

การตกหล่นทางการศึกษา: ต้นทุนค่าเสียโอกาสของสังคม

Educational Missing: Social Opportunity Cost

กัญญาวีร์ ศรีบุรี¹

บทคัดย่อ

หลายปีมานี้ ทุกประเทศทั่วโลกต่างตื่นตัวในการเรียกร้องสิทธิในการได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง ไม่เว้นแม้แต่ประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างสหรัฐอเมริกา ที่มีเพียงแต่พยายามจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแบบให้เปล่าเท่านั้น แต่ยังขยายสวัสดิการดังกล่าวไปสู่การศึกษาระดับอุดมศึกษา เช่นเดียวกับประเทศไทย รัฐบาลมีความพยายามขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน จาก 12 ปี เป็น 15 ปี ด้วยเจตนาเพิ่มโอกาสทางการศึกษาอย่างทั่วถึง และลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองในการส่งบุตรหลานเข้าเรียน อย่างไรก็ตาม นโยบายดังกล่าวไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างครบถ้วน เนื่องจากยังมีเด็กที่ตกหล่นหรือลาออกกลางคันจากข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ สังคม ทำให้เกิดต้นทุนค่าเสียโอกาสของสังคมตามมาอย่างน่าเสียดาย

บทความนี้ผู้เขียนมีความมุ่งหมายที่จะวิเคราะห์และนำเสนอ เกี่ยวกับการตกหล่นทางการศึกษาในภาพกว้าง ๆ ในสาระของสถานะความมีอยู่จริงของผู้ตกหล่นทางการศึกษา ใครรับประโยชน์ และใครควรรับภาระทางการศึกษา ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคและปัจจัยสนับสนุนต่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

แล้วเชื่อมโยงการทดแทนทางการศึกษาไปสู่ต้นทุนค่าเสียโอกาสของสังคม เพื่อนำมาสู่บทสรุปและข้อเสนอแนะ

คำสำคัญ : การศึกษาขั้นพื้นฐาน การทดแทนทางการศึกษา ต้นทุนค่าเสียโอกาส การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

Abstract

For years, all over the world including the developed country like U.S.A. have called for rights to get the education thoroughly. It has provided not only free basic education, but also the extension of educational service at a higher level. Thailand's government has tried to expand free basic education from 12 to 15 years with an intention to increase educational opportunity reducing household's expenses. However, this policy has not been achieved due to missing or dropout children with social and economic limitation. These caused a huge social's opportunity cost consequentially.

This article purposed to analyze and show the big picture of content involving the existence of educational missing, the beneficiary and who should shoulder an education burden, the obstacle and factors support the basic education. Author also analyzed the social's opportunity cost simply then, concluded the paper by relating educational missing to social opportunity cost reflecting conclusion and solutions.

Keywords : basic education, educational missing, opportunity cost, human resource development

การศึกษาเป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ อันเป็นรากฐานของการพัฒนาประเทศ การลงทุนการศึกษา จึงเป็นการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ของชาติ ในระยะยาวดังที่ นักเศรษฐศาสตร์ รางวัลโนเบล กล่าวไว้ว่าทุนมนุษย์เกิดจากการลงทุน (Theodore Schultz, 2007) และการลงทุนในการศึกษาเป็นการลงทุนที่คุ้มค่า แต่ผลสัมฤทธิ์จะรู้สึกได้ต้องใช้เวลาานาน (Thomas Meyer & Nicole Breyer, 2005) มากไปกว่านั้น ความสามารถทางเศรษฐกิจที่จะหารายได้และสร้างความเป็นอยู่ที่ดี มาจากความสามารถของประชากรในประเทศ เป็นสำคัญ และปัจจัยกำหนดความสามารถของประชากรในประเทศ คือ คุณภาพทางการศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาขั้นพื้นฐาน (บัณฑิต นิจิฉาวร, 2555)² ด้วยเหตุนี้การลงทุนทางการศึกษาจึงมีความสำคัญยิ่งในไม่เพียงด้านการพัฒนาเศรษฐกิจเท่านั้น แต่หมายรวมถึงการพัฒนาด้านสังคมด้วย นอกจากนี้ การศึกษายังเป็นหนึ่งในบริการสาธารณะของรัฐ นโยบายและการดำเนินงานทางการศึกษาจึงมีลักษณะเป็นบริการทางสังคมเพื่อสาธารณะชน โดยจัดสรรงบประมาณมาจากภาษี กำกับดูแลโดยข้าราชการ (Marten Shipman, 1987:11) ดังนั้นจึงต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพของต้นทุนในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ผ่านการให้การศึกษาที่ทั่วถึงและเป็นเป็นธรรม

องค์การ UNESCO (2003: 23) ได้พยายามทำให้การศึกษาเป็นไปอย่างทั่วถึง (Education for all) เช่นกัน จึงแสวงหาความเหมาะสมให้เข้าถึง การศึกษาระดับประถมแบบให้เปล่า ขณะที่ เด็กนักเรียนที่ลาออกกลางคันก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ปัญหาดังกล่าวทำให้ องค์การ UNESCO เห็นว่ายังไม่มีควม

²ในหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจออนไลน์ คอลัมน์ “เศรษฐกิจบัณฑิต” เมื่อวันที่ 2 เมษายน

เท่าเทียมกันทางการศึกษา เนื่องจากมีการแบ่งเพศและสีผิว ตรงกันข้ามกับบริบทของประเทศไทย ที่รัฐบาลได้ช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายสำหรับการศึกษาพื้นฐาน นับตั้งแต่ระดับอนุบาลถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพแบบให้เปล่า แต่มีวายที่มีผู้เข้าถึงโครงการนี้ไม่ครบร้อยเปอร์เซ็นต์ อีกทั้งยังมีผู้ตกหล่นระหว่างทางอีกไม่น้อย เป็นเหตุให้ไม่บรรลุเป้าหมายของการเข้าถึงการศึกษาอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมได้อย่างครบถ้วน ก่อให้เกิดต้นทุนค่าเสียโอกาสของสังคมตามมาอย่างน่าเสียดาย

อย่างไรก็ตาม การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายต่าง ๆ ของรัฐบาลเพื่อสร้างความเป็นธรรมไม่ใช่เรื่องง่ายต้องมีการวิเคราะห์ทางเลือกต่าง ๆ ของโครงการ ว่าโครงการที่คนบางกลุ่มได้รับประโยชน์นั้น จะต้องไม่ทำให้คนบางกลุ่มเสียผลประโยชน์ตามหลักของพาเรโต (Pareto) ดังนั้น การเลือกทำโครงการใด ๆ จึงต้องเปรียบเทียบประสิทธิภาพกับความเป็นธรรมด้วย (พุลนิจ ปิยะอนันต์ และ สุชาติ ตังทางธรรม, 2546: 257)

ในการณ์นี้ การจ่ายเพื่อการลงทุนด้านการศึกษจะช่วยให้ประเทศมีความสามารถในการผลิตเพิ่มขึ้น นับว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้เศรษฐกิจของประเทศเจริญเติบโตได้รวดเร็ว พร้อม ๆ กับช่วยให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น อันนับได้ว่าเป็นการจ่ายงบประมาณที่เพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิตโดยตรง (ประกายศรี ศรีรุ่งเรือง, 2554 : 57) ทั้งนี้ การใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ไม่อาจละเลยการวิเคราะห์ ต้นทุน-ผลประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการที่รัฐได้ลงทุนไปด้วย ซึ่งด้านต้นทุนควรครอบคลุมทั้งต้นทุนที่เป็นตัวเงินและต้นทุนค่าเสียโอกาส ดังนั้น บทความนี้ นอกจากจะทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับความสำคัญของการลงทุนเพื่อการศึกษาระดับพื้นฐาน สภาวะการตกหล่นทางการศึกษา ใครได้รับประโยชน์ และใครควรรับภาระทางการศึกษา ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคและปัจจัยสนับสนุนโครงการเรียนฟรี 15 ปี แล้วยังมีจุดมุ่งหมาย

เพื่อเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับต้นทุนค่าเสียโอกาสที่สังคมต้องสูญเสียไปจากโครงการดังกล่าว พร้อมทั้งวิเคราะห์ต้นทุนค่าเสียโอกาสของสังคมเพื่อให้เห็นเป็นรูปธรรมอย่างง่าย ๆ เพื่อเชื่อมโยงให้เห็นว่าการตกหล่นทางการศึกษามีต้นทุนค่าเสียโอกาสเช่นไร แล้วนำไปสู่บทสรุปและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงโครงการเรียนฟรี 15 ปี เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลมากที่สุด ตามหลักการจ่ายงบประมาณที่ดี

สภาวะความมีอยู่จริงของผู้ตกหล่นทางการศึกษา

เจตนารมณ์ของแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับปรับปรุง (พ.ศ. 2552 - 2559) เพื่อกำหนดพัฒนาชีวิตให้เป็น “มนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม มีจริยธรรม และวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข” และพัฒนาสังคมไทยให้เป็นสังคมที่มีความเข้มแข็งและมีคุณภาพใน 3 ด้าน คือ เป็นสังคมคุณภาพ สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ สังคมสมานฉันท์และเอื้ออาทรต่อกัน เพื่อการพัฒนาคนอย่างรอบด้าน และสมดุล อันเป็นฐานหลักของการพัฒนาประเทศ ด้วยแนวนโยบายส่วนหนึ่งคือการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้ประชาชนทุกคนตั้งแต่แรกเกิดจนตลอดชีวิต ได้มีโอกาสเข้าถึง บริการการศึกษาและการเรียนรู้ โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ ยากจน อยู่ในท้องถิ่นห่างไกล ทุรกันดาร โดยมีเป้าหมาย ให้ประชาชนทุกคนตั้งแต่แรกเกิด จนตลอดชีวิต มีโอกาสเข้าถึงบริการการศึกษาตลอดชีวิต (สำนักงานศึกษาธิการสภาการศึกษา, 2553: 14,29)

ก่อนหน้านี้จะมีโครงการเรียนฟรี 15 ปี ข้อมูลจาก สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) (ในบทความ “เศรษฐกิจศาสตร์ข้างค่าย”, 2551: 81) พบว่า กลุ่มรายได้ของครัวเรือนต่อปีที่ต่ำกว่า 50,000 บาท จะมีผู้ตกหล่นจาก

การศึกษาระดับประถมไปสู่ระดับมัธยมศึกษามากที่สุด กล่าวคือมีโอกาเรียนระดับประถม ร้อยละ 50 ระดับมัธยมต้น ร้อยละ 34 และระดับมัธยมปลายเพียงร้อยละ 14 เท่านั้น

อย่างไรก็ดี ภายหลังจากมีโครงการเรียนฟรี 15 ปี ในปี พ.ศ. 2555 สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (2556: ค-ง) ได้สำรวจสถานการณ์ด้านการศึกษาของไทย พบว่าอัตราการเข้าเรียน ในระดับก่อนประถมศึกษา ร้อยละ 100 ในระดับประถมศึกษา มีอัตราการเข้าเรียน ร้อยละ 90 (ตกหล่น ร้อยละ 10 สูงกว่าค่าเฉลี่ยทั่วโลก และมีจำนวนมากถึง 611,000 คน) สำหรับระดับมัธยมศึกษาตอนต้นเข้าเรียนเกือบร้อยละ 92 (ตกหล่น เกือบร้อยละ 9 หรือ 286,000 คน น้อยกว่าค่าเฉลี่ยทั่วโลก คือร้อยละ 18 ในขณะที่มาเลเซียมีจำนวนเพียง 159,000 คน) ส่วนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย อยู่ที่ร้อยละ 75 ซึ่งห่างจากประเทศที่ร่ำรวย กลุ่ม OECD ที่สูงถึงร้อยละ 95 ขึ้นไป กรณีสายอาชีพ มีอยู่เพียงร้อยละ 36 ซึ่งห่างจากเป้าหมายระดับชาติที่กำหนดให้สัดส่วนสายอาชีวศึกษา: สายสามัญศึกษา 60:40

อาจกล่าวได้ว่า ภายหลังจากมีโครงการ เรียนฟรี 15 ปี เด็กไทยมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาเพิ่มมากขึ้นโดยเฉลี่ย ร้อยละ 75-92 ถึงกระนั้นการตกหล่นทางการศึกษาของเด็กไทยยังนับว่าเป็นตัวเลขที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยทั่วโลก ในระดับประถม และสูงกว่ามาเลเซียในระดับมัธยม โดยมีสาเหตุการลาออกหรือตกหล่นกลางคัน แยกตามรายภาคดังตาราง 1

ตาราง 1 จำนวนและร้อยละ ของนักเรียนลาออกกลางคัน ปีการศึกษา 2552

สาเหตุ	รวมทั้งประเทศ		กรุงเทพฯ		กลาง		เหนือ		ตะวันออก เฉียงเหนือ		ใต้	
	คน	ร้อยละ	คน	ร้อยละ	คน	ร้อยละ	คน	ร้อยละ	คน	ร้อยละ	คน	ร้อยละ
รวม	49,562	100	2,293	100	13,899	100	10,404	100	13,215	100	9,751	100
ฐานะยากจน	3,321	6.70	32	1.40	829	5.96	521	5.01	1,068	8.08	871	8.93
มีปัญหาครอบครัว	6,336	12.78	261	11.38	2,128	15.31	768	7.38	1,630	12.33	1,549	15.89
สมรสแล้ว	3,259	6.58	20	0.87	842	6.06	935	8.99	930	7.04	532	5.46
มีปัญหาในการปรับตัว	5,060	10.21	166	7.24	1,246	8.96	988	9.50	1,514	11.46	1,146	11.75
ต้องลา/ถูกขับ	110	0.22	-	-	42	0.30	27	0.26	30	0.23	11	0.11
เจ็บป่วย/อุบัติเหตุ	549	1.11	44	1.92	125	0.90	101	0.97	129	0.98	150	1.54
อพยพตามผู้ปกครอง	8,919	18.00	522	22.76	2,753	19.81	2,511	24.13	1,828	13.83	1,305	13.38
หาเลี้ยงครอบครัว	2,803	5.66	23	1.00	700	5.04	959	9.22	692	5.24	429	4.40
กรณีอื่นๆ	19,205	38.75	1,225	53.42	5,234	37.66	3,594	34.54	5,394	40.82	3,758	38.54

แหล่งที่มา : ประมวลผลจากข้อมูลออกกลางคันของนักเรียนระดับอนุบาลถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย
ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) กระทรวงศึกษาธิการ

จากตาราง 1 ค้นพบว่าเหตุผลของการลาออกกลางคันของนักเรียน ปีการศึกษา 2552 ในภาพรวมทั้งประเทศ เกิดจากเหตุผลหลัก 5 ประการ คือ การอพยพตามผู้ปกครอง การมีปัญหาคอครอบครัว การมีปัญหาในการปรับตัว การมีฐานะยากจน และสมรสแล้ว ตามลำดับ เหตุผลการลาออกกลางคันด้วยสาเหตุการอพยพตามผู้ปกครองที่ต้องโยกย้ายการทำงานตามฤดูกาล ซึ่งเกิดกับนักเรียนต่างจังหวัดในภาคกลาง ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นส่วนใหญ่ ส่วนการมีปัญหาคอครอบครัวและมีปัญหาในการปรับตัวเกิดกับนักเรียนในภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ตามลำดับ ขณะที่ปัญหาฐานะยากจนเกิดกับนักเรียนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นหลัก ส่วนปัญหาการลาออกเพราะสมรสแล้วเกิดกับนักเรียนในภาคเหนือ และตะวันออกเฉียงเหนือในตัวเลขที่ใกล้เคียงกัน จากปรากฏการณ์ดังกล่าว อาจเป็นไปได้ว่าจากปัญหาการอพยพโยกย้ายสถานที่ทำงานของผู้ปกครอง ได้ส่งผลถึงปัญหาการปรับตัวในสถานศึกษาแห่งใหม่ ขณะที่การลาออกกลางคันอันเนื่องมาจาก

ปัญหาฐานะยากจน ก็น่าจะเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงไปถึงการออกกลางคันเพื่อไปหาเลี้ยงครอบครัว

หากพิจารณาอย่างไคร่ครวญยิ่งขึ้น สาเหตุการลาออกกลางคันมิได้มีเพียงเหตุปัจจัยด้านสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมดังตารางข้างต้นเท่านั้น แต่มีความสอดคล้องกับการศึกษา ปัจจัยกำหนดโอกาสทางการศึกษา ตามข้อเสนอของ Ahuja, Chucherd และ Pootrakoo (2006) ได้ผลกระทบของตัวแปรที่ศึกษาสอดคล้องกัน ตามหลักเศรษฐมิติ โดยการสำรวจสถานะเศรษฐกิจในปี 2554 พบว่า ไม่เพียงแต่รายได้ของหัวหน้าครอบครัวและความไม่สมบูรณ์ของครอบครัว อาชีพของครอบครัวที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม บริการทางการเกษตร (แต่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง) รวมตลอดทั้ง อาชีพผู้ใช้แรงงานในอุตสาหกรรม ไม่เพียงส่งผลต่อจำนวนปีที่บุตรหลานจะมีโอกาสเล่าเรียนเท่านั้น แต่ทว่า การลาออกกลางคันยังมีเหตุปัจจัยด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมแบบไทยที่ทำให้บุตรหลานชาวเกษตรกรด้อยโอกาสมากกว่าอาชีพอื่น (แบงค์ งามอรุณโชติ และ ธิรภาพ พักทอง, 2555, 83-87) การจะทำให้โครงการเรียนฟรี 15 ปี บรรลุเป้าหมายได้อย่างครบถ้วน และลดการสูญเสียงบประมาณที่ไม่บังเกิดผล รัฐบาลจำเป็นต้องใช้จ่ายอย่างมีหลักการ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่า มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ด้วยเหตุนี้การนำงบประมาณมาใช้เพื่อโครงการเรียนฟรี 15 ปี จึงเกี่ยวข้องกับการพิจารณาว่า มีความสมเหตุสมผลหรือไม่ อย่างไร ด้วยการพิจารณาว่าใครเป็นผู้ได้รับประโยชน์ และใครควรรับภาระทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับปรับปรุง (พ.ศ. 2552 - 2559)

ไคร่รับประโยชน์ และใครควรรับภาระทางการศึกษา

ประเด็นการให้เงินอุดหนุนเพื่อการศึกษา ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานกับ ระดับอุดมศึกษา รัฐควรจะให้การอุดหนุนในระดับใดมากกว่ากันนั้นมีข้อคิดเห็นจากนักวิชาการหลายท่านดังจะยกตัวอย่างมากล่าวอ้าง ดังนี้

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ (อ้างในกัญญาวิริ์ ศรีบุรี, 2551) กล่าวว่า การศึกษาระดับพื้นฐานจากระดับประถมถึงมัธยม นอกจากทำให้อ่านออก เขียนได้แล้ว ยังสามารถวิเคราะห์เป็น แยกแยะถูกผิด อย่างมีเหตุผล ทำให้ สังคมอยู่ร่วมกันอย่างประนีประนอม และเท่าทันเทคโนโลยี ประโยชน์ส่วนใหญ่ จึงตกกับสังคมมากกว่าส่วนบุคคล ส่วนการศึกษาระดับที่สูงขึ้น สร้างโอกาส ในการมีงานทำ และได้รับค่าตอบแทนสูงกว่า ประโยชน์จึงตกกับผู้เรียนมากกว่า สังคม สอดคล้องกับ แบงค์ งามอรุณโชติ และ ธีรภาพ พักทอง (อ้างแล้ว: 64-66) ที่กล่าวว่า การลงทุนในมนุษย์ด้วยการศึกษามีผลตอบแทนสูงจากการลงทุน ในผู้มีอายุน้อยและในระดับการศึกษาขั้นต่ำ เนื่องจากการศึกษาระดับก่อน ประถมเป็นการศึกษาที่ส่งผลต่อทั้ง การสร้างบุคลิกภาพ ทักษะเรื่องความสัมพันธ์ ทางสังคม ทักษะด้านภาษาและตรรกะพื้นฐาน ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่ง ในเรียนรู้ หรือมีทัศนคติที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้นในการศึกษาขั้นสูงขึ้นไป ให้ประสบความสำเร็จได้ ดังนั้นการลงทุนระดับก่อนวัยเรียน และระดับประถม จึงให้ผลตอบแทนที่สูงมากอีกทั้ง การกระจายการศึกษาระดับก่อนวัยเรียน ให้ทั่วถึงมากที่สุดก็จะช่วยลดการลาออกกลางคันในระดับมัธยมศึกษาให้ ลดลงด้วย

นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2548 : 136) ที่ว่าการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานนั้นให้ประโยชน์กับสังคมอย่างท่วมท้น จึงถือเป็นหน้าที่ที่รัฐบาลต้องจัดการศึกษาแบบให้เปล่า และสังคมควรมีส่วนร่วม รับภาระในการผลิตบริการการศึกษาระดับนี้ การที่รัฐอุดหนุนค่าเล่าเรียน ยังช่วยสร้างความเป็นธรรมแก่ประชาชนที่ยากจนในอีกทางหนึ่ง ในทางกลับกัน หากรัฐบาลเก็บค่าใช้จ่ายในการศึกษาระดับนี้ ซึ่งรัฐบาลบังคับให้เรียน เท่ากับว่า ผู้ปกครองที่ยากจนและด้อยโอกาสทางสังคมต้องรับภาระค่าใช้จ่ายเอง อาจกระทบ ต่อค่าครองชีพ ย่อมเป็นเรื่องเหลื่อมล้ำและกลายเป็นอุปสรรคกีดกันในการ เข้าถึงการศึกษา สุดท้ายจะเสียโอกาสในการพัฒนาทุนมนุษย์ ที่เป็นแรงงาน

ทักษะเพื่อการแข่งขันทางเศรษฐกิจกับนานาชาติประเทศ เช่นเดียวกับพลภัทร บุราคม (2556:31-32) กล่าวว่าการลงทุนในประเทศกำลังพัฒนาด้วยการลงทุนทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นปัจจัยสำคัญยิ่งในการพัฒนาประเทศ เพราะให้ประโยชน์ต่อผู้เรียนในการแสวงหางานทำและมีรายได้แล้ว ยังเป็นประโยชน์ต่อสังคม ในการรับเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ได้สะดวกขึ้น และเกิดการพอกพูนความรู้ การมีอนามัยที่ดี หากมีการจัดสรรการศึกษาที่เพียงพอและทั่วถึงจะเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนในระยะยาว

สำหรับการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยหลักการแล้ว ผู้เรียนควรพึ่งตนเองให้มากเพราะเป็นผู้รับประโยชน์จากผลตอบแทนส่วนบุคคล (private cost-benefit) จากการลงทุนมากกว่าสังคม อีกทั้งการลงทุนก็ไม่ยาวนาน จึงน่าจะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายตัวเองในสัดส่วนที่มากกว่าเงินอุดหนุนที่มาจากภาษีประชาชนจำนวนมาก ซึ่งหมายรวมถึงประชาชนที่ยากจนและขาดโอกาสทางการศึกษาขั้นสูงด้วย ถึงกระนั้น การอุดหนุนการศึกษาสำหรับสถาบันอุดมศึกษาจะยังมีความจำเป็น แต่ต้องจ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ ที่สำคัญ การอุดหนุนต้องสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมทาง (เมธี ครองแก้ว และคณะ, 2547: มติชนออนไลน์)

กล่าวโดยสรุป การศึกษาขั้นพื้นฐาน สังคมโดยรวมเป็นผู้ได้ประโยชน์จากผลลัพธ์ทางการศึกษาที่ทำให้ทุนมนุษย์มีมูลค่าเพิ่มขึ้น จากการมีทักษะด้านภาษา ความสัมพันธ์ทางสังคม เท้าทันเทคโนโลยีตลอดจนมีความรู้ และตัดสินใจทางการเมืองได้ด้วยตัวเองสามารถอยู่ร่วมกับสังคมได้ดีขึ้น และสร้างโอกาสในการหางานและเพิ่มรายได้ ดังนั้น รัฐบาลและภาคประชาชนควรเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษา นอกจากจะไม่เป็นภาระแก่ผู้ปกครองที่มีฐานะยากจนแล้ว ยังเป็นการสร้างความเป็นธรรมให้กับสังคมอีกทางหนึ่ง สำหรับการศึกษาที่สูงกว่าการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประโยชน์ตกกับผู้เรียนเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้ผู้เรียนหรือผู้ปกครองควรเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในสัดส่วนที่มากกว่า

การศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังคงเป็นผู้รับภาระหลักในการจ่ายเพื่อการศึกษาทุกระดับ เนื่องจากการจ่ายเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตโดยตรง กระนั้น แม้รัฐบาลจะให้การสนับสนุนด้านการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานแบบให้เปล่า 15 ปี แต่กลับพบว่า ยังคงมีนักเรียนที่ออกจากการเรียนกลางคันด้วยอุปสรรคนานัปการ

ปัจจัยสนับสนุน และปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ปัจจัยสนับสนุนจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

การดำเนินงานด้านการศึกษาของประเทศไทย มีกฎหมายที่เป็นรูปธรรมในการบริหารจัดการและส่งเสริมภารกิจด้านการศึกษา คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่มีบทบัญญัติสิทธิของบุคคลในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และพระราชบัญญัติการศึกษา ภาคบังคับ พ.ศ. 2545 กำหนดระยะเวลาการศึกษาภาคบังคับไว้ 9 ปี คือ ต้องเรียนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และเมื่อ 13 มกราคม 2552 รัฐบาลได้เห็นชอบงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเพื่อเป็นค่าเล่าเรียน หนังสือเรียน อุปกรณ์การเรียน เครื่องแบบนักเรียน และกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน ขยายโอกาสทางการศึกษาให้ทุกคนได้รับการศึกษาฟรี 15 ปี ทั้งการศึกษาในระบบและนอกระบบตั้งแต่ระดับอนุบาลถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย รวมทั้งประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) และการศึกษานอกโรงเรียนและการศึกษาตามอัธยาศัย (กศน.) เพื่อให้เด็กทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (สำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน: ออนไลน์) ตามแผนงานเสริมสร้างรายได้ พัฒนาคุณภาพชีวิตและความมั่นคงด้านสังคม

การขยายตัวทางการศึกษา ยังส่งผลให้แรงงานหญิงเข้าสู่ตลาดมากขึ้น ทำให้ฐานภาษีขยายตัว รัฐบาลมีรายได้จากการเก็บภาษีได้มากขึ้น (พลภัทร

บุราคม,2556: 215) นอกจากนี้ สังคมโลกาภิวัตน์ ความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยี และการค้าเสรี ก็มีส่วนสนับสนุนให้ทุนมนุษย์ต้องพัฒนาตัวเองผ่านการศึกษา ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐบาลจึงเห็นความสำคัญในการลงทุนการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อพัฒนาทุนมนุษย์ของประเทศให้มีความสามารถในการแข่งขัน โดยมีการ อุดหนุน 5 รายการ ดังปรากฏตามตาราง 2

ตาราง 2 แสดงอัตราค่าเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายต่อหัวและค่าใช้จ่ายตามนโยบาย เรียนฟรี 15ปี อย่างมีคุณภาพ อัตราต่อคน ต่อปี (หน่วยต่อบาท) ปีการศึกษา 2552- 2555

หน่วย : บาทต่อคนต่อปี

ระดับการศึกษา	รวมอัตรา อุดหนุนรายหัว	ค่าเล่าเรียน/ อุดหนุนรายหัว	ค่า หนังสือเรียน	ค่าอุปกรณ์ การเรียน	ค่าเครื่องแบบ นักเรียน	ค่ากิจกรรม พัฒนาคุณภาพ ผู้เรียน
ก. ในระบบโรงเรียน						
1. ก่อนประถมศึกษา	2,830	1,700	200	200	300	430
2. ประถมศึกษา	3,563	1,900	433	390	360	480
3. มัธยมศึกษาตอนต้น	5,919	3,500	669	420	450	880
4. มัธยมศึกษาตอนปลาย						
4.1 สามัญศึกษา	6,607	3,800	897	460	500	950
4.2 อาชีวศึกษา						
1) ช่างอุตสาหกรรม	10,810	6,500	2,000	460	900	950
2) พาณิชยกรรม	9,210	4,900	2,000	460	900	950
3) คหกรรม	9,810	5,500	2,000	460	900	950
4) ศิลปกรรม	10,510	6,200	2,000	460	900	950
5) เกษตรกรรม						
1. หัวไป	10,210	5,900	2,000	460	900	950
2. ปฏิรูป	16,210	11,900	2,000	460	900	950
ข. นอกบบโรงเรียน						
1. ประถมศึกษา	1,960	1,100	580	-	-	280
2. มัธยมศึกษาตอนต้น	3,240	2,300	720	-	-	580
3. มัธยมศึกษาตอนปลาย						
3.1 สามัญศึกษา	3,680	2,300	800	-	-	580
3.2 อาชีวศึกษา	6,300	4,240	1,000	-	-	1,060

ที่มา: กระทรวงศึกษาธิการ, 2552

ก่อนมีโครงการเรียนฟรี 15 ปี ตัวเลขวัยละของการลาออกกลางคัน มีจำนวนลดลงน้อยมากในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนปลาย ขณะที่

ระดับมัธยมตอนต้นกลับเพิ่มขึ้น จนกระทั่งมีโครงการเรียนฟรี 15 ปี จึงเห็นชัดเจนเป็นรูปธรรมว่าอัตราการลาออกกลางคัน ลดลงอย่างรวดเร็วในทุกระดับ นับตั้งแต่ปีการศึกษา 2552 ที่เริ่มโครงการฯ และมีแนวโน้มของการลดลงอย่างต่อเนื่อง ดังตาราง 3

ตาราง 3 แสดงอัตราการลาออกกลางคัน ระหว่างปีการศึกษา 2550-2555

ระดับ	ปีการศึกษา 2550	ปีการศึกษา 2551	ปีการศึกษา 2552	ปีการศึกษา 2553	ปีการศึกษา 2554	ปีการศึกษา 2555
	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ
ประถมศึกษา	1.13	0.98	0.23	0.19	0.11	0.11
มัธยมศึกษาตอนต้น	2.43	2.44	1.31	0.94	0.81	0.75
มัธยมศึกษาตอนปลาย	2.16	1.90	1.05	1.03	0.79	0.81
รวมทั้งสิ้น	1.68	1.57	0.70	0.56	0.44	0.38

ที่มา: <http://www.plan.obec.go.th/downlownd/tukmj/plan3.doc>

อย่างไรก็ตาม ตัวเลขจากตาราง 2 และ 3 เผยให้ทราบว่าการศึกษาที่รัฐบาลมีการอุดหนุน ตามโครงการเรียนฟรี 15 ปี แม้จะมีแนวโน้มอัตราการลาออกกลางคันมีจำนวนลดลง อาจเนื่องมาจากการรับรู้ข่าวสารและการเข้าถึงโครงการเรียนฟรี 15 ปีมากขึ้น แต่การลาออกกลางคันยังคงมีอยู่ ด้วยเหตุปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการเข้าถึงบริการของโครงการฯ หลายประการ จากทัศนะของนักวิชาการ และข้อค้นพบจากการศึกษาวิจัย ดังต่อไปนี้

ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการรับบริการโครงการเรียนฟรี 15 ปี

ในบริบทของสังคมไทย แม้รัฐบาลและภาคการศึกษาทุกส่วนได้พยายามหยิบยื่นโอกาสทางการศึกษาแบบให้เปล่าหรือเรียนฟรี 15 ปีในระดับ

การศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่ในทางปฏิบัติ กลับพบว่า คนจนออกจากระบบโรงเรียนตั้งแต่ระดับประถมศึกษา และมีอัตราคงอยู่ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายที่ต่ำมาก เพราะเป็นช่วงก้าวเข้าสู่วัยทำงาน การตัดสินใจเรียนต่อก่อให้เกิดต้นทุนทางเศรษฐกิจที่สำคัญ นั่นคือ รายได้ที่พึงได้หากตัดสินใจออกหางานทำแทนการเรียนหนังสือ (Earnings Foregone) สำหรับคนจน ต้นทุนส่วนนี้สำคัญยิ่งกว่าค่าใช้จ่ายและค่าครองชีพในการเรียนหนังสือ ด้วยเหตุนี้ คนจนที่อยู่ในระบบการศึกษาไปถึงมัธยมปลายจึงเหลือน้อยมาก ดังนั้น ในมหาวิทยาลัยจึงไม่พบผู้เรียนที่มาจากครอบครัวยากจนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน (อ้างแล้วในรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 129-131)

ในประเด็นเดียวกันนี้ เป็รื่อง กิจรัตน์ภร (2555: ม.ป.น) กล่าวว่า นอกจากสภาพเศรษฐกิจที่ทำให้เด็กจากครอบครัวที่ยากจนทั้งในเขตเมืองและชนบทต้องลาออกกลางคันก่อนจบระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ยังเกิดจากสภาพภูมิลาเนาที่อยู่ห่างไกลรวมทั้งสภาพแวดล้อมที่ไม่เอื้อต่อการเรียนก็เป็นอีกเหตุปัจจัยหนึ่ง ตลอดจนวัฒนธรรมในครอบครัวที่มีทั้งพ่อและแม่จะทำให้เด็กมีโอกาสดำเรียนมากกว่าครอบครัวที่มีเพียงพ่อหรือแม่เพียงคนเดียว โดยเฉพาะถ้าพ่อแม่มีการศึกษาก็มักจะส่งเสริมให้ลูกได้รับการศึกษาสูงกว่าครอบครัวที่พ่อแม่มีการศึกษาน้อย

นอกจากนี้ ญัฎฐาภรณ์ เลียมจรัสกุล (2555:26,35) ได้วิเคราะห์ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของครัวเรือนไทยภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี ที่รัฐบาล อดหนุน 5 รายการสำคัญ ได้แก่ ค่าเล่าเรียน ค่าหนังสือ ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าเครื่องแบบ และค่ากิจกรรมพัฒนาผู้เรียน จากการสัมภาษณ์ผู้ปกครองพบว่า ในทางปฏิบัติสถานศึกษาบางแห่งปรับเปลี่ยนรูปแบบค่าเล่าเรียนไปสู่การเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาแทน อาทิเช่น การเก็บค่าสมาชิกสมาคมครูผู้ปกครอง การเรียกเก็บค่าจ้างบุคลากรในสถานศึกษา (นักการ/ภารโรง) การเรียกเก็บค่าจ้างครูชำนาญการหรือการจ้างครูต่างประเทศ ซึ่งเป็นรายการ

ที่ไม่เคยมีการเรียกเก็บมาก่อนที่จะมีโครงการเรียนฟรี หรือ เป็นลักษณะการจ่ายพิเศษที่แตกต่างกันออกไป ตัวอย่างเช่น (1) ค่าจ้างครูต่างประเทศ (หากมีการเรียกเก็บ มักเฉลี่ยภาคเรียนละ 500 บาท) (2) ค่าจ้างครูที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขา (หากมีการเรียกเก็บ มักเฉลี่ยภาคเรียนละ 500 บาท) (3) ค่าสอนคอมพิวเตอร์ กรณีโรงเรียนจัดสอนคอมพิวเตอร์ให้นักเรียนเกินมาตรฐานที่รัฐจัดให้ (1 เครื่อง : 20 คน) (4) ค่าประกันชีวิต/ประกันอุบัติเหตุนักเรียน (มักเฉลี่ยปีละ ประมาณ 100-150 บาท) นอกจากนี้ยังมีค่าจ้างบุคลากรในสถานศึกษา (นักการ/ภารโรง เฉลี่ยเทอมละ 200- 500 บาท) อีกด้วย

มากไปกว่านั้น จากการศึกษาเรื่อง “ความไม่เท่าเทียมด้านการศึกษา: เมืองและชนบท” ของ อุมารณ ภัทรวาณิช และ ปัทมา อมรสิริสมบุรณ์ (2550: ม.ป.น.) ได้ข้อค้นพบเพิ่มเติมว่า ช่องว่างระหว่างเมืองกับชนบท ในด้านการศึกษามีความสัมพันธ์ต่อโอกาสทางการศึกษาอย่างชัดเจน มีนัยว่าความเป็นเมืองครอบครัวยังจะลงทุนด้านการศึกษาของเด็กเพื่อโอกาสในการเป็นแรงงาน ขณะที่ครอบครัวยากจนในชนบทถิ่นทุรกันดาร มีข้อจำกัดในการเข้าถึงการเรียนครอบครัวมีแนวโน้มจะลงทุนในการศึกษาของเด็กน้อย แต่ให้ความสำคัญกับความเป็นอยู่ที่ดีทางเศรษฐกิจ (economic well-being) มากกว่า ดังนั้น เด็กต้องหยุดการเรียน และเข้าสู่กำลังแรงงานเพื่อทำให้ครอบครัวมีสถานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น อีกทั้ง ปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมแวดล้อมที่สัมพันธ์กับการศึกษาเขตเมืองกับชนบทที่ค้นพบในการศึกษาครั้งนี้ ประกอบด้วย ฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัว ระดับการศึกษาของพ่อแม่ ที่สัมพันธ์เชิงบวกกับโอกาสที่จะได้รับการศึกษา กล่าวคือ หากฐานะทางเศรษฐกิจและระดับการศึกษาของพ่อแม่สูงก็เอื้อต่อโอกาสที่เด็กจะได้รับการศึกษาสูงตาม นอกจากนี้ ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยการมีน้องที่ยังเล็ก นั้นหมายถึงว่า การมีน้องเล็กในครอบครัวมีผลทำให้ศักยภาพของพ่อแม่ในการส่งเสริมด้านการศึกษาของลูกคนโตน้อยลง และปัจจัยของความไม่เท่าเทียมด้านการศึกษาของ

ชนบทประการสุดท้าย คือ ช่องว่างระหว่างเพศ โดยเด็กผู้หญิงมีโอกาสด้านการศึกษาสูงกว่าเด็กผู้ชาย ด้วยเหตุผลของการจ้างงานภาคการเกษตรต่อผู้ชายมีสูงกว่า ขณะที่โอกาสการจ้างงานของผู้หญิงในภาคอุตสาหกรรมเขตเมืองมีสูงและต้องการระดับการศึกษาที่ค่อนข้างสูง ทำให้ผู้หญิงมีโอกาสเรียนต่อในระดับสูงมากกว่าผู้ชาย ประกอบกับพฤติกรรมการส่งเงินกลับบ้านของแรงงานหญิงมีบ่อยกว่าแรงงานชาย ทำให้พ่อแม่บางคน เห็นว่าการลงทุนด้านการศึกษาให้กับเด็กผู้หญิงคุ้มค่ามากกว่าการลงทุนในเด็กผู้ชาย

สรุปได้ว่าปัจจัยสนับสนุนด้านการศึกษา ได้แก่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการศึกษา ภาคบังคับ พ.ศ. 2545 กอปรกับโครงการการเรียนฟรี 15 ปี ตลอดจนโลกาภิวัตน์ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี รวมทั้งการพัฒนาทุนมนุษย์เพื่อการแข่งขันในเวทีเศรษฐกิจโลก ส่วนปัจจัยที่เป็นอุปสรรคทางการศึกษา ได้แก่ ข้อจำกัดทางเศรษฐกิจของผู้ปกครองที่ยากจน และข้อจำกัดด้านสังคม วัฒนธรรม รวมไปถึงการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาแทนค่าเล่าเรียนเพิ่มเติมภายหลังมีโครงการเรียนฟรี 15 ปี จึงไม่ช่วยลดภาระแก่ผู้ปกครองเท่าที่ควร ตลอดจนสภาพความเป็นเมืองและชนบท ส่งผลให้ผู้ปกครองมองข้ามโอกาสที่รัฐบาลได้สนับสนุนการศึกษาให้กับบุตรหลาน จึงนำไปสู่ต้นทุนค่าเสียโอกาสของสังคมตามมา

อะไรคือ...ต้นทุนค่าเสียโอกาสของสังคม

เป็นที่น่าเสียดายว่า แม้รัฐบาลจะช่วยเหลือผู้ยากไร้ให้ได้รับการศึกษาผ่านโครงการเรียนฟรี 15 ปี นับตั้งแต่ ปีการศึกษา 2552-2555 กลับพบว่า มีบางส่วนตกหล่นไม่ได้ร่วมรับสวัสดิการจากนโยบายดังกล่าว กอปรกับบางส่วนที่ได้รับสวัสดิการจากนโยบายดังกล่าว แต่ภายหลังเกิดปัญหาการลาออกกลางคันราว 182,973 คน มีผลต่อการสูญเสียประมาณถึง 967,211,556 บาท (คำนวณจากตาราง 4) นำมาซึ่งต้นทุนค่าเสียโอกาสของสังคม

ต้นทุนค่าเสียโอกาส (Opportunity cost) คือ “มูลค่าของผลตอบแทนจากกิจกรรมที่สูญเสียโอกาสไปในการเลือกทำกิจกรรมอย่างหนึ่ง เพื่อป้องกันตัวเลือกที่เป็นที่ต้องการทั้งหมดแต่ไม่สามารถที่จะเลือกทำพร้อมกันได้ และเป็นแนวคิดสำคัญในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้มีประสิทธิภาพสูงสุด” (Wikipedia: ออนไลน์) เพราะการตัดสินใจเลือกใช้ทรัพยากรทุกครั้ง ย่อมมีต้นทุนค่าเสียโอกาส หากเกิดค่าเสียโอกาสต่ำก็นับได้ว่าใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสม เนื่องจากปัจจัยการผลิตสินค้าและบริการ A ย่อมทำให้หมดโอกาสที่จะนำไปผลิตสินค้าและบริการอื่น ยิ่งไปกว่านั้น หากมีโอกาสจะนำปัจจัยการผลิตไปผลิตสินค้าและบริการอื่น แล้วสังคมอาจจะได้รับประโยชน์มากกว่าสินค้าและบริการ A แนวคิดเกี่ยวกับต้นทุนค่าเสียโอกาสเป็นการกระตุ้นให้สังคมพยายามใช้ทรัพยากรการผลิตที่มีอยู่อย่างจำกัดในกิจกรรมเชิงเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่ให้ประโยชน์สูงสุดแก่สังคม (วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, 2543: 61) หากพิจารณาในลักษณะของโครงการ ต้นทุนค่าเสียโอกาสหมายถึงต้นทุนในการบริหารจัดการในองค์การทั้งหมด หรือค่าใช้จ่ายในการจัดการและต้นทุนส่วนตัว รวมถึงการคอร์รัปชัน ซึ่งเกิดจากภาครัฐมากกว่าภาคเอกชน ในการปฏิบัติงานและการควบคุมการตัดสินใจดำเนินการ (Jérôme Massianand & Gabriele Picco, 2013:105) และขณะเดียวกัน โครงการก็อาจส่งผลกระทบภายนอกที่เป็นปัญหาต่อสวัสดิการโดยรวมของสังคมซึ่งเรียกว่าต้นทุนภายนอก (สุชาติ ตังทางธรรมและชนะ กมลภักทรกุล, 2546: 153)

กล่าวคือ ต้นทุนค่าเสียโอกาส หมายถึง ต้นทุนที่เกิดจากเลือกทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งโดยต้องสละอีกสิ่งหนึ่ง หรือหลายสิ่ง หากหมายถึงต้นทุนค่าเสียโอกาสส่วนบุคคลในกรณีนี้คือ การเข้าเรียนของนักเรียน มีต้นทุนค่าเสียโอกาสคือการขาดรายได้จากการทำงาน ขณะที่ต้นทุนภายนอก คือผลกระทบเชิงลบที่เกิดจากการดำเนินโครงการ ในที่นี้คือผลกระทบที่สังคมได้รับจากการตกหล่นทางการศึกษาของโครงการเรียนฟรี 15 ปี ทำให้เด็กที่อยู่นอกโรงเรียน อาจส่ง

ผลกระทบต่อสังคม เช่น การเป็นคนเร่ร่อน การก่ออาชญากรรมหรือ การตั้งครุฑที่ไม่พึงประสงค์ และการสูญเสียแรงงานที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาประเทศ เป็นต้น ซึ่งล้วนส่งผลให้เกิดปัญหากับผู้อื่นหรือสังคมตามมา ดังนั้น ต้นทุนค่าเสียโอกาสของสังคม จึงประกอบด้วยต้นทุนค่าเสียโอกาสส่วนบุคคล และต้นทุนภายนอกของสังคม แต่ในเบื้องต้นนี้ จะขอกล่าวถึงต้นทุนค่าเสียโอกาส (ที่เป็นตัวเงิน) จากโครงการเรียนฟรี 15 ปี ที่ผู้เขียนได้รวบรวมและวิเคราะห์ตัวเลข ในหัวระหว่างปีการศึกษา 2552-2555 อย่างง่าย ภายใต้ข้อมูลที่จำกัด ดังตาราง 4

ตาราง 4 เงินอุดหนุน และสรุปประมาณการจำนวนนักเรียนเข้าเรียน,จำนวนลาออกกลางคัน และต้นทุนค่าเสียโอกาส ปีการศึกษา 2552 – 2555

ปีการศึกษา ระดับชั้น	เงินอุดหนุน (1)	2552			2553			2554			2555			ค่าเสียโอกาส ระดับชั้น (4)+ (7)+ (10)+ (13)
		เข้าเรียน (2)	ออกกลาง คัน (3)	ค่าเสีย โอกาส (1) x (3) (4)	เข้าเรียน (5)	ออก กลาง คัน (6)	ค่าเสีย โอกาส (1) x (6) (7)	เข้าเรียน (8)	ออก กลาง คัน (9)	ค่าเสีย โอกาส (1) x (9) (10)	เข้าเรียน (11)	ออก กลาง คัน (12)	ค่าเสีย โอกาส (1) x (12) (13)	
ประถม	3,804	5,146,535	11,838 (0.23)	46,031,782	5,044,242	9,565 (0.19)	36,461,340	4,993,029	5,493 (0.11)	20,686,372	4,939,044	6,433 (0.11)	20,667,132	12,305,696
ม.ต้น	6,080	2,756,205	36,107 (1.31)	219,930,660	2,769,264	26,031 (0.94)	168,268,480	2,624,177	21,256 (0.81)	129,236,480	2,460,208	18,452 (0.76)	112,188,160	619,223,680
ม.ปลาย	6,920	1,240,235	13,023 (1.05)	90,119,160	1,309,184	13,485 (1.03)	93,316,200	1,352,222	10,683 (0.79)	73,926,360	1,397,286	11,318 (0.81)	76,320,680	335,682,280

ที่มา: *จำนวนตัวเลขผู้เข้าเรียนและเงินอุดหนุน: กลุ่มสถิติและวิเคราะห์การศึกษาไทย สำนักงาน เลขาธิการ สภาการศึกษา, **อัตราการลาออกกลางคัน: กลุ่มส่งเสริมการศึกษาขั้นพื้นฐาน

จากตัวเลขต้นทุนค่าเสียโอกาสรวมในแต่ละปีการศึกษา ช่อง (4), (7), (10) และช่อง (13) เมื่อนำมารวมกันจะได้ต้นทุนค่าเสียโอกาสรวม (ในช่องสุดท้าย) ในห้วงปีการศึกษา 2552–2555 เท่ากับ $12,305,596 + 619,223,680 + 335,682,280 = 967,211,556$ (เก้าร้อยหกสิบเจ็ดล้านสองแสนหนึ่งหมื่นหนึ่งพันห้าร้อยห้าสิบบาทถ้วน)

ต้นทุนค่าเสียโอกาสที่เกิดขึ้นกับสังคมในจำนวนเงินที่คำนวณได้ 967,211,556 นี้ หากรัฐบาลนำไปใช้ในโครงการอื่น จะมีทางเลือก (public choice) ได้หลายทางเลือก เช่น ผลิตแพทย์เพื่อทดแทนการขาดแคลนแพทย์ชนบท จะผลิตแพทย์ได้ประมาณ 162 คน (ต้นทุนการเรียนแพทย์ปีละ 1 ล้านบาทต่อคน หลักสูตร 6 ปี คนละ 6,000,000) $= 967,211,556 / 6,000,000$ บาท $= 161.202$ คน หรือถ้านำเงินดังกล่าวไปช่วยเหลือโครงการกู้ยืมเพื่อการศึกษา (ก.ย.ศ.) สำหรับนักเรียนระดับมัธยมปลาย จำนวน 50,000 คน ใช้งบประมาณเพียง 341,939,088 บาท (ที่มา: <http://www.dailynews.co.th>) เงินที่เหลือยังสามารถนำไปใช้ซ่อมแซมถนน 37 เส้นทางในพื้นที่ชายแดนใต้ พร้อมสร้างถนนยางพารา สาย 410 สาย บัณฑิตา-เบตง ในงบประมาณ 453 ล้านบาท เพื่อแก้ปัญหาทางพาราตกต่ำ รวม 2 โครงการ ใช้เงินประมาณ 795 ล้านบาท ยังเหลือเงินทองไว้ทำโครงการอื่นได้อีก กว่า 172 ล้านบาท (ที่มา : <http://www.manager.co.th>) หรือ โครงการ Southeast Asia Composition Cloud Climate Coupling Regional Study (SEAC4RS) องค์การ NAZA เพื่อใช้สนามบินอยู่ตะเภาในการสำรวจ ศึกษาวิจัยสภาวะของชั้นบรรยากาศ ใช้งบประมาณ 900 ล้านบาท (ที่มา: <http://www.isranews.org>) หรือ โครงการฟื้นฟูสนามบินดอนเมืองในงบประมาณ 930 ล้านบาท การฟื้นฟูทางวิ่งและทางขับฝั่งตะวันออก 489 ล้านบาท และ พื้นฟูอาคารหมายเลข 1 อาคารสำนักงานใหญ่ บริษัทท่าอากาศยานไทยใช้งบประมาณ 441 ล้านบาท (ที่มา:

[http:// www.bangkokbiznews.com](http://www.bangkokbiznews.com)) หรืออาจเลือกที่จะจัดสรรงบประมาณที่สูญเสียไปในรูปของต้นทุนค่าเสียโอกาสของสังคมไปดำเนินในโครงการแก้ไขปัญหาราจรอบริเวณรอบ ๆ โรงพยาบาลศิริราชตามกระแสรับสั่งของในหลวง ด้วยการขยายสะพานข้ามคลองอรุณอมรินทร์ ข้ามแยกศิริราช ข้ามคลองมอญ 900 ล้านบาท (ที่มา: <http://www.mfa.go.th>) ก็เป็นไปได้

ตัวอย่างโครงการดังกล่าวข้างต้น เป็นเพียงการอุปมาอุปไมยให้เห็นเป็นรูปธรรม จากการสูญเสียทรัพยากรงบประมาณที่มีจำกัดมาดำเนินโครงการเรียนฟรี 15 ปี แล้วเกิดการตกหล่นทางการศึกษาอย่างน่าเสียดาย ซึ่งประมาณค่าเป็นตัวเงินได้ 967,211,556 บาท เพียงเพื่อให้เห็นความชัดเจนเท่านั้น มิได้มีเจตนาจะตำหนิ หรือเรียกร้องให้รัฐบาลยกเลิกโครงการเรียนฟรีฯ หรือให้ดำเนินโครงการอื่นทดแทนแต่ประการใด

เมื่อพิจารณาการตกหล่นทางการศึกษา: ต้นทุนค่าเสียโอกาสของสังคมจากการสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้กล่าวมาทั้งหมด สามารถนำมาสรุป เพื่อเชื่อมโยงต้นทุนค่าเสียโอกาสของสังคมจากการตกหล่นทางการศึกษาในโครงการเรียนฟรี 15 ปี โดยเขียนเป็นฟังก์ชันทางคณิตศาสตร์ได้ ดังนี้

$$\text{Soc} = f(\text{Loc}, \text{Ec})$$

โดยที่ Soc = ต้นทุนค่าเสียโอกาสของสังคม (Social Opportunity Cost)

loc = ต้นทุนค่าเสียโอกาสส่วนบุคคล (Individual Opportunity Cost)

Ec = ต้นทุนภายนอกที่เป็นลบ (External Cost)

หมายความว่า ต้นทุนค่าเสียโอกาสของสังคม (จากการตกหล่นทางการศึกษาในโครงการเรียนฟรี 15 ปี) ประกอบด้วย ต้นทุนค่าเสียโอกาสส่วนบุคคล และต้นทุนภายนอกที่เป็นลบ ที่ได้จากทบทวนวรรณกรรมแล้ว ประยุกต์ตามแนวคิดเศรษฐศาสตร์ที่เกิดจากมโนทัศน์ของผู้เขียนเอง

ในประเทศกำลังพัฒนา ต่างล้วนลงทุนในโครงการด้านการศึกษา ซึ่งนอกจากจะมีผลต่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนแล้ว การศึกษายังช่วยยกระดับทางสังคมให้กับผู้มีรายได้น้อย หรือด้อยโอกาสทางสังคมซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ในประเทศ อีกทั้งการศึกษายังเป็นการพัฒนาทุนมนุษย์อันเป็นหัวใจในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศชาติ ขณะเดียวกัน การลงทุนด้านการศึกษาของชาติ มีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อรายรับรายจ่ายสาธารณะของประเทศด้วย แม้ในทางปฏิบัติส่วนใหญ่ การให้บริการสาธารณะด้านการศึกษาจะเป็นเรื่องปกติที่ผลประโยชน์ (benefit) ของรัฐบาลจะไม่คุ้มค่ากับการลงทุน (capital investment) ที่จ่ายไป แต่มีความเป็นไปได้ว่าเมื่อผู้เรียนจบการศึกษาระดับพื้นฐานแล้วย่อมมีโอกาสในการทำงาน แล้วนำเงินที่ได้มามาใช้จ่ายซื้อสินค้า พร้อมทั้งจ่ายเป็นภาษีทั้งทางตรงและภาษีทางอ้อมกลับคืนรัฐบาลในจำนวนทวีคูณ (multiplier effect) เพื่อให้รัฐบาลนำไปพัฒนาประเทศต่อไป

ในทางตรงกันข้าม หากรัฐบาลไม่สามารถจัดสรรโครงการเรียนฟรี 15 ปี ได้อย่างทั่วถึง และเป็นธรรม อีกทั้งยังมีการตกหล่นกลางคันด้วยแล้ว เป็นที่แน่นอนว่า งบประมาณรายจ่ายเพื่อโครงการดังกล่าวย่อมเกิดต้นทุนค่าเสียโอกาสตามมา และเป็นต้นทุนที่ทุกคนในสังคมต่างร่วมกันรับผิดชอบผ่านการชำระภาษี ซึ่งผู้เขียนเรียกว่า ต้นทุนค่าเสียโอกาสของสังคม ที่เกิดจากการที่สังคมสูญเสียโอกาสทั้งในแง่ต้นทุนส่วนบุคคล และต้นทุนที่เกิดจากผลกระทบทางลบต่อสังคม หรือต้นทุนภายนอก ดังนั้น เพื่อให้โครงการเรียนฟรี 15 ปี บรรลุเป้าหมายสูงสุด หรือเกิดต้นทุนค่าเสียโอกาสของสังคมต่ำที่สุด จึงเห็นควรมีมาตรการเพื่อป้อมปราม การตกหล่นกลางคัน อาทิ (1) เพิ่มประสิทธิภาพในการรณรงค์เพื่อจูงใจให้เด็กยากจนและด้อยโอกาสเข้าเรียนให้มากที่สุด (2) กรณีที่เด็กเข้าไม่ถึงโครงการเรียนฟรี หรือเรียนแล้วออกกลางคันเพราะเหตุ

จากความยากจน และตนเป็นกำลังหลักในการหาเลี้ยงครอบครัวนั้น รัฐควร
 จ่ายชดเชยต้นทุนค่าเสียโอกาสในการไม่ได้ทำงานของเด็กให้กับผู้ปกครอง
 ส่วนกรณีการย้ายตามผู้ปกครองเพื่อไปหางานทำที่อื่น รัฐบาลควรหาทางช่วย
 เหลือในการส่งต่อนักเรียนให้ไปเรียนโรงเรียนใกล้บ้านหรือที่ทำงานใหม่ของผู้
 ปกครอง (3) รมวศให้ผู้มีฐานะปานกลางขึ้นไป สละสิทธิ์ในการเรียนฟรี
 เพื่อนำส่วนนี้ไปเติมเต็มให้กับเด็กยากจนด้วยการอุดหนุนค่าเดินทาง อาหาร
 ตลอดจนที่พักสำหรับผู้อยู่ห่างไกลเขตเทศบาล (4) อาจลดเวลาในการเรียนฟรี
 ลงเหลือเพียงการศึกษาภาคบังคับ 12 ปี เพื่อนำงบประมาณที่เหลือมาพัฒนา
 คุณภาพการศึกษาควบคู่ไปด้วย เนื่องจากคุณภาพการศึกษาที่อ่อนด้อย ไม่เกิด
 ประโยชน์ต่อโครงการเรียนฟรีฯ ตรงกันข้าม กลับเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิด
 ต้นทุนค่าเสียโอกาสแก่สังคมเช่นกัน ตลอดจน (5) ควรให้ความรู้เกี่ยวกับเหตุผล
 และความจำเป็นในการที่รัฐช่วยอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษา เพื่อให้เกิด
 ความสำนึกในความเป็นพลเมืองและให้ผู้ปกครองเห็นคุณค่าของการศึกษา
 เพื่อผู้ปกครองจะได้ยินดีให้บุตรหลานเข้าเรียนโดยไม่เสียโอกาส สมดัง
 เจตนารมณ์ของการดำเนินโครงการเรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงศึกษาธิการ. (2553). (ร่าง) กรอบแนวทางในการดำเนินงานโครงการเรียนฟรี
 15 ปี อย่างมีคุณภาพ. กรุงเทพฯ : กระทรวงศึกษาธิการ.
- กัญญาวิรี ศรีบุรี. (2551,มกราคม – มีนาคม). “เศรษฐศาสตร์ข้างค่าย”. วารสารการบัน
 ทหารบก, 1(29), น. 81- 82.
- ณัฐภรณ์ เลียมจรัสกุล. (2555). การวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของครัว
 เรือนไทย ภายใต้โครงการเรียนฟรี 15 ปี. เชียงใหม่: สถาบันศึกษานโยบาย
 สาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ดิลก ลัทธพิพัฒน์. (2554). ความเหลื่อมล้ำของโอกาสทางการศึกษากับแนวโน้มของ
 ค่าจ้างในประเทศ. ม.ป.ท.

- ติรณ พงศ์มพัฒน์. (30 มิถุนายน 2557). ดุลยภาพดุลยพินิจ. **มติชนรายวัน**. สืบค้นเมื่อ 27 มีนาคม 2557, จาก [http://nidmbe11.net/ekonomiz/2004 92/article 2004 june 30p.1 htm](http://nidmbe11.net/ekonomiz/2004%2092/article%2004%20june%2030p.1.htm)ไทย. (ออนไลน์). สืบค้นวันที่ 21 ม.ค. 2557, จาก <http://www.gotoknow .or>.
- แบงค์ งามอรุณโชติ และ ธีรภาพ พักทอง. (2555). **สูงต่ำไม่เท่ากัน “ทำไมการศึกษาจึงเหลื่อมล้ำ”**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สยามปริทัศน์ จำกัด
- ประกายศรี ศรีรุ่งเรือง. (2554) **เอกสารคำสอนรายวิชาบริหารงานคลังและงบประมาณ**. เชียงราย: มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
- เปรี๊ยะ กิจรัตน์ภร. (กุมภาพันธ์ 2555). “**ยกเครื่องการศึกษาไทยเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ**” เอกสารนำเสนอในที่ประชุม:ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา: ที่มาและทางออก,กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- พลภัทร บุราคม. (2556). **รายงานสาธารณะ ประสิทธิภาพในการจัดสรร และ ประสิทธิภาพระหว่างประเทศ**. (พิมพ์ครั้งที่ 4). สมุทรปราการ: บริษัท ดี.เค. ปริ้นติ้งเวิลด์ จำกัด
- พลนิจ ปิยะอนันต์ และ สุชาดา ตั้งทางธรรม. (2546). **การวิเคราะห์นโยบายความเหมาะสมทางด้านการใช้จ่ายของรัฐบาลในสาระวิชาเศรษฐศาสตร์สาธารณะ**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- เมธี ครองแก้วและคณะ. (2547). [www.nidambe 11.net/ekonomiz/2004q2/article 2004 june 30p1/htm](http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2004q2/article%2004%20june%2030p1/htm). ในมติชนออนไลน์.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2544). **การศึกษา ทุนนิยม แลโลกาวัตตร**. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.
- วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน. (2543). **เศรษฐศาสตร์เบื้องต้น**. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุชาดา ตั้งทางธรรมและคณะ กมลภัทรกุล. (2546). **สินค้าสาธารณะและผลกระทบภายนอกในสาระวิชาเศรษฐศาสตร์สาธารณะ**. นนทบุรี : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2556). **แนวทางการดำเนินงานตามนโยบายสนับสนุน ค่าใช้จ่ายในการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน**. กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ.

อุมารณ์ ภัทรวาณิชย์. และปัทมา อมรสิริสมบุรณ์. “ความไม่เท่าเทียมด้านการศึกษา : เมืองและชนบท” ในประชากรและสังคม 2550. วรชัย ทองไทยและสุริย์ พันพิ้ง: บรรณาธิการ (นครปฐม: สำนักพิมพ์ประชากรและสังคม, 2550).

Massianand Jérôme & Gabriele Picco. (2013). **The opportunity Cost of Public Funds: Concepts and Issue**. France: Public Financial Publication, Inc.

Shipman Marten . (1989). **Education As A Public Service**. London: Butter&Tanner Ltd.

Farish Maureen and others. (1995). **Equal Opportunuties in Colleqes and Universities Toward Better Practices**. USA : SRHE and Open University Press.

Meyer Thomas & Breyer Nicole (2005). **The Future of Social Democracy**. แปลโดยสมบัติ เบญจศิริมงคล. (2550). อนาคตของสังคมประชาธิปไตย.พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท.

UNESCO. (2003). EFA Globol Monitoring Report 2003 “**Education for All**”. (The United Nation) Educational Sciencific and Culture Organization. Paris: Graphoprint.

[www.http://:chinnaworn.com/index.php?lay=show&ac=article&Id=539147249&Ntype=10](http://www.chinnaworn.com/index.php?lay=show&ac=article&Id=539147249&Ntype=10)

[www.http://:mua.go.th/~budget/doc/framework-draft53.doc](http://www.mua.go.th/~budget/doc/framework-draft53.doc)

[www.http://:gotolnow.org/posts/17101](http://www.gotolnow.org/posts/17101)

www.m-social.go.th/document/statistic/statistic_6021.pdf.

[www.mua.go.th/budget/doc/framework - draf 53 doc](http://www.mua.go.th/budget/doc/framework-draft53.doc)

[www.nationchannal.com/main/news/economy/_business/.../ 378385596/](http://www.nationchannal.com/main/news/economy/_business/.../378385596/)

[www.manager.co.th./South/ViewNews.aspx?News ID 9560000107258](http://www.manager.co.th/South/ViewNews.aspx?NewsID=9560000107258)

www.wikipedia.org.th/wiki/ต้นทุนค่าเสียโอกาส