

“ประเทศไทยในสามทศวรรษหน้า: สี่ความท้าทายเพื่อการเติบโตอย่างมีคุณภาพ”

(Positioning Thailand in the Next Three Decades: Four Challenges to Quality Growth)

บทความที่ 4:

การเติบโตอย่างเป็นธรรม:

การสร้างโอกาสและการลดความเสี่ยงของประชาชน

โดย

วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์

ยศ วัชรคุปต์

ตริณัฐ ไพชยนต์วิจิตร

ศุภณัฐ ศศิวิวัฒน์

อัคนัย ขวัญอยู่

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

มูลนิธิฟรีดริคเอแบร์ท

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

การเติบโตอย่างเป็นธรรม: การสร้างโอกาสและการลด ความเสี่ยงของประชาชน

วรวรรณ ขาญด้วยวิทย์
ยศ วัชรระคุปต์
ตรีณัฐ ไพชยนต์วิจิตร
ศุภณัฐ ศศิวิวัฒน์
อัคนัย ขวัญอยู่

1. บทนำ

สังคมที่เป็นธรรมเป็นสังคมที่ให้โอกาสและให้การคุ้มครองความเสี่ยงทางสังคม ไม่ว่าคนนั้นจะมีเพศ ศาสนา เชื้อชาติ หรืออาชีพอะไร หรืออยู่ห่างไกลขนาดไหน โอกาสทางการศึกษาเป็นสิ่งหนึ่งที่สำคัญยิ่งต่อการยกระดับสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม การพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศได้ไปสู่ระดับที่คนไทยทุกคนสามารถเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปัญหาหลักอยู่ที่คุณภาพของการศึกษาที่ทำให้เด็กจำนวนมากขาดความรู้ที่เพียงพอต่อการก้าวต่อไปในระดับการศึกษาที่สูงขึ้น ซึ่งทำให้ขาดโอกาสในการประกอบอาชีพที่ต้องการได้หรือที่มีความหมายต่อตนเอง คนที่มีฐานะดีก็จะก้าวข้ามอุปสรรคนี้เพราะมีทางเลือกมากกว่า และมีความสามารถในการจ่ายเพิ่มเพื่ออนาคตของลูกหลานตนเองได้

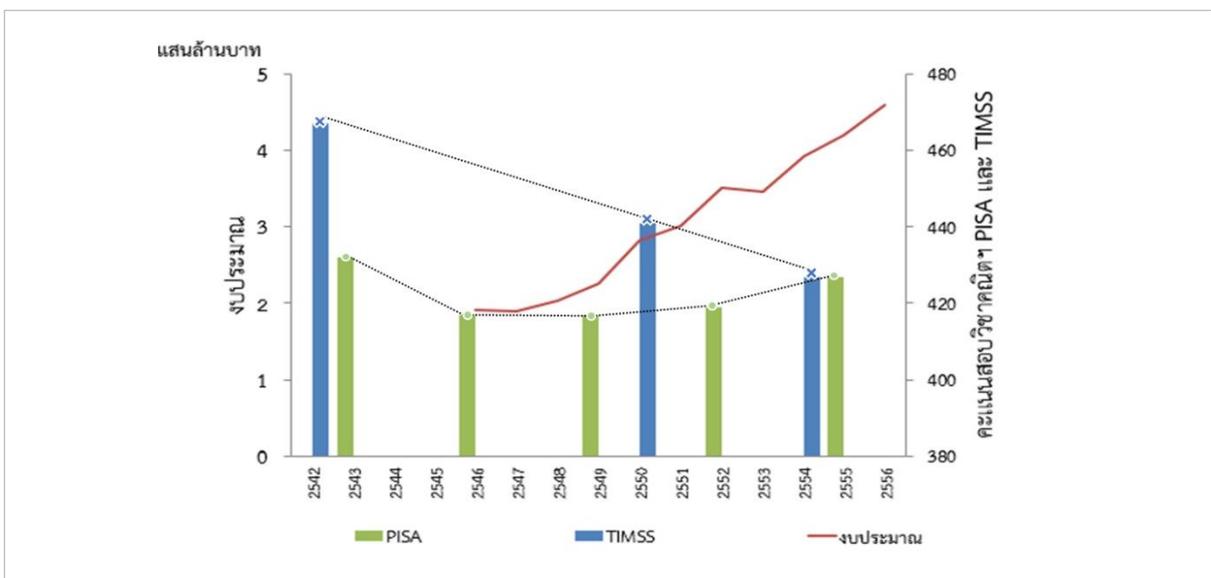
ส่วนสถานการณ์ด้านความเสี่ยงทางสังคมที่คนเผชิญมักเป็นเรื่องการเจ็บป่วย พิกัด ทูพพลภาพ หรือการสูงอายุ เหตุเหล่านี้เมื่อเกิดขึ้นแล้วมักจะมีผลต่อคุณภาพชีวิต สังคมที่ใส่ใจกับความเป็นธรรมมักให้ความสำคัญกับกลไกที่จะทำให้ประชาชนจัดการกับความเสี่ยงเหล่านี้โดยไม่ทำให้คุณภาพชีวิตลดลงมากเกินไป การให้สวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล สวัสดิการแก่ผู้ยากลำบาก และสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ โดยคำนึงถึงการเข้าถึงอย่างเป็นธรรม และเป็นสวัสดิการที่มีคุณภาพเป็นความท้าทายสำหรับประเทศไทยที่จะต้องเผชิญกับการเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มตัวในอนาคต

บทความนี้เสนอแนวนโยบายในการสร้างโอกาสและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยดูประชากรทุกช่วงวัย เริ่มจากวัยเด็กในการได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพในอนาคต และสามารถเข้าสู่วัยทำงานได้มีงานทำที่มีความหมายหรือมีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ การเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรีในอนาคตมีนัยให้ประเทศไทยปรับแนวทางปฏิบัติกับแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นธรรม ซึ่งแรงงานไม่ว่าจะเป็นคนไทยและแรงงานต่างด้าวล้วนมีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้เติบโตอย่างต่อเนื่องในสังคมสูงอายุที่ไทยกำลังเผชิญอยู่ ในขณะเดียวกันประเทศไทยก็ควรเตรียมพร้อมในการลดความเสี่ยงทางสังคมกับผู้สูงอายุ ไม่ว่าจะเป็นด้านการรักษาพยาบาลหรือการให้ความมั่นคงทางรายได้แก่ผู้สูงอายุ

2. โอกาสทางการศึกษาที่มีคุณภาพ

ตลอดระยะเวลากว่า 10 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยใช้ทรัพยากรจำนวนมหาศาลในการพัฒนาการศึกษาของประเทศไทยให้มีคุณภาพ และคาดหวังให้ประชาชนสามารถเข้าถึงระบบการศึกษาได้อย่างเสมอหน้ากัน โดยในปี 2546 ประเทศไทยใช้งบประมาณด้านการศึกษาประมาณ 2.3 แสนล้านบาท และเพิ่มขึ้นสองเท่าเป็น 4.2 แสนล้านบาท อีก 10 ปีต่อมา¹ แต่กระนั้น ต้นทุนการศึกษาที่สูงก็ไม่ได้นำมาสู่คุณภาพที่ดีขึ้น ซึ่งความล้มเหลวดังกล่าวสะท้อนผ่านผลการทดสอบระดับนานาชาติอย่างผลการสอบ Program for International Student Assessment (PISA) และผลการสอบ Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS) ที่ไม่ได้เพิ่มตามงบประมาณ (ดูจากรูปที่ 2-1) ซึ่งทำให้เห็นว่า ปัญหาของระบบการศึกษาไทยไม่ได้อยู่ที่การขาดแคลนงบประมาณ แต่อยู่ที่ความด้อยประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากร ซึ่งนั่นก็นำมาสู่บทสรุปที่ว่าประเทศไทยกำลังใช้จ่ายไปกับของที่คุณภาพไม่สมราคา หรือกำลังลงทุนไปกับการศึกษาที่มีราคา “แพง” แต่มี “คุณภาพต่ำ”

รูปที่ 2-1 งบประมาณการศึกษาของไทย เปรียบเทียบกับคะแนนสอบ PISA และ TIMSS

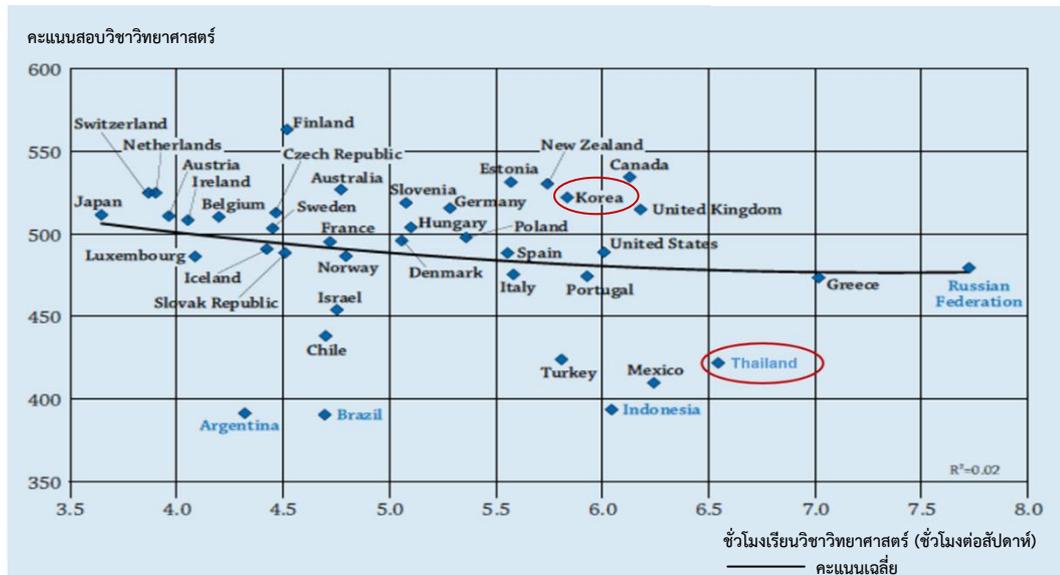


ที่มา : สำนักงบประมาณ และฐานข้อมูล OECD

จากรูปที่ 2-2 แสดงให้เห็นถึงคุณภาพการศึกษาไทยที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น นักเรียนไทยใช้เวลาอยู่ในห้องเรียนมากกว่านักเรียนส่วนใหญ่ในประเทศอื่น แต่ผลสอบกลับต่ำกว่าหลายประเทศที่มีชั่วโมงเรียนน้อยกว่า ยกตัวอย่างในกรณีของประเทศในกลุ่มภูมิภาคเดียวกัน นักเรียนไทยใช้เวลาเรียนวิทยาศาสตร์ในโรงเรียน 6 ชั่วโมงครึ่งต่อสัปดาห์ ซึ่งมากกว่านักเรียนในประเทศเกาหลี แต่กลับได้คะแนนต่ำกว่า

¹ งบประมาณด้านการศึกษาต้องประมาณแผ่นดิน ปีงบประมาณ 2535 - 2556 สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง

รูปที่ 2-2 แสดงจำนวนชั่วโมงเรียนในห้องเรียนวิชาวิทยาศาสตร์ และผลการสอบระดับนานาชาติ

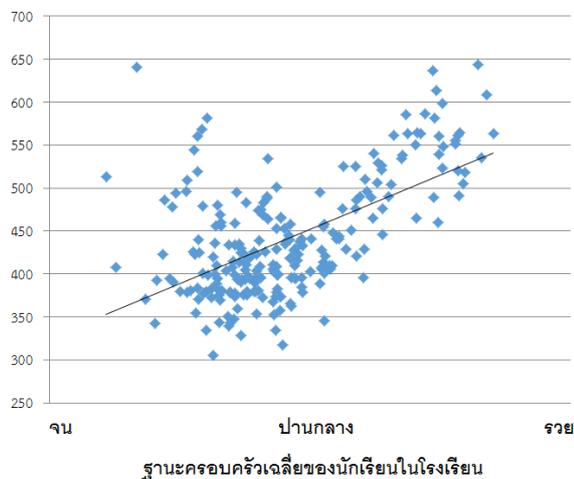


ที่มา: OECD

นอกจากนั้น ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือเรื่อง “ความเหลื่อมล้ำ” ของคุณภาพการศึกษาที่สูงจากรูปที่ 2-3 แสดงให้เห็นว่า นักเรียนจากครอบครัวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีจะมีคะแนนสอบที่ดีกว่านักเรียนที่มาจากครอบครัวที่มีฐานะยากจน

รูปที่ 2-3 ผลการสอบ PISA วิชาคณิตศาสตร์ของครัวเรือนที่มีฐานะครอบครัวต่างกัน

คะแนนสอบคณิตศาสตร์ PISA ปี 2012



ที่มา: OECD 2012

2.1 สภาพปัญหาปัจจุบัน

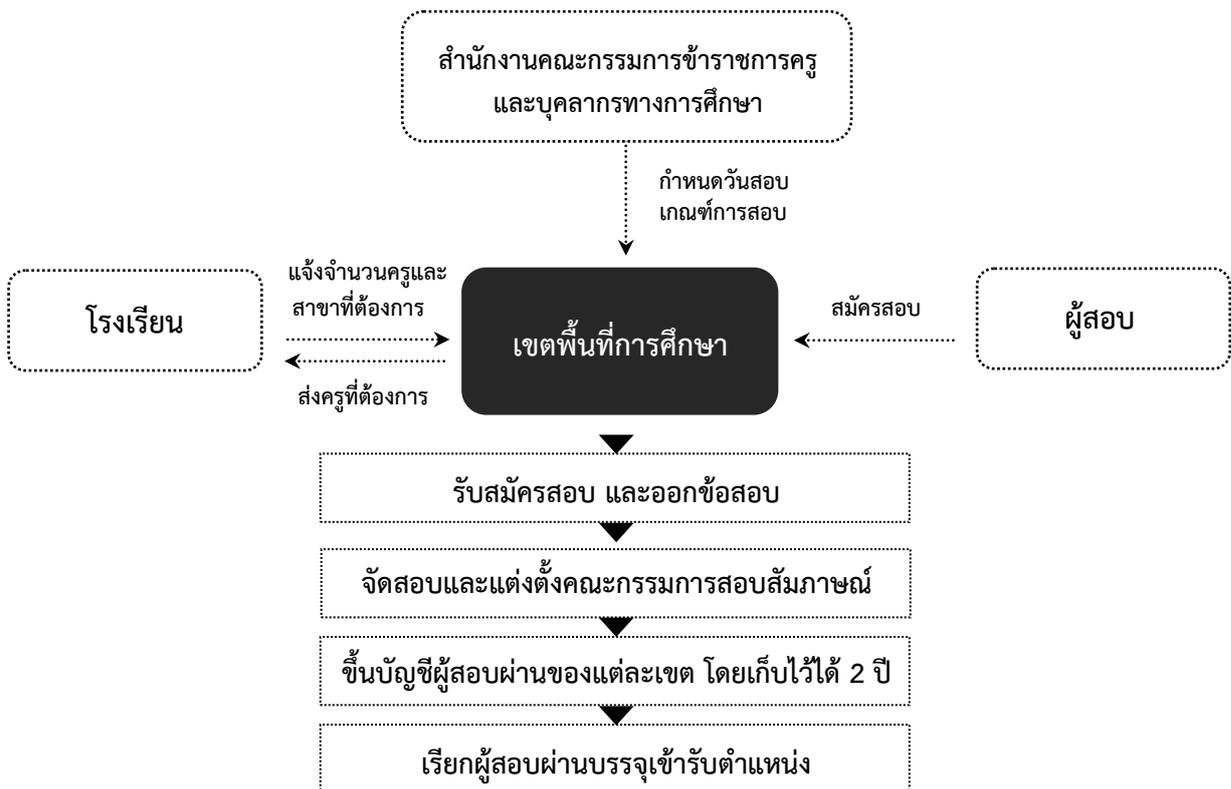
2.1.1 ปัญหาด้านคุณภาพการศึกษา

ระบบบุคลากรครูเป็นหนึ่งในสาเหตุสำคัญที่ทำให้คุณภาพการศึกษาต่ำ ปัญหาสำคัญเรื่องระบบบุคลากรมีอยู่ 4 ประการ คือ ระบบคัดเลือกครู ระบบการจัดสรรครู ระบบพัฒนาครู และระบบประเมินผลงานครู

ระบบคัดเลือกครู

ระบบการคัดเลือกครูด้อยประสิทธิภาพเนื่องจากไม่สามารถคัดกรองบุคลากรครูที่ดีเข้าสู่ระบบและเป็นไปตามความต้องการของโรงเรียนได้ เช่น ข้อสอบคัดเลือกครูเป็นข้อสอบที่แต่ละเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้กำหนดเอง² และด้วยมาตรฐานของข้อสอบที่แตกต่างกันนี้ทำให้ไม่มีอะไรรับประกันได้ว่าครูทั่วประเทศจะมีคุณภาพที่ดีเท่าเทียมกัน และนี่คือความไม่เป็นธรรมสำหรับทั้งนักเรียนที่ได้ครูผู้สอนที่มีคุณภาพแตกต่างกัน และผู้ที่ต้องการเป็นครูที่ต้องทดสอบด้วยข้อสอบที่แตกต่างกัน รูปที่ 2-4 แสดงให้เห็นว่า เขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้ดำเนินการในการจัดสอบบุคลากรทางการศึกษา โดยเริ่มจากการรับสมัครสอบและออกข้อสอบ จากนั้นผู้ที่สอบผ่านจะได้ขึ้นบัญชีผู้สอบผ่านของแต่ละเขต โรงเรียนที่ต้องการครูเพิ่มจะได้ครูที่เขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้เลือกให้ ในขณะที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) มีหน้าที่เพียงกำหนดวันสอบและเกณฑ์การสอบในภาพรวมเท่านั้น ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้ ทำให้คุณภาพครูมีมาตรฐานแตกต่างกัน และขาดส่วนร่วมจากโรงเรียนในการคัดเลือกครูตามความต้องการที่แท้จริงของโรงเรียน

รูปที่ 2-4 ภาพรวมของการคัดเลือกบุคลากรครูเข้าสู่โรงเรียนตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการ

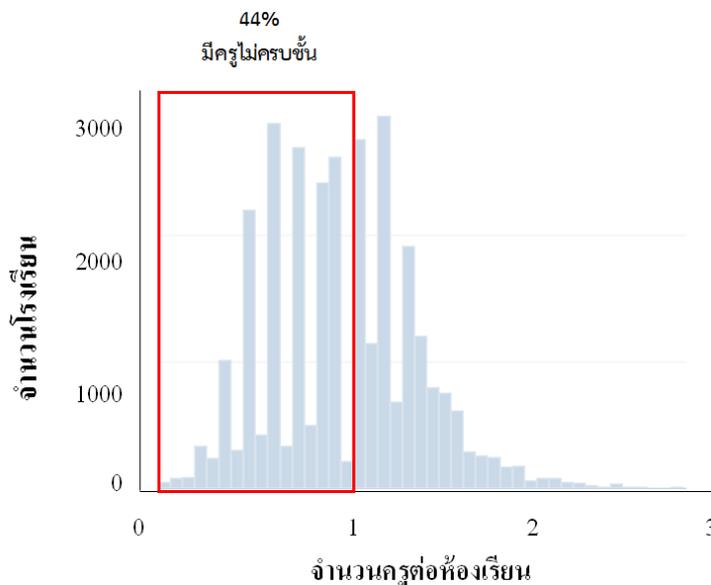


² ในปัจจุบันมีเขตพื้นที่การศึกษาทั้งหมด 225 เขต

ระบบการจัดสรรครู

ในปัจจุบัน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ) กำหนดสัดส่วนครูไว้ที่ ครู 1 คนต่อนักเรียน 20 คน (สำหรับกรณีที่เป็นโรงเรียนขนาดเล็กที่มีนักเรียนต่ำกว่า 120 คน ตามนิยามของ สพฐ) ซึ่งสัดส่วนดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาในการจัดสรรครูแก่โรงเรียนบางแห่งที่มีนักเรียนในปริมาณน้อย ยกตัวอย่างเช่น โรงเรียนประถม ที่มีการจัดการสอนตั้งแต่ระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 – 6 และมีนักเรียนศึกษาอยู่ 80 คน หากยึดตามเกณฑ์ของ สพฐ. โรงเรียนแห่งนี้จะได้รับการจัดสรรครูเพียง 4 คน ซึ่งไม่พอดีกับจำนวนชั้นเรียนที่เปิดสอน ดังนั้น โรงเรียนในลักษณะดังกล่าวจะประสบปัญหาครูไม่ครบชั้นเรียน และครูไม่ครบทุกสาขาวิชา จากสถิติ พบว่ามีโรงเรียนในสังกัด สพฐ. ที่มีครูน้อยกว่า 1 คนต่อชั้นเรียน สูงถึง 13,623 แห่งจาก 31,000 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 44 ของโรงเรียนในสังกัดทั้งหมด รูปที่ 2-5 แสดงให้เห็นจำนวนโรงเรียนเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนครูต่อห้อง

รูปที่ 2-5 จำนวนโรงเรียนเทียบกับจำนวนครูต่อห้อง



ที่มา: คำนวณจากข้อมูล สพฐ. ปี 2556

ระบบการพัฒนาครู

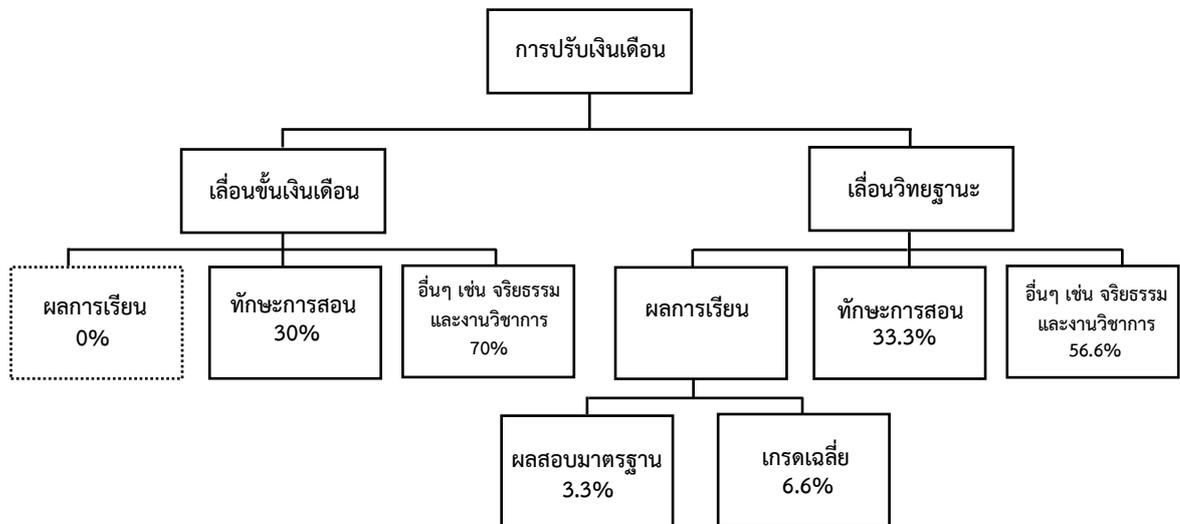
จากงานศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2556) พบว่า ปัจจุบันงบประมาณในการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรทางการศึกษา อยู่ที่ร้อยละ 0.8 ของงบประมาณทั้งหมด ซึ่งเป็นระดับที่น้อยมากเมื่อเทียบกับงบประมาณที่ใช้ในกิจกรรมทางด้านการศึกษาอื่นๆ มากไปกว่านั้นการจัดฝึกอบรมที่ดำเนินอยู่นั้น ยังมีลักษณะที่เน้นการสอน หรือการบรรยายในห้องบรรยาย มากกว่าการทดลองปฏิบัติจริง จึงทำให้ครูที่เข้ารับการอบรมได้รับความรู้เชิงวิชาการ แต่ไม่มีความชำนาญจากการฝึกปฏิบัติการจริง ซึ่งต่างจากในหลายๆ ประเทศ เช่น ฟินแลนด์ สิงคโปร์ และญี่ปุ่น ที่การฝึกอบรมครูจะเน้น “การเรียนรู้เชิงปฏิบัติการจริง” และ “เรียนรู้การปรับใช้ความรู้และทักษะให้เหมาะกับสถานการณ์การสอน” (Musset, 2010) นอกจากนี้ ควรมีการติดตามผลการสอนหลังการฝึกอบรมแล้ว ซึ่งจะทำให้ครูต้องนำสิ่งที่เรียนรู้ใหม่ไปปฏิบัติจริงในห้องเรียน และมีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างผู้สอนกับผู้ฝึกอบรมหลังปฏิบัติจริง

ระบบประเมินคุณภาพครู

ระบบการเลื่อนขั้นเงินเดือนครูในปัจจุบัน ไม่ได้ให้น้ำหนักกับผลการเรียนของนักเรียนเลย และการเลื่อนขั้นวิทยฐานะมีน้ำหนักจากผลสอบมาตรฐานที่ต่ำมาก คิดเป็นร้อยละ 3.3 ของคะแนนทั้งหมดเท่านั้น การประเมินทักษะในการสอนยังไม่มีคุณภาพที่ดีพอ สัดส่วนคะแนนด้านจริยธรรมและผลงานวิชาการมีสัดส่วนมากกว่าด้านอื่นๆ สูงถึงร้อยละ 70 ของคะแนนการเลื่อนขั้นเงินเดือนทั้งหมด และ ร้อยละ 56.6 ของคะแนนการเลื่อนวิทยฐานะทั้งหมด (รูปที่ 2.6)

ระบบการประเมินคุณภาพครูในปัจจุบัน ให้สัดส่วนคะแนนด้านจริยธรรมและผลงานวิชาการที่สูงมากกว่าด้านอื่นๆ นี่เป็นเหตุจูงใจที่ทำให้ครูใช้เวลาไปกับงานเอกสารทางวิชาการเพื่อความก้าวหน้าในหน้าที่การงานและการเลื่อนขั้นเงินเดือน และให้เวลากับการสอนและเตรียมการสอนน้อย สิ่งนี้เป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ประสิทธิภาพในการสอนลดลงเพราะถูกแย่งเวลา

รูปที่ 2.6 สัดส่วนคะแนนในการปรับเงินเดือน และเลื่อนวิทยฐานะของครู

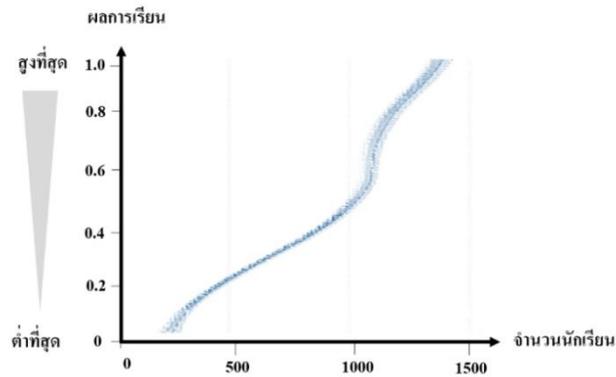


2.1.2 ปัญหาด้านประสิทธิภาพของการจัดสรรทรัพยากร

ปี 2556 ประเทศไทยมีโรงเรียนขนาดเล็กถึงร้อยละ 44 ของโรงเรียนในสังกัด สพฐ. ทั้งหมด และมีแนวโน้มที่โรงเรียนขนาดเล็กจะมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นในอนาคต ซึ่งเป็นผลมาจากอัตราการเกิดของประชากรไทยที่ลดต่ำลงอย่างต่อเนื่อง ทำให้จำนวนโรงเรียนขนาดเล็กในประเทศไทยมีจำนวนเพิ่มขึ้นตามไปด้วย จากเดิมประมาณ 11,000 แห่ง ในปี 2536 เป็น 15,386 แห่งในปี 2556

จากงานศึกษาของ Lathapipat (2014) พบว่า โรงเรียนขนาดเล็กมีค่าใช้จ่ายต่อหัวสูงกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ นอกเหนือจากค่าใช้จ่ายต่อหัวที่สูงแล้ว โรงเรียนขนาดเล็กยังมีปัญหาด้านคุณภาพ เพราะได้รับงบประมาณรวมน้อยกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ และไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในการพัฒนาโรงเรียน และคุณภาพการศึกษา นอกจากนี้ โรงเรียนขนาดเล็กจำนวนมากยังมีปัญหาขาดแคลนครู ครูไม่ครบชั้น และไม่ครบทุกสาขาวิชา ซึ่งส่งผลให้คุณภาพการเรียนของนักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็กต่ำกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ รูปที่ 2-7 แสดงให้เห็นว่าขนาดของโรงเรียนมีผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา

รูปที่ 2-7 จำนวนนักเรียน และผลการเรียนของนักเรียน



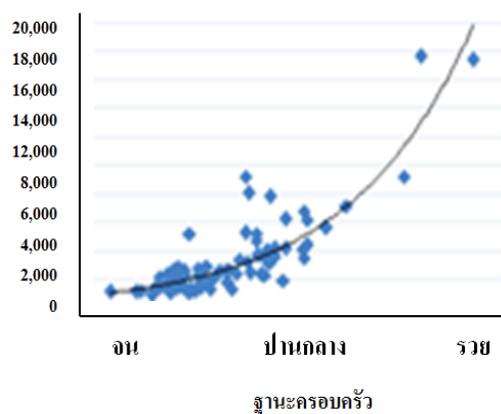
ที่มา: Lathapipat (2014)

2.1.3 ปัญหาความเหลื่อมล้ำ

ในปี 2553 มีนักเรียนครึ่งหนึ่งของนักเรียนทั้งหมดจำนวน 7.7 ล้านคน ในสังกัด สพฐ. ที่มีฐานะยากจน ซึ่งได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มเติมเพียง 1,000 บาทต่อปีการศึกษา อย่างไรก็ตาม เงินอุดหนุนจำนวนนี้ไม่เพียงพอต่อการยกระดับคุณภาพการศึกษาของนักเรียนยากจน จากรูปที่ 2-8 แสดงให้เห็นว่านักเรียนฐานะร่ำรวย ซึ่งมีค่าใช้จ่ายด้านการศึกษามากกว่า จะมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่ดีกว่านักเรียนยากจน (ตามรายละเอียดในรูปที่ 2-3) นอกจากนี้ ปัญหาความเหลื่อมล้ำดังกล่าวส่งผลกระทบต่อเด็กนักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็กในสัดส่วนที่มากกว่านักเรียนในโรงเรียนขนาดใหญ่ กล่าวคือ โรงเรียนขนาดเล็กมีสัดส่วนนักเรียนยากจนร้อยละ 70 ซึ่งมากกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ที่มีนักเรียนยากจนร้อยละ 45

รูปที่ 2-8 ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาตามฐานะครอบครัว

ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาต่อหัวของ
ครัวเรือน (บาท)

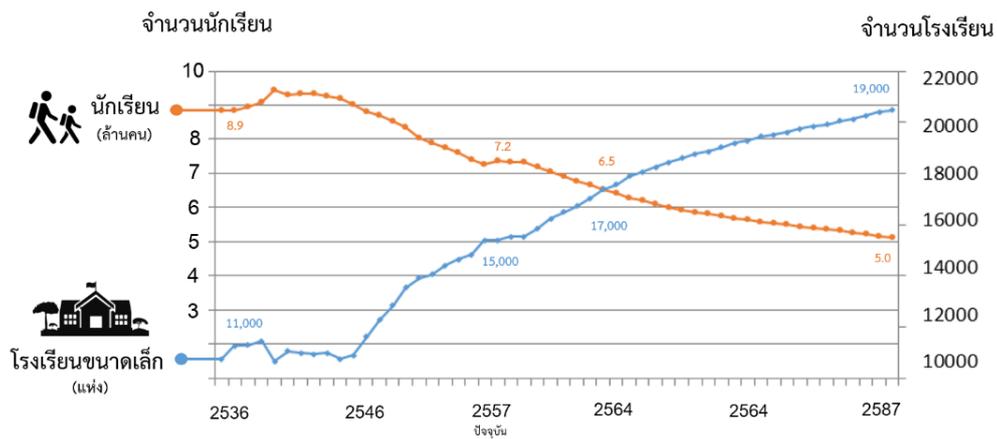


ที่มา: การสำรวจสภาวะการทำงานของประชากร (2553)

2.2 สามทศวรรษหน้า กับปัญหาระบบการศึกษาไทย

หัวข้อนี้นำเสนอการคาดการณ์ปัญหาการศึกษาไทยในอีก 3 ทศวรรษข้างหน้า ถ้าไม่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง หรือระบบให้ต่างไปจากปัจจุบัน รูปที่ 2-9 คณะผู้วิจัยได้ทำการประมาณการจำนวนนักเรียน และโรงเรียนขนาดเล็กในอนาคต โดยสิ้นสุดการคาดการณ์ที่ปี 2587 หรืออีก 3 ทศวรรษต่อจากนี้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าจำนวนนักเรียนลดลงอย่างต่อเนื่องจากประมาณ 7.2 ล้านคน ในปี 2557 เป็น 5 ล้านคน ในปี 2587 การลดลงดังกล่าว ส่งผลให้โรงเรียนขนาดเล็กเพิ่มขึ้นอย่างมาก จากประมาณ 15,000 แห่ง ในปี 2557 เป็น 20,000 แห่งในปี 2587 ดังนั้น ปัญหาด้านคุณภาพ ราคา และความเหลื่อมล้ำที่สืบเนื่องมาจากโรงเรียนขนาดเล็กจะมีความรุนแรงมากขึ้น

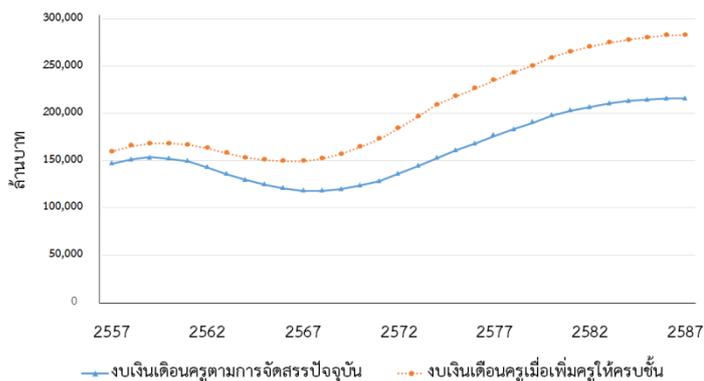
รูปที่ 2-9 การคาดการณ์จำนวนนักเรียน และโรงเรียนขนาดเล็ก ในปี 2558 – 2587



ข้อมูลจาก: United Nation, department of Economic and Social Affairs (2014) และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2557)

รูปที่ 2-10 แสดงให้เห็นงบประมาณเงินเดือนครู ที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 30 จากเดิมประมาณ 1.5 แสนล้านบาท ในปี 2557 เป็น 2.1 แสนล้านบาท ในปี 2587 ในกรณีที่ไม่มี การเปลี่ยนแปลงระบบการจัดสรรครู แต่ในกรณีที่ต้องการจัดสรรครูให้ครบชั้น เพื่อเพิ่มคุณภาพการศึกษาในโรงเรียนขนาดเล็ก เงินเดือนครูจะเพิ่มขึ้นถึง ร้อยละ 57 จาก 1.6 แสนล้านบาท ในปี 2557 เป็น 2.8 แสนล้านบาทในปี 2587 ซึ่งจะนำมาสู่ปัญหาทางการคลังของประเทศในอนาคต

รูปที่ 2-10 การคาดการณ์งบประมาณบุคลากรครู



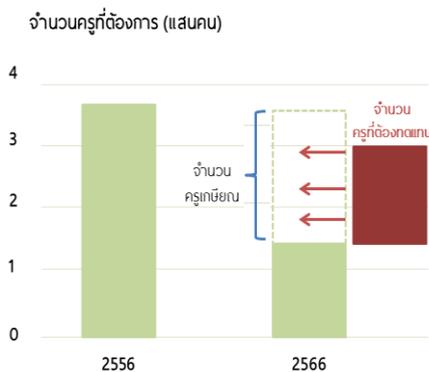
ที่มา: ประมาณการโดยผู้เขียน จากข้อมูล สพฐ.

ระบบการศึกษาควรมีการปฏิรูปครั้งใหญ่เพื่อให้ระบบการศึกษาที่ดีเข้ามาเป็นกลไกหลักในการพัฒนาคนให้มีคุณภาพในการดำรงชีวิต และเพิ่มผลิตภาพในทางเศรษฐกิจ โดยในส่วนตัวต่อไป คณะผู้วิจัยจะนำเสนอเครื่องมือ หรือ “คานงัด” ที่สำคัญ 3 ประการ ในการแก้ปัญหาการศึกษา โดยคานงัดแรก คือ การปฏิรูประบบบุคลากรครู เพื่อแก้ปัญหา “คุณภาพต่ำ” คานงัดที่สอง คือ การจัดสรรทรัพยากรโรงเรียนร่วมกัน เพื่อแก้ปัญหา “แพง” และ “เพิ่มคุณภาพการศึกษา” และคานงัดที่สาม คือ การปรับปรุงระบบเงินอุดหนุนทางการศึกษา เพื่อแก้ปัญหา “ความเหลื่อมล้ำ” โดยใช้สูตรการจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวแบบใหม่

2.3 แนวทางการแก้ปัญหา

คานงัดที่หนึ่ง: แก้ปัญหา “คุณภาพต่ำ” โดยการปฏิรูประบบบุคลากรครู

ดังที่กล่าวไว้ข้างต้นระบบบุคลากรครูมีปัญหา 4 ประการหลัก คือ 1. ระบบคัดเลือกครู 2. ระบบการจัดสรรครู 3. ระบบพัฒนาครู และ 4. ระบบประเมินผลงานครู ซึ่งปัญหาเหล่านี้ เป็นปัญหาที่มีอยู่อย่างยาวนาน แต่ทั้งนี้ ประเทศไทยกำลังเข้าสู่ช่วง “โอกาสทอง” ของการปฏิรูประบบบุคลากรครูเพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษา กล่าวคือ ในช่วง 10 ปีข้างหน้า ประเทศไทยจะมีข้าราชการครูในสังกัด สพฐ. จำนวนเกินกว่าครึ่ง หรือประมาณ 2.2 แสนคน ที่กำลังจะเกษียณอายุราชการ นับว่าเป็นโอกาสการเปลี่ยนผ่านครั้งใหญ่ในวงการบุคลากรทางการศึกษา แต่อย่างไรก็ตาม ครูที่ต้องการในอนาคตจะมีจำนวนน้อยกว่าในปัจจุบัน เพราะจำนวนนักเรียนที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง (ตามรูปที่ 2-11)



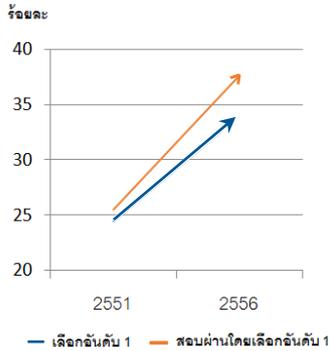
รูปที่ 2-11 จำนวนครูที่ต้องการทดแทน

ที่มา: ประมาณการโดยผู้เขียน จากข้อมูลของ สพฐ

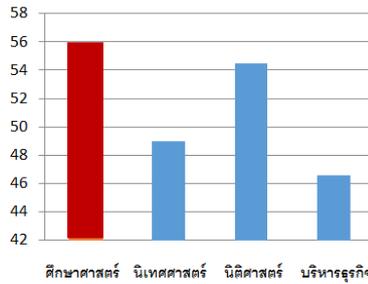
โอกาสที่สำคัญเรื่องต่อมา คือ ในปัจจุบันมีนักเรียนที่มีผลการเรียนดีให้ความสนใจในการศึกษาต่อในสาขาศึกษาศาสตร์ หรือครุศาสตร์มากขึ้น โดยในรูปที่ 2-12 เป็นการเปรียบเทียบข้อมูลการเลือกลำดับสอบเข้า (Admission) ในปี 2551 เทียบกับปี 2556 ซึ่งจะเห็นว่ามามีเด็กนักเรียนเลือกเรียนสาขาศึกษาศาสตร์ หรือครุศาสตร์ในอันดับ 1 เพิ่มมากขึ้นประมาณร้อยละ 10 และมีสัดส่วนการสอบผ่านเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 15 ยิ่งไปกว่านั้น คะแนนสอบเฉลี่ยของเด็กนักเรียนในสาขาดังกล่าวก็ไม่ได้มีน้อยหน้าไปกว่าคะแนนสอบเฉลี่ยของสาขาวิชาอื่นใดเช่น นิเทศศาสตร์ นิติศาสตร์ และบริหารธุรกิจ (รูปที่ 2-13) ซึ่งอาจเป็นผลมาจากเงินเดือนครูที่เทียบเท่ากับเงินเดือนเฉลี่ยของกลุ่มอาชีพอื่นในทุกช่วงอายุ ที่ดึงดูดนักเรียนให้เลือกศึกษาต่อในสาขาดังกล่าวมากขึ้น (ดูจากรูป 2-14) นับเป็นข่าวดีต่อตลาดการจ้างงานครูที่มีตัวเลือกเพิ่มมากขึ้น³

³ จากการคาดการณ์ พบว่า ในปี 2556 – 2560 จะมีครูจบใหม่และผู้ที่มีใบประกอบวิชาชีพครู รวมกันมากถึง 5.7 แสนคน ในขณะที่มีความต้องการครูเพียง 4.6 – 5 หมื่นตำแหน่ง หรือสัดส่วนการแข่งขัน เท่ากับ 9 ต่อ 100

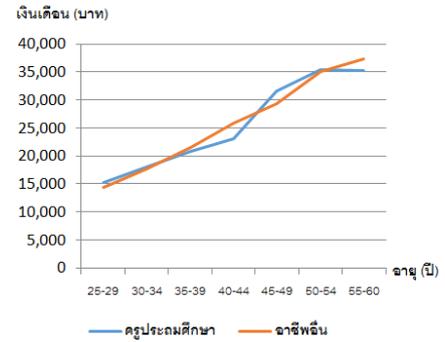
รูปที่ 2-12
แสดงจำนวนนักเรียนที่เลือกเข้าศึกษา
ต่อในคณะศึกษาศาสตร์ หรือครุศาสตร์



รูปที่ 2-13
แสดงคะแนนสอบเข้าเทียบกับ
สาขาวิชาอื่นๆ ในกลุ่มสังคมศาสตร์



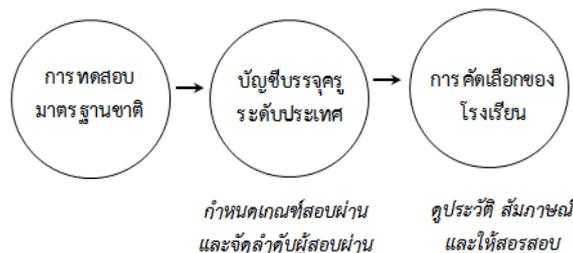
รูปที่ 2-14
แสดงเงินเดือนของอาชีพครู
และอาชีพอื่นๆ ทุกช่วงอายุ



ที่มา: สมาคมอธิการบดีแห่งประเทศไทย

ด้วยเหตุนี้ การเตรียมความพร้อมในการคัดเลือกครูเพื่อที่จะได้ครูใหม่ที่มีคุณภาพจึงเป็นสิ่งจำเป็นมาก คณะผู้วิจัยมี 2 ข้อเสนอในการคัดเลือกครูใหม่ ข้อเสนอแรก ควรมีการปรับระบบวิธีการคัดเลือกครู โดยเริ่มจากการจัดการทดสอบครูให้มีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ และจัดทำบัญชีบรรจุครูที่สอบผ่านเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระดับประเทศ ซึ่งบัญชีบรรจุครูนี้ควรมีการจัดอันดับผู้สอบผ่านตามระดับคะแนน หลังจากนั้นโรงเรียนควรจะเป็นผู้คัดเลือกครูที่มีทักษะเหมาะสมกับความต้องการของโรงเรียน โดยมีการสอบสัมภาษณ์ และทดสอบการสอน ซึ่งวิธีการนี้สามารถแก้ปัญหาเรื่องคุณภาพทางการศึกษาที่แตกต่างกัน และช่วยให้โรงเรียนได้ครูตามความต้องการ (รายละเอียดตามรูปที่ 2-15)

รูปที่ 2-15 ข้อเสนอการปรับปรุงระบบการคัดเลือกครู



ข้อเสนอที่สอง ควรปรับระบบสัญญาการจ้างงานในปัจจุบันแบบข้าราชการให้เป็นพนักงานของโรงเรียน เนื่องจากสัญญาการจ้างงานข้าราชการไม่กระตุ้นให้ครูปรับปรุงการสอน เช่น เกณฑ์การปรับขึ้นเงินเดือนไม่เชื่อมโยงกับผลการเรียนของนักเรียน แต่กลับให้น้ำหนักกับการทำงานเอกสาร งานวิจัย และจริยธรรม ฯลฯ มากไปกว่านั้นการยกเลิกสัญญาการจ้างงานแบบปัจจุบันไม่ได้ขึ้นอยู่กับประเมินคุณภาพการสอน ดังนั้น สัญญาการจ้างงานแบบพนักงานควรจะให้ให้น้ำหนักกับการพัฒนาผลการเรียนของนักเรียนมากขึ้น เช่น เงื่อนไขการยกเลิกการจ้างงานและเกณฑ์การขึ้นเงินเดือนควรขึ้นอยู่กับพัฒนาการการสอนของครู และพัฒนาการของผลการเรียน ซึ่งระบบนี้จะมีลักษณะคล้ายกับระบบการจ้างงานในมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ ควรมีเงินส่วนเพิ่มสำหรับสาขาที่ขาดแคลน และพื้นที่ห่างไกลที่เหมาะสม (รายละเอียดตามตาราง 2-1)

ตาราง 2-1 ข้อเสนอการปรับปรุงระบบสัญญาการจ้างงาน

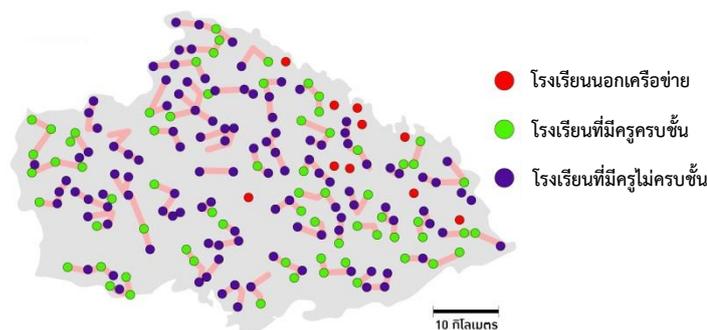
รายละเอียด	ข้าราชการ	ลูกจ้างของโรงเรียน
ความมั่นคง	สัญญาตลอดชีวิต	สัญญาตลอดชีวิต
เงื่อนไขการยกเลิกการจ้างงาน	ผิดระเบียบร้ายแรง	- มีผลงานตกต่ำและไม่ปรับปรุงการสอน - ความต้องการครูลดลง
เงินเดือน	15,000 – 70,000 บาท	เพิ่มฐานเงินเดือนสูงขึ้น
ค่าวิทยฐานะ	3,500 - 15,600 บาท	3,500 – 15,600 บาท
เกณฑ์การขึ้นเงินเดือน	เอกสารและงานวิจัยซึ่งไม่เชื่อมโยงกับผลการเรียนของนักเรียน	พัฒนาการผลการเรียนของนักเรียน

คานงัดที่สอง: แก้ปัญหา “แพง” โดยการจัดสรรทรัพยากรโรงเรียนร่วมกัน

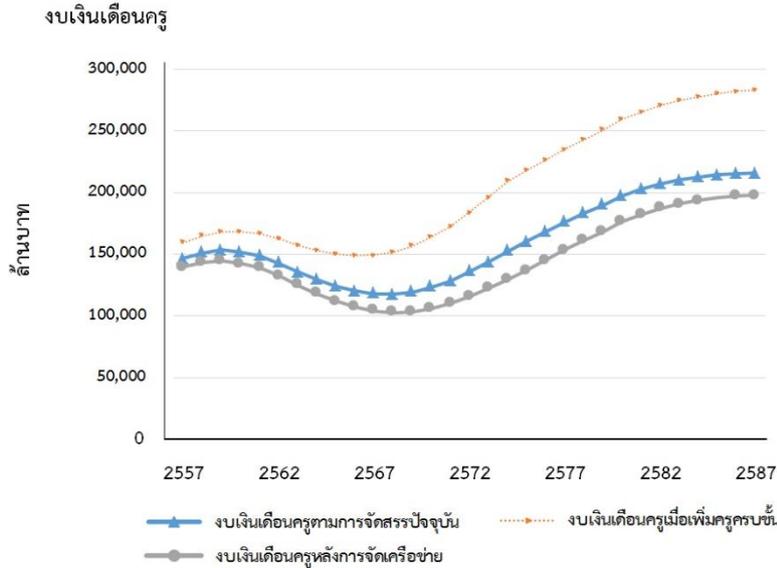
เนื่องจากโรงเรียนขนาดเล็กมีค่าใช้จ่ายต่อหัวสูง และมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่ต่ำ ดังนั้น การแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ สามารถทำได้ด้วยการรวมทรัพยากรผ่านการจัดทำเครือข่ายโรงเรียนในละแวกเดียวกัน เช่นในกรณีตัวอย่าง “แก่งจันทร์โมเดล” ที่จังหวัดเลย ที่มีลักษณะการรวมกลุ่มของโรงเรียนขนาดเล็กจำนวน 4 โรงเรียนที่ตั้งอยู่ห่างกันไม่เกิน 10 กิโลเมตร โรงเรียนกลุ่มดังกล่าวมีปัญหาครูไม่ครบชั้น และไม่ครบสาขาวิชา ทั้ง 4 โรงเรียนนี้ได้แก้ปัญหาโดยการรวมทรัพยากรทางการศึกษา เพื่อใช้ร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้นักเรียนที่ศึกษาในระดับเดียวกันมาเรียนรวมกัน และใช้ครูร่วมกัน วิธีนี้สามารถแก้ปัญหาครูไม่ครบชั้นได้

รูปที่ 2-16 แสดงให้เห็นถึงแบบจำลองการจัดเครือข่ายของโรงเรียนขนาดเล็กในเขตพื้นที่การศึกษาที่ 1 จังหวัดอุบลราชธานี ตามแบบแก่งจันทร์โมเดล จะเห็นได้ว่ามีโรงเรียนจำนวน 200 แห่ง จากทั้งหมดประมาณ 210 แห่งที่สามารถจัดเครือข่ายได้ รวม 55 เครือข่าย ซึ่งแต่ละเครือข่ายมีระยะห่างระหว่างโรงเรียนไม่ไกลเกินกว่า 10 กิโลเมตร มีจำนวนนักเรียนโดยเฉลี่ย 276 คนต่อเครือข่าย และครูเฉลี่ย 24 คนต่อเครือข่าย หลังจากการจัดเครือข่ายแล้ว จำนวนครูเฉลี่ยประมาณ 2 คนต่อห้อง (จำกัดนักเรียนไว้ที่ 30 คนต่อห้อง) สำหรับ 10 โรงเรียนที่อยู่นอกเครือข่าย เพราะมีการเดินทางไปยังโรงเรียนที่ใกล้เคียงที่ไม่สะดวก ควรได้รับทรัพยากรทางการศึกษาเพิ่มเติม การจัดเครือข่ายเพื่อใช้ทรัพยากรร่วมกันไม่ได้เพียงลดปัญหาครูไม่ครบชั้นเท่านั้น แต่ยังสามารถลดงบประมาณบุคลากรครูได้เฉลี่ยประมาณ 1.6 หมื่นล้านบาทต่อปี ดูได้จากรูปที่ 2-17

รูปที่ 2-16 การจัดกลุ่มเครือข่ายโรงเรียนขนาดเล็กกรณีตัวอย่างจังหวัดอุบลราชธานี



รูปที่ 2-17 การคาดการณ์งบประมาณบุคลากรครู ในกรณีที่มีการจัดเครือข่าย⁴

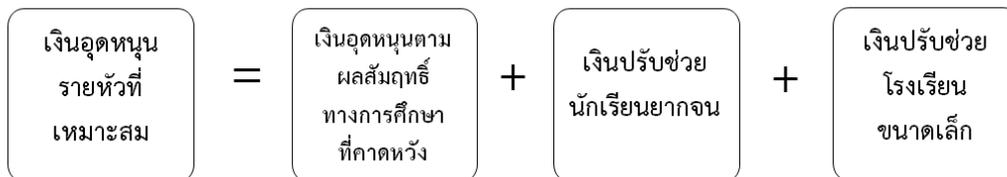


ที่มา: ประมาณการโดยผู้เขียน จากข้อมูลของ สพฐ

คานงัดที่สาม: แก้ปัญหา “ความเหลื่อมล้ำ” โดยการปรับปรุงระบบเงินอุดหนุนทางการศึกษาโดยใช้สูตรการจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวแบบใหม่

ปัจจุบันนักเรียนชั้นประถมศึกษาได้รับเงินอุดหนุนพื้นฐาน 3,727 บาทต่อหัวต่อปีการศึกษา⁵ สำหรับนักเรียนที่ครอบครัวยากจนจะได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มเติมอีก 1,000 บาทต่อหัวต่อปีการศึกษา และในกรณีที่เป็นนักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็กจะได้เพิ่มอีก 500 บาทต่อหัวต่อปีการศึกษา ซึ่งจะเห็นได้ว่าเงินอุดหนุนเพื่อการศึกษาจำนวนนี้ยังไม่เพียงพอต่อการยกระดับการศึกษาของนักเรียนที่ยากจนและด้อยโอกาส⁶ ดังนั้น ระบบเงินอุดหนุนรายหัวควรมีการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับบริบทของโรงเรียนและนักเรียนภายใต้ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาในระดับเดียวกัน รูปที่ 2-18 แสดงให้เห็นถึงรูปแบบการจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวแบบใหม่ที่กำหนดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียนให้เท่าเทียมกัน นอกจากนี้ ยังคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของนักเรียน และโรงเรียน เช่น ฐานะครอบครัว ความทุพพลภาพของนักเรียน ขนาด และที่ตั้งโรงเรียน เป็นต้น

รูปที่ 2-18 สูตรจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวแบบใหม่



ที่มา: Lathapipat (2014)

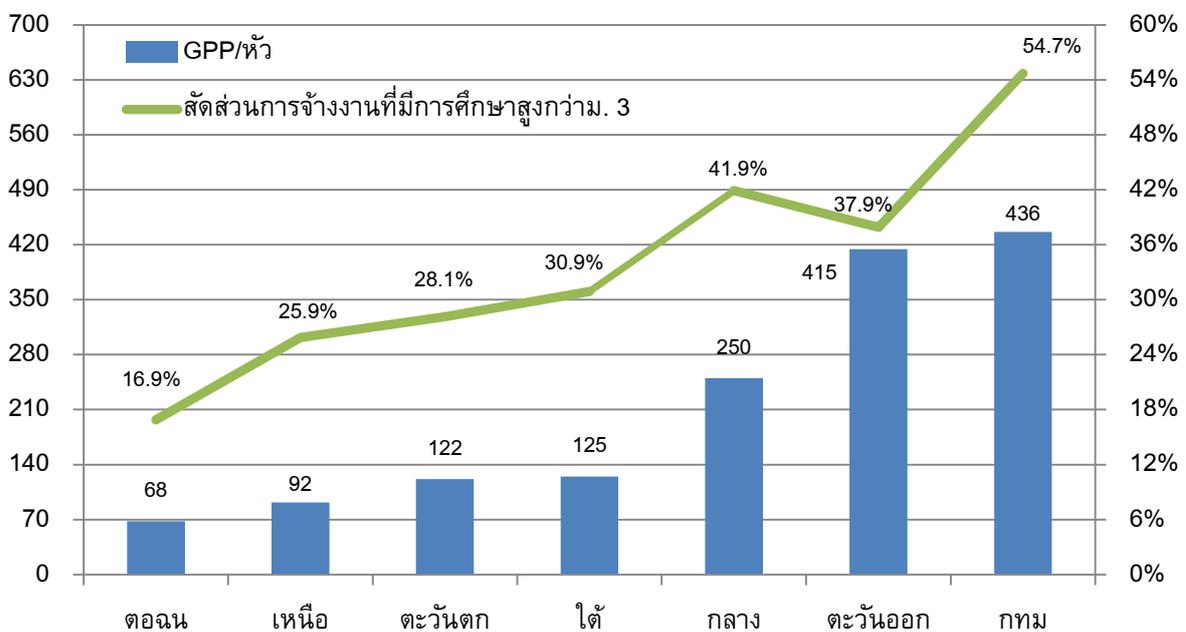
⁴ งบประมาณบุคลากรครูได้รวมเงินเดือนครูที่จำเป็นต้องเพิ่มขึ้นจนครบชั้นเรียน ในกรณีที่หลังจากมีการจัดเครือข่ายแล้วจำนวนครูยังไม่ครบชั้นเรียน
⁵ นักเรียนก่อนประถมศึกษาได้รับเงินอุดหนุนต่อหัว 2,830 บาทต่อปีการศึกษา ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 6,033 บาทต่อปีการศึกษา และมัธยมศึกษาตอนปลาย 6,867 บาทต่อปีการศึกษา
⁶ จากรูปที่ 2-3 แสดงค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของครอบครัวเด็กยากจนในปัจจุบันไม่เพียงพอต่อการยกระดับคุณภาพการศึกษา

3. การลดความเสี่ยงของประชาชน

3.1 คนวัยทำงาน

การได้รับการศึกษาที่ด้อยคุณภาพ มีผลต่อความรู้ ความสามารถ และการประกอบอาชีพ เมื่อดูรายได้เฉลี่ยของคนในแต่ละภูมิภาค จะเห็นว่าคนใน กรุงเทพฯ ภาคตะวันออก และภาคกลาง มีรายได้ต่อหัวประชากรสูงกว่าภาคอื่นๆ เกินกว่าสองเท่า ซึ่งจากรูปที่ 3-1 จะเห็นแนวโน้มของรายได้และการศึกษาของแรงงานในระดับภาคว่าค่อนข้างสัมพันธ์กัน ภาคที่มีรายได้สูงมีแนวโน้มที่จะมีการจ้างงานของแรงงานที่มีความรู้ความสามารถ หรือมีการศึกษาสูงกว่าภาคอื่นๆ เช่น ในกรุงเทพฯ แรงงานเกินกว่า 50% มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาปีที่ 3 ขึ้นไป ในขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการจ้างงานที่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาปีที่ 3 ขึ้นไปเพียง 17%

รูปที่ 3-1 รายได้ต่อหัวและสัดส่วนการจ้างงานที่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาปีที่ 3 ขึ้นไป



ที่มา: คำนวณจากข้อมูลผลิตภัณฑ์ภาคและจังหวัด แบบปริมาณลูกโซ่ พ.ศ. 2555, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ปี 2555, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

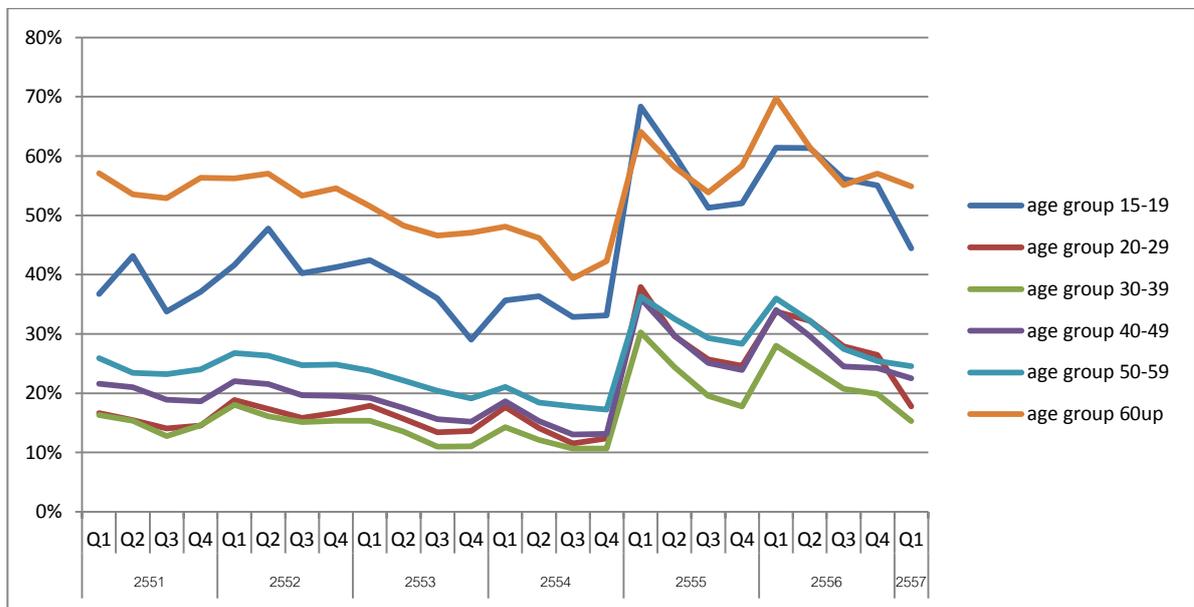
ความเสี่ยงของคนทำงานเรื่องรายได้น้อย มีผลต่อความเสี่ยงที่จะมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ นโยบายอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นนโยบายที่ช่วยให้แรงงานมีรายได้เพียงพอต่อการยังชีพ โดยอัตราค่าจ้างขั้นต่ำควรถูกประเมินทุกปีเพื่อปรับให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ ความต้องการแรงงาน สภาพทางสังคม และค่าครองชีพ ประเทศไทยมีการประกาศใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำตั้งแต่ปี 2516 หรือเมื่อ 40 ปีที่แล้ว แต่ก็ปรากฏว่ายังมีแรงงานอีกจำนวนไม่น้อยที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือการบังคับใช้กฎหมายด้านการคุ้มครองแรงงานของไทยยังไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งที่การพยายามบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพนั้น จะช่วยให้แรงงานมีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ไม่ต้องเสี่ยงกับภาวะยากจน และช่วยให้ภาครัฐไม่ต้องมีค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการในการแก้ปัญหาความยากจนแบบประชาานิยม

ก่อนที่จะมีการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็น 300 บาทต่อวันเมื่อต้นปี 2556 ประเทศไทยมีแรงงานอายุ 15-19 ปี ประมาณ 30-50% ที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (รูปที่ 3-2) และแรงงานสูงอายุที่อายุเกิน 60 ปีประมาณ 40-60% ที่มีค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ แรงงานกลุ่มนี้ถูกเอาเปรียบเพราะขาดประสบการณ์ในการทำงานหรือไม่ก็ขาดพลังที่แข็งแรง มักมีการศึกษาต่ำกว่ามัธยมต้น การแข่งขันในตลาดแรงงานของคนกลุ่มนี้ต่ำ แต่กฎหมายก็ไม่มีประสิทธิภาพพอที่จะเอื้อมือไปคุ้มครองถึงได้ แรงงานที่มีค่าจ้างต่ำมักทำงานในภาคการเกษตรและก่อสร้าง

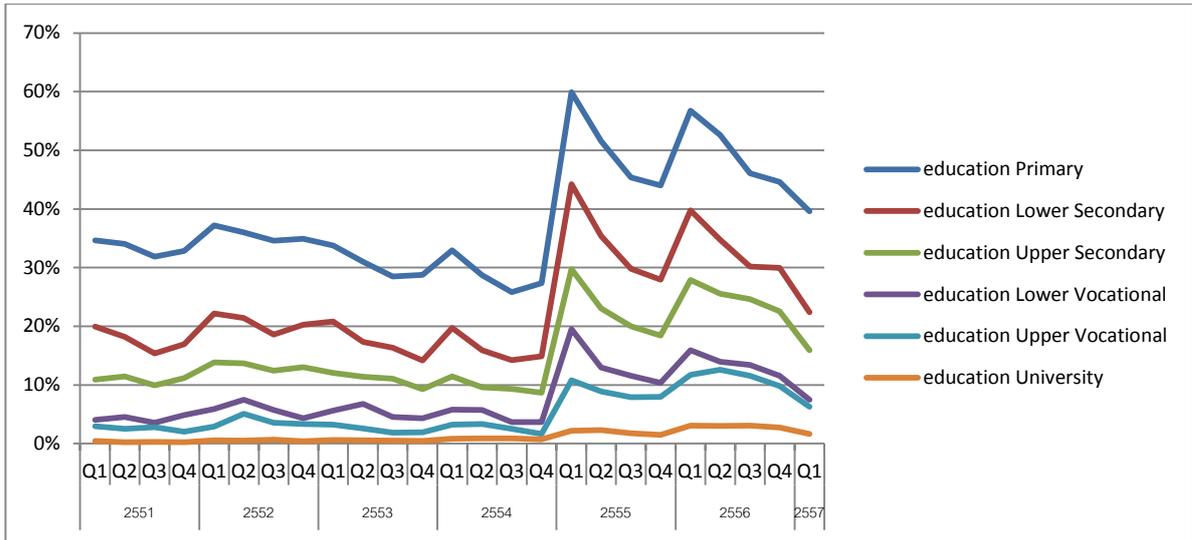
แรงงานภาคเกษตรและประมงได้รับการยกเว้นจากการบังคับใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ด้วยเหตุผลว่าไม่มีการจ้างงานตลอดปี เหตุผลนี้ควรถูกยกเลิกไป และควรมีการบังคับใช้กฎหมายอัตราค่าจ้างขั้นต่ำกับทุกอุตสาหกรรม แรงงานที่ทำงานบ้าน และแรงงานในสถานประกอบการที่ไม่แสวงหากำไร หรืออีกนัยหนึ่งคือการใช้กฎหมายอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไม่ควรมีการยกเว้น ผู้ที่ทำงานทุกคนควรได้รับค่าจ้างที่เพียงพอแก่การยังชีพ トラบเท่าที่คนเหล่านั้นยังสามารถทำงานได้ การให้คุณค่าแก่งานทุกอุตสาหกรรมควรเท่าเทียมกันและเป็นธรรม

รูปที่ 3-2 สัดส่วนแรงงานที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

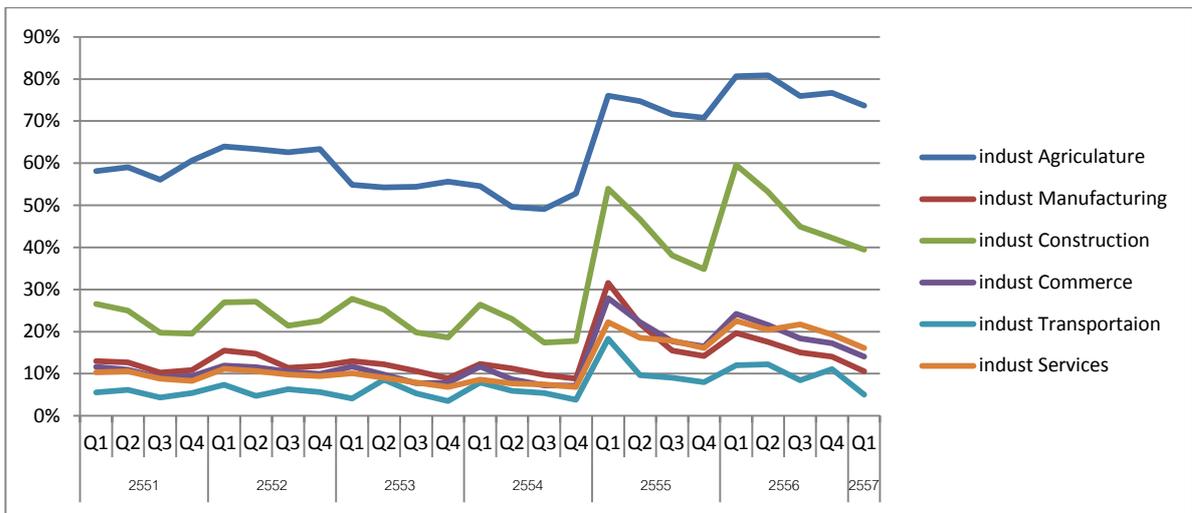
กลุ่มอายุ



ระดับการศึกษา



อาชีพ



ที่มา: คำนวณจากข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ปี 2551-57, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ในภาวะการจ้างงานปัจจุบัน เราจะเห็นว่าประเทศไทยขาดแคลนแรงงานในภาคเกษตร ประมง และ ก่อสร้าง การที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานไม่สามารถครอบคลุมถึงภาคการผลิตเหล่านี้ ยิ่งทำให้การขาดแคลนแรงงานรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะในภาคการผลิตที่มีการทำงานในสถานที่ที่มีอากาศร้อน งานหนัก งานสกปรก และ/หรือ งานอันตราย งานลักษณะนี้กลไกตลาดจะผลักดันให้ค่าจ้างสูงกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเพื่อชดเชยความเสี่ยงต่อสุขภาพของงานที่ทำ แต่กลับกลายเป็นว่ากลไกตลาดแรงงานไทยไม่ทำงาน เพราะการใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานที่มีข้อยกเว้นมากมายที่มุ่งคุ้มครองผู้ประกอบการมากกว่าแรงงาน

ผู้ประกอบการสามารถนำเข้าแรงงานต่างด้าวเข้ามาทดแทน และอาศัยการยกเว้นของกฎหมายลดค่าจ้างของแรงงานต่างด้าวในภาคการผลิตที่สถานที่ทำงานมีอากาศร้อน งานหนัก งานสกปรก และ/หรือ งานอันตราย

การปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าวของไทยแย่กว่าในอดีตมาก เราเคยยอมให้ชาวต่างด้าวทั้งที่เป็นแรงงานที่ส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือหรือเป็นผู้ประกอบการแบบไม่มีเทคโนโลยีที่อยู่อาศัยในภูมิภาคเอเชียเข้ามาอยู่อาศัย ทำมาหากินในประเทศไทยอย่างเสรี ลูกหลานของชาวต่างด้าวเหล่านั้นมีโอกาสเช่นเดียวกับ

ประชาชนไทย โอกาสที่สำคัญที่สุดคือ โอกาสด้านการศึกษา จนทุกวันนี้ ลูกหลานชาวต่างด้าวเหล่านั้น กลมกลืนเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย และเป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ

คนไทยในปัจจุบัน มีความคิดเรื่องการเปิดเสรีในการย้ายถิ่นให้แก่คนต่างด้าวน้อยลงกว่าเดิม การปฏิบัติกับแรงงานต่างด้าวที่ไร้ฝีมือค่อนข้างไม่เป็นธรรม แรงงานต่างด้าวมักได้รับค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ โดยเฉพาะแรงงานในภาคเกษตร ประมง และก่อสร้าง เช่นเดียวกับคนไทยที่อยู่ในอุตสาหกรรมนี้ที่มีสัดส่วนสูงที่ได้รับค่าจ้างไม่เพียงพอแก่การยังชีพ แรงงานต่างด้าวที่มาทดแทนแรงงานไทยในภาคบริการก็มักได้รับค่าจ้างต่ำเช่นกัน

การเป็นแรงงานต่างด้าวยังมีปัญหาในด้านสุขภาพ และสิ่งแวดล้อมในการทำงาน เช่น แรงงานประมงได้รับสารอาหารไม่เพียงพอ ซึ่งพบว่าเป็นโรคขาดวิตามินบี 1 หรือแรงงานบางกลุ่มที่ทำงานในสถานที่ไม่ปลอดภัย ที่ทำงานมีมลพิษ สถานที่พักอาศัยแออัดเกินไป มีปัญหาสุขภาพลักษณะ ส่วนเด็ก ลูก หลาน ของแรงงานต่างด้าว ยังอาจมีปัญหาภาวะโภชนาการและขาดโอกาสเข้าถึงการศึกษา มีแรงงานต่างด้าวที่ถูกบังคับใช้แรงงาน กดขี่หลายรูปแบบ และถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้างและนายหน้าจัดหางาน และที่เหนือสิ่งอื่นใด แรงงานต่างด้าวไม่มีโอกาสเป็นส่วนหนึ่งกับคนไทยดังเช่นในอดีตอีกเลย

ในอีก 30 ปีข้างหน้า ประเทศเพื่อนบ้านก็จะมีระดับการพัฒนาที่ดีขึ้น แรงงานต่างด้าวที่ขาดโอกาส และการเป็นส่วนหนึ่งกับสังคมไทยก็คงมีความต้องการกลับสู่ประเทศต้นทาง แรงงานเหล่านี้มีทักษะเพิ่มขึ้น เมื่อกลับสู่ประเทศต้นทางก็จะมีโอกาสทำงานที่มีรายได้เหมาะสมแก่การอยู่ในประเทศตน สิทธิของการเป็นประชากรก็เต็มที่มากว่าเดิม

การเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือที่เป็นหนุ่มสาวในอีก 30 ปีข้างหน้า น่าจะมีปริมาณน้อยลง ถ้าเงื่อนไขของการพัฒนาของประเทศเพื่อนบ้านชัดเจนเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และถ้ายังคงไม่มีสงครามหรือความไม่สงบภายในประเทศเพื่อนบ้าน

ทางด้านคนวัยทำงานของไทยในอีก 30 ปีข้างหน้าจะเป็นผู้ที่มีการศึกษาสูงขึ้น เป็นไปตามโอกาสทางการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยที่ดีขึ้น คนวัยทำงานในรุ่นปัจจุบัน ที่มีสัดส่วนสูงที่สุด (67%) เมื่อเทียบกับวัยเด็ก (18%) และวัยสูงอายุ (15%) ก็จะเข้าสู่วัยสูงอายุ ทำให้ในอีก 30 ปีข้างหน้าจะมีประชากรสูงอายุคิดเป็นสัดส่วน 35% ของประชากรไทยทั้งหมด ซึ่งประเทศไทยควรที่จะเตรียมความพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรในอนาคต เพื่อป้องกันปัญหาความเสี่ยงทางสังคมที่คนในประเทศจะต้องเผชิญ

3.2 คนวัยสูงอายุ

ความเสี่ยงของผู้สูงอายุที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่หรือความมั่นคงในชีวิต มีสองเรื่องใหญ่ คือ ปัญหาสุขภาพ กับ รายได้ที่น้อยลงหรือไม่มีรายได้เลย ในปี พ.ศ. 2555 สำนักงานสถิติแห่งชาติได้ทำการสำรวจความพึงพอใจในชีวิตของคนไทยทั่วประเทศ จากจำนวนตัวอย่างทั้งหมด 54,100 ตัวอย่าง พบว่าการมีสุขภาพที่ดีเป็นสิ่งสำคัญกับชีวิตมากที่สุด โดยให้คะแนน 8.747 จากคะแนนเต็ม 10

ประเทศไทยมีระบบสวัสดิการรักษายาบาลที่ครอบคลุมประชากรแบบถ้วนหน้า คือ ประชาชนแทบทุกคนมีสิทธิในการสวัสดิการรักษายาบาลระบบใดระบบหนึ่งในสามระบบ ที่รัฐให้การสนับสนุน ระบบแรก คือ สวัสดิการรักษายาบาลสำหรับข้าราชการ ระบบที่สองคือ ระบบสวัสดิการรักษายาบาลถ้วนหน้าที่จัดการโดยสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และระบบที่สามคือ สวัสดิการรักษายาบาลสำหรับลูกจ้างเอกชนที่จัดการโดยสำนักงานประกันสังคม สองระบบหลังเท่านั้นที่มีการจัดการเงินแบบมีกองทุน ส่วนระบบแรกเป็นแบบการเบิกจ่ายเมื่อมีการรักษาเกิดขึ้น ทั้งสามระบบมีความครอบคลุมของประเภ

สวัสดิการที่แตกต่างกัน มีการสนับสนุนโดยรัฐที่แตกต่างกัน (ตารางที่ 3-1) และมีการร่วมจ่ายจากผู้มีสิทธิที่แตกต่างกัน ระบบสวัสดิการรักษายาบาลของไทยถือได้ว่ามีความครอบคลุมกลุ่มประชากรที่ตีมา

สิ่งที่ระบบสวัสดิการรักษายาบาลควรปรับปรุงคือ คุณภาพของบริการและประเภทของความคุ้มครองที่มีความแตกต่างกันระหว่างสวัสดิการ ซึ่งในความรู้สึกของประชาชนคิดว่าเป็นความเหลื่อมล้ำในการได้รับสวัสดิการจากภาครัฐ การศึกษาโดย ประสพโชคและคณะ (2556) ซึ่งได้ทำการสัมภาษณ์แพทย์ผู้ให้บริการรักษายาบาล ในความเห็นของแพทย์ผู้ให้การรักษาคิดว่าสวัสดิการทั้งสามระบบมีความแตกต่างกัน โดยสิทธิรักษายาบาลข้าราชการจะมีอิสระในการรักษามากกว่าระบบสวัสดิการรักษายาบาลถ้วนหน้า และระบบประกันสังคม ทำให้ได้รับการรักษาที่มีคุณภาพดีกว่าและรวดเร็วกว่า ซึ่งเห็นได้จากการให้ความคุ้มครองที่แตกต่างกันทั้งในเรื่องการส่งตรวจด้วยเครื่องมือแพทย์ที่มีค่าใช้จ่ายสูง การจ่ายยาหรือหัตถการทางการแพทย์ สิ่งอำนวยความสะดวกที่อยู่นอกเหนือกระบวนการรักษา เช่น สิทธิที่จะเบิกค่าห้องพิเศษ ซึ่งแน่นอนเมื่อการให้ความคุ้มครองแตกต่างกันย่อมทำให้ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัวแตกต่างกันด้วย จากรูปที่ 3-3 จะเห็นว่าค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัวของสวัสดิการรักษายาบาลของข้าราชการสูงกว่าอีกสองสวัสดิการประมาณ 5 เท่า (ค่าใช้จ่ายที่ไม่รวมเงินเดือน) ทั้งนี้ สวัสดิการรักษายาบาลของข้าราชการมีผู้สูงอายุในสัดส่วนที่สูงมากกว่าอีกสองสวัสดิการ

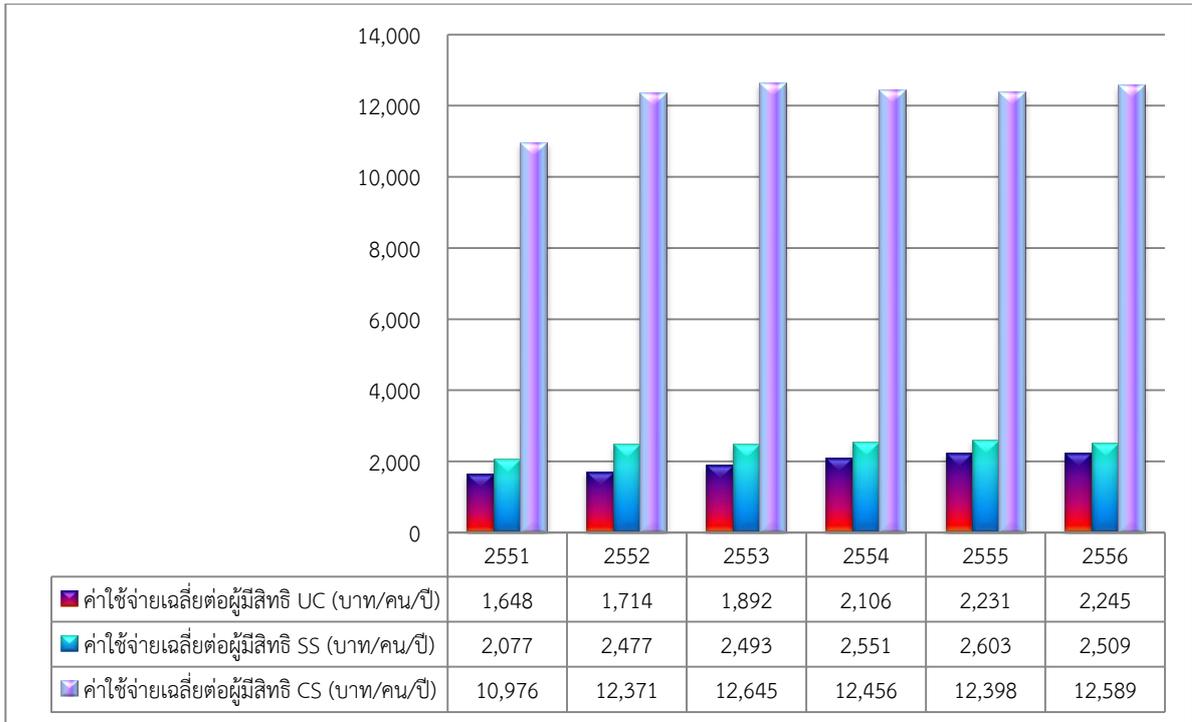
ตารางที่ 3-1 สัดส่วนการสนับสนุนสวัสดิการรักษายาบาลโดยรัฐ

	ส่วนแบ่งในค่าใช้จ่าย (%)		
	ลูกจ้าง/ ผู้ประกันตน	นายจ้าง	รัฐ
สวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ สวัสดิการรักษายาบาลพนักงานท้องถิ่น และข้าราชการ กทม.	0	0	100
ประกันสุขภาพถ้วนหน้า	0	0	100
ระบบประกันสังคม*			
● กองทุนประกันสังคม	33.33	33.33	33.33
● กองทุนเงินทดแทน	0	100	0
ประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว	100	0	0

หมายเหตุ : พิจารณาเพียงค่ารักษายาบาลจากการเจ็บป่วย

ที่มา : ปรับปรุงจากเดือนเด่น และคณะ (2555)

รูปที่ 3-3 ค่าใช้จ่ายรักษายาบาลเฉลี่ยต่อหัว

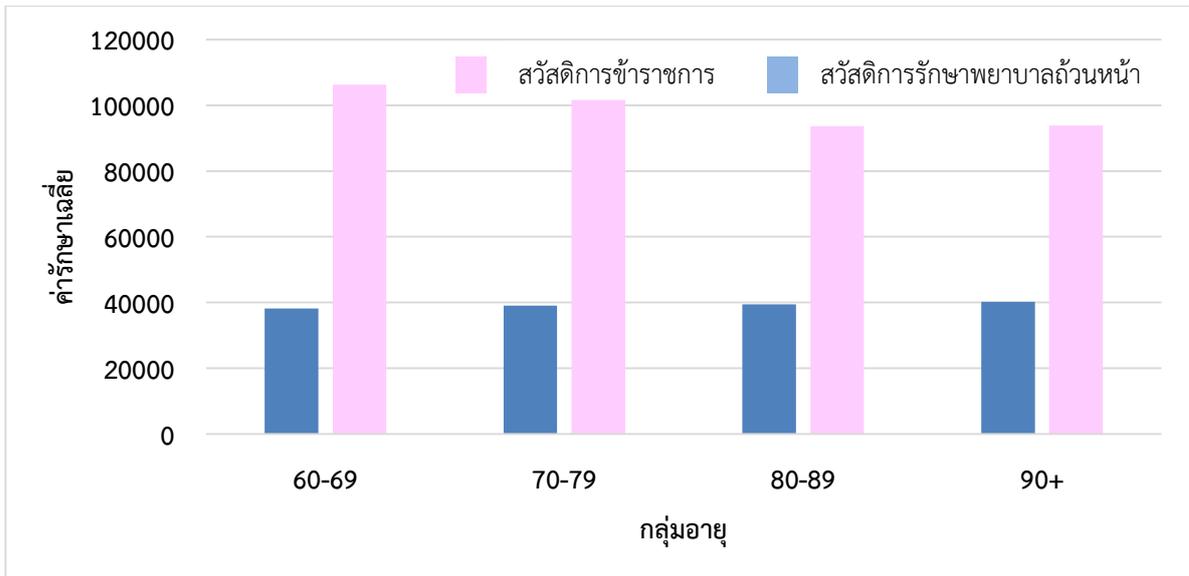


หมายเหตุ: UC = 30 บาท, SS = ประกันสังคม, CS = สิทธิข้าราชการ

ที่มา: จำนวนจากข้อมูลสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) สำนักงานประกันสังคม และกรมบัญชีกลาง

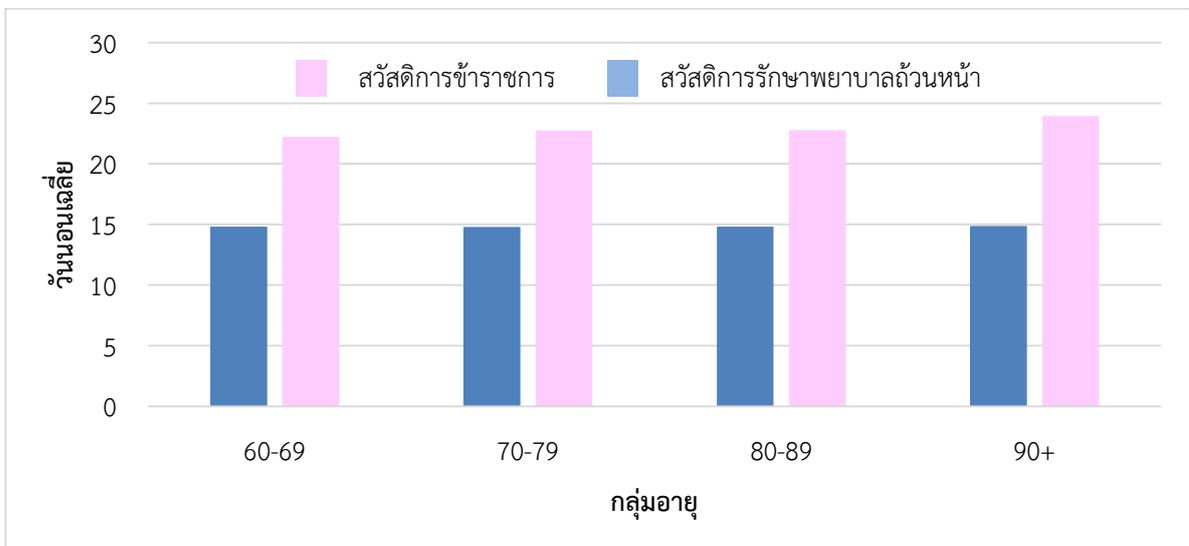
เมื่อเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัวของผู้สูงอายุในระยะ 365 วันก่อนตายที่ป่วยด้วยโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง 5 โรค อันได้แก่ โรคมะเร็ง โรคหลอดเลือดในสมอง โรคเบาหวาน โรคความดันโลหิตสูง และโรคหัวใจขาดเลือด ภายใต้ระบบสวัสดิการรักษายาบาลของข้าราชการและสวัสดิการรักษายาบาลถ้วนหน้า (รูปที่ 3-4) พบว่าผู้สูงอายุในระบบสวัสดิการรักษายาบาลถ้วนหน้ามีค่าใช้จ่ายกรณีผู้ป่วยในช่วง 365 วันก่อนตายประมาณ 40,000 บาทในปี 2554 โดยที่แต่ละกลุ่มอายุมีค่าใช้จ่ายรักษายาบาลผู้ป่วยในที่ใกล้เคียงกันมาก ส่วนค่าใช้จ่ายผู้ป่วยในของข้าราชการในช่วง 365 วันก่อนตายสูงกว่าสวัสดิการรักษายาบาลถ้วนหน้า 2 เท่ากว่า ข้าราชการสูงอายุตอนต้น (60-69 ปี) มีค่าใช้จ่ายการรักษายาบาลผู้ป่วยในสูงกว่ากลุ่มข้าราชการสูงอายุตอนกลางและตอนปลาย ปัจจัยที่ทำให้ค่าใช้จ่ายรักษายาบาลของผู้สูงอายุสิทธิข้าราชการสูงกว่าสิทธิอื่น มาจากสองด้านคือ ค่าใช้จ่ายต่อวันที่สูงกว่า และวันนอนเฉลี่ยที่สูงกว่า

รูปที่ 3-4 ค่าใช้จ่ายรักษายาบาลผู้ป่วยในที่เป็นผู้สูงอายุ ระยะ 365 วันก่อนตายในปี 2554



ที่มา: คำนวณจากฐานข้อมูลของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) และสำนักงานกลางสารสนเทศบริการสุขภาพ (สทส.)

รูปที่ 3-5 วันนอนเฉลี่ยของผู้ป่วยสูงอายุช่วง 365 วันก่อนตาย ในปี 2554



ที่มา: คำนวณจากฐานข้อมูลของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) และสำนักงานกลางสารสนเทศบริการสุขภาพ (สทส.)

ผู้สูงอายุสิทธิข้าราชการมีวันนอนเฉลี่ย 22-24 วัน ภายใน 365 วันก่อนตาย ส่วนกลุ่มประชาชนทั่วไปมีวันนอนเฉลี่ย 14 วันภายใน 365 วันก่อนตาย ซึ่งกลุ่มนี้มีวันนอนที่ไม่แตกต่างกันระหว่างกลุ่มอายุ (รูปที่ 3-5) ค่าใช้จ่ายผู้ป่วยในเฉลี่ยต่อหัวของผู้สูงอายุหนึ่งปีก่อนตายในสิทธิข้าราชการเท่ากับ 4,100 บาทต่อวัน ส่วนสิทธิสวัสดิการรักษายาบาลถ้วนหน้าเท่ากับ 2,800 บาท การได้รับสวัสดิการรักษายาบาลที่แตกต่างกันอาจจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ผู้สูงอายุในระบบสวัสดิการรักษายาบาลของข้าราชการมีอายุยืนยาวกว่า กล่าวคือ โดยเฉลี่ยผู้สูงอายุในสิทธิข้าราชการจะมีชีวิตอยู่ได้อีก 27 ปีหลังจากอายุ 60 ปี แต่ประชาชนกลุ่มอื่นมีอายุเฉลี่ยอีก 24 ปีหลังจากอายุ 60 ปี สิ่งเหล่านี้รวมกันทั้งหมดคือ สิ่งที่ทำให้คนรู้สึกว่าการสวัสดิการรักษายาบาลมีความไม่เป็นธรรม

นอกจากเรื่องความไม่เป็นธรรมแล้ว ในอนาคตประเทศไทยจะมีค่าใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการรักษายาบาลสูงขึ้นมา ด้วยปัจจัยด้านโครงสร้างประชากรและปัจจัยด้านเทคโนโลยีสุขภาพที่แพงขึ้น

เมื่อพิจารณาปัจจัยด้านโครงสร้างประชากรเพียงอย่างเดียว เราคาดว่าสัดส่วนประชากรสูงอายุในอีก 30 ปีข้างหน้าจะมีประมาณ 35% ของประชากรทั้งหมด ประชากรสูงอายุประมาณ 2.7 ล้านคนคาดว่าจะใช้สวัสดิการรักษายาบาลของข้าราชการ และที่เหลือทั้งหมดจะอยู่ภายใต้สิทธิสวัสดิการรักษายาบาลถ้วนหน้า ถ้าสมมติให้ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัวผู้ป่วยในของผู้สูงอายุเพิ่มประมาณ 2% ต่อปี (คาดการณ์อัตราเงินเฟ้อ) ค่าใช้จ่ายกรณีผู้ป่วยในสำหรับโรคเรื้อรัง 5 โรคที่กล่าวถึง ในสิทธิข้าราชการจะเพิ่มประมาณ 8.6 เท่าเทียบกับปัจจุบัน และในสิทธิสวัสดิการถ้วนหน้าจะเพิ่มประมาณ 13.7 เท่าเทียบกับปัจจุบัน โดยรวมสองสวัสดิการค่าใช้จ่ายรักษายาบาลผู้ป่วยในโรคเรื้อรัง 5 โรคของผู้สูงอายุจะประมาณ 1.85 ล้านล้านบาท หรือประมาณ 12 เท่าของปัจจุบัน ทั้งนี้ ถ้ารวมค่าใช้จ่ายผู้ป่วยนอกและการเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายต่อหัวผู้ป่วยในเพราะใช้เทคโนโลยีทางการแพทย์ที่แพงขึ้นก็จะทำให้ภาพรวมของค่าใช้จ่ายเพื่อการรักษาพยาบาลผู้สูงอายุแพงยิ่งขึ้นอีก

ถ้าสวัสดิการรักษายาบาลในอนาคตเป็นภาระมากเกินไปจนผู้เสียภาษีไม่สามารถแบกรับได้อีก กลุ่มที่จะได้รับผลกระทบอันดับแรกคือ ประชาชนทั่วไปที่ไม่มีสิทธิสวัสดิการรักษายาบาลของข้าราชการ

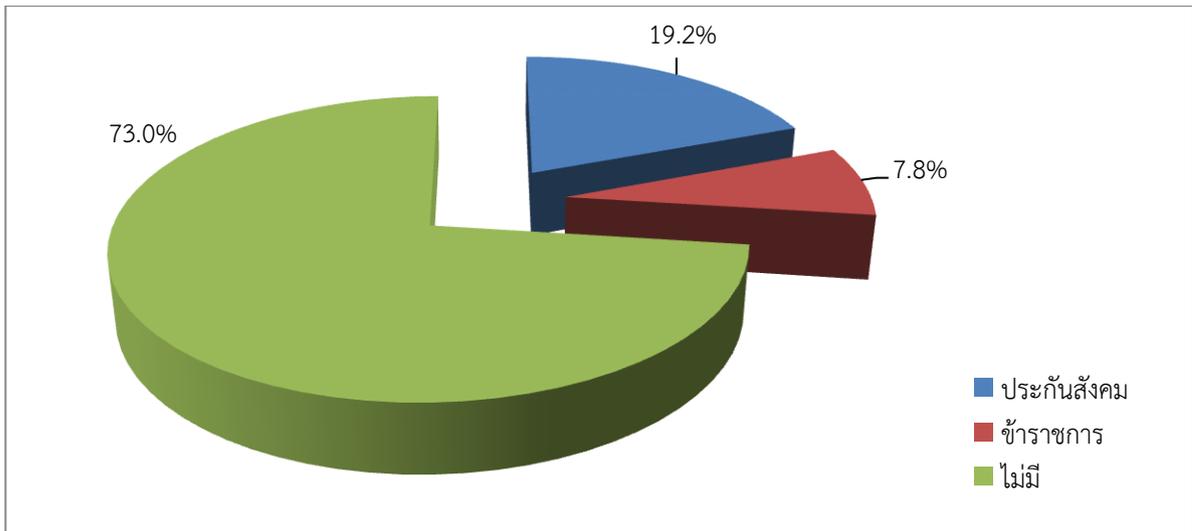
แนวทางหนึ่งที่จะทำให้สวัสดิการรักษายาบาลอยู่ได้ในระยะยาว และมีความเป็นธรรมกับประชาชนทุกกลุ่มอาชีพคือ การให้ความสำคัญกับการป้องกันการเจ็บป่วยตั้งแต่วัยทำงาน การป้องกันการเกิดโรคเรื้อรังและโรคที่มีค่าใช้จ่ายสูง ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรม ประชาชนไทยควรได้รับการดูแลที่มีมาตรฐานเดียวกัน ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้ระบบสวัสดิการรักษายาบาลใด ควรมีการควบคุมการรักษายาบาลอย่างเกินจำเป็น ทุกระบบควรร่วมกันให้ความสำคัญกับการดูแลระยะยาว และการดูแลแบบประคับประคองในช่วงท้ายของชีวิต แม้ว่าการดูแลผู้ป่วยระยะยาวและการดูแลแบบประคับประคองจะไม่ได้ช่วยให้ค่าใช้จ่ายถูกลงอย่างมีนัยสำคัญ แต่ก็ช่วยให้มีการใช้ทรัพยากรในการรักษายาบาลมีประสิทธิภาพมากขึ้น

สิ่งที่ควรปรับเปลี่ยนในเรื่องสวัสดิการรักษายาบาลควบคู่ไปกับรูปแบบสวัสดิการคือ การจัดการของสถานพยาบาลให้มีการกระจายอำนาจ (งานและเงิน) ไปยังท้องถิ่นมากขึ้นเรื่อยๆ ท้องถิ่นควรเป็นเจ้าของสถานพยาบาลโดยเริ่มจากระบบการดูแลปฐมภูมิ การพัฒนาและออกแบบงานควรเหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่น ไม่จำเป็นต้องเหมือนกันทุกท้องถิ่น ซึ่งในอนาคตการดูแลผู้ป่วยระยะยาวและการดูแลแบบประคับประคองจะเป็นบริการที่จำเป็นสำหรับท้องถิ่น เพื่อลดการครองเตียงแบบยาวนานของผู้ป่วยสูงอายุ และจะทำให้การใช้ทรัพยากรเพื่อการรักษาพยาบาลมีประสิทธิภาพ และสามารถรักษาชีวิตของประชากรได้มากขึ้น

สวัสดิการอีกประเภทหนึ่งที่ช่วยลดความเสี่ยงทางสังคมและความไม่เป็นธรรมคือ การให้ความมั่นคงทางรายได้แก่ผู้สูงอายุ หรือการมีสวัสดิการบำนาญอย่างทั่วถึง ทั้งนี้สวัสดิการเพื่อความมั่นคงด้านรายได้ของผู้สูงอายุของไทยในปัจจุบันเป็นแบบไม่ถ้วนหน้า

ประชากรไทยประมาณ 8% มีสิทธิในสวัสดิการบำนาญบำนาญของข้าราชการเมื่อเกษียณอายุ และประชาชนประมาณ 20% มีสิทธิในสวัสดิการบำนาญบำนาญภายใต้ระบบร่วมจ่ายกับสำนักงานประกันสังคม ประชากรสองกลุ่มนี้เป็นมนุษย์เงินเดือน ความผันผวนของรายได้ต่ำกว่าประชากรที่เหลืออีกประมาณ 73% (รูปที่ 3-6) ซึ่งในยามชราภาพ ยังไม่มีกลไกหลักประกันด้านรายได้ที่ชัดเจนเพื่อช่วยเหลือจากการที่รายได้จะตกต่ำลงในวัยชราภาพ สิ่งที่ประชากรกลุ่มนี้จะได้รับการคุ้มครองเมื่ออายุ 60 ปีคือ การได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจากรัฐเท่านั้น

รูปที่ 3-6 สัดส่วนประชากรที่มีสวัสดิการบำนาญ บำนาญ ปี 2554



ที่มา: จำนวนจากข้อมูลการสำรวจผู้สูงอายุปี 2554, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ นั้น ได้ช่วยให้สัดส่วนผู้สูงอายุยากจนลดลง แต่การเพิ่มจำนวนเบี้ยยังชีพไปเรื่อยๆ ตามความปรารถนาของนักการเมืองที่ต้องการคะแนนเสียงจากผู้สูงอายุ จะทำให้เป็นภาระต่อคนวัยทำงานในอนาคต เมื่อจำนวนและสัดส่วนของผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในอีก 30 ปีข้างหน้า ค่าใช้จ่ายเบี้ยยังชีพ จะประมาณ 3.4 แสนล้านบาท หรือเพิ่มขึ้น 5.6 เท่าจากปัจจุบัน (กรณีปรับด้วยเงินเฟ้อร้อยละ 2)

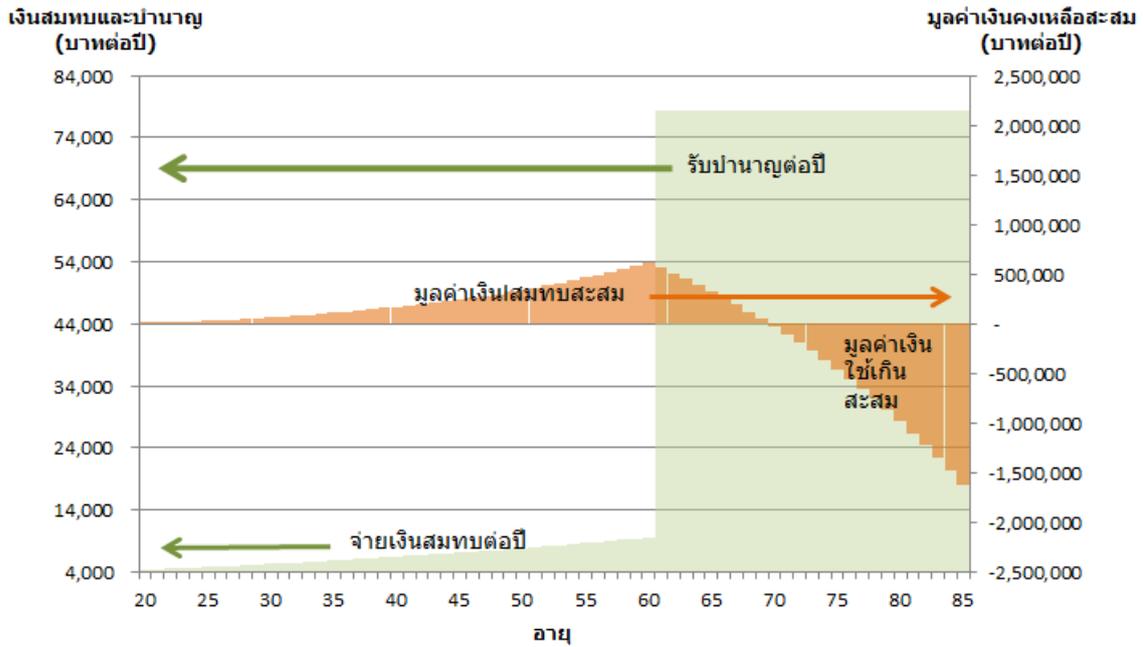
การลดภาระแก่คนวัยทำงานอันเนื่องมาจากการจ่ายเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุในอนาคต สามารถทำได้ด้วยการส่งเสริมให้คนวัยทำงานในปัจจุบันเตรียมการสำหรับตนเองในการเข้าสู่วัยสูงอายุ เช่น การออมเพื่อใช้จ่ายในยามเกษียณอายุ ควบคู่ไปกับการส่งเสริมออมจากภาครัฐ ด้วยการร่วมออมให้แก่ประชาชนทุกคน

ระบบการออมที่จะสร้างขึ้น มา ต้องเป็นระบบที่ไว้ใจได้ และมีความมั่นคงในระยะยาว ซึ่งในปัจจุบันประชาชนยังขาดความไว้วางใจที่มีให้แก่ภาครัฐ เห็นได้จากลูกจ้างที่อยู่ในระบบประกันสังคม ไม่ไว้วางใจระบบประกันสังคม เพราะระบบจะไม่มั่นคงในระยะยาว และมีการบริหารจัดการที่ไม่โปร่งใส

เงินสะสมในกองทุนบำเหน็จบำนาญของสำนักงานประกันสังคมจะมีปัญหาสภาพคล่องในระยะยาว เงินที่ประชาชนออมไว้ในกองทุนบำเหน็จบำนาญของสำนักงานประกันสังคมภายใต้ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ จะขาดสภาพคล่องในอีก 30 ปีหลังจากเริ่มจ่ายเงินบำนาญ (ปี 2557) เนื่องจากมีการเก็บอัตราเงินสมทบที่ต่ำ แต่จ่ายเงินประโยชน์ทดแทนที่สูง และประชาชนในอนาคตจะอายุยืนขึ้น ทำให้มีเวลาในการรับบำนาญนานขึ้น แต่กลับจ่ายเงินสมทบในเวลาสั้นเท่าเดิม

ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมเช่น ถ้าผู้ประกันตนท่านหนึ่งสมทบตั้งแต่อายุ 20 ปี ไปถึงอายุ 60 ปี เริ่มต้นเงินเดือน 6,000 บาท และเงินเดือนเพิ่ม 2% ทุกปี เมื่อถึงอายุ 61 ปี จะมีเงินออมสะสมประมาณ 6 แสนบาท ซึ่งรวมผลตอบแทนการลงทุนด้วย (สมมติเท่ากับ 4% ต่อปี) ผู้ประกันตนท่านนี้จะได้รับ บำนาญ 57.5% ของเงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย คือประมาณ 6,500 บาท สำหรับผู้ประกันตนท่านนี้รับบำนาญไป 9 ปี ก็คุ้มกับเงินที่จ่ายไปทั้งหมด (รูปที่ 3-7)

รูปที่ 3-7 การคาดประมาณการจ่ายเงินสมทบและรับบำนาญของผู้ประกันตนอายุ 20 ปี



ที่มา: ประมาณการโดยผู้เขียน

อายุคาดเฉลี่ยคนไทยในอีก 30 ปีข้างหน้า คือ 84 ปี ถึงแม้ว่า การลงทุนให้ได้ผลตอบแทนมากขึ้นเป็น 10% ต่อปี ก็ไม่ได้สามารถแก้ปัญหาการขาดสภาพคล่อง เพียงแต่จะทำให้การเกิดปัญหาช้าลงไปบ้างเท่านั้น

ปัญหาเงินกองทุนประกันสังคมไม่พอจ่าย สามารถแก้ไขได้หลายทางเลือก เช่น

- เพิ่มเงินสมทบ กับฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ขึ้นอีกเท่าตัว คือ 6-7% ของค่าจ้าง จากที่ปัจจุบันจ่ายฝ่ายละ 3% ของค่าจ้าง การปรับอัตราเงินสมทบต้องทำในวันนี้ ไม่ใช่ในอีก 30 ปีข้างหน้า แต่ทางเลือกนี้มีปัญหา คือ แรงงานไม่ไว้วางใจสำนักงานประกันสังคม ไม่อยากให้ขึ้นอัตราเงินสมทบ
- ลดอัตราการจ่ายบำนาญลงให้เหมาะสมกับอัตราเงินสมทบที่ต่ำ หรือ
- เปลี่ยนวิธีการจัดการจ่ายบำนาญเป็นแบบเดียวกับกองทุนบำเหน็จบำนาญของข้าราชการ (กบข.) หรือ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ คือ ให้แต่ละคนมีบัญชีการออมเป็นของตนเอง และจ่ายบำนาญจากการออมของตนเอง

สิ่งสำคัญที่สุด ไม่ว่าจะทางเลือกไหนคือ ประเทศไทยจำเป็นต้องปฏิรูปการบริหารจัดการกองทุนบำเหน็จบำนาญของสำนักงานประกันสังคมเสียก่อน กองทุนบำเหน็จบำนาญของประกันสังคมต้องมีความน่าไว้วางใจ และต้องมีธรรมาภิบาล

การเตรียมการเข้าสู่สังคมสูงอายุที่ต้องรีบทำในวันนี้ยังมีเรื่องการปรับให้คนทำงานสามารถทำงานได้นานขึ้น โดยขยายอายุเกษียณของข้าราชการและเพิ่มการจ้างแรงงานผู้สูงอายุในภาคเอกชน

4. สรุป

การสร้างโอกาสทางการศึกษาอย่างเป็นธรรมจำเป็นต้องปรับปรุงทั้งในด้านคุณภาพของการศึกษา การจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ และการสร้างระบบการเรียนการสอนที่โรงเรียนและครูร่วมกันรับผิดชอบต่อผลการเรียนของเด็ก

การลดความเสี่ยงทางสังคมของคนวัยทำงานและวัยสูงอายุ จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ไม่ให้มีข้อกีดขวางการปฏิบัติกับแรงงานทุกสาขาอาชีพ และทุกฝ่ายต้องให้ความสำคัญกับการป้องกันการเจ็บป่วยเรื้อรังตั้งแต่อยู่ในวัยทำงาน แรงงานสูงอายุที่สุขภาพดีควรมีโอกาสในการทำงานที่นานขึ้น และควรส่งเสริมการออมของคนวัยทำงานเพื่อในอนาคต 30 ปีข้างหน้าจะมีความมั่นคงในชีวิตมากขึ้น ควรมีการปฏิรูปกองทุนบำเหน็จบำนาญของแรงงานที่ดูแลโดยสำนักงงานประกันสังคมให้มีความน่าไว้วางใจ และมีความมั่นคงในระยะยาว

ทุกๆ สวัสดิการที่ลดความเสี่ยงทางสังคมที่กล่าวมานี้จะต้องใช้ระยะเวลาในการทำงานเพื่อให้เห็นผล การเปลี่ยนแปลงที่ช้าเกินไปจะยิ่งเพิ่มความเสี่ยงและความเหลื่อมล้ำให้แก่ประชาชน เราไม่ควรรอให้ถึง 30 ปีข้างหน้าเมื่อเกิดปัญหาแล้วค่อยทำ แต่เราควรเริ่มการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่วันนี้ เพื่อให้เห็นผลที่ดีในอีก 30 ปีข้างหน้า

บรรณานุกรม

- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ. 2556. *การพัฒนาแนวทางการอภิบาลระบบหลักประกันสุขภาพ*. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- ประสพโชค มั่งสวัสดิ์. 2556. *การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมที่สมดุลและยั่งยืนของประเทศไทย*. เสนอต่อสำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ
- วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ. 2557. *รายงานความก้าวหน้า โครงการศึกษามลลัพท์ทางสุขภาพและความเป็นธรรมทางสุขภาพ*. เสนอต่อสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและมูลนิธิร็อกเกอะเฟลเลอร์. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2557. *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยการศึกษาปัญหาการย้ายถิ่นของประชากรกลุ่มประเทศอาเซียนที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง*. เสนอต่อสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2556. *การจัดทำยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เกิดความรับผิดชอบ*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2555 *การบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก เพื่อรองรับการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง*. กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2555. *การสำรวจความพึงพอใจในชีวิตของคนไทย ปี พ.ศ. 2555*.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2551-57. *การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร*.
- Lathapipat, D. 2014. *A study on closing the school performance gap through better public resource allocation: Thailand*. Forthcoming. Bangkok: World Bank.
- Musset, P. 2010. *Initial Teacher Education and Continuing Training Policies in a Comparative Perspective : Current Practices in OECD Countries and a Literature Review on Potential Effects*. *OECD Education Working Paper*, OECD Publishing.
- Nieto, S. and Ramos, R. 2013. *Decomposition of Differences in PISA Results in Middle Income Countries*. Barcelona: Institute of Applied Economics (IREA).