

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผลการวิจัย

ความตื่นตัวว่าด้วยการศึกษาของคนไทย และการขยายโอกาสการศึกษาให้ประชาชนเป็นสิ่งที่ประจักษ์ได้อย่างชัดเจนตลอดช่วงเวลา 50 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลสนับสนุนการขยายสถานศึกษาไปยังพื้นที่ทั่วประเทศ ทั้งในเขตเมืองและชนบท งบประมาณแผ่นดินด้านการศึกษาอยู่ในลำดับต้นๆของงบประมาณรายจ่ายรัฐบาลไทย¹ อัตราการอ่านออกเขียนได้โดยเฉลี่ยของคนไทย (literacy rate) สูงขึ้น แต่ยังคงต่ำกว่าเป้าหมาย 12 ปี มีจำนวนผู้สำเร็จการศึกษาระดับสูง (ปริญญาตรี) และการขยายสถานศึกษาทุกระดับในภูมิภาคต่างๆ ในขณะที่กฎหมายรัฐธรรมนูญระบุนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ให้จัดการศึกษาฟรีแก่ประชาชนโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย 12 ปี สอดคล้องกับนโยบายผลิตกำลังคน พัฒนาแรงงานฝีมือและแรงงานระดับมัธยมศึกษา เพื่อสนับสนุนการเจริญเติบโตของภาคการผลิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ ซึ่งในปัจจุบันเป็นเสาหลักของประเทศไทยในการสร้างมูลค่าเพิ่ม ส่งเสริมให้แข่งขันกับนานาชาติ

อย่างไรก็ตาม มีความตระหนักในกลุ่มนักการศึกษาของไทยโดยประเมินว่า ระบบการศึกษาไทยจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงขนานใหญ่ โดยใช้คำศัพท์ว่า *การปฏิรูปการศึกษา* พร้อมกับผลักดันพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 ซึ่งดำเนินการมาแล้วเป็นเวลากว่าหนึ่งทศวรรษ (สภาการศึกษา 2554)² ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายด้าน ด้านหนึ่งคือการพัฒนาครู อาจารย์ให้มีคุณวุฒิสูงขึ้น ปรับปรุงรายได้และผลตอบแทนของครูและผู้บริหารสถานศึกษา พัฒนาโอกาสการเลื่อนตำแหน่งด้วยการทำผลงานวิชาการ อีกด้านหนึ่งสนับสนุนให้กระจายอำนาจให้สถานศึกษา โดยจัดตั้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อทำหน้าที่กำกับและติดตามสถานศึกษาในเขตรับผิดชอบ จัดตั้งกรรมการบริหารสถานศึกษาในลักษณะ (school-based management) เชิญชวนผู้ปกครองและผู้ทรงคุณวุฒิให้เข้ามาร่วมเป็นกรรมการบริหารสถานศึกษา

¹ รายงานการวิจัยระดับปริญญาเอก โดยดนูวัฒน์ สาคกริก 2555 คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เสนอแบบจำลองตัวแปรที่มีผลต่อรายจ่ายการศึกษาโดยรวม จำแนกตามระดับประถม-มัธยม-และอาชีวศึกษา และรายจ่ายการศึกษาเป็นรายจังหวัด

² เอกสารโดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา รายงานผลการดำเนินงาน ขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง ในช่วง พ.ศ. 2552-2554 โดยประเด็นหลักสามประการ หนึ่ง คุณภาพและมาตรฐานการศึกษาและการเรียนรู้ของคนไทย สอง โอกาสการศึกษาและเรียนรู้ สาม ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนของสังคม พร้อมกับอธิบายการดำเนินงานขับเคลื่อน คือ กระบวนการเรียนรู้ใหม่ คุรุยุคใหม่ ครูพันธุ์ใหม่และครูสาขาขาดแคลน สถานศึกษาและแหล่งเรียนรู้ใหม่ การบริหารจัดการใหม่

เช่นเดียวกับระบบการบริหารโรงเรียนของมลรัฐต่างๆของสหรัฐอเมริกา จัดตั้งสถาบันทดสอบคุณภาพของนักเรียน และระบบประกันคุณภาพการศึกษา

ความตื่นตัวในภาคประชาชนอีกด้านหนึ่งเกี่ยวข้องกับสิทธิของประชาชน และนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งถูกถ่ายทอดในกฎหมายหลายฉบับ อาทิเช่น *กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540* *พรบ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542* ระบุว่าประชาชนไทยจะต้องได้รับโอกาสการเรียนรู้ 12 ปี โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายจากรัฐ รัฐพึงสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิตพร้อมกับเปิดโอกาสให้จัดการศึกษาตามอัธยาศัยโดยผู้ปกครอง ด้านการงบประมาณ รัฐบาลไทยจัดสรรงบประมาณเป็นรายหัวให้แก่ผู้เรียน นอกเหนือจากการจัดสรรงบประมาณให้สถานศึกษาของรัฐ ควบคู่กันได้จัดตั้งสถาบันใหม่ ได้แก่ หน่วยงานกำกับดูแลคุณภาพของสถานศึกษา สถาบันการทดสอบทางการศึกษาเพื่อวัดผลการศึกษา เพื่อทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลสนเทศและให้เปิดเผยต่อสาธารณชนเพื่อให้นักเรียนและผู้ปกครองตัดสินใจ และเกิดความมั่นใจต่อคุณภาพของสถานศึกษา

ระบบจัดการศึกษาเกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรของประเทศ ด้านหนึ่งคือการเงินและงบประมาณ อีกด้านหนึ่งคือทุนมนุษย์ กล่าวคือบุคลากรทางการศึกษา ผู้บริหาร การจัดงบประมาณแผ่นดิน ที่สำคัญที่สุดคือส่งเสริมตัวผู้เรียนในกระบวนการพัฒนาทุนมนุษย์ทักษะความรู้และความชำนาญการ นอกเหนือจากการจัดสรรเงินผ่านสถานศึกษา รัฐบาลยังให้การอุดหนุนผู้เรียน³ (เป็นรายหัว) หรือเงินอุดหนุนรูปแบบอื่นผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนเด็ก (อาหารกลางวัน เสื้อผ้า อุปกรณ์การเรียน ฯลฯ) อย่างไรก็ตามทรัพยากรด้านการศึกษาอีกส่วนหนึ่งมาจากภาคครัวเรือน คือการลงทุนในเด็ก⁴ การขยายตัวของงบประมาณการศึกษาในหลายทศวรรษที่ผ่านมาเป็นสัญญาณทางบวกว่า รัฐบาล ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนให้ความสำคัญกับการศึกษา ในระยะสิบปีหลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีบทบาทจัดการศึกษาโดยรับถ่ายโอนศูนย์เด็กเล็ก การรับถ่ายโอนโรงเรียนระดับประถมศึกษา/มัธยมต้นจากราชการ ส่วนกลาง นอกจากนี้ อปท.อีกจำนวนได้จัดตั้งสถานศึกษาของตนโดยไม่รอรับการถ่ายโอน สำหรับเทศบาลเมือง เทศบาลนครและกรุงเทพมหานครนั้นส่วนใหญ่ผ่านประสบการณ์จัดการศึกษาคือโรงเรียนเทศบาลมาก่อนแล้ว ปัจจุบันรายจ่ายการศึกษาอยู่ในลำดับที่หนึ่ง (หรือลำดับต้นๆ) เป็นมูลค่าสูงกว่า 4 แสนล้านบาท⁵ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 4 ต่อ GDP ซึ่งเทียบเท่ากับมาตรฐานการงบประมาณการศึกษาของประเทศเจริญแล้ว (กลุ่มโออีซีดี)

³ สถิติเงินอุดหนุนเป็นรายหัวจำแนกตามระดับการศึกษา แสดงในตารางในภาคผนวก

⁴ เป็นที่น่ายินดีว่าได้มีความพยายามจัดทำบัญชีการศึกษาแห่งชาติ (national education accounts) เพื่อบันทึกการใช้จ่ายเพื่อการศึกษาทุกระดับ โดยรวบรวมข้อมูลจากทุกหน่วยงาน/สถาบันต่างๆด้านการศึกษาทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อเข้าใจภาพรวมการใช้จ่ายในสาขาการศึกษา และความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างของหน่วยงานการศึกษา

⁵ จากเอกสารงบประมาณสังเขป พ.ศ. 2555 จัดสรรให้กระทรวงศึกษาธิการเป็นมูลค่า 420,490 ล้านบาท เปรียบเทียบกับยอดรายจ่าย 2.38 ล้านล้านบาท

อย่างไรก็ตาม การสนับสนุนด้านรายจ่ายเพื่อการศึกษาเพียงประการเดียวอาจไม่ใช่คำตอบ หรือเป็นหลักประกันความสำเร็จของการศึกษา มีความจำเป็นต้องประเมินว่ารายจ่ายด้านการศึกษาถูกจัดสรรอย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพหรือประสิทธิผลคุ้มค่า โดยที่นักวิชาการศึกษาได้แสดงความหวังว่าการใช้จ่ายด้านการศึกษาอาจจะด้อยประสิทธิภาพ (ดูเอกสารการสัมมนาประจำปีของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2555) แสดงบทวิเคราะห์ว่า ในขณะที่รายจ่ายด้านการศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ แต่ประสิทธิภาพการใช้จ่ายวัดจากผลสอบนักเรียนนักศึกษาไทย ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นหรือยังไม่น่าพึงพอใจ⁶ ในปี พ.ศ. 2539 กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.)⁷ ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อขยายโอกาสให้นักเรียนมัธยมปลายและนักศึกษาในมหาวิทยาลัย ที่มีเป้าหมายช่วยคนจน ให้สามารถกู้ยืมเรียนและชำระคืนภายหลัง (เช่นเดียวกับในประเทศพัฒนาแล้ว) การกู้ยืมแบ่งออกเป็นสองส่วน ส่วนหนึ่งเป็นค่าใช้จ่ายการเล่าเรียน อีกส่วนหนึ่งเป็นค่าครองชีพประจำเดือน โดยกำหนดเงื่อนไขผ่อนปรนกว่าคือ อัตราดอกเบี้ยเงินกู้เพียงร้อยละ 1 ต่อปี ช่วงเวลาชำระคืนภายใน 15 ปี ในเวลาต่อมา ปี พ.ศ.2549 รัฐบาลจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมที่อิงรายได้ในอนาคต (เรียกว่า กรอ. โดยประยุกต์ตัวอย่างจากประเทศออสเตรเลีย Income Contingent Loan, ICL)⁸ ในตามสถิติในปี พ.ศ. 2554 พบว่ามีจำนวนนักเรียนและนักศึกษาได้รับเงินกู้จากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจำนวนเกือบหนึ่งล้านคน

การปฏิรูปการศึกษาได้ดำเนินการมาแล้วระยะหนึ่ง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา สรุปว่ามาตรการปฏิรูปจำแนกออกเป็น 7 แนวทาง *แนวทางแรก* การกระจายอำนาจด้านการบริหารการศึกษา โดยจัดตั้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อลดการรวมศูนย์ในกระทรวงศึกษาธิการและกรมต่างๆ ส่งเสริมให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีอิสระการจัดการตนเอง สามารถการระดมเงินทุนจากพื้นที่ (เช่น จากเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ปกครอง) การกำหนดหลักสูตรและวิชาการที่สอดคล้องกับความต้องการของแต่ละพื้นที่ พร้อมกับเปิดโอกาสให้ผู้ปกครองเป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา

⁶ การประชุมสัมมนาประจำปีของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2555 ที่โรงแรมเซ็นทาราแกรนด์ ภูเก็ต

⁷ การจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เริ่มในปี พ.ศ. 2538 การให้กู้ยืมจริงเริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2539 โดยมีกฎหมายกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เป็นกรอบการดำเนินงาน

⁸ กองทุนเงินให้กู้ยืมที่อิงรายได้ในอนาคต (กรอ.) มีหลักการและแนวคิดที่แตกต่างไปจาก กยศ. กล่าวคือ ให้การยืมเงินทุนของรัฐถือเป็นสิทธิของนักศึกษาทุกคน โดยที่ผู้กู้ยืมนำเงินมาคืนเมื่อมีรายได้ในอนาคตเกินกว่าระดับหนึ่ง (15,000 บาทต่อเดือน) ภายใต้ระบบ “กรอ.” กรมสรรพากรจะให้ร่วมมือรัฐบาลโดยทำหน้าที่หักเงินจากรายได้ประจำเดือน ณ ที่จ่าย อย่างไรก็ตามหากรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด ยังไม่ต้องชำระคืน โดยถือว่าความบกพร่องของภาครัฐที่ไม่สามารถสนับสนุนให้บัณฑิตทุกคนมีงานทำ ข้อแตกต่างอีกประการหนึ่งคืออัตราดอกเบี้ยของระบบ กรอ.แปรผันตามอัตราเงินเฟ้อ เพื่อสอดคล้องหลักเศรษฐศาสตร์การเงิน แตกต่างจากอัตราดอกเบี้ย กยศ. ที่ตายตัวในอัตราร้อยละ 1 ตัวเลขสถิติการให้กู้ยืมของ กรอ. แสดงในตารางในภาคผนวก

แนวทางที่สอง กระจายอำนาจการจัดการศึกษาบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงการถ่ายโอนที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมมากที่สุด คือ การถ่ายโอนศูนย์ดูแลเด็กเล็กให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถ่ายโอนโรงเรียนระดับประถมและมัธยมศึกษา (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา) โดยประเมินความพร้อมของ อปท. ก่อนถ่ายโอน ในปัจจุบันมีศูนย์เด็กเล็กภายใต้การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนเกือบหนึ่งหมื่นแห่ง กระจายอยู่ทุกภูมิภาค องค์กรบริหารส่วนจังหวัดหลายแห่งรับการถ่ายโอนสถานศึกษา แม้ว่ามีข้อสังเกตเชิงวิพากษ์เกี่ยวกับคุณภาพของศูนย์เด็กเล็กและผู้ดูแลเด็ก

แนวทางที่สาม ด้านธรรมาภิบาลในสถานศึกษา โดยจัดตั้งคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาทุกระดับ คือโรงเรียน วิทยาลัย มหาวิทยาลัย เพื่อกำกับติดตามนโยบายของสถานศึกษานั้นๆ ประเมินการทำงานของผู้บริหารสถานศึกษา สนับสนุนภาคธุรกิจเอกชนร่วมการจัดการศึกษา เพื่อสนับสนุนบรรยากาศการแข่งขันในภาคการศึกษา

แนวทางที่สี่ การจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่ประเมินคุณภาพการศึกษา⁹ (สมศ.) และสำนักทดสอบการศึกษาระดับชาติ เพื่อทำบทบาทขององค์กรตรวจสอบภายนอก ด้านคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา ทดสอบผลสัมฤทธิ์การเรียนรู้และควบคุมมาตรฐานการศึกษาโดยรวม เพื่อเป็นข้อมูลเสนอให้ผู้ปกครองและผู้เรียนตัดสินใจในการเลือกสถานศึกษาที่เหมาะสมกับแต่ละบุคคล

แนวทางที่ห้า การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อการศึกษา จากเดิมที่เคยดำเนินการผ่านด้านอุปทาน (จัดสรรให้สถานศึกษา) เป็นการจัดสรรเพิ่มเติมด้านอุปสงค์หมายถึงบุดหนุนเป็นรายหัวให้ผู้เรียน¹⁰ เป็นการทั่วไป คือทั้งผู้เรียนในโรงเรียนของรัฐและเอกชน อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า งบประมาณรายหัวยังคงดำเนินการผ่านสถานศึกษามากกว่าตัวผู้เรียน และมีผู้เสนอความเห็นว่าจะมีกลไกจัดสรรตรงให้แก่ผู้เรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรที่มุ่งเป้าหมายเพื่อคนจน (targeting for the poor)

แนวทางที่หก การสนับสนุนด้านการเงินเพื่อการศึกษา กล่าวคือกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) เพื่อช่วยให้นักเรียน นักศึกษายากจนกู้ยืมเงินระหว่างเรียน และชำระคืนภายหลัง (เงินกู้ประกอบด้วยสองส่วนคือ ค่าเล่าเรียน และค่าใช้จ่ายประจำเดือน) ในปัจจุบัน รัฐบาลให้เงินกู้ กยศ.ประมาณ 3-4 หมื่นล้านบาท¹¹ในแต่ละปีโดยมีนักเรียน นักศึกษากู้ยืมเกือบหนึ่งล้านคน

⁹ ตัวอย่างผลการประเมินผลของ สมศ. แสดงในภาคผนวก

¹⁰ โดยนัยนี้ งบประมาณอุดหนุนเป็นรายหัวการศึกษา สะท้อนถึงสิทธิ (entitlement) ของประชาชน เป็นเงินงบประมาณที่จัดสรรตามตัวของผู้เรียน ในทางปฏิบัติ สำนักงบประมาณจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นรายหัว โดยให้เป็นการทั่วไป ทั้งสถานศึกษาของรัฐและเอกชนได้รับเงินอุดหนุนรายหัวในอัตราเดียวกัน การจัดสรรงบประมาณตามหลักการเช่นนี้เรียกว่า entitlement budgeting

¹¹ เงินที่ กยศ. นำมาจัดสรร ส่วนหนึ่งมาจากการชำระคืนเงินกู้กองทุน อีกส่วนหนึ่งจากงบประมาณแผ่นดินประจำปี ในปี พ.ศ. 2554 เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเท่ากับ 18,000 ล้านบาท

แนวทางที่เจ็ด การพัฒนาคุณภาพครู สนับสนุนให้ครูทำผลงานวิชาการ งานวิจัย เอกสารคำสอน ตำราเรียน แบบฝึกหัด การจัดทำสื่อการเรียนการสอน ผ่านแรงจูงใจเพื่อให้ครูบาอาจารย์ สามารถเติบโตก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงานของอาชีพครูและผู้บริหารสถานศึกษา

ถึงแม้ว่ามีความก้าวหน้าของการจัดการศึกษาดังกล่าวไปข้างต้น แต่มีมติหนึ่งที่ถูกละเลยเกี่ยวข้องกับ ความเหลื่อมล้ำของโอกาสการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างครัวเรือนรวย/จน และระหว่างภูมิภาค¹² ซึ่งเป็นหัวข้อของโครงการวิจัยนี้ โดยตั้งข้อสันนิษฐานบางประการเกี่ยวกับ ก) การลงทุนในเด็กของครัวเรือน ว่ามีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญตามสถานะเศรษฐกิจ ข) คุณภาพของสถานศึกษายังมีความเหลื่อมล้ำค่อนข้างมาก¹³ ค) โอกาสการเรียนรู้ระดับอุดมศึกษา (กลุ่มเป้าหมายคือเยาวชนอายุ 18-22 ปี) มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ระหว่างครัวเรือนยากจนและครัวเรือนไม่ยากจน ง) ความเหลื่อมล้ำของโอกาสการอบรมความรู้ระหว่างการทำงาน (on-the-job training, OJT) มีความแตกต่างกัน ข้อมูลและการวิจัยในประเด็นเหล่านี้สามารถให้ข้อคิดและเสนอแนะต่อการออกแบบนโยบายสาธารณะ (การพัฒนาทุนมนุษย์และการขยายโอกาสให้คนจน) โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการการคลังเพื่อการศึกษา ได้แก่ การให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา การจัดสรรทุนให้เปล่า พร้อมกับการจัดทำข้อเสนอการปรับปรุงเชิงสถาบันในลักษณะกระจายอำนาจให้พื้นที่ เพื่อให้เงินทุนและความช่วยเหลือตรงกับประชากรกลุ่มเป้าหมาย

¹² คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (กขป.) ได้แต่งตั้งอนุกรรมการ 7 คณะ คณะอนุกรรมการ กขป. ด้านการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาและเรียนรู้ ซึ่งระบุอำนาจหน้าที่ ใช้คำว่า "การเพิ่มโอกาสทางการศึกษาและเรียนรู้" ซึ่งกินความหมายกว้าง การขยายโอกาสอาจจะหมายถึงการจัดการศึกษาให้เด็กพิการ ขยายพื้นที่ในเขตชนบทห่างไกล ขยายโอกาสให้เด็กและเยาวชนในครัวเรือนยากจน

¹³ ผลประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานรอบที่สอง ระยะเวลาครึ่งวงจร (พ.ศ. 2549-2551) ของ สมศ. จำนวน 22,456 แห่ง มีค่าเฉลี่ยของผลประเมินในระดับพอใจ (ค่าเฉลี่ย 3.18 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.35) ได้รับการรับรองร้อยละ 79.68 และไม่ได้รับการรับรองร้อยละ 20.32 โดยผลประเมินสามารถแบ่งโรงเรียนได้เป็น 4 ประเภทคือ

- โรงเรียนคุณภาพดีมาก (ค่าเฉลี่ยของผลประเมิน 3.51-4.00) จำนวน 4,306 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 19.18
- โรงเรียนคุณภาพดี (ค่าเฉลี่ยของผลประเมิน 3.25-3.50) จำนวน 5,298 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 23.59
- โรงเรียนคุณภาพพอใจ (ค่าเฉลี่ยของผลประเมิน 2.75-3.25) จำนวน 8,284 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 36.91
- โรงเรียนคุณภาพไม่ได้มาตรฐานขั้นต่ำ (ค่าเฉลี่ยของผลประเมินต่ำกว่า 2.75 และ/หรือมีผลประเมินระดับดีต่ำกว่า 11 มาตรฐานใน 14 มาตรฐาน และ/หรือมีผลประเมินมาตรฐานอยู่ในระดับปรับปรุง) จำนวน 4,564 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 20.32

1.2 ขอบเขตของการวิจัย

โครงการวิจัยนี้จำกัดขอบเขตการวิเคราะห์การปฏิรูปการศึกษาของไทย โดยเน้นความเหลื่อมล้ำของโอกาสการศึกษาในกลุ่มเด็ก เยาวชน และกลุ่มผู้ใช้แรงงาน คณะวิจัยใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ (ทฤษฎีทุนมนุษย์ และแบบจำลองวงจรชีวิต) เป็นกรอบความคิด พร้อมกับกำหนดข้อสันนิษฐานเพื่อการทดสอบเชิงประจักษ์ในโอกาสต่อไป

หัวข้อการวิจัยครอบคลุมประเด็น การลงทุนในเด็ก (investment in children) อัตราผลตอบแทนการศึกษา (return to schooling) โอกาสการเรียนรู้ระดับอุดมศึกษาของเยาวชน (university education attainment) เปรียบเทียบตามสถานะเศรษฐกิจของครอบครัว โอกาสการเรียนรู้ระหว่างการทำงาน (on-the-job-training, OJT) ของผู้ใช้แรงงานซึ่งจำแนกออกเป็นสามระดับคือ ระดับสูง (บริหาร) ระดับกลาง (วางแผนและวิเคราะห์) และระดับล่าง (ปฏิบัติการ)

คณะวิจัยใช้ผลการสำรวจครัวเรือน และผลการสำรวจแรงงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ นอกจากนี้ จัดทำการสำรวจข้อมูลปฐมภูมิในกรณี OJT ประมวลข้อมูลและวิเคราะห์เปรียบเทียบโดยใช้สถิติเชิงพรรณนา การทดสอบข้อสันนิษฐานเบื้องต้น (เช่น ไคสแควร์) แบบจำลองเศรษฐมิติ การพยากรณ์และการจำลองสถานการณ์สมมติ

โครงการวิจัยนี้กำหนดข้อสันนิษฐานว่า ครัวเรือนมีความหวังดีต่อบุตรหลาน (parents' altruistic attitude toward their offspring) พ่อแม่ (หรือผู้ปกครอง) ได้เสียสละทรัพยากร คือเงินและเวลา เพื่อส่งเสริมให้เด็กและเยาวชนได้รับโอกาสการศึกษารวมทั้งการเรียนพิเศษ เพื่อการเจริญวัยอย่างมีคุณค่า อย่างไรก็ตาม แต่ละครัวเรือนมีข้อจำกัดด้านเศรษฐกิจแตกต่างกัน ดังนั้น การลงทุนในเด็กของแต่ละครัวเรือนจึงแตกต่างกันตามไปด้วย งานวิจัยนี้จึงเป็นส่วนหนึ่งที่ต้องการเข้าใจความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมตามฐานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือน โดยคำนึงถึงความหลากหลายของอาชีพ ชนชั้น รายได้ โดยจำกัดขอบเขตและประเด็นการค้นคว้าในหัวข้อต่อไปนี้

1. การลงทุนในเด็ก (investment in children) ของครัวเรือน
2. โอกาสการศึกษาระดับอุดมศึกษาของเยาวชน (อายุ 18-22 ปี) เปรียบเทียบระหว่างชนชั้น (socio-economic class) ตามชั้นรายได้ (income deciles)
3. อัตราผลตอบแทนของการศึกษาระดับสูง (return to higher education)
4. การออกแบบนโยบายสาธารณะ คือ มาตรการการคลังที่มีเป้าหมายลดความเหลื่อมล้ำระหว่างคนรวยคนจน โดยเสนอแนะมาตรการปรับปรุงการจัดสรรเงินทุนของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) การจัดสรรทุนให้เปล่า เพื่อเป้าหมายคนจน ให้มีกองทุนเด็ก เยาวชนด้อยโอกาส และคณะอนุกรรมการระดับพื้นที่เพื่อทำหน้าที่คัดสรรเยาวชนในครัวเรือนยากจน เป็นส่วนหนึ่งของมาตรการเพิ่มพลังประชาชน

ข้อสันนิษฐานการวิจัย

หนึ่ง ความเหลื่อมล้ำของโอกาสการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับอุดมศึกษา มีความแตกต่างกันอย่างมากตามสถานะเศรษฐกิจของครัวเรือน

สอง การลงทุนในเด็กของครัวเรือน (หมายถึง ช่วงอายุ 6-14 ปี) มีความแตกต่างกันอย่างมาก โดยใช้หลักฐานเชิงประจักษ์จากรายจ่ายด้านการศึกษาของครัวเรือน จำแนกตามระดับรายได้ (decile class) การเลี้ยงดูเด็ก (ผ่านการวิเคราะห์รายจ่ายหมวดอาหารและไม่ใช่อาหาร) การให้เวลาอบรมดูแลเด็ก (time allocation for child caring)

สาม ภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทสำคัญในด้านการจัดสรรทรัพยากรเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและผดุงความเป็นธรรม ในบริบทนี้คือการลดความเหลื่อมล้ำของโอกาสการศึกษา โดยวิเคราะห์ผ่าน“การลงทุนในเด็ก” ตามแนวคิดทฤษฎีทุนมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกำหนดให้ครัวเรือนยากจนเป็นประชากรกลุ่มเป้าหมาย ทั้งนี้มีความจำเป็นต้องวิจัย เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ของแต่ละครัวเรือน (situational analysis) และออกแบบนโยบายของภาครัฐตามแนวทางเป้าหมายเพื่อคนจน

สี่ การอบรมระหว่างการทำงาน (on-the-job training, OJT) เป็นส่วนหนึ่งของการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ตามหลักที่ควรจะเป็น แรงงานควรจะได้รับโอกาสพัฒนาฝีมือตนเอง ระดับผลิตภาพ เพื่อการเลื่อนตำแหน่งในสายอาชีพของตน อย่างไรก็ตาม ในสภาพเป็นจริง OJT อาจจะไม่เกิดขึ้นจริงหรือเกิดขึ้นน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ด้วยเหตุผลหลายประการคือ ก) การอบรมมีค่าใช้จ่ายและเสียเวลาการทำงาน ข) การที่แรงงานมีผลิตภาพสูงขึ้น อาจเรียกร้องปรับค่าจ้าง หรือย้ายแหล่งทำงาน ดังนั้น OJT มีแนวโน้มต่ำกว่าขนาดอันเหมาะสม จึงมีเหตุผลสมควรที่ภาครัฐแทรกแซงหรือสร้างแรงจูงใจ อาทิเช่น เครดิตภาษีสำหรับค่าใช้จ่ายการฝึกอบรม มาตรการบังคับให้สถานประกอบการจัดโครงการอบรม OJT ให้พนักงานและลูกจ้างตามโอกาสอันควร

บทที่ 2

การจัดการศึกษาและบทบาทของภาครัฐ

2.1 การศึกษาและบทบาทของภาครัฐ

การศึกษาเป็นระบบการจัดการขนาดใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับผู้เรียนจำนวน 14 ล้านคนโดยประมาณ¹⁴ มีสถานศึกษาที่ทำหน้าที่จัดการศึกษาจำนวนมากกว่าสามหมื่นแห่ง ครูอาจารย์และบุคลากรด้านการศึกษาประมาณ 7-8 แสนคน ดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ระบบการศึกษายังเกี่ยวข้องกับการคลังและงบประมาณ โดยรัฐบาลจัดสรรงบประมาณสนับสนุนให้สถานศึกษาส่วนหนึ่ง และจัดสรรเป็นอุดหนุนเป็นรายหัวให้ผู้เรียนอีกส่วนหนึ่ง (รวมทั้งผู้เรียนในสถานศึกษาเอกชน) นอกจากนี้มีมาตรการสนับสนุนทางอ้อมโดยผ่านการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี ได้แก่ ค่าลดหย่อนสำหรับเงินบริจาคเพื่อการศึกษา ค่าลดหย่อนสำหรับเด็กในวัยเรียนในการคำนวณภาษีเงินได้ของผู้ปกครอง กระทรวงศึกษาธิการจัดทำมาตรฐานหลักสูตรทุกระดับ การจัดตั้งหน่วยงาน/สถาบันกำกับควบคุมคุณภาพการศึกษา และมาตรการสนับสนุนให้สถานประกอบการจัดอบรมทักษะผู้ใช้แรงงานระหว่างการทำงาน (OJT) ในส่วนของครัวเรือนมีค่าใช้จ่ายของการเลี้ยงดูเด็กและเยาวชน ค่าเล่าเรียน อุปกรณ์การศึกษา และค่าเรียนพิเศษ

การศึกษาเป็นการลงทุนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยเฉพาะในสังคมโลกปัจจุบันถือว่า ทุนมนุษย์เป็นปัจจัยการผลิตสำคัญที่ส่งเสริมการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ สนับสนุนความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสูงขึ้น ภาคการผลิตสมัยใหม่ใช้บุคลากรที่มีความรู้และทักษะสูงขึ้น ร่วมกับเครื่องจักรและอุปกรณ์ เป็นการพัฒนาคุณภาพของสินค้าและเป็นส่วนหนึ่งของการแข่งขัน จึงใช้คำเปรียบว่า *เศรษฐกิจที่อิงฐานความรู้*¹⁵ สะท้อนถึงการเน้นการใช้เทคโนโลยีระดับสูงและระดับปานกลาง เพื่อผลิตสินค้าและบริการ รวมทั้งการสร้าง “ผลิตภัณฑ์

¹⁴ จำนวนผู้เรียนทุกระดับเท่ากับ 14.1 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2552 ส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนที่สังกัดราชการส่วนกลางมีจำนวนมากกว่า 3 หมื่นแห่ง ในพื้นที่ชนบทห่างไกลมีโรงเรียนขนาดเล็กจำนวนมากซึ่งประสบปัญหา “ไม่มีนักเรียน” เนื่องจากประชากรวัยเด็กมีแนวโน้มลดลง สถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 1,590 แห่ง จำนวนผู้เรียน 9.9 แสนคน สถานศึกษาของเอกชน จำนวน 7,193 แห่ง ผู้เรียน 2.2 ล้านคนโดยประมาณ (รวมโรงเรียนนานาชาติ 116 แห่ง) การศึกษานอกระบบจำนวน 3,177 แห่ง การศึกษาพิเศษจำนวน 18 แห่ง การศึกษาสงเคราะห์ 86 แห่ง การจัดการศึกษาของวัด คือ การศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกสามัญศึกษา จำนวน 402 แห่ง โดยใช้หลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการเป็นหลัก นอกจากนี้มีวัดที่จัดสอนธรรมวินัยและภาษาบาลี จำนวน 10,443 วัด มีผู้เรียนแผนกธรรมจำนวน 160,000 รูป และผู้เรียนภาษาบาลีจำนวน 33,000 รูป อ้างอิง งานวิจัยของวารสาร สามโกเศศและคณะ (2553)

¹⁵ ข้อเขียนของไพฑูริย์ สีนลารัตน์ (2550) (2553) แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการปรับตัวของภาคการศึกษาไทย เพื่อก้าวสู่ระบบเศรษฐกิจที่อิงฐานความรู้

ใหม่” (new products) หรือ เพิ่มคุณลักษณะในตัวสินค้า (new options) อย่างไรก็ตามระบบเศรษฐกิจไทยมีความหลากหลายฐานเศรษฐกิจส่วนหนึ่งยังคงเป็นการผลิตแบบดั้งเดิม (การเกษตร อุตสาหกรรมขั้นปฐม) ที่ใช้แรงงานเป็นปัจจัยการผลิต โดยมีสถานประกอบการขนาดย่อมและขนาดกลางเป็นตัวกลางสำคัญ ในขณะที่เดียวกันมีการขยายตัวของภาคการผลิตสมัยใหม่ กล่าวคือภาคอุตสาหกรรมและภาคการบริการที่ใช้เทคโนโลยีและการจัดการสมัยใหม่ ผลิตเพื่อการแข่งขันกับนานาประเทศ

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ตระหนักถึงความสำคัญของระบบตลาดเอกชนและการแข่งขันเสรี โดยถือว่าผู้ประกอบการมีบทบาทสำคัญในภาคการผลิต เป็นผู้นำปัจจัยการผลิต (แรงงาน ทุน และเทคโนโลยี) มาผสมผสาน สร้างสรรค์เป็นผลผลิต ทำให้เกิดผลิตภัณฑ์ประเภทใหม่หรือรูปแบบใหม่ (new products) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและการพัฒนาสาขาการผลิต (sectoral development)¹⁶ ในขณะที่ภาครัฐทำบทบาทสนับสนุน และกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เหมาะสม ได้แก่การลงทุนวิจัย ภาษีอากร มาตรการส่งเสริมการลงทุน สินเชื่อ และผลิตกำลังคนที่เหมาะสม เพิ่มทักษะฝีมือแรงงาน ผลิตบุคลากรระดับมัธยมศึกษา (นักวิจัย) มาตรการประชาสัมพันธ์ประเทศเพื่อสนับสนุนภาคบริการให้แข่งขันกับนานาประเทศ ควบคู่กับยุทธศาสตร์การค้า การลงทุนและการเงิน¹⁷

¹⁶ ขออ้างอิงคำเอกสารของธนาคารโลก 2007 เรื่อง *Development and the Next Generation* ขอยกคำกล่าวบางตอนประกอบดังนี้ “The revival of the theory that economic growth is dependent on the growth of human capital in the 1990s has renewed interest in the nexus of human capital, investment and growth. Human capital is accumulated through a complicated decision-making process, in which the current outcome depends not only on the current decision but also on past decisions. Human capital is typically represented by years of completed schooling, which is a stock rather than a flow variable. Hence, an examination of the dynamic and sequential aspects of schooling decisions provides new and important insights into transition issues faced by the youth within and from schools (Sawada 2007, p.77)

¹⁷ ขออ้างอิงคำเอกสารของธนาคารโลก 2007 เรื่อง *Development and the Next Generation* ขอยกคำกล่าวบางตอนประกอบดังนี้ “The revival of the theory that economic growth is dependent on the growth of human capital in the 1990s has renewed interest in the nexus of human capital, investment and growth. Human capital is accumulated through a complicated decision-making process, in which the current outcome depends not only on the current decision but also on past decisions. Human capital is typically represented by years of completed schooling, which is a stock rather than a flow variable. Hence, an examination of the dynamic and sequential aspects of schooling decisions provides new and important insights into transition issues faced by the youth within and from schools (Sawada 2007, p.77)

เศรษฐศาสตร์สวัสดิการให้ความสำคัญกับระบบการแข่งขันเสรี โดยแสดงให้เห็นว่า ระบบแข่งขันทำให้การจัดสรรทรัพยากรมีประสิทธิภาพสูงสุดตามความหมายของพาเรโต (Pareto optimality)¹⁸ โดยสันนิษฐานว่าหน่วยธุรกิจเอกชนมีบทบาทสำคัญในฐานะผู้ผลิต (producing units) เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้บริโภค ราคาและกำไรเป็นตัวแปรสำคัญที่ปรับเปลี่ยนตามความต้องการของตลาด ราคามีแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการตอบสนองต่อผู้บริโภค หมายถึงเมื่อความต้องการของตลาดสูง แต่อุปทานมีจำกัด ราคาสินค้าและบริการย่อมจะปรับสูงขึ้น ซึ่งมีผลจูงใจให้ผู้ประกอบการขยายการผลิตหรือมีรายใหม่เข้ามาแข่งขัน โดยนัยนี้อุปทานตอบสนองอุปสงค์ ราคาสินค้านั้นๆ จะลดลงจนไม่มีกำไรส่วนเกิน อย่างไรก็ตามยังคงมีกำไรปกติ¹⁹ ระบบตลาดอาจจะมีข้อบกพร่อง (market failure) ด้วยเหตุผลบางประการ ประการแรก ตลาดสินค้าและบริการในสภาพเป็นจริง ไม่ได้มีลักษณะแข่งขันโดยเสรี การผูกขาดหรือภาวะกึ่งผูกขาดอาจเกิดขึ้นได้เพราะการผูกขาดเทคโนโลยีของหน่วยผลิตชั้นนำ หรือความขาดแคลนเพราะสภาพการณ์พิเศษ หรือการผูกขาดเพราะนโยบายรัฐบาล ประการที่สอง ตลาดบกพร่องเนื่องจากผลกระทบภายนอก (externalities) เนื่องจากความแตกต่างระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคล (private benefits) กับประโยชน์ของส่วนรวม (social benefits) ซึ่งหมายถึงจุดดุลยภาพในระบบตลาดอาจจะมากกว่าหรือน้อยกว่าระดับอุดมภาพ (optimal scale) ประการที่สาม สภาพปัญหาที่เรียกว่า “ตลาดที่หายไป” (missing markets) เนื่องจากการผลิตภายใต้ระบบตลาดเอกชนอาจจะไม่สนองต่อความต้องการของส่วนรวมในบางสาขา เช่น สังคมต้องการนักอนุรักษ์ ศิลปวัฒนธรรม นักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ผู้เชี่ยวชาญด้านประวัติศาสตร์ การวิจัยและพัฒนา (R&D) เป็นต้น ภาครัฐจำเป็นต้องแทรกแซงในรูปแบบต่างๆ เช่น มาตรการสนับสนุนและให้แรงจูงใจ หรือการจัดการของภาครัฐ (public provision of education) ประการที่สี่ ระบบตลาดเอกชนมิได้คำนึงถึงมิติความเป็นธรรมในสังคม หรือไม่ถึงว่ามีหน้าที่โดยตรง ดังนั้นสถานประกอบการเอกชนจะสนองความต้องการของคนรวยหรือมีฐานะดีเป็นสำคัญ ในขณะที่ภาครัฐมีหน้าที่ดูแลการกระจายรายได้และสร้างความเป็นธรรมในสังคม ประการที่ห้า ความไม่สมบูรณ์และไม่เท่าเทียมของข้อมูลสารสนเทศ ประชาชนส่วนหนึ่งไม่รู้เท่าทันสถานประกอบการ อาจจะหลงเชื่อคำโฆษณา การจัดหลักสูตรการเรียนการสอนที่ด้อยคุณภาพ ภาครัฐจึงมีบทบาทแทรกแซง และระบบจัดการมีลักษณะผสมระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (mixed economy)

¹⁸ สอดคล้องกับเนื้อหาตำราเศรษฐศาสตร์สาธารณะว่าด้วย First Theorem of Welfare Economics

¹⁹ Vifredo Pareto นักเศรษฐศาสตร์และนักสถิติชาวอิตาลีเลียน มีชีวิตในยุคปลายศตวรรษที่สิบเก้าจนถึงต้นศตวรรษที่ยี่สิบ เสนอวิธีการประเมินสวัสดิการสังคม โดยอิงหลัก Pareto betterment condition หมายถึง การเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่สมาชิกคนหนึ่งดีขึ้น โดยไม่ส่งผลกระทบต่อคนอื่นๆ トラバโตที่เงื่อนไข betterment ยังมีความเป็นไปได้ แสดงว่ายังไม่บรรลุการจัดสรรที่มีประสิทธิภาพสูงสุด แนวคิดของท่านถูกนำมาปรับใช้ใหม่ในแบบจำลองสมัยใหม่ที่ซับซ้อน ผลงานอันล้ำค่าเชิงสถิติของท่าน เรียกว่า Pareto distribution ที่แสดงถึงการกระจายที่ไม่เท่าเทียมกัน ยังคงได้รับการอ้างอิงในตำราสถิติขั้นสูง

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สวัสดิการเป็นกรอบความคิดสำคัญสำหรับการกำหนดนโยบายสาธารณะ ให้ข้อสรุปสำคัญสองประการคือ หนึ่ง การจัดสรรทรัพยากรในตลาดแข่งขันเสรี เป็นระบบการผลิตที่มีประสิทธิภาพสูงที่สุดตามความหมายของพาเรโต อย่างไรก็ตาม ดุลยภาพเกิดขึ้นหลายจุด (First Theorem of Welfare Economics) สอง ภาครัฐมีบทบาทสำคัญในมิติการกระจายรายได้และสร้างความเป็นธรรม โดยใช้มาตรการภาษีและงบประมาณ (ใช้ศัพท์เศรษฐศาสตร์จุลภาคคือ การปรับลดหรือปรับเพิ่ม “เส้นงบประมาณ” ของครัวเรือน) ซึ่งทำให้ดุลยภาพของเศรษฐกิจระบบผสมเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่พึงประสงค์²⁰ (ใจความสรุปของ Second Theorem of Welfare Economics)²¹ ทฤษฎีทางเลือกนโยบายสาธารณะ (public choice theory) เป็นอีกสำนักความคิดหนึ่งที่เน้นการวิเคราะห์บทบาทของภาครัฐและระบบราชการ และองค์กรสาธารณะที่ไม่แสวงหากำไร การผลิตสินค้าสาธารณะ การกำกับและการแทรกแซงของภาครัฐในระบบเศรษฐกิจ การลงทุนของภาครัฐ โดยสันนิษฐานว่าภาครัฐมีข้อบกพร่อง เนื่องจากหลายสาเหตุ อาทิเช่น การทำงานแบบผูกขาดของระบบราชการ ความล่าช้าและไม่ตอบสนองของหน่วยงานของภาครัฐ อคติของส่วนราชการที่จะขอรับงบประมาณและผลิตบริการสาธารณะเกินกว่าระดับที่เหมาะสม (over-provision of public goods) อคติการช่วยเหลือสาขาการผลิตใดสาขาหนึ่ง การทำงานแบบแยกส่วน ขาดบูรณาการและขาดข้อมูลสารสนเทศ (เช่น ไม่มีข้อมูลสารสนเทศว่าใครคือคนจนและด้อยโอกาส) คอร์รัปชันในภาครัฐ และอคติที่จะร่วมมือกับกลุ่มทุนให้รัฐลงทุนหรือมาตรการช่วยเหลือเฉพาะกลุ่ม (Olson 1965)

ตลาดการศึกษา มีคุณลักษณะคล้ายคลึงกับ ตลาดสุขภาพ กล่าวคือ ไม่สามารถปล่อยให้ดำเนินการโดยภาคธุรกิจเอกชนเพียงอย่างเดียว เนื่องจากอาจจะเกิดปัญหา “ตลาดที่หายไป” (missing market) หมายถึง การจัดบริการของสถานศึกษาเอกชนสนองความต้องการของผู้บริโภคและกลุ่มคนที่มีพลังซื้อสูง หรือเลือกพื้นที่ในเขตเมืองและชุมชนหนาแน่น แต่ไม่ตอบสนองกับประชาชนบางกลุ่ม หรือบางพื้นที่เช่นชนบทห่างไกล เกิดสภาพ “ไม่มีตลาด” รัฐบาลในทุกประเทศเข้ามามีบทบาทด้านจัดการศึกษาในทางใดทางหนึ่ง ในขณะเดียวกันมีการจัดการศึกษาของภาคเอกชน การจัดการศึกษาของวัดและองค์กรสาธารณะ และโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการจัดการศึกษาไม่เป็นทางการและการศึกษาตามอัธยาศัย ในพื้นที่เขตเมืองที่มี

²⁰ เศรษฐศาสตร์ปทัสสถาน (normative economics) อธิบายเป้าหมายของสังคม ตัวอย่างหลักเกณฑ์ maximize social welfare หรืออรรถประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งมาจากสมาชิกทุกคน ไม่ใช่การกำหนดโดยคนใดคนหนึ่ง (เผด็จการ) หรือการกำหนดโดยปราศจากหลักเกณฑ์

²¹ ทฤษฎีที่สองของเศรษฐศาสตร์สวัสดิการ ตระหนักว่า Pareto optimality มีโอกาสเกิดขึ้นได้หลายจุด และพิสูจน์ว่า ภาครัฐบาลมีความสามารถ (ซึ่งภาคเอกชนไม่มี) นั่นคือ อำนาจการจัดเก็บภาษี และการจัดสรรรายจ่ายงบประมาณ เพื่อการกระจายรายได้ใหม่ (redistribution of income) เช่น เก็บภาษีทรัพย์สินจากคนรวย และถ่ายโอนรายได้ ผ่านกระบวนการงบประมาณและโครงการพัฒนาที่เน้นเป้าหมายประชากรยากจน/ด้อยโอกาส มีผลลดกำลังซื้อของประชาชนกลุ่มรวย และในทางตรงกันข้ามเพิ่มกำลังซื้อให้ประชากรกลุ่มเป้าหมาย

ประชากรหนาแน่น สถานศึกษาของเอกชนมักจะเกิดขึ้นได้ แต่ในพื้นที่ชนบทห่างไกลไม่สามารถจัดเป็นธุรกิจการศึกษา นอกจากนี้ภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลคุณภาพมาตรฐานของสถานศึกษา มาตรการพิเศษเพื่อสนับสนุนสาขาขาดแคลน (เช่น สาขาการแพทย์ พยาบาล ฯลฯ) และมาตรการลดความเหลื่อมล้ำ

มิลตัน ฟรีดแมน เป็นนักเศรษฐศาสตร์ชั้นนำที่ได้เสนอการวิพากษ์ระบบจัดการการศึกษา²² โดยเสนอความเห็นที่ระบบจัดการศึกษาไม่ควรจะถูกผูกขาดโดยหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น ควรสนับสนุนให้เกิดบรรยากาศการแข่งขัน ระบบจัดการศึกษาควรมีความหลากหลายโดยภาครัฐและเอกชน เพื่อให้ผู้เรียน/ผู้ปกครองมีทางเลือก ฟรีดแมนเสนอให้มีการจัดสรรงบประมาณการศึกษาให้ผู้เรียน (ด้านอุปสงค์) เช่น คุปองการศึกษา (school voucher, coupon) ซึ่งสามารถนำไปจ่ายแทนเงินสด แต่จำกัดเฉพาะด้านการศึกษา ผู้เรียนสามารถเลือกเรียนในสถานศึกษาเอกชน ของรัฐ หรือสถานศึกษาพิเศษโดยวัดและมูลนิธิ ตามที่เห็นว่าเหมาะสม สนับสนุนให้เกิดบรรยากาศการแข่งขันในระบบจัดการศึกษา ในขณะที่เดียวกันภาครัฐทำบทบาทการกำกับดูแลควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา เพื่อให้สามารถเทียบโอนกันได้ เปิดเผยข่าวสารสนเทศให้ประชาชน เพื่อเข้าใจคุณภาพและมาตรฐานของสถานศึกษาในการตัดสินใจเลือกเรียน รวมทั้งป้องกันการโฆษณาชวนเชื่อของสถานศึกษา

ทฤษฎีทุนมนุษย์ เป็นอีกสำนักความคิดหนึ่ง ที่ได้ทำงานวิจัยขยายพรมแดนความรู้เกี่ยวกับการลงทุนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การลงทุนในเด็ก การอบรมระหว่างการทำงานอย่างจริงจัง โดยอธิบายว่า การลงทุนด้านอบรมความรู้และทักษะในตัวบุคคล มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าการลงทุนในอาคารและเครื่องจักร อุปกรณ์ (capital investment) การอบรมความรู้และทักษะช่วยเพิ่มผลิตภาพของแรงงาน ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อภาคการผลิต ช่วยสนับสนุนให้ประเทศเจริญเติบโตและแข่งขันกับนานาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมปัจจุบันซึ่งเรียกว่าเศรษฐกิจที่อิงฐานความรู้ (knowledge based economy) ภาคการผลิตใช้ความรู้ใหม่จากการวิจัยและพัฒนา (R&D) ในฐานะเป็นปัจจัยการผลิต ช่วยสร้างผลิตภัณฑ์ใหม่ และออกพันธ์ใหม่ กรอบการวิเคราะห์ของทฤษฎีทุนมนุษย์ก้าวไปถึงการผลิตบุคลากรระดับมัธยมศึกษา และบุคลากรที่มีฝีมือเฉพาะทาง (specific skill workers) ทฤษฎีทุนมนุษย์สนับสนุนให้ผู้ปกครองและภาครัฐลงทุนในเด็ก และการอบรมระหว่างการทำงาน อย่างไรก็ตามจำเป็นต้องตระหนักว่า การลงทุนด้านการศึกษามีความเสี่ยง และกินเวลายาวนาน (นับสิบปี) ทฤษฎีทุนมนุษย์ได้พัฒนาแบบจำลองการวิเคราะห์การลงทุนด้านการศึกษา การนำข้อมูลเชิงประจักษ์มาใช้ เพื่อคำนวณ อัตราผลตอบแทนของการศึกษา (returns to education) โดยเปรียบเทียบผลประโยชน์ในอนาคตตลอดช่วงชีวิต ซึ่งอนุมานจากค่าจ้างที่แตกต่าง (wage differentials) ระหว่างคนสองกลุ่ม กลุ่มแรกคือผู้จบการศึกษาในระดับต่ำ (ระดับพื้นฐาน) กลุ่มที่สอง ผู้จบการศึกษาในระดับสูง (เช่นอุดมศึกษา) โดยควบคุมตัวแปรอื่นๆคงที่ เช่น อายุ ประสบการณ์การทำงาน เป็นต้น ด้านต้นทุนประกอบด้วย

²² Milton Friedman 1956 *Capital and Freedom*, University of Chicago Press.

สองส่วนคือ ค่าใช้จ่ายการศึกษา และค่าเสียโอกาสระหว่างที่ศึกษาเล่าเรียน การคำนวณอัตราผลตอบแทน (internal rate of returns) ซึ่งนำไปเปรียบเทียบกับอัตราดอกเบี้ย เพื่อวิเคราะห์ว่าเป็นการลงทุนที่คุ้มค่าหรือไม่ ในช่วงเวลา 40 ปีที่ผ่านมา มีผลงานวิจัยเชิงประจักษ์เกี่ยวกับการวัดอัตราผลตอบแทนของการศึกษาในประเทศต่างๆ ทั่วโลก ผลงานวิจัยจำนวนมากสรุปได้ว่า อัตราผลตอบแทนของการศึกษาเกินกว่าร้อยละ 10 ซึ่งสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยและคุ้มค่าต่อการลงทุน

ถึงแม้ว่าการลงทุนด้านการศึกษาให้ผลคุ้มค่า แต่น่าสังเกตว่าสถาบันการเงินไม่ได้ให้สินเชื่อการศึกษา (หรือให้ก็น้อยมาก) สะท้อนถึง**ความบกพร่องของตลาดสินเชื่อด้านการศึกษา** เนื่องจากหลายสาเหตุ ประการแรก สถาบันการเงินประเมินว่า การให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่มีความเสี่ยงเกินไป เป็นการลงทุนระยะยาว ในระหว่างการศึกษาเล่าเรียน และระยะเวลาการชำระคืนเงินกู้ ซึ่งหมายถึงช่วงเวลา 15-20 ปี ผู้กู้มักจะเสียชีวิต พิกัด ตกงาน หรือหาทำงานในต่างประเทศ ซึ่งทำให้เป็นภาระการติดตามหนี้ ประการที่สอง วงเงินให้กู้เพื่อการศึกษาของแต่ละรายค่อนข้างน้อย (เปรียบเทียบกับ การให้เงินกู้ยืมกับสถานประกอบการ) แต่จำนวนผู้กู้มาก (นับล้านคน) จึงเป็นภาระการบริหารติดตามหนี้ จำนวนหนึ่งอาจจะต้องฟ้องร้องเป็นคดีความในศาล เป็นภาระการติดตามค่อนข้างมาก และอาจจะไม่ถูกพิจารณาว่าค่าความกับเด็กและเยาวชน ด้วยเหตุดังกล่าว สินเชื่อเพื่อการศึกษาของสถาบันการเงินจึงมีน้อย ยกเว้นการกู้ยืมเพื่ออบรมดูงานระยะสั้น เงินน้อย และสามารถชำระคืนได้เร็ว

2.2 ทบทวนการปฏิรูปการศึกษา ต่างประเทศและไทย

การปฏิรูปการศึกษา เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ทั่วโลก สะท้อนว่าความตระหนักถึงความสำคัญของระบบจัดการศึกษา และสภาพปัญหา (ซึ่งมีมากมาย) เกี่ยวข้องกับคุณภาพการศึกษา ความด้อยประสิทธิภาพของสถานศึกษา ความด้อยโอกาสของเด็กและเยาวชนบางกลุ่ม การเข้าไม่ถึงของประชากรบางกลุ่ม องค์การสหประชาชาติ (ยูเนสโก) ผลักดันนโยบาย *Education for All* เพราะตระหนักถึงความเหลื่อมล้ำการศึกษา ได้ผลิตผลงานวิจัยหลายชิ้น เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนะนโยบายที่เหมาะสม สหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมาย *No Children Left Behind Act* เพื่อประกาศเจตนาว่า เด็กและเยาวชนทุกคนควรจะได้รับโอกาสการศึกษา และจัดมาตรการช่วยเหลือเป็นทุนให้เปล่าหลายรูปแบบแก่เด็กยากจน การปฏิรูปการศึกษาประเทศฟินแลนด์ เป็นตัวอย่างความสำเร็จที่ได้รับการอ้างอิงอย่างแพร่หลาย นอกเหนือจากอัตราการเรียนระดับสูงและระดับกลางมีสัดส่วนเพิ่มขึ้น คุณภาพการศึกษาของเด็กจากผลทดสอบ Programme for International Student Assessment (PISA) อยู่ในลำดับต้นๆ ทุกวิชา ในขณะที่ภาคการผลิตสินค้าไฮเทคของฟินแลนด์ แข่งขันกับตลาดโลกและเป็นผู้นำด้านสินค้าไฮเทค วิธีการเรียนการสอนของฟินแลนด์ประเมินว่าน่าสมัยกกล่าวคือ ใช้มโนทัศน์ใหม่เกี่ยวกับการสอนเด็กและเยาวชนให้มีความสามารถปรับตัว (flexibility) ค้นคิด

(creativity) และการจัดการความเสี่ยง (risk-taking) ซึ่งนักการศึกษาประเมินว่าเป็นการปฏิรูปการศึกษาเพื่อการแข่งขัน²³

การพัฒนาทุนมนุษย์ เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์การพัฒนาเทคโนโลยีและการแข่งขัน โดยเชื่อว่ากำลังแรงงานที่มีฝีมือและระดับมัธยมศึกษา ช่วยสร้างสรรค์เศรษฐกิจใหม่ และการสร้างนวัตกรรม ทั้งนี้การวัดการเปลี่ยนแปลงครอบคลุมเชิงปริมาณและคุณภาพ การวัดคุณภาพการศึกษาโดยพิจารณาจากผลทดสอบความรู้ของผู้เรียน ตาม Programme for International Student Assessment (PISA) ขององค์กร OECD ซึ่งได้ลงทุนพัฒนาระบบทดสอบความสามารถของนักเรียน ครอบคลุมประเทศสมาชิกโออีซีดี และประเทศรายได้ปานกลางจำนวนหนึ่ง (รวมประเทศไทย) โดยทดสอบวิชาสำคัญได้แก่ การอ่าน คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และความสามารถการแก้ปัญหา (วรากรณ์ สามโกเศศ และ คณะ 2553) การเลือกกลุ่มตัวอย่าง คือ นักเรียนช่วงวัย 15 ปี (โดยถือว่าเป็นวัยที่ผ่านการศึกษาระดับพื้นฐาน 9 ปี คือระดับมัธยมศึกษาตอนต้น) การทดสอบ PISA เริ่มดำเนินการครั้งแรกในปี ค.ศ. 2000 และจัดทำอย่างต่อเนื่องทุกสามปี ผลทดสอบนำไปวิเคราะห์พร้อมกับกำหนดเกณฑ์ประเมินที่เรียกว่า literacy: ระดับ 1 หมายถึง ต่ำกว่าเกณฑ์ ระดับ 2-4 ถือว่าพอใช้ได้ ระดับ 5-6 ถือว่ามีสมรรถนะขั้นสูง การทดสอบ PISA กระตุ้นเตือนนักการศึกษาและรัฐบาลหลายประเทศให้ตระหนักถึงการปฏิรูปการศึกษา ผลทดสอบในปี ค.ศ. 2000 ทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกาหันมาปรับปรุงระบบการศึกษา เนื่องจากพบว่าคะแนนเฉลี่ยของเด็กอเมริกัน ต่ำกว่าเด็กชาติอื่นหลายชาติ

ผลการทดสอบในปี ค.ศ. 2003 ฟินแลนด์ ได้คะแนนรวมเป็นที่หนึ่งในวิชาวิทยาศาสตร์และการอ่าน ได้คะแนนเป็นที่สองในวิชาคณิตศาสตร์และการแก้ปัญหา (problem solving) เกาหลีใต้ได้คะแนนลำดับที่หนึ่งในวิชาแก้ปัญหา และทำได้คะแนนดีทั้งสี่วิชา

งานวิจัยของวิทยากร เชียงกูล (2552) สสำรวจมาตรการปฏิรูปการศึกษาใน 8 ประเทศ ครอบคลุม ฟินแลนด์ นิวซีแลนด์ เกาหลีใต้ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร จีน เวียดนาม และไทย พบข้อสรุปสำคัญๆ ดังนี้ ก) ฟินแลนด์และนิวซีแลนด์ เป็นประเทศที่สามารถจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ และเสมอภาคทั่วทั้งประเทศ เป็นส่วนเสริมให้คุณภาพชีวิตของประชาชนดี รวมทั้งการพัฒนาที่ยั่งยืน (ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม) การ

²³ Sahlberg (2006) วิเคราะห์แนวทางการปฏิรูปการศึกษาสไตล์ฟินแลนด์ที่น่าสนใจ ขออ้างคำกล่าวบางตอน "The article argues that what schools are expected to do in order to promote economic competitiveness often contradicts commonly expected global education reform thinking. Experience in many countries indicated that increased standardization of teaching and learning, for example, may be counterproductive to expectations of enhanced economic competitiveness. The conclusion is that rather than competition between education systems, schools and students, what is needed is networking, deeper-cooperation and open sharing of ideas at all levels if the role of education in economic competitiveness is to be strengthened. The key features of education reform policies that are compatible with competitiveness are those that encourage flexibility in education systems, creativity in schools and risk-taking without fear on the part of the individuals..p.259"

บริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และด้านธรรมาภิบาล สิ่งที่ทำได้ดีเป็นพิเศษคือ การติดตามช่วยเหลือเด็กที่มีปัญหา เรียนช้า เรียนอ่อน และความแตกต่างของคะแนน PISA ค่อนข้างต่ำ

ข) สหรัฐฯ และอังกฤษ เป็นประเทศที่จัดการศึกษาดีและประสบความสำเร็จยาวนาน บุกเบิกการวิจัยและพัฒนาโดยใช้วิทยาศาสตร์มาประยุกต์ มีสถาบันการศึกษาชั้นนำของโลก อย่างไรก็ตาม พบว่ามีความแตกต่างของมาตรฐานการศึกษาตามพื้นที่ และกลุ่มชนชั้นมาก การจัดการศึกษาของสหรัฐอิงหลักกระจายอำนาจ โรงเรียนได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลมลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ (รวมกันมากกว่าร้อยละ 90) และได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลกลางของสหรัฐเป็นส่วนน้อย การกั้นเงินรายได้จากภาษีทรัพย์สิน (property tax) มาสนับสนุนการศึกษา (school district) การบริหารสถานศึกษาโดยใช้กรรมกรที่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองและผู้ทรงคุณวุฒิท้องถิ่นร่วมบริหาร (school-based management) นอกจากนี้มีความหลากหลายคือการจัดการศึกษาโดยมูลนิธิ และกลุ่มผู้ปกครองที่เรียกว่า charter school จุดอ่อนของสหรัฐฯ เกี่ยวกับการเน้นการสอบ การแข่งขันเพื่อพัฒนาชนชั้นผู้นำ (แต่เป็นคนกลุ่มน้อย) การใช้ทักษะความรู้เพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมในระบบทุนนิยม

ค) เกาหลีใต้ จีน และเวียดนาม ตั้งเป้าหมายให้ทุกคนได้รับโอกาสการศึกษาระดับสูง จัดสรรงบประมาณการศึกษาเพิ่มขึ้น ส่งเสริมให้ภาคเอกชนร่วมจัดการศึกษา และสนับสนุนให้คนไปศึกษาต่อในต่างประเทศโดยเลือกเฟ้นเด็กที่มีความสามารถพิเศษ อย่างไรก็ตาม ประชากรมีระดับการศึกษาแตกต่างกันค่อนข้างมาก การลงทุนด้านการศึกษาทำได้เฉพาะบางภูมิภาคและบางชุมชน ครัวเรือนจีนและเวียดนามมีรายได้ไม่สูง อุปสรรคการเรียนการสอนจำกัด อย่างไรก็ตามสภาพแวดล้อมทำให้นักเรียนตื่นตัวด้านการเรียนรู้ และเทคโนโลยี ผลทดสอบ PISA เด็กนักเรียนในสามประเทศทำคะแนนได้ดีมากในวิชาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์

ง) เกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาของไทย มีการวิจัยและวิพากษ์หลายประเด็น ประเด็นสำคัญคือ i) การจัดการภายใต้ระบบราชการที่มีความแข็งตัว (rigidity) เป็นการบริหารตามกฎระเบียบ มากกว่าการมุ่งผลสัมฤทธิ์และการเพิ่มประสิทธิภาพประสิทธิผลของการศึกษา ii) การจัดสรรงบประมาณให้สถานศึกษา ซึ่งเป็นด้านอุปทาน มากกว่าการจัดสรรให้ผู้เรียน จึงมิได้เปิดโอกาสให้นักเรียนมีทางเลือกสถานศึกษา และสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันเท่าที่ควรจะเป็น iii) สถานศึกษาขาดแรงจูงใจที่จะแข่งขันเชิงคุณภาพ เนื่องจากการได้มาซึ่งงบประมาณ เป็นตามระบบราชการ ซึ่งวิธีการจัดสรรงบประมาณอิงในอดีตค่อนข้างมาก (incremental budgeting) iv) การมอบอำนาจให้เขตพื้นที่การศึกษา ไม่ประสบผลสำเร็จ และการบริหารโดยคณะกรรมการของโรงเรียน (school-based management) ไม่สัมฤทธิ์ผล v) หลักสูตรมีเนื้อหาหนักเกินความจำเป็น จนเป็นสาเหตุให้นักเรียนเครียดจากการแข่งขันทางการเรียนและการสอบแข่งขัน vi) คุณภาพของผู้สอนต่ำกว่าที่ควรจะเป็น และปัญหาขาดครูทำให้การจัดสรรครูไม่ตรงกับความต้องการ vii) งบประมาณที่จัดสรรการศึกษา แม้ว่าค่อนข้างมาก แต่เมื่อวิเคราะห์ลึกลงไปในส่วนของงบลงทุนและพัฒนา พบว่ามีเพียงเล็กน้อย คือร้อยละ 20 ส่งผลเกิดปัญหาขาดแคลนอุปกรณ์และสื่อการเรียนการสอนในโรงเรียนขนาดเล็ก viii) ปัญหาของโรงเรียน

ขนาดเล็กที่มีจำนวนมากถึงเกือบ 2 หมื่นแห่ง และการที่สถานศึกษาสังกัดหลายหน่วยงาน แยกส่วนกันทำและขาดความเชื่อมโยง ix) ประสิทธิภาพการใช้เงินของสถานศึกษาต่ำ (ดูรายงานวิจัยโดย วราภรณ์ สามโกเศศ และ คณะ 2553 ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิสุทธิและคณะ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2555 พิณสุดา สิริรังศรี 2552 นคร ตั้งคะพิภพ 2553)

2.3 ทฤษฎีวงจรชีวิต / ทฤษฎีมนุษย์ และการลงทุนการศึกษาของครัวเรือน

ครัวเรือน เป็นหน่วยเศรษฐกิจที่มีบทบาทสำคัญหลายสถานะ ด้านหนึ่งเป็นผู้บริโภคสินค้าและบริการ อีกด้านหนึ่งเป็นปัจจัยการผลิตคือเป็นกำลังแรงงาน สร้างมูลค่าเพิ่ม เป็นผู้ประกอบการ (อาชีพอิสระ) ครัวเรือนประกอบด้วยสมาชิกหลายรุ่น อยู่ร่วมกัน กล่าวคือ พ่อแม่ ลูกหลาน ปู่ย่าตายาย ครัวเรือนมีผู้ทำงานหารายได้ (earner) นำรายได้มาแบ่งปันกัน ใช้จ่ายบริโภคส่วนหนึ่ง เก็บออมเงินส่วนหนึ่ง สะสมเป็นทรัพย์สินและความมั่งคั่ง การตัดสินใจของครัวเรือนคำนึงถึงอรรถประโยชน์ส่วนบุคคลและส่วนรวม โดยมีความหวังดีซึ่งกันและกัน

ทฤษฎีวงจรชีวิต อธิบายการทำงาน-หารายได้-การออม-และสะสมความมั่งคั่งของครัวเรือน โดยคำนึงถึงช่วงชีวิต วัยเด็ก วัยทำงาน และวัยสูงอายุ ทฤษฎีวงจรชีวิตสะท้อนปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนต่างวัย (สามวัย) ที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันในลักษณะแลกเปลี่ยนและการช่วยเหลือ *ผู้ใหญ่ในฐานะหัวหน้าครัวเรือนหรือคู่สมรส* มีบทบาทสำคัญในการทำงานและสร้างรายได้ รายได้ครัวเรือนถูกจัดสรรเป็นรายจ่ายการบริโภค ส่วนที่เหลือการออม ซึ่งจำแนกออกเป็นหลายส่วน เช่น การออมเพื่อเหตุฉุกเฉิน (precautionary saving) เพื่อการลงทุนด้านการศึกษาของบุตรหลาน ทรัพย์สินบ้าน ที่ดิน ตราสารทางการเงิน การประกันชีวิตและประกันภัย กองทุนประกันสังคม *เด็กและเยาวชน* มีหน้าที่หลักคือการศึกษาเล่าเรียน พัฒนาสติปัญญา ความรู้และทักษะด้านต่างๆตามความถนัด เช่น ความถนัดด้านภาษาเพื่อการสื่อสาร ทักษะเชาว์ปัญญา การอบรมความรู้ทางสังคม และวัฒนธรรม เพื่อการอยู่ร่วมกับคนอื่นๆ การปลูกฝังค่านิยมของสังคมเพื่อเป็นคนดี ร่วมมือในการเสียภาษี ร่วมมือในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เป็นพลเมืองดี เพื่อการเติบโตอย่างมีคุณค่าและการอยู่ร่วมกันในสังคม

แบบจำลองวงจรชีวิตพัฒนาโดย *ฟรังโก โมดิกลีอานี (Franco Modigliani)* นักเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกันเชื้อสายอิตาลีเริ่มต้นตั้งแต่ทศวรรษ 1950 ในระยะแรกให้ความสำคัญกับตัวแปรการออม (saving หรือเรียกย่อว่า s_t) ซึ่งสัมพันธ์กับตัวแปรรายได้ (income เรียกย่อว่า y_t) พร้อมกับสันนิษฐานว่าครัวเรือนเป็นผู้มีเหตุผล (rational) ดำรงอยู่อย่างไม่ประมาท อดออมเงินเพื่อเป้าหมายอนาคตประสงค์ เงินออมบวกกับสิทธิประโยชน์จากกองทุนประกันสังคม ควรจะพอเพียงสำหรับดำรงอยู่ในวัยสูงอายุ หลังจากเกษียณจากการทำงาน ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่รายได้ลดน้อยถอยลงหรือไม่มีรายได้ การออมที่สะสมมาในช่วงวัยทำงานจะกลายเป็นสินทรัพย์ของครัวเรือน (asset ย่อว่า A_t) นำไปจัดสรรไว้หลายรูปแบบเพื่อลดความเสี่ยงและความไม่

ประมาท อาทิเช่น บ้านและที่ดิน ยานพาหนะ หุ่นและตราสารทางการเงิน ทองคำ ผลงานศิลปะและการสะสม เป็นข้าวของที่ราคาแพง ความมั่งคั่งในรูปแบบบำนาญ สิทธิประโยชน์จากประกันชีวิตและประกันภัย

แบบจำลองวงจรชีวิตในยุคแรกๆ (ทศวรรษ 1950-1970) ใช้ข้อสมมติ “ความเห็นแก่ตนเอง” (self-interest) หมายถึง การเก็บออมและสั่งสมความมั่งคั่งก็เพื่อตนเอง สามารถนำเงินออมหรือความมั่งคั่งตลอดชีวิตมาใช้จ่ายในวัยชรา โดยแปลงทรัพย์สินกลับเป็นเงิน และค่าใช้จ่ายการบริโภคในวัยชรา แบบจำลองวงจรชีวิตได้รับการพัฒนาออกไปมากมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งความหวังดีต่อผู้อื่น (altruism) และกรอบเวลาที่ยาวกว่าช่วงชีวิตของบุคคล ขออนุญาตเรียกว่า แบบจำลองวงจรชีวิตขยาย (extended life-cycle model) ในมุมมองนี้บุคคลตัวอย่างมิได้ “เห็นแก่ตนเอง” เสมอไป ในทางตรงกันข้าม เป็นเรื่องปกติที่บุคคลทั่วไปมีความรู้สึกหวังดีต่อผู้อื่น อย่างน้อยที่สุดกับบุตรหลาน บุคคลตัวอย่างมีความยินดีและพอใจที่จะเสียสละเงิน/แรงให้ลูกหลาน ให้บุคคลที่รัก เก็บเงินมรดกก่อนโตไว้ให้บุตรหลาน (แทนที่จะนำไปใช้จ่ายเพื่อตนเอง) บริจาคเงินหรือแรงให้องค์กรสาธารณะและมูลนิธิต่างๆ ทั้งหมดนี้เป็นการกระทำที่พึงพอใจ และบุคคลนั้นได้รับอรรถประโยชน์สูงขึ้น นอกจากนี้ให้มรดกในรูปทุนมนุษย์ (human capital bequest) เพื่อส่งเสริมให้ลูกหลานมีทุนรอนและความรู้เพื่อประกอบอาชีพและความก้าวหน้าตลอดชีวิต

แบบจำลองวงจรชีวิตขยาย (extended life-cycle model) มีข้อสันนิษฐานว่าการคิดถึงตนเอง (self-interest) และ ความหวังดีต่อครอบครัว (altruism within family) เป็นเรื่องปกติ เพียงแต่ว่าความรู้สึกหวังดีของแต่ละครัวเรือนอาจจะแตกต่างกันตามสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม หรือตามค่านิยมของแต่ละบุคคล Anthony Atkinson (1980) อธิบายว่า แนวคิดนี้สามารถถ่ายทอดในฟังก์ชันอรรถประโยชน์ของพ่อแม่ *parental utility function* $U(c_{it}, b_{it+1})$ โดยที่ U คือ ฟังก์ชันอรรถประโยชน์ c_{it} หมายถึง การบริโภคในปัจจุบัน และ b_{it+1} หมายถึง การยกมรดกให้ลูกหลานในอนาคต หากกำหนดให้ใช้ฟังก์ชันเป็นแบบ Cobb-Douglas, $U(c,b) = c^{1-s} b^s$ โดยที่ s คือ การออม (saving) สะท้อนว่า คนที่มีเงินออมมากมีโอกาสถ่ายโอนยกมรดกให้กับลูกหลานได้มาก (sY , Y =income) Becker and Tomes (1979) (1986) เสนอ ฟังก์ชันอรรถประโยชน์ของวงศ์ตระกูล (dynastic utility function) ในรูปแบบ

$$U_{it} = \sum U(c_{it}, b_{it+1}) / (1 + \theta)^s$$

โดยที่ $\theta \geq 0$ สะท้อนถึง time preference, ค่า θ คืออัตราคิดลด ในกรณีที่ค่า θ สูงหมายความว่า จะเห็นแก่ประโยชน์ในปัจจุบัน (คิดถึงตนเองมาก) ทำนองตรงกันข้าม ถ้า θ มีค่าน้อย แสดงว่า บุคคลนั้นเห็นแก่ประโยชน์ของบุตรหลานเท่าเทียมกับตนเอง ค่า θ น้อยสะท้อนว่าเป็นผู้มองการณ์ไกล คิดถึงประโยชน์ของลูกหลานเช่นเดียวกับของตนเอง แนวคิดนี้สันนิษฐานว่า เป็นเรื่องปกติที่จะมีการถ่ายโอนมรดกให้ลูกหลาน ซึ่งมีทางเลือกอย่างน้อยสองรูปแบบ คือ หนึ่ง การถ่ายโอนมรดกทรัพย์สิน ตัวอย่างเช่น บ้าน ที่ดิน หุ่น ทรัพย์สินมีค่าให้แก่คนที่รักหรือลูกหลาน (รวมทั้งที่ยังไม่เกิดมา) สอง มรดกในรูปแบบทุนมนุษย์ เพราะตระหนักว่า หากลูกหลานได้รับการศึกษาอบรมที่ดี หมายถึง ความสามารถ ผลผลิตภาพ และทักษะในตัวลูกหลาน เพื่อให้มีอาชีพ

และตำแหน่งหน้าที่การงานที่ดี รวมทั้งการสืบทอดชื่อเสียงวงศ์ตระกูลต่อไป ในแบบจำลองนี้ อรรถประโยชน์ของครอบครัวหนึ่งจึงประกอบด้วยสองส่วน ส่วนแรก คือ อรรถประโยชน์ที่ตกกับครัวเรือนในปัจจุบัน สะท้อนในตัวแปรการใช้จ่ายบริโภค การพักผ่อนหย่อนใจ ส่วนที่สอง คือ อรรถประโยชน์ที่ได้รับจากการยกมรดกให้ลูกหลาน

การลงทุนในเด็ก (investment in children)

สมาชิกของครัวเรือนส่วนหนึ่งคือเด็ก (ซึ่งจะกลายเป็นผู้ใหญ่ในวันหน้า) สมาชิกวัยเด็กมีหน้าที่สำคัญคือการศึกษเล่าเรียนเพื่อพัฒนาความรู้ทักษะ ส่งสมความรู้ ความสามารถ และความชำนาญจากพ่อแม่ จากการอบรมจากโรงเรียน จากสภาวะแวดล้อมทางสังคม ควบคุมการเจริญเติบโตทางกายภาพและจิตใจ เด็กมีเวลาอบรมและพัฒนาตนเองราว 14 ปีในชั้นการศึกษาภาคบังคับ เพื่อเรียนรู้ “ภาษา” เพื่อการสื่อสาร อ่านออกเขียนได้ พัฒนาทักษะทางสติปัญญา การคำนวณ (คิดเลข ทอนเงิน และอื่นๆ) นอกจากภาษาแม่ สังคมปัจจุบันคาดหวังให้เด็กเรียนรู้ภาษาที่สองและภาษาที่สาม เข้าใจประวัติศาสตร์และสังคม รู้จักเทคโนโลยีและวิทยาการตามการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา เมื่อเติบโตเป็นเยาวชนเริ่มเรียนรู้วิชาการที่ซับซ้อนยิ่งขึ้น คือการพัฒนาทักษะและวิชาการซึ่งจำแนกเป็นสายวิชาชีพหรือสายสามัญ ในระดับอุดมศึกษาฝึกฝนทักษะและความชำนาญการเฉพาะด้าน เช่น การบัญชี กฎหมาย วิศวกรรม แพทย์ นักวิชาการเกษตร ฯลฯ

งานวิจัยนี้ตั้งข้อสันนิษฐานว่า การลงทุนในเด็กของแต่ละครัวเรือนแตกต่างกัน ตามฐานะรายได้ ประสบการณ์ ค่านิยมของครัวเรือน แม้ว่าพ่อแม่ทุกคนมีความหวังดีต่อเด็ก แต่ความสามารถการลงทุน (ในเด็ก) ของแต่ละครัวเรือนแตกต่างกัน ทั้งนี้มีความจำเป็นต้องกำหนดนิยามของการลงทุนในเด็กให้ชัดเจน ตรงกัน และหาตัวชี้วัดด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์

นิยาม การลงทุนในเด็กในงานวิจัยนี้หมายถึง

ก) ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของครัวเรือน (ค่าหนังสือ อุปกรณ์การเรียน ฯลฯ)

ข) รายจ่ายส่วนเพิ่มในหมวดอาหารและไม่ใช่อาหารของครอบครัว

หมายเหตุ รายจ่ายของครัวเรือนเป็นค่าใช้จ่ายร่วมกัน จำเป็นต้องใช้แบบจำลองเศรษฐกิจเพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อรายจ่าย (เพื่ออนุมานหา ต้นทุนเพิ่มของการมีเด็ก และสามารถแยกจ่ายของเด็กและผู้ใหญ่ออกจากกัน

ค) ค่าเสียโอกาสของการพ่อแม่หรือผู้ใหญ่ ที่ทำหน้าที่อบรมดูแลเด็กภายในบ้าน แทนที่จะออกไปทำงานนอกบ้าน

งานวิจัยเชิงประจักษ์ (ดังจะขยายความต่อไปในบทที่สาม) วิเคราะห์ค่าใช้จ่ายการลงทุนในเด็กของครัวเรือนไทย โดยใช้ข้อมูลของครัวเรือน SES252 พร้อมกับทดสอบความแตกต่าง และศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรตาม (การลงทุนในเด็ก) กับชุดของตัวแปรอิสระ ให้เข้าใจมิติความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา นำ

ผลข้อสังเกตมาอภิปรายและเสนอแนะเชิงนโยบาย เป็นการโน้มน้าวให้ครัวเรือนยากจนเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการลงทุนในเด็กเพิ่มขึ้น เพื่อลดช่องว่างระหว่างคนรวยคนจน

โอกาสการศึกษา (ระดับอุดมศึกษา) ที่แตกต่างกัน

การศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมต้น เป็นการศึกษาระดับบังคับ จึงไม่มีความแตกต่างกันมากนักระหว่างครัวเรือนรวย/จน แต่ในระดับสูงกว่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับอุดมศึกษา ความเหลื่อมล้ำมีแนวโน้มสูงขึ้นเนื่องจากหลายสาเหตุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อจำกัดของรายได้ในครัวเรือนยากจน ทักษะของผู้ปกครอง ค่านิยมต่อการศึกษา ซึ่งขึ้นอยู่กับวิถีดั้งเดิมของผู้ปกครอง ซึ่งเชื่อว่าจะมีความแตกต่างและหลากหลาย ซึ่งเป็นประเด็นที่ควรศึกษาเชิงลึกและใช้หลักฐานเชิงประจักษ์

โอกาสการอบรมระหว่างการทำงาน

ทฤษฎีทุนมนุษย์ยังให้ความสำคัญกับการฝึกอบรมระหว่างการทำงาน (on-the-job training) ซึ่งเป็นการลงทุนอีกรูปแบบหนึ่งที่เน้นพัฒนาความรู้เฉพาะ (specific knowledge) เป็นประโยชน์ต่อทั้งนายจ้างและลูกจ้าง อย่างไรก็ตาม ภายใต้อุปสรรคความไม่แน่นอนการลงทุนฝึกอบรมอาจจะต่ำกว่าที่ควรจะเป็น การลงทุนน้อยเกินไป เนื่องจากปัญหาแรงงานเปลี่ยนงานบ่อยครั้ง

2.4 การจัดการศึกษา มุมมองด้านอุปสงค์และด้านอุปทาน

อุปสงค์

หน่วยวิเคราะห์ด้านอุปสงค์ ประกอบด้วยครัวเรือน และสมาชิกในครัวเรือน (เด็กและเยาวชนในวัยศึกษาเล่าเรียน นอกจากนั้นยังมีสมาชิกครัวเรือนอีกส่วนหนึ่งที่ทำงานแล้ว อยู่ในตลาดแรงงาน เป็นพนักงาน ลูกจ้าง หรือเป็นผู้ประกอบกิจการส่วนตัว) โดยคนเหล่านี้เป็นผู้รับบริการทางการศึกษา (ทั้งนี้ความต้องการ OJT, binary choices, 0/1) โดยทั่วไปสันนิษฐานว่า บุคคลประสงค์จะพัฒนาฝีมือแรงงานตลอดเวลา เพื่อได้ความรู้ใหม่ ทักษะและความชำนาญใหม่ ยิ่งในยุคโลกาภิวัตน์ มีความจำเป็นต้องปรับตัวให้เท่าทันเทคโนโลยีใหม่ (อินเทอร์เน็ต คอมพิวเตอร์ ภาษาเพื่อสื่อสารกับประเทศต่างๆทั่วโลก ความชำนาญที่จะเจาะตลาดใหม่ๆ ในทวีปแอฟริกา ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา การแข่งขันในบริการการท่องเที่ยว ฯลฯ) แต่ตลาด OJT นั้นมีข้อจำกัด ซึ่งไม่ได้ขึ้นอยู่กับการจ้างงานเท่านั้น ยังสัมพันธ์กับนายจ้าง/หน่วยงานจ้าง ซึ่งมีนโยบาย OJT ไม่เหมือนกัน จะอย่างไรก็ตามพฤติกรรมของนายจ้างในตลาด OJT นั้น เป็น “ตัวแปรภายใน” กล่าวคือ แปรผัน

หรือปรับตัวตามนโยบายของรัฐบาล เช่น มาตรการให้ลดหย่อนภาษีจากค่าใช้จ่ายการอบรม อาจจะมีผลสนับสนุนให้เกิดการอบรม ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีใหม่ และ R&D อาจจะมีผลจูงใจให้นายจ้างสนับสนุนพนักงานให้เข้ารับการอบรม หรือความสัมพันธ์กับนานาชาติประเทศ เช่น การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (FDI, foreign direct investment) อาจจะมีจูงใจพฤติกรรมของนายจ้าง นอกจากนี้ค่านิยมหรือมาตรการรณรงค์ของรัฐบาลอาจจะมีผลต่อนายจ้างเช่นเดียวกัน

อุปทาน

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับอุปทาน ประกอบด้วยองค์กรที่หลากหลาย กล่าวคือ สถานศึกษา ซึ่งในสังคมเป็นการจัดการโดยรัฐเป็นส่วนใหญ่ สถานศึกษาของเอกชนมีความสำคัญรองลงมา นอกจากนั้นมีการให้การศึกษโดยวัดและมูลนิธิ จำแนกตามระดับการศึกษา เริ่มจากขั้นพื้นฐาน การอาชีวศึกษา และการอุดมศึกษา กฎหมายฯ ยังยอมรับให้มีการจัดการศึกษาในครอบครัวหรือตามอัธยาศัย (แต่ในสภาพเป็นจริงคิดเป็นส่วนน้อย)

ตลาดการศึกษา เป็นตลาดขนาดใหญ่ มีผู้เรียนมากกว่า 10 ล้านคน และมีสถานศึกษาเกือบ 4 หมื่นแห่ง สังกัดส่วนราชการต่างๆ และเอกชน หน่วยงานสำคัญได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้กำกับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานคร เทศบาลที่มีโรงเรียนของตนเอง อปท.ที่รับถ่ายโอนโรงเรียนตามแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทรวงอื่นๆ ที่จัดการศึกษาเฉพาะทาง หน่วยงานการศึกษาของรัฐบาลนอกจากมีหน้าที่ให้บริการการศึกษา (educational services) บางหน่วยงานยังทำบทบาทกำกับดูแล (regulator, quality assurance) เป็นหน่วยงานกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษา

การคลังและงบประมาณการศึกษา

กระทรวงการคลัง และ สำนักงบประมาณ เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญต่อการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษา ซึ่งทำงานสนับสนุนนโยบายของรัฐบาล เช่น การขยายโอกาสการศึกษาจาก 12 ปี เป็น 15 ปีโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เป็นนโยบายจากข้างบนลงล่าง กระทรวงการคลังมีบทบาทสำคัญในการกำกับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ซึ่งปัจจุบันให้กู้ยืมแก่นักเรียนและนักศึกษาเกือบหนึ่งล้านคนในแต่ละปี (ใช้งบประมาณประมาณ 4 หมื่นล้านบาท) หน่วยงานเหล่านี้มีบทบาทในทางตรงหรือทางอ้อมต่อการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษา กำหนดทิศทางของนโยบาย เช่น “ครูพันธุ์ใหม่” การลงทุนในอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ การพัฒนาการอาชีวศึกษา หรือการวิจัยและพัฒนา

ผลล้นออกของการศึกษา

ทฤษฎีทุนมนุษย์ อธิบายว่าการลงทุนในตัวบุคคลมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าการลงทุนในโรงงาน เครื่องจักรและอุปกรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ที่อาศัยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี การวิจัยและพัฒนา (R&D) เพื่อสร้างผลิตภัณฑ์ใหม่ ปรับปรุงคุณภาพของสินค้าและบริการเพื่อการแข่งขัน บุคลากรที่ผ่านการศึกษอาบรรมหรือสามารถทำงาน R&D หรือสามารถประยุกต์ใช้ R&D เพื่อการจัดการ นับเป็นปัจจัยสำคัญ ผลงานวิจัยเชิงประจักษ์จากนานาประเทศบ่งชี้ว่า การศึกษามีปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (Dennison และ Robert Barro) และตระหนักถึงบทบาทของ spillover effects ของ การศึกษาต่อ

ถึงแม้ว่ามีความก้าวหน้าของระบบจัดการศึกษาในประเทศไทย (เช่นเดียวกับนานาประเทศ) โดยขยาย สถานศึกษา จัดหลักสูตรการศึกษา และการทุ่มเทงบประมาณแผ่นดินเพื่อสนับสนุนการศึกษา จัดสรรเงินอุดหนุนเป็นรายหัวตาม พรบ. จัดการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แต่โอกาสได้รับการศึกษาของประชากรแต่ละกลุ่มแตกต่างกัน ในขณะที่ครัวเรือนรวยสามารถสนับสนุนและส่งเสริมให้เด็กและเยาวชน ได้รับโอกาส การศึกษาอย่างดีเยี่ยม ทั้งในโรงเรียนและนอกโรงเรียน รวมทั้งการอบรมภายในครอบครัว แต่ประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งมีฐานะยากจน รายได้น้อย อาชีพไม่มั่นคง ไม่สามารถสนับสนุนให้เด็กและเยาวชนได้ศึกษาเล่าเรียนตามศักยภาพ เด็กและเยาวชนในครัวเรือนยากจนถูกสถานการณ์บังคับให้เข้าตลาดแรงงานตั้งแต่เยาว์วัย

2.5 แบบจำลองครัวเรือนและการลงทุนด้านการศึกษา

ในส่วนนี้ขออธิบายกรอบการวิเคราะห์การตัดสินใจของครัวเรือน เกี่ยวกับการลงทุนในเด็กและพัฒนา ทุนมนุษย์ หน่วยวิเคราะห์ คือ ครัวเรือน ซึ่งมีคนสองรุ่นอยู่ร่วมกัน รุ่นที่หนึ่งหมายถึงพ่อแม่ รุ่นที่สองหมายถึง บุตร โดยสันนิษฐานว่า ผู้ปกครองมีความหวังดีต่อลูกหลาน อรรถประโยชน์ของบุตรหลานเป็นส่วนหนึ่งของ อรรถประโยชน์ของผู้ปกครอง จึงจัดสรรเงินทุนและเวลาให้การอบรมดูแลบุตรหลาน ให้สถานศึกษาและครู อาจารย์เป็นผู้ฝึกอบรมความรู้ คุณธรรม เพื่อให้เด็กเติบโตอย่างมีคุณภาพ

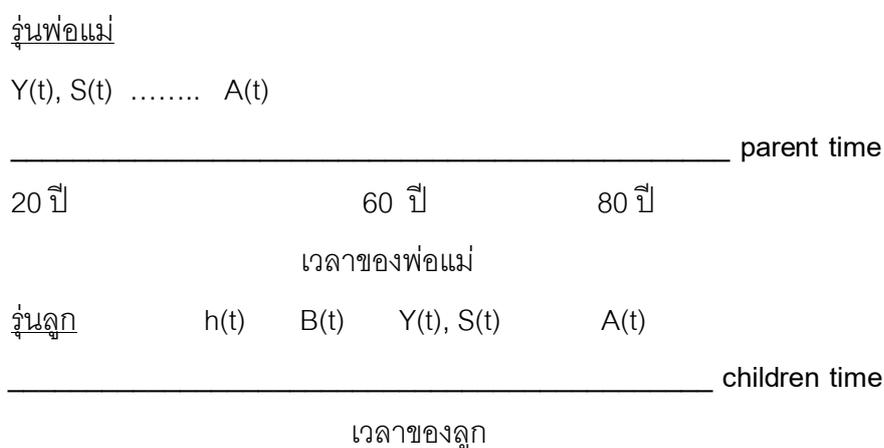
ครัวเรือนประกอบด้วยคนทำงาน (ผู้ใหญ่ในวัยทำงาน) หารายได้เข้าครัวเรือน เก็บออมเงิน และสะสม ความมั่งคั่ง เพื่อเตรียมการอนาคต การโอนรายได้จากรุ่นต่อรุ่น (intergenerational income transfer) เป็น ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นตามปกติ ประจักษ์ได้จากการถ่ายมรดก (bequest) และมรดกทุนมนุษย์ (human capital bequest) คือการสนับสนุนให้บุตรหลานได้รับการศึกษาอบรม เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นทั่วไป อย่างไรก็ตาม เนื่องจากครัวเรือนมีฐานะทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน ทำให้ข้อจำกัดด้านทรัพยากร (เงิน เวลา) แตกต่างกันไป ด้วย ขณะที่เด็กและเยาวชนส่วนใหญ่ได้รับการสนับสนุนจากผู้ปกครองอย่างพอเพียง แต่เด็กและเยาวชน ในครัวเรือนยากจนไม่ได้รับโอกาสอย่างเดียวกัน นับเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

หน่วยวิเคราะห์ในแบบจำลองนี้คือ ครอบครัว และ สมาชิกครอบครัว ซึ่งประกอบด้วยคน 2-3 รุ่นชีวิตร่วมกัน แบ่งปันทรัพยากรซึ่งกันและกัน คือรุ่นที่หนึ่ง (พ่อแม่) กับ รุ่นที่สอง/สาม (บุตร / หลาน) โดยตัวแปรสำคัญในแบบจำลองได้แก่ รายได้ การออม การสะสมความมั่งคั่ง รายจ่ายการลงทุนในเด็กและเยาวชน

1. รายได้ $y(t)$, ตัวแปรกระแส ในช่วงเวลา t_2 ถึง t_3
2. การออม $s(t) > 0$ ในช่วงวัยทำงาน หมายถึง การออมเป็นตัวแปรกระแส (เช่นเดียวกับรายได้)
3. การออม $s(t) < 0$ ในช่วงวัยสูงอายุ หลังเกษียณจากการทำงาน
4. การลงทุนในเด็ก $h(t)$ เป็นตัวแปรกระแสในช่วงเวลา t_1 ถึง t_2 อีกนัยหนึ่งคือ การยกมรดกเป็นทุนมนุษย์
5. ทรัพย์สิน $A(t)$ ตัวแปรสต็อกจากการออม
6. ทุน $K(t)$ ซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตสำคัญสำหรับการประกอบกิจการ เป็นตัวแปรสต็อก ซึ่งมีความสัมพันธ์กับการลงทุน (investment, dK หมายถึงการเปลี่ยนแปลงขนาดทุน)
7. การถ่ายโอนมรดก $B(t)$ เป็นตัวแปรสต็อก หมายถึง การถ่ายทอดมรดกหรือยกพินัยกรรมให้ลูกหลาน หรือการยกเป็นของขวัญให้ลูกหลานในระหว่างที่พ่อแม่ยังมีชีวิตอยู่
8. ความหวังดีต่อผู้อื่น เป็นคุณลักษณะหนึ่งที่แฝงอยู่ในพฤติกรรมต่างๆ เช่น การออมที่เกินกว่าความจำเป็นของเจ้าตัว เพื่อกันเป็นมรดกให้ลูกหลาน และ การลงทุนในเด็ก พฤติกรรมความหวังดีต่อลูกหลานเป็นสิ่งที่พบเห็นทั่วไป อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าทุกครอบครัวจะต้องประพฤติปฏิบัติเป็นแบบแผนเดียวกัน เนื่องจากแต่ละครัวเรือนดำรงอยู่ภายใต้สภาวะการณ์ที่แตกต่างกัน จึงใช้การวิเคราะห์ตามสถานการณ์ (situational analysis)

หมายเหตุ ในแบบจำลองนี้ระดับการศึกษาของรุ่นพ่อแม่เป็นสิ่งที่กำหนดมาแล้วหรือเป็นตัวแปรภายนอก (fixed effect) ส่วนการลงทุนในเด็กหรือระดับการศึกษาของรุ่นที่สองนั้นเป็นตัวแปรภายในซึ่งสามารถปรับเปลี่ยนได้

รูปภาพ 2-1 แผนภูมิแบบจำลองวงจรชีวิตที่มีคนเหลื่อมรุ่น



ช่วงชีวิตของคนแบ่งออกเป็น 3 ช่วงเวลา $T = \{t_1, t_2, t_3\}$

ความสามารถหารายได้ ขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย ประการสำคัญได้แก่ อาชีพ (occupation) ตำแหน่งหน้าที่ (work status) สาขาเศรษฐกิจที่ทำงาน (industry) ความสามารถ ความขยันหมั่นเพียร ระดับการศึกษา การเป็นเจ้าของกิจการธุรกิจ และตัวแปรอื่นๆ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องนี้บางตัวสามารถวัดเป็นตัวเลขเชิงปริมาณได้ แต่ตัวแปรบางตัวนั้นเป็นตัวแปรเชิงคุณภาพ ถึงแม้ว่าไม่สามารถวัดค่าเชิงปริมาณอย่างแม่นยำ แต่อาจจะใช้ตัวแปรแทน

รายได้ของครัวเรือน ประกอบด้วยรายได้จากเงินเดือนค่าจ้าง (wage income) รายได้ที่เกิดจากการประกอบการ (entrepreneurial income) รายได้จากทรัพย์สิน (property income)

(1) -----
$$Y_t = w L_t + r K_t$$

wL หมายถึง รายได้จากค่าจ้างเงินเดือน (ผลคูณระหว่างค่าจ้าง กับ เวลาการทำงาน) ซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มผู้ใช้แรงงาน และ rK หมายถึง ผลตอบแทนจากการประกอบกิจการหรือจากการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน

(2) -----
$$s_t = Y_t - C_t = (1-b) Y_t$$

ความมั่งคั่งของครัวเรือน เกิดจากการออมที่สะสมตลอดช่วงชีวิตการทำงาน บางครัวเรือนอาจจะได้รับมรดกจากบรรพบุรุษ (B)

(3) -----
$$A_t = (1+r) A_{t-1} + s_t + B_t$$

สมการที่ 3 สื่อความหมายว่า ทรัพย์สิน ณ ปีนี้ ประกอบด้วยทรัพย์สินในปีก่อนหน้า ซึ่งจะนำไปลงทุนได้รับอัตราผลตอบแทนในรูปดอกเบี๋ย บวกกับ การออมในปีปัจจุบัน และมรดก หมายเหตุ การได้รับมรดก ไม่สามารถระบุเวลาได้อย่างชัดเจน บางคนโชคดีได้รับมรดกตั้งแต่อายุยังเยาว์วัยหรือขณะเป็นหนุ่มสาว ส่วนใหญ่

ได้รับมรดกต่อเมื่อวัยกลางคนภายหลังจากบรรพบุรุษถึงแก่กรรม บางครัวเรือนที่โชคไม่ดีไม่ได้รับมรดกจากรุ่นพ่อแม่

ระดับการศึกษาของรุ่นที่หนึ่งและรุ่นที่สอง (การลงทุนในเด็ก)

(4)----- $E = \{EP, EC\}$

EP หมายถึง การศึกษาของรุ่นที่หนึ่ง (พ่อแม่)

EC หมายถึง การศึกษาของรุ่นที่สอง (ลูก)

เวกเตอร์การศึกษา $E = \{e_1, e_2, e_3, e_4, e_5, e_6\}$ หมายถึงระดับการศึกษาประถมศึกษา มัธยมศึกษา มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา ปริญญาตรี และสูงกว่าปริญญาตรีตามลำดับ

แบบจำลองสันนิษฐานว่า *การศึกษา* เป็นตัวแปรที่มีบทบาทสำคัญในชีวิตของคนไทย กล่าวคือ การศึกษาเป็นตัวแปรสนับสนุน (ผลกระทบทางบวก) ต่อความสามารถหารายได้ (earning ability) ของครัวเรือน เด็กและเยาวชนได้รับการพัฒนาทักษะ การเรียนรู้ พัฒนาความสามารถในตัวบุคคล รวมทั้งพัฒนาบุคลิกภาพ ช่วยให้ผลิภาพการทำงานเพิ่มขึ้นซึ่งหมายถึงเงินเดือนค่าจ้างที่สูงขึ้นเมื่อเติบโตถึงวัยทำงาน การศึกษาระดับต้น (ประถมศึกษา) ฝึกฝนนักเรียนให้รู้จักภาษา สามารถอ่านออกเขียนได้ สื่อสารกับบุคคลอื่นๆ โลกปัจจุบันสนับสนุนให้เด็กและเยาวชนเรียนรู้หลายภาษา นอกจากภาษาประจำชาติ การเรียนรู้ภาษาที่สองหรือสาม เป็นผลดีต่อปัจเจก ภาษาคอมพิวเตอร์และทักษะ การใช้อินเทอร์เน็ตและเทคโนโลยีการสื่อสาร การศึกษาระดับปานกลาง (มัธยมศึกษา) ช่วยพัฒนาทักษะและสติปัญญาของนักเรียน สนับสนุนการใช้ตรรกะและการวิเคราะห์ รวมถึงการวิเคราะห์เชิงจินตนาการ ซึ่งเป็นพื้นฐานสำหรับการเรียนต่อในระดับอุดมศึกษา การศึกษาวิชาชีพเป็นการฝึกฝนความชำนาญเฉพาะด้านเพื่อการประกอบอาชีพ เช่น เป็นอาชีพช่าง อาชีพนักบัญชี เป็นต้น ตามมาตรฐานของสมาคมวิชาชีพ และการศึกษาในระดับสูง (อุดมศึกษา) ตามลำดับ การศึกษาทุกระดับทำบทบาทหล่อหลอมเด็กและเยาวชน นอกเหนือจากช่วยฝึกฝน ทักษะ การใช้หลักเหตุผล ยังฝึกความอดทน หล่อหลอมทัศนคติ การเป็นคนดี คุณธรรม การมีจิตสาธารณะ จินตนาการและความกล้าที่จะคิดทดลองใหม่ (นวัตกรรม) ฝึกฝนความเป็นนักวิจัยที่สามารถค้นคว้าแหล่งความรู้ใหม่ๆ สามารถติดตามอ่านเอกสารที่ตีพิมพ์และเผยแพร่ใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมโลกาภิวัตน์และสังคมออนไลน์ การถ่ายทอดความรู้ผ่านระบบอินเทอร์เน็ต ทั้งนี้จำเป็นต้องเข้าใจภาษา พัฒนาบุคลิกภาพให้เป็นผู้ที่สามารถถ่ายทอดให้คนอื่นเข้าใจและรับสารจากคนอื่น ปลูกฝังจริยธรรมการเป็นพลเมืองดี การให้ร่วมมือกับรัฐหรือรัฐบาลท้องถิ่นในการเสียภาษี การเข้าร่วมกิจกรรมเพื่อประโยชน์ส่วนรวม เป็นต้น

ความจริงโรงเรียนหรือสถานการศึกษายังทำหน้าที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ*การคัดกรอง (screening device) คุณลักษณะในตัวเยาวชน* ซึ่งเป็นสิ่งที่หน่วยจ้างงานมีความต้องการในการว่าจ้างพนักงานใหม่ หน่วยจ้างงานอาศัยวุฒิบัตร ประกาศนียบัตร หรือปริญญาบัตรการศึกษาใช้เป็นตัวชี้วัดขั้นต้น ว่าพนักงานมี

ความชำนาญในด้านใด เหมาะสมที่จะทำงานในตำแหน่งใด การกำหนดเงินเดือนค่าจ้างที่เหมาะสมซึ่งแปรผันตามความสามารถและสถาบันการศึกษาที่จบ

ข้อสันนิษฐานในงานวิจัยนี้สมมติว่า การศึกษาของรุ่นที่หนึ่ง (พ่อแม่) เป็นสิ่งที่กำหนดมาแล้ว ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงในขณะนี้ แต่การศึกษาของลูก (รุ่นที่สอง) ถือว่าเป็นตัวแปรภายใน (endogenous variable) ซึ่งเปลี่ยนแปลงได้ โดยสัมพันธ์กับรายได้และทรัพย์สินของครัวเรือน และขึ้นอยู่กับทัศนคติและค่านิยมของผู้ปกครอง และสันนิษฐานว่ามีความเหลื่อมล้ำตามธรรมชาติ เนื่องจากการศึกษาไม่ใช่ของฟรี มีค่าธรรมเนียมการศึกษา ค่าเสียโอกาสของเวลา (ระหว่างเล่าเรียน เปรียบเทียบกับอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งมีรายได้จากการทำงาน) การจัดการศึกษาสามารถดำเนินการโดยหลายภาคส่วน คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรสาธารณประโยชน์ (วัดหรือมูลนิธิ) รวมถึงการจัดการศึกษาโดยผู้ปกครอง โดยรัฐให้การอุดหนุนค่าใช้จ่าย (ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ) ต้นทุนการศึกษาที่แท้จริงจำเป็นต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายส่วนบุคคล และ ค่าใช้จ่ายของรัฐ

บทที่ 3 การลงทุนในเด็ก

ในบทนี้เสนอผลการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ว่าด้วยการลงทุนในเด็กของครัวเรือน โดยอนุมานจากข้อมูลครัวเรือนที่สำรวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2552 ใช้ทฤษฎีทุนมนุษย์และแบบจำลองวงจรชีวิตเป็นแนวทาง ข้อเสนอพื้นฐานของการวิจัยเป็นดังนี้ ก) พ่อแม่โดยทั่วไปมีความหวังดีต่อบุตร ต้องการสนับสนุนพัฒนาการของเด็กทั้งทางร่างกายและทางสมอง แต่ความรู้สึกหวังดีนั้นเป็นนามธรรม ไม่สามารถวัดได้ ดังนั้นนักวิจัยจึงใช้วิธีการสังเกตจากพฤติกรรมการให้ (giving behavior) และการลงทุนในเด็ก (investment in children) ซึ่งเป็นรูปแบบและมีตัวบ่งชี้วัดได้ ได้แก่ รายจ่ายค่าเลี้ยงดูเด็ก ซึ่งจำแนกเป็นสองหมวดคือรายจ่ายด้านอาหารและรายจ่ายที่ไม่ใช่อาหาร รายจ่ายเกี่ยวกับการเรียน ได้แก่ ค่าหนังสือ อุปกรณ์การเรียน ค่าเล่าเรียนพิเศษ รวมทั้งการให้เวลาของพ่อแม่²⁴ ข) ความเหลื่อมล้ำของการลงทุนในเด็ก (เปรียบเทียบระหว่างครัวเรือนรวยและครัวเรือนยากจน) เป็นปัญหาที่อาจจะบรรเทาได้โดยมาตรการของภาครัฐที่เหมาะสม

การค้นคว้าในส่วนแรกทดสอบว่า ครัวเรือนไทยใช้จ่ายเพื่อการลงทุนในเด็กโดยเฉลี่ยมากน้อยเพียงใด และมีความแตกต่างตามฐานะเศรษฐกิจหรือไม่ วัดจาก ก) รายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา (household educational expenditures) ข) รายจ่ายหมวดอาหารและไม่ใช่อาหารของครัวเรือน ทั้งนี้มีความจำเป็นต้องแยกแยะระหว่างต้นทุนของผู้ใหญ่และต้นทุนของเด็ก โดยใช้แบบจำลองเศรษฐกิจเพื่อคำนวณต้นทุนเพิ่มของการมีเด็ก (marginal cost of children) ค) เวลาและค่าเสียโอกาสของแม่บ้านที่สละการทำงานนอกบ้าน เพื่อทำกิจกรรมในครัวเรือน (household production)

²⁴ ในหนังสือทรัพยากรมนุษย์ โดยศาสตราจารย์ ดร.บุญคง หันจางสิทธิ์ 2553 อธิบายว่า “บุตรก็เช่นเดียวกับสินค้าคงทนทั้งหลายให้ความสุข ความพอใจ หรืออรรถประโยชน์แก่มารดาบิดาและครอบครัวเป็นระยะเวลายาว หรือถ้าจะเป็นภาษาคณิตศาสตร์อาจจะพูดได้ว่า บุตรหรือจำนวนบุตรในฟังก์ชันอรรถประโยชน์ของมารดาบิดา (parents' utility function) หรือสินค้า x และสินค้า y อยู่ในฟังก์ชันอรรถประโยชน์ของผู้บริโภค $U = F(x,y)$ แต่อย่างไรก็ตาม การจะได้บุตรก็มีค่าใช้จ่ายได้มาเปล่าๆ บุตรก็มีราคา กว่าที่จะได้มามารดาบิดาจะต้องเสียค่าใช้จ่ายทั้งทางตรงและทางอ้อม บุตรจึงมิใช่สินค้าไร้ราคา (free goods) ... ส่วนที่มารดาบิดาจะต้องสูญเสียหรือจะต้องจ่ายที่ไม่เป็นรูปธรรม เช่น ความลำบากของมารดาในขณะที่ตั้งครรภ์ ความเจ็บปวดเวลาคลอด รวมถึงค่าเสียโอกาสของมารดาและบิดาที่ต้องหยุดงานอันสืบเนื่องจากการมีบุตร” (บุญคง หันจางสิทธิ์ 2553 หน้า 61)

3.1 ความเหลื่อมล้ำหลายมิติ

การลงทุนในเด็ก

นักเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกัน T.W. Schultz ซึ่งเป็นผู้บุกเบิกทฤษฎีทุนมนุษย์กล่าวถึงการลงทุนในเด็กและค่าใช้จ่ายดังนี้ *“Women and men who are mated in marriage prefer to have their own children. Their preference is strong and clear in the family behavior of parents. They sacrifice much to have their own children. Most of the costs (sacrifice) in having children and caring for them during their infant years is borne by mothers. In an economic context, the scarce resource that matters most at this early stage in the marriage cycle is the time that mothers devote to their children”*²⁵ (p.3)

แกรี่ เบ็คเกอร์ (Gary S. Becker) เป็นผู้บุกเบิกทฤษฎีทุนมนุษย์ เสนอทฤษฎีที่ศึกษาความสัมพันธ์ทางสังคมภายในครอบครัวและครอบครัวกับชุมชน โดยใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ รวมถึงพฤติกรรมความหวังดีและการถ่ายโอนทรัพยากรข้ามรุ่น (รุ่นพ่อแม่ถึงรุ่นลูก) โดยสันนิษฐานว่า ครีวเรือนมีความหวังดีต่อลูกหลาน (altruistic toward their offspring) ต้องการเห็นบุตรหลานเจริญเติบโตตามวัย พัฒนาความสามารถและทักษะ ผู้ปกครองยินดีเสียสละรายได้หรือความมั่งคั่งเพื่อการลงทุนในเด็ก เต็มใจถ่ายโอนมรดกให้แก่บุตรหลานเมื่อถึงเวลาเหมาะสม พ่อแม่ถือเอา “อรรถประโยชน์ของเด็ก” เป็นส่วนหนึ่งของอรรถประโยชน์ของตนเอง โดยระบุความสัมพันธ์ในสมการที่ 1

$$(1)----- \quad V_t = U(C_t^H) + a(n_t) n_t V_{t+1}$$

สัญลักษณ์ที่ใช้สื่อความหมายดังนี้

$a(n_t)$ = ความหวังดีต่อบุตรหลาน ซึ่งสะท้อนถึงพฤติกรรมการให้ (giving behavior) ซึ่งปรากฏในหลายรูปแบบ อาทิ การให้เงินทุน ให้เวลาอบรมเลี้ยงดู และการถ่ายโอนมรดกเมื่อถึงวัยอันสมควร²⁶

$$a(n_t) > 0$$

²⁵ จากบทความของ T.W. Schultz 1974 “The value of children: an economic perspective,” *American Economic Review*, 84 (May) หมายถึง ฮีโอดอร์ ชูลท์ที่ได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ในฐานะมีบทบาทสำคัญการสร้างทฤษฎีทุนมนุษย์ซึ่งช่วยให้เศรษฐศาสตร์การพัฒนาเจริญก้าวหน้า

²⁶ คำว่า ความหวังดี (altruism) มิได้เป็นเพียงนามธรรมหรือความปรารถนาดีต่อบุคคลอื่นเท่านั้น แต่ยังหมายถึงพฤติกรรมการให้ (giving behavior) และการเสียสละทรัพยากรเพื่อส่งเสริมบุคคลที่รัก (บุตรหลาน) ให้เจริญก้าวหน้า

n = จำนวนเด็ก

V_{t+1} = ความพึงพอใจหรืออรรถประโยชน์ของครัวเรือนจากการมีบุตร

$U = U(C_t^H)$ หมายถึง อรรถประโยชน์ของครัวเรือนซึ่งเกิดจากการบริโภคของครัวเรือน

C_t^H = การบริโภคของครัวเรือนมีลักษณะ “ใช้ร่วมกัน” (collective consumption) โดยไม่ได้จำแนกแยกแยะว่าใครบริโภคเท่าใด เช่น รายจ่ายค่าไฟฟ้า น้ำประปา รายจ่ายหมวดอาหาร รายจ่ายการดูแลบ้าน

อรรถประโยชน์แบ่งออกเป็นสองส่วน ส่วนแรก อรรถประโยชน์เกิดจากการใช้จ่ายบริโภคของครัวเรือน หรืออีกนัยหนึ่งแปรผันตามการกินดีอยู่ดี ส่วนที่สอง ความพึงพอใจจากบุตร หมายถึงความปรารถนาของพ่อแม่ที่จะเห็นบุตรเจริญก้าวหน้าทางร่างกายและจิตใจ มีความรู้และพัฒนาทักษะเพื่ออนาคต

ดังกล่าวตอนต้นว่า ความหวังดีมีลักษณะเป็นนามธรรม แต่พฤติกรรมทำให้เป็นรูปธรรม วัดได้ และมีข้อจำกัด (ของทรัพยากร) เมื่อจำนวนบุตรเพิ่มขึ้น การให้ต่อเด็ก (a/n) จะมีแนวโน้มลดลง

ข้อจำกัดด้านทรัพยากร ของครัวเรือน คือ รายได้ ซึ่งมาจากเงินเดือนค่าจ้างและรายได้จากทุน

(2)-----
$$wL + rK = Y = eh_t + c_t^H + s_t$$

สมการที่สองแสดงข้อจำกัดด้านงบประมาณของครัวเรือน ด้านซ้ายมือหมายถึงรายได้ของครัวเรือนซึ่งมาจากค่าจ้างเงินเดือน ดอกเบี้ย เงินปันผล ด้านขวามือแสดงถึงการใช้จ่ายเงินของครัวเรือน แบ่งออกเป็นสามส่วน ก) รายจ่ายการลงทุนในเด็ก ย่อว่า (eh_t) ข) รายจ่ายการบริโภคในครอบครัว (c_t^H) ค) การออมของครัวเรือน

(3)-----
$$A_t = (1+r) A_0 + s_t$$

สมการที่สาม แสดงทรัพย์สินของครัวเรือน ซึ่งเกิดจากการออมที่สั่งสมมาเป็นเวลานาน ตั้งแต่เริ่มทำงานถึงปัจจุบัน ทรัพย์สินในปีปัจจุบัน เท่ากับ มูลค่าของทรัพย์สินในปีที่แล้ว บวกด้วยดอกเบี้ย และการออมในปีนั้นๆ

ข้อจำกัดด้านเวลา

(4)-----
$$T = T_w + T_h + T_l$$

สมการที่สี่แสดงข้อจำกัดทางด้านเวลา (time allocation constraint) เวลาซึ่งทุกคนมีจำกัดถูกจัดสรรออกเป็น 3 ส่วนได้แก่ i) เวลาการทำงานของพ่อแม่ เพื่อสร้างรายได้เข้าครอบครัว เรียกว่า T_w ii) เวลาที่พ่อแม่จัดสรรให้กับกิจกรรมการอบรมเลี้ยงดูเด็ก T_h iii) เวลาของการพักผ่อนหย่อนใจ T_l

$$(5) \text{-----} \quad wL = f(w, T_w)$$

สมการที่ห้า แสดงความสัมพันธ์ของรายได้ที่มาจากการทำงาน หมายถึง ผลคูณระหว่างค่าจ้างเงินเดือน กับ เวลาการทำงาน ครัวเรือนที่การทำงานล่วงเวลา (overtime work) ย่อมจะมีเวลาสำหรับการพักผ่อนหย่อนใจ หรือเวลาเลี้ยงดูเด็กลดลง

$$(6) \text{-----} \quad \begin{aligned} \text{asset (option) :} & \quad -\delta A_t = \delta Y_t \\ \text{asset (option) :} & \quad -\delta A_t = I_h \\ \text{asset (option) :} & \quad -\delta A^P = \delta A^{CH} \end{aligned}$$

สมการที่หก อธิบายทางเลือกของการจัดสรรทรัพย์สินของครัวเรือน การดำรงความมั่งคั่งเป็นภูมิคุ้มกันของครอบครัว ทำให้มีทางเลือก (options) ในทางตรงกันข้ามหากปราศจากความมั่งคั่ง หมายถึงการขาดภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ ก) หากมีความจำเป็น ครัวเรือนอาจจะตัดสินใจจำหน่ายทรัพย์สิน (ที่ดิน บ้าน) หรือถอนบัญชีเงินออมออกมาใช้จ่าย ข) การดำรงทรัพย์สินหมายถึงโอกาสการลงทุนของครัวเรือน อาจจะถอนเงินในบัญชีการออมเพื่อมาใช้จ่ายลงทุนประกอบกิจการ ค) การมีความมั่งคั่งหมายถึงทางเลือกที่จะถ่ายโอนมรดกข้ามรุ่น เป็นเงิน บ้านหรือที่ดิน ให้บุตรหลานในเวลาที่เหมาะสม ($-\delta A^P =$ การลดทรัพย์สินของพ่อแม่ ซึ่งเท่ากับ $\delta A^{CH} =$ การเพิ่มทรัพย์สินของบุตรหลาน)

อรรถประโยชน์หรือความพึงพอใจของครัวเรือน เป็นความรู้สึกที่เจ้าตัวรู้ แต่คนภายนอกไม่อาจจะล่วงรู้ จึงเป็นการยากที่จะกำหนดข้อสันนิษฐานว่า พ่อแม่มีความหวังดีต่อบุตรหลานอย่างไร จึงข้อสันนิษฐานในเบื้องต้นว่า ฟังก์ชันอรรถประโยชน์ของทุกครัวเรือนไม่มีความแตกต่างกัน (identical utility function) อย่างไรก็ตาม แต่ละครัวเรือนมีทรัพยากรไม่เท่ากัน จึงทำให้การลงทุนในเด็กมีความแตกต่างกันตามฐานะทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้มีความจำเป็นต้องทดสอบด้วยหลักฐานเชิงประจักษ์

ข้อสันนิษฐานการวิจัยเป็นดังนี้

H1: ณ จุดดุลยภาพของ รายจ่ายการลงทุนในเด็กในครัวเรือนยากจน น้อยกว่า ครัวเรือนรวย ซึ่งเป็นผลของข้อจำกัดงบประมาณของครัวเรือน

H2: ข้อจำกัดทางด้านเวลา การที่ครัวเรือนยากจนมีรายได้น้อย ได้รับค่าจ้างเงินเดือนต่ำ ตัวอย่างเช่น กลุ่มแรงงานปฏิบัติการ เสมียนพนักงาน ฯลฯ จึงมีความจำเป็นต้องหารายได้เสริมด้วยการทำงานล่วงเวลาดังนั้น เวลาที่จะอยู่ในบ้านและจัดสรรเพื่อการอบรมเลี้ยงดูเด็กน้อยกว่าครัวเรือนที่มีฐานะร่ำรวย อนึ่ง ในกลุ่มครัวเรือนฐานะเศรษฐิกิจดีอาจจะจ้างพยาบาล พี่เลี้ยง หรือครูพิเศษ ทำหน้าที่ช่วยเหลือให้การอบรมเด็ก ดิว และให้แนะนำวิชาการเพิ่มเติมจากที่ได้รับจากโรงเรียน หรือขอรับรองให้คู่สมรสสละเวลาการทำงานนอกบ้านมาเป็นการทำงานภายในบ้าน (household production)

H3: คุณภาพการอบรมและเลี้ยงดู ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับบ้าน อีกส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับสถานศึกษา ครัวเรือนที่ฐานะดีหรือผู้ปกครองที่มีการศึกษาสูง ให้ความสำคัญการเลือกโรงเรียน ยอมจ่ายค่าเรียนในโรงเรียนที่มีชื่อเสียง หรือเรียนพิเศษ อาจจะเป็นปัจจัยเสริมทำให้ผลการศึกษาดีกว่าและอัตราการเรียนต่อในระดับมัธยมปลาย หรืออุดมศึกษาสูงกว่า

H4: รายจ่ายด้านอาหารและสุขภาพของเด็ก เป็นส่วนหนึ่งของการลงทุนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยสันนิษฐานว่า การเติบโตของเด็กทั้งประกอบด้วยมิติกายภาพและสติปัญญา จำเป็นต้องได้รับอาหาร อาหารเสริม การออกกำลังกาย การพักผ่อนอย่างพอเพียง

หมายเหตุ รายจ่ายหมวดอาหารและไม่ใช่อาหารของครัวเรือน โดยทั่วไปไม่สามารถแยกแยะเป็นรายบุคคล แต่เราสามารถใช่วิธีการทางเศรษฐมิติเพื่อคำนวณ “รายจ่ายส่วนเพิ่ม” (marginal cost) โดยแยกแยะระหว่างเด็กและผู้ใหญ่²⁷

การลงทุนด้านการศึกษา ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะกับครัวเรือนเท่านั้น ความจริงภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีบทบาทสำคัญไม่น้อยในการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาของเด็กและเยาวชน โดยจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน เงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพัฒนาศูนย์เด็กเล็ก ค่าจ้างครูพี่เลี้ยงอาหารเสริมและนม วัสดุอุปกรณ์ ฯลฯ จึงควรได้รับการบันทึกเอาไว้ด้วย

$$(7)----- \quad G = g * h$$

G คือ การจัดสรรเงินอุดหนุนให้เด็กในวัยเรียน (6-14 ปี) อัตราเท่าเทียมกัน
โดยที่ g = รายจ่ายการลงทุนในเด็กของภาครัฐ h = จำนวนเด็กที่เข้าเรียนในชั้น

²⁷ หัวข้อการวิจัย cost of children ตัวอย่างของผลงานวิจัยสำคัญในเรื่องนี้เช่น Strauss (1998) “Health, nutrition and economic development,” *Journal of Economic Literature*, 36: 766-817.

หมายเหตุ ถึงแม้ว่ารัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้ผู้เรียนอย่างเท่าเทียมกัน แต่ในความเป็นจริงการได้รับประโยชน์ (beneficiary) อาจแตกต่างกัน เพราะการใช้สิทธิหรือการเข้าถึงบริการ (use or access to the service provision) ของแต่ละครัวเรือนไม่เท่ากัน

การลงทุนด้านการศึกษาในเด็ก เท่ากับ ผลรวมของรายจ่ายของครัวเรือน บวกกับรายจ่ายที่รัฐลงทุนในเด็ก

$$(8)----- \quad EH = eh_t + G$$

3.2 ผลการศึกษา

ข้อมูลครัวเรือนสำรวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี พ.ศ. 2552 ประกอบด้วยตัวอย่างครัวเรือน 43,830 ครัวเรือน โดยสุ่มตัวอย่างจากชุมชนอาคารทั่วประเทศตามหลักการสุ่มตัวอย่าง (stratified sampling) เป็นฐานข้อมูลมีคุณค่าต่อโครงการวิจัยนี้ เนื่องจากบรรจุข้อมูลสหศาสตร์หลายด้าน นอกเหนือจากข้อมูลอายุ เพศ ระดับการศึกษา อาชีพของสมาชิกครัวเรือนทุกคน ตำแหน่งหน้าที่การงาน รายได้มาจากหลายแหล่ง รายจ่ายการบริโภค การถือครองสินทรัพย์และหนี้สิน ในเบื้องต้นขอแจกแจงตัวเลขสถิติเชิงพรรณนาเพื่อเข้าใจภาพรวม พร้อมกับแสดงการวิเคราะห์เปรียบเทียบรายจ่ายการลงทุนในเด็กตามฐานะเศรษฐกิจของหัวหน้าครัวเรือน

ตารางที่ 3-1 แสดงการกระจายของครัวเรือนตามจำนวนเด็ก พร้อมกับข้อสังเกตดังต่อไปนี้ ก) ครัวเรือนส่วนใหญ่มีบุตรจำนวน 1-3 คน ข) สัดส่วนของครัวเรือนที่มีสมาชิกเด็กเกินกว่า 3 คนมีเพียง 1 เปอร์เซ็นต์ ค) ร้อยละ 55 ของครัวเรือนไม่มีบุตรในกลุ่มอายุ 0-14 ปีในขณะนี้ (อาจจะมีการมีบุตร แต่ในปัจจุบันเด็กได้เติบโตกลายเป็นเยาวชนหรือเป็นผู้ใหญ่) จึงอนุมานได้ว่าร้อยละ 45 ของครัวเรือนทั่วประเทศที่มีภาวะการเลี้ยงดูบุตร (ในกลุ่มอายุ 0-14 ปี) อีกนัยหนึ่งมีจำนวน 8.6 ล้านครัวเรือนจากจำนวนครัวเรือนทั้งสิ้น 19 ล้านครัวเรือนมีภาวะการเลี้ยงดูเด็กอายุ 0-14 ปี

ตารางที่ 3-1 การกระจายของจำนวนสมาชิกวัยเด็ก (อายุ 0-14)

รหัสครัวเรือน			
C05	ความถี่	ร้อยละ	ความหมาย
0	24,174	55.2	ครัวเรือนที่ไม่มีเด็กอายุ 0-14 ปี
1	11,833	27.0	มีสมาชิกเด็กอายุ 0-14 จำนวน 1 คน
2	6,142	14.0	มีสมาชิกเด็ก อายุ 0-14 จำนวน 2 คน
3	1,316	3.0	มีสมาชิกเด็ก อายุ 0-14 จำนวน 3 คน
4	276	0.6	มีสมาชิกเด็ก อายุ 0-14 จำนวน 4 คน
5	67	0.2	มีสมาชิกเด็ก อายุ 0-14 จำนวน 5 คน
6	18	0.0	มีสมาชิกเด็ก อายุ 0-14 จำนวน 6 คน
7	3	0.0	มีสมาชิกเด็ก อายุ 0-14 จำนวน 7 คน
8	1	0.0	มีสมาชิกเด็ก อายุ 0-14 จำนวน 8 คน
รวม	43,830	100	

ที่มาของข้อมูล สำนักงานสถิติแห่งชาติ SES2552

รหัส C05 = จำนวนเด็กที่มีอายุ 0-14 ปี

ตารางที่ 3-2 แสดงข้อมูลเชิงเปรียบเทียบจำนวนบุตร และรายได้ของครัวเรือน จำแนกออกเป็น 10 กลุ่ม พบข้อสังเกตที่น่าสนใจดังต่อไปนี้ ครัวเรือนยากจน (decile 1-2) มีบุตรวัย 0-14 ปีจำนวนเฉลี่ยเท่ากับ 1.29 คน จำนวนสมาชิกครัวเรือนเท่ากับ 4.14 คน เปรียบเทียบกับกลุ่มครัวเรือนรายได้ปานกลางและรายได้สูง มีขนาดครัวเรือนน้อยกว่า และมีบุตรในวัยเด็กจำนวนน้อยกว่า

ตารางที่ 3-2 จำนวนสมาชิกวัยเด็ก และสถานะเศรษฐกิจของครัวเรือน

ชั้นรายได้	จำนวนสมาชิก		รายได้ครัวเรือน	
	วัยเด็ก	จำนวนสมาชิกของครัวเรือน	บาทต่อเดือน	
1	1.29	4.14	5,042	ยากจนที่สุด
2	1.07	3.79	7,705	
3	0.94	3.61	9,531	
4	0.83	3.47	11,391	
5	0.74	3.33	13,390	
6	0.64	3.21	15,917	
7	0.56	3.06	19,033	
8	0.48	2.88	23,229	
9	0.42	2.71	30,785	
10	0.26	2.38	63,369	ร่ำรวยที่สุด
ค่าเฉลี่ย	0.68	3.18	22,396	

ที่มาของข้อมูล สำนักงานสถิติแห่งชาติ SES2552

ชั้นรายได้ (income decile) คำนวณจาก การจำแนกชั้นรายได้ (รายได้ต่อหัว) เป็น 10 กลุ่ม

ตารางที่ 3-3 แสดงสถิติเปรียบเทียบระดับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน และสถานะทางเศรษฐกิจ
ดังนี้

- ก) หัวหน้าครัวเรือน เกินกว่าครึ่งจบการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือมัธยมศึกษา มีเพียงร้อยละ 12 เท่านั้นที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือสูงกว่า
- ข) รายได้เฉลี่ยของครอบครัว ในกลุ่มหัวหน้าครัวเรือนจบการศึกษาระดับปริญญาตรี เท่ากับ 44,732 บาทต่อเดือน เปรียบเทียบกับ 23,643 และ 16,510 บาทต่อเดือนในกลุ่มหัวหน้าครัวเรือนที่จบการศึกษามัธยมตอนต้น และประถมศึกษา
- ค) ครัวเรือนที่มีการศึกษาสูง จำนวนบุตรน้อย สะท้อนถึงการวางแผนครอบครัว ซึ่งทำให้ครัวเรือนกลุ่มนี้สามารถลงทุนหรือทุ่มเทให้เด็กได้มากกว่า

ตารางที่ 3-3 ระดับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือนและสถิติที่เกี่ยวข้อง

รหัสการศึกษา	เด็กอายุ	ขนาด	อายุของ	รายได้	ความถี่ (ครัวเรือน)	ความหมายของรหัส
	0-14 ปี (คน)	ครัวเรือน (คน)	หัวหน้าครัวเรือน (ปี)	ครัวเรือน (บาทต่อเดือน)		
1	0.71	3.34	55.39	16,510	25,493	ประถมศึกษา
2	0.71	3.11	44.64	23,643	4,365	มัธยมต้น
3	0.66	2.99	42.91	26,917	4,686	มัธยมปลาย
4	0.62	2.88	42.51	31,370	1,667	อาชีวศึกษา
5	0.50	2.66	44.23	44,732	4,393	ปริญญาตรี
6	0.52	2.83	47.80	76,057	693	สูงกว่า ป.ตรี
ค่าเฉลี่ย / ผลรวม	0.68	3.18	51.01	23,046	41,297	

ที่มาของข้อมูล สำนักงานสถิติแห่งชาติ SES2552

รายจ่ายด้านการศึกษา การวิเคราะห์เปรียบเทียบ

ผลสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สามารถระบุรายจ่ายของครัวเรือนซึ่งจำแนกออกเป็นหมวดต่าง ๆ รวมรายจ่ายด้านการศึกษาด้วย นำมาแสดงในตารางที่ 3-4 และ 3-5 พบข้อสังเกตที่น่าสนใจดังต่อไปนี้

- ก) รายจ่ายการศึกษาของครัวเรือน มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 482 บาทต่อเดือนและ 361 บาทต่อเดือนต่อคน
- ข) ครัวเรือนที่มีการศึกษาสูง จัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาให้แก่บุตรเท่ากับ 1,387 บาทต่อเดือน (คำนวณเป็น 1,010 บาทต่อเดือนต่อคน) เปรียบเทียบกับครัวเรือนยากจนซึ่งจัดสรรรายจ่ายการศึกษาเพียง 293 บาทต่อเดือน (221 บาทต่อเดือนต่อคน) สะท้อนความแตกต่างถึงห้าเท่าตัว
- ค) ความแตกต่างและเหลื่อมล้ำเช่นนี้ เกี่ยวข้องกับสาเหตุและปัจจัยทางสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ กล่าวคือ ค่านิยมและทัศนคติของพ่อแม่ต่อการศึกษาน่าจะมีส่วนอย่างมากต่อการตัดสินใจลงทุนในเด็ก โดยคณะวิจัยสันนิษฐานว่า หัวหน้าครัวเรือนที่ผ่านประสบการณ์การศึกษาในระดับสูง (ปริญญาตรีหรือสูงกว่า) ตระหนักถึงความสำคัญของการเรียนของบุตร ช่วยส่งเสริมผลิตภาพของแรงงาน ช่วยเพิ่มโอกาสการได้ตำแหน่งหน้าที่ในองค์กร คือ การทำงานระดับบริหารมากกว่าระดับปฏิบัติการ ส่งผลถึงรายได้ตลอดชีวิต (หมายเหตุ การเปรียบเทียบในลักษณะ pairwise เช่นนี้ ผู้วิจัยตระหนักถึงข้อจำกัด และถือว่าการค้นคว้าเบื้องต้นเท่านั้น ในตอนต่อไปใช้วิธี multivariate model ดังจะกล่าวถึงต่อไป)

- ง) ความสามารถในการลงทุนในเด็กนั้น แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญระหว่างชนชั้น และตามระดับการศึกษา

ตารางที่ 3-4 เปรียบเทียบรายจ่ายด้านการศึกษาของครัวเรือน

หน่วย บาทต่อเดือน

ระดับการศึกษา ของหัวหน้าครัวเรือน	ความถี่ (ครัวเรือน)	รายจ่าย		รายได้	
		รายจ่าย การศึกษา	ต่อหัว	รายได้ ครัวเรือน	ต่อคน
1 ประถมศึกษา	12,056	293	221	18,338	4,196
2 มัธยมต้น	2,040	433	321	23,069	5,685
3 มัธยมปลาย	2,102	635	482	27,887	6,896
4 อาชีวศึกษา	694	884	692	33,755	8,742
5 อุดมศึกษา ป.ตรี	1,479	1,387	1,010	50,164	12,962
6 อุดมศึกษา สูงกว่า ป.ตรี	236	2,383	1,761	84,046	21,527
ผลรวม / ค่าเฉลี่ย	18,607	482	361	23,874	5,751

ที่มาของข้อมูล สำนักงานสถิติแห่งชาติ SES2552

ตารางที่ 3-5 แสดงการแจกแจงข้อมูลตามชั้นรายได้ของครัวเรือน (income deciles, 1=จนที่สุด 10=รวยที่สุด) ผลการศึกษายืนยันว่า ครัวเรือนร่ำรวยลงทุนให้เด็กสูง (1,519 บาทต่อคนต่อเดือนสำหรับชั้นรายได้ที่สิบ และ 761 บาทสำหรับชั้นรายได้ที่เก้า) เปรียบเทียบกับครัวเรือนยากจนที่จ่ายเพื่อการศึกษาให้เด็กต่ำกว่า 200 บาทต่อคนต่อเดือน

ตารางที่ 3-5 เปรียบเทียบรายจ่ายด้านการศึกษาของครัวเรือนตามชั้นรายได้

ชั้นรายได้	รายจ่ายการศึกษา	
	บาทต่อเดือน	ต่อหัวเด็ก บาทต่อคนต่อเดือน
1	139.0	89.2
2	171.2	124.5
3	225.1	156.9
4	250.1	184.3
5	308.1	234.4
6	390.6	286.5
7	528.8	392.6
8	719.0	548.0
9	1,001.0	760.7
10	1,981.9	1,519.1
ค่าเฉลี่ย	468.7	350.2

ที่มาของข้อมูล สำนักงานสถิติแห่งชาติ SES2552

รายจ่ายต่อหัวเด็ก หมายถึง รายจ่ายการศึกษา / จำนวนเด็กที่มีอายุ 0-14 ปี

ในลำดับต่อมาคณะวิจัยใช้แบบจำลองเศรษฐมิติเพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อรายจ่ายการศึกษา ตัวแปรตามหมายถึงรายจ่ายด้านการศึกษาของครัวเรือน (ค่าล็อก) ด้านตัวแปรอิสระ ประกอบด้วยจำนวนเด็ก จำนวนสมาชิกผู้ใหญ่ รายจ่ายครัวเรือน (ตัวแปรทั้งหมดแปลงเป็นค่าล็อก) และตัวแปรหุ่นเพื่อทดสอบความแตกต่างตามระดับการศึกษา ตามภูมิภาค และเขตชนบท/เมือง การประมาณการความสัมพันธ์ด้วยวิธี OLS (Ordinary Least Squares) และวิธี Robust regression ตามลำดับ แสดงผลในตารางที่ 3-6

- ก) รายได้ของครัวเรือน มีความสัมพันธ์ทางบวกอย่างมีนัยสำคัญต่อรายจ่ายด้านการศึกษา ค่าความยืดหยุ่นของรายได้ต่อรายจ่ายการศึกษา เท่ากับ 0.60 ซึ่งสอดคล้องกับข้อสันนิษฐานที่กำหนด
- ข) การพยากรณ์โดยแบบจำลองฯ (หมายเหตุ แบบจำลอง robust regression) สรุปว่า รายจ่ายเพื่อการศึกษาของครัวเรือนตัวอย่าง (representative household ที่มีรายได้เท่ากับ 30,000 บาทต่อเดือน บุตรสองคน และหัวหน้าครัวเรือนจบการศึกษาระดับประถมศึกษา) เท่ากับ 532 บาทต่อเดือน แต่เมื่อหัวหน้าครัวเรือนจบการศึกษาระดับปริญญาตรี มีแนวโน้มจัดสรรรายจ่ายเพื่อสนับสนุนการศึกษาให้บุตรเพิ่มขึ้นเป็น 1,093 บาทต่อเดือน หรือประมาณสองเท่าตัว
- ค) ความยืดหยุ่นของรายจ่ายการศึกษา ต่อ จำนวนเด็กที่เพิ่มขึ้น มีค่าเท่ากับ 0.17 สะท้อนว่า ความยืดหยุ่นน้อย (inelastic) หมายความว่า การมีบุตรเพิ่มขึ้นในครัวเรือนยากจน ไม่ได้ทำให้รายจ่าย

การศึกษาเพิ่มขึ้นมาก ที่เป็นเช่นนี้น่าจะเป็นผลจากข้อจำกัดของรายได้ หรือการประหยัดจากขนาด เช่น น้องใช้หนังสือเก่าหรืออุปกรณ์การเรียนที่พี่เคยใช้ เพื่อการประหยัดรายจ่าย

ตารางที่ 3-6 รายจ่ายการศึกษาของครัวเรือน

ตัวแปร	OLS	Robust	ความหมายของตัวแปร
Lnchild	0.1707 7.4	0.1692 7.2	จำนวนเด็กอายุ 0-14 ค่าล็อก
Lnadult	0.1353 5.53	0.1446 5.8	จำนวนผู้ใหญ่ ค่าล็อก
Lnhinc	0.5889 37.57	0.6007 37.61	รายได้ครัวเรือน ค่าล็อก
_ledu1_2	0.1744 5.46	0.1801 5.53	มัธยมต้น
_ledu1_3	0.3695 11.57	0.3835 11.78	มัธยมปลาย
_ledu1_4	0.6514 12.32	0.6718 12.47	อาชีวศึกษา
_ledu1_5	0.7749 19.17	0.8376 20.34	อุดมศึกษา ป.ตรี
_ledu1_6	1.1491 12.97	1.2278 13.61	อุดมศึกษา สูงกว่า ป.ตรี
_lreg_2	-0.5293 -10.83	-0.5924 -11.9	ภาคกลาง
_lreg_3	-0.5494 -10.95	-0.6274 -12.28	ภาคเหนือ
_lreg_4	-0.8673 -17.67	-0.9508 -19.01	ภาคอีสาน
_lreg_5	-0.7323 -14.15	-0.8073 -15.31	ภาคใต้
_larea_2	-0.2685 -13.14	-0.2792 -13.41	ชนบท
_cons	-0.0675 -0.43	-0.0909 -0.57	ค่าคงที่
N	16150	16150	จำนวนตัวอย่าง
R2adj	0.2836	0.2927	

ที่มา สำนักงานสถิติแห่งชาติ การประมาณการโดยผู้วิจัย

ตัวเลขในบรรทัดแรก แสดงค่าสัมประสิทธิ์ ตัวเลขในรองมา แสดงค่าสถิติ t-test

รายจ่ายของครัวเรือน อาหารและไม่ใช่อาหาร

การลงทุนในเด็กครอบคลุมค่าใช้จ่ายการเลี้ยงดูเด็กของครอบครัว (จำแนกออกเป็นสองหมวด คือ รายจ่ายหมวดอาหาร รายจ่ายที่ไม่ใช่อาหาร) มีตัวอย่างงานวิจัยหัวข้อ cost of children ในหลายประเทศ โดยสันนิษฐานว่า จำนวนเด็กเพิ่มขึ้นทำให้ค่าใช้จ่ายในหมวดอาหาร และไม่ใช่อาหารของครัวเรือนสูงขึ้น พฤติกรรมการตอบสนองของแต่ละครัวเรือนเป็นเรื่องที่น่าสนใจ เนื่องจากรายจ่ายของครัวเรือนเป็นสิ่งที่ใช้ร่วมกัน (collective goods) แต่ในมุมมองการวิจัยมีความจำเป็นต้องแยกส่วน (decompose) รายจ่ายออกมา คือ รายจ่ายส่วนเพิ่มของผู้ใหญ่ และรายจ่ายส่วนเพิ่มของเด็ก โดยใช้แบบจำลองเศรษฐกิจ

ตารางที่ 3-7 และตารางที่ 3-8 แสดงผลการศึกษา พร้อมกับอภิปรายผลและเสนอข้อสังเกตเพิ่มเติมดังต่อไปนี้

- ก) รายจ่ายหมวดอาหารและไม่ใช่อาหาร ของครัวเรือน ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 5,636 บาทต่อเดือนและ 11,400 บาทต่อเดือน
- ข) รายจ่ายหมวดอาหารในกลุ่มครัวเรือนยากจน แปรผันตามฐานะเศรษฐกิจ แต่ไม่มากนัก กล่าวคือ ในกลุ่มครัวเรือนจน มีรายจ่ายประมาณ 4,000 บาทต่อเดือน เมื่อรายได้ของครัวเรือนเพิ่มขึ้น รายจ่ายหมวดอาหารมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ในกลุ่มครัวเรือนรวย (decile 9-10) รายจ่ายหมวดอาหารเพิ่มเป็น 10,000 บาทต่อเดือนโดยประมาณ
- ค) รายจ่ายที่ไม่ใช่อาหารแปรผันค่อนข้างมากตามรายได้ ในกลุ่มรายได้น้อย รายจ่ายไม่ใช่อาหารอยู่ระหว่าง 4,000-5,000 บาท แต่เมื่อรายได้ของครัวเรือนเพิ่มขึ้น รายจ่ายที่ไม่ใช่อาหารมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว กล่าวคืออยู่ระหว่าง 25,000-40,000 บาทต่อเดือน ตัวเลขนี้สะท้อนว่า รายได้ที่ไม่ใช่อาหาร มีการตอบสนอง หรือ “ยืดหยุ่น” ต่อรายได้สูงกว่า
- ง) ค่าความยืดหยุ่นของรายจ่ายหมวดอาหาร (ต่อรายได้) เท่ากับ 0.34
- จ) ค่าความยืดหยุ่นของรายจ่ายหมวดไม่ใช่อาหาร (ต่อรายได้) เท่ากับ 0.83
- ฉ) การเพิ่มจำนวนเด็ก มีผลต่อการเพิ่มค่าใช้จ่ายหมวดอาหาร อย่างมีนัยสำคัญ ค่าความยืดหยุ่น เท่ากับ 0.15
- ช) การเพิ่มขึ้นของจำนวนเด็กแทบจะไม่มีผลต่อหมวดค่าใช้จ่ายไม่ใช่อาหาร ในทางตรงกันข้ามมีผลลดค่าใช้จ่ายลง คำนวณเป็นค่าความยืดหยุ่นเท่ากับ -0.02

ตารางที่ 3-7 รายจ่ายหมวดอาหารและไม่ใช่อาหารของครัวเรือน จำแนกตามชั้นรายได้

ชั้นรายได้	รายจ่าย		จำนวนเด็ก	ขนาดครัวเรือน
	รายจ่ายอาหาร	ไม่ใช่อาหาร	อายุ 0-14 ปี	
1	4,137	3,979	1.83	4.72
2	4,765	5,073	1.63	4.44
3	5,288	6,060	1.54	4.32
4	5,830	7,459	1.50	4.31
5	6,398	8,871	1.44	4.22
6	6,970	11,313	1.41	4.20
7	7,529	14,065	1.40	4.22
8	8,236	17,667	1.39	4.15
9	9,022	24,209	1.37	4.01
10	11,091	38,877	1.35	3.99
ค่าเฉลี่ย	6,522	11,722	1.51	4.29

ที่มาของข้อมูล สำนักงานสถิติแห่งชาติ SES2552

หมายเหตุ ค่าเฉลี่ยของครัวเรือนที่มีบุตร ($c05 > 0$)

หน่วย รายจ่ายอาหาร / รายจ่ายไม่ใช่อาหาร บาทต่อเดือน
 จำนวนเด็ก / ขนาดครัวเรือน คน

ตารางที่ 3-8 แบบจำลองรายจ่ายหมวดอาหารและไม่ใช่อาหาร

ตัวแปร	รายจ่ายของครัวเรือนในหมวด				ความหมายของตัวแปร
	อาหาร	อาหาร	ไม่ใช่อาหาร	ไม่ใช่อาหาร	
	OLS	ROBUST	OLS	ROBUST	
Lnchild	0.1534 26.15	0.1546 26.78	-0.0205 -2.49	-0.0283 -3.69	จำนวนเด็กอายุ 0-14 ค่าล็อก
Lnadult	0.2393 39.14	0.2305 38.31	0.123 14.32	0.0766 9.58	จำนวนผู้ใหญ่ ค่าล็อก
Lnhinc	0.3279 84.8	0.341 89.61	0.7547 139	0.8268 163.54	รายได้ครัวเรือน ค่าล็อก
_ledu1_2	0.0622 7.84	0.0608 7.78	0.1246 11.19	0.105 10.12	มัธยมต้น
_ledu1_3	0.0535 6.7	0.0448 5.7	0.175 15.61	0.1448 13.87	มัธยมปลาย
_ledu1_4	0.0644 4.94	0.0508 3.96	0.2778 15.17	0.2151 12.62	อาชีวศึกษา
_ledu1_5	0.0678 6.73	0.056 5.65	0.3265 23.06	0.26 19.72	อุดมศึกษา ป.ตรี
_ledu1_6	0.0382 1.72	0.0178 0.81	0.3873 12.38	0.305 10.47	อุดมศึกษา สูงกว่า ป.ตรี
_lreg_2	-0.1826 -15.02	-0.1649 -13.78	-0.0951 -5.57	-0.0815 -5.13	ภาคกลาง
_lreg_3	-0.3631 -29.05	-0.3424 -27.83	-0.2437 -13.88	-0.206 -12.6	ภาคเหนือ
_lreg_4	-0.3063 -25.05	-0.2847 -23.65	-0.232 -13.51	-0.2003 -12.52	ภาคอีสาน
_lreg_5	-0.2031 -15.77	-0.1855 -14.63	-0.1633 -9.03	-0.1477 -8.77	ภาคใต้
_larea_2	-0.0737 -14.5	-0.0706 -14.11	-0.043 -6.03	-0.0334 -5.03	ชนบท
_cons	5.4762 142.31	5.3429 141.07	1.6948 31.36	1.0195 20.26	ค่าคงที่
N	18581	18581	18582	18582	
r2_adjust	0.5572	0.5698	0.6963	0.7435	

หมายเหตุ ตัวเลขในบรรทัดแรกหมายถึงค่าสัมประสิทธิ์ บรรทัดที่สองหมายถึงค่าสถิติ t (ทศนิยม 2 ตำแหน่ง)

อัตราการออกจากโรงเรียนกลางคัน

อัตราการออกจากโรงเรียนกลางคัน สะท้อนปัญหาสังคมบางประการ ซึ่งบ่งชี้ถึงความด้อยโอกาสของเด็ก โดยทั่วไปเราคาดหวังว่า เด็กทุกคนในวัย 6-14 ปีควรจะอยู่ในโรงเรียน (หมายเหตุ อาจจะมีข้อยกเว้นสำหรับเด็กพิการทางสมอง) แต่หลักฐานเชิงประจักษ์ยืนยันว่า มีเด็กจำนวนไม่น้อยที่หลุดออกจากโรงเรียนด้วยสาเหตุที่ไม่ชัดเจนนัก เช่น การย้ายที่อยู่ตามบิดามารดาที่มีอาชีพก่อสร้างหรือต้องเปลี่ยนงานและสถานที่บ่อยครั้ง การพิการทางสมองและร่างกาย เป็นต้น

ในฐานะข้อมูล SES บรรจุคำถามข้อหนึ่งความว่า *สมาชิกเด็กในวัย 6-14 ปีในครัวเรือนของท่านที่ไม่ได้เรียนในขณะนี้ หรือไม่เคยเข้าโรงเรียนหรือไม่?* ตารางที่ 3-9 แจกแจงจำนวนเด็กในวัยเรียน (อายุ 6-14 ปี) ที่ออกจากสถานศึกษากลางคัน พบว่ามีจำนวนเด็กทั้งสิ้น 19,687 คน ในจำนวนนี้ 98 คนระบุว่าไม่เคยเข้าเรียนในโรงเรียน และ 212 คนไม่อยู่ในโรงเรียนในขณะนี้ รวมสองส่วนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 1.6 เมื่อนำไปคำนวณเป็นค่าประมาณการทั่วประเทศ สรุปได้ว่า มีจำนวนเด็กที่ออกจากสถานศึกษากลางคันจำนวน 1.3 แสนคน²⁸ นับว่าไม่น้อยทีเดียว อย่างไรก็ตาม ควรถือว่าเป็นการประมาณการขั้นต้นและจำเป็นต้องสอบทานกับผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษารวมถึงสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อความมั่นใจต่อไป

ตารางที่ 3-9 ปัญหาเด็กที่ไม่ได้เข้าเรียนและ/หรือลาออกกลางคัน

รหัสการเรียนของ เด็ก 6-14 ปี			
Hm14	ความถี่	ร้อยละ	เด็กอายุ 6-14 ปี
0	98	0.5	ไม่ได้เรียน
1	2,877	14.6	เรียน รร. เอกชน
2	16,500	83.8	เรียน รร. ของรัฐ
3	212	1.1	ขณะนี้ไม่ได้เรียน
รวม	19,687	100.0	

ที่มาของข้อมูล สำนักงานสถิติแห่งชาติ SES2552

รหัส hm14 = การเรียนของเด็กในกลุ่มอายุ 6-14 ปี

²⁸ การคำนวณ โดยใช้ค่าพารามิเตอร์ดังนี้ ก) สัดส่วนครัวเรือนที่มีบุตรอายุ 0-14 ปี เท่ากับ 0.45 ข) อัตราของเด็กที่ไม่ได้เรียนหนังสือ .016 และ ค) จำนวนครัวเรือนทั่วประเทศ 19 ล้านครัวเรือน

3.3 การอภิปรายผล

จากหลักฐานที่แสดงข้างต้น มีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับรายจ่ายการลงทุนในเด็กของครัวเรือน คือ ความเหลื่อมล้ำระหว่างครัวเรือนรวยและครัวเรือนคนจน

- รายจ่ายด้านการศึกษา พบว่าครัวเรือนยากจนใช้จ่ายลงทุนในเด็ก 100-200 บาทต่อเดือนต่อคน (เด็ก) เปรียบเทียบกับครัวเรือนร่ำรวยมีรายจ่ายลงทุนในเด็กเท่ากับ 1 พันบาท โดยประมาณ มากกว่ากันถึง 5-6 เท่าตัว
- รายจ่ายหมวดอาหาร พบความแตกต่างเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ค่าเฉลี่ยของรายจ่ายหมวดอาหารของครัวเรือนไทย (ที่มีบุตร) เท่ากับ 6,500 บาทต่อเดือน และมีแนวโน้มปรับตัวเพิ่มขึ้นตามรายได้ของครัวเรือน (คำนวณเป็นค่าความยืดหยุ่นต่อรายได้ เท่ากับ 0.34) รายจ่ายอาหารเป็นผลรวมของสมาชิกทุกคน รวมทั้งเด็ก (ค่าความยืดหยุ่นของเด็กเท่ากับ 0.15 ค่าความยืดหยุ่นของสมาชิกผู้ใหญ่เท่ากับ 0.24) โดยนัยนี้ สันนิษฐานว่าเด็กในครัวเรือนร่ำรวยได้รับคุณค่าอาหาร (nutrients) สูงกว่าเด็กในครัวเรือนยากจนอย่างมีนัยสำคัญ²⁹

3.4 การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ : มาตรการช่วยเหลือเด็กด้อยโอกาส

หลักฐานเชิงประจักษ์ดังรายงานในบทนี้ สะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำของการลงทุนในเด็กของครัวเรือน ซึ่งเปรียบเทียบระหว่างครัวเรือนรวย/จน การค้นคว้าลำดับถัดไปคือการวิเคราะห์ทางเลือกของนโยบาย เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ซึ่งในที่นี้จะใช้แนวทางการเพิ่มพลังให้คนจน หมายถึง การคิดมาตรการเชิงบวกเพื่อจูงใจหรือเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของครัวเรือนยากจน ให้ตระหนักถึงคุณค่าการลงทุนในเด็ก

มาตรการช่วยเหลือครัวเรือนยากจนและเด็กด้อยโอกาส จำเป็นต้องมี “สถาบัน” หรือองค์กรรับผิดชอบ และมีทรัพยากรสนับสนุนตามสมควร ข้อเสนอในงานวิจัยนี้คือ การจัดให้มีกองทุนเด็กด้อยโอกาสระดับชาติ และให้มี “สถาบัน” หรือ “องค์กร” ระดับพื้นที่ (อำเภอ) โดยรับมอบอำนาจจากรัฐบาล เพื่อหน้าที่บางประการในการโน้มน้าวพฤติกรรมของพ่อแม่ให้ยอมลงทุนในเด็กเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเน้นกลุ่มรายได้น้อย หรือหัวหน้าครัวเรือนที่ด้อยโอกาสการศึกษา ได้แก่ ก) หน้าที่การเยี่ยมเยียนบ้านของเด็กด้อยโอกาส เพื่อให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้ปกครอง ข) จัดสรรความช่วยเหลือเป็นเงินหรือข้าวของ เพื่อการศึกษาของเด็ก ค) การคัด

²⁹ ขอย้ำว่า เป็น “ข้อสันนิษฐาน” เนื่องจากงานวิจัยนี้ไม่ได้วัดคุณค่าอาหาร เปรียบเทียบระหว่างคนรวยคนจน แต่อิงข้อสมมติว่า รายจ่ายอาหารหนึ่งบาทของครัวเรือนไทย มีลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ข้าวและกับข้าว ซึ่งให้คุณค่าและสารอาหารเช่น โปรตีน คาร์โบไฮเดรต ไขมัน เกลือแร่ และคาลอรี ใกล้เคียงกัน

กรของครัวเรือนที่มีฐานะยากจน สมควรได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบาล) การเป็นตัวกลางในพื้นที่ที่ระดมความช่วยเหลือจากภาคส่วนอื่น ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น วัด มูลนิธิ เป็นต้น

ข้อเสนอเชิงนโยบายนี้ ดำเนินการตามยึดหลักการกระจายอำนาจให้พื้นที่เป็นผู้ตัดสินใจ (decentralized actions) โดยภาครัฐให้การสนับสนุน อย่างไรก็ตาม กำหนดให้มีระบบติดตามประเมินผลแบบรวมศูนย์ (centralized monitoring) ในรูปของคณะกรรมการกลาง (ระดับชาติ) ทำงานด้านวิชาการ-ด้านข้อมูลสนเทศ-และการวิเคราะห์ โดยประมวลระดับพื้นที่ (เด็กด้อยโอกาสที่คัดกรองมาแล้ว) ติดตามความก้าวหน้าของเด็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งโอกาสการเรียนรู้ต่อ และคาดหวังว่าเยาวชนในครัวเรือนยากจนที่มีผลการเรียนดี สามารถเรียนต่อระดับอุดมศึกษาในสัดส่วนที่สูงขึ้น หมายถึงการใช้ระบบกำกับติดตามแบบรวมศูนย์³⁰

การสนับสนุนด้านงบประมาณและการคลัง เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อการทำงานอย่างยั่งยืน ในบทที่ 7 จะนำเสนอผลการคำนวณต้นทุนทางการคลัง พร้อมข้อเสนอให้รัฐบาลร่วมจ่าย (อัตราส่วนร้อยละ 70) และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมจ่าย (อัตราส่วนร้อยละ 30)

³⁰ การจัดระบบบริการที่อิงการกระจายการตัดสินใจ ภายใต้การควบคุมแบบรวมศูนย์ มีตัวอย่างเชิงประจักษ์ในกรณีกองทุนสุขภาพตำบล ซึ่งมีจำนวนกว่า 7 พันแห่งทั่วประเทศ กองทุนตำบลฯ โดยได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นรายหัว (40 บาทต่อประชากรหนึ่งคน) โดยแต่ละกองทุนมีคณะกรรมการบริหาร กำหนดระเบียบและธรรมนูญของกองทุน และแนวทางการทำกิจกรรม (ป้องกันโรค การสร้างเสริมสุขภาพ การให้ความรู้สุขภาพ ฯลฯ) เป็นการพัฒนาสถาบันใหม่ โดยอิงหลักการ social determinants of health หมายถึง การนำกลไกทางสังคมมาใช้หนทางลดความเสี่ยงด้านสุขภาพของประชาชน จากการดื่มสุรา บุหรี่ การลดอุบัติเหตุ ส่งเสริมการออกกำลังกาย การให้ความรู้ด้านสุขภาพประชาชนอย่างง่าย ๆ

บทที่ 4

อัตราผลตอบแทนของการศึกษา

อัตราผลตอบแทนของการศึกษา (returns to education) อยู่ในความสนใจของนักวิชาการและนักการศึกษาทั่วโลกเป็นเวลานาน เป็นค่าพารามิเตอร์ที่มีประโยชน์ต่อการวางแผนกำลังคน การจัดสรรทรัพยากรเพื่อส่งเสริมการศึกษา ในบทนี้ผู้วิจัยเสนอผลการวิเคราะห์อัตราผลตอบแทนของการศึกษา โดยใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์จากสำรวจแรงงานและการทำงาน โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ (labor force survey, LFS2551) และประยุกต์แบบจำลอง Mincer equation กำหนดสันนิษฐานว่า ค่าจ้างเงินเดือน แปรผันตามประสบการณ์ทำงาน ปีการศึกษา และปัจจัยอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ต่อจากการประมาณการแบบจำลอง ใช้การพยากรณ์ค่าจ้างเงินเดือน โดยที่กำหนดให้ปัจจัยอื่นคงที่ เช่น ประสบการณ์ อายุ เพศ

การอนุมานอัตราผลตอบแทนของการศึกษาโดยเปรียบเทียบรายได้การทำงานตลอดอายุ (lifetime earning) โดยเปรียบเทียบ ระดับการศึกษาที่แตกต่างกัน นอกจากนี้จำเป็นต้องพิจารณาด้านต้นทุนและค่าเสียโอกาสของการศึกษา ซึ่งประกอบด้วยสองส่วน ส่วนแรกค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาได้แก่ค่าเล่าเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน ส่วนที่สองคือค่าเสียโอกาสในระหว่างเรียน

4.1 แบบจำลองมินเซอร์และการอนุมานผลตอบแทนการศึกษา

แบบจำลองมินเซอร์ เรียกตามชื่อของ Jacob Mincer ซึ่งเป็นผู้มีส่วนสำคัญในการทฤษฎีทุนมนุษย์ โดยสันนิษฐานว่า เงินเดือนค่าจ้างมีความสัมพันธ์กับชุดตัวแปรอิสระซึ่งประกอบด้วยประสบการณ์ทำงาน (experience) ระดับการศึกษา (วัดด้วยจำนวนปีในสถานศึกษา) และปัจจัยเชิงอื่นเช่น ตำแหน่งหน้าที่ ความเสี่ยงของลักษณะงาน สภาพเมือง/ชนบท เขียนแทนด้วยสัญลักษณ์ดังนี้

$$\ln E_{it} = F(\text{yred}, \text{experience}, Z) + \varepsilon_{it}$$

โดยที่

E_{it} = รายได้จากการทำงาน (ซึ่งมาจากค่าจ้างเงินเดือน ไม่รวมรายได้ดอกเบี้ย เงินปันผลและกำไร)

yred = จำนวนปีการศึกษา (year of education)

experience = ประสบการณ์ทำงาน

Z = ตัวแปรที่สะท้อนปัจจัยเชิงสถาบัน เช่น ขนาดของหน่วยธุรกิจ สาขาเศรษฐกิจ ที่องค์กรจ้างงาน
ตำแหน่งหน้าที่ของลูกจ้าง

ε_{it} = ค่าผิดพลาด

แบบจำลองมินเซอร์ ถูกประยุกต์ใช้อย่างกว้างขวาง เพื่อวิเคราะห์ความแตกต่างของค่าจ้างเงินเดือน โดยที่พบว่ามีการใช้เทคนิคการประมาณการหลายแบบด้วยกัน อาทิเช่น ordinary least squares (OLS), quantile regression, และ median regression เป็นต้น คณะวิจัยเลือกใช้เทคนิค median regression โดยเหตุผลว่าเทคนิคนี้ให้ผลประมาณการที่เชื่อถือได้มากกว่า OLS เพราะลดอิทธิพลของ outlier ประกอบกับการกระจายของข้อมูลมักจะไม่สอดคล้องกับข้อสมมติในตำราเศรษฐมิติ (normal distribution ถึงแม้ว่าได้ transform ให้เป็นค่าล็อกการิทึมแล้วก็ตาม)

4.2 ผลการศึกษาเชิงประจักษ์

การสำรวจการมีงานทำและค่าจ้างเงินเดือนปี พ.ศ. 2551 ครอบคลุมตัวอย่างผู้ใช้แรงงานมากกว่าหนึ่งแสนคน ในตารางที่ 4-1 แสดงการกระจายของตัวอย่างแรงงานตามเขตเมืองและชนบทและตามภูมิภาคต่างๆ ในจำนวนนี้รวมผู้ประกอบอาชีพอิสระ และแรงงานในครอบครัว

ตารางที่ 4-1 การกระจายของตัวอย่างแรงงาน (อายุ 15-65 ปี)

รหัส ภูมิภาค	เมือง	ชนบท	รวม	ความหมายของรหัส
1	9,800	0	9,800	กรุงเทพและปริมณฑล
2	29,398	21,818	51,216	ภาคกลาง
3	19,312	12,932	32,244	ภาคเหนือ
4	21,521	14,795	36,316	ภาคอีสาน
5	14,032	11,545	25,577	ภาคใต้
รวม	94,063	61,090	155,153	

ที่มา สำนักงานสถิติแห่งชาติ Labor Force Survey (LFS2551)

หมายเหตุ ในตารางนี้รวมผู้ประกอบการ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ

หมายเหตุ โดยที่ผู้ประกอบอาชีพอิสระและแรงงานครัวเรือน มักจะไม่สามารถระบุค่าจ้างเงินเดือน จึงจำเป็นต้องใช้ข้อมูลจากกลุ่มมนุษย์เงินเดือน (wage earner) โดยที่สามารถระบุค่าจ้างเงินเดือน วันทำงาน และชั่วโมงการทำงาน รวมทั้งการทำงานล่วงเวลา (overtime work) และการรับเงินโบนัส ตารางที่ 4-2 แสดงการกระจายของผู้ได้รับเงินเดือนค่าจ้าง มีจำนวน 54,061 คน ส่วนใหญ่ (สองในสาม) ทำงานในภาคเขตเมืองในสาขาอุตสาหกรรมและการบริการ

ตารางที่ 4-2 จำนวนผู้มีรายได้จากเงินเดือนค่าจ้าง (wage earner) ใน LFS2551

	เมือง	ชนบท	รวม
กรุงเทพและปริมณฑล	4,768	0	4,768
ภาคกลาง	12,238	9,029	21,267
ภาคเหนือ	6,575	3,452	10,027
ภาคอีสาน	6,508	2,526	9,034
ภาคใต้	5,235	3,730	8,965
รวม	35,324	18,737	54,061

ที่มา สำนักงานสถิติแห่งชาติ Labor Force Survey (LFS2551)

หมายเหตุ นับเฉพาะกลุ่มลูกจ้าง

ตารางที่ 4.3 การกระจายตัวของลูกจ้างตามระดับการศึกษา พบข้อสังเกตว่า เกือบครึ่งหนึ่งของแรงงานไทยจบการศึกษาระดับพื้นฐาน (ประถมศึกษาและมัธยมต้น) สัดส่วนของผู้จบอาชีวศึกษามีเพียงร้อยละ 5 โดยประมาณ ซึ่งมีข้อพิจารณาว่า สาเหตุใดคนไทยไม่นิยมเรียนอาชีวศึกษา? อาจจะสัมพันธ์กับเงินเดือนค่าจ้าง ลักษณะการทำงานที่หนักหรือเสี่ยงหรือในแวดลอมที่ไม่เป็นผลดีต่อสุขภาพ นอกจากนี้อาจเกี่ยวกับค่านิยมของสังคมไทยต้องการให้บุตรหลานเรียนระดับสูง (ปริญญาตรี) มากกว่าสายอาชีวศึกษา

ตารางที่ 4-3 ระดับการศึกษาของลูกจ้าง

ระดับการศึกษา	เมือง		ชนบท	
	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง
ประถมศึกษา	6,268	5,057	5,601	4,531
มัธยมต้น	3,056	1,887	1,690	1,155
มัธยมปลาย	3,479	2,178	1,395	1,012
อาชีวศึกษา	1,389	1,114	532	398
ปริญญาตรี	3,517	5,603	779	1,344
สูงกว่า ป.ตรี	744	696	97	88
ประถมศึกษา	22	22	1	2
อื่นๆ (เช่น ปอเนาะ)	164	128	65	47
รวม	18,639	16,685	10,160	8,577

ที่มา สำนักงานสถิติแห่งชาติ Labor Force Survey (LFS2551)

โดยที่ผู้ใช้แรงงานมีโอกาสเลือก “ทำงาน” หรือ “ไม่ทำงาน” โดยมีเหตุผลส่วนตัวของแต่ละบุคคล อัตราส่วนการเข้าสู่ตลาดแรงงาน (labor participation) เป็นค่าพารามิเตอร์ที่สำคัญต่อการวิเคราะห์อัตรา

ผลตอบแทนของการศึกษา ตัวอย่างเช่น บุคคลหนึ่งจบการศึกษาระดับปริญญาตรีเพราะไม่ประสงค์จะทำงาน สุขภาพไม่อำนวย หรือเพราะการตกงานโดยไม่ตั้งใจ กรณีนี้ย่อมทำให้ค่าเฉลี่ยของอัตราผลตอบแทนลดลงไม่มากนักน้อย

ตารางที่ 4-4 และ 4-5 แสดงข้อมูลการไม่มีงานทำ (inactive in work) โดยจำแนกตามอายุ (age-cohorts) เปรียบเทียบชาย/หญิง และระดับการศึกษา หมายเหตุ ตารางนี้ใช้ตัวอย่างทั้งหมดทั้งการทำงานไม่
เป็นทางการและเป็นทางการ พบข้อสังเกตที่น่าสนใจดังต่อไปนี้

- ช่วงอายุ 15-19 ปี มีสัดส่วนของคนทำงานเพียงร้อยละ 21.5 ซึ่งเข้าใจได้ไม่ยาก เนื่องจากในวัยนี้เยาวชนส่วนใหญ่ยังเล่าเรียนในสถานศึกษา อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าร้อยละ 21.5 เป็นกลุ่มที่ทำงาน ซึ่งน่าจะสะท้อนถึงกลุ่มเยาวชนที่ด้อยโอกาส เพราะสาเหตุต่างๆกัน อาทิ เช่นฐานะเศรษฐกิจของครอบครัวไม่สนับสนุนให้เรียนต่อ ผลการเรียนไม่ดี หรือพอใจที่จะเลิกทำงานมากกว่าการเรียนต่อระดับสูง
- ในช่วงอายุ 25-55 ปี อัตราการไม่มีงานทำลดลง ซึ่งเป็นสิ่งที่คาดคิดอยู่แล้ว เยาวชนส่วนใหญ่พ้นจากสถานศึกษา เป็นวัยเหมาะสมการทำงาน

ตารางที่ 4-4 อัตราการไม่ทำงาน (inactive in work) จำแนกตามกลุ่มอายุและเพศ

ช่วงอายุ ปี	อัตราการไม่			อัตราการไม่ทำงาน ค่าเฉลี่ย
	ชาย ความถี่	ทำงาน ค่าเฉลี่ย	หญิง ความถี่	
15-19	8,000	0.73	7,885	0.84
20-24	5,549	0.28	6,040	0.43
25-29	6,917	0.08	7,242	0.20
30-34	7,558	0.05	8,572	0.17
35-39	8,401	0.04	9,746	0.15
40-44	9,007	0.04	10,473	0.16
45-49	8,328	0.05	9,878	0.18
50-54	7,619	0.07	9,242	0.24
55-59	5,835	0.12	7,078	0.33
60-64	4,522	0.30	5,353	0.53
65-69	3,399	0.44	4,244	0.66
70-79	4,581	0.68	6,452	0.83
80-89	1,537	0.90	2,348	0.95
90-99	196	0.84	426	0.93
Total	81,449	0.22	94,979	0.37

ที่มาของข้อมูล: สำนักงานสถิติแห่งชาติ LFS2008 round#3

อัตราการไม่ทำงาน (inactive in work) หมายถึง อัตราส่วนของคนที่ไม่ได้ทำงาน หรือหางานทำ

ตารางที่ 4-5 เปรียบเทียบอัตราการไม่มีงานทำ ตามระดับศึกษา ซึ่งพบข้อสังเกตที่น่าสนใจ กล่าวคือ ในกลุ่มที่จบการศึกษาระดับพื้นฐานอัตราไม่มีงานทำ สูงกว่า ผู้จบการศึกษาระดับสูง สะท้อนว่า ตลาดแรงงานไทย อาจต้องการลูกจ้าง/พนักงานที่จบการศึกษาระดับกลางหรือระดับสูงมากกว่า (หมายเหตุ ในปัจจุบัน สถานประกอบการไทยอาจจ้างแรงงานต่างชาติในการทำงานปฏิบัติการระดับล่าง และต้องการแรงงานมีฝีมือหรือระดับกลางจากแรงงานไทย) ด้วยเหตุผลว่าคนกลุ่มเรียนรู้เร็ว ปรับตัวได้ง่าย รวมทั้งเหตุผลในระยะยาวเช่นหน่วยงานจ้างต้องการปั้นแรงงานระดับกลาง หลังจากทดสอบโดยให้ทำงานระดับล่างระยะหนึ่ง สนับสนุนให้กลายเป็นพนักงานระดับกลางหรือระดับสูงต่อไป อนึ่ง พิจารณาจากมุมมองของลูกจ้าง การไม่ทำงานเป็น “ค่าเสียโอกาส” ดังนั้น ผู้จบการศึกษาระดับสูงจึงต้องชวนชวยหางานทำ ไม่อาจอยู่เฉยๆ เก่งกว่าสังคมรอบข้างตำหนิ

ตารางที่ 4-5 อัตราการไม่ทำงานของผู้ใช้แรงงาน (inactive in work) จำแนกตามระดับการศึกษา

รหัส ระดับการศึกษา	ความถี่	สัดส่วนที่ไม่ได้
		ทำงาน
0 ไม่ได้เรียน	4,550	0.304
1 ประถมศึกษา	64,693	0.184
2 มัธยมต้น	21,273	0.391
3 มัธยมปลาย	17,126	0.244
4 อาชีวศึกษา	5,533	0.151
5 อุดมศึกษาปริญญาตรี	14,352	0.105
6 อุดมศึกษาปริญญาโท	1,770	0.058
7 อุดมศึกษาปริญญาเอก	49	0.061
8 อื่นๆ	532	0.169
รวม	129,878	0.218

ที่มา สำนักงานสถิติแห่งชาติ Labor Force Survey (LFS2551)

ค่าจ้างรายชั่วโมง (hourly wage) เนื่องจากสภาพการทำงานของแต่ละคน แตกต่างกันไปบ้าง ทำงานล่วงเวลา เพื่อให้สามารถเปรียบเทียบกันได้ จึงคำนวณเป็น ค่าจ้างรายชั่วโมง ตารางที่ 4-6 แสดงสถิติ ค่าจ้างรายชั่วโมง เปรียบเทียบตามอาชีพ (occupation) ซึ่งจะสังเกตว่าค่าจ้างรายชั่วโมงแตกต่างกันมาก (wide variations) ข้อสังเกตโดยรวมเป็นดังนี้

- กลุ่มค่าจ้างสูง ได้แก่ อาชีพผู้บริหาร (legislator, manager) นักวิชาชีพ (professional workers) และเทคนิคเขียน ค่าจ้างเป็นรายชั่วโมงระหว่าง 130-250 บาทต่อชั่วโมง
- กลุ่มอาชีพเสมียนพนักงาน หรือผู้ทำงานด้านบริการ ค่าจ้างระหว่าง 60-70 บาทต่อชั่วโมง นับเป็นกลุ่มได้ระดับปานกลาง
- ผู้ใช้แรงงานในภาคการเกษตร รายได้ต่ำที่สุด 20-30 บาทต่อชั่วโมง

ตารางที่ 4-6 แสดงค่าสถิติค่าจ้างรายชั่วโมง (hourly wages) จำแนกตามอาชีพ

รหัสอาชีพ	ค่าจ้างรายชั่วโมง	สัดส่วน		ความถี่	ความหมายของรหัส
		ของเพศหญิง	ของแรงงานชนบท		
11	51.6	0.15	0.49	587	นักการเมือง ผู้ออกกฎหมาย
12	241.8	0.28	0.12	900	ผู้บริหาร
13	122.3	0.35	0.16	362	ผู้จัดการทั่วไป
21	166.4	0.16	0.15	418	นักวิชาชีพ วิทยาศาสตร์กายภาพ
22	132.2	0.77	0.15	1,257	นักวิชาชีพ วิทยาศาสตร์ธรรมชาติ
23	147.3	0.67	0.21	4,142	นักวิชาชีพ ด้านการสอน
24	138.0	0.52	0.18	1,010	นักวิชาชีพ อื่นๆ
31	84.7	0.33	0.29	1,483	เทคนิคเขียน ด้านกายภาพ
32	81.1	0.68	0.20	420	เทคนิคเขียน วิทยาศาสตร์ธรรมชาติ
33	86.0	0.76	0.39	108	เทคนิคเขียน ด้านการสอน
34	100.3	0.52	0.16	2,976	เทคนิคเขียน ด้านอื่นๆ
41	71.5	0.67	0.23	3,966	พนักงาน ทำงานในoffice
42	63.4	0.61	0.15	811	เสมียน
51	44.2	0.53	0.23	3,335	งานบริการ
52	36.3	0.62	0.23	2,660	บุคลากรฝ่ายขาย
61	34.7	0.43	0.73	3,870	แรงงานมีฝีมือ ด้านเกษตร
62	16.8	0.79	0.58	19	แรงงานมีฝีมือ ด้านเกษตรพอเพียง
71	30.4	0.07	0.47	3,040	งานก่อสร้าง
72	44.3	0.02	0.31	2,619	การผลิต
73	31.0	0.49	0.33	588	การผลิตในโรงงาน
74	30.1	0.69	0.45	2,282	การผลิต อื่นๆ
81	47.5	0.22	0.41	458	งานปฏิบัติการในโรงงาน
82	37.4	0.63	0.42	3,689	งานปฏิบัติการ ประกอบ
83	44.4	0.01	0.33	2,589	งานปฏิบัติการ การขนส่ง
91	34.1	0.56	0.31	4,757	งานพื้นฐานและบริการการขาย
92	19.8	0.46	0.72	2,586	งานพื้นฐานในฟาร์ม
93	24.3	0.45	0.44	3,075	การผลิตทั่วไปและการขนส่ง
99	159.8	0.50	0.17	54	อื่นๆ
รวม	61.6	0.47	0.35	54,061	

ที่มา สำนักงานสถิติแห่งชาติ Labor Force Survey (LFS2551)

การทำงานล่วงเวลา (overtime work) และการได้รับโบนัส (bonus payment) เป็นตัวแปรที่นำศึกษา เช่นเดียวกัน เนื่องจากแรงงานปฏิบัติการได้รับค่าจ้างต่ำ จึงมีความจำเป็นต้องทำงานล่วงเวลา เพื่อให้รายได้รวม พอเพียงสำหรับการดำรงชีพ สถิติในตารางที่ 4-7 แสดงสัดส่วนของแรงงานตามรหัสอาชีพ (occupation) ที่ได้รับค่าจ้างล่วงเวลา และได้รับโบนัส พบข้อสังเกตที่น่าสนใจบางประการ

- แรงงานระดับปฏิบัติการ มีอัตราส่วนการทำงานนอกเวลาสูง ร้อยละ 30-50
- ในกลุ่มนักวิชาชีพ สาขาวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ และเทคนิคเขียน มีอัตราการทำงานนอกเวลา ค่อนข้างสูงเช่นเดียวกัน ร้อยละ 36 ซึ่งอาจจะสัมพันธ์กับการทำงานในโรงงาน (เช่นเดียวกับกลุ่มแรงงานปฏิบัติการ)
- นักวิชาชีพโดยทั่วไป เช่น ผู้ทำงานสอน ผู้จัดการ ผู้บริหาร มีเพียงส่วนน้อยที่ทำงานนอกเวลา -- หมายถึง อาจจะเป็นไปได้ว่า ผู้บริหารและนักวิชาชีพ (ซึ่งมีรายได้สูงอยู่แล้ว) อาจจะทำงานเกินเวลา แต่ไม่ได้รับ “ค่าล่วงเวลา”
- ผู้ทำงานด้านกฎหมายและนิติบัญญัติ ไม่ทำงานล่วงเวลา
- การได้รับโบนัส ผู้บริหาร ผู้จัดการ และนักวิชาชีพด้านการสอนมีโอกาสได้รับโบนัส มากกว่ากลุ่มอาชีพอื่นๆ

ตารางที่ 4-7 สัดส่วนของลูกจ้างพนักงานที่ได้รับโบนัสและค่าจ้างล่วงเวลา

รหัสอาชีพ	% ที่ได้โบนัส	% ทำงาน		ค่าจ้างเฉลี่ย รายชั่วโมง	ความหมายของรหัส
		ล่วงเวลา			
11	0.00	0.00		51.62	นักการเมือง ผู้ออกกฎหมาย
12	0.05	0.02		241.77	ผู้บริหาร
13	0.02	0.06		122.26	ผู้จัดการทั่วไป
21	0.02	0.07		166.36	นักวิชาชีพ วิทยาศาสตร์กายภาพ
22	0.03	0.36		132.20	นักวิชาชีพ วิทยาศาสตร์ธรรมชาติ
23	0.06	0.02		147.26	นักวิชาชีพ ด้านการสอน
24	0.03	0.03		137.99	นักวิชาชีพ อื่นๆ
31	0.02	0.28		84.66	เทคนิคเขียน ด้านกายภาพ
32	0.01	0.18		81.10	เทคนิคเขียน วิทยาศาสตร์ธรรมชาติ
33	0.04	0.03		85.96	เทคนิคเขียน ด้านการสอน
34	0.03	0.05		100.33	เทคนิคเขียน ด้านอื่นๆ
41	0.02	0.09		71.52	พนักงาน ทำงานในoffice
42	0.02	0.07		63.36	เสมียน
51	0.01	0.10		44.15	งานบริการ
52	0.01	0.04		36.30	บุคลากรฝ่ายขาย
61	0.00	0.01		34.74	แรงงานมีฝีมือ ด้านเกษตร
62	0.00	0.00		16.76	แรงงานมีฝีมือ ด้านเกษตรพอเพียง
71	0.00	0.02		30.40	งานก่อสร้าง
72	0.01	0.15		44.31	การผลิต
73	0.00	0.14		30.95	การผลิตในโรงงาน
74	0.00	0.14		30.09	การผลิต อื่นๆ
81	0.01	0.35		47.47	งานปฏิบัติการในโรงงาน
82	0.01	0.50		37.37	งานปฏิบัติการ งานประกอบ
83	0.01	0.08		44.38	งานปฏิบัติการ การขนส่ง
91	0.01	0.04		34.15	งานพื้นฐานและบริการการขาย
92	0.00	0.00		19.83	งานพื้นฐานในฟาร์ม
93	0.00	0.10		24.27	การผลิตทั่วไปและการขนส่ง
99	0.00	0.04		159.76	อื่นๆ

ที่มา สำนักงานสถิติแห่งชาติ Labor Force Survey (LFS2551)

ดังกล่าวในตอนต้นว่า การงานทำ (inactive in work) เป็นค่าพารามิเตอร์ที่สำคัญและมีนัยต่อวิเคราะห์ อัตราผลตอบแทนการศึกษาในโอกาสต่อไป คณะวิจัยจึงนำมาวิเคราะห์โดยใช้แบบจำลอง skewed logistic regression เพื่อเข้าใจปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ตัวแปรตามมีลักษณะ binary choice, 1=ในสัปดาห์ที่แล้วมีการทำงาน 0=ไม่ได้ทำงาน ค่าเฉลี่ยร้อยละ 80.4 มีงานทำ สำหรับตัวแปรต้นที่นำมาทดสอบสมการ ประกอบด้วย ตัวแปรอายุ เพศ ระดับการศึกษา ดัชนีภูมิภาค และทดสอบข้อสันนิษฐาน “ความเบ้” (skewness) ตารางที่ 4-8 แสดงผลประมาณการแบบจำลอง ซึ่งพบข้อสังเกตที่น่าสนใจหลายประการดังนี้

- สดมภ์สุดท้าย จั๋วหัว marginal effects แสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรตาม กับ ตัวแปรอิสระ ว่าแปรผันในทางเดียวกันหรือตรงกันข้าม โดยแปลงความสัมพันธ์ในรูปเส้นตรง (linear form) เพื่อสะดวกต่อการตีความ
- การทดสอบความเบ้ ที่แสดงในค่าอัลฟา ซึ่งเป็นค่าสัมพัทธ์ยกกำลัง $\ln(p / 1-p)^\alpha$ $\alpha = 0$ หมายถึง ไม่มี ความเบ้ ผลการทดสอบยืนยันว่า $\alpha = 0.68$ และมีนัยสำคัญทางสถิติ
- อัตราการทำงาน (active in work) มีความสัมพันธ์กับตัวแปรอายุ ในลักษณะเส้นโค้ง (สมการ quadratic) กล่าวคือในวัยอายุน้อย (ต่ำกว่า 20 ปี) ส่วนใหญ่ยังไม่ทำงาน เมื่ออายุเพิ่มขึ้นอัตราการการทำงานสูงขึ้น ในอัตราลดน้อยถอยลง
- การมีงานทำของเพศหญิง ต่ำกว่าชาย อาจจะสืบเนื่องจากบางส่วนทำงานในบ้าน (home production)
- คนชนบท มีอัตราการการทำงานสูงกว่าในเขตเมือง ทั้งนี้ปัจจัยอื่นๆคงที่
- กลุ่มผู้จบการศึกษาสูง มีอัตราการการทำงานสูงกว่าผู้จบการศึกษาพื้นฐาน
- เปรียบเทียบตามภูมิภาค พบว่า ในเขตกรุงเทพฯ มีอัตราการการทำงาน ต่ำกว่าภูมิภาคอื่นๆ

ตารางที่ 4-8 สมการการมีงานทำของผู้ใช้แรงงาน อายุ 15-65 ปี

Skewed logistic regression						
Number of obs	=		127741			
Zero outcomes	=		26382			
Nonzero outcomes	=		101359			
Log likelihood = -52219.3						
<i>Active</i>		<i>Coef.</i>	<i>Std. Err.</i>	<i>Z</i>	<i>P>z</i>	<i>marginal Effect</i>
Age		0.5449	0.0228	23.86	0.00	0.0537
Agesq		-0.0066	0.0003	-23.69	0.00	-0.0006
Female		-1.4134	0.0571	-24.77	0.00	-0.1383
Rural		0.4044	0.0274	14.76	0.00	0.0391
_ledu_1		0.7116	0.0528	13.47	0.00	0.0704
_ledu_2		0.2450	0.0514	4.77	0.00	0.0231
_ledu_3		0.3485	0.0523	6.66	0.00	0.3199
_ledu_4		0.8809	0.0743	11.86	0.00	0.0692
_ledu_5		1.5147	0.0817	18.54	0.00	0.1084
_ledu_6		2.0999	0.1770	11.86	0.00	0.1183
_ledu_7		2.3371	0.8417	2.78	0.01	0.1219
_ledu_8		0.7176	0.1679	4.28	0.00	0.0578
_lreg_2		0.4442	0.0459	9.67	0.00	0.042
_lreg_3		0.4883	0.0480	10.18	0.00	0.0445
_lreg_4		0.5056	0.0481	10.50	0.00	0.0463
_lreg_5		0.5430	0.0510	10.64	0.00	0.0484
_cons		-8.1166	0.2626	-30.91	0.00	
/lnalpha		-0.3805	0.0656	-5.80	0.00	
Alpha		0.6835	0.0449			
H0:						
LR test	alpha=0		32.06	Prob > chi2	0	

ที่มา การคำนวณโดยคณะวิจัย ใช้ข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ Labor Force Survey (LFS2551)

ตารางที่ 4-9 แสดงการเปรียบเทียบค่าจ้างรายชั่วโมง ตามระดับการศึกษา พบข้อสังเกตที่น่าสนใจ นำมาอภิปรายดังต่อไปนี้

- ร้อยละ 40 ของลูกจ้าง มีระดับการศึกษาต่ำ (การศึกษาภาคบังคับ)
- ในกลุ่มแรงงานที่ด้อยโอกาสการศึกษา ค่ามัธยฐานเท่ากับ 23.4 บาทต่อชั่วโมง หมายถึงประมาณ 200 บาทต่อวัน
- กลุ่มลูกจ้างที่จบการศึกษาระดับอาชีวศึกษา อัตราค่าจ้างรายชั่วโมง ณ ระดับมัธยฐานเท่ากับ 45.8 บาท หรือประมาณ 367 บาทต่อวัน
- กลุ่มลูกจ้างที่จบการศึกษาสูง (ปริญญาตรี) ซึ่งรวมกันเป็นร้อยละ 24 ของกำลังแรงงาน ค่าจ้างเป็นรายชั่วโมง ณ ระดับมัธยฐานเท่ากับ 93.8 บาท หรือเฉลี่ย 750 บาทต่อวัน

ตารางที่ 4-9 แสดงสถิติเชิงพรรณนาค่าจ้างรายชั่วโมง เปรียบเทียบตามระดับการศึกษาในกลุ่มลูกจ้าง พร้อมกับสถิติเปอร์เซ็นต์ไทล์ระดับต่างๆ ยืนยันว่ามีความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างค่อนข้างมากทีเดียว ทั้งภายในกลุ่มเดียวกันและต่างกลุ่ม *แรงงานที่จบประถมศึกษา* ค่าจ้างรายชั่วโมงค่าเฉลี่ยเท่ากับ 29.44 บาท เปอร์เซ็นต์ไทล์ที่สิบได้รับค่าจ้าง 11.9 บาทต่อชั่วโมง เปรียบเทียบกับ 44.79 บาทในเปอร์เซ็นต์ไทล์เก้าสิบ คือสี่เท่าตัว *กลุ่มแรงงานที่จบอาชีวศึกษามี*ค่าจ้างเฉลี่ย 64.76 บาทต่อชั่วโมง เปรียบเทียบระหว่าง P90/P10 ในกลุ่มเดียวกันเองประมาณห้าเท่า แต่ใน*กลุ่มที่จบปริญญาตรี* ค่าจ้างเฉลี่ย 116.54 บาทต่อชั่วโมง เปรียบเทียบ P90/P10 ประมาณห้าเท่าเช่นเดียวกัน ระดับปริญญาตรีมีค่าจ้างสองเท่าเมื่อเปรียบเทียบกับอาชีวศึกษา หมายเหตุ การเปรียบเทียบเช่นนี้ถือว่าเป็น “ขั้นต้น” เนื่องจากเป็นการเปรียบเทียบแบบ pair-wise ไม่ได้นำปัจจัยอื่นๆมาร่วมพิจารณาด้วย เช่น อายุ ประสบการณ์ สภาพการทำงานและความรับผิดชอบที่แตกต่างกัน (หมายเหตุ แบบจำลองมินเซอร์ที่จะรายงานในตอนต่อไป ใช้วิธีการ multivariate analysis คือนำตัวแปรหลายๆตัวมาร่วมพิจารณา)

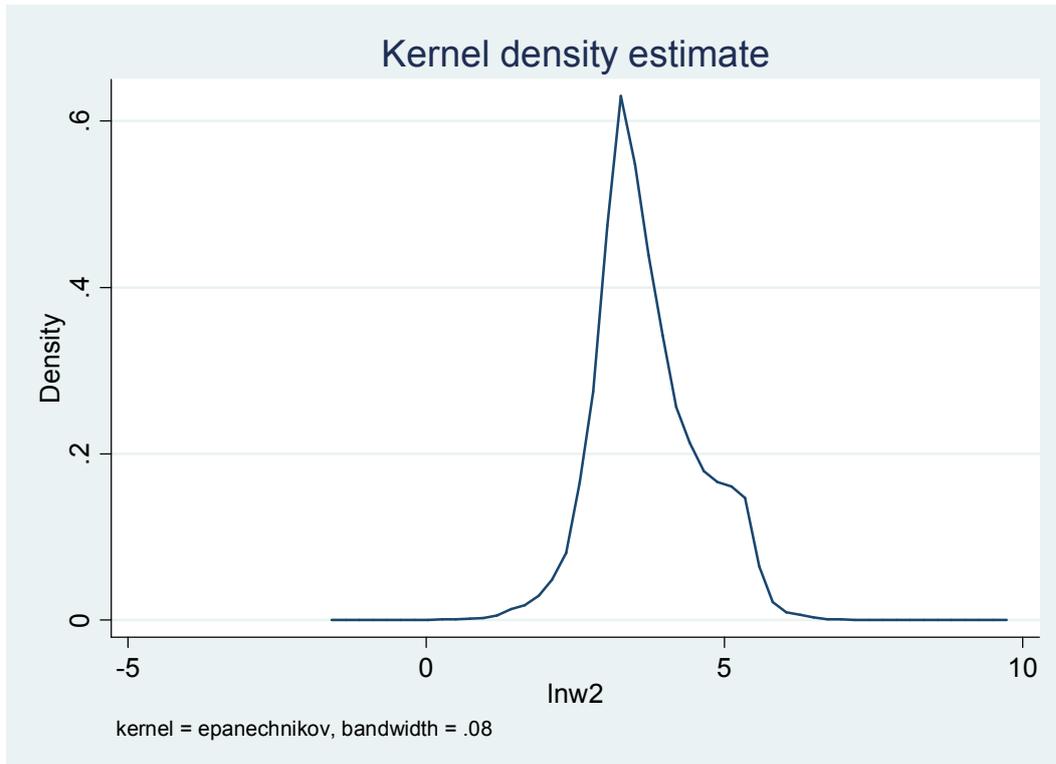
ตาราง 4-9 ค่าจ้างรายชั่วโมง จำแนกตามระดับการศึกษา

	ค่าจ้างรายชั่วโมง จำแนกตามระดับการศึกษา						
	ความถี่	ค่าเฉลี่ย	P10	p25	p50	P75	p90
ประถมศึกษา	21,297	29.44	11.90	17.53	23.44	31.25	44.79
มัธยมต้น	7,741	40.28	16.50	21.43	27.50	39.22	62.50
มัธยมปลาย	8,035	52.27	18.94	25.00	35.71	56.71	98.68
อาชีวศึกษา	3,418	64.76	23.66	31.86	45.83	71.64	125.00
อุดมศึกษา ปริญญาตรี	11,207	116.54	41.43	56.71	93.75	160.14	214.29
อุดมศึกษา ป.โท	1,624	191.89	83.33	121.18	171.43	228.57	294.50
อุดมศึกษา ป.เอก	47	261.88	109.80	142.86	216.67	311.21	464.29
อื่นๆ	404	71.04	12.05	18.82	27.78	46.88	104.17
รวม	53,773	60.23	15.63	22.22	33.33	63.95	142.86

ที่มา การคำนวณโดยคณะวิจัย จากฐานข้อมูล Labor Force Survey (LFS2551)

รูปภาพ 4-1 แสดงลักษณะการกระจายของค่าจ้างรายชั่วโมง หลังแปลงเป็นค่าล็อกการริ้มแล้ว เพื่อพิจารณาว่าเข้าลักษณะ lognormal (เมื่อแปลงเป็นค่าล็อกแล้วเหมือนเส้นโค้งปกติ) จาก kernel density distribution ยังคงสังเกตได้ว่า เส้นการกระจายปรากฏ “ความเบ้”

รูปภาพ 4-1: ลักษณะการกระจายของค่าจ้างรายชั่วโมง (ค่าล็อก)



ผลประมาณการ “สมการของมินเซอร์” แสดงในตารางที่ 4-10 ตัวแปรตาม คือค่าล็อกของค่าจ้างรายชั่วโมง (นับรวมโบนัสและค่าล่วงเวลา) โดยสันนิษฐานว่า มีความสัมพันธ์กับปีการศึกษา ประสบการณ์ทำงาน ดัชนีชนบท ดัชนีเพศ ดัชนีภูมิภาค การใช้เทคนิค median regression (เนื่องจากค่าประมาณการมีคุณสมบัติ robustness ดีกว่าวิธีการ OLS เพราะรับอิทธิพลจาก outlier observations น้อยกว่า OLS)

ตารางที่ 4-10 สมการมินเชอร์

แบบจำลอง Median regression					
Number of observation			37793		
Raw sum of deviations			18748.6		
Min sum of deviations			13013.9		
Pseudo R2			0.306		
Lnw2	Coef.	Std. Err.	T	P>t	
Yred	0.0543	0.0011	51.70	0.00	year of education
Exper	0.0263	0.0007	38.21	0.00	Experience
Expersq	-0.0004	0.0000	-31.89	0.00	exper_squared
Female	-0.1031	0.0051	-20.31	0.00	Female
Rural	0.0090	0.0050	1.78	0.08	Rural
					Small-sized firm
_lsize2_2	0.1190	0.0064	18.47	0.00	medium sized firm
_lsize2_3	0.2145	0.0075	28.48	0.00	large sized firm
					Industry_agriculture
_lindus1_2	-0.0322	0.0207	-1.56	0.12	Manufacturing
_lindus1_3	0.2073	0.0964	2.15	0.03	Electricity
_lindus1_4	0.0406	0.0221	1.84	0.07	Construction
_lindus1_5	-0.0246	0.0207	-1.19	0.24	Wholesale
_lindus1_6	-0.0765	0.0221	-3.46	0.00	hotel&restaurant
_lindus1_7	0.0888	0.0236	3.77	0.00	Transport
_lindus1_8	0.3355	0.0248	13.51	0.00	Finance
_lindus1_9	0.0241	0.0236	1.02	0.31	real_estate
_lindus1_10	0.6963	0.0754	9.23	0.00	public_administration
_lindus1_11	0.0640	0.0269	2.38	0.02	Education and health
_lindus1_12	-0.0697	0.0226	-3.09	0.00	Others
					Occupation_legilator
_locc1_12	0.6198	0.2053	3.02	0.00	corporate manager
_locc1_13	0.2139	0.2052	1.04	0.30	general manager
_locc1_21	0.4220	0.2058	2.05	0.04	prof_physical sciences
_locc1_22	0.2219	0.2111	1.05	0.29	prof_natural sciences

ตารางที่ 4-10 สมการมินเชอร์ (ต่อ)

Lnw2	Coef.	Std. Err.	T	P>t	
_locc1_23	-0.1925	0.2056	-0.94	0.35	prof_teaching related
_locc1_31	-0.2309	0.2044	-1.13	0.26	technician_physical sci
_locc1_32	-0.3472	0.2083	-1.67	0.10	technician_natural sci
_locc1_33	-0.3949	0.2163	-1.83	0.07	technician_teaching related
_locc1_34	-0.1569	0.2041	-0.77	0.44	chnician_others
_locc1_41	-0.3605	0.2041	-1.77	0.08	clerical_office
_locc1_42	-0.3998	0.2046	-1.95	0.05	clerical_general work
_locc1_51	-0.6061	0.2041	-2.97	0.00	service officers
_locc1_52	-0.5462	0.2040	-2.68	0.01	sale personnels
_locc1_61	-0.5915	0.2049	-2.89	0.00	skill worker_agr (market)
_locc1_62	-0.7521	0.2300	-3.27	0.00	skill worker_agr (sufficient)
_locc1_71	-0.5266	0.2043	-2.58	0.01	production work_construction
_locc1_72	-0.4101	0.2041	-2.01	0.04	production work_mechanical
_locc1_73	-0.5852	0.2048	-2.86	0.00	production work_mfg & printing
_locc1_74	-0.6682	0.2042	-3.27	0.00	production work_others
_locc1_81	-0.5097	0.2050	-2.49	0.01	operation_factory
_locc1_82	-0.5545	0.2041	-2.72	0.01	operation_assembling
_locc1_83	-0.4865	0.2042	-2.38	0.02	operation_transport_mobility
_locc1_91	-0.6568	0.2039	-3.22	0.00	basic work_sale & service
_locc1_92	-0.8084	0.2050	-3.94	0.00	basic work_farm
					basic work in production &
_locc1_93	-0.6974	0.2041	-3.42	0.00	transport sectors
_locc1_99	-0.1117	0.2162	-0.52	0.61	Others
					Region: Bangkok
_lreg_2	-0.2476	0.0082	-30.07	0.00	Central
_lreg_3	-0.5155	0.0094	-54.81	0.00	North
_lreg_4	-0.5030	0.0099	-50.87	0.00	Northeast
_lreg_5	-0.2092	0.0095	-21.97	0.00	South
_cons	3.3992	0.2055	16.54	0.00	constant term

ที่มา คำนวณโดยคณะวิจัย ใช้ข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ Labor Force Survey (LFS2551)

ผลการศึกษาเป็นดังนี้

- ปีการศึกษา (year of schooling) มีผลทางบวกค่าจ้างเงินเดือน กล่าวคือ อัตราค่าจ้างเพิ่มขึ้น 5.4% ต่อปี เมื่อจำนวนปีการศึกษาสูงขึ้น ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขปัจจัยอื่นๆคงที่
- ค่าจ้างเงินเดือนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตาม “ประสบการณ์ทำงาน” แต่เป็นการเพิ่มขึ้นในอัตราลดลง (หมายเหตุ สังเกตจากค่าสัมประสิทธิ์ติดลบในตัวแปร experience_squared)
- สถานประกอบการขนาดใหญ่ จ่ายค่าจ้างเงินเดือนสูงกว่าสถานประกอบการขนาดกลางหรือขนาดย่อม ซึ่งสะท้อนถึงความสำคัญของปัจจัยเชิงสถาบัน หนึ่งหน่วยงานขนาดใหญ่ที่มีสถานะการเงินดี อาจจะใช้ยุทธศาสตร์การจ้างงานตามแบบ wage-efficiency model คือการการจ่าย “ค่าจ้างพรีเมียม” เพื่อส่งสัญญาณให้พนักงานรู้ว่า ต้องการให้พนักงาน “ทำงานอย่างเข้มข้น” หรือ “เพิ่มประสิทธิภาพ” ให้องค์กร แต่ในขณะเดียวกันองค์กรจะประเมินผลงานของพนักงานว่าทำงานคุ้มค่าหรือไม่ การไม่ต่อสัญญาจ้างหรือให้ออก หมายถึง “บทลงโทษ” พนักงานคนนั้น เพราะหากไปทำงานในหน่วยงานอื่นจะไม่ได้ “ค่าพรีเมียม” จึงเป็นเทคนิคอีกอย่างหนึ่งที่หน่วยงานขนาดใหญ่นำมาใช้ เพราะองค์กรขนาดใหญ่ไม่สามารถ “กำกับติดตาม” พนักงานทุกคน เป็นเรื่องยากที่จะทำเช่นนั้น นอกจากนี้งานบางประเภท (งานบริหาร งานวางแผนและวิเคราะห์) การวัดผลงาน— เป็นเรื่องยากและซับซ้อนกว่าการทำงานโรงงาน (ที่สามารถวัดผลผลิตเป็นชิ้นงานในแต่ละวัน ผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ได้กี่ชิ้นในแต่ละวัน)
- ค่าจ้างเงินเดือน มีความแตกต่างกันตามสาขาการผลิต ซึ่งอาจจะสะท้อนว่าถึง “อัตราการแข่งขัน” ที่แตกต่างกันในแต่ละสาขา บางสาขาการผลิตอาจจะมี “อำนาจผูกขาด” จึงมีกำไรสูงกว่าและสามารถ “แบ่งปันกำไร” ให้แก่ลูกจ้างและพนักงาน เพื่อจูงใจให้จงรักภักดี ลดปัญหาการเปลี่ยนงานบ่อยๆของลูกจ้าง (labor turnover)
- ค่าจ้างเงินเดือนมีความแตกต่างกันตามภูมิภาค เช่น เขตกรุงเทพมหานครมีค่าจ้างสูงกว่า ซึ่งสะท้อนดัชนีค่าครองชีพที่แตกต่างกัน และค่าเสียหุ้ยการเดินทาง (commuting cost) ของลูกจ้างพนักงานเนื่องจากการเดินทาง (จากบ้านถึงที่ทำงาน) ระยะทางไกลหรือเวลาเดินทางยาวนาน

4.3 การคำนวณอัตราผลตอบแทนการศึกษา

จากผลประมาณการสมการมินเซอร์ นำมาพยากรณ์ค่าจ้างของ “แรงงาน” กลุ่มต่างๆ ตลอดอายุ เพื่อนำมาคำนวณ wage differential ตามระดับการศึกษา โดยกำหนดเงื่อนไขให้ “สิ่งอื่นๆคงที่” และนำผลไปวิเคราะห์เปรียบเทียบต้นทุน/ค่าเสียโอกาสในขั้นต่อไป

ตารางที่ 4-11 แสดงรายได้จากการทำงาน (wage earning) เป็นรายปี ของ “บุคคลตัวอย่าง” ตามระดับการศึกษา และตามประสบการณ์ทำงาน (ซึ่งสัมพันธ์กับอายุของแรงงาน) หมายเหตุ การวิเคราะห์ในรายงานนี้ให้ความสำคัญกับ wage differential ตลอดอายุการทำงาน โดยที่คำนึงถึงความหลากหลายในพฤติกรรม เช่น อายุการทำงานสั้น-ยาวแตกต่างกัน การเกษียณจากการทำงานก่อนกำหนด ด้วยสาเหตุด้านสุขภาพ ไม่ชอบงาน ความขัดแย้งในการทำงาน หรือเหตุผลส่วนตัว ในการคำนวณครั้งนี้ใช้หลักการประมาณการแบบอนุรักษ์นิยม โดยสมมติว่า ทุกคนเกษียณจากการทำงานเมื่ออายุ 55 ปี ค่าประมาณการผลประโยชน์จากการศึกษาจึงมีอคติต่ำกว่าความเป็นจริง (underestimated) ซึ่งคณะวิจัยประเมินว่าน่าจะเหมาะสม เพราะโดยธรรมชาติบุคคลทั่วไปกลัวความเสี่ยง (risk averse) หากเปรียบเทียบกับการวิเคราะห์โครงการลงทุนขนาดใหญ่ เช่น การสร้างเขื่อน ถนน สะพาน หรือโรงงาน นักวิเคราะห์โครงการไม่จำเป็นต้องยึดถือว่าอายุของโครงการ (time frame of project analysis) จะต้องเท่ากับ “อายุใช้งานจริง” ของโครงการนั้นๆ เช่น โรงงานหรือเขื่อนชลประทานมีอายุใช้งานเกินกว่า 50 ปี แต่ในการประเมินโครงการ และคำนวณ benefit / cost อาจกำหนดระยะเวลาสั้นกว่า เช่น 30 ปี มูลค่า (ผลประโยชน์ส่วนเกินกว่า) กว่ากรอบเวลาอาจจะคำนวณเป็นค่าซาก (salvage value) หรือไม่แสดงการคำนวณ ถือว่าเป็นกำไรหรือโบนัส

ตารางที่ 4-11 ค่าพยากรณ์ค่าจ้างเงินเดือน ตามระดับการศึกษาและอายุ (จากสมการมินเชอร์)

หน่วย บาทต่อปี

อายุของ แรงงาน	ประถมศึกษา	มัธยมต้น	มัธยมปลาย	อาชีวศึกษา	อุดมศึกษา ป.ตรี
25	49,229.7	60,081.3	69,813.2	71,973.0	122,704.6
26	49,617.2	59,900.0	72,055.1	74,993.6	125,435.5
27	49,644.9	62,890.4	76,394.6	76,209.2	127,092.7
28	49,776.6	62,462.4	75,225.3	76,706.0	128,568.0
29	51,616.2	65,208.8	76,579.9	80,042.1	133,321.8
30	51,075.5	65,715.3	79,987.1	82,281.8	144,155.1
31	51,935.4	63,879.0	79,162.6	82,446.4	142,809.7
32	52,894.9	67,893.9	80,813.0	86,919.4	144,412.9
33	53,918.4	66,956.2	82,918.4	86,524.7	152,780.0
34	53,328.9	68,620.0	84,203.4	97,715.9	152,134.0
35	54,120.4	70,473.5	84,707.3	85,525.6	172,089.7
36	52,835.0	68,431.8	86,034.4	94,599.2	166,912.6
37	53,690.2	68,381.8	86,397.4	101,104.8	176,575.1
38	53,014.6	68,799.2	89,925.0	100,572.2	175,464.2

ตารางที่ 4-11 ค่าพยากรณ์ค่าจ้างเงินเดือน ตามระดับการศึกษาและอายุ
(จากสมการมินเชอร์) (ต่อ)

อายุของ แรงงาน	ประถมศึกษา	มัธยมต้น	มัธยมปลาย	อาชีวศึกษา	อุดมศึกษา ป.ตรี
39	53,887.9	72,495.4	92,196.9	104,771.8	184,312.3
40	54,258.3	70,497.1	85,421.9	112,618.8	197,010.2
41	52,302.0	72,120.6	91,549.1	109,045.5	199,323.6
42	53,091.3	72,067.8	93,631.5	98,707.8	172,369.9
43	53,233.6	73,477.4	92,434.6	91,770.5	208,951.3
44	52,007.2	76,611.5	95,450.1	92,434.9	230,725.2
45	53,706.9	69,092.2	98,732.8	92,670.6	189,879.4
46	52,468.4	72,555.7	102,562.5	108,558.0	195,827.5
47	51,959.5	76,464.5	104,420.8	96,662.5	195,047.8
48	51,173.3	72,724.9	134,153.6	97,953.5	219,497.6
49	51,450.2	70,402.3	105,731.0	113,602.0	256,027.4
50	50,480.0	72,021.6	120,378.4	104,387.9	217,899.7
51	51,450.7	75,250.2	111,153.1	117,152.4	258,125.2
52	49,756.9	86,077.6	91,917.1	122,598.4	243,714.6
53	48,779.7	78,855.8	115,989.2	145,671.1	250,815.4
54	46,704.1	83,140.4	113,306.3	99,115.9	187,342.9
55	48,444.2	72,823.7	106,699.9	126,278.0	254,346.1

ที่มา การคำนวณโดยคณะวิจัย ใช้ข้อมูล Labor Force Survey (LFS2551)

ผลการวิเคราะห์ สรุปได้ดังนี้

- wage difference ระหว่างผู้จบปริญญาตรี กับ ผู้ที่จบการศึกษาชั้นมัธยมตอนต้น ตลอดช่วงเวลา (อายุ 55 ปี) เท่ากับ 3.5 ล้านบาท
- ความแตกต่างของค่าจ้าง ระหว่างผู้จบระดับอาชีวศึกษา กับ มัธยมต้น เท่ากับ 845,241 บาท
- ความแตกต่างของค่าจ้าง ระหว่างผู้จบระดับมัธยมปลาย กับ มัธยมต้น เท่ากับ 693,573 บาท
- ความแตกต่างของค่าจ้าง ระหว่างผู้จบระดับมัธยมต้น กับ ประถมศึกษา เท่ากับ 584,520 บาท

ตารางที่ 4-12 วิเคราะห์ความแตกต่างของค่าจ้างตลอดอายุ (lifetime earning)

ช่วงอายุ	มัธยมต้น			
	เปรียบเทียบ กับ ประถมศึกษา	มัธยมปลาย เปรียบเทียบ มัธยมต้น	อาชีวศึกษา เปรียบเทียบ มัธยมต้น	ปริญญาตรี เปรียบเทียบ มัธยมต้น
25-29	60,658	59,525	69,381	326,580
30-34	69,911	74,020	102,824	403,227
35-39	81,034	90,679	137,992	526,772
40-44	99,882	93,713	139,803	643,606
45-49	100,481	184,361	148,207	695,040
50-55	172,554	191,275	247,034	944,074
รวม	584,520	693,573	845,241	3,539,300

ที่มา การคำนวณโดยคณะวิจัย ใช้ข้อมูล Labor Force Survey (LFS2551)

ต้นทุนและค่าเสียโอกาสการศึกษา

ต้นทุนของการศึกษา ประกอบด้วยสองส่วน ส่วนแรก ค่าเสียโอกาสในขณะที่เรียน (ระยะเวลา 7 ปีจากมัธยมต้นถึงจบปริญญาตรี คือ 3 ปีในระดับมัธยมปลาย และ 4 ปีในระดับปริญญาตรี ส่วนที่สอง ค่าใช้จ่ายและค่าธรรมเนียมการศึกษา

คำนวณค่าเสียโอกาส เนื่องจากผู้จบมัธยมต้นจะเข้าสู่ตลาดแรงงานอายุ 15 ปี (โดยประมาณ) สมมติว่าได้ทำงาน ซึ่งคำนวณจากแบบจำลองมินเซอร์ภายใต้เงื่อนไข รายได้ที่เกิดขึ้นคำนวณอัตราดอกเบี้ยทบต้น (อัตราดอกเบี้ย 3% ต่อปี) ผลลัพธ์เป็นดังนี้

- ค่าเสียโอกาสของผู้จบปริญญาตรี เปรียบเทียบกับมัธยมต้น เท่ากับ 319,982 บาท
- ค่าเสียโอกาสในกรณีอาชีวศึกษา (ปวช.) เปรียบเทียบกับมัธยมต้น เท่ากับ 135,849 บาท (ช่วงเวลา 3 ปี)
- ค่าเสียโอกาสในกรณีมัธยมปลาย (เทียบกับมัธยมต้น) เท่ากับ 135,849 บาท (ช่วงเวลา 3 ปี)

ส่วนที่สอง ค่าเล่าเรียนและอุปกรณ์ที่ใช้ในการศึกษา คณะวิจัยใช้ข้อมูลสมมติดังต่อไปนี้ ค่าเล่าเรียนในระดับมัธยมปลาย 12,000 บาทต่อปี ระดับอาชีวศึกษา (ปวช) เท่ากับ 30,000 บาทต่อปี และปริญญาตรี 75,000 บาทต่อปี (หมายเหตุ การสมมติเหล่านี้อิงข้อมูลจากแหล่งต่างๆ อาทิเช่น หลักเกณฑ์การให้กู้ยืมของกองทุน กยศ. กำหนดเพดานการกู้ยืมไม่เกิน 60,000 บาทในสาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ และไม่เกิน 150,000

บาทในสายการแพทย์ ส่วนค่าใช้จ่ายในระดับอาชีวศึกษาถึงผลงานวิจัยที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ)

ตาราง 4-13 ค่าเสียโอกาสและค่าใช้จ่ายการศึกษา

	มัธยมปลาย เปรียบเทียบ มัธยมต้น	อาชีวศึกษา เปรียบเทียบ มัธยมต้น	ปริญญาตรี เปรียบเทียบมัธยมต้น
ช่วงเวลาเรียนต่อจากมัธยมต้น	3 ปี	3 ปี	7 ปี
A. ค่าเสียโอกาส (บาท)	135,849	135,849	319,982
B. ค่าใช้จ่ายการศึกษา (บาท)	36,000	90,000	336,000
(บาทต่อปี)	12,000	30,000	75,000
C. รวมต้นทุน (บาท)	171,849	225,849	655,982

ที่มา การคำนวณโดยคณะวิจัย จากข้อมูล Labor Force Survey (LFS2551)

อัตราผลตอบแทนการศึกษา

อัตราผลตอบแทนของโครงการลงทุน (IRR = internal rate of return) เป็นค่าพารามิเตอร์สำคัญในการตัดสินใจลงทุน หมายถึงการคำนวณหาอัตราคิดลด (discount rate) ที่ทำให้ผลประโยชน์สุทธิของโครงการเท่ากับศูนย์ ซึ่งได้จากการคำนวณสองด้าน ด้านแรก ผลประโยชน์ (benefit flow) ซึ่งหมายถึงรายได้จากโครงการในปีที่ 1-n ด้านที่สองหมายถึง ต้นทุนหรือรายจ่าย (cost flow) หมายถึงรายจ่ายหรือต้นทุนของโครงการ รวมการลงทุนเริ่มต้น (overhead capital) และค่าใช้จ่ายดำเนินการตลอดช่วงอายุ โดยทั่วไป net benefit มักจะมีค่าติดลบในปีแรกๆ และเป็นค่าบวกในปีต่อมาเมื่อโครงการแล้วเสร็จมีผลผลิตและผลลัพธ์เกิดขึ้น

ตารางที่ 4-14 แสดงตัวอย่างการคำนวณ อัตราผลตอบแทนระดับปริญญาตรี โดยเปรียบเทียบระหว่างผู้จบปริญญาตรี กับผู้จบมัธยมตอนต้น ในสศมภที่สี่ แสดง ความแตกต่างของค่าจ้างต่อปี (wage differential) ซึ่งถือว่าเป็นผลประโยชน์ ในสศมภที่สาม แสดงผลความแตกต่างที่คิดลดด้วยอัตราคิดลด (discount rate ในที่นี้ อัตราคิดลด 0.14 ทำให้ตัวเลขสองด้านใกล้เคียงกัน คือผลได้เท่ากับ 662,657 บาท ซึ่งสูงกว่าด้านต้นทุน 655,982 เพียงเล็กน้อย

หมายเหตุ ในการคำนวณ IRR คณะวิจัยได้พยายามคำนวณตัวเลขให้ใกล้เคียงความจริง ตัวอย่างเช่น การว่างงานหรือการไม่ทำงานของผู้จบการศึกษาปริญญาตรี (ในที่นี้กำหนดให้อัตราการว่างงานเท่ากับร้อยละ 5)

ตาราง 4-14 แสดงตัวอย่างการคำนวณ “อัตราผลตอบแทน” ระดับปริญญาตรี

จำนวนปีที่คิดลด	มูลค่าปัจจุบัน	
	ผลต่างของค่าจ้าง	คำนวณอัตราคิดลด 14%
0	62,623	62,623
1	65,536	57,487
2	64,202	49,402
3	66,106	44,619
4	68,113	40,328
5	78,440	40,739
6	78,931	35,960
7	76,519	30,580
8	85,824	30,086
9	83,514	25,681
10	101,616	27,410

ตาราง 4-14 แสดงตัวอย่างการคำนวณ “อัตราผลตอบแทน” ระดับ
ปริญญาตรี (ต่อ)

จำนวนปีที่คิดลด	ผลต่างของค่าจ้าง	มูลค่าปัจจุบัน คำนวณอัตราคิดลด 14%
11	98,481	23,302
13	106,665	19,420
14	111,817	17,858
15	126,513	17,724
16	127,203	15,632
17	100,302	10,813
18	135,474	12,811
19	154,114	12,783
20	120,787	8,789
21	123,272	7,868
22	118,583	6,639
23	146,773	7,208
24	185,625	7,997
25	145,878	5,513
26	182,875	6,062
27	157,637	4,584
28	171,960	4,386
29	104,202	2,332
30	181,522	3,563
	3,539,300	662,657

ที่มา การคำนวณโดยคณะวิจัย จากข้อมูล Labor Force Survey (LFS2551)

ด้วยวิธีการที่อธิบายข้างต้น คณะวิจัยได้คำนวณอัตราผลตอบแทนของการศึกษาทุกระดับ สรุปผลลัพธ์การศึกษา ดังนี้

- อัตราผลตอบแทนการลงทุนระดับปริญญาตรีเท่ากับ 14%
- อัตราผลตอบแทนการลงทุนระดับอาชีวศึกษา เท่ากับ 8.5%
- อัตราผลตอบแทนการลงทุนระดับมัธยมปลาย เท่ากับ 10%

4.4 อภิปรายผล

คณะวิจัยพบว่า อัตราผลตอบแทนการลงทุนระดับปริญญาตรีจากข้อมูลค่าจ้างของแรงงานไทย ในปี 2551 สํารวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ เท่ากับร้อยละ 14 แสดงว่าเป็นการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนสูงและคุ้มค่า (เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราดอกเบี้ย)³¹ ทั้งนี้เป็นการประมาณการขั้นต่ำ (อนุรักษนิยม) เนื่องจากในวิเคราะห์ความแตกต่างค่าจ้าง (wage difference) ใช้กรอบเวลาในช่วงอายุ 25-55 ปีเท่านั้น หากขยายกรอบเวลาให้ยาวนานขึ้น เช่น ระหว่าง 25 ปีถึง 60 ปี หรือ 65 ปี จะได้ค่า IRR สูงกว่านี้ ในประเด็นนี้คณะวิจัยได้พิจารณาประเด็นนี้อย่างรอบคอบและลงความเห็นว่า การคำนวณแบบอนุรักษนิยมน่าจะเหมาะสมกว่า และเป็นวิธีการที่นิยมแพร่หลายในการวิเคราะห์ feasibility study โครงการลงทุนขนาดใหญ่ เช่น เชื้อนอาจมีอายุใช้งานจริงมากกว่าห้าสิบปี แต่ขั้นตอนการกรอบเวลาวิเคราะห์อาจจะกำหนดเพียง 30 ปี เป็นต้น ผลได้ส่วนที่เหลือเป็นเสมือนโบนัส หนึ่ง มีความเป็นไปได้ที่แรงงานจะเลิกหรือเกษียณจากการทำงานก่อนกำหนดเนื่องจากสุขภาพไม่อำนวย มีความพอใจที่จะพักผ่อนหรือเปลี่ยนอาชีพ หรือเหตุผลส่วนตัวอื่น

การวิเคราะห์ในบทนี้มีนัยสำคัญต่อนโยบายการลงทุนด้านการศึกษาและการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน หรือเงินอุดหนุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เพราะการพัฒนาทุนมนุษย์ถึงระดับสูงสุด (ของแต่ละคน) เป็นความปรารถนาของครัวเรือน และสอดคล้องกับเป้าหมายของสังคม จะอย่างไรก็ตามการตัดสินใจควรอิงหลักวิชาเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือ การลงทุนที่คุ้มค่า ต่อตัวผู้เรียนและต่อสังคมส่วนรวม อัตราผลตอบแทนที่นำมาวิเคราะห์ในที่นี้สะท้อนผลตอบแทนการลงทุนเอกชน (private returns to education) ซึ่งความจริงเป็นประมาณการขั้นต่ำ ต้องยอมรับว่ามีอัตราผลตอบแทนทางสังคม (social return to education) ร่วมด้วยในหลายรูปแบบ³² เช่น แรงงานระดับมัธยมศึกษาที่มีบทบาทการวิจัยและพัฒนา ทำให้เกิดผลิตภัณฑ์ใหม่ ช่วยส่งเสริมขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศ แรงงานที่มีฝีมือช่วยเหลือเพื่อนร่วมงานโดยถ่ายทอดความรู้และทักษะ เป็นผลล้นออก (spillover effects) กลุ่มประชากรที่มีการศึกษาสูงส่งเสริมความเป็นพลเมืองดีกล่าวคือไม่ก่ออาชญากรรม เป็นการช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของตำรวจและศาลยุติธรรม คนที่มีความรู้สามารถดูแลสุขภาพและการใช้ยาช่วยลดความเสี่ยงด้านสุขภาพ เป็นต้น

³¹ เกี่ยวกับการวัดอัตราผลตอบแทนของการศึกษา Hanushek 2009 ได้แสดงความคิดเห็นจากการประเมินการลงทุนในหลายประเทศความว่า “By all accounts, the rate of return to additional years of schooling is large. In estimates of Mincer earnings functions for 98 countries, Psacharopoulos and Patrinos (2004) find that average returns for the world are above 17% and that they are systematically higher in developing countries.” (p.293)

³² ผลงานวิจัยว่าด้วยการอัตราผลตอบแทนของการลงทุนในประเทศไทย ในยุคแรกในต้น ค.ศ. 1970 ดำเนินการโดยชาวต่างประเทศ Mark Blaug ต่อมามีการศึกษาวิจัยโดยนงราม เศรษฐสุพานิช (2532)

บทที่ 5

โอกาสการศึกษาระดับอุดมศึกษา

รายงานในบทนี้เสนอการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ว่าด้วยโอกาสการศึกษาระดับตติยภูมิ โดยเปรียบเทียบระหว่างครัวเรือนที่มีฐานะเศรษฐกิจแตกต่างกัน การเน้นการศึกษาระดับตติยภูมิเนื่องจากข้อสังเกตเบื้องต้นที่บ่งชี้ว่า ทุกคนได้รับโอกาสการศึกษาระดับประถมใกล้เคียงกัน แต่ระดับตติยภูมิและตติยภูมามีความเหลื่อมล้ำมาก เนื่องจากครัวเรือนยากจนไม่สามารถสนับสนุนให้เด็ก/เยาวชนได้รับการศึกษาเท่าที่ควรจะเป็นเพราะฐานะยากจนและสาเหตุอื่น (เช่นค่านิยมการศึกษา) เยาวชนในครัวเรือนยากจนตกอยู่ภายใต้กับดักแห่งความยากจน³³ ซึ่งไม่ใช่เป็นเพราะเด็ก/เยาวชนในครัวเรือนยากจนด้อยความสามารถและสติปัญญา สิ่งที่ประจักษ์ได้ชัดเจนคือสัดส่วนของเยาวชนในครัวเรือนยากจนเข้าสู่ตลาดแรงงานตั้งแต่เยาว์วัย เพื่อหารายได้เสริมเข้าครอบครัว ทั้งที่พ่อแม่มีความหวังดีในตัวบุตรหลานไม่แตกต่างระหว่างคนรวย/คนจน

มโนทัศน์หลักของงานวิจัยนี้ ครัวเรือนประกอบด้วยคนสองรุ่น ดำรงชีวิตคาบเกี่ยวกัน คือ รุ่นที่หนึ่ง (พ่อแม่ รหัส relation 1,2) และรุ่นที่สอง (บุตร รหัส relation = 3,4) ผู้ปกครองมีความหวังดีต่อบุตร จึงสนับสนุนให้เด็กและเยาวชนเติบโตอย่างมีคุณภาพ มาตรการสนับสนุนของพ่อแม่แบ่งออกเป็นสองประเภทคือการถ่ายโอนมรดก (bequest) เพื่อเป็นเงินทุนให้บุตรประกอบอาชีพ อีกทางหนึ่งการให้มรดกที่เป็นทุนมนุษย์ (human capital bequest) เพราะมั่นใจว่า การศึกษาช่วยพัฒนาทักษะและความสามารถในตัวคน (บุตรหลาน) สามารถประกอบอาชีพ มีหน้าที่การงานที่ดี และดำรงชีวิตในสังคมอย่างมีคุณภาพและเป็นที่ยอมรับของสังคม³⁴ อย่างไรก็ตามขีดความสามารถของแต่ละครัวเรือนมีความแตกต่างกัน

ในส่วนแรกอธิบายวิธีการวิจัย ฐานข้อมูลการวิเคราะห์และผลประมาณการค่าพารามิเตอร์สำคัญๆ ต่อจากนั้นวิเคราะห์เชิงนโยบาย (การคลังเพื่อการศึกษา) โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิพากษ์การทำงานของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ซึ่งจัดสรรเงินทุนผ่านสถานศึกษา และไม่สามารถคัดกรองผู้ยากจนได้เท่าที่ควรจะเป็น การวิเคราะห์นี้เสนอจัดสรรทุนให้กู้ยืม และทุนให้เปล่าสำหรับเด็กและเยาวชนในครัวเรือนยากจน โดยเสนอ

³³ Bacold and Ranjan 2008 ใช้คำว่า **กับดักวงศ์ตระกูล** หมายถึง กับดักของอาชีพและชนชั้นที่สืบข้ามรุ่นต่อรุ่น ขออ้างอิงคำกล่าวบางตอนประกอบ “Child labor can be a “dynastic trap” because a child who acquired less education because of work will also grow up to be poor as an adult. In turn, as a poor adult parent, this person would send his or her children to work..”

³⁴ ทฤษฎีจิตวิทยาของ Maslow จำแนกความต้องการของมนุษย์ทั่วไปเป็นลำดับหรือขั้นตอน ขั้นต้นเกี่ยวกับปัจจัยสี่ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย เมื่อปัจจัยเบื้องต้นได้รับการตอบสนอง คนมีความปรารถนาบรรลุเป้าประสงค์ที่สูงขึ้นไป รวมทั้งความภาคภูมิใจและการยอมรับจากสังคม การดำรงอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี (self-esteem)

แนวทางใหม่ คือการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงไปในระดับพื้นที่ (อำเภอหรือตำบล) ควบคู่กับกำหนดให้มีระบบติดตามประเมินผลรวมในส่วนกลาง

5.1 วิธีวิทยาและข้อสันนิษฐานการวิจัย

หน่วยวิเคราะห์ในที่นี้คือครัวเรือน ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสองรุ่น รุ่นที่หนึ่งหมายถึงพ่อแม่ (รหัสของสำนักงานสถิติแสดงในตัวแปรชื่อว่า relation=1 หัวหน้าครัวเรือนและ 2=คู่สมรส) สมาชิกครัวเรือนรุ่นที่สองคือบุตร (รหัส 3=บุตร/ธิดาที่ยังไม่สมรส และ 4=บุตร/ธิดาที่มีฐานะสมรสแล้ว)

H1: สถานการณ์เริ่มต้นว่า ความเหลื่อมล้ำของระดับการศึกษาดำรงอยู่แล้วในรุ่นที่หนึ่ง (initial inequality) วัดจากระดับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน พลวัตของการศึกษาเป็นประเด็นที่น่าค้นคว้า โดยทั่วไปสันนิษฐานว่า ระดับการศึกษาของคนไทยสูงขึ้นตามลำดับ ดังนั้นค่าเฉลี่ยของปีการศึกษาในรุ่นที่สองน่าจะสูงกว่ารุ่นที่หนึ่ง อย่างไรก็ตามงานวิจัยนี้มีได้สนใจแค่เพียงค่าเฉลี่ย แต่ต้องการจะวิเคราะห์ความแตกต่างจำแนกตามชนชั้นและฐานะทางเศรษฐกิจ

H2: ระดับการศึกษาที่แตกต่างกัน ส่งผลต่อวิถีการประกอบอาชีพ คือชนชั้น (socio-economic class) ซึ่งในที่นี้จะใช้นิยามของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และเป็นนิยามที่ใช้ในหน่วยงานจัดเก็บสถิติในประเทศอื่นๆ เพียงแต่นำจำแนกใหม่เพื่อให้เข้าใจง่ายขึ้น โดยแบ่งชนชั้นตามความสามารถหารายได้ คือ ชนชั้นรายได้สูง ชนชั้นรายได้ปานกลาง และชนชั้นรายได้น้อย (ดูสถิติรายได้เชิงเปรียบเทียบและนิยามของชนชั้น ในตาราง 5-6) ผู้ที่จบการศึกษาระดับสูง (ในบริบทนี้คืออุดมศึกษา) มีโอกาสเลือกอาชีพที่ให้เงินเดือนค่าจ้างและผลตอบแทนสูงหรือปานกลาง

H3: เมื่อวิเคราะห์ต่อไปถึงความสามารถการออม และการสะสมความมั่งคั่ง ถึงแม้ว่าครัวเรือนที่มีรายได้สูง—อาจใช้จ่ายบริโภคเพิ่มขึ้น แต่อัตราการออมสูงกว่า ทำให้ความมั่งคั่งของครัวเรือนแตกต่างกันตามไปด้วย

H4: ความเหลื่อมล้ำของความมั่งคั่งอาจส่งผลกระทบต่อข้ามรุ่น (intergenerational impacts) ในขณะที่เยาวชนในครัวเรือนร่ำรวยได้รับการสนับสนุนให้เรียนระดับอุดมศึกษา แต่โอกาสของเยาวชนในครัวเรือนน้อยกว่ากันอย่างมีนัยสำคัญและถือว่าเป็นปัญหาสังคมรูปแบบหนึ่งที่ควรได้รับการแก้ไข

H5: ภาครัฐไทยมีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้เกิดพลวัตของการศึกษา โดยผ่านมาตรการต่างๆ ได้แก่การขยายสถานศึกษา การให้เงินอุดหนุนเป็นรายหัวแก่ผู้เรียน และในระยะหลังให้สินเชื่อเพื่อการศึกษา ถึงแม้ว่านโยบายการศึกษาของรัฐบาลมีลักษณะเป็นกลาง (neutral) มิได้เลือกปฏิบัติ และสอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ระบุให้การจัดการศึกษา 12 ปีโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย แต่ค่าใช้จ่ายและค่าธรรมเนียมที่ผู้ปกครองต้องจ่ายในรูปแบบอื่นรวมทั้งค่าธรรมเนียมพิเศษที่สถานศึกษาเรียกเก็บ ก็เป็นอุปสรรคสำหรับครัวเรือนยากจน

ถือเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุน และค่า อีกประการหนึ่งผู้ปกครองอาจตระหนักการขาดสภาพคล่อง (liquidity constraint) ซึ่งเป็นสิ่งไม่แน่นอน ในบางปีมีเงินทุนพอเพียงแต่บางปีไม่พอเพียง ทำให้ไม่แน่ใจว่าจะสนับสนุนให้เรียนต่อตลอดรอดฝั่งหรือไม่

5.2 การศึกษาเชิงประจักษ์

ข้อมูลครัวเรือนที่นำมาวิเคราะห์ครั้งนี้จากการสำรวจในปี พ.ศ. 2552 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ครอบคลุม 43,830 ครัวเรือนตัวอย่าง และสมาชิกครัวเรือนรวมกัน 139,830 คน กระจายตามภูมิภาคและสภาพเมือง/ชนบท ดังแสดงในตารางที่ 5-1

ตารางที่ 5-1 ครัวเรือนและจำนวนสมาชิกครัวเรือนในฐานข้อมูล SES2552

	จำนวนครัวเรือน		
	เขตเมือง	เขตชนบท	รวม
กรุงเทพฯ	2,721	0	2,721
ภาคกลาง	7,271	5,604	12,875
ภาคเหนือ	6,336	4,338	10,674
ภาคอีสาน	7,040	4,203	11,243
ภาคใต้	3,671	2,646	6,317
รวม	27,039	16,791	43,830
	จำนวนสมาชิกครัวเรือนฯ		
กรุงเทพฯ	8,854	0	8,854
ภาคกลาง	21,909	18,715	40,624
ภาคเหนือ	18,083	13,589	31,672
ภาคอีสาน	22,723	15,012	37,735
ภาคใต้	11,305	9,400	20,705
รวม	82,874	56,716	139,590

ที่มาของข้อมูล การสำรวจครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ SES2552

ตารางที่ 5-2 แสดงสถิติการกระจายของการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน (รุ่นที่หนึ่ง) โดยแบ่งตามกลุ่มอายุเพื่อเข้าใจพลวัตของการศึกษา สังเกตว่าหัวหน้าครัวเรือนส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับประถมศึกษาเท่านั้น (ร้อยละ 58.2) รองลงมาคือระดับมัธยมศึกษา (ร้อยละ 11.4) หัวหน้าครัวเรือนจบการศึกษาระดับปริญญาตรี (ร้อยละ 11.7) อนึ่งเมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบตามกลุ่มอายุ (age cohorts) จะสังเกตเห็นพลวัตของการศึกษาอย่างชัดเจน กล่าวคือ หัวหน้าครัวเรือนอายุ 60-69 ปีมีโอกาสเรียนระดับอุดมศึกษาเพียงร้อยละ 6.3

เปรียบเทียบกับหัวหน้าครัวเรือนอายุ 30-39 ปีสัดส่วนเดียวกันเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 18.1 จากผลนี้สามารถ
อนุมานได้ว่า คนรุ่นใหม่มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษามากกว่าคนรุ่นเก่าถึงสามเท่าตัว

ตารางที่ 5-2 ระดับการศึกษาสูงสุดของหัวหน้าครัวเรือน เปรียบเทียบตามช่วงอายุ

กลุ่มอายุ ปี	ประถม	มัธยม		ปริญญา		สูงกว่า	รวม
		มัธยมต้น	ปลาย	อนุปริญญา	ตรี	ป.ตรี	
<19	25	98	112	13	8		256
20-24	103	176	190	92	171		732
25-29	305	335	401	166	374	13	1,594
30-34	846	441	501	236	487	51	2,562
35-39	1,719	633	719	226	558	79	3,934
40-44	2,592	648	795	247	627	116	5,025
45-49	3,325	505	695	262	692	127	5,606
50-54	3,688	533	495	150	628	150	5,644
55-59	3,510	304	272	97	385	81	4,649
60-64	2,805	296	196	57	212	37	3,603
65-69	2,252	180	149	45	133	21	2,780
ผลรวม	21,170	4,149	4,525	1,591	4,275	675	36,385
ร้อยละ	0.582	0.114	0.124	0.044	0.117	0.019	1.000

ที่มาของข้อมูล การสำรวจครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ SES2552

ตารางที่ 5-3 และ 5-4 แสดงการกระจายตัวของระดับการศึกษา (ของหัวหน้าครัวเรือน) ตามระดับ
รายได้ (income decile, 1=จนที่สุด 10=รวยที่สุด) พบข้อสังเกตว่า ครัวเรือนที่รายได้สูง (deciles 8-10) มี
อัตราส่วนของหัวหน้าครัวเรือนจบการศึกษาระดับอุดมศึกษา สูงกว่ากลุ่มรายได้ต่ำ

ตารางที่ 5-3 ระดับการศึกษาและชั้นรายได้ของหัวหน้าครัวเรือน

ชั้นรายได้	ประถม	มัธยม		อนุปริญญา	ปริญญาตรี	สูงกว่าป.ตรี	รวม
		มัธยมต้น	ปลาย				
1 จนที่สุด	2,095	160	90	28	16		2,389
2	2,280	207	149	27	17		2,680
3	2,362	239	215	53	28		2,897
4	2,465	320	279	58	49	1	3,172
5	2,500	413	339	85	83	2	3,422
6	2,408	472	446	126	149	3	3,604
7	2,310	592	570	180	217	13	3,882
8	2,133	648	748	262	497	30	4,318
9	1,654	641	901	356	996	100	4,648
10 รวยที่สุด	963	457	788	416	2,223	526	5,373
รวม	21,170	4,149	4,525	1,591	4,275	675	36,385

ที่มาของข้อมูล การสำรวจครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ SES2552

ตารางที่ 5-4 ชนชั้น และ ระดับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน

รหัสการศึกษา	ชนชั้นรายได้สูง	ชนชั้นรายได้		รวม	ความหมายรหัส
		ปานกลาง	รายได้ต่ำ		
1	2,068	15,527	3,084	20,679	ประถมศึกษา
2	619	2,973	214	3,806	มัธยมต้น
3	1,020	2,921	166	4,107	มัธยมปลาย
4	486	918	31	1,435	อนุปริญญา
5	2,550	1,212	22	3,784	ปริญญาตรี
6	575	54	0	629	สูงกว่า ป.ตรี
สัดส่วน 1=100%					
1	0.100	0.751	0.149	1.000	ประถม
2	0.163	0.781	0.056	1.000	มัธยมต้น
3	0.248	0.711	0.040	1.000	มัธยมปลาย
4	0.339	0.640	0.022	1.000	อนุปริญญา
5	0.674	0.320	0.006	1.000	ปริญญาตรี
6	0.914	0.086	0.000	1.000	สูงกว่า ป.ตรี

ที่มาของข้อมูล การสำรวจครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ SES2552

ตารางที่ 5-5 แสดงสถิติเปรียบเทียบชนชั้น ระดับการศึกษา และเพศ (ของหัวหน้าครัวเรือน) ซึ่งมีความแตกต่างตามชนชั้นและอาชีพ รหัส 1-6 หมายถึงครัวเรือนที่ประกอบกิจการเกษตร ส่วนใหญ่จบระดับประถมศึกษา ทำนองเดียวกันรหัส 41-42 (แรงงานเกษตรและแรงงานทั่วไป) หัวหน้าครัวเรือนจบการศึกษา ระดับประถม เปรียบเทียบกับรหัส 31-32 (นักวิชาชีพที่ประกอบกิจการของตนเอง หรือเป็นลูกจ้าง) จะสังเกตว่ามีผู้จบการศึกษาระดับสูงในสัดส่วนที่สูง ค่าสถิติในตารางนี้แสดงให้เห็น ความแตกต่างของระดับการศึกษา กับการเลือกอาชีพ/ชนชั้น เมื่อเปรียบเทียบตามเพศ (ของหัวหน้าครัวเรือน ซึ่งมีทั้งชาย/หญิง) มีข้อสังเกตว่า ระดับการศึกษาไม่แตกต่างกัน (ในชนชั้นเดียวกัน)

ตารางที่ 5-5 ระดับการศึกษา ชนชั้น และเพศของหัวหน้าครัวเรือน

หน่วย คน

รหัส ชนชั้น	ประถมศึกษา	มัธยม ต้น	มัธยม ปลาย	อาชีวศึกษา	อุดม ป. ตรี	สูงกว่า ป. ตรี	รวม
1	103	8	8	2	2		123
2	262	23	15	2	2		304
3	558	39	30	8	1		636
4	974	89	49	12	8		1,132
5	872	99	67	15	11		1,064
6	416	54	39	9	19	2	539
11	55	5	3	1			64
12	305	18	14	5			342
13	440	50	24	2	2		518
19	436	24	12	2			474
21	681	231	293	78	192	23	1,498
22	3,105	720	711	214	290	13	5,053
31	29	6	10	2	17	4	68
32	585	230	482	279	1,340	371	3,287
41	673	70	55	14	8		820
42	213	24	16	1	1		255
50	2,342	831	1,020	318	428	25	4,964
60	1,954	368	294	102	15	1	2,734
71	2,179	301	300	129	293	34	3,236
72	109	25	22	13	22	4	195
รวม	16,291	3,215	3,464	1,208	2,651	477	27,306

ตารางที่ 5-5 ระดับการศึกษา ชั้นชั้น และเพศของหัวหน้าครัวเรือน (ต่อ)

หน่วย คน

รหัส ชั้นชั้น	ประถมศึกษา	มัธยม ต้น	มัธยม ปลาย	อาชีวศึกษา หญิง	อุดม ป. ตรี	สูงกว่า ป.ตรี	รวม
1	58	2	1		3		64
2	97	1	3	1	1		103
3	170	5	3		1		179
4	278	15	12	7	2		314
5	230	13	3	2	3		251
6	91	9	4	1	2		107
11	18		1				19
12	62	3	2				67
13	113	6	5		1		125
19	158	1	3				162
21	316	75	80	29	70	9	579
22	1,887	289	268	74	122	1	2,641
31	17	2	3		6	3	31
32	440	75	152	98	925	165	1,855
41	253	13	16	1	2		285
42	103	4	4		1		112
50	1,471	264	302	142	297	12	2,488
60	914	140	103	14	12		1,183
71	2,398	212	237	86	274	23	3,230
72	128	21	20	4	20	3	196
รวม	9,202	1,150	1,222	459	1,742	216	13,991

ที่มา สำนักงานสถิติแห่งชาติ SES2552

หมายเหตุ ความหมายของรหัสชั้นชั้น มีคำอธิบายในตารางที่ 5-6

ตารางที่ 5-6 แสดงการแจกแจงรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนตามสถานะชนชั้น (socio-economic classes) หมายเหตุ ตามวิธีการจำแนกของสำนักงานสถิติแห่งชาติ) พร้อมกับขยายความว่าชนชั้นมีความหมายอย่างไร พบว่ากลุ่มชนชั้นรายได้สูง มีรายได้ครัวเรือนเฉลี่ยเกินกว่า 30,000 บาทต่อเดือน เปรียบเทียบกับชนชั้นรายได้ปานกลาง รายได้ต่อเดือนระหว่าง 14,000-30,000 บาท และชนชั้นรายได้น้อยมีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่า 14,000 บาทต่อเดือน

ตารางที่ 5-6 ชนชั้น และรายได้เฉลี่ยชนชั้น

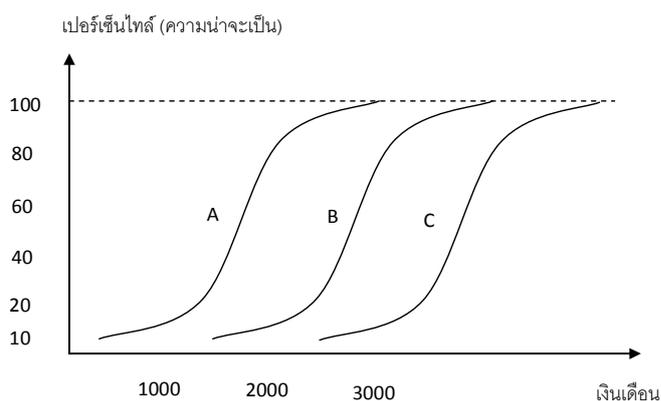
รหัส	รายได้เฉลี่ย	ค่า Std. Dev.	ความถี่	ความหมายของรหัสชนชั้น
21	48,287.6	98,273.4	2,134	ผู้ประกอบการ มีลูกจ้าง
32	47,150.7	45,854.8	5,219	นักวิชาชีพ เป็นลูกจ้าง
31	37,339.7	46,218.8	100	นักวิชาชีพ ประกอบกิจการตนเอง
6	34,465.2	44,024.5	663	เกษตรกร ที่ดินมากกว่า 40 ไร่
72	30,702.2	99,855.7	418	ผู้มีรายได้จากทรัพย์สิน
13	26,494.8	29,063.4	668	เกษตรกรเช่าที่ดิน ๒๐ ไร่ขึ้นไป
22	20,624.3	41,008.2	8,066	ประกอบกิจการ ไม่มีลูกจ้าง
50	20,052.7	15,002.4	7,744	เสมียนพนักงาน
5	17,389.4	15,810.4	1,375	เกษตรกร ๒๐-๔๐ ไร่
60	15,297.8	11,341.9	4,194	ผู้ประกอบการการผลิตและก่อสร้าง
71	13,884.0	18,333.4	7,162	ผู้มีรายได้ปานกลาง
1	12,773.2	21,339.2	210	เกษตรกรรายย่อย น้อยกว่า ๒ ไร่
4	12,630.5	11,098.3	1,528	เกษตรกรที่ดิน ๑๐-๒๐ ไร่
42	11,604.7	7,345.1	403	คนงานทั่วไป
41	10,926.2	6,552.5	1,264	คนงานเกษตร
12	10,192.3	12,728.9	497	เช่าที่ดิน ๕-๒๐ ไร่
3	9,658.3	8,057.1	888	เกษตรกรที่ดิน ๕-๑๐ ไร่
19	9,472.4	10,869.9	743	ชาวประมง น้ำจืด
2	9,409.9	12,347.4	460	เกษตรกรที่ดิน ๒-๕ ไร่
11	7,797.7	7,728.6	108	ผู้เช่าที่ดินน้อยกว่า 5 ไร่
ค่าเฉลี่ย /				
ผลรวม	22,391.0	38,052.7	43,844	

ที่มาของข้อมูล การสำรวจครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ SES2552

ในตารางที่ 5-7 แสดงการแจกแจงระดับรายได้เฉลี่ยครัวเรือนตามระดับชนชั้น พร้อมกับแสดงค่าเปอร์เซ็นต์ไทล์ต่างๆกัน ค่าสถิติเหล่านี้บ่งชี้ถึงลักษณะ stochastic dominance³⁵ หมายถึง ความน่าจะเป็นของการหารายได้แตกต่างกันมากตามสถานะชนชั้น เปอร์เซ็นต์ไทล์ระดับเดียวกันของ A > เปอร์เซ็นต์ไทล์ระดับเดียวกันของ B ทำนองเดียวกัน เปอร์เซ็นต์ไทล์ระดับเดียวกันของ B > เปอร์เซ็นต์ไทล์ระดับเดียวกันของ C หรืออีกนัยหนึ่ง $A > B > C$

³⁵ Stochastic dominance อธิบายให้เข้าใจได้ง่ายโดยใช้รูปภาพประกอบ สั้น A, B, C แสดงถึง cumulative distribution function (ความน่าจะเป็นสะสม) ในรูปภาพข้างล่าง เส้น A dominate B และ B dominate C

แกนตั้งหมายถึงระดับเปอร์เซ็นต์ไทล์ แกนนอนหมายถึงรายได้ เส้น $A > B > C$



ตารางที่ 5-7 รายได้เฉลี่ยและค่าเปอร์เซ็นต์ไทล์ เปรียบเทียบชนชั้น

Sociorank	A	B	C	รวม	
	ชนชั้น รายได้สูง	ชนชั้น รายได้ปานกลาง	ชนชั้น รายได้น้อย		
Mean	46,920	19,329	10,529	24,153	ค่าเฉลี่ย
p10	13,154	6,361	3,668	6,174	เปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 10
p25	21,047	9,412	5,370	9,600	เปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 25
p50	34,975	14,694	8,159	16,017	เปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 50
p75	56,727	23,177	12,523	28,000	เปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 75
p90	84,799	35,400	19,085	48,282	เปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 90

ที่มาของข้อมูล การสำรวจครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ SES2552

แบบจำลองเศรษฐมิติ

ลำดับต่อไปนักวิจัยต้องการทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างระดับการศึกษา กับ การเลือกชนชั้น โดยประยุกต์ใช้แบบจำลอง multinomial logit regression โดยกำหนดให้ตัวแปรตาม หมายถึง sociorank (รหัส 1,2,3 โดยที่ 1=ชนชั้นรายได้สูง 2=ชนชั้นรายได้ปานกลาง 3=ชนชั้นรายได้น้อย) ทางด้านตัวแปรอิสระ กำหนดให้ประกอบด้วยอายุ (ของหัวหน้าครัวเรือน ซึ่งสะท้อนถึงประสบการณ์ทำงาน) อายุยกกำลังสอง เพศ สภาพเมืองหรือชนบท ระดับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน และสภาพการทำงาน ตัวแปรหุ่นภูมิภาค ได้ผลประมาณการดังแสดงในตารางที่ 5-7 พร้อมกับการอภิปรายผลดังต่อไปนี้

สมการแรก ตัวแปรตามคือ sociorank=1 ความน่าจะเป็นที่เป็นชนชั้นรายได้สูง พบความสัมพันธ์ดังนี้ ก) ความน่าจะเป็น (ชนชั้นรายได้สูง) สัมพันธ์กับตัวแปรอายุในลักษณะ “ไม่เป็นเส้นตรง” (nonlinear) กล่าวคือ เพิ่มขึ้นในช่วงแรกและลดลงในเวลาต่อมา ข) โอกาสของหัวหน้าครัวเรือนเพศหญิง ที่จะก้าวเป็นชนชั้นรายได้สูงสูงกว่าชาย อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ³⁶ ทั้งนี้หมายถึงปัจจัยอื่นๆคงที่ ซึ่งเป็นผลลัพธ์ที่น่าสนใจเนื่องจากมักจะมี ความเข้าใจว่า โอกาสประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจของหญิงน้อยกว่าชาย ข้อสรุปเช่นนี้เกิดจากการเปรียบเทียบ “ค่าเฉลี่ย” ชาย/หญิง โดยมีได้ควบคุมตัวแปรอื่นๆ ค) ครัวเรือนในชนบทมีโอกาสที่จะเป็นชนชั้นรายได้สูง น้อยกว่าในเขตเมือง ซึ่งสอดคล้องกับสามัญสำนึกทั่วไป อย่างไรก็ตามขออย่าว่าเป็นการเปรียบเทียบตามรายได้ มิได้หมายถึงการวัดความสุขหรือวัดระดับสวัสดิการ ง) ผลลัพธ์นี้ยืนยันว่า สถานภาพของทำงานมีผลต่อความน่าจะเป็นของการเป็นชนชั้นรายได้สูง ซึ่งเป็นผลจากหลายปัจจัย เช่น ความสามารถที่ติดตัวมา

³⁶ ค่าสัมประสิทธิ์ของเพศหญิง = .3516 คำนวณเป็นค่าความน่าจะเป็น = $\exp(.3516) / (1 + \exp(.3516)) = .58$

ตั้งแต่กำเนิด (innate ability) ความอดทนและการอุทิศเวลาเพื่อการทำงาน (efforts) ซึ่งในแบบจำลองนี้ ไม่ได้วัด ๑) ตัวแปรต้นมีภูมิภาค เทียบกับกรุงเทพและปริมณฑล สะท้อนว่าโอกาสการเป็นชนชั้นสูงในภาคอื่น ด้อยกว่าเขตกรุงเทพฯ ซึ่งสะท้อนถึงการกระจุกตัวของชนชั้นรายได้สูงในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล สำหรับ ความสัมพันธ์ระดับการศึกษา กับโอกาสการเป็นชนชั้นรายได้สูง—ซึ่งเป็นหัวเรื่องที่ทำให้ความสำคัญ ผล การศึกษายืนยันข้อสันนิษฐานว่า การศึกษาระดับสูง (อุดมศึกษา) ส่งเสริมให้เป็นชนชั้นรายได้สูง ยืนยันด้วยค่า สัมประสิทธิ์ของ edu5 ซึ่งมีค่าสูงที่สุด วิธีแสดงเปรียบเทียบอีกแบบหนึ่งที่นิยมใช้คือวัดค่า relative probability พบว่า ความน่าจะเป็นของการเป็นชนชั้นรายได้สูงในกลุ่มผู้จบปริญญาตรีสูงกว่าผู้จบมัธยมต้น 3.11 เท่า³⁷ ผู้จบอาชีวศึกษามีโอกาสสูงกว่าผู้จบมัธยมต้น 2.11 เท่า³⁸

สมการที่สอง ซึ่งสะท้อนถึง ความน่าจะเป็นที่เป็นชนชั้นรายได้ปานกลาง พบลักษณะคล้ายคลึงกัน เมื่อพิจารณาจากเครื่องหมายของสัมประสิทธิ์ ตัวแปรที่สนใจคือระดับการศึกษา (edu2-edu6) ซึ่งสรุปความได้ ในลักษณะคล้ายคลึงกัน คือ relative probability ของผู้จบการศึกษาระดับปริญญาตรีที่จะเป็นชนชั้นรายได้ ปานกลางสูงกว่ามัธยมต้น มัธยมปลาย และอาชีวศึกษา เพียงแต่ขนาดของความแตกต่าง ในกรณีนี้ต่ำกว่าการ เป็นชนชั้นรายได้สูง

³⁷ เปรียบเทียบสัดส่วน $5.0826 / 1.6341 = 3.11$

³⁸ เปรียบเทียบสัดส่วน $3.4593 / 1.6341 = 2.11$

ตารางที่ 5-8 ความน่าจะเป็นของการเป็นชนชั้นรายได้สูงและรายได้ปานกลาง

Multinomial logistic regression					
Number of obs	=		31696		
Pseudo R2	=		0.2578		
Log pseudo likelihood			-19253.2		
ตัวแปร	Beta coef	Std.err.	t-value	Prob>0	ความหมายตัวแปร
Sociorank=1 ชนชั้นรายได้สูง					
Age	0.1103	0.0179	6.16	0.00	อายุ
Agesq	-0.0008	0.0002	-4.40	0.00	อายุยกกำลังสอง
Female	0.3516	0.0585	6.02	0.00	เพศหญิง
Rural	-1.2027	0.0570	-21.11	0.00	ชนบท
					ประถมศึกษา
_ledu1_2	1.6341	0.0944	17.32	0.00	มัธยมต้น
_ledu1_3	2.3276	0.1012	23.00	0.00	มัธยมปลาย
_ledu1_4	3.4593	0.2012	17.19	0.00	อาชีวศึกษา
_ledu1_5	5.0826	0.2312	21.98	0.00	ปริญญาตรี
_ledu1_6	23.6958	0.1525	155.39	0.00	สูงกว่าปริญญาตรี
					นายจ้าง (ค่าเปรียบเทียบกับ)
_lworkstat~2	-3.2559	0.1086	-29.97	0.00	อาชีพอิสระ
_lworkstat~3	-2.4764	0.1991	-12.44	0.00	ช่วยงานครอบครัว
_lworkstat~4	-1.9711	0.1387	-14.21	0.00	พนักงานภาครัฐ
_lworkstat~5	-2.8318	0.1096	-25.84	0.00	พนักงานรัฐวิสาหกิจ
_lworkstat~6	-1.7000	0.1868	-9.10	0.00	พนักงานเอกชน
_lworkstat~7	-1.6873	0.2014	-8.38	0.00	สมาชิกสหกรณ์
_lworkstat~8	-2.3539	0.2857	-8.24	0.00	แม่บ้าน
_lworkstat~9	-2.0644	0.5739	-3.60	0.00	นักเรียน
_lworksta~10	-0.5082	0.7625	-0.67	0.51	ผู้สูงอายุ
					กรุงเทพและปริมณฑล
_lreg_2	-1.5784	0.2073	-7.62	0.00	ภาคกลาง
_lreg_3	-2.0454	0.2093	-9.77	0.00	ภาคเหนือ
_lreg_4	-1.5005	0.2099	-7.15	0.00	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
_lreg_5	-2.5547	0.2111	-12.10	0.00	ภาคใต้
_cons	0.8013	0.4647	1.72	0.09	ค่าคงที่

ตารางที่ 5-8 ความน่าจะเป็นของการเป็นชนชั้นรายได้สูงและรายได้ปานกลาง (ต่อ)

ตัวแปร	Beta coef Sociorank=2	Std.err. รายได้ปานกลาง	t-value	Prob>0	ความหมายตัวแปร
Age	0.0487	0.0139	3.50	0.00	อายุ
Agesq	-0.0005	0.0001	-3.72	0.00	อายุยกกำลังสอง
Female	0.1528	0.0466	3.28	0.00	เพศหญิง
Rural	-0.8920	0.0420	-21.23	0.00	ชนบท ประถมศึกษา
_ledu1_2	0.9820	0.0781	12.57	0.00	มัธยมต้น
_ledu1_3	1.1540	0.0889	12.99	0.00	มัธยมปลาย
_ledu1_4	1.7469	0.1931	9.04	0.00	อาชีวศึกษา
_ledu1_5	2.1934	0.2272	9.66	0.00	ปริญญาตรี นายจ้าง (ค่าเปรียบเทียบ)
_lworkstat~2	-0.0648	0.1007	-0.64	0.52	อาชีพอิสระ
_lworkstat~3	0.1625	0.1576	1.03	0.30	ช่วยงานครอบครัว
_lworkstat~4	-0.2467	0.1336	-1.85	0.07	พนักงานภาครัฐ
_lworkstat~5	-0.2962	0.1040	-2.85	0.00	พนักงานรัฐวิสาหกิจ
_lworkstat~6	0.0976	0.1711	0.57	0.57	พนักงานเอกชน
_lworkstat~7	0.4468	0.1792	2.49	0.01	สมาชิกสหกรณ์
_lworkstat~8	-0.2158	0.2230	-0.97	0.33	แม่บ้าน
_lworkstat~9	-0.0415	0.4989	-0.08	0.93	นักเรียน
_lworksta~10	0.7706	0.7531	1.02	0.31	ผู้สูงอายุ กรุงเทพและปริมณฑล
_lreg_2	-1.3105	0.1973	-6.64	0.00	ภาคกลาง
_lreg_3	-1.6839	0.1983	-8.49	0.00	ภาคเหนือ
_lreg_4	-1.2923	0.1996	-6.47	0.00	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
_lreg_5	-2.1333	0.1984	-10.76	0.00	ภาคใต้
_cons	2.6902	0.3849	6.99	0.00	ค่าคงที่

ที่มา การคำนวณของผู้เขียนจาก SES2552

ตารางที่ 5-9 ความน่าจะเป็นของการเป็นชนชั้นรายได้สูง เปรียบเทียบตามระดับการศึกษา

	ความน่าจะเป็น	การเปรียบเทียบ
Relative probability 5:4	5.07	ปริญญาตรีเทียบกับอาชีวศึกษา
Relative probability 5:3	15.72	ปริญญาตรีเทียบกับมัธยมปลาย
Relative probability 5:2	31.45	ปริญญาตรีเทียบกับมัธยมต้น

ที่มา การคำนวณของผู้เขียนจาก SES2552

ประเด็นที่จะสืบค้นต่อไปคือผลกระทบต่อผลลัพธ์ข้ามรุ่น โดยวิเคราะห์โอกาสการศึกษาของรุ่นที่สอง โดยสันนิษฐานว่ามีความสัมพันธ์กับตัวแปรชนชั้น (socio-rank) และฐานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือน โดยแสดงค่าสถิติในตาราง 5-10 ซึ่งแจกแจงตัวแปรระดับการศึกษาของบุตร (อายุระหว่าง 23-49 ปี³⁹) ที่สำเร็จการศึกษาสูงสุดในระดับต่างๆ พร้อมแสดงถึงสัดส่วน (ซึ่งเป็นวิธีหนึ่งที่บ่งบอกถึงความน่าจะเป็น)

ในกลุ่มชนชั้นรายได้สูง – มีบุตรในวัยนี้รวมกัน 3,694 คน พบว่ามีผู้จบระดับปริญญาตรี 1,238 คนและสูงกว่าปริญญาตรี 268 คน เปรียบเทียบกับชนชั้นรายได้ต่ำ มีบุตรจำนวน 2,006 คน ในจำนวนนี้มีผู้จบปริญญาตรีเพียง 13 คน และไม่มีใครได้รับโอกาสการศึกษาสูงกว่าปริญญาตรี ซึ่งอนุมานได้ว่า โอกาสของเยาวชนในครัวเรือนชนชั้นรายได้ต่ำที่ได้เรียนระดับปริญญาตรีมีเพียงร้อยละ 1 หรือต่ำกว่า⁴⁰

³⁹ หมายเหตุ มีความจำเป็นต้องเลือกกลุ่มอายุตั้งแต่ 22 ขึ้นไป เนื่องจากหากนับรวมเด็กที่มีอายุ 0-22 ปี ซึ่งในขณะนี้อาจจะศึกษาแล้วเรียนในระดับประถมศึกษา-มัธยมต้น-มัธยมปลาย นักวิจัยไม่สามารถแยกแยะว่า บุคคลนี้จะมีโอกาสเรียนระดับอุดมศึกษาหรือไม่ อีกนัยหนึ่งนักวิจัยใช้การวิเคราะห์หลังเหตุการณ์ (ex post analysis)

⁴⁰ รายงานของยูเนสโก ในปี ค.ศ. 2006 แสดงสถิติเปรียบเทียบโอกาสของคนจนในทวีปต่างๆทั่วโลก พบว่าค่าเฉลี่ยของเอเชียและแปซิฟิกเท่ากับร้อยละ 2.5 UNESCO 2006 *Education for All by 2015 Will We Make It?* Oxford: Oxford University Press.

	tertiary education	
	poorest 20%	richest 20%
○ Sub-saharan Africa	5.2	54.4
○ Asia and Pacific	2.5	69.0
○ Middle East and North Africa	4.0	46.9
○ Transition countries	8.7	32.6

ตารางที่ 5-10 แจกแจงการศึกษาของรุ่นที่สอง (บุตร) กับ สถานะชนชั้นของรุ่นที่หนึ่ง

รหัสการศึกษา	ชนชั้นรายได้สูง	ชนชั้นรายได้ปานกลาง	ชนชั้นรายได้ต่ำ	จำนวน	ความหมายของรหัส
1	781	7,652	1,621	10,054	ประถมศึกษา
2	379	2,168	191	2,738	มัธยมต้น
3	718	2,110	159	2,987	มัธยมปลาย
4	310	682	22	1,014	อาชีวศึกษา
5	1,238	654	13	1,905	ปริญญาตรี
6	268	35	0	303	สูงกว่าปริญญาตรี
รวม	3,694	13,301	2,006	19,001	
สัดส่วน (ความน่าจะเป็น)					
1	0.211	0.575	0.808		ประถมศึกษา
2	0.103	0.163	0.095		มัธยมต้น
3	0.194	0.159	0.079		มัธยมปลาย
4	0.084	0.051	0.011		อาชีวศึกษา
5	0.335	0.049	0.006		ปริญญาตรี
6	0.073	0.003	0.000		สูงกว่าปริญญาตรี

ที่มา การคำนวณของคณะวิจัย จาก SES2552

ตารางที่ 5-11 แสดงค่าสถิติแจกแจงระดับการศึกษาของรุ่นที่สอง (บุตรอายุ 23-49 ปี) กับสถานะรายได้ของครัวเรือน (โดยจำแนกครัวเรือนออกเป็นห้ากลุ่ม quintile class, q1=จนที่สุด q5=รวยที่สุด) ในกลุ่มรายได้สูง (q5) มีจำนวนบุตรเท่ากับ 3,208 คน ในจำนวนนี้พบว่า มีผู้สำเร็จการศึกษาสูงสุดระดับปริญญาตรี 1,129 คน และสูงกว่าปริญญาตรี 270 คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 35 และร้อยละ 8 ตามลำดับ เปรียบเทียบกับในกลุ่มครัวเรือนรายได้น้อยที่สุด (quintile1) มีบุตรจำนวน 4,153 คน ในจำนวนนี้จบปริญญาตรีเพียง 25 คน และไม่มีใครได้รับโอกาสการเรียนสูงกว่าปริญญาตรี

ตารางที่ 5-11 แจกแจงการศึกษาของรุ่นที่สอง (บุตร) กับ รายได้ครัวเรือน

รหัสการศึกษา	Q1	q2	Q3	q4	q5	ความหมายรหัส
1	3,240	2,898	2,461	1,485	645	ประถมศึกษา
2	513	594	742	695	329	มัธยมต้น
3	305	619	771	881	571	มัธยมปลาย
4	70	133	221	382	264	อาชีวศึกษา
5	25	74	211	554	1,129	ปริญญาตรี
6			6	48	270	สูงกว่าปริญญาตรี
	4,153	4,318	4,412	4,045	3,208	
สัดส่วน (ความน่าจะเป็น)						
1	0.780	0.671	0.558	0.367	0.201	ประถมศึกษา
2	0.124	0.138	0.168	0.172	0.103	มัธยมต้น
3	0.073	0.143	0.175	0.218	0.178	มัธยมปลาย
4	0.017	0.031	0.050	0.094	0.082	อาชีวศึกษา
5	0.006	0.017	0.048	0.137	0.352	ปริญญาตรี
6	0.000	0.000	0.001	0.012	0.084	สูงกว่าปริญญาตรี

ที่มา การคำนวณของผู้เขียนจาก SES2552

ชั้นรายได้ q1....., q5 หมายถึง ระดับรายได้ต่อหัวของครัวเรือน ตั้งแต่ยากจนที่สุด จนถึง รวยที่สุด

ทุนมนุษย์และความมั่งคั่งของครัวเรือน

ดังกล่าวในตอนต้นว่า การลงทุนในตัวบุคคลเป็นการลงทุนระยะยาว แต่ส่งผลกระทบต่อตลอดช่วงชีวิต เพื่อความเข้าใจความสัมพันธ์นี้ ผู้วิจัยได้ทดลองวัดความสัมพันธ์โดยอิงสมการโครงสร้าง (structural equations) ซึ่งประกอบด้วยตัวแปรตามสำคัญ 3 ตัวแปร ได้แก่ รายได้ครัวเรือน (เรียกย่อว่า hinc) การออมของครัวเรือน (save) และ ทรัพย์สินครัวเรือน (asset1000 หน่วยพันบาท) โดยสันนิษฐานว่าชุดตัวแปรตามมีความสัมพันธ์กับตัวแปรทางเศรษฐกิจและครัวเรือน อาทิเช่น ระดับการศึกษา อายุ เพศ การอยู่ในเขตเมือง/ชนบท และภูมิภาค การประมาณการใช้เทคนิคเศรษฐมิติเรียกว่า Three-stage-least squares (3SLS)

ผลประมาณการ นำมาสรุปเป็นข้อๆดังนี้

- ก) ผลการศึกษาดังแสดงในตารางที่ 5-12 ยืนยันว่า ระดับการศึกษา กับความสามารถหารายได้ครัวเรือน มีความสัมพันธ์กันในทางบวก กล่าวคือ ผู้จบการศึกษาสูงสามารถหารายได้มากกว่า ทั้งนี้หมายถึงปัจจัยอื่นๆคงที่ ซึ่งสอดคล้องกับข้อสันนิษฐานที่ตั้ง

- ข) ลำดับถัดไปคือความสัมพันธ์ระหว่างการศึกษากับการออมของครัวเรือน พบว่ามีผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม ผลทางตรงคือค่าสัมประสิทธิ์ของการศึกษาต่อการออมพบว่ามีความคิดลบ หมายความว่า ครัวเรือนที่จบการศึกษาสูงกว่ามีการใช้บริโภคมากกว่า ดังนั้น การออมน้อยกว่า ซึ่งสะท้อนถึงมาตรฐานการบริโภคที่แตกต่างกัน แต่ไม่ได้หมายความว่า ผู้จบการศึกษาสูงเก็บออมเงินได้น้อยกว่า เพราะความจริงมีผลกระทบทางตรงและทางอ้อม เนื่องจากการศึกษามีผลบวกต่อรายได้ (ซึ่งเพิ่มความสามารถการออม) การวิเคราะห์จึงต้องพิจารณาความซับซ้อนของสมการโครงสร้าง
- ค) ทุนมนุษย์กับความมั่งคั่งของครัวเรือน พบว่ารายได้เป็นตัวแปรที่มีผลบวกอย่างมีนัยสำคัญต่อความมั่งคั่ง ซึ่งยืนยันว่ามีความสัมพันธ์ทางอ้อมของทุนมนุษย์ต่อความมั่งคั่งของครัวเรือน เนื่องจากผู้จบการศึกษาสูงมีรายได้และมูลค่าเพิ่มสูงกว่า

สมการโครงสร้าง สะท้อนถึงความซับซ้อนของความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งนักวิจัยต้องยอมรับ การประมาณการสมการโครงสร้างมีคุณประโยชน์ทางวิชาการและเชิงนโยบาย กล่าวคือ ประการแรก สมการโครงสร้างสามารถนำมาใช้พยากรณ์ เนื่องจาก มีค่าพารามิเตอร์ที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ นักวิจัยมีความสนใจการพยากรณ์และการคำนวณว่า หากตัวแปรหนึ่งเปลี่ยนแปลง (เช่น ระดับการศึกษา หรือการเปลี่ยนสถานะชนชั้น) จะส่งผลกระทบต่อรายได้ การออม และทรัพย์สินของครัวเรือนอย่างไร โดยกำหนดให้ปัจจัยอื่นๆคงที่ หมายเหตุ ตัวแปรในสมการโครงสร้างชุดนี้ส่วนหนึ่งมีลักษณะ time-varying variable เช่น อายุ ซึ่งแปรเปลี่ยนในแต่ละปี สะท้อนถึงประสบการณ์การทำงานเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม บางตัวแปรมีลักษณะไม่เปลี่ยนแปลงไปตามเวลา (time invariant variable) เช่น ตัวแปรที่มีแสดงระดับการศึกษา สภาพเมืองหรือชนบท หรือภูมิภาค

คุณประโยชน์ที่สอง สมการโครงสร้างสามารถนำมาวิเคราะห์สถานการณ์สมมติ (counterfactual analysis) ที่น่าสนใจเชิงนโยบาย เช่น การตั้งคำถามว่า หากหัวหน้าครัวเรือนได้รับโอกาสการศึกษาสูงขึ้น (เช่น สถานการณ์ที่เป็นจริงได้รับโอกาสเรียนระดับตติยภูมิเท่ากับ 10 แต่ภายใต้สถานการณ์สมมติ—ว่าสัดส่วนนี้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 20) น่าจะส่งผลกระทบต่อระบบสมการ คือ ตัวแปรอื่นที่นักวิจัยมีความสนใจ ได้แก่ รายได้-การออม-ความมั่งคั่งมาก/น้อยเพียงใด

หมายเหตุ การที่นักวิจัยให้ความสำคัญกับตัวแปรทรัพย์สิน (อีกนัยหนึ่งความมั่งคั่งของครัวเรือน) ส่วนหนึ่งเป็นเหตุผลทางวิชาการ นักเศรษฐศาสตร์ให้ความสำคัญกับความมั่งคั่ง (ซึ่งเป็นตัวแปรสต็อก) ทั้งนี้ความมั่งคั่งมีขนาดใหญ่กว่ารายได้ หลายเท่าตัว⁴¹ การดำรงความมั่งคั่งของครัวเรือน (บ้าน ที่ดิน ตราสาร หุ้น) มี

⁴¹ สัดส่วนของ Asset / income 5-6 เท่าตัวเป็นเรื่องปกติ

คุณค่าในตัวเองหลายประการ ก) ความมั่งคั่งสร้างรายได้จากดอกเบี้ย เงินปันผล ข) ความมั่งคั่งเป็นทางเลือกที่เปลี่ยนกลับมาเป็นรายได้ เช่น การขายทรัพย์สินเป็นตัวเงิน ค) ทรัพย์สินสามารถถ่ายโอนเป็นมรดกให้รุ่นต่อไป⁴² ง) ทรัพย์สินเป็นฐานภาษีของภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นมาตรการถ่ายโอนรายได้ (redistributive fiscal policy) ที่มีความสำคัญซึ่งหลายประเทศจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดก และภาษีการเพิ่มของทุน แต่การจัดเก็บภาษีเหล่านี้จำเป็นต้องพัฒนาด้านข้อมูลสนเทศ – ซึ่งต้องยอมรับว่าซับซ้อน ยุ่งยากกว่าการจัดเก็บข้อมูลรายได้และรายจ่าย เป็นที่น่ายินดีที่สำนักงานสถิติแห่งชาติได้ปรับปรุงวิธีการออกแบบสอบถาม และจัดเก็บข้อมูลทรัพย์สิน-หนี้สิน กล่าวคือ ในยุคก่อนสำนักงานสถิติแห่งชาติสอบถาม “การเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน” (change in asset and liability) ซึ่งใช้ประโยชน์ได้น้อยเพราะไม่ทราบสถานการณ์เริ่มต้น (initial asset holding) แต่หลังจากปี พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา สำนักงานสถิติแห่งชาติได้ปรับปรุงแบบสอบถาม โดยวัดจากสต็อก หมายถึงการนับรวมมูลค่าของบ้านและที่ดิน อาคารเชิงพาณิชย์ ยานพาหนะ และตราสารทางการเงิน ที่ครัวเรือนถือครอง เปิดโอกาสใหม่ให้นักวิจัยสามารถวิเคราะห์ “การกระจายของทรัพย์สิน” (distribution of wealth)⁴³ เป็นการขยายพรมแดนความรู้ใหม่ ในอดีตมีงานวิจัยเน้นหัวข้อ “การกระจายรายได้” (distribution of income) อนึ่ง ข้อมูลและความรู้หัวข้อการกระจายทรัพย์สิน คาดว่าจะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อนโยบายการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการหารายได้เข้ารัฐจากการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดก ภาษีการเพิ่มของทุน รวมทั้งภาษีสิ่งแวดล้อม และใช้มาตรการนี้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายกระจายรายได้

ตารางที่ 5-12 ผลประมาณการสมการโครงสร้าง (รายได้ การออม และทรัพย์สินครัวเรือน)

สมการโครงสร้าง รายได้ การออม ทรัพย์สินครัวเรือน				
แบบจำลอง Three-stage least squares				
Variable	coefficient	std err	T	prob>t
รายได้ครัวเรือน HINC				
		หน่วย บาท		
Age	1,492.868	87.951	17.0	0.0
Agesq	- 11.675	0.924	-12.6	0.0
Female	- 2,981.730	418.872	-7.1	0.0
Rural	- 1,421.855	439.924	-3.2	0.0
_ledu1_2	6,743.928	508.358	13.3	0.0
_ledu1_3	9,120.539	510.705	17.9	0.0

⁴² การวิเคราะห์ตามกรอบของ Thomas Piketty 2000 ที่แสดงการสำรวจวรรณกรรมองค์ความรู้หัวข้อความเหลื่อมล้ำข้ามรุ่น และการถ่านโอนความมั่งคั่ง

⁴³ ดูบทความของดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2552 “การกระจายความมั่งคั่งของครัวเรือน” วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์

ตารางที่ 5-12 ผลประมาณการสมการโครงสร้าง (รายได้ การออม และทรัพย์สินครัวเรือน) (ต่อ)

<i>Variable</i>	<i>coefficient</i>	<i>std err</i>	<i>T</i>	<i>prob>t</i>
_ledu1_4	12,328.340	783.280	15.7	0.0
_ledu1_5	19,889.820	624.383	31.9	0.0
_ledu1_6	41,609.250	1,292.099	32.2	0.0
_lsocio1_2	7,693.977	1,235.886	6.2	0.0
_lsocio1_3	10,011.520	1,533.652	6.5	0.0
_lsocio1_4	1,114.160	1,844.462	0.6	0.5
_lsocio1_5	30,110.480	1,352.800	22.3	0.0
_lsocio1_6	7,033.727	1,148.816	6.1	0.0
_lsocio1_7	20,031.600	1,240.225	16.2	0.0
_lsocio1_8	377.375	1,448.123	0.3	0.8
_lsocio1_9	4,931.111	1,155.192	4.3	0.0
_lsocio1_10	4,140.458	1,220.441	3.4	0.0
_lsocio1_11	2,625.946	1,199.108	2.2	0.0
_lsocio1_12	15,387.360	2,429.362	6.3	0.0
_lreg_2	-14,490.890	840.807	-17.2	0.0
_lreg_3	-20,205.110	864.552	-23.4	0.0
_lreg_4	-19,366.040	851.633	-22.7	0.0
_lreg_5	-14,347.830	916.741	-15.7	0.0
_cons	-15,769.470	2,443.701	-6.5	0.0
การออมครัวเรือน				
Save	หน่วย บาท			
Hinc	0.633	0.018	34.5	0.0
Size	-2,079.288	84.069	-24.7	0.0
Female	131.139	172.631	0.8	0.4
Rural	393.663	183.489	2.2	0.0
_ledu1_2	-1,643.606	237.463	-6.9	0.0
_ledu1_3	-2,994.640	256.719	-11.7	0.0
_ledu1_4	-4,454.073	399.902	-11.1	0.0
_ledu1_5	-6,602.822	460.994	-14.3	0.0
_ledu1_6	-10,198.570	1,004.770	-10.2	0.0
_lsocio1_2	-248.036	512.383	-0.5	0.6
_lsocio1_3	818.793	633.053	1.3	0.2
_lsocio1_4	493.175	745.279	0.7	0.5

ตารางที่ 5-12 ผลประมาณการสมการโครงสร้าง (รายได้ การออม และทรัพย์สินครัวเรือน) (ต่อ)

<i>Variable</i>	<i>coefficient</i>	<i>std err</i>	<i>T</i>	<i>prob>t</i>
_Isocio1_5	- 2,442.726	743.158	-3.3	0.0
_Isocio1_6	-1,239.707	475.059	-2.6	0.0
_Isocio1_7	- 3,871.001	600.487	-6.5	0.0
_Isocio1_8	781.851	586.565	1.3	0.2
_Isocio1_9	-1,835.264	468.437	-3.9	0.0
_Isocio1_10	-176.410	492.632	-0.4	0.7
_Isocio1_11	-1,374.542	487.528	-2.8	0.0
_Isocio1_12	- 2,932.211	1,036.162	-2.8	0.0
_lreg_2	2,336.806	418.692	5.6	0.0
_lreg_3	4,889.864	479.188	10.2	0.0
_lreg_4	5,523.782	486.141	11.4	0.0
_lreg_5	3,381.611	451.854	7.5	0.0
_cons	- 3,501.793	620.215	-5.7	0.0
ทรัพย์สินครัวเรือน				
asset1000	หน่วย พันบาท			
Hinc	0.091	0.002	48.9	0.0
Female	83.361	45.074	1.9	0.1
Rural	105.495	46.885	2.3	0.0
_Isocio1_2	370.946	132.909	2.8	0.0
_Isocio1_3	- 700.028	164.653	-4.3	0.0
_Isocio1_4	- 327.336	196.990	-1.7	0.1
_Isocio1_5	- 949.614	156.672	-6.1	0.0
_Isocio1_6	- 613.371	123.408	-5.0	0.0
_Isocio1_7	- 1,664.828	140.891	-11.8	0.0
_Isocio1_8	- 362.908	154.574	-2.4	0.0
_Isocio1_9	- 763.131	123.248	-6.2	0.0
_Isocio1_10	- 671.193	130.093	-5.2	0.0
_Isocio1_11	- 178.412	127.633	-1.4	0.2
_Isocio1_12	543.462	261.872	2.1	0.0
_lreg_2	612.322	93.673	6.5	0.0
_lreg_3	843.747	99.210	8.5	0.0
_lreg_4	731.452	97.429	7.5	0.0
_lreg_5	606.051	101.248	6.0	0.0
_cons	- 1,015.672	151.787	-6.7	0.0

ที่มา การคำนวณโดยผู้เขียนจากฐานข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ SES2552

ความหมายตัวแปร

Hinc = รายได้ของครัวเรือน

Save = การออมของครัวเรือน หมายถึง รายได้ ลบด้วย รายจ่ายบริโภค

Asset1000 = ทรัพย์สินของครัวเรือน หน่วย พันบาท

soio_i = ชั้นชั้น (socio economic class) ตามนิยามของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

age , agesq = อายุ และ อายุยกกำลังสอง

reg = ตัวแปรดัมมี่ภูมิภาค

rural = เขตชนบท

size = ขนาดครัวเรือน

female = ดัมมี่ หัวหน้าครัวเรือนเพศหญิง

edu = ระดับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน จำแนกออกเป็น 6 กลุ่ม

ผลการศึกษาและนโยบาย (การคลังเพื่อการศึกษา)

ในบทที่ 7 คณะวิจัยจะแสดงการประยุกต์ผลการศึกษาจากบทนี้ เพื่อวิเคราะห์เชิงนโยบายสาธารณะ (การคลังเพื่อการศึกษา) โดยกำหนดเป้าหมายนโยบาย ขยายโอกาสการศึกษาให้เยาวชนในครัวเรือนยากจน หมายถึง เพิ่มสัดส่วนของผู้จบการศึกษาปริญญาตรีในครัวเรือนยากจน (สมมติว่าจากเดิมร้อยละ 1 เป็นร้อยละ 10-15) เป็นส่วนหนึ่งของมาตรการลดความเหลื่อมล้ำ ควรจะดำเนินการอย่างไร แนวทางที่จะเสนอแนะคือการให้แรงจูงใจครัวเรือนยากจน การปรับปรุงวิธีดำเนินการของกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (หมายเหตุ การจัดสรรเงินทุนของ กยศ. ประมาณ 30,000 ล้านบาทต่อปี โดยจัดสรรวงเงินผ่านสถานศึกษาหลายร้อยแห่ง แต่มีข้อบกพร่องที่ว่าสถานศึกษาเหล่านี้มิได้ทำหน้าที่คัดเลือกคนจนให้ได้รับสิทธิ์ดังกล่าว) ภายใต้แนวคิดใหม่ เสนอให้มีสถาบันหรือองค์กรใหม่ ขึ้นมาทำบทบาทการคัดกรองเด็กและเยาวชนในครัวเรือนยากจน คือ อนุกรรมการระดับพื้นที่ (อำเภอ/ตำบล) ภายใต้การกำกับและติดตาม ให้ กองทุน กยศ. เงินทุนโควตา จากจำนวนผู้กู้รายใหม่ (ประมาณ 3 แสนคน โดยแบ่งสัดส่วนหนึ่ง เช่น 70,000 รายเพื่อเป้าหมายคนจน ตามที่ อนุกรรมการพื้นที่พิจารณาคัดกรอง) ได้รับสิทธิ์การกู้ยืมในส่วนของค่าเล่าเรียน (หมายเหตุ ส่วนนี้ต้องชำระคืน) อีกให้ผู้ถูกคัดกรองได้รับทุนให้เปล่าในส่วนค่าใช้จ่ายประจำเดือน โดยให้ถือว่าเป็นมาตรการของรัฐเพื่อช่วยเหลือคนจน (ประชากรกลุ่มเป้าหมาย) จำนวน 70,000 รายนี้คำนวณจากเป้าหมายเพิ่มสัดส่วนการจบ การศึกษาดัธยมศึกษาเท่ากับร้อยละ 15 - อาจจะเปลี่ยนแปลงค่าพารามิเตอร์ได้) การเสนอแนะมาตรการใหม่นี้ หมายถึง การกระจายอำนาจการตัดสินใจ (decentralized action) อย่างไรก็ตาม จำเป็นต้องกำหนดให้มี คณะกรรมการกำกับติดตามแบบรวมศูนย์ (centralized monitoring) เพื่อประเมินการทำงานของ คณะอนุกรรมการระดับพื้นที่ เกี่ยวกับ targeting errors และให้พัฒนาระบบข้อมูลสนเทศว่าเด็ก/เยาวชน

สามารถเรียนจบระดับอุดมศึกษาคิดเป็นสัดส่วนเท่าใด (ค่าเป้าหมาย 100%) ติดตามข้อบกพร่องในภาคปฏิบัติ
ของคณะอนุกรรมการระดับพื้นที่

หมายเหตุ ข้อเสนอโดยรอบครั้งนี้มีลักษณะประนีประนอม (compromise solution) หมายถึงมิได้
เปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานของ กยศ. ทั้งหมด การจัดสรรร้อยละ 70 ยังคงแบบเดิม หมายถึง กยศ. พิจารณา
จัดสรรวงเงินและจำนวนราย โดยให้สถานศึกษา (มหาวิทยาลัยและโรงเรียน) เป็นผู้พิจารณาผู้กู้ที่มีคุณสมบัติ
เหมาะสม เพื่อได้รับเงินกู้ (จำแนกเป็นส่วนส่วนคือค่าเล่าเรียน กับ ค่าใช้จ่ายประจำเดือน)

บทที่ 6

การอบรมระหว่างทำงาน

การอบรมระหว่างการทำงาน (on-the-job training, OJT) เป็นโอกาสการเรียนรู้ของผู้ใช้แรงงาน นอกเหนือจากการเรียนตามปกติในโรงเรียนและมหาวิทยาลัย ทฤษฎีทุนมนุษย์ให้ความสำคัญกับการอบรมระหว่างการทำงาน โดยสันนิษฐานว่า OJT เป็นกระบวนการพัฒนาทักษะและความสามารถของผู้ใช้แรงงานที่ตรงกับความต้องการของสถานประกอบการ เป็นความรู้เจาะจง (specific skill) ตรงกับลักษณะของงานที่ทำในปัจจุบัน แตกต่างจากความรู้ทั่วไป (general knowledge) ที่ได้รับจากสถานศึกษา และสันนิษฐานว่า OJT เป็นกิจกรรมที่ส่งผลประโยชน์ต่อทั้งผู้ใช้แรงงานและนายจ้าง (mutual benefits) ทั้งอำนวยความสะดวกประโยชน์ในทางอ้อมต่อภาคการผลิตและเศรษฐกิจส่วนรวม ภายใต้กรอบความคิดเช่นนี้สามารถอนุมานได้ว่า ก) นายจ้างและลูกจ้างจะภาระค่าใช้จ่ายการฝึกอบรมร่วมกัน ข) มีเหตุผลสมควรที่ภาครัฐจะให้การสนับสนุนหรือส่งเสริมให้เกิดกิจกรรม OJT รวมทั้งกำหนดมาตรการแทรกแซง เช่น การออกระเบียบให้สถานประกอบการต้องจัดการอบรมความรู้ระหว่างการทำงานให้กับผู้ใช้แรงงาน ให้เครดิตภาษีโดยอนุญาตให้สถานประกอบการนำค่าใช้จ่ายการอบรม OJT มาเป็นค่าลดหย่อนการเสียภาษี หรือกำหนดให้สถานประกอบการจะต้องจ่ายเงินสมทบจำนวนหนึ่ง (เช่นร้อยละ 1-2 ของค่าใช้จ่ายดำเนินการรวมในแต่ละปี) เข้ากองทุนการฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

อย่างไรก็ตาม นักวิเคราะห์ตระหนักว่ากิจกรรม OJT อาจจะไม่เกิดขึ้นจริง (missing markets) หรือเกิดขึ้นจริง แต่ปริมาณต่ำกว่าที่ควรจะเป็น (suboptimal provision of OJT) ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้ ประการแรก กิจกรรมการอบรม OJT มีต้นทุนค่าใช้จ่ายซึ่งมักจะตกกับนายจ้างเนื่องจากมีฐานะการเงินสูงกว่าฝ่ายลูกจ้าง แต่นายจ้างอาจคาดคะเนว่า เมื่อพนักงานได้รับการอบรมความรู้ ทักษะและผลิตภาพสูงขึ้น มีทางเลือกใหม่ไปสมัครงานในสถานประกอบการอื่นๆ อีกนัยหนึ่งถูกแย่งตัวพนักงาน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรที่เก่งที่สุด) ประการที่สอง เมื่อแรงงานได้รับการพัฒนาทักษะอาจจะขอปรับเพิ่มเงินเดือนค่าจ้างทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น ประการที่สาม นายจ้างอาจจะเห็นว่าพนักงานสามารถปฏิบัติงาน (ประจำ) ได้อยู่แล้ว การส่งบุคลากรไปฝึกงานเป็นการเสียเวลาเปล่า แต่นายจ้างไม่ได้วิเคราะห์ในมุมมองของพนักงานที่ต้องการเลื่อนตำแหน่งหน้าที่หรือพัฒนาทักษะฝีมือในระยะยาว เป็นความแตกต่างกันระหว่างนายจ้างที่ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ระยะสั้น ในขณะที่ฝ่ายลูกจ้างวิเคราะห์อนาคตอันยาวไกล (career path) ประการที่สี่ การอบรมอาจจะเกิดขึ้นเฉพาะแรงงานบางระดับ ตัวอย่างเช่น บุคลากรที่ทำงานระดับสูง (ฝ่ายบริหารหรือใกล้เคียงเป็นผู้บริหาร) พนักงานระดับกลาง (นักวางแผนและวิเคราะห์) หน่วยงานจ้างต้องการสนับสนุนให้เป็นผู้บริหารระดับสูงในโอกาสต่อไป บุคคลเหล่านี้ได้รับโอกาสการอบรม OJT แต่ในส่วนของพนักงานระดับล่าง (ผู้ปฏิบัติการ) หน่วยงานจ้างอาจจะวิเคราะห์ว่าไม่มีความจำเป็น เนื่องจากบุคคลเหล่านี้สามารถปฏิบัติการประจำ (routine work) ทำได้อยู่แล้ว อย่างไรก็ตามการวิเคราะห์และมุมมองของผู้ประกอบการอาจจะแตกต่างกัน ตามสภาพและบริบทของ

หน่วยงาน สถานประกอบการบางแห่งอาจกำหนดนโยบายบุคลากรอย่างชัดเจน สนับสนุนให้เกิดความรู้สึก
จงรักภักดีต่อองค์กร หน่วยงานเหล่านี้มักมีฐานะการเงินและภาพลักษณ์ที่ดี อย่างไรก็ตาม ต้องยอมรับว่ามี
สถานประกอบการจำนวนมากที่ฐานะการเงินไม่มั่นคง ย่อมคำนึงผลระยะสั้น (หรือทำงานแก้ไขปัญหาวิกฤติ
การบริหารระยะสั้นมากกว่าระยะยาว การลงทุนในกิจกรรม OJT เป็นไม่คุ้มค่า ทั้งหมดนี้เป็น การคาดคะเนตาม
หลักทฤษฎี (theoretical conjecture) ซึ่งความจริงมีโอกาสเป็นไปได้หลายทาง จึงมีความจำเป็นต้องทดสอบ
ด้วยหลักฐานเชิงประจักษ์โดยใช้กรณีศึกษา

ในการค้นคว้าครั้งนี้คณะวิจัยได้ประมวลข้อมูลจากสองแหล่ง เพื่อประมวลความเข้าใจเกี่ยวกับ
สถานการณ์ OJT ในประเทศไทย แหล่งข้อมูลแรกใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากการสำรวจและจากรายงานของหน่วย
ราชการที่เกี่ยวข้อง (โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน) ซึ่งมีภารกิจและบทบาทโดยตรงในการ
สนับสนุนและส่งเสริมให้ผู้ใช้งานได้รับการอบรมฝีมือ พัฒนาทักษะ การจัดการบริการทดสอบคุณภาพฝีมือ
แรงงาน (หมายเหตุ แรงงานจำนวนหนึ่งต้องการประกาศนียบัตรหรือผลทดสอบฝีมือ เพื่อเป็นหลักฐานในการ
สมัครงานในต่างประเทศ) การอบรมความรู้ให้แก่แรงงานที่ตกงานหรือต้องการพัฒนาความรู้ใหม่เพื่อการเป็น
ผู้ประกอบการรายใหม่ เป็นต้น แหล่งข้อมูลที่สองคือการสำรวจสถานการณ์และผู้ใช้แรงงานโดย
คณะวิจัย (การสำรวจดำเนินการในกลางปี 2554) จำแนกออกเป็นสองส่วน ส่วนแรก การสัมภาษณ์ผู้ใช้
แรงงานเพื่อสอบถามข้อมูลว่า แรงงานได้รับโอกาสการอบรมความรู้/ฝีมือมากน้อยเพียงใด จำแนกออกเป็น
กลุ่มแรงงานระดับบริหาร ระดับกลาง และระดับล่าง เนื้อหาหรือความรู้ที่รับการอบรม นอกจากนี้จากการ
สัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงหรือฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ (HR) ของบริษัท เพื่อทราบว่าสถานประกอบการนั้นๆมี
นโยบายว่าด้วยการอบรมพัฒนาฝีมือแรงงานเพียงใด ให้ความสำคัญกับแรงงานระดับใด ลงทุนใช้จ่ายเพื่อการ
อบรม OJT ในแต่ละปีมากน้อยเพียงใด การจัดอบรมที่ดำเนินการภายใน-เปรียบเทียบกับการอบรมโดย
หน่วยงานภายนอก

6.1 การอบรมระหว่างการทำงาน ทบทวนทฤษฎีและผลงานวิจัย

การอบรมระหว่างการทำงาน (OJT) เป็นโอกาสการเรียนรู้ของลูกจ้าง/พนักงานในระหว่างการทำงาน
ทฤษฎีทุนมนุษย์เสนอคำอธิบายว่า OJT เป็นการเรียนรู้ (learning) อย่างหนึ่ง ซึ่งมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่า
การเรียนรู้ในโรงเรียนหรือมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการพัฒนาความรู้และทักษะที่ตรงกับลักษณะ
งาน (specific skill development) ทฤษฎีทุนมนุษย์สันนิษฐานว่า OJT เกิดประโยชน์กับทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ
ช่วยยกระดับผลิตภาพ (productivity) ให้องค์กร และเพิ่มสมรรถนะ (capability) ให้แก่ผู้ใช้แรงงาน พนักงานที่
ได้รับการอบรมน่าจะมีโอกาสเลื่อนตำแหน่งหน้าที่/ความรับผิดชอบ หรือได้รับการปรับเงินเดือนค่าจ้างสูงขึ้น
อนึ่ง การอบรมอาจส่งผลกระทบต่อทางอ้อมที่เรียกว่า “ผลล้นออก” (spillover effects) ตัวอย่างเช่น การนำ

ความรู้และทักษะจากการอบรมไปเผยแพร่ต่อให้เพื่อนร่วมงานหรือแรงงานในกำกับดูแล สร้างบรรยากาศการทำงานแบบใหม่ที่เปิดโอกาสให้ทุกคนได้พัฒนาฝีมือ เกิดผลกระทบด้านสังคมและจิตวิทยาทำให้แรงงานมีความรู้สึกจงรักภักดีต่อองค์กร ด้านนายจ้างและสถานประกอบการคาดว่าจะได้รับผลประโยชน์จากการอบรม OJT เช่นเดียวกันจากผลผลิตภาพแรงงานที่สูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีความคาดหวังสมรรถนะในตัวบุคลากรในกลุ่มผู้บริหารและนักวิเคราะห์ เนื่องจากคาดหวังว่าจะเป็นกำลังสำคัญช่วยองค์กรธุรกิจเจริญก้าวหน้าในอนาคต ช่วยส่งเสริมการตลาดและพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์ ฯลฯ นอกจากนี้เกิดผลทางด้านจิตใจ กล่าวคือการส่งสัญญาณให้พนักงานรับทราบถึงความปรารถนาดีขององค์กรต่อพนักงาน ในแบบจำลอง partial gift (Akerlof 2006) ตีความว่า ความสัมพันธ์เช่นนี้เป็นลักษณะต่างตอบแทน (reciprocity) เพื่อให้พนักงานที่ขยันขันแข็ง จงรักภักดีต่อองค์กร เช่นการสนับสนุนให้เข้ารับการอบรมในหลักสูตรบริหารระดับสูงหรือการศึกษาดูงาน (ต่างประเทศและในประเทศ) รวมทั้งการสื่อภายในองค์กรว่า บุคคลที่คัดเลือกนี้จะมีโอกาสเลื่อนตำแหน่งกลายเป็นบริหารองค์กรในอนาคตต่อไป เกี่ยวกับคำถามว่าใครเป็นผู้จ่าย (who finance the cost of OJT?) นักทฤษฎีสันนิษฐานว่า ทั้งสองฝ่ายอาจจะร่วมกันจ่าย หรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่าย โดยส่วนใหญ่สันนิษฐานว่าองค์กรนายจ้างน่าจะเป็นผู้ลงทุน เพราะมีขีดความสามารถทางการเงินสูงกว่าพนักงาน และเกิดภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร

โดยที่การวิเคราะห์อบรม OJT มีต้นทุนและค่าใช้จ่าย เสียเวลา ไม่ใช่สินค้าฟรี นักเศรษฐศาสตร์เสนอให้วิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างผลได้และค่าใช้จ่าย และประเมินความคุ้มค่าของการอบรม โดยคำนึงถึงบริบทและความหลากหลายขององค์กรจ้าง เนื่องจากหน่วยงานจ้างมีระดับการใช้เทคโนโลยีแตกต่างกัน ดังนั้นความต้องการแรงงานและทักษะฝีมือย่อมแตกต่างกันตามไปด้วย บางประเภทอุตสาหกรรมเป็นการผลิตสินค้าพื้นที่มิได้ใช้เทคโนโลยีสูง หน่วยงานจ้างจะเน้นเทคนิคการผลิตที่ต้นทุนต่ำที่สุด เพื่อตั้งราคาที่แข่งขันได้ สถานประกอบการเหล่านี้อาจไม่มีความจำเป็นต้องใช้แรงงานฝีมือมากนัก เพราะการดำเนินการขณะนี้ได้อยู่แล้ว จึงประเมินว่า OJT ไม่คุ้มค่าการลงทุน ในตรงกันข้ามกับ สถานประกอบการอีกประเภทหนึ่งซึ่งมีศักยภาพการแข่งขันสูง ตระหนักถึงความสำคัญของการเพิ่มสมรรถนะองค์กร กำหนดเป้าหมายพัฒนาคุณภาพสินค้าหรือการบริการตลอดเวลา หรือเป้าหมายขยายตลาดไปยังประเทศต่างๆ องค์กรจ้างงานเหล่านี้มีความจำเป็นต้องใช้ทีมงานและบุคลากรที่มีทักษะสูง

มีความเป็นไปได้ว่า สถานประกอบการอาจจะกำหนด “นโยบายทั่วไป” ที่สนับสนุนกิจกรรม OJT แต่เปิดโอกาสให้กับบางกลุ่มมากกว่า (ระดับสูงหรือระดับกลาง) โดยวิเคราะห์ว่าพนักงานระดับกลางหรือระดับสูงจะส่งเสริมให้หน่วยงานเจริญก้าวหน้า และวิเคราะห์ว่าแรงงานระดับล่างทำงานประจำ ตามที่หน่วยงานต้องการได้อยู่แล้ว อนึ่ง หากมีปัญหาแรงงานระดับนี้ลาออกไปก็สามารถจะทดแทนด้วยเครื่องจักรหรือเปิดรับพนักงานใหม่ได้ตลอดเวลา การทุ่มเททรัพยากรเพื่ออบรมแรงงานระดับล่างจึงมีแนวโน้มต่ำกว่า

หรือสนับสนุนกิจกรรมการอบรมความรู้ระดับพื้นที่ ว่าด้วยมาตรการรักษาความปลอดภัยในที่ทำงาน การดูแลสุขภาพเบื้องต้น เป็นหลักสูตรอบรมระยะสั้นๆ (1-2 วัน)

แต่ก็มีความเป็นไปได้เช่นเดียวกันว่า หน่วยงานจ้างที่มีชื่อเสียง-ฐานะการเงินมั่นคง ต้องการสร้างภาพลักษณ์ว่าเป็นองค์กรชั้นนำของประเทศ หน่วยงานอาจจ้างบุคลากรจำนวนน้อยแต่ให้เงินเดือนสูง หมายถึงกระบวนการคัดเลือกบุคลากรอย่างเข้มงวด ตั้งค่าจ้างเงินเดือนสูงเพื่อเป็นแรงจูงใจให้พนักงานทำงานอย่างเต็มที่ อุทิศเวลาและความอดทนให้องค์กร เงินเดือนนี้จึงรวมค่าพรีเมียม (wage premium) การทำงาน เกณฑ์เช่นนี้ส่งสัญญาณว่าต้องการรับพนักงานใหม่ที่มีคุณลักษณะอันพึงประสงค์ ได้แก่ผลการเรียนดีเด่นหรือเกียรตินิยม จบการศึกษาจากสถาบันชั้นนำของโลกหรือระดับประเทศ จ่ายเงินเดือนและสวัสดิการที่ดี องค์กรคาดหวังให้พนักงานทุ่มเทการทำงานอย่างเต็มที่ ภายใต้บรรยากาศการแข่งขันกับเพื่อนร่วมงานด้วยกันเอง (หมายเหตุ แบบจำลอง wage-efficiency model อธิบายพฤติกรรมของนายจ้างที่กำหนดโดยทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จ่ายเงินเดือนค่าจ้างสูงกว่าราคาตลาด หรือ wage premium เพื่อจูงใจให้พนักงานทุ่มเทความอดทน (work efforts) พนักงานที่ปฏิบัติงานได้ตามเป้าหมายจะได้รับการเลื่อนตำแหน่งและในองค์กร แต่ในทางตรงกันข้าม พนักงานคนใดที่ทำงานได้ต่ำกว่าเป้าหมาย อาจจะไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้าง ซึ่งหมายถึงการลงโทษ (อย่างอ่อน) เนื่องจากพนักงานทราบดีว่าหากองค์กรไม่ต่อสัญญาจ้าง การไปแสวงหางานในลักษณะเช่นนี้เป็นเรื่องยาก การได้รับเงินเดือนค่าจ้างต่ำกว่าในปัจจุบันจึงหมายถึงมาตรการลงโทษกลางๆ

สำหรับภาครัฐ การฝึกอบรมและพัฒนาทักษะแรงงานเป็นผลดีต่อผู้ใช้แรงงานและระบบการผลิตโดยรวม หนึ่ง การฝึกอบรมช่วยเพิ่มผลิตภาพของผู้ใช้แรงงานโดยส่วนรวม และส่งเสริมอุปทานการผลิต หรือยกระดับคุณภาพสินค้าและบริการ เป็นผลดีต่อเศรษฐกิจส่วนรวม สอง สำหรับกลุ่มผู้ใช้แรงงานระดับปฏิบัติการ ซึ่งโดยทั่วไปได้รับเงินเดือนค่าจ้างต่ำ และจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน หากแรงงานกลุ่มนี้ได้รับโอกาสการอบรม ย่อมเกิดผลดีต่อเป้าหมายการกระจายรายได้ อีกนัยหนึ่งเป็นมาตรการช่วยเหลือคนจนโดยปริยาย และเกิดผลด้านจิตวิทยา ในภาพรวมของสังคมกระบวนการเลื่อนชั้นทางสังคม (social mobility) เป็นสิ่งสำคัญทำให้เกิดความคาดหวังว่า ทุกคนมีโอกาสหลุดพ้นจากความยากจนได้ กลายเป็นผู้มีฐานะและมีชื่อเสียงในสังคมได้หากทุ่มเทความอดทนการทำงานอย่างจริงจัง สาม ผลิตภาพของแรงงานและเงินเดือนค่าจ้างที่สูงขึ้น เป็นผลบวกต่อการจัดเก็บภาษีของภาครัฐ จึงวิเคราะห์ต่อไปว่ารัฐบาลจะให้การสนับสนุนกิจกรรม OJT โดยอาจจะให้หน่วยงานทำกิจกรรม OJT เอง หรือให้มีการอบรมโดยหน่วยงานภาครัฐ

ในบริบทของประเทศไทย รัฐบาลได้ส่งเสริมให้จัดตั้งกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อให้บริการการฝึกอบรมทักษะฝีมือแรงงาน นอกจากนี้ทำบทบาทเป็นหน่วยงานกำกับให้สถานประกอบการตระหนักถึงความสำคัญของ OJT โดยมาตรการบังคับหรือจูงใจให้สถานประกอบการจัดกิจกรรมพัฒนาฝีมือแรงงาน เช่น เปิดโอกาสให้สถานประกอบการนำค่าใช้จ่ายการอบรมเป็นค่าลดหย่อนในการประเมินภาษีประจำปี และมาตรการบังคับ (ทางอ้อม) กล่าวคือ ระบุให้สถานประกอบการต้องจัดสรรงบประมาณส่วนหนึ่ง เช่น ร้อยละ 1-

2 ของรายได้เพื่ออบรมทักษะความรู้ให้แรงงาน หากหน่วยงานไม่ได้ดำเนินการเพราะอุปสรรคและข้อขัดข้องใด ๆ ก็ตาม ให้หน่วยงานนั้นๆ สมทบเงินเข้ากองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน (ซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน) เพื่อทำหน้าที่แทน

คณะวิจัยพบว่า ข้อมูลสนเทศว่าด้วยการอบรมระหว่างการทำงาน มีน้อย กระจัดกระจาย และไม่ได้ดำเนินการอย่างเป็นระบบ ด้วยเหตุผลหลายประการ ประการแรก สถานประกอบการในประเทศไทยมีจำนวนมาก มีพฤติกรรมที่หลากหลาย ทั้งขนาดกิจการ ประเภทสินค้าบริการที่ผลิต องค์กรนายจ้างส่วนใหญ่ของไทยเป็นสถานประกอบการขนาดย่อมและขนาดกลาง มักจะไม่ได้ลงทุนจัดทำบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับพนักงานการอบรมความรู้ และดูเหมือนไม่ใส่ใจที่จะรายงานข้อมูลให้แก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ประการที่สอง สถานประกอบการอีกจำนวนหนึ่งลงทุนในกิจกรรมการอบรม แต่อาจจะให้ข้อมูลที่มีอคติทางบวก เพื่อสร้างภาพลักษณ์องค์กร ดังนั้นข้อมูลสนเทศอาจจะมีอคติทางบวก (selectivity bias) จริงอยู่มีรายงานสำรวจสถานะการจ้างงานเป็นประจำโดยหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ สำนักงานสถิติแห่งชาติ แต่เนื้อหาการสำรวจไม่ครอบคลุมการอบรม OJT เพราะหัวข้อการสำรวจผู้ให้แรงงานนั้นมีคำถามจำนวนมากอยู่แล้ว ได้แก่ การมีงานทำหรือว่างงาน สภาพการจ้างงาน ชั่วโมงการทำงาน ค่าจ้างเงินเดือน โบนัส ค่าล่วงเวลา สิทธิประโยชน์ของผู้ใช้แรงงาน เท่าที่นักวิจัยมีความเข้าใจมีการสำรวจความต้องการอบรมพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นครั้งคราว แต่ไม่ได้เป็นดำเนินการเป็นประจำ

ในส่วนของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานนั้นได้จัดทำรายงานประจำปี แต่เนื้อหาครอบคลุมกิจกรรมที่กรมเป็นผู้ดำเนินการ ได้แก่ ประเภทของหลักสูตรการอบรม จำนวนผู้เข้ารับการอบรม ที่ดำเนินการสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานและศูนย์ฝึกอบรมซึ่งกระจายในจังหวัดต่างๆ ไม่ครอบคลุมกิจกรรมการฝึกอบรมของหน่วยงานจ้าง จึงไม่อาจจะคาดหวังความสมบูรณ์ของข้อมูล OJT

อย่างไรก็ตาม มีการวิจัยและการสำรวจโดยสถาบันวิจัยต่างๆ เป็นครั้งคราว หรือตามความสนใจของนักวิจัย เท่าที่สำรวจพบตัวอย่างของรายงานวิจัยโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (นักวิจัยหลักคือ รศ.ดร.สุจิตรา รอดสมบุญ) ดำเนินการในปี 2551 ครอบคลุมสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม ในเขตกรุงเทพและปริมณฑล มีตัวอย่างสถานประกอบการจำนวน 261 แห่ง รายงานสรุปผลว่า ก) ร้อยละ 35 ของกิจการ SMEs คือจำนวน 91 กิจการ จัดทำการฝึกอบรมภายในองค์กร ซึ่งอาจจะมีเหตุผลเพื่อความสะดวกและประหยัด จำนวนน้อยส่งพนักงานเข้ารับการอบรมจากหน่วยงานอบรมฝีมือแรงงานจากภายนอก สองสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมส่งพนักงานเข้ารับการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน ประกอบด้วยการอบรมโดยศูนย์อบรมของส่วนราชการจำนวน 5 แห่ง ศูนย์อบรมทักษะของภาคเอกชนจำนวน 15 แห่ง การจัดอบรมภายในสถานประกอบการจำนวน 5 แห่ง และการอบรมที่ดำเนินการโดยสมาคมนายจ้างจำนวน 4 แห่ง

เกี่ยวกับคำถามว่าใครได้รับโอกาสการฝึกอบรม รายงานวิจัยของสุจิตรา รอดสมบุญ และคณะ สรุปว่าแรงงานที่มีฝีมือและผู้บริหาร (ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีการศึกษาสูง) ได้รับโอกาสฝึกอบรมระหว่างการทำงานมากกว่า

อาจจะเป็นด้วยเหตุผลว่า กลุ่มผู้บริหารและนักวิชาชีพมีพื้นฐานความรู้-ความสามารถในการรับความรู้ใหม่ รวดเร็วกว่าแรงงานระดับล่าง หนึ่ง เจ้าของกิจการอาจจะคาดหวังว่า พนักงานระดับสูงและระดับกลางเป็น กลุ่มคนที่จะช่วยผลักดันให้กิจการเจริญรุ่งเรือง ก้าวไปข้างหน้า จึงให้การสนับสนุนอย่างเข้มแข็ง ทำให้เกิดมี ความรู้สึกที่ดีต่อองค์กร ความจงรักภักดีต่อองค์กร ในมุมมองเช่นนี้การเติบโตเป็นลักษณะ “ได้ทั้งคู่” (win-win) สำหรับกลุ่มผู้ใช้แรงงานระดับล่างหรือระดับปฏิบัติการนั้น ภารกิจและความรับผิดชอบมักเป็นการทำงานซ้ำ (routine work) หลังจากทำงานระยะหนึ่งผู้ใช้แรงงานสามารถปฏิบัติงานได้อย่างคล่องแคล่ว การลงทุนในส่วน นี้จึงอาจจะไม่จำเป็น

ผลการศึกษาวิจัยของ กิตติยา ทักษะบรรจงและคณะ (Kittiya Thassanabanjong et.al. 2009 มหาวิทยาลัยมหิดล) หัวข้อเรื่อง“Training in Thai SMEs” จัดเก็บโดยใช้แบบสอบถาม 438 ชุด รายงานสรุปว่า กิจการ SMEs ลงทุนจ่ายค่าฝึกอบรมต่ำกว่าร้อยละ 1 ของรายได้การประกอบกิจการ โดยส่วนใหญ่จัด ฝึกอบรมแบบไม่เป็นทางการ ดำเนินการภายในองค์กร การอบรมเพียงใช้เวลา 2 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ หนึ่ง จาก แบบสอบถามของคณะวิจัยนี้ในกลุ่มผู้ใช้แรงงาน รายงานว่า มีเพียงร้อยละ 12 ของลูกจ้างในสถาน ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมที่ได้รับการฝึกอบรมระหว่างการทำงาน

ผลงานวิจัยอีกชิ้นหนึ่งโดยนักวิชาการชาวญี่ปุ่นร่วมกับสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ Yamaguchi, Nipon, and Nipa (2009) สํารวจแรงงานในสาขาอุตสาหกรรมจำนวน 2003 คน สรุปผลว่า การ อบรมเป็นผลดีต่อนายจ้างและลูกจ้าง ควบคู่กับการพัฒนาเทคโนโลยีของกิจการ เป็นการเปิดโอกาสให้ แรงงานกึ่งฝีมือ (semi-skill workers) ซึ่งโดยส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับมัธยม ได้รับโอกาสการอบรมและ โอกาสการเติบโตในหน้าที่การงาน คณะวิจัยชุดนี้ได้ตั้งข้อสังเกตว่า อัตราค่าจ้างแรงงานในประเทศไทยมี แนวโน้มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงเป็นการสมเหตุสมผลที่จะสนับสนุนให้มีผลิตภาพแรงงาน เพื่อรักษาระดับ ค่าจ้างแท้จริงไม่เพิ่มเร็วเกินไป นอกจากนี้รายงานว่า สถานประกอบการจำนวนหนึ่งได้พยายามปรับตัวโดย นำเทคนิคและเครื่องจักรอุปกรณ์ใหม่ หรือปรับกระบวนการผลิตแบบใหม่เพื่อลดจำนวนแรงงาน อีกนัยหนึ่งเพื่อ เพิ่มผลิตภาพของแรงงาน รายงานวิจัยนี้ยังตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า กิจการอุตสาหกรรมของไทยจำนวนมากมี ความเคยชินกับการผลิตแบบดั้งเดิมและการใช้เทคโนโลยีที่มาจากกรนำเข้า กิจการอุตสาหกรรมแม้แต่ ขนาดใหญ่ของไทยไม่ได้ลงทุนพัฒนาเทคโนโลยีเท่าใดนัก เนื่องจากไม่แน่ใจว่าการลงทุน R&D จะได้ ผลตอบแทนการลงทุนคุ้มค่าหรือไม่ ประกอบกับค่าใช้จ่ายลงทุนด้าน R&D ค่อนข้างสูง

The finding that technical change has an indirect positive effect on the wage growth of production workers via its impact on on-the-job training is consistent with the investment policy of the manufacturing firms in Thailand, where there are abundant semi-skill workers with secondary education. Since their wage cost is getting more expensive, it is rational for the firms to maintain their competitiveness by investing in the technical change that

can most effectively enhance the productivity of those workers with secondary education (a quote from Yamaguchi et.al. p.1646)

Most firms in Thailand remain heavily dependent on imported technology. Foreign subsidiaries always import machines and new production processes from their parent companies or machinery suppliers. A study by Technopolis (2001) shows that most of the large-scale Thai manufacturing companies do not have technological development activities because there are uncertainties about returns and the high cost of such activities. Such market failure implies that there is a need for government intervention to provide necessary financial incentives for firms to carry out the technological development activities. p.1646

Yamaguchi และคณะ แสดงความเห็นเชิงวิจารณ์ว่า ตลาดฝึกอบรมระหว่างการทำงานของไทยตกอยู่ในสภาวะ “ตลาดล้มเหลว” พร้อมกับเสนอแนะให้ภาครัฐควรมีบทบาทแทรกแซงเพื่อให้ OJT ปรับเข้าสู่สภาพที่ควรจะเป็น โดยเสนอแนะการให้แรงจูงใจทางการเงินแก่สถานประกอบการ เช่น เครดิตภาษี อย่างไรก็ตาม ระบบการบริหารมีลักษณะแยกส่วน หน่วยงานส่งเสริมอุตสาหกรรม หน่วยงานจัดเก็บภาษีมีเป้าประสงค์แตกต่างกัน หน่วยงานส่งเสริมฯ คำนึงถึงตัวชี้วัดกิจกรรมการส่งเสริม โดยไม่คำนึงถึงต้นทุนด้านภาษี (ที่หายไป) ในขณะที่หน่วยงานจัดเก็บภาษีกำนึงถึงการประหยัดภาษี และการสูญเสียรายได้ทางการคลัง

6.2 การจัดฝึกอบรมของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน (DSD, Department of Skill Development) เป็นกรมในสังกัดกระทรวงแรงงาน มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมและพัฒนาฝีมือแรงงาน ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2498 เมื่อแรกตั้งมีสถานะเป็นกอง ภายใต้กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย สิบปีต่อมาหน่วยงานนี้ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นกรมในปี พ.ศ. 2536 และต่อมาย้ายสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการ

การทำงานของกรมฯ ประกอบด้วยหน่วยงานระดับพื้นที่สองลักษณะ คือ

- ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงาน จำนวน 65 แห่ง
- สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน 12 แห่ง (หมายเหตุ สถาบันมีขนาดใหญ่และฐานะสูงกว่าศูนย์)

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน อิง พรบ. ส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2548 ในการดำเนินงานส่งเสริมและสนับสนุน OJT กฎหมายฉบับนี้กำหนดนโยบายด้านแรงจูงใจให้แก่สถานประกอบการ กล่าวคือ

หน่วยงานจ้างสามารถนำรายจ่ายค่าฝึกอบรมเพื่อการลดหย่อนภาษี (tax allowance) นอกจากนี้ได้ออกมาตรการกำกับ (เชิงบังคับ) กล่าวคือ ให้หน่วยงานจ้างจัดทำการอบรมฝีมือ หรือให้ว่าจ้างหน่วยงานภายในในการอบรมพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำ คือ จำนวนลูกจ้างที่สมควรได้รับการฝึกอบรมต่อปี หากหน่วยงานไม่สามารถจัดฝึกอบรมตามเกณฑ์เป้าหมาย ให้สถานประกอบการนั้นๆ มีหน้าที่ส่งเงินเข้ากองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน ในอัตราร้อยละ 1 ของค่าใช้จ่ายเงินเดือนค่าจ้างขององค์กรนั้นๆ อีกนัยหนึ่งกรมพัฒนาฝีมือแรงงานตั้งเกณฑ์ขั้นต่ำให้สถานประกอบการจัดสรรรายได้อัตราละ 1 เพื่อการอบรมพัฒนาฝีมือแรงงาน อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานและหน่วยงานจ้าง การระบุให้สถานประกอบการลงทุน OJT ร้อยละ 1 นั้น ส่วนใหญ่ไม่มีผลบังคับใช้จริง อาจจะเป็นมาตรการ (indicative measure) เนื่องจากไม่ได้บทลงโทษที่ชัดเจน อนึ่ง หากส่วนราชการเร่งรัดมาตรการในทางปฏิบัติ ฝ่ายนายจ้างก็อาจจะรวมตัวกันต่อต้านหรือร้องเรียนฝ่ายการเมืองให้ผ่อนผันระเบียบ ด้วยเหตุดังนั้น การติดตามว่าสถานประกอบการลงทุน OJT ร้อยละ 1 หรือไม่ จึงไม่เกิดขึ้นจริง แนวทางที่ฝ่ายราชการดำเนินการในทางปฏิบัติคือให้การยกย่องเชิดชูสถานประกอบการที่ให้ความร่วมมือการอบรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

กิจกรรม OJT ที่ดำเนินการโดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

จากรายงานประจำปี 2551 ของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ระบุว่า กิจกรรมสนับสนุนของกรมแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

- ก) การฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงาน
- ข) การทดสอบคุณภาพและมาตรฐานฝีมือแรงงาน
- ค) การทำงานร่วมกับสถานประกอบการเพื่อจัดฝึกอบรม

กิจกรรมการฝึกอบรมของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานดำเนินการภายใต้ศูนย์และสถาบัน ซึ่งกระจายอยู่ตามจังหวัดต่างๆทั่วประเทศ รวม 77 แห่ง จากสถิติในปี พ.ศ. 2551 ระบุ ประเภทของหลักสูตร ตามสาขาการผลิต และจำนวนผู้เข้ารับการอบรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ดังนี้

- การฝึกอบรมให้กลุ่มแรงงานใหม่ (ผู้ยังไม่เคยทำงาน)
- การพัฒนาทักษะและฝีมือสำหรับบุคลากรที่เคยทำงานแล้ว
- การฝึกทักษะแรงงานระดับนานาชาติ คือ แรงงานที่ประสงค์จะไปทำงานในต่างประเทศ รวมทั้งการออกประกาศนียบัตรรับรองฝีมือแรงงาน
- การทดสอบคุณภาพและมาตรฐานฝีมือ
- การอบรมให้กับผู้ทำหน้าที่ผู้ฝึกในโอกาสต่อไป (training of the trainers)
- การอบรมให้กับกลุ่มผู้ใช้แรงงานในสาขาการขนส่ง

- การอบรมให้กับกลุ่มผู้ใช้แรงงานในสาขาการบริการ
- การอบรมให้กับผู้ถูกเลิกจ้าง และมีความประสงค์จะเป็นผู้ประกอบการ
- การอบรมให้กับผู้ประกอบการอาชีพอิสระ

ตารางที่ 6-1 ผลงานฝึกอบรม ของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ปี พ.ศ. 2551

	เป้าหมาย ผู้อบรม	จำนวน ผู้อบรมจริง
	หน่วย คน	
กลุ่มผู้เข้าอบรม ประเภทลูกจ้าง		
ลูกจ้างใหม่ new worker	12,680	16,215
การพัฒนาคุณภาพแรงงาน upgrading worker	82,500	107,395
ลูกจ้างนานาชาติ international worker	270	298
การทดสอบคุณภาพแรงงาน labor quality testing	41,300	53,309
การอบรมนักอบรม training of the trainer	10,740	14,094
ลูกจ้างภาคขนส่ง worker in the transport sector	6,000	13,404
ลูกจ้างภาคการบริการ worker in the service sector	18,590	31,106
	172,080	235,821
กลุ่มผู้เข้าอบรม อาชีพอิสระและแรงงานที่ว่างงาน		
ผู้ถูกเลิกจ้าง recently unemployed	53,420	75,479
ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ self-employed	6,680	8,776
	60,100	84,255

ที่มา กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

กรมพัฒนาฝีมือแรงงานยังได้จำแนกผู้เข้ารับการอบรมตามสาขาการผลิต สถิติในตารางที่ 6-2 แสดงจำนวนผู้เข้ารับการฝึกอบรมจำแนกตามสาขาการผลิต ส่วนใหญ่เป็นผู้ใช้แรงงานในภาคการบริการ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 46.8 ส่วนที่เหลือเป็นแรงงานสาขาอุตสาหกรรม (จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ฝึกอบรมของศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงาน นนทบุรี ยืนยันว่า ผู้เข้ารับการอบรมส่วนใหญ่อยู่ในภาคอุตสาหกรรม แรงงานในภาคการเกษตรที่เข้ามาใช้บริการฝึกอบรมมีน้อยมาก)

ตารางที่ 6-2 จำนวนผู้เข้าอบรม OJT จำแนกตามสาขาการผลิต

สาขาการผลิต	ผู้รับการอบรม		ร้อยละ
	เป้าหมายการฝึกอบรม	ตามสภาพเป็นจริง	
	จำนวน	บุคคล	
การบริการ	146,167	130,826	46.8%
อุตสาหกรรมหัตถกรรม	19,451	15,431	5.5%
อุตสาหกรรมศิลป์	44,346	40,393	14.5%
ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์	43,683	35,686	12.8%
เครื่องกล	32,266	26,215	9.4%
ก่อสร้าง	32,578	29,052	10.4%
อุตสาหกรรมเกษตร	1,891	1,752	0.6%
	320,382	279,355	100%

ที่มา กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

6.3 การสำรวจข้อมูลปฐมภูมิของทิมวิจัย

คณะวิจัยตระหนักว่า ข้อมูลสนเทศเกี่ยวกับการอบรมระหว่างการทำงานมีอย่างค่อนข้างจำกัด หน่วยงานจ้างส่วนใหญ่ไม่ได้ทำรายงานข้อมูลให้ส่วนราชการ และโดยทั่วไปถือว่าเป็นข้อมูลภายในของหน่วยงาน (ซึ่งไม่ได้เปิดเผยโดยทั่วไป) ที่ผ่านมาถึงแม้ว่ามีโครงการวิจัยโดยหน่วยงานสถาบัน เพื่อเข้าใจสถานการณ์การอบรมฝีมือแรงงาน แต่ผลงานส่วนใหญ่จำกัดขอบเขตในบางอุตสาหกรรมหรือบางพื้นที่เท่านั้น จึงเป็นเรื่องยากที่จะสำรวจให้ครอบคลุมสาขาอุตสาหกรรม/การบริการทั้งหมด

รายงานวิจัยครั้งนี้ก็เช่นเดียวกันมิได้ตั้งเป้าหมายทะเยอทะยาน จำเป็นต้องจำกัดขอบเขตการสำรวจเท่าที่ทำได้ตามกำลังและงบประมาณ พร้อมกับจัดทำบันทึกและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเป็นแหล่งอ้างอิงสำหรับการค้นคว้าของนักวิจัยรุ่นต่อไป การสำรวจข้อมูลปฐมภูมิโดยใช้วิธีสัมภาษณ์ตรง (direct interview) เพื่อเข้าใจกิจกรรมการอบรมระหว่างการทำงานของโรงงานและสถานประกอบการ เน้นในหัวข้อโอกาสการเข้าถึง OJT ของผู้ใช้แรงงาน โดยจำแนกออกเป็นสามระดับ ได้แก่ ระดับสูง (งานบริหาร) ระดับกลาง (วางแผนและวิเคราะห์) และระดับล่าง (ปฏิบัติการ)

แบบสอบถามจำแนกออกเป็นสองชุด ชุดที่หนึ่ง กลุ่มผู้ใช้แรงงาน เพื่อได้รับข้อมูลส่วนบุคคล (เพศ ระดับการศึกษา ตำแหน่งงานที่ทำ ประสบการณ์ทำงาน) ต่อจากนั้นสอบถามโอกาสการได้รับฝึกอบรมในช่วงห้าปี เป็นการอบรมที่จัดภายในหรือการอบรมโดยหน่วยงานภายนอก ความคาดหวังจากการอบรม (เลื่อนตำแหน่งหน้าที่ การปรับค่าจ้างเงินเดือน และโอกาสที่จะได้แสดงฝีมือหลังอบรม) เป็นต้น จำนวนผู้ใช้แรงงาน

จากการสุ่มตัวอย่างครั้งนี้ 254 คน โดยอิงหลักการ proportional sampling จากพื้นที่ห้าจังหวัด กรุงเทพฯ ออยุธยา ปทุมธานี สมุทรปราการ ระยอง⁴⁴

แบบสอบถามชุดที่สอง สอบถามจากผู้บริหารขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ระดับกลางที่เกี่ยวข้องกับงานบุคคลและการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เน้นข้อมูลเชิงคุณภาพ (qualitative contents) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวข้องกับเนื้อหาต่อไปนี้

- นโยบายของสถานประกอบการต่อพนักงานลูกจ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้โอกาสการอบรมในระหว่างการทำงาน โครงการจัดอบรมที่ดำเนินการภายใน หรือการว่าจ้างให้หน่วยงานภายนอกฝึกอบรม
- ประเภทของทักษะที่หน่วยงานต้องการ และหลักสูตรที่จัดฝึกอบรมให้พนักงานเป็นประจำ
- ความคาดหวังจากแรงงานเมื่อได้รับการอบรม
- ข้อมูลของสถานประกอบการ ตัวอย่างเช่น โรงงานผลิต อุตสาหกรรมบริการ ขนาดของกิจการ วัดจากขนาดทุน จำนวนการจ้างงาน รายได้หรือกำไร
- วิสัยทัศน์ของหน่วยงานและความคาดหวังในอนาคต ยุทธศาสตร์และแผนการเติบโตขององค์กร ทัศนคติของสถานประกอบการต่อการลงทุนวิจัยและพัฒนา และการฝึกอบรมแรงงาน

ตารางสถิติดังจะแสดงต่อไป ระบุจำนวนผู้ใช้แรงงานกลุ่มตัวอย่าง กระจายตามอายุและเพศของแรงงาน และตำแหน่งหน้าที่ที่รับผิดชอบ ตัวอย่างแรงงานส่วนใหญ่มีอายุระหว่างต่ำกว่า 30 ปี ถึง 60 ปี ส่วนใหญ่มีอายุน้อยกว่า 40 ปี และเป็นแรงงานสตรี ร้อยละ 70 (ตารางที่ 6.3)

⁴⁴ การกระจายของตัวอย่างผู้ใช้แรงงาน

จังหวัด	จำนวน คน	ร้อยละ
อยุธยา	4	1.57
กรุงเทพฯ	88	34.65
ปทุมธานี	107	42.13
ระยอง	22	8.66
สมุทรปราการ	33	12.99
รวม	254	100

ตารางที่ 6-3 จำนวนตัวอย่างผู้ใช้แรงงานที่สำรวจ OJT

ช่วงอายุของ ผู้ใช้แรงงาน	ปี		
	ชาย	หญิง	รวม
<=30	20	67	87
31-40	40	75	115
41-50	13	27	40
51-60	2	2	4

ที่มาของข้อมูล การสำรวจโดยคณะวิจัย

ตารางที่ 6-4 จำนวนตัวอย่างผู้ใช้แรงงาน และตำแหน่ง ชาย/หญิง

ตำแหน่งหน้าที่	ชาย	หญิง	รวม
บริหาร	12	14	26
วางแผน/วิเคราะห์	22	24	46
ปฏิบัติการ	41	136	177
รวม	75	174	249
การทดสอบโดยสถิติ			
ไคสแควร์	14.1	Prob of error	0.001

ที่มาของข้อมูล การสำรวจโดยคณะวิจัย

ตารางที่ 6-4 แสดงตัวอย่างผู้ใช้แรงงานจำแนกตามหน้าที่และความรับผิดชอบ 3 ระดับ ได้แก่ ระดับสูง (บริหาร) ระดับกลาง (งานวางแผนและวิเคราะห์) และระดับล่าง (งานปฏิบัติการ) ร้อยละ 10 ของกลุ่มตัวอย่างแรงงานมีตำแหน่งบริหาร ร้อยละ 20 ทำงานระดับกลางซึ่งมักทำงานเกี่ยวกับการวางแผนและการวิเคราะห์ ร้อยละ 70 เป็นผู้ใช้แรงงานระดับปฏิบัติการ ผลการทดสอบไคสแควร์ (chi-squares test) เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบว่าการกระจาย (ตามเพศ) และ ตำแหน่งหน้าที่ คล้ายคลึงกันหรือไม่ โดยสันนิษฐานเบื้องต้น (null hypothesis) ว่า แรงงานชาย/หญิงมีการกระจายตามตำแหน่งหน้าที่ไม่แตกต่างกัน ผลการทดสอบโดยใช้เทคนิคไคสแควร์ชี้ว่า ควรจะปฏิเสธข้อสันนิษฐานข้างต้น ซึ่งตีความได้ว่า พนักงานหญิงที่มีตำแหน่งหน้าที่ระดับสูง (บริหาร) น้อยกว่าพนักงานชายอย่างมีนัยสำคัญ ในทางตรงกันข้ามสัดส่วนของแรงงานหญิงที่ทำงานระดับปฏิบัติการ มีจำนวนและสัดส่วนสูงกว่าแรงงานชาย เกี่ยวกับประสบการณ์ของการทำงาน พบว่าไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ส่วนใหญ่กลุ่มแรงงานตัวอย่างมีประสบการณ์ทำงานเฉลี่ยราว 10 ปี

ในตารางที่ 6-5 แสดงการแจกแจงกลุ่มผู้ใช้แรงงานตามระดับการศึกษา และตำแหน่งหน้าที่ พบข้อสังเกตอย่างชัดเจนว่า พนักงานที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือสูงกว่ามีโอกาสได้รับตำแหน่งเป็น

ผู้บริหาร หรือระดับกลางคืองานวางแผนและวิเคราะห์ สำหรับผู้ใช้แรงงานที่จบการศึกษาต่ำกว่าอุดมศึกษา ส่วนใหญ่ทำงานปฏิบัติการ

ตารางที่ 6-5 ระดับการศึกษาและตำแหน่งหน้าที่ของผู้ใช้แรงงานกลุ่มตัวอย่าง

ระดับการศึกษา	งาน		รวม
	งานบริหาร	วางแผน/ วิเคราะห์ ปฏิบัติการ	
สูงกว่า ป.ตรี	5	10	27
ป.ตรี	19	35	145
อาชีวศึกษา	2	1	45
มัธยมศึกษา		1	23
ต่ำกว่ามัธยม			5
รวม	26	47	245

เกี่ยวกับการเลื่อนตำแหน่ง (promotion) และการเปลี่ยนงาน (job change) ในกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ตัวอย่าง ภายในช่วงเวลาห้าปีที่ผ่านมา สรุปได้ว่า อัตราการเปลี่ยนงานค่อนข้างสูง กล่าวคือ ร้อยละ 80% ของแรงงานตัวอย่างระบุว่าเคยเปลี่ยนงาน ถือว่าเป็นสัดส่วนที่สูงพอสมควร สาเหตุเช่นนี้น่าจะสืบเนื่องจากกลุ่มแรงงานตัวอย่างมีอายุน้อย (ต่ำกว่า 40 ปี) เป็นแรงงานวัยหนุ่มสาว หรือเป็นช่วงของการทดลอง เนื่องจากผู้ใช้แรงงานไม่แน่ใจว่างานที่ทำนั้นเหมาะสมหรือไม่ (job matching) นอกจากนี้แรงงานวัยหนุ่มสาวอาจคาดหวังว่า การเปลี่ยนงานจะเป็นผลดีต่อการเลื่อนตำแหน่งและปรับเงินเดือน ทั้งนี้การเปลี่ยนงานแต่ละครั้งมีต้นทุนของการปรับตัว (transaction cost) ต่อปัจเจกและต่อหน่วยงานจ้าง แต่ในมุมมองของแรงงานวัยหนุ่มสาวมักประเมินว่า ต้นทุนของการปรับตัวเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ แม้ว่าเปลี่ยนงานการเสียสิทธิ์ (ด้านหลักประกันและสวัสดิการ) ไม่มาก

เกี่ยวกับคำถามว่า ได้รับการเลื่อนตำแหน่งหน้าที่ในหน่วยงานนั้นๆภายในช่วงเวลาห้าปีหรือไม่ สรุปได้ว่า ร้อยละ 43 ตอบว่าได้เลื่อนตำแหน่งในหน่วยงานนั้น ซึ่งประเมินว่าเป็นอัตราปกติ ไม่มากและไม่น้อยเกินไป การเลื่อนตำแหน่งเป็นมาตรการสนับสนุนให้พนักงานมีกำลังใจและตั้งใจทำงานเพื่อหน่วยงาน อย่างไรก็ตาม ตำแหน่งและหน้าที่ความรับผิดชอบงานมีจำกัด ดังนั้น นายจ้างจึงไม่สามารถจะเลื่อนตำแหน่งให้กับพนักงานทุกคน คงจะได้พิจารณาอย่างรอบคอบว่าพนักงานคนใดมีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะได้เลื่อนตำแหน่งจากระดับล่างเป็นระดับกลางและระดับสูง

ตารางที่ 6-6 การเลื่อนตำแหน่งและการเปลี่ยนงานของผู้ใช้แรงงานในกลุ่มตัวอย่าง

การเลื่อนขั้นในห้าปีที่ผ่านมา	เปลี่ยนงานในรอบห้าปีที่ผ่านมา			
	เคย	ไม่เคย	รวม	
เคย	80	18	98	43.4%
ไม่เคย	101	27	128	56.6%
รวม	181	45	226	
	80.1%	19.9%		

แบบสอบถามนี้ได้ตั้งคำถามเกี่ยวกับ ลักษณะการจัดอบรม OJT ว่าดำเนินการภายในหน่วยงาน และการอบรมโดยหน่วยงานภายนอกอย่างไร โดยจำแนกตามตำแหน่งหน้าที่ของพนักงาน ผลการวิเคราะห์ดังแสดงในตารางที่ 6-7 สรุปได้ว่า แรงงานทุกระดับมีโอกาสได้รับการอบรมภายใน ไม่มีความแตกต่างกัน ร้อยละ 55 ของพนักงานตอบว่าเคยได้รับการอบรมที่จัดภายในหน่วยงาน แต่เมื่อสอบถามถึงโอกาสการอบรมที่จัดโดยหน่วยงานภายนอก พบความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ พนักงานระดับบริหารมีโอกาสได้รับการอบรมที่จัดโดยหน่วยงานภายนอกสูงถึงร้อยละ 77 เปรียบเทียบกับบุคลากรระดับกลางคือผู้ทำงานด้านวางแผนและวิเคราะห์ที่ได้รับโอกาสเดียวกันเท่ากับร้อยละ 66 ส่วนผู้ใช้แรงงานปฏิบัติการ ได้รับโอกาสเพียงร้อยละ 40 สาเหตุที่เป็นเช่นนี้สันนิษฐานว่า OJT ที่ดำเนินการโดยหน่วยงานภายนอกมีต้นทุนและค่าใช้จ่ายสูงกว่า หรือเป็นหลักสูตรอบรมที่มีเนื้อหาลึกซึ้ง/ซับซ้อน หน่วยงานจ้างคงจะได้พิจารณาและไตร่ตรองอย่างรอบคอบเห็นว่า พนักงานที่ทำงานระดับบริหาร และด้านวางแผน/วิเคราะห์สามารถรับความรู้และทักษะใหม่จาก OJT ได้มากกว่า อนึ่ง การที่หน่วยงานที่ส่งบุคลากรรับการอบรมระดับสูงอาจจะมองการณ์ไกลว่า มีแผนการขยายตลาดหรือการยกระดับคุณภาพสินค้า หรือการปรับปรุงองค์กรให้มีภาพลักษณ์ทันสมัย หน่วยงานต้องการบุคลากรระดับสูงและระดับกลางทำหน้าที่สนับสนุน เป็นส่วนหนึ่งของมาตรการปรับปรุงเชิงสถาบัน (institutional improvement) มากกว่าจากแรงงานระดับล่าง

ตารางที่ 6-7 โอกาสการอบรมภายใน และอบรมโดยหน่วยงานภายนอก

การอบรมภายใน ในรอบห้าปี			
ตำแหน่งหน้าที่	จำนวนคน	ค่าเฉลี่ย	Std. Dev.
ระดับสูง บริหาร	26	0.538	0.508
ระดับกลาง วางแผนและวิเคราะห์	47	0.553	0.503
ระดับล่าง ปฏิบัติการ	178	0.551	0.499
รวม	251	0.550	0.499
การอบรมภายนอก ในรอบห้าปี			
ระดับสูง บริหาร	26	0.769	0.430
ระดับกลาง วางแผนและวิเคราะห์	47	0.660	0.479
ระดับล่าง ปฏิบัติการ	178	0.399	0.491
รวม	251	0.486	0.501

เกี่ยวกับคำถามว่า ใครเป็นจ่ายค่าฝึกอบรมระหว่างการทำงาน ผลสำรวจสรุปได้ว่า นายจ้างเป็นผู้จ่ายเกือบทั้งหมด ร้อยละ 94 ระบุว่านายจ้างเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายการอบรมระหว่างการทำงาน มีเพียงร้อยละ 6 ของแรงงานกลุ่มตัวอย่างที่ระบุว่าเป็นผู้จ่ายการอบรมระหว่างการทำงานด้วยตนเอง ซึ่งอาจจะเป็นไปได้เช่นกัน เนื่องจากบุคคลนั้นมีความสนใจใฝ่รู้เฉพาะเรื่อง เนื้อหาและหลักสูตรอาจจะที่ไม่สอดคล้องกับกับลักษณะงานที่ทำอยู่ อนึ่ง ความรู้และทักษะที่ได้จากการอบรมนั้นอาจจะเป็นประโยชน์ต่อการหางานใหม่

เกี่ยวกับความพึงพอใจต่อการอบรม ตารางที่ 6-8 แสดงสถิติความพอใจที่แรงงานได้รับจากการอบรมระหว่างการทำงาน (คะแนน 1-10 ค่า 10 หมายถึงความพอใจสูงสุด) พบว่า ผู้ใช้แรงงานส่วนใหญ่มีความพอใจต่อหลักสูตรการฝึกอบรม พิจารณาว่าเป็นกิจกรรมที่มีประโยชน์ ร้อยละ 56 ของแรงงานกลุ่มตัวอย่างให้คะแนน 8-9-10 ซึ่งถือว่าสูง หรือในระดับ “พอใจมาก” ร้อยละ 40 ประเมินความพอใจในระดับปานกลาง/ดี หมายถึงคะแนน 5-6-7 มีเพียงส่วนน้อยให้คะแนนต่ำกว่า 5

ตารางที่ 6-8 คะแนนความพึงพอใจของผู้ใช้แรงงานต่อการอบรมระหว่างการทำงาน

คะแนน (1-10)	จำนวน	ร้อยละ
1 น้อยที่สุด	2	0.9
2	1	0.45
3	2	0.9
4	2	0.9
5	20	8.97
6	19	8.52
7	52	23.32
8	68	30.49
9	37	16.59
10 มากที่สุด	20	8.97
รวม	223	100

เกี่ยวกับความคาดหวังของผู้ใช้แรงงานจาก OJT การสำรวจครั้งนี้สอบถามว่า ผู้ใช้แรงงานมีความคาดหวังอย่างไรจากการอบรม OJT โดยเน้น 3 ประเด็น ประเด็นแรก โอกาสการเลื่อนตำแหน่ง ประเด็นที่สอง โอกาสการได้รับเงินเดือนค่าจ้างสูงขึ้น ประเด็นที่สาม โอกาสได้แสดงฝีมือให้เป็นที่ประจักษ์กับนายจ้างและเพื่อนร่วมงาน (ตารางที่ 6-9) สรุปเป็นข้อสังเกตได้ดังนี้ ก) ผู้ใช้แรงงานมีทัศนคติที่ดีต่อการฝึกอบรมและต่อองค์กร โดยที่ร้อยละ 74 ของผู้ใช้แรงงานกลุ่มตัวอย่างตอบว่า การอบรมทำให้ได้รับทักษะและความรู้ใหม่ๆ ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้ได้ในการทำงานได้ ข) ร้อยละ 63 ประเมินว่า OJT ช่วยส่งเสริมให้ได้รับเงินเดือนค่าจ้างสูงขึ้น ค) ร้อยละ 54 เห็นว่ามีโอกาสเลื่อนตำแหน่งความรับผิดชอบ

จากคำตอบของผู้ใช้แรงงานสะท้อนว่า เป็นการประเมินตามสภาพเป็นจริง (realistic assessment) เพราะว่าการเลื่อนตำแหน่งนั้นมีข้อจำกัดดังได้กล่าวตอนต้น หน่วยงานไม่สามารถเลื่อนตำแหน่งให้พนักงานทุกคน มีเพียงส่วนน้อยที่ได้รับการเลื่อนตำแหน่งเมื่อประสบการณ์และโอกาสเหมาะสม สำหรับการเลื่อนเงินเดือนค่าจ้างนั้นมีความเป็นไปได้ บางส่วนเป็นการปรับตามปรกติอยู่แล้วและบางส่วนเป็นการปรับเงินเดือนตามตำแหน่งที่สูงขึ้น สำหรับคำตอบของพนักงานที่ระบุว่า “ได้รับโอกาสแสดงฝีมือ” ให้เพื่อนร่วมงานหรือนายจ้างรับรู้ ว่าเป็นประโยชน์หรือเป็นการลงทุนที่คุ้มค่า สามารถทำได้ด้วยตนเอง (ไม่มีข้อจำกัด) รวมทั้งการส่งสัญญาณเชิงต่างตอบแทน (reciprocity) ให้นายจ้างทราบว่ามีโอกาสอบรมและเสียค่าใช้จ่าย

ฝ่ายผู้ใช้แรงงานตอบสนองความหวังดีต่อนายจ้างโดยเพิ่มความอดทนและความตั้งใจ (แบบจำลอง Akerlof 2002)

ตารางที่ 6-9 การประเมินของผู้ใช้แรงงาน ต่อคำถามเรื่องความคาดหวังของแรงงานภายหลังการอบรม

	เลื่อนตำแหน่ง		ปรับเงินเดือนเพิ่มขึ้น		โอกาสแสดงฝีมือ	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ไม่เห็นด้วย	14	8.14	9	4.66	5	2.48
เห็นด้วยน้อย	19	11.05	23	11.92	11	5.45
เห็นด้วยปานกลาง	46	26.74	39	20.21	36	17.82
เห็นด้วยมาก	45	26.16	51	26.42	71	35.15
เห็นด้วยมากที่สุด	48	27.91	71	36.79	79	39.11
รวม	172	100	193	100	202	100

เกี่ยวกับคำถามถึงโอกาสได้รับการอบรมดูงานในต่างประเทศในรอบสิบปี พบว่ามีความแตกต่างกันค่อนข้างมากตามตำแหน่งและความรับผิดชอบของพนักงานดังตารางที่ 6-10 ค่าเฉลี่ยของโอกาสได้รับ OJT ในต่างประเทศ เท่ากับร้อยละ 15 จากทุกระดับ แต่เมื่อพิจารณาโดยละเอียดพบว่า ร้อยละ 43.5 ของพนักงานระดับสูง (บริหาร) ได้รับโอกาสอบรมและดูงานในต่างประเทศ เปรียบเทียบกับร้อยละ 27.3 ในระดับวางแผนและวิเคราะห์ ส่วนผู้ใช้แรงงานปฏิบัติการได้รับโอกาสน้อยกว่าคือร้อยละ 7.9 ที่เป็นเช่นนี้น่าจะมีเหตุผลเกี่ยวข้องกับ ก) ค่าใช้จ่ายของหน่วยงานในการส่งบุคคลไปศึกษาดูงานในต่างประเทศ สูง ข) ทักษะความรู้ด้านภาษา และเนื้อหาการอบรมน่าจะเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ มากกว่าด้านเทคนิคการผลิต รวมทั้งหน่วยงานนั้นอาจจะมีเป้าหมายขยายการตลาดและสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานต่างประเทศ (บริษัทแม่)

ตารางที่ 6-10 โอกาสได้รับการอบรมดูงานในต่างประเทศในรอบสิบปี

ตำแหน่ง	ได้รับ	ไม่ได้รับ	รวม	ร้อยละ
	คน	คน		
งานบริหาร	10	13	23	43.5%
งานวางแผน/วิเคราะห์	12	32	44	27.3%
งานปฏิบัติการ	13	151	164	7.9%
	35	196	231	15.2%

ข้อมูลชุดที่สอง สอบถามข้อมูลเชิงคุณภาพจากผู้บริหารงานด้านบุคลากร ร่วมกับการสังเกตของทีมวิจัย โดยใช้แบบสอบถามกึ่งโครงสร้าง (semi-structure questionnaire survey) กล่าวคือมีคำถามหลักที่ต้องการคำตอบ แต่นักวิจัยสามารถเพิ่มเติมคำถามตามความเห็นที่เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของ

องค์กรนั้นๆในภาคสนาม ตารางที่ 6.11 ระบุสถานประกอบการจำนวน 25 แห่ง ที่ให้ความร่วมมือกับคณะวิจัย ในการให้สัมภาษณ์และตอบคำถามซึ่งส่วนใหญ่เกี่ยวกับการอบรมระหว่างการทำงาน โดยบางส่วนสอบถาม ข้อมูลพื้นฐานขององค์กร อาทิเช่น ขนาดกิจการ ประเภทของสินค้า/บริการที่ผลิต ขนาดการจ้างงาน การ ส่งออก ประสบการณ์ที่อยู่ในอุตสาหกรรม/การบริการนี้ ฯลฯ

ตารางที่ 6-11 สถานประกอบที่ให้ความร่วมมือการสัมภาษณ์

ลำดับที่	ชื่อหน่วยงาน	รูปแบบ ภาคการ		บริการหลัก / ผลิตภัณฑ์
		องค์กร	ผลิต	
1	บจก.มนตรีทรานสปอร์ต	1	2	การบริการขนส่ง
2	บมจ.หลักทรัพย์คันทรีกรุ๊ป	1	2	การบริหารเงินทุน
3	บจก.อีเทอนัล เรซิน	1	1	อุตสาหกรรม
4	บจก.โตโยต้ามอเตอร์ประเทศไทย	1	1	อุตสาหกรรมรถยนต์
5	บมจ.กุลธรเคอร์บี้ บจก.พานาโซนิค รีพริคเจเรชั่น	1	1	อุตสาหกรรมเครื่องยนต์
6	ดีไวส์ ประเทศไทย	4	1	อุตสาหกรรมอุปกรณ์
7	บจก.ทอมโบว์ ประเทศไทย	1	1	การผลิต stationery
8	บจก.โอทิสราว่า ประเทศไทย	1	1	แม่พิมพ์ขึ้นส่วนยานยนต์
9	บจก.บางกอกบรจกัณฑ์	1	1	กล่องกระดาษลูกฟูก
10	บจก.ชิงเดินเกิน ประเทศไทย	1	1	อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์
11	บมจ.ลัคกี้เทคส์(ไทย) บจก.เคอร์เกอร์เซย์ อินเตอร์เนชั่น	4	1	อุตสาหกรรมสิ่งทอ
12	แนล	1	1	อุตสาหกรรมเครื่องประดับ
13	บจก.iss ฟาซิลิตี้ เซอร์วิส (เนสท์เล่)	1	2	อุตสาหกรรม
14	บจก.ฟูจิโพลี ประเทศไทย	4	1	silicone rubber products
15	บจก.คาสิโอ ประเทศไทย	4	1	อุตสาหกรรมนาฬิกา
16	บจก.ซิม ไฮเทคส์	1	1	
17	บจก.กิฟฟารีน สกายไลน์	1	1	เครื่องสำอาง อาหารเสริม
18	บจก.ฟูจิคุระ อิเล็กทรอนิกส์	4	1	อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์
19	บจก.อีอาร์ท-เสรีนา ปีสตัน	1	1	อุตสาหกรรมเครื่องกล
20	บจก.โนเบิล อิเล็กทรอนิกส์	1	1	อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์
21	บจก.smtc บจก.สตาร์ส ไมโครอิเล็กทรอนิกส์	1	1	อุตสาหกรรมอาหาร ขนมข้าวอบกรอบ
22	ประเทศไทย	1	1	อุตสาหกรรมผลิตชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์
23	บจก.นิชชิน อิเล็กทริก ประเทศไทย บจก.เบนซ์มาร์ค อิเล็กทรอนิกส์	1	1	อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์
24	ประเทศไทย	4	1	อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์
25	บมจ.แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส	1	2	การบริการสื่อสาร

ที่มาของข้อมูล การสำรวจของคณะวิจัย

รหัส มีความหมายดังนี้ 1=บริษัทจำกัด 2=ห้างหุ้นส่วน 3=กิจการส่วนบุคคล 4=บริษัทข้ามชาติ

สาขาการผลิต 1 = อุตสาหกรรม 2=การบริการ

สถานประกอบการในตัวอย่างการสำรวจนี้ส่วนใหญ่เป็นธุรกิจขนาดใหญ่ วัดจากมูลค่าการผลิต (หลักพันล้านบาท) มีเพียงส่วนน้อยที่มูลค่าการผลิตเป็นหลักสิบล้านบาท สูงที่สุดตอบว่าขนาดกิจการมีมูลค่าหลักแสนล้านบาท ขนาดการจ้างงานส่วนใหญ่มีพนักงานและผู้ใช้แรงงานเกินกว่า 500 คน ร้อยละ 60 ของกิจการเหล่านี้สามารถส่งผลิตภัณฑ์ออกไปจำหน่ายในตลาดต่างประเทศ ส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานที่ดำเนินกิจการมายาวนานกว่า 20 ปี และส่วนใหญ่เป็นกิจการของคนไทย (หมายเหตุ 3 สถานประกอบการในสุ่มตัวอย่างนี้เป็นกิจการของชาวต่างชาติ)

เกี่ยวกับการอบรมระหว่างการทำงาน หน่วยงานเกือบทั้งหมดระบุว่าได้จัดฝึกอบรมระหว่างการทำงาน และแยกออกเป็นด้านๆ คือ ด้านการบริหาร ด้านเทคนิค และด้านปฏิบัติการ วิธีการจัดฝึกอบรมระหว่างการทำงานพบว่ามีหลากหลาย กล่าวคือ ก) การจัดอบรมภายในหน่วยงาน ข) การส่งบุคคลไปอบรมให้สถานอบรมของภาครัฐ ค) การว่าจ้างหน่วยอบรมภาคเอกชน พร้อมกับระบุจำนวนพนักงานที่ได้รับการอบรม ซึ่งแปรผันตามขนาดการจ้างงาน

เกี่ยวกับงบประมาณที่หน่วยงานใช้เพื่อการอบรมระหว่างการทำงาน พบว่าจำนวน 10 แห่ง มียอดรายจ่ายการฝึกอบรมต่ำกว่าหนึ่งล้านบาท จำนวนหนึ่งไม่ได้ระบุงบประมาณที่ใช้จ่ายเพื่อการอบรม แต่บางกิจการระบุว่าค่าใช้จ่ายการอบรมระหว่างการทำงานสูงถึง 15-20 ล้านบาท 6 แห่งระบุว่าได้ส่งพนักงานไปรับการอบรมหรือศึกษาดูงานในต่างประเทศ ต่อคำถามว่า รายจ่าย OJT คิดเป็นสัดส่วนเท่าใดของรายได้หรือมูลค่าการผลิตของกิจการ หน่วยงานส่วนใหญ่ไม่ตอบคำถาม หรือตอบว่าไม่แน่ใจหรือไม่มีข้อมูล เนื่องจากการทำงานแยกส่วน เจ้าหน้าที่ด้านทรัพยากรมนุษย์/การบริหารงานบุคคลอาจจะไม่ทราบขนาดของมูลค่าการผลิต/มูลค่าการจำหน่าย มีจำนวนน้อย 4 หน่วยงานที่ให้คำตอบว่า รายจ่ายเพื่อการอบรมและสถิติมูลค่าการผลิต ซึ่งเมื่อนำมาคำนวณพบว่าต่ำกว่าร้อยละ 1 (ทั้งสี่หน่วยงาน)

หน่วยงานอบรมของภาครัฐ ที่ได้รับการอ้างอิงคือ สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ นอกจากสถานประกอบการว่าจ้างมหาวิทยาลัยให้จัดฝึกอบรม ได้แก่ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสุรนารี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้ามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ตารางที่ 6.12 ตัวอย่างหลักสูตรการอบรมของสถานประกอบการตัวอย่าง

ตัวอย่างหลักสูตรอบรม ที่สถานประกอบการว่าจ้างให้อบรมพนักงาน
วิเคราะห์หลักทรัพย์,ที่ปรึกษาทางการเงิน,การตลาด,ปฏิบัติงานหลักทรัพย์,ไอที
ดับเพลิง,ดับอากาศ
การบริหารการจัดการ
การผลิตและบริการ,บัญชี,การควบคุมคุณภาพ,การบริหารงานทั่วไป
ระบบคุณภาพ,ทักษะฝีมือเฉพาะด้าน,ทัศนคติ
การจัดการ
ความปลอดภัย,ความรู้ด้านผลิตภัณฑ์
ทักษะการบริหารงานของหัวหน้างาน,การเพิ่มผลผลิตลดค่าใช้จ่าย
ความปลอดภัย
โลจิสติกส์ การบัญชี การบริหารผู้นำ อบรมด้านกฎหมาย อบรมความปลอดภัย อบรมด้านคุณภาพผลิตภัณฑ์
วิทยาศาสตร์ห้องแล็บผลิตภัณฑ์ อนุรักษ์พลังงาน คุณภาพเพิ่มผลผลิต ระบบคุณภาพต่างๆ
ทักษะการเป็นหัวหน้างาน การจัดการโลจิสติกส์ การจัดการด้านบัญชี
ความรู้กฎหมายแรงงานและภาษี ทักษะพัฒนาการเป็นผู้นำ การจัดการสิ่งแวดล้อม การบริหารการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ เทคนิคการบริหารความขัดแย้ง
การบริหารความปลอดภัย สำหรับเจ้าหน้าที่และผู้ควบคุม
การบริหารโครงการ (project management) การตลาดดิจิทัล (digital marketing) การตลาดแบรนด์ (brand/marketing)

เกี่ยวกับการประเมินความคุ้มค่าของการอบรม เกินกว่าครึ่งประเมินว่า คุ้มค่ามาก รวบรวม 30 ระบุว่าคุ้มค่าปานกลาง

เกี่ยวกับอุปสรรคของการจัดอบรม ผู้บริหารงานบุคคล มีคำตอบที่มากที่สุดคือ การเปลี่ยนงานของพนักงานเป็นอุปสรรคทำให้สถานประกอบการซึ่งใจว่า ควรสนับสนุนการอบรมดีหรือไม่ รองลงมาคือ เนื้อหาการอบรมไม่ตรงกับความต้องการ และความไม่ชัดเจนของนโยบาย OJT ของหน่วยงานนั้น (4 แห่งจากจำนวน 25 องค์กร)

เกี่ยวกับการจัดอบรมโดยหน่วยงานภายนอก และปัญหาอุปสรรค เกินกว่าครึ่ง (๕ แห่ง) ระบุว่า ค่าใช้จ่ายการอบรม OJT สูงเกินไป สะท้อนว่าสถานประกอบการ

เกี่ยวกับการคาดการณ์อนาคต จำนวน 5 แห่งตอบว่า คาดการณ์ว่าจะขยายตัวสูง จำนวน 15 แห่ง คาดการณ์การเติบโตของธุรกิจระดับปานกลาง จำนวน 2 แห่ง คาดการณ์ว่าเท่าเดิม

เกี่ยวกับการพัฒนาความก้าวหน้าของเทคโนโลยี จำนวนที่ได้รับการตอบสนองค่อนข้างมาก คือ ก) การพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ ซึ่งจำนวน 20 ราย (จาก 25 แห่ง) ระบุว่า มีการพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ ข) การพัฒนาออฟชั่น (ในสินค้าเดิม) ใหม่จำนวน 18 ราย การซื้อเทคโนโลยีต่างประเทศจำนวน 13 ราย

ประเมินว่า สถานประกอบการตระหนักถึงความสำคัญของการอบรมระหว่างการทำงาน โดยจัดให้มีกิจกรรมการอบรมเองเกือบทั้งหมด ประมาณร้อยละ 60-70 ส่งพนักงานเข้ารับการอบรมในหน่วยอบรมของรัฐ หรือว่าจ้างการอบรมโดยสถาบันอบรม (รวมสถาบันในอุดมศึกษาหลายแห่ง) แต่ประเมินว่า ค่าใช้จ่ายการอบรมภายนอก แพงเกินไป มีบางส่วนระบุ (ส่วนน้อย) ว่าเนื้อหาอบรมไม่ตรงกับความต้องการ

ทัศนคติต่อคำถามโดยส่วนรวม เช่น ประเมินว่าเทคโนโลยีของไทยแข่งขันได้หรือไม่ ฝีมือของแรงงานไทยโดยทั่วไปอยู่ในระดับใด (สูง-ปานกลาง-ต่ำ) มาตรการลดหย่อนภาษี และหลักสูตรการอบรมของรัฐ (ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย) เป็นอย่างไร

	คะแนนเฉลี่ย (เต็ม 10)
○ แรงงานไทยมีทักษะฝีมือดี	8.64
○ พนักงานไทยมีความสามารถการปรับตัวด้านประสิทธิภาพ	7.12
○ เทคโนโลยีของไทยแข่งขันได้	7.04
○ มาตรการลดหย่อนภาษีค่าใช้จ่ายอบรม	6.69
○ การอบรมโดยหน่วยงานของรัฐ (ไม่เสียค่าใช้จ่าย)	6.44

แบบสอบถาม ชุดที่หนึ่ง
โครงการวิจัย เศรษฐศาสตร์ของการปฏิรูปการศึกษา
การฝึกอบรมความรู้ระหว่างการทำงาน

หัวหน้าโครงการ ศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ

คำชี้แจง โครงการนี้มีจุดประสงค์รวบรวมข้อมูลด้านการอบรมความรู้ระหว่างการทำงานจากภาคการผลิต (อุตสาหกรรมและการบริการ) โดยสอบถามจากฝ่ายผู้จ้าง และฝ่ายพนักงาน/ลูกจ้าง ในประเด็นต่อไปนี้ ก) โอกาสได้รับการอบรมเพิ่มเติมความรู้และประสบการณ์ของพนักงาน ทั้งระดับบริหาร-นักวิชาชีพและเทคนิค-ผู้ปฏิบัติการ-งานสนับสนุน ข) นโยบายของหน่วยงานผู้จ้าง สนับสนุนการอบรมอย่างไร จัดอบรมเอง อบรมโดยหน่วยงานภายนอก ส่งไปอบรมในต่างประเทศเช่นในบริษัทแม่ งบประมาณค่าใช้จ่ายอบรม ค) อบรมแล้วได้ผลอย่างไร ในมุมมองของฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้าง

ผู้สัมภาษณ์ วันสัมภาษณ์

เวลาที่ใช้ในการสัมภาษณ์.....นาที่

A. ส่วนที่หนึ่ง ข้อมูลลูกจ้าง/พนักงาน

1. ชื่อพนักงาน.....
2. หน่วยงานผู้จ้าง.....ที่ตั้งจังหวัด
3. เพศ ชาย หญิง
 อายุ ปี ทำงานมาแล้วปี
 ตำแหน่งในปัจจุบัน ฝ่าย
- ระดับ บริหาร วางแผนและวิเคราะห์ ปฏิบัติการ อุดมการ
- ในห้าปีที่ผ่านมา ได้รับการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นหรือไม่ ใช่ ไม่ใช่
- ในห้าปีที่ผ่านมา ได้เปลี่ยนงาน (ย้ายบริษัท) หรือไม่ ไม่ได้ย้าย ย้าย
4. ระดับการศึกษา (สูงสุด) สูงกว่าปริญญาตรี ปริญญาตรี ปวช / ปวส มัธยมปลาย อื่นๆ
 สาขาวิชา สังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์
 บริหารธุรกิจ กฎหมาย
 วิศวกรรม/ช่างเทคนิค วิทยาศาสตร์ อื่นๆ ระบุ.....

B. ส่วนที่สอง โอกาสได้รับการฝึกอบรมความรู้ของพนักงาน

5. ในรอบปีที่ผ่านมา ท่านได้รับการฝึกอบรม โดยหน่วยงานสนับสนุนหรือไม่
 ใช่ หลักสูตร ไม่ใช่
6. การฝึกอบรมที่ท่านเข้าร่วมในปีที่ผ่านมา
 การจัดฝึกอบรมภายในหน่วยงาน หลักสูตร/เนื้อหา
- โดยหน่วยงานภายนอก หลักสูตร/เนื้อหา

7. ในรอบปีที่ผ่านมา ท่านได้รับการฝึกอบรม ด้วยตนเอง (จ่ายเงินเอง) หรือไม่
 ใช่ หลักสูตร ไม่ใช่
8. ในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา ท่านได้รับการฝึกอบรม โดยหน่วยงานให้การสนับสนุน
 ใช่ หลักสูตร ไม่ใช่
9. ในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา ท่านได้รับการสนับสนุนฝึกอบรมหรือดูงานในต่างประเทศ
 ใช่ หลักสูตร ไม่ใช่

ส่วนที่สาม สิ่งที่ได้รับจากการอบรม

C1 ประเมินว่า ความรู้หรือทักษะที่ได้รับจากการอบรม เป็นคะแนน 1-10 10=มากที่สุด 1=น้อยที่สุด

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

C2 ประเมินว่า การนำความรู้หรือทักษะมาใช้ในการทำงาน

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

C3 ประเมินว่า หน่วยงานได้ประโยชน์หรือพึงพอใจที่ท่านเข้าฝึกอบรม

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

C4 ประเมิน ความพึงพอใจกับงาน และได้เป็นที่ยอมรับในหน่วยงานนี้ มากหรือน้อยเพียงใด

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

C5 หากการฝึกอบรมไม่เหมาะสมหรือไม่สอดคล้องกับความต้องการ ท่านมีข้อเสนอให้ปรับปรุงในเรื่องใด

เนื้อหาหลักสูตร ระบุ

ช่วงเวลาอบรม เหมาะสม สั้นเกินไป นานเกินไป

โอกาสการเข้ารับการฝึกอบรม น้อยเกินไป (ควรจะมีมากกว่านี้)

D. ส่วนที่สี่ ความคาดหวังในอนาคตของพนักงาน

D1. จากการที่ได้รับการฝึกอบรม ท่านคาดหวังการเติบโตในหน้าที่การงานอย่างไร

การเลื่อนตำแหน่งที่สูงขึ้น 1 2 3 4 5 5=เห็นด้วยมาก 1=ไม่เห็นด้วย

เงินเดือนค่าจ้างที่สูงขึ้น 1 2 3 4 5 5=เห็นด้วยมาก 1=ไม่เห็นด้วย

โอกาสการแสดงผลฝีมือการทำงาน 1 2 3 4 5 5=เห็นด้วยมาก 1=ไม่เห็นด้วย

D3. การนำความรู้/ทักษะมาเผยแพร่ต่อให้เพื่อนร่วมงาน หรือผู้บังคับบัญชา

มีโอกาสสูง มีโอกาสปานกลาง มีโอกาสน้อย

D4. ความคิดเห็นของท่าน ต่อนโยบายการฝึกอบรมของบริษัท

นโยบายขององค์กร เหมาะสม ให้โอกาสพนักงานสูง

องค์กรควรปรับปรุงนโยบายการฝึกอบรมให้พนักงาน ได้รับโอกาสมากขึ้น

อื่นๆ

แบบสอบถาม ชุดที่สอง
โครงการวิจัย เศรษฐศาสตร์ของการปฏิรูปการศึกษา
การฝึกอบรมความรู้ระหว่างการทำงาน

หัวหน้าโครงการ ศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ

คำชี้แจง โครงการนี้มีจุดประสงค์รวบรวมข้อมูลด้านการอบรมความรู้ระหว่างการทำงานจากสถานประกอบการภาคอุตสาหกรรมและการบริการ โดยสอบถามจากฝ่ายผู้จ้าง และผู้บริหารงานด้านทรัพยากรมนุษย์ ในประเด็นต่อไปนี้ ก) โอกาสได้รับการอบรมเพิ่มเติมความรู้และประสบการณ์ของพนักงาน ทั้งระดับบริหาร-นักวิชาชีพและเทคนิค-ผู้ปฏิบัติงาน-งานสนับสนุน ข) นโยบายของหน่วยงานจ้าง สนับสนุนการอบรมอย่างไร จัดอบรมเอง อบรมโดยหน่วยงานภายนอก ส่งไปอบรมในต่างประเทศเช่นในบริษัทแม่ งบประมาณค่าใช้จ่ายอบรม ค) อบรมแล้วได้ผลอย่างไร ในมุมมองของฝ่ายผู้จ้างและฝ่ายนายจ้าง

ผู้สัมภาษณ์ วันสัมภาษณ์
 เวลาที่ใช้ในการสัมภาษณ์.....นาที่

A ส่วนที่หนึ่ง ข้อมูลหน่วยงาน

10. ชื่อหน่วยงาน.....ที่ตั้งจังหวัด อำเภอ
11. รูปแบบ บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วน
 กิจการส่วนบุคคล/ตระกูล กิจการข้ามชาติ บริษัทแม่ในต่างประเทศ
12. ภาคการผลิต อุตสาหกรรม การบริการ
13. ผลิตภัณฑ์หลัก (หากทราบหรือระบุได้)
14. ลักษณะของกิจการ คนไทยเป็นเจ้าของ ร่วมทุนจากต่างประเทศ
15. ขนาดกิจการ วัดจากรายรับ หรือมูลค่าการผลิต มูลค่าจำหน่าย ล้านบาท (โดยประมาณ)
16. กิจการอุตสาหกรรม ส่งออกร้อยละ.....ของการผลิต เป็นการผลิตเพื่อป้อนตลาดภายในประเทศ
17. ขนาดการจ้างงาน คน หรือระบุเป็นช่วง
 50-100 คน 100-500 คน 500-1000 คน เกินกว่า 1000 คน
18. จำนวนปีที่อยู่ดำเนินการธุรกิจนี้ ระบุ..... ปี หรือช่วง 5-10 ปี 10-20 ปี 20 ปีขึ้นไป

B ส่วนที่สอง นโยบายการอบรมความรู้ให้พนักงาน

- B1. นโยบายของหน่วยงาน ระดับใด ให้ความสำคัญสูง ปานกลาง น้อย ไม่สนับสนุน
- B2. วิธีการดำเนินการอบรมพนักงาน
 ในรอบปี (.....) สนับสนุนให้พนักงานเข้าอบรมจำนวน.....คน ประกอบด้วย
 ฝ่ายบริหาร หรือเจ้าหน้าที่ระดับสูง.....คน
 นักวิชาชีพ/เทคนิคเขียนคน
 ผู้ปฏิบัติการคน

- จัดฝึกอบรมเอง (in-house training) จำนวนรุ่นต่อปีคน
- ส่งไปฝึกอบรมโดยหน่วยงานของรัฐ ไม่เสียค่าใช้จ่าย จำนวนคน
- จ้างหน่วยงานภายนอกจัดฝึกอบรม จำนวน คน ค่าใช้จ่าย..... บาท
- ส่งไปฝึกอบรมในต่างประเทศ (เช่นบริษัทแม่) จำนวน คน ค่าใช้จ่าย..... บาท

B3. งบประมาณอบรมบุคลากรทุกประเภท ปีละบาท
คิดเป็นร้อยละของรายได้ หรือร้อยละ ของยอดขาย

B4. สถาบันฝึกอบรม ที่ให้บริการอบรมกับหน่วยงานของท่าน ระบุ...

- สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน
- สถาบันเพิ่มผลผลิต
- สถาบันออกแบบผลิตภัณฑ์
- วิทยาลัยชุมชน
- วิทยาลัยฝึกอาชีพ
- มหาวิทยาลัย ระบุชื่อ.....

B6. วิชาหรือหลักสูตร ที่ส่งเจ้าหน้าที่ไปอบรมอย่างสม่ำเสมอ

- ระบุ (หมวดหรือกลุ่มวิชา)⁴⁵
- 1).....
 - 2)
 - 3)
 - 4) อื่นๆระบุ.....

C. ส่วนที่สาม ความคาดหวังจากการอบรม จากผู้รับการอบรม และการประเมินผล

C1: ความคาดหวังของหน่วยงาน (ตอบได้หลายข้อ)

- ทักษะของผู้รับการอบรม เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงาน 1 เห็นด้วยมาก 2 ปานกลาง 3 ไม่เห็นด้วย
- ความรู้สึกที่ดีของพนักงานต่อหน่วยงาน 1 เห็นด้วยมาก 2 ปานกลาง 3 ไม่เห็นด้วย
- ส่งเสริมการทำงานเป็นทีม 1 เห็นด้วยมาก 2 ปานกลาง 3 ไม่เห็นด้วย
- ระบุ 1 เห็นด้วยมาก 2 ปานกลาง 3 ไม่เห็นด้วย

C2. ความคุ้มค่าหลังจากได้รับการอบรม 1 คุ้มค่ามาก 2 ปานกลาง 3 น้อย

⁴⁵ สาขาเทคโนโลยีการเกษตร อาจระบุย่อยลงไปเช่น เมล็ดพันธุ์ สัตวศาสตร์

สาขาเทคนิคการผลิตอุตสาหกรรม เช่น ยานยนต์ เครื่องใช้ไฟฟ้า

ด้านการบริการ เกี่ยวกับการท่องเที่ยว สถาบันการเงิน

ด้านความรู้การประชาสัมพันธ์ ภาษา การสื่อสาร

ความรู้ด้านคอมพิวเตอร์ การบัญชีและการตลาด

C3 อุปสรรคหรือปัญหาเกี่ยวกับการฝึกอบรมภายใน (in-house training)

- นโยบายระดับบน (บอร์ด) ไม่ชัดเจน
- เนื้อหาการอบรม ไม่ตรงกับความต้องการของหน่วยงาน
- การเปลี่ยนงานของผู้รับการอบรม ภายหลังจากเข้าอบรม
- อื่นๆ ระบุ.....

C4. อุปสรรคที่เกี่ยวกับการว่าจ้างหน่วยงานภายนอกทำหน้าที่อบรม

- ค่าใช้จ่ายการอบรมสูง
- เนื้อหาไม่ตรงกับความต้องการของหน่วยงาน
- ระยะเวลาอบรมไม่เหมาะสม
- ภารกิจประจำวันของพนักงานมาก
- อื่นๆ ระบุ.....

D. ส่วนที่สี่ การลงทุนด้านวิจัยและพัฒนา

D1. การคาดการณ์อนาคตเชิงธุรกิจของหน่วยงาน

- ภาพรวมของบริษัท ขยายตัวรวดเร็ว ขยายตัวปานกลาง เท่าเดิม ลดขนาดการผลิต
- นโยบายของบริษัท (องค์กร) เกี่ยวกับการอบรมความรู้พนักงาน
- ให้ความสำคัญสูง ให้ความสำคัญระดับปานกลาง ให้ความสำคัญน้อย

D2. ในห้าปีที่ผ่านมา มีการพัฒนาเทคโนโลยี ในด้านใด

- ออกผลิตภัณฑ์ตัวใหม่ มี ไม่มี
- ปรับปรุงคุณลักษณะ (ออปชั่น) ในสินค้าหรือบริการ มี ไม่มี
- ซื้อเทคโนโลยีใหม่จากต่างประเทศ มี ไม่มี
- เพิ่มเงินทุนจากต่างประเทศ มี ไม่มี
- ขยายตลาดใหม่ในต่างประเทศ มี ไม่มี
- อื่นๆ ระบุ.....

D3. การพัฒนาตลาด ระบบ IT เพื่อขยายตลาด

- มี คุณลักษณะ..... ไม่มี

D5. หน่วยงานของท่านได้รับสิทธิประโยชน์จากรัฐบาล เรื่องการลดหย่อนภาษีหรือไม่

- ใช้สิทธิ์ ทราบ แต่ยังไม่เคยใช้สิทธิ์ ไม่ทราบ

D5. **ทัศนคติ**ของหน่วยงาน ขอความกรุณาระบุเป็นคะแนน 1 – 10, 10 = เห็นด้วยอย่างยิ่ง 1= ไม่เห็นด้วย

D51 “ธุรกิจไทยมีระดับเทคโนโลยีที่แข่งขันกับนานาชาติได้”

คะแนน 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

D52 “แรงงานไทย มีฝีมือและคุณภาพดี สามารถแข่งขันกับแรงงานในประเทศอื่นๆ”

คะแนน 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

D53 “พนักงาน/แรงงานของบริษัท มีความสามารถปรับตัว/เพิ่มประสิทธิภาพให้องค์กรตามเป้าหมาย”

คะแนน 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

D54 “มาตรการลดหย่อนภาษีของรัฐ มีประสิทธิผลต่อบริษัท/องค์กรเพียงใด”

คะแนน 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

D55 “หลักสูตรอบรมของรัฐที่ไม่เสียค่าใช้จ่าย สอดคล้องกับความต้องการเพียงใด”

คะแนน 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

D55 “โดยหลักการ พนักงานทุกคนควรได้รับการอบรมอย่างน้อยหนึ่งครั้งในรอบ 10 ปี”

คะแนน 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

D56 “หากมีงบประมาณจำกัด พนักงานกลุ่มใดควรจะได้รับฝึกอบรมก่อน”

พนักงานระดับสูง/บริหาร เรียงลำดับ 1 2 3

พนักงานการระดับกลาง เทคนิคเขียน เรียงลำดับ 1 2 3

พนักงานระดับปฏิบัติการ เรียงลำดับ 1 2 3

E. ส่วนที่ห้า สัมภาษณ์บุคคลที่เคยฝ่ายการอบรมอาชีพ 2-3 คนต่อองค์กร

ข้อสังเกตเพิ่มเติม (เชิงคุณภาพ) ระบุ

หัวข้อที่ 1

หัวข้อที่ 2

หัวข้อที่ 3

บทที่ 7

นโยบายสาธารณะเพื่อขยายโอกาสการศึกษาให้คนจน

รายงานในบทนี้เสนอการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะด้านการคลังเพื่อการศึกษา โดยกำหนดเป้าประสงค์ของนโยบายเพื่อขยายโอกาสการศึกษาให้เด็กและเยาวชนในครัวเรือนยากจน ต้องการยกสัดส่วนของคนจนที่จบการศึกษาระดับปริญญาเพิ่มขึ้น โดยเสนอให้ได้รับสิทธิกู้ยืม (กองทุน กยศ) และทุนให้เปล่า เป็นการสร้างแรงจูงใจทางบวก ควบคู่กันเสนอให้มีสถาบันใหม่ทำบทบาทคัดกรองเด็ก/เยาวชนในครัวเรือนยากจนในพื้นที่ ใช้หลักการกระจายอำนาจ กล่าวคือให้มีคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในระดับพื้นที่ (อำเภอ/จังหวัด) นอกเหนือจากการคัดกรองผู้สมัครได้รับการช่วยเหลือ ให้คณะกรรมการทำหน้าที่การประชาสัมพันธ์การเยี่ยมเยียนและนิเทศให้ผู้ปกครองตระหนักถึงคุณค่าของการศึกษา เป็นมาตรการหนึ่งเพื่อจูงใจการลงทุนในเด็กและลดความเหลื่อมล้ำ

การวิเคราะห์บทนี้อิงผลการศึกษาในบทก่อนหน้า ในโอกาสนี้ขอทบทวนผลลัพธ์การศึกษาโดยจับประเด็นสำคัญดังนี้

- การลงทุนในเด็ก พบหลักฐานชัดเจนจากข้อมูลครัวเรือน ว่ามีความเหลื่อมล้ำกันมาก ครัวเรือนยากจนและหัวหน้าครัวเรือนที่มีระดับการศึกษาน้อย (ประถมศึกษา) การลงทุนในเด็กน้อย วัตถุประสงค์ที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน ได้แก่ค่าใช้จ่ายครัวเรือนเกี่ยวกับหนังสือ อุปกรณ์ ค่าเรียนพิเศษ และการให้เวลาเลี้ยงดูเด็ก (เนื่องจากครัวเรือนยากจนต้องทำงาน ล่วงเวลาหรือหารายได้เสริม) ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศสองเท่าตัวโดยประมาณ และต่ำกว่าครัวเรือนร่ำรวย 5-6 เท่าตัว สะท้อนถึงข้อจำกัดด้านทรัพยากรในครัวเรือนกลุ่มนี้
- ความเหลื่อมล้ำของโอกาสการศึกษาระดับอุดมศึกษา ผลการศึกษายืนยันว่า เยาวชนในครัวเรือนยากจนมีโอกาสเข้าเรียนระดับปริญญาติน้อยกว่าร้อยละ 1 เปรียบเทียบกับร้อยละ 35 ในกลุ่มครัวเรือนรวยและร้อยละ 11 ค่าเฉลี่ยของประเทศ
- การอบรมระหว่างการทำงาน (OJT) พบว่า โอกาสของผู้ใช้แรงงานระดับล่าง (ระดับปฏิบัติการ) ต่ำกว่าผู้ใช้แรงงานระดับกลาง (ส่วนใหญ่ทำงานด้านการวางแผนและวิเคราะห์) และผู้ใช้แรงงานระดับสูง (ระดับบริหาร) สะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำของโอกาสพัฒนาตนเองในระหว่างการทำงาน
- อัตราผลตอบแทนการลงทุนด้านการศึกษาในทุกระดับการศึกษามีค่าบวก อยู่ระหว่าง 8 -14% การที่อัตราผลตอบแทนฯ สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยในตลาดยืนยันว่า การลงทุนด้านการศึกษา (ซึ่งภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการอุดหนุน นอกจากนี้มีรายจ่ายการลงทุนของผู้ปกครอง) เป็นการ

ตัดสินใจที่คุ้มค่า นอกจากนี้พบว่าอัตราผลตอบแทนในระดับอุดมศึกษาสูงที่สุด เท่ากับร้อยละ 14 หรือสูงกว่านั้น (ขึ้นอยู่กับสาขาวิชาที่เรียน)

บทวิเคราะห์นี้ต้องการเสนอนโยบายสาธารณะลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ ผ่านกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยตั้งเป้าหมายเพื่อคนจน มาตรการของนโยบาย (policy advocate) ประกอบด้วยสองส่วน มาตรการแรก เสนอให้มีสถาบันใหม่ทำหน้าที่คัดกรองเด็กและเยาวชนในครัวเรือนยากจน คือ คณะอนุกรรมการระดับพื้นที่ (อำเภอ/ตำบล) ภายใต้การกำกับดูแลของกองทุนให้กู้ยืม บทบาทสำคัญ ได้แก่ การคัดกรองเด็กและเยาวชนในครัวเรือนยากจนที่สมควรได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจะได้รับสิทธิ์ดังนี้ หนึ่ง สิทธิการกู้ยืมเงินจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในส่วนของค่าเล่าเรียน สอง สิทธิได้รับทุนให้เปล่าสำหรับค่าใช้จ่ายประจำเดือน นอกจากนี้เสนอให้ทำบทบาทพิเศษและเยี่ยมเยียนผู้ปกครองในครัวเรือนยากจน ให้ข้อมูลสนเทศเพื่อเกิดความตระหนักและเข้าใจคุณค่าการศึกษาและโอกาสในอนาคตของเด็กหากได้รับการศึกษาที่ดีตามศักยภาพของผู้เรียน

หมายเหตุ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจัดสรรเงินทุนให้กู้ยืม ผ่านสถานศึกษา คือ โรงเรียนระดับมัธยมศึกษาส่วนหนึ่ง⁴⁶ และสถาบันอุดมศึกษาอีกส่วนหนึ่ง⁴⁷ (เงินให้กู้ยืมรวมกันประมาณ 30,000 ล้านบาทในแต่ละปี ส่วนใหญ่เป็นการจัดสรรให้ระดับอุดมศึกษา) จุดอ่อนของการจัดสรรผ่านสถาบันอุดมศึกษาคือ สถานศึกษาคือการจัดสรรให้นักศึกษาที่เข้ามาเรียน (ซึ่งส่วนใหญ่มีฐานะไม่ยากจน) ตามเงื่อนไขรายได้ของผู้ปกครอง ไม่เกินอัตราที่กำหนด (เช่น สองแสนบาทต่อปี) อนึ่ง การที่สถาบันอุดมศึกษารับนักศึกษาจากทุกภูมิภาค ย่อมจะเป็นการยากที่จะสืบค้นหานักศึกษาฐานะยากจน สรุปคือสถาบันอุดมศึกษาไม่สามารถทำหน้าที่คัดกรองนิสิตนักศึกษายากจน

ข้อเสนอการปรับปรุงกระบวนการนี้ หมายถึงการใช้แนวคิดการกระจายอำนาจลงไปในระดับพื้นที่ (decentralized actions) และสอดคล้องกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ที่ระบุว่า *institutions matter* เนื่องจาก คณะอนุกรรมการระดับพื้นที่⁴⁸ สามารถทำบทบาทคัดกรองผู้เหมาะสมได้รับทุน เพราะความได้เปรียบเนื่องจากใกล้ชิดและรู้จักผู้ปกครอง/เด็กและเยาวชน ทั้งนี้ในคณะอนุกรรมการระดับพื้นที่ควรประกอบด้วยตัวแทนจากหลายฝ่าย กล่าวคือ โรงเรียน ผู้นำชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการใน

⁴⁶ คณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่หนึ่ง โดยที่การศึกษาระดับมัธยม เป็นการจัดการศึกษาฟรี จึงไม่มีค่าเล่าเรียน

⁴⁷ คณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่สอง วงเงินให้กู้ยืมสำหรับนักศึกษาระดับปริญญาตรีเท่านั้น แบ่งออกเป็นสองส่วน คือ ค่าเล่าเรียนโดยที่กำหนดเพดานสูงตาม แปรผันตามสาขาการศึกษา และค่าใช้จ่ายประจำเดือน

⁴⁸ คณะอนุกรรมการระดับพื้นที่อาจประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหลายฝ่าย อาทิเช่น ครูและผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปราชญ์ชาวบ้าน และผู้นำชุมชน รวมทั้งตัวแทนของส่วนราชการ

ระดับพื้นที่เช่นสถานีนอนามัย การทำงานของคณะกรรมการระดับพื้นที่ (ประชุมหรือการเยี่ยมเยียนครัวเรือนคนยากจน) น่าจะมีค่าบริหารจัดการต่ำ

ผลการคัดกรองคือรายชื่อของเด็กที่สมควรได้รับสิทธิการกู้ยืมจากกองทุน กยศ. ตามหลักเกณฑ์ของ กยศ. และได้รับทุนให้เปล่า (สำหรับค่าใช้จ่ายประจำเดือน) ในส่วนนี้รัฐบาลอาจจะจัดตั้งกองทุนเด็กและเยาวชนด้วยโอกาส โดยจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นรายหัว⁴⁹ มาตรการนี้หมายถึงการให้แต้มต่อสำหรับเด็กและเยาวชนในครัวเรือนยากจน สอดคล้องกับข้อเสนอการจัดสรรความช่วยเหลือของภาครัฐให้ “ตรงเป้าหมายคนยากจน”

ประการที่สอง กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา จัดตั้งคณะกรรมการติดตามประเมินผล หน้าที่หลักคือติดตามวิธีการจัดสรรของอนุกรรมการระดับพื้นที่ที่คัดกรองเด็กด้วยโอกาส และรับทราบความก้าวหน้าของเด็กด้วยโอกาส เพื่อประเมินว่าคณะกรรมการระดับพื้นที่จัดสรรเงินทุนตรงกับกลุ่มประชากรเป้าหมายมากหรือน้อย ทั้งนี้ต้องยอมรับว่าอาจมีความคลาดเคลื่อนของเป้าหมาย (targeting error)⁵⁰ ข้อเสนอให้ทำหน้าที่ติดตามผลการเรียนของผู้ได้รับทุนจากรัฐ เพื่อวัดผลสัมฤทธิ์การเรียนระดับอุดมศึกษาของเยาวชน จัดเก็บข้อมูลเป็นรายคน ซึ่งท้ายที่สุดจะกลายเป็นระบบจัดเก็บต่อเนื่อง (youth panel data)⁵¹ ทั้งนี้มีความคาดหวังว่าเมื่อผู้เรียนสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาจะมีอาชีพ หน้าที่การงาน และรายได้ สามารถหลุดพ้นจากสภาพ

⁴⁹ จากการวิเคราะห์ทางด้านงบประมาณ ในแต่ละปีรัฐบาลได้จัดสรรเงินรายจ่ายประจำปี เพื่อให้กองทุนและเงินหมุนเวียนราว 2 แสนล้านบาท (ตัวเลขปีงบประมาณ 2556 เท่ากับ 214,845 ล้านบาท และปี 2555 เท่ากับ 165,090 ล้านบาท ในบรรดากองทุน 33 กองทุน ปรากฏว่ากองทุนเกี่ยวกับเด็กและเด็กด้วยโอกาส ได้รับเงินอุดหนุนน้อยมาก เปรียบเทียบกับการจัดสรรเงินกองทุนให้กลุ่มประชากรเป้าหมายอื่นๆ อาทิเช่น

- กองทุนพัฒนาบทบาทสตรี 6,360 ล้านบาท
 - กองทุนตั้งตัวได้ 5,000 ล้านบาท
 - กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร 3,000 ล้านบาท
 - กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร 1,142 ล้านบาท
- กองทุนที่เกี่ยวกับเด็ก-นักเรียน-นักศึกษาได้แก่
- กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา 12,000 ล้านบาท
 - กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต 4,800 ล้านบาท
 - กองทุนคุ้มครองเด็ก 34.9 ล้านบาท

หมายเหตุ สำนักงบประมาณ 2555 เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2556

⁵⁰ มีความเป็นไปได้ที่จะเกิดความคลาดเคลื่อนของนโยบาย (targeting error) กล่าวคือ สมควรได้รับการช่วยเหลือ—แต่ความจริงไม่ได้ และ ไม่สมควรได้รับการช่วยเหลือ—แต่ความจริงได้รับ

⁵¹ ฐานข้อมูลนี้จะกลายเป็น Panel data คือมีข้อมูลภาคตัดขวาง ได้แก่เยาวชนในครัวเรือนยากจน จำนวนหลายหมื่นคน และจัดเก็บต่อเนื่องตั้งแต่ระดับมัธยมปลาย จนถึง จบการศึกษามหาวิทยาลัย ติดตามการใช้เงินกู้ กยศ. (15 ปี)

ยากจน การติดตามประเมินผลของชุดนี้สามารถให้ข้อมูลย้อนกลับ (feedback information) ต่อ คณะอนุกรรมการระดับพื้นที่และคณะกรรมการกองทุน กยศ.

7.1 นโยบายสาธารณะ ใครกำหนดนโยบาย และ การตั้งประเด็น

คำถามว่า ใครเป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ (public policy)? มีที่มาและแรงจูงใจอย่างไร? วิธีการผลักดันนโยบายให้เกิดขึ้นมีขั้นตอนและกระบวนการอย่างไร ปัจจุบันวิชานโยบายสาธารณะ (public policy study) มีการเรียนการสอนในมหาวิทยาลัยต่างๆทั่วโลก โดยประมวลองค์ความรู้จากหลายศาสตร์เข้าด้วยกัน เพื่อตอบคำถามเชิงนโยบายที่สาธารณชนสนใจ องค์ความรู้มาจากศาสตร์ต่างๆ เช่น รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์ การจัดการ เศรษฐศาสตร์ ครุศาสตร์ ฯลฯ

หนังสือชื่อ *Understanding Public Policy* โดย Thomas R. Dye เป็นตำราที่แพร่หลาย ได้รับการพิมพ์มาแล้ว 13 ครั้ง ฉบับที่ตีพิมพ์ ค.ศ. 2011 สำรวจมโนทัศน์และทฤษฎีนโยบายสาธารณะ สรุปว่า กระบวนทัศน์ว่าด้วยการผลักดันนโยบายสาธารณะ มาจากหลายแนวคิดดังต่อไปนี้

- **หลักความสมเหตุสมผล (rationalism: policy as maximum social gain)** หมายถึงมาตรการและนโยบายสาธารณะนั้นอิงหลักเหตุผล หมายถึงข้อเสนอโชนโยบายนั้นแสดงว่าการเปลี่ยนแปลงจะทำให้สวัสดิการสังคมสูงขึ้น ส่งผลเพิ่มประสิทธิภาพในระบบเศรษฐกิจ เพิ่มรายได้ให้ประชากร ส่งผลกระทบทางบวกต่ออัตราการเจริญเติบโต
- **หลักการปรับตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไป (incrementalism: policy as variations on the past)** หมายถึง มาตรการและนโยบายนั้นมีอยู่แล้ว ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงาน และมีเหตุผลที่ดีในการสนับสนุนโครงการ จัดสรรงบประมาณให้เพิ่มเติม เพื่อขยายผลการดำเนินการ กิจกรรมที่ดำเนินสอดคล้องกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้ประชาชน
- **ทฤษฎีกลุ่ม (group theory: policy as equilibrium in the group struggle)** หมายถึง มาตรการและนโยบายสาธารณะที่เสนอแนะเป็นความต้องการของประชาชน (อย่างน้อยกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือหลายกลุ่ม) โดยที่กลุ่มผลประโยชน์มีบทบาทสำคัญในการผลักดันนโยบาย เรียกร้องให้รัฐบาล/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ฝ่ายนิติบัญญัติ/หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง อนุมัติโครงการบางกรณีอาจจะต้องตรากฎหมายหรือออกเป็นระเบียบเพื่อให้มีผลบังคับ ตัวอย่างเช่น กลุ่มเกษตรกรต้องการให้รัฐบาลทำหน้าที่ประกันราคาพืชผล รับจำนำพืชผล หรือประกันรายได้
- **ทฤษฎีชนชั้นผู้นำ (elite theory: policy as elite preference)** หมายความว่า ชนชั้นผู้นำมีบทบาทสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์ของประเทศ จัดสรรงบประมาณหรืออนุมัติโครงการลงทุน หมายถึง

เหตุ ทฤษฎีนี้อาจจะเหมาะสมกับสภาพสังคมและการเมืองแบบเผด็จการ หรือที่ไม่เป็นประชาธิปไตยมากนัก

- ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (public choice theory: policy as collective decision making by self-interested individuals) หมายถึง การตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับสินค้าสาธารณะ โดยที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ตัวอย่างสินค้าสาธารณะ เช่น ข้อเสนอการสร้างสนามบินแห่งใหม่ ปรับปรุงระบบรถไฟความเร็วสูง หรือการกักขังเพื่อพัฒนาระบบป้องกันอุทกภัย ในกระบวนการตัดสินใจมีผู้ได้และผู้เสีย มีความพยายามที่จะโน้มน้าวหรือลอบบีการตัดสินใจของรัฐบาล/สภานิติบัญญัติ
- ทฤษฎีเกม (game theory: policy as rational choice in competitive situations) หมายถึง การนำทฤษฎีเกมเป็นกรอบการวิเคราะห์สถานการณ์ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ การลงทุนขนาดใหญ่) โดยที่มีตัวละคร (บุคคลหรือหน่วยงาน) ที่เกี่ยวข้องอย่างน้อยสองฝ่าย (หรือมากกว่านั้น) วิธีการวิเคราะห์แบบเกม คือ คำนึงถึงฝ่ายเสนอ (หรือผู้เปิดเกม) ในขณะเดียวกันคำนึงถึงปฏิกิริยาของอีกฝ่ายหนึ่ง ว่ายอมรับ” หรือ “ไม่ยอมรับข้อเสนอ” จึงเป็นการวิเคราะห์สถานการณ์ที่ไม่แน่นอน มีความเป็นไปได้ที่ข้อเสนอจะได้รับยอมรับทั้งสองฝ่าย ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ร่วมมือ หรือไม่มีข้อตกลง กรณีที่ไม่มีข้อยุติอาจจะมีกระบวนการเจรจาต่อรอง

โทมัส ดาย (Thomas Dye) อธิบายกระบวนการผลิตนโยบายสาธารณะ ว่าประกอบด้วย 6 ขั้นตอน เริ่มจาก ก) การระบุปัญหา (problem identification) หมายถึงการวิเคราะห์ปัญหาเชิงโครงสร้างที่มีความสำคัญต่อประชาชน (structural problems) เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาความไม่เป็นธรรม หรือปัญหาความเหลื่อมล้ำ ความด้อยโอกาสของเด็ก/เยาวชนในครัวเรือนยากจน เหล่านี้เป็น “ปัญหา” ที่สังคมเห็นพ้องว่ามีความสำคัญ ต้องการแก้ไขเยียวยา และวิเคราะห์ว่าจะต้องเปลี่ยนแปลงนโยบาย/มาตรการอย่างไร อาจจะเป็นมาตรการเชิงบวก (ให้แรงจูงใจ) หรือมาตรการเชิงลบ (ข้อห้ามและระเบียบ) ทั้งนี้ในขั้นต้นอาจจะไม่มีรายละเอียดที่ชัดเจน (องค์กร วิธีการ)

ข) การกำหนดวาระของนโยบาย (agenda setting) ต่อจากการระบุปัญหาคือการเสนอแนะแนวทางและมาตรการแก้ไข เช่น นโยบายเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำเพื่อเพิ่มรายได้ให้ผู้ใช้แรงงาน การขยายระบบหลักประกันสังคมให้ครอบคลุมคนทำงานในภาคไม่เป็นทางการ เป็นต้น ทั้งนี้ผู้เสนอนโยบายได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ผลได้ผลเสียต่อส่วนรวม อาจจะมีผู้คัดค้านหรือไม่เห็นด้วย ในกระบวนการมักจะมีขั้นตอนการชี้แจงข้อมูลให้สาธารณชนรับทราบ การรับฟังความคิดเห็นจากฝ่ายต่างๆ และท้ายที่สุดนำไปสู่การตัดสินใจ ในบางกรณีอาจจำเป็นต้องออกกฎหมายหรือจัดตั้งองค์กร/หน่วยงาน

ค) การกำหนดและประกาศนโยบาย (policy formulation) หมายถึง แนวทางการขับเคลื่อนนโยบายหรือแผนงานที่มีความชัดเจน การมีหน่วยงานหรือคณะกรรมการรับผิดชอบตามหลักการที่รัฐบาลกำหนด เช่น

แผนการลงทุกระบบป้องกันอุทกภัย โดยระดมเงินทุน (เงินกู้) การมอบอำนาจจากคณะรัฐมนตรีให้คณะกรรมการ และหน่วยงานสนับสนุน อำนาจและกรอบเวลาการทำงาน

ง) การประกาศนโยบายและกำหนดสถาบันผลักดันนโยบาย (policy legitimization) ตัวอย่างเช่น การจัดตั้งหน่วยงาน/องค์กรเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ราชการ การออกเป็นกฎหมายหรือกฎกระทรวง เพื่อให้หน่วยงานมีอำนาจและความชอบธรรมในการดำเนินการ อาจจะต้องตั้งหน่วยงานสาขา (จังหวัด) มีฐานะเป็นนิติบุคคลทำหน้าที่กำกับติดตามเป็นตัวแทนของรัฐบาล

จ) การปฏิบัติทำตามนโยบาย (policy implementation) หมายถึง การปฏิบัติการ ซึ่งครอบคลุมหน่วยงานกลาง หน่วยงานพื้นที่ รวมถึงระดับชุมชนหมู่บ้าน

ข) การประเมินนโยบาย (policy evaluation) หมายถึง การกำหนดให้มีการประเมินระหว่างดำเนินการ หรือการประเมินภายหลังเหตุการณ์ ซึ่งโดยหลักการทั่วไปหน่วยประเมินกับหน่วยปฏิบัติการควรจะแยกส่วนหรือเป็นอิสระจากกัน

ขั้นตอนการกำหนดวาระ (agenda setting) นับมีความสำคัญอย่างยิ่ง หมายถึงการจัดทำข้อเสนอ นโยบายสาธารณะที่เป็นรูปธรรม พร้อมด้วยเหตุผลและข้อมูลประกอบเพื่อให้สาธารณชนมีความเข้าใจและเห็นคล้อยตาม ข้อมูลสนเทศที่จะสื่อสารควรจะระบุว่า โครงการนี้ให้ผลประโยชน์และช่วยแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างอย่างไร (ในบริบทนี้คือความเหลื่อมล้ำของโอกาสการศึกษา) นโยบายนี้จะดำเนินการอย่างไร ใครเป็นผู้ดำเนินการ มาตรการสนับสนุนเป็นอย่างไร ต้นทุนและงบประมาณที่จะต้องจัดสรร (ซึ่งท้ายที่สุดเป็นภาระของส่วนรวม) เพื่อสร้างความยอมรับ หากประชาชนส่วนใหญ่รับรู้และเข้าใจการเปลี่ยนแปลงย่อมจะเกิดขึ้นได้ง่าย โดยทั่วไปย่อมจะมีผู้เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอสาธารณะ การอภิปรายข้อดีข้อเสีย และเวทีสำหรับแสดงความคิดเห็นและการเรียนรู้เป็นสิ่งจำเป็น เกิด social dialogue ท้ายที่สุดนโยบายสาธารณะมักจะเกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรของส่วนรวม ได้แก่ การจัดสรรงบประมาณ การจัดตั้งสถาบันหรือองค์กร และการจัดเก็บภาษีเพื่อนำมาสนับสนุนกิจกรรม

ในบริบทที่กำลังพิจารณาขณะนี้ คือ การปรับปรุงวิธีการจัดสรรเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา (และทุนให้เปล่า) ในที่นี้ตั้งข้อสมมติว่ารัฐบาลเห็นพ้องด้วยกับกระบวนการจัดสรรในระดับพื้นที่ ตามหลัก “เป้าหมายเพื่อคนจน” โดยมอบอำนาจให้หน่วยงานพื้นที่ คือ คณะอนุกรรมการคัดสรรเด็กด้อยโอกาสระดับพื้นที่ ภายใต้การกำกับของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

ต่อจากนั้นคือการแปลงแนวคิดเป็นเป้าหมายของนโยบายและกิจกรรม เป้าหมาย (เชิงสมมติ) ในขณะนี้คือรัฐบาลเห็นด้วยว่า เด็ก/เยาวชนในครัวเรือนยากจนควรได้รับโอกาสเรียนและจบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา เดิมร้อยละ 1 เป็นร้อยละ 15 ภายในเวลาสิบปี ซึ่งจะต้องแปลงแผนการให้เป็นกิจกรรมที่จะดำเนินการต่อไป

การผลักดันข้อเสนอนี้เป็น “วาระแห่งชาติ” จำเป็นต้องมีหน่วยงานร่วมมือกัน ตั้งแต่ระดับบนคือรัฐบาล กรม ทุกถึงระดับกลางและระดับล่าง การกำหนดวาระแห่งชาติจำเป็นต้องแสดงหลักการและเหตุผลให้นโยบายสาธารณะยอมรับ โดยระบุผลดีต่อสังคม ความความหวังและค้ำค่าต่อการลงทุน ผลลัพธ์อันพึงปรารถนา (คนจนได้รับโอกาสการศึกษาศีติภูมิเพิ่มขึ้น) เป็นโครงการและกิจกรรมดำเนินการที่วัดได้รูปธรรม วัดผลความเปลี่ยนแปลงได้เมื่อเวลาผ่านไป มีหน่วยงานรับผิดชอบและดำเนินการ (คณะอนุกรรมการระดับพื้นที่ คณะกรรมการกองทุน กยศ.) มีหน่วยงานติดตามประเมินผล การรายงานผลต่อหน่วยงานนโยบายและสาธารณชนรับทราบ

การตั้งเป้าหมายนโยบาย (policy targeting) เป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ในตัว หมายความว่ากระบวนการระบุเป้าหมาย ยุทธศาสตร์และเทคนิคการเปลี่ยนแปลง เช่น ครอบคลุมทุกพื้นที่ (universal coverage) ตัวอย่างในอดีตเช่นกองทุนหมู่บ้าน โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค หรือครอบคลุมเฉพาะบางพื้นที่ ดำเนินการแบบนำร่อง

7.2 ข้อเสนอ กองทุนเด็ก/เยาวชนด้วยโอกาสและการคัดกรองผู้ควรได้รับการช่วยเหลือ

การออกแบบนโยบายสาธารณะ ที่มีเป้าหมายลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา ในครั้งนี้โดยมาตรการให้แรงจูงใจกับครัวเรือนยากจน (ซึ่งถือเป็นกลุ่มประชากรเป้าหมาย คือ 4 ล้านครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำที่สุด) หมายเหตุ ครัวเรือนในประเทศไทยเกือบ 20 ล้านครัวเรือน หากจัดลำดับตามรายได้ซึ่งจำแนกออกเป็น 10 กลุ่ม กลุ่ม 1-2 ถือว่าเป็นครัวเรือนยากจน)

เป้าหมายของนโยบาย เยาวชนในวัยเรียนปริญญาตรี (อายุ 18-22 ปี) ในครัวเรือนยากจน ควรได้รับเข้าเรียน/และจบการศึกษาในระดับตติภูมิ (ปริญญาตรี) เพิ่มขึ้นจากเดิมร้อยละ 1 เป็นร้อยละ 15 (หมายเหตุ ค่าพารามิเตอร์ 15% อาจจะเปลี่ยนแปลงหรือประเด็นที่สามารถโต้แย้งกันได้ หมายเหตุ มาตรการนี้กำหนดเป้าหมายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ จึงมิได้กำหนดอย่างสุดโต่งว่า อัตราการเรียนระดับตติภูมิของเด็กยากจนจะต้องเท่ากับเด็กในครัวเรือนรวย) โดยคาดหวังว่า เมื่อจบการศึกษาศีติภูมิเยาวชนในกลุ่มเป้าหมายจะมีอาชีพ การทำงาน และเงินเดือนค่าจ้างสูงขึ้น ลดความยากจนอย่างถาวร ทั้งนี้กำหนดกรอบเวลาดำเนินการ 10 ปี

การมอบอำนาจและจัดองค์การรับผิดชอบ รัฐบาลมอบอำนาจให้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาปรับปรุงวิธีการจัดสรรเงินทุน โดย (ก) ให้มีคณะอนุกรรมการระดับพื้นที่คัดกรองเด็ก/เยาวชนในครัวเรือนยากจนในวัยเรียน (18-22 ปี) เพื่อได้สิทธิการกู้ยืมจาก กยศ. สำหรับค่าเล่าเรียน และได้รับทุนให้เปล่าเป็นค่าใช้จ่ายประจำเดือน ให้อนุกรรมการแสดงหลักฐานข้อมูลตามหลักเกณฑ์ที่ กยศ. กำหนด เช่น ภาพถ่ายบ้าน อาชีพของผู้ปกครอง รายได้ การทำงาน สภาพความด้อยโอกาสเช่นพิการ (ข) เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมสนับสนุน ทั้งนี้จะต้องแก้ไขระเบียบการใช้จ่ายเงินของ อปท. (หมายเหตุ การให้

ทุนการศึกษาเป็นสิ่งที่ทำได้ ไม่ผิดระเบียบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน) (ค) จัดตั้งกองทุนเด็กด้อยโอกาส เป็นกองทุนของภาครัฐ ได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินประจำปี ทำบทบาทสำคัญสองประการ หนึ่ง จัดสรรทุนให้เปล่าแก่ผู้เรียนที่ได้รับการคัดสรรตามข้อ (ก) สอง จัดสรรเงินหรือข้าวของหรืออุปกรณ์การเรียนให้ ครัวเรือนที่ยากจนเพื่อการลงทุนในเด็ก (อายุ 0-14 ปี) มาตรการนี้สอดคล้องกับวิธีปฏิบัติในหลายประเทศที่ เรียกว่า CCT (conditional cash transfer) ⁵²

ระบบติดตามประเมินผล การวิเคราะห์จำแนกเป็นสองส่วน หนึ่ง การตั้งเป้าหมาย (มาตรการลด ช่องว่าง) ที่เชื่อว่า “เป็นไปได้” และ “สมเหตุสมผล” ภายในกรอบเวลาที่กำหนด (ในที่นี้คือ 10 ปี) เนื่องจากการ ปรับตัวทางด้านการศึกษาใช้เวลาหลายปี สอง การวิเคราะห์เชิงสถาบันหรือองค์กร หมายความว่า องค์กรที่ หน้าที่รับผิดชอบนี้ น่าจะมีโครงสร้างการจัดการอย่างไร มีอำนาจหน้าที่เพียงใด และได้รับการสนับสนุน (งบประมาณ) จากแหล่งใด

ข้อเสนอเจาะจง จัดตั้งกองทุนเด็ก/เยาวชนด้อยโอกาส⁵³ กระจายตามพื้นที่ (อำเภอ หมายถึง จำนวน กองทุนๆ เกือบ 1,000 แห่งทั่วประเทศ หากกำหนดระดับ “จังหวัด” หมายถึงมีจำนวน 77 จังหวัด) ข้อเสนออิง หลักการ “กระจายอำนาจการทำงาน” (decentralized actions) ภายใต้ “การกำกับดูแลแบบรวมศูนย์”

⁵² ตัวอย่างประเทศที่ใช้วิธีการ CCT ได้แก่ บังคลาเทศ กัมพูชา เอลซัลวาดอร์ ฮอนดูรัส จาไมกา เม็กซิโก นิคารากัว ปานามา เป็นต้น และมีผู้บันทึกข้อสังเกตความว่า *Interest in and the scope of CCT programs have grown enormously in the last 10 years... Mexico's PROGRESA started with approximately 300,000 beneficiary households in 1997, but now covers 5 million household... Brazil started with municipal Bolsa Escola programs in Brasilia and the municipality Campinas. Those programs led to replication by local governments, followed by formulation of sector-specific federal programs, and then their unification and reform. Today the federal Bolsa Familia program serves 11 million families (46 million people)... In Colombia, the program's initial goal was 400,000 households, but it had expanded to cover 1.5 million beneficiary households by 2007* (Fiszbein and Schady 2009)

⁵³ กองทุนเด็กด้อยโอกาส ความจริงมีการจัดตั้งอยู่แล้วโดยหน่วยงานต่างๆ เช่น มูลนิธิ วัด ชุมชน แม้แต่บริษัทธุรกิจที่ต้องการ ทำบทบาท CSR (corporate social responsibility) จากการสืบค้นผ่าน www.google.com พบว่ามีกองทุนเด็กด้อยโอกาส จำนวนมาก แต่เกือบทั้งหมดดำเนินการเฉพาะพื้นที่ เฉพาะกลุ่ม เป็นโครงการนำร่อง ไม่ได้ดำเนินการทั่วประเทศ จำนวนเด็กที่ ได้รับการช่วยเหลือ/สนับสนุนแตกต่างกันไป เนื่องจากจำนวนเด็กด้อยโอกาสมีมาก และความเหลื่อมล้ำของโอกาสเป็นเรื่อง สำคัญ จึงเสนอว่า ควรจะมีกองทุนเด็ก/เยาวชนด้อยโอกาส ดำเนินการระดับชาติ เต็มพื้นที่ โดยมีระบบคัดกรอง เป็นการ ทำงานพื้นที่ (อำเภอ จำนวนหนึ่งพันแห่งโดยประมาณ) ภายใต้ระบบกำกับแบบรวมศูนย์ หมายเหตุ การตั้งกองทุนที่มี ลักษณะคล้ายคลึงกันคือ กองทุนสุขภาพตำบล มีจำนวนมากกว่า 7,000 แห่งในปัจจุบัน โดยได้รับเงินสนับสนุน 2-3 ส่วน จาก สำนักงานหลักประกันสุขภาพส่วนหนึ่ง เป็นรายหัว (40 บาทต่อคน) เป็นประจำทุกปี และเงินอุดหนุนจากเทศบาล องค์การ บริหารส่วนตำบล ตามหลักเกณฑ์ นอกจากนี้มีเงินทุนสมทบจากภายในชุมชน (บางแห่ง) มีระบบกำกับติดตามแบบรวมศูนย์ จัดเก็บข้อมูลการใช้จ่ายของกองทุน จำแนกตามกิจกรรมที่ดำเนินการ และตามกลุ่มประชากรเป้าหมาย (เด็ก ผู้ใหญ่ สูงอายุ)

(*centralized monitoring*) สามารถวิเคราะห์ด้านการคลังและงบประมาณ หมายถึง การคำนวณภาระทางการคลัง พร้อมกับการประเมินว่าอยู่ในวิสัยที่เป็นไปได้ ไม่ก่อให้เกิดปัญหาขาดวินัยทางการคลัง หรือความไม่ยั่งยืนในภายภาคหน้า

เพื่อความชัดเจนขอแสดงแผนภูมิที่ 7.1 พร้อมกับอธิบายเหตุผลประกอบ ดังนี้

แผนภูมิที่ 7.1

ข้อเสนอเชิงสถาบัน “กองทุนเด็ก/เยาวชนด้วยโอกาส” และระบบกำกับติดตาม

ประชากรกลุ่มเป้าหมาย

ครัวเรือนยากจน

ครัวเรือนไม่ยากจน

- เด็กด้วยโอกาส (0-14 ปี)
- เยาวชนที่ผลการเรียนดีแต่ขาดโอกาส

ระบบสถาบัน/องค์กรและการกำกับดูแล

- กองทุนเด็ก/เยาวชนด้วยโอกาส ระดับพื้นที่ (อำเภอ)

หน่วยงานกำกับ

คณะกรรมการกำกับนโยบายเพิ่มพลังคนจน/ด้วยโอกาส

โครงสร้างองค์กรที่มีอยู่แล้ว

กองทุน กยศ.

- ทุนให้เปล่า (มีอยู่ในกฎหมายของ กยศ. แต่ไม่เคยดำเนินการ)
- เงินกู้ค่าเล่าเรียน
- เงินกู้สำหรับค่าใช้จ่ายประจำเดือน

งบประมาณแผ่นดินประจำปี ประมาณ 3-4 หมื่นล้านบาท

ให้แก่นักเรียนมัธยม และนักศึกษาปริญญาตรีในสถาบันอุดมศึกษา

กองทุน กวอ. (เป็นกองทุนจัดตั้งในปี 2549 มีนักศึกษากู้ยืมหนึ่งรุ่น แต่ถูกระงับหลังดำเนินการได้หนึ่งปี แต่ยังคงดำเนินการให้กู้และรับชำระคืนตามเงื่อนไขรายได้เกินกว่าเกณฑ์)

- ทุนให้เปล่า
- ทุน กวอ. ซึ่งมีเงื่อนไขชำระคืน เมื่อรายได้หลังจบการศึกษา สูงกว่า เกณฑ์ที่กำหนด

ภาระทางการคลัง

กยศ. การให้กู้ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 1 เงื่อนไขผ่อนปรน (ระยะปลอดหนี้สองปี) หนี้ค้างชำระ

กวอ. การชำระคืนสำหรับผู้จบและรายได้เกิน 15,000 บาทต่อเดือน

ไม่ต้องชำระคืนหากรายได้น้อยกว่าเกณฑ์

การวิเคราะห์เป้าหมายของนโยบาย

ข้อมูลจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องประมาณการได้ว่า เด็กด้อยโอกาส มีจำนวนอย่างน้อย 2 ล้านคน⁵⁴ กระจายอยู่ทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม บางหน่วยงานประมาณการว่าจำนวนเด็กด้อยโอกาสอาจจะสูงถึง 5 ล้านคน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับคำนิยามของความด้อยโอกาส เกณฑ์และเครื่องชี้วัดแบบใด ตัวอย่างเช่น ก) เด็กในวัย 6-14 ปีที่ไม่ได้เข้าเรียน ไม่ว่าจะจัดโดยสถานศึกษาหรือการเรียนตามอัธยาศัย ถือเป็นเด็กด้อยโอกาส ข) เด็กที่ลาออกกลางคัน ค) เด็กในครัวเรือนที่ทำงานเร่ร่อน ไม่เป็นหลักเป็นฐาน เช่น กลุ่มแรงงานก่อสร้าง เป็นต้น ง) เด็กไร้สัญชาติ จ) เด็กพิการทางร่างกายและทางจิต ฉ) เด็กในครัวเรือนยากจน

นโยบายสาธารณะที่จะนำเสนอในโอกาสนี้ แบ่งออกเป็นสองส่วน ส่วนแรก มาตรการสนับสนุนให้ผู้ปกครองในครัวเรือนยากจนเพิ่มการลงทุนในเด็ก (กลุ่มอายุ 6-14 ปี) ส่วนที่สอง การให้ทุนกู้ยืมและทุนให้เปล่าสำหรับเยาวชนในครัวเรือนยากจน (กลุ่มอายุ 18-22 ปี วิทยาลัยศึกษา)

มาตรการสนับสนุนให้ผู้ปกครองเพิ่มการลงทุนในเด็ก (กลุ่มอายุ 6-14 ปี)

- ก) ข้อสมมติ เด็กในวัย 6-14 ปี และตกในสภาพด้อยโอกาสการศึกษา จำนวน 2 ล้านคน กระจายในจังหวัดต่างๆทั่วประเทศ
- ข) เด็กควรได้รับการสนับสนุนด้านหนังสือ อุปกรณ์การเรียนรู้ อาหารเสริม การเยี่ยมเยียนถึงบ้านและให้คำปรึกษาและแนะนำผู้ปกครอง
- ค) กองทุนเด็กและเยาวชนด้อยโอกาส เป็นสถาบันที่ทำงานระดับอำเภอ และ ตำบล
- ง) มาตรการด้านงบประมาณ การจัดสรรทุนให้เปล่า เป็นรายเดือนหรือรายสามเดือนให้ครอบครัวกลุ่มเป้าหมาย การบริหารจัดการโดยกองทุนเด็ก/เยาวชนด้อยโอกาส ร่วมสนับสนุนโดยเทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล โรงเรียนและครู ผู้ทรงคุณวุฒิ 200 บาทต่อเดือน หมายเหตุ จากผลการศึกษาในบทที่ 3 ใช้จ่ายการศึกษาของครัวเรือนเฉลี่ยเท่ากับ 350 บาทต่อเดือน เปรียบเทียบกับครัวเรือนยากจนลงทุนในเด็กเพียง 89 บาทต่อเดือน (สำหรับ decile 1) และเท่ากับ 125 บาทต่อเดือน (สำหรับ decile 2) จึงเสนอมาตรการลดช่องว่าง โดยจัดสรรเงินให้เปล่าแก่ครอบครัวที่มีเด็กวัย 6-14 ปี และมีฐานะยากจน ทั้งนี้คณะกรรมการกองทุนเด็ก/เยาวชนด้อยโอกาส เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ มูลค่าการช่วยเหลือ 200 บาทต่อเดือน หรือ 2,400 บาทต่อปีต่อคน

⁵⁴ ตามประมาณการของกระทรวงศึกษา รายงานว่า ในปี 2552 มีเด็กด้อยโอกาส 3.18 ล้านคน อย่างไรก็ตามในบริบทนี้จะจำกัดขอบเขตเฉพาะความด้อยโอกาสด้านการศึกษาเท่านั้น ไม่รวมเด็กพิการหรือทุพพลภาพ

- จ) ส่วนที่สอง ค่าตอบแทนบุคลากรทางการศึกษา เพื่อการนิเทศเด็กและผู้ปกครอง เป็นรายหัว เช่น หัวละ 1 พันบาทต่อคนต่อปี 2 ล้านคน x 1,000 บาท เท่ากับ 2,000 ล้านบาท
- ข) ต้นทุนทางการคลังและงบประมาณ จัดสรรเงินอุดหนุน (แบบให้เปล่า) ส่วนแรก $2 \times 2,400 = 4,800$ ล้านบาท สำหรับครัวเรือนยากจนประมาณ 2 ล้านครัวเรือน ส่วนที่สอง การอุดหนุนเป็นค่าตอบแทนพิเศษให้เจ้าหน้าที่ศึกษานิเทศน์ตามที่คณะกรรมการกองทุนเด็กและเยาวชนด้วยโอกาสเป็นผู้คัดเลือก จำนวนตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ โดยอุดหนุนแบบเหมาจ่ายรายหัว (เด็ก) $= 2 \times 1000 = 2,000$ ล้านบาท รวมทั้งสองส่วน 6,800 ล้านบาท
- ข) เสนอให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล อบต. และ อบจ.) ร่วมจ่าย ตัวอย่างการทำงานกองทุนที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน คือ กองทุนสุขภาพตำบล โดยได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) จัดสรรเงินอุดหนุนรายหัว (ประชากร) จำนวนหนึ่ง (40 บาทต่อหัวต่อปี) พร้อมกับเชิญชวนให้เทศบาล/อบต. โดยจ่ายเงินอุดหนุนสมทบตามเงื่อนไข (ตามฐานะการคลังของ อบต.) รวมทั้งเงินบริจาคหรือเงินสมทบจากประชาคม⁵⁵ กองทุนสุขภาพข้อเสนอในที่นี้คือ รัฐบาลให้การอุดหนุนร้อยละ 70 และ อบต. ร่วมจ่ายร้อยละ 30 ซึ่งเชื่อว่าเป็นเกณฑ์ที่ยอมรับได้⁵⁶ ดังนั้น ภาระการอุดหนุนจากงบประมาณของรัฐบาลเท่ากับ $0.7 \times 6,800 = 4,760$ ล้านบาท และเป็นภาระการงบประมาณของ อบต. รวมกัน $0.3 \times 6,800 = 2,040$ ล้านบาท

กรณีเยาวชน (อายุ 18-22 ปี วัยเรียนปริญญาตรี)

- ก) จำนวนครัวเรือนในประเทศไทยประกอบด้วย 19.6 ล้านครัวเรือน (อนุมานจากผลสำรวจครัวเรือน SES2552, โดยใช้ค่า sampling weight = 446.6)
- ข) การคัดกรองกลุ่มเป้าหมายคนจน (ขั้นรายได้ 1-2 หรือร้อยละ 20) เท่ากับ 3.92 ล้านครัวเรือน
- ค) สัดส่วนครัวเรือนที่มีบุตรเท่ากับ 87.3%
- ง) สัดส่วนบุตรที่มีอายุระหว่าง 18-22 ปี (คือผู้อยู่ในวัยเรียนระดับปริญญาตรี) เท่ากับ 13.3%
- จ) ความน่าจะเป็นของการมีบุตรในวัยเรียนระดับปริญญาตรี เท่ากับ 11.6% เป็นจำนวน 0.45 ล้านคน

⁵⁵ ทุกรายงานวิจัยประเมินผลกองทุนสุขภาพตำบล ดำเนินการโดยศูนย์บริการวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

⁵⁶ หมายเหตุ ยกเว้นกฎหมายรายได้ท้องถิ่น (ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ยกเว้นการแบ่งภาษี (tax assignment) เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสุรา ภาษียาสูบ และภาษีสรรพสามิต อื่นๆ เสนอสูตร 70:30 หมายถึง ร้อยละ 70 เป็นรายได้ของรัฐบาล 30% เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- ฉ) เป้าหมายของนโยบายลดความเหลื่อมล้ำในครั้งนี่คือการช่วยเหลือครัวเรือนยากจน โดยสนับสนุนให้เยาวชนเข้าเรียนและจบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ระดับปริญญาตรีเป็นอย่างน้อยร้อยละ 15 คำนวณออกมาเป็นจำนวนคนเท่ากับ 0.068 ล้านคน (68,208 คน โดยได้รับทุนให้เปล่าและสิทธิการกู้ยืมจากกองทุน กยศ. ในปีแรกเท่ากับ 17,052 คน และเพิ่มขึ้นในจำนวนเดียวต่อไปอีกสามปีต่อมา⁵⁷)
- ช) ให้คณะกรรมการกองทุนเด็ก/เยาวชนโดยโอกาสระดับพื้นที่ ทำหน้าคัดกรองผู้มีสิทธิ์ได้รับความช่วยเหลือ โดยจัดสรรทุนให้เปล่า (ค่าใช้จ่ายประจำเดือน 12 เดือนในหนึ่งปี เดือนละ 2,500 บาท เท่ากับ 30,000 บาทต่อปี⁵⁸)
- ซ) โครงการนี้จะดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป เริ่มในปีที่หนึ่ง สมมติเท่ากับ $\frac{1}{4}$ ของ 68,208 คน = 17,052 คน⁵⁹ โดยกันเงินทุนให้กู้ยืม กยศ. และ จัดสรรทุนให้เปล่าสำหรับกลุ่มเป้าหมาย (เยาวชนครัวเรือนยากจน) สัดส่วนของโควตาที่กันไว้สำหรับผู้ได้สิทธิ์นี้เท่ากับร้อยละ 5.9 ของผู้กู้รายใหม่ (17,052 เทียบกับ 290,741 คน)
- ด) คำนวณเป็นภาระทางการคลังของภาครัฐ ในส่วนทุนให้เปล่าสำหรับเยาวชนยากจนเท่ากับ 525 ล้านบาทในปีแรก และจะเพิ่มขึ้นรวมเป็นมูลค่าเงินเท่ากับ 2,100 ล้านบาทเมื่อดำเนินการครบสี่ปี

การอภิปรายผล ข้อเสนอมาตรการลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา ความจริงไม่ใช่เรื่องใหม่เมื่อทบทวนเอกสารและวรรณกรรม พบว่า เอกสารเผยแพร่ของคณะกรรมการนโยบายปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง 2553 ชื่อว่า นโยบายและยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาด้านการเพิ่มโอกาสทาง

⁵⁷ เป้าหมายร้อยละ 15 ไม่ได้ถือว่าเป็นข้อยุติเด็ดขาด สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสม (evolving target) และเป้าหมายจำนวนคนย่อมจะต้องแปรเปลี่ยนตามช่วงเวลา

⁵⁸ ในการสมมติตัวเลขนี้ ผู้เขียนได้อิงกับวิธีการของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา กยศ. ให้เงินกู้โดยจำแนกออกเป็นสองส่วน หนึ่ง ค่าเล่าเรียนและรายจ่ายต่อเนื่องเกี่ยวกับการศึกษา ซึ่งจำแนกตามสาขาวิชาเรียน เช่น สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ แพทย์ศาสตร์ สอง ค่าใช้จ่ายประจำเดือน โดยกำหนดเพดานเท่ากับ 2,400 บาทต่อเดือน อย่างไรก็ตามผู้เขียนมีความเห็นว่า ตัวเลข 2,400 บาทต่อเดือน น่าจะต่ำเกินไปและไม่พอเพียงในสภาพเป็นจริง จึงขอปรับปรุงให้เป็น 2,500 บาทต่อเดือน

⁵⁹ ในแต่ละปี กยศ. กำหนดโควตาจำนวนผู้กู้ใหม่ซึ่งจะจัดสรรให้สถาบันอุดมศึกษาตามสูตรที่กำหนด ตามบทสัมภาษณ์ในสื่อมวลชน โดย นพ.ธาดา มาร์ติน ผู้จัดการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ความว่า “กยศ. ได้เห็นชอบการจัดสรรวงเงินและหลักเกณฑ์การให้กู้ยืมปีการศึกษา 2554 ซึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณทั้งสิ้น 42,760 ล้านบาท มีเป้าหมายให้ผู้กู้ยืมจำนวน 997,393 คน แบ่งเป็นผู้กู้รายเก่า 706,052 คน และผู้กู้รายใหม่ 290,741 คน ทางกองทุน กยศ. จะเปิดให้ลงทะเบียนยื่นกู้ผ่านระบบ e-studentloan ตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์เป็นต้นไป”

การศึกษาและเรียนรู้ของคนไทย เผยแพร่โดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ได้จัดทำข้อเสนอแนะทางลดความเหลื่อมล้ำก่อนหน้าแล้ว

ขออ้างอิงข้อความบางตอนประกอบดังต่อไปนี้

การอุดมศึกษา หน้า 25

- ก) กำหนดนโยบายให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีชื่อเสียงทั้งในกรุงเทพมหานคร และจังหวัดขนาดใหญ่ จัดสรรที่เรียนพิเศษ โดยไม่ต้องมีการสอบแข่งขัน พร้อมทั้งจัดสรรทุนการศึกษาให้แก่ผู้เรียนที่ด้อยโอกาสประเภทต่างๆ ในทุกภูมิภาค
- ข) สนับสนุนให้วิทยาลัยชุมชนสามารถรองรับความต้องการของผู้ด้อยโอกาส และผู้มีความต้องการพิเศษมากขึ้น
- ค) ให้สำนักงานประมาณจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้น ให้แก่สถาบันอุดมศึกษาที่ผู้เรียนส่วนใหญ่มีฐานะยากจนและอยู่ในชนบท เพื่อพัฒนาให้เป็นสถาบันการศึกษาที่มีคุณภาพและมาตรฐานสูง เพื่อให้เกิดความเสมอภาคและความเป็นธรรมทางการศึกษาสำหรับผู้ด้อยโอกาส

กลุ่มผู้ด้อยโอกาส

- ก) จัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมและประสานการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสระดับจังหวัด ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำหน้าที่ประสานและส่งเสริมการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสทุกคน ให้ได้รับสิทธิและโอกาสทางการศึกษาจากทุกหน่วยงานอย่างเต็มศักยภาพทุกด้าน
- ข) จัดให้มีระบบสนับสนุนให้เด็กด้อยโอกาสสามารถเข้าถึงการศึกษาทุกระดับ รวมถึงการอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่แรกเข้าเรียนปฐมวัย

อนึ่ง เพื่อทบทวนเจตนารมณ์ของการจัดระบบทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา ภายใต้บทบัญญัติที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พบว่ามีหลักการและแนวคิดที่สอดคล้องกัน ขออ้างอิงหลักการสำคัญ ได้แก่

- **หลักความเสมอภาคและเป็นธรรม** ภายใต้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด รัฐควรจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดหนุนผู้เรียนให้แตกต่างกันตามฐานะของผู้เรียน เพื่อสร้างความเท่าเทียมกันในการได้รับโอกาสทางการศึกษา โดยให้ความสำคัญกับผู้เรียนที่ด้อยโอกาสและคนจน

- หลักการมีส่วนร่วมจากทุกส่วนของสังคม ทุกส่วนของสังคมจำเป็นต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อให้เกิดการระดมทรัพยากรจากทั้งสังคมในการจัดบริการการศึกษาที่มีคุณภาพและสนองตอบความต้องการของผู้เรียน
- หลักประโยชน์ที่ได้รับ และหลักความสามารถในการจ่าย
- หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- หลักเสรีภาพในการเลือก

7.3 การพัฒนาข้อมูลสนเทศและระบบกำกับติดตาม

ดังอธิบายในตอนต้นว่า คณะวิจัยใช้หลักการ “กระจายอำนาจการทำงานให้แก่หน่วยงานพื้นที่” (decentralized actions) ควบคู่กับระบบกำกับติดตามแบบรวมศูนย์ (centralized monitoring) เป็นโมโนทัศน์หลักในการออกแบบนโยบายสาธารณะ

ในส่วนนี้ขอขยายความบทบาทของคณะกรรมการกำกับติดตามนโยบายเพิ่มโอกาสการศึกษาให้คนจน ซึ่งจะติดตาม-ประเมินผล-ควบคู่กับการวิจัย⁶⁰ เพื่อการนี้จำเป็นต้องพัฒนาระบบข้อมูลสนเทศ ที่สามารถระบุข้อมูลเด็ก/เยาวชนเป็นรายคน โดยดำเนินแบบต่อเนื่องทุกๆปี ซึ่งจะกลายเป็นฐานข้อมูล longitudinal data ในท้ายที่สุด และให้ทำงานวิจัยว่า มาตรการคัดกรองเด็ก/เยาวชนที่ดำเนินการในระดับพื้นที่เกือบหนึ่งพันแห่งนั้น สอดคล้องกับเป้าหมายคนจนในภาคปฏิบัติหรือไม่ เนื่องจากความคลาดเคลื่อนของการกำหนดเป้าประสงค์ (targeting errors) มีโอกาสเกิดขึ้นได้ หมายถึง ก) กรณีที่ไม่สมควรได้รับการช่วยเหลือ แต่ว่าได้รับทุน ข) กรณีที่สมควรได้รับทุนและความช่วยเหลือแต่ที่ไม่ได้รับทุน นอกจากนี้ติดตามว่าการเรียนตั้งแต่ระดับมัธยมปลายถึงอุดมศึกษาของผู้รับทุน บรรลุเป้าประสงค์ คือสามารถจบปริญญาตรีได้ในเวลาที่กำหนด และมีงานทำ

⁶⁰ หัวข้อการวิจัยสำคัญ คือ ติดตามความก้าวหน้าของเยาวชนในครัวเรือนยากจน เมื่อเข้าเรียนในสถาบันอุดมศึกษาชั้นปีหนึ่ง สอง สาม สี่ มีผลการเรียนอย่างไร? สัดส่วนการลาออกกลางคันหรือไม่จบการศึกษาตามเป้าหมายอย่างน้อยเพียงใด จนกระทั่งจบแล้วมีงานทำ อาชีพ เงินเดือนค่าจ้างเท่าใด

บทที่ 8 การปรับตัวของสถานศึกษา

ในบทนี้เสนอการวิเคราะห์การปรับตัวของสถานศึกษา โดยจำแนกออกเป็นสองระดับ คือ สถานศึกษาระดับพื้นฐาน (ประถมศึกษาและมัธยมศึกษา) และสถานศึกษาระดับตติยภูมิ เนื่องจากสภาพปัญหาแตกต่างกัน ระบบการบริหารจัดการที่มีคุณลักษณะแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม สถานศึกษาทั้งสองระดับจำเป็นต้องปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อม จากสาเหตุปัจจัยภายนอกและภายในองค์กร อาทิเช่น โครงสร้างประชากรวัยเด็กลดลง ช้อวิจารณ์และความห่วงใยของสังคมต่อคุณภาพนักเรียนนักศึกษาไทยที่มีแนวโน้มตกต่ำ อัตราการไม่มีงานทำของบัณฑิตใหม่ ความตื่นตัวของสถาบันอุดมศึกษาเพื่อติดอันดับการจัดลำดับมหาวิทยาลัยโลกหรือทวีปเอเชีย และการเตรียมการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

8.1 การปรับตัวของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

การศึกษาขั้นพื้นฐานของไทยเป็นระบบจัดการขนาดใหญ่ ที่มีจำนวนสถานศึกษามากกว่า 3 หมื่นแห่ง ประกอบด้วยจำนวนครู อาจารย์กว่า 6 แสนคนทั่วประเทศ⁶¹ ภายใต้ระบบแบบรวมศูนย์อำนาจ กล่าวคือ อำนาจการกำหนดนโยบาย หลักสูตร การจัดสรรงบประมาณและอัตรากำลัง ฯลฯ อยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงศึกษาธิการและการกำกับของรัฐบาล (ฝ่ายการเมือง) อย่างไรก็ตามมีความเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างอันเป็นสาเหตุทำให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานจำเป็นต้องปรับตัว ดังจะวิเคราะห์ต่อไป

ปัญหาเชิงโครงสร้างของการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งทำให้เกิดความจำเป็นต้องปรับตัว สรุปได้ว่ามี 6 ประการ ประการแรก ความต้องการของผู้เรียน (ระดับพื้นฐาน) มีแนวโน้มลดลงอันสืบเนื่องจากการโครงสร้างประชากรเปลี่ยนแปลง กล่าวคือสัดส่วนของประชากรวัยเด็กลดลง ตัวเลขสถิติในตารางที่ 8.1 บ่งชี้ชัดว่าจำนวนผู้เรียนในสถานศึกษาของรัฐมีอัตราการลดลงร้อยละ 1.35% ต่อปี สำหรับสถานศึกษาเอกชนอัตราการลดลงเท่ากับ 0.13% ต่อปี อนึ่ง เป็นน่าสังเกตว่าอัตราการลดลงค่อนข้างชัดเจนในระดับก่อน/ประถมศึกษา สำหรับระดับมัธยมต้นและมัธยมปลายนั้นอัตราการลดลงน้อยกว่าหรือแม้แต่เพิ่มขึ้น

ประการที่สอง ปัญหาของสถานศึกษาขนาดเล็กและชนบทห่างไกล นับว่ารุนแรงทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ สิ่งชี้วัดได้ชัดเจนคือจำนวนนักเรียนลดลง ซึ่งเป็นปัญหารุนแรงสำหรับโรงเรียนในเขตชนบทห่างไกล

⁶¹ จากสถิติในปี พ.ศ. 2552 จำนวนสถานศึกษาที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการเท่ากับ 36,039 แห่ง ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร 1,054 แห่ง ส่วนที่เหลือ 34,985 แห่งตั้งอยู่นอกเขต กทม. มีจำนวนครู/อาจารย์รวมกัน 622,764 คน ทำงานในเขต กทม. 68,091 คน และนอกเขตกรุงเทพฯ จำนวน 554,673 คน นอกจากนี้มีสถานศึกษาที่ไม่ได้สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ 2,308 แห่ง ในจำนวนนี้มีครู/อาจารย์ 60,943 คน

สาเหตุส่วนหนึ่งเป็นเพราะนโยบายขยายโอกาสการศึกษาในอดีต ทำให้มีความจำเป็นต้องสร้างโรงเรียนขนาดเล็กจำนวนมาก (เช่น โรงเรียนสังกัดตำรวจชายแดน เพื่อให้เด็กชาวเขาได้โอกาสการเรียน การบรรจุครูอย่างไม่พอเพียงหรือขาดแคลน ทั้งนี้หลักเกณฑ์กำหนดอัตรากำลังที่ใช้ภายในกระทรวง ทำให้โรงเรียนขนาดเล็กไม่สามารถมีครูจำนวนมาก อนึ่ง ครูที่สมัครใจทำงานในพื้นที่ห่างไกลมีจำนวนน้อย ภายใต้ความจำกัดเช่นนี้ครูที่บรรจุอยู่ในโรงเรียนขนาดเล็ก ต้องรับผิดชอบการสอนในสาขาที่ไม่มีความชำนาญการ) เป็นสาเหตุส่วนหนึ่งของปัญหาคุณภาพตามมา จากผลทดสอบระดับชาติ สรุปได้ว่า คะแนนเฉลี่ยของนักเรียนในกลุ่มโรงเรียนขนาดเล็ก ต่ำกว่าในโรงเรียนขนาดใหญ่อย่างชัดเจน นอกจากนี้ผลการประเมินผลโดยหน่วยงานประเมินกลาง ยืนยันว่าประมาณหนึ่งในสามของสถานศึกษาไม่สามารถจัดการศึกษาได้ตามมาตรฐาน ในจำนวนนี้เป็นโรงเรียนขนาดเล็กจำนวนมาก อนึ่ง เมื่อวิเคราะห์มุมมองเศรษฐศาสตร์และการจัดการ พบว่าสถานศึกษาจำนวนมากประสบปัญหา “การไม่ประหยัดจากขนาด” (diseconomies of scale) และต้นทุนต่อหน่วยสูงเกินไป

ปัญหาเช่นนี้ดำรงอยู่เป็นเวลานาน เพราะอยู่นอกเหนือการตัดสินใจของผู้บริหารระดับโรงเรียน การเปลี่ยนแปลง (เช่น การยุบหรือควบรวมสถานศึกษา) จำเป็นต้องริเริ่มและดำเนินการโดยผู้บริหารระดับกระทรวงและฝ่ายการเมือง ดังจะวิเคราะห์ต่อไป

ตารางที่ 8.1 สถิติจำนวนนักเรียนระดับพื้นฐาน พ.ศ. 2549-2552

ระดับการศึกษา	ปีการศึกษา 2549		ปีการศึกษา 2550		ปีการศึกษา 2551		ปีการศึกษา 2552	
	รัฐบาล	เอกชน	รัฐบาล	เอกชน	รัฐบาล	เอกชน	รัฐบาล	เอกชน
รวมทั้งสิ้น	9,888,034	2,231,516	9,770,777	2,281,183	9,618,367	2,291,763	9,491,534	2,222,835
ก่อนประถมศึกษา	1,253,485	518,513	1,232,088	526,485	1,232,973	537,413	1,247,526	532,548
ประถมศึกษา	4,705,810	990,662	4,562,655	1,001,969	4,384,613	985,933	4,200,838	937,637
มัธยมศึกษาตอนต้น	2,454,861	327,220	2,437,902	344,932	2,438,127	356,091	2,440,325	351,961
มัธยมศึกษาตอนปลาย	1,473,878	395,121	1,538,132	407,797	1,562,654	412,326	1,602,845	400,689

ที่มาของข้อมูล กระทรวงศึกษาธิการ จากเว็บไซต์เผยแพร่ข้อมูลจำนวนนักเรียนศึกษา

จากตารางที่ 8-1 สามารถคำนวณเป็นอัตราการเปลี่ยนแปลงจำนวนผู้เรียน (ต่อปี)⁶² ได้ดังนี้

	รัฐบาล	เอกชน
● จำนวนผู้เรียนรวม	-1.35%	-0.13%
○ ก่อนประถมศึกษา	-0.16%	0.89%
○ ประถมศึกษา	-3.71%	-1.82%
○ มัธยมศึกษาตอนต้น	-0.20%	2.46%
○ มัธยมศึกษาตอนปลาย	2.84%	0.47%

ประการที่สาม ถึงแม้มีความตระหนักในกลุ่มผู้บริหารด้านการศึกษาว่าประสบปัญหาอุปทานส่วนเกิน (ของการจัดการศึกษาในพื้นที่ชนบทห่างไกล) และอาจจะมีความจำเป็นต้องยุบหรือควบรวมสถานศึกษาเพื่อความประหยัด และเพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาควบคู่กันไป แต่ว่าการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงนั้นยิ่งใหญ่เกินกว่าความสามารถของผู้บริหารโรงเรียน จำเป็นต้องดำเนินการในระดับชาติ หมายถึง การตัดสินใจของฝ่ายการเมืองและผู้บริหารระดับสูงของกระทรวง/กรม จึงมีความล่าช้าและความไม่แน่ใจในกระบวนการตัดสินใจทางฝ่ายการเมืองนั้นมีความจำเป็นต้องรับฟังความเห็นของผู้ปกครองนักเรียน ซึ่งผู้ปกครองมักไม่เห็นด้วยและแสดงการคัดค้าน เพราะต้องการให้เด็กเข้าเรียนในสถานศึกษาใกล้บ้าน หากยุบหรือควบรวมโรงเรียนย่อมทำให้ระยะการเดินทางจากบ้านถึงโรงเรียนเพิ่มขึ้น เป็นต้นทุนและภาระของผู้ปกครอง (โดยเฉพาะในชนบทห่างไกล คริวเรือนส่วนใหญ่มีรายได้น้อย) หนึ่ง มาตรการควบรวมสถานศึกษา ย่อมส่งผลกระทบต่อครูและผู้บริหารโรงเรียนด้วยเช่นกัน โดยมีฝ่ายเห็นด้วยและฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย เป็นหัวข้อละเอียดอ่อนที่ควรจะมีการค้นคว้าเพิ่มเติม

ประการที่สี่ แนวทางการปรับตัวที่พอจะเป็นไปได้ คือ การถ่ายโอนสถานศึกษาไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่ แต่ทว่าข้อเสนอนี้มีความซับซ้อนและยุ่งยากเช่นเดียวกัน เนื่องจากไม่ได้อยู่อยู่กับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จะต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยถ่ายโอนและหน่วยงานรับการถ่ายโอน อปท. จำนวนหนึ่งมีความพร้อมและความเต็มใจที่จะรับถ่ายโอน อย่างไรก็ตาม อปท. อีกจำนวนมากไม่มีความพร้อมทางการเงินและไม่เห็นว่าจำเป็นที่จะดำเนินการเช่นนั้น

ประการที่ห้า การปรับตัวของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับโรงเรียนขนาดเล็ก) ในสภาพเป็นจริงจึงเกิดขึ้นอย่างไม่เป็นระบบ หรือเปลี่ยนแปลงในลักษณะน่าร่อง กล่าวคือ สถานศึกษาขนาดเล็กและอยู่ในเขตห่างไกล มักได้รับเงินงบประมาณจำกัด ไม่พอเพียง ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดและเกณฑ์เงิน

⁶² การคำนวณแบบ compound growth rate $gr = (x_n - x_1) \wedge (1/n) - 1$ โดยที่ x_1 = จำนวนนักเรียนในปีต้น x_n = จำนวนนักเรียนในปีปลาย

อุดหนุนรายหัว (นักเรียน) และไม่มีสมาคมผู้ปกครองที่เข้มแข็งด้านการเงิน สถานศึกษาเหล่านี้มักดำเนินการขอรับเงินอุดหนุนและความช่วยเหลือจากเทศบาลตำบลและ อบต. หรือ อบจ. ซึ่งกลายเป็นภาระทางการคลังของ อบต. เนื่องจากหน่วยงานราชการในภูมิภาคในแต่ละจังหวัดมีจำนวนหลายสิบแห่งต่างก็มีโครงการพัฒนาที่ขอช่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมสนับสนุนเช่นเดียวกัน ในประเด็นนี้ตัวแทนของผู้บริหาร อบต. ได้นำเสนอปัญหาเงินอุดหนุนต่อคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ซึ่งได้ให้ความเห็นชอบจำกัดวงเงินอุดหนุน (ของ อบต. ให้แก่ส่วนราชการต่างๆ) ไว้ที่ไม่เกินกว่าร้อยละ 10 ของรายได้⁶³ เพื่อเป็นเหตุผลและข้ออ้างสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น ว่าได้จัดสรรเงินอุดหนุนเต็มวงเงินแล้ว หากจัดสรรให้กลายเป็นผิดระเบียบ ว่าด้วยการงบประมาณของท้องถิ่น

ประการที่หก การปรับตัวด้านเนื้อหาการเรียนการสอน ตามข้อวิพากษ์ของสังคมและข้อเสนอของผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษา ซึ่งอาจจะแบ่งเป็นประเด็นย่อยดังนี้ คือ (ก) เด็กและเยาวชนไทยควรมีทักษะการใช้คอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีการสื่อสารสมัยใหม่ เช่น ข้อเสนอแจกแท็บเล็ตให้เด็กนักเรียนระดับประถมศึกษาพร้อมกับยกตัวอย่างความก้าวหน้าที่เกิดขึ้นในบางประเทศที่แจกอุปกรณ์แท็บเล็ตก่อนหน้า ข้อเสนอเช่นนี้ (ซึ่งเป็นการพัฒนาเชิงวัตถุ) สามารถดำเนินการได้รวดเร็ว ภายในเวลาหนึ่งปี ฝ่ายการเมืองนำประเด็นนี้ใช้หาคะแนนเสียง และมีเหตุการณ์เพิ่มงบประมาณรายจ่าย ทางฝ่ายโรงเรียน-ครู-และผู้บริหารไม่มีความเห็นขัดแย้ง การเปลี่ยนแปลงจึงเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยไม่ได้หน่วยงานใดแสดงเหตุผลคัดค้าน⁶⁴ (ข) ข้อเสนอแนะให้พัฒนาทักษะด้านภาษา (อังกฤษและภาษาต่างประเทศอื่น) โดยเหตุผลว่าเด็กและเยาวชนในยุคโลกาภิวัตน์ควรจะมีหลายภาษา นอกเหนือจากภาษาอังกฤษซึ่งใช้เป็นสากล ควรจะเข้าใจภาษาต่างประเทศ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่นิยมใช้ในแถบประเทศอาเซียน) เพื่อรองรับการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน แต่ข้อเสนอเช่นนี้มีความยากและซับซ้อนกว่า เช่น การบรรจุผู้สอนหรือการว่าจ้างครูชำนาญการเป็นครูพิเศษ การปรับตัวในแนวทางนี้ไม่เกิดขึ้นทั่วไป แต่ปรับตัวอย่างช้าๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานศึกษาขนาดใหญ่ที่มีฐานะการเงินดีได้รับการสนับสนุนจากสมาคมผู้ปกครอง และเงินอุดหนุนจาก อบต. ให้จัดหาครูชำนาญการ (ชาวต่างประเทศ) เป็นหลักสูตรพิเศษในภาคฤดูร้อน เพื่อยกระดับคุณภาพของเด็กนักเรียน ในทัศนะของผู้บริหารท้องถิ่นการช่วยเหลือเช่นนี้เป็นผลดีและมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของ “นวัตกรรมทำให้บริการประชาชน” ที่ได้คะแนนนิยม อย่างไรก็ตาม การปรับตัวเช่นนี้ไม่ได้เกิดขึ้นทั่วไป และกลายเป็นปัญหาความเหลื่อมล้ำ (การจัดบริการสาธารณะ) เนื่องจาก อบต. จำนวนหลายพันแห่งในเขตชนบทห่างไกลและรายได้น้อย ไม่สามารถดำเนินการอย่างเดียวกัน

⁶³ คู่มือของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

⁶⁴ ความจริงอาจจะด่วนสรุปเกินไปว่า เป็นสถานการณ์แบบ “ได้-ได้” (win-win) ความจริงมีฝ่ายเสีย กล่าวคือ เมื่องบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานหนึ่ง (กรม) เพิ่มขึ้น กรมอื่นย่อมจะได้ถูกปรับลดงบประมาณลงไป แต่ภายใต้กระบวนการงบประมาณที่ซับซ้อนการบ่งชี้ว่ากรมใดได้รับผลกระทบไม่ชัดเจน

8.2 การปรับตัวของสถานศึกษาระดับตติยภูมิ

สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาของไทยให้การศึกษาแก่เยาวชนจำนวนมากกว่า 2 ล้านคน ภายใต้หน่วยงานของรัฐและเอกชนจำนวน 150 แห่งโดยประมาณ (หมายเหตุ สถิติในปี 2552 สถาบันอุดมศึกษาภายใต้การกำกับของสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา พบว่ามีจำนวน 146 แห่ง 78 เป็นหน่วยงานของรัฐ และ 68 หน่วยงานของเอกชน) ในจำนวนผู้เรียน 1.9 ล้านคน ประมาณครึ่งหนึ่งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร และนอกกรุงเทพ ซึ่งสะท้อนปัญหาการกระจุกตัวของการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาไทย⁶⁵

สถานศึกษาอุดมศึกษานั้นมีระบบจัดการแตกต่างไปจากสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่วนใหญ่มีการบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจ โดยที่แต่ละมหาวิทยาลัย (หรือสถาบัน) ของรัฐจัดตั้งตามพระราชบัญญัติ ซึ่งมักมอบอำนาจให้ผู้บริหาร (อธิการบดี ภายใต้การกำกับของสภามหาวิทยาลัย) ในการตัดสินใจว่าด้วยการบริหารทรัพยากร มหาวิทยาลัยของรัฐได้รับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน (เป็นแบบงบประมาณแจกแจงรายการในกรณีเป็นส่วนราชการ และงบอุดหนุนที่ไม่แจกแจงรายการสำหรับ มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่สังกัดส่วนราชการ) นอกจากนี้มีรายได้และรายจ่ายส่วนที่เป็น “นอกงบประมาณ” คือเป็นรายได้ไม่ต้องนำส่งรัฐ) มีอำนาจการเปิดหลักสูตรหรือยุบหลักสูตร อำนาจการรับบุคลากรและพนักงานใหม่หรือการเลิกจ้าง สามารถกำหนดค่าจ้างเงินเดือนหรือค่าตอบแทนตามหลักเกณฑ์และตามระเบียบ (ที่สามารถแก้ไขได้โดยสภามหาวิทยาลัย) สำหรับมหาวิทยาลัยเอกชนนั้นมีลักษณะกระจายอำนาจในตนเองอยู่แล้ว ขึ้นอยู่กับเจ้าของกิจการ โดยมีระเบียบหรือกติกากำกับ (สภามหาวิทยาลัยเอกชน) และมีกำไรหรือรายได้สุทธิของสถาบันเป็นแรงจูงใจ

กล่าวโดยรวมสถาบันอุดมศึกษามีความคล่องตัวในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรและงบประมาณ การกำหนดค่าธรรมเนียมการศึกษา แตกต่างไปจากสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ภายใต้ระเบียบและการกำกับโดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ) ซึ่งเน้นการกำกับด้านคุณภาพการจัดการศึกษา

การปรับตัวของสถานศึกษาระดับตติยภูมิ มาจากหลายสาเหตุเช่นเดียวกัน ด้านหนึ่งเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง (อุปสงค์ อุปทาน และตลาดการศึกษาระดับอุดมศึกษา) อีกด้านหนึ่งเกี่ยวข้องกับ การตอบสนองต่อ “ปัญหาท้าทายใหม่” ของสังคมไทยและข้อวิจารณ์ของนักการศึกษา ซึ่งครอบคลุมหลายมิติ เช่น ด้านเนื้อหาและคุณภาพการศึกษา ความคาดหวังให้สถาบันอุดมศึกษาพัฒนาทุนมนุษย์และทักษะของ ผู้เรียนอย่างมีประสิทธิภาพ ตอบสนองความต้องการของภาคการผลิตได้ รวมทั้งความห่วงใยต่อคุณภาพ

⁶⁵ ลักษณะการกระจุกตัวของมหาวิทยาลัยไทย มีความเป็นมายาวนานราว 50 ปีก่อนหน้า (พ.ศ. 2500) มหาวิทยาลัยจำนวน 5 แห่งในยุคนี้ตั้งในเขตกรุงเทพฯ ต่อมาจึงมีนโยบายกระจายไปยังภูมิภาค ในยุคแรกคือมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ตามลำดับ ถึงแม้ว่ามีความตื่นตัวและขอเรียกร้องให้จัดตั้งมหาวิทยาลัยในต่างจังหวัด เพื่อลดการกระจุกตัว แต่หากพิจารณาจากสถิติจำนวนนักศึกษาในเขตกรุงเทพฯ และนอกกรุงเทพ จะเห็นว่าสัดส่วนเท่ากับร้อยละ 50:50

การศึกษาไทย เมื่อประเทศไทยเข้าร่วมเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เช่น ความหวังที่ว่า คุณภาพเยาวชนไทยทัดเทียมหรือแข่งขันกับต่างชาติหรือไม่ มหาวิทยาลัยของไทยอยู่ในลำดับต่ำในการจัดลำดับมหาวิทยาลัยทั่วโลกหรือเปรียบเทียบในทวีปเอเชีย

ประการแรก เกี่ยวกับด้านอุปสงค์ พิจารณาจากจำนวนผู้เรียน (ดังสถิติในตารางที่ 8.2) สังเกตได้ว่าจำนวนผู้เรียนค่อนข้างคงที่ (stationary) ถึงแม้ว่าจำนวนเยาวชนในวัยเรียน (อายุ 18-22 ปี) ไม่เพิ่มขึ้นหรือมีความเป็นไปได้ที่จำนวนจะลดลงในอนาคต แต่จำนวนผู้เรียนมหาวิทยาลัยไม่น่าจะกระทบมากนัก รวมทั้งอาจจะเพิ่มขึ้น เพราะเดิมนั้นอัตราการเรียนต่อระดับอุดมศึกษาอยู่ในระดับต่ำ (low rate of university attainment) ประกอบกับปัจจัยอื่น ได้แก่ การตื่นตัวและค่านิยมการเรียนมหาวิทยาลัย ผู้ปกครองต้องการให้บุตรหลานจบการศึกษาปริญญาตรีเป็นอย่างน้อย ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีทำให้ภาคอุตสาหกรรมและสถานประกอบการรับผู้จบการศึกษาปริญญาตรี ดังนั้น จำนวนผู้เรียนในมหาวิทยาลัยอาจจะไม่ลดลง หรือลดลงเพียงเล็กน้อย (ในระดับปริญญาตรี) แต่เพิ่มขึ้นในระดับที่สูงกว่าปริญญาตรี

ตารางที่ 8.2 สถิติจำนวนนิสิตนักศึกษา พ.ศ. 2549-2552

	ปีการศึกษา 2549		ปีการศึกษา 2550		ปีการศึกษา 2551		ปีการศึกษา 2552	
	รัฐบาล	เอกชน	รัฐบาล	เอกชน	รัฐบาล	เอกชน	รัฐบาล	เอกชน
รวมอุดมศึกษา	2,088,430	414,333	2,008,639	421,595	2,006,170	421,846	2,051,514	232,445
ปริญญาตรีและต่ำกว่า	1,902,592	396,112	1,813,640	398,979	1,812,338	397,075	1,872,894	220,651
สูงกว่าปริญญาตรี	185,838	18,221	194,999	22,616	193,832	24,771	178,620	11,794

ที่มาของข้อมูล กระทรวงศึกษาธิการ จากเว็บไซต์เผยแพร่ข้อมูลจำนวนนักเรียนศึกษา

จากตารางที่ 8-2 สามารถคำนวณเป็นอัตราการเปลี่ยนแปลง (ต่อปี) ได้ดังนี้

	รัฐบาล	เอกชน
● จำนวนผู้เรียนรวม	-0.6%	-17.5%
○ ปริญญาตรี	-0.5%	-17.7%
○ สูงกว่าปริญญาตรี	-1.3%	-13.5%

จากข้อมูลเชิงประจักษ์พบว่า อัตราการเติบโตของผู้เรียนในมหาวิทยาลัยลดลงทั้งของรัฐและเอกชน แต่อัตราการลดลงในสถานศึกษาเอกชนมากกว่า การเข้าใจปรากฏการณ์มีความจำเป็นทบทวนอดีต ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาอัตราการขยายตัวของผู้เรียนมหาวิทยาลัยค่อนข้างสูงตามค่านิยมของสังคม และการขยายสถานศึกษาเอกชน และการขยายหลักสูตรทั้งของรัฐและเอกชน ส่วนใหญ่เป็นการขยายการศึกษาในสาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ (สาขาบริหารการศึกษา รัฐประศาสนศาสตร์ รัฐศาสตร์การบริหารและการจัดการ) เนื่องจากวิธีการเรียนการสอนที่อิงการบรรยาย ตำรา การว่าจ้างอาจารย์พิเศษ รวมทั้งการขยายพื้นที่ (ห้องเรียน) ไปยังต่างจังหวัด ส่วนหนึ่งเป็นการจัดการศึกษาที่ด้อยคุณภาพและมาตรฐาน ถึงแม้ว่าการจัดหลักสูตรมีหลักเกณฑ์ตามที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษากำหนด (คุณสมบัติของอาจารย์ สัดส่วนของนักศึกษาต่ออาจารย์) การทำวิทยานิพนธ์และภาคินิพนธ์ แต่ในภาคปฏิบัติมีความหย่อนยานต่อกฎระเบียบ หลังจากเวลาผ่านไป สกอ. เริ่มตระหนักว่าไม่สามารถปล่อยให้คุณภาพตกต่ำ จึงปรับปรุงแก้ไขระเบียบและกติกา เช่น การตั้งสาขาหรือศูนย์การเรียนรู้ในต่างจังหวัด จะต้องมีอาจารย์ประจำศูนย์ ห้องสมุด และห้องปฏิบัติการ ทำให้สถานศึกษาต้องปรับลดการรับนักศึกษาลง หรือปิดศูนย์ในต่างจังหวัด เป็นที่น่าสังเกตว่า อัตราการลดลงเกิดขึ้นกับมหาวิทยาลัยเอกชนมากกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐ

ประการที่สอง การเติบโตของผู้เรียนมหาวิทยาลัยในอดีตนั้นเป็นการเติบโตเชิงปริมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายตัวของผู้เรียนในสาขาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์⁶⁶ เนื่องจากสถานศึกษาสามารถตอบสนองได้รวดเร็ว (เพราะวิธีการเรียนการสอนแบบบรรยายโดยไม่จำเป็นต้องใช้ห้องปฏิบัติการหรือการขออนุมัติจากสมาคมวิชาชีพ—ซึ่งส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับสาขาวิทยาศาสตร์) ยังผลให้เกิดปัญหาตามมาสองมิติ มิติหนึ่งคือ คุณภาพของผู้จบปริญญาตรีด้อยคุณภาพหรือต่ำกว่าความคาดหวัง และความต้องการของภาคการผลิตอุตสาหกรรมและการบริการ สอง อัตราการไม่มีงานทำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ผู้จบการศึกษาใหม่และจากสถาบันที่ไม่มีชื่อเสียง และฝ่ายการผลิตให้ข้อมูลว่าผู้จบปริญญาตรีไม่มีความสามารถและทักษะการทำงานดังที่ต้องการ หน่วยงานจ้างจำเป็นต้องให้การอบรมเพิ่มเติม บางหน่วยงานปรับตัวด้วยการเลิกเฟ้น “เด็กเก่ง” จากสถาบันที่มีชื่อเสียง หน่วยงานอีกจำนวนหนึ่ง (บริษัทใหญ่ที่มีชื่อเสียง) ปรับยุทธศาสตร์การรับบุคลากร โดยร่วมมือกับมหาวิทยาลัยในการจัดอบรมหรือดูงานในช่วงฤดูร้อนให้นักศึกษาระดับปี 3 และ 4 เพื่อคัดเลือกคนเก่งและมีคุณสมบัติตรงกับความต้องการของหน่วยงาน นอกจากนี้ภาคการผลิตเริ่มเข้ามาทำบทบาทจัดการศึกษา (เช่น สถาบันปัญญาภิวัตน์) โดยอิงจุดขายว่า จะพัฒนาความรู้ทักษะและมีมือควบคู่กับการให้ความรู้ ผู้เรียนมีโอกาสได้งานทำสูง

ประการที่สาม ตลาดการศึกษา (ระดับตติยภูมิ) มีลักษณะตลาดแยกส่วน (market segmentation) ทำนองเดียวกับตลาดสินค้าที่มีสินค้าซึ่งมีระดับคุณภาพหลายระดับ (และราคาแตกต่างกัน) หมายถึงเส้นอุปสงค์และอุปทานแตกต่างกัน มหาวิทยาลัยไทยชั้นนำปรับตัวโดยกำหนดยุทธศาสตร์ใหม่คือ “มหาวิทยาลัยแห่งการวิจัย”⁶⁷ (research university) หมายถึง เป้าหมายการผลิตความรู้ใหม่ (ด้วยการวิจัย) ควบคู่กับการผลิตบัณฑิตที่มีความรู้ความสามารถ ทั้งเชิงทฤษฎีและการประยุกต์ ให้นักศึกษามีโอกาสทำงานวิจัยร่วมกับคณาจารย์ เพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ในบริบทสังคมไทย การเรียนการสอนในลักษณะนี้จำเป็นต้องจำกัดจำนวนควบคุมสัดส่วนของผู้เรียน/อาจารย์ในระดับที่เหมาะสม จัดหาอุปกรณ์และเครื่องมือ (ห้องปฏิบัติการ) อย่างไรก็ตาม มหาวิทยาลัยวิจัยมักจะได้รับผู้เรียนที่มีฐานะดีซึ่งมีผลการเรียนสูง และความสามารถจ่ายค่าเล่าเรียน

สำหรับมหาวิทยาลัยทั่วไป (ซึ่งความจริงมีบทบาทจัดการเรียนการสอน-การวิจัย-การบริการทางวิชาการ-และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมเช่นกัน แต่ในสภาพความเป็นจริงทำงานวิจัยน้อยและคุณภาพของคณาจารย์ระดับปานกลาง เช่น กลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏ) มีความพยายามปรับตัวหลายทาง ด้านหนึ่งคือการเร่งรัดให้คณาจารย์ผลิตผลงาน ตำรา บทความวิจัย บทความวิชาการ เพื่อเผยแพร่ในวารสารทางวิชาการ ตาม

⁶⁶ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ได้ตระหนักถึงปัญหาความไม่สมดุลของจำนวนผู้เรียนในสาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ โดยจัดสรรโควตาของการให้กู้ยืมในกลุ่มวิทยาศาสตร์ กล่าวคือกำหนดเกณฑ์ให้สถานศึกษาจัดโควตาสำหรับผู้เลือกเรียนวิทยาศาสตร์ก่อน ซึ่งทำให้สัดส่วนผู้กู้ยืมในสาขาวิทยาศาสตร์เพิ่มขึ้นจากเดิม ถือเป็นมาตรการจูงใจอย่างอ่อน เนื่องจากสถานศึกษาบางแห่ง (ซึ่งไม่มีการเรียนสาขาวิทยาศาสตร์) มาตรการนี้ไม่มีผลบังคับใช้

⁶⁷ ตามข้อมูลเผยแพร่ของ สกอ. ระบุว่า มหาวิทยาลัยวิจัยของไทยมีจำนวน 9 แห่ง จากจำนวนทั้งหมด 146 แห่ง

หลักเกณฑ์ของ สกอ. การปรับหลักสูตรที่สอดคล้องกับความต้องการตลาดในขณะนั้น⁶⁸ และการจัดหลักสูตรอบรมความรู้เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น/ชุมชน นอกจากนี้ยังมีสถาบันใหม่เช่นวิทยาลัยชุมชนซึ่งเน้นการศึกษาอย่างไม่เป็นทางการสำหรับผู้ใหญ่ ด้านการพัฒนาอาชีพซึ่งกระจายอยู่ในหลายสิบจังหวัด และมหาวิทยาลัยเปิด (ไม่จำกัดจำนวนรับ⁶⁹)

ประการที่สาม การปรับตัวด้านหลักสูตรและอัตราค่าเล่าเรียน เพื่อให้สถานศึกษาของรัฐมีรายได้พอเพียงที่จะนำมาพัฒนา ดังกล่าวข้างต้นว่ามหาวิทยาลัยของรัฐได้รับงบประมาณแผ่นดินส่วนหนึ่ง แต่ไม่พอเพียง สถานศึกษาจึงพยายามปรับตัวโดยจัดทำหลักสูตรพิเศษ (เรียนนอกเวลาราชการ) เพื่อเลี้ยงตนเองได้ โดยขยายหลักสูตรระดับปริญญาตรี และสูงกว่าปริญญาตรี เช่น หลักสูตรนานาชาติ (สอนเป็นภาษาอังกฤษ) เพื่อผู้เรียนเพิ่มทักษะด้านภาษา นอกเหนือจากความรู้เฉพาะทาง เพื่อโอกาสการมีงานทำหรือเงินเดือนที่สูงขึ้น หลักสูตรพิเศษ (นอกเวลาราชการ) เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เรียนที่มีงานทำแล้วแต่ต้องการเพิ่มความรู้/ประสบการณ์/และคุณวุฒิ ในแง่หนึ่งการปรับตัวเป็นผลดีต่อการใช้ทรัพยากรของมหาวิทยาลัย (หมายถึง การใช้อาคาร ห้องเรียนและอุปกรณ์ ฯลฯ) โดยที่คณาจารย์ได้รับรายได้เพิ่มขึ้น (จากค่าสอนพิเศษหรือให้คำปรึกษางานวิจัย) อย่างไรก็ตาม มีข้อห่วงใยว่าอาจจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษา เนื่องจากเวลาของคณาจารย์ที่ทุ่มเทกับการวิจัยและการสอนลดน้อยถอยลง อย่างไรก็ตาม ผลกระทบนี้มีความละเอียดอ่อนและไม่สามารถสรุปได้เป็นการทั่วไป จำเป็นต้องพิจารณาเป็นกรณีๆ

ประการที่สี่ การปรับตัวของค่าเล่าเรียนของมหาวิทยาลัยฯ ดังกล่าวว่า ตลาดการศึกษา ระดับอุดมศึกษาจึงเข้าข่าย “ตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด” (monopolistic competition) คือมีจำนวนผู้เรียนมากและผู้ขายจำนวนหนึ่ง (ไม่มากนัก ทั้งนี้มีความแตกต่างกันตามสาขาการศึกษา เช่น สาขาการแพทย์หรือวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีมีทางเลือก 5-8 แห่ง แต่ในสาขาสังคมศาสตร์มีทางเลือกมากกว่า 20 แห่งที่เปิดหลักสูตรการศึกษาเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน)

แนวโน้มที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในตลาดอุดมศึกษาของไทยน่าจะคล้ายคลึงกับปรากฏการณ์ในต่างประเทศ (เช่น สหรัฐ ญี่ปุ่น จีน ซึ่งมีจำนวนมหาวิทยาลัยหลายพันแห่ง) ภายใต้ระบบจัดการเช่นนี้ จำเป็นต้องแข่งขันด้านชื่อเสียง (high reputation) เพื่อสื่อสารให้ผู้เรียน/ผู้ปกครองเข้าใจ และเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ที่จะเลือกนักเรียนเก่ง การปรับตัวที่เกิดขึ้นมีหลายแนวทางด้วยกัน (ก) มหาวิทยาลัยชั้นนำหรือมีความพร้อม ปรับตัวด้านคุณภาพและชื่อเสียงเพื่อให้เป็นส่วนหนึ่งของการจัดลำดับมหาวิทยาลัยโลก (world

⁶⁸ ในภาคธุรกิจไทยมีความตื่นตัวที่จะลดต้นทุนการขนส่ง โดยที่วิเคราะห์ว่าต้นทุนค่าเสียหายของสถานประกอบการไทย (เปรียบเทียบกับมูลค่าจำหน่ายสินค้า) สูงกว่ามาตรฐาน เนื่องจากขาดระบบขนส่งทางรางรถไฟที่รวดเร็ว โดยที่มีผู้วิเคราะห์ว่า หากจัดระบบขนส่งและการจัดการโลจิสติกส์ที่ดีกว่าจะลดต้นทุนและเพิ่มอำนาจการแข่งขัน

⁶⁹ มหาวิทยาลัยรามคำแหง และมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

university ranking) ซึ่งดำเนินการโดยหลายสถาบัน หรือดำเนินการโดยสมาคมวิชาชีพ (ข) การร่วมมือกับสถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศ เพื่อจัดทำหลักสูตรใหม่ (dual program)

อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์นี้คงจะไม่เกิดกับทุกมหาวิทยาลัยเนื่องจากความพร้อมต่างกัน และกลุ่มเป้าหมายผู้เรียน (มีรายได้แตกต่างกัน) สำหรับมหาวิทยาลัยทั่วไป การปรับตัวน่าจะเป็นการร่วมมือกับสถานประกอบการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ โดยปรับหลักสูตรการเรียนการสอนเฉพาะทาง ที่สอดคล้องกับภาคการผลิต หรือจัดหลักสูตรสหกิจศึกษา (co-education) เพื่อให้นักศึกษาผ่านประสบการณ์ทำงานในหน่วยงาน (รัฐหรือเอกชนที่ให้ความร่วมมือกับมหาวิทยาลัย) เป็นกิจกรรมหนึ่งที่จะเกิดความเชื่อมโยงกับภาคธุรกิจ (university-business nexus) และการร่วมมือกับมหาวิทยาลัยในประเทศเพื่อนบ้าน ลาว เขมร เวียดนาม และจีน โดยจัดทำโครงการแลกเปลี่ยนนักศึกษา/คณาจารย์ หรือจัดอบรมเฉพาะทาง

ประการที่ห้า การปรับตัวของมหาวิทยาลัยโดยเร่งรัดคณาจารย์ผลิตผลงาน (ตำรา เอกสารวิจัย บทความวิจัยและบทความวิชาการ) เพื่อเพิ่มวิทยฐานะ (ตำแหน่งวิชาการ ผศ. รศ. และ ศ.) มหาวิทยาลัยหลายแห่งกำหนดมาตรการจูงใจ โดยให้เงินรางวัลเมื่ออาจารย์ได้รับตำแหน่งวิทยฐานะที่สูงขึ้น เพื่อได้รับคะแนนการประเมินผล (ระบบการประเมินภายใน และ ภายนอก) และเพื่อผลการประชาสัมพันธ์ต่อสังคม

ประการที่หก โดยการปรับตัวด้านเนื้อหา เช่น ความรู้ภาษาอังกฤษและภาษาต่างประเทศ เพื่อตอบสนองการเตรียมการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน การปรับหลักสูตรการจัดการเชิงประยุกต์ตามความต้องการของสังคมสมัยใหม่ (สาขาการบริการและธุรกิจการท่องเที่ยว)

ประการที่เจ็ด การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่ อบต. จำนวนหนึ่งซึ่งมีฐานะการเงินการคลังดี มีความตื่นตัวและได้เห็นตัวอย่างในบางประเทศ (เช่น เทศบาลขนาดใหญ่ของประเทศญี่ปุ่นจัดตั้งมหาวิทยาลัยของตนเอง เน้นสาขาวิชาการที่มีความพร้อม) ตัวอย่างของความริเริ่มในประเทศไทย คือ กรุงเทพมหานครได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่โดยยกฐานะจากวิทยาลัยการพยาบาล

ประการที่แปด การเรียกร้องให้มีมหาวิทยาลัยในทุกจังหวัด โดยความร่วมมือของฝ่ายการเมืองท้องถิ่น นักธุรกิจท้องถิ่น และผู้นำชุมชน เนื่องจากเห็นว่า การจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่ ทำให้มีเงินลงทุนเข้าไปยังพื้นที่ และอุปสงค์ต่อสินค้าและบริการเพิ่มขึ้น (จากจำนวนนักศึกษา ซึ่งบางส่วนมาจากจังหวัดรอบข้าง) ทั้งหมดนี้เป็นผลดีต่อธุรกิจการบริการในจังหวัดหรือในท้องถิ่นนั้น เช่น ธุรกิจร้านอาหาร ร้านรับบริการซักรีด ธุรกิจบริการถ่ายเอกสาร การตั้งสาขาธนาคาร ฯลฯ ทำให้ราคาที่ดินในท้องถิ่นเพิ่มขึ้น และการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลหรือ อบต. เพิ่มขึ้น ซึ่งประเด็นนี้มีบางฝ่ายแสดงความเห็นคัดค้านหรือตั้งข้อกังขาว่า การจัดตั้งมหาวิทยาลัยในทุกจังหวัดจะเกิดผลดีต่อส่วนรวมและเป็นการคุ้มค่าการลงทุน (ของประเทศ) หรือไม่ แต่ความพยายามที่จะจัดตั้งมหาวิทยาลัยหรือยกฐานะจากวิทยาลัยให้เป็นอิสระมีอยู่ตลอดเวลาโดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดที่ยังไม่มีมหาวิทยาลัย

ทั้งนี้ต้องยอมรับว่า การตั้งมหาวิทยาลัยใหม่และกระจายในทุกจังหวัด มีผลกระทบต่อส่วนรวมอย่างไร ข้อเสนอการจัดตั้งและการวิเคราะห์ส่วนใหญ่สะท้อน “ภาพเล็ก” คือระดับจุลภาค ไม่ได้แสดงผลกระทบต่อส่วนรวม อำนวยการอนุมัติมหาวิทยาลัยใหม่ในส่วนของภาครัฐนั้น ขึ้นอยู่กับนโยบายรัฐบาลพรรคการเมือง รัฐบาลและสำนักงานประมาณในฐานะผู้จัดสรรเงิน ส่วนการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเอกชนนั้นสามารถทำได้ง่ายกว่าตามความพร้อมของผู้ลงทุน และความคาดหวังว่าคุ้มค่าการลงทุนเพียงใด

บทที่ 9 บทสรุปและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

9.1 บทสรุป

โครงการวิจัยนี้กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาความเหลื่อมล้ำของโอกาสการศึกษาของเด็กและเยาวชนไทย และนโยบายสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ โดยเริ่มศึกษาพฤติกรรมการลงทุนในเด็กของครัวเรือนพร้อมกับวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำตามฐานะเศรษฐกิจของครัวเรือน วิเคราะห์อัตราผลตอบแทนของการลงทุนด้านการศึกษา วัดความเหลื่อมล้ำของโอกาสการศึกษาระดับตติยภูมิระหว่างครัวเรือนรวย/จน ศึกษาโอกาสได้รับการอบรมระหว่างการทำงานในกลุ่มแรงงานระดับผู้บริหาร ระดับกลาง และระดับปฏิบัติการ ควบคู่กันพยายามนโยบายสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ โดยใช้แนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบัน เสนอแนะการปรับปรุงกลไกและสถาบันที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา กองทุนสำหรับเด็กด้อยโอกาส และเสนอแนะทางเลือกใหม่ให้มีคณะกรรมการระดับพื้นที่ทำหน้าที่คัดกรองเด็กและเยาวชนที่ควรได้รับการอุดหนุนจากรัฐ การจัดสรรทุนให้เปล่าให้ครัวเรือนยากจนเพื่อส่งเสริมให้เด็กและเยาวชนได้รับโอกาสการศึกษาตามศักยภาพ

หน่วยวิเคราะห์ของงานวิจัยนี้คือสมาชิกครัวเรือน ประกอบด้วยรุ่นพ่อแม่ (หัวหน้าครัวเรือน) และรุ่นลูก โดยสันนิษฐานว่า ความเหลื่อมล้ำดำรงอยู่ในทุกชั้นตอน กล่าวคือ ในวัยเด็ก (อายุ 0-14 ปี) ครัวเรือนยากจนลงทุนในเด็กน้อยกว่าครัวเรือนไม่ยากจน วัดได้จากรายจ่ายหนังสือ อุปกรณ์การเรียน ในกลุ่มเยาวชน (อายุ 18-22 ปี) พบว่าโอกาสการเรียนระดับตติยภูมิในครัวเรือนยากจนน้อยกว่าครัวเรือนไม่ยากจนอย่างมีนัยสำคัญ และการอบรมระหว่างการทำงานของผู้ใช้แรงงาน 3 ระดับ คือ แรงงานระดับล่าง แรงงานระดับกลาง และแรงงานระดับสูง

หัวข้อการวิจัยจำแนกออกเป็นสี่หัวข้อ หัวข้อแรก เกี่ยวกับพฤติกรรมการลงทุนในเด็ก โดยอิงหลักฐานเชิงประจักษ์ของครอบครัว ได้แก่ รายจ่ายด้านการศึกษา รายจ่ายด้านอาหารและไม่ใช่อาหารเนื่องจากการมีเด็กเพิ่มขึ้น (หมายเหตุ ใช้แบบจำลองเศรษฐมิติเพื่อคำนวณ “ต้นทุนเพิ่มของเด็ก” ในหมวดรายจ่ายอาหารและรายจ่ายไม่ใช่อาหาร) และค่าเสียโอกาสที่พ่อแม่ให้การอบรมเลี้ยงดู ใช้ข้อมูลครัวเรือนสำรวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2552 เป็นหลักฐาน แสดงตารางสถิติเปรียบเทียบ วิเคราะห์ค่าเสียโอกาสของแม่บ้านในการทำงานภายในบ้านแทนที่จะทำงานนอกร้าน ในช่วงนี้เป็นการศึกษาภาคบังคับ ถึงแม้ว่ารัฐบาลได้จัดการศึกษาฟรีโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ตามนัยของกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่โอกาสการศึกษาอาจจะแตกต่างอย่างมากระหว่างคนรวย/คนจน นอกจากนี้ยังพบว่ามีความเหลื่อมล้ำในมิติอื่นเช่นระหว่างสถานศึกษาขนาดเล็ก/ใหญ่ ระหว่างเมือง-ชนบท ระหว่างภูมิภาค

หัวข้อที่สอง วิเคราะห์อัตราผลตอบแทนของการศึกษา ตามทฤษฎีทุนมนุษย์และแบบจำลองมินเซอร์ ใช้ผลสำรวจแรงงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2551 การวิเคราะห์โดยใช้แบบจำลอง (median regression) โดยสันนิษฐานว่า ตัวแปรตามคือค่าจ้างเป็นรายชั่วโมง และชุดตัวแปรอิสระที่ประกอบด้วย ปีการศึกษา ประสบการณ์ทำงาน อายุ เพศ ประเภทอุตสาหกรรม สภาพเมืองชนบท และภูมิภาค เพื่อทดสอบนัยสำคัญของตัวแปร และการพยากรณ์เงินเดือนค่าจ้างตลอดชีวิต ผลการคำนวณเป็นตัวบ่งชี้ผลประโยชน์จากการศึกษา นำไปวิเคราะห์เปรียบเทียบกับต้นทุนการศึกษา ซึ่งประกอบด้วยสองส่วน ส่วนแรก ค่าธรรมเนียมการศึกษาและรายจ่ายที่เกี่ยวข้อง ส่วนที่สอง ค่าเสียโอกาสในขณะที่ที่เรียน และการอนุมานอัตราผลตอบแทนการศึกษาจำแนกตามระดับต่างๆ

หัวข้อที่สาม วิเคราะห์โอกาสการเรียนรู้และจบการศึกษาระดับตติยภูมิของคนสองรุ่น คือ รุ่นพ่อแม่และรุ่นลูก เพื่อเปรียบเทียบความดีของโอกาสของเยาวชนในครัวเรือนยากจน ซึ่งอาจจะข้ามรุ่นจากรุ่นพ่อแม่ถึงรุ่นลูก เนื่องจากเยาวชนในครัวเรือนยากจนถูกสถานการณ์บังคับให้เข้าสู่ตลาดแรงงานตั้งแต่เยาว์วัย การวิเคราะห์ในบทนี้ นอกจากใช้สถิติเชิงเปรียบเทียบรายกลุ่มอายุ และเปรียบเทียบชนชั้น และรายได้ ซึ่งสันนิษฐานว่ามีความสัมพันธ์กับระดับการศึกษา การประมาณการโดยแบบจำลอง multinomial logit เพื่อเข้าใจคติของการเลือกชนชั้น และแบบจำลองสมการโครงสร้าง (ประกอบด้วยตัวแปรสำคัญคือ รายได้ครัวเรือน การออม และความมั่งคั่งของครัวเรือน) เพื่อเข้าใจความแตกต่างตลอดชีวิตอันเป็นผลจากระดับการศึกษา การวิเคราะห์ในรุ่นลูก—โดยสันนิษฐานว่า โอกาสการศึกษาของบุตรแปรผันตามฐานะของหัวหน้าครัวเรือน และระดับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน การวิเคราะห์ความน่าจะเป็นเชิงเปรียบเทียบ (relative probability) ตามฐานะทางเศรษฐกิจและระดับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน

หน่วยวิเคราะห์ในที่นี่ คือ ครัวเรือน ประกอบด้วยคนสองรุ่น คือรุ่นพ่อแม่ (หัวหน้าครัวเรือน) และรุ่นลูก โดยสันนิษฐานว่า มีความหวังดีภายในครอบครัว (altruism within family) ดังประจักษ์จากพฤติกรรมการโอนมรดก (bequest) และการให้มรดกในรูปทุนมนุษย์ (human capital bequest) โดยที่ความหวังดีเป็นนามธรรมวัดได้ยาก แต่นักวิจัยสามารถสืบค้นได้จากพฤติกรรมการให้และการลงทุนในเด็กของครัวเรือน ซึ่งวัดได้เป็นรูปธรรม โดยทั่วไปสันนิษฐานผู้ปกครองล้วนมีความหวังดีต่อบุตรหลาน ไม่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดด้านทรัพยากรและเวลาทำให้การให้หรือการลงทุนในเด็กแตกต่างกันตามฐานะของครัวเรือน เป็นส่วนหนึ่งของความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่มีนัยสำคัญในระยะยาว (ตลอดช่วงชีวิต)

หัวข้อที่สี่ ศึกษาโอกาสการอบรมระหว่างการทำงานเปรียบเทียบในกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ระดับล่าง ระดับกลาง และระดับสูง

หัวข้อที่ห้า การปรับตัวของสถานศึกษาโดยจำแนกออกเป็นสองระดับ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (ประถมและมัธยมศึกษา) และระดับตติยภูมิ (สถาบันอุดมศึกษา)

ผลการศึกษารูปเป็นข้อความดังนี้

หัวข้อแรก การลงทุนในเด็กของครัวเรือน คณะวิจัยพบว่ามีความเหลื่อมล้ำกันอย่างมีนัยสำคัญระหว่างครัวเรือนยากจน กับครัวเรือนรวย รายจ่ายการลงทุนในเด็กในครัวเรือนยากจน ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศมากกว่าสองเท่าตัว และต่ำกว่ารายจ่ายเดียวกันในครัวเรือนร่ำรวยถึง 5-6 เท่าตัว

หัวข้อที่สอง ผลการศึกษาคั้งนี้ยืนยันว่าโอกาสการเรียนรู้ระดับอุดมศึกษา (ปริญญาตรี) ของเยาวชนจากครัวเรือนยากจน น้อยมาก (ร้อยละ 1) เปรียบเทียบกับร้อยละ 15 ในครัวเรือนรายได้ปานกลาง และร้อยละ 35 ในกลุ่มครัวเรือนร่ำรวย กล่าวจำเพาะเจาะจงคือ ในครัวเรือนรวย (quintile 5) บุตร (อายุ 18-22 ปี) ได้รับการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยเท่ากับร้อยละ 35 แต่ในครัวเรือนยากจน (quintile 1) โอกาสเดียวกันนี้ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 1

หัวข้อที่สาม อัตราผลตอบแทนการศึกษาระดับอุดมศึกษา (อนุมานจากข้อมูลกำลังแรงงาน) พบว่าเท่ากับร้อยละ 14 เป็นการประมาณการแบบอนุรักษ์นิยม (ขั้นต่ำ) เป็นการยืนยันว่า การลงทุนการศึกษาระดับอุดมศึกษาคุ่มค่า (นอกจากนี้อัตราผลตอบแทนนี้ สูงกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับระดับอาชีวศึกษา มัธยมศึกษาและประถมศึกษา) ผลการศึกษานี้สอดคล้องกับผลวิจัยในหลายประเทศที่อธิบายว่า ภาคการผลิตสมัยใหม่มีความต้องการแรงงานระดับมัธยมศึกษาและแรงงานที่มีฝีมือสูงขึ้น ภาคอุตสาหกรรมและการบริการสมัยใหม่ลงทุนด้านเทคโนโลยีและการนำวิทยาการจัดการมาใช้ จึงต้องอาศัยผู้บริหาร-พนักงานระดับกลางซึ่งมีการศึกษาสูง มีทักษะทางเทคนิคและภาษา สอดคล้องกับปรากฏการณ์เรียกว่า skill biased technological progress โดยเฉพาะในหลัง ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา (ซึ่งถือว่าเป็น third wave of globalization) ความเปลี่ยนแปลงของโลกาภิวัตน์ส่งผลกระทบต่อทางบวกและลบ ผลบวกคือแรงงานที่มีฝีมือและระดับมัธยมศึกษาได้รับค่าตอบแทนเพิ่มขึ้น แต่ผลกระทบต่อทางลบคือ ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้าง (wage inequality) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น อาจจะทำให้การกระจายรายได้ไม่เท่าเทียมกันเพิ่มขึ้น – โดยนัยนี้ ภาครัฐอาจจะต้องเข้ามา มีบทบาทช่วยเหลือเยียวยา สร้างหลักประกันให้กลุ่มประชากรที่เสียเปรียบ โดยปรับปรุงนโยบายการเงินการคลังเพื่อช่วยเหลือประชากรกลุ่มเป้าหมาย (targeting for the poor) มากกว่าการช่วยเหลือเป็นการทั่วไป

หัวข้อที่สี่ การอบรมระหว่างการทำงาน (OJT) พบความเหลื่อมล้ำระหว่างแรงงานต่างระดับ แต่ไม่เป็นปัญหารุนแรง ผลการศึกษาโดยการสุ่มตัวอย่างพบว่า สถานประกอบการ (นายจ้าง) สนับสนุนให้ผู้ใช้งานทุกคน ได้รับการอบรมระหว่างการทำงาน โดยจัดอบรมรูปแบบต่างๆ ทั้งในรูปแบบการอบรมภายในองค์กร หรือว่าจ้างหน่วยงานฝึกอบรมจากภายนอก รวมทั้งส่งพนักงานเข้ารับการอบรมในศูนย์อบรมหรือศึกษาดูงาน (ส่วนใหญ่เป็นพนักงานระดับบริหารและระดับกลาง) ทั้งนี้หลักสูตร OJT มีความหลากหลาย ตั้งแต่เรื่องพื้นฐาน การรักษาความปลอดภัย การฝึกทักษะเบื้องต้น และการอบรมความรู้เฉพาะทาง

หัวข้อที่ห้า เสนอการวิเคราะห์การปรับตัวของสถานศึกษา จำแนกออกเป็นระดับพื้นฐาน (ประถมศึกษาและมัธยมศึกษา) และระดับตติยภูมิ เนื่องจากสภาพปัญหาและระบบจัดการมีความแตกต่าง

สาเหตุหนึ่งที่ทำให้โรงเรียนต้องปรับตัวคือ โครงสร้างประชากรที่มีวัยเด็กลดลงทำให้ผู้เรียนลดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโรงเรียนขนาดเล็ก (มีผู้เรียนน้อยตั้งแต่แรก) แต่ในขณะเดียวกันโรงเรียนกลุ่มนี้มีปัญหาครูขาดแคลน (ในบางพื้นที่ แต่โดยรวมไม่มีปัญหาครูขาดแคลน) การยุบหรือควมรวมโรงเรียนขนาดเล็กจึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่สอดคล้องกับหลักเศรษฐศาสตร์และการจัดการ อย่างไรก็ตามการตัดสินใจเรื่องนี้เกินกว่าความสามารถของผู้บริหารโรงเรียน ต้องดำเนินการในระดับชาติ โดยความเห็นชอบหรือความริเริ่มจากฝ่ายการเมือง การปรับตัวในเรื่องนี้จึงล่าช้า สำหรับสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา เริ่มประสบปัญหาผู้เรียนชะลอตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมหาวิทยาลัยเอกชนซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูงกว่าสถาบันของรัฐ โดยทั่วไปการปรับตัวของสถาบันอุดมศึกษาเกิดขึ้นง่ายกว่า เมื่อเทียบกับสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพราะมีอิสระภายใต้การกำกับของสภามหาวิทยาลัยและอิงกฎหมายของแต่ละสถาบัน สาเหตุของการปรับตัวของสถาบันอุดมศึกษามาจากหลายปัจจัย (ก) ความจำเป็นต้องเลี้ยงตนเอง (ข) การกำกับด้านคุณภาพการศึกษาโดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและหน่วยงานประเมิน ซึ่งมีแนวโน้มเข้มขึ้นกว่าในอดีต (ค) ในกลุ่มมหาวิทยาลัยชั้นนำที่ต้องการแข่งขันให้ติดอันดับโลก กำหนดยุทธศาสตร์การวิจัยที่ชัดเจนกว่าเดิม (ง) สำหรับมหาวิทยาลัยทั่วไปจำเป็นต้องหา “จุดขาย” ด้านหลักสูตรการสอนเชิงประยุกต์และทักษะวิชาชีพเพื่อให้บัณฑิตจบแล้วมีงานทำ และการร่วมมือกับท้องถิ่นหรือชุมชนโดยเน้นบทบาท “การพัฒนาสังคม” และความรับผิดชอบต่อสังคม

9.2 การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

คณะวิจัยใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (new institutional economics) เป็นกรอบความคิด ซึ่งสรุปความในคำกล่าวที่ว่า “สถาบันมีความสำคัญ” (institution matters) หมายถึง การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะใดๆจำเป็นต้องอิงหน่วยงานหรือองค์กร ควบคู่กับการกำหนดมาตรการและแรงจูงใจที่เหมาะสม เพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของประชาชน หรือผลักดันนโยบายของชาติ เป้าหมายของนโยบายสาธารณะในบริบทนี้คือมาตรการเพิ่มพลังครัวเรือนยากจน ให้สนับสนุนให้เด็กและเยาวชนได้รับโอกาสการศึกษาสูงขึ้น พร้อมกันนี้เสนอว่า คณะอนุกรรมการระดับพื้นที่เพื่อคัดกรองเด็กและเยาวชนในครัวเรือนด้อยโอกาส น่าจะเป็น “สถาบันใหม่” ในพื้นที่ โดยเสนอให้รับมอบอำนาจจากรัฐบาล (อีกนัยหนึ่งจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาหรือกองทุนให้กู้ยืมที่อิงรายได้ในอนาคต) ทำบทบาทแนะแนวและให้ความรู้แก่ผู้ปกครอง (โดยเฉพาะในกลุ่มคนจน) ตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษาระดับมัธยมศึกษา และบทบาทคัดกรองเด็ก/เยาวชนที่มีผลการเรียนดีพอสมควรแต่ฐานะยากจน นอกจากนี้เสนอให้มีระบบกำกับติดตามแบบรวมศูนย์เพื่อกำกับกำจัดการจัดสรรของคณะอนุกรรมการ เพื่อกำจัดความคลาดเคลื่อนของนโยบาย (targeting errors) ให้น้อยที่สุด นอกจากนี้มีหน้าที่ติดตามความก้าวหน้าของนักเรียน

การกำหนดเป้าประสงค์ของนโยบาย จำเป็นต้องมีข้อมูลเชิงประจักษ์สนับสนุน โดยการศึกษาอัตราความยากจน ซึ่งแตกต่างกันในแต่ละภูมิภาค งานวิจัยในอดีตสามารถโดยใช้ข้อมูลสถิติว่ามี “แผนที่คน

จน” โดยหน่วยงานของภาครัฐและสถาบันวิจัย (เช่น สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย) งานวิจัยและเอกสารเหล่านี้มีคุณประโยชน์ต่อผู้วางนโยบาย นอกจากนี้การคำนวณภาระทางการคลังของนโยบายและการหาแหล่งเงินทุนสนับสนุนนโยบายนี้มีความสำคัญเช่นกัน

การออกแบบแรงจูงใจ มาตรการจูงใจให้เด็กและเยาวชนยากจนมาจากสองแหล่ง มาตรการจูงใจอย่างแรก คือ สิทธิการกู้ยืมจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) สำหรับเป็นค่าธรรมเนียมการศึกษา และรายจ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแตกต่างกันตามสาขาวิชา (โดยทั่วไปสาขาวิทยาศาสตร์มีต้นทุนและค่าใช้จ่ายสูงกว่ามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์) ทุกปี กยศ. ได้จัดสรรเงินทุน (ประมาณ 30,000 ล้านบาท) พร้อมกับการกำหนดโควตาจำนวนผู้กู้ให้โรงเรียนและมหาวิทยาลัยเพื่อจัดสรรต่อนักเรียน/นักศึกษา จำนวนผู้กู้รายใหม่ประมาณ 300,000 คน (จากข้อมูลสองสามปีที่ผ่านมา) ข้อเสนอคือแบ่งโควตาออกเป็นสองส่วน ส่วนแรกจัดสรรให้อนุกรรมการระดับอำเภอซึ่งรับมอบอำนาจจากรัฐบาลให้ผู้กู้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ส่วนที่สองเป็นการจัดสรรโควตาให้สถานศึกษาตามวิธีปฏิบัติในปัจจุบัน มาตรการจูงใจที่สองคือ การจัดสรรทุนให้เปล่าเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายประจำเดือนของนักศึกษายากจน มาตรการช่วยเหลือคนจนในลักษณะใกล้เคียงกันนี้มีเอกสารวิจัยของธนาคารโลกระบุว่ามีการดำเนินการในหลายประเทศ ในนาม “การโอนเงินอย่างมีเงื่อนไข” (CCT, conditional cash transfer) ให้ครัวเรือนยากจนโดยมีเป้าหมายสนับสนุนการศึกษาของเด็กและเยาวชนด้วยโอกาส

การมอบหมายสถาบันปฏิบัติการ รายงานวิจัยนี้เสนอแนะให้จัดตั้งคณะอนุกรรมการระดับพื้นที่โดยรับมอบอำนาจจากรัฐบาลให้คัดกรองเด็ก/เยาวชนด้วยโอกาสเพื่อให้การช่วยเหลือตามหลัก “เป้าหมายคนจน” คณะอนุกรรมการอาจจะประกอบด้วยสมาชิก 8-10 คน คัดเลือกจากครู/อาจารย์ ตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน องค์กรภาคเอกชน ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสุขภาพ บทบาทสำคัญคือ (ก) คัดกรองรายชื่อเยาวชนในวัยเรียนอุดมศึกษา (18-22 ปี) เพื่อได้รับสิทธิกู้ยืมจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และทุนให้เปล่า (ข) เยี่ยมบ้านเด็กและเยาวชนยากจนเพื่อให้ข้อมูลและสารสนเทศกับผู้ปกครองเพื่อตระหนักถึงคุณค่าของการเรียนระดับอุดมศึกษาและโอกาสการทำงานในอนาคตตลอดชีวิต (ค) เสนอแนะมาตรการช่วยเหลือครัวเรือนยากจน (เป็นเงินหรือไม่เป็นตัวเงิน) ที่มีเป้าหมายสนับสนุนการลงทุนในเด็ก (กลุ่มเป้าหมายอายุ 0-14 ปี) นอกจากนี้เสนอให้ตั้งคณะกรรมการติดตามประเมินผล แบบรวมศูนย์ เพื่อวิเคราะห์ความคลาดเคลื่อนของเป้าหมายและติดตามความก้าวหน้าการศึกษาของเยาวชนในครัวเรือนยากจน การมีงานทำ รายได้และความสามารถในการชำระค่านี

9.3 ข้อจำกัดของงานวิจัย

คณะวิจัยตระหนักว่า โครงการวิจัยนี้มีข้อจำกัดและความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลสนเทศ รวมทั้งเห็นโอกาสที่จะปรับปรุงผลงานวิจัยในอนาคต จึงเสนอข้อสังเกตมาพร้อมกันนี้

ประการแรก การลงทุนในเด็กของครัวเรือนในที่นี้อิงรายจ่ายของครัวเรือนเพื่อสนับสนุนด้านการศึกษา รายจ่ายส่วนเพิ่มของเด็ก (หมวดอาหารและไม่ใช่อาหาร) ซึ่งสามารถวัดเป็นตัวเงิน อย่างไรก็ตามมีตัวแปรอื่นที่สำคัญเช่นเดียวกัน คือ การใช้เวลาอบรมเลี้ยงดูเด็ก (time allocation for children) ซึ่งยังไม่มีการศึกษายืนยันมากนัก งานวิจัยครั้งนี้พยายามให้ตัวชี้วัดทางอ้อม นั่นคือหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ว่า ผู้ใช้แรงงานระดับล่าง (ปฏิบัติการ) มักจะทำงานล่วงเวลา (overtime working) คิดเป็นอัตราส่วนที่สูงกว่า เนื่องจากค่าจ้างต่ำ รายได้ไม่พอเพียง จึงทำให้เวลาทุ่มเทของการอบรมเลี้ยงดูเด็กและเยาวชนน้อยกว่า

ประการที่สอง การวัดอัตราผลตอบแทนการศึกษา (returns to education) ตามที่วิเคราะห์ในรายงานนี้ ไม่ได้แยกแยะถึงระดับสาขาวิชา (มนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และวิทยาศาสตร์) เป็นอีกหัวข้อหนึ่งที่จะสนับสนุนให้มีการค้นคว้าวิจัยต่อไป

ประการที่สาม การวัดความเหลื่อมล้ำของโอกาสการศึกษา (ระดับตติยภูมิ) เปรียบเทียบระหว่างเยาวชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน การวิเคราะห์ในรายงานนี้เป็นการมองย้อนหลัง (ex post analysis) โดยใช้ข้อมูลของบุตร (รหัส relation=3,4) ที่มีอายุ 23-49 ปี จึงเป็นข้อมูลย้อนหลัง ซึ่งมีความเป็นไปได้ว่า เมื่อเวลาผ่านไปคนไทยมีโอกาสเข้าเรียนระดับตติยภูมิมากขึ้น หากวิเคราะห์ตัวเลขในลักษณะมองไปข้างหน้า (ex ante analysis) อาจจะได้ตัวเลขที่แตกต่างออกไป

ประการที่สี่ การวัดผลตอบแทนการศึกษาตามแบบจำลองมินเซอร์และวิธีการทางเศรษฐมิติ อิงข้อสมมติว่าโครงสร้างของเงินเดือนค่าจ้างเปรียบเทียบระหว่างอาชีพ-ชนชั้น มีลักษณะคงที่ เปรียบเทียบระหว่างอาชีพเช่น กรรมกร เสมียนพนักงาน ผู้ประกอบการ นักวิชาชีพ นอกจากนี้เงินเดือนค่าจ้างแปรผันตามอายุ ประสบการณ์ทำงานของปัจเจก การวิเคราะห์นี้สันนิษฐานว่า อาชีพ (occupational choices) ของบุคคลไม่เปลี่ยนแปลง เนื่องจากไม่มีข้อมูลบ่งชี้การเปลี่ยนอาชีพของแต่ละคน ในอนาคตหากสำนักงานสถิติแห่งชาติขยายกรอบการจัดเก็บข้อมูลให้มีลักษณะซ้ำครัวเรือน/บุคคล (panel data หรือ longitudinal data) จะช่วยให้เข้าใจพลวัตของการเปลี่ยนอาชีพ การย้ายถิ่นฐาน ซึ่งจะได้รับข้อมูลที่แม่นยำยิ่งขึ้น และงานวิจัยพัฒนาไปอีกระดับหนึ่ง เช่นเดียวกับในประเทศเจริญแล้วที่สนับสนุนให้สถาบันวิชาการจัดเก็บตัวอย่างซ้ำครัวเรือน

ประการที่สี่ การค้นคว้าเรื่องการอบรมระหว่างการทำงาน มีอุปสรรคและข้อจำกัดค่อนข้างมาก เกี่ยวกับการเข้าถึงสถานประกอบการ และการให้ความร่วมมือของแต่ละสถานประกอบการแตกต่างกันไป อาจจะเป็นไปได้ว่า การสำรวจในครั้งนี้มีอคติ (selectivity bias) ไม่มากนักน้อย ทำให้ได้ภาพสรุปที่ค่อนข้างดีเกินจริง (overestimated) เนื่องจากหน่วยงานจ้างที่เห็นด้วยกับการอบรมและสนับสนุน OJT มีความยินดี

ร่วมมือให้ข้อมูล อนุญาตให้คณะวิจัยสัมภาษณ์ ในขณะที่หน่วยงานจ้างอีกจำนวนหนึ่งไม่ได้เปิดโอกาสเช่นเดียวกัน

ประการที่ห้า การตั้งเป้าหมายนโยบายลดความเหลื่อมล้ำของการศึกษาระดับตติยภูมิ (policy target) ที่ระบุว่าเท่ากับร้อยละ 15 หมายถึง เยาวชนในครัวเรือนยากจน (อายุ 18-22 ปี) ควรได้รับโอกาสเข้าเรียนระดับปริญญาตรี เป็นการกำหนดเบื้องต้น ไม่ใช่ข้อยุติเด็ดขาด สามารถจะปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ควรมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากหลายฝ่ายและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการศึกษาของประเทศ งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งทำหน้าที่กระตุ้น “การอภิปรายในเวทีสาธารณะ” (social dialogue) ว่าด้วยการลดความเหลื่อมล้ำของโอกาสการศึกษา และมีความเชื่อว่าข้อคิดเห็นที่ได้จากเวทีสาธารณะจะนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

- กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน (DSD, Department of Skill Development) สถิติการพัฒนาฝีมือแรงงานประจำปี
หลายปี
- ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิสิทธิ์ และ คณะ 2548 ประสิทธิภาพของรายจ่ายภาครัฐด้านการศึกษารายงานวิจัยเสนอ
ต่อสภาการศึกษาแห่งชาติ
- บุญคง หันจางศิษย์ 2553 ทฤษฎีทรัพยากรมนุษย์ ฉบับพิมพ์ครั้งที่สี่ กรุงเทพฯ โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ประเวศ วะสี 2552 กระบวนทัศน์ใหม่ในการพัฒนาประเทศไทย ท้องถิ่นเข้มแข็ง กรุงเทพฯ บริษัททีคิวพี
นคร ตั้งคะพิภพ 2553 ปฏิรูปการศึกษาเพื่อสุขภาวะคนไทย ทำอย่างไรให้สำเร็จ (บรรยาย) วันที่ ๑๗ มีนาคม
๒๕๕๓
- นงราม เศรษฐพานิช 2532 ค่าใช้จ่ายและอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนทางการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา
โครงการประสิทธิภาพของการผลิตบัณฑิตในสถาบันอุดมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา
แห่งชาติ
- นราวดี จินดาเพชร 2550 การกระจายประโยชน์ของรายจ่ายรัฐบาลด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษา
วิทยานิพนธ์ตามหลักสูตรเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ไพฑูริย์ สีนลารัตน์ และ คณะ 2550 สัตตศิลา หลักเจ็ดประการสำหรับการเปลี่ยนผ่านการศึกษาเข้าสู่ยุค
เศรษฐกิจฐานความรู้ พิมพ์ครั้งที่สอง กรุงเทพฯ โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ไพฑูริย์ สีนลารัตน์ บก. 2553 “ภาวะผู้นำใหม่กับโลกาภิวัตน์ใหม่ในระบบอุดมศึกษาไทย” ในหนังสือ กรรมการ
สภามหาวิทยาลัย ภารกิจใหม่กับอุดมศึกษาใหม่ โดยการสนับสนุนของสำนักงานคณะกรรมการการ
อุดมศึกษา กรุงเทพฯ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
- พิณสุดา สิริธวัชศรี 2552 รายงานการวิจัย ภาพการศึกษาไทยในอนาคต 10-20 ปี กรุงเทพฯ พิมพ์ดีการพิมพ์
- วรการณ สยามโกเศศและคณะ 2553 ข้อเสนอทางเลือกระบบการศึกษาที่เหมาะสมกับสุขภาวะคนไทย
สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสร้างเสริมสุขภาพ กรุงเทพฯ โรงพิมพ์ภาพพิมพ์
- วิทยากร เชียงกุล 2552 รายงานการสังเคราะห์ผลการวิจัยปฏิรูปการศึกษาของประเทศฟินแลนด์ นิวซีแลนด์
เกาหลีใต้ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร จีน เวียดนาม และไทย เอกสารอัดสำเนา
- เหมววรรณ คงทอง 2550 อัตราผลตอบแทนจากการลงทุนทางการศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐ กรณีศึกษา
คณะเศรษฐศาสตร์ วิทยานิพนธ์ตามหลักสูตรเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- สุจิตรา รอดสมบุญ 2551 รายงานการวิจัยเสนอต่อสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2552 โครงการศึกษาเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริการของ
ประเทศ เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมษายน 2552
สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา 2552 ข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ. 2552-2561)
กรุงเทพ บริษัทพริกหวานกราฟฟิคจำกัด
สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ 2554 รายงานผลการดำเนินงานขับเคลื่อนการปฏิรูป
การศึกษาในทศวรรษที่สอง กรุงเทพ บริษัทพริกหวานกราฟฟิคจำกัด
สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ 2553 สมรรถนะการศึกษาไทยในเวทีสากล พ.ศ.
2552 กรุงเทพ บริษัทพริกหวานกราฟฟิคจำกัด
สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ 2552 ปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากรไทย ปี 2550-
2551 กรุงเทพ บริษัทพริกหวานกราฟฟิคจำกัด
สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา 2553 เอกสารแผ่นพับ เป้าหมายยุทธศาสตร์และตัวบ่งชี้การ ปฏิรูป
การศึกษาในทศวรรษที่สอง (2552-2561) กรุงเทพฯ

Asian Development Bank 2012 *Counting the Cost: Financing Asian Higher Education for Inclusive Growth*

Aghion, Phillippe and Peter Howitt 2009 *The Economics of Growth*, MIT Press.

Ando, A. and Modigliani F. 1963 "The life-cycle hypothesis of saving: aggregate implications and tests," *American Economic Review*, 53: 44-84.

Ang, James 2009 "Household saving behavior in an extended life-cycle model: a comparative study of China and India," *Journal of Development Studies*, 45(8): 1344-1359.

Auerbach, A. and Kotlikoff, L. 1994 *Macroeconomics: An Integrated Approach*, Ohio: South-Western Educational Publishing.

Ball, Stephen J. 1993 "Education market, choice and social class: the market as a class struggle in the UK and the USA," *British Journal of Sociology Education*, 14(1): 1-19

Barr, Nicholas 2007 "Schooling and education spending over the life course," in *Development and the Next Generation*, eds. Gudrun Kochendorfer-Lucius and Boris Pleskovic, Washington, D.C.: World Bank.

_____. 2004 "Higher education financing, *Oxford Review of Economic Policy*, 20(2): 264-83.

- _____ and Ian Crawford 2005 *Financing Higher Education: Answers from the UK*, New York: Routledge.
- Barr, Nicholas 2008 “Financing higher education: lessons from developed economies, options for developing economies,” in Justin Yifu Lin and Boris eds. *Annual World Bank - Conference on Development Economics, 2008*, Washington, D.C.: World Bank
- Barro, Robert and Xavier Sala-i-Martin 2004 *Economic Growth*, 2nd ed., New York: McGraw-Hill.
- Blanden, Jo and Stephen Machin 2003 “Educational inequality and the expansion of UK higher education,”
- Blanden, J. and S. Machin 2004 “Educational inequality and the expansion of UK higher education,” *Scottish Journal of Political Economy*, Special issues on the economics of education, 54: 230-49
- Blundell, R., L. Dearden, and B. Sianesi 2005 “Measuring the returns to education,” in Machin, S. and A. Vignoles eds. *What's the Good of Education? The Economics of Education in the United Kingdom*, Princeton: Princeton University Press.
- Bourguignon, Francois, Francisco H.G. Ferreira and Philippe G. Leite 2003 “Conditional cash transfers, schooling, and child labor: Micro simulating Brazil's Bolsa Escola program,” *World Bank Economic Review* 17(2): 229-54.
- Bourguignon, Francois and F. Haley Rogers 2008 “Global returns to higher education: trends, drivers, and policy responses,” in Justin Yifu Lin and Boris eds. *Annual World Bank - Conference on Development Economics, 2008*, Washington, D.C.: World Bank
- Cameron, Pedro and James Heckman 2002 “Human capital policy,” NBER Working Paper w9495, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Chapman, Bruce 1997 “Conceptual issues and the Australian experience with income-contingent charges for higher education,” *Economic Journal*, 107(442, May): 738-52.
- Checchi, Daniele 2006 *The Economics of Education: Human Capital, Family Background and Inequality*, New York: Cambridge University Press.
- Checchi, D. 1997 “Education and intergenerational mobility in occupations: a comparative study,” *American Journal of Economics and Sociology*, 56: 331-52.
- Checchi, D. and C. Lucifora eds. *Education, Training and Labour Market Outcomes in Europe*, pp.172-94, London: Palgrave Macmillan.

- Feldstein, Martin 1976 "Social security and saving: the extended life cycle theory," *American Economic Review*, 66(May), 76-86.
- De Fraja G. 2004 "Private and public schools: theoretical considerations," in D. Checchi and C. Lucifora eds. *Education, Training and Labour Market Outcomes in Europe*, pp.172-94, London: Palgrave Macmillan.
- Glewwe, Paul and Michael Kremer 2006 "Schools, teachers, and education outcomes in developing countries," in *Handbook of the Economics of Education*, eds. H.A.Hanushek and F. Welch, pp.945-1017, Vol. 2, Amsterdam: Elsevier.
- Glomm, Gerhard, et.al. 2011 "The political economy of education funding," in *Economics of Education, Vol. 4*, eds. Eric A. Hanushek, Stephen Machin, and Ludger Woessmann, pp. 615-680, Amsterdam: North-Holland.
- Hanushek, Eric A. and Finis Welch eds. 2006 *Handbook of the Economics of Education*, Vols.1 and 2, Amsterdam: Elsevier.
- Hanushek, Eric A. 2009 "School policy: implications of recent research for human capital investments in South Asia and other developing countries," *Education Economics*, 17(3): 291-313.
- King, Elizabeth and P.F. Orazem 1999 "Evaluating education reforms: four cases in developing countries," *World Bank Economic Review*, 13(3): 409-414.
- Mincer, Jacob and Solomon Polachek 1974 "Family investments in human capital: earnings of women," in T.W. Schultz ed. *Economics of the Family: Marriage, Children, and Human Capital*, Chicago: University of Chicago Press
- Organization for Economic and Cooperation Development 2011 *Education at a Glance 2011*, Paris.
- Psacharopoulos, G. and H.A. Patrinos 2004 "Returns to investment in education: a further update," *Education Economics*, 12(2): 111-34.
- Pritchett, Lant 2001 "Where has all the education gone?" *World Bank Research Observer*, 15(3): 367-91.
- Sahlberg, P. 2006 "Education reform for raising economic competitiveness," *Journal of Educational Change*, 7:259-87.
- _____. 2006 "A short history of educational reform in Finland," website <http://192.192.169.112/filedownload>

- Sawada, Yasuyuki 2007 "Education and the next generation: implications from some case studies," in *Development and the Next Generation*, eds. Gudrun Kochendorfer-Lucius and Boris Pleskovic, Washington, D.C.: World Bank.
- Mamoon, Dawood 2005 *Education for All : Its Central to Higher Education in Developing Countries*,
- Sedere, Upali 2010 *Globalization and the Low Income Economies: Reforming Education, the Crisis of Vision*, Universal Publishere
- Sloof, Randolf, et.al. 2007 "Underinvestment in training?" in Joop Hartog and Henriette Maassen van den Brink eds. *Human Capital: Advances in Theory and Evidence*, Cambridge University Press.
- Strauss, John and Duncan Thomas 1998 "Health, nutrition, and economic development," *Journal of Economic Literature*, 36: 766-817.
- Strauss, John and Duncan Thomas 1995 "Human resources: empirical modeling of household and family decisions," *Handbook of Development Economics, Vol. 3A*, pp.1883-2023, eds. J.R. Behrman and T.N.Srinivasan, Amsterdam: North-Holland.
- UNESCO 2006 *Education for All by 2015 Will We Make It?* Oxford: Oxford University Press.
- Yamaguchi, Futoshi, Nipon Poapongsakorn, and Nipa Srinanant 2009 "Technical change and the returns and investments in firm-level training: evidence from Thailand," *Journal of Development Studies*, 45(10): 1633-50.
- Zou, Wei, Lan Liu, and Aiyin Zhuang 2009 "Skill premium, biased technological change and income difference," *China & World Economy*, 17(6): 64-87.

ประวัติคณะผู้วิจัย

1. ศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์

Direk Patmasiriwat (Ph.D) Professor

หน่วยงาน คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

118 ถ.เสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240

โทรศัพท์: 02-7273650

โทรสาร: 02-3758842

Email: direk.p@nida.ac.th

2. ดร. สุวิมล เสงพัฒนา

Suwimon Hengpatana (Ph.D)

หน่วยงาน สำนักวิชาเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

114 ถนนสุขุมวิท 23 กรุงเทพฯ 10110

โทรศัพท์: 02-1691004

โทรสาร: 02-1691005

Email: nui_066@yahoo.com, suwimonh@swu.ac.th

3. ดร.พุดตาน พันธุ์เณร

Pudtan Phanthunane (Ph.D)

หน่วยงาน คณะวิทยาการจัดการและสารสนเทศศาสตร์

มหาวิทยาลัยนเรศวร

99 หมู่ 9 ตำบลท่าโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก 65000

โทรศัพท์: 055- 962099

โทรสาร: 055-962097

Email: pud_tan@hotmail.com, pudtanp@nu.ac.th