

สรุปผลการวิจัย

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

ชื่อโครงการวิจัย เศรษฐศาสตร์ของการปฏิรูปการศึกษาไทย

Economics of Educational Reform of Thailand

ผู้วิจัยและผู้ร่วมวิจัย นายดิเรก ปัทมสิริวัฒน์

คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

โทรศัพท์ 02-7273650 โทรสาร 02-3758842

นางสุวิมล เสงพัฒนา

สำนักวิชาเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

โทรศัพท์ 02-1601004 โทรสาร 02-1691005

นางสาวพุดตาน พันธุ์เณร

คณะวิทยาการจัดการและสารสนเทศ มหาวิทยาลัยนเรศวร

โทรศัพท์ 055-962099 โทรสาร 055-962097

ระยะเวลาการทำวิจัย 1.8 ปี

ความเป็นมา ความตื่นตัวว่าด้วยการศึกษาของคนไทย และการขยายโอกาสการศึกษาให้ประชาชน เป็นสิ่งที่ประจักษ์ได้อย่างชัดเจนตลอดช่วงเวลา 50 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลสนับสนุนการ ขยายสถานศึกษาไปยังพื้นที่ทั่วประเทศ ทั้งในเขตเมืองและชนบท งบประมาณแผ่นดินด้านการศึกษาอยู่ในลำดับต้นๆของงบประมาณรายจ่ายรัฐบาลไทย อัตราการ อ่านออกเขียนได้โดยเฉลี่ยของคนไทย (literacy rate) สูงขึ้น แต่ยังคงต่ำกว่าเป้าหมาย 12 ปี มีจำนวนผู้สำเร็จการศึกษาระดับสูง (ปริญญาตรี) และการขยายสถานศึกษาทุกระดับในภูมิภาคต่างๆ ในขณะที่กฎหมายรัฐธรรมนูญระบุนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ให้ จัดการศึกษาฟรีแก่ประชาชนโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย 12 ปี สอดคล้องกับนโยบาย

ผลิตกำลังคน พัฒนาแรงงานฝีมือและแรงงานระดับมัธยมศึกษาเพื่อสนับสนุนการเจริญเติบโตของภาคการผลิต ความตื่นตัวในภาคประชาชนอีกด้านหนึ่งเกี่ยวข้องกับสิทธิของประชาชน และนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งถูกถ่ายทอดในกฎหมายหลายฉบับ อาทิเช่น *กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540* *พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542* ระบุว่าประชาชนไทยจะต้องได้รับโอกาสการเรียนรู้ 12 ปี โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายจากรัฐ รัฐพึงสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิตพร้อมกับเปิดโอกาสให้จัดการศึกษาตามอัธยาศัยโดยผู้ปกครอง ด้านการงบประมาณ รัฐบาลไทยจัดสรรงบประมาณเป็นรายหัวให้แก่ผู้เรียน นอกเหนือจากการจัดสรรงบประมาณให้สถานศึกษาของรัฐ ควบคู่กันนี้ได้จัดตั้งสถาบันใหม่ ได้แก่ หน่วยงานกำกับดูแลคุณภาพของสถานศึกษา สถาบันการทดสอบทางการศึกษาเพื่อวัดผลการศึกษา เพื่อทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลสนเทศและให้เปิดเผยต่อสาธารณชนเพื่อให้นักเรียนและผู้ปกครองตัดสินใจ และเกิดความมั่นใจต่อคุณภาพของสถานศึกษา

ระบบจัดการศึกษาเกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรของประเทศ ด้านหนึ่งคือการเงินและงบประมาณ อีกด้านหนึ่งคือทุนมนุษย์ กล่าวคือบุคลากรทางการศึกษา ผู้บริหาร การจัดงบประมาณแผ่นดิน ที่สำคัญที่สุดคือส่งเสริมตัวผู้เรียนในกระบวนการพัฒนาทุนมนุษย์ทักษะความรู้และความชำนาญการ นอกเหนือจากการจัดสรรเงินผ่านสถานศึกษา รัฐบาลยังให้การอุดหนุนผู้เรียน (เป็นรายหัว) หรือเงินอุดหนุนรูปแบบอื่นผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนเด็ก (อาหารกลางวัน เสื้อผ้า อุปกรณ์การเรียน ฯลฯ) อย่างไรก็ตาม ทรัพยากรด้านการศึกษาอีกส่วนหนึ่งมาจากภาคครัวเรือน คือการลงทุนในเด็ก การขยายตัวของงบประมาณการศึกษาในหลายทศวรรษที่ผ่านมาเป็นสัญญาณทางบวกว่า รัฐบาล ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนให้ความสำคัญกับการศึกษา ในระยะสิบปีหลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีบทบาทจัดการศึกษาโดยรับถ่ายโอนศูนย์เด็กเล็ก การรับถ่ายโอนโรงเรียนระดับประถมศึกษา/มัธยมต้นจากราชการส่วนกลาง นอกจากนี้ อปท.อีกจำนวนได้จัดตั้งสถานศึกษาของตนโดยไม่รอรับการถ่ายโอน สำหรับเทศบาลเมือง เทศบาลนคร และกรุงเทพมหานครนั้นส่วนใหญ่ผ่านกระบวนการจัดการศึกษาคือโรงเรียนเทศบาลมาก่อนแล้ว ปัจจุบันรายจ่ายการศึกษาอยู่ในลำดับที่หนึ่ง (หรือลำดับต้นๆ) เป็นมูลค่า

สูงกว่า 4 แสนล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 4 ต่อ GDP ซึ่งเทียบเท่ากับมาตรฐานการจัดงบประมาณการศึกษาของประเทศเจริญแล้วเช่นกลุ่มโออีซีดี

อย่างไรก็ตาม การสนับสนุนด้านรายจ่ายเพื่อการศึกษาเพียงประการเดียวอาจจะไม่ใช่คำตอบ หรือเป็นหลักประกันความสำเร็จของการศึกษา จึงมีความจำเป็นต้องประเมินว่ารายจ่ายด้านการศึกษากฎจัดสรรอย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพหรือประสิทธิผลคุ้มค่า โดยที่นักวิชาการศึกษาได้แสดงความห่วงใยว่าการใช้จ่ายด้านการศึกษาอาจจะต้องมีประสิทธิภาพ มีการแสดงบทวิเคราะห์ว่า ในขณะที่รายจ่ายด้านการศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ แต่ประสิทธิภาพการใช้จ่ายวัดจากผลสอบนักเรียนนักศึกษาไทย ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นหรือยังไม่น่าพึงพอใจ¹ ในปี พ.ศ. 2539 กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อขยายโอกาสให้นักเรียนมัธยมปลายและนักศึกษาในมหาวิทยาลัย ที่มีเป้าหมายช่วยคนจน ให้สามารถกู้ยืมเรียนและชำระคืนภายหลัง (เช่นเดียวกับในประเทศพัฒนาแล้ว) การกู้ยืมแบ่งออกเป็นสองส่วน ส่วนหนึ่งเป็นค่าใช้จ่ายการเล่าเรียน อีกส่วนหนึ่งเป็นค่าครองชีพประจำเดือน โดยกำหนดเงื่อนไขผ่อนปรนกล่าวคือ อัตราดอกเบี้ยเงินกู้เพียงร้อยละ 1 ต่อปี ช่วงเวลาชำระคืนภายใน 15 ปี ในเวลาต่อมา ปี พ.ศ.2549 รัฐบาลจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมที่อิงรายได้ในอนาคต (เรียกย่อว่า กรอ. โดยประยุกต์ตัวอย่างจากประเทศออสเตรเลีย Income Contingent Loan, ICL) ในตามสถิติในปี พ.ศ. 2554 พบว่ามีจำนวนนักเรียนและนักศึกษาได้รับเงินกู้จากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจำนวนเกือบหนึ่งล้านคน

ถึงแม้ว่ามีความก้าวหน้าของการจัดการศึกษาดังกล่าวไปข้างต้น แต่มิติหนึ่งที่ถูกละเลยเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของโอกาสการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างครัวเรือนรวย/จน และระหว่างภูมิภาค ซึ่งเป็นประเด็นหลักของโครงการวิจัยนี้ โดยตั้งข้อสันนิษฐานบางประการเกี่ยวกับ ก) การลงทุนในเด็กของครัวเรือน ว่ามีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญตามสถานะเศรษฐกิจ ข) คุณภาพของสถานศึกษายังมีความเหลื่อมล้ำค่อนข้างมาก ค) โอกาสการเรียนรู้ระดับอุดมศึกษา (กลุ่มเป้าหมายคือ

¹ การประชุมสัมมนาประจำปีของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2555 ที่โรงแรมเซ็นทาราแกรนด์ ปทุมวัน

เยาวชนอายุ 18-22 ปี) มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ระหว่างครัวเรือนยากจน และครัวเรือนไม่ยากจน) ความเหลื่อมล้ำของโอกาสการอบรมความรู้ระหว่างการทำงาน (on-the-job training, OJT) มีความแตกต่างกัน ข้อมูลและการวิจัยในประเด็นเหล่านี้สามารถให้ข้อคิดและเสนอแนะต่อการออกแบบนโยบายสาธารณะ (การพัฒนาทุนมนุษย์และการขยายโอกาสให้คนจน) โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการการคลังเพื่อการศึกษา ได้แก่ การให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา การจัดสรรทุนให้เปล่า พร้อมกับการจัดทำข้อเสนอการปรับปรุงเชิงสถาบันในลักษณะกระจายอำนาจให้พื้นที่ เพื่อให้เงินทุนและความช่วยเหลือตรงกับประชากรกลุ่มเป้าหมาย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

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)

โครงการวิจัยนี้กำหนดสันนิษฐานว่า ครัวเรือนมีความหวังดีต่อบุตรหลาน (parents' altruistic attitude toward their offspring) พ่อแม่ (หรือผู้ปกครอง) ได้เสียสละทรัพยากร คือเงินทุนและเวลา 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

วิธีดำเนินการวิจัย

รายงานวิจัยฉบับนี้เสนอผลการวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำของโอกาสการศึกษา (ระดับตติยภูมิ) ของเด็กและเยาวชนไทย พร้อมกับการวิเคราะห์นโยบายการคลังเพื่อการศึกษา เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของโอกาสศึกษาในกลุ่มเด็กและเยาวชนในครัวเรือนยากจน งานวิจัยตั้งข้อสันนิษฐานว่า ถึงแม้ว่าพ่อแม่และผู้ปกครองมีความหวังดีต่อบุตร แต่ความจำกัดด้านทรัพยากรแตกต่างกัน ยังผลทำให้ ก) การลงทุนในเด็กในครัวเรือนยากจนต่ำกว่าในครัวเรือนไม่ยากจนอย่างมีนัยสำคัญ ข) โอกาสการศึกษาระดับตติยภูมิของเยาวชนในครัวเรือนยากจนน้อยกว่าเยาวชนในครัวเรือนไม่ยากจนอย่างมีนัยสำคัญ วิธีการวิจัยคณะวิจัยใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เป็นกรอบความคิด (ทฤษฎีทุนมนุษย์ และแบบจำลองวงจรชีวิตขยาย) ซึ่งอธิบายพฤติกรรมการลงทุนในเด็ก และการสนับสนุนการศึกษาของบุตร

หน่วยวิเคราะห์ของงานวิจัยนี้คือครัวเรือน ประกอบด้วยสมาชิกครัวเรือนสองรุ่น รุ่นพ่อแม่ และรุ่นลูก การวิเคราะห์เชิงประจักษ์โดยใช้ข้อมูลครัวเรือน และข้อมูลผู้ใช้แรงงาน สํารวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ นอกจากนี้คณะวิจัยได้ทำการสำรวจข้อมูลของสถานประกอบการและผู้ใช้แรงงาน เพื่อทราบข้อมูลโอกาสการอบรมในระหว่างการทำงาน (on-the-job training) ตั้งข้อสันนิษฐานว่า ความเหลื่อมล้ำดำรงในทุกชั้นตอน กล่าวคือ ในวัยเด็ก (อายุ 0-14 ปี) รายจ่ายการลงทุนของครัวเรือนเกี่ยวกับหนังสือ อุปกรณ์การเรียนและอื่น ในครัวเรือนยากจนต่ำกว่าครัวเรือนที่ไม่ยากจนอย่างมีนัยสำคัญ ในวัยเยาวชน (อายุ 18-22 ปี) โอกาสเล่าเรียนในระดับอุดมศึกษา (ปริญญาตรี) ของเยาวชนในครัวเรือนยากจน น้อยกว่าครัวเรือนไม่ยากจนอย่างมีนัยสำคัญ และโอกาสการอบรมระหว่างการทำงานในกลุ่มผู้ใช้แรงงาน

จำแนกออกเป็นสามระดับ แรงงานระดับล่าง (ปฏิบัติการ) มีโอกาส OJT ต่ำกว่า พนักงานระดับกลาง และระดับบริหาร

หัวข้อการวิจัยจำแนกออกเป็นห้าเรื่อง หัวข้อแรก เกี่ยวกับพฤติกรรมการลงทุนในเด็กของแต่ละครัวเรือน คณะวิจัยศึกษารายจ่ายของครัวเรือนรายจ่ายค่าหนังสือและอุปกรณ์การเรียน การคำนวณหารายจ่ายส่วนเพิ่มของเด็ก (ในหมวดอาหารและไม่ใช่อาหาร) และอนุมานค่าเสียโอกาสของการทำงานในบ้านแทนที่ทำหน้าที่รอบรมเลี้ยงดูเด็กแทนที่จะออกไปทำงานหาเงินนอกบ้าน เป็นตัวแทนของการลงทุนในเด็กโดยที่สันนิษฐานว่า รายจ่ายเหล่านี้ส่งเสริมให้เด็กเจริญเติบโตทั้งทางร่างกายและจิตใจ เด็กอายุ 0-14 ปี คือประชากรกลุ่มเป้าหมายที่สนใจ ถึงแม้ว่าการศึกษาระดับประถมเป็นการศึกษาภาคบังคับ และรัฐบาลให้การสนับสนุนตามหลักการ “การศึกษาฟรีโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย 12 ปี” ตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่คุณภาพของการศึกษาอาจแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญระหว่างครัวเรือนจน/รวย

หัวข้อที่สอง วิเคราะห์อัตราผลตอบแทนการลงทุนด้านการศึกษา (returns to education) โดยใช้ทฤษฎีทุนมนุษย์และสมการมินเซอร์ (Mincerian equation) หมายถึงการตั้งใจทึ่งว่า การลงทุนการศึกษาระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา ระดับอาชีวศึกษา และระดับอุดมศึกษา คุ้มหรือไม่ โดยใช้หลักฐานเชิงประจักษ์ หน่วยวิเคราะห์คือผู้เรียนและผู้ปกครอง (ครัวเรือน) ตามหลักการลงทุนนักวิเคราะห์โครงการจะเปรียบเทียบระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคล (private returns to education) และต้นทุนและค่าเสียโอกาสการศึกษา (cost of education) ผลประโยชน์ส่วนบุคคลคำนวณจาก “ค่าจ้างเงินเดือนที่แตกต่าง” (wage difference) ตลอดช่วงชีวิตการทำงาน ระดับการศึกษาในที่นี้จำแนกเป็นปฐมนิเทศ ทฤษฎี และติตยภูมิตามลำดับ แหล่งข้อมูลที่น่ามาคำนวณคือผลการสำรวจผู้ใช้แรงงาน (labor force survey) โดยมีข้อสันนิษฐานว่า การได้รับโอกาสเรียนระดับทุติยภูมิ และติตยภูมิเพิ่มโอกาสและทางเลือกของผู้เรียน (เกี่ยวกับการเลือกอาชีพ เงินเดือนค่าจ้าง และสวัสดิการที่ได้รับ) ผู้เขียนใช้แบบจำลองเศรษฐมิติเพื่อทดสอบปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับเงินเดือนค่าจ้าง กับตัวแปรอิสระที่สนใจเช่นอายุ อาชีพ สถานภาพการทำงาน เมือง/

ชนบท และอื่นๆ พร้อมกับคำนวณอัตราผลตอบแทน ด้านหนึ่งคือประโยชน์ (จากเงินเดือนที่แตกต่างตลอดช่วงชีวิต) เปรียบเทียบกับต้นทุนหรือค่าเสียโอกาสระหว่างการเรียน การศึกษา จำแนกต้นทุนออกเป็นสองรายการ คือ ค่าเสียโอกาสในระหว่างการเรียนเล่าเรียนระดับทุติยภูมิและตติยภูมิ (7 ปี หากเปรียบเทียบผู้จบปริญญาตรีกับผู้จบมัธยมต้น) และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษาได้แก่ค่าเล่าเรียนและค่าใช้จ่ายการศึกษา อัตราผลตอบแทนของการศึกษานั้นเป็นค่าพหาวามีเตอร์ที่มีความสำคัญต่อนโยบายการศึกษาของรัฐ ตามหลักวิชาเศรษฐศาสตร์ อัตราผลตอบแทนการลงทุน ควรจะสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยหรือค่าเสียโอกาสของเงินทุน จึงจะถือว่าคุ้มค่า โดยที่งบประมาณของภาครัฐจัดสรรให้การศึกษาต่อสถานศึกษาและต่อผู้เรียนเป็นเงินมหาศาล (หลายแสนล้านบาทในแต่ละปี) ถือว่าเป็นรายจ่ายของรัฐเพื่อสนับสนุนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ จึงควรจะตอบใจทฤษฎีว่าเป็นการลงทุนที่คุ้มค่าหรือไม่

หัวข้อที่สาม วิเคราะห์โอกาสการเรียนและจบระดับทุติยภูมิ (ปริญญาตรี) ของคนสองรุ่น คือ รุ่นพ่อแม่ (หัวหน้าครัวเรือน) และรุ่นที่สอง (บุตร) โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องการเข้าใจโอกาสของเยาวชนในครัวเรือนยากจน จากการสำรวจวรรณกรรมและการวิเคราะห์เชิงทฤษฎี ความยากจนสามารถโอกาสถ่ายทอดข้ามรุ่น (intergenerational transfer) จากรุ่นพ่อแม่ถึงรุ่นลูก หนึ่งในสาเหตุที่เกี่ยวข้องนั้นคือการศึกษาน้อยในครัวเรือนยากจน เด็กและเยาวชนในครัวเรือนยากจนถูกสถานการณ์บีบบังคับให้เข้าสู่ตลาดแรงงานตั้งแต่เยาว์วัย เพื่อหารายได้เสริม ซึ่งมักเป็นอาชีพที่ได้รับค่าจ้างต่ำ เสี่ยงต่อการว่างงาน ขาดหลักประกันทางสังคม การวิเคราะห์เชิงประจักษ์ใช้ข้อมูลครัวเรือนและแบบจำลองเศรษฐมิติ ที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้น (socio-economic class) ซึ่งเกี่ยวข้องกับรายได้ จำแนกออกเป็นสามกลุ่ม ชนชั้นรายได้สูง (นักวิชาชีพ ผู้ประกอบการ) รายได้ปานกลาง (เสมียนพนักงาน) และรายได้ต่ำ (แรงงานปฏิบัติการ) ต่อจากนั้นประยุกต์ใช้แบบจำลองเศรษฐมิติ multinomial logit เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการศึกษากับการเลือกชนชั้น โดยสันนิษฐานว่าการศึกษาระดับตติยภูมิเพิ่มโอกาสการเลือกชนชั้นรายได้สูง นอกจากนี้ศึกษาความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง (structural equations model) ระหว่างตัวแปรสำคัญทางเศรษฐกิจ คือ รายได้ครัวเรือน การออมของครัวเรือน และความมั่งคั่งของครัวเรือน

ประมาณการของแบบจำลองสามารถนำมาคำนวณความแตกต่างของรายได้และความมั่งคั่งตลอดช่วงชีวิต การวิเคราะห์นี้ในรุ่นที่สองสันนิษฐานว่า โอกาสการศึกษา (ระดับปริญญาตรี) ของบุตร แปรผันตามฐานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือน (แบ่งเป็นชั้นรายได้) และระดับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน โดยสันนิษฐานว่ามีความเหลื่อมล้ำของโอกาสการศึกษาระหว่างเยาวชนในครัวเรือนยากจนและไม่ยากจน

หัวข้อที่สี่ ศึกษาโอกาสการอบรมระหว่างการทำงาน (OJT) ในกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ส่วนแรกใช้ข้อมูลสถิติจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน เพื่อได้ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับตลาดการอบรม OJT ได้แก่ประเภทของการอบรมและจำนวนผู้ผ่านการอบรมพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยหลักทฤษฎีการอบรมระหว่างการทำงานถึงแม้ว่าเกิดผลประโยชน์ทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง แต่อาจจะเป็นได้ว่า ตลาด OJT น้อยเกินไปหรือไม่เกิดขึ้น (missing market) เนื่องจากนายจ้างเกรงว่าลูกจ้างจะย้ายงานไปทำงานกับสถานประกอบการคู่แข่งที่ให้ค่าจ้างเงินเดือนสูงกว่าหลังการอบรม การวิเคราะห์ต่อไปโดยใช้การสำรวจสถานประกอบการและผู้ใช้แรงงาน จำแนกตามระดับฝีมือ ได้แก่ พนักงานระดับสูง (ระดับบริหาร) พนักงานระดับกลาง (ระดับนักวางแผนและวิเคราะห์) และผู้ใช้แรงงานระดับล่าง (ระดับปฏิบัติการ) โดยสันนิษฐานว่า ในกลุ่มแรงงานปฏิบัติการมีโอกาสได้รับการอบรมต่ำกว่าแรงงานระดับกลางและระดับสูง เนื่องจากสถานะตลาดแรงงานระดับล่างมีการแข่งขันสูงและสามารถทดแทนได้ไม่ยุ่งยากนัก (เมื่อพนักงานลาออก) การสำรวจโดยคณะวิจัยใช้วิธีการสัมภาษณ์ โดยเตรียมแบบสอบถามสองชุด ชุดแรกเป็นการสัมภาษณ์ผู้ใช้แรงงานเพื่อได้ข้อมูลประสบการณ์ทำงาน ระดับการศึกษา การได้รับการฝึกอบรมในช่วงเวลาที่ผ่านมา ชุดที่สองเป็นการสอบถามข้อมูลจากผู้บริหารของสถานประกอบการหรือผู้จัดการงานบุคคลกร/ทรัพยากรมนุษย์ สอบถามนโยบายการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การอบรมให้พนักงานที่จัดภายในและหน่วยงานภายนอก รวมทั้งโอกาสการศึกษาดูงานในบริษัทแม่

หัวข้อที่ห้า อภิปรายการตอบสนองด้านอุปทานการศึกษา โดยจำแนกเป็นสองกลุ่ม (ก) สถานศึกษาระดับประถมและมัธยมศึกษา (ข) ระดับปริญญาตรี ทั้งนี้มีเหตุผลหลาย

ประการที่ทำให้สถานศึกษาจำเป็นต้องปรับปรุงนโยบายและวิธีการทำงาน ปัจจัยสำคัญหนึ่งคือความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรทำให้ประชากรวัยเด็กลดลง และจำนวนนักเรียนในสถานศึกษาจำนวนมาก (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตชนบทห่างไกลซึ่งเดิมมีจำนวนนักเรียนน้อยอยู่แล้ว) โดยหลักเหตุผลด้านเศรษฐศาสตร์ควรจะมีการควบรวมสถานศึกษาให้มีจำนวนลดลง อย่างไรก็ตามการปรับตัวในเรื่องนี้มีความล่าช้า เนื่องจากเกินกว่าอำนาจการตัดสินใจของผู้บริหารโรงเรียน แต่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายการเมืองและผู้บริหารระดับกระทรวง นอกจากนี้มีความห่วงใยเกี่ยวกับคุณภาพการศึกษาและเนื้อหาหลักสูตรซึ่งควรปรับเปลี่ยนตามความก้าวหน้าของเทคโนโลยีวิทยาการและความคาดหวังของสังคม สำหรับสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาชั้นต้นมีความแตกต่างเนื่องจากมหาวิทยาลัยมีอำนาจการปรับเปลี่ยนนโยบายหรือวิธีการทำงานโดยความเห็นชอบจากสภามหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยไทยโดยทั่วไปประสบปัญหาความขัดสนด้านการเงินและความจำเป็นต้องเลี้ยงตนเอง เนื่องจากการปรับลดการอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน และการปรับหลักสูตรและเนื้อหาการสอนให้ตรงกับความต้องการของตลาด ตลาดการศึกษาระดับมัธยมศึกษามีคุณลักษณะที่เรียกว่า “ตลาดแยกส่วน” (market segmentation) สถาบันอุดมศึกษาระดับบนพยายามยกฐานะให้ติดในการจัดลำดับมหาวิทยาลัยโลก โดยเพิ่มขีดความสามารถด้านการวิจัยและพัฒนา ในขณะที่มหาวิทยาลัยทั่วไปจำเป็นต้องแข่งขันภายในกลุ่มด้วยมาตรการเพิ่มคุณภาพของคณาจารย์ ออกแบบหลักสูตรและเนื้อหาที่สอดคล้องกับอุปสงค์ในตลาดแรงงาน บางสถาบันสร้างจุดขายโดยให้นักศึกษาพัฒนาทักษะการฝึกงานโดยร่วมกับภาคการผลิตอุตสาหกรรมและการบริการ

วิธีการวิจัย คณะวิจัยใช้ทฤษฎีวิงจอร์ชีวิตและทฤษฎีทุนมนุษย์เป็นกรอบการวิเคราะห์สมาชิกครัวเรือนสองรุ่น รุ่นที่หนึ่งคือหัวหน้าครัวเรือน และรุ่นที่สองบุตร วิเคราะห์พลวัตของการศึกษาซึ่งส่วนหนึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงโดยรวม (เพราะการขยายโอกาสการศึกษา) อีกส่วนหนึ่งเป็นปัจจัยเฉพาะบุคคล ถึงแม้ว่าทุกครัวเรือนมีความหวังดีต่อบุตร (altruism within family) แต่การลงทุนในเด็กแตกต่างกัน นอกจากนี้วิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำข้ามรุ่น (intergenerational inequality) คณะวิจัยใช้ข้อมูลitudinal จากผลสำรวจครัวเรือน (socio-economic survey, SES) โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

พ.ศ. 2552 เพื่อวัดการใช้จ่ายของครัวเรือนเพื่อการลงทุนในเด็ก และวัดโอกาสการ
เรียนของบุตร (รุ่นที่สอง) โดยคำนึงถึงชนชั้น (socio-economic class) แหล่งข้อมูลคือ
ผลสำรวจกำลังแรงงาน (labor force survey, LFS) ควบคู่กับการประยุกต์แบบจำลอง
เศรษฐกิจมิติ (Mincerian equation) เพื่อคำนวณอัตราผลตอบแทนการศึกษา

หัวข้อการค้นคว้าครอบคลุมประเด็นต่อไปนี้ (ก) ใช้จ่ายด้านการศึกษาของครัวเรือน
ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการลงทุนในเด็ก แสดงสถิติเชิงพรรณนาเปรียบเทียบตามระดับ
รายได้ของครัวเรือน (จำแนกออกเป็นสิบกลุ่ม 1= จนที่สุด 10=รวยที่สุด) เปรียบเทียบ
ตามระดับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน

(ข) ใช้จ่ายอาหาร/และรายจ่ายที่ไม่ใช่อาหารของครัวเรือน เพื่ออนุมาน “ต้นทุนเพิ่ม
จากการมีเด็ก” (marginal cost of children) อีกนัยหนึ่งค่าใช้จ่ายการลงทุนในเด็ก

(ค) การวัดความเหลื่อมล้ำของโอกาสการศึกษาในบุตร (รุ่นที่สอง) ตามสถานะรายได้
ครอบครัวและ ระดับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน (รุ่นที่หนึ่ง)

(ง) วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างระดับการศึกษาต่อการเลือกชนชั้น (socio-
economic class) โดยใช้แบบจำลองเศรษฐกิจมิติ (multinomial logit) คณะวิจัยใช้
นิยามชนชั้นตามวิธีการของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ทั้งนี้ได้ดัดแปลงให้เป็นสามระดับ
คือ ชนชั้นรายได้สูง ชนชั้นรายได้ปานกลาง และชนชั้นรายได้น้อยตามลำดับ

(จ) การศึกษาความน่าจะเป็นของการศึกษาระดับอุดมศึกษา (รุ่นที่สอง) เพื่อเข้า
ใจความเหลื่อมล้ำของโอกาสการศึกษา

(ฉ) การวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง ประกอบด้วยชุดตัวแปรตามได้แก่ รายได้
การออม และสินทรัพย์ของครัวเรือน ซึ่งสันนิษฐานว่าเกี่ยวกับปัจจัยทางเศรษฐกิจและ
สังคม ระดับการศึกษา (educational attainment, e_1, e_2, \dots, e_6) เป็นส่วนหนึ่งของ
ตัวแปรอิสระที่ส่งผลกระทบต่อการทำงาน อาชีพ (occupation) สถานภาพการ
ทำงาน (work status) แบบจำลองเศรษฐกิจมิตินี้สามารถนำมาพยากรณ์รายได้-การ
ออม-และการสะสมทรัพย์สินของครัวเรือนตลอดช่วงชีวิตของครัวเรือน

ผลการวิจัย/ข้อค้นพบ

หัวข้อแรก การลงทุนในเด็กของครัวเรือน คณะวิจัยพบว่ามีความเหลื่อมล้ำกันอย่างมีนัยสำคัญ ระหว่างครัวเรือนยากจน กับครัวเรือนรวย รายจ่ายการลงทุนในเด็กในครัวเรือนยากจน ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศมากกว่าสองเท่าตัว และต่ำกว่ารายจ่ายเดียวกันในครัวเรือนร่ำรวยถึง 5-6 เท่าตัว

หัวข้อที่สอง ผลการศึกษาครั้งนี้ยืนยันว่าโอกาสการเรียนรู้ระดับอุดมศึกษา (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) โอกาสเดียวกันนี้เหลือเพียงร้อยละ 1

หัวข้อที่สาม อัตราผลตอบแทนการศึกษาระดับอุดมศึกษา (อนุมานจากข้อมูลกำลังแรงงาน) พบว่าเท่ากับร้อยละ 14 เป็นการประมาณการแบบอนุรักษ์นิยม (ขั้นต่ำ) เป็นการยืนยันว่า การลงทุนการศึกษาระดับอุดมศึกษาคุ่มค่า (นอกจากนี้อัตราผลตอบแทนนี้ สูงกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับระดับอาชีวศึกษา มัธยมศึกษาและประถมศึกษา) ผลการศึกษานี้สอดคล้องกับผลวิจัยในหลายประเทศที่อธิบายว่า ภาคการผลิตสมัยใหม่มีความต้องการแรงงานระดับมัธยมศึกษาและแรงงานที่มีฝีมือสูงขึ้น ภาคอุตสาหกรรมและบริการสมัยใหม่ลงทุนด้านเทคโนโลยีและการนำวิทยาการจัดการมาใช้ จึงต้องอาศัยผู้บริหาร-พนักงานระดับกลางซึ่งมีการศึกษาสูง มีทักษะทางเทคนิคและภาษา สอดคล้องกับปรากฏการณ์เรียกว่า skill biased technological progress โดยเฉพาะในหลัง ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา (ซึ่งถือถือว่าเป็น third wave of globalization) ความเปลี่ยนแปลงของโลกาภิวัตน์ส่งผลกระทบต่อทางบวกและลบ ผลบวกคือแรงงานที่มีฝีมือและระดับมัธยมศึกษาได้รับค่าตอบแทนเพิ่มขึ้น แต่ผลกระทบทางลบคือ ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้าง (wage inequality) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น อาจจะทำให้การกระจายรายได้ไม่เท่าเทียมกันเพิ่มขึ้น – โดยนัยนี้ ภาครัฐอาจจะต้องเข้ามามีบทบาทช่วยเหลือเยียวยา สร้างหลักประกันให้กลุ่มประชากรที่เสียเปรียบ โดย

ปรับปรุงนโยบายการเงินการคลังที่ให้ความช่วยเหลือประชากรกลุ่มเป้าหมาย (targeting for the poor) มากกว่าการช่วยเหลือทั่วไป

หัวข้อที่สี่ การอบรมระหว่างการทำงาน (OJT) พบความเหลื่อมล้ำระหว่างแรงงานต่างระดับ แต่ไม่เป็นปัญหารุนแรง ผลการศึกษาโดยการสุ่มตัวอย่างพบว่า สถานประกอบการ (นายจ้าง) สนับสนุนให้ผู้ใช้แรงงานทุกคน ได้รับการอบรมระหว่างการทำงาน โดยจัดอบรมรูปแบบต่างๆทั้งในรูปการอบรมภายในองค์กร หรือว่าจ้างหน่วยงานฝึกอบรมจากภายนอก รวมทั้งส่งพนักงานเข้ารับอบรมในศูนย์อบรมหรือศึกษาดูงาน (ส่วนใหญ่เป็นพนักงานระดับบริหารและระดับกลาง) ทั้งนี้หลักสูตร OJT มีความหลากหลาย ตั้งแต่เรื่องพื้นฐานเช่นการรักษาความปลอดภัย การฝึกทักษะเบื้องต้น และการอบรมความรู้เฉพาะทาง

ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ซึ่งคณะวิจัยใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (new institutional economics) เป็นกรอบความคิด ซึ่งสรุปความในคำกล่าวที่ว่า “สถาบันมีความสำคัญ” หมายถึง การวางแผนให้มีหน่วยงานหรือองค์กร ควบคู่กับการออกแบบแรงจูงใจที่เหมาะสม เพื่อผลักดันนโยบายของชาติและดำเนินถึงผลการปฏิบัติเป้าหมายของนโยบายในบริบทนี้คือมาตรการเพิ่มพลังเยาวชนในครัวเรือนยากจน ให้ได้รับโอกาสการศึกษาระดับตติยภูมิเพิ่มขึ้น จึงเสนอว่าควรที่จะกำหนดให้มีคณะอนุกรรมการระดับพื้นที่เพื่อคัดกรองเด็ก/เยาวชนในครัวเรือนด้อยโอกาส โดยได้รับอำนาจมีมอบหมายจากรัฐบาล (หรือจากกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา) มีหน้าที่สำคัญคือการให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการ (โดยเฉพาะในกลุ่มคนจน) ถึงความสำคัญของการศึกษาระดับตติยภูมิ และคัดกรองเด็ก/เยาวชนที่มีผลการเรียนดีพอสมควรแต่ฐานะยากจน นอกจากนี้เสนอให้มีระบบกำกับติดตามแบบรวมศูนย์ เพื่อกำกับการจัดสรรของคณะอนุกรรมการ เพื่อจำกัดความคลาดเคลื่อนของนโยบาย (targeting errors) ให้น้อยที่สุด นอกจากนี้มีหน้าที่ติดตามความก้าวหน้าของนักเรียน

การออกแบบแรงจูงใจ มาตรการจูงใจให้เด็กและเยาวชนยากจนมาจากสองแหล่ง มาตรการจูงใจอย่างแรก คือ สิทธิการกู้ยืมจากกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ)

สำหรับเป็นค่าธรรมเนียมการศึกษาและรายจ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแตกต่างกันตามสาขาวิชา (โดยทั่วไปสาขาวิทยาศาสตร์มีต้นทุนและค่าใช้จ่ายสูงกว่ามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์) ทุกปี กยศ. ได้จัดสรรเงินทุน (ประมาณ 30,000 ล้านบาท) พร้อมกับกำหนดโควตาจำนวนผู้กู้ให้โรงเรียนและมหาวิทยาลัยเพื่อจัดสรรต่อให้นักเรียน/นักศึกษา จำนวนผู้กู้รายใหม่ประมาณ 300,000 คน (จากข้อมูลของสามปีที่ผ่านมา) ข้อเสนอคือแบ่งโควตาออกเป็นสองส่วน ส่วนแรก จัดสรรให้อนุกรรมการระดับอำเภอ ซึ่งรับมอบอำนาจจากรัฐบาลให้ผู้กู้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ส่วนที่สอง เป็นการจัดสรรโควตาให้สถานศึกษาตามวิธีปฏิบัติในปัจจุบัน มาตรการจูงใจที่สองคือ การจัดสรรทุนให้เปล่าเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายประจำเดือนของนักศึกษายากจน มาตรการช่วยเหลือคนจนในลักษณะใกล้เคียงกันนี้มีเอกสารวิจัยของธนาคารโลกระบุว่ามีการดำเนินการในหลายประเทศ ในนาม “การโอนเงินอย่างมีเงื่อนไข” (CCT, conditional cash transfer) ให้ครัวเรือนยากจนโดยมีเป้าหมายสนับสนุนการศึกษาของเด็กและเยาวชนด้วยโอกาส

การนำไปใช้ประโยชน์

การกำหนดเป้าประสงค์ของนโยบาย จำเป็นต้องมีข้อมูลเชิงประจักษ์สนับสนุน โดยการศึกษาอัตราความยากจน ซึ่งแตกต่างกันในแต่ละภูมิภาค งานวิจัยในอดีตสามารถใช้ข้อมูลสถิติว่ามีว่าด้วย “แผนที่คนจน” โดยหน่วยงานของภาครัฐและสถาบันวิจัย (เช่น สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย) งานวิจัยและเอกสารเหล่านี้มีคุณประโยชน์ต่อผู้วางนโยบาย นอกจากนี้การคำนวณภาระทางการคลังของนโยบายและการหาแหล่งเงินทุนสนับสนุนนโยบายนี้มีความสำคัญเช่นกัน

การมอบหมายสถาบันปฏิบัติการ รายงานวิจัยนี้เสนอแนะให้จัดตั้งคณะอนุกรรมการระดับพื้นที่โดยรับมอบอำนาจจากรัฐบาลให้คัดกรองเด็ก/เยาวชนด้วยโอกาสเพื่อให้การช่วยเหลือตามหลัก “เป้าหมายคนจน” คณะอนุกรรมการอาจจะประกอบด้วยสมาชิก 8-10 คน คัดเลือกจากครู/อาจารย์ ตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน องค์กรภาคเอกชน ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสุขภาพ บทบาทสำคัญคือ (ก) คัดกรองรายชื่อเยาวชนในวัยเรียนอุดมศึกษา (18-22 ปี) เพื่อได้รับสิทธิกู้ยืมจากกองทุน

เงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และทุนให้เปล่า (ข) เยี่ยมบ้านเด็กและเยาวชนยากจนเพื่อให้ ข้อมูล และสารสนเทศกับผู้ปกครองเพื่อตระหนักถึงคุณค่าของการเรียน ระดับอุดมศึกษาและโอกาสการทำงานในอนาคตตลอดชีวิต (ค) เสนอแนะมาตรการ ช่วยเหลือครัวเรือนยากจน (เป็นเงินหรือไม่เป็นตัวเงิน) ที่มีเป้าหมายสนับสนุนการ ลงทุนในเด็ก (กลุ่มเป้าหมายอายุ 0-14 ปี) นอกจากนี้เสนอให้ตั้งคณะกรรมการติดตาม ประเมินผล แบบรวมศูนย์ เพื่อวิเคราะห์ความคลาดเคลื่อนของเป้าหมายและติดตาม ความก้าวหน้าการศึกษาของเยาวชนในครัวเรือนยากจน การมีงานทำ รายได้และ ความสามารถการชำระคืนหนี้