

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจัยสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายนั้น จำเป็นจะต้องอาศัยการลงทุนและการพัฒนาในหลายๆด้านประกอบกัน เช่น การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน การรักษาเสถียรภาพทางการเมืองและความมั่นคงทางการคลัง รวมทั้งการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนทางด้านทรัพยากรมนุษย์ด้วยการให้การศึกษา นักวิชาการส่วนใหญ่ เชื่อกันว่า การลงทุนเพื่อศึกษานั้นมีความสำคัญต่อทั้งตัวบุคคล สังคม และประเทศชาติ กล่าวคือ การที่ประเทศมีทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพและศักยภาพเพิ่มขึ้น ย่อมเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน (ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์, 2551)

สำหรับประเทศไทยนั้นรัฐบาลได้ตระหนักและเล็งเห็นถึงความสำคัญของการศึกษามาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นการมุ่งสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ในกระแสโลกาภิวัตน์ ควบคู่ไปกับการยึดหลักเศรษฐกิจพอเพียงที่ยั่งยืน ประกอบกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ที่กำหนดให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี สำหรับคนไทยให้ได้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ส่งผลให้จำนวนปีที่ได้รับการศึกษาเฉลี่ยของคนไทยเพิ่มขึ้น (ตารางที่ 1.1) โดยจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากรในกลุ่มอายุ 15-39 ปี มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 0.2 ซึ่งมากกว่าประชากรกลุ่มอายุอื่นๆ ที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเฉลี่ยเพียงปีละ 0.1 ทั้งนี้เนื่องจากคาดว่า ประชากรกลุ่มอายุ 15-39 ปี เป็นกลุ่มเป้าหมายที่กระทรวงศึกษาธิการสามารถพัฒนาส่งเสริมเพื่อยกระดับการพัฒนาให้มีความรู้ที่สามารถต่อยอดวุฒิการศึกษาให้สูงขึ้น เพื่อสร้างโอกาสในการเพิ่มพูนความรู้ และความก้าวหน้าในอาชีพการงานได้

นอกจากนี้ประเทศไทยยังให้ความสำคัญต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้วยการพัฒนาด้านการศึกษามาผ่านการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังจะเห็นได้จากนโยบายการศึกษาจากแผนพัฒนาฯ แต่ละฉบับ กล่าวคือ จากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-2 ที่ให้ความสำคัญกับการขยาย

โอกาสทางการศึกษาให้กับประชาชนในทุกระดับชั้น เพื่อสนองต่อความต้องการในการพัฒนาอุตสาหกรรม และเป็นรากฐานในการสร้างกำลังแรงงานในแขนงอาชีพต่างๆ ทั้งในด้านสติปัญญาและคุณภาพ ต่อมาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 -5 รัฐได้กำหนดนโยบายและเป้าหมายโดยมุ่งคำนึงที่จะส่งเสริมประสิทธิภาพของประชากรทุกวัย ปรับปรุงการศึกษาให้มีความสัมพันธ์กับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในอัตราที่เหมาะสม และขยายการศึกษานอกโรงเรียนให้กว้างขวางและครอบคลุมทั่วประเทศ อีกทั้งในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ยังได้มีการประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 ด้วย ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 -7 ได้มีการมุ่งเน้นการปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานพัฒนาการศึกษาและการฝึกอบรม ขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน จาก 6 ปีเป็น 9 ปี โดยมีเป้าหมายให้อัตราการเรียนต่อเพิ่มขึ้น พัฒนาคุณภาพประชากรด้วยการจัดให้มีการศึกษาตลอดชีวิต ทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง ต่อมาในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8-10 ที่เน้นคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา และได้น้อมนำแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวทางในการพัฒนา มีการปฏิรูปกระบวนการเรียนที่เน้นผู้เรียนสำคัญที่สุด สอนให้ผู้เรียนรู้จักคิด วิเคราะห์อย่างมีเหตุผล ปรับปรุงหลักสูตรให้มีลักษณะบูรณาการ ส่งเสริมการจัดการศึกษาที่ให้ทางเลือกหลากหลาย ส่งเสริมการพัฒนาครูผู้สอน และบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพและสอดคล้องกับการจัดการศึกษา รวมทั้งปรับปรุงกระบวนการเรียนรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อพัฒนาบุคลากรและนักวิจัย และปัจจุบันในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 ที่มุ่งเน้นการพัฒนาคนทุกช่วงวัยให้เข้าสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน โดยพัฒนาคนไทยให้มีศักยภาพในการคิดวิเคราะห์ ใฝ่เรียนรู้ ควบคู่คุณธรรม และส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางปัญญาและแหล่งเรียนรู้ในชุมชน

ตารางที่ 1.1 จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากรไทย ปี พ.ศ. 2548-2552

กลุ่มอายุ	หน่วย: ปี				
	2548	2549	2550	2551	2552
15-39 ปี	9.9	10.1	10.1	10.3	10.5
40-59 ปี	6.9	6.9	7.0	7.1	7.3
15-59 ปี	8.6	8.7	8.7	8.8	8.9
25-64 ปี	8.0	8.0	8.0	8.1	8.3
15 ปีขึ้นไป	7.8	7.8	7.9	8.0	8.1
60 ปีขึ้นไป	4.1	4.2	4.3	4.4	4.4

ที่มา: สำนักงานเลขาธิการ สภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

จากการที่รัฐบาลได้ตระหนักและเล็งเห็นถึงความสำคัญของการศึกษาที่มีต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ อันเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาประเทศ ส่งผลให้งบประมาณทางการศึกษาของภาครัฐเพิ่มขึ้นทุกปีมาตลอด โดยที่สัดส่วนการเพิ่มขึ้นของงบประมาณการศึกษามีแนวโน้มเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับงบประมาณของทั้งประเทศ ที่มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นทุกปี (ตารางที่ 1.2) แสดงให้เห็นถึงอัตราการขยายตัวของการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษาในประเทศที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งมีผลต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ รวมทั้งการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ

**ตารางที่ 1.2** ร้อยละของงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษากับงบประมาณทั้งหมด และร้อยละของงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษากับ GDP ปีงบประมาณ 2547-2553

หน่วย: ล้านบาท

ปีงบประมาณ	งบฯ ด้านการศึกษา	งบฯ ทั้งหมด	GDP	%งบฯ ด้านการศึกษา ต่อ งบฯ ทั้งหมด	%งบฯ ด้านการศึกษา ต่อ GDP
2547	251,194.00	1,163,500.00	6,476,100.00	21.6	3.9
2548	262,721.80	1,250,000.00	7,195,000.00	21.0	3.7
2549	295,622.80	1,360,000.00	7,786,200.00	21.7	3.8
2550	355,241.10	1,566,200.00	8,399,000.00	22.7	4.2
2551	364,634.20	1,660,000.00	9,418,600.00	22.0	3.9
2552	419,233.20	1,951,700.00	8,831,800.00	21.5	4.7
2553	402,891.50	1,700,000.00	9,096,700.00	23.7	4.4

ที่มา: ปรับปรุงจากสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2553)

กำลังแรงงานถือว่าเป็นทรัพยากรบุคคลที่สำคัญในการผลักดันและขับเคลื่อนกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากเป็นองค์ประกอบของปัจจัยการผลิต 2 ประการด้วยกัน คือ เป็นทั้งแรงงานและผู้ประกอบการ หากแรงงานของประเทศมีทักษะ ความสามารถในการทำงานแล้ว ย่อมส่งผลให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆที่เกิดขึ้นสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจากการที่รัฐได้ดำเนินนโยบายพัฒนาและส่งเสริมการศึกษาให้กับประชาชนอย่างต่อเนื่องก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน ส่งผลให้แรงงานมีการศึกษาสูงขึ้น (ตารางที่ 1.3) โดยภาพรวม พบว่าในอดีตระดับการศึกษาของประชากรวัยแรงงานส่วนใหญ่มีการศึกษาอยู่ในระดับประถมศึกษา แต่จากการที่รัฐสนับสนุนส่งเสริมการพัฒนาให้ประชากรในประเทศได้รับโอกาสทางการศึกษาเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ประชากรมีการศึกษาโดยเฉลี่ยเพิ่มสูงขึ้น โดยที่ประชากรที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษาและ

มัธยมศึกษาตอนต้นลดลง ในขณะที่ประชากรวัยแรงงานที่มีการศึกษาอยู่ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและอุดมศึกษามีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี

ตารางที่ 1.3 ร้อยละของระดับการศึกษาของประชากรวัยแรงงาน (กลุ่มอายุ 15-59 ปี) ปี 2548-2552

ระดับการศึกษา	ปี				
	2548	2549	2550	2551	2552
ต่ำกว่าประถมศึกษาและไม่ทราบ	3.7	3.7	3.6	3.7	3.4
ประถมศึกษา	46.5	45.6	45.1	44.1	43.2
มัธยมศึกษาตอนต้น	16.2	16.4	14.2	14.1	14.3
มัธยมศึกษาตอนปลาย	15.3	15.6	17.9	18.2	18.6
อุดมศึกษา	18.3	18.7	19.2	19.9	20.5

ที่มา: ปรับปรุงจากสำนักงานเลขาธิการ สภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

จากข้อมูลข้างต้น แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลของประเทศ และประชากรวัยแรงงานต่างก็ให้ความสำคัญกับการลงทุนเพื่อการศึกษา ประกอบกับนโยบายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง เพื่อลดช่องว่างของการเข้าถึงการศึกษา ส่งผลให้ประชากรทุกเพศทุกวัยสามารถเข้าถึงการศึกษาได้มากขึ้น นักเศรษฐศาสตร์มองว่า การศึกษามีความสำคัญในฐานะที่เป็นการสะสมทุนชนิดหนึ่ง หรือ “ทุนมนุษย์” นั่นเอง การตัดสินใจว่าจะเพิ่มพูนความรู้หรือไม่ หรือจะเลือกลงทุนศึกษาสาขาใด สามารถอธิบายได้ด้วยหลักการเดียวกันกับการตัดสินใจลงทุนประเภทอื่นๆ กล่าวคือ หากกระแสผลประโยชน์ที่ได้สูงกว่าต้นทุน หรือมีอัตราผลตอบแทนส่วนบุคคลสูงกว่าค่าเสียโอกาสของเงินทุนแล้ว แสดงว่าการลงทุนมีความคุ้มค่าและควรเกิดขึ้น

อัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจจากการเรียนหรือการศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการตัดสินใจศึกษาต่อในระดับต่างๆของแรงงาน และการตัดสินใจเข้าร่วมในตลาดแรงงาน เนื่องจากการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น ย่อมทำให้ผลตอบแทนของแรงงานในรูปของค่าจ้างที่จะได้รับสูงขึ้นด้วย อีกทั้งแรงงานที่มีการศึกษาสูง ย่อมสามารถเลือกทำงานในขอบข่ายที่กว้างกว่า และง่ายต่อการฝึกอบรม เพื่อเรียนรู้และส่งเสริมทักษะการทำงาน จากตารางที่ 1.4 ค่าจ้างโดยเฉลี่ยในแต่ละปีมีค่าสูงขึ้นตามระดับการศึกษา แสดงให้เห็นว่าการศึกษามีความสัมพันธ์กับระดับค่าจ้างหรือผลตอบแทนของแรงงาน และค่าจ้างยังถือได้ว่าเป็นสิ่งจูงใจที่สำคัญอย่างหนึ่งที่มีผลต่อการตัดสินใจทำงานของแรงงานด้วย

ตารางที่ 1.4 ค่าจ้างแรงงานเฉลี่ย จำแนกตามระดับการศึกษา ปี พ.ศ. 2550-2553

หน่วย: บาท/เดือน

ระดับการศึกษา	ปี			
	2550	2551	2552	2553
ประถมศึกษา	4,791.93	5,182.50	5,149.84	5,489.88
มัธยมศึกษาตอนต้น	5,806.51	6,347.48	6,003.29	6,316.66
มัธยมศึกษาตอนปลาย	7,529.11	8,027.38	7,777.89	8,181.27
อนุปริญญา	10,140.10	10,653.10	10,287.80	10,600.80
ปริญญาตรี	16,880.70	17,833.70	17,332.30	17,894.20
ปริญญาโท	30,569.00	32,816.20	32,807.60	34,584.60
ปริญญาเอก	43,064.90	46,089.50	41,874.10	55,751.50

ที่มา: ปรับปรุงจากธนาคารแห่งประเทศไทย

โดยทั่วไปอัตราผลตอบแทนทางการศึกษาจะขึ้นอยู่กับระดับการศึกษาหรือประเภทของการศึกษาที่ได้รับ (Psacharopoulos, 1994) และนอกจากนี้อัตราผลตอบแทนจากการศึกษายังแสดงสถานะการลงทุนของการศึกษาในระดับต่างๆ บ่งบอกผลประโยชน์ที่ผู้เรียนและสังคมจะได้รับ สะท้อนแรงจูงใจให้กับผู้เรียน และสามารถชี้แนะแนวทางการลงทุนด้านการศึกษาของบุคคลและสังคม ว่าควรลงทุนระดับใดจึงจะเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้นจึงเป็นที่น่าสนใจที่จะศึกษาผลตอบแทนส่วนบุคคลจากการลงทุนเพื่อการศึกษาในระดับต่างๆของแรงงานในประเทศ



## 1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อค่าจ้างที่เป็นตัวเงินต่อเดือนของแรงงานในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาอัตราผลตอบแทนส่วนบุคคลทางการศึกษาของแรงงานในแต่ละภูมิภาคของประเทศไทย

## 1.3 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงข้อมูลสถานการณ์เกี่ยวกับการศึกษา และผลตอบแทนจากการศึกษาในระดับต่างๆของแรงงานไทย ซึ่งจะช่วยให้แรงงานและครัวเรือนสามารถนำไปใช้ในการพิจารณาเพื่อประกอบการตัดสินใจ เกี่ยวกับการศึกษาของตน และบุคคลในครอบครัวได้
2. ข้อมูลที่ได้อาจเป็นข้อมูลที่มีประโยชน์ สำหรับภาครัฐและหน่วยงานต่างๆ เพื่อใช้ในการวางแผนและกำหนดนโยบายการศึกษาของประเทศให้มีการพัฒนา และยกระดับความสามารถได้อย่างมีประสิทธิภาพ และผลตอบแทนจากการลงทุนสูงสุด

## 1.4 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้ทำการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อค่าจ้างที่เป็นตัวเงินต่อเดือนของแรงงาน ได้แก่ ปัจจัยที่เกี่ยวกับระดับการศึกษา ประสบการณ์ทำงาน สถานภาพของแรงงาน เขตที่อยู่อาศัย ภาคการทำงาน และประเภทอาชีพของแรงงาน และศึกษาอัตราผลตอบแทนส่วนบุคคลทางการศึกษาในระดับต่างๆ ได้แก่ ระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลาย และอุดมศึกษา โดยคำนวณจากค่าสัมประสิทธิ์ที่ได้จากการประมาณสมการรายได้ของแต่ละกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) จากโครงการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร (Labor Force Survey) สำนักงานสถิติแห่งชาติ ในไตรมาสที่ 3 ปี พ.ศ. 2553 ซึ่งเลือกศึกษาเฉพาะผู้อยู่ในกำลังแรงงาน อายุระหว่าง 15-60 ปี ที่เป็นแรงงานในระบบ ทั้งลูกจ้างรัฐบาล ลูกจ้างเอกชน และลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ โดยมีจำนวนตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ทั้งหมด จำนวน 34,423 ตัวอย่าง โดยพิจารณากลุ่มตัวอย่างแรงงานระหว่างเพศ ทั้งกลุ่มแรงงานทั่วประเทศ และในแต่ละภูมิภาคของประเทศ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้

## 1.5 นิยามคำศัพท์ที่เกี่ยวข้อง

ค่าจ้างที่เป็นตัวเงิน คือ ผลตอบแทนที่แรงงานได้รับจากการทำงานในรูปของค่าจ้างที่เป็นจำนวนเงิน

**อัตราผลตอบแทนทางการศึกษา** คือ อัตราผลตอบแทนที่แรงงานได้รับเพิ่มขึ้นจากการลงทุนศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น

**ระดับการศึกษา** คือ การศึกษาที่ได้รับ หรือสำเร็จการศึกษาในแต่ละระดับ ได้แก่ ระดับประถมศึกษา หมายถึง การศึกษาที่มุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้ความสามารถขั้นพื้นฐาน ในเวลาเรียน 6 ปี

ระดับมัธยมศึกษา หมายถึง การศึกษาหลังระดับประถมศึกษา ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ช่วง คือ มัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลาย เป็น 2 ประเภท คือ ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ประเภทสามัญ คือ ชั้น ม.4 ถึง ม. 6 และประเภทอาชีวศึกษา คือ หลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) หลักสูตรประกาศนียบัตรนาฏศิลป์ชั้นกลาง หลักสูตรประกาศนียบัตรศิลปะชั้นกลาง

การศึกษาระดับอุดมศึกษา หมายถึง การศึกษาหลังระดับมัธยมศึกษาตอนปลายซึ่งได้แก่ หลักสูตรอนุปริญญา หลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) ประกาศนียบัตรนาฏศิลป์ชั้นสูง ประกาศนียบัตรศิลปะชั้นสูง ระดับปริญญาตรี และรวมหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพครูเทคนิคชั้น (ปทส.) และระดับสูงกว่าปริญญาตรี ได้แก่ ประกาศนียบัตรบัณฑิตปริญญาโท ประกาศนียบัตรบัณฑิตชั้นสูง และปริญญาเอก

**ประชากรวัยแรงงาน** คือ ผู้มีอายุตั้งแต่ 15 ขึ้นไป ซึ่งในสำมะโนแห่งการสำรวจเป็นผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงานปัจจุบัน ณ ปีที่สำรวจ หรือเป็นผู้ถูกจัดจำแนกอยู่ในประเภทกำลังแรงงานที่รอฤดูกาล (การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ)