

## บทที่ 2

### ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่อง ค่าใช้จ่ายกับการบริโภคความรู้ จะศึกษาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย ดังนี้

1. การบริโภคและความรู้
2. การลงทุนในการศึกษา
3. ค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาและต้นทุนของการศึกษา
4. ความยากจนและหนี้สิน
5. การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา

#### 1. การบริโภคและความรู้

ในงานศึกษาทางสังคมวิทยาการศึกษา ของ Peter Jarvis (2000) เรื่อง “Globalization, the Learning Society and Comparative Education” (pp.72 - 85) ตีพิมพ์ใน Stephen J. Ball, (ed.) 2004. *Sociology of Education* ได้ศึกษาไว้อย่างน่าสนใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างการศึกษากับสังคมทุนนิยมหรือสังคมบริโภค และการศึกษาในฐานะเป็นความรู้และเป็นสินค้า โดยที่ ปีเตอร์ ได้ให้ภาพทางประวัติศาสตร์ว่า สังคมบริโภคของยุโรปเริ่มต้นมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 ความจริงและความงามทางอุดมคติที่เคยนึกฝันไว้โดยเฉพาะการคิดฝันในยุคโรแมนติกได้ให้กำเนิดลัทธิบริโภคนิยมใหม่ ความพึงพอใจกลายเป็นวิถีชีวิตที่สำคัญ(Peter Jarvis, 2000:80) ดังนั้นความปรารถนาที่จะมีความสุขกับสิ่งสร้างสรรค์ของจิตใจเหล่านั้น กลายเป็นพื้นฐานเพื่อการบริโภคปรากฏการณ์ใหม่ ๆ นี้ กล่าวอีกนัยหนึ่งว่า เศรษฐกิจการตลาดจะเกิดไม่ได้ถ้าไม่มีผู้บริโภคที่ต้องการซื้อสินค้าที่ผลิตขึ้นมา การโฆษณากระตุ้นความปรารถนา การโฆษณาแสดงบทบาทในการสร้างความพึงพอใจที่เต็มไปด้วยจินตนาการ การเรียนรู้กลายเป็นเรื่องน่าอภิรมย์

การเรียนรู้ก็คือการศึกษาในความคิดของผู้คนในสังคม พวกเขามักจะเห็นชีวิตในวัยเรียนว่าเป็นช่วงเวลาที่ไม่น่าอภิรมย์ มีกำแพงหรืออุปสรรคมากมายและจะต้องเรียนให้สูงขึ้นเรื่อยๆ และผู้ใหญ่หรือพ่อแม่ก็อยากทำให้อุปสรรคเหล่านี้หมดไปจากลูก ๆ ของเขา ในอังกฤษการเรียนรู้ได้แยกออกจากการศึกษาในสถาบันการศึกษา การเรียนรู้กลายเป็นอะไรที่น่าสนุก และนี่กลายเป็นสิ่งที่ทันสมัยมากในอังกฤษขณะนั้น นับตั้งแต่อังกฤษมีมหาวิทยาลัยเปิดเกิดขึ้น ผู้ที่อยากเรียนไม่ต้องไปโรงเรียน พวกเขาเพียงแค่อ่านหนังสือ ดูโทรทัศน์ที่บ้าน ฟังวิทยุ จะไปหาใครหรือพูดกับใครก็ได้ตามที่ต้องการ มหาวิทยาลัยได้สร้างตลาดสินค้าและอื่น ๆ ตามมา สิ่งสำคัญคือมหาวิทยาลัยเปิดได้

เคลื่อนย้ายการศึกษาผู้ใหญ่ออกจากโรงเรียนสู่สังคมบริโกล ปัจจุบันได้เกิดสภาพที่เป็นไปได้ว่า ผู้คนเรียนรู้ทุกอย่างตามที่อยากรู้ ด้วยการซื้อคอมพิวเตอร์ที่มีระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตมาไว้เป็นของตัวเอง คู่มือที่สนรายการศึกษา ซื่อหนังสือที่เป็นการเรียนรู้ด้วยตัวเอง หรือแม้กระทั่งการซื้อหลักสูตรการเรียนรู้ด้วยตนเอง (Self-directed learning courses) คนที่จะขายความรู้เหล่านี้ไม่ใช่สถาบันการศึกษาอย่างที่เคยเป็น แต่สถาบันการศึกษากลับต้องเป็นฝ่ายที่เดินเข้าหาสินค้าเหล่านี้เพื่อที่จะได้มีข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัยทุกวินาทีที่มีการเปลี่ยนแปลงในโลกปัจจุบัน ดังนั้นประชาชนจะต้องเลือกไม่ใช่เพียงแต่ว่ารายการไหนที่ควรที่จะดูเท่านั้น แต่สิ่งอะไรที่จะทำให้พวกเขาเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ดีกว่าด้วย

ปีเตอร์ อังแนวกิดของนักสังคมวิทยาชาวฝรั่งเศส ชื่อ P. Bourdieu ชื่อว่า “ความรู้กลายเป็นสิ่งสำคัญ ความรู้เป็นสินค้าชนิดใหม่ คุณค่าทางสังคมและวัฒนธรรมของผู้คนและวิธีที่จะใช้ให้เกิดประโยชน์ นี่เป็นประเด็นที่ทำให้เห็นว่าผู้คนได้ปรับวิธีการเรียนรู้สู่การบริโกลและได้สรรสร้างให้เป็นวิถีชีวิตเสียแล้ว กลุ่มคนชั้นล่าง คนชั้นกลางระดับล่าง เศรษฐีใหม่ บริโกลหนังสือ นิตยสารทางวัฒนธรรม หนังสือพิมพ์ หนังสือ โทรทัศน์ รายการทางวิทยุ และอื่น ๆ ที่จะย้ายหรือแสดงให้เห็น หรือยกระดับตัวเอง หากการทำให้ตัวเองเปลี่ยนแปลง วิธีที่จะทำให้ตนเองมีไลฟ์สไตล์ที่เต็มเปี่ยม ปฏิเสธไม่ได้เลยว่าทั้งหมดล้วนเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกัน ผู้คนก็จะค้นหาความเหมาะสมและสัญญาณที่สร้างความชอบธรรมให้กับกิจกรรมการบริโกลของพวกเขาเหล่านั้น” (Peter Jarvis, 2000:81)

การผลิตความรู้กลายเป็นอุตสาหกรรม การสร้างความปรารถนาให้ผู้คนอยากเรียนรู้ที่จะเป็นคนทันสมัย ไม่ด้าหลังจึงเกิดขึ้น การสื่อสารเป็นเรื่องของสาธารณะ ที่บรรจุอยู่ในทุก ๆ รูปแบบของการ โอนถ่ายข้อมูล แต่การเรียนรู้ยังคงเป็นเรื่อง/กิจกรรมของปัจเจกที่มีความเป็นส่วนตน ความรู้กลายเป็นความรู้ของบุคคลคนนั้น ปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นจากการเรียนรู้ที่เป็นส่วนตน ก็คือว่า รูปลักษณะหนึ่งของการตลาดคือการบริโกลต้องเป็นประเด็นสาธารณะ “เป็นการบริโกลที่ใคร ๆ ก็ต้องเห็น” (Peter Jarvis, 2000:82 ) ดังนั้น จึงเกิดการเสนอให้คุณภาพการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ในส่วนตนได้กลายเป็นกิจกรรมของสถาบันการศึกษา

ปีเตอร์ สรุปไว้ว่า ในสังคมการเรียนรู้ การศึกษาเป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น จากแนวคิดที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่า ประเด็นแรกเป็นเรื่องการศึกษา/เรียนรู้ ประเด็นสองเป็นเรื่อง learning-based นานมาแล้วที่นักวิชาการมองว่าการศึกษาเป็นเรื่องของการผูกขาด การควบคุมการเรียนรู้ของรัฐที่มีต่อประชาชน กล่าวคือแสดงออกในฐานะเป็นกลไกของรัฐ เป็นสถาบันสาธารณะ และเป็นหน่วยของการผลิตซ้ำทางวัฒนธรรมและสังคม ในทางตรงกันข้าม การเรียนรู้เป็นเรื่องของปัจเจกหรือความเป็นส่วนตนมาก มีการควบคุมน้อยมาก การศึกษาอาจจะได้รับการมองว่าเป็นรูปแบบการเรียนรู้ที่เป็นสถาบัน แต่ในสังคมเรียนรู้ มีวิธีการที่หลากหลายมาก ๆ ที่จะเข้าถึงการเรียนรู้

## 2. การลงทุนในการศึกษา

นักเศรษฐศาสตร์มักจะมองว่า คนเป็นทรัพยากรและเป็นทุนสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ รัฐบาลที่ต้องการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องให้ความสำคัญกับการลงทุนทางการศึกษา คนที่มีการศึกษาจะสามารถพัฒนาประเทศได้ดีกว่าคนที่ขาดการศึกษา ทั้งนี้ แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่วิเคราะห์ในเรื่องการลงทุนและผลตอบแทนพิจารณาเห็นว่า ทุนในรูปของคน (Human-capital) จำเป็นต้องมีค่าใช้จ่ายในการศึกษาซึ่งเป็นการลงทุนที่สำคัญ

ในการศึกษา เรื่อง “อัตราผลตอบแทนที่เปลี่ยนแปลงในการลงทุนในการศึกษา” ของ ศุภชัย พานิชภักดิ์ (2519) นั้น เขาเชื่อว่าความคิดที่ทำให้การศึกษาเป็นการสร้างทุนในรูปของคนเริ่มมีมาราว 200 ปี โดยอ้างอิงแนวคิดของ Adam Smith ที่เสนอว่า การให้การศึกษาจะต้องเสียค่าใช้จ่ายมากมายทั้งในรูปแรงงานและเวลา ผู้ที่ได้รับการศึกษาแล้วเปรียบเสมือนกับเครื่องจักรราคาแพงผู้ที่ได้รับการศึกษาจะสามารถประกอบกิจการที่ยุ่ยากกว่า และด้วยประสิทธิภาพเหนือกว่าผู้ที่ไม่ได้รับการศึกษา (ศุภชัย พานิชภักดิ์, 2519 : 190) ซึ่งในการนี้ก็จะทำให้เกิดผลกำไรเช่นเดียวกันกับผลกำไรต่อทุนในแบบอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม ก็มีนักเศรษฐศาสตร์หลายคนที่ไม่เห็นด้วยกับแนวคิดของ Adam Smith ที่การวัดความมั่งคั่งของประเทศจะรวมเอาทักษะความรู้เข้าไปด้วย แต่กระนั้น แนวคิดที่เห็นคล้ายกันคือการศึกษาแก่ผู้คนเป็นการลงทุนเพื่ออนาคต

ตามหลักพื้นฐานในการวัดทุนในรูปของคนจะกระทำกันใน 2 วิธีคือ วิธีแรก เป็นวิธีต้นทุนประกอบไปด้วยการประมาณต้นทุนที่แท้จริงทั้งหมดที่ใช้ในการผลิตผู้ที่ได้รับการศึกษา วิธีที่สองประกอบด้วยการวัดค่าปัจจุบันของกระแสรายได้ในอนาคตของผู้ที่ได้รับการศึกษา ในวิธีแรกจะมีประโยชน์น้อย เนื่องจากว่าไม่จำเป็นที่จะต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนการผลิตกับคุณค่าของผลผลิต นอกจากนั้น การที่แยกไม่ออกระหว่างการอุปโภคบริโภคกับการลงทุนในการศึกษา ทั้งค่าเสื่อมราคา ค่ารักษาสั่งสึกหรอในการผลิตเป็นสิ่งที่วัดได้ยาก จึงทำให้วิธีวัดต้นทุนไม่เป็นที่นิยม วิธีที่สองจึงได้รับการยอมรับมานานนับร้อยปี (ศุภชัย พานิชภักดิ์, 2519 : 191 )

ประเด็นที่น่าสนใจที่นักเศรษฐศาสตร์เห็นตรงกันคือ การลงทุนการศึกษาเป็นการทำเพื่ออนาคต มิใช่ปัจจุบัน ส่วนของการอุปโภคการศึกษาปัจจุบัน (Current consumption) ในการศึกษา มีอยู่น้อย และส่วนของการอุปโภคในอนาคตมีอยู่มาก กล่าวคือ เรามองการศึกษาเป็นสินค้าอุปโภคที่คงทน (Durable consumer good) ซึ่งผู้ซื้อคาดว่าจะใช้บริการของสินค้าในอนาคต ลักษณะที่เป็น การอุปโภคของการศึกษาจะเป็นลักษณะของการมองไปข้างหน้ามากกว่า และเป็นลักษณะการลงทุนมากกว่าการบริโภค

ในงานศึกษาของ ศุภชัย พานิชภักดิ์ได้ชี้ให้เห็นอีกว่า สำหรับในประเทศกำลังพัฒนา เมื่อเราพิจารณาว่า หากแม้ว่าการศึกษาสำหรับบางคนอาจจะไม่ช่วยให้มีการเพิ่มการอุปโภคบริโภค ที่เป็นผลจากการศึกษานี้ในอนาคต แต่การที่การศึกษาสามารถเปลี่ยนแปลงอุปนิสัยในการทำงาน และในการครองชีพไปในทางที่ มีวินัย รู้จักประหยัด ก็อาจจะนับได้ว่า เป็นการเพิ่มพูนคุณภาพ ของสต็อกของคนที่เป็นประชากรของประเทศ ในแง่นี้ เท่ากับว่าการศึกษาเป็นการลงทุนอย่างหนึ่ง และยอมรับว่า นักเศรษฐศาสตร์จะมองการลงทุนแตกต่างจากนักการศึกษา

ประเด็นที่พิจารณาตามมาก็คือ อัตราผลตอบแทนต่อการลงทุนในการศึกษามีอยู่ 2 ประเภท คือ อัตราผลตอบแทนส่วนบุคคลและอัตราผลตอบแทนต่อสังคม

ในกรณีแรก รายได้ที่ใช้คำนวณผลตอบแทนไม่รวมภาษีรายได้ ส่วนต้นทุนรวมค่าใช้จ่ายส่วนบุคคลและรายได้ที่เสียไป ถ้าหากว่าเราคิดว่าการได้รับการศึกษาเพิ่มเติมจากการศึกษาภาคบังคับ นับเป็นการอุปโภค ราคาของการศึกษานี้ต่อบุคคลจะเป็นเพียงค่าใช้จ่ายในการที่จะอยู่ในโรงเรียนต่อ เท่าที่เป็นผลรวมค่าเล่าเรียนและรายได้ที่เสียไป (หรือรายได้ที่เสียไปเท่านั้น ในกรณีที่เป็นโรงเรียน ของรัฐ) ความคิดของพ่อแม่ที่คำนึงถึงโอกาสที่เด็กจะหางานทำต่อไปได้ในอนาคต “ราคา” ของการศึกษาจะหมายถึงการเปรียบเทียบระหว่างต้นทุนและผลตอบแทนของการศึกษาเพิ่มเติมกับ ต้นทุนและผลตอบแทนของการลงทุนในรูปแบบอื่น ๆ (ศุภชัย พานิชภักดิ์, 2519 : 194)

ในกรณีที่สองนั้น คือการมองว่าการศึกษาอยู่ในมือของรัฐเป็นส่วนใหญ่ และค่าใช้จ่าย ส่วนใหญ่ในการให้การศึกษาตกอยู่กับรัฐบาล แนวนโยบายในด้านการลงทุนในการศึกษาจึงควร สัมพันธ์กับอัตราผลตอบแทนต่อสังคมมากกว่าอัตราผลตอบแทนส่วนบุคคล อัตราผลตอบแทนต่อ สังคมใช้รายได้ก่อนเก็บภาษีเป็นผลตอบแทนและใช้ค่าใช้จ่ายทั้งหมด เป็นต้นทุนในการคำนวณ ศุภชัย ยังชี้ว่า อัตราผลตอบแทนเฉลี่ยต่อการลงทุนในแบบกายภาพและการศึกษา ในประเทศที่ พัฒนากับกำลังพัฒนา ปรากฏว่า การลงทุนในรูปของคนในประเทศกำลังพัฒนาให้อัตราผลตอบแทน ที่สูงกว่าการลงทุนประเภทเดียวกันในประเทศที่พัฒนาแล้ว และในประเทศกำลังพัฒนาการลงทุน ในรูปของคนยังให้ผลตอบแทนสูงกว่าการลงทุนในทุนกายภาพ ซึ่งชี้ชัดว่า ความสำคัญของคนใน รูปของคนในประเทศกำลังพัฒนาจะลงทุนสูงกว่า

ในการศึกษาที่ศุภชัย พานิชภักดิ์เสนอไว้จะเน้นที่การลงทุนเพื่อการศึกษาและเพื่อนำมา คำนวณในเรื่องของผลตอบแทนในเรื่องของการกำหนดอัตราค่าจ้างสำหรับผู้จบการศึกษาใน ระดับต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ก็เป็นการศึกษาในด้านที่ตอบคำถามของภาครัฐและเชิงมหภาค ยังไม่มี การศึกษาถึงในระดับปัจเจกในฐานะที่เป็นคนลงทุน ดังนั้น จำนวนค่าใช้จ่ายจริงจึงยังไม่ปรากฏให้ เห็น

### 3. ค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาและต้นทุนของการศึกษา

มีการศึกษาเรื่องต้นทุนในการศึกษาอยู่หลายเรื่อง ส่วนใหญ่จะพูดถึงต้นทุนที่รัฐหรือภาครัฐและเอกชนต้องคำนึงถึง ไม่มีการศึกษาต้นทุนที่ครอบคลุมเรื่องค่าใช้จ่ายส่วนตัว ต้นทุนในภาครัฐที่เกี่ยวกับการศึกษามักจะดูกันที่ ค่าใช้จ่ายต่อหัวของโรงเรียนประเภทต่าง ๆ เช่นตัวอาคาร สถานที่ รายรับรายจ่าย ครู นักเรียน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาด้านทุนมักจะต้องคำนึงอยู่ 3 มิติ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2535: 11 - 13) กล่าวคือ

ต้นทุนของสถาบันหรือผู้ให้บริการประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายทั้งในส่วนที่ได้รับจากเงินอุดหนุนจากงบประมาณ หรือเงินรายได้ ที่อยู่ในหมวดค่าเงินเดือน ตอบแทน ค่าจ้าง ค่าวัสดุ ค่าใช้สอย สาธารณูปโภค และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ รวมไปถึงต้นทุนทรัพย์สินต่าง ๆ ที่ดิน อาคาร อุปกรณ์ต่าง ๆ

ค่าใช้จ่ายของผู้รับบริการทางการศึกษาหรือค่าใช้จ่ายส่วนตัวของนักเรียน ประกอบด้วย ค่าเล่าเรียน ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าหนังสือ ค่าพาหนะในการเดินทาง ค่าเครื่องแต่งกาย ค่ากิจกรรมต่าง ๆ และ อุปกรณ์ประกอบการเรียนทุกชนิด

ค่าเสียโอกาสของนักเรียน เป็นการคิดค่าเสียโอกาสในการทำงานเพื่อสร้างรายได้ แต่ในการศึกษาภาคบังคับ ผู้เสียโอกาสจะไม่สามารถทำงานได้ ดังนั้นประเด็นนี้จึงมักคิดเป็นส่วนที่ต่ำมาก

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้ศึกษาถึงค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี เพื่อคำนวณและประมาณค่าใช้จ่ายเพื่อเตรียมงบประมาณให้เหมาะสมและเพียงพอสำหรับการจัดการศึกษาและการพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน ค่าใช้จ่ายที่งานศึกษานี้พิจารณา คือ

1. ค่าใช้จ่ายเพื่อการจัดการศึกษาจะขึ้นอยู่กับ นโยบายในการให้การอุดหนุนแก่ผู้เรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานว่า จะครอบคลุมระดับการศึกษาใดบ้าง และจะให้การอุดหนุนผู้เรียนในระดับการศึกษาต่าง ๆ เป็นสัดส่วนเท่าใดของค่าใช้จ่ายต่อหัว ซึ่งนโยบายจะมีผลต่อจำนวนผู้เข้าเรียนในระดับการศึกษาต่าง ๆ ด้วย เนื่องจากการให้การอุดหนุนแก่ผู้เรียนจะทำให้มีผู้เข้าเรียนเพิ่มมากขึ้น
2. ค่าใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ประกอบด้วย การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ตลอดชีวิต การปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษา การประกันคุณภาพและการประเมินมาตรฐานการศึกษา

3. ค่าใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการ การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการตามนัยของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2545 ส่วนหนึ่งจะมาจากการเกลี้ยครูให้มีอัตราส่วน ครู : นักเรียน ตามเกณฑ์ที่กำหนด (1 : 25) การเพิ่ม

ประสิทธิภาพอีกส่วนหนึ่ง คือ การกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

#### 4. ประมาณการค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นเพื่อการปฏิรูปการศึกษา

ทั้งหมดที่กล่าวมาเป็นการพิจารณาค่าใช้จ่ายที่ภาครัฐจะจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา ทั้งนี้รัฐได้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ปี 2540 ที่ระบุในมาตรา 43 ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” ทั้งนี้ต้องดำเนินการภายในปี 2545 และในพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 มาตรา 10 ระบุว่า “การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกัน ในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย การจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ และสังคม การสื่อสารและการเรียนรู้ หรือ มีร่างกายพิการ หรือ หูพดพิการ หรือ บุคคลซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้ หรือ ไม่มีผู้ดูแล หรือ ค่อยโอกาส ต้องจัดให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ”

กระทรวงศึกษาธิการร่วมกับสำนักงานประมาณ ได้ศึกษาค่าใช้จ่ายรายหัวนักเรียนโดยนำเสนอการคำนวณค่าใช้จ่ายพื้นฐาน เพื่อการอุดหนุนค่าใช้จ่ายรายหัวแก่นักเรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปี 2546 ในการคำนวณค่าใช้จ่ายดำเนินการและเป็นฐานในการประมาณการงบประมาณ การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน, 2547:14 - 17) โดยยึดหลักดังนี้

1. ระดับประถมศึกษา ใช้ค่าใช้จ่ายรายหัวของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นหลักในการคำนวณ ซึ่งประกอบด้วย ค่าวัสดุการศึกษา ค่าซ่อมครุภัณฑ์ ค่าซ่อมแซมสิ่งก่อสร้าง ค่าจ้างเหมาบริการ ค่าวัสดุสำนักงาน ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง วัสดุเวชภัณฑ์ ค่าหนังสือห้องสมุด ค่าวัสดุคอมพิวเตอร์ ค่าวัสดุสื่อการเรียนการสอนตามหลักสูตร ค่าใช้จ่ายในการจัดการแข่งขันกีฬา ค่าพาหนะนักเรียนไปสถานพยาบาล ค่าวัสดุดำเนินการกิจกรรมพัฒนาการเรียนการสอน ค่าเครื่องเขียน

2. ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ใช้ค่าใช้จ่ายรายหัวของกรมสามัญศึกษาเป็นหลักในการคำนวณ ซึ่งประกอบด้วย ค่าวัสดุการศึกษา ค่าซ่อมแซมครุภัณฑ์ สิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะ วัสดุสำนักงาน งานบ้าน งานครัว เชื้อเพลิง เวชภัณฑ์ เผยแพร่โฆษณา วัสดุหนังสือ วารสาร ตำรา คอมพิวเตอร์ สื่อ สารานุกรมโปสเตอร์และอื่น ๆ

3. ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ใช้ค่าใช้จ่ายรายหัวระดับมัธยมศึกษาตอนปลายของกรมสามัญศึกษา เป็นหลักในการคำนวณ ซึ่งประกอบด้วย ค่าวัสดุการศึกษา ค่าซ่อมแซมครุภัณฑ์

สิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะ วัสดุสำนักงาน งานบ้าน งานครัว เชื้อเพลิง เวชภัณฑ์ เผยแพร่ โฆษณา วัสดุ หนังสือ วารสาร ตำรา คอมพิวเตอร์ สื่อ สาธารณูปโภคและอื่นๆ และสำหรับมัธยมศึกษา ตอนปลายสายอาชีพ มีการสมทบเพิ่มค่าวัสดุการศึกษาให้ตามสาขา ได้แก่ ช่างอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม คหกรรม ศิลปกรรม และ เกษตรกรรม

ทั้งนี้ รัฐบาลได้กำหนดแนวคิดในการสนับสนุนการศึกษาขั้นพื้นฐานว่า เด็กทุกคนที่ เรียนในระดับการศึกษาเดียวกัน ควรได้รับการสนับสนุนเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นโรงเรียนของรัฐ หรือของเอกชน

ในการศึกษาที่เป็นการคิดต้นทุนของรัฐบาลในการอุดหนุนการศึกษา ได้ทำให้เห็นว่า ครอบครัวก็ต้องออกค่าใช้จ่ายเองเพื่อการศึกษาเช่นกัน

ในการสำรวจของ วรชัย ทองไทย (2542) เรื่องค่าใช้จ่ายในการศึกษา ได้อ้างตัวเลข จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2541) พบว่า ค่าใช้จ่ายในการศึกษาของบุตรต่อคนต่อปี ประมาณ 8,940 บาท ในขณะที่พ่อแม่มีรายได้เฉลี่ยต่อปี 79,005 บาท พ่อแม่จะใช้จ่ายสูงขึ้นเมื่อบุตร มีการศึกษาสูงขึ้น กล่าวคือ การใช้จ่ายระดับมัธยมศึกษาตอนต้นจะสูงเป็น 1.8 เท่าของค่าใช้จ่าย ระดับประถมศึกษา และค่าใช้จ่ายระดับมัธยมศึกษาตอนปลายจะสูง 1.3 เท่าของมัธยมศึกษาตอนต้น โดยเฉลี่ย

นอกจากนั้น งานสำรวจดังกล่าวยังชี้อีกว่า ค่าใช้จ่ายในโรงเรียนเอกชนจะสูงกว่า ค่าใช้จ่ายโรงเรียนของรัฐบาล โดยเฉลี่ยจะสูงเป็น 3.3 เท่า ในระดับประถมศึกษาจะสูงถึง 4 เท่า ส่วนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นจะสูง 3.1 เท่า และระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสูงกว่า 3.3 เท่า อย่างไรก็ตามจะเห็นว่า ครอบครัวที่มีบุตรเรียนอยู่ในโรงเรียนเอกชนจะมีรายได้สูงกว่าครอบครัวที่มีบุตรอยู่ในโรงเรียนรัฐบาลด้วย และยังยกตัวอย่างให้เห็นว่า ถ้าครอบครัวมีบุตรในวัยเรียน 2 คน และบุตรเรียนอยู่ในโรงเรียนประเภทเดียวกันแล้ว ค่าใช้จ่ายในการศึกษาจะประมาณ 23 % ของ รายได้ครัวเรือน ไม่ว่าจะครอบครัวนั้นจะส่งบุตรไปเรียนในโรงเรียนรัฐบาลหรือเอกชนก็ตาม (วรชัย ทองไทย, 2542 : 7)

#### 4. ความยากจนและหนี้สิน

##### ความยากจน

งานศึกษาวิจัยเรื่องความยากจน ที่ครอบคลุมทั้งประเทศคือการศึกษาของ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2544) ที่นำเสนอให้กับคณะกรรมการนโยบาย กระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น ปี 2544 ในงานวิจัยดังกล่าวได้นิยามความยากจนว่ามีได้ หมายถึงคนจนที่ขาดทุนทางเศรษฐกิจหรือด้านรายได้ในการยังชีพเท่านั้น แต่ยังคงครอบคลุมถึงความยากจนเชิงโครงสร้างที่เกิดจากความขาดทุนในหลาย ๆ ด้านที่มีผลทำให้ขาดศักยภาพในการดำรงชีวิต

ทั้งยังขาดการศึกษาหรือได้รับการศึกษาน้อย การขาดทรัพยากร ขาดที่ดินทำกินหรือที่ดินทำกินมีขนาดเล็ก การขาดการรวมกลุ่มและการมีส่วนร่วมทางการเมือง การขาดข้อมูลข่าวสารความรู้ในการประกอบอาชีพ รวมทั้งการมีภาระการพึ่งพาสูงและไม่สามารถเข้าถึงการบริการของรัฐและความช่วยเหลือต่าง ๆ ของรัฐ อันนำไปสู่ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2544 : 2)

ในการศึกษาดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2544 : 12 - 15) ได้ชี้ว่าการพิจารณาสาเหตุของความยากจน เป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนและเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่มีปัจจัยต่าง ๆ เกี่ยวข้องหลายปัจจัย ทั้งปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และระบบบริหารจัดการ

### 1. ปัจจัยทางสังคม ที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

1.1 ลักษณะทางครอบครัว ได้แก่ ครอบครัวมีขนาดใหญ่ หัวหน้าครอบครัวมีความรู้ต่ำ มีทักษะการทำมาหากินน้อย สมาชิกในครอบครัวขาดการศึกษาและขาดทักษะในการทำมาหากิน สมาชิกครอบครัวมีปัญหาสุขภาพ เช่น พิการหรือเจ็บไข้ได้ป่วย ซึ่งจะเป็นอุปสรรคในการประกอบอาชีพและหารายได้ เป็นต้น ดังนั้นครอบครัวที่มีองค์ประกอบเหล่านี้ มักเป็นครอบครัวที่ยากจน

1.2 การศึกษาต่ำและขาดทักษะในการประกอบอาชีพ คนจนส่วนใหญ่มีการศึกษาต่ำ มีความรู้ต่ำ มีทักษะในการประกอบอาชีพน้อย ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาศักยภาพของตนเองให้สูงขึ้น และสร้างทางเลือกใหม่ในการประกอบอาชีพ จึงทำให้คนจนขาดโอกาสในการมีงานทำและรายได้ที่ดี

1.3 การขาดโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร คนยากจนโดยเฉพาะคนจนในชนบทและท้องถิ่นห่างไกล มักขาดโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่จะเป็นประโยชน์ในการประกอบอาชีพ โดยเฉพาะการขาดข้อมูลข่าวสารด้านราคาผลผลิต เทคโนโลยีการผลิต ความต้องการผลผลิตของท้องตลาดและสภาพดินฟ้าอากาศที่มีผลต่อผลผลิต การขาดข้อมูลข่าวสารดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการผลิตสินค้าที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด หรือเกิดความผิดพลาดในกระบวนการตัดสินใจ อันนำไปสู่ความล้มเหลวในการประกอบอาชีพ

1.4 ทัศนคติและกระบวนการทางสังคมต่อคนจนเป็นไปในทางลบ คนจนมักถูกละเลยและถูกกีดกันจากสังคม จึงขาดโอกาสการมีส่วนร่วมทางสังคม ขาดอำนาจในการต่อรองและขาดโอกาสในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง คนจนจึงต้องตกอยู่ในสภาวะยากจนต่อไป

1.5 วัฒนธรรมการบริโภคที่เน้นค่านิยมด้านวัตถุ จากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและสื่อสารมวลชนได้ส่งผลให้ข้อมูลข่าวสารกระจายไปอย่างกว้างขวางและรวดเร็ว ประกอบกับ

ระบบการศึกษาของไทยให้แต่ความรู้แต่ไม่ได้สร้างปัญญาให้คนรู้จักวิเคราะห์คิดเองทำเอง จึงทำให้คนไทยเกิดลัทธิบริโภคนิยมที่เกิดจากการเอาอย่างและมีค่านิยมหลงใหลในวัตถุ โดยตกอยู่ในกระแสของการโฆษณาโดยผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในรูปแบบต่าง ๆ ดังนั้นคนที่อยากได้อะไรก็อยากบริโภคเหมือนคนอื่นแต่ตนเองมีรายได้ก็น้อย จึงมักจะถูกระตุ้นให้ใช้จ่ายเกินตัว อันนำไปสู่การมีหนี้สินล้นพ้นตัว ตกอยู่ในวังวนของความยากจน

## 2. ปัจจัยทางเศรษฐกิจ

2.1 นโยบายการพัฒนาที่ผ่านมาจากความสมดุลและส่งผลกระทบต่อคนจน การพัฒนาประเทศในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาเกือบ 40 ปี มุ่งเน้นความเจริญเติบโตเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการพัฒนาอุตสาหกรรมที่พึ่งพาวัตถุดิบและเทคโนโลยีจากต่างประเทศ รวมทั้งอาศัยฐานทรัพยากรและแรงงานภาคชนบท โดยไม่ได้คำนึงถึงการสูญเสียต้นทุนทางสังคม และทรัพยากรธรรมชาติเท่าที่ควร ซึ่งเป็นสาเหตุทำให้มีการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมท้องถิ่น จากการผลิตเพื่อการยังชีพในครัวเรือน เป็นการผลิตเพื่อการค้า อันนำไปสู่ปัญหาการทำลายฐานทรัพยากรท้องถิ่น และความล้มเหลวของเกษตรกรในการจัดการเกษตรและการทำมาหากิน ทำให้เกษตรกรจำนวนมากต้องอยู่ในภาวะยากจนและมีสภาพเป็นแรงงานรับจ้าง

2.2 ความเหลื่อมล้ำของการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานและบริการสังคม ที่ไม่เท่าเทียมกัน การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานและบริการทางสังคมส่วนใหญ่เกิดขึ้นในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และในเขตเมืองใหญ่ ๆ ดังนั้นความเจริญจึงกระจุกตัวอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว ทำให้เขตชนบทยังคงมีความล้าหลัง และเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาระหว่างชนบทกับเมือง ระหว่างภูมิภาค และเกิดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ระหว่างกลุ่มคนในสังคม

2.3 ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ มีผลต่อความอยู่ดีกินดี และช่องทางหากินของคนจน ทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญต่อการผลิตภาคเกษตร อุตสาหกรรม และบริการ การพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมาได้นำทรัพยากรธรรมชาติทั้ง ดิน น้ำ ป่าไม้ และทรัพยากรน้ำไปใช้อย่างต่อเนื่อง ขาดความระมัดระวัง และไม่มีการฟื้นฟูอย่างจริงจัง ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติร่อยหรอและเกิดความเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็ว รวมทั้งก่อให้เกิดปัญหาในระบบนิเวศวิทยาและสิ่งแวดล้อม อันนำไปสู่สาเหตุที่ทำให้ต้นทุนการผลิตสูงและการขาดแคลนที่ดินทำกิน ซึ่งส่งผลกระทบต่อการประกอบอาชีพของคนจน

2.4 การขาดโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุน เงื่อนไขการให้บริการสินเชื่อของธนาคารและสถาบันการเงินทั้งของภาครัฐและเอกชน ยังเป็นอุปสรรคที่คนจนไม่สามารถเข้าถึงแหล่งสินเชื่อในระบบได้อย่างทั่วถึง จึงต้องอาศัยสินเชื่อระบบซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยสูง ทำให้คนจนไม่สามารถหลุดพ้นจากภาระหนี้สินได้ ต้องตกอยู่ในวัฏจักรของความยากจน

### 3. ปัจจัยด้านระบบบริหารจัดการ

3.1 กลไกทางกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ ยังเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการพัฒนาเชิงพื้นที่ซึ่งมิได้ปรับแก้ให้สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เช่น กลไกกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ไม่เอื้อให้คนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ แต่ผู้มีอำนาจต่อรองที่สูงกว่ากลับเป็นผู้มีโอกาสได้ครอบครองทรัพยากร ผู้ที่ด้อยโอกาสในสังคมและคนยากจน จะมีโอกาสในการครอบครองทรัพยากรน้อยมากหรือไม่มีเลย ซึ่งทำให้คนจนต้องอยู่ในฐานะเสียเปรียบ และก่อให้เกิดช่องว่างหรือความเหลื่อมล้ำทางสังคมมากขึ้น

3.2 การแก้ไขปัญหาความยากจนในเมืองและชนบทมีลักษณะแยกส่วน การบริหารจัดการภาครัฐยังขาดความสัมพันธ์ระหว่างแผนงาน แผนเงิน แผนคน และขาดความเชื่อมโยงกับการพัฒนาเชิงพื้นที่ ทำให้การบริหารจัดการที่ยึดหลักพื้นที่ ภารกิจ และการมีส่วนร่วม (Area, Functions and Participation) ไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ และการจัดสรรงบประมาณจึงไม่สามารถจัดสรรลงสู่กลุ่มเป้าหมายคนจนได้อย่างสอดคล้อง ตามสภาพปัญหาในแต่ละพื้นที่ และท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3.3 การบริหารจัดการในการแก้ไขปัญหาความยากจน ภาครัฐไม่ได้ส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง การดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจนมีลักษณะเป็นรายสาขา และเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เฉพาะเรื่อง โดยมุ่งเน้นให้การสงเคราะห์และจัดสวัสดิการช่วยเหลือแก่คนจนและคนด้อยโอกาสในสังคม มากกว่าการมุ่งแก้ปัญหาพื้นฐานเชิงโครงสร้าง รวมทั้งภาครัฐขาดการส่งเสริมให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างจริงจัง ตลอดจนขาดการผนึกกำลังในการพัฒนาแก้ไขปัญหาและติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การแก้ไขปัญหาความยากจนจึงไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

#### สถานการณ์ความยากจน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2544 : 2 - 4) กำหนดนิยามและความหมายของความยากจนและคนจน โดยมีกรอบแนวคิดในการพิจารณาปัญหาความยากจนมีมิติที่หลากหลายและครอบคลุมทั้งมิติในด้านรายได้และมิติอื่นที่มีใช้รายได้ ซึ่งเกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตและโอกาสในการเข้าถึงบริการสังคมและทรัพยากรต่าง ๆ ได้แก่

#### ความยากจนด้านรายได้

1. เมื่อพิจารณาถึงภาวะความยากจน โดยอาศัยเกณฑ์เส้นความยากจน (Poverty line) พบว่า ในช่วงสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535 - 2539) มีสัดส่วนคนจนร้อยละ 11.4 ของประชากรทั้งประเทศ หรือมีจำนวน 6.8 ล้านคน แต่หลังจากวิกฤตเศรษฐกิจ สัดส่วนคนจนได้

เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 15.9 หรือ 9.9 ล้านคนในปี 2542 และร้อยละ 15.0 หรือ 9.3 ล้านคน ในช่วง 2 ไตรมาสแรกของปี 2543 ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า ความยากจนในครึ่งปีแรกของปี 2543 ลดลงเมื่อเทียบกับปี 2542 ทั้งนี้ น่าจะเป็นผลจากการขยายตัวเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 5.8 ในครึ่งปีแรกของปี 2543 จากร้อยละ 4.2 ในปี 2542 ขณะเดียวกันรายได้ต่อหัวของประชากรก็เพิ่มสูงขึ้นในช่วงเวลาเดียวกัน

การวัดความยากจนโดยใช้เส้นความยากจน มีประเด็นสำคัญสรุปได้ ดังนี้

(1) พื้นที่ชนบทมีปัญหาความยากจนมากที่สุด โดยสัดส่วนคนจนในเขตชนบทเพิ่มจากร้อยละ 92.1 ของคนยากจนทั่วประเทศ ในปี 2539 เป็นร้อยละ 92.8 ในปี 2543 ซึ่งคนจนส่วนใหญ่ยังคงกระจุกตัวอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนเกินกว่าร้อยละ 60 ของคนยากจนทั้งหมด โดยในปี 2543 คนยากจนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีสัดส่วนร้อยละ 62.0 ในขณะที่ภาคเหนือมีเพียงร้อยละ 19.7 ภาคใต้ร้อยละ 10.5 ภาคกลางร้อยละ 7.0 และกรุงเทพฯ และปริมณฑลร้อยละ 0.8

(2) คนยากจนส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร โดยในปี 2543 คนยากจนที่เป็นเกษตรกรมีจำนวน 5.1 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 54.6 ของคนยากจนทั้งหมด รองลงมาจะเป็นแรงงานเกษตรมีจำนวน 1.58 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 16.9 ส่วนที่เหลือประกอบอาชีพนอกภาคเกษตร จำนวน 2.66 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 28.5

(3) เมื่อพิจารณาปัญหาความยากจน กับขนาดการถือครองที่ดินของครัวเรือนเกษตรกรแล้วพบว่า ครัวเรือนเกษตรกรที่ถือครองที่ดินน้อยกว่า 5 ไร่ เป็นกลุ่มที่มีปัญหาความยากจนมากที่สุด

(4) ปัญหาความยากจนเพิ่มขึ้นตามขนาดของครัวเรือน โดยครัวเรือนที่มีสมาชิกในครัวเรือนเป็นเด็กจำนวนมากจะมีปัญหาความยากจนสูงกว่าครัวเรือนที่มีสมาชิกในครัวเรือนน้อย

2. สำหรับปัญหาการกระจายรายได้ ประเทศไทยจัดอยู่ในกลุ่มที่มีปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้สูง โดยเฉพาะหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจ การกระจายรายได้มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น โดยกลุ่มคนที่มีรายได้น้อยที่สุดหรือร้อยละ 20 ที่อยู่ต่ำสุด มีส่วนแบ่งของรายได้ประเทศลดลงจากร้อยละ 4.2 ของรายได้ระดับครัวเรือนทั้งหมด ในปี 2539 เหลือเพียงร้อยละ 3.9 ในปี 2543 ขณะที่กลุ่มคนที่มีรายได้สูงสุดหรือร้อยละ 20 ที่อยู่บนสุด มีสัดส่วนรายได้สูงขึ้นจากร้อยละ 56.7 ในปี 2539 เป็นร้อยละ 57.8 ในช่วงครึ่งปีแรกของปี 2543 ซึ่งชี้ให้เห็นถึงการกระจายรายได้ที่เป็นปัญหามากขึ้น

## สภาพปัญหาความยากจนในพื้นที่

ในงานวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2544 : 9 - 12) ได้อ้างการศึกษาของ เมธี ครองแก้วและคณะ ในปี 2543 ที่ใช้การวิเคราะห์และสังเคราะห์ความคิดเห็นจากการพูดคุยกับคนจน ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่โดยตรง หรือวิธีการศึกษาวิจัยแบบการประเมินความยากจนแบบมีส่วนร่วม (Participatory Poverty Appraisal - PPA) นับเป็นวิธีการวิจัยที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการศึกษาปัญหาความยากจน เนื่องจากสามารถสะท้อนมุมมองเกี่ยวกับปัญหาความยากจนได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม และสามารถนำมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาได้อย่างตรงเป้าหมาย ได้ชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาความยากจนในพื้นที่ต่าง ๆ ได้ดังนี้

### 1. ภาคใต้

1.1 กลุ่มคนยากจนส่วนใหญ่ ได้แก่ กลุ่มไม่มีอาชีพ หมายถึงกลุ่มที่มีหัวหน้าครัวเรือนเป็นผู้สูงอายุที่มีปัญหาสุขภาพ กลุ่มอาชีพประมงขนาดเล็ก กลุ่มทำสวนยาง ซึ่งสามารถจำแนกได้ 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่เป็นเจ้าของสวนยางขนาดเล็ก มีที่ดินถือครอง 1 - 5 ไร่ และกลุ่มรับจ้างกรีดยาง กลุ่มทำนาที่มีที่ดินในการถือครองน้อย กลุ่มอาชีพรับจ้างนอกภาคเกษตร กลุ่มผู้สูงอายุ และกลุ่มครอบครัวเดี่ยวที่มีหัวหน้าครัวเรือนเป็นหญิง

1.2 สาเหตุของความยากจน ในทัศนะของครัวเรือนที่ยากจน คือ โอกาสและความสามารถในการทำงานของหัวหน้าและสมาชิกในครัวเรือนมีน้อย เนื่องจากปัจจัยภายใน ได้แก่ สุขภาพ อายุ การศึกษา และปัจจัยภายนอก ได้แก่ ทรัพยากรธรรมชาติ ปริมาณและราคาผลผลิต ต้นทุน วัสดุอุปกรณ์ในการประกอบอาชีพ ทรัพย์สินที่มีอยู่ (บ้านและที่ดิน) ไม่เพียงพอต่อการประกอบอาชีพ อีกทั้งมีหนี้สินค้ำจ้ำงจำนวนมาก และถ้าหากครัวเรือนใดมีลูกที่ไม่ได้อยู่ในวัยกำลังแรงงานจำนวนมากจะก่อให้เกิดภาระในการเลี้ยงดูสูงแก่หัวหน้าครัวเรือน รวมถึงความประพฤติกของลูกที่ไม่ดี เช่น มีปัญหาหาเสพติดส่งผลให้มีภาระในการดูแลเพิ่มขึ้น เป็นต้น

1.3 ความต้องการในทัศนะของคนจน เกี่ยวกับวิธีการที่ทำให้สภาพความเป็นอยู่ดีขึ้น คือ ทำงานให้มากขึ้นและมีงานทำอย่างต่อเนื่อง ได้รับรายได้จากการทำงานของลูกเพิ่มมากขึ้น และสามารถปลดเปลื้องหนี้สินที่มีอยู่ได้หมด

### 2. ภาคกลาง

2.1 กลุ่มคนยากจนส่วนใหญ่ ได้แก่ ครัวเรือนที่มีสมาชิกส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง ครัวเรือนที่หัวหน้าครัวเรือนได้รับการศึกษาในระดับประถมศึกษาหรือไม่ได้รับการศึกษา ครัวเรือนที่ประกอบอาชีพหลักคือรับจ้างทำงานในท้องที่ที่มีภูมิถ้านาหรือเกษตรกรรม ครัวเรือนที่มีหนี้สินค้ำจ้ำงจำนวนมาก และครัวเรือนที่ไม่มีที่ดินถือครอง

2.2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความยากจนในทัศนะของคนยากจนในภาคกลาง ได้แก่ การขาดที่ดินทำกิน ขาดความรู้ ทักษะในการประกอบอาชีพ มีภาระในการเลี้ยงดูสูง ขาดระบบภูมิคุ้มกัน และมีความเสี่ยงสูง อาทิ ด้านการตลาดและราคาสินค้าเกษตรผันผวนขึ้นลง และราคาตกต่ำ ขาดแหล่งที่พึ่งทางการเงินเมื่อมีเหตุฉุกเฉิน หรือผลผลิตได้รับความเสียหายจากธรรมชาติ ขาดการรวมกลุ่มเพื่อช่วยกันพัฒนาและจัดสรรทรัพยากรในชนบท เป็นต้น

2.3 ความต้องการในทัศนะของคนจน เกี่ยวกับวิธีการที่ทำให้สภาพความเป็นอยู่ดีขึ้น คือ ขยันทำงานหรือหางานให้มากขึ้น ต้องการให้หน่วยงานภาครัฐและเอกชนสนับสนุนด้านทรัพยากรและความรู้ในการรวมกลุ่มอาชีพ ต้องการมีที่ดินของตัวเองเพื่อทำการเกษตร และผลผลิตทางการเกษตรมีราคาสูงขึ้น และต้องการใช้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นหลักในการดำรงชีวิต

### 3. ภาคเหนือ

3.1 กลุ่มคนยากจนส่วนใหญ่ ได้แก่ คนจนที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตัวเอง คนจนที่หาเช้ากินค่ำ คนจนสูงอายุหรือพิการซึ่งช่วยเหลือตนเองไม่ได้ และขาดผู้ดูแล หรือไร้ที่พึ่ง คนจนที่ไม่มีที่อยู่อาศัย ต้องอาศัยญาติหรือมีบ้านในลักษณะไม่ถาวร และคนจนที่มีครอบครัวใหญ่ที่มีลูกหลานอยู่ในวัยเรียน ไม่มีรายได้ ขาดปัจจัยของใช้ที่จำเป็น หรือสมาชิกในครัวเรือนติดยาเสพติด

3.2 สาเหตุความยากจนมาจากการขาดที่ดินทำกิน มีรายได้หลักที่ไม่เป็นหลักแหล่ง และไม่แน่นอน ไม่พอเลี้ยงครอบครัว อีกทั้งมีหนี้สินมาก ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย ป่าไม้ถูกบุกรุกเสื่อมโทรม รวมทั้งการขาดแคลนแหล่งน้ำ หรือประสบปัญหาน้ำท่วม นอกจากนี้ยังไม่มีโอกาสเรียนหนังสือ และขาดโอกาสฝึกทักษะงานในการประกอบอาชีพ และการรับรู้ข่าวสารภายนอก

3.3 ความต้องการในทัศนะของคนจน เพื่อทำให้มีสภาพชีวิตที่ดีขึ้น คือ มีทุนทำกินที่มั่นคง ทั้งในด้านสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ รัฐควรให้ความช่วยเหลือและส่งเสริมการฝึกอบรมอาชีพใหม่ ๆ การให้เงินกู้ยืมหรือหาแหล่งเงินให้ การปรับปรุงแก้ไขพื้นที่ในการผลิตทางการเกษตร ทั้งด้านป้องกันน้ำท่วมในฤดูฝนและสร้างที่เก็บกักน้ำไว้ใช้ในฤดูแล้ง รวมทั้งแก้ไขปัญหาระยะความอุดมสมบูรณ์ของดิน และปรับปรุงคุณภาพผลผลิตเพื่อให้ได้ราคาดี

### 4. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

4.1 กลุ่มคนยากจนส่วนใหญ่ ได้แก่ ครัวเรือนที่มีขนาดเล็ก โดยเฉพาะครัวเรือนที่อยู่คนเดียว และหัวหน้าครัวเรือนมีการศึกษาน้อย หรือไม่ได้รับการศึกษา ครัวเรือนที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยเฉพาะการปลูกข้าวและมีการเลี้ยงสัตว์เพียงเล็กน้อย ครัวเรือนที่ถือครองที่ดินทำกินน้อยกว่า 5 - 7 ไร่ ครัวเรือนที่มีสมาชิกอยู่ในวัยกำลังแรงงานย้ายถิ่นออกนอกหมู่บ้าน ทั้งชั่วคราวและถาวร และครัวเรือนที่ไม่ได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐ

4.2 ความยากจนมีสาเหตุมาจาก ครัวเรือนมีฐานะยากจนเรื้อรัง และต้องรับภาระการเลี้ยงดูพี่น้องจำนวนมาก ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตัวเองหรือมีน้อย มีการศึกษาน้อย ขาดโอกาส

ในการเข้าถึงแหล่งข้อมูลและการช่วยเหลือจากภาครัฐ ขาดผู้นำครอบครัว และมีคนพิการหรือเจ็บป่วยเรื้อรังในครัวเรือน

4.3 ความต้องการในทัศนะของคนจน คือ การเพิ่มศักยภาพให้ครัวเรือนที่ยากจนหลุดพ้นจากความยากจนได้ โดยควรปลูกจิตสำนึกในการดำเนินชีวิตแบบเศรษฐกิจพอเพียง และส่งเสริมให้มีทางเลือกในการดำรงชีวิตตาม โครงสร้างและวัฒนธรรมของครัวเรือนที่ยากจน รวมทั้งความช่วยเหลือในลักษณะสังคมสงเคราะห์ เช่น การรักษาพยาบาล การสงเคราะห์เด็กและคนพิการ การให้ทุนการศึกษา การให้เงินกู้ยืมและให้เปล่า เป็นต้น

ตัวเลขดังกล่าวข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า คนจนที่ไม่อยากจนมักจะทำให้ลูกหลานของตนมีการศึกษาที่สูงขึ้น ในขณะที่เดียวกัน การศึกษาและการกู้ยืมเพื่อการศึกษา ก็เป็นสาเหตุหนึ่งของหนี้สินและความยากจน

#### เส้นวัดความยากจน

ข้อมูลล่าสุด ที่สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2547) กำหนดความยากจนในมิติของรายได้ ในปี 2547 ดังนี้

เส้นความยากจน	1,230 บาท/คน/เดือน
สัดส่วนคนจน	12.0 % ของประชากร
จำนวนคนจน	7.5 ล้านคน

จากการศึกษาเอกสารดังกล่าวข้างต้นชี้ชัดว่า ประเด็นความยากจนมีความสัมพันธ์กับการศึกษาและค่าใช้จ่ายในครัวเรือนเรื่องการศึกษา ในด้านรายรับรายจ่ายที่ไม่สมดุล อันนำมาซึ่งหนี้สินและความยากจน จากตัวเลขของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2546 ก) ที่รายงานผลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี 2545 ภาคเหนือ ระบุไว้หลายประเด็นในเรื่องค่าใช้จ่ายในครัวเรือน ดังนี้

#### ภาคเหนือ

##### 1. จำนวนครัวเรือนในภาคเหนือ

จำนวนครัวเรือนในภาคเหนือ มีประมาณ 3,476,400 ครัวเรือน ครัวเรือนที่อยู่ในประเทศเทศบาลมีประมาณ 0.77 ล้านครัวเรือน (คิดเป็นร้อยละ 22.1) โดยมีขนาดครัวเรือนค่อนข้างเล็กคือเฉลี่ยประมาณ 3.0 คนต่อครัวเรือน ส่วนนอกเขตเทศบาล มีจำนวนครัวเรือนประมาณ 2.71 ล้านครัวเรือน (ร้อยละ 77.9) โดยมีสมาชิกในครัวเรือนเฉลี่ย 3.3 คนต่อครัวเรือน

จำนวนครัวเรือนดังกล่าวได้มาจากการคำนวณ โดยใช้ค่าคาดประมาณประชากรในเดือนกรกฎาคม 2545 ซึ่งเป็นช่วงกลางของระยะเวลาการสำรวจ (มกราคม - ธันวาคม 2545) หาดด้วยขนาดของครัวเรือนโดยเฉลี่ยที่ได้จากการสำรวจ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2546 ก :1)

## 2. รายได้ของครัวเรือนและแหล่งที่มาของรายได้

ผลการสำรวจในปี 2545 พบว่า ครัวเรือนในภาคเหนือ มีรายได้โดยเฉลี่ยประมาณเดือนละ 9,530 บาทต่อครัวเรือน หรือ 2,963 บาทต่อคน ซึ่งเป็นรายได้ประจำ (รวมรายได้ที่ไม่เป็นตัวเงิน) ประมาณร้อยละ 97.5 ที่เหลืออีกร้อยละ 2.5 เป็นรายได้ที่เป็นตัวเงินอื่น ๆ หากพิจารณาตามเขตการปกครอง พบว่า ครัวเรือนในเขตเทศบาลมีรายได้สูงกว่าครัวเรือนที่อยู่นอกเขตเทศบาลมาก คือ เฉลี่ยประมาณเดือนละ 13,952 บาท ขณะที่ครัวเรือนที่อยู่นอกเขตเทศบาล มีรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือน ประมาณเดือนละ 8,374 บาท

สำหรับแหล่งที่มาของรายได้ของครัวเรือนในภาคเหนือ นั้น พบว่า รายได้ส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 34.6 ของรายได้ทั้งสิ้น มาจากค่าจ้างและเงินเดือน ร้อยละ 18.0 มาจากกำไรสุทธิจากการทำธุรกิจส่วนตัวที่ไม่ใช่การเกษตรและร้อยละ 15.3 เป็นกำไรสุทธิจากการประกอบกิจการเกษตร ส่วนรายได้ที่ไม่เป็นตัวเงิน (รวมค่าประเมินค่าเช่าบ้านที่ครัวเรือนเป็นเจ้าของ) ประมาณร้อยละ 16.9 ของรายได้ทั้งสิ้น ที่เหลือนอกนั้นเป็นรายได้จากแหล่งอื่น ๆ เป็นที่น่าสังเกตว่า เงินที่ครัวเรือนในภาคเหนือได้รับเป็นการช่วยเหลือ (รวมเงินสงเคราะห์ บำเหน็จ บำนาญและเงินชดเชยจากการออกจากงาน) มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 11.2 ซึ่งครัวเรือนส่วนใหญ่ที่ได้รับเป็นครัวเรือนผู้ไม่ได้ปฏิบัติงานในเชิงเศรษฐกิจ เมื่อพิจารณาตามเขตการปกครอง พบว่าครัวเรือนทั้งในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาล มีรายได้หลักที่สำคัญมาจากค่าจ้างและเงินเดือน ส่วนแหล่งรายได้อันดับรองลงมาของครัวเรือนในเขตเทศบาล เป็นรายได้จากการทำธุรกิจที่ไม่ใช่การเกษตร ส่วนครัวเรือนที่อยู่นอกเขตเทศบาล มีสัดส่วนของรายได้จากการทำการเกษตรสูงกว่ารายได้จากการทำธุรกิจที่ไม่ใช่การเกษตร นอกจากนั้นยังมีรายได้ที่ไม่เป็นตัวเงิน ประมาณ 1 ใน 6 ของรายได้ทั้งสิ้นของครัวเรือน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2546 ก : 1)

หากพิจารณารายได้ของครัวเรือนตามกลุ่มสถานะทางเศรษฐกิจสังคม (กำหนดตามอาชีพและสถานภาพการทำงานของผู้มีรายได้สูงสุดในครัวเรือน) จะเห็นว่า ครัวเรือนลูกจ้างผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ นักวิชาการและนักการบริหารมีรายได้สูงกว่าอื่น ๆ คือ เฉลี่ยประมาณเดือนละ 24,639 บาทต่อครัวเรือน โดยเป็นรายได้หลักจากค่าจ้างและเงินเดือนคิดเป็นร้อยละ 76.6 ของรายได้ทั้งสิ้นรองลงมา คือ ครัวเรือนผู้ดำเนินธุรกิจของตนเองที่ไม่ใช่การเกษตรและครัวเรือนเสมียนพนักงาน พนักงานขายและให้บริการ มีรายได้เฉลี่ยประมาณเดือนละ 13,313 บาทและ 11,343 บาทต่อครัวเรือนตามลำดับ ส่วนครัวเรือนกลุ่มอื่น ๆ มีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่า 10,000 บาทต่อเดือนต่อครัวเรือน โดยเฉพาะครัวเรือนคนงานเกษตร มีรายได้เฉลี่ยเพียงประมาณเดือนละ 4,564 บาทต่อครัวเรือน โดยเป็นรายได้จากค่าจ้างและเงินเดือน คิดเป็นร้อยละ 60.5 ของรายได้ทั้งสิ้น (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2546 ก : 2)

### 3. ค่าใช้จ่ายของครัวเรือน และ ประเภทค่าใช้จ่าย

ในปี 2545 ครัวเรือนในภาคเหนือมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยประมาณเดือนละ 7,747 บาทต่อครัวเรือน (ไม่รวมค่าใช้จ่ายที่เป็นการสะสมทุน เช่น การซื้อ/เช่าซื้อบ้าน ที่ดิน และเครื่องประดับที่มีค่า เช่น เพชร พลอยต่างๆ) ครัวเรือนในเขตเทศบาล มีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อครัวเรือน ประมาณเดือนละ 10,823 บาท ขณะที่ครัวเรือนที่อยู่นอกเขตเทศบาล มีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อครัวเรือนเดือนละ 6,942 บาท (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2546 ก : 2)

เมื่อพิจารณาประเภทของค่าใช้จ่าย พบว่า ครัวเรือนในภาคเหนือมีการใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคประมาณร้อยละ 87.5 ของค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น โดยมีหมวดรายจ่ายที่สำคัญ ได้แก่ หมวดอาหารและเครื่องดื่มร้อยละ 34.6 หมวดที่อยู่อาศัยและเครื่องใช้ในบ้าน (รวมค่าเช่าบ้านที่ครัวเรือนเป็นเจ้าของ) ร้อยละ 19.9 และหมวดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับยานพาหนะและค่าบริการสื่อสาร ร้อยละ 16.1 สำหรับค่าใช้จ่ายที่ไม่เกี่ยวกับการอุปโภคและบริโภคมีประมาณร้อยละ 12.5 ของค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น ซึ่ง ได้แก่ ค่าภาษี ค่าของขวัญ เงินบริจาค เบี้ยประกันภัย เงินซื้อสลากกินแบ่ง ดอกเบี้ยเงินกู้ เป็นต้น หากพิจารณาประเภทของค่าใช้จ่าย จะเห็นว่าครัวเรือนทั้งในเทศบาลและนอกเขตเทศบาลมีแบบแผนการใช้จ่ายไม่แตกต่างกัน โดยมีค่าใช้จ่ายหมวดที่สำคัญ 3 หมวด เช่นเดียวกับที่กล่าวมาข้างต้น สำหรับค่าใช้จ่ายที่ไม่เกี่ยวกับการอุปโภคบริโภคนั้น ครัวเรือนในเขตเทศบาลมีสัดส่วนของค่าใช้จ่ายสูงกว่าครัวเรือนที่อยู่นอกเขตเทศบาล คือ ประมาณ ร้อยละ 14.5 ของค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น

สำหรับการใช้จ่ายของครัวเรือนตามสถานะทางเศรษฐกิจ พบว่า ครัวเรือนลูกจ้างผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพนักวิชาการและนักบริหาร ซึ่งมีรายได้มากกว่ากลุ่มอื่นนั้น มีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือนสูงที่สุดด้วยเช่นกัน คือเฉลี่ยประมาณเดือนละ 18,854 บาทต่อครัวเรือน รองลงมา คือ ครัวเรือนผู้ดำเนินธุรกิจของตนเองที่ไม่ใช่การเกษตรและครัวเรือนเสมียนพนักงาน พนักงานขาย และให้บริการ โดยใช้จ่ายเฉลี่ยประมาณเดือนละ 10,219 บาท และ 9,388 บาทต่อครัวเรือน ตามลำดับ ส่วนครัวเรือนคนงานทั่วไป และครัวเรือนคนงานเกษตรมีค่าใช้จ่ายต่ำกว่ากลุ่มอื่น ๆ เฉลี่ยเพียงประมาณเดือนละ 4,894 บาท และ 4,226 บาทต่อครัวเรือน ตามลำดับ สำหรับแบบแผนการใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคของครัวเรือนเกือบทุกกลุ่มใช้จ่ายในหมวดที่สำคัญ 3 อันดับแรก คือ หมวดอาหาร เครื่องดื่มและยาสูบ หมวดที่อยู่อาศัยและเครื่องใช้ในบ้าน และหมวดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับยานพาหนะและค่าบริการสื่อสาร เป็นที่น่าสังเกตว่า ครัวเรือนผู้ดำเนินธุรกิจของตนเองที่ไม่ใช่การเกษตร และครัวเรือนลูกจ้างผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ นักวิชาการและนักบริหารที่มีค่าใช้จ่ายหมวดที่เกี่ยวกับยานพาหนะและค่าบริการสื่อสารสูงกว่า หมวดที่อยู่อาศัยและเครื่องใช้ในบ้าน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2546 ก : 2)

#### 4. แบบแผนการใช้จ่ายเกี่ยวกับอาหารและเครื่องคัม

ครัวเรือนในภาคเหนือมีค่าใช้จ่ายเป็นค่าอาหารและเครื่องคัม (ไม่รวมเครื่องคัมที่มีแอลกอฮอล์) เฉลี่ยประมาณเดือนละ 2,684 บาท ในจำนวนนี้เป็นค่าอาหารปรุงที่บ้านประมาณร้อยละ 74.6 และอีกร้อยละ 25.4 เป็นค่าอาหารสำเร็จรูป โดยทั่วไปแล้ว ครัวเรือนในเขตเทศบาลมีค่าใช้จ่ายสำหรับอาหารปรุงที่บ้านในสัดส่วนที่ต่ำกว่า ครัวเรือนที่อยู่นอกเขตเทศบาล แต่มีสัดส่วนการบริโภคอาหารสำเร็จรูปสูงกว่า กล่าวคือ ครัวเรือนในเขตเทศบาลมีสัดส่วนการใช้จ่ายสำหรับอาหารปรุงที่บ้านร้อยละ 63.1 ของค่าอาหารและเครื่องอื่นทั้งหมด และมีสัดส่วนของค่าอาหารสำเร็จรูปร้อยละ 36.9 ในขณะที่ครัวเรือนนอกเขตเทศบาล มีสัดส่วนค่าอาหารปรุงที่บ้านร้อยละ 78.4 แต่มีสัดส่วนค่าอาหารสำเร็จรูปร้อยละ 21.6

สำหรับรายจ่ายค่าอาหารปรุงที่บ้านหมวดที่สำคัญของครัวเรือนในภาคเหนือ ได้แก่ หมวดข้าวและอาหารที่ทำจากแป้ง (ร้อยละ 15.1) หมวดเนื้อสัตว์และสัตว์ปีก (ร้อยละ 14.4) ผัก (ร้อยละ 9.6) ปลาและสัตว์น้ำ (ร้อยละ 9.0) ซึ่งพบว่า ครัวเรือนนอกเขตเทศบาลมีแบบแผนการใช้จ่ายในหมวดที่สำคัญ เช่นเดียวกับที่กล่าวมาข้างต้น ส่วนแบบแผนการบริโภคของครัวเรือนในเขตเทศบาลจะมีความแตกต่างจากที่กล่าวมา กล่าวคือมีการใช้จ่ายในหมวดที่สำคัญเรียงตามลำดับ ดังนี้ คือ หมวดเนื้อสัตว์และสัตว์ปีก (ร้อยละ 11.6) หมวดข้าวและอาหารที่ทำจากแป้ง (ร้อยละ 11.0) และหมวดผลไม้และถั่วเปลือกแข็ง (ร้อยละ 8.2) (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2546 ก :3)

#### 5. รายได้ ค่าใช้จ่าย และหนี้สินของครัวเรือนตามสถานะทางเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือน

เมื่อพิจารณาความพอเพียงของรายได้ที่นำมาใช้จ่ายในครัวเรือน ตามกลุ่มสถานะทางเศรษฐกิจสังคม พบว่า ครัวเรือนทุกกลุ่มมีรายได้มากกว่าค่าใช้จ่าย (ไม่รวมค่าใช้จ่ายที่เป็นการสะสมทุน เช่น การซื้อ/เช่าซื้อบ้าน และที่ดิน ค่าซื้อของมีค่า เช่น เพชร พลอย เป็นต้น) โดยที่ครัวเรือนลูกจ้างผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ นักวิชาการและนักบริหาร และครัวเรือนผู้ดำเนินธุรกิจที่ไม่ใช่การเกษตรมีเงินเหลือจากการใช้จ่ายมากกว่าครัวเรือนกลุ่มอื่น ๆ คือ เหลือประมาณร้อยละ 23 ของรายได้ทั้งหมด ในขณะที่ครัวเรือนคนงานทั่วไปไม่มีเงินเหลือจากการใช้จ่ายน้อยมากเพียงร้อยละ 6.5 เท่านั้น

สำหรับหนี้สินของครัวเรือนตามสถานะทางเศรษฐกิจสังคมนั้น จะเห็นว่า จำนวนหนี้สินของครัวเรือนกลุ่มต่าง ๆ เป็นปฏิภาคโดยตรงกับระดับรายได้ กล่าวคือ ครัวเรือนที่มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนสูง ก็จะมีหนี้สินมากเช่นเดียวกัน โดยครัวเรือนลูกจ้างผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ นักวิชาการและนักบริหาร และครัวเรือนผู้ดำเนินธุรกิจของตนเองที่ไม่ใช่การเกษตร มีหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือนประมาณ 201,485 บาท และ 96,528 บาท ส่วนครัวเรือนกลุ่มอื่นที่มีระดับรายได้ต่ำลงมาก็จะมี

จำนวนหนี้สินลดน้อยลงเป็นลำดับ สำหรับครัวเรือนคนงานเกษตรที่มีรายได้ต่อเดือนต่ำที่สุดนั้นมีหนี้สินเฉลี่ยประมาณ 17,067 บาทต่อครัวเรือน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2546 ก : 3)

#### 6. รายได้และค่าใช้จ่ายของครัวเรือนเป็นรายจังหวัด

เมื่อพิจารณารายได้ของครัวเรือนในจังหวัดต่าง ๆ ในภาคเหนือ พบว่า มีเพียง 5 จังหวัดเท่านั้นที่มีรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนสูงกว่า 10,000 บาทต่อเดือน คือ จังหวัดกำแพงเพชร (12,583 บาทต่อเดือน) ลำพูน (11,328 บาทต่อเดือน) พิจิตร (10,887 บาทต่อเดือน) พิชณุโลก (10,637 บาทต่อเดือน) และแพร่ (10,048 บาทต่อเดือน) ส่วนครัวเรือนในจังหวัดอื่น ๆ มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนต่ำกว่า 10,000 บาท สำหรับค่าใช้จ่ายของครัวเรือนนั้น พบว่าเกือบทุกจังหวัดในภาคเหนือมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อครัวเรือนต่ำกว่า 10,000 บาทต่อเดือน ยกเว้น จังหวัดกำแพงเพชร เพียงจังหวัดเดียวที่มีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อครัวเรือนประมาณเดือนละ 10,437 บาท

หากพิจารณาความพอเพียงของรายได้ที่นำมาใช้จ่ายในครัวเรือน โดยพิจารณาจากสัดส่วนของค่าใช้จ่ายต่อรายได้ จะเห็นว่า ทุกจังหวัดในภาคเหนือมีรายได้มากกว่าค่าใช้จ่าย โดยเฉพาะจังหวัดเพชรบูรณ์และลำปางมีรายได้เหลือจากการใช้จ่ายมากกว่าจังหวัดอื่นในภาคเหนือ คือ มีเงินเหลือประมาณร้อยละ 35 และ 29 ของรายได้ทั้งหมด ตามลำดับ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2546 ก : 4)

#### 7. เปรียบเทียบรายได้และค่าใช้จ่ายของครัวเรือนปี 2545 กับปี 2543

ผลจากการสำรวจในปี 2545 พบว่า ครัวเรือนในภาคเหนือมีรายได้โดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นจาก 8,652 บาท ในปี 2543 เป็น 9,530 บาท ในปี 2545 หรือเพิ่มขึ้นคิดเป็นอัตราร้อยละ 5.0 ต่อปี เมื่อพิจารณารายได้ตามสถานะทางเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือน จะเห็นว่า ครัวเรือนผู้ถือครองทำการเกษตรมีรายได้เพิ่มขึ้นในอัตราสูงที่สุดคือ ร้อยละ 10 - 14 ต่อปี ขณะที่ครัวเรือนผู้ดำเนินธุรกิจของตนเองที่ไม่ใช่การเกษตร ครัวเรือนลูกจ้างผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ นักวิชาการและนักบริหาร และครัวเรือนคนงานเกษตรมีรายได้เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 6 ต่อปี ส่วนครัวเรือนกลุ่มอื่น ๆ นั้นมีรายได้ลดลง โดยเฉพาะครัวเรือนคนงานทั่วไปมีรายได้ลดลงมากที่สุดคิดเป็นอัตราร้อยละ 12 ต่อปี

อย่างไรก็ดี เมื่อปรับรายได้ของครัวเรือนในปี 2545 ตามราคาในปี 2543 โดยใช้ดัชนีราคาผู้บริโภค พบว่า ครัวเรือนในภาคเหนือมีรายได้ที่แท้จริง (real income) เพิ่มขึ้นร้อยละ 3.8 ต่อปี เมื่อพิจารณาตามสถานะทางเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือน จะเห็นว่า ครัวเรือนผู้ถือครองทำการเกษตรมีรายได้ที่แท้จริงเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 9 - 13 ต่อปี ครัวเรือนผู้ดำเนินธุรกิจของตนเองที่ไม่ใช่การเกษตร ครัวเรือนลูกจ้างผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ นักวิชาการและนักบริหาร และครัวเรือนคนงานเกษตร มีรายได้ที่แท้จริงเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 5 ต่อปีเท่านั้น

หากพิจารณาด้านค่าใช้จ่ายของครัวเรือน พบว่า ครัวเรือนในภาคเหนือมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือนเพิ่มขึ้นจาก 7,318 บาทในปี 2543 เป็น 7,747 บาท ในปี 2545 หรือเพิ่มขึ้นคิดเป็นอัตราร้อยละ 2.9 ต่อปี เมื่อพิจารณาตามกลุ่มสถานะทางเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือน จะเห็นว่า ครัวเรือนลูกจ้างผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ นักวิชาการและนักบริหารมีการใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่ากลุ่มอื่น ๆ คือ เพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 9.3 ต่อปี ครัวเรือนผู้ถือครองทำการเกษตรใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 4 – 7 ต่อปี ส่วนกลุ่มอื่น ๆ มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย ยกเว้นครัวเรือนคนงานทั่วไป ครัวเรือนผู้ไม่ได้ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ และครัวเรือนเสมียนพนักงาน พนักงานขายและให้บริการ ที่มีการใช้จ่ายลดลง (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2546 ก : 7)

#### 8. เปรียบเทียบหนี้สินของครัวเรือนปี 2545 กับปี 2543

ผลจากการสำรวจ ในปี 2545 พบว่า ครัวเรือนในภาคเหนือมีหนี้สิน โดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นจาก 56,199 บาท ในปี 2543 เป็น 57,535 บาท ในปี 2545 หรือเพิ่มขึ้นคิดเป็นอัตราร้อยละ 1.2 ต่อปี และเมื่อพิจารณาครัวเรือนในกลุ่มต่าง ๆ พบว่าในช่วงระยะเวลา 2 ปีที่ผ่านมา ครัวเรือนผู้ถือครองทำการเกษตรที่เป็นเจ้าของที่ดินครัวเรือนเสมียนพนักงาน พนักงานขายและให้บริการ และครัวเรือนคนงานเกษตร มีหนี้สินเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 10.5 6.4 และ 2.6 ต่อปี ตามลำดับ ในขณะที่ครัวเรือนกลุ่มอื่น ๆ มีหนี้สินลดลง โดยเฉพาะครัวเรือนผู้ดำเนินธุรกิจของตนเองที่ไม่ใช่การเกษตรมีหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือนลดลงในอัตราร้อยละ 5.8 ต่อปี (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2545 (ก) : 5)

#### 9. การกระจายรายได้ของครัวเรือน

ในการวิเคราะห์การกระจายรายได้ของครัวเรือน ได้จัดแบ่งครัวเรือนเป็น 10 กลุ่มเท่า ๆ กัน โดยเรียงลำดับครัวเรือนตามรายได้ประจำต่อคนต่อเดือนจากน้อยไปหามาก ดังนั้น กลุ่มที่ 1 จะเป็นกลุ่มที่มีรายได้น้อยที่สุด กลุ่มที่ 10 จะเป็นกลุ่มที่มีรายได้มากที่สุด ผลจากการวิเคราะห์พบว่า ค่าสัมประสิทธิ์ของความไม่เสมอภาคในปี 2545 มีค่าเท่ากับ 0.386 ซึ่งลดลงจากปี 2543 มีค่าเท่ากับ 0.368 แสดงให้เห็นว่า ในช่วงระยะเวลา 2 ปีที่ผ่านมา ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ของครัวเรือนในภาคเหนือมีแนวโน้มลดลง ในขณะที่เดียวกันรายได้ประจำต่อคนต่อเดือนเพิ่มขึ้นจาก 2,470 บาท ในปี 2543 เป็น 2,887 บาท ในปี 2545

ครัวเรือนในกลุ่มแรกซึ่งเป็นกลุ่มที่มีรายได้น้อยที่สุด มีประชากรประมาณร้อยละ 13.2 ของประชากรทั้งหมดในภาคเหนือซึ่งมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ แต่มีส่วนแบ่งของรายได้ประจำเพียงประมาณร้อยละ 2.9 ของรายได้ ประจำของครัวเรือนทั้งหมด โดยมีรายได้ประจำเฉลี่ยต่อคนประมาณเดือนละ 630 บาท ในขณะที่ครัวเรือนในกลุ่มสุดท้ายซึ่งมีรายได้มากที่สุด มีประชากรในกลุ่มประมาณร้อยละ 7.7 แต่มีส่วนแบ่งของรายได้ประจำมากถึงร้อยละ 32.6 ของรายได้ประจำของ

ครัวเรือนทั้งหมดในภาคเหนือ โดยมีรายได้ประจำต่อคนในกลุ่มนี้ประมาณเดือนละ 12,234 บาท หรือประมาณ 19 เท่าของรายได้ประจำของกลุ่มแรก (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2546 ก : 5)

### จังหวัดเชียงใหม่

#### ข้อมูลทั่วไป

ข้อมูลสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2544 สํารวจข้อมูลระดับหมู่บ้าน พบว่า เชียงใหม่มี 22 อำเภอ 2 กิ่งอำเภอ มีตำบลนอกเขตเทศบาล 192 ตำบล หมู่บ้าน 1,743 หมู่บ้าน มีประชากรจำนวน 1,600,850คน แยกเป็นชาย 791,537 คนและหญิง 809,313 คน อำเภอที่มีประชากรมากที่สุดคือ อำเภอเมืองเชียงใหม่ มีประชากรจำนวน 260,961คน และมีความหนาแน่นสูงสุดเป็นอันดับ 1 คือ 1,568.38 คน ต่อ ตร.กม. อำเภอที่มีประชากรมากที่สุดรองลงมา ได้แก่ อำเภอฝาง แต่มีความหนาแน่นอยู่ในอันดับที่ 9 และอำเภอสันทรายที่มีประชากรมากเป็นอันดับที่ 3 แต่มีความหนาแน่นอยู่ในอันดับที่ 5 ทั้งนี้ อำเภอที่มีประชากรน้อยที่สุดคือ กิ่งอำเภอแม่ออน มีประชากรเพียง 21,845คน แต่มีความหนาแน่นอยู่ในอันดับที่ 16 โดยอำเภอที่มีความหนาแน่นต่ำสุด ได้แก่ อำเภอแม่แจ่ม มีประชากร 19.45 คนต่อ ตร.กม. เท่านั้น (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2544 ข : 11 - 15)

การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ.2545 จังหวัดเชียงใหม่ ที่สำนักงานสถิติแห่งชาติ ศึกษาไว้ มีข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวกับรายรับรายจ่าย และหนี้สิน ดังนี้

#### 1. รายได้เฉลี่ยต่อเดือนของครัวเรือนในจังหวัด

ผลการสำรวจ ในปี 2545 พบว่า ครัวเรือนในจังหวัดเชียงใหม่ มีรายได้โดยเฉลี่ยประมาณเดือนละ 9,582 บาท ต่อครัวเรือน ครัวเรือนผู้ดำเนินธุรกิจของตนเองที่ไม่ใช่การเกษตร มีรายได้สูงที่สุดประมาณเดือนละ 12,628 บาท รองลงมาได้แก่ ครัวเรือนลูกจ้างและครัวเรือนผู้ไม่ได้ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจ มีรายได้ประมาณเดือนละ 10,042 บาท และ 6,993 บาท ตามลำดับ สำหรับครัวเรือนผู้ถือครองทำการเกษตร มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนต่ำที่สุดเดือนละ 6,581 บาท (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2546 ข : 7)

#### 2. แหล่งที่มารายได้

รายได้ส่วนใหญ่มาจากค่าจ้างและเงินเดือนเฉลี่ยประมาณเดือนละ 4,060 บาท หรือร้อยละ 42.4 ของรายได้ทั้งสิ้น รองลงมาเป็นรายได้จากกำไรสุทธิจากการทำธุรกิจส่วนตัวที่ไม่ใช่เกษตร ประมาณเดือนละ 1,881 บาท หรือร้อยละ 19.6 เงินที่ได้รับเป็นการช่วยเหลือประมาณเดือนละ 1,031 บาท หรือ 10.8 % รายได้ที่ไม่เป็นตัวเงินประมาณ 788 บาท หรือ 8.2 % กำไรสุทธิจากการทำการเกษตรประมาณเดือนละ 579 บาท หรือ 6.0 % นอกจากนี้ยังมีครัวเรือนยังมีรายรับที่เป็นตัวเงินอื่น ๆ ประมาณ 389 บาท หรือ 4.1 % และรายได้จากทรัพย์สินประมาณเดือนละ 152 บาท หรือ 1.6 %

สำหรับค่าประเมินค่าเช่าบ้านที่ครัวเรือนเป็นเจ้าของประมาณเดือนละ 7,701 บาทหรือ 7.3 % (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2546 ข : 7)

### 3. ค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยต่อเดือนของครัวเรือนในจังหวัด

ครัวเรือนในจังหวัดเชียงใหม่มีค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยประมาณเดือนละ 8,465 บาท ต่อครัวเรือนในจำนวนนี้ประมาณ 7,573 บาท หรือ 89.5 % เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค ส่วนที่เหลืออีกประมาณ 891 บาท หรือ 10.5 % เป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่เกี่ยวกับอุปโภคบริโภค ซึ่งได้แก่ ค่าภาษีของขั้วและเงินบริจาค เบี้ยประกันภัย เงินซื้อสลากกินแบ่ง ดอกเบี้ยเงินกู้ เป็นต้น เมื่อพิจารณาค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยต่อเดือนของครัวเรือนตามกลุ่มสถานะทางเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือน พบว่าครัวเรือนผู้ดำเนินธุรกิจของตนเองที่ไม่ใช่การเกษตร มีค่าใช้จ่ายสูงสุดประมาณเดือนละ 11,081 บาท รองลงมา คือ ครัวเรือนลูกจ้างและครัวเรือนผู้ถือครองทำการเกษตร มีค่าใช้จ่ายต่ำที่สุดประมาณเดือนละ 4,958 บาท (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2546 ข : 9)

### 4. ประเภทค่าใช้จ่าย

ค่าใช้จ่ายทางด้านอุปโภคและบริโภค มีประมาณ 2,952 บาท หรือ 34.9 % ของค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น ซึ่งจะเป็นค่าอาหารและเครื่องดื่ม รองลงมาคือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับยานพาหนะ ค่าบริการสื่อสาร ประมาณเดือนละ 1,515 บาท หรือ 17.8 % และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย ประมาณเดือนละ 1,508 บาท หรือ 17.8 % ส่วนที่เหลืออีกประมาณ 1,805 บาท หรือ 21.3 % ของค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น เป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษา เครื่องนุ่งห่มและรองเท้า บันเทิงและการอ่าน ค่าตรวจรักษาพยาบาลและค่ายา ค่าใช้จ่ายส่วนบุคคล และเบ็ดเตล็ด ต่าง ๆ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2545 : 9)

### 5. เปรียบเทียบรายได้และค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยต่อเดือนและหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือน

จากการสำรวจดังกล่าว สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2546 ข) ยังได้ให้ตัวเลขเปรียบเทียบระหว่างรายได้กับรายจ่ายของครัวเรือนในจังหวัดเชียงใหม่ไว้อย่างน่าสนใจ คือครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ยประมาณเดือนละ 9,582 บาท และค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยประมาณเดือนละ 8,465 บาท ซึ่งรายได้สูงกว่ารายจ่ายประมาณเดือนละ 1,117 บาท ต่อครัวเรือน หากพิจารณาตามกลุ่มสถานะทางเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือน พบว่า ครัวเรือนลูกจ้างผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ วิชาการและเสมียนพนักงาน มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนสูงกว่ากลุ่มอื่น ๆ ประมาณ 14,798 บาท ต่อครัวเรือน ในขณะที่เดียวกันก็มีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อเดือนสูงกว่ากลุ่มอื่น ๆ ด้วย คือ ประมาณ 12,997 บาท รองลงมาได้แก่ครัวเรือนผู้ดำเนินธุรกิจของตนเองที่ไม่ใช่การเกษตร ซึ่งมีรายได้เฉลี่ยประมาณ 12,628 บาท และมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยประมาณเดือนละ 11,081 บาทต่อครัวเรือน ยกเว้นครัวเรือนผู้ไม่ได้ปฏิบัติงานเชิงเศรษฐกิจเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้นที่มีรายได้น้อยกว่ารายจ่าย (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2546 ข : 13)

เมื่อพิจารณาเรื่องหนี้สิน พบว่า ครั้วเรือนมีหนี้สินเฉลี่ยประมาณ 68,716 บาทต่อครั้วเรือน โดยครั้วเรือนผู้ดำเนินธุรกิจของตนเองที่ไม่ใช่เกษตรกร มีหนี้สินต่อครั้วเรือนสูงกว่ากลุ่มอื่น ๆ คือประมาณ 138,132 บาทต่อครั้วเรือน รองลงมาคือครั้วเรือนลูกจ้างผู้ปฏิบัติวิชาชีพ วิชาการ เสมียนพนักงาน มีหนี้สินประมาณ 100,799 บาท ต่อครั้วเรือน ส่วนครั้วเรือนกลุ่มอื่น ๆ มีหนี้สินต่ำกว่า 45,000 บาทต่อครั้วเรือน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2546 ข : 13)

## 5. การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา

ในรัฐธรรมนูญ ปี 2540 ได้กำหนดให้มีการปฏิรูปด้านการศึกษา คือ ในมาตรา 81 กำหนดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นกฎหมายแม่บทของการบริหารและการจัดการศึกษาอบรมให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญโดยเน้นหลักการกระจายอำนาจ เอกภาพ งบประมาณและมาตรฐานการศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชน และยึดหลักการจัดการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชนทุกคน ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วม และให้มีการพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง หลักการเหล่านี้ส่งผลให้มีบทบัญญัติที่จะนำไปสู่การปฏิบัติในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ด้านการบริหารและการจัดการศึกษา กำหนดให้มีกระทรวงเดียวรับผิดชอบ กำกับดูแลการศึกษาทุกระดับทุกประเภท ให้มีเอกภาพด้านนโยบายและมาตรฐานการศึกษา มีองค์กรบริหารการศึกษากลาง และส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่าเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา โดยไม่มีหน่วยงานส่วนภูมิภาคเหมือนปัจจุบัน หน่วยงานส่วนกลางจะทำหน้าที่ครอบคลุม 4 ด้าน ได้แก่ ด้านนโยบายและแผน ด้านมาตรฐาน และคุณภาพการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรและการกำกับติดตามประเมินผลการจัดการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมของหน่วยงานในระดับปฏิบัติคือ เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา เขตพื้นที่การศึกษา เป็นรูปแบบของการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษา ระดับต่ำกว่าปริญญา เป็นการแสดงเจตนารมณ์ว่า องค์กรนี้มีหน้าที่ให้บริการด้านการจัดการศึกษาในพื้นที่มากกว่าการบริหารเอง

ทั้งนี้การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาได้คำนึงถึงปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากรเป็นหลัก และความเหมาะสมด้านอื่น ตัวแปรอื่น คือ จำนวนประชากร จำนวนสถานศึกษา เขตอำเภอ และ ลักษณะภูมิศาสตร์ การคมนาคม และการสื่อสาร นอกจากนี้ยังมีความคิดเห็นของนักวิชาการหลายท่านเห็นว่า ควรมีตัวแปรด้านอื่น ๆ มาประกอบการพิจารณาด้วย เช่น จำนวนนักเรียน ประเภทของสถานศึกษา ความทั่วถึงของการบริการ คำนึงถึงความเท่าเทียมและเสมอภาคทั้งในด้านทรัพยากร งบประมาณ ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการประสานงานกับส่วนราชการอื่น การครอบคลุมถึงงานด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม เป็นต้น

ในมาตรา 38 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษามีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา พิจารณาการจัดตั้งยุบรวมหรือเลิกสถานศึกษาที่เป็นของรัฐ ส่วนสถานศึกษาเอกชนเขตพื้นที่การศึกษา มีหน้าที่เฉพาะการ ประสานส่งเสริมและสนับสนุน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เขตพื้นที่การศึกษามีหน้าที่ประสานและส่งเสริมให้จัดการศึกษาให้สอดคล้องนโยบาย และมาตรฐานการศึกษาเท่านั้น ส่วนองค์กรอื่นรวมทั้งบุคคล ครอบครัวยุทธศาสตร์เขตพื้นที่การศึกษา มีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลาย และต้องกำกับดูแลหน่วยงานด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมในเขตพื้นที่การศึกษา (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2545)

การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ได้กำหนดให้กระจายอำนาจ 4 ด้านไปยังเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาโดยตรง ได้แก่ ด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป รายละเอียดของหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจ จะกำหนดเป็นกฎกระทรวง ซึ่งต้องศึกษาองค์ความรู้ ความเหมาะสม และความเป็นไปได้เพิ่มเติม ผู้ที่จะทำหน้าที่เป็นผู้บริหารบังคับบัญชา สำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษา คือ ผู้อำนวยการสำนักงาน ซึ่งจะต้องเป็นนักบริหารการศึกษามีอาชีพมีใบประกอบวิชาชีพและมีระดับคุณภาพตามเกณฑ์ที่กำหนด

เขตพื้นที่การศึกษาเป็นโครงสร้างรูปแบบใหม่ที่จะรองรับการกระจายอำนาจ การบริหาร และการจัดการศึกษา 4 ด้าน (วิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป) เป็นหน่วยงานที่จะสร้างความเป็นเอกภาพด้านนโยบาย และแผนมาตรฐานการศึกษาของหน่วยปฏิบัติ และเป็นช่องทางของผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ ซึ่งได้แก่ องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ประกอบวิชาชีพครู สมาคมผู้ประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษา สมาคมผู้ปกครองและครู ผู้นำทางศาสนาและผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการจัดการศึกษา ให้เป็นไปตามที่สังคมต้องการ และถ้าเขตพื้นที่การศึกษาใดมีผู้แทนองค์กรที่มีความสามารถ ยึดมั่นคุณธรรม มุ่งมั่นส่งเสริมให้ผู้เรียนได้มีโอกาสพัฒนาศักยภาพ ของตนเองเพื่อให้เป็นคนที่เก่งและดีโดยไม่แสวงหาประโยชน์ของตนเองแล้ว ประเทศชาติและเยาวชนในพื้นที่ก็ยิ่งจะได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

กระทรวงศึกษาธิการ (2545) ได้ประกาศกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาทั้งหมด 175 เขต ในส่วนของจังหวัดเชียงใหม่ กำหนดเขตพื้นที่การศึกษาเป็น 5 เขต ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงพื้นที่การศึกษาและจำนวนนักเรียนในเขตพื้นที่การศึกษา เชียงใหม่

เขตพื้นที่การศึกษา เชียงใหม่	รวมจำนวนสถานศึกษา	รวมจำนวนนักเรียน
<b>เขต 1</b> ประกอบด้วย		
(1) อำเภอเมือง	50	40,842
(2) อำเภอสันกำแพง	51	8,776
(3) อำเภอดอยสะเก็ด	46	6,346
(4) กิ่ง อ.แม่ออน	25	2,194
<b>รวม</b>	<b>172</b>	<b>58,158</b>
<b>เขต 2</b> ประกอบด้วย		
(1) อำเภอสะเมิง	35	4,127
(2) อำเภอแม่ริม	59	12,519
(3) อำเภอแม่แตง	83	9,828
(4) อำเภอสันทราย	63	7,094
(5) อำเภอพร้าว	50	6,975
<b>รวม</b>	<b>290</b>	<b>40,543</b>
<b>เขต 3</b> ประกอบด้วย		
(1) อำเภอฝาง	64	15,571
(2) อำเภอแม่สาย	51	11,014
(3) อำเภอไชยปราการ	30	6,524
(4) อำเภอเชียงดาว	54	13,841
(5) อำเภอเวียงแหง	13	4,226
<b>รวม</b>	<b>212</b>	<b>51,176</b>

ตารางที่ 1 แสดงพื้นที่การศึกษาและจำนวนนักเรียนในเขตพื้นที่การศึกษา เชียงใหม่ (ต่อ)

เขตพื้นที่การศึกษา เชียงใหม่	รวมจำนวนสถานศึกษา	รวมจำนวนนักเรียน
<b>เขต 4</b> ประกอบด้วย		
(1) อำเภอสันป่าตอง	53	5,897
(2) อำเภอแม่วาง	26	3,406
(3) อำเภอสารภี	27	3,992
(4) อำเภอหางดง	39	5,326
(5) กิ่ง อำเภอดอยหล่อ	24	2,318
<b>รวม</b>	<b>169</b>	<b>20,939</b>
<b>เขต 5</b> ประกอบด้วย		
(1) อำเภอฮอด	48	7,068
(2) อำเภอดอยเต่า	36	3,656
(3) อำเภอจอมทอง	30	8,552
(4) อำเภอแม่แจ่ม	79	12,120
(5) อำเภออมก๋อย	46	9,267
<b>รวม</b>	<b>239</b>	<b>40,663</b>

ที่มา : สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ 2547