

บทที่ 11

การศึกษา กับการพัฒนา

**"ผู้วิพากษ์วิจารณ์การศึกษาทุกคนต่างเห็นพ้องต้องกันว่า การปฏิรูปทางการศึกษาในประเทศ
โลกที่สามควรจะมีมานานแล้ว"**

Richard Jolly, รองเลขาธิการองค์การยูนิเซฟ

การศึกษากับทรัพยากรมนุษย์

บางทีนักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่อาจเห็นพ้องต้องกันว่าทรัพยากรมนุษย์ต่างหากที่เป็นตัวกำหนดลักษณะและจังหวะของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม มิใช่ทุนและทรัพยากรด้านวัตถุ ดังเช่นที่ศาสตราจารย์ฮาร์บิสัน (Harbison) แห่งมหาวิทยาลัยปรีนซ์ตัน ได้กล่าวไว้ว่า

ทรัพยากรมนุษย์ ... เป็นรากฐานที่สำคัญยิ่งสำหรับโชคชะตาของชาติ ทุนและทรัพยากรธรรมชาติเป็นเพียงปัจจัยที่มนุษย์จะนำมาทำการผลิต ส่วนมนุษย์เป็นผู้กระทำการสะสมทุน ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สร้างองค์การทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ตลอดจนพัฒนาประเทศชาติให้รุดไปข้างหน้า จึงเห็นได้ชัดว่าประเทศใดก็ตามที่ไม่สามารถจะพัฒนาทักษะ และความรู้อันมีอยู่ของประชาชน และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประเทศนั้นก็ไม่สามารถพัฒนาสิ่งอื่นๆ ได้¹

ทั่วโลกด้านสถาบันที่จะพัฒนาทักษะและความรู้อันมีอยู่ของมนุษย์ ได้แก่ ระบบการศึกษา (formal educational system) ประเทศกำลังพัฒนาส่วนมาก เชื่อว่า (หรือต้องการที่จะเชื่อว่า) การขยายปริมาณหรือโอกาสทางการศึกษา เป็นกุญแจที่จะนำไปสู่การพัฒนาประเทศ ยิ่งมีการศึกษามาก ชาติก็ยิ่งพัฒนา ดังนั้นทุกประเทศจึงได้ตั้งเป้าหมายว่าจะขยายการศึกษาขึ้นประถมให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่การทำเช่นนี้จำเป็นต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง

เราจะพบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลลัพท์ของการขยายการศึกษาภาคบังคับในประเทศโลกที่สามค่อนข้างชัดเจน กล่าวคือ ในช่วงสามทศวรรษที่ได้ลงทุนใช้จ่ายในด้านการศึกษา ดูเหมือนว่า สภาพอับจนของประชาชนในเอเชีย แอฟริกา และลาตินอเมริกา ยังคงเหมือนเดิม ความยากจนเป็นปัญหาเรื้อรังและแผ่ขยายไปทั่ว ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างคนรวยและคนจน

ยังคงมีอยู่และนับวันจะมีมากขึ้น การว่างงานและการทำงานต่ำระดับมีมากขึ้น มีหน้าซ้ำ ผู้ที่มีการศึกษาก็ไม่มีงานทำมากขึ้น

แต่การโทษว่าปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นเพราะความล้มเหลวของระบบการศึกษาแต่เพียงอย่างเดียวนั้นง่ายเกินไป ในขณะที่เดียวกัน เราต้องตระหนักด้วยว่าข้อกล่าวอ้างที่มีแต่เดิมว่าการขยายโอกาสทางการศึกษาจะช่วยให้มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (และก่อให้เกิดผลอย่างอื่นอีกมาก เช่น จะช่วยให้เกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้น ประสานวัฒนธรรมของชนเผ่าต่างๆ ฯลฯ) นั้นเป็นข้อกล่าวอ้างที่เกินความจริง และอาจจะผิดเสียด้วยซ้ำ

ดังนั้น ในประเทศกำลังพัฒนา จึงมีความเข้าใจใหม่เกิดขึ้นว่า การขยายตัวของการศึกษาแบบโรงเรียน ไม่จำเป็นต้องหมายถึง การขยายตัวของการเรียนรู้เสมอไป การได้รับประกาศนียบัตร และการเรียนในระดับสูงขึ้นไป ไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับความสามารถในการทำงาน การมุ่งศึกษาเพื่อเตรียมตัวทำงานในเมืองสมัยใหม่ อาจจะเป็นการทำลายประสิทธิภาพของนักเรียนเอง และการลงทุนในด้านการศึกษาในระบบมากเกินไป โดยเฉพาะในระดับมัธยมและสูงกว่ามัธยม อาจเป็นการนำทรัพยากรที่หายากจากกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม (เช่น การสร้างงานโดยตรง) และเท่ากับเป็นการลดรั้งการพัฒนาประเทศมากกว่าจะกระตุ้นให้เกิดการพัฒนา

ระบบการศึกษาในประเทศโลกที่สาม ส่งอิทธิพล (และได้รับอิทธิพลจาก) ลักษณะขนาดและธรรมชาติของกระบวนการพัฒนาเป็นอย่างมาก บทบาทของระบบการศึกษาในโรงเรียนไม่เพียงจำกัดอยู่แค่การถ่ายทอดความรู้และทักษะที่จะช่วยให้บุคคลทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ (economic change agents) ในสังคมของเขาเท่านั้น แต่ระบบการศึกษายังได้ถ่ายทอดคุณค่า (หรือค่านิยม) ความคิด ที่ศรัทธา และปณิธานของบุคคล ซึ่งอาจจะสอดคล้องกับผลประโยชน์ของชาติหรือไม่ก็ได้ การศึกษาในประเทศโลกที่สามอาศัยงบประมาณของรัฐบาลเป็นจำนวนมาก เกือบ 30% ของประชากรในประเทศโลกที่สาม (ทั้งเด็กและผู้ใหญ่) ต้องใช้เวลาไปในการศึกษาเล่าเรียน ดังนั้นเราจะต้องพิจารณารากฐานทางเศรษฐกิจรวมทั้งผลในด้านสังคมและสถาบันของการศึกษาในประเทศกำลังพัฒนา

เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของวิชาเศรษฐศาสตร์การพัฒนาค่อนข้างจะมีชีวิตชีวา แต่เป็นวิชาใหม่ที่เกิดขึ้นในต้นทศวรรษ 1960 นี้เอง แต่เมื่อเราพูดถึงแรงจูงใจหรือ "ดีมานด์" ต่อการศึกษาในประเทศโลกที่สามในฐานะที่เป็นความต้องการที่จะปรับปรุงเศรษฐกิจให้ดีขึ้น โดยการหางานที่มีรายได้ดีขึ้น เราจะต้องเข้าใจกระบวนการทางเศรษฐกิจของประเทศเหล่านี้ด้วย

ในบทนี้เราจะพิจารณาความสัมพันธ์ (ทั้งในทางบวกและลบ) ระหว่างการพัฒนาและการขยายตัวของการศึกษา (ในเชิงปริมาณและคุณภาพ) ใน 6 ประเด็นหลัก ดังนี้:

1. การศึกษาส่งอิทธิพลต่อลักษณะโครงสร้างและอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างไรบ้าง? ในทางกลับกันลักษณะโครงสร้างและอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจส่งอิทธิพลต่อระบบการศึกษาอย่างไร?
2. โครงสร้างของระบบการศึกษาในประเทศโลกที่สาม ส่งผลกระทบต่อความไม่เสมอภาคในการกระจายรายได้ และความยากจน อย่างไร?
3. ความสัมพันธ์ระหว่างการศึกษา การอพยพเคลื่อนย้ายระหว่างชนบท-เมืองและการว่างงานในเมืองมีลักษณะอย่างไร? ระดับของผู้มีการศึกษาที่ว่างงานที่สูงขึ้นเป็นปรากฏการณ์ชั่วคราวหรือถาวร?
4. มีความสัมพันธ์ระหว่างการศึกษาระดับมัธยมศึกษาและขนาดครอบครัวที่พึงประสงค์หรือไม่?
5. ระบบการศึกษาแบบโรงเรียนในประเทศโลกที่สามกระตุ้นหรือลดรั้ง การพัฒนาชนบทหรือไม่?
6. มีความสัมพันธ์ระหว่างระบบการศึกษาของโลกที่สาม, ระบบการศึกษาของประเทศที่พัฒนาแล้ว และการเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศของผู้มีการศึกษาระดับสูง และกำลังคนจากประเทศกำลังพัฒนาไปสู่ประเทศพัฒนาอย่างไร?

ภาพร่างรวมๆ ของการศึกษาในประเทศกำลังพัฒนา²¹

ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของรัฐบาล

ในประเทศกำลังพัฒนานั้นการศึกษาอย่างเป็นทางการ (ในระบบหรือ formal education) นับว่าเป็น "อุตสาหกรรม" ที่ใหญ่ที่สุด และต้องใช้รายได้ของภาครัฐบาลมากที่สุด ประเทศยากจนได้ลงทุนเป็นเงินมหาศาลในการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน เหตุผลที่รัฐบาลของประเทศเหล่านี้ทำอย่างนั้นมีหลายประการ เราคิดกันว่าชาวนาที่อ่านออกเขียนได้จะทำงานได้ดีกว่าชาวนาที่ขาดการศึกษา นอกจากนี้พวกเขายังอาจตอบสนองต่อการใช้เทคโนโลยีได้ดีกว่า ชาวนาได้รับการศึกษาด้วย เช่นเดียวกัน ช่างฝีมือและช่างยนต์ที่ได้รับการฝึกอบรมซึ่งเป็นผู้ที่สามารถอ่านเขียนได้ก็น่าจะสามารถตามทันการเปลี่ยนแปลงของผลผลิตและวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ผู้จบการศึกษาจากโรงเรียนที่รู้เรื่องคณิตศาสตร์ และชำนาญในการใช้เครื่องมือย่อมเป็นที่ต้องการสำหรับงานเทคนิคและบริหารในภาครัฐบาลและเอกชน บัณฑิตที่ได้รับการฝึกอบรมย่อมเป็นที่ต้องการของหน่วยงานทั้งภาครัฐบาลและเอกชนสมัยใหม่

นอกจากความจำเป็นด้าน "การวางแผนกำลังคน" แล้ว ตัวประชาชนเองทั้งคนรวย และคนจนก็มีพลังทางการเมืองผลักดันให้มีการขยายโรงเรียนในประเทศกำลังพัฒนาพ่อแม่ที่ตระหนักว่าในยุคสมัยที่กำลังคนที่มีฝีมือขาดแคลน บุตรหลานของตนก็ควรที่จะเพิ่มพูนความรู้ให้สูงยิ่งขึ้นไป จะได้มีโอกาสทำงานดี ๆ เงินเดือนดี ๆ ยิ่งสำหรับคนจนด้วยแล้ว ทางเดียวที่เขาจะหลุดพ้นจากความยากจนได้ ก็มีแต่การเรียนหนังสือเท่านั้น

ผลของพลังทั้งด้านดีมานด์และซัพพลาย ได้ก่อให้เกิดการขยายตัวของค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของรัฐบาลอย่างมากในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา สัดส่วนของค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาเมื่อเทียบกับรายได้ประชาชาติและงบประมาณประจำปีเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในเอเชีย ค่าใช้จ่ายรวมเพิ่มขึ้นถึงสามเท่าตัว ระหว่างทศวรรษ 1960 และ 1970 ในแอฟริกาและลาตินอเมริกา ค่าใช้จ่ายรวมของรัฐในด้านการศึกษามีขึ้นมากกว่าสองเท่า ซึ่งเพิ่มมากกว่าค่าใช้จ่ายในด้านอื่นๆ ในต้นทศวรรษ 1980 งบประมาณด้านการศึกษาในประเทศโลกที่สามหลายประเทศเท่ากับ 20-30% ของรายจ่ายรวมของภาครัฐบาล อย่างไรก็ตาม เมื่อคิดเป็นตัวเงิน ค่าใช้จ่ายรวมด้านการศึกษาของประเทศโลกที่สาม เท่ากับ 27 ดอลลาร์ต่อคนเท่านั้น เทียบกับ 428 ดอลลาร์ต่อคนในประเทศพัฒนาแล้ว

การลงทะเบียนเรียน

ระหว่างปี 1960 ถึง 1985 จำนวนผู้ลงทะเบียนเรียนในการศึกษาทั้ง 3 ระดับ ในทวีปแอฟริกา เอเชีย ตะวันออกกลางและลาตินอเมริกาเพิ่มขึ้นจาก 163 ล้านคน เป็น 455 ล้านคน หรือเพิ่มขึ้นปีละ 5% โดยเฉลี่ย แม้ว่าการเพิ่มขึ้นส่วนใหญ่อยู่ในระดับประถมศึกษา แต่ในระดับมัธยมและอุดมศึกษาก็เพิ่มขึ้นถึง 12.7% และ 14.5% ต่อปี ตามลำดับ อย่างไรก็ตามการลงทะเบียนในระดับประถมศึกษายังคงเพิ่มขึ้นเกือบ 80% ของการลงทะเบียนเรียนทั้งหมดในประเทศด้อยพัฒนา

ตาราง 11.1 แสดงข้อมูลเกี่ยวกับอัตราส่วนการลงทะเบียนในระดับประถม มัธยม และอุดมศึกษาในกลุ่มประเทศที่มีรายได้ต่ำและรายได้ปานกลางในปี 1960 และ 1981 ซึ่งแสดงให้เห็นการลงทะเบียนเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากในระดับประถมและมัธยม

ผู้เรียนที่ออกกลางคัน

ปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการศึกษาในประเทศกำลังพัฒนาได้แก่ สัดส่วนของนักเรียนที่ต้องออกจากโรงเรียนก่อนเรียนจบ ตัวอย่างเช่น ในลาตินอเมริกา นักเรียนชั้นประถมร้อยละ 60 ต้องออกจากโรงเรียนก่อนเรียนจบ และในบางประเทศนักเรียนที่ต้องออกกลางคันมีสูงถึง

75% ในแอฟริกาและเอเชีย อัตราการออกกลางคันของนักเรียนชั้นประถมประมาณ 54% และ 20% ตามลำดับ

ตาราง 11.1 อัตราส่วนการลงทะเบียนเรียนในระดับประถม มัธยมและอุดมศึกษาในประเทศด้อยพัฒนา ปี 1960 และ 1981

	จำนวนผู้ลงทะเบียนเรียนคิดเป็น % ของกลุ่มอายุ					
	ประถมศึกษา		มัธยมศึกษา		อุดมศึกษา	
	1960	1981	1960	1981	1960	1981
ประเทศกำลังพัฒนารายได้ต่ำ						
บังคลาเทศ	47	62	8	15	1	3
เวติโอเปีย	7	46	1	12	(.)	1
อินเดีย	61	79	20	30	(3)	(8)
แทนซาเนีย	25	98	2	3	(.)	(.)
ศรีลังกา	95	100	27	51	1	3
อินโดนีเซีย	71	100	6	30	1	3
ประเทศกำลังพัฒนารายได้ปานกลาง						
ไทย	83	96	13	29	2	20
ฟิลิปปินส์	95	100	26	63	13	26
โคลัมเบีย	77	100	12	48	2	12
เกาหลีใต้	94	100	27	85	5	18
บราซิล	95	93	11	32	2	12
เม็กซิโก	80	100	11	51	3	15
ประเทศพัฒนาแล้ว	100	100	100	100	100	100

แหล่งที่มา: World Development Report, 1984 Annex Table 25.

สำหรับชั้นมัธยมในปี 1975 อัตราการออกกลางคันของนักเรียนเท่ากับ 38.7% ในแอฟริกาและ 18% ในลาตินอเมริกาและเอเชีย ส่วนในยุโรป อัตราการออกกลางคัน

เท่ากับ 11.4% ผลกระทบที่รุนแรงจากการที่นักเรียนชั้นมัธยมต้องออกจากโรงเรียนกลางคัน คือการว่างงานของผู้ที่มีการศึกษา

อัตราการรู้หนังสือ

นับตั้งแต่ปี 1960 อัตราส่วนของผู้ที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไปที่ไม่รู้หนังสือในประเทศกำลังพัฒนาลดลงจาก 60% เหลือ 51% แต่ผลของการที่ประชากรเพิ่มขึ้นในอัตราสูง ยังผลให้จำนวนผู้ใหญ่ที่ไม่รู้หนังสือเพิ่มขึ้นจาก 70 ล้านคน เป็น 900 ล้านคนในปี 1985 อัตราการไม่รู้หนังสือสูงสุดพบในแอฟริกา (73.7%) รัฐอาหรับ (73.0%) ในเอเชีย (46.8%) และในลาตินอเมริกา (23.6%) สำหรับในทวีปอเมริกาเหนือและยุโรป อัตราการไม่รู้หนังสือเท่ากับเพียง 1.0 และ 2.5% ตามลำดับ โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับอัตราการไม่รู้หนังสือได้เพิ่มเติมในภาคผนวก 2.2

ต้นทุนการศึกษาและรายได้ของผู้ที่ได้รับการศึกษา

ไม่กี่ปีที่ผ่านมา ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างมากเกี่ยวกับต้นทุนการศึกษาของนักเรียนแต่ละระดับว่าแตกต่างกันมาก โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบต้นทุนการศึกษาของนักเรียนอุดมศึกษา นักเรียนมัธยมกับนักเรียนระดับประถม

ตาราง 11.2 อัตราส่วนของต้นทุนการศึกษาต่อนักเรียนหนึ่งคนในหนึ่งปี

กลุ่มประเทศ	ต้นทุนเปรียบเทียบ	
	มัธยม/ประถม	อุดมศึกษา/ประถม
สหรัฐ อังกฤษ นิวซีแลนด์	6.6	17.6
มาเลเซีย กานา เกาหลีใต้ คินยา ยูกันดา ไนจีเรีย อินเดีย	11.9	87.9

ที่มา: George Psacharopoulos, The Returns to Education: An International Comparison (Amsterdam: Elsevier, 1972).

Table 8.2

ตาราง 11.2 เปรียบเทียบอัตราส่วนของต้นทุนทั้งหมดต่อปีของนักเรียนในระดับต่างๆ โดยแบ่งออกเป็นกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา 3 ประเทศ ต้นทุนการศึกษาของนักเรียนชั้นมัธยมต่อต้นทุนของนักเรียนชั้นประถมเท่ากับ 6.6 ต่อ 1 ในขณะที่ต้นทุนของนักเรียนอุดมศึกษา ต่อต้นทุนของนักเรียนชั้นประถมเท่ากับ 17.6 ต่อ 1 ส่วนในประเทศกำลังพัฒนา 7 ประเทศ ตัวเลขต้นทุนมีอัตราส่วนเท่ากับ 11.9 ต่อ 1 และ 87.9 ต่อ 1 ตามลำดับ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ (สำหรับตัวเลข 87.9) ต้นทุนนักศึกษามหาวิทยาลัย 1 คน ในหนึ่งปีสามารถใช้เป็นต้นทุนการศึกษาของนักเรียนชั้นประถมได้ 88 คนในหนึ่งปี ในประเทศแอฟริกาหลายประเทศ (เช่น เซียร์รา ลีโอน มาลาวี คินยา และแทนซาเนีย) อัตราส่วนของต้นทุนการศึกษาของนักเรียนระหว่างการศึกษาระดับอุดมศึกษาและระดับประถมสูงถึง 283 ต่อ 1 โดยที่กว่าครึ่งหนึ่งของประเทศกำลังพัฒนามีอัตราส่วนของนักเรียนชั้นประถมต่อนักเรียนชั้นอุดมศึกษาว่า 100 ต่อ 1 (เทียบกับอัตราส่วน 10:1 ในประเทศพัฒนาแล้ว จึงเห็นได้ชัดว่าประเทศกำลังพัฒนาได้ใช้จ่ายเงินส่วนมากไปในการศึกษาระดับอุดมศึกษาซึ่งมีนักศึกษาเพียงส่วนน้อยเท่านั้น

ตาราง 11.3 แสดงรายได้เฉลี่ยโดยเปรียบเทียบของบุคคลจำแนกตามระดับการศึกษา เมื่อเทียบกับต้นทุนการศึกษาจะเห็นได้ชัดว่าส่วนต่างของรายได้เฉลี่ยโดยเปรียบเทียบจะต่ำกว่าต้นทุนการศึกษาเป็นอันมาก ตัวอย่างเช่น ตัวเลขทางขวามือด้านล่างของตาราง 11.2 และ 11.3 แสดงให้เห็นว่าต้นทุนการศึกษาของนักศึกษามหาวิทยาลัยในประเทศกำลังพัฒนาเท่ากับ 87.9 เท่าของต้นทุนการศึกษาของนักเรียนประถมในหนึ่งปี แต่รายได้ของนักศึกษาเท่ากับ 6.4 เท่าของรายได้ของนักเรียนชั้นประถมเท่านั้น (ซึ่งไม่สูงเท่ากับส่วนต่างของต้นทุนการศึกษา) หากเรายอมรับว่ารายได้โดยเปรียบเทียบ (relative earnings) สะท้อนถึงประสิทธิภาพเฉลี่ยโดยเปรียบเทียบ (average relative earnings) แล้ว ความแตกต่างอย่างมากระหว่างรายได้โดยเปรียบเทียบระหว่างการศึกษาระดับอุดมและประถมย่อมแสดงว่าในอดีต รัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนาได้ทุ่มเทรายจ่ายไปในการศึกษาระดับอุดมเป็นอันมาก ซึ่งหากได้ใช้จ่ายไปในการขยายการศึกษาระดับประถมน่าจะมีประโยชน์มากกว่า แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าในอนาคตการขยายการศึกษาระดับประถมจะได้ประโยชน์สูงขึ้นเสมอไป ขึ้นอยู่กับว่าการจ้างงานกลุ่มผู้เรียนจบระดับประถมจะดีขึ้นหรือไม่

การศึกษาเชิงประจักษ์ส่วนใหญ่ในทศวรรษ 1970 พบว่า ผลรับคืนจากการศึกษาระดับประถมนั้นได้สูงกว่าการศึกษาในระดับอื่นๆ ทั้งนี้โดยไม่คำนึงถึงจำนวนนักเรียน^{3/} แต่จากการวิจัยโดย Behrman and Birdsall ตั้งข้อสงสัยต่อข้อสรุปดังกล่าวโดยทั้งสองให้เหตุผลว่า "คุณภาพ" ของการศึกษา (ได้แก่คุณภาพของการสอน หลักสูตรและเครื่องมือการเรียนการสอน)

ต่างหากที่เป็นตัวอธิบายความแตกต่างทางรายได้และประสิทธิภาพของนักเรียนที่จบการศึกษา¹¹ ซึ่งมีนัยสำคัญว่ารัฐบาลควรจะใช้จ่ายไปในการยกระดับคุณภาพโรงเรียนที่มีอยู่แล้วยิ่งกว่าการเปิดโรงเรียนเพิ่มขึ้น แต่การกระทำเช่นนั้นก็อาจก่อให้เกิดปัญหาด้านความเสมอภาคทางการศึกษาได้

ตาราง 11.3 อัตราส่วนของรายได้เฉลี่ยประจำปีของแรงงานจำแนกตามระดับการศึกษา

กลุ่มประเทศ	รายได้สัมพัทธ์	
	มัธยม/ประถม	อุดมศึกษา/ประถม
สหรัฐ อังกฤษ นิวซีแลนด์	1.4	2.4
มาเลเซีย กานา เกาหลีใต้ สิงคโปร์ ยูกันดา ไนจีเรีย อินเดีย	2.4	6.4

ที่มา: George Psacharopoulos, *The Returns to Education: An International Comparison* (Amsterdam: Elsevier, 1972). Table 8.4

ปัญหานี้เป็นฐานของการศึกษาระดับประถมและมัธยม¹²

ข้อมูลทางสถิติที่แสดงข้างต้นเป็นการสรุปเกี่ยวกับการลงทะเบียนเรียน อัตราผู้เรียนที่ต้องออกจากโรงเรียนกลางคัน อัตราผู้รู้หนังสือ ต้นทุนการศึกษาต่อนักเรียนหนึ่งคนและผลตอบแทนทางการศึกษา แต่ก็ยังมีปัญหาอื่นๆ เกี่ยวกับการศึกษาที่วัดในเชิงปริมาณได้ค่อนข้างยากซึ่งเป็นปัญหาที่รุนแรงแม้แต่ในประเทศอุตสาหกรรมเอง ปัญหาเหล่านี้เรียกรวมๆ ได้ว่า *ปัญหาความไร้ประสิทธิภาพและเฉื่อยเนือยของระบบการศึกษา*

เราอาจเริ่มต้นด้วยการพิจารณาสาระที่ล้ำสมัยและคุณภาพที่คลุมเครือของการศึกษาในทุกๆระดับ ดังที่อดีตรองเลขาธิการองค์การยูเนสโกเคยกล่าวไว้ว่า

"วิธีการเรียนการสอน ยังคงเหมือนเดิม คือใช้วิธีท่องจำ การสอนนักเรียนแบบป้อนหรือยัดให้ทั้งคืน ครั้นเมื่อการสอนที่นำกล้วผ่านพ้นไป นักเรียนก็ลืมสิ่งไร้สาระเหล่านั้น ระบบการสอบมิใช่เป็นการวัดผลเกี่ยวกับบุคลิกภาพของนักเรียน หรือเป็นการทดสอบภูมิปัญญาหรือพลังแห่งการคิด การใคร่ครวญ

และการใช้เหตุผลแต่อย่างใด มันเป็นเพียงการแสดงความสามารถอย่างเทียมๆ เท่านั้น หากจะมองในฐานะการลงทุนทางธุรกิจแล้ว โรงเรียนและวิทยาลัยก็คือ ภาพที่แสดงความระทมทุกข์และอาการหน้านี้วคือขมวด เราพบว่าการศึกษาใช้เทคโนโลยีที่ล้ำหลังยุคสมัย ซึ่งไม่สามารถจะดำรงคงอยู่ได้ในสาขาเศรษฐกิจอื่นใดแม้เพียงชั่วคราวช่วยยาม วิธีการเรียนการสอน ก็เฉื่อยชา เลอะเทอะและล้าหลัง”

ความบกพร่องของวิธีการเรียนและหลักสูตรเกี่ยวพันอย่างแนบแน่นกับการขาดความสามารถและแรงจูงใจของบรรดาครูอาจารย์ ซึ่งตามปกติได้รับเงินเดือนน้อย กอปรกับไม่มีกำลังใจหรือโอกาสที่จะเพิ่มพูน ความรู้ของตนให้สูงขึ้นและทันต่อโลกมากขึ้น ในหมู่ผู้ที่เป็นผู้บริหารการศึกษาเองเล่า สถานการณ์ก็ใช้ว่าจะดีกว่าของพวกบรรดาครูอาจารย์

การบริการที่เลวและสิ่งจูงใจที่ถูกบิดเบือน

ปัญหาที่สำคัญในการบริหารการศึกษาที่ยากแก่การแก้ไข ได้แก่ ทิศทางองค์กรและการวางแผนงาน ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้รูปแบบเก่าๆ และฉันทนลาตของระบบยังคงดำรงอยู่ ทั้งนี้เพราะว่าในระบบขาดความยืดหยุ่นในการเปลี่ยนแปลง รวมทั้งยังขาดข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการที่แท้จริงของสังคม ขาดการวิจัย การทดลองและการประเมินเงื่อนไขต่างๆ ของสังคม

ปัญหาเกี่ยวกับการศึกษาเหล่านี้ ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากความต้องการทางสังคม ภายในระบบการศึกษาเอง ซึ่งมีมากกว่าเงินทุนและทรัพยากรด้านการศึกษา และอีกส่วนหนึ่งเกิดจากความต้องการ, การกำหนดราคา และแรงจูงใจทั้งในด้านการเงินและด้านอื่น ๆ ในสังคม โดยส่วนรวม (นอกระบบการศึกษา) สิ่งที่สังคมและปัจเจกชนปรารถนาจากการศึกษา มักจะเป็นความฝันที่เป็นไปไม่ได้ เป็นความต้องการที่มักจะไปไม่ได้กับเป้าหมายแห่งการพัฒนาประเทศ

ความต้องการเหล่านี้ บางครั้งก็อยู่ในรูปของการแทรกแซงทางการเมืองในระบบการศึกษา และเป็นการบิดเบือนนโยบายของรัฐบาลเอง ฉะนั้นความกดดันทางการเมืองจึงมีอยู่ในทุกระดับการศึกษา เป็นการบีบบังคับให้ระบบการศึกษาต้องตอบสนอง และยังมีความเกี่ยวพันเพียงน้อยนิดกับเป้าหมายหลักแห่งการพัฒนาประเทศ หรือกับความต้องการเปลี่ยนแปลงอันแท้จริงของสังคมโดยส่วนรวม

และการใช้เหตุผลแต่อย่างใด มันเป็นเพียงการแสดงความสามารถอย่างเทียมๆ เท่านั้น หากจะมองในฐานะการลงทุนทางธุรกิจแล้ว โรงเรียนและวิทยาลัยก็คือ ภาพที่แสดงความระทมทุกข์และอาการหน้านี้วคือขมวด เรานพบว่าการศึกษาใช้เทคโนโลยีที่ล้าหลังยุคสมัย ซึ่งไม่สามารถจะดำรงคงอยู่ได้ในสาขาเศรษฐกิจอื่นใดแม้เพียงชั่วคราวช่วยยาม วิธีการเรียนการสอน ก็เฉื่อยชา เลอะเทอะและล้าหลัง”

ความบกพร่องของวิธีการเรียนและหลักสูตรเกี่ยวพันอย่างแนบแน่นกับการขาดความสามารถและแรงจูงใจของบรรดาครูอาจารย์ ซึ่งตามปกติได้รับเงินเดือนน้อย กอปรกับไม่มีกำลังใจหรือโอกาสที่จะเพิ่มพูน ความรู้ของตนให้สูงขึ้นและทันสมัยโลกมากขึ้น ในหมู่ผู้ที่เป็นผู้บริหารการศึกษาเองเล่า สถานการณ์ก็ใช้ว่าจะดีกว่าของพวกบรรดาครูอาจารย์

การบริการที่เลวและสิ่งจูงใจที่ถูกบิดเบือน

ปัญหาที่สำคัญในการบริหารการศึกษาที่ยากแก่การแก้ไข ได้แก่ ศักยภาพองค์กรและการวางแผนงาน ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้รูปแบบเก่าๆ และฉืดฉาดของระบบยังคงดำรงอยู่ ทั้งนี้เพราะว่าในระบบขาดความยืดหยุ่นในการเปลี่ยนแปลง รวมทั้งยังขาดข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการที่แท้จริงของสังคม ขาดการวิจัย การทดลองและการประเมินเงื่อนไขต่างๆ ของสังคม

ปัญหาเกี่ยวกับการศึกษาเหล่านี้ ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากความต้องการทางสังคม ภายในระบบการศึกษาเอง ซึ่งมีมากกว่าเงินทุนและทรัพยากรด้านการศึกษา และอีกส่วนหนึ่งเกิดจากความต้องการ, การกำหนดราคา และแรงจูงใจทั้งในด้านการเงินและด้านอื่น ๆ ในสังคม โดยส่วนรวม (นอกกระบวนการศึกษา) สิ่งซึ่งสังคมและปัจเจกชนปรารถนาจากการศึกษา มักจะเป็นความฝันที่เป็นไปไม่ได้ เป็นความต้องการที่มักจะไปไม่ได้กับเป้าหมายแห่งการพัฒนาประเทศ

ความต้องการเหล่านี้ บางครั้งก็อยู่ในรูปของการแทรกแซงทางการเมืองในระบบการศึกษา และเป็นการบิดเบือนนโยบายของรัฐบาลเอง ฉะนั้นความกดดันทางการเมืองจึงมีอยู่ในทุกระดับการศึกษา เป็นการบีบบังคับให้ระบบการศึกษาต้องตอบสนอง และยังมีความเกี่ยวพันเพียงน้อยนิดกับเป้าหมายหลักแห่งการพัฒนาประเทศ หรือกับความต้องการเปลี่ยนแปลงอันแท้จริงของสังคมโดยส่วนรวม

ปัญหาของอุดมศึกษา

ประธานาธิบดีจูเลียส ไนเยเรเร (Julius Nyerere) แห่งแทนซาเนียได้สรุปบทบาทของมหาวิทยาลัยในประเทศกำลังพัฒนาไว้ดังนี้

"มหาวิทยาลัยในสังคมกำลังพัฒนาจักต้องมุ่งเน้นทำงานที่สำคัญเร่งด่วนต่อประเทศชาติของตน และจักต้องผูกพันกับประชาชนตลอดจนเป้าหมายด้านมนุษยธรรม พวกเราซึ่งอยู่ในสังคมที่ยากจนจะใช้จ่ายเงินให้แก่มหาวิทยาลัยก็ต่อเมื่อมหาวิทยาลัยก่อให้เกิดการพัฒนาที่แท้จริงสำหรับประชาชนเท่านั้น . . . บทบาทของมหาวิทยาลัยในประเทศกำลังพัฒนา ได้แก่ การให้ความคิดแก่ผู้คนและให้บริการเพื่อส่งเสริมความเสมอภาค คักดีศรีและพัฒนามนุษย์"^{6/}

นักศึกษาในระดับอุดมศึกษามีจำนวนไม่ถึง 5% ของนักเรียนทั้งหมดทุกระดับ ส่วนครูอาจารย์ในระดับอุดมศึกษาก็มีเพียงไม่เกิน 8% ของครูอาจารย์ทั้งหมด เช่นกัน แม้ว่าจะมีสถาบันในระดับอุดมศึกษาหลายอย่าง (เช่น วิทยาลัย และ โรงเรียนวิชาชีพ) แต่โดยทั่วไปแล้ว มหาวิทยาลัยนับว่าเป็นสถาบันที่สำคัญที่สุด ถึงกระนั้นเป็นที่น่าสังเกตว่า หลายคนมองว่ามหาวิทยาลัยในโลกที่สามยังไม่ได้ตอบสนองต่อความจำเป็นแห่งการพัฒนา เช่นเดียวกับสถาบันการศึกษาในระดับต่ำกว่า ปัญหานี้มีฐานหลายๆ อย่างที่เกิดกับการศึกษาระดับประถมและมัธยมตั้งที่กล่าวแล้วเกิดขึ้นกับการศึกษาระดับอุดม เช่นกัน

โดยทั่วไป เป็นที่ยอมรับกันทั่วว่ามหาวิทยาลัยในโลกที่สามลอกเลียนโครงสร้างและหน้าที่มาจากมหาวิทยาลัยในประเทศอุตสาหกรรม ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา แผนงานการพัฒนามหาวิทยาลัยของประเทศกำลังพัฒนาจำลองรูปแบบมาจากสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส อังกฤษ และประเทศพัฒนาแล้วอื่นๆ มหาวิทยาลัยในโลกตะวันตกมีโครงสร้างที่ถูกกำหนดโดยหลักวิชาขึ้นตามชนบประเพณีตั้งแต่สมัยกลาง โครงสร้างที่ประกอบด้วย ภาควิชา และแบ่งเป็นคณะวิชาถูกลอกเลียนแบบไปใช้ในประเทศกำลังพัฒนาโดยไม่ได้พยายามตอบคำถามที่ว่ารูปแบบแห่งองค์การวิชาการเหล่านี้จะเอื้ออำนวยต่อสถานการณ์และปัญหาในโลกที่สามหรือไม่ มหาวิทยาลัยวัด "ความเป็นเลิศ" ในรูปของมาตรฐานทางวิชาการสากลที่รับมาจากตะวันตก ยิ่งกว่าจะสร้างคุณูปการแก่การพัฒนาชาติของตน แต่แรงกดดันอันเกิดจากการลงทะเบียนเรียนที่มากขึ้น การมีงบประมาณที่รัดตัว และที่สำคัญที่สุดคือ นักศึกษาเรียกร้องต้องการหลักสูตรที่มีประโยชน์และสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ ยิ่งผลให้ผู้บริหารการศึกษาต้องหวนมาคำนึงถึงบทบาทและภารกิจของมหาวิทยาลัยเสียใหม่ และสนใจต่อคำแนะนำของนักสังเกตการณ์อย่างเช่น ประธานาธิบดี ไนเย-

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการเรียนรู้

ผลการศึกษาวิจัยในประเทศพัฒนาและประเทศกำลังพัฒนา ชี้ให้เห็นว่า ปัจจัยดังต่อไปนี้เป็นตัวกำหนดว่าเด็กจะเรียนดีหรือไม่ และส่งผลต่อไปยังอนาคตของเด็กด้วย ปัจจัยเหล่านี้ เรียกว่า "early factors"

- สุขภาพและอุปนิสัยในการกินอาหารของมารดาในระหว่างการตั้งครรภ์
- สุขภาพของทารกและภาวะโภชนาการในช่วงที่เป็นเด็ก
- รายได้ของครอบครัวและสภาพการดำรงชีวิต^{8/}

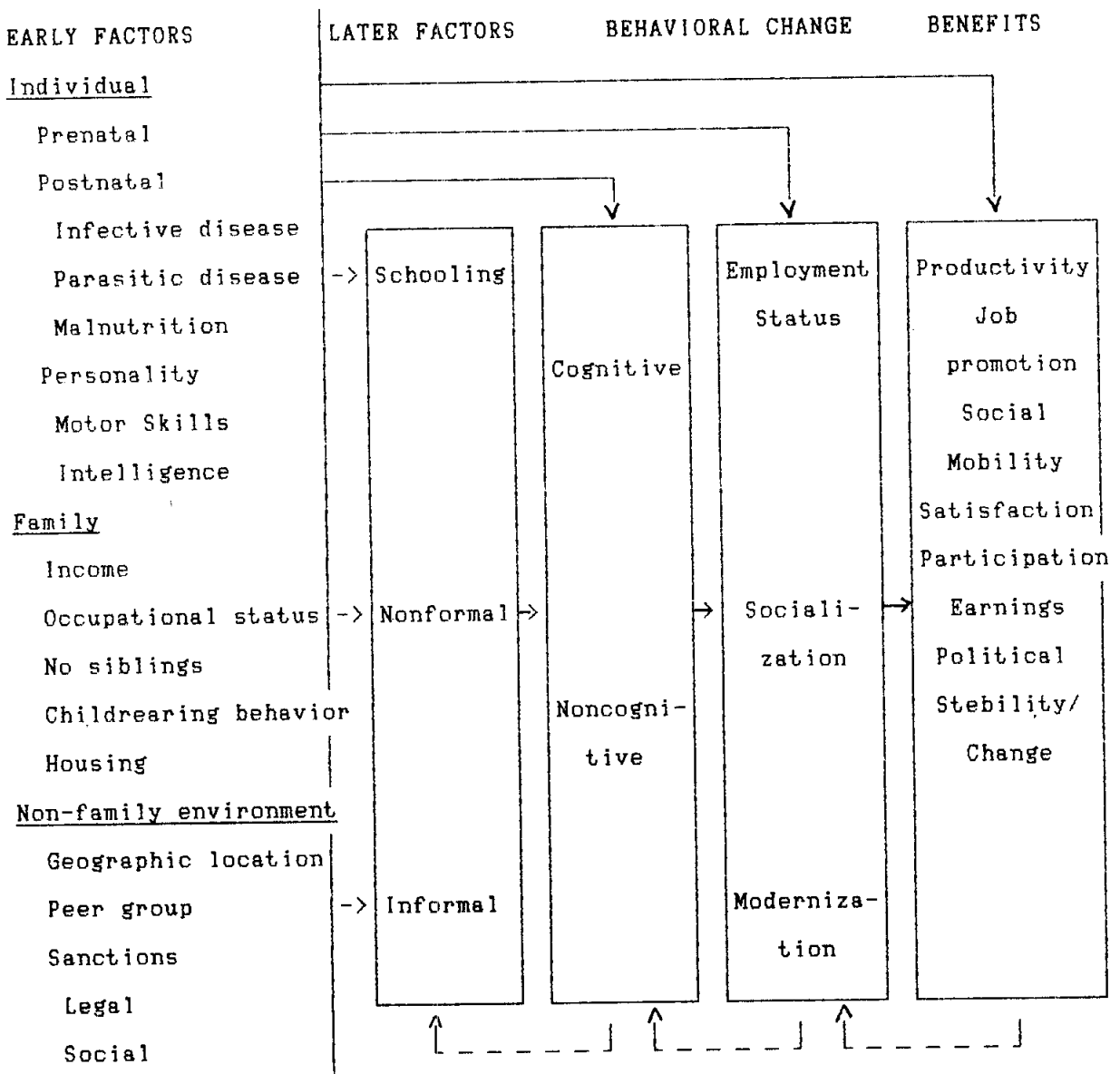
รูป 11.1 แสดงถึงอิทธิพลของปัจจัยเหล่านี้ (ทั้งในด้านปัจเจกบุคคล ครอบครัว และสภาวะแวดล้อมภายนอกครอบครัว) ซึ่งไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อการศึกษาของเด็ก (later factors) แต่ยังมีผลต่อความสามารถของบุคคลในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและผลประโยชน์ส่วนบุคคลและสังคมด้วย (โดยเฉพาะในด้านการจ้างงาน)

ตัวอย่างเช่น ภาวะทุพโภชนาการและโรคภัยไข้เจ็บจะส่งผลกระทบต่อความสามารถของเด็กในการอ่าน เขียน คิดเลข เป็นต้น (ความสามารถในการรับรู้) นอกจากนั้นยังส่งผลกระทบต่อโอกาสของบุคคลในการแสวงหางานทำ (สภาพการจ้างงาน) ตลอดจนทำให้ประสิทธิภาพในการผลิตและการทำงานต่ำลงด้วย ดังนั้นสุขภาพของเด็กและครอบครัวจึงเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งต่อการเรียนของเด็ก รวมทั้งความสามารถทางกายและจิตใจของบุคคลนั้นๆ ในเวลาต่อมาด้วย เด็กๆ ที่มาจากครอบครัวยากจน จึงตกอยู่ในภาวะที่แย่กว่าเด็กๆ ที่มาจากครอบครัวร่ำรวย จากการศึกษาริวิจัยพบว่า ปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่กำหนดความสามารถที่จะเรียนรู้ของเด็ก ได้แก่

1. สภาพแวดล้อมภายในครอบครัว ตลอดจนรายได้ของครอบครัว ระดับการศึกษาของพ่อแม่ สภาพแวดล้อมของบ้าน จำนวนเด็กๆ ในบ้าน
2. ความสัมพันธ์กับกลุ่มข้างเคียง ได้แก่ เพื่อนๆ ของเด็ก
3. บุคลิกภาพ สติปัญญาและความสามารถของเด็ก
4. โภชนาการและสุขภาพของเด็กในวัยเยาว์

หากเด็กที่เข้าโรงเรียนขาดปัจจัยเหล่านี้ (ดังเช่นที่เด็กยากจนทั้งหลายประสบ) กระบวนการทางการศึกษาก็ไม่สามารถปรับปรุงตัวเด็กให้ดีขึ้นได้ พวกเขาจะต้องออกจากโรงเรียนกลางคันก่อนจบประถม 4 เพราะฉะนั้นความเสมอภาคแห่งโอกาสในการศึกษา (ซึ่งเป็นเป้าหมายทางสังคมของทุกประเทศ) ย่อมไร้ความหมาย เนื่องจากเด็กๆ มีพื้นฐานที่ไม่เสมอภาคกันตั้งแต่ต้นแล้ว

รูป 11.1 ระบบการเรียนรู้: มุมเหตุ ผลสืบเนื่องและปฏิสัมพันธ์



ที่มา: John Simmons, "The Investment in Education for Developing Countries: National Strategy Options" (Washington, D.C.: IBRD, 1976), p.196.

เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการศึกษาและการจ้างงาน

ข้อเขียนและการถกเถียงอภิปรายกันเกี่ยวกับการศึกษาและการพัฒนาเศรษฐกิจรวมถึงการจ้างงานนั้นมักจะกล่าวถึงกระบวนการทางเศรษฐกิจที่สำคัญ 2 ประการ คือ

- 1) ปฏิสัมพันธ์ระหว่าง *ดีมานด์* ในเชิงเศรษฐกิจ และ *ซัพพลาย* ในเชิงการเมือง ในการกำหนดว่าจะตั้งโรงเรียนต่างๆ ขึ้นได้อย่างไร ใครจะได้เข้าเรียนในโรงเรียนเหล่านี้ และพวกเขาจะได้รับการสอนอะไรบ้าง
- 2) ความแตกต่างระหว่าง *ผลกระทบ* "ทางสังคม" กับ "ส่วนตัว" และต้นทุนของการศึกษาระดับต่างๆ ตลอดจนผลกระทบของความแตกต่างเหล่านี้ สำหรับการวางกลยุทธ์ในการศึกษา

ซัพพลายและดีมานด์ในการศึกษา: ความสัมพันธ์ระหว่างโอกาสในการหางานและดีมานด์ในการศึกษา

ปริมาณของการศึกษาที่บุคคลในบุคคลหนึ่งได้รับก็เช่นเดียวกับสินค้าและบริการอื่นๆ ที่ส่วนใหญ่แล้วจะถูกกำหนดโดยดีมานด์และซัพพลาย ถึงแม้ว่าจะมีผลกระทบจากปัจจัยอื่นๆ ที่มีใช้ ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจก็ตาม แต่โดยที่การศึกษาในประเทศกำลังพัฒนานั้น รัฐบาลเป็นผู้จัดให้มีขึ้น ดังนั้นตัวกำหนดทางด้านดีมานด์จึงมีความสำคัญกว่าตัวกำหนดทางด้านซัพพลายมาก ในด้านดีมานด์ อิทธิพลที่สำคัญต่อปริมาณการศึกษา ได้แก่

- ก) รายได้จากการงานในอนาคตที่ผู้รับการศึกษาจะได้รับเพิ่มขึ้น (ซึ่งเป็น "ผลประโยชน์ส่วนบุคคล" (private benefits) ของการศึกษา) และ
- ข) รายจ่ายทางการศึกษาทั้งทางตรงและทางอ้อมที่นักเรียนและครอบครัวจะต้องจ่าย ดังนั้น ดีมานด์ต่อการศึกษา จึงเป็น "ดีมานด์สืบเนื่อง" (derived demand) สำหรับโอกาสในการจ้างงานที่ได้ค่าจ้างสูงขึ้นในสาขาทันสมัย ทั้งนี้เพราะว่าการศึกษาของบุคคลจะเป็นตัวกำหนดว่าเขาจะได้เข้าทำงานที่มีค่าจ้างสูงนั้นหรือไม่ ผู้คนส่วนมาก (โดยเฉพาะคนยากจน) ในประเทศกำลังพัฒนาไม่ได้ต้องการการศึกษาเมื่อได้ผลตอบแทนที่มีใช้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ แต่ต้องการการศึกษาเมื่อหางานทำในสาขาสมัยใหม่ที่ให้ค่าจ้างสูง เราจะต้องเปรียบเทียบผลตอบแทนจากการได้เงินเดือน หรือค่าจ้างที่สูงขึ้นนี้กับต้นทุนของการศึกษาด้วย

ส่วนในด้านซัพพลายนั้น ปริมาณโรงเรียน (สถานศึกษา) ในระดับต่างๆ ส่วนใหญ่แล้วถูกกำหนดโดยกระบวนการทางการเมือง ซึ่งมักจะไม่เกี่ยวพันกับผลึกเกณฑ์ทางเศรษฐกิจ เพื่อความสะดวก เราจะสมมติว่า ซัพพลายของสถานศึกษาเหล่านี้ถูกกำหนดโดยปริมาณรายจ่ายด้าน

การศึกษาของรัฐบาล ในทางกลับกัน รายจ่ายเหล่านี้ก็ได้รับอิทธิพลจากดีมานด์ต่อการศึกษาของเอกชนทุกคนด้วย

ดีมานด์ต่อการศึกษาที่เพียงพอ สำหรับบุคคลที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานสมัยใหม่จะได้รับอิทธิพลจากปัจจัย 4 ประการคือ

1) ความแตกต่างในค่าจ้างและ/หรือรายได้ (wage and/or income differential) หมายถึง ส่วนต่างของค่าจ้างระหว่างงานในสาขาทันสมัย และสาขาดั้งเดิม (อันได้แก่สาขาเกษตรในชนบท) การเข้าสู่ตลาดแรงงานในสาขาทันสมัยจำเป็นต้องมีการศึกษาระดับหนึ่งที่กำหนด ในขณะที่สาขาเกษตรไม่ได้รับระดับการศึกษา ยิ่งความแตกต่างของรายได้ระหว่างสาขาทันสมัย และสาขาดั้งเดิมมีมากเพียงไร ดีมานด์ต่อการศึกษาที่ยิ่งมีมากเพียงนั้น

2) ความเป็นไปได้ที่จะได้รับความสำเร็จในการหางานในสาขาทันสมัย บุคคลที่ได้รับการศึกษาในระดับที่จำเป็นต่อการทำงานในสาขาทันสมัย ย่อมมีโอกาสสูงที่จะหางานทำได้ง่ายกว่าบุคคลที่ไม่ได้รับการศึกษา

3) รายจ่ายส่วนบุคคลในการศึกษา ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในด้านค่าเล่าเรียน ค่าหนังสือ ค่าเสื้อผ้าและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เรานอาจจะคาดได้ว่าดีมานด์ต่อการศึกษาจะเป็นปฏิภาคกลับกับรายจ่ายเหล่านี้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ดีมานด์ต่อการศึกษาจะลดลง หากรายจ่ายในการศึกษาเพิ่มขึ้น

4) ต้นทุนทางอ้อมของการศึกษา (หรือค่าเสียโอกาส) นอกจากค่าใช้จ่ายโดยตรงทางการศึกษาแล้ว เราจะต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายทางอ้อมหรือค่าเสียโอกาสทางการศึกษาด้วย โดยเฉพาะเมื่อเด็กย่างเข้าสู่วัยที่สามารถจะทำงานหารายได้ให้ครอบครัวได้ หากเด็กผู้นี้เรียนหนังสือต่อ เขาก็จะต้องยอมสละรายได้ที่คาดว่าจะได้รับเมื่อออกไปทำงาน (หรือได้รับผลผลิตให้แก่ครอบครัว) "ต้นทุน-ค่าเสียโอกาส" นี้จะต้องถือว่าเป็นปัจจัยตัวหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อดีมานด์ต่อการศึกษา ยิ่งค่าเสียโอกาสมีค่าสูง ดีมานด์ต่อการศึกษาที่ยิ่งน้อย

แม้ว่าจะมีตัวแปรที่มีใช้ตัวแปรทางเศรษฐกิจอื่นๆ (เช่น ขนบประเพณี สถานะทางสังคม การศึกษาของพ่อแม่ และขนาดครอบครัว) มีอิทธิพลต่อดีมานด์การศึกษา อย่างแน่นอน แต่เราเชื่อว่าตัวแปรทั้ง 4 ที่กล่าวถึงข้างต้นสามารถช่วยให้เราเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างดีมานด์และชั้นชนหลายของโอกาสในการหางานได้

สมมุติว่า สถานการณ์ในประเทศกำลังพัฒนาเป็นดังนี้

1. ส่วนต่างของค่าจ้างในสาขาสมัยใหม่ และสาขาดั้งเดิมห่างกันมาก (เช่น ผู้ที่จบมัธยมได้ค่าจ้างสูงกว่าผู้จบชั้นประถมถึง 100%)

2. โอกาสในการได้งานทำในสาขาทันสมัยของผู้ที่เรียนไม่จบชั้นประถมมีอยู่น้อยมาก และโอกาสที่จะได้งานเพิ่มขึ้นช้ามาก ส่วนผู้ที่เรียนไม่จบชั้นมัธยมและอุดมศึกษาก็ตกอยู่ในสถานการณ์

ที่คล้ายคลึงกัน

3. เมื่อมีผู้สมัครงานจำนวนมาก ผู้ว่าจ้างมีแนวโน้มที่จะเลือกผู้จ้างโดยพิจารณา
ระดับการศึกษา เช่น เขาจะเลือกผู้สมัครที่จบชั้นมัธยมมากกว่าผู้ที่จบชั้นประถม ถึงแม้ว่าตำแหน่ง
งานนั้นๆ ไม่จำเป็นต้องใช้ผู้ที่มีวุฒิสูงกว่าชั้นประถม

4. รัฐบาลซึ่งได้รับแรงกดดันจากผู้มีการศึกษาโน้มเอียงที่จะผูกมัดค่าจ้างไว้กับวุฒิ
ทางการศึกษา มากกว่าวุฒิการศึกษาอย่างต่ำที่จำเป็นสำหรับงานๆ หนึ่ง

5. ค่าเล่าเรียนในระดับประถมต่ำมาก หรือไม่มีเสียด้วยซ้ำ แต่ค่าเล่าเรียนใน
ระดับมัธยมเพิ่มขึ้นมาก และลดลงอีกในระดับอุดมศึกษา เนื่องจากรัฐรับภาระค่าใช้จ่ายในระดับนี้

ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ เราพอคาดได้ว่าตีมาตรฐานต่อการศึกษาจะสูงมาก เนื่องจาก
ผลตอบแทน "ส่วนบุคคล" ของการได้รับการศึกษาเพิ่มขึ้นจะมีมากเมื่อเทียบกับการมีการศึกษาน้อย
หรือไม่มีการศึกษาเลย ในขณะที่ต้นทุนทางตรงและทางอ้อมส่วนบุคคลค่อนข้างต่ำ ตีมาตรฐานต่อการศึกษา
จะเพิ่มขึ้นตลอดเวลา เมื่อโอกาสในการหางานทำของผู้ใ้การศึกษาลดลง บุคคลย่อมแสวง
โอกาสที่จะเรียนให้จบชั้นประถม แต่สถานการณ์จะเป็นเช่นนี้เพียงชั่วคราว การเปลี่ยนแปลงใน
กระบวนการของตีมาตรฐาน-ชั้นพลายของการจ้างงานจะส่งผลให้โอกาสในการได้งานทำของผู้จบชั้น
ประถมลดลง ซึ่งจะผลักดันให้มีตีมาตรฐานต่อการศึกษาชั้นมัธยมสูงขึ้น แต่ตีมาตรฐานต่อการศึกษาชั้นประถม
ก็จะเพิ่มขึ้นตลอดเวลา ในขณะที่ผู้ที่เรียนไม่จบชั้นประถมถูกกีดกันออกไปจากตลาดแรงงาน

ขณะเดียวกัน รัฐบาลก็ได้รับแรงกดดันให้ต้องเพิ่มสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เกี่ยว
กับการศึกษามากขึ้น เนื่องจากมีตีมาตรฐานต่อศึกษามากขึ้น มิฉะนั้นประชาชนก็จะหันไปชวนชวน
ให้ได้รับการศึกษาคด้วยตนเอง ผลสุดท้ายคือประเทศกำลังพัฒนาพยายามเร่งเพิ่มสถานศึกษาอย่าง
ขนานใหญ่จนกระทั่งขาดเหตุผลรองรับในแง่ของการจัดสรรทรัพยากรอันเหมาะสม (optimal
resource allocation) ในตอนแรกๆ ผู้ใ้การศึกษามักจะว่างงาน แต่พออีกสักหน่อยเมื่อมี
ผู้จบการศึกษามากขึ้นจนเกินกว่าตีมาตรฐานต่อกำลังแรงงานชั้นกลางและชั้นสูง ผู้ที่มีการศึกษาที่จะ
ต้องยอมทำงานที่ใช้วุฒิต่ำกว่าที่ตนเรียนมา ประกาศนียบัตรและปริญญาซึ่งแต่เดิมเคยเป็นสิ่งที่
ทำให้บุคคลได้ทำงานที่มีค่าจ้างสูง จะกลายเป็นเพียงสิ่งจำเป็นพื้นฐานในการสมัครงานเท่านั้น

รัฐบาลและผู้ว่าจ้างเอกชนโน้มเอียงที่จะทำให้นวโน้มดังกล่าวดำรงอยู่ด้วยการเพิ่ม
วุฒิต่ำกว่าจำเป็นต่อการสมัครงานซึ่งแต่เดิมเคยบรรจุผู้ที่มีวุฒิต่ำกว่า ส่วนสหภาพแรงงานก็ชอบที่จะนำ
เอาอัตราค่าจ้างไปผูกพันกับวุฒิทางการศึกษาของผู้ทำงานด้วย ซึ่งจะยิ่งทำให้อัตราค่าจ้างของงาน
แต่ละอย่างมีแนวโน้มสูงขึ้นด้วย (ถึงแม้ว่าประสิทธิภาพในการทำงานนั้นจะไม่ได้สูงขึ้นตามไปด้วย)

การเน้นความสำคัญของวุฒิการศึกษาจนเกินความจำเป็นส่งผลให้ประชาชนมุ่งที่จะ
เรียนต่อในชั้นสูงไปจนทำให้สถาบันการศึกษาระดับสูงกลายเป็นที่รองรับผู้ว่างงานซึ่งมีการศึกษา

มากมายซึ่งถือได้ว่าเป็นรูปแบบที่แพงมากของการทดแทนการว่างงาน

ผลก็คือ เราจะพบว่าในด้านดีมานด์ต่อแรงงานนั้น ผู้ว่าจ้างจะพยายามแสวงหาผู้ที่มีการศึกษาสูงกว่าเข้าทำงานแทนที่ผู้ที่มีการศึกษาต่ำ ส่วนในด้านซัพพลายผู้แสวงหางานทำก็คาดหวังไว้สูงกว่าความเป็นจริงของตลาดแรงงาน พวกเขาจะยอมทนว่างงานช่วงหนึ่งยิ่งกว่าจะยอมทำงานในตำแหน่งที่ต่ำกว่าตนเองจะยอมรับได้ ผลที่เกิดขึ้นคือ จะมีการว่างงานในทุกระดับการศึกษา

ผลตอบแทนและต้นทุนการศึกษา: ด้านสังคมและส่วนบุคคล

ในประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไป ต้นทุนสังคมของการศึกษา (ซึ่งก็คือ ค่าเสียโอกาสของสังคมโดยส่วนรวม อันเกิดจากความจำเป็นที่ต้องขยายการศึกษาระดับสูงเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ที่สามารถใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดนี้ไปใช้ให้เป็นประโยชน์อย่างอื่นได้) เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะที่นักศึกษาได้บัณฑิตการศึกษา ต้นทุนส่วนบุคคลที่นักศึกษาจ่ายของเพิ่มขึ้นช้ากว่าหรืออาจลดลง

ช่องว่างระหว่างต้นทุนสังคมและต้นทุนส่วนบุคคลที่กว้างขึ้นนี้ส่งผลให้เกิดแรงกระตุ้นให้มีดีมานด์ต่อศึกษาระดับสูงมากกว่าการศึกษาระดับต่ำ เมื่อมีผู้ต้องการการศึกษาในระดับสูงมากขึ้น รัฐบาลต้องจัดสรรเงินงบประมาณมาทุ่มเทในส่วนนี้มากขึ้น ต้นทุนสังคมของการศึกษาระดับสูงจึงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและศักยภาพที่จะสร้างงานใหม่ๆ ขึ้นก็ลดลงตามไปด้วย เนื่องจากขาดแคลนทรัพยากร (และเงินทุน) กล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ เป็นการใช้จ่ายทรัพยากรอย่างไม่เหมาะสมนั่นเอง

รูป 11.2 แสดงให้เห็นความแตกต่างระหว่างผลตอบแทนและต้นทุนการศึกษาทั้งในด้านสังคมและส่วนบุคคล ซึ่งนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรอย่างไม่เหมาะสม

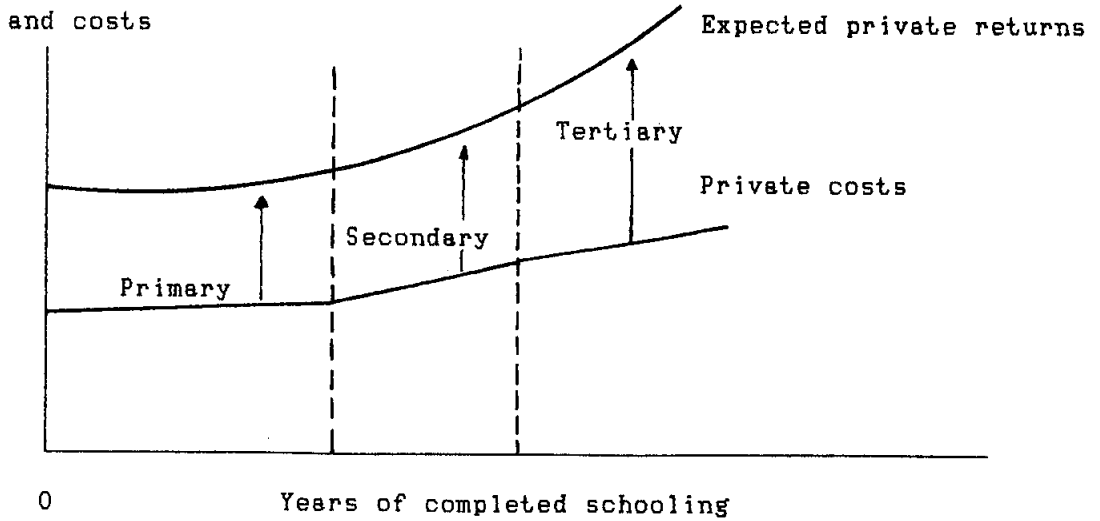
รูป 11.2a เปรียบเทียบผลตอบแทนส่วนบุคคลที่คาดหวังว่าจะได้รับ (expected) กับ ต้นทุนส่วนบุคคลที่จ่ายไปจริง (actual) ตามจำนวนปีที่ศึกษาในโรงเรียน ยิ่งนักเรียนเรียนสูงมากขึ้น ผลตอบแทนส่วนบุคคลที่คาดหวังว่าจะได้รับจะเพิ่มเร็วกว่าต้นทุนส่วนบุคคล ดังนั้นเมื่อที่จะได้รับผลตอบแทนสูงสุดจากการลงทุนในการศึกษา ผู้เรียนจะต้องพยายามเรียนให้ได้จำนวนปีมากที่สุด

รูป 11.2b เปรียบเทียบผลตอบแทนและต้นทุนสังคมตามจำนวนปีที่จบการศึกษา ในตอนแรกเส้นผลตอบแทนสังคมเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งสะท้อนถึงระดับของประสิทธิภาพที่สูงขึ้น (ตัวอย่างเช่น ชาวนาผลิตข้าวได้มากขึ้น หลังจากได้รับการศึกษา "ขั้นพื้นฐาน" และอ่านออกเขียนได้) หลังจากนั้น MSB (Marginal Social Benefits) ของการศึกษานับเป็นจำนวนปีที่เพิ่มขึ้นจะเพิ่มในอัตราที่ลดลง เป็นผลให้ค่าของสโลปของเส้นผลตอบแทนสังคมลดลง

¶ 11.2 Private versus social benefits and costs of education: An illustration.

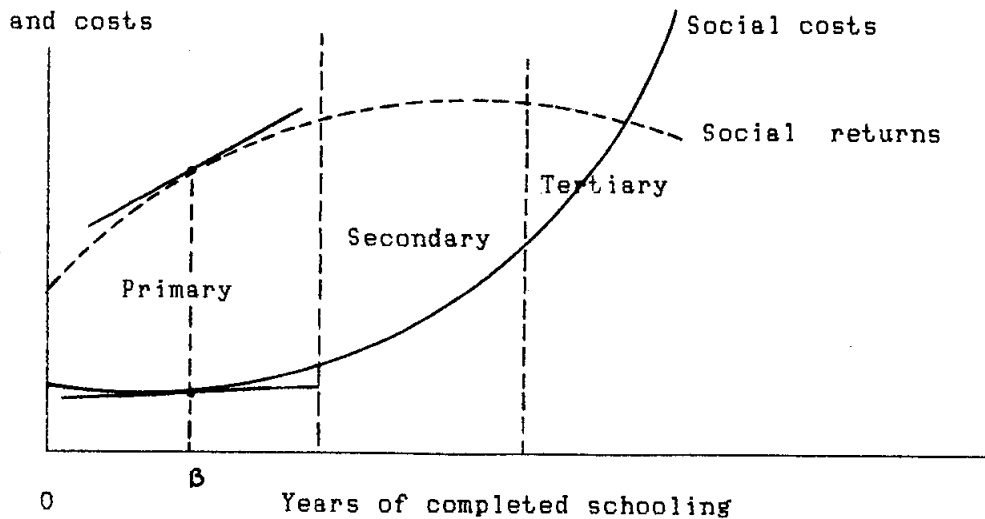
¶ 11.2 a

Private return



¶ 11.2 b

Social return



ส่วนเส้นต้นทุนสังคมแสดงอัตราเพิ่มขึ้นที่ช้ามากในปีแรกๆ ของการศึกษาและเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วหลังจากนั้น MSC (Marginal Social Costs) ของการศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในภายหลังเป็นผลมาจากต้นทุนที่แพงมากของการศึกษาระดับสูง (ซึ่งอยู่ในรูปของตึกอาคาร อุปกรณ์การศึกษา) และการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลด้วย

ในแง่ของสังคม กลยุทธ์ที่เหมาะสมในการลงทุนในด้านการศึกษาคือการ maximize net social rate of return ได้แก่การให้นักเรียนทุกคนได้รับการศึกษาในโรงเรียนอย่างน้อย 0B ปี เลย 0B ไปทางขวามือ $MSC > MSB$ ดังนั้นการลงทุนเพิ่มในการศึกษาระดับสูงจะให้อัตราผลรับคืนแก่สังคมเป็นลบ จากการศึกษาเชิงประจักษ์ของ Behrman-Bridsall ปรากฏว่ากลยุทธ์การลงทุนที่เหมาะสมควรจะปรับปรุงคุณภาพของการศึกษาที่เหมาะสมในกรณีของเราคือการยกเว้นผลตอบแทนสังคมในรูป 11.2b ขึ้นไปนั่นเอง

ดังนั้น ปัญหาเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างผลตอบแทนและต้นทุนในแง่ของสังคมและส่วนบุคคล อันเกิดจากนโยบายที่ไม่เหมาะสมของรัฐบาลในการจัดการศึกษา ซึ่งยังเกี่ยวข้องไปถึงความแตกต่างในค่าจ้าง การเลือกระดับการศึกษาและการตั้งราคาบริการทางการศึกษาด้วย ผลก็คือ ประชาชนมองคุณค่าของการศึกษาไว้สูงกว่าคุณค่าทางสังคม ซึ่งจะต้องคำนึงถึงการว่างงานที่เพิ่มขึ้นด้วย ทรายโตที่ยังมีแรงจูงใจในด้านผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา ตลอดจนผู้ที่ศึกษาได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาล เขาก็จะตัดสินใจว่า เรียนต่อเพิ่มขึ้นอีก ถึงแม้เขาจะตระหนักว่างงานในสาขาที่สนใจไม่ได้มีมากมายและอัตราการว่างงานก็เพิ่มขึ้น หากสัญญาณด้านราคา (price signals) ยังคงดำเนินไปอย่างไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคม การจัดการสรรทรัพยากรอย่างผิดพลาดก็จะเกิดขึ้นต่อไป (ในกรณีนี้คือ ค่าใช้จ่ายที่เพิ่มมากขึ้นในการศึกษาในระบบ formal education)

ดังนั้น สิ่งที่สำคัญก็คือ โครงสร้างต้นทุน-ผลตอบแทนที่เหมาะสมเพื่อพัฒนาและจัดสรรทรัพยากรมนุษย์ให้สอดคล้องกับความต้องการและโอกาสของสาขาต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจ

การศึกษา สังคม และการพัฒนา: บางประเด็น

การถกเถียงถึงความสัมพันธ์ระหว่างการศึกษาและพัฒนา จะต้องคำนึงถึงโครงสร้างของระบบการศึกษาซึ่งเชื่อมโยงกับลักษณะทางเศรษฐกิจสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะระบบการศึกษาสะท้อนถึงลักษณะสำคัญของสังคมตัวอย่างเช่น หากสังคมนั้นเป็นสังคมที่มีโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองที่ปราศจากความเสมอภาค ระบบการศึกษาก็จะสะท้อนให้เห็นความได้เปรียบของผู้ที่สามารถผ่านการศึกษาขึ้นไปสู่ระดับสูง ในขณะที่เดียวกัน การศึกษาก็ยังส่งอิทธิพล

ต่อรูปลักษณ์และทิศทางของสังคมในอนาคตได้ในหลายทาง ดังนั้น ความเกี่ยวพันระหว่างการศึกษาและการพัฒนา จึงเป็นกระบวนการสองทาง (Two-way process) การปฏิรูปการศึกษาไม่ว่าจะเกิดขึ้นเองหรือเป็นระบบที่ได้รับอิทธิพลจากภายนอกประเทศ ก็ส่งผลสะท้อนต่อการปฏิรูปเศรษฐกิจสังคมโดยส่วนรวมด้วย

เราจะพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างการศึกษาและปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนา 6 ประการ คือ การเติบโตทางเศรษฐกิจ ความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้และความยากจน ประชากรและการเจริญพันธุ์ การอพยพภายในประเทศ การพัฒนาชนบท และการอพยพไปต่างประเทศ

การศึกษา กับ การเติบโตทางเศรษฐกิจ

หลายปีที่ผ่านมามีคำกล่าวที่ไม่เป็นที่สงสัยอีกแล้วว่า การขยายการศึกษาจะเป็นตัวเร่งอัตราการเพิ่มของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ เหตุผลมีอยู่ว่าประเทศกำลังพัฒนาขาดแคลนกำลังคนกึ่งมีฝีมือ (semiskilled) และมีฝีมือ (skilled) การวิจัยเชิงปริมาณมากมาย พบว่าความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศตะวันตก เป็นผลมาจากทรัพยากรมนุษย์ (human capital) มากกว่า ทุนกายภาพ (physical capital)^{10/} ส่วนในแอฟริกาและเอเชียประเทศที่เพิ่งได้รับเอกราชในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ก็พยายามเสริมสร้างทั้งทุนมนุษย์และทุนกายภาพไปพร้อมๆ กัน เพื่อพัฒนาชาติ การขยายโอกาสทางการศึกษาในทุกกระดับ จะเป็นประโยชน์ต่อการเพิ่มอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจได้โดย

- 1) เป็นการสร้างแรงงานที่มีคุณภาพคือ มีความรู้ความชำนาญในการทำงาน
- 2) เป็นการสร้างงานและ สร้างรายได้ให้แก่ครูอาจารย์ คนงานก่อสร้าง โรงพิมพ์ โรงงานผลิตเสื้อผ้า เป็นต้น
- 3) สร้างผู้นำทางการศึกษาเพื่อป้อนทางราชการ บริษัทเอกชน และอาชีพอิสระต่างๆ
- 4) ช่วยให้ประชาชนระดับต่างๆ อ่านออกเขียนได้ และมีทัศนคติ "ทันสมัย" ต่อการศึกษา

ฉะนั้น การศึกษาและแรงงานมีฝีมือจึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจอย่างไรก็ตาม เราก็พึงพิจารณาผลกระทบของการศึกษาให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยพิจารณาถึงโครงสร้าง และรูปแบบของการเติบโตทางเศรษฐกิจ และการกระจาย (distribution) ด้วยว่าใครบ้างเป็นผู้รับประโยชน์จากการเติบโตทางเศรษฐกิจ

การศึกษา ความเหลื่อมล้ำ และความยากจน

ในช่วงทศวรรษ 1950 และ 1960 งานวิจัยเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์การศึกษามุ่งเน้นความเกี่ยวพันระหว่าง การศึกษา ประสิทธิภาพของแรงงาน และอัตราเพิ่มของผลผลิต ที่เป็นเช่นนี้ไม่น่าแปลกใจเพราะว่าในช่วงเวลาดังกล่าวเป้าหมายหลักของการพัฒนา ได้แก่ การเพิ่มอัตราการเติบโตของผลผลิต ดังนั้นจึงไม่ค่อยได้เน้นในเรื่องผลกระทบของการศึกษาต่อการกระจายรายได้ และการขจัดความยากจน จนกระทั่งเมื่อไม่นานมานี้ มีงานวิจัยพบว่าระบบการศึกษาในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้มากขึ้น ซึ่งตรงกันข้ามกับที่เคยเชื่อกัน

เหตุผลก็คือ ระดับการศึกษาที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับระดับรายได้ กล่าวคือ ผู้ที่สามารถเรียนจบชั้นมัธยมหรือชั้นอุดมศึกษาจะมีรายได้มากกว่าผู้ที่เรียนจบแค่ชั้นประถม (หรือเรียนไม่จบ) ถึง 300 - 800 % โดยที่ระดับรายได้ขึ้นอยู่กับจำนวนปีที่บุคคลศึกษาในโรงเรียน (และวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัย) หากนักเรียนนักศึกษาในชั้นมัธยมและอุดมศึกษาส่วนใหญ่มาจากครอบครัวที่มีรายได้ปานกลางและสูงแล้ว ก็จะทำให้การกระจายรายได้เหลื่อมล้ำมากขึ้น กล่าวอย่างรวบรัด คือ จะด้วยเหตุผลด้านการเงินหรืออะไรก็ตาม หากคนยากจนไร้โอกาสที่จะเข้าเรียนในระดับมัธยมและอุดมศึกษาแล้วไซ้ ระบบการศึกษาจะทำให้การกระจายรายได้เหลื่อมล้ำมากยิ่งขึ้น

ซิมมอนส์ (John Simmons) นักเศรษฐศาสตร์การศึกษา กล่าวถึง ทัศนคติของคนจนต่อการศึกษาดังนี้

สำหรับการเรียนในโรงเรียนนั้น คนจน เรียนรู้อย่างรวดเร็วว่า มันเป็นการหนีไปให้พ้นจากความยากจนได้ตลอดรอดฝั่งได้เพียงไม่กี่คนเท่านั้น คนจนเป็นพวกแรกที่ ต้องออกจากโรงเรียนกลางคันเพราะพวกเขาต้องทำงานหาเงิน คนจนเป็นพวกแรกที่ ต้องถูกคัดชื่อออกเพราะนั่งหลับในชั้น เนื่องจากไม่มีข้าวจะกิน เป็นพวกแรกที่สอภาษาอังกฤษและฝรั่งเศสไม่ผ่านเพราะไม่มีโอกาสติว อย่างลูกหลานคนรวย ในไม่ช้า ความหวังที่พ่อแม่ของเขามีครั้งเมื่อสร้างโรงเรียนในหมู่บ้านใหม่ๆ ก็มลายหายไป ที่หวังว่าจะเรียนหนังสือจบแล้วออกไปหางานที่มั่นคงทำนั้นสุดเอื้อมถึงสำหรับลูกชาย ส่วนลูกสาวนั้นยิ่งไม่ต้องพูดถึง เดียวนี้จำเป็นต้องได้ประกาศนียบัตรชั้นประถมเสียก่อน บางคนพูดว่า แม้แต่ผู้ที่จบชั้นมัธยมก็ยังหางานที่มั่นคงทำไม่ได้ พ่อแม่จึงจะสามารถส่งลูกชายไปเรียนมัธยมในเมืองได้^{12/}

มีเหตุผลทางเศรษฐกิจ 2 ประการที่ทำให้เราสงสัยว่าระบบการศึกษาในประเทศกำลังพัฒนา ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ในแง่ที่ว่านักเรียนยากจนมีโอกาที่จะเรียนจบน้อยกว่า

นักเรียนจากครอบครัวร่ำรวย

ประการแรก ต้นทุน (private costs) ของการศึกษาระดับประถม (โดย เฉพาะในรูปของ "ค่าเสียโอกาส" ของแรงงานเด็กในครอบครัวยากจน) ของเด็กยากจนสูงกว่า ของเด็กในครอบครัวร่ำรวยมาก

ประการที่สอง ผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับ (expected benefits) จากการ การศึกษาระดับประถม สำหรับเด็กยากจนต่ำมาก

เหตุผลสองประการนี้ทำให้ "อัตราผลรับคืน" (rate of return) จากการลงทุน ในการศึกษาของเด็กยากจนต่ำกว่าครอบครัวร่ำรวย ดังนั้นเด็กยากจนจึงต้องเลิกเรียนกลางคัน

สำหรับเหตุผลประการแรกนั้น สามารถอธิบายได้ดังนี้ ค่าเสียโอกาสที่สูงมากของ เด็กยากจน หมายถึง การที่แม้ว่าเด็กเหล่านี้จะเรียนฟรี (ไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียน) แต่ก็ไม่ได้ หมายความว่าครอบครัวจะไม่ต้องเสียอะไรเลย เนื่องจากครอบครัวต้องการแรงงานเด็กในการทำไร่นา หากเด็กต้องไปโรงเรียน ครอบครัวต้องสูญเสียแรงงานเด็กไป หรือไม่ก็ต้องจ้างคน งานมาทดแทน ซึ่งจะ เป็นกรณีใดก็ตาม เท่ากับครอบครัวสูญเสีย (real cost) แรงงานที่ควร จะ ทำงานได้ไป ทั้งๆ ที่ต้นทุนส่วนนี้ไม่เกี่ยวกับค่าเล่าเรียนโดยตรง และสำหรับครอบครัวร่ำรวย แล้วถือว่าเล็กน้อย (เพราะครอบครัวร่ำรวยไม่ต้องอาศัยแรงงานเด็ก)

เมื่อเป็นเช่นนี้ เด็กยากจนจึงไปเรียนไม่ค่อยสม่ำเสมอ ยิ่งในระดับมัธยมนั้น ค่าใช้ จ่ายในการศึกษาสูง ส่งผลให้ครอบครัวยากจนไม่สามารถแบกรับภาระได้ ส่วนในระดับอุดมศึกษา ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศที่มีระบบการศึกษาที่ไม่เสมอภาค รัฐบาลก็อุดหนุนนักศึกษาในรูป ของเงินสงเคราะห์เป็นรายเดือน เราทราบดีว่า นักศึกษามหาวิทยาลัยส่วนใหญ่มาจากครอบครัว ที่มีฐานะค่อนข้างดี (ซึ่งถูกคัดมาจากระดับมัธยมอีกครั้ง) เงินอุดหนุนนี้คือ เงินโอน (transfer payment) จากคนจนไปสู่คนรวยในชื่อของ "การศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย" (free higher education)^{13/}

ในด้านผลตอบแทนนั้นแล้ว คนจนก็ตกอยู่ในสถานที่เสียเปรียบคนรวย ถึงแม้คนจนจะ เรียนจนจบชั้นประถม แต่นอกเขาเสียเปรียบคนรวยในการแข่งขันหางานเนื่องจากไม่มีเส้นสายไร้ อิทธิพล แม้แต่ในสาขาเกษตรเอง เด็กจากครอบครัวยากจนนั้นถึงจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของ แรงงานได้ แต่ประโยชน์มักจะถูกอยู่กับครอบครัวชาวนามที่มีที่ดินเป็นของตนเอง และมีทุนพอที่จะ ใช้เทคโนโลยีการเกษตรสมัยใหม่ (คือเป็นชาวนารวยและทำฟาร์มขนาดใหญ่) ในกรณีของชาวนา จนที่ไร้ที่ดินทำกินต้องรับจ้างเขาทำนา ผลจากการศึกษาอันจำกัดของเขาอาจช่วยเพิ่มประสิทธิภาพ ในการผลิต แต่ผลประโยชน์จะถูกอยู่กับเจ้าของที่ดิน (หรือฟาร์ม) ที่ชาวนาจนเป็นลูกจ้าง

สรุปแล้วกล่าวได้ว่าระบบการศึกษาในประเทศโลกที่สามโดยเฉพาะในระดับมัธยม และสูงกว่ามัธยมขึ้นไป โน้มเอียงที่จะเพิ่มความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้และความยากจน แต่ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมิใช่เกิดจากระบบการศึกษาในตัวของมันเอง แต่เกิดจากโครงสร้างสถาบันและสังคมที่ระบบการศึกษาต้องทำหน้าที่รับใช้ ความเสมอภาคแห่งโอกาสทางการศึกษาอาจมีความหมายเพียงน้อยนิด หากโอกาสที่รับใช้และโอกาสในการแสวงหารายได้มีการกระจายในสังคมอย่างไม่เสมอภาค เมื่อในสังคมมีการว่างงานมากขึ้น ความไม่เสมอภาคในการกระจายรายได้มากขึ้น ตลอดจนความยากจนแผ่ซ่านไปทั่วระบบการเมืองที่ซ่อนเร้นความไม่เสมอภาคไว้ก็ยากที่จะดำรงอยู่ได้ นักเรียน นิสิต นักศึกษา ซึ่งสังกัดในชนชั้นกลางและชนชั้นสูงนี้เองที่จะเป็นกองหน้าแห่งการปฏิรูปสังคมเศรษฐกิจ ดังที่เกิดขบวนการนี้ขึ้นในหลายประเทศ เช่น ประเทศไทย เอธิโอเปีย ศรีลังกา โคลัมเบีย ปากีสถาน และฟิลิปปินส์

การศึกษา การโยกย้ายภายในประเทศและการเจริญพันธุ์

การศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการอพยพโยกย้ายระหว่างเมืองและชนบท และระดับของการเจริญพันธุ์ แต่ความสัมพันธ์ระหว่างการศึกษาและการอพยพ น่าจะมีมากกว่าความสัมพันธ์ระหว่างการศึกษาและการเจริญพันธุ์ มีรายงานวิจัยชี้ให้เห็นว่าอิทธิพลของการศึกษาที่มีต่อการเคลื่อนย้ายของแรงงานโดยตรง (โดยผ่านการคาดหวังว่าจะมีรายได้สูงขึ้น) มากกว่าการเจริญพันธุ์

การศึกษาและการพัฒนาชนบท

ในบทที่ 10 เราได้เสนอว่าหากประเทศโลกที่สามต้องการพัฒนาชาติให้ประสบความสำเร็จ จำเป็นจะต้องพัฒนาทั้งเมืองและชนบทให้ได้คู่กัน ในอดีตโครงการสำคัญๆ มักจะเน้นการพัฒนาเมืองให้ทันสมัย ต่อไปนี้รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญแก่ชนบทมากขึ้น ได้แก่ การพัฒนาการเกษตรซึ่งเป็นภาคที่ประชากรราวร้อยละ 70 อาศัยอยู่และดำรงชีพด้วยการเกษตรไม่โดยทางตรงก็ทางอ้อม

แต่เป้าหมายในการพัฒนาสาขาเกษตรกรรม มิใช่เพียงแค่เพิ่มอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจเท่านั้น หากต้องพัฒนาสังคมควบคู่ไปกับเศรษฐกิจน้อมๆ กับเน้นหนักในด้านการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของชาวชนบท

เป้าหมายกว้างๆ น่าจะเป็นดังนี้:-

สร้างโอกาสในการทำงานทั้งในและนอกฟาร์ม
ปรับปรุงสุขภาพอนามัย โภชนาการและการเคหะ
ประชาชนได้รับการศึกษาทั้งในและนอกระบบอย่างทั่วถึง

การศึกษาและการอพยพโยกย้ายระหว่างประเทศ: ปัญหาสมองไหล (Brain Drain)

นอกจากประเทศร่ำรวยจะมีอิทธิพลครอบงำในด้านการถ่ายเทเทคโนโลยี (ทั้งในเรื่องของกายภาพและสติปัญญาหรือระบบการศึกษา) แล้วยังมีปัญหาเกี่ยวกับการอพยพโยกย้ายกำลังคนที่มีมีการศึกษาระดับสูง หรือที่เรียกกันว่า สมองไหล (Brain drain) จากประเทศยากจนไปสู่ประเทศพัฒนา โดยเฉพาะในกรณีของนักวิทยาศาสตร์ วิศวกร แพทย์ นักวิชาการ และชนชั้นมัธมมองเหล่านี้ได้รับการศึกษาอบรมด้วยต้นทุนสังคมมากมายแต่กลับไปทำประโยชน์ให้แก่ประเทศร่ำรวย

ตาราง 11.5 แสดงตัวเลขมันสมองไหลจากประเทศกำลังพัฒนาไปสู่อเมริกาแคนาดา อังกฤษ ในช่วงปี 1962-1973

แต่มันสมองไหลที่ถือว่าร้ายแรงยิ่งกว่าการอพยพโยกย้ายของปัญญาชนไปสู่ประเทศเจริญก็คือ มันสมองไหล "ภายใน" (internal brain drain) ซึ่งหมายถึงการหันเหความสนใจของปัญญาชนไปจากปัญหาเศรษฐกิจสังคมภายในประเทศของตนเอง ยกตัวอย่างเช่น แพทย์ที่มีความเชี่ยวชาญโรคหัวใจจะได้รับการยกย่องสูง ในขณะที่แพทย์ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการป้องกันโรค (preventive) กลับได้รับการยกย่องในอันดับรองลงมา สถาปนิกสนใจด้านการออกแบบอนุสาวรีย์และตึกอาคารสมัยใหม่มากกว่าการสร้างบ้านราคาถูก วิศวกรและนักวิทยาศาสตร์ต่างสนใจแต่เรื่องอิเล็กทรอนิกส์สมัยใหม่ยิ่งกว่าเครื่องมือธรรมดาๆ การสาธารณสุขมูลฐาน ระบบน้ำสะอาด และกระบวนการที่ใช้แรงงานมาก นักวิชาการต่างก็กระตือรือร้นที่จะไปเสนอผลงานวิชาการของตนในต่างประเทศแต่กลับไม่สนใจในปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศยากจน ปัญญาชนเหล่านี้มีทัศนคติและทำที่ยกย่องสิ่งต่างๆ ที่เป็นของประเทศพัฒนาและดูถูกเหยียดหยามสิ่งทั้งหลายทั้งปวงที่เป็นของประเทศตน

ตาราง 11.5 การอพยพโยกย้ายของบุคคลากรเทคนิคและมีอาชีพจากประเทศกำลังพัฒนาสู่
อเมริกา แคนาดา อังกฤษ

ค.ศ.	อเมริกา	แคนาดา	อังกฤษ	รวม 3 ประเทศ
1962	9,024	1,381	-	-
1963	11,029	1, 525	4, 600	17, 154
1964	11,418	1, 873		
1965	11,001	3, 707	3, 230	17,938
1966	13,986	5, 548	-	-
1967	23,361	7, 897	2,900	34, 158
1968	28,511	6, 930	2, 420	37, 861
1969	27, 536	7, 585	1, 720	3 6 , 8 4 1
1970	33, 796	6, 118	1,000	40, 914
1971	38, 647	5, 184	1, 270	45, 101
1972	39, 106	5, 360	377	44, 843
1973	31,939		-	-

ที่มา: Edwin P. Reubens, "Professional immigration into developed countries from less developed countries," in J.N. Bhagwati (ed.) *The Brain Drain in Taxation* (Amsterdam: North Holland, 1976), Table 1, p. 220.

- 1 Frederick W. Herbison, *Human Resources as the Wealth of Nations* (New York: Oxford University Press, 1973), p. 3.
- 2 World Bank, "Human development issues and policies: Education." Reading 23 in *The Struggle for Economic Development*.
- 3 Jere Behrman and Nancy Birdsall, "The quality of schooling quantity alone is misleading," *American Economic Review* 73, no.5 (December 1983)
- 4 John Simmons, "Education for development, reconsidered," Reading 24 in *The Struggle for Economic Development*.
- 5 Nicholas Bennett, *Primary Education in Rural Communities: An Investment in Ignorance*. International Institute for Educational Planning, Paris, 1972 (mimeo), pp. 5-6.
- 6 Julius Nyerere, *The University is Role in the Development of Kew Countries*, paper presented at the World University Service Assembly, Dar es Salaus, Tanzania, June 27, 1966.
- 7 Kenneth W. Thompson, *Education in the Nation's Service: Experiments in Higher Education for Development*, prepared by international Council for Education Development, New York, May 1975.
- 8 J. Simmons and L. Alexander, *The Determinants of School Achievement: Education Production Function Analysis* (Washington, D.C.; World Bank, 1974)
- 9 E.O. Edwards, "Educational demand and supply in the context of growing unemployment in less developed countries," *World Development* 1, nos. 3 and 4 (1973).
- 10 Edward F. Denison, *The Sources of Economic Growth in the United States* (New York: National Bureau of Economic Research, 1962) and Robert Solow, "Technical change and the aggregate production function,* *Review of Economics and Statistics*, August 1957.

- 12 John Simmons, "Education, poverty and development," *World Bank Staff Working Papers No. 188* (1974): 32.
- 13 Jean-Pierre Jallade, *Public Expenditures on Education and Income Distribution in Columbia* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1974); "Basic education and income inequality in Brazil: The long-term view," *World Bank Staff Working Papers No. 268* (June 1977).