

**ความเปราะบางในครัวเรือนไทยและความเหลื่อมล้ำของโอกาสการศึกษาของเด็ก:
หลักฐานเชิงประจักษ์จากข้อมูลครัวเรือนและผลทดสอบสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษา**

Household Vulnerability and Child Education Inequality:

Evidence from Thailand's Household Survey and the National Educational Test Score

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์¹ พุดตาน พันธุเณร^{2*} พิชิต รัชตพิบูลภพ³ วิทยา คามูณี⁴ ดารุณี พุ่มแก้ว⁵ และเมรดี อินอ่อน⁶

Direk Patmasiriwat¹ Pudtan Phanthunane^{2*} Pichit Ratchatapibhunphob³

Witaya Kamuny⁴ Darunee Pumkaew⁵ and Meradee Inon⁶

Received : February 27, 2023 / Revised : September 15, 2023 / Accepted : December 20, 2023

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้เสนอผลวิเคราะห์สถานการณ์ของความเปราะบางในครอบครัวและความเหลื่อมล้ำของโอกาสทางการศึกษา โดยใช้สองแหล่งข้อมูล คือ การสำรวจครัวเรือน และผลทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติในระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 (O-NET) โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา การเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างกลุ่มตามลักษณะการกระจายของข้อมูล ผลการศึกษาพบว่าครัวเรือนที่มีสมาชิกที่เป็นเด็กมีแนวโน้มจะมีความเปราะบางในเกือบทุกประเภทสูงกว่าครัวเรือนที่ไม่มีสมาชิกที่เป็นเด็ก รายได้ที่แตกต่างกันของครัวเรือนส่งผลต่อค่าใช้จ่ายหรือการลงทุนในการศึกษาที่แตกต่างกัน ในขณะที่คะแนนสอบ O-NET สะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำของผลลัพธ์ทางการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างสถานศึกษา กล่าวคือจัดสรรงบประมาณรายหัว โรงเรียนในสังกัดกระทรวงอุดมศึกษา (โรงเรียนสาธิต) และการศึกษาเอกชน มีผลสอบสูงกว่าโรงเรียนประเภทอื่น ๆ โดยเปรียบเทียบ อย่างไรก็ตาม โรงเรียนในสังกัดกระทรวงอุดมศึกษาระงับตัวอยู่ที่กรุงเทพมหานครและจังหวัดใหญ่ มิได้กระจายในทุกจังหวัดทั่วประเทศ ดอนท้ายบทความเสนอข้อคิดเห็นการจัดสรรเงินอุดหนุนที่แตกต่างสำหรับพื้นที่และนักเรียนยากจนมากกว่าการจัดสรรสูตรเดียวเท่ากันทั่วประเทศ อาจจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาอย่างน้อยระดับหนึ่ง

คำสำคัญ: ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของเด็ก การลงทุนของครอบครัวในการศึกษาเด็ก แบบทดสอบสามัญศึกษาระดับชาติ สัมฤทธิ์ผลทางการศึกษา คะแนนโอเน็ตระดับประถมศึกษา

¹ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

^{2*} คณะบริหารธุรกิจ เศรษฐศาสตร์ และการสื่อสาร มหาวิทยาลัยนเรศวร Corresponding author, Email: pudtanp@nu.ac.th

³ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

⁴ คณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร

⁵ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

⁶ คณะบริหารธุรกิจ เศรษฐศาสตร์ และการสื่อสาร มหาวิทยาลัยนเรศวร

Abstract

This paper is set for two modest objectives: first, to investigate household vulnerability based on the National Statistical Office's household survey and to highlight selected vulnerability measures, and to investigate parental investment in child education which is part of household expenditure. The second source of information refers to National Educational Test Score commonly referred as O-NET test for 6th-grade students in 2019, which was compulsory then to evaluate variations in the national test score. Descriptive statistics, Chi-square test, decile, and percentile distribution are adopted for comparison sake. Among our results: i) the households with child members were more likely to be vulnerable in almost all categories than households without child members; ii) parent investment in child education varied considerably between poor- and rich- income households; iii) variations of educational achievement (O-net score) confirm disparities in primary school qualities. On top, schools under the Ministry of Higher Education (or the demonstration schools) and private schools outperformed other schools in the O-net-score—yet, these schools are geographically concentrated in Bangkok and vicinities or in big cities, not equally distributed. The last section discusses the Ministry of Education budget allocation that may be redesigned in accordance with the pro-poor formula instead of a “uniformity” basis to narrow gap in child education.

Key words: child educational inequality, parental investment in child education, ordinary national education test, variations in primary education quality, Thailand

บทนำ (Introduction)

หนึ่งในเป้าหมายการพัฒนาขององค์การสหประชาชาติ คือ การพัฒนาทุนมนุษย์เพื่อลดความเปราะบางของครอบครัว (household vulnerability) (United Nations Development Programme, 2014) พัฒนาความรู้และทักษะของประชาชนทุกวัยทุกอาชีพ เพิ่มขีดความสามารถในการปรับตัวของทุกคน เพื่อเท่าทันการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี สภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ในต่างประเทศมีรายงานวิจัยในหัวข้อความเปราะบางจำนวนมาก สำหรับในประเทศไทยมีความตื่นตัวในการศึกษาความเปราะบางในหลายมิติ ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ตัวอย่างผลงานวิจัยในหัวข้อความเสี่ยงการเจ็บป่วยของประชาชน ความเปราะบางในด้านการเข้าถึงบริการสุขภาพ ความเปราะบางในกลุ่มเกษตรกร ความเปราะบางในกลุ่มชาวมุสลิมและชาวพุทธ ความเปราะบางในมิติเครือข่ายทางสังคม (กนกวรรณ ชุมอินทร์ และพิไลวรรณ ประพฤติ, 2560; บัณฑิต พรหมพักพิง, 2560; วรธา มงคลสืบสกุล, 2565; เอกรินทร์ ต่วนศิริ และฉันทวีร์ กอมะ, 2563)

ความเปราะบางในครัวเรือน (household vulnerability) เกี่ยวข้องกับความเสี่ยงด้านเศรษฐกิจและสังคมที่กระทบกับทุกครัวเรือน เป็นความเสี่ยงจากปัจจัยภายนอกหรือภายใน ส่งผลต่ออาชีพ รายได้ ความเป็นอยู่ของประชาชน จากเดิมที่ไม่ยากจนกลายเป็นคนจน หรือเดิมฐานะยากจนยิ่งซ้ำเติมให้รุนแรงยิ่งขึ้น และแน่นอนว่ากระทบต่อคุณภาพชีวิตและโอกาสการศึกษาของเด็ก/เยาวชน ครัวเรือนไทยจำนวนหนึ่งมีความลำบากเนื่องจากยากจน อาชีพไม่มั่นคง ที่ไม่มีบำนาญบำนาญ ยกเว้นการได้รับความช่วยเหลือขั้นพื้นฐานจากรัฐบาล ความเปราะบางประกอบด้วยหลายมิติ เช่น อาชีพ รายได้ ด้อยการศึกษา หรือปัญหาสุขภาพ สภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยต่ำกว่ามาตรฐาน ที่อยู่อาศัย เช่น ใช้คำศัพท์ว่า capability and functioning⁷ ซึ่งกลายเป็นแนวความคิดที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง โดยเสนอมโนทัศน์เกี่ยวกับ “ความสามารถ” และถูกนำไปประยุกต์ใช้ในการสร้างดัชนีพัฒนามนุษย์ (human development index) ขององค์การสหประชาชาติ ดังจะเห็นว่าด้วยความเปราะบางเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับครัวเรือนโดยตรง จึงอาจจะส่งผลกระทบต่อเด็กที่เป็นสมาชิกในครัวเรือนทั้งด้านโอกาสการศึกษาและสถานะสุขภาพ

⁷ Amartya K Sen นักเศรษฐศาสตร์อินเดียที่ได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ ได้อภิปรายปัญหาความยากจน ซึ่งในทัศนะของท่านหมายถึง การด้อยความสามารถหรือไม่สามารถดำเนินชีวิตตามปกติ ทั้งสองประการเกี่ยวข้องกับมโนทัศน์ “เสรีภาพ” (freedom) ในหนังสือ Development as Freedom เป้าหมายของการพัฒนาคือการทำให้คนมีเสรีภาพ ความยากจน—เป็นปัญหาขั้นพื้นฐานที่สะท้อน “ความไม่มีเสรีภาพ” เพราะว่าคนจนไม่มีสิทธิ์เลือก ไม่มีรายได้ ขาดอำนาจซื้อ รวมทั้งความสามารถลงทุนเพื่อการศึกษาและอนาคต สองคำศัพท์ Sen ให้ความสำคัญคือ “ความสามารถ” (capabilities) -- เพราะว่าความสามารถย่อมเป็นผลดี กล่าวคือ การมีอาชีพ การมีรายได้ การได้รับความยอมรับในสังคมหรือโอกาสที่จะช่วยเพื่อนมนุษย์ในสังคม อีกคำศัพท์หนึ่งคือ ความสามารถดำรงชีพได้ตามปกติ (functioning) ซึ่งมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากันและสำคัญกว่าการมีเงิน ลองจินตนาการบุคคลหนึ่ง ซึ่งร่ำรวยเป็นโรคพิการ ไม่สามารถเคลื่อนไหวได้ ย่อมหมายถึง lack of functioning และ lack of freedom ทั้งที่มีฐานะเศรษฐกิจสูงมาก

เด็กและเยาวชนเป็นกลุ่มคนที่รับผลจากความเปราะบาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติการขาดโอกาสการศึกษา หรือข้อจำกัดการเข้าถึงโรงเรียนที่มีคุณภาพมาตรฐาน^๑ เด็กเป็นทรัพยากรบุคคลที่สำคัญยิ่งในระยะยาว ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตราที่ 27 .“ระบอบว่าบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” พร้อมระบุว่า “รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 6 เมษายน 2560) อย่างไรก็ตามในสภาพเป็นจริง ความเหลื่อมล้ำด้านโอกาส การศึกษาของเด็กและเยาวชนยังประจักษ์ได้ชัดเจน เช่น ผลการวิจัยที่บ่งชี้ว่าการลงทุนในเด็กแตกต่างกันมาก ครั้วเรือนที่มีโอกาสดีคือหัวหน้าครัวเรือนจบการศึกษาสูง โดยลงทุนในการศึกษาให้เด็กมากกว่าค่าเฉลี่ยเกือบ 5 เท่า และเมื่อเปรียบเทียบกลุ่มรายได้สูงสุด (top10%) กับกลุ่มรายได้ต่ำสุด (bottom10%) การลงทุนด้านการศึกษาน้อยต่างกันถึง 17 เท่า (ดิเรก ปัทมศิริวัฒน์ และคณะ, 2554) การเปลี่ยนแปลงล่าสุดหลังโรคไวรัสโควิด-19 ระบาดไม่เพียงส่งผลกระทบต่อสถานะทางเศรษฐกิจและสุขภาพเท่านั้นยังทำให้ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาเพิ่มขึ้น (ธีรภัทร์ ถิ่นแสนดี และภิญญา อนุพันธ์, 2564)

งานวิจัยครั้งนี้ประมวลข้อมูลสองแหล่งเพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ความเปราะบางในครัวเรือนไทยและความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาของเด็ก แหล่งแรกคือการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2562 โดยประมวลสถิติรายจ่ายการลงทุนโดยนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบตามฐานะเศรษฐกิจ แหล่งที่สองผลทดสอบโอเน็ต (O-NET) ระดับประถมศึกษาปีที่ 6 ในปี พ.ศ. 2562 โดยการสอบโอเน็ตเป็นการสอบผลการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน เป็นการทดสอบเพื่อวัดความรู้ของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 มัธยมศึกษาปีที่ 3 และมัธยมศึกษาปีที่ 6 ซึ่งการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ให้ความสำคัญกับระดับประถมศึกษา ซึ่งเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการเรียนรู้และการพัฒนาประสิทธิภาพทางการผลิตต่อไป ผลคะแนนโอเน็ตเป็นตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ดำเนินการโดยสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) กำหนดให้สถานศึกษาทุกแห่งส่งผู้เรียนเข้ารับการทดสอบ^๑

วัตถุประสงค์การวิจัย (Objectives)

1. เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ความเปราะบางในกลุ่มครัวเรือนที่มีสมาชิกเป็นเด็กโดยใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์
2. ศึกษาการลงทุนด้านการศึกษา เปรียบเทียบระหว่างครัวเรือนรายได้ต่ำ-ปานกลาง-สูง ซึ่งมีนัยสำคัญต่อโอกาสการศึกษาของเด็ก จากข้อมูลรายจ่ายครัวเรือนสำรวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

^๑ ที่ผ่านมารัฐบาลไทยได้ขยายโอกาสการศึกษา โดยจัดให้มีสถานศึกษาทุกระดับกระจายในทุกพื้นที่ แม้ในเขตชนบทห่างไกล พื้นที่สูงหรือบนเกาะ อย่างไรก็ตาม คุณภาพและมาตรฐานของสถานศึกษาแตกต่างกันมาก – ในชนบทห่างไกล เด็กมีโอกาสและทางเลือกเข้ารับการศึกษาน้อยกว่าในเขตเมืองหรือพื้นที่เจริญ

^๑ การทดสอบมีหลายระดับคือ ป6 ม3 ม6 ในที่นี้ในผลทดสอบระดับประถมศึกษาปีที่ 6 ซึ่งมีจำนวนมากที่สุดเกือบ 8 แสนรายจากทุกโรงเรียน หมายเหตุ ในปีต่อมา 2563-2564 ได้มีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไข กล่าวคือ ให้เป็นการสมัครใจ ดังนั้น จำนวนผู้เข้ารับการทดสอบลดลงเนื่องจากโรงเรียนบางแห่งไม่ส่งนักเรียนเข้ารับการทดสอบ

3. วิเคราะห์สัมฤทธิ์ผลทางการศึกษา โดยใช้ผลทดสอบของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ นำมาเปรียบเทียบตามมิติพื้นที่ (ภูมิภาค)

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. ทฤษฎีทุนมนุษย์และการลงทุนด้านการศึกษา

ทฤษฎีทุนมนุษย์ ตระหนักถึงความสำคัญของการลงทุนในตัวบุคคล กล่าวคือ การศึกษาอบรม การเรียนอย่างไม่เป็นทางการ การเรียนรู้ระหว่างการทำงาน ฯลฯ ส่งผลต่อความสามารถของบุคคล ประจักษ์ได้จากผลผลิตภาพการทำงานที่แตกต่างกัน โอกาสการทำงานในตำแหน่งหน้าที่ในองค์กร (ส่งผลต่อค่าจ้างเงินเดือน) และความสามารถเชิงประจักษ์หรือการปรับตัวตามสถานการณ์ใหม่ซึ่งสัมพันธ์กับการใช้เหตุผลและไตร่ตรองซึ่งเป็นประสบการณ์ที่สั่งสมจากการศึกษา สำนักเศรษฐศาสตร์ทุนมนุษย์ได้ทำงานวิจัยเชิงประจักษ์โดยรวบรวมข้อมูลหลายด้านอาทิค่าจ้างเงินเดือน ประสบการณ์ทำงาน ตำแหน่งหน้าที่ อาชีพ ฯลฯ นำมาคำนวณอัตราผลตอบแทนของการลงทุนด้านการศึกษา ผู้นำความคิดได้แก่ T.W. Schultz, Gary S. Becker, Jacob Mincer, Eric Hanushek เป็นต้น สร้างทฤษฎีและกรอบวิจัยซึ่งนำไปขยายผลในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ทฤษฎีทุนมนุษย์ให้กรอบความคิดเกี่ยวกับการลงทุนพัฒนาความรู้ทักษะและประสบการณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวัยเด็กเพื่อเติบโตเป็นผู้ใหญ่และกำลังแรงงานที่มี “ทุนมนุษย์” (human capital) (Schultz, 1962)¹⁰ การศึกษาไม่เพียงแต่ช่วยให้มีความสามารถทักษะและประสบการณ์ทำงาน แต่ความจริงมีให้ “สติปัญญา” ในการหาทางออกจากปัญหาเมื่อเกิดความไม่แน่นอน ทุนและทุนมนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของเครื่องมีรับความเสี่ยง (risk-coping mechanism) แตกต่างกันตามไปด้วย ในขณะที่เศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันช่วยให้เข้าใจการทำงานของภาครัฐ การรวมกลุ่ม และการกำหนดนโยบายสาธารณะ

2. การจัดการศึกษาระดับพื้นฐานโดยภาครัฐและเอกชน

ประเทศไทยจัดให้มีการศึกษาทุกระดับ ดำเนินการโดยภาครัฐและเอกชน โดยการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นการศึกษาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างการเรียนรู้ขั้นพื้นฐาน ก่อนระดับอุดมศึกษา การศึกษาขั้นพื้นฐานควรเป็นการศึกษาที่เปิดโอกาสให้ทุกคนอย่างเสมอภาคกัน (สมศรี สง่าศิลป์, 2548) พระราชบัญญัติมาตรา 10 หมวด 2 สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา ได้ระบุไว้ว่า “การจัดการศึกษา ต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545) ในประเทศได้มีการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนรายหัวให้ผู้เรียน ซึ่งดำเนินการเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการศึกษาฟรีอย่างน้อย 12 ปี โดยให้ผู้เรียนมีทางเลือกในการเล่าเรียนในสถานศึกษาของรัฐ เอกชน หรือการจัด

¹⁰ ในปาฐกถาในสมาคมเศรษฐศาสตร์อเมริกัน ศาสตราจารย์ Theodore W. Schultze ขยายความทุนมนุษย์เกี่ยวกับความสามารถในการดำรงอยู่ภายใต้ “ความไม่สมดุลภาพ” (disequilibrium) ซึ่งเป็นคำศัพท์ที่มีความหมายลึกซึ้ง เกี่ยวข้องกับการปรับตัวเข้าสู่สถานการณ์ใหม่หรือความเสี่ยงใหม่ที่ไม่เคยมีประสบการณ์มาก่อน Schultze แสดงความเห็นว่าคุณค่าของทุนมนุษย์สูงน่าจะจะมีวิธีการปรับตัวหรือเปลี่ยนแปลงตนเองให้เข้ากับสถานการณ์ใหม่ได้ดีกว่า

การศึกษาตามอัธยาศัย แต่ในสภาพโอกาสและทางเลือกของประชาชนแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญระหว่างภูมิภาคหรือเมือง/ชนบท ตัวอย่างเช่น ก) โรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา หรือโรงเรียนสาธิต ซึ่งมีคุณภาพสูงมิได้กระจายในทุกจังหวัด ข) โรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน หรือโรงเรียนเอกชน มักจะเลือกทำเลที่ตั้งในเมืองและในจังหวัดที่ฐานะเศรษฐกิจดี ซึ่งหมายถึง ในบางภูมิภาคหรือชนบทห่างไกลนักเรียนจำเป็นต้องเลือกเรียนของรัฐ สพฐ. (สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) หรือโรงเรียนสังกัดกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน หรือโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน ค) คุณภาพของโรงเรียนแตกต่างกัน กล่าวคือ ขนาดเล็กมักจะมีครูไม่พอเพียง ไม่ครบสาระวิชา ครูคนเดียวจำเป็นต้องรับผิดชอบสอนหลายวิชา เป็นต้น

วิธีดำเนินการวิจัย (Material and Method)

1. ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษานี้ใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2562 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากครัวเรือนตัวอย่างในทุกจังหวัดทั่วประเทศ ทั้งในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาล (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2563) ซึ่งข้อมูลที่เก็บรวบรวมประกอบไปด้วยข้อมูลลักษณะของครัวเรือน เช่น อาชีพของหัวหน้าครัวเรือน อายุ ระดับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือน จำนวนเด็ก จำนวนผู้สูงอายุ ข้อมูลที่แสดงถึงรายได้ ทรัพย์สิน และค่าใช้จ่าย เช่น การถือครองทรัพย์สิน หนี้สิน (รวมทั้งการใช้จ่ายจากการกู้ยืม) การมีบ้านและอุปกรณ์เครื่องใช้ภายในบ้าน รายได้ของครัวเรือน รวมถึงการที่มีสมาชิกออกไปทำงานนอกพื้นที่และส่งเงินกลับมาช่วยครอบครัว และค่าใช้จ่ายของครัวเรือนจำแนกตามหมวดต่าง ๆ เป็นต้น

การวิจัยนี้วัดความเปราะบางของครัวเรือน ประกอบด้วย 10 มิติ (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ, 2565) โดยมีหน่วยวัดเป็น 0 ถึง 1 ถ้าค่าเข้าใกล้ 1 สะท้อนถึงความเปราะบางในด้านนั้นสูง และค่าเข้าใกล้ 0 สะท้อนถึงความเปราะบางในด้านนั้นน้อย ซึ่งความเปราะบางประกอบไปด้วย 10 มิติ ดังต่อไปนี้

V1: การออมของครัวเรือนน้อยเกินไป¹¹ (นิยามว่าการอมน้อยกว่าร้อยละ 5 ของรายได้)

V2: การพึ่งพิงด้านรายได้จากภายนอก (นิยามว่าครัวเรือนได้รับเงินโอนจากสมาชิกไปทำงานนอกพื้นที่เกินกว่าร้อยละ 35)

V3: ความขาดแคลนสิ่งอำนวยความสะดวกในบ้าน ในพื้นที่ใช้การไม่มีน้ำประปาใช้ภายในบ้านเป็นดัชนีชี้วัด

V4: การเป็นหนี้สินและใช้จ่ายเงินกู้เพื่อการบริโภค (consumer debt) เงินกู้ยืมไม่ได้นำไปใช้จ่ายเพื่อการลงทุน ความเสี่ยงที่จะไม่สามารถชำระคืนสูง

V5: กลุ่มอาชีพที่ใช้แรงงานเป็นรายได้หลักและไม่มั่นคงด้านอาชีพ (manual and insecure jobs)

¹¹ Ligon and Schechter (2003) กล่าวว่า กลุ่มคนที่มีรายได้ใกล้เส้นความยากจนสามารถเรียกได้ว่าเป็นกลุ่มเปราะบาง ซึ่งสามารถวัดความเปราะบางด้วยหลักความน่าจะเป็นที่ครัวเรือนจะมีสวัสดิการต่ำกว่าเกณฑ์ที่ตั้งไว้ (vulnerability as expected poverty (VEP)) ครัวเรือนได้รับอรรถประโยชน์ต่ำกว่าที่คาดหวัง (vulnerability as low expected utility (VEU)) และความเปราะบางที่เกิดจากความเสี่ยงของการขาดหลักประกันทางสังคมหรือเกิดจากผลกระทบด้านต่าง ๆ จากที่กล่าวมานั้นมีผลต่อรายได้ครัวเรือน

V6: ความไม่สมดุลในครอบครัว หมายถึง ความสมดุลระหว่างสมาชิกที่ทำงานหารายได้ (income earner) กับจำนวนที่มีได้หารายได้ (non-earning member) โดยกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำหมายถึง 1 ใน 4 คน อีกนัยหนึ่งสมาชิกที่ทำงานหนึ่งคนเลี้ยงดูสมาชิกจำนวนสี่คนหรือสูงกว่า

V7: การขาดโอกาสทางการศึกษา วัดจากเด็กอายุ 13-18 ที่ไม่ได้อยู่ในโรงเรียน

V8: ความพิการของหัวหน้าครัวเรือน

V9: ความขาดแคลนในเรื่องของหลักประกันในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน

V10: ความขัดสนด้านการเงินของครัวเรือน เช่น ไม่มีเงินจ่ายค่าน้ำ ค่าไฟ

โดยการวิจัยครั้งนี้จะเน้นที่การวิเคราะห์ความเปราะบางในกลุ่มครัวเรือนที่มีเด็กตามค่านิยมของการเก็บรวบรวมของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (มีอายุต่ำกว่า 15 ปี) นอกจากนี้ยังรวมถึงการวิเคราะห์ความเปราะบางในเด็กและครัวเรือน

นอกจากการวิเคราะห์ความอ่อนไหวในกลุ่มครัวเรือนที่มีเด็ก ยังรวมถึงการวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำในมิติของรายจ่ายเพื่อการศึกษา และคะแนนผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาโดยการวิจัยครั้งนี้ครอบคลุมการวิเคราะห์คะแนนจากผลการทดสอบโดยสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2562 เพื่อพิจารณาผลลัพธ์ของความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่สะท้อนจากคะแนนสอบของนักเรียนในระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ซึ่งเป็นการสะท้อนความเหลื่อมล้ำในมุมมองของผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ตามขนาดของโรงเรียน สถานศึกษาที่สังกัด และพื้นที่ตั้งของโรงเรียน

2. วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้วิเคราะห์ด้วยโปรแกรมสถิติสำเร็จรูป โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา การวิเคราะห์สถิติเปรียบเทียบ (comparative statistics) ศึกษาลักษณะการกระจาย (distribution curve) Chi-square test และการวิเคราะห์ด้วยรูปภาพ

ผลการวิจัย (Results)

สถานการณ์ความเปราะบางของครัวเรือนไทยที่มีสมาชิกที่เป็นเด็ก

จากการวิเคราะห์ด้วยข้อมูลพบว่าครัวเรือนที่มีสมาชิกที่เป็นเด็ก มีแนวโน้มที่จะมีความเปราะบางในแต่ละด้านมากกว่าครัวเรือนที่ไม่มีเด็ก นอกจากนั้นยังพบว่ายังมีสมาชิกที่เป็นเด็กมากขึ้นแนวโน้มของความเปราะบางยิ่งสูงขึ้น จากตารางที่ 1 พบว่ายังมีสมาชิกที่เป็นเด็กมากขึ้นยิ่งทำให้ร้อยละของครัวเรือนที่มีการออมต่ำกว่าร้อยละ 5 ของรายได้มากขึ้น และแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งทิศทางดังกล่าวพบกับความอ่อนไหวประเภทอื่น ๆ เช่นกัน ยกเว้นเรื่องการพึ่งพิงรายได้จากภายนอก ที่พบว่าการมีสมาชิกที่เป็นเด็กไม่มีความสัมพันธ์กับความอ่อนไหวด้านนี้ ซึ่งการพิจารณาดังกล่าวพิจารณาได้จากค่า Chi-square โดยจะเห็นว่าทุกปัจจัยความอ่อนไหว ยกเว้นการพึ่งพิงรายได้จากภายนอก มีความสัมพันธ์กับจำนวนเด็กในครัวเรือน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่น 99%

Table 1 Vulnerabilities of Thai households classified by the number of children in a household

Unit: Percentage

Vulnerability types	The number of children (person)					Chi-square
	0	1	2	3	More than 4	
V1 Saving less than 5% of income	35.47	39.65	42.02	45.53	46.88	137.19**
V2 Dependence on external household income	16.05	16.03	16.55	17.88	17.19	2.7835
V3 Lack of domestic water supply	5.05	6.77	7.98	10.97	9.9	130.56**
V4 Having debt and paying off consumer loans	25.44	42.18	44.51	47.68	50.52	1500**
V5 Employment where physical work is the primary source of income and occupational instability	8.58	13.95	14.39	18	14.58	362.11**
V6 Balance between the household members who are employed and those who are not (1 in 4)	19.59	7.88	10.38	23	24.48	854.87**
V7 Children aged between 13 and 18 who were not in school	1.61	3.63	3.46	5.13	12.5	283.12**
V8 Disability of head of household	9.06	31.29	46.13	58.16	72.92	6300**
V9 Being unable to access of funding	9.29	7.22	7.35	7.03	8.33	51.63**
V10 Household financial inadequacy, such as a lack of funds to cover utilities like electricity and water.	5.87	8.73	9.72	13.59	20.31	259.60**

Source: Analyzed by researchers using data from the National Statistical Office of Thailand, 2019; ** refers to statistically significant at a significance level of 0.01.

การลงทุนด้านการศึกษาของครัวเรือน

การเสนอผลการวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในกลุ่มเด็กและเยาวชน โดยผลการศึกษานี้ประกอบด้วยหน่วยวิเคราะห์ระดับครัวเรือน และระดับบุคคล (ผลคะแนนการสอบของเด็กและเยาวชน) ซึ่งเกี่ยวข้อง

กับครัวเรือนเปราะบาง สามารถสะท้อนในหลายตัวแปรด้วยกัน กล่าวคือ ก) ความสามารถการลงทุนด้านการศึกษาที่แตกต่างกันค่อนข้างมากตามฐานะเศรษฐกิจของผู้ปกครอง ถึงแม้ว่าภาครัฐให้การลงทุนด้านการศึกษารวมทั้งให้เงินอุดหนุนเป็นรายหัว แต่ความจริงยังมีค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่ครัวเรือนรับผิดชอบ และส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำ และ ข) การวัดสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษา ซึ่งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ได้จัดทำทดสอบหลายรูปแบบ ที่อ้างอิงอย่างกว้างขวางคือ คะแนนโอเน็ต ซึ่งพิจารณาความเหลื่อมล้ำทั้งบริบทความแตกต่างระหว่างภูมิภาค และความแตกต่างระหว่างสถานศึกษา

ตารางที่ 1 ทำให้เข้าใจถึงสถานการณ์ความอ่อนไหวที่เกิดขึ้นกับครัวเรือนที่มีสมาชิกที่มีเด็ก ซึ่งยังไม่ได้อธิบายไปถึงความเหลื่อมล้ำของการศึกษาของเด็กไทย ตารางที่ 2 แสดงถึงค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของครัวเรือนที่มีฐานะต่างกัน ซึ่งพบว่าครัวเรือนที่มีรายได้สูงในระดับ decile ที่ 10 มีรายจ่ายเพื่อการศึกษามากกว่าครัวเรือนในระดับ decile ที่ 1 เกือบหกเท่า (ที่ระดับ decile ที่ 1 ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาเฉลี่ยเท่ากับ 5,063 บาทต่อคนต่อปี ในขณะที่ decile ที่ 10 มีค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาเฉลี่ยเท่ากับ 29,578 บาทต่อคนต่อปี) และทุก ๆ ระดับรายได้ที่เพิ่มขึ้นสะท้อนถึงรายจ่ายเพื่อการศึกษาที่เพิ่มขึ้น เช่น ระดับรายได้ที่ decile ที่ 6 มีค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษามากกว่าระดับที่ 1 เกือบสองเท่า และเป็นที่สังเกตว่าระดับรายได้สูงมาก ๆ คือ ระดับ decile ที่ 10 มีค่าใช้จ่ายด้านการศึกษามากกว่าระดับที่ 9 ถึงประมาณหนึ่งหมื่นบาท โดยเฉลี่ยแล้วรายจ่ายเพื่อการศึกษาต่อคนต่อปีมีค่าเท่ากับ 9,973 บาทต่อคนต่อปี (Table 2)

Table 2 Household education expenditure classified by income decile (10 groups)

Income (Income decile)	The number of households (Household)	Average expenditure on education (Baht/person/year)
1	4,798	5,063
2	4,430	5,683
3	4,112	6,488
4	3,904	7,401
5	3,797	8,319
6	3,542	10,105
7	3,002	12,147
8	2,717	14,483
9	2,405	19,428
10	1,592	29,578
รวม	34,299	9,973

Source: Analyzed by researchers using data from the National Statistical Office of Thailand, 2019

Note: Only households with school-age children

ความแตกต่างทางภูมิภาคเกี่ยวกับสถานศึกษาและโอกาสเข้าเรียน

ความแตกต่างของโอกาสการศึกษาส่วนหนึ่งเกี่ยวข้องกับปัจจัยด้านอุปทาน หมายถึง การกระจายของสถานศึกษาตามพื้นที่จังหวัด/ภูมิภาค เมือง/ชนบท อีกนัยหนึ่งทางเลือกของการเข้าโรงเรียน (student's choice for school) แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ เช่น พื้นที่เมือง ชนบท ระบบการศึกษาประกอบด้วยโรงเรียนของรัฐท้องถิ่น เอกชน แม้ว่าสถานศึกษากระจายทั่วทุกจังหวัดทั้งในเมืองและชนบทรวมทั้งพื้นที่เกาะหรือบนภูเขา โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยราชการหลายหน่วยที่มีส่วนจัดการศึกษาในพื้นที่ชนบทห่างไกล เช่น โรงเรียนสังกัดกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน โรงเรียนห้วย่อมบ้าน โรงเรียนสังกัด สพฐ. เป็นต้น เนื่องจากการจัดการศึกษามีต้นทุนสูงและค่าบริหารจัดการ จำกัครู อำนาจอุปถัมภ์การเรียนการสอน อาคารสถานที่ เป็นต้น สถานศึกษาสังกัดเอกชนและโรงเรียนสาธิต มักจะเลือกตั้งในพื้นที่เศรษฐกิจดีตั้งในเขตเมือง ซึ่งสะท้อน selectivity bias อาจจะเป็นเพราะว่าสถานศึกษาเอกชนจำเป็นต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าและความยั่งยืนทางการเงิน

ข้อสันนิษฐานเบื้องต้น เนื่องจากอุปทานของโรงเรียนสาธิตและโรงเรียนเอกชน มักเลือกตั้งในจังหวัดที่ฐานเศรษฐกิจดี ดังนั้น โอกาสเลือกของนักเรียนจึงแตกต่างกันไปด้วย ในพื้นที่จังหวัดที่ฐานเศรษฐกิจต่ำ (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือ) เด็กส่วนใหญ่จะเรียนในสถานศึกษาของรัฐ (โรงเรียนสังกัด สพฐ. โรงเรียนสังกัดกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน และโรงเรียนสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เพราะโอกาสเข้าเรียนใน โรงเรียนสาธิตหรือโรงเรียนเอกชน ที่มีชื่อเสียงเป็นไปได้ยาก – ยกเว้นเด็กจะต้องย้ายทำเลที่อยู่นอกภูมิภาคซึ่งต้นทุนสูงกว่าการเรียนในจังหวัดภูมิลำเนา

การกระจายของโรงเรียนระดับประถมศึกษาปีที่ 6 ตามขนาดและสังกัด สะท้อนให้เห็นว่า โรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ตั้งอยู่ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นจำนวน 12,017 โรงเรียน ในขณะที่โรงเรียนสังกัดเอกชน สังกัดการอุดมศึกษา และสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อเทียบกับจำนวนจังหวัดในภูมิภาคแล้วถือว่าปริมาณน้อย เมื่อพิจารณาที่กรุงเทพฯ และ ปริมณฑล พบความกระจุกตัวของปริมาณโรงเรียนที่ตั้งในพื้นที่ ทั้งนี้จากสถิติตารางที่ 3 เห็นได้ว่ามีจำนวนโรงเรียนสังกัดเอกชน และสังกัดการอุดมศึกษา ในสัดส่วนสูง จึงทำให้ผู้ปกครองมีทางเลือกทางการศึกษาให้กับบุตรมากกว่าภาคอื่น ๆ โดยโรงเรียนสังกัดเอกชน และสังกัดการอุดมศึกษา ถือว่าเป็นโรงเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาในระดับดี อีกทั้งโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา หรือโรงเรียนสาธิต ซึ่งมีจำนวนรวมทั้งประเทศ 43 แห่ง แต่การกระจายที่ตั้งของโรงเรียนส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในพื้นที่กรุงเทพฯและปริมณฑล จำนวน 14 แห่ง รองลงมาคือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (Northeast) 12 แห่ง แต่เมื่อเทียบกับจำนวนจังหวัดที่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มี 20 จังหวัด ถือว่ามีสัดส่วนน้อย เช่นเดียวกับกับโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน

Table 3 Grade 6 school distribution by size and affiliation (Unit: School)

Region	Office of the Basic Education Commission	Private sector	Office of the Higher Education Commission	Local Government Organization	Other affiliation	Total
Northeast	12,017	522	12	194	80	12,825
North	5,591	350	7	202	110	6,260
South	3,790	480	4	173	74	4,521
East	1,681	180	5	90	27	1,983
West	1,610	123	0	71	34	1,838
Central	1,286	105	1	78	6	1,476
Bangkok	788	562	14	529	9	1,902
Metropolitan Region						
Total	26,763	2,322	43	1,337	340	30,805

Source: Analyzed by researchers using data from the National Institute of Educational Testing Service (Public Organization), 2019

การวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา

ข้อมูลเชิงประจักษ์ที่นำมาวิเคราะห์ จากสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ซึ่งมีหน้าที่จัดการทดสอบ (ในที่นี้ใช้ผลสอบประเมินศึกษาปีที่ 6 ซึ่งถือเป็นภาคบังคับ) มีข้อมูลนักเรียนที่เข้ารับการทดสอบสถานศึกษาที่สังกัด กระจายในจังหวัดต่าง ๆ ระบุในเขตเมืองหรือชนบท และขนาด สถิติหมายถึงปี พ.ศ. 2562 สามารถแจกแจงการวิเคราะห์ ดังนี้

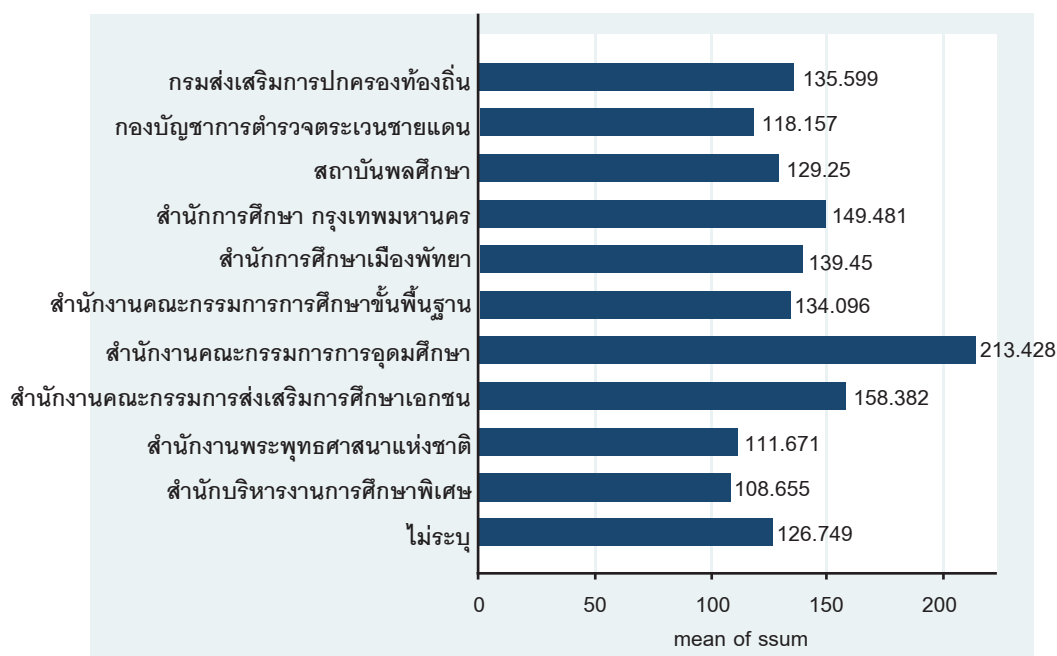
ความเหลื่อมล้ำของผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ซึ่งวัดเชิงประจักษ์ด้วยคะแนนโอเน็ต (สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน), 2563) ระดับประถมศึกษาปีที่ 6 โดยประมวลข้อมูลนักเรียน 773,462 คน ซึ่งเข้าทดสอบ O-NET ประกอบด้วย 4 วิชา คือ ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ คะแนนเต็ม 400 ตารางที่ 4 ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของขนาดของโรงเรียนกับคะแนนโอเน็ต (O-NET) กล่าวคือ โดยมีข้อสังเกตที่ชัดเจน กล่าวคือ คะแนนเฉลี่ยของโรงเรียนขนาดเล็ก (Small schools) มีคะแนน O-NET โดยรวมอยู่ในระดับต่ำกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษ (Enormous schools) และมีคะแนนน้อยกว่าคะแนนเฉลี่ยค่อนข้างมาก ทั้งนี้จะเห็นว่าในระดับ percentile ที่ 10 คะแนนของนักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็กมีค่าห่างจากคะแนนของนักเรียนโรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษไม่มากนัก ประมาณ 17 คะแนน ในขณะที่ percentile ที่ 90 คะแนนของนักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็กห่างจากขนาดใหญ่พิเศษเกือบ 100 คะแนน และยิ่งค่า percentile สูงๆคะแนนยิ่งห่างกันมากตามไปด้วย

Table 4 Distribution of O-NET scores according to school size (score unit out of 400 points)

School size	The number of students (person)	Mean	Percentile 10	Percentile 25	Percentile 50	Percentile 75	Percentile 90
Small schools	294,246	134.5	92.5	107.3	128.0	154.8	185.0
Medium schools	253,522	141.1	94.0	109.3	131.5	162.5	201.8
Large schools	137,305	160.6	100.5	119.0	147.8	191.0	242.5
Enormous schools	88,389	186.8	109.8	134.5	175.3	232.0	282.8
Total/Mean	773,462	147.3	95.3	111.5	135.8	170.5	217.0

Source: Analyzed by researchers using data from the National Institute of Educational Testing Service (Public Organization), 2019

ภาพที่ 1 แสดงถึงคะแนน O-NET ตามประเภทสังกัดของโรงเรียน ที่พบว่าโรงเรียนสังกัดคณะกรรมการอุดมศึกษามีคะแนน O-NET สูงกว่าสังกัดอื่น ๆ ค่อนข้างมาก (213 คะแนน) รองลงมาเป็นสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน (158 คะแนน) และสำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร (149 คะแนน)

**Figure 1** O-NET score classified by affiliation

Source: Analyzed by researchers using data from the National Institute of Educational Testing Service (Public Organization), 2019

ภาพที่ 2 แสดงผลการทดสอบคุณลักษณะ stochastic dominance โดยเส้นที่แสดง หมายถึง cumulative distribution ของคะแนน O-Net ภายใต้โรงเรียนใน 5 สังกัด เส้นที่อยู่ขวามือสุด (โรงเรียนสาธิต) ถือว่าดีที่สุดและมีคุณลักษณะ dominance ในความหมายที่ว่าเปรียบเทียบระหว่างคะแนนโอเน็ต สูงกว่าเส้นที่อยู่ด้านซ้ายมือไม่ว่าจะเปรียบเทียบจากกลุ่มเปอร์เซ็นต์ไทล์ต่ำหรือเปอร์เซ็นต์ไทล์สูง ใช้คำศัพท์ว่า stochastic dominance

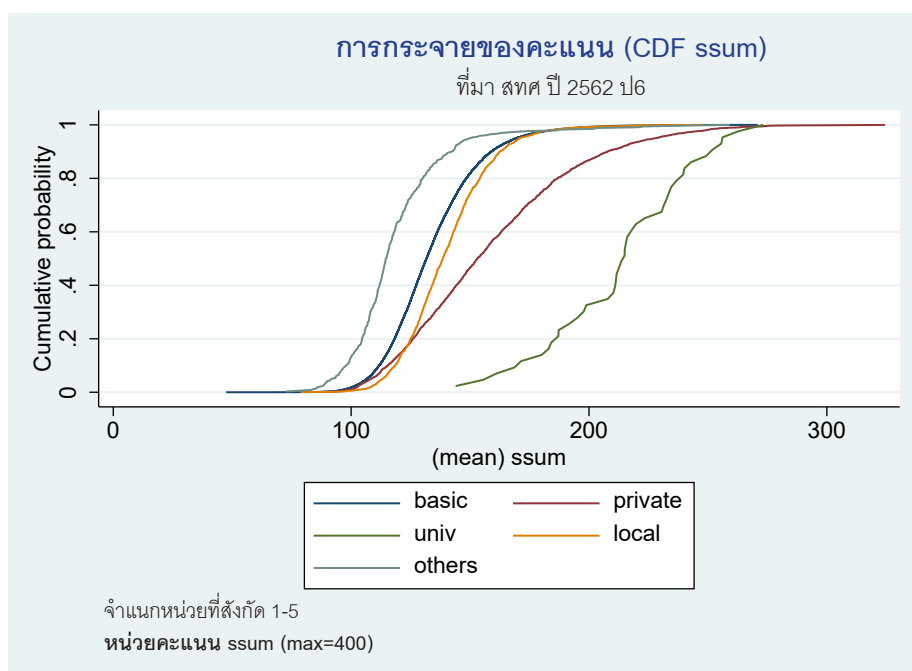


Figure 2 Comparison of stochastic dominance properties

Source: Analyzed by researchers using data from the National Institute of Educational Testing Service (Public Organization), 2019

อภิปรายผล (Discussion)

งานวิจัยนี้ก็เช่นเดียวกับผลงานอื่น ๆ ซึ่งมีข้อจำกัดบางประการ หนึ่ง งานวิจัยนี้ใช้ข้อมูลitudinal ของส่วนราชการ คือ สำนักงานสถิติแห่งชาติ และสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ เป็นข้อมูลในปีเดียว (2562) ซึ่งถือว่าเป็นข้อมูล ณ จุดเริ่ม (based data) สอง มีความจำเป็นต้องติดตามหรือขยายผลเพื่อวัดการเปลี่ยนแปลง เช่น สถานการณ์เปรียบเทียบระหว่างปี พ.ศ. 2562 และ 2564 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มครัวเรือนเปราะบาง โดยอาจร่วมมือกับหน่วยงานราชการส่วนกลางที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง เช่น สำนักงานกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการสภาการศึกษาแห่งชาติ หรือ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น สาม การจัดทำกรณีศึกษาโดยใช้กรณีศึกษา เช่น ครัวเรือนเปราะบางในชุมชนที่ยินดีให้ความร่วมมือกับทีมวิจัย

แนวทางการพัฒนางานวิจัยสู่การกำหนดนโยบาย

- ก) การลดความเหลื่อมล้ำของสถานศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียนของรัฐในสังกัด สพฐ. และ องค์การปกครองท้องถิ่น ซึ่งจัดบริการการศึกษาให้แก่เด็กและประชาชนในเขตชนบทห่างไกล ควบคุมกันการจัดสรรงบประมาณรายหัว (นักเรียน) ซึ่งใช้หลัก “เท่าเทียมกัน” (uniformity) ควรจะปรับเปลี่ยนโดยใช้มิติที่ลดความเหลื่อมล้ำ หมายถึง พื้นที่ชนบทห่างไกลหรือฐานะเศรษฐกิจด้อยกว่าควรจะได้รับการจัดสรรงบประมาณรายหัว (นักเรียน) ในลักษณะพิเศษ เช่น การจัดสรรเงินค่าอาหารในอัตราที่แตกต่างเนื่องจากจำนวนเด็กนักเรียนที่น้อย และมีต้นทุนการขนส่งที่มากกว่าพื้นที่เขตเมือง หรือ การพิจารณาการเดินทางเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณรายหัว เป็นต้น
- ข) การควบคุมสถานศึกษาขนาดเล็ก (การที่มีนักเรียนจำนวนน้อย ทำให้ไม่สามารถจัดสรรครูไม่ครบชั้นหรือครบสาระวิชาการ ทำให้ผลทดสอบทางการศึกษาได้คะแนนต่ำ) ในประเด็นนี้สอดคล้องกับนโยบายของคณะกรรมการกระจายอำนาจ ที่เสนอแนะให้ถ่ายโอนสถานศึกษาให้ อบต. ดูแล เนื่องจาก เทศบาล หรือ อบต. รับผิดชอบการจัดการจำนวนน้อย (1-5 แห่ง) ในขณะที่ สพฐ. ดูแลสถานศึกษาที่ 3 หมื่นแห่งทั่วประเทศ การดูแลอาจจะไม่ทั่วถึงและข้อจำกัดด้านงบประมาณ
- ค) ปัจจุบันมีสำนักงานกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา เป็นหน่วยงานนำในการลดความเหลื่อมล้ำ โดยได้รับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน (5-6 พันล้านบาทในแต่ละปี) มาตรการลดความเหลื่อมล้ำได้ดำเนินการมาแล้วระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ผลลัพธ์ทางสังคมเป็นเรื่องซับซ้อนและผลกระทบจากการปฏิรูปทางการศึกษา มิใช่สิ่งที่เกิดขึ้นรวดเร็ว¹² จึงจำเป็นต้องติดตามประเมินในระยะยาวและคำนึงถึงความแตกต่างมิติพื้นที่
- ง) การกำหนดเกณฑ์ช่วยเหลือครัวเรือนหรือเด็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคัดกรองนักเรียนยากจนอาจพิจารณาเพิ่มเด็กที่อายุต่ำกว่า 15 ปีเป็นกลุ่มที่เป็นภาระพึ่งพิง และเป็นเกณฑ์หนึ่งของการคัดกรอง นอกจาก ครอบครัวมีคนพิการ มีผู้สูงอายุ มีคนอายุ 15-65 ปีว่างงาน (ไม่ใช่ นักเรียนและนักศึกษา) และพ่อแม่เลี้ยงเดี่ยว
- จ) ความเหลื่อมล้ำอีกส่วนหนึ่งเกี่ยวกับด้านอุปทาน หมายถึง สถานศึกษาที่มีมาตรฐานและคุณภาพแตกต่างกันมากมีความจำเป็นต้องทบทวนหรือการค้นคว้าวิจัยเพิ่มเติม

¹² Hanushek et al (2017) ศึกษานโยบายปฏิรูปการศึกษาในสหรัฐ โดยพยายามวัด knowledge capital ของแต่ละมลรัฐ และวัดผลกระทบต่อเศรษฐกิจระดับมลรัฐรวมทั้งคำนวณความอ่อนไหวของผลกระทบ ขออ้างอิงคำกล่าวบางตอนประกอบดังนี้ The focus of this paper is understanding what school improvement would mean for state incomes. Note that we describe changes in terms of school improvement, but—just as with the existing differentials across states—this does not imply that we think schools are the only possible source of skills และข้อความอีกตอนหนึ่งระบุว่าผลลัพธ์ด้านการศึกษาต้องคำนึงระยะยาว An important aspect of education policy is how it affects dynamic changes over time. Education policy is not instantaneous, and it takes some time before the effects of any education policy are fully felt. We consider a series of state changes that are assumed to begin in 2015 and to occur over 10 years; that is, student achievement moves fully to higher levels only after 10 years of reform.

สรุปผลการศึกษา (Conclusion)

ความเหลื่อมล้ำของโอกาสการศึกษาของเด็กไทย ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญในบทความนี้ เป็นสิ่งที่ประจักษ์ได้ด้วยหลักฐานข้อมูลครัวเรือนและผลทดสอบทางการศึกษา ผลสรุปการวิจัยในประการสำคัญคือ ก) ครัวเรือนเปราะบางซึ่งวัดด้วยดัชนีหลายตัว สะท้อนว่าร้อยละ 88 ของครัวเรือนไทยที่มีเด็กตกในสภาพเปราะบางในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ซึ่งส่งผลกระทบต่อโอกาสการเรียนรู้ของเด็ก ข) การลงทุนด้านการศึกษาของครัวเรือนแตกต่างกันมากตามเศรษฐกิจฐานะของพ่อแม่ ค) ผลการทดสอบทางการศึกษาระดับประถมปีที่หก ซึ่งดำเนินการในปี พ.ศ. 2562 โดยสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ ยืนยันว่า โรงเรียนขนาดเล็กและตั้งในเขตชนบทมีความด้อยโอกาสสูงที่สุด เนื่องจากครูไม่ครบสาระวิชา และการจัดสรรงบประมาณรายหัวที่เท่าเทียมแต่ไม่เหมาะสมสำหรับโรงเรียนขนาดเล็ก ง) ความเหลื่อมล้ำอีกส่วนหนึ่งด้านอุปทาน กล่าวคือ สถานศึกษาขนาดใหญ่และมีชื่อเสียงมีได้กระจายในทุกจังหวัด และ ส่วนใหญ่เลือกตั้งในเขตเมืองหมายถึงเด็กในชนบทห่างไกลไม่มีทางเลือกมากนักคือเข้ารับการศึกษาในโรงเรียนขนาดเล็กที่บริหารจัดการโดยรัฐภายใต้ข้อจำกัด เช่นครูไม่ครบสาระวิชาจำเป็นต้องถ่ายทอดวิชาการในสาขาที่ไม่มีประสิทธิภาพจริงอยู่อาจมีทางเลือกโดยเข้าเรียนในสถานศึกษาที่ห่างไกลออกไปแต่หมายถึงต้นทุนค่าใช้จ่ายเดินทางและความไม่สะดวกซึ่งเป็นภาระทางการเงินสำหรับครอบครัวยากได้น้อยหรือปานกลาง ในการศึกษาครั้งต่อไปเพื่อให้สามารถอธิบายความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ในเชิงประจักษ์ได้มากขึ้น อาจจะพิจารณาการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างคะแนนสอบโอเน็ต หรือคะแนนการวัดผลระดับชาติอื่นๆที่แสดงให้เห็นผลลัพธ์การศึกษาของไทย กับตัวชี้วัดที่สามารถอธิบายความแตกต่างทั้งในระดับบุคคล ครอบครัว โรงเรียน ตัวแปรสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ตัวแปรการได้รับหรือการเข้าถึงสวัสดิการของภาครัฐ และตัวแปรแสดงความแตกต่างของพื้นที่ เป็นต้น ทั้งนี้การพัฒนาข้อมูลในลักษณะดังกล่าว หรือการเชื่อมข้อมูลผลคะแนนของนักเรียน กับตัวแปรอื่น ๆ เพื่อให้ได้ฐานข้อมูลขนาดใหญ่ที่สามารถนำไปวิเคราะห์ได้นั้น เป็นประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งที่ควรจะมีการจัดเก็บข้อมูลในระดับประเทศต่อไป

กิตติกรรมประกาศ (Acknowledge)

งานวิจัยครั้งนี้ดำเนินการจนเสร็จสิ้นสมบูรณ์ ต้องขอขอบพระคุณแหล่งทุนที่ได้ดำเนินการศึกษานี้ ได้แก่ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ภายใต้คณะเศรษฐศาสตร์ในฐานะหน่วยบริหารจัดการและส่งเสริมผลลัพธ์ (ODU) แผนงานคนไทย 4.0 สัญญาเลขที่ 2563/2-07 เพื่อดำเนินการวิจัยในเรื่องความเปราะบางของครัวเรือนไทยและความเหลื่อมล้ำโอกาสทางการศึกษาของเด็ก และต้องขอขอบคุณสำนักงานสถิติแห่งชาติ และสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ที่ให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลในการดำเนินการศึกษาวิจัยครั้งนี้

เอกสารอ้างอิง

- Hanushek, E. A., Ruhose, J., & Woessmann, L. (2017). Economic Gains from Educational Reform by US States. *Journal of Human Capital*, 11(4), 447-486.
- Ligon, E., & Schechter, L. (2003). Measuring Vulnerability. *The Economic Journal*, 113(486), C95-C102.
<http://www.jstor.org/stable/3590050>
- Schultz, T. W. (1962). Reflections on Investment in Man. In Universities-National Bureau Committee for Economic Research (Ed.), *Investment in Human Beings* (Vol. 70, pp. 1-8). The Journal of Political Economy. <http://www.nber.org/chapters/c13570>
- United Nations Development Programme. (2014). *Human Development Report 2014: Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience*.
- กนกวรรณ ชุมอินทร์ และ พิไลวรรณ ประพฤติ. (2560). ความเปราะบางของครัวเรือนเกษตรกรในพื้นที่ต้นน้ำบ้านโหล๊ะหาร อ.ปาปอน จ.พัทลุง. *วารสารมหาวิทยาลัยทักษิณ*, 20(3), 159-167.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, พิชิต รัชตพิบูลภพ, สุวิมล เสงพัฒนา, คมวิทย์ ศิริธร, ภาคพร วัฒนดำรงค์, มีชัย ออสวรรณ, พุดตาน พันธุเณร, วิทยา คามุณี, ณัฐพล สร้อยสมุทร, วสุ สุวรรณวิหค, ภาวิณี สตาร์เจิล, และ เมรดี อินฮ่อน. (2565). *การเจริญเติบโตของจังหวัดและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย เล่ม 3*. พี.เอ.ลีฟวิ่ง.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, สุวิมล เสงพัฒนา, และ พุดตาน พันธุเณร. (2554). การลงทุนในเด็กของครัวเรือนไทย. *วารสารเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ*, 3(5), 1-26.
- ธีรภัทร์ ถิ่นแสนดี และ ภิญญา อนุพันธ์. (2564). ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019. *วารสารวิชาการรัตนบุศย์*, 3(2), 63-68.
- บัวพันธ์ พรหมพักพิง. (2560). ความเปราะบางของครัวเรือนในเมืองอุดรธานีภายใต้บริบทการขยายตัวของเมือง. *วารสารพัฒนาสังคม*, 19(2), 69-92.
- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (6 เมษายน 2560). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก หน้า 8-14.
- วรธา มงคลสืบสกุล. (2565). การเข้าถึงบริการทางสาธารณสุขของไทย: ภาพสะท้อนและความเหลื่อมล้ำของกลุ่มเปราะบางทางสังคม. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์* 6(1), 55-69.
- สมศรี สง่าศิลป์. (2548). *การศึกษาขั้นพื้นฐาน : บทที่ 1 ประวัติและพัฒนาศึกษาขั้นพื้นฐาน*. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ออนไลน์. สืบค้นเมื่อ 6 กันยายน 2566, จาก [http://old-book.ru.ac.th/e-book/e/EF308\(47\)/EF308\(47\)-1.pdf](http://old-book.ru.ac.th/e-book/e/EF308(47)/EF308(47)-1.pdf)
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2563). *สำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2562*. ออนไลน์. สืบค้นเมื่อ 29 ตุลาคม 2565, จาก <http://www.nso.go.th/sites/2014/Pages/สำรวจ/ด้านสังคม/รายได้รายจ่ายครัวเรือน/ภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน.aspx>

สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน). (2563). **สรุปผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านพื้นฐานระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ปีการศึกษา 2562**. ออนไลน์, จาก

http://www.newonetestresult.niets.or.th/AnnouncementWeb/PDF/SummaryONETP6_2562.pdf

เอกรินทร์ ต่วนศิริ และ อันวาร์ กอมะ. (2563). ความสัมพันธ์ที่เปราะบางระหว่างชาวพุทธและมุสลิมในสังคมไทย.

Journal of Islamic Studies, 10(2), 14-26.