัยจากการทำงาน ฯลฯ และการจัดทำโครงการให้หลักประกันและความคุ้มครอง เช่น โครงการบัตรสุขภาพ ผู้สูงอายุ ฯลฯ อย่างไรก็ตามยังมีคนไทยจำนวนมาก (ร้อยละ 30 โดยประมาณหรือประมาณ 20 ล้านคน) ขาดหลักประกันด้านสุขภาพ ในจำนวนนี้ส่วนใหญ่เป็นแรงงานในภาคไม่เป็นทางการ ผู้มีอาชีพอิสระ เกษตรกร แรงงานรับจ้าง ฯลฯ เมื่อคนกลุ่มนี้เจ็บป่วยหรือประสบอุบัติเหตุจำนวนมากประสบปัญหาทางวิกฤตทางการเงินและไม่ได้รับการบริการที่มีคุณภาพ

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กำหนดหลักการขั้นพื้นฐาน ให้คนไทยทุกคนมีสิทธิได้รับการดูแลด้านสุขภาพจากรัฐ และได้รับบริการที่มีคุณภาพ (มาตรา 62 และ 82) จากหลักการนี้มีความพยายามจะขยายหลักประกันด้านสุขภาพให้ครอบคลุมประชาชนทุกคน และปฏิรูประบบประกันสุขภาพ (ซึ่งปัจจุบันมีหลายกองทุนฯ ให้สิทธิประโยชน์แตกต่างกัน) ให้มีความเท่าเทียมกัน

การประกันสุขภาพถ้วนหน้า มีนัยสำคัญต่อการจัดสรรทรัพยากรของภาครัฐและเอกชน และมีคำถามเชิงวิชาการและนโยบายที่จะต้องค้นคว้าเพิ่มเติมหลายประเด็น ประการสำคัญคือ

- ต้นทุนของการประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งคาดว่าจะเพิ่มขึ้น (ประมาณ 30000 ล้านบาท)¹ รัฐบาลจะบริหารจัดการด้านการคลังอย่างไร? ทางเลือกของการหารายได้มาจุนเจือได้แก่ (ก) การเก็บภาษีเพิ่มขึ้น (ข) การสมทบจากรัฐบาลท้องถิ่น (ซึ่งจะมีบทบาทสูงขึ้นตาม พรบ. แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ฐานรายได้ของท้องถิ่น มาจากภาษีท้องถิ่นหรือเงินอุดหนุนจากรัฐ

¹ ดูเอกสารวิจัย หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าในประเทศไทย ทางเลือกและความเป็นไปได้ โดย นพ.ศุภสิทธิ์ พรณารุ โนทัย ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และสัมฤทธิ์ ศรีธำรงค์สวัสดิ์ สนับสนุนโดยสำนักงานโครงการปฏิรูประบบบริการสาธารณสุข 2543

- บาล) (ค) การเก็บค่าบริการจากผู้ป่วยในลักษณะ premium หรือ co-payment² รวมทั้งการยุบเลิกหรือโอนเงินจากกองทุนอื่นๆซึ่งมีลักษณะซ้ำซ้อนกัน หรืออาจจะผสมผสานมาตรการข้างต้น ทั้งนี้ภาครัฐจำเป็นต้องคำนึงถึงความยากง่ายของแต่ละทางเลือกและการยอมรับของประชาชน
- การจัดเก็บในลักษณะประกัน (จ่ายค่าเบี้ยประกัน) หรือเป็นค่าบริการรายครั้งเมื่อใช้บริการ จำเป็นต้องศึกษาการยอมรับและความเป็นไปได้ของประชาชนแต่ละกลุ่ม เนื่องจากรายได้และความสามารถในการจ่ายของประชาชนแต่ละกลุ่มแตกต่างกัน กรณีครอบครัวคนจนสุดๆ ซึ่งค่อนข้างแน่นอนว่าไม่มีกำลังจ่าย คาดว่าจะต้องมีข้อยกเว้น จะกำหนดวิธีบริหารการเงินอย่างไร
 - ในส่วนของประชาชนที่มีการจ้างงานอย่างเป็นทางการ การจัดเก็บค่าประกันอาจจะทำได้ง่าย คือ เพิ่มการหัก ณ ที่จ่าย (withholding tax) ทำนองเดียวกับการประกันสังคม แต่ประชาชนไทยส่วนใหญ่ทำงานในภาคไม่เป็นทางการ (อาชีพอิสระ ลูกจ้างพนักงานในกิจการขนาดย่อม ฯลฯ) มีคำถามว่าระบบของการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนจะบริหารจัดการอย่างไร? การส่งเสริมให้รวมตัวเป็นกลุ่มในลักษณะ"ประชาคม" อาจจะเป็นทางเลือกหนึ่ง ซึ่งช่วยสร้างความร่วมมือระหว่างประชาชนกับรัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอีกทางเลือกหนึ่งซึ่งช่วยทำหน้าที่ประสานงาน
 - ในระบบจัดการประกันสุขภาพถ้วนหน้า มีคำถามว่า โรงพยาบาลเอกชนจะมีส่วนร่วมอย่างไร? และบทบาทของภาครัฐเป็นอย่างไร? ในส่วนของภาครัฐ - การรวบบทบาทหน้าที่ทั้งหมด (หน่วยผลิตบริการรักษาพยาบาล หน่วยรับประกันความเสี่ยง และหน่วยรับ-จ่ายเงินในเวลาเดียวกัน) อาจจะไม่ใช่วิธีทางเลือกที่ดีที่สุด เนื่องจากจะเกิดข้อบกพร่องในขั้นตอนการตรวจสอบและคานอำนาจกัน ถึงแม้จะทำได้แต่ไม่มีความเข้มแข็ง ข้อดีคือ เป็นสภาพ status quo ดังนั้นแทบจะไม่ต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบองค์กรแต่อย่างใด ระบบจัดการอีกรูปแบบหนึ่งคือภาครัฐแปลงสภาพเป็นหน่วยซื้อประกัน (แทนประชาชน) เช่น กำหนดให้มีกองทุนหนึ่งสังกัดกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง ทำหน้าที่ซื้อประกันฯ หน่วยผลิตบริการจะประกอบด้วยโรงพยาบาลเอกชนและโรงพยาบาลของรัฐ หมายถึง การจ่ายค่าประกันเป็นรายหัว (โดยคำนึงถึงข้อแตกต่างของสภาพการเจ็บป่วย) กองทุนที่ตั้งขึ้นจะทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการของโรงพยาบาล รวมทั้งรับฟังเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชน

² ข้อแตกต่างระหว่างจ่ายเบี้ยประกัน (พรีเมียม) กับการจ่าย co-payment คือ กรณีแรกเป็นการจ่ายครั้งเดียวรายปี ส่วนกรณีหลังเป็นการจ่ายค่าธรรมเนียมการใช้รายครั้ง มีเหตุผลเชิงเศรษฐศาสตร์สนับสนุนให้เก็บ co-payment แทนการบริการฟรี เพื่อผู้ให้บริการตระหนักว่ามีค่าใช้จ่าย marginal cost ไม่เท่ากับศูนย์ ถึงแม้ว่าผู้ป่วยรับภาระบางส่วน (เช่น ร้อยละ 20) ดังนั้นเชื่อว่า co-payment เป็นวิธีการหนึ่งในการ"คุมค่าใช้จ่าย" มิให้สูงเกินไป หรือการให้บริการเกินกว่าความจำเป็นฯ อนึ่งควรตระหนักว่า incentive ที่จะบิดเบือนระบบ อาจเกิดขึ้นได้ทั้งจากฝ่ายผู้ป่วยและสถานพยาบาล

- ในสภาพปัจจุบัน ประชาชนกลุ่มหนึ่งได้รับบัตรสุขภาพฟรีจากรัฐ เมื่อเปลี่ยนแปลงระบบเป็นรูปแบบการประกันสุขภาพถ้วนหน้า จะยังคงได้รับการอุดหนุนจากรัฐหรือไม่ สำหรับกลุ่มข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ปัจจุบันได้รับสิทธิประโยชน์จากการรักษาพยาบาลสูงสุด มีประเด็นคำถามเกี่ยวกับมาตรฐานของการให้หลักประกัน
- การประกันสุขภาพถ้วนหน้า จะต้องมีการตรากฎหมาย กฎระเบียบ และการจัดองค์กร รวมทั้งอาจจะลดการให้สิทธิประโยชน์ของบางกลุ่ม (ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นต้น) ในขณะที่คนที่ไม่เคยมีหลักประกันฯ (แรงงานในภาคไม่เป็นทางการ) จะได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้น ดังนั้น คาดว่าใน"ช่วงการเปลี่ยนผ่าน" จะเกิดประเด็นโต้แย้งกันในสังคม จึงควรจะศึกษาผลกระทบเชิงเปรียบเทียบผลได้/ผลเสียของแต่ละกลุ่ม โดยเน้นการชี้แจงให้เป็นผลดีโดยรวมต่อสังคม

7.2 แนวคิด ความเป็นธรรมฯ และการประกันสุขภาพถ้วนหน้า

การประกันสุขภาพถ้วนหน้า เป็นมาตรการหนึ่งที่จะช่วยเสริมสร้างความเป็นธรรม กล่าวคือบุคคลที่เจ็บป่วยหรือประสบอุบัติเหตุจะได้รับการดูแลรักษาพยาบาล อย่างมีศักดิ์ศรี โดย"ระบบการจัดการ"ของสังคม มิใช่การรักษาตามมีตามเกิดของแต่ละบุคคล ถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่พึงมีพึงได้ของประชาชน การเรียกร้องสิทธิเช่นนี้ "สมเหตุสมผล" เพราะประชาชนได้ทำหน้าที่เสียภาษีอากรให้รัฐบาลตั้งแต่วัยเด็ก-ทำงาน-จนกระทั่งแก่เฒ่า (แนวคิดของ ดร ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ในบทความ "จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน" ที่อ้างอิงแพร่หลาย) ในส่วนของภาครัฐ--มีความจำเป็นต้องมีระบบการจัดการ เพื่อดูแลช่วยเหลือผู้เจ็บป่วยและประสบอุบัติเหตุ

คำว่า "ความเป็นธรรมในสังคม" (social justice) อาจจะมีการตีความต่างกัน จึงขอขยายความเล็กน้อยเพื่อให้สื่อความหมายตรงกัน ศาสตราจารย์จอห์น รอลส์ (John Rawls) ศาสตราจารย์ปรัชญาชาวสหรัฐ กำหนดหลักเกณฑ์ของสังคมที่มีความเป็นธรรม 2 หลัก หลักการที่หนึ่ง ทุกคนได้รับเสรีภาพขั้นพื้นฐานจากสังคม (basic liberties) ได้แก่ การคุ้มครองทางกฎหมาย เสรีภาพการพูด-การเขียน-การเลือกอาชีพ-การเลือกแหล่งที่อยู่อาศัย ฯลฯ หลักการที่สอง การจัดสรรทรัพยากรของสังคมพึงเป็นประโยชน์สำหรับ "คนที่ด้อยโอกาส" ในสังคม

จอห์น รอลส์ อธิบายว่า การรวมตัวเป็นสังคม เพื่อประโยชน์ของทุกฝ่าย โดยช่วยเหลือกัน เช่น ป้องกันการรุกรานจากภายนอก รวมถึงการเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ความยากจนหรือภัยพิบัติอาจเกิดได้กับทุกคน (มีความเสี่ยง) การกำหนดกติกาสังคมให้ช่วยเหลือกัน เป็นสัญญาประชาคมที่มีเหตุผลและเป็น

ประโยชน์กับทุกฝ่าย (มิใช่คนจนเป็นฝ่ายได้ และคนรวยเป็นฝ่ายเสียตลอดเวลา) อนึ่ง การวิเคราะห์ใช้หลักการ"สมมาตร" หรือ"หลักต่างตอบแทน"

ขอยกข้อความบางตอนจากบทความ *Social Unity and Primary Goods (1982)* ดังนี้ "These two principles are: (1) Each person has an equal right to the most extensive scheme of equal basic liberties compatible with a similar scheme of liberties for all. (2) Social and economic inequalities are to satisfy two conditions: they must be: (a) to the greatest benefit of the least advantaged members of society; and (b) attached to offices and positions open to all under conditions of fair equality of opportunity.

คำว่า primary goods ซึ่งหมายถึง สิทธิขั้นพื้นฐานที่สมาชิกในสังคมพึงได้รับจากการรวมตัวเป็น"สังคม" การรวมตัวเป็นสังคมคือการทำสัญญาประชาคม การทำสัญญานี้มีหลักเกณฑ์"ต่างตอบแทนกัน" (principle of reciprocity) หมายถึง การเกื้อกูลกันระหว่างคนรวยให้แก่คนจน (เช่น A คนรวย ช่วยเหลือ B คนจน แต่ถ้าเกิดความไม่แน่นอน A กลับกลายเป็นคนจน - และ B กลับกลายเป็นคนรวย -- ในสภาพเช่นนี้ B จะเป็นฝ่ายช่วยเหลือเกื้อกูล A) รัสส์ ย้ำเสมอว่าไม่มีเจตนาให้ข้อเสนอของเขาเป็นเพียงแค่หลักปรัชญา แต่ต้องการจะสร้างระบบการเมืองที่มีความเป็นธรรม ดูบทความชื่อ "Justice as Fairness: Political not Metaphysical" ตีพิมพ์ในหนังสือ *John Rawls: Collected Papers*, ed. by Samuel Freeman, Harvard University Press 1999.

การเจ็บไข้ได้ป่วยและการเกิดอุบัติเหตุต่อสุขภาพ อาจเกิดขึ้นกับทุกคน เป็นความเสี่ยงที่เกิดกับทุกคน การให้การช่วยเหลือ (เวชศาสตร์ฉุกเฉิน) และการให้การรักษายาบาลที่มีคุณภาพ เป็นการสร้างระบบเพื่อเฉลี่ยความเสี่ยง และเกื้อกูลกันในสังคม ผลดีของระบบฯในแง่ปัจเจกคือการลดความเสี่ยงภัยด้านการเงิน (เมื่อเจ็บป่วย) ความรู้สึกอบอุ่นใจ (อรรถประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นผู้ป่วยหรือไม่เจ็บป่วย -- กรณีหลังบุคคลนั้นมีส่วนช่วยเหลือคนอื่นที่เจ็บป่วย/ประสบอุบัติเหตุ) ในแง่สังคมส่วนรวมมีผลดีต่อการพัฒนาระบบการรักษายาบาล ที่รวดเร็ว ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง เป็นธรรม คุณภาพชีวิตของประชาชนโดยส่วนรวมสูงขึ้น (อนึ่ง ถ้าหากว่าสุขภาพโดยส่วนรวมของประชาชนดีขึ้น อายุเฉลี่ยสูงขึ้น ย่อมมีผลทางบวกต่อความสามารถการผลิตของประเทศ คำนวณเป็นมูลค่าเงินเทียบกับ GDP)

7.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงความต้องการใช้บริการสาธารณสุขของครัวเรือน พร้อมทั้งเปรียบเทียบอัตรา การเจ็บป่วยและการประกันด้านสุขภาพของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ
2. เพื่อศึกษาลึกลงในรายละเอียดของอัตราการพิการ การป่วยเรื้อรัง วิธีการรักษาและความ สามารถของการซื้อประกันด้านสุขภาพโดยเจาะจงลงในกลุ่มคนจน
3. เพื่อศึกษาทางเลือก ความเป็นไปได้และการยอมรับได้ของประชาชนในมาตรการเพิ่มสวัสดิ ติการด้านสุขภาพให้กับคนจนและแรงงานในภาคไม่เป็นทางการ ได้แก่ บทบาทของเครือ ข่ายประชาชนในการช่วยเหลือตนเองด้านสุขภาพ, บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการซื้อหลักประกันด้านสุขภาพให้ประชาชนในท้องถิ่น, นโยบายการคลังรัฐบาลเมื่อขยาย หลักประกันด้านสุขภาพให้ครอบคลุมประชากรทั้งหมด
4. เพื่อเปรียบเทียบและวิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์จากรายจ่ายด้านสาธารณสุขของรัฐ บาลไปยังประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ทั้งก่อนและหลังการเปลี่ยนแปลงระบบเป็นรูปแบบการ ประกันสุขภาพถ้วนหน้า
5. ศึกษาและเปรียบเทียบการให้บริการของโรงพยาบาลรูปแบบใหม่ (องค์กรมหาชน) กับโรง พยาบาลต่าง ๆ ของรัฐ ทั้งในเรื่องการให้บริการ, รายได้, ต้นทุนและรายจ่ายรัฐบาลเพื่อใช้ ในการพิจารณาออกแบบระบบเงินอุดหนุนให้โรงพยาบาล
6. ศึกษาความเป็นไปได้ในการขยายระบบเวชศาสตร์ฉุกเฉินให้กว้างขวาง เพื่อลดอัตราการ ตายเนื่องจากอุบัติเหตุและการเจ็บป่วยฉุกเฉิน

7.4 หัวข้อการวิจัย

โครงการวิจัยส่วนนี้ กำหนดแนวทางวิจัยสองแนว

แนวทางแรก การศึกษาด้านอุปสงค์ หมายถึงสภาพการเจ็บป่วยของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความ เข้าใจเกี่ยวกับครัวเรือนยากจน กิจกรรมการวิจัย ได้แก่การศึกษาค้นคว้าในหัวเรื่องต่อไปนี้

- A1 อัตราการเจ็บป่วยของประชาชน เปรียบเทียบตามลักษณะกลุ่มอาชีพ ภูมิภาค เมือง/ชนบท³
- A2 อัตราการพิการ การป่วยเรื้อรังและวิธีการรักษาในกลุ่มคนจน

³ จากสภาพข้อมูล HW96 สรุปได้ว่า อัตราการเจ็บป่วยในเขตชนบท สูงกว่าในเขตเมืองอย่างมีนัยสำคัญ แต่ไม่สามารถ ระบุตามสภาพจน-รวย แต่มีความเป็นไปได้มากกว่า คนจนมีอัตราการเจ็บป่วยสูงกว่าคนรวย เนื่องจาก สภาพกินไม่ได้ อยู่ไม่ดี อุบัติเหตุจากการทำงาน การทำงานรับจ้างซึ่งต้องใช้สารเคมีหรือการทำงานนานๆในสภาพแวดล้อมแออัดไม่ เหมาะสม ดูรายงานการสำรวจแรงงานนอกระบบ สนับสนุนโดยสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข 2543

- A3 การมีหลักประกันด้านสุขภาพ เปรียบเทียบระหว่างกลุ่ม
- A4 การศึกษาความสามารถของการซื้อประกันด้านสุขภาพโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มคนจน
- A5 วิเคราะห์การกระจายของ Benefit incidence ของรายจ่ายรัฐบาลด้านสาธารณสุข จำแนกตามกลุ่มรายได้ ภูมิภาคและอาชีพ
- A6 มาตรการของภาครัฐในการเพิ่มสวัสดิการด้านสุขภาพให้คนจนและแรงงานที่ภาคไม่เป็นทางการ ได้แก่ ก) บทบาทของเครือข่ายประชาชนในการช่วยเหลือตนเองด้านสุขภาพ ข) บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการซื้อหลักประกันด้านสุขภาพให้ประชาชนในท้องถิ่น ค) นโยบายการคลังรัฐบาลเมื่อขยายหลักประกันสุขภาพให้ครอบคลุมประชากรทั้งหมด

ขยายความ

การศึกษาในข้อ A1 และ A3 เป็นการศึกษาเชิงประจักษ์ โดยใช้ข้อมูลitudinal จากฐานข้อมูลของส่วนราชการที่มีอยู่ ได้แก่ การสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้แก่ การสำรวจสุขภาพและสวัสดิการ (Health and Welfare Survey เรียกย่อว่า HWS) หน่วยวิเคราะห์เป็นรายบุคคล การสำรวจทุกห้าปี ครั้งล่าสุดในปี 2539 มีตัวอย่างบุคคลเกือบแปดหมื่นราย⁴ และครั้งต่อไป 2544 จากฐานข้อมูลนี้ช่วยให้วิเคราะห์อัตราของการเจ็บป่วยและอัตราการเกิดอุบัติเหตุของประชาชน ค่าใช้จ่ายการรักษาพยาบาล จำแนกตามกลุ่มอายุ เพศ อาชีพ การทำงาน สภาพเมือง-ชนบท ฯลฯ การสำรวจครั้งต่อไปจะดำเนินการในปี 2544

ผลสำรวจอีกชุดหนึ่งคือการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (Socio-Economic Survey เรียกย่อว่า SES) หน่วยวิเคราะห์คือครัวเรือน การสำรวจทุกๆสองปี มีข้อมูลเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้จ่ายของครัวเรือน รวมรายจ่ายด้านสุขภาพ (การซื้อยา และการรักษาพยาบาล)⁵

⁴ เป็นที่น่าเสียดายว่า HWS ไม่ได้สอบถามสถานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือน (รายได้/รายจ่าย) จึงไม่สามารถแยกแยะผู้ป่วยตามสภาพจน-รวย ยกเว้นจะใช้วิธีการทางอ้อม สร้างตัวแปร Proxy variable แทน "คนจน" โดยพิจารณาจาก อาชีพ อายุ เพศ ขนาดครัวเรือน และสถานะทางสังคมอื่นๆ ในโอกาสที่สำนักงานสถิติแห่งชาติจะสำรวจครั้งใหม่ ในปี 2544 หากสามารถเพิ่มคำถามเกี่ยวกับรายได้ จะเป็นผลดีต่อโครงการวิจัย จึงควรจะมีการประสานความร่วมมือระหว่างฝ่ายวิจัยที่ใช้ข้อมูล กับฝ่ายผลิตข้อมูล

⁵ ข้อมูลทั้งสองชุด ได้มีการนำมาศึกษาความต้องการรักษาพยาบาล อาทิ ผลงานวิจัยของคุุณสิทธิ์ พรรณารุโณทัย ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และ สัมฤทธิ์ อารังสวัสดิ์

การวิจัยในข้อ A1 และ A3 ช่วยให้ทราบปริมาณ"ความต้องการ"ของประชาชนการรักษาพยาบาล จำแนกตามกลุ่มคนได้แก่กลุ่มอาชีพ ภูมิภาค สภาพเมือง-ชนบท เป็นต้น

จากฐานข้อมูลข้างต้น นำมาศึกษาโดยใช้แบบจำลองเศรษฐกิจ เพื่อวัดอัตราการเจ็บป่วย ความต้องการใช้บริการจากโรงพยาบาล (ทั้งผู้ป่วยนอก และผู้ป่วยใน) เพื่อคำนวณความต้องการรักษาพยาบาลในอนาคต -- ทั้งจะต้องปรับค่าพารามิเตอร์ในสอดคล้องกับอนาคต อาทิเช่น ก) สภาพความเป็นเมือง โดยสันนิษฐานประชากรในเขตเมืองเมื่อเจ็บป่วยจะใช้บริการจากสถานพยาบาลมากกว่าในเขตชนบท ข) โครงสร้างอายุของประชากรไทย เนื่องจากอายุเฉลี่ยของประชากรไทยสูงขึ้น ประชากรสูงอายุจะมีสัดส่วนเพิ่มขึ้น หมายถึง อัตราการเจ็บป่วยและความต้องการรักษาพยาบาลที่สูงขึ้น ค) การประกันสุขภาพ (ซึ่งมีผลลดค่าใช้จ่ายของผู้ป่วย แต่เพิ่มรายจ่ายของนายจ้างหรือของรัฐบาลในฐานะหน่วยประกัน) ดังนั้น ความต้องการน่าจะเพิ่มขึ้น

การศึกษาในข้อ A2 เป็นการศึกษาในระดับจุลภาค โดยออกแบบสำรวจประชาชนโดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่าง (โดยคัดเลือกครัวเรือนที่ตกใน decile 1-2-3) เพื่อได้ข้อมูลระดับลึกเกี่ยวกับ ก) สภาพของการทำงาน และการเจ็บป่วยของประชาชนกลุ่มยากจนโดยเปรียบเทียบ รวมทั้งวิธีการรักษาพยาบาลเมื่อเจ็บป่วย หรือประสบอุบัติเหตุ ข) การได้รับหลักประกันสุขภาพจากรัฐ หรือจากแหล่งอื่น ค) จัดทำกรณีศึกษา การรวมตัวกันของประชาชนเป็นเครือข่ายเพื่อช่วยเหลือกันด้านสุขภาพ เช่น การตั้งกองทุนสุขภาพในหมู่บ้านหรือชุมชน สิทธิประโยชน์ที่ได้รับ หน้าที่ของสมาชิก ง) ทศนคติของคนจนต่อโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า (หมายเหตุ ขณะนี้มีแนวคิดและข้อเสนอการทำหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าให้ครอบคลุมประชาชนทั้งหมด โดยจะผนวกเข้ากับ พรบ. สุขภาพแห่งชาติ - ข้อเสนอเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของประชาชน และหน้าที่ การสมทบของประชาชนหรือนายจ้าง ขณะนี้ยังไม่มีมติความชัดเจน คาดว่าในกลางปี 2544 จะมีข้อเสนอที่เป็นรูปธรรม) จ) การศึกษาความร่วมมือของประชาชน โดยศึกษาความสามารถการจ่ายเงินสมทบของคนจน⁶ เข้าหลักประกัน

การจ่ายเงินสมทบบมีเหตุผลเพื่อแลกกับการได้รับหลักประกันสุขภาพ (หมายเหตุ ข้อมูลจากแบบสอบถาม รวมข้อมูลเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ)

ส่วนที่สอง (เชิงคุณภาพ) เป็นการวิเคราะห์สถานการณ์ โดยเปรียบเทียบสภาพปัจจุบัน (แรงงานกลุ่มหนึ่งขาดหลักประกันสุขภาพ ในขณะที่แรงงานในภาคเป็นทางการได้รับหลักประกันสุขภาพ) กับสภาพ

⁶ นิยามคนจนที่ใช้ในบริบทนี้หมายถึง ความยากจนโดยเปรียบเทียบ ครัวเรือนในระดับรายได้ 1-2-3 (จากจำนวน 10 ระดับ)

อนาคต (ซึ่งสันนิษฐานว่า ทุกคนได้รับหลักประกันสุขภาพ ในขณะที่บางกลุ่มได้รับการคุ้มครองลดลง—จากสิทธิประโยชน์ที่ลดลง)

การศึกษาในข้อ A7 ให้หลักเศรษฐศาสตร์การคลังเป็นกรอบ เพื่อคำนวณว่า รายจ่ายด้านสาธารณสุขของรัฐบาล (รวมรายจ่ายการรักษาพยาบาล รายจ่ายการป้องกันโรค และรายจ่ายส่งเสริมสุขภาพ) อำนวยประโยชน์ต่อประชาชนกลุ่มต่างๆอย่างไร มีความเท่าเทียมกันหรือไม่ ใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ และเทคนิคการวิเคราะห์ (ตัวอย่างการวิจัยในหัวเรื่องนี้ได้แก่รายงานวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2541)

แนวทางที่สอง การศึกษาด้านอุปทานและการส่งเสริมให้องค์กรมหาชนและเอกชนทำงานแทนภาครัฐ มีเป้าหมายดังต่อไปนี้

- B1: ศึกษาการให้บริการของ รพ. รูปแบบใหม่ (องค์กรมหาชน) ครอบคลุมการให้บริการ รายได้ ต้นทุนและนัยทางการคลังของรัฐ (เงินอุดหนุนจากรัฐ)
- B2: ศึกษาเปรียบเทียบ production efficiency และ cost efficiency ของโรงพยาบาล โดยใช้จุลภาคจากกรณีศึกษาของโรงพยาบาลประมาณ 100 แห่ง การสำรวจต้นทุนและรายจ่ายของโรงพยาบาลตัวอย่าง (ประมาณ 100 แห่ง)
- B3: ผลลัพธ์จากการศึกษาในข้อ B1 และ B2 คาดว่าสามารถนำมาประกอบในการพิจารณา (ออกแบบ) ระบบเงินอุดหนุนให้โรงพยาบาล
- B4: ศึกษาความเป็นไปได้ในการขยายระบบเวชศาสตร์ฉุกเฉินให้กว้างขวาง เพื่อลดอัตราการตายเนื่องจากอุบัติเหตุและการเจ็บป่วยฉุกเฉิน

ขยายความ

การศึกษาด้านเศรษฐศาสตร์และระบบจัดการของโรงพยาบาลรูปแบบใหม่ (องค์กรมหาชน) เป็นสิ่งจำเป็น เนื่องจากภาครัฐมีนโยบายลดการทำงานของหน่วยราชการ โดยถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรมหาชน (ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎี Club Goods ที่อธิบายว่า การผลิต“สินค้าสาธารณะ”ไม่จำเป็นต้องดำเนินการโดยภาครัฐเสมอไป องค์กรมหาชนที่ไม่แสวงหากำไรสามารถจะให้บริการได้ และมีข้อดีหลายประการ ก) ความคล่องตัว เนื่องจากเป็นหน่วยงานอิสระขนาดเล็ก ต่างกับระบบราชการที่มีลักษณะ “พวงใหญ่” ข) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรมหาชนในสังกัด ค) การเปลี่ยน

บทบาทหน้าที่ของภาครัฐมาทำงานกำกับและส่งเสริม ในสหรัฐอเมริกามีผลงานวิจัยที่ชี้ชัดว่า non-profit public organization มีบทบาทสำคัญในการให้บริการด้านสาธารณสุข

การศึกษา production function และ cost function ของโรงพยาบาล เป็นสิ่งจำเป็น เพื่อวัดประสิทธิภาพเปรียบเทียบข้ามหน่วยงาน การวิจัยหัวข้อนี้ยังมีความสำคัญมาในยุคใหม่ ที่มีความหลากหลายของหน่วยให้บริการ ได้แก่ โรงพยาบาลรัฐ โรงพยาบาลที่เป็นองค์กรมหาชน และโรงพยาบาลเอกชน ผลผลิตของโรงพยาบาล หมายถึง การให้บริการรักษาพยาบาล จำแนกเป็นผู้ป่วยนอก ผู้ป่วยใน และอาจจะแยกตามระดับ severity ของการป่วย ปัจจัยการผลิต จำแนกออกเป็นต้นทุนคงที่ ต้นทุนแปรผัน (ซึ่งแจกแจงต่อไปเป็นค่าจ้าง เงินเดือน ค่าวัสดุ ค่ายา ฯลฯ) หน่วยวิเคราะห์ คือ โรงพยาบาล การศึกษาโดยใช้แบบจำลองเศรษฐมิติ⁷ ซึ่งช่วยให้สรุป production frontier หรือ cost frontier

ความต้องการรักษาพยาบาลฉุกเฉิน แบ่งออกเป็นสองกลุ่ม กลุ่มแรก อุบัติภัย (รถยนต์ การทำงาน และอุบัติเหตุในบ้าน ฯลฯ) กลุ่มที่สอง อาการเจ็บป่วยฉุกเฉิน (เช่น โรคหัวใจ) ระบบเวชศาสตร์เป็นระบบการให้บริการรักษาพยาบาลเชิงรุก ที่เน้นความรวดเร็ว ทันเหตุการณ์ ประสบการณ์ในประเทศพัฒนาแล้วชี้ว่า การให้บริการรักษาพยาบาลก่อนถึงโรงพยาบาล (pre-hospital care)⁸ สามารถลดอัตราการตาย และลดความรุนแรงของโรค นอกจากนี้เป็นการยกระดับการให้บริการ ทำให้ประชาชนรู้สึกอุ่นใจ ในแง่เศรษฐศาสตร์การมีบริการเวชศาสตร์ฉุกเฉินอาจจะช่วยลดค่าใช้จ่ายของการรักษาภายในโรงพยาบาล ถึงแม้ในแง่ประเทศไทยเริ่มมีการให้บริการเวชศาสตร์ฉุกเฉินในเขตกรุงเทพฯ และบางหัวเมืองใหญ่ไม่นานมานี้ (น้อยกว่าสิบปี) แต่โดยสรุปยังมีบริการน้อย ไม่ทั่วถึง หมายเหตุ การศึกษาในท้องเรื่องนี้เน้นการวิเคราะห์ในแง่เศรษฐศาสตร์และการจัดการ (มากกว่าการออกแบบระบบซึ่งต้องอาศัยความรู้ความชำนาญหลายด้าน อาทิ การแพทย์ฉุกเฉิน ระบบสื่อสาร ระบบความร่วมมือระหว่างโรงพยาบาลกับมูลนิธิฯ)

7.5 ขอบเขตการศึกษา

⁷ แนวทางการวิเคราะห์ประสิทธิภาพโดยเปรียบเทียบข้ามหน่วยงาน มีสองแนว คือ Stochastic production frontier และ Data envelopment analysis (DEA)

⁸ รายงานการวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2538) เรื่องการรักษายาบาลก่อนถึงโรงพยาบาล เป็นผลงานวิจัยบุกเบิกชิ้นหนึ่งของเมืองไทย เน้นในแง่การบริหารการจัดการและ benefit-cost ของการให้บริการ รวมทั้งวิธีไฟแนนซ์ ใช้กรณีศึกษาของโรงพยาบาลราชวิถี โรงพยาบาลวิเศษ โรงพยาบาลกรุงเทพ ตลอดจน ข้อเสนอการขยายผลให้ครอบคลุมทั่วกรุงเทพฯ รายงานวิจัยนี้ได้รับการสนับสนุนจากกระทรวงสาธารณสุข

โครงการวิจัยส่วนนี้จะแบ่งขอบเขตของการวิจัยออกเป็น 2 ส่วน คือในส่วนของอุปสงค์ที่จะมองไปที่ตัวผู้ให้บริการสาธารณสุขหรือก็คือครัวเรือน ซึ่งจะประกอบไปด้วยการศึกษาความต้องการใช้บริการสาธารณสุขของครัวเรือน อัตราการเจ็บป่วย การมีหลักประกันด้านสุขภาพ ซึ่งจะทำการวิจัยในภาพรวมของครัวเรือนทั่วประเทศโดยอาศัยข้อมูลของการสำรวจสุขภาพและสวัสดิการ (HWS.) และการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES.) เพื่อจะได้เข้าใจภาพรวมที่เกิดขึ้น แล้วจึงวิจัยเน้นในส่วน of ครัวเรือนยากจนเพื่อให้เห็นถึงสภาพการได้รับบริการสาธารณสุข และหลักประกันด้านสุขภาพ แล้วจึงประเมินผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายด้านสาธารณสุขที่ผ่านมาว่ามีการกระจายไปทั่วถึงในทุกกลุ่มหรือไม่อย่างไร พร้อมทั้งใช้เป็นแนวทางในการหามาตรการของภาครัฐเพื่อเพิ่มสวัสดิการด้านสุขภาพให้คนจนและแรงงานภาคไม่เป็นทางการพร้อมทั้งวิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์จากรายจ่ายด้านสาธารณสุขตามมาตรการเหล่านั้น

ในส่วนที่ 2 จะเป็นส่วนของอุปทาน จะเน้นที่หน่วยงานที่ให้บริการของรัฐและองค์กรมหาชนซึ่งจะมีบทบาทเพิ่มขึ้นในอนาคต โดยพิจารณาอุปสงค์สุขภาพการผลิตและต้นทุนของการผลิต ซึ่งจะทำการศึกษาจากกรณีศึกษาของโรงพยาบาลประมาณ 100 แห่ง โรงพยาบาลรูปแบบใหม่ (องค์กรมหาชน) และเอกชนเพื่อใช้ในการกำหนดระบบเงินอุดหนุน ในเรื่องการขยายระบบเวชศาสตร์ฉุกเฉินให้กว้างขวาง จะทำการวิจัยจากการให้บริการเวชศาสตร์ฉุกเฉินที่มีอยู่เดิมให้ทั่วถึงขึ้น และศึกษาวิเคราะห์ในแง่เศรษฐศาสตร์และการจัดการ

7.6 วิธีการศึกษา

1. ศึกษาเปรียบเทียบอัตราการเจ็บป่วยของประชาชน การมีประกันสุขภาพ ตามลักษณะกลุ่มอาชีพ ภูมิภาคเมือง/ชนบท โดยอาศัยข้อมูลจากการสำรวจสุขภาพและสวัสดิการ (Health and Welfare Survey เรียกว่า HWS) และการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (Socio-Economic Survey : SES)
2. ศึกษาถึงลงในรายละเอียดของอัตราการพิการ การป่วยเรื้อรัง วิธีการรักษาและความสามารถในการซื้อประกันด้านสุขภาพ โดยเจาะจงกลุ่มคนจนด้วยวิธีการสุ่มตัวอย่างสำรวจ 3000 ตัวอย่างทั่วประเทศ
3. นำข้อมูลที่ได้จาก 1 และ 2 ทำการวิเคราะห์ทัศนคติของประชาชนด้านสุขภาพ เพื่อดูทัศนคติและความยอมรับได้ของประชาชนในมาตรการเพิ่มสวัสดิการด้านสุขภาพให้กับคนจน

- รวมทั้งใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ได้ผนวกกับเทคนิคการวิเคราะห์เพื่อดูประโยชน์จากรายจ่ายด้านสาธารณสุขของรัฐบาลว่ามีการตกกับประชาชนกลุ่มต่าง ๆ อย่างไร เท่าเทียมกันหรือไม่
4. นำข้อมูลจากข้อ 1 และ 2 เพื่อสร้างแบบจำลองสถิติ การเจ็บป่วยของประชาชน กำหนดข้อสมมติและใช้วิธี simulation เพื่อดูผลของนโยบายและประเมิน welfare change ที่เปลี่ยนแปลงไปของกลุ่มต่าง ๆ
 5. ทำการศึกษาเปรียบเทียบการให้บริการของโรงพยาบาลรูปแบบใหม่ (องค์กรมหาชน) กับโรงพยาบาลของรัฐโดยใช้การสำรวจต้นทุนและรายจ่ายของโรงพยาบาลจากกรณีศึกษาของโรงพยาบาลประมาณ 100 แห่ง เพื่อใช้พิจารณาออกแบบระบบเงินอุดหนุนช่วยเหลือแต่ละโรงพยาบาลเมื่อมีการใช้ระบบประกันสุขภาพแล้ว
 6. สร้างแบบจำลองสถิติการเกิดอุบัติเหตุจากข้อมูลการสำรวจสุขภาพและสวัสดิการ (HWS) เพื่อใช้ประเมินความคุ้มค่าและความเป็นไปได้ของการขยายระบบเวชศาสตร์ฉุกเฉินให้กว้างขวางขึ้น

7.7 แหล่งข้อมูลและการสำรวจข้อมูลเพิ่มเติม

สำนักงานสถิติแห่งชาติ

- การสำรวจสุขภาพและสวัสดิการ (HWS96) และการสำรวจครั้งใหม่ (2544)
- การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (SES98) และการสำรวจครั้งใหม่ (2543)

การสำรวจเพิ่มเติม

- สถานะสุขภาพของครัวเรือนคนจน ความสามารถในการจ่ายฯ และทัศนคติ (3,000 ตัวอย่างทั่วประเทศ)⁹

ข้อมูลระดับจุลภาคจากกรณีศึกษาโรงพยาบาลประมาณ ๑๐๐ แห่ง (การสำรวจโดยคณะวิจัยของ รศ. นพ.ศุภสิทธิ์ พรธรรมาโณทัย และคณะ)

7.8 วิธีการวิเคราะห์

- การศึกษาทางสถิติจากข้อมูลทุติยภูมิ

⁹ โดยเหตุผลเชิงสถิติเปรียบเทียบ การสำรวจควรจะมีครัวเรือนที่มีฐานะเศรษฐกิจดีและปานกลาง เป็นเครื่องเปรียบเทียบ ดังนั้นตัวอย่างควรมีในแง่

- แบบจำลองสถิติการเจ็บป่วยของประชาชน
- แบบจำลองสถิติการเกิดอุบัติเหตุ
- ซิมูเลชัน เปรียบเทียบ welfare change ของกลุ่มต่างๆ (กลุ่มที่เคยได้รับสิทธิประโยชน์มาก และกลุ่มที่ไม่เคยได้รับหลักประกัน)
- การวิเคราะห์ทัศนคติของประชาชนด้านสุขภาพ

การวิเคราะห์ความสามารถการจ่ายเพื่อการประกันฯ

7.9 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ในการดำเนินนโยบายของรัฐเพื่อความเป็นธรรมด้านสุขภาพและระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้ามีความจำเป็นที่จะต้อง เข้าใจในข้อมูลพื้นฐานและทราบถึงความต้องการให้บริการสาธารณสุขของครัวเรือน อัตราการเจ็บป่วย การมีหลักประกันด้านสุขภาพของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ความสามารถในการซื้อประกันด้านสุขภาพ โดยเฉพาะในกลุ่มคนจนซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักของรัฐบาลในการให้ความช่วยเหลือ แต่เนื่องจากระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้ายังไม่เคยมีมาก่อนในเมืองไทย ข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้ ล้วนเป็นประโยชน์ในเชิงนโยบายอย่างยิ่ง ที่รัฐจะใช้พิจารณารูปแบบการดำเนินนโยบาย และการอุดหนุนที่เหมาะสม รวมถึงผลต่อการกระจายรายได้ที่จะเกิดขึ้น นอกจากนี้ในด้านการให้บริการก็จะทำให้ทราบถึงต้นทุน และรายจ่ายของแต่ละโรงพยาบาลโดยเปรียบเทียบเพื่อให้รัฐบาลใช้ประโยชน์ในการเลือกระบบเงินอุดหนุนที่เหมาะสม อันเป็นการทำให้เกิดการใช้เงินงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและกระจายความเป็นธรรมอย่างทั่วถึง สำหรับการศึกษาค้นคว้าความเป็นไปได้ในการขยายระบบเวชศาสตร์ฉุกเฉินให้กว้างขวางเพื่อลดอัตราการตายเนื่องจากอุบัติเหตุและการเจ็บป่วยฉุกเฉิน ก็เป็นประโยชน์สำหรับรัฐบาลในการใช้เป็นอีกทางเลือกหนึ่งของการใช้จ่ายด้านสุขภาพ ซึ่งอาจจะช่วยลดต้นทุนจากการตายและการเจ็บป่วย ให้บรรเทาลงด้วยการเตรียมความพร้อมของผู้ป่วยก่อนถึงมือแพทย์ อันเป็นการลดการใช้งบประมาณ และต้นทุนที่จะเกิดขึ้นกับสังคมเมื่อเทียบกับกรณีไม่มีระบบเวชศาสตร์แบบฉุกเฉินเลยเนื่องจากอาการของผู้ป่วยอาจจะแย่งทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงขึ้น หรืออาจจะทำให้มีโอกาเสียชีวิตมากขึ้น

7.10 ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา

แผนการทำงาน	ปีที่1				ปีที่2			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8
1. การศึกษาเปรียบเทียบอัตราการเจ็บป่วยของประชาชน การมีประกันสุขภาพ ตามลักษณะกลุ่มอาชีพ • ทบทวนเอกสารทางทั้งในประเทศและต่างประเทศ • จัดเตรียมข้อมูล Health and Welfare Survey และ Socio Economic Survey เบื้องต้นให้อยู่ในรูปแบบการวิเคราะห์ • สร้างแบบจำลองสถิติการเจ็บป่วยของประชาชน • ทำการวิเคราะห์ข้อมูลกับแบบจำลอง • นำผลการศึกษาที่ได้รับจัดสัมมนาระดมความคิดเห็น • สรุปผลการศึกษา								
2. การศึกษาถึงอัตราการพิการ การป่วยเรื้อรัง วิธีการรักษา และความสามารถของการซื้อประกันด้านสุขภาพโดยเจาะจงลงในกลุ่มคนจน • ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ • ออกแบบแบบสอบถามที่จะใช้ในการสำรวจ • ทดสอบแบบสอบถามพร้อมทั้งปรับปรุง • ออกสำรวจจากกลุ่มตัวอย่าง 3000 ครัวเรือน • นำแบบสอบถามที่ได้รับมาจัดการให้อยู่ในรูปแบบของการวิเคราะห์ • วิเคราะห์ผลการศึกษา • นำผลการศึกษาที่ได้รับจัดสัมมนาระดมความคิดเห็น • สรุปผลการศึกษา								
3 ศึกษาทางเลือก ความเป็นไปได้ และการยอมรับได้ของประชาชนในมาตรการ								

แผนการทำงาน	ปีที่1				ปีที่2			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8
เพิ่มสวัสดิการด้านสุขภาพให้กับคนจนและแรงงานในภาคไม่เป็นทางการ • ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ • ศึกษารูปแบบของการเพิ่มสวัสดิการด้านสุขภาพ เช่นบทบาทของเครือข่ายประชาชน บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบทบาทของรัฐภายใต้เงื่อนไขข้อจำกัดด้านการคลัง • นำข้อมูล HWS และ SES รวมทั้งข้อมูลจากการสำรวจกลุ่มตัวอย่าง 3000ครัวเรือนที่จัดเตรียมไว้มาทำการศึกษาวิเคราะห์ • เสนอรูปแบบการเพิ่มสวัสดิการด้านสุขภาพ • จัดสัมมนารับฟังความคิดเห็นและรับฟังความเห็น • สรุปผลการศึกษา								
4 ศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์จากรายจ่ายด้านสาธารณสุขของรัฐบาล • ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ • สร้างแบบจำลองสถิติ การเจ็บป่วยของประชาชน • นำข้อมูล HWS , SESที่จัดเตรียมไว้มาวิเคราะห์กับแบบจำลอง • ทำการเปรียบเทียบผลประโยชน์จากรายจ่ายด้านสาธารณสุขทั้งก่อนและหลังการเปลี่ยนแปลงระบบ โดยวิธี simulation • จัดสัมมนาเสนอผลการศึกษาและรับฟังความคิดเห็น • สรุปผลการศึกษา								
5 ศึกษาและเปรียบเทียบต้นทุนการให้บริการของโรงพยาบาล • ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ • ออกแบบแบบสอบถามที่จะใช้ในการสำรวจต้นทุน								

แผนการทำงาน	ปีที่1				ปีที่2			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8
ทุนและรายจ่ายของรัฐ - ทดสอบแบบสอบถามพร้อมทั้งปรับปรุง - ออกสำรวจกลุ่มตัวอย่าง 100 โรงพยาบาล - นำแบบสอบถามที่ได้รับมาจัดการให้อยู่ในรูปของการวิเคราะห์หารูปแบบระบบเงินอุดหนุนที่จะใช้ - เสนอรูปแบบการให้เงินอุดหนุนที่มีประสิทธิภาพ - จัดสัมมนาเสนอแนวความคิดและรับฟังความคิดเห็น - สรุปผลการศึกษา								
6 ศึกษาความเป็นไปได้และความเหมาะสมของการขยายระบบเวชศาสตร์ฉุกเฉินให้กว้างขวาง - ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ - ออกแบบวิธีวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ (Cost-Benefit Analysis) - นำข้อมูลที่ได้จาก HWS และ SES มาทำการศึกษา - วิเคราะห์ผลการศึกษา - นำผลการศึกษาที่ได้รับ จัดสัมมนาเพื่อรับฟังความเห็นสรุปผลการศึกษา								

เอกสารอ้างอิง

- Glass, Thomas 1999 "Distributional impacts of proposed changes to the social security system," in *Tax Policy and the Economy*, 13 ed. by James Poterba, Cambridge, MA: NBER and MIT Press..
- Greene, William 1996 *Econometrics*
- McClellan, Mark and Jonathan Skinner 1997 "The incidence of medicare," *NBER Working Paper* No. 6013, Cambridge, MA.
- McClellan, Mark and Jonathan Skinner 1997 "The incidence of medicare," *NBER Working Paper* No. 6013, Cambridge, MA.
- McClellan, Mark and Jonathan Skinner 1999 "Who pays and who benefits from medicare?" *Health Affairs*, 18(1): 48-62.
- Sharp, Jean, L. Freeman, and Alan Gittelsohn 2000 "Association among hospital capacity, utilization, and mortality of US medicare beneficiaries—controlling for socio-demographic factors," *Health Services Research*, 34(4): 1351-1362.

บทที่ 8

โครงการวิจัยที่ 6

รายจ่ายภาครัฐด้านการศึกษา : การกำหนดกลุ่มเป้าหมายสินเชื่อการศึกษา และภาษีผู้สำเร็จการศึกษา

8.1 กล่าวนำ

รายจ่ายภาครัฐด้านการศึกษา มีมูลค่ากว่าสองแสนล้านบาทในแต่ละปี เป็นรายจ่ายรายการสำคัญที่สุดในงบประมาณแผ่นดินในปัจจุบัน ทั้งยังแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างมากเนื่องจากข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญ 2540 ให้โอกาสการศึกษาแก่ประชาชนทุกคน 12 ปี โดยผู้เรียนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย การจัดสรรรายจ่ายของรัฐบาลด้านการศึกษามีเหตุผลหลายประการ ก) เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน มีความรู้ อ่านออก เขียนได้ มีความรู้ความสามารถการวิเคราะห์แก้ปัญหาในสถานการณ์ต่างๆ ข) เพื่อพัฒนาขีดความสามารถด้านการผลิต เป็นกำลังแรงงานที่มีความรู้ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ พัฒนาแรงงานระดับมัธยมศึกษาเป็นกำลังสำคัญสร้างสรรนวัตกรรมและผลิตภัณฑ์ใหม่ให้กับประเทศชาติ ส่งเสริมมูลค่าเพิ่มในสาขาต่างซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ ค) เป็นเครื่องมือสร้างความเป็นธรรมในสังคมโดยกำหนดมาตรการสนับสนุนกลุ่มประชาชนด้อยโอกาส

การสนับสนุนของภาครัฐด้านการศึกษา เดิมเน้นการด้านอุปทาน ได้แก่การขยายโรงเรียนให้ทั่วถึงทุกภูมิภาค ขยายการศึกษาภาคบังคับ ขยายโอกาสทางการศึกษาให้กับคนทุกวัยที่ต้องการจะเรียนรู้ หลักสูตร อบรมอาชีพและเทคโนโลยี การส่งเสริมเกือบทั้งหมดโดยผ่านกลไกของหน่วยบริการ (สถาบันการศึกษาของรัฐและเอกชน) รัฐบาลจัดสรรงบประมาณเงินลงทุนและค่าใช้จ่ายดำเนินการให้แก่สถานศึกษาของรัฐ ให้การสนับสนุนแก่สถานศึกษาภาคเอกชนบางรูปแบบ มาตรการเหล่านี้เป็นการส่งเสริมโดยทั่วไปซึ่งมิได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายของผู้รับการศึกษา ถึงแม้การส่งเสริมการศึกษาประสบความสำเร็จในแง่ขยายบริการการศึกษา ยกกระดับความรู้ความสามารถของประชากรจำนวนมาก และช่วยสนับสนุนระบบการผลิตในทางอ้อม แต่ในแง่การกระจายรายได้ ยังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก รายงานการวิจัยในประเทศไทย (และในประเทศกำลังพัฒนาหลายแห่ง) ในหัวข้อ benefit incidence สรุปว่า รายจ่ายด้านการศึกษามีลักษณะ

pro-rich¹ ถึงแม้ว่านโยบายการศึกษานั้นมีลักษณะ "เป็นกลาง" ไม่มีอคติต่อคนกลุ่มใด แต่ครัวเรือนยากจนมีโอกาสศึกษาต่อจากระดับประถมศึกษาน้อย ผลลัพธ์คือครัวเรือนรวยและปานกลางมีโอกาส "เข้าถึง" บริการการศึกษาที่รัฐจัดหาให้มากกว่ากลุ่มคนจน

การที่สมาชิกของครัวเรือนยากจนมีอัตราการเรียนต่อ (หมายถึง การศึกษาเกินกว่าระดับประถมศึกษา) มีเหตุผลที่เข้าใจได้ ก) ถึงแม้ค่าเล่าเรียนฟรีหรือเสียค่าใช้จ่ายน้อย แต่รายจ่ายสำหรับตัวนักเรียนเช่นค่าเดินทาง ค่าเสื้อผ้าและกินอยู่ ค่าหนังสือและอุปกรณ์ อาจจะเป็นอุปสรรคของครัวเรือนยากจน ข) ครัวเรือนยากจนจำเป็นต้องอาศัยแรงงานของเด็กเพื่อช่วยหารายได้เข้าครอบครัว ค) การศึกษาต้องรอคอยเวลาหลายปีกว่าจะได้รับผลตอบแทนซึ่งเป็นสิ่งที่ครัวเรือนยากจนไม่อาจรอคอย ง) มีความเสี่ยงหางาน ทำไม่ได้ถึงแม้จบการศึกษาสูง

ผลการสำรวจแรงงานและการจ้างงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี 2541 พบว่า กว่าครึ่งหนึ่งของแรงงานไทยมีระดับการศึกษาชั้นประถมศึกษาเท่านั้น

นโยบายของรัฐในการให้สินเชื่อเพื่อการศึกษา หรือให้คูปองเพื่อการศึกษา ไม่ใช่แนวความคิดใหม่ เนื่องจากมีผู้เสนอแนะนโยบายนี้มาเป็นเวลานานและมีตัวอย่างในหลายประเทศ หลักการคือการเพื่อเพิ่มอำนาจซื้อให้ผู้เรียน คูปองมีค่าเป็นเงินแต่มีเงื่อนไขใช้ได้เฉพาะการซื้อบริการเกี่ยวกับการศึกษาเท่านั้น และไม่ได้ให้ทั่วไปแต่เลือกให้เฉพาะกลุ่ม (ผู้เรียน) ทั้งนี้ภาครัฐอาจจะกำหนดการช่วยเหลือให้กับสมาชิกของกลุ่มครัวเรือนคนจน เพื่อเพิ่มความสามารถหารายได้ของคนจน

¹ การวิจัย benefit incidence ในด้านรายจ่ายด้านการศึกษาของรัฐโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย แสดงตัวเลขการคำนวณ "อัตราการเข้าถึง" บริการการศึกษาทุกระดับชั้น ตั้งแต่ประถมถึงอุดมศึกษา โดยเปรียบเทียบระหว่างครัวเรือนรวย/จน ใช้ข้อมูลระดับครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (ข้อมูล SES record 2 บันทึกสถิติของสมาชิกทุกคนในครัวเรือน ระบุอายุและระดับการศึกษา) เมื่อแปลงข้อมูลให้อยู่ในรูปตารางเมตริกซ์ประกอบด้วยเซลล์ต่างๆ แนวนอนแสดงระดับความยากจน แนวตั้งแสดงจำนวนของนักเรียนในแต่ละระดับชั้น ตั้งแต่ประถมถึงอุดมศึกษา ต่อจากนั้นอนุมานหาค่าความน่าจะเป็นการได้รับบริการการศึกษาของครัวเรือน พบว่า โอกาสการเรียนต่อถึงมัธยมและอุดมศึกษาของครัวเรือนยากจน (decile 1-2-3) มีค่าน้อย ดูรายงานวิจัย "การกระจายภาระภาษีและประโยชน์จากรายจ่ายรัฐบาล" โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2541) หมายเหตุ โครงการวิจัยชิ้นนี้ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

รัฐบาลไทยได้เริ่มโครงการสินเชื่อการศึกษาเมื่อประมาณ 5 ปีที่ผ่านมา โดยกู้ยืมจากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย วิธีการคือจัดสรรวงเงินให้แก่สถานศึกษา ซึ่งนำไปจัดสรรต่อให้แก่นักเรียนและนักศึกษา แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าวิธีการจัดสรรไม่ได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายอย่างจริงจัง ผู้รับสินเชื่อไม่ถึงมือครัวเรือนยากจนจริงๆ ข้อสังเกตการโครงการสินเชื่อการศึกษาที่ดำเนินการปัจจุบัน ประการที่หนึ่ง การจัดสรรวงเงินสินเชื่อผ่านสถานบริการ มีผล selectivity bias กล่าวคือคือพิจารณาจากผู้เรียนที่อยู่ในระบบสถาบันการศึกษา ปิดโอกาสของครัวเรือนคนจนที่ไม่ได้เข้าเรียนตั้งแต่แรก ประการที่สอง การพิจารณาจัดสรรเงินฝากให้เป็นภาระของสถานศึกษา การคัดเลือกและกลั่นกรองไม่ได้ทำอย่างจริงจัง ประการที่สาม มีแนวโน้มสูงว่าจะเกิดปัญหาไม่ชำระคืน อนึ่ง ต้นทุนของการติดตามหนี้ค่อนข้างสูง คาดว่าจะกลายเป็นปัญหาในอนาคต

การปรับปรุงระบบสินเชื่อให้เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ควรจะพิจารณากลุ่มเป้าหมายชัดเจน เช่น ครัวเรือนที่อยู่ในกลุ่มจน (decile 1-2-3) ทั้งนี้การจัดสรรอาจจะต้องกระทำในเชิงรุก กล่าวคือ การกลั่นกรองครัวเรือนที่สมควรได้รับสินเชื่อ ควรจะควบคู่กับการประชาสัมพันธ์ให้ครัวเรือนคนจนตระหนักถึงการศึกษานอกโรงเรียนหรือการเรียนนอกโรงเรียน เพื่อจูงใจให้เข้าเรียนแทนที่จะออกไปทำงานหลังจบการศึกษาภาคบังคับ ซึ่งให้เห็นโอกาสการทำงานและรายได้หลังจบการศึกษา อีกทางหนึ่งคือน่าจะกำหนดวิธีการการชำระคืนให้รัดกุม เช่นอาจจะเก็บเป็นภาษีสำหรับผู้จบการศึกษา (เป็นมาตรการบังคับให้นายจ้างหักภาษีเงินได้ ณ ที่จ่ายสำหรับผู้รับสินเชื่อการศึกษาจากรัฐ เป็นเวลา 15-20 ปี) มาตรการนี้จะช่วยให้รายจ่ายของภาครัฐตรงกับกลุ่มเป้าหมายและไม่รั่วไหล มีประสิทธิภาพ

โจทย์การวิจัยของโครงการนี้ ได้แก่ ก) การศึกษาโอกาสการเล่าเรียนโดยเปรียบเทียบระหว่างครัวเรือนจน/รวย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเน้นการศึกษาโอกาสของครัวเรือนยากจน (decile 1-2-3) ข) ศึกษาต้นทุนของการกระจายรายได้อันสืบเนื่องจากโอกาสการศึกษา ค) ศึกษาทางเลือกการกำหนดนโยบายสินเชื่อการศึกษารูปแบบใหม่ ซึ่งสอดคล้องกับหลัก economics of targeting และการเก็บภาษีผู้สำเร็จการศึกษา (graduated income tax)

8.2 หัวข้อการวิจัย

- A1 การศึกษาด้านอุปสงค์ กล่าวคือ ศึกษาความน่าจะเป็นของการได้รับการศึกษาในระดับต่างๆ (ตั้งแต่ ประถม-มัธยม-และอุดมศึกษา) โดยเปรียบเทียบระหว่างครัวเรือนจน/รวย

- A2 การศึกษาระดับจุลภาคเพื่อเข้าใจพฤติกรรมการตัดสินใจของครัวเรือนคนจน ในการส่งลูกหลานเข้าเรียนต่อ (หลังการศึกษาภาคบังคับ) เปรียบเทียบกับการเข้าตลาดแรงงานตั้งแต่อายุน้อย เพื่อความเข้าใจในเชิงสังคม/เศรษฐกิจของครัวเรือนยากจน ทักษะและค่านิยมการเรียนต่อ ความคาดหวังอนาคตหลังจบการศึกษาของกลุ่มคนจน เพื่อเข้าใจอุปสรรคและสาเหตุของการศึกษาระดับสูง
- A3 การวิจัยเชิงนโยบาย เกี่ยวกับการจัดระบบสินเชื่อเพื่อการศึกษารูปแบบใหม่ โดยกำหนด "กลุ่มเป้าหมาย" ให้สินเชื่อการศึกษากับครัวเรือนยากจน (ในบริบทนี้หมายถึง decile 1-2-3) วิธีการจัดสรรผ่านองค์กรรูปแบบใหม่ (ไม่จำเป็นต้องผ่านสถาบันการศึกษา) เช่นให้ผ่านประชาคม และการกำหนด"หลักเกณฑ์เชิงปฏิบัติ" สำหรับการจัดสรรให้ตรงกับเป้าหมาย ทั้งนี้จะต้องมีระบบเครื่องชี้วัดและการติดตามประเมินผล เช่น สถานะการเรียนของผู้ได้รับสินเชื่อ (หมายเหตุ ผู้เรียนบางคนอาจจะออกจากโรงเรียนกลางคันเนื่องจากมีปัญหาการเล่าเรียน หรืออื่นๆ) การศึกษานัยทางด้านการคลังโดยเปรียบเทียบระหว่างจำนวนเงินที่ใช้ในระบบปัจจุบัน กับการปล่อยสินเชื่อรูปแบบใหม่
- A4 การศึกษาโดยใช้แบบจำลองเพื่อเปรียบเทียบ lifetime earning function ระหว่างสองกลุ่ม กลุ่มแรกผู้มีระดับการศึกษาต่ำ กับกลุ่มที่สองระดับการศึกษาสูงกว่า (ใช้ข้อมูลแรงงานและการทำงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งสำรวจทุกปี ในแต่ละปีมีกลุ่มอายุต่างๆ โดยสมมติว่า age cohort เป็นตัวแทนในเชิง dynamics ของแต่ละกลุ่ม) จากผลการศึกษาเชิงประจักษ์ที่ผ่านมา พอจะเข้าใจได้ว่า แรงงานที่มีการศึกษาน้อยมีโอกาสเลือกงานทำน้อย ทำงานอาชีพที่ไม่มั่นคง (รับค่าจ้างเป็นรายวัน) โอกาสการเลื่อนขั้นและเงินเดือนต่ำ ในขณะที่ที่แรงงานมีการศึกษาสูงได้งานอาชีพที่มั่นคง (เงินเดือน) โอกาสเลื่อนตำแหน่งและเพิ่มค่าจ้างสูงกว่า
- A5 การศึกษาโดยแบบจำลองค่าจ้างและเงินเดือน สามารถตอบคำถามเกี่ยวกับ gender analysis กล่าวคือเปรียบเทียบค่าจ้างระหว่างชาย/หญิงที่มีอายุ-การศึกษา-ระดับเดียวกัน ศึกษาอัตราการเข้าตลาดแรงงานของหญิง (female labor participation) หรือการทำงานในตลาดไม่เป็นทางการ (เช่น การทำงานในบ้าน การเหมาทำของที่บ้าน หรือการช่วยกิจการของตนเอง)
- A6 การวิจัยเชิงนโยบายโดยใช้แบบจำลองฯ เพื่อพิจารณาความเป็นไปได้ในการจัดเก็บภาษีผู้สำเร็จการศึกษา (graduated income tax การจัดเก็บอาศัยอำนาจกฎหมายกำหนดให้นายจ้างหักเงินได้ ณ

ที่จ่ายของผู้สำเร็จการศึกษา ในเวลา 15-20 ปีหลังจบการศึกษา นายจ้างส่งมอบเงินที่หักให้แก่รัฐ) ศึกษาความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจของการเล่าเรียน (หมายถึง การศึกษาเปรียบเทียบระหว่าง A. lifetime earning จากเงินเดือนที่ได้รับภายหลังจบการศึกษา และหลังหักภาษี กับ B. lifetime earning ของแรงงานที่การศึกษาน้อย)

- A7 การศึกษา Benefit incidence ของรายจ่ายรัฐบาลด้านการศึกษา (หมายเหตุ เป็นการศึกษาคู่ต่อเนื่องจากรายงานวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เพื่อให้มีการสังสมข้อมูลและความรู้ในส่วนนี้ต่อไป) และเป็นการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายของรัฐอีกทางหนึ่ง

8.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความน่าจะเป็นของการได้รับการศึกษา ระหว่างครัวเรือนยากจนและครัวเรือนร่ำรวย
2. เพื่อศึกษาพฤติกรรมการตัดสินใจส่งบุตรหลานเข้าเล่าเรียนต่อ และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจส่งบุตรหลานเข้าเรียนต่อของครัวเรือนยากจน
3. เพื่อเปรียบเทียบผลตอบแทนของการศึกษา โดยเปรียบเทียบ earning function ของผู้มีการศึกษาสูงและผู้มีการศึกษาดำ
4. เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดเก็บภาษีผู้สำเร็จการศึกษาที่ใช้เงินเชื่อเพื่อการศึกษา
5. ศึกษาประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้จ่ายของรัฐในด้านการศึกษา เพื่อใช้ประโยชน์ในการประเมินประสิทธิภาพรายจ่ายภาครัฐ
6. เพื่อเสนอแนะมาตรการกลั่นเงินเชื่อเพื่อการศึกษาแบบใหม่ เพื่อให้สนองหน้าที่ของรัฐในเรื่องของการกระจายรายได้ และศึกษาเปรียบเทียบจำนวนเงินที่ใช้ตามมาตรการกลั่นเงินเชื่อเพื่อการศึกษาทั้งรูปแบบเก่า และรูปแบบใหม่

8.4 กรอบความคิดและวิธีวิเคราะห์

ทฤษฎีทุนมนุษย์ (human capital theory) อธิบายว่า การกำหนดค่าจ้างและเงินเดือนขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพการผลิตของแรงงาน ซึ่งแปรผันตามการลงทุนในการศึกษา (การศึกษาเป็น"ทุน"ที่ฝังอยู่ในตัวมนุษย์) พร้อมกับอธิบายว่า การที่บุคคลหนึ่งตัดสินใจศึกษาเล่าเรียนย่อมจะมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ส่วนหนึ่ง

คือการจะได้รับค่าจ้างเงินเดือนสูงขึ้น มีตำแหน่งหน้าที่การทำงานสูงขึ้น นับเป็นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในระยะยาวตลอดช่วงอายุการทำงาน ในทัศนะเช่นนี้การศึกษาเป็นการลงทุนอย่างหนึ่ง นอกเหนือจากนี้ การศึกษายังมีคุณค่าในตัวเอง กล่าวคือทำให้บุคคลมีความรอบรู้ มีบุคลิกภาพ เพิ่มขีดความสามารถในตัวเอง เกิดความรู้สึกภาคภูมิใจและทำให้สถานะทางสังคมสูงขึ้น รวมความคือการศึกษาให้ความพอใจหรืออรรถประโยชน์ ในแง่นี้การศึกษาเป็นการบริโภค

8.5 แบบจำลองเศรษฐกิจมิติ

งานวิจัยเกี่ยวกับค่าจ้างและเงินเดือนจำนวนมากอ้างอิงทฤษฎีทุนมนุษย์² ซึ่งสามารถถ่ายทอดออกมาเป็นแบบจำลองและสมการดังนี้

$$\ln(w) = f(H, Z) + e$$

w = ค่าจ้าง / เงินเดือน

H = การลงทุนด้านการศึกษา (ทุนมนุษย์)

Z = ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ อายุ เพศ อาชีพ สถานะการทำงาน ตำแหน่ง เมือง-ชนบท

e = ค่าผิดพลาด

แบบจำลองเศรษฐกิจมิติ เพื่อวัดโอกาสการศึกษาต่อของเยาวชน เปรียบเทียบระหว่างกลุ่มรวยกลุ่มคนจน ชาย/หญิง ตัวแปรตามสามารถกำหนดให้เป็นตัวแปร binary (0,1) หรือ categorical (1,2,3, ...) เพื่อเข้าใจพฤติกรรมการเรียนรู้โดยเปรียบเทียบ (ในบริบทนี้คือครัวเรือนยากจนเทียบกับครัวเรือนทั่วไป)

แบบจำลอง occupational choices หมายถึง การศึกษาโอกาสการเลือกอาชีพ (หมายถึง นักบริหาร นักวิชาชีพ เลี้ยงชีพพนักงาน แรงงานเกษตร พนักงานขนส่ง แรงงานในโรงงาน แรงงานในสาขาบริการ เป็นต้น) ของแรงงานแต่ละกลุ่ม

² กลุ่มนักเศรษฐศาสตร์สำนักชิคาโกหลายท่าน มีส่วนสำคัญในการพัฒนาแนวคิดของทฤษฎี Human capital approach และได้ผลิตผลงานวิจัยเชิงประจักษ์เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ของค่าจ้างและเงินเดือน บุคคลสำคัญในกลุ่มนี้ได้แก่ Theodore W. Schultz, Gary Becker, และ Jacob Mincer

ความเข้าใจที่ได้จากแบบจำลองข้างต้น สามารถนำมาพยากรณ์การต้องการศึกษาเล่าเรียน รายได้โดยเปรียบเทียบระหว่างแรงงานกลุ่มต่างๆ โอกาสการทำงานอาชีพในสาขาเศรษฐกิจต่างๆ รวมทั้งวิเคราะห์การกระจายรายได้ในอนาคต (วิธีซิมูเลชัน)

8.6 ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการตัดสินใจส่งบุตรหลานเข้าเรียนต่อของครัวเรือนยากจนจะทำการศึกษาโดยสุ่มตัวอย่างครัวเรือนทั่วประเทศ โดยจะเน้นไปที่ครัวเรือนยากจนจำนวน 3,000 ตัวอย่าง ส่วนการศึกษาเปรียบเทียบความน่าจะเป็นของโอกาสได้รับการศึกษาต่อจะทำการศึกษาครัวเรือนรายเพิ่มเติมเพื่อใช้ในการเปรียบเทียบ ในเรื่องผลตอบแทนของการศึกษาจะทำการศึกษาจากครัวเรือนที่ได้รับการศึกษาต่ำกว่าและครัวเรือนที่ได้รับการศึกษาสูงกว่าเพื่อให้เห็นความแตกต่างของรายได้อันเกิดจากการศึกษา สำหรับการจัดเก็บภาษีผู้สำเร็จการศึกษาจะศึกษาจากกลุ่มผู้สำเร็จการศึกษาที่ใช้สินเชื่อเพื่อการศึกษา เพื่อหาข้อสมมุติที่เหมาะสมในการศึกษาความเป็นไปได้ในการใช้มาตรการดังกล่าวในอนาคต นอกจากนี้ยังนำผลตอบแทนของการศึกษาที่ได้จากการวิจัยไปใช้เปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายของรัฐที่ผ่านมาเพื่อประเมินประสิทธิภาพการใช้จ่ายของรัฐในเรื่องการศึกษา

8.7 วิธีการศึกษา

1. ศึกษาเปรียบเทียบผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากระบบงบประมาณการศึกษา เปรียบเทียบระหว่างครัวเรือนยากจนและครัวเรือนร่ำรวย โดยใช้ข้อมูล Socio-Economic Survey (SES) ในการสร้างแบบจำลองเศรษฐกิจเพื่อวัดโอกาสการศึกษาต่อของเยาวชนเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มรวยและกลุ่มคนจน
2. พฤติกรรมการตัดสินใจส่งบุตรหลานเข้าเรียนต่อ และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจส่งบุตรหลานเข้าเรียนต่อของครัวเรือนยากจน จะใช้วิธีเก็บข้อมูลจากการออกแบบสอบถามสุ่มตัวอย่างสำรวจคนจนตามภาคต่าง ๆ เพื่อนำมาประมวลผลหาความสัมพันธ์ระหว่างการตัดสินใจส่งบุตรหลานเข้าเรียนต่อกับปัจจัยทั้งทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ พร้อมทั้งการสนับสนุนของรัฐบาล
3. สร้างแบบจำลองค่าจ้างเงินเดือน และ lifetime-earning โดยอาศัยข้อมูลภาคตัดขวาง Labor Force Survey (LFS) เพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของรายได้ของผู้มีการศึกษาและผู้มีการศึกษต่ำกว่า สำหรับใช้เป็นตัวแทนผลตอบแทนของการศึกษา

4. ใช้ข้อมูลจากการสุ่มตัวอย่างสำรวจภาคครัวเรือน และผลการวิเคราะห์ในข้อ 2 ในการกำหนดวิธีการให้สินเพื่อการศึกษาที่จะกระจายถึงกลุ่มคนจน และทำการศึกษาเปรียบเทียบโดยใช้ willingness to pay for education ที่ได้จากการประมวลผลทางสถิติของข้อมูลจากการสุ่มตัวอย่างในข้อ 2 เพื่อให้หาปริมาณเงินที่จะต้องใช้ในการให้สินเชื่อเปรียบเทียบกับมาตรการในปัจจุบัน
5. ใช้วิธีการหา NPV, IRR, B/C Ratio ประเมินความเป็นไปได้ในการใช้มาตรการการจัดเก็บภาษีผู้สำเร็จการศึกษาที่ใช้สินเชื่อเพื่อการศึกษาในอดีต เป็นข้อสมมุติสำหรับภาพในอนาคตเพื่อใช้หาประโยชน์หรือรายได้ที่เพิ่มขึ้นหลังหักภาษีดังกล่าว โดยวิเคราะห์ความอ่อนไหวด้วยการใช้ภาษีหลาย ๆ ระดับเพื่อเปรียบเทียบค่า NPV, IRR, และ B/C Ratio สำหรับรายได้ที่เพิ่มขึ้น (ใช้ lifetime-earning ที่ได้ในข้อ 3 หา) จากการเข้าร่วมโครงการ ในส่วนของรัฐก็ใช้วิธีเดียวกันแต่ใช้ Benefit จากเงินที่สามารถเรียกเก็บได้เพิ่มขึ้นจากกรณีไม่มีมาตรการการจัดเก็บภาษี กับ Cost จากค่าใช้จ่ายในการทำระบบภาษี และค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ

8.8 ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์

- การสำรวจแรงงานและการจ้างงาน (Labor Force Survey) ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ หลายปี แต่ครั้งมีครอบคลุมตัวอย่างแรงงานกว่า 150,000 คน รวมการจ้างงานในภาคทางการ และไม่เป็นทางการ เพื่อคำนวณค่าจ้างและเงินเดือน และ lifetime-earning
- การสำรวจครัวเรือนของคนจน จำนวน 3000 ตัวอย่าง (หมายเหตุ ในการออกแบบการสำรวจตัวอย่าง จะมีครัวเรือนที่ไม่ยากจน หรือ "เคยจน" เพื่อการเปรียบเทียบ) การสำรวจนี้มีความจำเป็นเพราะช่วยให้เข้าใจทัศนคติของครัวเรือนยากจนต่อการส่งลูกหลานเรียนต่อ มีข้อมูลเชิงคุณภาพเกี่ยวกับอุปสรรคและข้อจำกัดของการศึกษาต่อของครัวเรือนยากจน (คาดว่าในการสำรวจ จะมีกรณีศึกษาครัวเรือนที่พ้นจากความยากจนเนื่องจากการมีงานทำของลูกหลานเนื่องจากการเล่าเรียนที่ดี)
- ข้อมูลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ
- Socio-Economic Survey (SES) 1996 1998 และ 2000 (ใช้ข้อมูล Record 2 ซึ่งระบุนายละเอียดของสมาชิกในครัวเรือนแต่ละคน ดังนั้นสามารถจะศึกษาโอกาสการเรียนรู้ต่อของสมาชิกในครัวเรือน)
- Labor Force Survey (LFS) การสำรวจหลายปี ข้อมูลนี้นำมาวิเคราะห์แบบจำลองค่าจ้าง แบบจำลองการเลือกอาชีพ การศึกษา lifetime-earning

- ข้อมูลการออกสำรวจของโครงการ ตัวอย่างครัวเรือนประมาณ 3000 ครัวเรือน ครอบคลุมครัวเรือนยากจน (decile 1-2-3) และกลุ่มตัวอย่างครัวเรือนที่ไม่ยากจน หรือ "เคยจน" เพื่อการเปรียบเทียบ

8.9 ประโยชน์ที่ได้รับ

เพื่อให้ทราบถึงความน่าจะเป็นหรือโอกาสที่คนร่ำรวยเทียบกับคนจนจะได้รับการศึกษา ปัจจัยที่กำหนดพฤติกรรมการตัดสินใจส่งบุตรหลานเข้าเรียนต่อ รวมทั้งผลตอบแทนจากการศึกษาต่อตัวผู้ได้รับการศึกษา เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานให้กับรัฐบาลใช้ประกอบการจัดสรรงบประมาณ และหาวิธีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายภาครัฐด้านการศึกษา อันจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณ และลดความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายรายได้โดยผ่านการส่งเสริมให้ครัวเรือนยากจนมีโอกาสได้รับการศึกษาที่สูงขึ้น รวมทั้งเสนอมาตรการสินเชื่อและการจัดเก็บภาษีผู้สำเร็จการศึกษาเพื่อเป็นเครื่องมือในการทำให้สินเชื่อถึงมือกลุ่มเป้าหมาย และลดปัญหาการไม่ชำระหนี้คืน

8.10 ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา

โครงการศึกษานี้จะใช้ระยะเวลาในการศึกษา 2 ปี ซึ่งจะแบ่งกิจกรรมได้ดังนี้

แผนการทำงาน	ปีที่ 1				ปีที่ 2			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8
1 การศึกษาเปรียบเทียบโอกาสการได้รับการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างครัวเรือนยากจนและครัวเรือนร่ำรวย • หยทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ • จัดเตรียมข้อมูล Socio-Economic Survey เบื้องต้นให้อยู่ในรูปแบบการวิเคราะห์ • สร้างแบบจำลองทางเศรษฐมิติ • ทำการวิเคราะห์ข้อมูลกับแบบจำลอง • นำผลการศึกษาที่ได้รับจัดสัมมนาระดมความคิดเห็น • สรุปผลการศึกษา								
2 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจส่งบุตร								

แผนการทำงาน	ปีที่ 1				ปีที่ 2			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8
หลานเข้าเรียนต่อของครัวเรือนยากจน • ทบทวนเอกสารวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ • ออกแบบ แบบสอบถามที่จะใช้ในการสำรวจ • ทดสอบแบบสอบถามพร้อมทั้งปรับปรุง • ออกสำรวจกลุ่มตัวอย่าง 3000 ครัวเรือน • นำแบบสอบถามที่ได้รับมาจัดการให้อยู่ในรูปของการวิเคราะห์ • วิเคราะห์ผลการศึกษา • นำผลการศึกษาที่ได้รับจัดสัมมนาระดมความคิดเห็น • สรุปผลการศึกษา								
3 ศึกษาผลตอบแทนที่บุคคลได้รับจากการศึกษา • ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ • สร้างแบบจำลองค่าจ้างเงินเดือนและ life time - earning • นำข้อมูล SES ที่จัดเตรียมไว้แล้ว มาวิเคราะห์กับแบบจำลอง • วิเคราะห์ผลการศึกษา • จัดสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับผลการการศึกษาที่ได้รับ • สรุปผลการศึกษา								
4 ศึกษาแบบสินเชื่อเพื่อการศึกษา • ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ • ศึกษารูปแบบการให้สินเชื่อการศึกษาในปัจจุบัน • นำข้อมูล SES ที่จัดเตรียมไว้มาทำการศึกษวิเคราะห์หาแนวทางที่จะให้ระบบสินเชื่อ								

แผนการทำงาน	ปีที่ 1				ปีที่ 2			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8
ศึกษากระจายสู่คนจนและผู้ด้อยโอกาส • เสนอรูปแบบการจัดสินเชื่อที่มีประสิทธิภาพและสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้ด้อยโอกาส • จัดสัมมนาเสนอแนวความคิดและรับฟังความเห็น • สรุปผลการศึกษา								
5 ศึกษาแนวทางในการจัดทำระบบภาษีสำหรับผู้ที่ใช้สินเชื่อเพื่อการศึกษา • ทบทวนเอกสารวิชาการ • ศึกษารูปแบบการระบบภาษีที่เหมาะสม • ทำการทดสอบระบบภาษีโดยวิธี stimulation • วิเคราะห์ผลกระทบการศึกษาที่ได้รับ • นำผลการศึกษาที่ได้จัดสัมมนา เพื่อขอความเห็น • สรุปผลการศึกษา								
6 ศึกษา benefit incidence ของประชาชนกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์จากการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษา • ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ • ออกแบบวิธีการวิเคราะห์ benefit incidence • สร้างแบบจำลอง benefit incidence • นำข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ และ SES มาทำการศึกษากับแบบจำลอง • วิเคราะห์ผลกระทบการศึกษา • นำผลการศึกษาที่ได้รับ จัดสัมมนาเพื่อรับฟังความเห็น • สรุปผลการศึกษา								

เอกสารอ้างอิง

- Becker, Gary S. 1975 Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education, Chicago: University of Chicago Press.
- Berman, E., J. Bound, and Z.Grilliches 1994 "Changes in the demand for skilled labor within US manufacturing: evidence from the annual survey of manufactures," *Quarterly Journal of Economics*, 109: 367-397.
- Jones, Patricia 2001 "Are educated workers really more productive?" *Journal of Development Economics*, 64: 57-79.
- Jones. C.I. 1995 "R&D based models of economic growth, *Journal of Political Economy*, 103: 759-784.
- Mincer, J. 1974 Schooling, Experience, and Earnings, "New York: Columbia University Press.
- Schultz, Theodore Willian, 1902 "Investment in human capital; the role of education and of research. New York, Free Press (1971)
- Weiss, A. 1998 "Human capital vs signaling explanations of wages," *Journal of Economic Perspectives*, 9(4): 133-154.

บทที่ 9

โครงการวิจัยที่ 7

บริการสวัสดิการสังคมในกลุ่มผู้สูงอายุ: ข้อเสนอรูปแบบการกระจาย บริการสู่ท้องถิ่น

9.1 หลักการและเหตุผล

ในการจัดระบบสวัสดิการสังคมของรัฐบาล รัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงความจำเป็น เป้าหมายทางเศรษฐกิจ ความเสมอภาคในการได้รับบริการของประชาชน รวมทั้งการกระจายรายได้ ซึ่งหน่วยงาน กระทรวง ทบวง กรม ที่ได้รับงบประมาณเหล่านั้น จะดำเนินการตามแผนงานที่ได้เสนอ ในหลายโครงการประสิทธิภาพและการบรรลุถึงเป้าหมายของโครงการนั้นได้ขาดประสิทธิภาพไปเป็นอย่างมาก เนื่องจากข้อจำกัดหลายได้ ได้แก่ 1) งบประมาณที่มีจำกัด ทำให้การดำเนินงานไม่ครบถ้วนตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ 2) กลไกการจัดสรรงบประมาณ ไม่สามารถเอื้อประโยชน์ได้ตรงตามความต้องการของประชาชนในกลุ่มเป้าหมายของโครงการอย่างแท้จริง 3) กลไกการใช้เงินงบประมาณ ซึ่งกำหนดให้เสร็จสิ้นภายในปีงบประมาณ ทำให้ในหลายโครงการมีการรีบเร่งทำงาน โดยไม่คำนึงถึงผลที่เกิดขึ้นว่าเอื้อประโยชน์ให้กับประชาชนในพื้นที่ได้มากน้อยเพียงไร 4) สวัสดิการสังคมหลายชนิดที่รัฐบาลดำเนินการอยู่ เอกชนหรือองค์กรมหาชนอื่นสามารถดำเนินการได้ และถ้าหากประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรเหล่านั้นของรัฐบาลต่ำกว่าเอกชน ก็จะทำให้เกิดผลเสียต่อโครงการเหล่านั้นได้

บทบาทของรัฐบาลในการจัดระบบสวัสดิการสังคม สามารถกระทำได้ทั้งสองรูปแบบคือ 1) การจัดหา (provision) เป็นการที่รัฐบาลจัดสรรงบประมาณเพื่อซื้อหรือสนับสนุนเอกชนหรือองค์กรมหาชนอื่น ในการจัดระบบสวัสดิการสังคมแทนรัฐบาล 2) การผลิต (production) รัฐบาลจะตั้งวงเงินงบประมาณให้กับหน่วยงานของรัฐบาล ในการจัดระบบสวัสดิการสังคม ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ แต่ไม่ว่ารัฐบาลจะดำเนินการในลักษณะใดก็ตาม สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือประสิทธิภาพและคุณภาพของการใช้เงินงบประมาณในการจัดระบบสวัสดิการสังคม ซึ่งจะต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ตามความต้องการ

เมื่อพิจารณานโยบายของรัฐด้านสวัสดิการสังคมให้กับผู้สูงอายุ จะเห็นว่าการขาดการรับรู้กับภาวะการดำรงกล่าวในหลายด้าน ได้แก่การระบุให้กลุ่มผู้สูงอายุเป็นกลุ่มประชากรเป้าหมายที่รัฐต้องดูแลเป็นพิเศษ

ในกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ พ.ศ. 2540 มาตรา 54 กำหนดให้ผู้สูงอายุที่มีอายุเกิน 60 ปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพเป็นกลุ่มประชากรเป้าหมาย ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติฉบับที่ 3 (2540-2544) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (2540-2544) ที่ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้สูงอายุคือกลุ่มเป้าหมายที่รัฐจะต้องให้การดูแล ในด้านสวัสดิการที่อยู่อาศัย บริการสุขภาพอนามัย และบริการสงเคราะห์ต่างๆ นอกจากนี้ แผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติ (2525-2544) ซึ่งเป็นแผนที่กล่าวถึงแนวคิด นโยบาย ตลอดจนมาตรการต่างๆ ได้ระบุมาตรการ 5 ด้านที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ ได้แก่ ด้านสุขภาพอนามัย ด้านการศึกษา ด้านความมั่นคงทางรายได้และการทำงาน ด้านสังคม วัฒนธรรม และด้านสวัสดิการสังคม จึงเป็นที่แน่ชัดว่าในอนาคต กลุ่มผู้สูงอายุคือกลุ่มเป้าหมายที่รัฐจะต้องใช้งบประมาณจำนวนมหาศาลในการลงทุน เพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น

โครงสร้างประชากรของประเทศไทยในอนาคตจะมีการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมาก กล่าวคือ จะมีสัดส่วนของประชากรในวัยสูงอายุมากขึ้น และมีอายุเฉลี่ยของประชากรยืนยาวขึ้น จากการคาดประมาณของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในช่วง พ.ศ. 2533-2563 ประเทศไทยจะมีประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้นเป็น 10.78 ล้านคน คือมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 15.28 ของประชากรทั้งประเทศ ซึ่งถือว่าเป็นอัตราเพิ่มที่สูงมาก (บรรลุ ศิริพานิช และคณะ, 2542:1)

แม้ว่ารัฐจะได้ตั้งนโยบายและมาตรการต่างๆ มากมายเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า มีเพียงมาตรการเดียวที่เกิดขึ้นจริงได้แก่ พระราชบัญญัติประกันสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่นำออกมาใช้ในปลายปี พ.ศ. 2541 ในขณะที่มาตรการด้านภาษีอากรหักจูงและสนับสนุนการสงเคราะห์ผู้สูงอายุและมาตรการอื่นๆ ไม่สามารถเกิดผลในทางปฏิบัติได้เลย แม้ว่ารรัฐจะได้กำหนดนโยบายและมาตรการหลักสำหรับผู้สูงอายุระยะยาวขึ้น (พ.ศ. 2534-2554) เพื่อระบุนโยบาย แผน และบริการที่เป็นรูปธรรมซึ่งรัฐควรจัดให้ผู้สูงอายุ หรือการที่รัฐสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสวัสดิการพื้นฐาน ให้สอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็นของผู้สูงอายุให้มากขึ้น แต่ในความเป็นจริงกลับไม่สามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้

การที่รัฐลอกเลียนรูปแบบการจัดบริการสวัสดิการสังคมมาจากประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีความเชื่อในระบบเสรีนิยมที่ใช้กลไกตลาด (Marketing System) ในลักษณะของสวัสดิการแบบเก็บตก (Residual Model) และการมุ่งเน้นแนวคิดความเป็นพลเมืองของรัฐ (Citizenship) ของภาครัฐ จึงเป็นนโยบายที่มีความขัดแย้งกันเองอยู่มาก คือส่วนหนึ่งรัฐเน้นผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้ ไม่มีอาชีพ ขาดผู้อุปการะ (นโยบายเบี้ยยังชีพ) แต่อีกส่วนหนึ่งได้กำหนดให้ผู้สูงอายุทุกคนมีสิทธิเข้ารับการรักษา

พยาบาลโดยไม่คิดมูลค่า (นโยบายบัตรทองเหมาจ่ายค่ารักษาพยาบาล) ปัญหาในการจัดบริการสวัสดิการสังคมของรัฐ จึงมีความซ้ำซ้อนและสับสน นับตั้งแต่ปรัชญาและแนวคิดพื้นฐาน ด้านการ สวัสดิการสังคม ไปจนถึงนโยบาย มาตรการต่างๆ ตลอดจนถึงกลไกที่รัฐสร้างขึ้น ด้วยเหตุผลดังกล่าว ทำให้การดำเนินงานของรัฐไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ คือไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุได้ ทั้งๆที่รัฐได้สิ้นเปลืองงบประมาณจำนวนมหาศาลไปเพื่อการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุ (ตารางที่ 1)

จากการศึกษาพบว่ารัฐสามารถดำเนินการตามนโยบายและมาตรการต่างที่กำหนดไว้ในแผนสำหรับผู้สูงอายุระยะยาว พ.ศ. 2535-2554 ได้เพียงเล็กน้อย ที่ดำเนินการอยู่ก็เป็นไปด้วยความล่าช้าและมีผลในทางปฏิบัติเพียง 3 ด้านคือ บริการเบี้ยยังชีพ บัตรทองเหมาจ่ายค่ารักษาพยาบาล และการลดหย่อนค่าโดยสารรถไฟครั้งแรก (ยกเว้นค่าธรรมเนียม และใช้ได้เฉพาะเดือน มิถุนายน-กันยายนของการใช้บริการ) โดยสารขึ้นสารชั้น 3 เท่านั้น)

จึงเกิดคำถามในเชิงนโยบายว่า การจัดบริการด้านสวัสดิการสังคมที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบันมีความเหมาะสมเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในภาวะการณ์ที่ประเทศกำลังเผชิญกับวิกฤตหนี้สิน งบประมาณจำนวนมหาศาลที่รัฐใช้ไปเพื่อการสงเคราะห์และแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ว่ารัฐบาลควรที่จะจัดระบบสวัสดิการสังคมในรูปแบบที่รัฐบาลดำเนินการเองทั้งหมด หรือจะให้องค์กรเอกชนอื่นรับผิดชอบดำเนินการแทนทั้งหมด แม้กระทั้งการที่รัฐบาลจะเป็นฝ่ายสนับสนุนและให้องค์กรเอกชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม ควรต้องได้รับการทบทวนว่าในการจัดระบบสวัสดิการที่ผ่านมามีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในการยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุหรือไม่ ทำอย่างไรจึงจะสามารถสร้างความเสมอภาค (Equality) ให้เกิดขึ้นกับผู้ด้อยโอกาสเหล่านี้ได้ และหากจะนำแนวคิดการใช้ชุมชนเป็นพื้นฐาน (Community - Based) เพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุและชุมชน ชุมชนจะมีความพร้อมมากเพียงใดในการรองรับกระแสการพัฒนาแบบทางเลือก (Alternative Development) ที่เน้นการกระจายโอกาสและความรับผิดชอบให้แก่ชุมชนได้มีอิสระ (Freedom) เพื่อการจัดบริการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และจะใช้รูปแบบของการจัดบริการแบบใดจึงจะเหมาะสมมากที่สุด ภายใต้บรรยากาศของมิตรภาพ (Fellowship) ในบริบทของสังคมและวัฒนธรรมไทย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ นั่นคือการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของผู้สูงอายุ

ตารางที่ 9-1 แสดงเป้าหมายและงบประมาณการจัดบริการเบี้ยยังชีพของรัฐ พ.ศ. 2536-2542

จำนวน	ปี 2536	ปี 2537	ปี 2538	ปี 2539	ปี 2540	ปี 2541	ปี 2542
คน	20,000	20,000	110,850	183,880	291,270	318,000	400,000
เงิน / ล้านบาท	12.0	48.0	266.04	441.32	700.73	763.20	1,440

ที่มา: อภิญา เวชชัย (2542)

9.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 2.1 เพื่อค้นหาโครงการและงบประมาณของรัฐด้านบริการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ และผลสัมฤทธิ์ของโครงการต่างๆ เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)
- 2.2 เพื่อประเมินความพร้อมของชุมชนและความเป็นไปได้ในการนำแนวคิดระบบสวัสดิการและบริการระดับชุมชน (Community-based Services) เพื่อการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุ
- 2.3 เพื่อเปรียบเทียบโครงการและประสิทธิภาพการใช้งบประมาณในการจัดระบบสวัสดิการสังคมที่รัฐดำเนินการอยู่ กับโครงการที่องค์กรเอกชนอื่นดำเนินการ
- 2.4 เพื่อเสนอรูปแบบที่เหมาะสมในการกระจายการจัดบริการสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุในชุมชน ในด้านต่อไปนี้
 - กองทุนผู้สูงอายุชุมชน
 - การบริการสงเคราะห์
 - การฟื้นฟูสภาพและกิจกรรมบำบัด

9.3 ทบทวนวรรณกรรม

ในประเทศไทย รัฐเริ่มให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุหลังจากการเข้าร่วมปฏิญญาเวียนนาในปี พ.ศ. 2525 หน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ดูแลการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ คือ กรมประชาสงเคราะห์ การจัดบริการสังคม ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน มีพื้นฐานมาจากแนวคิดหลัก 2 ประการที่มีความขัดแย้งกันมาโดยตลอด แนวคิดแรกได้แก่แนวคิดด้านการจัดบริการสวัสดิการสังคมแบบเก็บตก (Residual Model of Social Welfare) หรือที่คณะที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (2537:1) เรียกว่าสวัสดิการสังคมแบบชะลอปัญหาหรือบรรเทาปัญหา กับแนวคิดที่สองได้แก่ การจัดบริการสวัสดิการ

สังคมแบบสถาบันของรัฐ (Institutional Model) ดังปรากฏในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ปี 2540 ปรากฏว่า ด้วยสิทธิมนุษยชนว่า "ความขัดแย้งของแนวคิดประชาสงเคราะห์และแนวคิดความเป็นพลเมืองของรัฐที่สำคัญคือ รัฐจะรับผิดชอบจัดสวัสดิการเฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุที่ยากจน ไม่มีผู้ดูแล ไม่มีผู้อุปการะ เป็นกลุ่มชายขอบ หรือผู้สูงอายุทุกคน"

ประการแรก Residual Model หมายถึงการจัดบริการสวัสดิการสังคมที่ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดประชาสงเคราะห์ (Public Assistance) ของ Titmuss (1974:31-33) เน้นการจัดบริการตามความจำเป็นพื้นฐาน (Basic Needs) เพื่อให้ผู้สูงอายุดำรงชีวิตอยู่ได้ในระดับหนึ่ง โดยเชื่อว่า บุคคลจะได้รับการสนองความต้องการทางสังคมจาก 2 แหล่งสำคัญคือ ครอบครัวและตลาด รัฐจึงควรมุ่งเน้นให้ประชาชนช่วยเหลือตนเองเมื่อประสบปัญหาเดือดร้อนหรือมีความต้องการทางสังคม โดยการใช้แหล่งเงินออมที่ตนเองมีอยู่ ชื้อบริการทางสังคมต่างๆในตลาดของระบบเศรษฐกิจเสรี โดยมีกลไกตลาดของระบบเศรษฐกิจเสรีทำหน้าที่โดยอัตโนมัติเพื่อตอบสนองความต้องการของบุคคล รัฐไม่ควรแทรกแซงหรือแทรกแซงให้น้อยที่สุด เช่น เมื่อเกิดปัญหาวิกฤต หรือเมื่อบุคคลและครอบครัวไม่สามารถช่วยตนเองได้เท่านั้น ผู้ที่รับบริการสวัสดิการสังคมตามแนวคิดนี้ จึงหมายถึงผู้ที่ช่วยตนเองไม่ได้ เป็นภาระของสังคม มีพฤติกรรมเบี่ยงเบน เป็นผู้ผิดปกติหรือพวกกักเดนของสังคม และเป็นส่วนของสังคมที่ไม่ใช่กำลังสำคัญที่จะสนับสนุนภาคการผลิต การจัดบริการสังคมแบบนี้มุ่งแก้ปัญหาเฉพาะหน้า เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้มารับบริการเท่านั้น (กิตติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์ 2540) ตัวอย่างเช่น สถานสงเคราะห์คนชราบ้านบางแค โครงการบัตรสงเคราะห์ให้แก่ผู้สูงอายุทั่วประเทศ เบี้ยยังชีพ ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน เป็นต้น

ประการที่สองได้แก่การจัดบริการสวัสดิการสังคมแบบสถาบันของรัฐ (Institutional Model) รัฐได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมตั้งแต่สมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม การจัดตั้งสถานสงเคราะห์คนชราขึ้นเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2486 นับเป็นตัวอย่างหนึ่งของการจัด บริการสวัสดิการสังคมแบบสถาบันของรัฐที่เกิดขึ้นภายใต้นโยบายสร้างชาติ บริการที่จัดส่วนใหญ่อยู่ในรูปของการประชาสงเคราะห์ (Public Assistance) ในรูปแบบของสถาบันของรัฐ (Institutional Model) โดยกองสวัสดิการสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ เป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุมและกำกับดูแล โดยมีความเชื่อว่ารัฐต้องดูแลรับผิดชอบการจัดสวัสดิการให้กับประชาชนทุกคน

จากการศึกษาพบว่า บริการสวัสดิการสังคมของรัฐในช่วงแผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติ (พ.ศ. 2525-2544) ซึ่งเน้นบริการด้านสุขภาพอนามัย ด้านที่อยู่อาศัยในลักษณะของศูนย์บริการผู้สูงอายุในฐานะแหล่งพักพิงชั่วคราว ไม่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ คือไม่สามารถยกระดับคุณ

ภาพชีวิตของผู้สูงอายุได้ ถึงแม้ว่ารัฐจะแก้ปัญหาโดยการจัดตั้งสภาผู้สูงอายุแห่งชาติในปี พ.ศ. 2531 ภายใต้การกำกับดูแลของกรมประชาสงเคราะห์เช่นเดิม และจัดตั้งศูนย์บริการผู้สูงอายุชุมชน ที่เน้นการมีส่วนร่วมของ 4 จังหวัดในโครงการนำร่องได้แก่ กรุงเทพฯ สุพรรณบุรี ขอนแก่น และเชียงใหม่ รวมทั้งสิ้น 13 แห่ง แต่ศูนย์ต่างๆก็สามารถให้บริการแก่ผู้สูงอายุได้เพียง 20,000 คน/ปี (ทรงธรรม สวพิยะ 2540: 28) ซึ่งนับว่าน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรผู้สูงอายุในประเทศ ความต้องการบริการสวัสดิการสังคม และงบประมาณจำนวนมากที่ใช้ไป

แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมดังกล่าว นอกจากจะทำให้รัฐมีภาระด้านงบประมาณที่สูงขึ้นตามลำดับแล้ว (ดูตารางที่ 1) ยังไม่สามารถรับรองได้ว่า ผู้สูงอายุที่ด้อยโอกาสจะได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกัน แม้แต่ประเทศต้นแบบอย่างสหรัฐอเมริกา ก็ได้เปลี่ยนแปลงนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมจาก Welfare มาเป็น Workfare โดยการยกเลิกโปรแกรมการจัดสวัสดิการสังคม AFDC (Aids to Families with Dependent Children) ที่รัฐจัดให้แก่ครอบครัวที่มีภาระเลี้ยงดูเด็ก มาเป็นการใช้โปรแกรม TANF (The Temporary Assistance to Needy Families Program) ซึ่งรัฐจัดให้เฉพาะผู้ที่จำเป็นเท่านั้น โดยผู้รับบริการต้องผ่านการทดสอบว่าเป็นผู้ควรได้รับการช่วยเหลือหรือไม่ และมีระยะเวลาเข้ารับการสงเคราะห์เพียง 5 ปี โดยมุ่งเน้นให้ผู้รับการสงเคราะห์ทุกคนต้องทำงาน เพื่อให้มีรายได้เลี้ยงตนเองมากกว่าการสงเคราะห์แบบให้เปล่า (Douglas J. Besharov 1995: 31)

ในปัจจุบัน รัฐมีความพยายามที่จะปรับเปลี่ยนรูปแบบบริการสังคมสำหรับผู้สูงอายุจากลักษณะของสถาบันหลัก (Institutional Care) มาเป็นการฝึกแนวคิดที่เน้นลักษณะลดการพึ่งพาสถาบันของรัฐลง (Deinstitutional Care) และมีการใช้แนวคิดชุมชนเป็นฐาน (Community Care) โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชนมากขึ้น เช่น การจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน การจัดตั้งคณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน แต่จากการศึกษาพบว่า แผน นโยบาย และมาตรการต่างๆที่รัฐใช้ ยังคงขาดการตระหนักถึงปัจจัยทางด้านสังคม วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น ตัวแทนของรัฐที่อยู่ในรูปของคณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน เป็นเพียงผู้แทนของรัฐ ที่ใช้กลไกอำนาจรัฐในการจัดสรรและกระจายทรัพยากรท้องถิ่นอย่างไม่เป็นธรรมให้แก่พวกพ้องของตนเอง ปัญหาการสูญเสียเปล่าของงบประมาณ ปัญหาชุมชนขาดการมีส่วนร่วม และปัญหาค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นของเบี้ยยังชีพ นับเป็นหนึ่งในหลากหลายตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นถึง ปัญหาด้านการจัดสวัสดิการสังคมของรัฐที่ยังคงมีรากฐานมาจากแนวคิดเดิม

จากการศึกษาของ ธัญญา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา (2542) พบว่าปัจจัยทางสังคมวัฒนธรรม มีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมการมีส่วนร่วมของชุมชน การกระจายอำนาจ การจัดสวัสดิการสังคมที่มีประสิทธิ

ภาพสูง และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของผู้สูงอายุ ตัวอย่างเช่นในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประชาชนในหลายท้องถิ่น เช่นในหมู่บ้านม้ง และกะเหรี่ยง ที่ยังคงรักษาไว้ซึ่งวัฒนธรรมประเพณีพื้นบ้านและการช่วยงานกัน หรือในจังหวัดเชียงใหม่ ที่ชาวบ้านในหลายหมู่บ้านยังมีการรวมตัวกันเพื่อแก้ไขปัญหาเอตส์เป็นอย่างดี หรือในภาคใต้ เช่น ที่จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งมีเวทีชาวบ้านเรียกว่า “สภากาแฟ” เป็นวัฒนธรรมท้องถิ่นที่คนในชุมชนจะมารวมตัวกันเวลา 05.00-08.00 น. เพื่อพูดคุยแลกเปลี่ยนประเด็นการเมือง ปัญหาในชุมชน ตามทุกข์-สุข ของ “พ่อเฒ่า แม่เฒ่า” มีความสัมพันธ์กับคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าของผู้สูงอายุ โดยพบว่า ผู้สูงอายุในชุมชนที่มีความเกาะเกี่ยวกันทางสังคม (Social Cohesion) สูงเหล่านี้ จะมีอายุเฉลี่ยสูง นอกจากนี้ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ยังมีสุขภาพกายและสุขภาพจิตดีมาก เมื่อเปรียบเทียบกับชุมชนที่สมาชิกขาดการยึดเกี่ยวกันทางสังคม และไม่มีการรักษาไว้ซึ่งวัฒนธรรมประเพณีดั้งเดิม

9.4 ขอบเขตการวิจัย

เป็นการวิจัยเพื่อประเมินศักยภาพขององค์กรชุมชนเมื่อเปรียบเทียบกับกระดำเนินงานของรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณให้กับระบบสวัสดิการสังคม เพื่อวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการจัดบริการสวัสดิการสังคมที่เน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน และการพัฒนารูปแบบที่เหมาะสมของบริการสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุภายใต้เงื่อนไขทางสังคมและวัฒนธรรมไทยใน 4 กิจกรรมหลักคือ กองทุนผู้สูงอายุชุมชน การบริการศูนย์สังเคราะห์ การฟื้นฟูสุขภาพ และกิจกรรมบำบัด ภายใต้แนวคิดหลักคือ:

- การเข้าถึงบริการ
- การกระจายบริการอย่างทั่วถึง
- ความเป็นธรรม
- ความเหมาะสมของบริการ
- การมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุและชุมชน
- ความต้องการของผู้สูงอายุ
- ความพึงพอใจต่อบริการที่ได้รับ
- ความสามารถในการพึ่งตนเอง
- การมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

การศึกษาทำโดยการแยกพื้นที่ออกเป็น 4 ภาคและเขตปริมาณพล คือกรุงเทพมหานคร ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ โดยใช้เกณฑ์จำนวนของผู้สูงอายุเป็นตัวกำหนดพื้นที่ที่จะศึกษา (ดูตาราง 2)

ตารางที่ 9-2 แสดงการเลือกพื้นที่ที่คาดว่าจะทำการศึกษา

ภาค	จังหวัดที่มีจำนวนผู้สูงอายุมากที่สุด	จังหวัดที่มีจำนวนผู้สูงอายุน้อยที่สุด
ปริมณฑล	นครปฐม	
ภาคกลาง	พระนครศรีอยุธยา	ตราด
ภาคเหนือ	เชียงใหม่	ตาก
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	นครราชสีมา	หนองบัวลำพู
ภาคใต้	นครศรีธรรมราช	สตูล

ที่มา : สถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

9.5 นิยามศัพท์

บริการสวัสดิการสังคม หมายถึง บริการสังคม (Social Services) ของรัฐที่จัดให้กับผู้สูงอายุ

ผู้สูงอายุ หมายถึง บุคคลที่มีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ เป็นผู้ยากไร้ พิการหรือทุพพลภาพ และด้อยโอกาส ไม่สามารถพึ่งตนเองได้

บริการสวัสดิการสังคมแบบครอบครัวและชุมชนเป็นฐาน หมายถึง การจัดบริการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุในชุมชน ที่เน้นการลดการพึ่งพาบริการจากรัฐ (Deinstitutional Models) และองค์การของรัฐเป็นความร่วมมือระหว่างประชาชน และภาคเอกชน ประกอบด้วยบริการที่สำคัญได้แก่ ศูนย์บริการผู้สูงอายุชุมชน ศูนย์ราชภัฏสงเคราะห์ประจำหมู่บ้าน เป็นต้น

9.6 ระเบียบวิธีวิจัย

9.6.1 วิธีการศึกษา

เป็นการศึกษาที่ผสมผสานระเบียบวิธีวิจัยหลายอย่างเข้าด้วยกัน (Methodological Trianguration) คือ การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และการศึกษาจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) ดังมีรายละเอียดดังนี้

- 1) การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) โดยใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) เพื่อเก็บข้อมูลทั้งที่รัฐบาลจัดบริการให้และที่องค์กรชุมชนจัดบริการอยู่ในด้าน
 - ลักษณะทั่วไปทางสังคม ประชากร
 - คักยภาพและความพร้อมของชุมชน
 - ลักษณะและรูปแบบของบริการสวัสดิการสังคมในชุมชนที่มีอยู่
 - ระดับคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในชุมชน
- 2) การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (Indepth Interview) และแบบสังเกต (Observation Checklist) เพื่อเก็บข้อมูลด้าน
 - ลักษณะทางสังคมวัฒนธรรม ที่เอื้อต่อการจัดสวัสดิการสังคมในชุมชน
 - ความต้องการของผู้สูงอายุและชุมชนในการจัดสวัสดิการสังคมแบบชุมชนเป็นฐาน
 - ระดับความพร้อมของชุมชน
- 3) การศึกษาจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) เพื่อเก็บข้อมูลด้าน
 - ประวัติความเป็นมาของชุมชน
 - รูปแบบที่เหมาะสมในการจัดบริการ
 - โครงการของรัฐงบประมาณ และผลสัมฤทธิ์

9.6.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยใช้สูตรในการคำนวณสำหรับหาขนาดของกลุ่มตัวอย่างที่มีประชากรขนาดใหญ่มาก (บุญชม ศรีสะอาด 2539 : 40) จากจำนวนประชากรผู้สูงอายุ ซึ่งมีประมาณ 5,200,000 คน (ข้อมูลจากสารประชากร มหาวิทยาลัยมหิดล 2541) ดังนี้

$$n = \frac{p(1-p)z^2}{e}$$

n = จำนวนสมาชิกกลุ่มตัวอย่าง

p = สัดส่วนของประชากรที่กำหนดจะสุ่ม (= .04)

z = ความมั่นใจที่กำหนดไว้ 95% ที่ระดับ .05 มีค่าเท่ากับ 1.96

e = สัดส่วนของความคลาดเคลื่อนที่ยอมให้เกิดขึ้นได้ 5% มีค่าเท่ากับ .05

สำหรับการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง เพื่อการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพนักวิจัยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบ Snowball Sampling โดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับกลุ่มผู้นำชุมชนทั้งที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ และผู้นำครอบครัวที่มีสมาชิกเป็นผู้สูงอายุ ในพื้นที่เป้าหมายจำนวนประมาณ 80 คนทั่วประเทศ สำหรับการสุ่มตัวอย่างเพื่อการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ ใช้วิธีการสุ่มแบบ Multi-stage Sampling ซึ่งประกอบด้วย การสุ่มตามลักษณะทางภูมิศาสตร์ (Zoning Sampling), การสุ่มแบบเจาะจง (Purposive Sampling) และการสุ่มแบบชั้นภูมิ (Stratified Sampling) โดยใช้ชั้นภูมิจังหวัด, เขตที่อยู่อาศัย, อาชีพ, เพศ, และการเข้า/ไม่เข้ารับบริการสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุ เป็นเกณฑ์ในการพิจารณา

9.6.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลเชิงปริมาณ ใช้สถิติพรรณนา ค่าร้อยละ การหาความสัมพันธ์ของตัวแปรโดยใช้ค่า ไค-สแควร์และการวิเคราะห์ความแปรปรวน สำหรับข้อมูลเชิงคุณภาพ ใช้การวิเคราะห์ตามแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุ การพัฒนาชนบท และแนวคิดด้านจิตวิทยาสังคม ส่วนข้อมูลที่ได้จากการศึกษาจากเอกสาร โครงการ รายงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมของรัฐ ใช้วิธีการวิจัยเชิงประวัติศาสตร์ (Historical approach) เพื่อศึกษาย้อนรอย และค้นหาผลสัมฤทธิ์ของโครงการต่างๆ

9.7 ประโยชน์จะได้รับ

1. ทำให้ทราบผลสัมฤทธิ์ของการจัดบริการสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุของภาครัฐ
2. ทราบถึงความพร้อมของชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดบริการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุ
3. สามารถเปรียบเทียบประสิทธิภาพและความพึงพอใจของรูปแบบการจัดบริการสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุ ที่รัฐบาลดำเนินการเอง และที่องค์กรชุมชนเป็นผู้จัดบริการ
4. มีตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมและทราบความเป็นไปได้ในการจัดบริการสวัสดิการสังคมที่เน้นชุมชนเป็นฐาน

9.8 ระยะเวลาในการทำงาน

การดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ ใช้ระยะเวลาประมาณ 2 ปี คือ

แผนการทำงาน	ปีที่ 1				ปีที่ 2			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8
• ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ • จัดเตรียมข้อมูลการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาล ในโครงการสนับสนุนด้านสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ พร้อมทั้งศึกษาเชิงประสิทธิภาพการจัดการ • ศึกษาข้อมูลเชิงประสิทธิภาพการจัดโครงการด้านสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุที่หน่วยงานอื่นเป็นผู้ดำเนินการ • ออกแบบแบบสอบถาม เพื่อใช้ในการวัดความพึงพอใจของผู้ได้รับสวัสดิการสังคม เปรียบเทียบทั้งสองโครงการ • ทดสอบแบบสอบถามพร้อมทำการปรับปรุง • ออกสำรวจภาคสนาม • ทำการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้ • วิเคราะห์ผลการศึกษาพร้อมเสนอแนวทางในการจัดระบบสวัสดิการผู้สูงอายุ • นำผลการศึกษาที่ได้รับจัดสัมมนาระดมความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง • สรุปผลการศึกษา								

เอกสารอ้างอิง

- กิตติพัฒน์ นนทปัทมเดชุลย์. นโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2540.
- คณะที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. สวัสดิการสังคม: ภารกิจของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. เอกสารการประชุมคณะที่ปรึกษา รว.รต. ร่วมกับผู้บริหารระดับสูงของรต. 30 พ.ค. 2537 (อัดสำเนา).
- ธัญญา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา. การประเมินรูปแบบบริการที่จัดให้ผู้สูงอายุในชุมชน : เน้นการให้บริการของศูนย์สังเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน. (เอกสารโรเนียว) กรุงเทพฯ : คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์และสวัสดิการสังคม มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ. 2542.
- อภิญา เวชชัย. การประเมินโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ. (เอกสารโรเนียว) กรุงเทพฯ: คณะสังคมสงเคราะห์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.
- Atherton, Charles R. The Welfare State : Still on Solid Ground. Social Service Review 63 (2) (June) : 167-179. 1989.
- Blau, Joel. Theories of the Welfare State. Social Service Review. 63 (1) (March) : 26-38. 1989.
- Burns, Eveline M. Social Security and Public Policy. New York : McGraw-Hill Book. 1956.
- Chambers, Donald E. Social Policy and Social Programs : A Method for the Practical Public Policy Analyst. New York : Macmillan. 1993.
- Deakin, Nicholas. The Politics of Welfare. London : Methuen. 1987.
- Dreze, Jean and Amartya Sen. Public Action for Social Security : Foundations and Strategy. London : The Development Economics Research Programme Suntory-Toyota International Centre for Economics and Related Disciplines 1989.
- Dunn, William N. 1981 Public Policy Analysis : An Introduction. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall. 1981.
- Elmore, Richard F. Organizational Models of Social Program Implementation. Public Policy. 27 (Spring): 186 -228. 1979.
- George, Vic. Welfare and Ideology. New York : Harvester Wheatsheaf. 1994.
- Graycar, Adam. Methodological Issues in Evaluation of Social Development Programmes: The Australian Assistance Plan. Australian Journal of Social Issues 9 (4): 251-261. 1974.
- Harris, D. Justifying State Welfare. Oxford: Blackwell. 1987.
- Mishra, Ramesh. The Welfare State in Capitalist Society. Toronto : University of Toronto Press. 1990.
- Page, Robert. Modern Thinkers on Welfare. London : Prentice Hall. 1995.

บทที่ 10

โครงการวิจัยที่ 8

การประเมินประสิทธิภาพและความเสมอภาคของรายจ่ายการเกษตร

10.1 หลักการและเหตุผล

รายจ่ายของภาครัฐด้านการเกษตรเป็นหนึ่งในแผนงานหลักของรัฐบาล ซึ่งมีเป้าหมาย ก) ส่งเสริมให้เพิ่มผลผลิตการเกษตรซึ่งเป็นรายได้ของเกษตรกรในท้ายที่สุด ข) การพัฒนาพื้นที่ลุ่มล้งและยากจนเป็นพิเศษ ค) การยกระดับความสามารถของเกษตรกร โดยให้ความรู้ความชำนาญ เข้าถึงเทคโนโลยีใหม่ๆ เนื่องจากการเกษตรเป็นภาคผลิตที่สำคัญ ถึงแม้มูลค่าเพิ่มของการเกษตรมีสัดส่วนลดลง (เทียบกับ GDP) แต่คนทำงานในภาคการเกษตรยังมีจำนวนมาก (สัดส่วนกว่าหนึ่งในสามของกำลังแรงงาน) การประเมินประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลด้านการเกษตร ความคุ้มค่า และการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาการเกษตร จึงเป็นหัวข้อที่มีความสำคัญทั้งในแง่วิชาการและนโยบาย

นับตั้งแต่ไทยเปิดประตูการค้ากับต่างประเทศในปี 2398 เป็นต้นมา สินค้าเกษตรก็เริ่มมีบทบาทในการสร้างเงินตราต่างประเทศให้กับชาติ เพื่อนำมาพัฒนาสาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ อย่างมหาศาล กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2410 เฉพาะข้าวเพียงอย่างเดียว สร้างรายได้ในการส่งออกได้ถึงร้อยละ 41 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมด และจากปี พ.ศ. 2433 เป็นต้นมา จนถึง พ.ศ. 2494 สินค้าข้าว ยาง และไม้สัก สร้างรายได้ให้กับประเทศในรูปของการส่งออกสูงถึงร้อยละ 80 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมด (Ingram, 1971) ต่อมาภายหลัง (ในยุคการพัฒนา ซึ่งมีผลให้ไทยเปิดประตูการค้าและการลงทุนกับต่างประเทศ หลังปี พ.ศ. 2502) แนวทางการพัฒนาภาคเกษตร มีเป้าหมายผลิตสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออกไปจำหน่ายในตลาดโลก (คูวิทยากร เชียงกุล, 2526)

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ด้านการเกษตร ฯ สรุปโดยสังเขปได้ดังนี้ แผนฯ 1-2 เน้นนโยบายการพัฒนาที่ดิน น้ำ และป่าไม้ ให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริง แผนฯ 1-5 เน้นนโยบายการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ ให้อัตราผลผลิตใหม่ การวางแผนใหม่ การจัดหาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรในรูปแบบของโครงการชลประทานขนาดกลาง ขนาดใหญ่ การรวมกลุ่มเกษตรกร จัดตั้งสหกรณ์การเกษตร ส่งเสริมให้องค์กรเกษตรกรทำธุรกิจการตลาด แผนฯ 6-7 เน้นนโยบายการผลิตครบวงจรภายใต้โครงการสี่ประสาน นโยบายการผลิตแบบตลาดข้อตกลง (สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2504 และ

2510 และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2515/2520/2524/2530 และ 2535)

จากนโยบายเกษตรต่าง ๆ ผ่านแผนฯ ชาดังกล่าว พื้นที่ชลประทานของประเทศขยายตัวเพิ่มขึ้นจาก 9 ล้านไร่ ก่อนการใช้แผนฯ 1 (สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2504) เป็น 30 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2540 (ศูนย์สารสนเทศการเกษตร, 2542) แต่ส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในภาคกลาง เครื่องจักรกลการเกษตร เช่น รถแทรกเตอร์ รถไถเดินตาม เครื่องสูบน้ำ เครื่องพ่นยา เพิ่มขึ้น 7.9 22.5 10.5 และ 11.1 เท่าตัว ตามลำดับ จากปี พ.ศ. 2518-2540 (ศูนย์สถิติการเกษตร, 2520 และศูนย์สารสนเทศการเกษตร, 2542) ปุ๋ยที่ใช้เพื่อการเกษตรเพิ่มขึ้นจาก 0.27 ล้านตัน ในปี พ.ศ. 2512 เป็น 3.31 ล้านตัน ในปี พ.ศ. 2538 หรือเพิ่มขึ้น 12 เท่า ในช่วง 26 ปี ในปี พ.ศ. 2541 สหกรณ์การเกษตรทั่วประเทศ มีจำนวนสูงถึง 3,226 สหกรณ์ และในปีเดียวกันกลุ่มเกษตรกรที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล มีจำนวนสูงถึง 4,055 กลุ่ม (ศูนย์สารสนเทศการเกษตร, 2542)

แม้ภาคเกษตรจะมีผลผลิตเพิ่มขึ้นอย่างมหาศาล เป็นแหล่งผลิตข้าว-ปลา-อาหาร ให้คนทั้งแผ่นดินบริโภค และส่งออกนารายได้เข้าประเทศ แต่เกษตรกรไทยยังมีฐานะยากจน ช่องว่างแห่งรายได้ระหว่างภาคเกษตรและนอกภาคเกษตรมีแนวโน้มสูงขึ้น ผลผลิตต่อไร่ของพืชแทบทุกชนิดต่ำกว่าประเทศต่าง ๆ ในโลกที่อยู่ในระดับเดียวกัน (ดูรายละเอียดได้จากศูนย์สารสนเทศการเกษตร, 2542) ราคาสินค้าเกษตรขาดเสถียรภาพ ทรัพยากรธรรมชาติร่อยหรอ

รัฐบาลโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้จัดทำนโยบาย มาตรการ และโครงการต่าง ๆ เพื่อบรรเทาปัญหาในภาคเกษตรรายจ่ายของรัฐที่ลงไปในโครงการต่างๆ อาทิเช่น :

- โครงการจัดหาแหล่งน้ำชลประทาน เพื่อเพิ่มผลผลิต และเพิ่มโอกาสให้เกษตรกรเทคนิคการผลิตสมัยใหม่
- นโยบายจัดการประมงชายฝั่ง เพื่อลดความขัดแย้งระหว่างประมงพาณิชย์กับประมงพื้นบ้าน
- นโยบายส่งเสริมการเลี้ยงโคเนื้อ และโคนม ภายใต้โครงการ คปร. และโครงการพิเศษเพื่อเพิ่มทางเลือกใหม่ให้เกษตรกร
- โครงการจัดหาเครื่องอุปข้าว (ลดความชื้นข้าว) ประจำในสหกรณ์การเกษตรระดับอำเภอ ทั่วประเทศเพื่อส่งเสริมการทำธุรกิจข้าวครบวงจร
- โครงการจัดหาวัสดุการเกษตรให้กับเกษตรกร เพื่อจูงใจให้เกษตรกรทำการผลิตทางการเกษตรรูปแบบใหม่ ๆ โครงการ คปร. ปรับปรุงโครงสร้างการผลิตพืชให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด

- โครงการพัฒนาส่งออกพืชผักครบวงจร จัดให้มีแหล่งรวมผลผลิตพืชผัก ผลไม้ การคัดเกรด การหีบห่อ และการจัดให้มีการเจรจาธุรกิจ เพื่อให้มีการพบปะกันระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย
- โครงการพัฒนาเมล็ดพันธุ์พืชต่าง ๆ เพื่อเพิ่มโอกาสการใช้เมล็ดพันธุ์พืชที่ให้ผลผลิตสูงของเกษตรกร
- โครงการโรงงานยางแท่ง เพื่อการศึกษาและพัฒนาผลิตภัณฑ์
- โครงการโรงอบ/รมยาง ของกลุ่มเกษตรกร สังกัดสหกรณ์ สกย. (สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง) เพื่อเพิ่มทางเลือกในการขายผลผลิตยางเบื้องต้นให้กับชาวสวนยาง และเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มในตัวสินค้า
- โครงการแทรกแซงราคายางพารา ปาล์มน้ำมัน กาแฟ ข้าว มันสำปะหลัง ฯลฯ ในช่วงราคา ผลผลิตตกต่ำ เป็นต้น

นโยบายหรือโครงการต่าง ๆ ดังกล่าว แม้จะมีหลักการที่ดี แต่ในสภาพความเป็นจริงนั้นอาจจะไม่บรรลุเป้าหมายที่ตั้งเนื่องจากเหตุผลหลายประการ จึงเป็นประเด็นที่ควรตรวจสอบ วัตถุประสงค์ และศึกษากระบวนการจัดทำนโยบาย การมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder)

เพื่อตอบคำถามมูลฐานดังกล่าว การศึกษาประสิทธิภาพและความเสมอภาคของการใช้งบประมาณผ่านโครงการต่าง ๆ ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงเป็นสิ่งจำเป็น การศึกษาวิจัยในระดับปฏิบัติการจะช่วยเพิ่มองค์ความรู้ และนำไปใช้เป็นข้อเสนอแนะการปรับนโยบาย หรือการทำโครงการพัฒนาการเกษตร ที่คำนึงถึงผลลัพธ์และการมีส่วนร่วมของประชาชน

10.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการใช้งบประมาณ โดยใช้กรณีศึกษาโครงการพัฒนาของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
2. ศึกษากระบวนการทำงานของโครงการฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
3. ประเมินผลลัพธ์ในแง่ความเสมอภาค
4. กระตุ้นให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกร) มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้จ่าย หรือกำหนดแนวทางการจัดสรรเงิน

10.3 คำถามหลักของการวิจัย (research questions)

1. การจัดสรรงบประมาณของรัฐตามกฎหมายงบประมาณปกติ/งบพิเศษในการจัดทำโครงการพัฒนาต่าง ๆ ผ่านนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ/ประสิทธิผลเพียงใด ทั้งนี้เปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนด
2. การจัดสรรงบประมาณของรัฐตามกฎหมายงบประมาณปกติ/งบพิเศษ ในการจัดทำโครงการพัฒนาต่าง ๆ ผ่านนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้สร้างความเสมอภาคให้กับคนในสังคมเกษตรมากน้อยเพียงใด
3. กระบวนการกำหนดนโยบาย/โครงการ เป็นอย่างไร เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดหรือไม่

10.4 กรอบแนวคิด/ฐานคิดที่ใช้ในการวิจัย

กรอบแนวคิด/ฐานคิดที่สำคัญในการวิจัยเรื่องนี้ วางไว้ 5 ประการ

ประการแรก คำว่าประสิทธิภาพ (efficiency) ซึ่งเป็นคำหลัก (keyword) ของการวิจัยนี้ หมายถึง การเปรียบเทียบงบประมาณหรือปัจจัยที่ใส่เข้าไปในโครงการ กับผลผลิตหรือผลตอบแทนที่ท้องถิ่นได้รับ ผลตอบแทนในที่นี้วัดทั้งผลตอบแทนสุทธิและกำไรสุทธิ เนื่องจากโครงการอาจไปกระทบทั้งต้นทุนและผลตอบแทน การวัดประสิทธิภาพในที่นี้จะวัดทั้งระดับเกษตรกรที่ได้รับผลประโยชน์หรือมีส่วนได้เสียกับโครงการ และวัดทั้งตัวโครงการโดยรวมในลักษณะของการประเมินอัตราผลตอบแทนต่อค่าใช้จ่าย (Benefit-Cost Ratio)

การใช้จ่ายงบประมาณโดยทั่วไปนั้น จะต้องคำนึงถึงหลักประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยามขาดวิกฤต การใช้งบประมาณในการจัดทำโครงการต่าง ๆ ยังต้องมีความรอบคอบ และเพิ่มความระมัดระวังจริงอยู่ การใช้งบประมาณของรัฐในโครงการเกษตรทุกโครงการ จะให้ทุกโครงการมีประสิทธิภาพตามความหมายดังกล่าวทั้งหมดคงเป็นเรื่องยาก เพราะธรรมชาติของการผลิตการเกษตร มีความเสี่ยงเกิดขึ้นเสมอ ทั้งความเสี่ยงทางการผลิต ทางราคา หรือแม้แต่ว่าความเสี่ยงจากนโยบายของรัฐเอง (สมบุญ, 2537) แต่เราก็ไม่ต้องการเห็นภาพที่โครงการส่วนใหญ่ไร้ประสิทธิภาพ และเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้หากทำโครงการด้วยความรอบคอบ คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่น วิเคราะห์ถึงศักยภาพทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม ชีวภาพ และกายภาพของพื้นที่

ประการที่สอง คำว่าประสิทธิผล (effectiveness) เป็นอีกคำหนึ่งของการวิจัยเพื่อค้นหาคำตอบว่าการใช้งบประมาณจัดทำโครงการต่าง ๆ ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ผ่านกรมต่าง ๆ มีประสิทธิผลหรือไม่ ในที่นี้จะพิจารณาประสิทธิผลในลักษณะการเปรียบเทียบเป้าหมายตามแผนของโครงการกับผลที่ได้

รับว่าเป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ ในประเด็นนี้จะเน้นถึงการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ ของท้องถิ่นกับโครงการว่ามีมากน้อยแค่ไหน ทศนคติ (attitude) ของประชาชนในท้องถิ่นต่อโครงการเป็นอย่างไร

ฐานคิดในประเด็นประสิทธิผล คือ การที่ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมการกำหนดโครงการตั้งแต่ต้น ช่วยสร้างความเข้าใจ และเพิ่มความร่วมมือของประชาชนกับโครงการ โอกาสที่โครงการจะประสบความสำเร็จสูงขึ้น ในตรงกันข้ามการกำหนดโครงการในลักษณะจากบนลงล่าง (Top-down approach) โดยหน่วยราชการวางแผนทั้งหมด รวบอำนาจการใช้จ่ายเงิน การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นน้อย โอกาสประสบความสำเร็จลดลง

ประการที่สาม คำว่าความเสมอภาค (equity) ในที่นี้จะพิจารณาความเสมอภาคในลักษณะที่โครงการยังประโยชน์กับคนส่วนใหญ่ โดยเฉพาะคนที่อ่อนแอกว่าในเชิงเศรษฐกิจหรือความมั่งคั่ง การจัดทำนโยบายหรือโครงการต่าง ๆ ในลักษณะที่ไม่คำนึงถึงคนส่วนใหญ่ที่อ่อนด้อยกว่าทางเศรษฐกิจ แต่กลับไปทำเพื่อคนส่วนน้อยที่มั่งคั่งด้วยอำนาจทุนนั้น ไม่เพียงแต่จะไม่ทำให้ส่วนรวมดีขึ้น อาจจะมีปัญหาความขัดแย้งทางชนชั้นให้กับสังคม

ประการที่สี่ ในกระบวนการกำหนดนโยบายหรือโครงการนั้น ไม่ว่าจะเป็นนโยบายหรือโครงการอะไร หากผูกขาดไว้ที่ฝ่ายอุปทาน ซึ่งประกอบด้วยชนชั้นนำทางอำนาจ (power elite) ขุนนางนักวิชาการ (technocrat) ตามกระทรวงเศรษฐกิจ นักการเมือง และรัฐสภา แต่เพียงฝ่ายเดียว โดยปราศจากการมีส่วนร่วมในการกำหนดโดยฝ่ายอุปสงค์ ซึ่งประกอบด้วย ประชาชน นักวิชาการในมหาวิทยาลัย การตรวจสอบจากสื่อหรือองค์กรผลประโยชน์อิสระ จะหวังประสิทธิภาพและความเสมอภาคจากการดำเนินนโยบาย/โครงการได้ยาก (สนใจกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย โปรดอ่าน รังสรรค์ ธนพรพันธุ์, 2532)

ประการสุดท้าย การจัดทำนโยบายหรือกำหนดโครงการต่าง ๆ ที่คำนึงถึงหลักประสิทธิภาพ ความเสมอภาค และเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่น น่าจะเป็นหนทางที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) ซึ่งเป็นสาระสำคัญของแผนฯ 8 และจะต่อเนื่องไปสู่แผนฯ 9 ในอนาคต (อ่านสาระสำคัญของการจัดเตรียมแผนฯ 9 ได้จาก <http://www.nesdb.go.th>)

10.5 ขอบเขตของการวิจัย

เน้นการประเมินประสิทธิภาพ/ประสิทธิผล ความเสมอภาคของการจัดสรรงบประมาณของรัฐ/งบพิเศษ ในการจัดทำโครงการต่าง ๆ (หรือนโยบายบางนโยบาย) ผ่านหน่วยงานต่าง ๆ ในกระทรวงเกษตรและส

กรณี 9 หน่วยงาน โดยทำการศึกษาในขอบเขตทั่วประเทศ กล่าวคือ ทั้งภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้

สำหรับภาคใต้ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของทีมงานจากมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์นั้น ได้กำหนดนโยบาย/โครงการที่จะต้องประเมินตรวจสอบในแต่ละหน่วยงานดังนี้

- 1) กรมประมง นโยบายจัดการทรัพยากรชายฝั่ง เน้นพื้นที่ที่มีความขัดแย้งระหว่างประมงพื้นบ้านกับประมงพาณิชย์ นโยบายส่งเสริมการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำ
- 2) กรมปศุสัตว์ โครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคเนื้อและโคนม ภายใต้โครงการคปร. และโครงการพิเศษ
- 3) กรมส่งเสริมสหกรณ์ โครงการเครื่องอุปโภคบริโภคสหกรณ์การเกษตรทั่วประเทศ โครงการจัดตั้งสหกรณ์การเกษตรในอำเภอต่าง ๆ
- 4) กรมชลประทาน โครงการเขื่อนเพื่อการชลประทานขนาดกลาง/เล็ก หรือเหมืองฝาย
- 5) กรมส่งเสริมการเกษตร โครงการจัดหาวัตถุดิบ วัสดุการเกษตร ให้เกษตรกร
โครงการ คปร.
โครงการพัฒนาส่งออกพืชผักครบวงจร
- 6) กรมวิชาการเกษตร โครงการพัฒนาเมล็ดพันธุ์พืชต่าง ๆ โครงการโรงงานยางแท่งเพื่อการศึกษา และพัฒนาผลิตภัณฑ์
- 7) สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง โครงการโรงอบ/รมยาง ของเกษตรกรสังกัดสหกรณ์ สกย.
- 8) องค์การสวนยางนابอน โครงการแทรกแซงราคายาง
- 9) สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ตรวจสอบการคำนวณต้นทุนการผลิตพืชและสัตว์

10.6 ระเบียบวิธีวิจัย

10.6.1 ข้อมูลและวิธีการรวบรวมข้อมูล

ก. ข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data)

ศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (desk study) เช่น ข้อมูลเอกสารตัวโครงการ งบประมาณในการจัดทำโครงการ ข้อมูลทางเศรษฐกิจและสังคมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ทั้งด้านการผลิต การตลาด นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้อง อาชีพ การใช้ที่ดิน การอพยพโยกย้ายของเกษตรกร เป็นต้น

ข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการรวบรวมได้จากหน่วยงานหรือกรม เจ้าของโครงการ สำนักงานงบประมาณ ส่วนข้อมูลทางเศรษฐกิจและสังคมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการรวบรวมได้จากหน่วยงานการปกครอง พัฒนาชุมชนเกษตร ปศุสัตว์ ประมง ระดับอำเภอและจังหวัด จากห้องสมุดมหาวิทยาลัย จากเว็บไซต์ของสำนักงานเศรษฐกิจกระทรวงต่าง ๆ และเว็บไซต์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ข. ข้อมูลที่ได้จากการจัดกลุ่มสนทนา (focus group discussion)

ในแต่ละโครงการตามกำหนดไว้ในขอบเขตของการศึกษา จะเลือกศึกษา 2-4 พื้นที่ แต่ละพื้นที่อาจจะข้ามจังหวัดหรือจังหวัดเดียวกันก็ได้แล้วแต่กรณี ในแต่ละพื้นที่จะจัดกลุ่มสนทนา 2 กลุ่ม โดยจะเชิญเกษตรกรตัวแทน (representative) ที่เกี่ยวข้องกับโครงการทั้งทางตรงหรือทางอ้อม กลุ่มละ 6-10 คน รวมทั้งหมด 104 กลุ่ม ที่ทีมวิจัยต้องเข้าสนทนา โดยใช้แนวคำถามกึ่งโครงสร้าง (semi-structured questionnaire)

ประเด็นสำคัญในการสนทนากลุ่ม เช่น ความเป็นมาของโครงการ ทำไมต้องมีโครงการ มีโครงการแล้วท้องถิ่นได้ประโยชน์อะไรบ้าง เป็นโครงการที่ตรงกับความต้องการของท้องถิ่นหรือไม่ การมีส่วนร่วมในการกำหนดโครงการ การมีส่วนร่วมหลังการดำเนินโครงการ ปัญหา อุปสรรคของการดำเนินโครงการ ทศนคติของกลุ่มต่อโครงการ ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ฯลฯ

ค. ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์รายบุคคล (personal interview)

เป็นข้อมูลจากการสัมภาษณ์เกษตรกรในพื้นที่ที่โครงการตั้งอยู่ โดยใช้แบบสอบถามเชิงโครงสร้าง (structured questionnaire) ใช้วิธีเลือกพื้นที่แบบเฉพาะเจาะจง (purposive sampling) โดยเลือกพื้นที่ที่มีโครงการตั้งอยู่ เมื่อได้พื้นที่แล้วจะใช้วิธี nonprobability และหรือ probability sampling เพื่อเลือกตัวอย่าง (sample) ในการศึกษา โดยกำหนดขนาดตัวอย่าง (sample size) ไว้ 60 ตัวอย่างต่อ 1 พื้นที่ รวมตัวอย่างทั้งหมด 3,120 ตัวอย่าง

ประเด็นสำคัญในการสัมภาษณ์ จะเกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดิน รายรับ รายจ่าย จากฟาร์มเมื่อมีโครงการ/ไม่มีโครงการ (with and without project) แรงงานในครัวเรือน การศึกษาการทำงานนอกฟาร์ม รายจ่ายในครัวเรือน ความรู้เกี่ยวกับโครงการ ทศนคติต่อโครงการ ฯลฯ

ง. ข้อมูลที่ได้จากการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ (workshop)

จะจัดให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการโดยการเชิญผู้รู้ในท้องถิ่นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากโครงการ ทั้งจากภาครัฐและเอกชน เกษตรกร นักพัฒนาเอกชน นักวิชาการอิสระ ปราชญ์ ชาว

บ้าน เป็นต้น จะจัดให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการ 9 ครั้ง ครั้งละ 1 หน่วยงาน และครั้งละ 1 วัน แต่ละครั้งจะสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เพื่อวิพากษ์โครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานนั้น ๆ พร้อมกำหนดแนวทางการจัดทำโครงการที่สร้างสรรค์ ฯลฯ

10.6.2 วิธีวิเคราะห์

ใช้การวิเคราะห์เชิงพรรณนา (descriptive analysis) โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา (descriptive statistics) เช่น ค่าเฉลี่ย ร้อยละ ความถี่ ค่าพิสัย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน เป็นต้น การอธิบายเชิงเหตุและผล การใช้ภาพหรือผังงานอธิบายความสัมพันธ์ต่างๆ ของปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ การวิเคราะห์ รายได้และรายจ่ายจากฟาร์ม กัฐสุทธิ รายได้สุทธิ และตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจและสังคมอื่น ๆ เป็นต้น

ใช้การวิเคราะห์เชิงปริมาณ (quantitative analysis) โดยใช้ทั้งสถิติที่ใช้พารามิเตอร์ (parametric statistics) และสถิติที่ไม่ใช้พารามิเตอร์ (nonparametric statistics) เช่น สถิติที (t-statistic) สถิติเอฟ (F-statistic) สถิติไคสแควร์ (χ^2) เพื่อพิสูจน์ความแตกต่างเชิงเศรษฐกิจ ของเกษตรกรที่ร่วมในโครงการและไม่ร่วมโครงการ พิสูจน์หาปัจจัยที่กำหนดการมีส่วนร่วมของเกษตรกรต่อโครงการ

ใช้หลักการวิเคราะห์โครงการในลักษณะการวิเคราะห์ระหว่างมีและไม่มีโครงการ (with and without project) เพื่อประเมินประสิทธิภาพของโครงการ

10.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบว่าการกำหนด/จัดทำโครงการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผ่านกรมต่าง ๆ ว่าการใช้งบประมาณในโครงการต่าง ๆ มีประสิทธิภาพ/ประสิทธิผล หรือไม่ ความเสมอภาคในการจัดทำโครงการได้มีการคำนึงถึงบ้างหรือไม่
2. ได้ทราบถึงความละเอียดรอบคอบของรัฐในการเตรียมโครงการ การวิเคราะห์พื้นที่ด้าน ต่าง ๆ ก่อนการดำเนินโครงการ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ต่อการกำหนดโครงการ ตลอดจนปัญหา/อุปสรรคที่ทำให้โครงการล้มเหลว
3. ได้เปิดโอกาสให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างกว้างขวางระหว่างทีมวิจัยกับผู้รู้/ตัวแทนองค์กรต่าง ๆ ในท้องถิ่นต่อการดำเนินการจัดทำโครงการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ผ่านกรมต่าง ๆ

4. ได้องค์ความรู้ว่ามีวิชาการสนับสนุนและอย่างเป็นกระบวนการ อันจะนำไปสู่ข้อเสนอเชิงสร้างสรรคให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ คณะรัฐมนตรี สำนักงานงบประมาณ สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในการกำหนดหรือจัดทำโครงการด้วยความระมัดระวัง และคำนึงถึงหลัก ประสิทธิภาพ และความเสมอภาคมากขึ้น
5. สถาบันการศึกษาที่เปิดสอนหลักสูตรต่าง ๆ ที่มีรายวิชาหลักการวิเคราะห์โครงการจะได้ใช้ประโยชน์ รายงานวิจัยเป็นกรณีศึกษาถึงปัญหา/สาเหตุที่แท้จริงของความสำเร็จ/ล้มเหลวของโครงการต่าง ๆ ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

10.8 ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา

แผนการทำงาน	ปีที่ 1				ปีที่ 2			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8
▪ ทบทวนเอกสารของโครงการที่เกี่ยวข้อง • จัดเตรียมข้อมูลการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาล ในโครงการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พร้อมทั้งศึกษาพื้นที่ที่จะทำการศึกษา • ออกแบบแบบสอบถาม สำหรับ focus group ในแต่ละโครงการ • ทดสอบแบบสอบถามพร้อมทำการปรับปรุง • ทำการสำรวจภาคสนามสำหรับ focus group • จัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ • ทำการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับ • วิเคราะห์ผลการศึกษา • จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการจัดทำโครงการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ • นำผลการศึกษาที่ได้รับจัดสัมมนาระดมความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง • สรุปผลการศึกษา								
								
								
								
								
								
								
								
								
								
								

เอกสารอ้างอิง

- ดิเรก บัณฑิตวิวัฒน์. 2543. การวิจัยเพื่อส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคม การกระจายรายได้ สวัสดิการสังคม และความยากจน. พิษณุโลก : มหาวิทยาลัยนเรศวร (โรเนียว)
- รังสรรค์ ธนพรพันธ์, 2532. กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530. กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- วิทยากร เขียวกุล. 2526. การพัฒนาทุนนิยมในประเทศไทย ศึกษากรณีสังคมเกษตรภาคกลาง พ.ศ. 2503-2523. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เจริญวิทย์.
- ศูนย์สถิติการเกษตร. 2520. สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปีการเพาะปลูก 2519/20. กรุงเทพฯ : ศูนย์สารสนเทศการเกษตร. 2542. สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปีการเพาะปลูก 2541/42. กรุงเทพฯ :
- สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. 2504. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 กรุงเทพฯ : สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. 2509. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 กรุงเทพฯ :
- สมบูรณ์ เจริญจิระตระกูล. 2537. เศรษฐศาสตร์การผลิตและการจัดการทางการเกษตร. สงขลา : ภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตรและทรัพยากร คณะทรัพยากรธรรมชาติ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2515. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3. กรุงเทพฯ :
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2520. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4. กรุงเทพฯ :
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2524. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5. กรุงเทพฯ :
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2530. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6. กรุงเทพฯ :
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2535. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7. กรุงเทพฯ :
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2540. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8. กรุงเทพฯ :

Jame C. Ingram. 1971. Economic Change in Thailand 1850-1970. California : Standford University Press.

บทที่ 11

โครงการวิจัยที่ 9

รายจ่ายรัฐบาลเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการแบ่งรายได้ภาษี ข้อเสนอการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้ท้องถิ่นและการจัดสรรที่เป็นธรรม

11.1 กล่าวนำ

ในแต่ละปี รัฐบาลไทยใช้จ่ายเงินจากงบประมาณแผ่นดินเพื่อสนับสนุนกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่ในการจัดหาบริการและสินค้าสาธารณะแทนรัฐบาลกลาง ซึ่งเรียกกันทั่วไปว่า “เงินอุดหนุน” หรือ “เงินโอนจากรัฐบาลกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”¹ ในแต่ละปีมูลค่าหลายหมื่นล้านบาท (กว่าสี่หมื่นล้านบาท ในปีงบประมาณ 2542) ในอนาคตเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเพิ่มขึ้นอย่างมาก เนื่องจากข้อบังคับของกฎหมาย พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อันเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ 2540 กำหนดให้สัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาล

การแบ่งรายได้ภาษีระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น เป็นข้อกำหนดว่าด้วยการแบ่งสรรทรัพยากรระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มักจะกำหนดเป็นกฎหมาย ในบริบทของไทยเรียกว่า “ภาษีแบ่ง” (shared tax) หรือ “ภาษีเสริม” (surcharge tax)² ข้อกำหนดว่าด้วยภาษีเสริมให้ท้องถิ่น เริ่มขึ้นตั้งแต่ พรบ. เทศบาล พ.ศ. 2476 กำหนดให้เทศบาลสามารถเก็บภาษีการค้าและภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 10 ปัจจุบันภาษีการค้าวิวัฒนามาเป็นภาษีมูลค่าเพิ่ม และยังคงใช้อัตราร้อยละ 10 ใน พรบ. แผน

¹ คำศัพท์ภาษาอังกฤษเรียกว่า *Intergovernmental transfer* ความจริงคำว่า “เงินอุดหนุน” ของรัฐบาลนั้นมีได้ให้เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น รัฐบาลไทยจ่ายเงินอุดหนุนให้กับหน่วยงานอื่นๆ อาทิเช่น สภาภาษีไทย องค์กรมหาชนและองค์กรเอกชนซึ่งทำงานแทนภาครัฐ อนึ่ง เป็นที่คาดหมายว่าเงินอุดหนุนจะเพิ่มขึ้นอย่างมาก เพราะนโยบายกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น และนโยบายลดบทบาทของหน่วยราชการหากโอนงาน “การผลิตสินค้าสาธารณะ” ให้องค์กรสาธารณะที่ไม่แสวงหากำไร ภายใต้การกำกับของรัฐบาล

² คำว่า ภาษีแบ่ง และ ภาษีเสริม มีความหมายแตกต่างกันเล็กน้อย **ภาษีเสริม** (Surcharge tax) หมายถึง ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่มขึ้นจากภาษีที่ส่วนกลางจัดเก็บ (ฐานภาษีเดียวกัน) ตัวอย่างเช่น รัฐบาลเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 9 ส่วนท้องถิ่นเก็บเพิ่มอีกร้อยละ 1 รวมเป็นร้อยละ 10 โดยนัยนี้ ท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดอัตราภาษีได้เอง หรืออาจจะจัดเก็บเอง ส่วน **ภาษีแบ่ง** (shared tax) หมายถึง ส่วนกลางและท้องถิ่นมีส่วนแบ่งในฐานภาษีเดียวกัน การจัดเก็บครั้งเดียวโดยมีข้อตกลงการแบ่งรายได้ โดยปกติส่วนกลางจัดเก็บแล้วแบ่งรายได้ให้ท้องถิ่น แต่ในบางประเทศ (เช่น จีน) ท้องถิ่นจัดเก็บแล้วแบ่งรายได้ให้ส่วนกลาง (รัฐบาลมณฑลจัดเก็บภาษีแล้วแบ่งรายได้ให้รัฐบาลกลาง)

และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ได้แก่ไขกฎข้อนี้กล่าวคือ การแบ่งรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เกินร้อยละ 30 นั้นกฎหมายไม่ได้ระบุกรอบเวลาว่า สัดส่วนที่จะเพิ่มขึ้นให้ท้องถิ่นจะดำเนินการเมื่อใด ซึ่งคาดว่าจะเป็นการประเดิมได้เช่นกันในอนาคต ในแง่นี้ควรจะมีการศึกษาเชิงวิชาการ ถึงเหตุผลและการแบ่งรายได้ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงประเด็นความเป็นธรรมในแนวนอน (vertical equity) ในทางปฏิบัติ หน่วยราชการส่วนกลางคือกระทรวงการคลังทำหน้าที่เป็นหน่วยจัดเก็บรายได้และส่งมอบให้แก่กรมการปกครอง (โดยหักค่าจัดเก็บ) เพื่อจัดสรรต่อให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎและระเบียบที่กำหนดขึ้น พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดกรอบกว้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนแบ่งรายได้สูงกว่าในปัจจุบัน (สัดส่วนที่กำหนดในกฎหมายสูงสุดให้แบ่งระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นในอัตรา 70 ต่อ 30)

การจัดแบ่งภาษีและการจัดสรรเงินอุดหนุน ตั้งแต่ในอดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบัน กำหนดขึ้นโดยใช้หลักเกณฑ์ที่ไม่เป็นระบบนักเพราะหลายเหตุผล อาทิเช่น การขาดแคลนข้อมูล จึงจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลอย่างง่ายที่สามารถวัดได้ชัดเจน เช่น การจัดสรรให้รายหัวอิงตามจำนวนประชากร โดยไม่ได้ให้น้ำหนักสำหรับตัวแปรอื่นๆ อนึ่ง การกำหนดอัตรารายหัว ให้กับแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่มีเหตุผลการจัดสรรที่ชัดเจน เช่น การกำหนดเงินอุดหนุนทั่วไปต่อหัวประชากรของเทศบาลเท่ากับ 150 บาท แต่สำหรับสุขาภิบาลและอบต.กำหนดในอัตราน้อยกว่านั้น นอกจากนี้สูตรการจัดแบ่งรายได้บางกรณีมีลักษณะขัดแย้งกัน ตัวอย่างเช่น ภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน จัดแบ่งใช้วิธีหารเฉลี่ย (ใช้ในปีงบประมาณ 2542) ไม่คำนึงขนาดของแต่ละท้องที่ สมมติว่าจังหวัดหนึ่งมีเทศบาล 5 แห่ง ร้อยละ 50 จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ร้อยละ 25 จัดสรรแก่เทศบาลเก่าโดยเฉลี่ยตามจำนวนของเทศบาลเก่า และอีกร้อยละ 25 จัดสรรแก่เทศบาลใหม่เฉลี่ยตามจำนวนของเทศบาลใหม่ ดังนั้นเทศบาลใหญ่-เล็กในกลุ่มเทศบาลเก่าหรือใหม่จึงได้รับเงินภาษีรถยนต์และล้อเลื่อนเท่ากัน หมายถึง อัตรารายหัวของพื้นที่ขนาดใหญ่น้อยกว่าอัตรารายหัวของพื้นที่ขนาดเล็ก นอกจากนี้ สูตรแบ่งรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันไม่อิงกับผลการทำงาน (performance indicator) ซึ่งในแง่หลักการสร้างแรงจูงใจ ควรจะให้มีน้ำหนักอย่างน้อยส่วนหนึ่งเพื่อจูงใจให้หน่วยงานปฏิบัติงานให้ดี³

³ รายงานวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย หัวเรื่อง การแบ่งรายได้และเครื่องชี้วัดการทำงานของเทศบาล เสนอสูตรแบ่งรายได้โดยให้อิงจำนวนประชากร เพียงร้อยละ 50 และให้น้ำหนักร้อยละ 50 อิงกับเครื่องชี้วัดการทำงานของเทศบาล พร้อมกับแสดงตัวเลขการแบ่งรายได้ภาษีที่อิงกับประชากร (พ.ศ.2503) ผลลัพธ์ของการจัดสรรจึงมีอคติกับหน่วยงานที่ตั้งใหม่ หรือเป็นพื้นที่เติบโตอย่างรวดเร็ว เครื่องชี้วัดการทำงานของเทศบาลแบ่งออกเป็น 5 กลุ่ม ได้แก่ การทำงานตามนโยบาย การหารายได้ วินัยทางการคลัง ประสิทธิภาพ และการเก็บค่าธรรมเนียมค่านายหน้าของบริการบางชนิด

ข้อสังเกตและข้อวิจารณ์การแบ่งรายได้ของภาษีบางชนิด(เช่น ภาษีการค้า ปัจจุบันคือภาษีมูลค่าเพิ่มและ ภาษีธุรกิจเฉพาะ) ไม่เป็นธรรมเพราะอิงกับข้อมูล (ประชากร) ที่ล้าสมัย⁴ ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพเป็นจริง และไม่เป็นธรรมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นใหม่ ที่มีการพัฒนาและการขยายตัวของประชากรสูง

จากที่กล่าวข้างต้น สรุปว่า การจัดแบ่งรายได้ (ภาษีแบ่งและเงินอุดหนุน) ที่ผ่านมา กำหนดโดยหน่วยราชการส่วนกลางที่ไม่มีหลักเกณฑ์ชัดเจน สูตรการจัดแบ่งไม่สะท้อนความจำเป็นด้านรายจ่ายของท้องถิ่น และ ไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นธรรม

การจัดแบ่งรายได้ภาษี และการจัดสรรเงินอุดหนุน นอกจากจะต้องคำนึงถึงหลักการแบ่งภารกิจ และหลัก ประสิทธิภาพ ควรจะคำนึงหลักความเป็นธรรม อันประกอบด้วย ก) หลักความเป็นธรรมตามแนวนอน เสนอหลักการว่า หน่วยงานท้องถิ่นที่มีฐานะการคลังและตั้งในสภาพแวดล้อมอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึง ควรจะได้รับส่วนแบ่งภาษีและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเท่าเทียมกัน ข) หลักความเป็นธรรมตามแนวตั้ง เสนอหลักการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะต่างกัน ควรจะได้รับการจัดแบ่งรายได้และจัดสรร เงินอุดหนุนแตกต่างกัน เช่น ให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่และตั้งในเขตเจริญจำนวน น้อยกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและตั้งในเขตด้อยความเจริญ

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่ายที่จำเป็นในการผลิตสินค้าและบริการ สาธารณะก่อให้เกิดช่องว่างทางการคลัง (Fiscal gap) (หมายถึง รายจ่ายที่จำเป็น ลบด้วย รายได้ที่ท้องถิ่น หักจัดเก็บได้) ส่วนกลางจึงจำเป็นต้องจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อปิดช่องว่างทางการคลัง มูลค่าของเงินที่ จัดสรรเพื่อปิดช่องว่างด้านการคลังของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่เท่ากัน โดยหลักการ—หน่วย ท้องถิ่น A ที่มีสถานะเศรษฐกิจสูง สามารถจัดเก็บรายได้ได้จำนวนมาก ขณะที่หน่วยท้องถิ่น B มีฐานะเช่น เดียวกับ A ได้แก่ ประชากร ขนาดพื้นที่ แต่ตั้งในเขตยากจน สามารถจัดเก็บรายได้ได้น้อยกว่า หลักการนี้ สรุปว่า หน่วยท้องถิ่น B มีความจำเป็นทางด้านการคลังมากกว่าหน่วยท้องถิ่น A จึงสมควรจะได้รับการ สนับสนุนจากส่วนกลางมากกว่า

ดังนั้นจึงควรศึกษาถึงภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและทรัพยากรทางการคลังที่จำเป็นสำหรับการ ปฏิบัติภารกิจ ซึ่งจะช่วยให้ทราบแนวทางการจัดแบ่งรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความ เป็นธรรมและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองและดำเนินงานอย่างอิสระต่อไป ในอนาคตได้

⁴ การแบ่งภาษีมูลค่าเพิ่ม (เดิมคือ ภาษีการค้า) แบ่งตามสัดส่วนของจำนวนประชากร โดยใช้ตัวเลขสถิติประชากร ปี พ.ศ. 2503 แทนที่จะใช้ตัวเลขประชากรล่าสุดเท่าที่มี

11.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษารูปแบบการแบ่งภารกิจระหว่างส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการแบ่งภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และศึกษาแนวทางการจัดสรรทรัพยากรทางการคลังที่เหมาะสมกับภารกิจของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์การจัดแบ่งภาระระหว่างส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงหลักความเป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักความเป็นธรรมตามแนวนอน (Horizontal equity)
3. เพื่อศึกษาพัฒนาแบบจำลองวัดความพยายามจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น (รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ประกอบด้วยภาษีท้องถิ่น ค่าธรรมเนียมค่าใบอนุญาต รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากกิจการพาณิชย์ของท้องถิ่น รายได้จากสาธารณูปโภค และรายได้เบ็ดเตล็ด) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ พัฒนาประสิทธิภาพการผลิตบริการสาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ลดการพึ่งพารัฐบาลกลาง และมีอิสระการบริหารงานของตนเองมากขึ้น
4. เพื่อศึกษาพัฒนาแบบจำลองในการวัดรายจ่ายที่จำเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สอดคล้องกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. เพื่อศึกษาพัฒนาแบบจำลองในการวัดช่องว่างทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และศึกษาว่ารัฐบาลกลางควรจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าใดเพื่อปิดช่องว่างทางการคลัง
6. เพื่อศึกษาลักษณะการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปที่ได้รับจริงตามสภาพปัจจุบัน และเสนอหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปที่คำนึงถึงความเป็นธรรมและสอดคล้องกับช่องว่างทางการคลัง

11.3 กรอบความคิด

การจัดแบ่งรายได้จากภาษีและการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป มีสองมิติ มิติแรก การจัดสรรทรัพยากรระหว่างรัฐบาล (ส่วนกลาง) กับส่วนท้องถิ่น (โดยรวม) มิติที่สอง การจัดสรรทรัพยากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีจำนวนหลายพันแห่งทั่วประเทศ

มิติที่หนึ่ง

การแบ่งภารกิจ ระดับแรกคือการแบ่งภารกิจระหว่างส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับรองลงมาคือ การแบ่งภารกิจภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เช่น อบจ. กับ เทศบาลและอบต. รวม

ทั้งการทำงานของรัฐบาลในหน้าที่ของท้องถิ่นซึ่งทับซ้อนกัน เมื่อกำหนดภารกิจได้ชัดเจนสามารถจะสรุปเป็นการแบ่งเงิน (ศัพท์เศรษฐศาสตร์การคลังเรียกว่า Expenditure assignment) ⁵

- หลักประสิทธิภาพ หมายถึง การจัดสรรทรัพยากรการคลังให้เหมาะสมกับปริมาณของภารกิจ (ซึ่งจะแบ่งสรรกันระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น) ภารกิจที่มีลักษณะ "ประหยัดจากขนาด" ก่อให้เกิด "ผลกระทบภายนอกข้ามเขต" ควรจะดำเนินการโดยส่วนกลาง นอกจากนี้ภารกิจการสร้างความเป็นธรรม ควรจะดำเนินการโดยส่วนกลาง (รัฐบาลให้การอุดหนุนพื้นที่ยากจนเก็บภาษีได้น้อย ในอัตราสูงกว่าพื้นที่ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่า) ภารกิจที่เกี่ยวกับการให้บริการประชาชนในท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง โดยไม่มีผลกระทบภายนอกข้ามเขต ให้ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- หลักการกระจายอำนาจ เป็นหลักการขั้นพื้นฐาน ที่สนับสนุนว่าภารกิจใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้ ไม่ขัดกับหลักประหยัดจากขนาด และเป็นกิจกรรมที่มีผลกระทบข้ามเขต สมควรจะมีมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยดำเนินการ เนื่องจากเหตุผลเชิงประสิทธิภาพ ได้แก่ การใกล้ชิดกับประชาชน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรู้ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นตน สามารถผลิตบริการที่ตอบสนองต่อปัญหาของท้องถิ่นรวดเร็ว อนึ่ง การเป็นประชาชนที่มีรสนิยมคล้ายคลึงกันเข้าด้วยกันช่วยให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลิตบริการไม่มากเกินไปหรือน้อยเกินไป ⁶
- หลักการเพิ่มอำนาจให้ท้องถิ่น เป็นส่วนเสริมของหลักการกระจายอำนาจ เนื่องจากช่วยสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารบ้านเมือง และสอดคล้องกับหลักการของประชาธิปไตย

มิติที่สอง

- หลักความเป็นธรรมตามแนวนอน (horizontal equity) หมายถึง การแบ่งรายได้ภาษีภายในกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเงินอุดหนุนทั่วไป ควรจะเป็นไปตามเกณฑ์ที่ชัดเจน โปร่งใส และเป็นธรรม หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองแห่งซึ่งมีลักษณะเหมือนกันทุกประการ ควรจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน

⁵ ดูบทความทบทวนวรรณกรรม และสำรวจการแบ่งภารกิจในต่างประเทศ จากงานของ Anwar Shah (1994)

⁶ หลักการนี้บางท่านเรียกว่า Principle of Subsidiary บางตำราเรียกว่า Decentralization Theorem

- หลักความเป็นธรรมตามแนวตั้ง (vertical equity) หมายถึง การแบ่งรายได้ภาษีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสถานะแตกต่างกัน ควรได้รับการปฏิบัติแตกต่างกัน
- หลักความเป็นธรรมแบบรอส์ (Rawlsian distributive justice) อธิบายว่า การเป็นสังคมเกิดจากการทำสัญญาประชาคม ที่จะช่วยเหลือซึ่งกันและกันเมื่อเผชิญความเสี่ยง และความไม่แน่นอน (รวมทั้งการตกในสถานะจน-รวย) ในแง่การแบ่งสรรรายได้ หลักการนี้สนับสนุนว่า สังคมพึงจัดสรรความช่วยเหลือเพื่อสนับสนุนให้กลุ่มที่ด้อยโอกาส กล่าวคือเลือกสถานการณ์ที่ดีที่สุด—สำหรับคนจนที่เป็นไปได้ (ถึงแม้ว่า สถานการณ์นี้ยังมีใช้สภาพความเท่าเทียมกัน)

การประยุกต์หลักการนี้ในบริบทของการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น หมายความว่า ก) บริการขั้นพื้นฐานที่เรียกว่า primary goods ทุกพื้นที่ควรจะได้รับบริการขั้นพื้นฐาน ใกล้เคียงกัน ข) การสนับสนุนของรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีเหตุผลสมควรให้องค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีฐานะเศรษฐกิจด้อยกว่า ควรจะได้รับความช่วยเหลือมากกว่า (เพราะการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นในพื้นที่ยากจน ถึงแม้ใช้ความพยายามอย่างเต็มที่ แต่ได้ผลลัพธ์น้อยกว่าท้องถิ่นในเขตที่เจริญ)

11.4 แบบจำลองที่ใช้ในการศึกษา

นิยาม ช่องว่างทางการคลัง หมายถึง รายจ่ายที่จำเป็น (สำหรับภารกิจที่ท้องถิ่นจะต้องดำเนินการ) ลบด้วย รายได้ที่ท้องถิ่นพึงจัดเก็บได้เอง (บางท่านเรียกว่า potential revenue บางตำราเรียกว่า standardized revenue) ⁷

ภารกิจของท้องถิ่น และความจำเป็นในการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Expenditure Needs)

⁷ การที่อิง potential revenue แทน actual revenue เพราะว่าหากให้เงินมากสำหรับหน่วยที่เก็บภาษีได้น้อย โดยไม่เลือก จะกลายเป็น disincentive กล่าวคือ ท้องถิ่นจะไม่พยายามจัดเก็บรายได้เอง รอการปิดช่องว่างจะส่วนกลาง เทคนิคการวัด potential revenue มีตัวอย่างในต่างประเทศ เช่น US Advisory Committee on Intergovernmental Grant ใช้เทคนิครีเกรสชันเป็นวิธีวัด

แบบจำลองเศรษฐกิจกำหนดข้อสันนิษฐานว่า ขนาดความจำเป็นและความต้องการใช้เงินของท้องถิ่นอธิบายได้โดยข้อมูลและเครื่องชี้วัดต่อไปนี้⁸

- ประชากร
- ขนาดพื้นที่
- ดัชนีรวมที่สะท้อนการทำงานของแต่ละหน่วยงาน (composite index) ซึ่งได้จากการรวมตัวแปรหลายตัว ตัวแปรที่นำมาคำนวณสะท้อนการทำงาน ประกอบด้วยตัวแปรเชิงปริมาณ เช่น ร้อยละของการจัดเก็บขยะ ความยาวของถนน / ทางระบายน้ำ จำนวนนักเรียน ฯลฯ ตัวแปรอีกกลุ่มหนึ่งมีลักษณะ 0 หรือ 1 (ทำหรือไม่ทำ) เช่น จัดบริการตลาดหรือไม่ จัดบริการสวนสาธารณะหรือไม่ รับผิดชอบโรงเรียนหรือสถานอนามัยหรือไม่ ข้อสันนิษฐาน คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำงานมาก มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินสูง
- เครื่องชี้วัดเชิงคุณภาพ เช่น ผลการสำรวจความพอใจของประชาชนต่อการบริการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

แบบจำลองสันนิษฐานว่า การใช้จ่ายมี “การประหยัดจากขนาด” (economies-of-scale) หมายถึง การที่ประชากรเพิ่มขึ้นสองเท่าตัว แต่ความต้องการใช้เงินอาจจะเพิ่มขึ้นน้อยกว่าสองเท่าตัว (หมายถึงลักษณะ nonlinearity ทั้งนี้จะมีขั้นตอนการทดสอบ functional form เช่น เปรียบเทียบระหว่างสมการเส้นตรง กับ สมการ log-log)

รายได้ที่ท้องถิ่นพึงจัดเก็บได้ (Potential Revenue หรือ Standardized Revenue)

หมายถึง รายได้จากภาษีท้องถิ่น และค่าธรรมเนียมที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ซึ่งแตกต่างกันตามขนาดและสภาพทำเลที่ตั้งของท้องถิ่น ทั้งนี้จะคำนึงถึงค่ามาตรฐานที่ควรจะได้ -- ไม่ใช่ค่าจริงที่จัดเก็บ (actual revenue) เพราะขนาดรายได้ที่จัดเก็บจริง แปรผันตาม ก. ฐานภาษี ข. อัตราภาษี และ ค. ความพยายามจัดเก็บภาษี สาเหตุที่เก็บได้น้อยอาจจะเกิดจากไม่มีความพยายามจัดเก็บภาษี แนวคิดของ Fiscal Gap กำหนดเงื่อนไขให้ทุกหน่วยต้องใช้ความพยายามจัดเก็บภาษีอย่างเต็มที่ และเท่าเทียมกัน)

แบบจำลองสันนิษฐานว่า รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บ ขึ้นอยู่กับตัวแปรต่อไปนี้ ก) ความพยายามจัดเก็บภาษี ใช้จำนวนพนักงานที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการคลัง เป็นตัวชี้วัด ข) ประชากร ค) บ้านหรือหลังคาเรือน

⁸ Blair อธิบายว่า need indicators ควรจะมีลักษณะดังนี้ ก) ใช้ตัวแปรเดียวกันสำหรับทุกท้องถิ่น ข) ตัวแปรนั้นควรจะมีขีดจำกัด ไม่คลุมเครือ ค) ตัวแปรนั้นไม่ถูกบิดเบือนได้ง่ายโดยหน่วยงานท้องถิ่น ง) ตัวแปรนั้นไม่ควรจะผันผวนรวดเร็ว (เช่น เปลี่ยนแปลงตามฤดูกาล)

ง) สภาพเมือง-ชนบท จ) ระดับชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉ) การกิจหรือการให้บริการ (ซึ่งแต่ละแห่งให้บริการไม่เท่ากัน เทศบาลบางแห่งมีตลาด มีโรงเรียน บางแห่งไม่มี ...ฯลฯ)

ช่องว่างทางการคลัง (Fiscal Gap)

นิยาม ช่องว่างทางการคลัง เท่ากับ ความจำเป็นในการใช้จ่าย ลบด้วย รายได้ที่ท้องถิ่นพึงจัดเก็บได้

การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่น มีข้อควรระมัดระวังคือ เงินอุดหนุนให้ท้องถิ่น ไม่ควรจะมีสัดส่วนสูงเกินไป เพราะจะขาดแรงจูงใจการหารายได้ (โดยธรรมชาตินักการเมืองท้องถิ่นไม่มีความประสงค์จะเก็บภาษีท้องถิ่นเพราะไม่เป็นผลดีต่อการเลือกตั้ง)⁹

การวัดเชิงคุณภาพ ความพอใจของประชาชนต่อเทศบาล หรือ อบต.

หมายถึง การสำรวจทัศนคติของประชาชนในท้องถิ่น เกี่ยวกับผลการทำงานของฝ่ายบริหารของท้องถิ่น รวมทั้งรับฟังปัญหาและข้อเสนอแนะของประชาชน การสำรวจนี้จึงเป็นส่วนหนึ่งของการตรวจสอบการทำงานโดยประชาชนอีกทางหนึ่ง (นอกเหนือจากการตรวจสอบโดยสภาท้องถิ่นและการตรวจสอบโดยหน่วยงานภายนอก เช่น สตง.) ทั้งนี้การสำรวจจะต้องมีความเป็นกลาง มีวิธีการสุ่มตัวอย่างที่เหมาะสม กำหนดกรอบการวิเคราะห์ตามหลักวิทยาศาสตร์ รวมทั้งสร้างกระบวนการเผยแพร่ข้อมูลที่สำรวจ (เช่น การรายงานผลสำรวจในที่สาธารณะหรือจัดพิมพ์เอกสารเผยแพร่)

เท่าที่ทราบ การสำรวจทำนองนี้ยังมีน้อยในประเทศไทย เป็น"เรื่องใหม่"¹⁰

11.5 วิธีการศึกษา

⁹ ดู Bailey 1999

¹⁰โครงการวิจัย การพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น ได้จัดทำ โครงการนำร่องโดยครอบคลุมพื้นที่ 12 เทศบาล ตัวอย่างแบบสอบถามแนบในภาคผนวก เพื่อสะท้อนความพอใจประชาชน และเพื่อเสนอแนะให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับทราบ การสำรวจความพอใจ—ควรจะทำโดยหน่วยงาน"เป็นกลาง" โดยการสนับสนุนทางการเงินจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. เพื่อศึกษารูปแบบการแบ่งภารกิจระหว่างส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการแบ่งภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และศึกษาแนวทางการจัดสรรทรัพยากรทางการคลังที่เหมาะสมกับภารกิจของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. วิเคราะห์เชิง positive analysis กล่าวคือ ศึกษาสภาพปัจจุบันของการแบ่งรายได้ภาษี และเงินอุดหนุนทั่วไป โดยใช้ข้อมูลจากฐานข้อมูลศูนย์ข้อมูลการเงินการคลังท้องถิ่น
3. ศึกษาหลักเกณฑ์การจัดแบ่งรายได้ (ภาษีแบ่งและเงินอุดหนุน) ที่สอดคล้องกับหลักประสิทธิภาพ ผลการทำงาน และหลักความเป็นธรรม และเปรียบเทียบกับสภาพปัจจุบัน โดยใช้ข้อมูลจากฐานข้อมูลศูนย์ข้อมูลการเงินการคลังท้องถิ่น
4. ศึกษาดัชนีชี้วัดรวม (Composite Index) ที่สะท้อนผลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสร้างเครื่องชี้วัดการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละด้าน และนำมาถ่วงน้ำหนักความสำคัญเพื่อสร้างเป็นดัชนีชี้วัดรวม และนำมาประกอบการสร้างแบบจำลองเพื่อวัด Expenditure Needs อาศัยข้อมูลสภาพทั่วไปและข้อมูลการเงินการคลังจากฐานข้อมูลศูนย์ข้อมูลการเงินการคลังท้องถิ่น ในรูปของ Panel data
5. สำรวจความพึงพอใจของประชาชนต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากการออกแบบสอบถามสุ่มตัวอย่างสำรวจประชาชนที่อาศัยหรือทำงานในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคละ 5 จังหวัด รวมเป็น 20 จังหวัดเพื่อนำข้อมูลมาประกอบการสร้างแบบจำลอง Expenditure Needs
6. สร้างแบบจำลอง Expenditure Needs โดยใช้ข้อมูล Panel data จากฐานข้อมูลศูนย์ข้อมูลการเงินการคลังท้องถิ่น ซึ่งทำให้ทราบรายจ่ายจำเป็นที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการเพื่อให้สามารถผลิตและจัดหาสินค้าหรือบริการสาธารณะตามภารกิจ และนำไปศึกษาแบบจำลองช่องว่างทางการคลังต่อไป
7. สร้างแบบจำลองเพื่อวัดความพยายามในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น โดยใช้ข้อมูล Panel data จากฐานข้อมูลศูนย์ข้อมูลการเงินการคลังท้องถิ่น เพื่อนำไปประกอบการศึกษาแบบจำลองช่องว่างทางการคลัง
8. สร้างแบบจำลองช่องว่างทางการคลัง โดยใช้ข้อมูล Panel data จากฐานข้อมูลศูนย์ข้อมูลการเงินการคลังท้องถิ่น เพื่อนำมาศึกษาหาจำนวนเงินอุดหนุนทั่วไปและแนวทางการจัดสรรที่สอดคล้องกับช่องว่างทางการคลังของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
9. เสนอแนะแนวทางหรือมาตรการการจัดแบ่งรายได้ที่ได้รับจากการศึกษา

11.6 ขอบเขตการศึกษา

หน่วยวิเคราะห์ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ ประกอบด้วย

- เทศบาล
- อบต.
- อบจ.
- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กทม. และเมืองพัทยา)

ภาษีแบ่ง ประกอบด้วยภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะภาษีสรรพสามิต และภาษีทรัพยากร (ได้แก่ค่าภาคหลวงแร่ ปิโตรเลียม ไม้ การประมง ฯ)

เงินอุดหนุน แบ่งออกเป็นประเภทใหญ่ๆ ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (ซึ่งมีเงื่อนไข) เงินอุดหนุนในการศึกษาครั้งนี้หมายถึง เงินอุดหนุนทั่วไปเท่านั้น

11.7 ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์

โครงการวิจัยนี้จะอาศัยข้อมูลจากฐานข้อมูลที่พัฒนาขึ้นใหม่ ภายใต้โครงการวิจัย"การพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น" ซึ่งเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปลายปี 2541 (หมายเหตุ โครงการนี้ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และกระทรวงมหาดไทย)¹¹ ฐานข้อมูลประกอบด้วยข้อมูล 2 ส่วน คือ ข้อมูลสภาพทั่วไป และข้อมูลการเงินการคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ

11.8 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

1. ทราบถึงความสอดคล้องของการจัดแบ่งภาษีและเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันกับหลักประสิทธิภาพหรือความเป็นธรรม และทราบหลักเกณฑ์การจัดแบ่งภาษีและเงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะสอดคล้องกับหลักประสิทธิภาพ ผลการทำงาน และความเป็นธรรม และสอดคล้องกับการส่งเสริมการลดการพึ่งพารัฐบาลกลาง
2. เปิดโอกาสให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยราชการส่วนกลาง ในการหาหลักเกณฑ์การจัดแบ่งรายได้ระหว่างส่วนกลางและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน

¹¹ หมายเหตุ ขณะที่เขียน (มกราคม 2544) ฐานข้อมูลดังกล่าวฯ ได้รับข้อมูลของหน่วยงานท้องถิ่นกว่า 2,600 หน่วย ประกอบด้วย อบต. ประมาณสองพันหน่วย และเทศบาลประมาณห้าร้อยหน่วย

11.9 ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา

โครงการศึกษานี้จะใช้ระยะเวลาในการศึกษา 2 ปี ซึ่งจะแบ่งเป็นกิจกรรมดังนี้

แผนการทำงาน	ปีที่ 1				ปีที่ 2			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8
1 เพื่อศึกษารูปแบบการแบ่งภารกิจระหว่างส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการแบ่งภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และศึกษาแนวทางการจัดสรรทรัพยากรทางการคลังที่เหมาะสมกับภารกิจของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น • ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในและต่างประเทศ • ศึกษารูปแบบการแบ่งภารกิจระหว่างส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการแบ่งภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น • ศึกษาแนวทางการจัดสรรทรัพยากรทางการคลังที่เหมาะสมกับภารกิจของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น • เสนอแนวทางการจัดสรรทรัพยากรทางการคลังที่เหมาะสมกับภารกิจของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น • จัดสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับผลการศึกษา • สรุปผลการศึกษา								
2 ศึกษาหลักเกณฑ์การจัดแบ่งภาระระหว่างส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง • ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในและต่างประเทศ • นำข้อมูลจากฐานข้อมูลมาทำการ								

แผนการทำงาน	ปีที่ 1				ปีที่ 2			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8
ศึกษาวิเคราะห์หลักเกณฑ์ที่จะให้การจัดแบ่งภาษีสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรม หลักประสิทธิภาพ และอิงกับผลการทำงาน • เสนอหลักเกณฑ์การจัดแบ่งภาษี • จัดสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับผลการศึกษา • สรุปผลการศึกษา								
3 ศึกษาแบบจำลองวัดความพยายามจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น • ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในและต่างประเทศ • สร้างแบบจำลองวัดความพยายามจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น • นำข้อมูลจากฐานข้อมูลมาวิเคราะห์กับแบบจำลอง • วิเคราะห์ผลการศึกษา • จัดสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับผลการศึกษา • สรุปผลการศึกษา								
4 ศึกษาแบบจำลองในการวัดรายจ่ายที่จำเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น • ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในและต่างประเทศ • สร้างแบบจำลองในการวัดรายจ่ายที่จำเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น • นำข้อมูลจากฐานข้อมูลมาวิเคราะห์กับแบบจำลอง • วิเคราะห์ผลการศึกษา • จัดสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับผลการศึกษา								

แผนการทำงาน	ปีที่ 1				ปีที่ 2			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8
สรุปผลการศึกษา								
5 การศึกษาดัชนีรวมที่สะท้อนการทำงานของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในและต่างประเทศ - ศึกษาเพื่อกำหนดเครื่องชี้วัดการทำงานเพื่อที่จะนำไปสร้างดัชนีรวม - นำผลการศึกษามาทดสอบกับข้อมูลจากฐานข้อมูล - วิเคราะห์ผลการศึกษา - จัดสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับผลการศึกษา - สรุปผลการศึกษา								
6 การสำรวจความพึงพอใจต่อการทำงานของประชาชนในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น - ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในและต่างประเทศ - ออกแบบแบบสอบถามที่จะใช้ในการสำรวจ - ทดสอบแบบสอบถามพร้อมทั้งปรับปรุง - ออกสำรวจกลุ่มตัวอย่างจากประชาชนที่อาศัยหรือทำงานในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น - นำแบบสอบถามที่ได้รับมาจัดให้อยู่ในรูปของการวิเคราะห์ - วิเคราะห์และสรุปผลการศึกษา								
7 ศึกษาแบบจำลองในการวัดช่องว่างทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในและ								

แผนการทำงาน	ปีที่ 1				ปีที่ 2			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8
ต่างประเทศ • สร้างแบบจำลองในการวัดช่องว่างทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น • นำข้อมูลจากฐานข้อมูลมาวิเคราะห์กับแบบจำลอง • วิเคราะห์ผลการศึกษา • จัดสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับผลการศึกษา • สรุปผลการศึกษา								
8 ศึกษาลักษณะการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปที่ได้รับจริงตามสภาพปัจจุบัน และเสนอหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปที่คำนึงถึงความเป็นธรรมและสอดคล้องกับช่องว่างทางการคลัง • ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในและต่างประเทศ • ศึกษาสภาพปัจจุบันของการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปที่ได้รับจริง • เสนอหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปที่คำนึงถึงความเป็นธรรมและสอดคล้องกับช่องว่างทางการคลัง • จัดสัมมนาเสนอแนวความคิดและรับฟังความคิดเห็น • สรุปผลการศึกษา								

บทที่ 12

โครงการวิจัยที่ 10

การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการใช้จ่ายของรัฐบาล : กรณีโครงการพัฒนาท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรที่เข้าร่วมกัน

12.1 หลักการและเหตุผล

ในการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาล สำนักงานประมาณจะกำหนดกรอบวงเงิน ให้กับกระทรวงทบวงกรม ต่างๆ ในการไปจัดทำโครงการเพื่อเสนอขอเป็นงบประมาณ ซึ่งหน่วยงานราชการเหล่านี้ จะดำเนินการวางแผนทำโครงการในระดับกรม กอง แล้วจึงจะนำมารวมกันและร่วมกันพิจารณาในกระทรวง เพื่อกลั่นกรองให้แต่ละโครงการ อยู่ในแผนงานงบประมาณของกระทรวง จึงจะนำเสนอเข้าสู่สำนักงานประมาณอีกครั้งหนึ่งเพื่อพิจารณาตามกรอบเงิน รวมทั้งความสำคัญ เมื่อผ่านการพิจารณาของสำนักงานประมาณ คณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎรแล้ว โครงการนั้นก็จะได้รับการจัดสรรเงิน เพื่อให้หน่วยราชการดำเนินตามโครงการที่ได้ขอเอาไว้

จากกระบวนการดำเนินโครงการเพื่อพัฒนาในข้างต้น หลายโครงการที่ดำเนินการไปแล้วมักจะขาดประสิทธิภาพ รวมทั้งการดำเนินโครงการเหล่านั้นไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณ ตลอดจนการริเริ่มและดำเนินโครงการพัฒนาท้องถิ่นที่ผ่านมาตลอดสามทศวรรษแห่งการพัฒนา ล้วนแต่เป็นกระบวนการที่ถูกกำหนดโดยรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว และขาดมิติความรู้ทางวิชาการแบบองค์รวม ดังนั้น ผลการดำเนินงานส่วนใหญ่นอกจากจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่ตามเป้าหมายของโครงการแล้ว หลายโครงการยังส่งผลกระทบเชิงลบต่อชุมชนอีกด้วย เช่น ทำให้ชุมชนมีความแตกแยก ภูมิปัญญาท้องถิ่นถูกละทิ้ง หรือทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นถูกทำลาย

ในระยะสิบปีที่ผ่านมา องค์การพัฒนาเอกชนและองค์กรประชาชนในท้องถิ่นได้สรุปบทเรียนจากโครงการพัฒนาของรัฐ และได้ขยายบทบาทการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นมากขึ้น แต่ผลการดำเนินงานของโครงการพัฒนาท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นการริเริ่มจากองค์กรประชาชน จากองค์การพัฒนาเอกชน จากองค์กรพัฒนาเอกชนร่วมกับรัฐนั้น ยังไม่มีการรวบรวม วิเคราะห์ และสังเคราะห์อย่างเป็นระบบ จึงทำให้ไม่สามารถสรุปได้ชัดว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาท้องถิ่นโดยองค์กรต่างๆดังกล่าว มีสัมฤทธิ์ผลและประสิทธิภาพของการใช้งบประมาณหรือไม่ มีผลกระทบเชิงลบต่อชุมชนมากน้อยเพียงใด

การศึกษานี้เป็นความพยายามที่จะศึกษาว่า ปัจจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาท้องถิ่น และปัจจัยอื่นๆ มีผลต่อการดำเนินโครงการพัฒนาท้องถิ่น ด้านการจัดการทรัพยากรที่ใช้ร่วมกันนั้น ส่งผลต่อผลลัพธ์ของโครงการฯ มากน้อยเพียงใด อย่างไร โดยมีความคาดหวังว่า ผลการศึกษานี้จะนำไปสู่ข้อเสนอแนะและรูปแบบในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอขอโครงการเพื่อการจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพต่อไป

12.2 ประเด็น/คำถามในการวิจัย

1. โครงการพัฒนาท้องถิ่นที่เป็นอยู่ เป็นไปอย่างมีส่วนร่วมหรือไม่
2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาโครงการและการดำเนินโครงการ มีผลต่อความสำเร็จของโครงการหรือไม่อย่างไร
3. แนวทางที่เหมาะสมเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วม ทั้งในด้านการจัดสรรงบประมาณ กระบวนการที่เหมาะสมของรัฐบาลต่อโครงการพัฒนาท้องถิ่นควรเป็นอย่างไร

12.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อสำรวจสภาพผลการใช้จ่ายของรัฐต่อโครงการพัฒนาท้องถิ่นที่ผ่านมา ในด้านกระบวนการดำเนินโครงการ ปัญหา และผลลัพธ์
2. เพื่อศึกษาถึงปัจจัยการมีส่วนร่วมและปัจจัยอื่นๆที่มีผลต่อการดำเนินและผลลัพธ์ของโครงการพัฒนาท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน (common property resources)
3. เพื่อนำเสนอรูปแบบแนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการโครงการ เพื่อการจัดสรรงบประมาณ ในการพัฒนาท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

12.4 กรอบแนวคิด

12.4.1 แนวคิดในการกำหนดประเภทโครงการ

การเปรียบเทียบกระบวนการและผลลัพธ์ระหว่างโครงการอย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นจะต้องมีการกำหนดประเภทของกระบวนการที่ใช้ในแต่ละโครงการอย่างชัดเจน และเนื่องจากการศึกษานี้มุ่งศึกษา

ผลจากการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อผลลัพธ์ของโครงการเป็นด้านหลัก ดังนั้นการกำหนดประเภทของโครงการในที่นี้จึงจะจำแนกตามรูปแบบของการมีส่วนร่วมเป็นหลัก

การมีส่วนร่วมสำหรับโครงการพัฒนาท้องถิ่นนั้นเป็นไปได้ในลักษณะต่างๆกันซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

- 1) การมีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอนของโครงการและองค์ประกอบของผู้เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสม บางโครงการ การมีส่วนร่วมอาจเกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นของการกำเนิดโครงการและดำเนินไปจนเสร็จสิ้นโครงการ ในขณะที่บางโครงการอาจจะมีขึ้นในระยะของการดำเนินการ หรืออาจเกิดขึ้นในบางขั้นตอนเท่านั้น
- 2) บทบาทการมีส่วนร่วมของสมาชิก หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากความใส่ใจและความรู้สึกเป็นเจ้าของของผู้เข้าร่วมโครงการ วัตถุประสงค์ของการเข้าร่วมสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการ การเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการ มีการแสดงออกตามศักยภาพรายบุคคล ในบทบาทของผู้รับผิดชอบโครงการคือ การมีระดับความรู้ความสามารถ และการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างเหมาะสม มีการติดตามเท่าทันเหตุการณ์อยู่เสมอ เป็นต้น ดังนั้นในการศึกษานี้จึงมีการจัดประเภทของโครงการโดยจำแนกตามลักษณะของการมีส่วนร่วมดังนี้
- 3) ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินโครงการ อาจพิจารณาได้หลายรูปแบบ อาทิ เช่น
 - ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่การเสนอขอโครงการ การกำหนดทิศทางของโครงการ รวมทั้งในขั้นตอนการดำเนินโครงการ
 - ประชาชนมีส่วนร่วมเฉพาะในบางขั้นตอนของโครงการ เช่น การเสนอขอโครงการ หรือขั้นตอนการดำเนินงานของโครงการ หลังจากได้รับการพิจารณาอนุมัติโครงการ
 - ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในโครงการเลย ตั้งแต่ขั้นตอนขอโครงการ หรือขั้นตอนการดำเนินงานของโครงการ
 - ประชาชนไม่มีส่วนร่วมโดยตรง แต่มีองค์กร หรือผู้แทน (สมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้แทนราษฎร) ในการเสนอขอโครงการ กำหนดทิศทางและขั้นตอนการดำเนินโครงการ
 - ประชาชน และองค์กร หรือผู้แทน ไม่มีส่วนร่วมในการดำเนินงานของโครงการเลย แต่กรม กอง ผู้ดำเนินการโครงการนั้น ใช้วิธีประชาพิจารณ์ หรือการออกเสียงอื่นใด ต่อโครงการนั้น

แต่อย่างไรก็ตาม ในระดับการให้ความสำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชน ของการดำเนินโครงการ จะมีการนำเสนออีกครั้งหนึ่งในกระบวนการวิจัย

ตารางที่ 12-1 การจัดประเภทของโครงการโดยจำแนกตามลักษณะของการมีส่วนร่วม

รายการ	ประชาชนหรือผู้แทน มีส่วนร่วมดีถึงดีมาก	ประชาชนหรือผู้แทนมีส่วนร่วม น้อยหรือส่วนใหญ่ไม่มีส่วน
กระบวนการมีส่วนร่วมเกิดขึ้นทุกขั้นตอน	A1	A2
กระบวนการมีส่วนร่วมเกิดขึ้นเฉพาะขั้นตอนการดำเนินงาน	B1	B2
กระบวนการมีส่วนร่วมเกิดขึ้นน้อยมากหรือไม่มีเลย	C1	C2

ลักษณะการวิเคราะห์เปรียบเทียบ เป็นดังนี้

- การเปรียบเทียบตามแนวดิ่ง (ระหว่าง A1, B1, C1) จะทำให้ทราบถึงกระบวนการกลุ่มที่ต่างกันให้ผลสำเร็จต่างกันหรือไม่ อย่างไร
- การเปรียบเทียบตามแนวนอน (ระหว่าง A1, A2) จะทำให้ทราบถึงการมีส่วนร่วมรายบุคคลที่ต่างกันให้ผลสำเร็จต่างกันหรือไม่ อย่างไร

อย่างไรก็ตาม สภาพแวดล้อมของชุมชนที่ดำเนินโครงการ และแหล่งกำเนิดของโครงการนั้นยังมีความแตกต่างกันซึ่งอาจมีผลต่อความสัมฤทธิ์ที่แตกต่างกันเช่น ดังนั้นเพื่อผลของการเปรียบเทียบในทุกแง่มุมของการใช้งบประมาณและความถูกต้องของการวิเคราะห์ผล การศึกษาจึงจะทำการวิเคราะห์โดยพิจารณาถึงปัจจัยในด้านสภาพแวดล้อมของชุมชน แหล่งกำเนิดโครงการ ขนาดของโครงการร่วมด้วย (ปัจจัยต่างๆที่อาจส่งผลกระทบต่อความสัมฤทธิ์ของโครงการจะมีการพิจารณาบทวนโดยละเอียดอีกครั้งในการศึกษาระยะที่ 1)

12.4.2 แนวคิดในการวัดผลสำเร็จของโครงการพัฒนาท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน

- 1) โครงการพัฒนาท้องถิ่น หมายถึงโครงการที่มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เหมาะสมในส่วนต่างๆ ที่เป็นองค์ประกอบของชุมชนในท้องถิ่นนั้นๆ ดังนี้
 - (1) ส่งผลต่อการพัฒนาคนให้มีทัศนคติ ความรู้ ความเข้าใจ มนุษย์สัมพันธ์ในด้านต่างๆ ในทิศทางที่เอื้อต่อความเข้มแข็งของชุมชน
 - (2) ส่งผลต่อระบบสังคมของชุมชนต่อการปรับตัวไปในทิศทางที่ยั่งยืน
 - (3) ส่งผลต่อสิ่งแวดล้อมทางกายภาพให้อยู่ในดุลยภาพที่เหมาะสม หรือมีกระบวนการฟื้นฟูทดแทนความเสื่อมถอยที่เกิดจากการใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่องเป็น เพื่อความยั่งยืนของทรัพยากร
- 2) ตัวชี้วัดผลสำเร็จของโครงการ การวัดผลสำเร็จของโครงการที่ถูกต้องเที่ยงตรงนั้นเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งต่อการศึกษา เพราะเป็นข้อมูลทางตรงที่จะเชื่อมโยงไปสู่คำตอบของประเด็นปัญหาที่ว่า กระบวนการมีส่วนร่วมส่งผลต่อความสำเร็จอย่างไร ดังนั้นการวัดผลสำเร็จที่มีความละเอียดรอบด้านอย่างเหมาะสมจึงเป็นขั้นตอนสำคัญที่จะต้องผ่านการพิจารณาอย่างรอบคอบที่สุด ซึ่งจะต้องมีการศึกษาระดมความคิดและหาข้อสรุปที่เหมาะสมต่อไปในขั้นของการศึกษาในระยะที่ 1 สำหรับกรอบแนวคิดเบื้องต้นนั้น การวัดผลสำเร็จของโครงการจะพิจารณาใน 2 ส่วนประกอบกันดังนี้
การวัดจากผลทางตรง เป็นการวัดรูปธรรมที่ตอบสนองโครงการในประเด็นต่างๆดังนี้
 - การบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ
 - มีการกระจายผลประโยชน์แก่กลุ่มต่างๆอย่างเป็นธรรมหรือไม่ (แนวตั้งแนวนอน)

การวัดจากผลทางอ้อม เป็นการวัดผลกระทบต่างๆที่เกิดขึ้น และส่งผลทั้งเชิงบวกและเชิงลบต่อการพัฒนาหรือไม่อย่างไร ดังนี้

- ผลต่อการพัฒนาคนในภาพรวม
- ผลต่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ
- ผลต่อการพัฒนาระบบสังคมในชุมชน
- ผลต่อเศรษฐกิจของชุมชน

ในการกำหนดดัชนีชี้วัดผลสำเร็จของโครงการนั้น จะกำหนดขึ้นจากองค์ประกอบของผลทางตรงและผลทางอ้อมของโครงการในแต่ละรายการด้วยสัดส่วนที่เหมาะสมเพื่อใช้เป็นมาตรฐานในการประเมินโครงการต่อไปซึ่งจะมีการพิจารณละเอียดในการศึกษาระยะที่ 1

12.4.3 การเปรียบเทียบผลสำเร็จจากกระบวนการมีส่วนร่วม

เนื่องจากผลสำเร็จของโครงการพัฒนาท้องถิ่นนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆคือ คน สภาพแวดล้อม แหล่งกำเนิดโครงการและกระบวนการที่ใช้ในโครงการพัฒนานั้นๆ แต่ปัจจัยด้านคน ภาวะแวดล้อม และแหล่งกำเนิดโครงการเป็นภาวะที่เป็นอยู่แล้วในพื้นที่ที่ควบคุมไม่ได้ (Uncontrollable factor) แต่กระบวนการที่ใช้ในแต่ละโครงการนั้นเป็นสิ่งที่กำหนดขึ้น ดังนั้นเพื่อศึกษาว่ากระบวนการมีส่วนร่วมส่งผลต่อความสำเร็จของโครงการอย่างไร จึงดำเนินการโดยการคัดเลือกพื้นที่ที่มีปัจจัยที่ควบคุมไม่ได้ที่ใกล้เคียงกันมากที่สุด แต่ใช้กระบวนการในโครงการพัฒนาที่แตกต่างกัน เพื่อเปรียบเทียบผลสำเร็จ นั่นคือการเปรียบเทียบผลสำเร็จในกลุ่มประเภทเดียวกันตามที่จำแนกไว้ในข้อ 2.

12.5 ขอบเขตของการวิจัย

- โครงการพัฒนาท้องถิ่นที่เลือกในการศึกษานี้จะเป็นโครงการด้านอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมอย่างยั่งยืน ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแผนต่างๆดังนี้
 - 1) แผนการพัฒนาแหล่งน้ำ
 - 2) แผนการฟื้นฟูป่าไม้
 - 3) แผนการจัดการทรัพยากรชายฝั่งและประมงซึ่งทั้งสามแผนนี้เป็นสามในแปดแผนทั้งหมด และใช้งบประมาณถึง 50 %ของทั้งหมด
- พื้นที่ที่เลือกทำการศึกษาจะกระจายอยู่ในภาคกลางตอนบน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ตัวอย่างเช่นในภาคใต้ จะทำการศึกษาในจังหวัดสงขลา และจังหวัดพัทลุง เนื่องจากทั้งสองจังหวัดนี้เป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายของทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน (ทะเล กลุ่มน้ำ ทะเลสาบ ภูเขา) และลักษณะของชุมชนเองก็มีความหลากหลายทั้งในด้านรูปแบบและศักยภาพ
- ขอบเขตของการศึกษา จะแบ่งเป็น 2 ระดับคือ
 - 1) การสำรวจของสภาพผลการใช้จ่ายของรัฐบาลต่อโครงการพัฒนาท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรที่ผ่านมาโดยเน้นการทำความเข้าใจถึงสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในสภาวะปัจจุบัน
 - 2) การศึกษาถึงปัจจัยการมีส่วนร่วมและปัจจัยอื่นๆจะส่งผลต่อความสำเร็จของการใช้จ่ายของรัฐบาลต่อโครงการพัฒนาท้องถิ่นอย่างไรนั้น จะทำการศึกษาเปรียบเทียบระหว่าง

ผลสัมฤทธิ์ของโครงการและกระบวนการที่ใช้ในกลุ่มตัวอย่างที่คัดเลือกจากโครงการในพื้นที่ที่มีปัจจัยแวดล้อมอื่นใกล้เคียงกัน โครงการที่เลือกมาทำการศึกษาจะเลือกตามกรอบแนวคิดตามข้อ 4.1 จำนวน 20 โครงการ

- 3) คุณสมบัติของโครงการที่เลือกจะต้องเป็นโครงการที่เสร็จสิ้นในปีที่ทำการสำรวจข้อมูลหรือโครงการที่อยู่ในระยะสุดท้ายไม่เกิน 3 เดือน

12.6 วิธีวิจัย/การวิเคราะห์

ระยะที่ 1 การสำรวจสภาพผลการใช้จ่ายของรัฐต่อโครงการพัฒนาท้องถิ่น

- ศึกษารูปแบบ/กระบวนการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และจัดเก็บข้อมูลโดยจำแนกตามกรอบแนวคิด(ข้อที่ 4.1)
- ประชุมกลุ่มย่อยในพื้นที่ (focus group interview) เพื่อรวบรวมข้อมูลเบื้องต้น
- ศึกษาและกำหนดดัชนีชี้วัดผลสำเร็จของโครงการ
- ศึกษาและกำหนดวิธีการหาความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการมีส่วนร่วมและผลสัมฤทธิ์
- ออกแบบเครื่องมือในการสำรวจสภาพ และการทดสอบเครื่องมือ
- ดำเนินการสำรวจข้อมูล
- สรุปสภาพปัจจุบัน

ระยะที่ 2 การศึกษาถึงวิธีการที่เหมาะสมที่ส่งผลสำเร็จต่อโครงการพัฒนาท้องถิ่นด้านทรัพยากร

- คัดเลือกและกำหนดจำนวนกลุ่มตัวอย่างโดยคัดเลือกพื้นที่ที่มีปัจจัยที่กำหนดผลสำเร็จที่ไม่สามารถควบคุมได้ให้ใกล้เคียงกันมากที่สุด (จากผลการสำรวจจากระยะที่ 1) ตามกรอบความคิดในข้อ 4.1 และ 4.3
- ในกรณีที่จำเป็น จะจัดตั้งกลุ่มตัวอย่าง เพื่อดำเนินการคู่ขนานกับโครงการตัวอย่างที่คัดเลือกไว้ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบ
- ประเมินผลสำเร็จของโครงการที่เลือกไว้โดยใช้ดัชนีชี้วัดผลสำเร็จของโครงการ (จากผลการศึกษาในระยะที่ 1) ตามกรอบความคิดในข้อ 4.2
- วิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างกลุ่มเพื่อศึกษาผลความแตกต่างของกระบวนการมีส่วนร่วมที่ใช้ในแต่ละโครงการและสรุปผล
- จัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในด้านต่างๆดังนี้

- แนวทางของการกำเนิดและกระบวนการของโครงการพัฒนาท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน
- แนวทางการจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน

12.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบสภาพปัจจุบันของโครงการพัฒนาท้องถิ่นด้านการจัดการทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน ตลอดจนปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น
2. ได้ข้อสรุปที่ชัดเจนถึงปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของโครงการพัฒนาท้องถิ่นด้านทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน
3. เสนอแนะรูปแบบกระบวนการดำเนินโครงการที่ให้โอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเหมาะสม เพื่อใช้ในการเสนอของบประมาณเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จของโครงการพัฒนาท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพ เกิดความเสมอภาคในการกระจายรายได้ในการใช้งบประมาณของรัฐบาล
4. มีดัชนีชี้วัดที่เป็นเครื่องมือในการประเมินโครงการที่ครอบคลุมเหมาะสมเชื่อถือได้

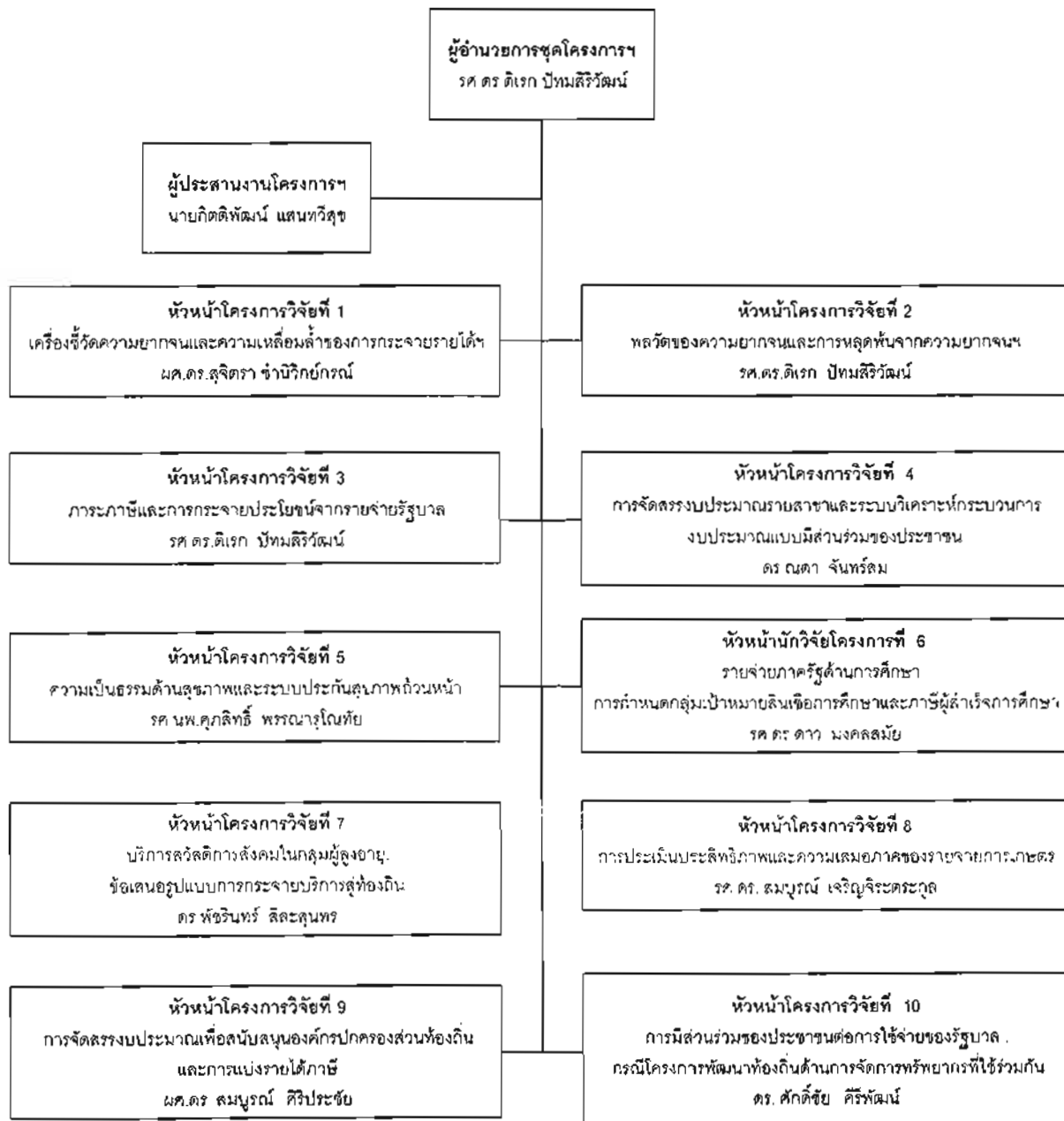
12.8 ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา

การดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ ใช้ระยะเวลาประมาณ 2 ปี คือ

แผนการทำงาน	ปีที่ 1				ปีที่ 2			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8
• ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ • จัดเตรียมข้อมูลการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาล ในโครงการด้านการจัดการทรัพยากรที่ใช้ร่วมกันและกลุ่มโครงการตัวอย่าง • ศึกษาการจัดทำดัชนีชี้วัดความสำเร็จของโครงการ • ออกแบบแบบสอบถาม ที่สื่อถึงประสิทธิภาพและชี้ถึงความสำเร็จของโครงการกับการมีส่วนร่วมของประชาชน • ทดสอบแบบสอบถามพร้อมทำการปรับปรุง • ออกสำรวจภาคสนาม 4 ภาค • ทำการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับ • วิเคราะห์ผลการศึกษา • จัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการจัดทำโครงการด้านการจัดการทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน • นำผลการศึกษาที่ได้รับจัดสัมมนาระดมความคิดเห็น จากผู้เกี่ยวข้อง • สรุปผลการศึกษา	■	■						
		■	■					
			■	■				
				■	■			
					■	■		
						■	■	
							■	■
								■
								■

บทที่ 13 บุคคลากร

ในการจัดโครงสร้างของการศึกษาชุดโครงการฯ นี้ จะแบ่งออกเป็น 10 โครงการวิจัยย่อย ซึ่งในหลายโครงการวิจัยย่อยจะมีการศึกษา 4 ภาค จึงได้จัดการบริหารชุดโครงการดังนี้



รูปที่ การบริหารงานชุดโครงการวิจัยฯ

ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่งในชุดโครงการวิจัย	สังกัด
รศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์	ผู้อำนวยการโครงการ หัวหน้าโครงการวิจัยและ นักวิจัย	คณะมนุษยศาสตร์และสังคม ศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร
ผศ.ดร.สุจิตรา ชำนิวิทย์กรณ	หัวหน้าโครงการวิจัยและนักวิจัย	คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร ศาสตร์
ดร.ณดา จันทน์สม	หัวหน้าโครงการวิจัยและนักวิจัย	คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร ศาสตร์
รศ.นพ. ศุภสิทธิ์ พรรณารุโณทัย	หัวหน้าโครงการวิจัยและนักวิจัย	คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร
รศ.ดร.ดาว มงคลสมัย	หัวหน้าโครงการวิจัยและนักวิจัย	คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ดร. พชรินทร์ สีละสุนทร	หัวหน้าโครงการวิจัยและนักวิจัย	คณะมนุษยศาสตร์และสังคม ศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร
รศ.ดร.สมบูรณ์ เจริญจิระตระกูล	หัวหน้าโครงการวิจัยและนักวิจัย	คณะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่ง แวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขล านครินทร์
ผศ.ดร.สมบูรณ์ ศิริประชัย	หัวหน้าโครงการวิจัยและนักวิจัย	คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ผศ.ดร.ศักดิ์ชัย ศิริพัฒน์	หัวหน้าโครงการวิจัยและนักวิจัย	คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
ดร.ชัยยุทธ์ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์	นักวิจัย	คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อ.จรงค์ หงษ์งาม	นักวิจัย	คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น
อ.จินตนา สมสวัสดิ์	นักวิจัย	คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่งในชุดโครงการวิจัย	สังกัด
ดร.ลารี วรวิสุทธิสารกุล	นักวิจัย	คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น
รศ. สุเมธ แก่นมณี	นักวิจัย	คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น
ผศ.อนงค์นุช เทียนทอง	นักวิจัย	คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น
อ.กัลยาณี พรพิเนตพงศ์	นักวิจัย	คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
อ.ปิยพรรณ กลั่นกลิ่น	นักวิจัย	คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
อ.วชิราภรณ์ จันทรโพธิ์พาศ	นักวิจัย	คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
อ.สิริรัตน์ เกียรติปฐมชัย	นักวิจัย	คณะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่ง แวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลา นครินทร์
อ.โสภณ จิระเกียรติกุล	นักวิจัย	คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
นายกิตติพัฒน์ แลนทวีสุข	ผู้ประสานงานชุดโครงการฯ และนักวิจัย	สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่ง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ภาคผนวกบุคคลากร

ประวัติการทำงานย่อ
นายดิเรก ปัทมสิริวัฒน์

ชื่อ นาย ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์

ตำแหน่ง

รองศาสตราจารย์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

สถานที่ทำงาน

ภาควิชาพาณิชยศาสตร์

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยนเรศวร จังหวัดพิษณุโลก 65000

โทรศัพท์ (055) 261-000 4075

โทรสาร (055) 261-000 4078

email: direk@econ.tu.ac.th

สถานะครอบครัว

สมรส

บุตร 2 คน

ประวัติการศึกษา

ศศ.บ.(เศรษฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ . 2513

M.S.(Economics) ,Louisiana State University , USA, 2515

Ph.D (Economics) University of Georgia , USA , 2520

Certificate (Environmental Economics) Harvard Institute for International Development 2536

ประสบการณ์ในการทำงาน

2520-2530 อาจารย์ประจำของคณะพัฒนาเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

2530-2534 และ 2536-2540 นักวิจัยและผู้อำนวยการวิจัยด้านเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม

ของมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)

2526-2527 เจ้าหน้าที่ฝ่ายเศรษฐกิจของธนาคารโลก (ประจำกรุงเทพฯ)

สมาคมวิชาชีพ

กรรมการ และสมาชิกตลอดชีพ สมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย

สมาชิกตลอดชีพ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย

ผลงานวิจัย (บางส่วน)

- "การกระจายภาระภาษีอากรและประโยชน์จากรายจ่ายรัฐบาล" รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง 2541 โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
- "การแบ่งรายได้การคลังให้องค์กรปกครองท้องถิ่นและตัวชี้วัดการทำงานของเทศบาล" (Revenue Sharing and Municipal Performance Indicators) , รายงานวิจัยโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สนับสนุนโดยองค์การสหประชาชาติ (UNDP) เสนอต่อกรมการปกครอง
- "ระบบเชื่อมโยงข้อมูลการเกิด-ตายของประชาชน จากกระทรวงมหาดไทยไปยังกระทรวงสาธารณสุข และการสืบค้นข้อมูลด้วยระบบอินเทอร์เน็ต"
- "Green Finance : a Case Study of Khaoyai National Park" , รายงานวิจัยโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ร่วมกับ Harvard Institute for International Development โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลสหรัฐฯ หน่วยงาน USAID (ภาษาอังกฤษ)
- "Full-Cost Water Pricing : a Case Study of Phuket Island" , รายงานวิจัยโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ร่วมกับ Harvard Institute for International Development โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลสหรัฐฯ หน่วยงาน USAID (ภาษาอังกฤษ)
- "การคลังของเทศบาลเมืองพิษณุโลก" รายงานการวิจัยเสนอต่อสถาบันนโยบายศึกษา
- "การศึกษาเพื่อจัดทำแผนแม่บทการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย" สนับสนุนโดยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

งานที่ปรึกษาในปัจจุบัน

- ทีมที่ปรึกษาของธนาคารโลก ภายใต้โครงการ "การพัฒนาเมืองภูมิภาคภายใต้แผนพัฒนาฉบับที่ 8 และ 9" (Regional Urban Development Fund) ร่วมกับกองประสานการพัฒนาเมือง สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 ถึงปัจจุบัน)
- "ยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองพิษณุโลก" (City Development Strategy – Phitsanulok) โครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากธนาคารโลก ร่วมกับ รัฐบาลญี่ปุ่น (ปี พ.ศ. 2542-2543)

1. Name: Ms. SUCHITTA CHAMNIVICKORN

2. Address:

School of Development Economics

National Institute of Development Administration (NIDA)

118 Serithai Road, Bangapi

BANGKOK 10240, THAILAND

Phone: (662) 377-9600-9 ext. 2396, 2247

Fax: (662) 375-8842

E-mail: csuchitra@hotmail.com Faculty of Economics

3. Position

Associate Dean for Administration

School of Development Economics, NIDA

Bangkok, Thailand

4. Education:

ปีจบการศึกษา	ระดับปริญญา	อักษรย่อปริญญา	สาขาวิชาเอก	สถาบัน
1985	ปริญญาตรี	B.A. (College Honors)	Economics	University of Illionois at Chicago, U.S.A.
1989	ปริญญาโท	M.A.	Economics	University of Illionois at Chicago, U.S.A.
1998	ปริญญาเอก	Ph.D.	Economics	University of Illionois at Chicago, U.S.A.

:

5. Researches

- April – December 1989, The Tourism Authority of Thailand, “Distribution and Leakage of Tourism Revenue in Hotel and Tour Agency Businesses,” with W. Indhapanya
- July – October 1989, JICA Study Team Office, “The Development of Pattaya Area: Tourism Market Survey, ” with W.Pupphavesa
- July 1990 – January 1991, The Thailand Development Research Institute, “The Identification of Key Technologies for Industrial Development,” with R. Chintayarangsarn
- April – October 1991, National Economic and Social Development Board, “The Study of National Manpower Planning for the Development of Industrial and Services Sectors,” with W. Indhapanya
- September 1991 – October 1994, Tourism Authority of Thailand, “Effects of Tourism on Local Income Distribution”
- September 1995 – August 1996, Thailand Development Research Institute, “Employment Situation and Trend in the Food Processing Industry,” with N. Paopongsakorn
- September 1996 – October 1997, Thailand Development Research Institute, “The Liberalization in the Services Sector in ASEAN: A Study for Thailand,” with N. Paopongsakorn
- June – September 1998, Thailand Development Research Institute, “Economics Crisis and the Role of Technical Assistance,” with N. Thongpakde
- November 1999 – August 2000, NIDA Consulting Center, NIDA, “Monitoring and Evaluation of Local Government Finance,” with W. Pupphavesa
- October 2000 – March 2001, Thailand Development Research Institute, “A Master Plan Study: Tourism,” with M. Kaosa-ard
- January – February 2001, Thailand Development Research Institute, “Technical Assistance for Capacity Building of Thai Provincial Chambers of Commerce,” with N. Thongpakde

6. Publications

- "Fertility, Labor Supply and Investment in Child Quality among Asian American Immigrant Women," PAAHMRC RESEARCH REVIEW, June 1988, pp. 28-29
- "Theory of Consumer Demand," NIDA: THE RESEARCH CENTER, February 1990
- "The Service Sector," NIDA: THE RESEARCH CENTER, May 1990 (in Thai)

Curriculum Vitae

ชื่อ-สกุล : นางสาวนดา จันทรสม
Miss Nada Chunsom

ที่อยู่ปัจจุบัน: 301/41 หมู่บ้านท่าทราย ซอย 33 ถนนประชาชื่น
เขตหลักสี่ กท. 10210
โทรศัพท์: (66 2) 589-1159
โทรสาร: (66 2) 589-1159

สถานที่ทำงาน : คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240
โทรศัพท์: (66 2) 377-7400-19 ext. 2253
โทรสาร: (66 2) 375-8842
E-mail: nada@nida.nida.ac.th

การศึกษา: D.B.A (Finance) 1995, United States International University,
California, USA.
M.I.B.A 1993, United States International University,
California, USA.
B.A. (International Economics) 1992, Chulalongkorn
University, Bangkok Thailand.

ประวัติการทำงาน: ปัจจุบัน ผู้อำนวยการร่วมหลักสูตรเศรษฐศาสตร์ธุรกิจ
ภาคพิเศษ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
(2539 - ปัจจุบัน). อาจารย์ ระดับ 6 คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

2535 – 2536 เจ้าหน้าที่ฝ่ายกิจการต่างประเทศและสถาบัน
ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน).

รางวัลที่เคยได้รับ: Top Master's Graduates,
United States International University, 1993.

งานสอนระดับบัณฑิตศึกษา:

การบริหารการเงิน (Financial Management)
บัญชีการเงิน (Financial Accounting)
บัญชีบริหาร (Managerial Accounting)
การจัดการโครงการ (Project Management)
การลงทุนทางการเงิน (Financial Investment)
การบริหารการเงินระหว่างประเทศ (International Financial
Management)

สาขาที่สนใจ: การเงินธุรกิจ (Corporate Finance)
การประเมินโครงการ (Project Evaluation)
ธุรกิจระหว่างประเทศ (International Business)
การพัฒนาตลาดทุน (Capital Market Development)

งานวิจัย:

2542 ต้นทุนค่าน้ำประปาและการทำสูตรลดตัวอัตราค่าน้ำประปาของ
การประปานครหลวง. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย
(ร่วมกับผู้อื่น)

2541 โครงการประเมินผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่มีต่อชีวิต
ความเป็นอยู่ของประชาชนในระดับบุคคลและระดับชุมชน: กรณี
ภาคกลาง. สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (ร่วมกับผู้
อื่น)

2541 ทฤษฎีใหม่ในมุมมองพัฒนาการเศรษฐกิจ
New Theory: A Development Economics Perspective.
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (ร่วมกับผู้อื่น)

- 2540 การจัดการความเสี่ยงทางการเงิน
 Financial Risk Management.
 สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- 2538 *The Development of Bangkok as a Financial Centre in Indochina.*
 Unpublished D.B.A. Dissertation, United States International
 University.

1. ชื่อ นายสมบุญ เจริญจิระตระกูล วัน เดือน ปีเกิด 21 มกราคม 2500

2. ตำแหน่งทางวิชาการ รองศาสตราจารย์

3. หน่วยงานที่สังกัด

โครงการจัดตั้งภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตรและทรัพยากร
คณะทรัพยากรธรรมชาติ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

4. ตำแหน่งงานปัจจุบัน

ผู้อำนวยการหลักสูตรปริญญาโท สาขาธุรกิจเกษตร

5. ประวัติการศึกษา

ปีจบการศึกษา	ระดับปริญญา	อักษรย่อปริญญา	สาขาวิชาเอก	สถาบัน
2524	ปริญญาตรี	วท.บ.(เศรษฐศาสตร์เกษตร)	เศรษฐศาสตร์เกษตร	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
2527	ปริญญาโท	วท.ม.(เศรษฐศาสตร์เกษตร)	เศรษฐศาสตร์เกษตร	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
2534	ปริญญาเอก	Ph.D.	Economics of Agricultural, Rural and Food Production Development	University of Montpellier I, France

6. งานวิจัย

- ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โครงการพัฒนาพрудวนครึ่ง ระยะเวลาดำเนินงาน พ.ศ. 2536-2537 สถานภาพ:นักวิจัยหลัก ได้รับทุนอุดหนุนจาก กรมชลประทาน
- เรื่องการศึกษาเพื่อกำหนดทางเลือกในการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในธุรกิจการยาง กับองค์การสวนยาง ระยะเวลาดำเนินงาน พ.ศ. 2538 สถานภาพ:นักวิจัยหลัก ได้รับทุนอุดหนุนจาก สถาบันที่ปรึกษา เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในระบบราชการ

- เรื่ององค์กรและนโยบายสำหรับการวางแผนและการจัดการ การผสมผสานกันระหว่างป่าชายเลนและการทำนาในเขตแหลมตะลุมพุก จังหวัดนครศรีธรรมราช ระยะเวลาดำเนินงาน พ.ศ. 2538 สถานภาพ:ผู้ร่วมวิจัย ได้รับทุนอุดหนุนจาก สถาบันทรัพยากรชายฝั่ง
- เรื่องการประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำ จังหวัดสงขลาและนครศรีธรรมราช ระยะเวลาดำเนินงาน พ.ศ. 2539 สถานภาพ:ผู้ร่วมวิจัย ได้รับทุนอุดหนุนจาก มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
- เรื่องการศึกษาความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคนิค สำหรับการเลี้ยงโคเนื้อและ ไก่ในจังหวัดนครศรีธรรมราช ระยะเวลาดำเนินงาน พ.ศ. 2540-2541 สถานภาพ:หัวหน้าโครงการวิจัย ได้รับทุนอุดหนุนจาก สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
- เรื่อง IMPROVING THE PRODUCTIVITY OF RUBBER SMALLHOLDINGS THROUGH RUBBER AGROFORESTRY SYSTEMS ระยะเวลาดำเนินงาน พ.ศ. 2543-2545 สถานภาพ:นักวิจัยหลัก ด้าน FARMING SYSTEM SOCIOECONOMICS ได้รับทุนอุดหนุนจาก COMMON FUND FOR COMMODITIES

7. บทความและงานเขียนทางวิชาการ

- สมบูรณ์ เจริญจิระตระกูล วิญชัย อุ๋นอดิเรกกุล จรัส สุวรรณมาลา และวิจิตต์ วรรณชิต. 2538. การวิเคราะห์ความอยู่รอดทางธุรกิจของบริษัทตัวอย่าง : กรณีอุตสาหกรรมยางพารา. ว. เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 2(2) : 171-186.
- สมบูรณ์ เจริญจิระตระกูล อยุทธ์ นิสลภา และสมยศ พุ่มพัว. 2539. การวิเคราะห์ศักยภาพทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อรองรับการพัฒนาแหล่งน้ำ : กรณีโครงการพัฒนาพรุควนเคร็ง. ว. นิเวศวิทยา มหาวิทยาลัยมหิดล 23(2) : 19-29.
- สมบูรณ์ เจริญจิระตระกูล. 2535. การประยุกต์ลิเนียร์โปรแกรมมิ่งเพื่อการวางแผนการผลิตและการจัดการทางการเกษตร. ภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตรและทรัพยากร คณะทรัพยากรธรรมชาติ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (257 หน้า).
- สมบูรณ์ เจริญจิระตระกูล. 2537. เศรษฐศาสตร์การผลิตและการจัดการทางการเกษตร. ภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตรและทรัพยากร คณะทรัพยากรธรรมชาติ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. (301 หน้า).
- สมบูรณ์ เจริญจิระตระกูล. 2538. การเขียนโปรแกรมคอมพิวเตอร์ทางธุรกิจ. ภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตรและทรัพยากร คณะทรัพยากรธรรมชาติ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. (181 หน้า).

- สมบูรณ์ เจริญจิระตระกูล. 2543. เครื่องมือวิเคราะห์บางตัวประกอบวิชาชีพวิจัยทางธุรกิจเกษตร. ภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตรและทรัพยากร คณะทรัพยากรธรรมชาติ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. (181 หน้า)
- สมบูรณ์ เจริญจิระตระกูล สุธัญญา ทองรักษ์ และวิสูตร หวังวรวิทย์. 2540. ศักยภาพและข้อจำกัดในการผลิตทางการเกษตรที่สำคัญในภาคใต้ ตอน 1 และ 2. หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ ประจำวันที่ 18 และ 19 เมษายน 2540.
- สมบูรณ์ เจริญจิระตระกูล. 2540. ข้อหักท้วงเชิงวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์และเศรษฐกิจสังคมต่อ “โครงการก่อสร้างอุโมงค์ลอดทะเลสาบสงขลา” สารสภาอาจารย์วิทยาลัยสงขลานครินทร์ 4(18) หน้า 5-9.
- สมบูรณ์ เจริญจิระตระกูล. 2541. มุมมองเศรษฐศาสตร์การประมงปลากะตัก. หนังสือพิมพ์โฟกัสสงขลา. ปีที่ 2 ฉบับที่ 59 หน้า 6.
- ประจักษ์กอบบรรณาธิการจดหมายข่าวพัฒนาการเกษตร ปี 2528-30 เขียนบทความลงในจดหมายข่าว 9 เรื่อง คือ
 - ขบวนการทำลายป่า ตอน 1 2 และ 3
 - ประเทศไทยที่รัก
 - มิติหนึ่งของความอดอยากในประเทศด้อยพัฒนา
 - แง่คิดด้านเศรษฐกิจเกี่ยวกับการประมงไทย
 - รัฐต้องพัฒนาอุตสาหกรรมขนบให้เป็นจริง
 - ส่วนหนึ่งของปัญหาในการส่งออกผักและผลไม้ไทย
 - เราทำอะไรกันในตลาดหัวอิฐ
 - ทักษะของชาวบ้านต่อการพัฒนาขนบ
 - เกษตรกรรมธรรมชาติ

1. ชื่อ สมบูรณ์ ศิริประชัย วัน เดือน ปีเกิด 19 มีนาคม 2499

2. ตำแหน่งทางวิชาการ ผู้ช่วยศาสตราจารย์

3. หน่วยงานที่สังกัด

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

กรุงเทพฯ 10200 ประเทศไทย

โทรศัพท์. (662) 2216111-20 Ext. 2471

4. ตำแหน่งงานปัจจุบัน

กรรมการวิชาการประจำโครงการปริญญาเอก สาขาบริหาร

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

กองบรรณาธิการวารสารเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

กองบรรณาธิการ วารสารวิจัยเศรษฐกิจ คณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผู้อำนวยการ คณะกรรมการสัมมนาและเผยแพร่

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

5. ประวัติการศึกษา

ปีจบ การ ศึกษา	ระดับ ปริญญา	อักษรย่อปริญญา	สาขาวิชาเอก	สถาบัน
2523	ปริญญาตรี	ศ.บ.	เศรษฐศาสตร์	มหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์
2531	ปริญญาโท	ศ.ม.	เศรษฐศาสตร์	มหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์
2541	ปริญญาเอก	Ph.D.	ประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจ	Lund Univesity, Sweden

6. งานวิจัย

- "การถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศเข้าสู่ประเทศไทย: ข้อสังเกตเบื้องต้น" จัดพิมพ์โดย สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรกฎาคม ๒๕๒๘
- "ผู้ย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่กรุงเทพมหานคร: บทสำรวจสถานะแห่งความรู้" เสนอต่อบริษัทไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กันยายน ๒๕๒๘
- "มันล้าปะหลังในเศรษฐกิจไทย: จากความรุ่งโรจน์สู่ความมืดมน" เสนอต่อบริษัทไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มกราคม ๒๕๓๐
- "การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากโควตาการส่งออกมันล้าปะหลังไปสู่ตลาดร่วมยุโรป" เสนอต่อบริษัทเสริมหลักสูตร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กันยายน ๒๕๓๒
- "ตัวกำหนดการย้ายถิ่นจากต่างจังหวัดเข้าสู่กรุงเทพมหานคร: การสำรวจสถานะแห่งความรู้" เสนอต่อบริษัทวิจัยภายใต้ Promotion of Analysis and Consequences of Development Planning and Policy in Thailand จัดโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย โดยได้รับเงินสนับสนุนจาก the United Nations Fund for Population Activities จัดเมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๓๒
- "กฎหมายไทยที่มีผลต่อการค้าระหว่างประเทศ: กรณีศึกษาการส่งออกข้าวและมันล้าปะหลัง" บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการประจำปีครั้งที่ ๑๓ เรื่อง กฎหมาย: เสริมหรือถ่วงการพัฒนาเศรษฐกิจไทย จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓
- "การจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ: การสำรวจสถานะแห่งความรู้" เสนอต่อบริษัทวิจัย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากโครงการ the New International Economic Order ของมูลนิธิฟอร์ด ๒๕๓๓
- "คลื่นยาวคอนดราเทียฟกับระบบทุนนิยมโลก" รายงานวิจัย เสนอต่อบริษัทเสริมหลักสูตร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีนาคม ๒๕๓๓
- "นโยบายราคาปิโตรเลียมในประเทศไทย ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ จนถึง ๒๕๓๓" เสนอต่อบริษัทวิจัยแห่งชาติ สิงหาคม ๒๕๓๔.
- "แนวความคิดนโยบายทางเศรษฐกิจของไทยก่อนและหลังวิกฤติการณ์เศรษฐกิจ: ความล้มเหลวของ Washington Consensus หรือความล้มเหลวของสถาบัน" บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการประจำปีครั้งที่ ๒๓ เรื่อง เศรษฐกิจไทย แลไปข้างหน้า จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีนาคม ๒๕๔๓

7. บทความและงานเขียนทางวิชาการ

- การตัดสินใจย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่กรุงเทพมหานคร: นีโอคลาสสิกกับนีโอมาร์กซิสต์" *วารสารเศรษฐศาสตร์* ปีที่ 15 (มิถุนายน ๒๕๒๙): ๖๑-๑๑๕
- "แบบแผนและผลกระทบของการย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่กรุงเทพมหานคร: พรหมแดนแห่งความรู้" *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* ปีที่ ๔ (ธันวาคม ๒๕๒๙): ๑๕๑-๒๒๒
- "พัฒนาการการส่งออกน้ำมันลำปะหลังของไทย ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ (๒๔๙๘-๒๕๒๕) *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* ปีที่ ๕ (กันยายน ๒๕๓๐): ๕-๘๐
- "ความแตกต่างของนโยบายข้าวระหว่างสหรัฐอเมริกากับประเทศไทย" *รัฐศาสตร์สาร* ปีที่ ๑๔ (พฤษภาคม-สิงหาคม ๒๕๓๐): ๖๑-๙๗
- "MFA ฉบับใหม่กับอุตสาหกรรมสิ่งทอไทย" *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* ปีที่ ๖ (กันยายน ๒๕๓๑): ๕-๖๗
- "การตอบสนองของอุปทานมันสำปะหลังในประเทศไทย: การสำรวจสถานะความรู้" *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* ปีที่ ๗ (มีนาคม ๒๕๓๒): ๕-๘๑
- "วิกฤติการณ์อาหารสัตว์กับนโยบายนำเข้าวัตถุดิบอาหารสัตว์: จากอดีตถึงปัจจุบัน" *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* ปีที่ ๘ (กันยายน ๒๕๓๓): ๘๙-๑๐๔
- "การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ: การสำรวจสถานะแห่งความรู้" ใน สมชัย ฤทธิพันธุ์ (บรรณาธิการ.) *ความรู้ นักเศรษฐศาสตร์ไทย* (กรุงเทพฯ: สมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๓๓), หน้า ๙๒-๑๑๙
- "คลื่นยาวคอนดราเทียฟกับวิกฤติการณ์ระบบทุนนิยมโลก" *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* ปีที่ ๙ (มิถุนายน ๒๕๓๔): ๕-๕๔
- "ลามทศวรรษแห่งการพัฒนาในอุตสาหกรรมรถยนต์: ผันที่ยังไม่เป็นจริง" *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* ปีที่ ๙ (ธันวาคม ๒๕๓๔): ๒๓-๖๔
- "Export-Oriented Industrialisation Strategy with Labour-Abundance: Some Problems of Thailand, " paper presented at the 10Th Nordic Association for Southeast Asian Studies (NASEAS) *Conference on How Free Are the Southeast Asian Markets?* At Turku, Abo University, Finland, and September 10-12, 1993 and at the 7Th European Association of Development Research and Training Institute (EADI) General Conference on Transformation and Development: Eastern Europe and the South at Berlin, Germany, and September 15-18, 1993.
- "Problems in the Industrialisation Process in Thailand, 1932-1993," paper presented at the 11th Nordic Association for Southeast Asian Studies (NASEAS)

Conference on Emerging Classes and Growing Inequalities on Southeast Asia at Gl. Vraa Slot, Tylstrup, Denmark, 23-25 September, 1994.

- "Can Southeast Asian States Emulate East Asian development States?" *NONESA* (Newsletter of the Nordic Association for Southeast Asian Studies, Vol. 8 (Winter, 1993): 9-16.
- "Mercantilism: Is It a Doctrine or an Economic Policy," *Warasan Setthasat Thammasat*, Vol., 15, No. 2 (June, 1997), pp. 89-109.
- "Export-Oriented Industrialisation Strategy with Land-Abundance: Some of Thailand's Shortcomings," *Warasan Setthasat Thammasat*, Vol. 16, No. 2 (June, 1998), pp.83-138.
- "Industrialisation and Inequality in Thailand," *Thai Khadu Journal*, Vol. 15, No. 4 (May-July, 2000), pp. 39-66.
- "Development Economics and East Asian Miracle: Lessons for Developing Countries," *Thammasat Review*, March,2001(forthcoming).
- "The Political Economy of Eucalyptus: Business, Bureaucracy, and the Thai Government," written with Apichai Puntasen and Chaiyuth Punyasavatsut in Michael Howard (ed.) *Asia's Environmental Crisis* (Boulder: Westview Press, 1993), pp. 155-167.
- "Perspectives on Problems in the Industrialisation Process in Thailand, 1932-1993," in Gun Lauritzson (ed.) *Cooperation: East and West Continued*. (Lund: Lund University for East and Southeast Asian Programme), 1994, pp. 70-82.
- "Population Growth, Fertility Decline, Poverty and Deforestation in Thailand, 1850-1990." in Christer Gunnarsson and Mason Hoadley (Eds.) *Village Concept in the Transformation in Rural Southeast Asia. Studies from Indonesia, Malaysia and Thailand* (London: Curzon Press for Nordic Institute for Asian Studies-NIAS), 1996, pp. 92-113.
- "Inconsistencies and Inequalities in Thai Industrialisation," in Johannes D. Schmidt, Jacques Hersh and Niels Fold (eds.). *Social Changes in Southeast Asia* (London: Longman, 1997), pp. 183-205.
- Rent-Seeking Activities : A Survey of Recent Issues, Lund Papers in Economic History, No.28, Department of Economic History, Lund University, Sweden,

December, 1993.

- Apichai Puntasen, Somboon Siriprachai and Chaiyuth Punyasavatsut "Political Economy of Eucalyptus: Business, Bureaucracy and the Thai government," *Journal of Contemporary Asia*, Vol.22, No.2, 1992, pp.187-206.
- *Control and Rent-Seeking: The Role of the State in the Thai Cassava Industry* (Lund: Lund University Press, 1998).

1. ชื่อ นายศักดิ์ชัย ศิริพัฒน์ วัน เดือน ปีเกิด 30 พฤษภาคม 2495

2. หน่วยงานที่สังกัด

ภาควิชาบริหารธุรกิจ

คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

3. ประวัติการศึกษา

ปีจบการศึกษา	ระดับปริญญา	อักษรย่อปริญญา	สาขาวิชาเอก	สถาบัน
2534	ปริญญาเอก	Ph.D.	Economics	University of Western Australia

4. งานวิจัย

- โครงการปรับปรุงตลาดสินค้าเกษตรในภาคใต้. (2526). สถานะ:นักวิจัยหลัก สถาบันวิจัยสังคม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ได้รับทุนอุดหนุนจาก กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์. กระทรวงพาณิชย์.
- ศักยภาพการส่งออกด้านอุปทานของอุตสาหกรรมในภาคใต้. (2536). ได้รับทุนอุดหนุนจาก กรมส่งเสริมการส่งออก กระทรวงพาณิชย์.
- โครงการการศึกษาปัญหาและทัศนคติของนายจ้างในการแก้ปัญหาแรงงานเด็ก (2539) ได้รับทุนอุดหนุนจาก ศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก. มูลนิธิเด็ก.
- โครงการศึกษาจัดทำแผนแม่บท เพื่อปรับปรุงเมืองชายแดนทางการท่องเที่ยว แม่สอด เชียงของ เบตง (2540). ได้รับทุนอุดหนุนจาก การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย.
- New International Economic Order : Thailand, paper presented at the seminar on "New International Economic Order", UNESCO and Association of South-East Asian Youth Ship, Bangkok. (1978)
- Potential Effects of Income Redistribution on Economic Growth in Thailand : Saving Effect of Income Redistribution Income on Growth, unpublished paper submitted to Graduate School of Development Economics, NIDA. (1979).

- Appropriate Approach to Rural Development in Southern Thailand : A Cross-Cultural Comparative Study, (1982). sponsored by International Development Research Center (IDRC), Canada.
- The Improvement of the Agricultural Marketing System of Southern Thailand, (1983) as a researcher of Chulalongkorn University Social Research Institute, consultants for the Department of Business Economics, Ministry of Commerce, Thailand.
- Determination of Appropriate Strategies for Development of Small and Medium Scale Industries in Northern and Southern Regions of Thailand (1984), Consultants for the Board of Investment (B.O.I.), Thailand.
- A Comparative Analysis of the Government and Private Family Planning Programs on Southern Region of Thailand, (1985). sponsored by The Population Council
- The Export Sector of Natural Rubber in Thailand : 1970-1986. Discussion Paper 91. 06, July 1991. Department of Economics, University of Western Australia.
- Rubber Industry in Thailand, Background Paper, (1992) The Thailand Development Research Institute (TDRI).
- Incidence, Prevalence and Mortality Rate, and Economic Cost of Chronic Obstructive Pulmonary Disease, Ischemic Heart Disease and Lung Cancer (1985)..

1. Name: Mr. Chaiyuth Punyasavatsut Date of Birth: November 6, 1964

2. Address:

Faculty of Economics
Thammasat University
Prachan Road, Bangkok 10200
Tel. 6132466
Email: chaiyuth@econ.tu.ac.th

3. Position

Lecturer, Faculty of Economics,
Thammasat University,

4. Education:

ปีจบการศึกษา	ระดับปริญญา	อักษรย่อปริญญา	สาขาวิชาเอก	สถาบัน
1985	ปริญญาตรี	B.B.A. (Accounting)	Accounting	Thammasat University
1989	ปริญญาโท	M.A. (Economics)	Economics	Thammasat University
1998	ปริญญาเอก	Ph.D. (Agricultural and Applied Economics)	Agricultural and Applied Economics Production Development	University of Wisconsin-Madison, U.S.A

4. Researches and Publications

- When Is Globalization Good for Long-run Growth? Trade Reforms, Coordination Failures and some Alternative Futures for the New NICs. *Thammasat Review*, volume 4, No. 1, 1999. (With Dr. Ian Coxhead)
- "Economic Growth and Structural Change in Thailand 1951-1995," unpublished Ph.D. Dissertation, University of Wisconsin-Madison, U.S.A., October 1998.
- "The Drug Money", *TDR Quarterly Review*, 1991. (With Dr. Ammar Siamwalla).

- "Political Economy of Eucalyptus: Business, Bureaucracy and the Thai Government," paper presented to the Conference on "The Political Economy of the Environment in Asia," held at Simon Fraser University, Canada, October 1990. (With Dr. Apichai Pantasen and Somboon Siripachai).
- "Consumer's Choice and Market Response for Rice in Bangkok," unpublished M.A. Thesis, Faculty of Economics, Thammasat University, May 1989.
- "การประมาณการการลงทุนและขนาดทุนรายสาขา 2515 – 2530". วารสารเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 3 2532. (ร่วมกับ ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์).
- "การทดสอบสมมติฐานการคาดการณ์แบบสมเหตุสมผล กรณีศึกษาราคาข้าวไทย" ความรู้ นักเศรษฐศาสตร์ไทย สมาคมเศรษฐศาสตร์ไทย 2533 (ร่วมกับ ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์).
- การลงทุนขนาดย่อมในชนบท การสำรวจสถานะความรู้ โครงการส่งเสริมองค์การพัฒนาเอกชนไทย กรุงเทพฯ 2533 (ร่วมกับ ดร.สกันธ์ วรรณวิวัฒนา).
- วิเคราะห์นโยบายยุคลิปปัตตจากแง่มุมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมือง สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2534 (ร่วมกับ ดร.อภิชัย พันธเสน และ สมบูรณ์ ศิริประชัย) .
- "บทบาทการลักลอบค้ายาเสพติดต่อเศรษฐกิจไทย" สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ร่วมกับ ศ. ดร. อัมมาร สยามวาลา).
- "การประเมินแผนการพัฒนาศึกษาแห่งชาติฉบับที่ ๘ พ.ศ. 2540-2544 ช่วง 2 ปีแรก" เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2543 (ร่วมกับ ศ.ดร. อภิชัย พันธเสน และ ดร. สมชาย สุขสิริเสรีกุล)
- เจาะมาตรการแก้วิกฤตเศรษฐกิจ มุมมองคณะกรรมการวิสามัญ วุฒิสภา (บรรณธิการ) สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน 2543.
- นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สิงหาคม 2543 (ร่วมกับ ดร.พิเชษฐ์ ด้วงคงไวจน์ และคณะ)

1. ชื่อ นางจงรักษ์ หงษ์งาม

2. ตำแหน่งปัจจุบัน

รักษาราชการแทนรองคณบดีฝ่ายกิจการนักศึกษา

อาจารย์ระดับ 5 ประจำภาควิชาเศรษฐศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ

3. ประวัติการศึกษา

ปีจบการศึกษา	ระดับปริญญา	อักษรย่อปริญญาและชื่อเต็ม	สาขาวิชาเอก	สถาบัน
2534	ปริญญาตรี	วท.บ.(เกียรตินิยมอันดับ2)	เศรษฐศาสตร์ เกษตร	มหาวิทยาลัย ขอนแก่น
2537	ปริญญาโท	พบ.ม. (พัฒนบริหารศาสตร์ มหาบัณฑิต)	การวิเคราะห์ และจัดการ โครงการ	สถาบันบัณฑิต พัฒนบริหาร ศาสตร์

4. ประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย

- ที่ปรึกษา ศึกษาความเป็นไปได้โครงการจัดตั้งวิทยาลัยเอกชน อ.เมือง จ.ขอนแก่น
- ที่ปรึกษาโครงการคลังน้ำมัน อ.ภูผินารายณ์ จ.กาฬสินธุ์
- ผู้เชี่ยวชาญที่ปรึกษาโครงการเร่งรัดปรับปรุงประสิทธิภาพการประกอบอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม

1. ชื่อ นางจินตนา สมสวัสดิ์

2. ตำแหน่งปัจจุบัน

รองหัวหน้าภาควิชาเศรษฐศาสตร์

อาจารย์ระดับ 7 ประจำภาควิชาเศรษฐศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ

3. ประวัติการศึกษา

ปีจบการศึกษา	ระดับปริญญา	อักษรย่อปริญญาและชื่อเต็ม	สาขาวิชาเอก	สถาบัน
2523	ปริญญาตรี	ศ.บ.	เศรษฐศาสตร์	มหาวิทยาลัยรามคำแหง
2535	ปริญญาโท	ศ.ม	เศรษฐศาสตร์	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4. ประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย

- ทีมที่ปรึกษาโครงการเร่งรัดปรับปรุงประสิทธิภาพการประกอบอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม

1. ชื่อ ดร. สารี วรวิสุทธิสารกุล

2. หน่วยงานที่สังกัด

ภาควิชาเศรษฐศาสตร์, คณะวิทยาการจัดการ,

มหาวิทยาลัยขอนแก่นโทรศัพท์ (043)243598 ต่อ 240

3. ตำแหน่งงานปัจจุบัน

อาจารย์ประจำภาควิชาเศรษฐศาสตร์,

คณะวิทยาการจัดการ, มหาวิทยาลัยขอนแก่น

4. ประวัติการศึกษา

ปีจบการศึกษา	ระดับปริญญา	อักษรย่อปริญญา	สาขาวิชาเอก	สถาบัน
2533	ปริญญาตรี	วท.บ. (เศรษฐศาสตร์)	เศรษฐศาสตร์	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
2527	ปริญญาโท	ศ.ม. (ภาคภาษาอังกฤษ)	เศรษฐศาสตร์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
2534	ปริญญาเอก	Ph.D.	Economics	Michigan State University, USA
2543	ปริญญาเอก	Ph.D.	Economics	Indiana University, USA

5. งานวิจัย

- วิทยานิพนธ์: The Role of Government Policy on International Research and Development

1. ชื่อ นายสุเมธ แก่นมณี

2. ตำแหน่งทางวิชาการ รองศาสตราจารย์ระดับ 9

3. หน่วยงานที่สังกัด

ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ

มหาวิทยาลัยขอนแก่น 40002

โทร (043) 362013

โทรสาร (043) 362205

E-mail address : sumkae@kku.ac.th

4. ประวัติการศึกษา

ปีจบการศึกษา	ระดับปริญญา	อักษรย่อปริญญาและชื่อเต็ม	สาขาวิชาเอก	สถาบัน
2519	ปริญญาตรี	ศบ.(เศรษฐศาสตร์บัณฑิต)	เชิงปริมาณ	ม.รามคำแหง
2522	ปริญญาโท	พบ.ม.(พัฒนบริหารศาสตร์มหาบัณฑิต)	พัฒนาการเศรษฐกิจ	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

5. งานวิจัย

- ECONOMIC SURVEY OF THE AREA COVERED BY THE DIVERSIFIED FOREST REHABILITATION PROJECT, N.E THAILAND. BANGKOK : DTEC/RED/UNDK/FAO, 1981.69 PAGES.
- ภาวะเงินเฟ้อ ของประเทศไทยปี 2525, 53 หน้า
- เศรษฐกิจหมู่บ้าน : ศึกษาเฉพาะกรณีหมู่บ้านโคกกล่ำ จ.ขอนแก่น ปี 2526
- ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจลุ่มแม่น้ำชี ตั้งแต่ พ.ศ.2475-2528, 440 หน้า
- ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจลุ่มแม่น้ำชี ตั้งแต่ พ.ศ.2475-2526 กรณี 6 หมู่บ้านในจังหวัดร้อยเอ็ด กาฬสินธุ์และขอนแก่น, 2528, 370 หน้า
- พฤติกรรมและสุขนิสัยที่มีผลต่อสุขภาพช่องปากของชาวชนบทเปรียบเทียบกับชาวเมืองในจังหวัดขอนแก่น, 2532, 56 หน้า

- การพัฒนาเครื่องปั้นดินเผาเพื่อเป็นอาชีพเสริมของเกษตรกรภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
2533, 89 หน้า

แผนลงทุนจังหวัดเลย (2537)

1. ชื่อ นางอนงค์นุช เทียนทอง

2 ตำแหน่งทางวิชาการ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ระดับ 8

3 หน่วยงานที่สังกัด

ทบวงมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น

คณะวิทยาการจัดการ ภาควิชาเศรษฐศาสตร์

โทร. (043) 243598 ต่อ 2206

โทรสาร (043) 241254

e-mail address : anothi@kku1.kku.ac.th.

4 ประวัติการศึกษา

ปีจบการศึกษา	ระดับปริญญา	อักษรย่อปริญญา และชื่อเต็ม	สาขาวิชาเอก	สถาบัน
2523	ปริญญาตรี	ศบ.(เศรษฐศาสตร์บัณฑิต)	การเงิน การคลัง	มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์
2525	ปริญญาโท	พบ.ม. (พัฒนบริหารศาสตร์ มหบัณฑิต)	พัฒนาการ เศรษฐกิจ	สถาบันบัณฑิต พัฒนบริหาร ศาสตร์

5 งานเขียนและงานวิจัย

- งานจัดทำแผนพัฒนามหาวิทยาลัยขอนแก่นระยะที่ 7 (2535-2539) ปีที่พิมพ์ 2530
สถานภาพ: ห้วนหน้าโครงการ
- งานวิจัยรูปแบบวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีที่เหมาะสมสำหรับมหาวิทยาลัยขอนแก่น ปีที่
พิมพ์ 2532 สถานภาพ: ห้วนหน้าโครงการ
- งานวิจัยเรื่องสภาพปัจจุบัน ปัญหา และอุปสรรคของการวางแผนในมหาวิทยาลัย
ขอนแก่น ปีที่พิมพ์ 2532 สถานภาพ: ห้วนหน้าโครงการ
- รายงานการศึกษา วิเคราะห์และวิจัยเรื่องประสิทธิภาพการใช้อาคารสถานที่
มหาวิทยาลัยขอนแก่น ปีการศึกษา 2537 ปีที่พิมพ์ 2537 สถานภาพ: ห้วนหน้าโครงการ

- งานวิจัย เรื่องการใช้เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์มหาวิทยาลัยขอนแก่น ปีที่พิมพ์ 2537
สถานภาพ:หัวหน้าโครงการ
- ภาวะการจ้างงานของธุรกิจอุตสาหกรรมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ปีที่พิมพ์ 2538
สถานภาพ:หัวหน้าโครงการ
- ผลกระทบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่มีต่อผู้บริโภค ปีที่พิมพ์ 2540 สถานภาพ:หัวหน้าโครงการ
- ผลกระทบการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินที่มีต่อภาวะเศรษฐกิจสังคมและการเมือง ปีที่พิมพ์ 2542 สถานภาพ:หัวหน้าโครงการ
- การใช้เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ในงานส่งเสริมการเกษตร ปีที่พิมพ์ 2539 สถานภาพ:ผู้ร่วมโครงการ
- บทบาทและความรู้ด้านการผลิตโคนมของสตรีเกษตรกรในจังหวัดขอนแก่น ปีที่พิมพ์ 2542 สถานภาพ:ผู้ร่วมโครงการ
- บทบาทของสถาบันการเงินต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ปีที่คาดว่าจะพิมพ์เผยแพร่ 2543 สถานภาพ: หัวหน้าโครงการ
- ความช่วยเหลือของรัฐบาลกับ SME ปีที่คาดว่าจะพิมพ์เผยแพร่ 2544 สถานภาพ: หัวหน้าโครงการ

1. ชื่อ นางกัลยาณี พรพิเนตพงศ์

2. หน่วยงานที่สังกัด

ภาควิชาบริหารธุรกิจ คณะวิทยาการจัดการ
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

3. ตำแหน่งงานปัจจุบัน

อาจารย์ประจำภาควิชาบริหารธุรกิจ
สาขาเศรษฐศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ

4. ประวัติการศึกษา

ปีจบการศึกษา	ระดับปริญญา	อักษรย่อปริญญา	สาขาวิชาเอก	สถาบัน
2523	ปริญญาตรี	ศษ.บ.	คณิตศาสตร์ ฟิสิกส์	มหาวิทยาลัย ขอนแก่น
2540	ปริญญาโท	M.S.	Resource Economics	University of Rhode Island, USA.

5. งานวิจัย

- " Valuing Coastal Wetlands : Insights from the Type A Natural Resource Damage Assessment Model. " (1997) M.S. Major Paper. University of Rhode Island, Department of Environmental and Natural Resource Economics
- การศึกษาความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคนิค สำหรับการเลี้ยงโคเนื้อและโคนม จังหวัดนครศรีธรรมราช, 2540 สถานะผู้ร่วมวิจัย สนับสนุนโดย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

6. บทความและงานเขียนทางวิชาการ

- วิจารณ์ พานิช และกัลยาณี พรพิเนตพงศ์. 2531. " การนำควีซีเชอร์เคิลมาใช้พัฒนาบุคลากรในหน่วยงานทางการแพทย์และสาธารณสุข " แพทยสภาสาร. ปีที่ 17 ฉบับที่ 9. (กันยายน) : 548 - 559

1. ชื่อ นางสาวปิยพรรณ กลั่นกลิ่น วัน เดือน ปีเกิด 16 มกราคม 2516

2. หน่วยงานที่สังกัด

ภาควิชาบริหารธุรกิจ คณะวิทยาการจัดการ
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

3. ตำแหน่งงานปัจจุบัน

อาจารย์ประจำภาควิชาบริหารธุรกิจ
สาขาเศรษฐศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ

4. ประวัติการศึกษา

ปีจบการศึกษา	ระดับปริญญา	อักษรย่อปริญญา	สาขาวิชาเอก	สถาบัน
2538	ปริญญาตรี	บธ.บ. (บริหารธุรกิจบัณฑิต)	การจัดการโรงแรมและการท่องเที่ยว	มหาวิทยาลัยพายัพ
2542	ปริญญาโท	บธ.ม. (บริหารธุรกิจบัณฑิต)	บริหารธุรกิจ	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
		เกียรตินิยมอันดับ1		

5. งานวิจัย

- การค้นคว้าอิสระหัวข้อ ปัจจัยด้านส่วนประสมการตลาดบริการที่มีผลต่อผู้บริโภคในการเลือกใช้บริการโรงพยาบาลเอกชน ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่(The Services Marketing Mix Factors Affecting Consumers' Choise of Private Hospitals in Amphoe Muang, Changwat Chiang Mai.)

1. ชื่อ นางสาววชิราภรณ์ จันทร์โพธิ์พาศ

2. หน่วยงานที่สังกัด

ภาควิชาบริหารธุรกิจ คณะวิทยาการจัดการ

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ สงขลา

3. ตำแหน่งงานปัจจุบัน

รองหัวหน้าภาควิชาบริหารธุรกิจฝ่ายบริหาร

คณะวิทยาการจัดการ

4. ประวัติการศึกษา

ปีจบการศึกษา	ระดับปริญญา	อักษรย่อปริญญา	สาขาวิชาเอก	สถาบัน
2531	ปริญญาตรี	บธ.บ. (บริหารธุรกิจบัณฑิต)	เศรษฐศาสตร์ เกษตร	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
2536	ปริญญาตรี	ศศ.บ. (เศรษฐศาสตร์เกษตร)	เศรษฐศาสตร์ เกษตร	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
2539	ปริญญาโท	บธ.ม. (บริหารธุรกิจบัณฑิต)	Economics of Agricultural, Rural and Food Production Development	University of Montpellier I, France

5. งานวิจัย

- วิเคราะห์ผลกระทบวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่มีต่อการค้าและการขนส่งในสามเหลี่ยมเศรษฐกิจ:กรณีไทย-มาเลเซีย สนับสนุนโดย สถาบันพาณิชย์นาวี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและ IMT-GTMมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ (2542)
- เรื่องระบบแผนการขนส่งในภูมิภาคอินโดจีน งบประมาณแผ่นดินสถาบันพาณิชย์นาวี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2541)

1. ชื่อ นางสาวสิริรัตน์ สกุล เกียรติปฐมชัย วัน เดือน ปีเกิด 22 กันยายน 2510

2. หน่วยงานที่สังกัด

โครงการจัดตั้งภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตรและทรัพยากร

คณะทรัพยากรธรรมชาติ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

3. ประวัติการศึกษา

ปีจบการศึกษา	ระดับปริญญา	อักษรย่อปริญญา	สาขาวิชาเอก	สถาบัน
2532	ปริญญาตรี	วท.บ. (เกษตรศาสตร์)	พืชสวน	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
2538	ปริญญาโท	วท.ม.(เศรษฐศาสตร์เกษตร)	เศรษฐศาสตร์เกษตร	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

4. งานวิจัย

- โครงการจัดทำแผนปฏิบัติการและจัดลำดับความสำคัญของการลงทุนเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม จังหวัดชลบุรี มีหน้าที่รับผิดชอบในการวิเคราะห์ความเหมาะสมทางเศรษฐศาสตร์และความเป็นไปได้ทางการเงินของโครงการลงทุนในการจัดตั้งศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยและก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย ระยะดำเนินงาน พ.ศ. 2538 สถานะ: นักเศรษฐศาสตร์
- โครงการ NONG KHAI-UDON THANI WATER SUPPLY & SANITARY PROJECT เป็นโครงการที่ได้รับเงินศึกษาจากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) มีหน้าที่จัดเตรียมข้อมูลให้กับผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศในการวิเคราะห์ความเหมาะสมทางเศรษฐศาสตร์และความเป็นไปได้ทางการเงินของโครงการ ระยะดำเนินงาน พ.ศ. 2538 สถานะ: นักเศรษฐศาสตร์
- การจัดทำแผนหลัก ศึกษาความเหมาะสมและการศึกษาวิเคราะห์สำหรับเอกชนเข้าร่วมงาน โครงการปรับปรุงขยายระบบประปา จังหวัดฉะเชิงเทรา (ของการประปาส่วนภูมิภาค) มีหน้าที่รับผิดชอบในการวิเคราะห์ความเหมาะสมทางเศรษฐศาสตร์และความเป็นไปได้ทางการเงินของโครงการ ระยะดำเนินงาน พ.ศ. 2538 สถานะ: นักเศรษฐศาสตร์
- การประเมินผลโครงการศึกษา วิจัย พัฒนา และส่งเสริมหัตถกรรมไทยของสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม รับผิดชอบในการเขียนรายงานการศึกษา การวิเคราะห์ข้อมูล

และประเมินผลการดำเนินงานโครงการ ระยะดำเนินงาน พ.ศ. 2539 สถานะ:นักเศรษฐศาสตร์และผู้จัดการโครงการ

- โครงการ OPTICAL FIBER TRANSMISSION SYSTEM PROJECT มีหน้าที่รับผิดชอบในการวิเคราะห์ความเหมาะสมทางเศรษฐศาสตร์และความเป็นไปได้ทางการเงินของโครงการลงทุน ในการวางระบบเคเบิลใยแก้วนำแสงเพื่อใช้ในการเก็บ สถานะ:นักเศรษฐศาสตร์
- โครงการจัดการคุณภาพน้ำและจัดทำแผนปฏิบัติในพื้นที่ลุ่มน้ำภาคใต้และชายฝั่งทะเล (ของกรมควบคุมมลพิษ) มีหน้าที่ในการเตรียมข้อมูลพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจ-สังคมในพื้นที่ 15 ลุ่มน้ำ และ 1 ทะเลสาบ ระยะดำเนินงาน พ.ศ. 2539 สถานะ:นักเศรษฐศาสตร์
- การศึกษาความเหมาะสมและผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการ กก-อิง-น่าน (ของกรมชลประทาน) พื้นที่โครงการประกอบด้วย จังหวัดเชียงราย จังหวัดพะเยา จังหวัดน่าน มีหน้าที่ในการเตรียมข้อมูลพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจ-สังคมและสำรวจสภาพเศรษฐกิจ-สังคมของประชาชนในพื้นที่โครงการ ระยะดำเนินงาน พ.ศ. 2539 สถานะ:นักเศรษฐศาสตร์
- FEASIBILITY STUDY IN THE COLLECTION DISPOSAL SYSTEM FOR HAZARDOUS WASTE GENERATED FROM COMMUNITIES KINGDOM OF THAILAND (ของกรมควบคุมมลพิษ) มีหน้าที่ในการออกสำรวจภาคสนาม เพื่อศึกษาถึงปริมาณกากของเสียที่เกิดขึ้นของผู้ประกอบการประเภทต่างๆ ในจังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และสุพรรณบุรี รวมถึงการจัดเตรียมข้อมูลให้กับผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศในด้านการวิเคราะห์ความเหมาะสมทางเศรษฐศาสตร์และความเป็นไปได้ทางการเงินของโครงการ ระยะดำเนินงาน พ.ศ. 2539 สถานะ:นักเศรษฐศาสตร์
- โครงการแก้ไขปรับปรุงจุดตัดถนน 5 แห่งของกรุงเทพมหานคร มีหน้าที่รับผิดชอบในการวิเคราะห์ความเหมาะสมในการลงทุนทางเศรษฐศาสตร์ของโครงการ ระยะดำเนินงาน พ.ศ. 2540 สถานะ:นักเศรษฐศาสตร์
- โครงการระบบบรอดแบนด์ในพื้นที่ตามแนวเขตพิเศษ สายอนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ-บางซื่อ-แจ้งวัฒนะ ของการทำพิเศษแห่งประเทศไทย มีหน้าที่วิเคราะห์ข้อเสนอทางการเงินของผู้ที่ยื่นข้อเสนอลงทุนในโครงการระบบบรอดแบนด์ ระยะดำเนินงาน พ.ศ. 2540 สถานะ:นักเศรษฐศาสตร์
- โครงการ APPLIANCE TESTING LABORATORY FEASIBILITY STUDY มีหน้าที่ในการจัดเตรียมข้อมูลทางด้านการตลาดของเครื่องใช้ไฟฟ้าภายในประเทศ และรวบรวมข้อมูลสถิติการนำเข้า-ส่งออกผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าให้กับผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศ

- เพื่อนำไปใช้ในการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งห้องทดสอบอุปกรณ์ไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง ระยะดำเนินงาน พ.ศ. 2540 สถานะ:นักเศรษฐศาสตร์
- การศึกษาความเหมาะสม โครงการจัดตั้งด่านซังน้ำหนักถาวรบนทางหลวงทั่วประเทศ มีหน้าที่รับผิดชอบในการวิเคราะห์ความเหมาะสมทางเศรษฐศาสตร์และความเป็นไปได้ทางการเงินของการจัดตั้งด่านซังน้ำหนักถาวรบนทางหลวงทั่วประเทศ ระยะดำเนินงาน พ.ศ. 2541 สถานะ:นักเศรษฐศาสตร์
 - การประเมินผลการเพิ่มขีดความสามารถของภาคอุตสาหกรรมเพื่อส่งเสริมการส่งออก (กรณีศึกษาการรับรองระบบการจัดการ) มีหน้าที่ในการประเมินผลของการได้รับการรับรอง ระบบการจัดการของภาคอุตสาหกรรม (ISO 9000 / ISO 14000 / HACCP) ที่มีต่อการเพิ่มศักยภาพในการส่งออกโดยทำการสอบถามผู้ประกอบการอุตสาหกรรมที่อยู่ในกลุ่มตัวอย่างและรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการรับรองระบบการจัดการ ระยะดำเนินงาน พ.ศ. 2541 สถานะ:นักเศรษฐศาสตร์
 - โครงการศึกษาแนวทางการแปรรูปสนามบิน (Airport privatization) ภายในประเทศของกรมการบินพาณิชย์ / JICA รับผิดชอบในการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการเข้าร่วมลงทุนกับภาครัฐของภาคเอกชนและรูปแบบของการเข้าร่วมลงทุน รวบรวมข้อมูลจากนักลงทุนที่สนใจจะเข้าร่วมงานในการแปรรูปสนามบินภายในประเทศ ระยะดำเนินงาน พ.ศ. 2542 สถานะ:นักเศรษฐศาสตร์
 - โครงการฝึกอบรมและให้คำปรึกษาแนะนำ การจัดระบบบริหารคุณภาพ ISO 9000 กลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรม จังหวัดเพชรบุรีให้กับสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม รับผิดชอบในการประสานงานและให้คำปรึกษาแนะนำระบบบริหารคุณภาพ ระยะดำเนินงาน พ.ศ. 2542 สถานะ:นักเศรษฐศาสตร์
 - โครงการฝึกอบรมและให้คำปรึกษาแนะนำ การจัดระบบบริหารคุณภาพ ISO 9000 กลุ่มสถาบันการศึกษา ให้กับสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม รับผิดชอบในการประสานงานและให้คำปรึกษาแนะนำระบบบริหารคุณภาพ ระยะดำเนินงาน พ.ศ. 2542 สถานะ:นักเศรษฐศาสตร์
 - โครงการศึกษาความเหมาะสมเบื้องต้นโครงการปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์ของเทศบาลเมืองเชียงราย รับผิดชอบในการวิเคราะห์ความเหมาะสมทางการเงินและการคลังของโครงการ ระยะดำเนินงาน พ.ศ. 2542 สถานะ:นักเศรษฐศาสตร์
 - โครงการศึกษาความเหมาะสมเบื้องต้นโครงการปรับปรุงระบบท่อจำหน่ายน้ำของเทศบาลเมืองราชบุรี รับผิดชอบในการวิเคราะห์ความเหมาะสมทางการเงินและการคลังของ

โครงการ ระยะดำเนินงาน พ.ศ. 2543 สถานะ:นักเศรษฐศาสตร์-การเงินและผู้จัดการโครงการ

- โครงการศึกษาความเหมาะสมเบื้องต้นโครงการก่อสร้าง ปรับปรุงตลาดสดของเทศบาลนครอุบลราชธานี รับผิดชอบในการวิเคราะห์ความเหมาะสมทางการเงินและการคลังของโครงการ ระยะดำเนินงาน พ.ศ. 2543 สถานะ:นักเศรษฐศาสตร์-การเงินและผู้จัดการโครงการ
- โครงการระบายน้ำและแก้ปัญหาน้ำท่วม พื้นที่ด้านตะวันออกของกรุงเทพมหานครและพื้นที่ใกล้เคียงของกรมชลประทาน รับผิดชอบในการวิเคราะห์ความเหมาะสมทางด้านเศรษฐศาสตร์และการเงินของโครงการ ระยะดำเนินงาน พ.ศ. 2543 สถานะ:นักเศรษฐศาสตร์
- การประเมินผลโครงการตามแผนงานเงินกู้เพื่อพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว OECF ระยะที่ 2 รับผิดชอบการประเมินผลหลังดำเนินโครงการตามแผนงาน (Post Evaluation) ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ระยะดำเนินงาน พ.ศ. 2543 สถานะ:นักเศรษฐศาสตร์
- โครงการติดตามและประเมินผลโครงการลงทุนเพื่อสังคม (Social Investment Project : SIP) ในพื้นที่ภาคกลางและภาคตะวันออก รวม 25 จังหวัด รับผิดชอบในการวางแผนงานโครงการในภาพรวม การรวบรวมข้อมูลและประสานงานในภาคสนาม การประมวลผลข้อมูล และการจัดเตรียมรายงานผลการศึกษารายปีที่ 1 ระยะดำเนินงาน พ.ศ. 2543 สถานะ: นักเศรษฐศาสตร์และผู้ช่วยผู้จัดการโครงการ

1. ชื่อ นางสาวโสภณ สกุล จิระเกียรติกุล วัน เดือน ปีเกิด 23 พฤษภาคม 2507

2. หน่วยงานที่สังกัด

ภาควิชาบริหารธุรกิจ คณะวิทยาการจัดการ

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์วิทยาเขตหาดใหญ่ อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา

3. ตำแหน่งงานปัจจุบัน

อาจารย์ประจำภาควิชาบริหารธุรกิจ

คณะวิทยาการจัดการมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

4. ประวัติการศึกษา

ปีจบ การ ศึกษา	ระดับ ปริญญา	อักษรย่อปริญญา	สาขาวิชาเอก	สถาบัน
2539	ปริญญาตรี	บช.บ.	การบัญชีต้นทุน	มหาวิทยาลัย หอการค้าไทย
2537	ปริญญาโท	พบ.ม. (เกียรตินิยมดี)	การวิเคราะห์ และประเมิน โครงการและ เศรษฐศาสตร์ กำลังคน และ ทรัพยากร มนุษย์	สถาบันบัณฑิต พัฒนบริหาร ศาสตร์

5. งานวิจัย

- รายงานการศึกษาและจัดทำแนวทางการพัฒนาภาคใต้ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544 (2539-2540) สถานะ:ผู้ร่วมโครงการวิจัย ทุนอุดหนุนการวิจัย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- การพัฒนารูปแบบระบบบริการสาธารณสุขที่บ้านสำหรับผู้ป่วยเรื้อรัง ในเขตเมือง: กรณีศึกษาเทศบาลนครหาดใหญ่ (2541-2542) สถานะ:ผู้ร่วมโครงการวิจัย ทุนอุดหนุนการวิจัย สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

- การศึกษาความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคนิค สำหรับการเลี้ยงโคเนื้อและโคนม ในจังหวัดนครศรีธรรมราช พ.ศ. 2540 (2541-2542) สถานะ:ผู้ร่วมโครงการวิจัย
ทุนอุดหนุนการวิจัยจาก สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ประเภทกำหนดเรื่อง สาขาเศรษฐศาสตร์

