

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
สุขาภิบาล	-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.และสุขาภิบาล	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
ภาคใต้และสุขาภิบาล	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
ภาคกลางและสุขาภิบาล	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 จำแนกแรงงานอายุน้อยกว่า 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

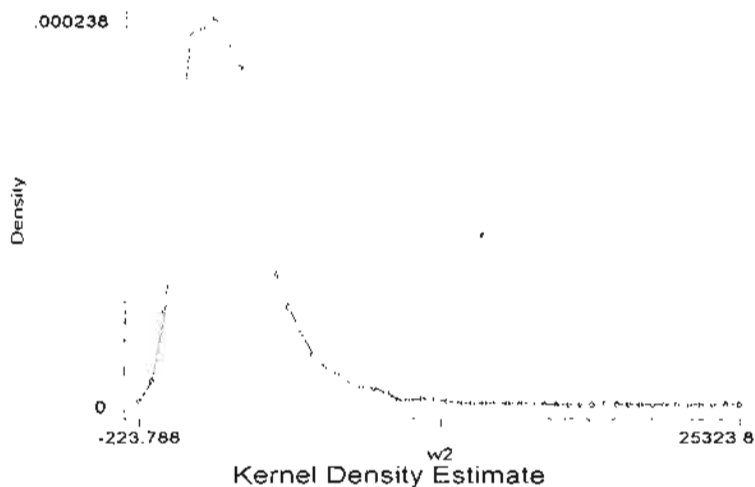
	การศึกษาน้อย	%	ปานกลาง	%	การศึกษาสูง	%
1	163	0.71	273	3.05	1,524	24.79
2	181	0.79	160	1.79	402	6.54
3	229	1.00	992	11.09	1,619	26.34
4	3,063	13.43	2,160	24.15	1,163	18.92
5	10,151	44.52	1,537	17.19	217	3.53
6	15	0.07	5	0.06	Na	Na
7	1,005	4.41	504	5.64	142	2.31
8	6,416	28.14	2,261	25.28	760	12.36
9	1,576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

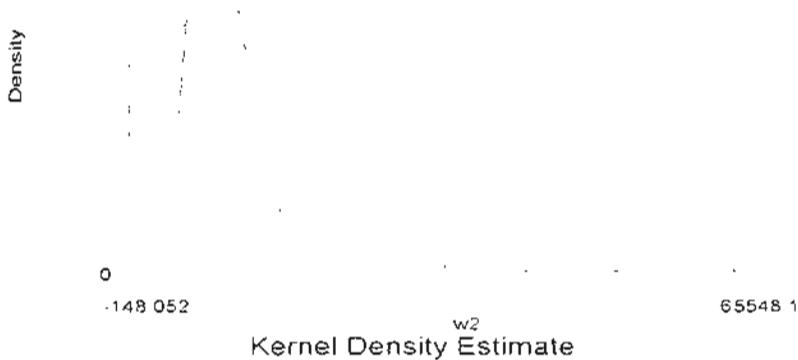
ที่มา : การคำนวณโดยผู้เขียนจากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ



รูปที่ 4 ระดับการศึกษาน้อย

w2 hi-ed

.000135



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 ประมาณการที่น่าเชื่อถือครั้งนี้จึงเป็นตัวเลขขั้นต่ำ

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)

ปัจจัยที่อ้างถึงข้างต้นล้วนมีผลกระทบต่อค่าจ้างและเงินเดือน 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 -- อาจจะจำกัดกรอบเวลาห้าปี)
 - 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 ช่วยให้เราทำความเข้าใจสถานะทางเศรษฐกิจของผู้ใช้แรงงาน ซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ของประเทศ หัวข้อหนึ่งที่น่าสนใจเป็นพิเศษเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างและเงินเดือน เนื่องจากมีความเป็นไปได้ว่า ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างเงินเดือน มีแนวโน้มสูงขึ้น เนื่องจากระบบการผลิต--มีอคติใช้เทคโนโลยีสูง เลือกว่าจ้างบุคคลที่มีความรู้สูง เงินเดือนสูง แต่จำนวนน้อย ในขณะที่แรงงานส่วนใหญ่ของประเทศมีการศึกษาค่ำ ค่าจ้างต่ำ อายุการทำงานสั้น การศึกษาความเหลื่อมล้ำของค่าจ้าง เป็นกฎเกณฑ์หนึ่งที่จะช่วยให้เราเข้าใจการกระจายรายได้ 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 ครอบแก้ว 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 เนื่องจากครัวเรือนระดับกลางและร่ำรวยมีโอกาสดูแล "เข้าถึง" บริการของภาครัฐมากกว่า นอกจากนี้บางกรณีพบว่าค่าบริหารจัดการโครงการมีต้นทุนสูง จำนวนเงินที่ "ถึงมือ" ประชาชนกลุ่มเป้าหมายเป็นเพียงสัดส่วนเล็กน้อยเท่านั้น เหล่านี้สะท้อนปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพและความไร้ผลของการใช้จ่ายเงินภาครัฐ

เพื่อสนับสนุนการผลิตนโยบายการพัฒนาแนวใหม่ของภาครัฐ ให้สอดคล้องกับหลักการกำหนดเป้าหมาย จำเป็นต้องพัฒนารฐานข้อมูลคนจน เพื่อมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับคนจน และการออกแบบมาตรการที่เหมาะสม การพัฒนาที่ผ่านมานหน่วยงานราชการอาศัยข้อมูลหมู่บ้าน (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 (สมมติเป็นตัวเลขนการแบ่งสรรรายได้ระหว่างสองกลุ่มนี้ 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" โดยที่ทั้งสองคนตระหนักว่าขนาดต่างกันมีความเสี่ยง 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 อาจจจะรวมตัวกันสร้างความไม่สงบเรียบร้อย 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 (การส่งเคราะห์และเกลือกลั่น การขาดข้อมูลโอกาสการมีงานทำ ...)
- ทักษะคติต่อการทำงาน การย้ายถิ่นฐาน การสมัครงาน การลงทุนในอาชีพอิสระของตนเอง และพฤติกรรมการใช้จ่ายบริโภค (การพนัน การรอโชคชะตา ...)

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

เครื่องชี้วัดความยากจน

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

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

4.7 สมมติฐานของการวิจัย

จากแบบลํ้ารวจ จะนำผลไปวิเคราะห์โดยใช้เทคนิคทางสถิติและแบบจำลอง โดยกำหนดสมมติฐานของการวิจัยที่จะทดสอบดังนี้

- H1 : ครัวเรือนยากจน มีอัตราการอพยพย้ายถิ่นโดยเฉลี่ยสูงกว่าครัวเรือนทั่วไป (มีข้อยกเว้นสำหรับครัวเรือนยากจนที่มีอายุมาก ซึ่งยอมรับสภาพความยากจน ความสิ้นหวังท้อแท้)

เหตุผล เพราะคนจนต้องการแสวงหาอาชีพใหม่ หรือทางเลือกใหม่ เพราะสภาพปัจจุบันครัวเรือนอาศัยอยู่อย่างแออัด ดังนั้นการอพยพย้ายถิ่นน่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นมากกว่าที่จะแย่ง

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 ความคาดหวังได้งานทำใหม่น้อย
- 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. ศึกษาพฤติกรรมการปรับตัวของครัวเรือนที่สามารถหลุดพ้นจากกับดักความยากจนและเงื่อนไขในการหลุดพ้นจากความยากจน • ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในและต่างประเทศ • นำข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามมาวิเคราะห์และประมวลผล • จัดสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับผลการศึกษา • สรุปผลการศึกษา								
4. ศึกษาแบบจำลองทางเศรษฐมิติเพื่อศึกษาโอกาสการเพิ่มความสามารถ (capability enhancement) ของกลุ่มครัวเรือนยากจน • ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในและต่างประเทศ • สร้างแบบจำลองทางเศรษฐมิติ • นำข้อมูลจากการสำรวจมาวิเคราะห์กับแบบจำลอง • วิเคราะห์ผลการศึกษา • จัดสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับผลการศึกษา • สรุปผลการศึกษา								
5. ศึกษาหาแนวทางหรือยุทธศาสตร์การหลุดพ้นจากความยากจน • 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 มักมีอคติและให้ความสำคัญต่อผลลัพธ์ในแง่รายได้เข้ารัฐ แต่การวิเคราะห์ในเชิงลึกเช่นหัวข้อผลกระทบของภาษีต่อการกระจายรายได้ มีน้อย ผลงานวิจัยมักจะดำเนินการโดยสถาบันการศึกษา (วิทยานิพนธ์ของนักศึกษาระดับปริญญาโท-เอก ซึ่งไม่ได้ทำงานอย่างต่อเนื่อง ทั้งหัวข้อการวิเคราะห์มักจะ"เจาะจง"ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพื่อให้จบทันเวลา เพราะการทำงานเป็น"รายบุคคล" ไม่อาจจะครอบคลุมเนื้อหากว้างเกินไป) งานวิจัยนี้จึงมุ่งเน้นผลกระทบจากภาระภาษี รายจ่ายรัฐบาลและความเป็นไปได้ในการขยายฐานภาษีของท้องถิ่น รวมถึงผลกระทบที่เกิดจากการขยายฐานภาษีนั่น

5.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

โครงการวิจัยนี้ต้องการขยายความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผลของมาตรการภาษีและรายจ่ายภาครัฐ ต่อการกระจายรายได้และการสร้างความเป็นธรรม 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 ซึ่งทำให้ภาษีศุลกากรลดลง ข) การเปลี่ยนแปลงตามนโยบาย (การตั้งสถานการณ์สมมติ ตัวอย่างเช่น รัฐ

¹ การวิจัยครั้งนี้จะช่วยละมความรู้อันต่อเนื่อง (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 จัดเก็บจำนวนน้อย 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 ตามโครงสร้างภาษีใหม่จะมีลักษณะเป็น ภาษีทรัพย์สิน (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) แต่ในประเทศไทยการวิจัยหัวข้อนี้น้อย 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 ที่ว่าการวิเคราะห์ภาระภาษีให้สอดคล้องกับหลักทฤษฎีดูสภาพทั่วไป 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. การศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบต่อการภาษีและระดับสวัสดิการของประชาชนจากการเปลี่ยนองค์ประกอบของภาษี (tax mix) • ทบทวนเอกสารทางวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ • สร้างแบบจำลองทางเศรษฐมิติ • ตรวจสอบแบบจำลองด้วยข้อมูลที่เตรียมไว้ • วิเคราะห์ผลกระทบของภาษี จากการเปลี่ยนองค์ประกอบของภาษี • 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. ศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบจากการปรับเปลี่ยนองค์ประกอบรายจ่ายของภาครัฐ								

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 กว้ร้อยละ 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 คล้ายคลึงกับเส้นลอเรนซ์ แกนแนวนวัดประชากร 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

หมวดนันทนาการ (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 ซึ่งเป็นแม่แบบของการทำงบประมาณในปัจจุบัน แนวคิดขั้นพื้นฐานคือกฎหมายฉบับนี้ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ไม่สอดคล้องหลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ

² หลักทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สนับสนุนว่า การผลิตสินค้าสาธารณะ ไม่จำเป็นต้องดำเนินการโดยหน่วยราชการเสมอไป อาจจะมีผลผลิตโดยองค์กรมหาชน ที่ไม่แสวงหากำไร และมีความชำนาญเฉพาะทาง มีระบบการตรวจสอบ และรับเงินอุดหนุนจากรัฐ แนวคิดนี้สอดคล้องกับหลักการ "ลดขนาดรายจ่ายของภาครัฐ" และทฤษฎี Club goods (หมายเหตุ การลดบทบาทในความหมายนี้มิได้หมายถึง 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 และผลที่เกิดขึ้นกับ 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) รอสส์ 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 สภาพกินไม่ดี อยู่ไม่ดี อุบัติเหตุการทำงาน 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 พรธนาบุญดิเรก 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) จัดทำกรณีศึกษาการรวมตัวกันของประชาชนเป็นเครือข่ายเพื่อช่วยเหลือกันด้านสุขภาพ 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 โรงพยาบาลวิศิษฐ์ 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 โดยพิจารณาอุปสงค์ประสิทธิภาพการผลิตและต้นทุนของการผลิต 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 ความสามารถในการซื้อ ประกันด้านสุขภาพ โดยเฉพาะในกลุ่มคนจนซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักของรัฐบาลในการให้ความช่วยเหลือ แต่เนื่องจากระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้ายังไม่เคยมีมาก่อนในเมืองไทย ข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้ ล้วนเป็นประโยชน์ในเชิงนโยบายอย่างยิ่ง ที่รัฐจะใช้พิจารณาหารูปแบบการดำเนินนโยบาย และการอุดหนุนที่เหมาะสม รวมถึงผลต่อการกระจายรายได้ที่จะเกิดขึ้น นอกจากนี้ในด้านการให้บริการก็ จะทำให้ทราบถึงต้นทุน และรายจ่ายของแต่ละโรงพยาบาลโดยเปรียบเทียบเพื่อให้รัฐบาลใช้ประโยชน์ ในการเลือกระบบเงินอุดหนุนที่เหมาะสม อันเป็นการทำให้เกิดการใช้เงินงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและกระจายความเป็นธรรมอย่างทั่วถึง สำหรับการศึกษาค้นคว้าความเป็นไปได้ในการขยายระบบเวช ศาสตร์ฉุกเฉินให้กว้างขวางเพื่อลดอัตราการตายเนื่องจากอุบัติเหตุและการเจ็บป่วยฉุกเฉิน ก็เป็น ประโยชน์สำหรับรัฐบาลในการใช้เป็นอีกทางเลือกหนึ่งของการใช้จ่ายด้านสุขภาพ ซึ่งอาจจะช่วยลด ต้นทุนจากการตายและการเจ็บป่วย ให้บรรเทาลงด้วยการเตรียมความพร้อมของผู้ป่วยก่อนถึงมือแพทย์ อันเป็นการลดการใช้งบประมาณ และต้นทุนที่จะเกิดขึ้นกับสังคมเมื่อเทียบกับกรณีไม่มีระบบเวช ศาสตร์แบบฉุกเฉินเลยเนื่องจากอาการของผู้ป่วยอาจจะแย่งทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงขึ้น หรืออาจจะ ทำให้มีโอกาเสียชีวิตมากขึ้น

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