

# Towards a Strategic Approach for National Evaluation System Development of Thailand

by

*Jiraporn Plangpraphan*

*27 August 2018*

**TDRI**

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย



# การประเมินผลกระทบโครงการเงินอุดหนุนเด็ก เล็กและการประเมินการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย

6 เครื่องมือ โดยมี 3 วัตถุประสงค์



1. การติดตามทบทวนกระบวนการทำงาน (Process Review)
2. ประเมินผลจากการได้เงินอุดหนุน (Impact Evaluation)
3. การประเมินการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย (Targeting Assessment)

**Economic  
Policy  
Research  
Institute**

- ออกแบบวิธีการศึกษาทั้งหมด
- Quantitative study
- เขียนรายงานภาษาอังกฤษ

**TDRI**

- จัดหาข้อมูล secondary data
- Quantitative study
- Qualitative study
- เขียนรายงานภาษาไทย



- จัดเก็บข้อมูลภาคสนาม
- Qualitative study

องค์กรที่ให้การสนับสนุนข้อมูล/วิชาการ/งบประมาณ



การประเมินผลกระทบ

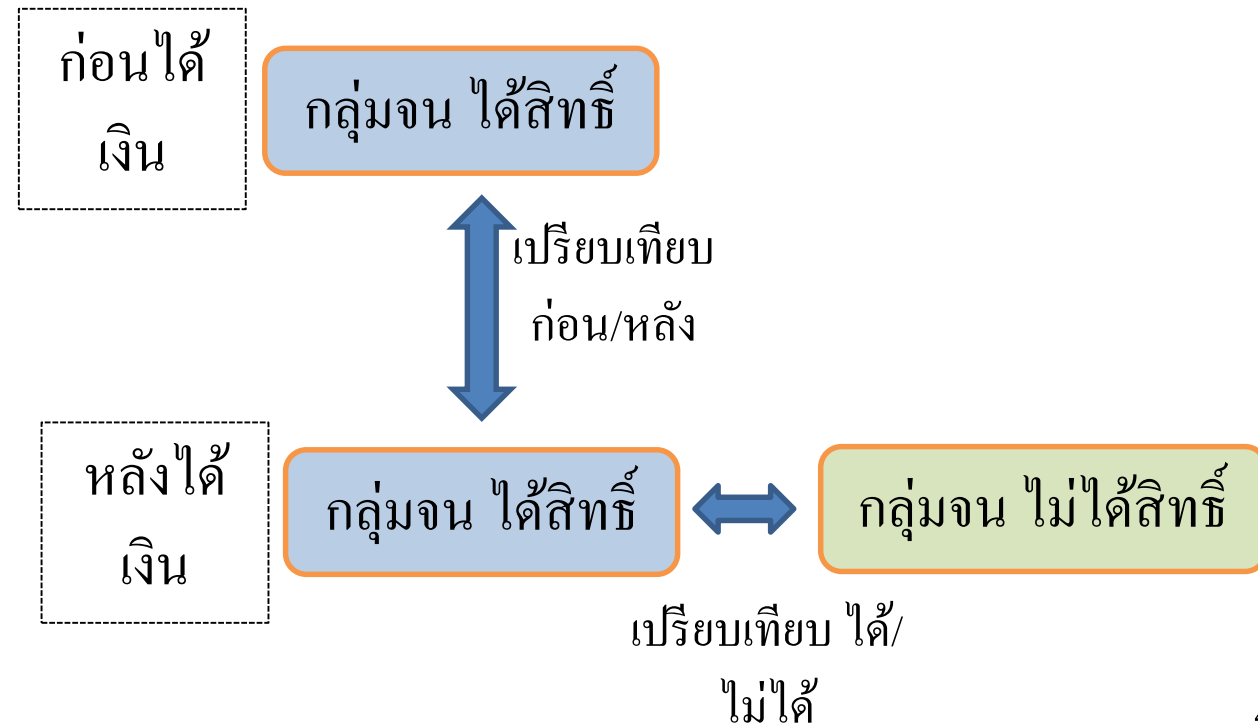
- ทำการเปรียบเทียบพฤติกรรมต่างๆ ของครอบครัว/แม่/เด็ก
  - ก่อนได้เงินเทียบกับหลังได้เงินอุดหนุน
    - o ต้องเป็นระยะเวลาใกล้กับช่วงเวลาจะได้เงิน เพื่อขจัดปัจจัยอื่นระหว่างทาง
  - เปรียบเทียบครอบครัวเด็กที่ได้เงินกับที่ไม่ได้เงิน
- ใช้วิธีการทางเศรษฐมิติที่ได้รับการรับรองจากวงวิชาการทั่วโลก
- ต้องมีขนาดตัวอย่างที่มากพอ โดยเฉพาะครอบครัวยากจน

การประเมินการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย

- ต้องมีขนาดตัวอย่างที่มากพอ โดยเฉพาะครอบครัวยากจน

**การประเมินผลกระทบ: Propensity Score Matching (PSM)**

PSM เป็นวิธีการค้นหาผลกระทบของเงินอุดหนุน โดยเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มที่ได้รับเงินกับกลุ่มที่ได้เงิน (แต่มีลักษณะครอบครัว/บุคคลใกล้เคียงกัน)



## การศึกษาเชิงปริมาณ (quantitative study)

- **กลุ่มตัวอย่างเริ่มต้น : 5700 ใน 9 จังหวัด**
  - **รอบแรก (Baseline):** ระหว่าง เดือน เม.ย. 2559 – มี.ค. 2560  
สัมภาษณ์หญิงตั้งครรภ์ ก่อนได้รับเงินอุดหนุนไม่นาน
  - **รอบสอง (Endline) :** ระหว่าง เดือน เม.ย. 2560 – มี.ค. 2561  
สัมภาษณ์แม่คนเดิม ซึ่งตอนนี้มีลูกอายุ 9-12 เดือน และบางส่วนได้รับเงินอุดหนุนแล้ว

## การศึกษาเชิงคุณภาพ (qualitative study)

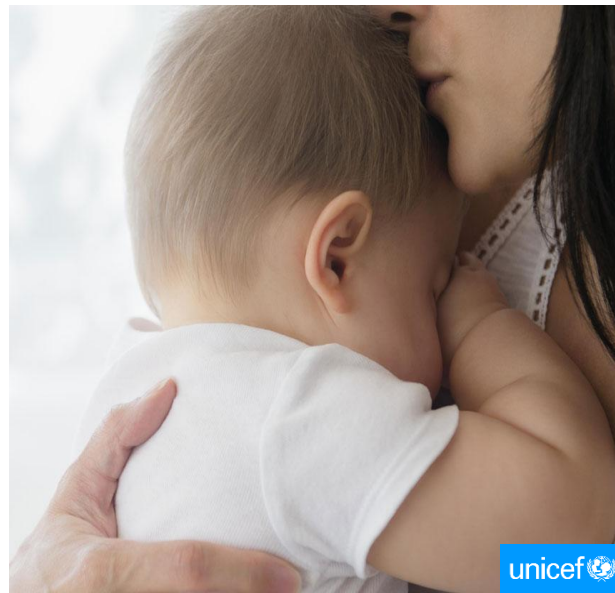
- **สนทนากลุ่ม (Focus group discussions/ in-depth interview/key performance interviews) ใน 4 จังหวัด**
- **กลุ่มเป้าหมาย: ผู้หญิงที่ตั้งครรภ์/แม่ที่ได้รับและไม่ได้รับเงินอุดหนุนฯ เจ้าหน้าที่รัฐ อาสาสมัคร และผู้ใหญ่บ้าน**

การประเมินการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย: Endline + Ratchet survey

I. ผลสำเร็จของโครงการเงินอุดหนุนฯ

II. การประเมินผลกระทบโครงการฯ

III. การประเมินการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย



## I. ผลสำเร็จของโครงการเงินอุดหนุนฯ: ด้านกระบวนการ



- เริ่มได้อย่างรวดเร็ว มีปัญหาในการดำเนินการน้อยกว่าที่คาดไว้
- ประชากรกลุ่มเป้าหมายมีการรับรู้สูง สะท้อนการประชาสัมพันธ์ที่ดี
- เป็นระบบที่ดี มีการเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน มีระบบ MIS และการติดตามและการประเมินผลอย่างเป็นระบบ
- มีความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับเงื่อนไขและคุณสมบัติการได้รับสิทธิ์อยู่บ้าง
- มีการจ่ายเงินล่าช้าในปีงบประมาณ 2560 และ 2561
- การคัดกรองคนจนไม่เข้มงวดนักในทางปฏิบัติ (light targeting)

## I. ผลสำเร็จของโครงการเงินอุดหนุนฯ: แบบอย่างที่ดีในระดับสากล

### ได้รับการกล่าวถึงและยอมรับจากเวทีระดับโลก

- การประชุมผู้นำระดับสูงด้านสิทธิเด็ก (High Level Meeting on Children's Rights (ประเทศมาเลเซีย ปี 2559)
- ASEAN@50 Conference (กรุงเทพฯ, 2560)
- การประชุมการศึกษาสำหรับเด็กเล็ก (โอ๊กแลนด์, พฤศจิกายน 2560)
- การประชุม “Growing Up Urban” (สุราบายา ประเทศอินโดนีเซียเมื่อเดือน พฤษภาคม 2561)
- อื่นๆ

### หลายประเทศใน ASEAN เห็นเป็นแบบอย่าง

- ประเทศพม่า: เงินอุดหนุนเด็กแบบถ้วนหน้าในรัฐชิน และอยู่ระหว่างการขยายไปอีกรัฐเร็วๆ นี้
- ประเทศเวียดนาม: เปลี่ยนจากโครงการแบบเจาะจงเฉพาะกลุ่มเป็นการให้เงินอุดหนุนแบบถ้วนหน้าภายในปี 2563
- ประเทศกัมพูชา: กระทรวงการคลังเริ่มตระหนักถึงข้อดีการให้เงินอุดหนุนเด็กแบบถ้วนหน้า

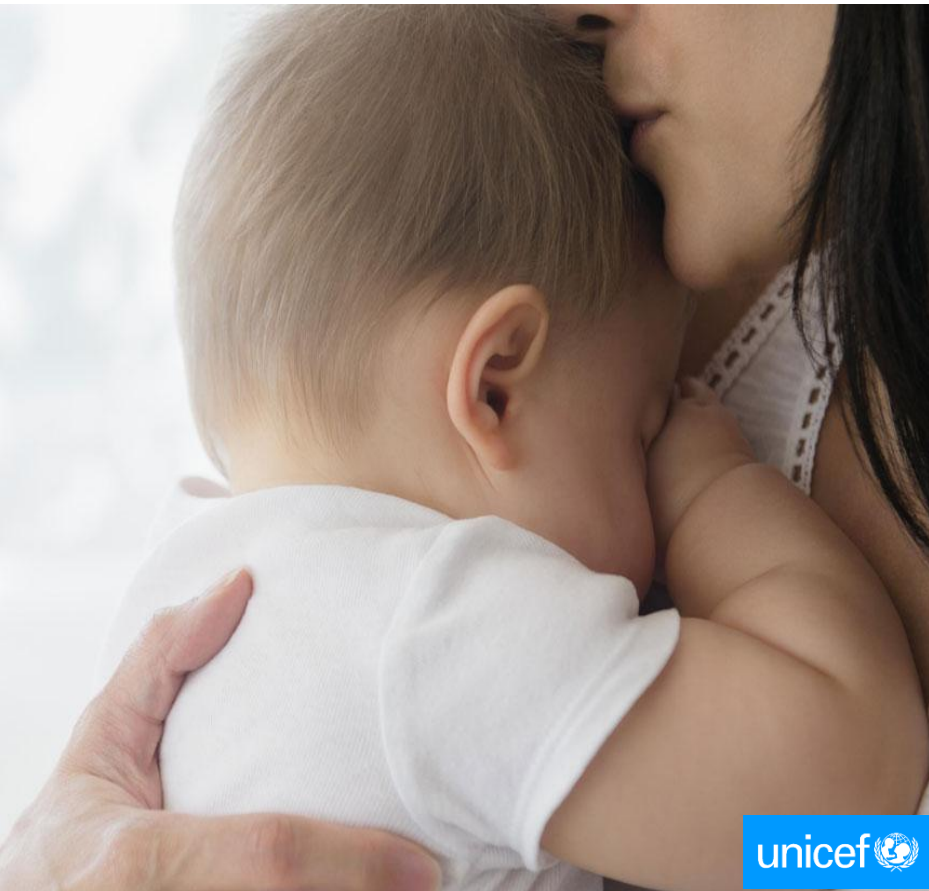


### 2. ผลจากการได้รับเงินอุดหนุนฯ: ภาวะโภชนาการดีขึ้น



- เด็กในเด็กในครอบครัวจนมากที่ได้เงินอุดหนุน มีภาวะแคระแกร็น ผอมแห้ง น้ำหนัก น้อยกว่าเด็กที่ไม่ได้ประมาณครึ่งหนึ่ง (8-14% เทียบกับ 22-28%)  
**พบว่าเด็กโต (อายุ 3-6 ปี) ได้รับผลดีด้วยเช่นกัน เป็น spillover impact**
- พบว่าทำให้มีการเลี้ยงลูกด้วยนมแม่อย่างเดียว (เป็นเวลา 6 เดือน) มากขึ้นในครอบครัวจนมาก คาดว่าเป็นเพราะแม่ก็ได้รับโภชนาการดีขึ้น ทำให้มีน้ำนมมากกว่า  
**พบผลทางบวกนี้ในครอบครัว ‘เกือบจน’ ด้วย**
- บรรเทาปัญหาภาวะทุพโภชนาการสองด้าน (Double Burden of Malnutrition) คือภาวะเตี้ย/แคระแกร็น ‘และ’ น้ำหนักเกิน

### 2. ผลจากการได้รับเงินอุดหนุนฯ: ผลด้านอื่นๆ



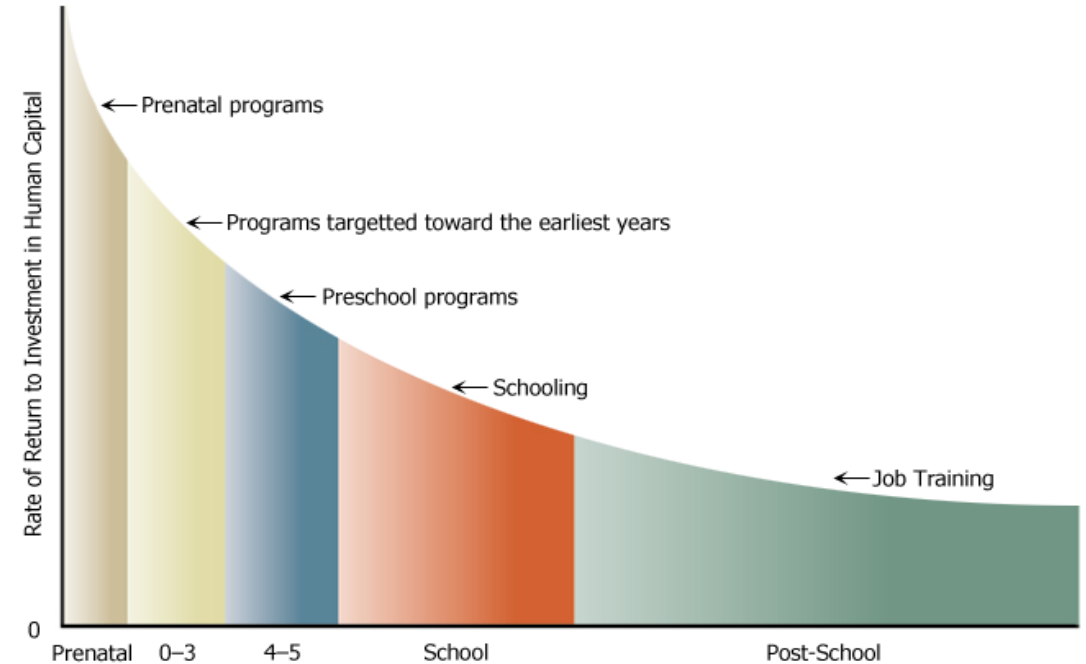
การได้รับเงินอุดหนุนทำให้

- เด็กในครอบครัวที่ได้รับเงินอุดหนุนเข้าถึงการดูแลหลังคลอดมากกว่า
- แม่เด็กที่ได้รับเงินอุดหนุนมีอำนาจในการตัดสินใจในครอบครัวเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับแม่เด็กที่ไม่ได้เงิน
- ผลอื่น ๆ ยังอยู่ในระหว่างการศึกษาเพิ่มเติม

เนื่องจากจำนวนเงินอุดหนุนไม่มากนัก ผลทางบวกที่ค้นพบ  
มีลักษณะ ‘ผลส่วนท้าย’ หรือ marginal impacts  
(ยกเว้นผลทางโภชนาการเด็กในครอบครัวจนมาก ที่มีผลสูง)

### 2. ผลจากการได้รับเงินอุดหนุนฯ: ข้อค้นพบอื่นๆ

- ผู้หญิงมีครรภ์มีอัตราการว่างงานสูงและขาดรายได้ โดยส่วนใหญ่ระบุว่าว่างงานเนื่องจากการตั้งครรภ์
- ในขณะที่ผลการศึกษาของ James Heckman ระบุว่า การให้ความช่วยเหลือตั้งแต่เด็กยังอยู่ในครรภ์ ให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสังคมมากที่สุด



จึงอาจพิจารณาให้เงินอุดหนุนตั้งแต่ตั้งครรภ์ โดยถือว่าเด็กเกิดตอนปฏิสนธิ เพราะจะทำให้แม่มีโภชนาการดีขึ้น เข้าถึงบริการสาธารณสุขก่อนคลอดมากขึ้น ส่งผลดีต่อเด็กในท้อง

### 3. การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย: แนวคิด

การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายสามารถมีปัญหาได้สองลักษณะ

Success/Error Evaluation Matrix		Are the households poor?	
		Yes	No
Are the households targeted?	Yes	<b>SUCCESS</b>	<b>INCLUSION ERROR</b>
	No	<b>EXCLUSION ERROR</b>	<b>SUCCESS</b>

ไม่จนได้เงิน

สิ้นเปลืองงบประมาณ

จนแต่ไม่ได้เงิน

โครงการไม่สำเร็จ  
100%



### 3. การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย: ผลการประเมินเบื้องต้นพบผู้ตกหล่น 30%

Success/Error Evaluation Matrix		Are the households poor?	
		Yes	No
Are the households targeted?	Yes	SUCCESS	?
	No	30%	SUCCESS

ไม่จนได้เงิน

สิ้นเปลืองงบประมาณ



จนไม่ได้เงิน

โครงการไม่สำเร็จ  
100%

- อัตรา 30% ถือว่า 'ดี' เมื่อเทียบกับประเทศอื่นที่ใช้แนวทางคัดกรอง
- เพราะการคัดกรองไม่เข้มงวดในทางปฏิบัติ (light targeting)

- ความยากจนตรวจสอบยาก (มาก) และผันผวน (เดี๋ยวจน เดี่ยวไม่จน)
- ความเข้าใจคลาดเคลื่อนของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น
  - (a) เงื่อนไขการได้สิทธิ์      (b) ความต่อเนื่องของโครงการในปีงบประมาณถัดไป
- สายการสื่อสารค่อนข้างยาวระหว่างผู้สมัคร/ผู้ที่ได้รับเงินกับกรมกิจการเด็กและเยาวชน (ต้องผ่าน อปท. ก่อน)
- คนจนไม่ได้สมัครอันเนื่องมาจาก
  - (a) คิดว่ากระบวนการสมัครยุ่งยาก/ไม่กล้าติดต่อหน่วยราชการ
  - (b) ไม่มีเวลา
  - (c) เอกสารไม่ครบ / ไม่มีเงินเปิดบัญชี
  - (d) ไม่แน่ใจว่าตนเองมีสิทธิหรือไม่
  - (e) กลัวจะได้เงินล่าช้า

- ไม่มีประเทศใดในโลกที่ใช้ นโยบายช่วยเหลือเฉพาะคนจนสามารถลดอัตราการตกหล่นคนจนต่ำกว่า 20% (หลายประเทศสูงถึง 50-80%) แสดงว่า **การคัดกรองโดยไม่ตกหล่นคนจนเลยเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้หรือยากมาก**
  - แม้จะมีความพยายามใช้เทคโนโลยีใหม่ เช่น big data, biological screening
- ทำให้ 32 ประเทศเปลี่ยนมาใช้แนวทางให้เงินอุดหนุนถ้วนหน้า เพราะ**มีเพียงการให้ถ้วนหน้าเท่านั้นจึงจะทำให้อัตราการตกหล่นเหลือ 2-3% หรือกระทั่ง 0%**
  - โดยยอมรับการใช้งบประมาณสูงกว่าของการให้ถ้วนหน้า
- **ข้อควรระวัง**
  - ความพยายามในการทำให้กระบวนการคัดกรองเข้มงวดขึ้น (hard targeting) แม้จะทำให้ inclusion error ลดได้ แต่จะทำให้คนจนตกหล่นมากขึ้น
    - เช่น การให้ปลั๊กอบต.ลงนาม การให้ต้องมีบัตรคนจน ทำให้กลุ่มเป้าหมายเข้าถึง โครงการเงินอุดหนุนฯ ยากขึ้น

1. **การยอมรับและสนับสนุนจากหน่วยงานหลักมีความสำคัญอย่างยิ่ง (Institutional buy in and set up is very important)**
  - เกิดระบบการติดตามและประเมินผล (Monitoring and Evaluation) เกี่ยวกับนโยบายเงินอุดหนุนเด็ก (CSG) จากกระทรวงพัฒนาสังคมฯ (MSDHS) อีกทั้งยังเป็นนโยบายหลักภายใต้คณะกรรมการพัฒนาการเด็กและเยาวชนแห่งชาติ (NCYDC)
  - ผลสำเร็จและความคืบหน้าของนโยบายเงินอุดหนุนเด็กถูกนำกลับมาใช้เป็นนโยบายของคณะกรรมการพัฒนาการเด็กและเยาวชนแห่งชาติ (NCYDC)
2. **การประเมินควรมีความเป็นอิสระและน่าเชื่อถือ (Independence and Rigorous Evaluation)**
  - ความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานขับเคลื่อนหลัก ประกอบด้วย UNICEF สสส. TDRI and EPRI
  - ฐานความน่าเชื่อถือ จากการปรึกษาหารือร่วมกับหน่วยงานหลัก เพื่อสร้างทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจน (clear Theory of Change)
3. **การใช้ผลการประเมินเพื่อช่วยพัฒนาปรับปรุงการตัดสินใจเชิงนโยบาย (Use of Results for Informing Policy Decision)**
  - การขยายผลเชิงนโยบาย (Policy expansion)
  - มีการหารือระหว่างหน่วยงานภาครัฐเพื่อขยายนโยบายเงินอุดหนุนเด็ก ไปสู่เด็กทุกคนอย่างทั่วหน้าที่มีอายุ 6 ปีหรือต่ำกว่า