

การสัมมนาวิชาการประจำปี 2551

เรื่อง

สู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน

กลุ่มที่ 3

คุณภาพของทุนมนุษย์กับการเติบโตอย่างยั่งยืน

ทุนมนุษย์กับผลตอบแทนทางการศึกษา

โดย

ดร. ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	iii
1. บทนำ.....	1
2. ขนาดของการลงทุนด้านการศึกษา และภาระของภาครัฐ	4
3. ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจส่วนบุคคล.....	8
4. ผลตอบแทนทางสังคมต่อการศึกษา (Social Returns to Education) และการเติบโตทางเศรษฐกิจ.....	17
5. ข้อเสนอแนะ	20
เอกสารอ้างอิง.....	21
ภาคผนวก.....	23

บทสรุปผู้บริหาร

ทุนมนุษย์กับผลตอบแทนทางการศึกษา

อัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจจากการลงทุนทางการศึกษา ใช้แสดงสถานะการลงทุนของการศึกษา ในระดับต่างๆ บ่งบอกผลประโยชน์ที่ผู้เรียนและสังคมได้รับ สะท้อนแรงจูงใจของผู้เรียน และสามารถชี้แนะแนวทางการลงทุนด้านการศึกษาของสังคม ว่าควรลงทุนในระดับใดจึงเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

เมื่อพิจารณาผลประโยชน์ที่ตกกับผู้เรียน พบว่า การศึกษาเป็นการลงทุนที่มีความคุ้มค่า ผู้ที่มีการศึกษาสูง มีรายได้ที่สูงกว่าผู้ที่มีการศึกษาดำกว่าอย่างชัดเจนในทุกระดับ ผลตอบแทนส่วนบุคคลต่อการศึกษาเฉลี่ย อยู่ที่ร้อยละ 11–12.4 ในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมา และมีแนวโน้มไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก โดยเฉลี่ย อัตราผลตอบแทนส่วนบุคคล สำหรับแรงงานหญิงสูงกว่าแรงงานชาย

ในระดับมัธยมศึกษา อัตราผลตอบแทนส่วนบุคคล สำหรับแรงงานชายที่จบสายสามัญ มีแนวโน้มลดลงมาตลอด ในทางตรงข้าม อัตราผลตอบแทนส่วนบุคคลสำหรับแรงงานหญิง ที่จบสายสามัญ เพิ่มขึ้นมา โดยตลอด นอกจากนี้ อัตราผลตอบแทนส่วนบุคคลสำหรับผู้จบ ปวช. สูงกว่าสายสามัญ ทั้งเพศหญิงและชาย

ในระดับอุดมศึกษา ผู้ที่จบอุดมศึกษา ทั้งหญิงและชาย ได้รับค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนสูงกว่าผู้จบมัธยมปลายมาก ส่วนแรงงานที่จบเพียงอนุปริญญาหรือปวส. มีรายได้มากกว่าผู้จบมัธยมปลาย แต่ไม่สูงมากนัก อัตราผลตอบแทนสำหรับผู้จบอุดมศึกษา ในปี 2549 มีค่าระหว่างร้อยละ 8 ถึง 12.8 ต่อปี สำหรับเพศชาย ส่วนเพศหญิง ได้ผลตอบแทนระหว่างร้อยละ 4.5 ถึง 7.9 ต่อปี อัตราที่ได้นี้มีค่าใกล้เคียงกับประเทศอื่นๆ นอกจากนี้ อัตราผลตอบแทนสำหรับผู้มีการศึกษาสูงมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น

เมื่อพิจารณาผลประโยชน์ที่สังคมได้รับหรืออัตราผลตอบแทนต่อสังคม พบว่า ยังไม่มีคำตอบที่ชัดเจนสำหรับประเทศไทย หรือแม้แต่งานวิจัยของต่างประเทศ อัตราผลตอบแทนต่อสังคม ที่สูงกว่าอัตราผลตอบแทนของบุคคล (เนื่องจากเกิดผลกระทบภายนอก) เป็นเหตุผลที่รัฐควรเข้ามาอุดหนุนมากขึ้น ข้อค้นพบเบื้องต้นที่น่าสนใจคือ ขนาดของผลกระทบภายนอกมีค่าน้อยมาก ทำให้อัตราผลตอบแทนของสังคม และต่อบุคคลมีค่าใกล้เคียงกัน อัตราผลตอบแทนส่วนบุคคลเฉลี่ยของหลายประเทศในโลก มีค่าระหว่างร้อยละ 7 ถึง 12 เฉลี่ยรวมที่ร้อยละ 9.7 ถึงกระนั้นก็ตาม มีความเชื่อกันว่า การศึกษาระดับมัธยมปลายและอุดมศึกษา มีผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว

ผลการทบทวนได้ชี้ประเด็นสำคัญต่อการกำหนดแนวทางการลงทุนด้านการศึกษา ที่สมควรนำมาอภิปราย ดังนี้

1. สำหรับการศึกษาระดับพื้นฐาน พบว่า ทรัพยากรทั้งหมดที่สังคมไทยใช้ไปในด้านการศึกษา จัดอยู่ในระดับที่สูง มีได้น้อยแต่อย่างใด แต่การบริหารจัดการศึกษาของภาครัฐยังขาดประสิทธิภาพ ทำให้มีคุณภาพต่ำ สัดส่วนการใช้จ่ายค่อนข้างสูงในระดับก่อนประถม และค่อนข้างต่ำในระดับมัธยม และการ

ระดมทรัพยากรมาใช้เพื่อการศึกษาทำได้ไม่เต็มที่ ประเด็นที่ควรเร่งรัดคือปรับปรุงการใช้จ่ายให้มีประสิทธิภาพ ส่วนจะทำได้อย่างไรเป็นเรื่องที่ต้องมีการศึกษาค้นคว้ากันแบบจริงจัง อีกประการคือ คุณภาพของผู้จบยังมีปัญหา ไม่ได้ตามมาตรฐาน ซึ่งมีผลกระทบต่อการเรียนรู้ในระดับสูง ลดผลประโยชน์และโอกาสในอนาคตจากการศึกษา

2. สำหรับการจัดอาชีวศึกษา ปัญหาสำคัญที่แก้ลำบากคือ มีคนสนใจเรียนต่อน้อย ทำให้ขาดแคลนแรงงานฝีมือระดับกลาง เนื่องจากผลตอบแทนที่ได้จากการมีปริญญาสูงกว่าจบ ปวช. มาก อีกทั้งโอกาสเข้าเรียนในระดับสูงที่เปิดกว้างมากขึ้น และการอุดหนุนของรัฐที่คงอยู่ในระดับที่สูง ทำให้การเลือกเรียนสายสามัญและเรียนต่อจนจบปริญญา เป็นการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนที่คุ้มค่า คนจึงมีแรงจูงใจเรียนต่อสายสามัญมากกว่าอาชีพ

3. สำหรับอุดมศึกษา พบว่า การศึกษาในระดับนี้ให้อัตราผลตอบแทนแก่ผู้เรียนสูงมาก และหากเชื่อว่าจะให้ประโยชน์ต่อสังคมด้วย รัฐควรสร้างแรงจูงใจและอุดหนุนอย่างเหมาะสมให้มีการเรียนต่อในระดับสูงมากขึ้น ทั้งนี้เป็นผลดีต่อการเพิ่มผลิตภาพแรงงาน ค่าจ้างและการเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่เนื่องจากที่เป็นอยู่รัฐอุดหนุนในระดับที่สูง จึงมีเหตุผลสมควรให้รัฐลดการอุดหนุน และให้ผู้เรียนแบกรับภาระมากขึ้น นอกจากนี้ การที่อัตราผลตอบแทนสูงอย่างต่อเนื่อง แสดงว่าตลาดยังมีความต้องการแรงงานในระดับอุดมศึกษาเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่มีการผลิตบัณฑิตออกมามากขึ้นอย่างต่อเนื่อง แสดงถึงความไม่สอดคล้องระหว่างทักษะที่ตลาดต้องการ และสาขาที่เรียนจบ จึงต้องมีมาตรการเร่งเพิ่มบัณฑิตในสาขาที่ขาดแคลน รวมทั้งลดการผลิตในสาขาที่เกินความต้องการไปพร้อมกัน ประเด็นสุดท้ายคือ การขยายการศึกษาระดับสูง มีผลให้ช่องว่างระหว่างรายได้เพิ่มมากขึ้น และผู้ที่เข้าถึงส่วนใหญ่มักจะมีกลุ่มที่ได้เปรียบในสังคม

4. นอกเหนือไปจากการพูดถึงว่า เราจะใช้เงินทุนกันอย่างไร ที่สำคัญพอกันคือเราจะหาเงินทุนเหล่านี้มาจากไหน แนวทางการระดมทรัพยากรจากทุกภาคส่วนของสังคม ที่เสนอไว้ในพรบ.การศึกษาแห่งชาติ ปี 2542 (แก้ไข 2545) ยังไม่ถูกนำมาใช้อย่างจริงจัง ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เนื่องจากผลประโยชน์ที่ตกกับสังคม มีมากกว่าที่บุคคลได้รับ จึงเป็นเหตุผลเพียงพอที่สังคมควรมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาผ่านมาตรการทางภาษีอากร ส่วนการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาจำเป็นต้องให้ผู้เรียนแบกรับภาระบางส่วนเพราะผลประโยชน์ส่วนบุคคลมีมาก แต่เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายในการเรียนสูง และสังคมได้รับประโยชน์ด้วย สังคมควรมีส่วนร่วมในการรับภาระค่าใช้จ่ายด้วยการใช้เงินภาษีอากรในระดับที่เหมาะสม แนวทางนี้สอดคล้องกับการปฏิรูปการเงินเพื่ออุดมศึกษาแนวใหม่ ที่เน้นการอุดหนุนผ่านผู้เรียน กระตุ้นให้เกิดการแข่งขันเพื่อพัฒนาคุณภาพ และสามารถให้ผู้เรียนและภาคเอกชนมีบทบาทมากขึ้น รวมไปถึงให้โอกาสกับผู้เรียนทุกคน โดยรวมเป็นแนวทางที่น่าสนใจต่อการจัดการกับทรัพยากรที่มีค่อนข้างจำกัดในปัจจุบัน เห็นควรต้องช่วยกันพิจารณา

ทุนมนุษย์กับผลตอบแทนทางการศึกษา

1. บทนำ

นักวิชาการส่วนใหญ่เชื่อกันว่า การลงทุนในมนุษย์ ด้วยการให้การศึกษา เป็นการลงทุนที่สำคัญต่อตนเอง และต่อสังคมเศรษฐกิจโดยรวม คุณภาพของคนหรือทุนมนุษย์ที่เพิ่มขึ้น เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน โดยก่อให้เกิดการพัฒนาทางเทคโนโลยี เกิดการลงทุนทางกายภาพ และช่วยเพิ่มผลิตภาพการผลิตของประเทศ และในทางกลับกัน เมื่อเศรษฐกิจมีความรุ่งเรืองและสังคมสงบสุข จะช่วยเพิ่มแรงจูงใจในการลงทุนเพื่อพัฒนาตนเอง และรัฐสามารถมีค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษามากขึ้นเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการส่วนใหญ่ยังมีอาจเห็นพ้องต้องกันว่า รัฐควรลงทุนด้านการศึกษาในระดับต่าง ๆ มากน้อยต่างกันอย่างไร ในอดีตที่ผ่านมา นโยบายการศึกษาส่วนใหญ่เน้นไปที่การศึกษาในระดับประถมศึกษา เพื่อให้ประชากรสามารถอ่านออกเขียนได้ สร้างความเป็นธรรมในสังคม เหตุผลสำคัญที่ใช้สนับสนุนนโยบายนี้คือ ผลตอบแทนต่อสังคมจากการลงทุนในระดับนี้มีค่าสูงสุด ดังนั้น นโยบายสนับสนุนให้เกิดการศึกษาสำหรับมวลชนทุกคน จึงเป็นแนวทางที่ได้รับการยอมรับกันกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม การศึกษาเมื่อไม่นานมานี้พบว่า ผลตอบแทนต่อการลงทุนในการศึกษาระดับสูงกลับเพิ่มมากขึ้น (Psacharopoulos and Patrinos 2004) และเริ่มมีการศึกษาที่ท้าทายความเชื่อแต่เดิม ที่ว่ารัฐควรเน้นการศึกษาในระดับประถมเท่านั้น นอกจากนี้ยังพบอีกว่า การศึกษาในระดับมัธยมปลายและอุดมศึกษา เป็นปัจจัยสำคัญต่อการรักษาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้มากกว่าระดับประถม (UNESCO/OECD 2002) การศึกษางานส่วนใหญ่ให้ความสำคัญของการศึกษาระดับวิชาชีพ การฝึกอบรม และอุดมศึกษาต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ (McMahon 1999) แม้ว่าการศึกษาสูงมีแนวโน้มเพิ่มความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในอนาคตให้มากขึ้น

แนวทางและระดับการลงทุนมนุษย์ด้วยการให้การศึกษา ที่มีความเหมาะสมกับขั้นตอนการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศไทย เป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาของประเทศไทย หากเรามีเจตจำนงที่ก้าวไปสู่สังคมเศรษฐกิจบนฐานความรู้ เพื่อรักษาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในอนาคต ก็ต้องอาศัยกำลังคนที่มีคุณภาพแตกต่างไปจากอดีตเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ ความจำกัดของทรัพยากรทางการศึกษาที่นับวันจะทวีคูณมากขึ้น ตามแนวนโยบายการอุดหนุนการศึกษาที่เป็นอยู่ ทำให้จำเป็นต้องเลือกลงทุนหรือใช้จ่ายให้เกิดผลประโยชน์ต่อสังคมมากที่สุด รวมทั้งค้นหาแนวทางที่เหมาะสมต่อการระดมทรัพยากรมาใช้ในการศึกษา เพื่อให้ผู้นำประเทศสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้

นักเศรษฐศาสตร์อาศัยอัตราผลตอบแทนจากการลงทุน เพื่อชี้ว่ารัฐและปัจเจกชนมีการลงทุนทางการศึกษาไปอย่างเหมาะสมหรือยัง อัตราผลตอบแทนที่บุคคลได้รับ ช่วยสะท้อนแรงจูงใจในการลงทุนของ

ผู้เรียนและสภาพตลาดแรงงานที่เป็นอยู่ ส่วนอัตราผลตอบแทนที่สังคมได้รับ สะท้อนแนวทางในการจัดสรรทรัพยากรของประเทศที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ความเข้าใจในเรื่องนี้มีประโยชน์อย่างมากต่อการวางแผนเพื่อการพัฒนากำลังคนในด้านต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่กำหนดไว้ และช่วยชี้ให้เห็นเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องทุ่มเททรัพยากรเพื่อการศึกษาเหมือนกัน

บทความนี้เป็นบททบทวนผลงานวิจัยที่ผ่านมา ในเรื่องผลตอบแทนทางเศรษฐกิจต่อบุคคลและต่อสังคม จากการลงทุนทางการศึกษาในระดับต่างๆ ว่ามีความแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด และมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมา ข้อค้นพบที่ได้นี้พอช่วยให้ความกระจ่างได้ว่า แนวทางและระดับการลงทุนด้านการศึกษาของประเทศไทยมีความเหมาะสมหรือยัง บทความนี้เน้นการศึกษาระดับมัธยมปลายและอุดมศึกษา ที่เป็นการศึกษาในระบบเท่านั้น แต่จะไม่รวมผลตอบแทนที่เกิดขึ้นจากการตั้งสมตักกะในการทำงาน ประสบการณ์ หรือการเรียนรู้เพิ่มเติมที่เกิดขึ้นในระหว่างทำงาน ซึ่งจะปรากฏในบทความอื่น

ผลการทบทวนการศึกษาที่ผ่านมา ได้ข้อสรุปดังนี้

(ก) ผู้ที่มีการศึกษาสูง มีรายได้ที่สูงกว่าผู้ที่มีการศึกษาน้อยกว่าอย่างชัดเจนในทุกระดับ อัตราผลตอบแทนส่วนบุคคลต่อการศึกษาเฉลี่ย อยู่ที่ร้อยละ 11 – 12.4 ในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมา และมีแนวโน้มไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก แรงงานหญิงได้รับอัตราผลตอบแทนมากกว่าแรงงานชายประมาณอีกร้อยละ 0.5 – 1.7

(ข) ในระดับมัธยมศึกษา อัตราผลตอบแทนส่วนบุคคล สำหรับแรงงานชายที่จบสายสามัญ มีแนวโน้มลดลงมาตลอด ในทางตรงข้าม อัตราผลตอบแทนส่วนบุคคลสำหรับแรงงานหญิง ที่จบสายสามัญเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด นอกจากนี้ อัตราผลตอบแทนส่วนบุคคลสำหรับผู้จบ ปวช. สูงกว่าสายสามัญ ทั้งเพศหญิงและชาย

(ค) ในระดับอุดมศึกษา แรงงานที่จบอุดมศึกษา ทั้งหญิงและชาย ได้รับค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนสูงกว่าผู้จบมัธยมปลายมาก ส่วนแรงงานที่จบเพียงอนุปริญญาหรือ ปวส. มีรายได้มากกว่าผู้จบมัธยมปลายแต่ไม่สูงมากนัก อัตราผลตอบแทนสำหรับผู้จบอุดมศึกษา ในปี 2549 มีค่าระหว่างร้อยละ 8 ถึง 12.8 ต่อปีสำหรับผู้ชาย ส่วนผู้หญิงได้ผลตอบแทนระหว่างร้อยละ 4.5 ถึง 7.9 ต่อปี อัตราที่ได้นี้มีค่าใกล้เคียงกับประเทศอื่นๆ และอัตราผลตอบแทนสำหรับผู้มีการศึกษาสูงมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น

(ง) การวัดผลตอบแทนต่อสังคมที่รวมผลกระทบภายนอกในงานศึกษาของต่างประเทศมีมากขึ้นแต่ยังไม่ได้ข้อสรุปที่เห็นร่วมกัน ข้อค้นพบที่น่าสนใจคือ ในระยะสั้นขนาดของผลกระทบภายนอกมีค่าน้อยมาก ทำให้อัตราผลตอบแทนของสังคมมีค่าใกล้เคียงกับอัตราผลตอบแทนส่วนบุคคล อัตราผลตอบแทนส่วนบุคคลจากการศึกษาของหลายประเทศในโลก มีค่าระหว่างร้อยละ 7 ถึง 10 เฉลี่ยที่ร้อยละ 9.7

(จ) ระดับของผลกระทบภายนอกมีค่าแตกต่างสำหรับการศึกษาระดับต่างๆ ผลกระทบภายนอกที่สำคัญจากการลงทุนในระดับอุดมศึกษาหรือมัธยมศึกษา คือ ผลที่มีต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ ส่วนขนาดของผลกระทบภายนอกจากการยกระดับการศึกษาพื้นฐาน เชื่อกันว่ามีผลไม่มากต่อการรักษาอัตราการเติบโต

ทางเศรษฐกิจ แต่มีผลประโยชน์ที่ไม่ใช่ตัวเงินสูงมาก อาทิ ประชากรมีสุขภาพดี ลดอาชญากรรม สังคม
ปรองดอง รักษาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

(ข) สำหรับประเทศไทย ยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจนสำหรับอัตราผลตอบแทนทางสังคมจากการศึกษา

ข้อค้นพบเหล่านี้ สะท้อนความเหมาะสมของการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาได้ดังนี้

(ก) ทรัพยากรทั้งหมดที่สังคมใช้ไปในด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน จัดอยู่ในระดับที่สูง มิได้น้อยแต่
อย่างไร แต่การบริหารจัดการศึกษาของภาครัฐยังขาดประสิทธิภาพ ทำให้มีคุณภาพต่ำ และมีข้อจำกัดใน
การระดมทรัพยากรเพื่อใช้ทางด้านการศึกษา สัดส่วนการใช้จ่ายค่อนข้างสูงในระดับก่อนประถม และ
ค่อนข้างต่ำในระดับมัธยม นอกจากนี้ คุณภาพของผู้จบยังมีปัญหา ไม่ได้ตามมาตรฐาน ซึ่งมีผลกระทบต่อ
การเรียนในระดับสูง ลดผลประโยชน์และโอกาสในอนาคตจากการศึกษา

ประเด็นที่ควรเร่งรัดคือ ปรับปรุงการใช้จ่ายให้มีประสิทธิภาพ ส่วนจะทำได้อย่างไรเป็นเรื่องที่ต้อง
มีการศึกษาค้นคว้ากันแบบจริงจัง

(ข) สำหรับการจัดอาชีวศึกษา ปัญหาสำคัญที่แก้ลำบากคือ มีคนสนใจเรียนต่อกันน้อย ทำให้
ขาดแคลนแรงงานฝีมือระดับกลาง เนื่องจากผลตอบแทนที่ได้จากการมีปริญญาสูงกว่าจบ ปวช. มาก อีกทั้ง
โอกาสเข้าเรียนในระดับสูงที่เปิดกว้างมากขึ้น และการอุดหนุนของรัฐที่คงอยู่ในระดับที่สูง ทำให้การเลือก
เรียนสายสามัญและเรียนต่อจนจบปริญญา เป็นการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนที่คุ้มค่า คนจึงมีแรงจูงใจเรียนต่อ
สายสามัญมากกว่าอาชีพ

(ค) สำหรับอุดมศึกษา พบว่า การศึกษาในระดับนี้ให้อัตราผลตอบแทนแก่ผู้เรียนสูงมาก และหาก
เชื่อว่าให้ประโยชน์ต่อสังคมด้วย รัฐควรสร้างแรงจูงใจและอุดหนุนอย่างเหมาะสมให้มีการเรียนต่อใน
ระดับสูงมากขึ้น ทั้งนี้เป็นผลดีต่อการเพิ่มผลิตภาพแรงงาน ค่าจ้างและการเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่เนื่องจาก
ที่เป็นอยู่รัฐอุดหนุนในระดับที่สูง จึงมีเหตุผลสมควรให้รัฐลดการอุดหนุน และให้ผู้เรียนแบกรับภาระมาก
ขึ้น นอกจากนี้ การที่อัตราผลตอบแทนสูงอย่างต่อเนื่อง แสดงว่าตลาดยังมีความต้องการแรงงานใน
ระดับอุดมศึกษาเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่มีการผลิตบัณฑิตออกมามากขึ้นอย่างต่อเนื่อง แสดงถึงความไม่
สอดคล้องระหว่างทักษะที่ตลาดต้องการ และสาขาที่เรียนจบ จึงต้องมีมาตรการเร่งเพิ่มบัณฑิตในสาขาที่
ขาดแคลน รวมทั้งลดการผลิตในสาขาที่เกินความต้องการไปพร้อมกัน ประเด็นสุดท้ายคือ การขยาย
การศึกษาระดับสูงมีผลให้ช่องว่างระหว่างรายได้เพิ่มมากขึ้น และผู้ที่เข้าถึงส่วนใหญ่จะมีกลุ่มที่ได้เปรียบ
ในสังคม

บทความนี้ประกอบด้วย 5 ส่วน ส่วนที่ 2 แสดงให้เห็นขนาดของภาคการศึกษาของไทย สภาพ
การอุดหนุนการศึกษาของรัฐในระดับต่างๆ ส่วนที่ 3 แสดงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลตอบแทนส่วนบุคคล
สำหรับการศึกษาในระดับต่างๆ ส่วนที่ 4 กล่าวถึงผลตอบแทนทางสังคม และความเชื่อมโยงกับการเติบโต
ทางเศรษฐกิจในระยะยาว และ ส่วนที่ 5 เป็นข้อสังเกตส่งท้าย

2. ขนาดของการลงทุนด้านการศึกษา และภาระของภาครัฐ

ประเทศไทยทุ่มเททรัพยากรเพื่อพัฒนาคุณภาพคนในด้านการศึกษาเป็นจำนวนมาก รัฐบาลสนับสนุนงบประมาณทางการศึกษาโดยรวม ประมาณร้อยละ 4 ของ GDP หรือร้อยละ 20 ของงบประมาณนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา วงเงินที่ใช้จ่ายนี้มีระดับไม่แตกต่างไปจากของประเทศอื่นในภูมิภาคที่มีระดับรายได้ และประวัติศาสตร์ใกล้เคียงกัน อาทิ น้อยกว่าเกาหลี (ร้อยละ 4.9) และมาเลเซีย (ร้อยละ 7.9) แต่ยังสูงกว่า อินโดนีเซีย (ร้อยละ 1.3) และฟิลิปปินส์ (ร้อยละ 3.2)¹ นอกจากนี้ นับตั้งแต่มี พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ ปี 2542 งบประมาณด้านการศึกษาของไทย (ที่เป็นตัวเงิน) มีอัตราเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 5.5 ในช่วงปี 2542-2548 และเพิ่มอีกร้อยละ 17.6 ในช่วงปี 2548-2551 งบประมาณด้านการศึกษาในปี 2550 สูงถึง 355,241 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.19 ของจีดีพี

เราลงทุนด้านศึกษามากพอหรือไม่?

หากพิจารณาเงินทุนหรือทรัพยากรทั้งหมด ที่สังคมใช้ไปในการศึกษา ในที่นี้หมายถึงรวมถึง การใช้จ่ายงบประมาณโดยภาครัฐ รวมรายจ่ายที่ครัวเรือนและภาคเอกชนต้องจ่ายอุดหนุนเพิ่มเติม การศึกษาของ Panyasavatsut et al. (2005) พบว่า ในปี 2002 เงินทุนที่ใช้ไปทั้งหมดนี้ รวมกันมากถึงร้อยละ 6.8 ของจีดีพี สูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศในกลุ่มสมาชิก OECD และประเทศพันธมิตร ซึ่งใช้ประมาณร้อยละ 6.1 ของปี เดียวกัน²

มีผู้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับปัญหาการศึกษาไทยที่ผ่านมาว่า ส่วนหนึ่งมีสาเหตุจากความไม่เพียงพอด้าน งบประมาณ ทำให้มีคุณภาพต่ำ ในประเด็นนี้ผลการศึกษาของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงงบประมาณ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดการศึกษา (2550) ชี้ว่า ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาสำหรับการศึกษาระดับพื้นฐานในระบบ รวมทั้งรัฐและผู้ปกครองจ่าย เฉลี่ยต่อหัวรวม 21,015 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 26 ของรายได้ประชาชาติเฉลี่ย ต่อคน ดังนั้น หลักฐานข้างต้นทำให้สรุปได้ว่า ค่าใช้จ่ายเพื่อศึกษานั้นมิได้น้อยแต่อย่างใด แต่ขาดการบริหารการจัดการศึกษาภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้มีคุณภาพต่ำ

นัยทางนโยบายในเรื่องนี้ชัดเจนคือ ปัญหาการศึกษาในระดับพื้นฐานของไทยเรา คงไม่ใช่เพียงเรื่อง ปริมาณหรือเม็ดเงินที่จำเป็นต้องใช้เท่านั้น แต่ที่สำคัญกว่ามากคือ จะบริหารจัดการกันอย่างไรให้มีความ คุ่มค่า การวิจัยในหลายๆ ประเทศได้ข้อสรุปว่า หัวใจของการใช้นั้นต้องเพิ่มคุณภาพของครู ส่วนจะทำ ได้อย่างไรนั้น ก็สุดแล้วแต่เงื่อนไขเชิงสถาบันหรือบริบททางสังคมของแต่ละประเทศ อาทิ กรณีของไทย ซึ่ง การศึกษาผูกขาดโดยรัฐ ขาดการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน (ซึ่งรับผิดชอบเพียงหนึ่งในห้าเท่านั้น) และครูมี

¹ OECD (2004)] Education At a Glance

² ดูรายละเอียดผลการศึกษา และวิธีการประมาณการ ได้ใน Panyasavatsut et al. (2005) ตารางที่ 1.26

สถานะเป็นข้าราชการ ดังนั้น การปรับปรุงการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ จึงเป็นปัญหาเชิงสถาบันด้วยมากกว่าปัญหาทางเศรษฐศาสตร์เพียงด้านเดียว เพราะมีหลักฐานอีกมากที่ชี้ว่า การใช้จ่ายเพิ่มขึ้นขณะที่มีการใช้จ่ายสูงกันอยู่แล้ว อาจไม่ได้ผลตามที่ต้องการ หรือเพิ่มคุณภาพได้จริง

ภาระการใช้จ่ายของภาครัฐ ด้านการศึกษาในระดับต่างๆ

ตารางที่ 1 แสดงการจัดสรรงบประมาณการศึกษา แยกตามระดับการศึกษาในปี 2550 เห็นได้ชัดว่า งบประมาณส่วนใหญ่ กว่าร้อยละ 69 เป็นการใช้จ่ายสำหรับการศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน 12 ปี อีกร้อยละ 16.45 เป็นการใช้จ่ายระดับอุดมศึกษา หากพิจารณาเฉพาะงบประมาณการศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า กระจายไปยัง การศึกษาก่อนประถมร้อยละ 11.7 ประถมศึกษาร้อยละ 44.9 มัธยมต้นร้อยละ 26.2 และมัธยมปลายอีกร้อยละ 16.9 (จากตารางที่ 2)

มีข้อที่น่าสังเกตว่า รัฐบาลใช้จ่ายในระดับก่อนประถม ก่อนข้างสูง เมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ใช้เพียงร้อยละ 7 ของรายจ่ายด้านการศึกษาของภาครัฐ ส่วนในระดับประถมศึกษา ไม่ว่าจะคิดจากสัดส่วนของงบประมาณการศึกษารวม หรือจากร้อยละของรายได้ประชาชาติต่อหัว จัดว่าสูงกว่า กลุ่มประเทศที่มีรายได้แบบเดียวกันคือ ปานกลางค่อนข้างต่ำ (ตามวิธีการแบ่งกลุ่มประเทศของธนาคารโลก)

สัดส่วนงบประมาณสำหรับมัธยมศึกษาในปัจจุบันต่ำกว่าระดับค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศรายได้เดียวกับไทย ในปี 2550 งบประมาณสำหรับระดับมัธยมศึกษาอยู่ที่ร้อยละ 23.8 ของงบประมาณด้านการศึกษา (หรือร้อยละ 43 ของงบการศึกษาพื้นฐาน) ในขณะที่ประเทศอื่นๆ ใช้จ่ายในระดับนี้ ระหว่างร้อยละ 34 ถึง 47 อย่างไรก็ตาม ส่วนหนึ่งเป็นเพราะ โรงเรียนมัธยมสามารถเรียกค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมได้ ทำให้การประมาณการการใช้จ่ายในระดับนี้ต่ำกว่าที่เป็นอยู่จริง

ตารางที่ 1 งบประมาณด้านการศึกษา จำแนกตามระดับการศึกษา 2548—2550

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	งบประมาณปี 2548		งบประมาณปี 2549		งบประมาณปี 2550	
	วงเงิน	ร้อยละ	วงเงิน	ร้อยละ	วงเงิน	ร้อยละ
GDP	7,195,000.00		7,786,200.00		8,471,400.00	
งบประมาณทั้งประเทศ	1,250,000.00	17.37	1,360,000.00	17.47	1,566,200.00	18.49
ด้านการศึกษา	262,721.80	3.65	295,622.80	3.8	355,241.10	4.19
-ก่อนประถม-มัธยม	188,405.30	70.19	204,010.80	69.01	245,488.80	69.1
-อุดมศึกษา	40,131.80	15.28	48,095.50	16.27	58,444.30	16.45
-ไม่กำหนดระดับ	3,557.60	1.35	334.20	0.11	143.80	0.04
-บริการสนับสนุน	30,704.90	11.69	33,630.90	11.38	39,941.70	11.24
-การศึกษาอื่น	3,922.20	1.48	9,551.40	3.23	11,222.50	3.16

ที่มา : งบประมาณ โดยสังเขป

เพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจน เราลองพิจารณาภาระที่รัฐและผู้ปกครองใช้จ่ายในระดับต่างๆ เริ่มจากการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตารางที่ 2 แสดงภาพรวมค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเฉลี่ยต่อหัว จำแนกระดับการศึกษา พบว่า ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยรวมต่อหัวสูงสุดในระดับก่อนประถม และลดลงไปตามลำดับ ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน รัฐเป็นผู้อุดหนุนเป็นส่วนใหญ่ สัดส่วนของค่าใช้จ่ายที่เป็นภาระของผู้ปกครองอยู่ระหว่างร้อยละ 16.5 – 29.17 ของค่าใช้จ่ายรวมเฉลี่ยต่อหัว ภาระที่ผู้ปกครองรับนี้ จำนวนเฉพาะค่าเล่าเรียนตามเกณฑ์อัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด

เมื่อหันมาพิจารณาระดับอุดมศึกษาบ้าง พบว่า สัดส่วนงบประมาณต่องบการศึกษา มีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 17.1 ของปี 2542 มาเป็นร้อยละ 14.2 ในปี 2546 จากนั้นจึงขยับเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 16.45 ในปี 2550 คิดเป็นมูลค่า 58,444 ล้านบาท (ตารางที่ 1)

รัฐอุดหนุนการดำเนินการของมหาวิทยาลัยของรัฐในอัตราที่สูงมาเป็นเวลานาน สัดส่วนที่อุดหนุนอยู่ระหว่างร้อยละ 70 ถึงร้อยละ 95 ของค่าใช้จ่าย แสดงว่าผู้เรียนมีส่วนร่วมในการรับภาระออกค่าใช้จ่ายเพียงร้อยละ 5 – 30 เท่านั้น (เมธี ครองแก้วและคณะ 2547) ในหลายกรณียังต่ำกว่าการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ผู้เรียนรับภาระประมาณร้อยละ 10.5 - 16 ส่วนตารางที่ 3 แสดงสัดส่วนภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาตามกลุ่มวิชา ค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาอยู่ระหว่าง 74,153 ถึง 263,224 บาท โดยเฉลี่ยแล้ว ผู้เรียนรับภาระค่าใช้จ่ายประมาณร้อยละ 23 (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา 2547)

ตารางที่ 2 ภาพรวมค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเฉลี่ยต่อหัวปี 2550 จำแนกระดับการศึกษา

ระดับการศึกษา	จำนวนนักเรียน	งบฯ ไม่รวมงบลงทุน (ล้านบาท)	ค่าบำรุงการศึกษา/ค่าเล่าเรียน (ล้านบาท)	ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัวของรัฐ (บาท / คน)	ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัวของผู้ปกครอง (บาท / คน)	เฉลี่ยรวม (บาท / คน)
ก่อนประถม	1,438,829	22,947	6,794	15,949	4,722	20,670
ประถม	5,220,455	88,296	17,591	17,034	3,370	20,404
มัธยมต้น	3,187,082	51,441	10,528	16,140	3,303	19,444
มัธยมปลาย	2,693,915	33,191	8,776	12,606	3,333	15,940
- สายสามัญ	1,761,438	23,504	4,785	13,343	2,717	16,060
- สายอาชีพ	871,477	9,688	3,991	11,117	4,579	15,696
รวม	12,479,281	196,505	43,689	15,746	3,501	19,247

ที่มา: คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงระบบงบประมาณค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดการศึกษา ตารางที่ 18 หน้า 25

ตารางที่ 3 ค่าใช้จ่ายทางการศึกษา จำแนกตามกลุ่มสาขาวิชา (หน่วย : บาท)

กลุ่มสาขา	ค่าใช้จ่ายต่อหัว	ผู้เรียนจ่าย	รัฐอุดหนุน
1. สังคมศาสตร์และศิลปศาสตร์	74,153	20,021	54,132
2. ศิลปกรรมและสถาปัตยกรรม	65,521	15,070	50,451
3. วิศวกรรมและวิทยาศาสตร์	93,359	22,406	70,953
4. เกษตรศาสตร์	121,264	19,402	101,862
5. สาธารณสุข	179,510	30,517	148,993
6. บริการทางการแพทย์	263,224	65,806	197,418

ที่มา : สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย (2545) รายงานการศึกษาค่าใช้จ่ายต่อหัว

ระดับการอุดหนุนสำหรับอุดมศึกษาที่ดำรงอยู่นี้กลายเป็นปัญหาหลายประการ ประการแรก ผลประโยชน์ที่ผู้เรียนได้รับจากการศึกษานั้นสูงกว่าต้นทุนส่วนบุคคลค่อนข้างมาก เนื่องจากรัฐอุดหนุนมาก (รายละเอียดด้านผลตอบแทนจะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป) ยิ่งไปกว่านั้น ผู้ที่เข้าถึงการศึกษาระดับนี้เป็นส่วนใหญ่ โดยเฉลี่ยมักมาจากกลุ่มที่มีความได้เปรียบในสังคม เมื่อจบแล้วก็ได้รายได้ที่สูงกว่าผู้ที่จบประถมหรือมัธยมมากนัก สภาพการอุดหนุนที่เป็นอยู่ จึงเสมือนหนึ่งการนำเอาเงินภาษีอากรจากคนส่วนใหญ่ของประเทศ มาอุดหนุนคนส่วนน้อยที่มีฐานะ หรืออีกนัยหนึ่งคือ คนส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์ที่จะได้จากการศึกษาระดับอุดมศึกษา ระบบเช่นนี้จึงขาดความเสมอภาคทางสังคม ทำให้เกิดคำถามว่า ควรให้เงินอุดหนุนการศึกษาระดับอุดมศึกษาในสัดส่วนเท่าใด จึงเหมาะสม และมีช่องทางให้รัฐดำเนินการนอกเหนือไปจากแนวทางการอุดหนุนที่เป็นอยู่หรือไม่

ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ ระบบการเงินที่เป็นอยู่ ไม่เอื้อต่อการระดมทรัพยากรจากสังคมเพื่อนำมาพัฒนาการศึกษาระดับนี้ได้เต็มที่ ซึ่งเป็นปัญหาการเงินสำหรับอุดมศึกษาที่เกิดขึ้นในหลายๆ ประเทศรวมทั้งประเทศไทย ส่งผลให้คุณภาพทางวิชาการไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร ประกอบกับงบประมาณจำนวนมากจำเป็นต้องใช้ไปในการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามข้อกำหนดของ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ ที่อยากเห็นเด็กไทยได้เรียนฟรี โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และสามารถผลิตเด็กให้มีคุณภาพ

สำหรับประเทศไทยอยู่ในขั้นต้นของการพัฒนาระบบการเงินอุดมศึกษาแนวใหม่ที่มุ่งเน้นการอุดหนุนผ่านด้านตัวผู้เรียน และระบบเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาในปี 2551 ที่ได้ชื่อใหม่ว่า กองทุนเงินให้กู้ยืมที่ผูกติดกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) แต่เนื้อหาการบริการยังเหมือนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ซึ่งปล่อยให้แก่นักศึกษาในสาขาขาดแคลนเท่านั้น และมีได้ให้แก่นักศึกษาทุกคน เนื่องจากระบบการเงินใหม่สำหรับอุดมศึกษานี้เพิ่งเริ่มดำเนินการ และไม่แน่ชัดว่าจะเปลี่ยนแปลงอีกหรือไม่ในอนาคต จึงไม่สามารถกล่าวอะไรได้มากนักในขณะนี้

หลักการกองทุนเงินกู้ยืมที่ผูกกับรายได้ในอนาคตแต่เดิม (ที่ตั้งขึ้นในปี 2549 และถูกยกเลิกไปในปี 2550) มีเป้าหมายช่วยสร้างความเสมอภาคในการเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา เพิ่มประสิทธิภาพการ

บริหารการจัดการ จูงใจให้ผู้เรียนตั้งใจเรียนให้จบตามกำหนดเพื่อลดต้นทุนที่ตนเองเป็นผู้จ่าย และช่วยส่งเสริมให้ภาคเอกชนสามารถแข่งขันกับภาครัฐได้ดีขึ้น (เพราะค่าธรรมเนียมจะแตกต่างกันน้อยลง) เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้ว เห็นว่าเป็นหลักการที่น่าสนับสนุน เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปการศึกษา ในอนาคตน่าจะได้มีการทบทวนแนวคิดสำหรับการเงินอุดมศึกษาอีกครั้ง

ที่กล่าวมาทั้งหมด พอสรุปได้ว่า ประเทศไทยซึ่งงบประมาณด้านการศึกษาเป็นสัดส่วนมากที่สุด แนวทางการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาของไทยเน้นการผูกขาดโดยรัฐ ทำให้ขาดการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน เนื่องจากการบริหารจัดการโดยภาครัฐยังขาดประสิทธิภาพ มีผลให้คุณภาพต่ำ สัดส่วนการใช้จ่ายค่อนข้างสูง ในระดับก่อนประถม และค่อนข้างต่ำในระดับมัธยม และการระดมทรัพยากรมาใช้ในการศึกษาทำได้ไม่เต็มที่ในทุกกระดับ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความกระจ่างมากขึ้นเกี่ยวกับประสิทธิภาพการจัดสรรสำหรับการศึกษาในระดับต่างๆ หัวข้อถัดไปจะพิจารณาผลตอบแทนที่เกิดขึ้นจากการลงทุนที่ตกกับผู้เรียน

3. ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจส่วนบุคคล

การศึกษาจัดเป็นการลงทุนชนิดหนึ่ง นักเศรษฐศาสตร์มองว่า การตัดสินใจว่าจะเพิ่มพูนความรู้หรือไม่ หรือจะเลือกลงทุนศึกษาสาขาใด สามารถอธิบายได้ด้วยหลักการเดียวกันกับการตัดสินใจลงทุนประเภทอื่นๆ กล่าวคือ หากกระแสผลประโยชน์ที่ได้สูงกว่าต้นทุน หรือมีอัตราผลตอบแทนส่วนบุคคลสูงกว่าค่าเสียโอกาสของเงินทุนแล้ว แสดงว่าการลงทุนมีความคุ้มค่าและควรเกิดขึ้น หากผู้เรียนมีความขัดสนเรื่องทุนหรือมีปัญหาในการกู้ยืม รัฐควรเข้ามาอุดหนุนการลงทุนของผู้เรียน ในกรณีที่สังคมโดยรวมพลอยได้รับประโยชน์ไปด้วย รัฐควรส่งเสริมให้มีการลงทุนด้านการศึกษาให้มากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ที่ตกกับสังคม ฉะนั้นประเทศที่เอื้อให้เกิดการลงทุนด้านการศึกษาที่จำเป็นสำหรับบุคคลและสังคม มีการจัดสรรทรัพยากรในระดับที่เหมาะสม แสดงว่าประเทศนั้นมีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

แนวคิดการวัดผลตอบแทนทางการศึกษาในช่วงครึ่งศตวรรษที่ผ่านมา มีรากฐานจากแบบจำลองทุนมนุษย์ของ Becker (1964) ซึ่งวัดผลตอบแทนของการศึกษา ในรูปของผลตอบแทนทางเศรษฐกิจหรือรายได้ที่เพิ่มขึ้น สามารถวัดเป็นตัวเลขได้ รายได้ที่เพิ่มขึ้นนี้สะท้อนผลิตภาพแรงงานที่เพิ่มขึ้นจากการศึกษา³

การวัดอัตราผลตอบแทนส่วนบุคคลต่อการศึกษา (Private rate of returns) ที่นิยมมี 2 วิธี วิธีแรกวัดได้จากผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในรูปรายได้สุทธิที่เพิ่มขึ้น และต้นทุนที่เกิดจากรายได้ที่เสียไปในช่วงเวลาศึกษาเล่าเรียน รวมกับค่าใช้จ่ายทางตรง ที่ผู้เรียนจ่ายไปเพื่อการเรียน อาทิ ค่าเล่าเรียน ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุงการศึกษา ค่าหนังสือตำรา เป็นต้น ข้อมูลผลประโยชน์และต้นทุนสามารถนำมาใช้คำนวณหาอัตรา

³ ผลประโยชน์ส่วนบุคคล ที่ไม่เป็นตัวเงินจากการมีการศึกษาได้แก่ ตนเองมีสุขภาพดี มีบุตรที่มีคุณภาพและสุขภาพดี เป็นผู้ที่ฉลาดซื่อ มีขนาดครอบครัวที่เหมาะสม เป็นต้น

ผลตอบแทนภายใน ซึ่งเป็นอัตราที่ทำให้มูลค่าปัจจุบันของกระแสผลประโยชน์สุทธิมีค่าเป็นศูนย์ อัตรานี้เปรียบเสมือนอัตราดอกเบี้ยที่ได้จากการลงทุน

ส่วนวิธีที่สอง อาศัยวิธีทางสถิติ โดยอาศัยฟังก์ชันรายได้จากทุนมนุษย์ ตามแนวคิดของ Mincer (1964) การวิจัยเรื่องผลตอบแทนการศึกษาของไทยส่วนใหญ่อาศัยวิธีที่สองนี้ แนวคิดนี้กำหนดให้ค่าจ้าง (ในรูปล็อกการิทึม) ถูกกำหนดโดยระดับการศึกษาและประสบการณ์ ข้อมูลที่ใช้มาจากการสำรวจแรงงานทั่วประเทศ ที่จัดทำโดยสำนักสถิติแห่งชาติ วิธีนี้มีข้อดีคือ สามารถประมาณค่าด้วยวิธีกำลังน้อยที่สุด และค่าที่ประมาณได้แสดงถึงอัตรากลับคืนของเงินจากการศึกษาเพิ่มขึ้น 1 ปี หรือสามารถใช้ประมาณค่าอัตรากลับคืนส่วนเพิ่มจากระดับการศึกษาหนึ่งไประดับที่สูงขึ้น

การศึกษาด้วยวิธีนี้ สมมติให้ตลาดแรงงานมีการแข่งขันกันอย่างสมบูรณ์ และต้นทุนของการศึกษาคือ รายได้ที่ไม่ได้รับระหว่างเรียนเท่านั้น มิได้คำนึงถึงต้นทุนทางตรงที่ผู้เรียนรับภาระ เช่น ค่าเล่าเรียน ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุงการศึกษา และค่าตำรา เป็นต้น ฉะนั้นข้อเสียประการหนึ่งของวิธีนี้คือ อัตราผลตอบแทนที่ได้จากวิธีนี้มีค่าเกินความเป็นจริง นอกจากนี้ เป็นที่ทราบกันดีว่า การประมาณค่าด้วยวิธีกำลังสองน้อยที่สุดซึ่งเป็นวิธีที่นิยมนั้น จะได้ค่าที่สูงกว่าที่ควรเป็น เนื่องจากในการคำนวณได้ละเลยผลของความสามารถส่วนบุคคล (เรียกว่า omitted ability bias) ผลตอบแทนของการศึกษาที่ได้จึงเหมารวมเอาผลของความสามารถส่วนบุคคลเข้าไว้ด้วย

อย่างไรก็ตาม นักเศรษฐศาสตร์ได้ใช้เวลาหลายสิบปีเพื่อแก้ไขปัญหานี้ จนพอได้ข้อสรุปว่า แม้ว่าในการวิเคราะห์จะละเลยการวัดผลของความสามารถ จนทำให้ได้ค่าเกินจริงก็ตาม แต่ในขณะเดียวกัน กลับถูกหักล้างด้วยผลของความคลาดเคลื่อนที่เกิดจากการวัดข้อมูลด้านการศึกษา (โดยเฉพาะความแตกต่างด้านคุณภาพ) ซึ่งมักทำให้มีค่าน้อยเกินจริง ดังนั้น เมื่อรวมผลทั้งสองเข้าด้วยกัน จึงทำให้ผลการประมาณค่าแบบที่นิยมกันนี้ มีความถูกต้องพอประมาณ พอจะสรุปได้ว่า ค่าที่ได้เป็นค่าประมาณขั้นต่ำของผลตอบแทนส่วนบุคคลของการศึกษา ดังนั้นผลที่ได้จึงสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในเชิงนโยบายได้ (Card 2001)

ผลตอบแทนส่วนบุคคลต่อการศึกษาเฉลี่ย

สำหรับประเทศไทย พบว่า อัตราผลตอบแทนส่วนบุคคลต่อการศึกษาเฉลี่ย อยู่ระหว่างร้อยละ 11-12.9 ในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมา (ดูตาราง ก ในภาคผนวก) อัตรานี้มีค่าสูงกว่าอัตราของกลุ่มประเทศที่มีรายได้ต่อหัวปานกลาง ในขณะที่อัตรากลับคืนส่วนบุคคลเฉลี่ยของประเทศต่างๆ ในโลก มีค่าระหว่างร้อยละ 7 ถึง 12 และมีค่าเฉลี่ยของโลกที่ร้อยละ 9.7 (ดูตาราง ข และ ค ในภาคผนวก) นอกจากนี้ หากเปรียบเทียบอัตรากลับคืนระหว่างแรงงานชายและหญิงของไทย พบว่า แรงงานหญิงได้รับผลตอบแทนจากการศึกษาเฉลี่ยสูงกว่าแรงงานชาย อีกประมาณร้อยละ 0.5 - 1.7

อัตรากลับคืนส่วนบุคคลต่อการศึกษาเฉลี่ยสำหรับประเทศไทย มีนัยทางนโยบายหลายประการ ประการแรก อัตราผลตอบแทนส่วนบุคคล เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจของผู้เรียน แต่ยังไม่ควรนำมาใช้อ้างอิงเพื่อเพิ่มรายจ่ายทางการศึกษาของรัฐบาล ในทางสังคม รัฐบาลอาจต้องพิจารณาจากอัตรากลับคืนทางสังคม

ซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป **ประการที่สอง** อัตราผลตอบแทนส่วนบุคคลเฉลี่ยที่มีค่าสูง สะท้อนว่าภาระรายจ่ายทางการศึกษา สามารถแบ่งเบาให้ผู้เรียนหรือครอบครัวผู้เรียนไปได้บ้าง อาทิ รัฐสามารถใช้ระบบการให้เงินกู้ยืมเรียน แทนระบบการให้เปล่า หรือลดการอุดหนุนลงได้ **ประการสุดท้าย** เมื่อเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยเงินฝากประจำและพันธบัตรรัฐบาลในปี 2548-2551 มีค่าร้อยละ 4.65 แสดงว่าการลงทุนด้านการศึกษาสำหรับผู้เรียน เป็นการลงทุนที่คุ้มค่างาม

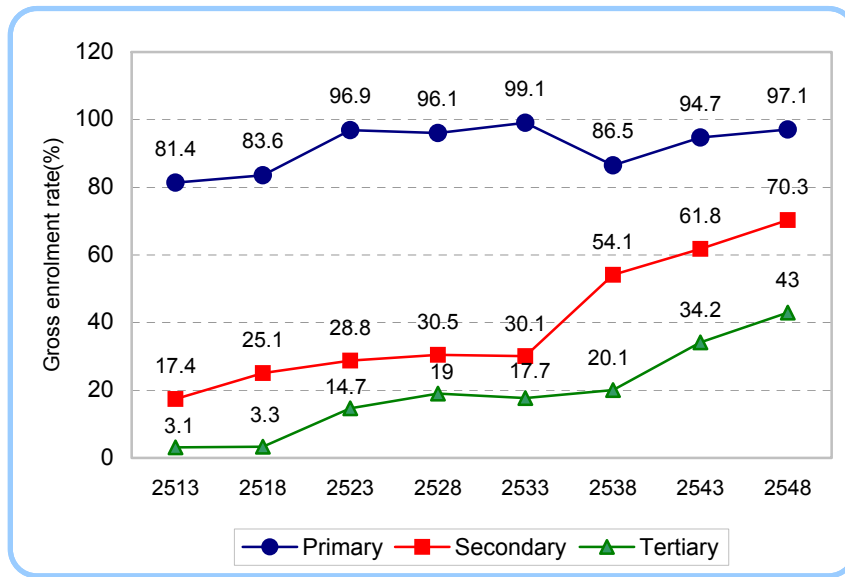
นอกจากประโยชน์ข้างต้นแล้ว ในแง่ของผู้กำหนดนโยบาย ข้อมูลข้างต้นคงมิได้ช่วยตอบอะไรได้มากนัก นอกจากอาจจะพอบอกได้ว่า อัตราผลตอบแทนต่อการศึกษาหลังจากนี้ จะไม่เพิ่มขึ้นหรือลดมากไปกว่านี้ในทันที ขึ้นกับสภาพตลาดแรงงานในอนาคต นอกจากนี้ อัตราผลตอบแทนส่วนบุคคลเป็นข้อมูลเบื้องต้นเพื่อเปรียบเทียบกับอัตราผลตอบแทนทางสังคม ข้อมูลที่น่าสนใจมากกว่าคือ อัตราผลตอบแทนต่อการศึกษา ที่จำแนกออกตามระดับต่างๆ หรือตามทักษะของแรงงาน ข้อมูลประเภทนี้มีประโยชน์ต่อการวางนโยบายการศึกษามากกว่า และเป็นประเด็นที่เราจะวิเคราะห์ต่อไป

ผลตอบแทนส่วนบุคคล สำหรับการศึกษาระดับมัธยมปลาย (สายสามัญ และสายอาชีพ)

สำหรับการศึกษาระดับมัธยมปลาย คำถามเชิงนโยบายที่สำคัญคือ ผลการขยายการศึกษาระดับมัธยมอย่างจริงจัง ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เป็นต้นมา จนกระทั่งมีการขยายการศึกษาภาคบังคับไปจนถึงมัธยมต้น มีผลต่อรายได้ของผู้จบการศึกษาในระดับนี้อย่างไร และอัตราผลตอบแทนต่อการศึกษา ระหว่างสายสามัญและสายอาชีพแตกต่างกันอย่างไร

รูปที่ 1 แสดงอัตราการเรียนต่อในระดับต่างๆ เห็นได้ชัดเจนว่า อัตราการเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างมากตั้งแต่ปี 2533 เป็นต้นมา ในปี 2548 อัตราการเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษา สูงถึงร้อยละ 70.3 เพิ่มขึ้นอย่างมากจากเพียงร้อยละ 30.1 ในปี 2533 โดยอัตราเรียนต่อในระดับมัธยมต้นมีร้อยละ 97.7 เนื่องจากเป็นการศึกษาภาคบังคับ ส่วนการเรียนต่อในมัธยมปลายอยู่ที่ร้อยละ 59.4 ในจำนวนนี้แยกเป็นเรียนต่อในสายสามัญร้อยละ 67 อีกที่เหลือร้อยละ 33 เรียนต่อสายอาชีพ

ในปี 2548 แรงงานที่จบมัธยม คิดเป็นร้อยละ 26.1 ของกำลังแรงงาน เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 22.3 ในปี 2544 โดยสัดส่วนของผู้จบมัธยมปลาย มีมากขึ้นเป็นร้อยละ 11.6 ในปี 2548 (ตารางที่ 4)



รูปที่ 1 แสดงอัตราการเรียนต่อในระดับต่างๆปี พ.ศ. 2513-2548

ที่มา : UNESCO (2008).

ตารางที่ 4 ระดับการศึกษาของกำลังแรงงาน ปี 2544-2548

	2544	2545	2546	2547	2548
ไม่มี	3.6	3.8	3.5	3.5	3.5
ต่ำกว่าประถม	40	39.3	37.7	36.2	34
ประถม	22	22	22.5	22.3	22
มัธยมต้น	12.6	12.8	13.2	23.9	14.5
มัธยมปลาย	9.7	9.8	10.5	11	11.6
อุดมศึกษา	11.9	11.9	12.2	12.7	13.9
อื่นๆ	0	0	0.1	0.1	0.1
ไม่ระบุ	0.1	0.3	0.3	0.3	0.5

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2548)

ผู้ที่มีการศึกษาสูง มีรายได้ที่สูงกว่าผู้ที่มีการศึกษาค่ำกว่าอย่างชัดเจนในทุกระดับ ตารางที่ 5 แสดงความแตกต่างของรายได้เฉลี่ยต่อเดือนของผู้จบการศึกษาระดับมัธยมปลาย โดยเปรียบเทียบกับผู้ที่จบการศึกษาระดับประถมปลาย ในปี 2005 ผู้จบมัธยมปลายเพศชาย สายสามัญมีรายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 41.91 ส่วนผู้จบสายอาชีพหรือ ปวช. ได้รายได้สูงขึ้นร้อยละ 69.89 ส่วนเพศหญิง มีรายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 63.23 และ 78.6 ตามลำดับ ความแตกต่างของรายได้ของผู้ที่มีการศึกษาต่างกันนี้ ยังไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบกันได้โดยทันที เพราะที่ใช้เวลาในการศึกษาแตกต่างกัน (ยกเว้นในกรณีนี้ ที่ใช้ระยะเวลาเท่ากันคือ 6 ปี) เพื่อให้เทียบกันได้ เราสามารถแปลงผลที่ได้นี้ เป็นอัตราผลตอบแทนเฉลี่ยต่อปี ได้ดังที่แสดงในตารางที่ 6

ตารางที่ 5 ความแตกต่างระหว่างรายได้เฉลี่ยต่อเดือน เทียบกับรายได้ของผู้จบการศึกษาประถมปลาย

หน่วย : ร้อยละ

ระดับการศึกษา	2528		2533		2538		2543		2548	
	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง
มัธยมปลายสายสามัญ	59.78	24.84	39.52	32.02	44.79	42.48	50.77	44.12	41.91	63.23
ปวช.	86.08	61.46	72.82	59.14	81.01	82.75	57.38	69.43	69.89	78.60
ปวส.	119.29	105.85	123.20	87.55	104.00	84.88	109.93	89.17	93.48	97.39
ปริญญาตรี	151.24	141.17	186.36	119.62	204.46	153.10	174.63	136.56	174.56	200.42

ที่มา : Chalamwong and Amornthum (2001) ตารางที่ 5 ปี 2528-2543 และผู้เขียน ปี 2548

ตารางที่ 6 อัตราผลตอบแทนส่วนบุคคล แยกตามระดับการศึกษา เทียบกับรายได้ของผู้จบการศึกษาประถมปลาย

หน่วย : ร้อยละ

	2528		2533		2538		2543		2548	
	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง
มัธยมปลายสายสามัญ	9.96	4.14	6.59	5.34	7.46	7.08	8.46	7.35	6.98	10.54
ปวช.	14.35	10.24	12.14	9.86	13.50	13.79	9.56	11.57	11.65	13.10
ปวส.	14.91	13.23	15.40	10.94	13.00	10.61	13.74	11.15	11.68	12.17
ปริญญาตรี	15.12	14.12	18.64	11.96	20.45	15.31	17.46	13.66	17.46	20.04

หมายเหตุ: อัตราผลตอบแทนคำนวณ = $[\exp\{\text{สัมประสิทธิ์ของการศึกษา}\}-1] / \text{จำนวนปีระหว่างประถมปลายกับระดับ}$

การศึกษาที่คำนวณ โดยที่ค่าสัมประสิทธิ์ของการศึกษา (ที่เป็นตัวแปรหุ่น) ได้จากการประมาณค่าสมการรายได้แบบ Mincer ด้วยวิธีกำลังสองน้อยที่สุด ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ในงานของ Chalamwong and Amornthum (2001)

ที่มา: Chalamwong and Amornthum (2001) ตารางที่ 6 ปี 2528-2543 และผู้เขียน ปี 2548

อัตราผลตอบแทนส่วนบุคคล สำหรับแรงงานชายที่จบสายสามัญ มีแนวโน้มลดลงมาตลอด ยกเว้นในช่วง 2538-2543 ที่ปรับเพิ่มขึ้น ลดจากร้อยละ 9.96 ในปี 2528 เหลือเพียงร้อยละ 8.46 ในปี 2543 และ 6.98 ในปี 2548 ตามลำดับ อัตราผลตอบแทนที่ลดลงนี้สะท้อนการขยายตัวของอุปสงค์ ที่มีน้อยกว่าการขยายตัวของอุปทานในระดับนี้ การเพิ่มแรงงานที่มีการศึกษามัธยมปลาย ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากนโยบายขยายการศึกษาตั้งแต่ช่วงปี 2533 เป็นต้นมา ที่ส่งเสริมกันอย่างมาก เพื่อชดเชยกับการชะงักงันในช่วงก่อนหน้านั้น ทำให้มีคนเรียนต่อมัธยมกันมากขึ้น มีผลให้อุปทานของแรงงานฝีมือระดับกลางเพิ่มมากขึ้น ขณะที่ความต้องการแรงงานในระดับนี้ เน้นไปที่แรงงานหญิงมากกว่า จึงทำให้ค่าจ้างสำหรับแรงงานชายกลุ่มนี้ลดลง รวมทั้งอัตราผลตอบแทน

ในทางตรงข้าม อัตราผลตอบแทนส่วนบุคคลสำหรับแรงงานหญิง ที่จบสายสามัญ เพิ่มขึ้นมาโดยตลอด จากร้อยละ 4.14 ในปี 2528 เป็นร้อยละ 10.54 ในปี 2548 สะท้อนความต้องการแรงงานในระดับนี้ มีมากกว่าการขยายตัวของอุปทาน ส่วนหนึ่งเป็นเพราะลักษณะงานที่ตลาดต้องการเหมาะกับเพศหญิงมากกว่าเพศชาย อาทิ เสมียน พนักงานขาย พนักงานเก็บเงิน หรือพนักงาน โรงงาน เป็นต้น

ประเด็นสำคัญและน่าเป็นห่วงสำหรับแรงงานที่จบสายสามัญคือ ความต้องการของตลาดมีไม่มาก โดยเฉพาะเพศชาย ส่วนหนึ่งสะท้อนว่าแรงงานที่จบเพียงสายสามัญเป็นกลุ่มที่มีคุณภาพต่ำ ไม่มีความสามารถในการศึกษาต่อในระดับขั้นถัดไป มีคุณสมบัติแตกต่างผู้จบมัธยมต้นไม่มากนักในแง่ทักษะการทำงาน

อัตราผลตอบแทนส่วนบุคคลสำหรับผู้จบ ปวช. สูงกว่าสายสามัญ ทั้งเพศหญิงและชาย ตารางที่ 5 แสดงให้เห็นว่า ในปี 2548 อัตราผลตอบแทนส่วนบุคคลสำหรับผู้จบ ปวช. เท่ากับร้อยละ 11.65 และ 13.1 สำหรับแรงงานชายและหญิง ตามลำดับ อัตราผลตอบแทนนี้สูงกว่าผู้จบมัธยมปลายสายสามัญ ทั้งแรงงานชายและหญิง ซึ่งมีค่าร้อยละ 6.98 และ 10.54 ตามลำดับ นอกจากนี้ แรงงานหญิงที่จบปวช. หญิง ได้อัตราผลตอบแทนสูงกว่าแรงงานชายที่จบ ปวช. ตั้งแต่ปี 2538 เป็นต้นมา เหตุผลที่แรงงานสายอาชีพได้ค่าตอบแทนที่สูงกว่าผู้จบมัธยมปลายสายสามัญ เนื่องจากความต้องการแรงงานในระดับปฏิบัติการ มีมากกว่าอุปทาน สะท้อนแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยที่ยังอิงกับแรงงานฝีมือไม่สูงนัก นอกจากนี้ ลักษณะงานอาจมีความสุ่มเสี่ยง ทำให้นายจ้างยินดีจ่ายมากขึ้น รวมทั้งลดการย้ายงาน เนื่องจากการขาดแคลนคนงานในระดับนี้ อัตราผลตอบแทนสำหรับกลุ่มอาชีวศึกษาที่สูงกว่าสายสามัญนี้ สะท้อนว่า การลงทุนในระดับอาชีวศึกษาของไทย อยู่ต่ำกว่าระดับที่ควรเป็น

คำถามที่สำคัญต่อการกำหนดนโยบายในระดับนี้คือ *ทำไมนักเรียนจึงเลือกเรียนต่อด้านสายอาชีพ น้อยกว่าสายสามัญ ทั้งที่ให้ผลตอบแทนส่วนบุคคลสูงกว่าสายสามัญ* มีผลให้การผลิตแรงงานฝีมือที่จบสายอาชีพ โดยเฉพาะช่างอุตสาหกรรม มีไม่เพียงพอกับความต้องการของตลาดแรงงาน ทั้งๆ ที่ภาครัฐพยายามส่งเสริมให้สัดส่วนการผลิตนักเรียนสายอาชีพมากขึ้น ในปี 2550 สัดส่วนนักเรียนสายสามัญ ต่อสายอาชีพ ตกประมาณ 60 : 40 และในส่วนของผลิตนักเรียนสายอาชีพ รัฐผลิตได้มากกว่าเอกชน โดยสัดส่วนอาชีวะรัฐต่อเอกชน อยู่ที่ 64 : 36

มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า เด็กรุ่นใหม่นิยมต่อสายอาชีพกันน้อยลง เพราะเป็นห่วงเรื่องสวัสดิภาพตนเอง อย่างไรก็ตาม เมื่อเราพิจารณาอัตราผลตอบแทนสำหรับผู้จบปริญญา (ซึ่งจะกล่าวถึงถัดไป) พบว่า มีความแตกต่างจากผู้จบเพียงอาชีวศึกษาอย่างมาก จึงเห็นได้ชัดเจนว่า การเลือกเรียนสายสามัญและเรียนต่อจนจบปริญญาตรี เป็นการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนที่คุ้มค่ากว่ามาก และเนื่องจากโอกาสในการเข้าเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาเปิดกว้างมากขึ้น มีมหาวิทยาลัยเปิดใหม่เป็นจำนวนมากในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมา อีกทั้งรัฐยังเข้ามาช่วยแบกรับภาระการเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาในอัตราที่สูง ฉะนั้น การเลือกเรียนต่อสายสามัญ จึงเป็นทางเลือกที่ดูสมเหตุสมผล

ปัญหาสำคัญอีกประการคือ การขยายการศึกษาระดับมัธยมปลายอย่างรวดเร็วที่ผ่านมา มีผลให้คุณภาพของผู้จบมัธยมศึกษาลดลง และจะเป็นผลเสียในระยะยาว ผลการทดสอบนานาชาติ อาทิของ PISA ประจำปี 2549 แสดงว่า ผลสัมฤทธิ์ในด้านคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์และการอ่านของนักเรียนไทยในระดับมัธยมศึกษาอยู่ในกลุ่มระดับต่ำ มีค่าน้อยกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ OECD โดยนักเรียนประมาณ 50% หรือมากกว่า มีความรู้และทักษะไม่ถึงระดับพื้นฐาน และคะแนนเฉลี่ยลดลงอย่างต่อเนื่องจาก PISA 2543 ทุกวิชา

ปัญหาเรื่องคุณภาพของผู้จบมัธยมเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องเร่งแก้ไข เพราะความรู้ในด้านคณิตศาสตร์ ภาษาเป็นทักษะทั่วไปที่จำเป็น สำหรับการเรียนต่อในระดับอุดมศึกษา และจะมีผลต่อการเลือกเรียนอุดมศึกษา ซึ่งมีผลให้นักเรียนส่วนใหญ่ขาดทักษะที่ดีพอสำหรับการเรียนต่อสายวิทยาศาสตร์ ทำให้สัดส่วนนักเรียนด้านวิทยาศาสตร์ มีน้อยกว่าด้านสังคมศาสตร์มาก นอกจากนี้ หากพิจารณาในแง่ผลตอบแทนจากการลงทุนส่วนบุคคล เมื่อขาดทักษะที่จำเป็นในการเรียนรู้ ทำให้ผลประโยชน์ที่อาจจะได้ในอนาคตจากการอบรมต่างๆ และความก้าวหน้าในอาชีพลดน้อยลงไปด้วย และปัญหาสุดท้าย คงเป็นปัญหาเรื่องการกระจายโอกาสทางการศึกษาให้ทั่วถึงมากขึ้น ลดการกระจุกตัวในเมืองลง

ผลตอบแทนส่วนบุคคล สำหรับการศึกษาในระดับปริญญาตรี และระดับประกาศนียบัตรระดับสูง หรือ อนุปริญญา

อัตราการเรียนต่อในระดับปริญญาเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดนับตั้งแต่ปี 2533 เป็นต้นมา จากร้อยละ 17.7 เป็นร้อยละ 43 ในปี 2543 (ดูรูปที่ 1) อัตราการเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาของไทย จัดว่าอยู่ในระดับที่สูงเทียบกับหลายประเทศในภูมิภาคเอเชีย มากกว่ามาเลเซีย ฮองกง ฟิลิปปินส์ จีน อินโดนีเซีย และเวียดนาม แต่เป็นรองเพียงประเทศญี่ปุ่น

แรงงานที่จบอุดมศึกษา ทั้งหญิงและชาย ได้รับค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนสูงกว่าผู้จบมัธยมปลายมาก (ตารางที่ 5) ในปี 2548 แรงงานชายที่จบปริญญาตรี มีรายได้ที่สูงกว่าผู้ที่จบประถม ถึงร้อยละ 174.56 คิดเป็นอัตราผลตอบแทนร้อยละ 17.46 ต่อปี ส่วนแรงงานหญิงที่จบปริญญาตรีมีรายได้สูงกว่าผู้จบประถม ประมาณร้อยละ 200.42 คิดเป็นอัตราผลตอบแทนร้อยละ 20.04 ต่อปี (ตารางที่ 6)

ส่วนแรงงานที่จบเพียงอนุปริญญาหรือ ปวส. มีรายได้มากกว่าผู้จบมัธยมปลาย แต่ไม่สูงมากนัก แรงงานชายที่จบอนุปริญญา มีรายได้มากกว่าผู้จบประถมร้อยละ 93.48 คำนวณเป็นอัตราผลตอบแทนร้อยละ 11.68 ต่อปี ส่วนแรงงานหญิงที่จบอนุปริญญา มีรายได้มากกว่าผู้จบประถมร้อยละ 97.39 คำนวณเป็นอัตราผลตอบแทนร้อยละ 12.17 ต่อปี อัตราผลตอบแทนเฉลี่ยต่อปีสำหรับอนุปริญญา มีค่ามากกว่าอัตราผลตอบแทนของระดับ ปวช. เพียงเล็กน้อย แต่ต้องใช้เวลาเรียนมากกว่าระดับ ปวช. หากปรับเป็นมูลค่าปัจจุบัน ให้ผลที่ใกล้เคียงกัน

อย่างไรก็ดี อัตราผลตอบแทนส่วนบุคคลสำหรับอุดมศึกษา ที่ปรากฏข้างต้นมีค่าเกินจริงอยู่มาก เพราะยังไม่คำนึงถึงค่าใช้จ่ายที่ผู้เรียนต้องจ่ายไป การคำนวณอัตราผลตอบแทนสำหรับการศึกษาในระดับนี้ค่อนข้างจะลำบาก เนื่องจากภาระค่าเล่าเรียนมีความแตกต่างกันอย่างมาก ระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐกันเอง และระหว่างรัฐกับเอกชน การศึกษาของ Chapman and Lounkaew (2008) ได้ประมาณอัตราผลตอบแทนสำหรับผู้จบอุดมศึกษาพบว่า ในปี 2549 อัตราผลตอบแทนสำหรับแรงงานชายที่จบอุดมศึกษา มีค่าระหว่างร้อยละ 8 ถึง 12.8 ต่อปี ส่วนแรงงานหญิง ได้ผลตอบแทนระหว่างร้อยละ 4.5 ถึง 7.9 ต่อปี (ดูตารางที่ 8) อัตราผลตอบแทนที่ได้นี้มีค่าใกล้เคียงกับประเทศอื่นๆ (Psacharopoulos and Patrinos 2004)

ตารางที่ 8 อัตราผลตอบแทนทางการศึกษา ระดับอุดมศึกษา ปี 2549 (ร้อยละต่อปี)

ประเภทมหาวิทยาลัย	ค่าเล่าเรียน (บาท)		ชาย	หญิง
	ต่ำ	สูง		
รัฐ	ต่ำ	36,000	12.79	7.93
	สูง	144,000	10.41	7.13
เอกชน	ต่ำ	192,000	9.23	5.55
	สูง	350,000	8.04	4.48

ที่มา : Chapman and Lounkaew (2008) table 5.

ประเด็นสำคัญเชิงนโยบายสำหรับอุดมศึกษา มีอยู่หลายประการดังนี้

ประการแรก *ทำไมผลตอบแทนหรือค่าจ้างสำหรับแรงงานที่จบปริญญาจึงอยู่ในระดับที่สูงมาก (wage premiums) และมีแนวโน้มสูงขึ้น* ส่วนต่างระหว่างค่าจ้างหรือรายได้สำหรับผู้จบปริญญาตรีและผู้ที่ยังจบชั้นประถม มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด นอกจากนี้แล้ว อัตราผลตอบแทนส่วนบุคคลสำหรับผู้จบปริญญา มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเช่นกัน (ตารางที่ 5 และ 6) การศึกษาของสถาบันพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ สภาพัฒนาฯ (2548) ชี้ว่า สาเหตุสำคัญมาจากการขาดแคลนแรงงานที่มีคุณภาพ แรงงานที่จบปริญญา มีเพียงร้อยละ 13.9 ของกำลังแรงงานในปี 2548 และคิดเป็นร้อยละ 6 ของแรงงานในภาคอุตสาหกรรมเท่านั้น ดังนั้น การที่ภาคอุตสาหกรรมยังมีความต้องการแรงงานที่จบปริญญาอีกเป็นจำนวนมาก จึงสร้างแรงกดดันให้ค่าจ้างสำหรับแรงงานกลุ่มนี้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง อีกนัยหนึ่งคือ ค่าจ้างที่สูงขึ้นสำหรับแรงงานที่มีปริญญา อาจสะท้อนทักษะการทำงานหรือความสามารถส่วนบุคคล ที่เป็นที่ยอมรับของตลาด และเป็นทักษะที่ไม่มีอยู่ในแรงงานที่จบเพียงมัธยมปลายสายสามัญหรือสายอาชีพ

ประการที่สอง *ส่วนต่างของผลตอบแทนที่ตกกับแรงงานที่มีการศึกษาสูงที่นับวันจะมากขึ้นนี้ เป็นสิ่งที่ยอมรับได้หรือไม่ ส่งผลเสียต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจหรือไม่* ประเด็นนี้เป็นเรื่องที่มีข้อถกเถียงและมีการศึกษากันอย่างกว้างขวางในต่างประเทศ เพราะนัยหนึ่งคือทำให้มีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้เพิ่มขึ้นในอนาคต เพราะผู้ที่จบส่วนมากและได้รับผลตอบแทนที่สูงกว่า มักเป็นผู้ที่ครอบครัวมีฐานะทางเศรษฐกิจดี แต่อีกนัยหนึ่ง เราสามารถมองได้ว่า ผลตอบแทนที่สูงนี้ สะท้อนความแตกต่างของทุนมนุษย์ที่เกิดจากการศึกษา เป็นสิ่งสะท้อนความต้องการส่วนเกินของตลาด ในขณะที่ปริมาณการผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพเป็นที่ต้องการของตลาด ยังมีไม่เพียงพอต่อความต้องการ การขยายตัวด้านอุปสงค์นี้ ถูกมองว่าเป็นผลจากการพัฒนาเทคโนโลยี ที่ต้องอาศัยแรงงานที่มีทักษะความชำนาญ มากกว่าอาศัยแรงงานไร้ฝีมือ ดังนั้น อัตราผลตอบแทนส่วนบุคคลที่สูงนี้ น่าจะช่วยกระตุ้นให้เกิดการสะสมทุนมนุษย์ด้วยการศึกษามากขึ้น ซึ่งในที่สุดเป็นผลดีต่อการเพิ่มผลิตภาพการผลิตของแรงงาน ต่อค่าจ้างและการขยายตัวทางเศรษฐกิจในท้ายที่สุด เหตุผลดังกล่าวเป็นไปในทำนองเดียวกันกับการลงทุนด้านกายภาพประเภทอื่นๆ ด้วยเหตุดังนั้น เมื่อมีผลตอบแทนอยู่ในระดับสูงและเพิ่มขึ้นกว่าเดิม รัฐก็ควรส่งเสริมให้มีการศึกษาต่อในระดับปริญญาตรีให้มากขึ้น เมื่อมีการกระตุ้นให้คนเรียนจบปริญญาได้มากขึ้น ในที่สุดจะทำให้ค่าจ้างในอนาคตของคนกลุ่มนี้

ลดลง และความแตกต่างดังกล่าวลดลงในท้ายที่สุด ในขณะที่เดียวกัน ปริมาณกำลังคนที่จบเพียงแค่มัธยมปลายย่อมมีลดลงเพราะไปเรียนต่อกันมากขึ้น ทำให้ค่าจ้างของคนที่ยังมัธยมเพิ่มขึ้นเช่นกัน

หากการกระตุ้นให้มีการเรียนต่อในระดับสูงเป็นเรื่องที่จำเป็น รัฐสามารถใช้มาตรการส่งเสริมได้หลายแบบ อาทิ การลดอุปสรรคในการเข้าถึงการศึกษาระดับสูง เช่นการให้กู้เรียน หรือมาตรการเพิ่มโอกาสในการเรียนต่อ และเรียนจนจบให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น อาทิ การแก้ปัญหาคุณภาพของเด็กที่ยังมัธยมปลายที่มีแนวโน้มลดลงให้มีคุณภาพมากขึ้น ส่งผลให้ความพร้อมในการเรียนต่อระดับสูงมากขึ้น และลดโอกาสตกกลางคัน

ปัจจุบัน รัฐได้พยายามอุดหนุนการศึกษาระดับอุดมศึกษาโดยการให้เงินกู้ยืมเฉพาะในสาขาที่ขาดแคลนและไม่ได้ให้ทุกคน⁴ และในขณะที่เดียวกัน เป็นที่คาดว่าค่าธรรมเนียมการศึกษาอาจจะปรับเพิ่มขึ้นเช่นกัน รวมทั้งปริมาณเด็กที่ยังมัธยมปลายจะมีมากขึ้น อันเป็นผลจากนโยบายเรียนฟรี ทำให้จำนวนผู้จบปริญญามีมากขึ้นในอนาคต ปัจจัยเหล่านี้ล้วนมีผลทำให้อัตรผลตอบแทนส่วนบุคคลของผู้จบปริญญาลดลงไปบ้าง แต่ไม่เป็นปัญหาที่รัฐต้องกังวล เพราะอัตรผลตอบแทนส่วนบุคคลในปัจจุบันอยู่ในระดับที่สูงมาก อย่างไรก็ตาม อัตรผลตอบแทนที่เปลี่ยนไปจะขึ้นกับสาขาวิชาที่ศึกษา และความต้องการของตลาดแรงงานในอนาคต จึงต้องพิจารณาในรายละเอียดเพิ่มเติม

ประการที่สาม ตลาดแรงงานให้ความสำคัญกับผู้ที่มีปริญญาเท่านั้นจริงหรือไม่ จากตารางที่ 5 เห็นว่า ผลตอบแทนต่อการศึกษาอุดมศึกษามีค่าสูง แต่ผลตอบแทนสำหรับผู้ที่ยังมัธยมปลายกลับมีค่าลดลงมาโดยตลอดนับตั้งแต่วิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 เป็นต้นมา และเมื่อคำนวณเป็นอัตรผลตอบแทนส่วนบุคคลกลับพบว่าใกล้เคียงกับการศึกษาระดับ ปวช. (ตารางที่ 6)

สาเหตุส่วนหนึ่งน่าจะมาจากตลาดแรงงาน ขาดข้อมูลที่สมบูรณ์เกี่ยวกับคุณภาพของผู้ที่จบการศึกษาในระดับนี้ ซึ่งอาจเกิดจากมีผู้จบการศึกษาในระดับนี้ออกมามากในหลายปีที่ผ่านมา เนื่องจากการขยายตัวของมหาวิทยาลัยที่เพิ่งเปิดใหม่เป็นจำนวนมาก ดังนั้นผู้จ้างจึงยอมจ่ายค่าจ้างสูงกว่าเพื่อจ้างผู้ที่มีปริญญา เพราะอย่างน้อยก็แสดงว่ามีคุณภาพมากกว่าผู้ที่มีเพียงมัธยมปลาย นักศึกษาที่เลือกเรียนมัธยมปลาย ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่ยังไม่แน่ใจว่าจะสามารถเรียนจนจบปริญญา ไม่ว่าจะไม่แน่ใจความสามารถของตนเอง หรืออาจมีสาเหตุจากข้อจำกัดในด้านฐานะทางเศรษฐกิจ

ถึงกระนั้นก็ตาม การเรียนต่อมัธยมปลาย แม้ว่ามีย่อผลตอบแทนต่ำ แต่เมื่อคำนึงถึงโอกาสที่จะได้เรียนต่อขึ้นไป และโอกาสการได้งานทำก็มีสูงกว่ากลุ่มที่ยังมัธยมปวช. รวมทั้งเป็นการตัดสินใจที่มีความเสี่ยงในการลงทุนต่ำ เพราะอาจเรียนไม่จบ การเลือกเรียนในระดับนี้ จึงเป็นการตัดสินใจลงทุนที่คุ้มค่าสำหรับผู้เรียน

⁴ หากกังวลว่าจะสร้างความไม่เป็นธรรมมากขึ้น เพราะให้ทุกคนไม่ว่ารวยหรือจน รัฐสามารถใช้ทุนอุดหนุนแก่นักเรียนที่มาจากรอบครัวที่มีฐานะยากจน ซึ่งมีผลให้ราคาที่ย่ำต่ำกว่า แต่ขณะเดียวกัน ช่วยกระตุ้นให้มีการศึกษาต่อในระดับสูงมากขึ้น

4. ผลตอบแทนทางสังคมต่อการศึกษา (Social Returns to Education) และการเติบโตทางเศรษฐกิจ

ผลตอบแทนส่วนบุคคลที่เพิ่งกล่าวไป แม้ว่าช่วยสะท้อนแนวทางการตัดสินใจของปัจเจกชน แต่ยังมีได้คำนึงถึงต้นทุนการให้บริการที่ภาครัฐเป็นผู้จ่ายไป สำหรับผู้กำหนดนโยบายการศึกษาหรือมุมมองของภาครัฐ ควรพิจารณาผลตอบแทนที่ตกกับสังคมโดยรวมเป็นสำคัญ ประกอบกับผลตอบแทนส่วนบุคคล

แนวความคิดวัดผลตอบแทนทางสังคม วัดผลประโยชน์ส่วนบุคคล รวมทั้งผลกระทบภายนอกเชิงบวกที่สังคมได้รับ⁵ เปรียบเทียบกับต้นทุนทั้งหมดของสังคมในการจัดการศึกษา ทั้งส่วนที่รัฐเป็นผู้อุดหนุนและต้นทุนที่บุคคลเป็นผู้จ่ายโดยตรง ดังนั้นจึงมีนัยว่า หากการลงทุนส่วนบุคคลให้ผลกระทบภายนอกแล้ว ระดับการลงทุนรวมของสังคมจะต่ำกว่าที่ควรจะเป็น เพราะผู้ลงทุนไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ด้านอื่นๆ ที่สังคมจะได้รับ เชื่อกันว่าผลตอบแทนต่อสังคมจากการศึกษามีค่ามาก จึงเป็นเหตุผลที่รัฐสามารถใช้บ้างเสมอๆ ในการอุดหนุนการศึกษา เพื่อให้มีขนาดการลงทุนที่เหมาะสม

คำถามสำคัญสำหรับการกำหนดนโยบายคือ อัตราผลตอบแทนทางสังคมแตกต่างไปจากอัตราผลตอบแทนส่วนบุคคลจริงหรือไม่ หากอัตราผลตอบแทนส่วนบุคคล มีค่าสูงกว่าอัตราผลตอบแทนทางสังคม หมายความว่า ต้นทุนหรือการใช้จ่ายด้านการศึกษาบางส่วนที่รัฐเคยอุดหนุน สามารถแบ่งเบาให้บุคคลเป็นผู้รับภาระไปได้บ้าง และมีผลให้ความแตกต่างลดลง ด้วยเหตุที่ผลตอบแทนส่วนบุคคลอยู่ในระดับที่สูงพอ แรงจูงใจสำหรับการเรียนต่อไม่น่าเปลี่ยนแปลงจากเดิมมากนัก ในทางตรงกันข้าม หากอัตราผลตอบแทนสังคมมีค่าสูงกว่า รัฐควรทุ่มเททรัพยากรสำหรับภาคการศึกษาให้มากขึ้น โดยอาศัยการโยกย้ายทรัพยากรหรืองบประมาณจากการลงทุนประเภทอื่นๆ ที่มีอัตราผลตอบแทนที่ต่ำกว่า

การคำนวณผลตอบแทนทางสังคมจากการศึกษา เป็นหัวข้อวิจัยที่นิยมกันมากขึ้นในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมาในต่างประเทศ หัวใจสำคัญคือ การประมาณค่าขนาดของผลกระทบภายนอกจากการลงทุนทางการศึกษา ขนาดของผลกระทบภายนอกนี้เป็นส่วนที่ทำให้อัตราผลตอบแทนส่วนบุคคล แตกต่างไปจากอัตราผลตอบแทนต่อสังคม ตัวอย่างผลกระทบภายนอก ได้แก่ มีการพัฒนาทางเทคโนโลยี ผลิตภาพแรงงานโดยเฉลี่ยมีค่าสูงขึ้น เกิดความสมานฉันท์ของคนในสังคม (เพราะลดความเหลื่อมล้ำ และชนชั้นของคนในสังคม) ลดจำนวนอาชญากรรม เป็นต้น เห็นได้ชัดเจนว่า การวัดค่าผลกระทบภายนอกหรือผลประโยชน์ทางสังคมทั้งหมดแบบนี้ทำได้ลำบาก เพราะต้องอาศัยข้อมูลอีกเป็นจำนวนมาก รวมทั้งมีความไม่แน่นอนสูงในการวัดผลประโยชน์ที่ไม่ได้เกิดขึ้นในรูปตัวเงิน จึงทำให้การวิจัยแบบนี้ยังมีไม่มากนักสำหรับประเทศไทยนั้น เท่าที่ผู้เขียนทราบ ยังไม่มี

⁵ ผลกระทบภายนอกหมายถึง ผลที่เกิดขึ้นและไม่ส่งผลต่อการตัดสินใจของผู้ลงทุน ตัวอย่างผลกระทบด้านบวก เช่น การศึกษาของนาย ก ทำให้นาย ข ได้รับประโยชน์ และทำให้สังคมหรือชุมชนได้ประโยชน์

วิธีการวัดอัตราผลตอบแทนทางสังคมของการศึกษาที่เป็นที่นิยมกว่า คำนึงถึงเฉพาะผลกระทบภายนอกที่วัดเป็นตัวเงินได้ อาศัยวิธีการวัดโดยอ้อมโดยใช้ข้อมูลมหภาคในการศึกษาแทนข้อมูลระดับบุคคล ปัจจุบันมีสองแนวทางหลักๆ คือ แบบแรก อาศัยทฤษฎีการเติบโตทางเศรษฐกิจ อาศัยข้อมูลของหลายๆ ประเทศในโลก เพื่ออธิบายความแตกต่างของรายได้หรือการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยมีทุนมนุษย์เป็นปัจจัยหนึ่งที่อธิบาย วิธีนี้มองคุณภาพการศึกษาหรือทุนมนุษย์ในฐานะที่เป็นปัจจัยการผลิตที่ทำให้เศรษฐกิจเติบโตและมีการพัฒนา โดยช่องทางที่การศึกษามีผลต่อเศรษฐกิจ เป็นเรื่องที่ยังไม่ได้ข้อสรุปชัดเจน บ้างอ้างว่าเกิดจากผลกระทบภายนอกจากการสะสมทุนมนุษย์ หรือก่อให้เกิดนวัตกรรม หรืออ้างว่าเกิดจากขนาดของทุนมนุษย์มีผลต่อความสามารถในการดูดซับเทคโนโลยี⁶ แบบที่สอง อาศัยฟังก์ชันผลตอบแทนทุนมนุษย์ตามแนวคิดของ Mincer แบบเดิม แต่ประยุกต์ใช้กับข้อมูลจุลภาคและกึ่งมหภาค (ข้อมูลเมือง มลรัฐ) ผสมผสานกัน และมองการศึกษาในลักษณะที่เป็นสินค้าสาธารณะ ดังนั้น ระดับทุนมนุษย์หรือระดับการศึกษาเฉลี่ยของเมือง มีผลต่อผลิตภาพของแรงงานของคนในเมือง⁷ โปรดสังเกตว่า การศึกษาทั้งสองแบบไม่รวมผลประโยชน์ทางสังคมที่ไม่เป็นตัวเงิน และมองว่าผลกระทบภายนอกที่เกิดขึ้นท้ายสุดถูกผนวก (internalized) รวมไว้ในระบบเศรษฐกิจ จึงปรากฏให้วัดได้ในรูปของเศรษฐกิจที่มีความเข้มแข็งมากขึ้น การศึกษาอัตราผลตอบแทนทางสังคมโดยอาศัยข้อมูลมหภาคสำหรับประเทศไทยทั้งสองลักษณะนี้ เท่าที่ทราบ ยังไม่มีเช่นกัน

ผลตอบแทนทางสังคมต่อการศึกษา

สำหรับประเทศไทย มีการพยายามศึกษาผลตอบแทนทางสังคมของการศึกษามาอย่างต่อเนื่อง แต่ใช้นิยามที่แตกต่างไปจากที่กล่าวไว้ข้างต้น⁸ กล่าวคือ วัดผลประโยชน์ส่วนบุคคล (ไม่รวมถึงผลกระทบภายนอกหรือประโยชน์อื่นๆ ที่ตกกับบุคคลอื่นในสังคม) เทียบต้นทุนทางสังคมทั้งหมดที่ใช้ไปในการจัดการศึกษา เนื่องจากนิยามนี้มีต้นทุนรวมที่สูงกว่า และไม่ได้วัดผลประโยชน์ที่ตกกับสังคม จึงทำให้อัตราผลตอบแทนทางสังคมตามนิยามแบบนี้ มีค่าที่ต่ำกว่าอัตราผลตอบแทนส่วนบุคคลเสมอ ปัจจุบันนิยามแบบนี้จึงไม่เป็นที่นิยม เนื่องจากขนาดของผลกระทบภายนอกมักแตกต่างกันตามระดับการศึกษา จึงทำให้ไม่ชัดเจนว่า การศึกษาระดับใดที่ให้ผลตอบแทนทางสังคมสูงกว่า เพราะฉะนั้น เราคงต้องพิจารณาจากงานศึกษาวิจัยของต่างประเทศ เพื่อให้เกิดความรู้ในเรื่องนี้มากขึ้น

งานศึกษาของต่างประเทศในเรื่องนี้แม้ว่ามีมากขึ้น แต่ยังไม่ได้ข้อสรุปว่า การลงทุนด้านการศึกษา ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกในเชิงเศรษฐกิจ ที่เป็นประโยชน์กับสังคมจริงหรือไม่ ตัวอย่างเช่น งานของ Canton (2007) ที่ศึกษาประเทศพัฒนาแล้วจำนวน 31 ประเทศพบว่า อัตราผลตอบแทนทางสังคม มีค่า

⁶ ตัวอย่างเช่น Lucas (1988), Benhabib and Spiegel (2005), Canton (2007)

⁷ ตัวอย่างเช่น การศึกษาของ Acemoglu and Angrist (2001), Ciccone and Peri (2006), Moretti (2004)

⁸ ดูตัวอย่างได้จาก สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2539) นงราม เศรษฐพานิช และคณะ (2532)

ระหว่างร้อยละ 11 ถึง 15 หมายความว่า หากกำลังแรงงานมีการศึกษาเฉลี่ยเพิ่มขึ้นอีก 1 ปี จะมีผลให้ผลิตภาพแรงงานเพิ่มขึ้นร้อยละ 11-15 ต่อปีโดยประมาณ การศึกษาดังกล่าวสามารถจำแนกอัตราผลตอบแทนทางสังคม ออกเป็นอัตราในระยะยาว ซึ่งเปิดโอกาสให้เศรษฐกิจมีการปรับระดับการลงทุนทางกายภาพให้สอดคล้องกับระดับการศึกษา และอัตราในระยะสั้น ซึ่งเศรษฐกิจมีระดับสต็อกของทุนกายภาพคงที่ พบว่าในระยะสั้นมีค่าระหว่างร้อยละ 7 ถึง 10 ซึ่งเป็นค่าที่ใกล้เคียงกับอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจส่วนบุคคลจากการศึกษาของหลายประเทศในโลก ส่วนค่าระยะยาวคือร้อยละ 11-15 ต่อปีที่กล่าวข้างต้น ข้อสรุปที่น่าสนใจคือ ในระยะสั้นขนาดของผลกระทบภายนอกมีค่าน้อยมาก ทำให้อัตราผลตอบแทนของสังคมใกล้เคียงกับอัตราส่วนบุคคล สอดคล้องกับงานของ Heckman and Klenow (1997) และ Acemoglu and Angrist (2001) หรือที่พบว่าอัตราผลตอบแทนทางสังคมมีค่าราวร้อยละ 10 มากกว่าอัตราผลตอบแทนส่วนบุคคลเพียงเล็กน้อย (De la Fuente and Domenech 2006) เป็นต้น ส่วนงานที่พบว่าขนาดของผลกระทบภายนอกมีค่ามากถึงร้อยละ 17 เช่น Moretti (2004) แต่ก็ถูกวิจารณ์ว่ามีข้อผิดพลาดในระเบียบวิธีวิจัย หากปรับแก้จะพบว่า ผลกระทบภายนอกมีค่าเป็นศูนย์ (Ciccone and Peri 2006)

คำถามที่น่าสนใจเชิงนโยบายอีกข้อคือ การศึกษาระดับใดให้อัตราผลตอบแทนทางสังคมที่สูงที่สุด แม้ว่าการศึกษาบางส่วนจะไม่พบผลกระทบภายนอกจากการลงทุนทางการศึกษาก็ตาม นักเศรษฐศาสตร์บางส่วนยังคงเชื่อว่า ระดับของผลกระทบภายนอกจากการลงทุนการศึกษาในระดับต่างๆ มีค่าที่แตกต่างกันสำหรับระดับอุดมศึกษาหรือมัธยมศึกษาชั้น การศึกษาพบว่าผลกระทบภายนอกที่สำคัญคือผลที่มีต่ออัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ เพราะในสังคมที่ประชากรมีการศึกษาสูง การคิดค้นนวัตกรรม หรือการดูดซับเทคโนโลยีใหม่ สามารถเกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว ทำให้เศรษฐกิจขยายตัวได้อย่างต่อเนื่อง ในทางตรงกันข้ามผลกระทบภายนอกจากการยกระดับการศึกษาพื้นฐาน เชื่อกันว่ามีผลไม่มากต่อการรักษาอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว

ถึงกระนั้นก็ตาม ผลกระทบภายนอกจากการยกระดับคุณภาพและปริมาณของการศึกษาขั้นพื้นฐานคงเป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะนอกจากจะทำให้จำนวนผู้เรียนต่อในระดับอุดมศึกษามีมากขึ้น ยังเกิดผลประโยชน์ต่อสังคมในรูปที่ไม่เป็นตัวเงินอีกมาก เช่น อาชญากรรมลดลง สังคมสงบสุขไม่แตกแยก เป็นต้น หากต้นทุนทางสังคมจากการมีอาชญากรรม และความแตกแยกมีค่าสูงมาก และหากการลงทุนทางการศึกษาขั้นพื้นฐานสามารถช่วยลดระดับความรุนแรงของปัญหา แม้ว่าจะเพียงเล็กน้อย ต้องถือว่าเป็นการลงทุนที่คุ้มค่า เพราะให้อัตราผลตอบแทนทางสังคมสูงทีเดียว

ที่กล่าวมาทั้งหมด พอสรุปได้ว่า เราไม่ทราบแน่ชัดว่าอัตราผลตอบแทนทางสังคมจากการศึกษาของไทยในแต่ละระดับแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ อัตราผลตอบแทนทางสังคมของแต่ละประเทศย่อมมีค่าแตกต่างกัน ขึ้นกับการระดับการอุดหนุนจากรัฐ เนื่องจากรัฐให้การอุดหนุนการศึกษาในระดับต่างๆ แตกต่างกัน ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาวิจัยเรื่องนี้เพิ่มเติมเพื่อให้เกิดความชัดเจน

ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ที่มุ่งไปสู่เศรษฐกิจฐานความรู้ ที่ต้องพึ่งพิงการค้นคว้าวิจัย นวัตกรรม และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี เหล่านี้ล้วนอาศัยแรงงานที่มีความรู้มากขึ้น ดังนั้น แนวทางการลงทุนมนุษย์ที่เหมาะสมกับประเทศไทยจึงเป็นเรื่องที่ทำนายสำหรับผู้กำหนดนโยบาย

5. ข้อสังเกตส่งท้าย

คงไม่เกินเลยหากจะกล่าวว่า หากสังคมไทยจะทุ่มเทงบประมาณจำนวนมากเพื่อพัฒนาคุณภาพของคน ด้วยการใช้จ่ายด้านการศึกษา ก็จำเป็นต้องให้ความสำคัญเรื่องการใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ แต่จะอย่างไรระบบการจัดการศึกษาจึงจะมีประสิทธิภาพเป็นเรื่องที่ต้องการศึกษาเพิ่มเติมกันอย่างจริงจัง

อัตราผลตอบแทนส่วนบุคคลและต่อสังคมเป็นข้อมูลที่อาจช่วยในการจัดสรรทรัพยากรด้านการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ มีประโยชน์ต่อผู้ที่เรียนและต่อสังคมในการตัดสินใจ แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า การศึกษาในเรื่องนี้ในประเทศไทยไม่เป็นที่แพร่หลาย นำส่งเสริมให้มีการค้นคว้ามากขึ้น แม้ว่าในทางปฏิบัติผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดสรรหรือกำหนดงบประมาณ อาจไม่ได้ใช้ประโยชน์จากข้อมูลทางวิชาการลักษณะนี้ แต่ก็เห็นว่า ในหลายประเทศมีการศึกษาในเรื่องนี้กันอย่างจริงจัง และเกิดประโยชน์มากในการวางแผน ช่วยให้การเจรจาต่อรองงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น สมควรให้มีการพิจารณา

ถึงกระนั้นก็ตาม วิธีการที่กล่าวมาทั้งหมด ย่อมมีข้อจำกัดและมีข้อโต้แย้งได้ สมควรกล่าวถึงเพื่อไม่ให้หลงประเด็น ประการแรก อัตราผลตอบแทนตอบได้เพียงว่า เงินที่เพิ่มควรไปที่ไหน แต่บอกไม่ได้ชัดเจนว่า ควรเพิ่มไปมากน้อยเพียงใดจึงเหมาะสม ข้อมูลการใช้จ่ายด้านการศึกษาของประเทศอื่นๆ สามารถนำมาเปรียบเทียบ และใช้เป็นเกณฑ์อ้างอิงได้ แต่ต้องพิจารณาให้ถ้วนถี่ พึงระวังความแตกต่างในเชิงโครงสร้างของระบบการศึกษาที่ใช้เปรียบเทียบ และคุณภาพของข้อมูลที่ใช้ศึกษา ประการที่สอง การคำนวณอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ มีสมมติฐานว่า ผู้ที่เรียนจบสามารถหางานทำได้ แต่ความเป็นจริง มีการออกกลางคันและมีปัญหาการหางานทำ หากต้องการผลคำนวณที่ถูกต้องมากขึ้น ต้องนำเอาอัตราการออกกลางคัน และอัตราการว่างงานมาปรับ ก่อนคำนวณอัตราผลตอบแทน ประการสุดท้าย ผลประโยชน์ส่วนบุคคลจากการศึกษา วัตถุประสงค์เฉพาะผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจในรูปรายได้ที่เพิ่มขึ้น ไม่ได้รวมถึงประโยชน์ที่ตีค่าเป็นเงินได้ยาก อาทิ ได้ความสุขเพลิดเพลินจากการเรียนรู้ มีหน้าตาในสังคม สามารถดูแลสุขภาพตนเองเป็นพ่อแม่ที่ดี รวมถึงค้ำค้ำกับมรดกทางวัฒนธรรม เป็นต้น

สุดท้าย นอกเหนือไปจากการพูดถึงว่า เราจะใช้เงินทุนกันอย่างไร ที่สำคัญพอๆ กันคือเราจะหาเงินทุนเหล่านี้มาจากไหน แนวทางการระดมทรัพยากรจากทุกภาคส่วนของสังคม ที่เสนอไว้ใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ ปี 2542 (แก้ไข 2545) ยังไม่ถูกนำมาใช้อย่างจริงจัง โดยเฉพาะข้อเสนอการปฏิรูปการเงินเพื่ออุดมศึกษาแนวใหม่ ที่เน้นการอุดหนุนผ่านผู้เรียน กระตุ้นให้เกิดการแข่งขันเพื่อพัฒนาคุณภาพ และสามารถให้ผู้เรียนและภาคเอกชนมีบทบาทมากขึ้น รวมไปถึงให้โอกาสกับผู้เรียนทุกคน โดยรวมเป็นแนวทางที่น่าสนใจต่อการจัดการกับทรัพยากรที่มีค่อนข้างจำกัดในปัจจุบัน เห็นควรต้องช่วยกันพิจารณา

เอกสารอ้างอิง

- Acemoglu, D. and J. Angrist (2001), "How Large are Human-Capital Externalities? Evidence from Compulsory-Schooling Laws," in B.S. Bernake and K. Rogoff (eds.) NBER Macroeconomics Annual 2000, Cambridge, MA. MIT Press.
- Becker, G. S. (1964). Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education, New York, NBER.
- Benhabib, J. and M.M. Spiegel (2005), "Human Capital and Technology Diffusion," in P. Aghion and S. Durlauf (eds.) Handbook of Economic Growth, Amsterdam, Elsevier.
- Canton, Erik (2007). "Social Returns to Education: Macro-evidence," De Economist 155, No. 4, Springer.
- Card, David (2001). "Estimating the Return to Schooling: Progress on Some Persistent Econometric Problems," Econometrica, 69: 1127-1160.
- Chalamwong, Y. and S. Amornthum (2001), "Rate of Return to Education," in Thailand Development Research Institute (2001). Human Resources and the Labor Market of Thailand.
- Chapman, B. and K. Lounkaew (2008), "Income Contingent Student Loans for Thailand: Alternatives Compared,' EABER working paper series no. 46.
- Cicone, A. and G. Peri (2006), "Identifying Human Capital Externalities: Theory with Applications," Review of Economic Studies, 73(2), 381-412.
- De la Fuente, A. and R. Domenech (2006), "Human Capital in a Global and Knowledge-based Economy," Brussels: European Commission.
- Heckman, J. J. and P.J. Klenow (1998), "Human Capital Policy," in M. Boskin (eds). Policies to Promote Human Capital Formation. Hoover Institution, Stanford University.
- Lucas, R. E. (1988), "On the Mechanics of Economic Development," Journal of Monetary Economics, 22(1): 3-42.
- Mincer, J. (1974). Schooling, Experience and Earnings, New York, NBER Press.
- Mingat, A. and Tan, J. (1996), "The Full Social Returns to Education: Estimates Based on Countries' Economic Growth Performance," University de Bourgogne and the World Bank.
- McMahon, W. (1999). Education and Development: Measuring the Social Benefits. Oxford University Press.

Moretti, E. (2004), “Estimating the Social Return to Higher Education: Evidence from Longitudinal and Repeated Cross-section Data, Journal of Econometrics 121: 175-212.

Punyasavatsut, Chaiyuth and others (2005). “Technical Consultancy for the Country Development Partnership Program in Education-Component 1: School Finance Reform,” Bangkok: Unpublished manuscript.

Psacharopoulos, George and Harry A. Patrinos (2004), “Returns to Investment in Education: A Further Update,” Education Economics, 12(2), pp. 111-134.

UNESCO (2008). Secondary Education Regional Information Base: Country Profile-Thailand. Bangkok.

UNESCO/OECD (2002). Financing Education-Investments and Returns: Analysis of the World Economic Indicators. Paris.

World Bank (2006). Thailand Social Monitor: Improving Secondary Education. Bangkok: World Bank.

คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงระบบงบประมาณค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดการศึกษา (2550) “รายงานผลการดำเนินงานการพิจารณาปรับปรุงระบบงบประมาณค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดการศึกษา” เอกสารถ่ายสำเนา

นงราม เศรษฐพานิช และคณะ (2532) ต้นทุนและแหล่งที่มาของเงินทุนเพื่อการอุดมศึกษา ทบวงมหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร.

เมธี ครองแก้ว และคณะ (2547), “รายงานการวิจัยเรื่อง การเงินอุดมศึกษารายรับระบบใหม่,” สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา เมษายน.

สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย (2545), “รายงานการศึกษาค่าใช้จ่ายต่อหัว,” กันยายน.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ (หลายปี) การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2550). สรุปรายงานการวิจัยเรื่องการวิเคราะห์ประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเพื่อการศึกษ กรุงเทพ.

สำนักพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2550). “การศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ,” ใน สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2550). อนาคตเศรษฐกิจไทย ก้าวต่อไปสู่ความเข้มแข็งและยั่งยืน เอกสารประกอบการสัมมนาประจำปี 2548 ด้านยุทธศาสตร์และเศรษฐกิจมหภาค กันยายน กรุงเทพมหานคร.

ภาคผนวก

ตาราง ก อัตราผลตอบแทนส่วนบุคคลของประเทศไทย

การศึกษาของ	ปีข้อมูล	รวม	ชาย	หญิง
Patrinos (1995)	2529	12.4		
Patrinos (1995)	2532	11.5		
ผู้เขียน	2544	12	11.8	12.3
ผู้เขียน	2546	11.5	11.2	11.7
ผู้เขียน	2548	12.3	11.8	12.9
Chapman and Lounkaew (2008)	2549	12	11.2	12.9

ที่มา : Chapman and Lounkaew (2008) Psacharopoulos and Patrinos (2004) และผู้เขียน

ตาราง ข อัตราผลตอบแทนส่วนบุคคลเฉลี่ย แยกตามระดับรายได้ต่อหัว

กลุ่มประเทศที่มีรายได้	รายได้เฉลี่ยต่อหัว (US\$)	ปีการศึกษาเฉลี่ย	อัตราผลตอบแทน
สูง (\$9,266 หรือมากกว่า)	23,463	9.4	7.4
ปานกลาง (\$755—9,265)	3,025	8.2	10.7
ต่ำ (< \$ 755)	375	7.6	10.9
ทั่วโลก	9,160	8.3	9.7

ที่มา: Psacharopoulos and Patrinos (2004), Table 3.

ตาราง ค อัตราผลตอบแทนส่วนบุคคลเฉลี่ย แยกตามภูมิภาค

ภูมิภาค	รายได้ต่อหัว (US\$)	ปีการศึกษาเฉลี่ย	อัตราผลตอบแทน
เอเชีย	5,182	8.4	9.9
ยุโรป	6,299	8.8	7.1
ลาตินอเมริกา	3,125	8.2	12
OECD	24,582	9	7.5
แอฟริกา	974	7.3	11.7
ทั่วโลก	9,160	8.3	9.7

ที่มา: Psacharopoulos and Patrinos (2004), Table 4.