

รายงานสรุป

การพัฒนาทุนมนุษย์ ในประเทศไทย

การศึกษาช่องว่าง อุปสรรค และทางเลือกเชิงนโยบาย



© UNICEF Thailand/2024/Preechapanich

การศึกษานี้ได้รับการสนับสนุนทางการเงินร่วมจากสหภาพยุโรป

สิ่งพิมพ์ฉบับนี้ได้รับการสนับสนุนเงินอุดหนุนจากสหภาพยุโรป เนื้อหาในเอกสารนี้เป็นความรับผิดชอบของยูนิเซฟแต่เพียงผู้เดียว และอาจไม่สะท้อนทัศนคติของสหภาพยุโรป

ยูนิเซฟประเทศไทย

เลขที่ 19 ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพมหานคร 10200 ประเทศไทย

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เลขที่ 962 ถนนกรุงเกษม เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย
กรุงเทพมหานคร 10100 ประเทศไทย

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)

565 ซอยรามคำแหง 39 (เทพสิลา) เขตวังทองหลาง
กรุงเทพมหานคร 10310 ประเทศไทย

รายงานสรุป

การพัฒนาทุนมนุษย์ ในประเทศไทย

การศึกษาช่องว่าง อุปสรรค และทางเลือกเชิงนโยบาย



สารบัญเนื้อหา

บทที่ 1	บทนำ	1
บทที่ 2	การดูแลและพัฒนาเด็กปฐมวัย	4
บทที่ 3	การศึกษาภาคบังคับ	10
บทที่ 4	การศึกษาหลังภาคบังคับ	17
บทที่ 5	ความไม่สอดคล้องระหว่างการศึกษากับการทำงาน	23
บทที่ 6	การพัฒนาทักษะ	30
บทที่ 7	เยาวชนที่ไม่ได้อยู่ในระบบการศึกษา การจ้างงาน หรือการฝึกอบรม (NEET)	36
บทที่ 8	บทสรุป	42

สารบัญรูป

รูปที่ 1.1	กรอบแนวคิด	3
รูปที่ 2.1	ร้อยละของเด็กอายุ 0-5 ปีที่มีภาวะเตี้ยแคระแกร็น	6
รูปที่ 2.2	ร้อยละของเด็กอายุ 0-5 ปีที่มีภาวะพอมแห้ง	6
รูปที่ 2.3	ร้อยละของเด็กอายุ 0-5 ปีที่มีภาวะน้ำหนักเกิน	7
รูปที่ 2.4	ร้อยละของเด็กอายุ 24-59 เดือนที่บรรลุเกณฑ์การพัฒนาตามดัชนีพัฒนาการของเด็กปฐมวัย	8
รูปที่ 3.1	ร้อยละของเด็กที่มีทักษะพื้นฐานจำแนกตามชั้นเรียน	12
รูปที่ 3.2	ร้อยละของเด็กที่มีทักษะพื้นฐานด้านการอ่านจำแนกตามเพศ ภูมิภาค สถานะทางเศรษฐกิจสังคม ภาษาที่ใช้ในครัวเรือน และพื้นที่	12
รูปที่ 3.3	ร้อยละของเด็กที่มีทักษะพื้นฐานด้านการคำนวณจำแนกตามเพศ ภูมิภาค สถานะทางเศรษฐกิจสังคม ภาษาที่ใช้ในครัวเรือน และพื้นที่	13
รูปที่ 3.4	คะแนน PISA ในปี พ.ศ. 2561 และ พ.ศ. 2565 ของประเทศไทยและคะแนนเฉลี่ยของประเทศกลุ่ม OECD จำแนกตามรายวิชา	14
รูปที่ 3.5	คะแนนเฉลี่ย PISA พ.ศ. 2565 จำแนกตามรายวิชาและลักษณะทางเศรษฐกิจสังคมของโรงเรียนที่เข้าร่วม	14
รูปที่ 4.1	ร้อยละของประชากรอายุ 25-34 ปีที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายขึ้นไป	19
รูปที่ 4.2	ร้อยละสะสมของประชากรอายุ 25-34 ปีที่ออกจากระบบการศึกษา จำแนกตามปีการศึกษาและรายจ่ายครัวเรือน	20
รูปที่ 4.3	อัตราการว่างงานของผู้ที่มีอายุระหว่าง 25 – 34 ปี จำแนกตามระดับการศึกษา	20
รูปที่ 5.1	ร้อยละของแรงงานที่ประสบปัญหาความไม่สอดคล้องระหว่างการศึกษากับการทำงานในแนวราบและแนวตั้ง	25
รูปที่ 5.2	ร้อยละของแรงงานที่สาขาวิชาเรียนไม่ตรงกับงาน จำแนกตามอายุ	26
รูปที่ 5.3	ร้อยละของผู้สำเร็จการศึกษาอายุ 20-59 ปีที่มีระดับคุณวุฒิต่ำเกินไป สอดคล้องพอดี หรือสูงเกินไป โดยเปรียบเทียบกับระดับงานที่ทำ จำแนกตามเพศและสาขาวิชา	27
รูปที่ 5.4	ร้อยละของผู้สำเร็จการศึกษาอายุ 20-59 ปีที่มีระดับคุณวุฒิต่ำเกินไป สอดคล้องพอดี หรือสูงเกินไป โดยเปรียบเทียบกับระดับงานที่ทำ จำแนกตามระดับการศึกษาสูงสุด	27
รูปที่ 6.1	สัดส่วนของประชากรอายุ 15-59 ปีที่ได้รับการฝึกอบรมและผู้ที่มีความต้องการการฝึกอบรม	32
รูปที่ 6.2	สัดส่วนประชากรอายุระหว่าง 15 – 59 ปีที่ได้รับการฝึกอบรมในปีที่ผ่านมา จำแนกตามระดับการศึกษาและข้อกำหนดทักษะอาชีพ	32
รูปที่ 6.3	การกระจายคนทำงานจำแนกตามอุตสาหกรรม สถานะการฝึกอบรม และความต้องการการฝึกอบรม	33
รูปที่ 6.4	ร้อยละของผู้เข้ารับการฝึกอบรมที่ได้งานทำหลังจากเสร็จสิ้นหลักสูตรฝึกอบรม	33
รูปที่ 7.1	สัดส่วนเยาวชน NEET คิดเป็นร้อยละของประชากรอายุ 15-24 ปี จำแนกตามรายจ่ายครัวเรือนและกลุ่มอายุ	38
รูปที่ 7.2	สัดส่วนของเยาวชนอายุ 15-24 ปีที่ไม่ได้อยู่ในระบบการศึกษา จำแนกตามสถานะความพิการและสถานะการมีงานทำ	38
รูปที่ 7.3	สัดส่วนของเยาวชนอายุ 15-24 ปีที่ไม่ได้อยู่ในระบบการศึกษา จำแนกตามภาษาที่ใช้ในครัวเรือนและสถานะการมีงานทำ	39
รูปที่ 7.4	สัดส่วนเยาวชน NEET คิดเป็นร้อยละของประชากร จำแนกตามเพศและระดับรายจ่าย	39

บทที่ 1





บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมา

ทุนมนุษย์ ซึ่งหมายถึง องค์ความรู้ ทักษะ สุขภาพ และคุณลักษณะประการอื่นที่แต่ละบุคคลสั่งสมตลอดช่วงชีวิต ถือเป็นรากฐานสำคัญของทุกประเทศในการสร้างรายได้ รักษาความสามารถในการแข่งขันในเวทีโลก และบรรลุการเติบโตที่ยั่งยืนและครอบคลุม

อย่างไรก็ดี มีการคาดการณ์ว่าเด็กที่เกิดในประเทศไทยในวันนี้ เมื่ออายุครบ 18 ปีจะมีระดับผลิตภาพ (productivity) เพียงร้อยละ 61 ของศักยภาพเต็ม ซึ่งยังตามหลังประเทศรายได้สูงและประเทศรายได้ปานกลางระดับบนหลายประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากผลิตภาพของบุคคลขึ้นอยู่กับการลงทุนในทุนมนุษย์อย่างต่อเนื่องตลอดช่วงชีวิต ตั้งแต่วัยเด็กจนถึงวัยผู้ใหญ่ การลงทุนเชิงกลยุทธ์เพื่อการพัฒนาทุนมนุษย์จึงเป็นวาระแห่งชาติที่ควรให้ความสำคัญอย่างยิ่ง

กรอบแนวคิด

การศึกษานี้ใช้แนวทางการวิเคราะห์ตามช่วงชีวิต (life-cycle approach) เพื่อศึกษาช่องว่างและอุปสรรค ซึ่งครอบคลุมทั้งการสะสมและการใช้ประโยชน์จากทุนมนุษย์ในหกประเด็นหลัก คือ การดูแลและพัฒนาเด็กปฐมวัย การศึกษาภาคบังคับ การศึกษาหลังภาคบังคับ ความสอดคล้องระหว่างการศึกษากับการทำงาน การพัฒนาทักษะ และเยาวชนที่ไม่ได้อยู่ในระบบการศึกษา การจ้างงาน หรือการฝึกอบรม (NEET) (รูปที่ 1)

รูปที่ 1.1 กรอบแนวคิด



ระเบียบวิธีคิด

ระเบียบวิธีคิดสำหรับการศึกษานี้ ประกอบด้วยการวิเคราะห์เชิงปริมาณโดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิ เช่น ข้อมูลการสำรวจ (survey data) และ ข้อมูลจากระบบสารสนเทศ (administrative data) ประกอบกับการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยเนื้อหาที่นำเสนอแต่ละบท จะแบ่งออกเป็นสามส่วนหลัก ได้แก่

- **การศึกษาช่องว่าง** พิจารณาทั้งในด้านการสังสมและการใช้ประโยชน์จากทุนมนุษย์ โดยช่องว่างในที่นี้ หมายถึง ประเด็นที่ประเทศไทยยังตามหลังมาตรฐานเปรียบเทียบในระดับสากล เช่น ประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) หรือประเด็นที่ยังมีความเหลื่อมล้ำสูงระหว่างกลุ่มประชากรต่าง ๆ ภายในประเทศ
- **การวิเคราะห์อุปสรรค** เป็นการวิเคราะห์เพื่อระบุข้อจำกัดเชิงระบบที่ทำให้เกิดช่องว่างดังกล่าว หรือเป็นอุปสรรคที่ทำให้ไม่สามารถจัดช่องว่างให้หมดไปได้ รวมทั้งทบทวนมาตรการต่าง ๆ ที่ดำเนินการอยู่แล้วเพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านั้น หรือเป็นอุปสรรคทำให้ช่องว่างไม่หมดไป
- **ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย** เสนอแนะแนวทางที่เป็นรูปธรรมในการแก้ไขอุปสรรคที่ค้นพบจากการวิเคราะห์ส่วนต้น โดยเฉพาะประเด็นที่มาตรการปัจจุบันยังไม่ตอบโจทย์หรือไม่ครอบคลุม

นอกจากการศึกษาข้อมูลเอกสารแล้ว ยังมีการจัดการปรึกษาหารือแบบออนไลน์จำนวน 8 ครั้ง ระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ถึงเมษายน 2567 โดยมีนักวิชาการ และผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นต่าง ๆ ในแต่ละบทของรายงานฉบับนี้เข้าร่วม เพื่อปรับปรุงผลการศึกษาและข้อเสนอแนะในรายงานฉบับนี้ให้ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น

บทที่ 2





บทที่ 2

การดูแลและ พัฒนาเด็กปฐมวัย

เนื้อหาในบทนี้เป็นการวิเคราะห์ช่องว่างและอุปสรรคในการดูแลและพัฒนาเด็กปฐมวัย ซึ่งมีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกัน โดยมีรากเหง้า อาทิ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม การขาดการเข้าถึงบริการทางสาธารณสุขที่เพียงพอ และการควบคุมคุณภาพการบริการดูแลเด็กที่ไม่รัดกุม เป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อผลลัพธ์ด้านพัฒนาการของเด็กในประเทศไทย การแก้ไขปัญหาเหล่านี้จึงเป็นกุญแจสำคัญเพื่อให้ครอบครัวได้รับการช่วยเหลือ และเด็กได้รับการเลี้ยงดูอย่างเหมาะสมในช่วงปีแรกของชีวิตซึ่งถือเป็นช่วงเวลาที่สำคัญมาก

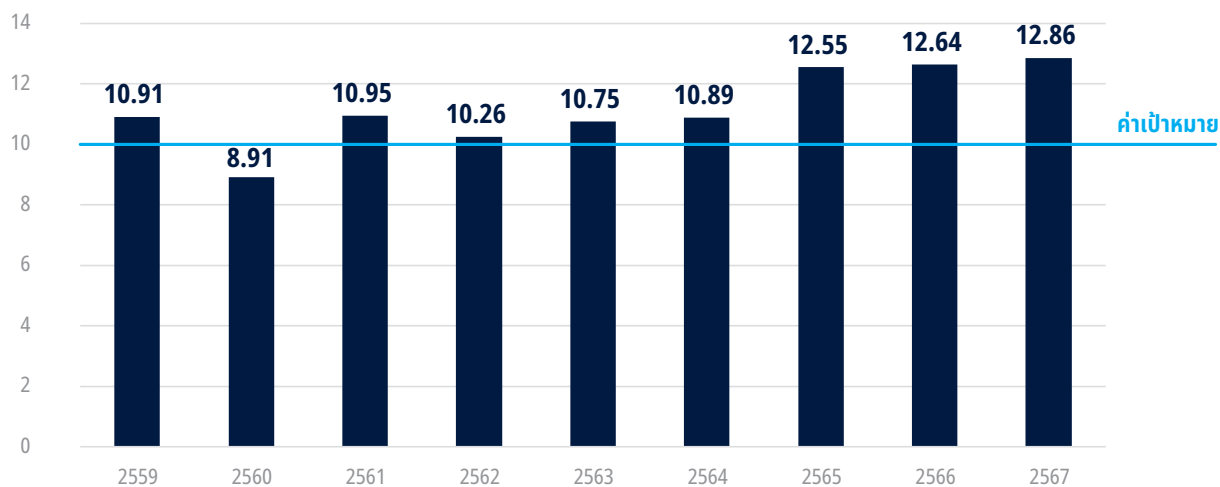
ช่องว่าง

ภาวะทุพโภชนาการและการเจริญเติบโตตามวัยที่ล่าช้าเป็นช่องว่างที่สำคัญที่สุดในการเสริมสร้างทุนมนุษย์สำหรับเด็กเล็กในประเทศไทย

ภาวะทุพโภชนาการ

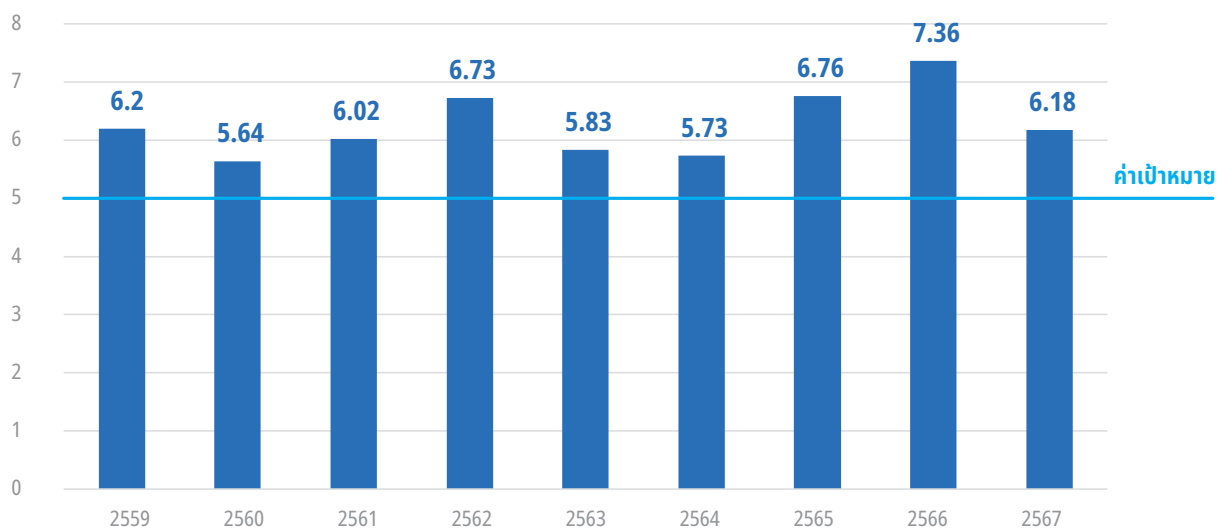
ข้อมูลของกระทรวงสาธารณสุขชี้ให้เห็นว่า ภาวะทุพโภชนาการในเด็กอายุตั้งแต่ 0-5 ปีทุกรูปแบบ เป็นปัญหาที่ยังพบได้ทั่วไป โดยปัจจุบัน เด็กอายุ 0-5 ปี ประสบภาวะเตี้ยแคระแกร็นร้อยละ 12.86 (รูปที่ 2.1) ภาวะผอมแห้งร้อยละ 6.18 (รูปที่ 2.2) และภาวะน้ำหนักเกิน ร้อยละ 9.29 (รูปที่ 2.3) เมื่อศึกษาวิเคราะห์ลักษณะของเด็กกลุ่มนี้ พบว่าภาวะเตี้ยแคระแกร็นและผอมแห้งมักเกิดในเด็กที่อาศัยอยู่ในครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำ ในขณะที่ภาวะน้ำหนักเกินเป็นปรากฏการณ์ที่พบบ่อยในเด็กในครัวเรือนที่มีรายได้สูง นอกจากนี้ ยังพบความแตกต่างระหว่างภูมิภาค โดยในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือพบสัดส่วนเด็กที่ประสบภาวะแคระแกร็นสูงกว่าภาคอื่น ๆ ในขณะที่ภาวะน้ำหนักเกินพบได้มากที่สุดในกรุงเทพมหานคร

รูปที่ 2.1 ร้อยละของเด็กอายุ 0-5 ปีที่มีภาวะเตี้ยแคระแกร็น



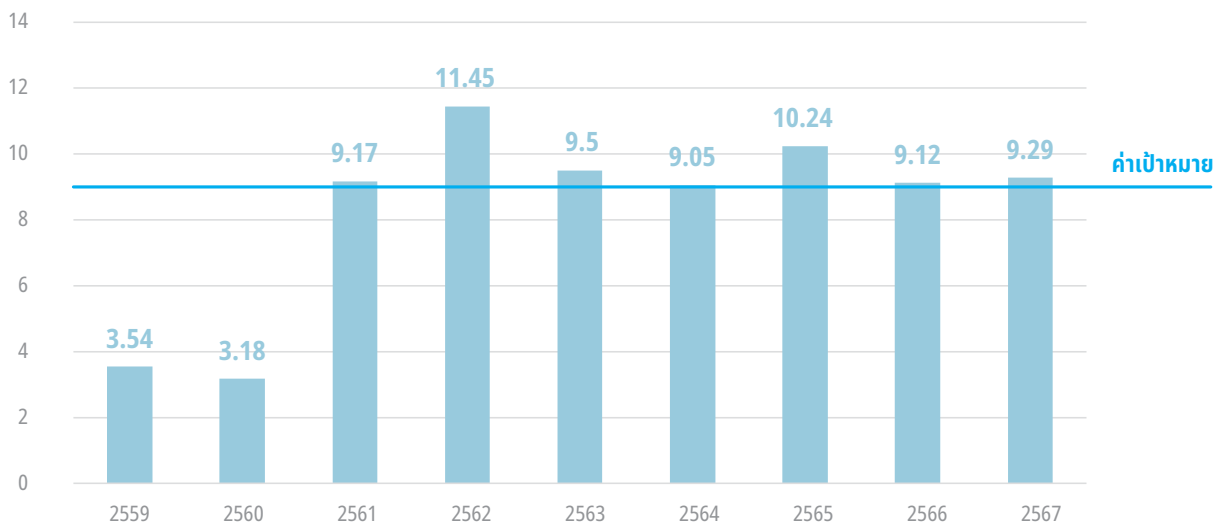
แหล่งที่มา กรมอนามัย (2024c)

รูปที่ 2.2 ร้อยละของเด็กอายุ 0-5 ปีที่มีภาวะพอมแห้ง



แหล่งที่มา กรมอนามัย (2024b)

รูปที่ 2.3 ร้อยละของเด็กอายุ 0-5 ปีที่มีภาวะน้ำหนักเกิน



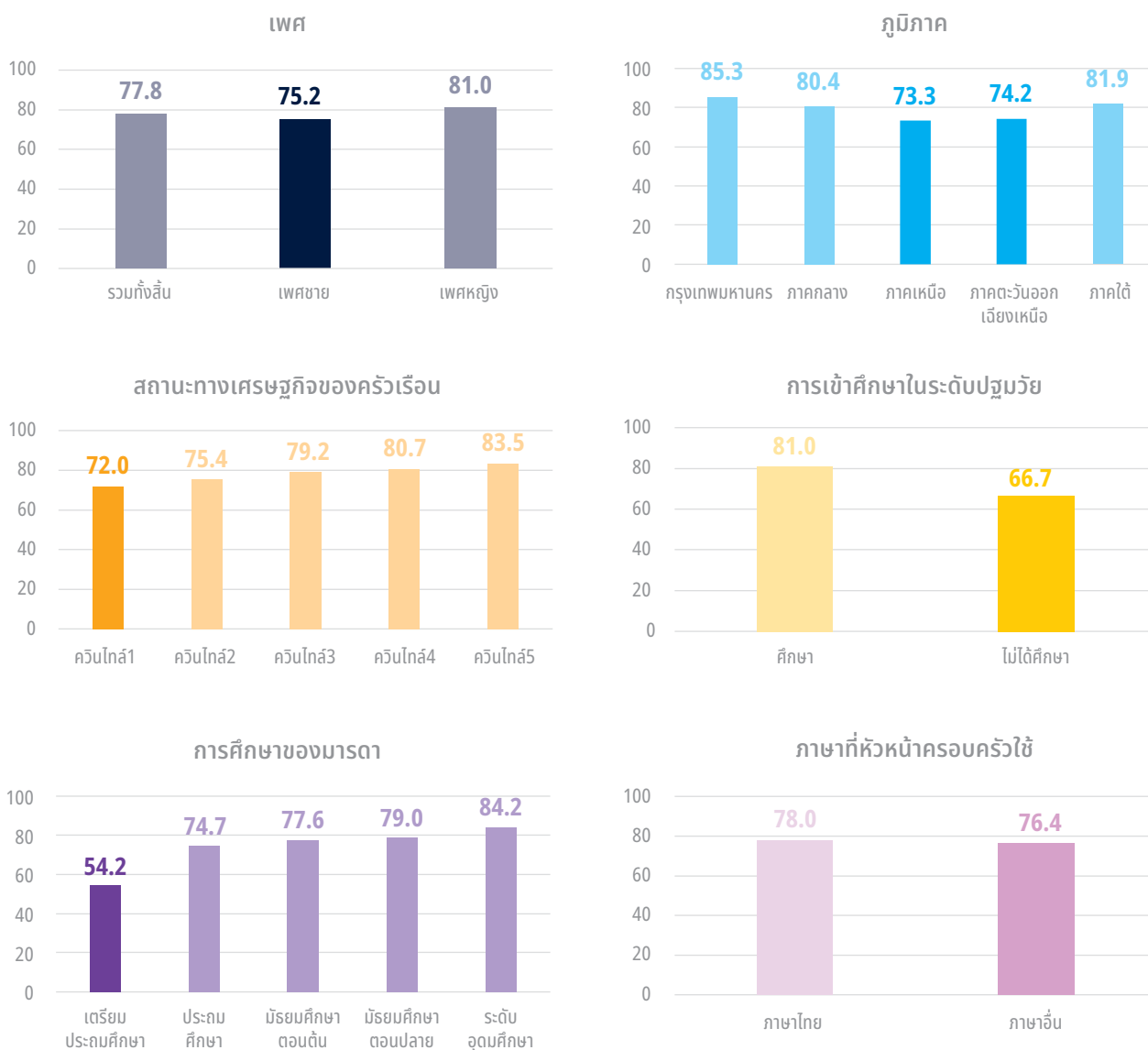
แหล่งที่มา กรมอนามัย (2024d)

การศึกษาที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่าภาวะทุพโภชนาการในเด็กเกิดได้จากปัจจัยทางชีวภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่หลากหลาย นอกจากนี้ ข้อมูลจากรายงานสถานการณ์เด็กและสตรีในประเทศไทย พ.ศ. 2565 (MICS 2022) ยังชี้ให้เห็นว่า เด็กที่ไม่ได้รับสวัสดิการเด็ก ไม่ได้อยู่กับบิดามารดาคนใดคนหนึ่ง หรือไม่ได้เข้ารับการศึกษাপฐมวัย มีความเสี่ยงต่อภาวะทุพโภชนาการมากกว่าเด็กกลุ่มอื่น

การมีพัฒนาการที่ล่าช้า

หลักฐานล่าสุดแสดงให้เห็นว่า เด็กเล็กจำนวนมากในประเทศไทยมีพัฒนาการช้ากว่าวัย โดยข้อมูลจากการคัดกรองพัฒนาการของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งดำเนินการเมื่อเด็กอายุครบ 9 เดือน 18 เดือน 30 เดือน 42 เดือน และ 60 เดือน แสดงให้เห็นว่าสัดส่วนเด็กไทยที่มีพัฒนาการเหมาะสมตามวัยตั้งแต่การคัดกรองครั้งแรกอยู่ที่ร้อยละ 79.2 เท่านั้น โดยสอดคล้องกับข้อมูลดัชนีพัฒนาการของเด็กปฐมวัย (ECDI 2030) ซึ่งชี้ให้เห็นว่า เด็กอายุ 24-59 เดือนเพียงร้อยละ 77.8 บรรลุเกณฑ์การพัฒนาด้านสุขภาพ การเรียนรู้ และสุขภาวะทางจิตสังคม (รูปที่ 2.4) นอกจากนี้ จากข้อมูลพบว่า การมีพัฒนาการล่าช้าพบมากเป็นพิเศษในเด็กที่อาศัยอยู่ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เด็กในครัวเรือนที่มีรายได้น้อย เด็กที่มารดาไม่จบการศึกษาระดับประถมศึกษา และเด็กที่ไม่ได้เข้ารับการศึกษাপฐมวัย

รูปที่ 2.4 ร้อยละของเด็กอายุ 24-59 เดือนที่บรรลุเกณฑ์การพัฒนา ECDI 2030



แหล่งที่มา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย คำนวณจาก MICS 2022

อุปสรรค

การขาดความช่วยเหลือทางสังคมและการสนับสนุนสำหรับครอบครัวที่เลี้ยงดูเด็กเล็ก อาทิ เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็ก การลาคลอด และเลี้ยงดูบุตรโดยที่ยังได้รับค่าจ้าง และบริการดูแลเด็กปฐมวัย เป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้เด็กในประเทศไทยประสบภาวะทุพโภชนาการ และมีพัฒนาการล่าช้า โดยความช่วยเหลือทางสังคมที่ไม่เพียงพอ อาจทำให้เด็กที่อาศัยอยู่ในครัวเรือนรายได้น้อยขาดทรัพยากรที่จำเป็นในการจัดหาอาหารที่มีประโยชน์ต่อสุขภาพและมีคุณค่าทางโภชนาการ ตลอดจนสิ่งของที่จำเป็นสำหรับการกระตุ้นพัฒนาการในวัยแรกเริ่ม เช่น หนังสือและของเล่น เป็นต้น นอกจากนี้ การขาดการสนับสนุนสำหรับครอบครัวที่เลี้ยงดูเด็กเล็ก ซึ่งได้แก่ บริการการศึกษาและการดูแลเด็กปฐมวัยที่มีคุณภาพสูงและราคาไม่แพง และการส่งเสริมแนวทางการเลี้ยงดูเชิงบวก อาทิ การเลี้ยงเด็กโดยใช้นมแม่ การเล่นเกม อ่าน และการดูแลโดยไม่ใช้ความรุนแรง เป็นอุปสรรคสำคัญในการเสริมสร้างสุขภาวะทางร่างกายและจิตใจของเด็ก

ข้อเสนอแนะ

● เพิ่มสวัสดิการให้แก่เด็ก

- จัดให้เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็ก เป็นสวัสดิการสำหรับเด็กอายุต่ำกว่า 6 ปีทุกคน ขยายการลงทะเบียนให้ครอบคลุมหญิงตั้งครรภ์ เพิ่มจำนวนเงินสนับสนุน และศึกษาความเป็นไปได้ของการให้เงินอุดหนุนแบบเป็นขั้นบันได (multi-tiered benefits)
- ขยายโครงการเงินอุดหนุนอื่น ๆ (อาทิ เงินอุดหนุนช่วยเหลือค่าเลี้ยงดูเด็กในครอบครัวเครือญาติ และครอบครัวอุปถัมภ์) โดยอิงงบประมาณจากมาตรการที่ใช้จ่ายอย่างมีค่าน้อยกว่า

● ปรับปรุงการเข้าถึงบริการดูแลเด็กและการศึกษาปฐมวัย

- ขยายกลุ่มเป้าหมายให้ครอบคลุมเด็กอายุต่ำกว่า 2.5 ปี และปรับเวลาให้บริการให้เหมาะสมกับตารางเวลาของผู้ปกครอง
- ส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการขยายบริการโดยอาศัยการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) หรือการให้บริการดูแลเด็กในสถานที่ทำงาน
- สนับสนุนทุนให้แก่ศูนย์พัฒนาเด็กปฐมวัยอย่างเพียงพอเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพและส่งเสริมการฝึกอบรมผู้ดูแล

● ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองและการดูแลอย่างเอาใจใส่

- ขยายวันลาเลี้ยงดูบุตรแบบได้รับค่าจ้างเพื่อสนับสนุนการให้นมมารดาและการดูแล รวมถึงผู้ปกครองที่อยู่นอกระบบ
- จัดหาพื้นที่ให้บุตรในสถานที่ทำงาน รวมถึงจัดทำโครงการสนับสนุนการเลี้ยงดูบุตรอย่างครอบคลุมที่เน้นด้านสุขภาพ โภชนาการ และการดูแลแบบตอบสนอง

● มาตรการเพิ่มเติม

- ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการทำการตลาดอาหารเพื่อคุ้มครองสุขภาพเด็ก
- ให้เงินอุดหนุนสำหรับอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการและบังคับใช้เบี้ยปรับสำหรับอาหารที่ไม่ดีต่อสุขภาพ (เช่น ภาชนะน้ำตาล)
- ให้บริการคัดกรองพัฒนาการให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น และดำเนินการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการระบุปัญหาที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาการ



บทที่ 3



บทที่ 3

การศึกษาภาคบังคับ

เนื้อหาในบทนี้เป็นการวิเคราะห์ช่องว่างสำคัญในระบบการศึกษาภาคบังคับของประเทศไทย ซึ่งครอบคลุมระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น แม้ว่าการปรับปรุงการเข้าถึงการศึกษาภาคบังคับของไทยจะรุดหน้าไปอย่างมีนัยสำคัญ แต่ในด้านคุณภาพการบริการยังถือว่า มีช่องว่างอีกมาก ดังจะเห็นได้จากระดับทักษะพื้นฐานและทักษะวิชาการที่นักเรียนได้รับ การปรับปรุงคุณภาพของการศึกษาภาคบังคับ จึงเป็นกุญแจสำคัญในการสนับสนุนให้เด็กมีทักษะที่เป็นรากฐานในการสร้างผลผลิตภาพในอนาคต

ช่องว่าง

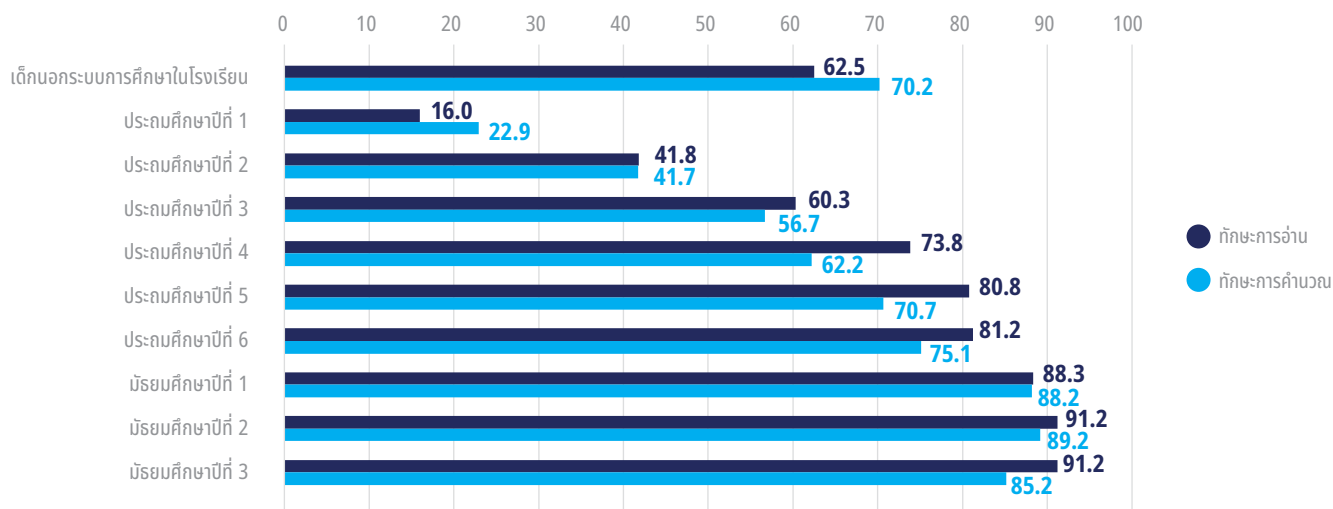
ประเทศไทยมีความก้าวหน้าในการดำเนินการเพื่อให้เด็กเข้าถึงการศึกษาภาคบังคับได้มากขึ้นอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผ่านการยกเว้น ค่าเล่าเรียน อย่างไรก็ดี คุณภาพของการศึกษายังคงเป็นปัญหาที่รบกวนการแก้ไข ส่งผลให้การพัฒนาทักษะพื้นฐานและวิชาการของนักเรียน ล่าช้าหรือไม่เป็นไปตามมาตรฐาน ถือเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการสร้างทุนมนุษย์ และจะส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อผลผลิตภาพ ของประชากรในระยะยาว

การพัฒนาทักษะพื้นฐานที่ล่าช้า

ทักษะพื้นฐานมีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาทักษะระดับสูงและการเข้าถึงเนื้อหาส่วนอื่น ๆ ของหลักสูตร โดยการพัฒนากลุ่มเหล่านี้ตั้งแต่เนิ่น ๆ จะช่วยให้เด็กได้รับประโยชน์จากการเรียนในแต่ละปีมากขึ้น ทั้งยังช่วยให้สามารถเข้าใจเนื้อหาในชั้นเรียนได้ดีขึ้น และอยู่ในโรงเรียน ได้นานขึ้น

ข้อมูลจาก MICS 2022 ชี้ให้เห็นว่าเด็กจำนวนมากในประเทศไทยพัฒนาทักษะพื้นฐานได้ล่าช้า เมื่อเทียบกับระดับทักษะที่ควรมี ในระดับชั้นเรียนของตน โดยพบว่านักเรียนระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 2 เพียงร้อยละ 42 เท่านั้นที่มีทักษะการอ่านและการคำนวณ ในระดับที่เหมาะสม (รูปที่ 3.1) นอกจากนี้ แม้ว่าสัดส่วนของเด็กที่มีทักษะพื้นฐานจะเพิ่มขึ้นตามกลุ่มอายุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น แต่ก็ยังมีนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 อีกประมาณร้อยละ 9 และร้อยละ 15 ที่ยังไม่มีทักษะการอ่านและคำนวณ ระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 2 ตามลำดับ

รูปที่ 3.1 ร้อยละของเด็กที่มีทักษะการเรียนรู้พื้นฐานจำแนกตามชั้นเรียน



แหล่งที่มา รายงานสถานการณ์เด็กและสตรีในประเทศไทย (MICS) พ.ศ. 2565 รายงานผลการสำรวจ

หมายเหตุ การประเมินทักษะการเรียนรู้พื้นฐานตามทักษะที่คาดหวังในระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 2 ใช้กลุ่มตัวอย่างเป็นเด็กอายุ 7-14 ปี

การพัฒนาทักษะพื้นฐานที่ล่าช้าหรือพัฒนาไม่สำเร็จเป็นประเด็นที่น่ากังวล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประชากรบางกลุ่ม เช่น เด็กจากครัวเรือนที่ไม่ได้ใช้ภาษาไทยเป็นภาษาหลักในการสื่อสาร เด็กในครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำ เด็กที่อาศัยอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้ และเด็กในชนบท (รูปที่ 3.2 และ 3.3) โดยความเหลื่อมล้ำในด้านทักษะพื้นฐานเห็นได้ชัดเจนมากระหว่างครัวเรือนที่ยากจนที่สุดและร่ำรวยที่สุด รวมทั้งระหว่างครัวเรือนที่ไม่ได้ใช้พูดภาษาไทยและครัวเรือนที่ใช้ภาษาไทยเป็นภาษาหลักในการสื่อสาร

รูปที่ 3.2 ร้อยละของเด็กที่มีทักษะพื้นฐานด้านการอ่าน จำแนกตามเพศ ภูมิภาค สถานะทางเศรษฐกิจสังคม ภาษาที่ใช้ในครัวเรือน และพื้นที่



แหล่งที่มา รายงานสถานการณ์เด็กและสตรีในประเทศไทย (MICS) พ.ศ. 2565 รายงานผลการสำรวจ

รูปที่ 3.3 ร้อยละของเด็กที่มีทักษะพื้นฐานด้านการคำนวณจำแนกตามเพศ ภูมิภาค สถานะทางเศรษฐกิจสังคม ภาษาที่ใช้ในครัวเรือน และพื้นที่

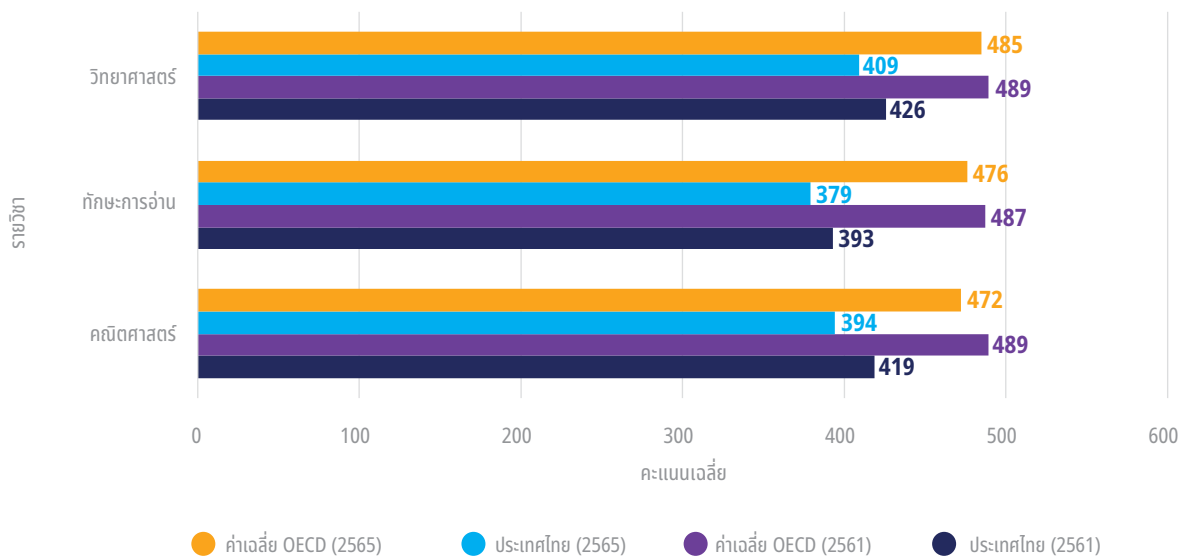


แหล่งที่มา รายงานสถานการณ์เด็กและสตรีในประเทศไทย (MICS) พ.ศ. 2565 รายงานผลการสำรวจ

ทักษะวิชาการที่ต่ำกว่ามาตรฐาน

ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่ต่ำเป็นปัญหาต่อเนื่องไปจนถึงระดับมัธยมศึกษา โดยโครงการประเมินสมรรถนะนักเรียนมาตรฐานสากล (Programme for International Student Assessment: PISA) แสดงให้เห็นว่า ผลการเรียนรู้ของนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นในประเทศไทยมาตรฐานเปรียบเทียบในระดับสากล โดยเมื่อเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศสมาชิก OECD พบว่าเด็กไทยมีคะแนนต่ำกว่าในทุกวิชา ได้แก่ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และการอ่าน (รูปที่ 3.4) ทั้งนี้ แม้ว่าคะแนนเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ OECD จะลดลงในการประเมินรอบล่าสุดเช่นกัน แต่คะแนนของประเทศไทยกลับลดลงอย่างมีนัยสำคัญมากกว่า

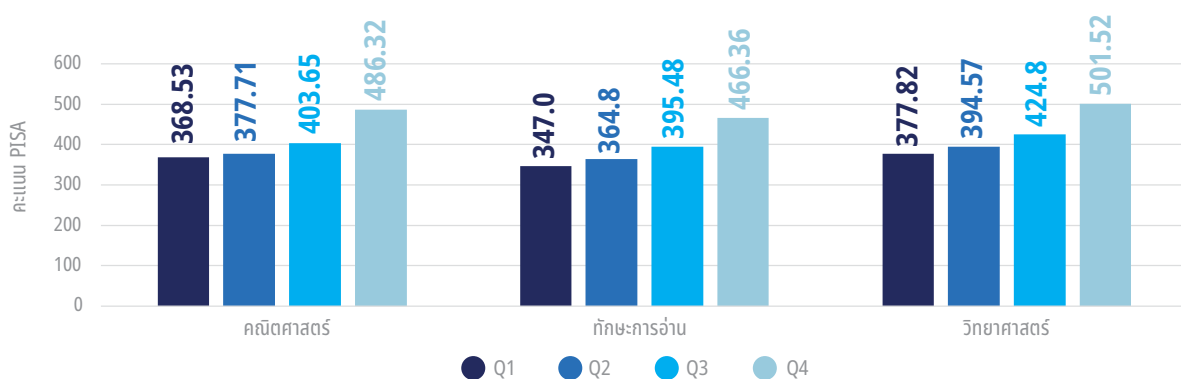
รูปที่ 3.4 คะแนน PISA ในปี พ.ศ. 2561 และ พ.ศ. 2565 ของประเทศไทยและค่าเฉลี่ยของ OECD จำแนกตามรายวิชา



แหล่งที่มา การคำนวณของผู้เขียนโดยใช้ฐานข้อมูล PISA และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (2023a)

ความเหลื่อมล้ำของผลคะแนน PISA ปรากฏอย่างชัดเจนโดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบระหว่างโรงเรียนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมในระดับสูงสุด (ตามดัชนีเศรษฐกิจสังคมของโรงเรียนโดย PISA) กับโรงเรียนอื่น ๆ (รูปที่ 3.5) นอกจากนี้ นอกจากนี้ ข้อมูลยังชี้ให้เห็นว่านักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็กมีคะแนน PISA ต่ำกว่าโดยเฉลี่ย¹ ซึ่งเป็นประเด็นที่น่ากังวล เนื่องจากโรงเรียนขนาดเล็กคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 57 ของโรงเรียนทั้งหมด 29,313 แห่ง ภายใต้งานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) โดยโรงเรียนเหล่านี้ให้บริการนักเรียนราว 1.8 ล้านคน ซึ่งส่วนใหญ่มาจากครอบครัวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำ

รูปที่ 3.5 คะแนนเฉลี่ย PISA 2022 จำแนกตามรายวิชาและลักษณะทางเศรษฐกิจสังคมของโรงเรียนที่เข้าร่วม



แหล่งที่มา การคำนวณของผู้เขียนโดยใช้ฐานข้อมูล PISA 2022 ประเทศไทย

1 ในกรณีนี้ ขนาดโรงเรียนจัดประเภทโดยแบ่งโรงเรียนที่เข้าร่วม PISA 2022 ออกเป็น 4 ควอร์ไทล์ ตั้งแต่ควอร์ไทล์ที่ 1 (โรงเรียนที่มีนักเรียน 41-700 คน) ควอร์ไทล์ที่ 2 (714-1,367 คน) ควอร์ไทล์ที่ 3 (1,382-2,478 คน) และควอร์ไทล์ที่ 4 (2,484-6,808 คน)

อุปสรรค

อุปสรรคสำคัญที่ทำให้ช่องว่างด้านคุณภาพการศึกษาภาคบังคับในประเทศไทยยังคงอยู่มีหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การขาดแคลนทรัพยากร สภาพแวดล้อมทางการเรียนรู้ที่ไม่เอื้อต่อการศีกษา และการขาดกลไกสนับสนุนสำหรับนักเรียนด้อยโอกาส

ประการแรก การขาดแคลนทรัพยากรทำให้โรงเรียนในประเทศไทยจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โรงเรียนขนาดเล็กและโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกล เผชิญข้อจำกัดในการจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ ข้อจำกัดเหล่านี้ครอบคลุมถึงการขาดแคลนสื่อการเรียนรู้ที่เหมาะสม โครงสร้างพื้นฐานของโรงเรียนที่ล้าหลัง และอัตราส่วนนักเรียนต่อครูที่สูงเกินไป หรือในบางกรณี แม้อัตราส่วนจะต่ำแต่ครูจำเป็นต้องสอนหลายระดับชั้นและหลายวิชาพร้อมกันในห้องเดียวกัน

ประการที่สอง การขาดการสนับสนุนจากครูและบุคลากรที่ปรึกษา ส่งผลให้นักเรียนบางกลุ่มไม่สามารถมีส่วนร่วมในชั้นเรียนได้อย่างเต็มที่ และขาดทัศนคติที่ดีต่อการเรียนรู้ การสนับสนุนในที่นี้รวมถึงการจัดการเรียนการสอนที่มีคุณภาพ การช่วยเหลือหลังเลิกเรียน เช่น การสอนการบ้าน และการให้ความช่วยเหลือในช่วงวิกฤต เช่น การแพร่ระบาดของโควิด-19 นอกจากนี้ ปัญหาความรุนแรงทั้งทางร่างกายและจิตใจที่เกิดขึ้นในโรงเรียนอย่างแพร่หลาย ยังกระทบต่อความรู้สึกรักเรียนของนักเรียนต่อโรงเรียน และบั่นทอนความสามารถในการเรียนรู้อีกด้วย

ประการที่สาม การขาดกลไกสนับสนุนสำหรับนักเรียนด้อยโอกาส เช่น เด็กจากครัวเรือนที่มีรายได้น้อย เด็กที่มีความต้องการพิเศษ หรือเด็กที่ใช้ภาษาอื่นนอกเหนือจากภาษาไทยเป็นภาษาหลัก ทำให้ไม่สามารถใช้โอกาสทางการศึกษาได้อย่างเต็มศักยภาพ

ข้อเสนอแนะ

● มุ่งเน้นการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม

- ปรับสูตรการจัดสรรงบประมาณของโครงการการศึกษาฟรี 15 ปี เพื่อสนับสนุนโรงเรียนขนาดเล็กและโรงเรียนในพื้นที่ห่างไกลให้ดียิ่งขึ้น เช่น พิจารณาการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมตามความต้องการพิเศษของนักเรียน ลักษณะทางภูมิศาสตร์ของโรงเรียน และขนาดของโรงเรียน เป็นต้น
- แก้ไขปัญหาการขาดแคลนครูและบุคลากรในพื้นที่ห่างไกล โดยดำเนินการดังนี้
 - วางแผนการกระจายบุคลากรให้มีประสิทธิภาพ
 - พิจารณาการจัดตั้งกลุ่มโรงเรียน (cluster) เพื่อใช้บุคลากรร่วมกัน
 - เสริมสร้างบุคลากรที่มีอยู่ด้วยการพัฒนาวิชาชีพในประเด็นที่เกี่ยวข้อง (อาทิ การเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21)
 - สร้างแรงจูงใจในการพัฒนาวิชาชีพโดยพิจารณาการขึ้นเงินเดือนและการเลื่อนตำแหน่งตามสมรรถนะและผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน

● ปรับสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการเรียนรู้มากขึ้น

- ป้องกัน ติดตาม และจัดการปัญหาการกลั่นแกล้งและการใช้ความรุนแรงในโรงเรียน โดยให้ความสำคัญกับนักเรียนกลุ่มเสี่ยงเป็นพิเศษ
- ดำเนินมาตรการเชิงรุกในการแก้ไขความขัดแย้งโดยมีครูเป็นผู้นำ
- จัดให้มีการคัดกรองและการสนับสนุนด้านสุขภาพจิตอย่างรอบด้าน (เช่น โครงการ School Health HERO เป็นต้น)
- ส่งเสริมทัศนคติที่ดีการเรียนรู้และมุมมองด้านอาชีพ โดยดำเนินการดังนี้
 - บูรณาการหลักการเกี่ยวกับทัศนคติที่ดีการเรียนรู้ (เช่น ความเชื่อมั่นในตนเอง และการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน) เข้ากับหลักสูตรและการสอน
 - จัดให้มีบริการแนะแนวอาชีพโดยผู้เชี่ยวชาญ (นอกเหนือจากครู)
 - ส่งเสริมบทบาทของผู้ปกครองในการสร้างทัศนคติที่ดีต่อการเรียนรู้ให้กับบุตรหลาน

- **ยกระดับการให้ความช่วยเหลือเฉพาะกลุ่มสำหรับนักเรียนด้อยโอกาส**

- ยกระดับความช่วยเหลือนักเรียนจากครัวเรือนที่มีรายได้น้อยให้ดียิ่งขึ้นด้วยวิธีการต่อไปนี้
 - ปรับจำนวนเงินอุดหนุนเพิ่มเติมสำหรับนักเรียนยากจนพิเศษของโครงการการศึกษาฟรี 15 ปี
 - ขยายความครอบคลุมและความเพียงพอของโครงการความช่วยเหลือทางการเงินอื่น ๆ เช่น โครงการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข (Conditional Cash Transfer: CCT) ของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.)
- อำนวยความสะดวกในการเรียนรู้สำหรับเด็กที่ไม่ได้ใช้ภาษาไทยเป็นภาษาหลักด้วยการจัดการศึกษาแบบทวิ-พหุภาษาศึกษา (Mother Tongue-based Multilingual Education: MTB MLE)
- ส่งเสริมให้เด็กพิการเข้าถึงความช่วยเหลือทางการศึกษาอย่างทั่วถึง โดยดำเนินการดังนี้
 - แก้ไขอุปสรรคด้านการเดินทาง โดยการให้เงินอุดหนุน หรือการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนเป็นผู้ให้บริการขนส่งที่เข้าถึงได้ เป็นต้น
 - พัฒนาการเข้าถึงทางกายภาพ ผ่านการจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานสำหรับทุกคน (universal infrastructure) และอุปกรณ์ช่วยเหลือ (assistive devices) เป็นต้น
 - พัฒนาศักยภาพครูในการปรับวิธีการสอนให้เหมาะสมกับความต้องการของนักเรียนพิการ
 - ปรับปรุงกระบวนการการตรวจหาและจัดการปัญหาอคติทางสังคมรวมทั้งการกลั่นแกล้งเด็กพิการ

- **ขับเคลื่อนการเปลี่ยนผ่านสู่ระบบการศึกษาที่เน้นสมรรถนะ (Competency-based Education: CBE)**

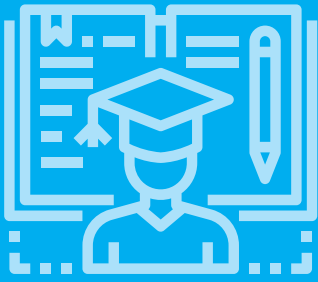
- ศึกษาการเปลี่ยนผ่านสู่ระบบ CBE โดยเริ่มจากโรงเรียนในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา
- จัดทำกรอบหลักสูตรที่เน้นสมรรถนะ
- จัดให้มีโครงการพัฒนาวิชาชีพครูอย่างรอบด้าน
- พัฒนาระบบประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ
- บูรณาการเทคโนโลยีดิจิทัลในการจัดการศึกษา

- **พัฒนาความสามารถในการปรับตัวของระบบการศึกษา**

- เตรียมความพร้อมให้โรงเรียนทุกแห่งมีแผนรองรับภาวะวิกฤต โดยดำเนินการดังนี้
 - ให้ความช่วยเหลือแก่ครูอย่างเหมาะสมในช่วงที่ต้องจัดการเรียนการสอนทางไกล
 - จัดหาและจัดสรรทรัพยากรการเรียนรู้สำหรับการเรียนการสอนทางไกลอย่างเพียงพอ

บทที่ 4





unที่ 4

การศึกษา หลังภาคบังคับ

เนื้อหาในบทนี้กล่าวถึงการศึกษาหลังภาคบังคับ ซึ่งรวมถึงการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย การศึกษาทางเทคนิคและอาชีวศึกษา และการศึกษาระดับอุดมศึกษา การเข้าถึงการศึกษาหลังภาคบังคับที่มีคุณภาพมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการต่อยอดทักษะพื้นฐานที่เยาวชนได้เรียนรู้มา และเพื่อเตรียมความพร้อมด้านความรู้และทักษะที่จำเป็นต่อการประกอบอาชีพในอนาคต

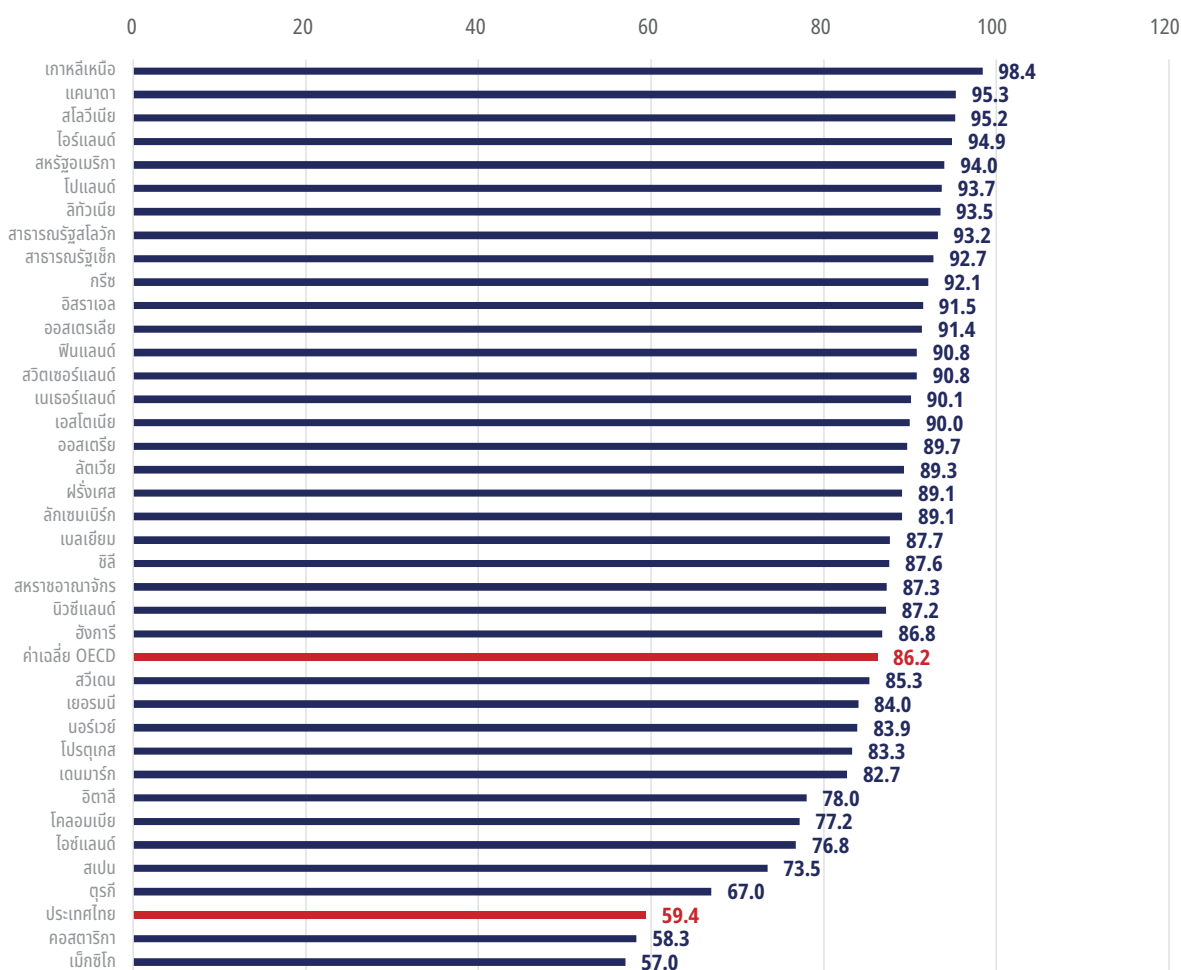
ช่องว่าง

ผลวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่า การเข้าถึงการศึกษาที่เกือบถ้วนหน้าของไทยจำกัดอยู่เพียงระดับการศึกษาภาคบังคับเท่านั้น ในปัจจุบันยังมีเด็กและเยาวชนจำนวนมาก โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง ที่ไม่ได้เข้าเรียนต่อในระดับหลังภาคบังคับ อีกทั้งคุณภาพของการศึกษาที่มีอยู่ก็ยังไม่อยู่ในระดับที่เหมาะสม

อัตราการเข้าเรียนต่อในระดับการศึกษาหลังภาคบังคับที่ต่ำ

ในกลุ่มประชากรไทยอายุระหว่าง 25–34 ปี มีเพียงร้อยละ 59.4 ที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ซึ่งต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ OECD อย่างมีนัยสำคัญ (ร้อยละ 86.2) (รูปที่ 4.1) นอกจากนี้ในประชากรกลุ่มอายุดังกล่าว มีเพียงร้อยละ 35 ที่สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยพบว่าอัตราการออกจากระบบการศึกษาสูงเป็นพิเศษในช่วงการเปลี่ยนผ่านจากระดับมัธยมศึกษาตอนต้นสู่มัธยมศึกษาตอนปลาย และจากระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสู่อุดมศึกษาหรือเทียบเท่า

รูปที่ 4.1 ร้อยละของประชากรอายุ 25-34 ปีที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายขึ้นไป

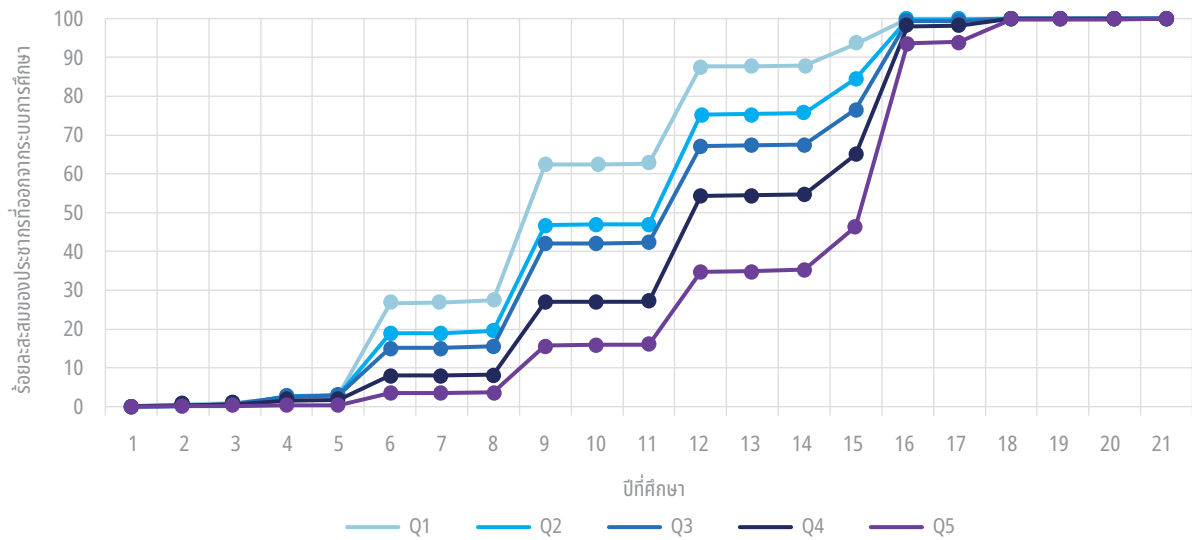


แหล่งที่มา สถิติ OECD Education at a Glance และการคำนวณของผู้เขียนโดยใช้ข้อมูลการสำรวจเศรษฐกิจและสังคม ประเทศไทย พ.ศ. 2564

หมายเหตุ ข้อมูล ณ ปี พ.ศ. 2565 ยกเว้นของชิลีและไทยซึ่งเป็นข้อมูล ณ ปี พ.ศ. 2563 และ พ.ศ. 2564 ตามลำดับ

ปัญหานี้พบมากเป็นพิเศษในกลุ่มเยาวชนชาย เยาวชนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำ เยาวชนพิการ เยาวชนจากครัวเรือนที่ไม่ได้ใช้ภาษาไทยเป็นภาษาหลักในการสื่อสาร และเยาวชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชนบท ตัวอย่างเช่น เยาวชนจากครัวเรือนที่มีฐานะยากจนที่สุดกว่าร้อยละ 62 รายงานว่าหลุดออกจากระบบการศึกษาหลังจบการศึกษาภาคบังคับ ขณะที่ในกลุ่มเยาวชนจากครัวเรือนที่มีฐานะดีที่สุดหลุดออกไปเพียงร้อยละ 16 เท่านั้น (รูปที่ 4.2)

รูปที่ 4.2 ร้อยละสะสมของประชากรอายุ 25-34 ปีที่ออกจากระบบการศึกษา จำแนกตามปีการศึกษาและควินไทล์รายจ่ายครัวเรือน

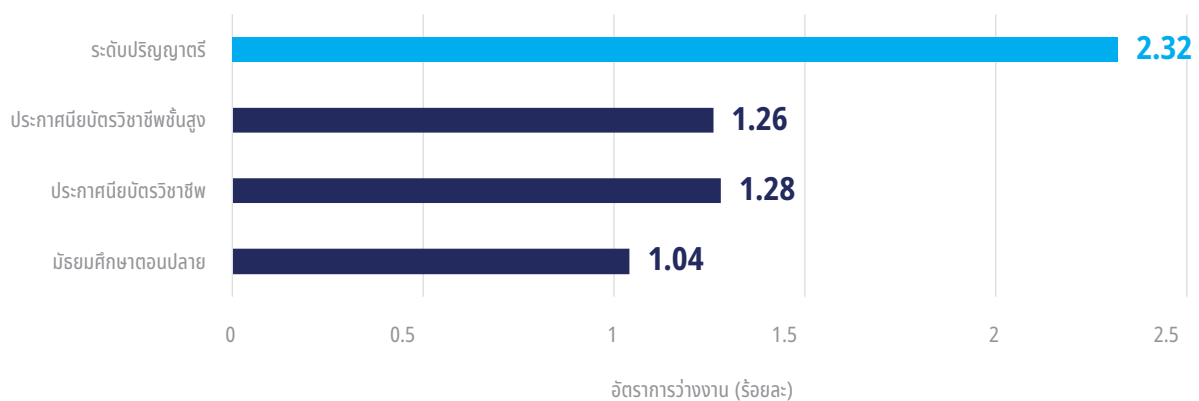


แหล่งที่มา การคำนวณของผู้เขียนโดยใช้การสำรวจเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. 2564

คุณภาพการศึกษาที่ยังไม่อยู่ในระดับที่เหมาะสม

งานวิจัยหลายชิ้นชี้ให้เห็นว่า คุณภาพของการศึกษามีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญกับอัตราการว่างงานของเยาวชนในประเทศไทย พบว่า คนอายุระหว่าง 25-34 ปีที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีมีอัตราการว่างงานสูงกว่าผู้ที่ไม่ได้จบการศึกษาระดับดังกล่าว และในบรรดาผู้ที่มีการทำงาน กว่าครึ่งไม่ได้ทำงานในสายวิชาชีพที่ตนเองได้ศึกษามา (รูปที่ 4.3)

รูปที่ 4.3 อัตราการว่างงานของผู้ที่มีอายุระหว่าง 25 - 34 ปี จำแนกตามระดับการศึกษา



แหล่งที่มา การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ไตรมาสที่ 3 พ.ศ. 2565

อุปสรรค

อุปสรรคสำคัญที่ส่งผลให้อัตราการเข้าเรียนหลังภาคบังคับยังอยู่ในระดับต่ำ โดยเฉพาะในกลุ่มเปราะบาง ได้แก่ ระบบสนับสนุนทางการเงินที่ไม่มีประสิทธิภาพ และการขาดมาตรการที่ตอบสนองต่ออุปสรรคและความต้องการที่หลากหลายของนักเรียน

สำหรับนักเรียนจากครัวเรือนที่มีรายได้น้อย ทุนการศึกษาและการสนับสนุนทางการเงินผ่านโครงการการศึกษาฟรี 15 ปี ยังไม่เพียงพอที่ครอบคลุมต้นทุนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาอย่างเพียงพอ ทั้งในด้านค่าใช้จ่ายโดยตรงและต้นทุนทางเลือก (opportunity cost) นอกจากนี้ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) และกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) นั้นยังมีประสิทธิภาพจำกัด ทำให้ประสิทธิผลในการช่วยเหลือนักเรียนกลุ่มยากจนที่สุดยังไม่ดีเท่าที่ควร

สำหรับเยาวชนพิการ และเยาวชนจากครัวเรือนที่ไม่ได้ใช้ภาษาไทยเป็นภาษาหลัก การสนับสนุนเพิ่มเติมเพื่อช่วยให้เข้าถึงการศึกษาหลังภาคบังคับ เช่น การออกแบบสิ่งแวดล้อมแบบสากล (universal design) ในโรงเรียนและมหาวิทยาลัย หรือแนวทางการสอนที่ปรับให้เหมาะสมกับผู้เรียน ยังมีอยู่อย่างจำกัด นอกจากนี้ เยาวชนในพื้นที่ชนบทยังเผชิญกับอุปสรรคด้านระยะทางที่ห่างไกลจากสถานศึกษา ส่งผลให้โอกาสเข้าถึงการศึกษาลดลง

ส่วนเยาวชนพิการและผู้ที่มาจากครัวเรือนที่ไม่ได้ใช้ภาษาไทยเป็นภาษาหลักในการสื่อสาร ยังคงมีข้อจำกัดเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือเพิ่มเติมเพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าถึงการศึกษาหลังภาคบังคับ เช่น โรงเรียนและมหาวิทยาลัยแบบถ้วนหน้า และแนวทางการสอนแบบปรับเปลี่ยนได้ นอกจากนี้ เยาวชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชนบทยังเผชิญกับอุปสรรคด้านระยะทางจากโรงเรียนและมหาวิทยาลัย ซึ่งยังเพิ่มข้อจำกัดการเข้าถึงการศึกษาหลังภาคบังคับเพิ่มเติม

คุณภาพของการศึกษาหลังภาคบังคับได้รับผลกระทบจากการกระจายทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียมเช่นเดียวกับการศึกษาภาคบังคับ โดยมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครและจังหวัดใหญ่ มีงบประมาณเฉลี่ยต่อหัวสูงกว่าค่าเฉลี่ยเกือบสองเท่า ความแตกต่างนี้ยิ่งเด่นชัดเมื่อเปรียบเทียบกับมหาวิทยาลัยในระบบราชการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล (มทร.) และมหาวิทยาลัยเปิด ซึ่งมักตั้งอยู่ในพื้นที่ขาดแคลนโอกาส และ/หรือนเน้นการเรียนการสอนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (STEM) ในส่วนของสถาบันอาชีวศึกษา ก็ประสบปัญหาทรัพยากรไม่เพียงพอ ทั้งในแง่วัสดุการเรียนการสอนที่ล้าสมัย ครูผู้สอนไม่เพียงพอ และความเชื่อมโยงกับตลาดแรงงานที่ยังจำกัด

นอกจากนี้ ความไม่สอดคล้องของหลักสูตรกับความต้องการของตลาดแรงงานอาจเป็นอุปสรรคอีกประการหนึ่งที่ต้องศึกษาเพิ่มเติม โดยปัจจุบัน สถาบันการศึกษาหลังภาคบังคับส่วนใหญ่เปิดรับนักศึกษาในสาขาที่เกี่ยวข้องกับศิลปศาสตร์/มนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และธุรกิจเป็นจำนวนมาก แม้หลักสูตรเหล่านี้อาจไม่ตรงกับสมรรถนะหลักของสถาบันนัก

ข้อเสนอแนะ

● ปรับปรุงมาตรการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเปราะบาง

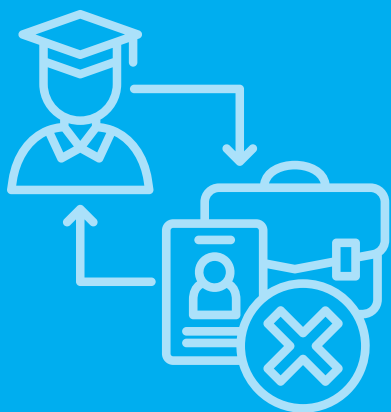
- ให้ความช่วยเหลือทางการเงินอย่างครอบคลุมและเพียงพอมากยิ่งขึ้น โดยดำเนินการดังนี้
 - ขยายการให้ทุนการศึกษาและเงินอุดหนุนแก่นักเรียนที่มีฐานะยากจน
 - ปรับเงินสนับสนุนให้สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาตามความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น
 - เพิ่มความยืดหยุ่นในการให้ทุนการศึกษา เพื่อสนับสนุนความสนใจและความสามารถที่หลากหลายของนักเรียนโดยไม่จำกัดเฉพาะสาขาใดสาขาหนึ่ง

- ปรับปรุงระบบเงินกู้ยืมจากภาครัฐให้เข้าถึงได้และมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยดำเนินการดังนี้
 - นำหลักเกณฑ์เงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต มาใช้กับ กยศ. โดยกำหนดการชำระคืนตามรายได้ของผู้กู้
 - พิจารณาปรับปรุงองค์ประกอบสำคัญ เช่น เกณฑ์รายได้ขั้นต่ำในการเริ่มชำระ ความถี่ในการปรับยอดชำระ ดัชนีอ้างอิง และอัตราดอกเบี้ย
 - พัฒนากลไกคัดกรองผู้กู้ของ กยศ. ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อลดความคลาดเคลื่อนและมุ่งเป้าไปยังผู้ที่มีความจำเป็นอย่างแท้จริง
- ส่งเสริมความเท่าเทียมสำหรับผู้เรียนที่มีความต้องการที่หลากหลาย โดยดำเนินการดังนี้
 - ยกเว้นการเข้าถึงทางกายภาพในสถานศึกษา เช่น การมีทางลาด ลิฟต์ ห้องน้ำที่เหมาะสมสำหรับทุกคน
 - นำหลักการการออกแบบการเรียนรู้สำหรับนักเรียนทุกคน (Universal Design for Learning: UDL) มาใช้ และจัดให้มีเทคโนโลยีช่วยเหลือ เช่น โปรแกรมอ่านหน้าจอ หรือซอฟต์แวร์สังการด้วยเสียง ในสถานศึกษา
 - จัดทำนโยบายระดับสถาบันที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของนักเรียนพิการ พร้อมกำหนดมาตรฐานการเข้าถึงที่ชัดเจน และมีการทบทวนอย่างสม่ำเสมอ
- ส่งเสริมการเรียนรู้ที่ยืดหยุ่น โดยดำเนินการดังนี้
 - สนับสนุนให้สถาบันการศึกษาหลังภาคบังคับนำการเรียนรู้แบบผสมผสาน (blended learning) รวมถึงหลักสูตรออนไลน์ มาใช้ เช่น การเรียนการสอนผ่านแพลตฟอร์ม Thai-MOOC สำหรับนักศึกษาด้วยโอกาสและนักศึกษาในพื้นที่ห่างไกล
 - ศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดหลักสูตรออนไลน์เต็มรูปแบบโดยไม่กระทบต่อคุณภาพการเรียนการสอน
- สร้างแรงจูงใจเชิงบวกและทัศนคติที่ดีต่อการเรียนรู้ โดยดำเนินการดังนี้
 - ส่งเสริมให้นักเรียนมีความเชื่อมั่นว่าตนเองสามารถพัฒนาทักษะและความรู้เพื่อยกระดับโอกาสในอนาคตได้
 - จัดให้มีที่ปรึกษาด้านอาชีพโดยเฉพาะ เพื่อให้คำแนะนำเกี่ยวกับแรงบันดาลใจ เป้าหมาย และการวางแผนอาชีพ
- ใช้ประโยชน์จากแพลตฟอร์มข้อมูลที่มีอยู่ (เช่น ระบบสารสนเทศเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (iSEE) และ OBEC Care) เพื่อการค้นหากลุ่มเป้าหมายที่มีประสิทธิภาพ โดยดำเนินการดังนี้
 - จัดการฝึกอบรมทั่วประเทศเพื่อส่งเสริมการใช้แพลตฟอร์ม
 - มุ่งให้ความสำคัญกับค้นหาตัวเยาวชนที่มีความเสี่ยงหลุดจากระบบการศึกษาหรือออกจากระบบการศึกษาไปแล้ว เพื่อให้การสนับสนุนเชิงรุก
- ดำเนินการให้สถาบันทุกแห่งได้รับทรัพยากรอย่างเพียงพอ
 - ทบทวนและปรับปรุงสูตรการจัดสรรงบประมาณ
 - ปรับรูปแบบการจัดสรรทรัพยากรให้สถาบันการศึกษาไปเป็นการให้เงินอุดหนุนด้านอุปสงค์ (demand-side financing)
 - แก้ไขปัญหาการขาดแคลนบุคลากรและยกระดับการประกันคุณภาพ โดยดำเนินการดังนี้
 - ทบทวนค้นหาสถาบันที่มีอัตราส่วนนักเรียนต่ออาจารย์สูง และให้การสนับสนุนอย่างเร่งด่วน
 - ประเมินคุณภาพบุคลากรโดยยึดตามคุณสมบัติมาตรฐาน และดำเนินการประกันคุณภาพจากภายนอก
 - ส่งเสริมหรือกำหนดให้มีการพัฒนาวิชาชีพของอาจารย์อย่างสม่ำเสมอ
- ส่งเสริมหลักสูตรที่มีคุณภาพและสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน
 - ปรับหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของนายจ้างและบริษัทเศรษฐกิจของประเทศ พร้อมส่งเสริมให้สถานศึกษาพัฒนาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านตามจุดแข็งของตน
 - ปรับปรุงหลักสูตรอาชีวศึกษาให้เน้นทักษะด้านเทคนิคมากกว่าความรู้เชิงทฤษฎี และสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนแบบทวิภาคีร่วมกับภาคอุตสาหกรรม



บทที่ 5

unที่ 5



ความไม่สอดคล้อง ระหว่างการศึกษา และอาชีพ

เนื้อหาในบทนี้กล่าวถึงปัญหาความไม่สอดคล้องระหว่างการศึกษาและการทำงาน ซึ่งแบ่งได้เป็นสองประเภท คือ ความไม่สอดคล้องในแนวนอน (horizontal mismatch) และความไม่สอดคล้องในแนวตั้ง (vertical mismatch) โดยความไม่สอดคล้องในแนวนอน หรือความไม่สอดคล้องของสาขาวิชา หมายถึงกรณีที่สาขาวิชาที่แรงงานจบการศึกษามาไม่สอดคล้องกับงานที่ทำ ส่วนความไม่สอดคล้องในแนวตั้ง หรือความไม่สอดคล้องของคุณวุฒิ หมายถึงกรณีที่ระดับการศึกษาไม่สอดคล้องกับคุณสมบัติหรือวุฒิการศึกษาที่งานนั้นต้องการ ความไม่สอดคล้องระหว่างการศึกษาและการทำงานนี้อาจส่งผลให้บุคคลไม่สามารถใช้ทุนมนุษย์ที่ตนสะสมมาผ่านการศึกษาได้อย่างเต็มศักยภาพ ซึ่งส่งผลกระทบในทางลบต่อผลิตภาพแรงงานโดยรวม

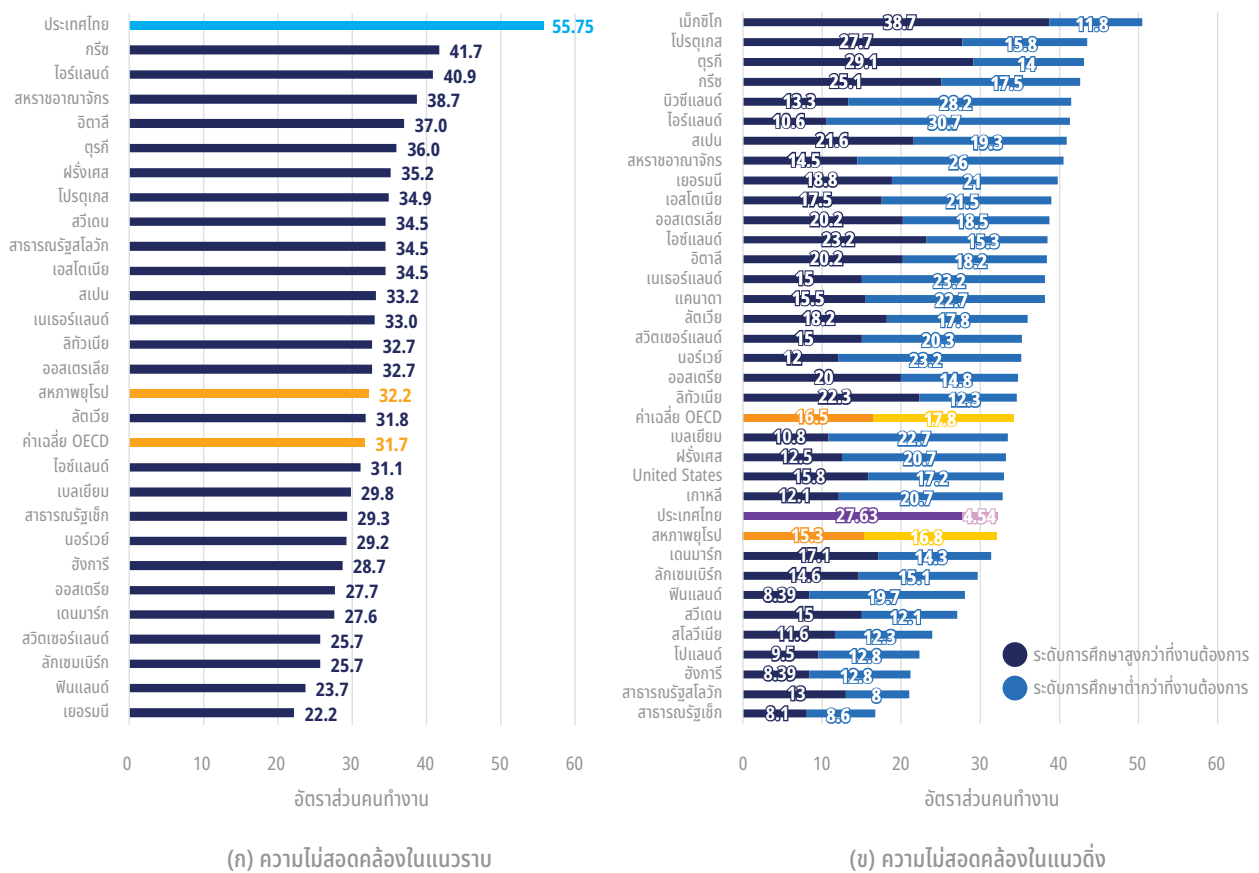
ช่องว่าง

ผลการวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่าความไม่สอดคล้องระหว่างการศึกษาและการทำงานทั้งสองรูปแบบพบได้แพร่หลายในประเทศไทย

ความไม่สอดคล้องในแนวนอน

การวิเคราะห์ผลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร พ.ศ. 2565 ชี้ให้เห็นว่า กำลังแรงงานอายุ 20-59 ปีในประเทศไทยถึงร้อยละ 56 มีคุณวุฒิทางวิชาการที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของอาชีพ ในขณะที่ค่าเฉลี่ยของ OECD อยู่ที่ร้อยละ 32 (รูปที่ 5.1)

รูปที่ 5.1 ร้อยละของแรงงานที่ประสบปัญหาความไม่สอดคล้องระหว่างการศึกษาและการทำงานในแนวราบและแนวตั้ง



แหล่งที่มา สถิติทักษะเพื่องาน (Skills for Jobs) (องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) พ.ศ. 2565b) และการคำนวณของผู้เขียนโดยใช้ข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประเทศรายไตรมาสที่ 3 พ.ศ. 2565 ของประเทศไทย

ความไม่สอดคล้องในแนวราบพบได้มากเป็นพิเศษในกลุ่มผู้ที่ศึกษาด้านมนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และวิทยาศาสตร์บริสุทธิ์ โดยกว่าร้อยละ 80 ของผู้สำเร็จการศึกษาในสาขาเหล่านี้ประกอบอาชีพที่ไม่สอดคล้องกับสาขาที่เรียนมา ในทำนองเดียวกัน เช่นเดียวกับผู้ที่มีวุฒิสูงสุดในระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) ซึ่งพบอัตราความไม่สอดคล้องในแนวราบสูงถึงร้อยละ 62 ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยอย่างชัดเจน

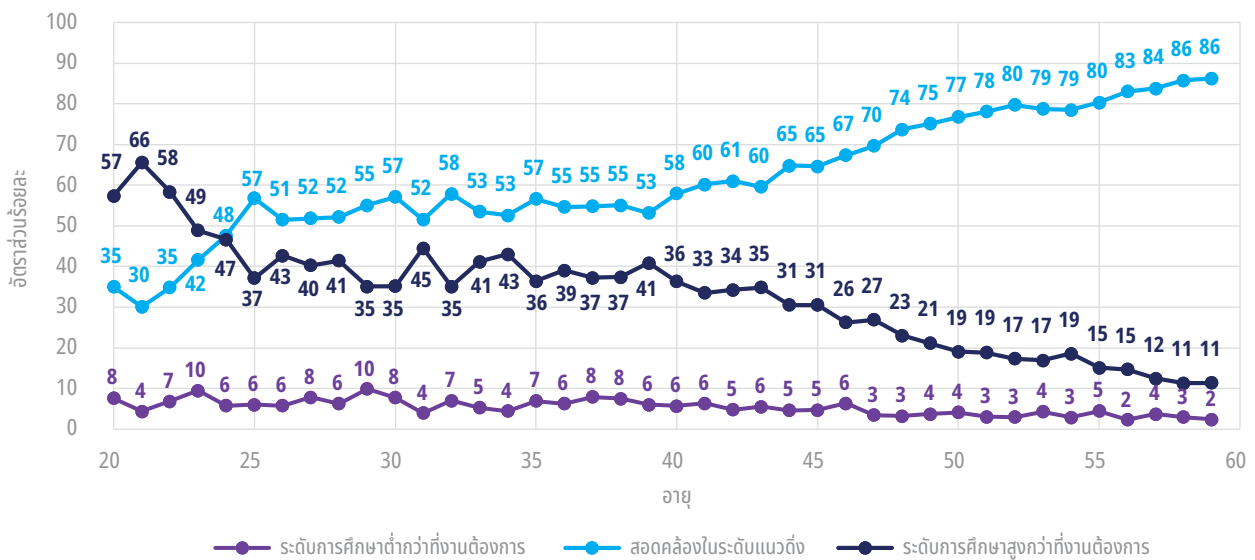
ความไม่สอดคล้องประเภทนี้พบในผู้หญิงน้อยกว่าผู้ชายในภาพรวม ยกเว้นกลุ่มผู้หญิงที่จบการศึกษาด้านวิศวกรรมศาสตร์ การผลิต และสถาปัตยกรรม ซึ่งพบความไม่สอดคล้องในแนวราบในระดับสูง นอกจากนี้ ความไม่สอดคล้องในแนวราบยังพบได้มากในกลุ่มแรงงานอิสระ เช่น ผู้ประกอบอาชีพอิสระ แรงงานในครัวเรือนที่ไม่ได้รับค่าจ้าง และสมาชิกสหกรณ์ผู้ผลิต ซึ่งส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในระบบเศรษฐกิจนอกระบบ แรงงานกลุ่มนี้กระจุกตัวอยู่ในภาคเศรษฐกิจสำคัญ ได้แก่ ธุรกิจและการบริหาร วิศวกรรม เกษตรกรรม และภาคบริการ

ความไม่สอดคล้องในแนวดิ่ง

กำลังแรงงานของประเทศไทยร้อยละ 32 มีระดับการศึกษาที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของตำแหน่งงาน ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของ OECD ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 34 เล็กน้อย โดยในจำนวนนี้ ร้อยละ 27 มีระดับการศึกษาสูงกว่าที่งานต้องการ (overeducated) ขณะที่ร้อยละ 5 มีระดับการศึกษาต่ำกว่าที่งานต้องการ(undereducated)

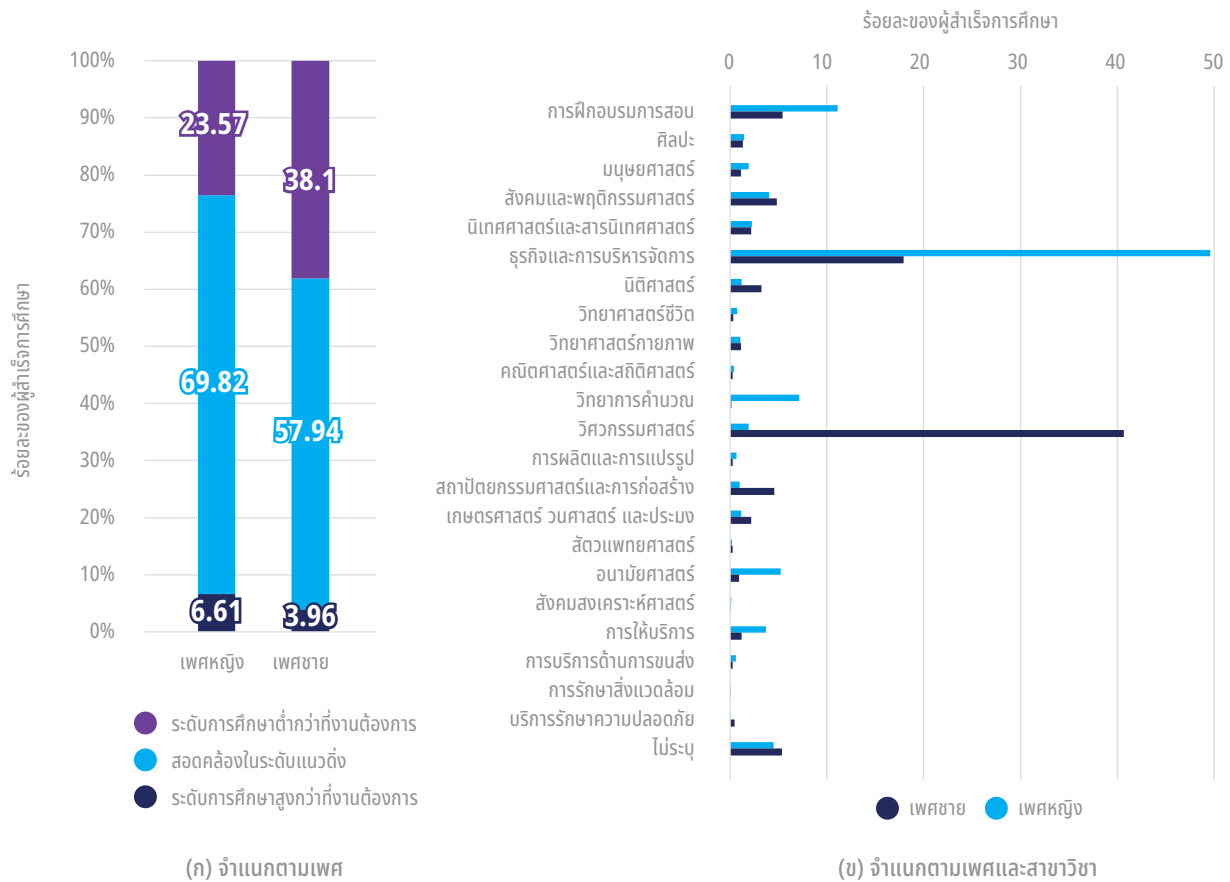
ความไม่สอดคล้องในแนวดิ่งพบได้มากในกลุ่มคนรุ่นใหม่ (รูปที่ 5.2) เพศชาย (รูปที่ 5.3) และกลุ่มที่จัดอยู่ในระดับ “ทักษะปานกลาง” ตามวุฒิการศึกษาสูงสุด ได้แก่ ผู้ที่จบการศึกษาระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) และระดับสูงกว่ามัธยมศึกษาตอนปลาย (รูปที่ 5.4) ซึ่งกลุ่มเหล่านี้มักทำงานในตำแหน่งที่ต้องใช้ทักษะในระดับต่ำ เช่น เกษตรกรรม งานฝีมือ และแรงงานทั่วไป ดังนั้น ปัญหาการมีวุฒิการศึกษาสูงเกินจึง พบได้มากกว่าการมีวุฒิต่ำเกินอย่างมีนัยสำคัญในทุกกลุ่มที่กล่าวถึงข้างต้น

รูปที่ 5.2 ร้อยละของคนทำงานที่มีความไม่สอดคล้องระหว่างการศึกษากับอาชีพในแนวดิ่ง จำแนกตามอายุ



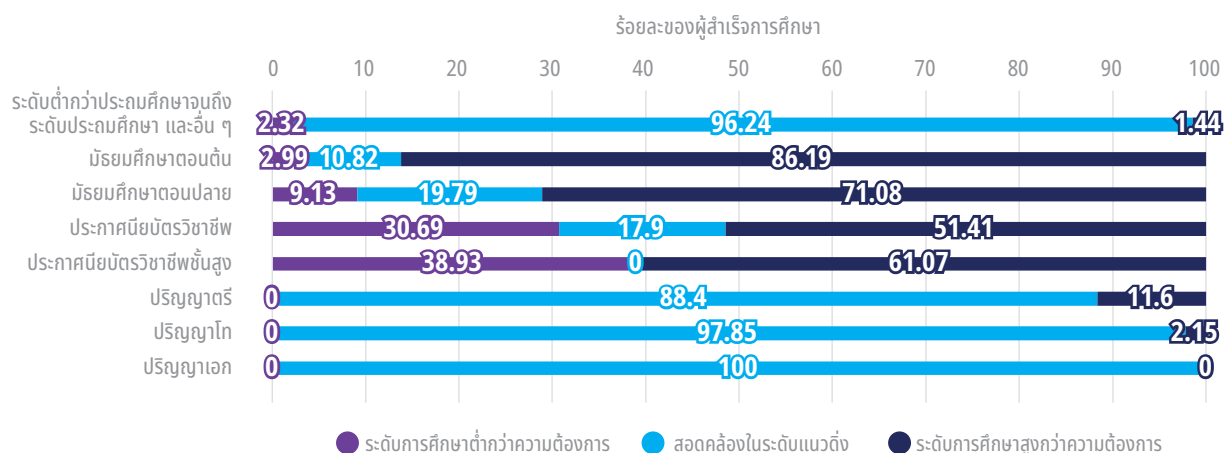
แหล่งที่มา การคำนวณของผู้เขียนโดยใช้ข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ไตรมาสที่ 3 พ.ศ. 2565

รูปที่ 5.3 ร้อยละของผู้สำเร็จการศึกษาอายุ 20-59 ปีที่มีการศึกษาต่ำเกินไป มีความสอดคล้องระหว่างการศึกษาและอาชีพในแนวตั้ง หรือมีการศึกษาสูงเกินไป จำแนกตามเพศและสาขาวิชา



แหล่งที่มา การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ไตรมาสที่ 3 พ.ศ. 2565

รูปที่ 5.4 ร้อยละของผู้สำเร็จการศึกษาอายุ 20-59 ปีที่มีการศึกษาต่ำเกินไป มีความสอดคล้องระหว่างการศึกษาและอาชีพในแนวตั้ง หรือมีการศึกษาสูงเกินไป จำแนกตามระดับการศึกษาสูงสุด



แหล่งที่มา การคำนวณของผู้เขียนโดยใช้การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ไตรมาสที่ 3 พ.ศ. 2565

อุปสรรค

อุปสรรคเชิงโครงสร้างที่สำคัญและเป็นที่มาของความไม่สอดคล้องระหว่างการศึกษาและการทำงานในประเทศไทย คือ ความไม่สมดุลในตลาดแรงงาน โดยอุปทานของผู้สำเร็จการศึกษาในบางสาขามีมากกว่าความต้องการในตลาด ในขณะที่ภาคส่วนอื่น ๆ ประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ส่งผลให้เกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “การยึดครองตำแหน่ง” (position seizing) ซึ่งหมายถึงการที่บัณฑิตจากสาขาที่ไม่เกี่ยวข้องเข้าทำงานในตำแหน่งที่ไม่ตรงกับความเชี่ยวชาญ ซึ่งบั่นทอนประสิทธิภาพของระบบการศึกษา นอกจากนี้ปัญหาดังกล่าวยังทวีความรุนแรงมากขึ้นจากความไม่สอดคล้องในแนวดิ่ง ซึ่งมีสาเหตุมาจากขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบที่ใหญ่ และความต้องการแรงงานทักษะสูงที่ไม่ขยายตัว โดยบัณฑิตที่มีคุณสมบัติเกินเกณฑ์ โดยเฉพาะในสาขาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิศวกรรม และคณิตศาสตร์ (สาขา STEM) จำนวนมากจำต้องหันไปทำงานที่ใช้ทักษะต่ำสาขาอื่นในระบบเศรษฐกิจนอกระบบ สะท้อนถึงจุดอ่อนเชิงโครงสร้างของรูปแบบการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ และขีดความสามารถในการดูดซับแรงงานทักษะสูงที่จำกัด

อุปสรรคประการที่สองเกิดจากความไม่สอดคล้องกันระหว่างหลักสูตรการศึกษาระดับอุดมศึกษากับความต้องการที่แท้จริงของตลาดแรงงาน โดยหลักสูตรจำนวนมากยังคงสะท้อนแบบแผนการปฏิบัติที่ผ่านมาและขีดความสามารถที่มีอยู่ของสถาบันการศึกษา มากกว่าที่จะตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น หลักสูตรด้านศิลปศาสตร์ สังคมศาสตร์ และวิทยาศาสตร์บริสุทธิ์ คิดเป็นจำนวนกว่าหนึ่งในสามของหลักสูตรระดับปริญญาตรีทั้งหมด ในขณะที่ตำแหน่งงานว่างในสาขาเหล่านี้มีสัดส่วนค่อนข้างต่ำ นอกจากนี้แม้ว่ามาตรฐานหลักสูตรที่คณะกรรมการมาตรฐานการอุดมศึกษา (กมอ.) กำหนดขึ้นในปี พ.ศ. 2565 จะครอบคลุมผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่หลากหลาย แต่กลับให้ความสำคัญกับการปรับเนื้อหาหลักสูตรให้สอดคล้องกับสมรรถนะเฉพาะของภาคอุตสาหกรรมค่อนข้างน้อย อีกทั้งปัญหาความไม่สอดคล้องดังกล่าวยังซ้ำเติมด้วยปัจจัยอื่น เช่น ความร่วมมือที่ยังไม่เป็นระบบระหว่างหน่วยงานหลักต่าง ๆ การไม่บูรณาการข้อมูลด้านแรงงาน และการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนที่ยังจำกัดอีกด้วย

อุปสรรคประการที่สาม ซึ่งมีโอกาสแก้ไขได้มากกว่า คือการขาดแนะแนวอาชีพที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งส่งผลให้เยาวชนขาดข้อมูลในการตัดสินใจทางการศึกษาและอาชีพอย่างมีเหตุผล สอดคล้องกับสภาพจริงของตลาดแรงงาน แม้ว่าภาครัฐจะจัดให้มีบริการแนะแนวอาชีพผ่านโรงเรียนและสำนักงานแรงงานอย่างกว้างขวาง แต่บริการเหล่านี้มักล้าสมัย ขาดความเจาะจง และดำเนินการโดยครูที่มีภาระงานมากและไม่ได้รับการอบรมเฉพาะทาง ในทางกลับกัน องค์กรเพื่อสังคมและภาคประชาสังคมมีการจัดโปรแกรมแนะแนวที่หลากหลายและทันสมัยมากกว่า เช่น การฝึกงานเงา (job shadowing) และอบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อฝึกทักษะ แต่โครงการเหล่านี้มักมีข้อจำกัดในการเข้าถึงเนื่องจากต้นทุนและอุปสรรคในเชิงพื้นที่

ข้อเสนอแนะ

• ปรับปรุงระบบสารสนเทศตลาดแรงงานและความเชื่อมโยงกับภาคการศึกษา

- ยกระดับระบบสารสนเทศตลาดแรงงาน (Labour Market Information System: LMIS) และแพลตฟอร์มที่มีอยู่ โดยดำเนินการดังนี้
 - พัฒนาการบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงานรัฐและภาคเอกชน เพื่อให้แพลตฟอร์ม เช่น ระบบ Labour Big Data Analytics มีความครอบคลุมและเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจมากยิ่งขึ้น
 - ควรรวมแพลตฟอร์มที่มีคุณลักษณะคล้ายกัน (ตามความเหมาะสม) เพื่อลดความซ้ำซ้อนและยกระดับประสบการณ์ผู้ใช้
- เชื่อมโยงระบบ LMIS กับภาคการศึกษา โดยดำเนินการดังนี้
 - ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงานด้านแรงงาน การศึกษา ภาครัฐกิจ และภาคเอกชน เพื่อช่วยกำหนดทิศทางการออกแบบหลักสูตรและการวางแผนกำลังคนให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน
 - เสริมสร้างศักยภาพของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องด้านการศึกษาในการใช้ข้อมูลตลาดแรงงาน เพื่อส่งเสริมการจัดบริการหลักสูตรในสาขาที่ตลาดต้องการและออกแบบกลยุทธ์การพัฒนาทักษะที่ตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

• ยกระดับบริการแนะแนวอาชีพ

- ปรับปรุงบริการภาครัฐให้สะท้อนความต้องการของเยาวชนมากขึ้น โดยใช้รูปแบบการดำเนินการที่เน้นปฏิสัมพันธ์กับเยาวชน เช่น การให้คำปรึกษาแบบพี่เลี้ยง (mentorship) และการฝึกงานเงา (job shadowing) พร้อมจัดสรรบุคลากรแนะแนวที่ผ่านการฝึกอบรมเฉพาะทาง
- ให้เงินอุดหนุนหรือคูปอง เพื่อให้เยาวชนด้อยโอกาสสามารถเข้าถึงบริการแนะแนวรูปแบบใหม่ๆ ขององค์กรเพื่อสังคมและองค์กรภาคประชาสังคม พร้อมขยายการเข้าถึงผ่านความร่วมมือระหว่างภาคส่วนอย่างเป็นทางการ
- พัฒนามาตรฐานคุณภาพร่วมสำหรับผู้ให้บริการทั้งภาครัฐและเอกชน โดยครอบคลุมคุณสมบัติและจริยธรรมของผู้แนะแนว การใช้ข้อมูลตลาดแรงงาน และกลไกประเมินผล พร้อมจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อร่วมพัฒนาและกำกับดูแลมาตรฐานดังกล่าว

• ส่งเสริมการใช้แพลตฟอร์มจับคู่งาน

- ร่วมมือกับสถาบันการศึกษาและชุมชนเพื่อประชาสัมพันธ์แพลตฟอร์มด้วยการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ แคมเปญ และการมีส่วนร่วมของผู้ใช้ เพื่อสร้างความตระหนักรู้และความน่าเชื่อถือของแพลตฟอร์ม
- ปรับปรุงแพลตฟอร์มโดยใช้เครื่องมือต่าง ๆ เช่น การประเมินทักษะ คำแนะนำงาน/การฝึกอบรมเฉพาะบุคคล เครื่องมือสร้างประวัติส่วนตัว และแหล่งข้อมูลการเตรียมตัวสัมภาษณ์งาน เพื่อให้มีประโยชน์ในทางปฏิบัติและน่าสนใจสำหรับผู้ใช้งานมากยิ่งขึ้น

• ส่งเสริมหลักสูตรการพัฒนาทักษะที่ขับเคลื่อนด้วยอุปสงค์

- ปรับปรุงการเข้าถึงและความสอดคล้องของโปรแกรมพัฒนาทักษะกับความต้องการของตลาดแรงงาน โดยเปิดพื้นที่ให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการออกแบบและจัดการอบรม
- จัดให้มีแรงจูงใจทางการเงินสำหรับแรงงานที่มีความไม่สอดคล้องระหว่างวุฒิการศึกษากับงานที่ทำ หรือผู้ที่ว่างงาน เพื่อเข้าร่วมโปรแกรมฝึกอบรม พร้อมใช้ข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) เพื่อระบุกลุ่มสาขาที่มีปัญหาความไม่สอดคล้องในระดับสูงเป็นพิเศษ

บทที่ 6





บทที่ 6

การพัฒนาทักษะ

การพัฒนาทักษะมีความเชื่อมโยงอย่างแนบแน่นกับแนวคิดเรื่องการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาทุนมนุษย์ นอกเหนือจากการศึกษาในระบบ ในบริบทของตลาดแรงงานที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน การพัฒนาทักษะอย่างต่อเนื่องมีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างขีดความสามารถของแรงงาน และแก้ไขปัญหาความไม่สอดคล้องระหว่างอุปทานและอุปสงค์แรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทที่มีความไม่สอดคล้องระหว่างระบบการศึกษากับตลาดงานอย่างแพร่หลาย เช่น ในประเทศไทย

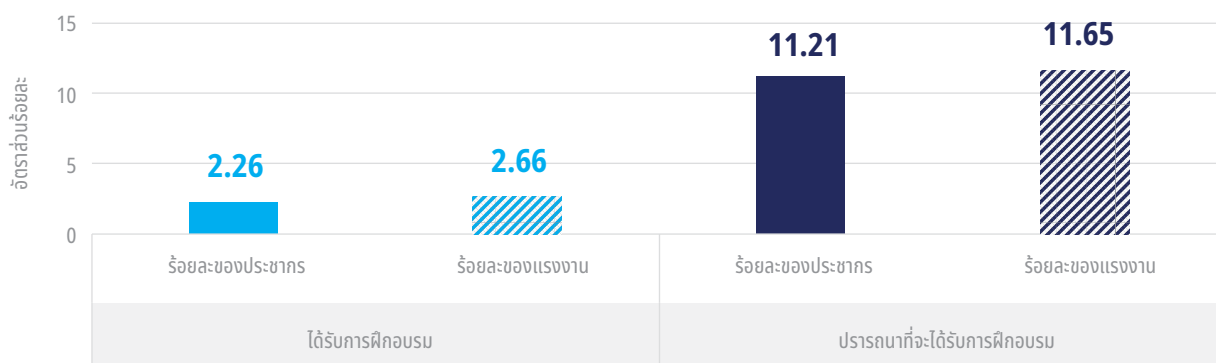
ช่องว่าง

ผลการวิเคราะห์พบว่า แม้การฝึกอบรมจะมีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์และสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย แต่มีประชากรเพียงส่วนน้อยมากที่ได้รับการฝึกอบรม และในจำนวนนี้ มีจำนวนน้อยยิ่งกว่าที่การฝึกอบรมนำไปสู่ผลลัพธ์ที่สามารถวัดได้อย่างชัดเจน

การลงทะเบียนเพื่อรับการฝึกอบรมวิชาชีพมีจำนวนจำกัด

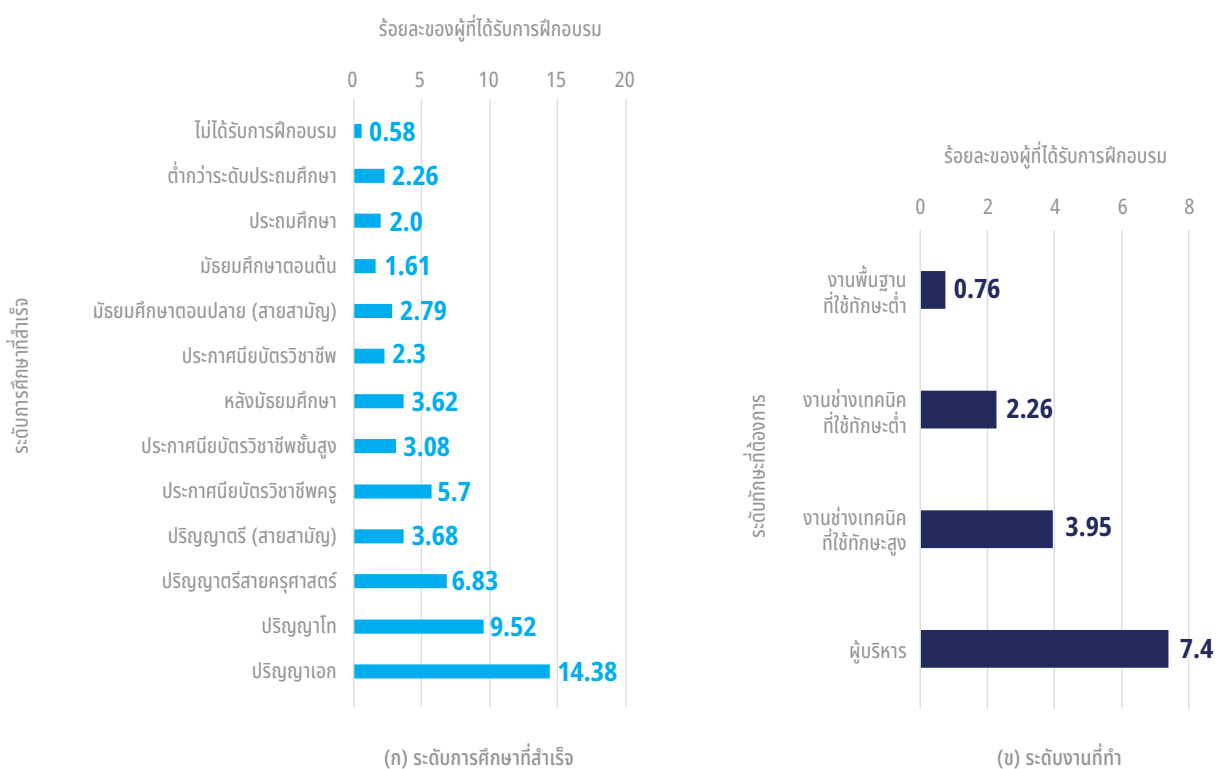
ในประเทศไทย ประชากรที่มีงานทำเพียงร้อยละ 2.66 เท่านั้นที่ได้รับการฝึกอบรมเพิ่มเติมจากการศึกษาในระบบ (รูปที่ 6.1) ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ OECD ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 58.98 อย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะในกลุ่มแรงงานทักษะต่ำและแรงงานในอาชีพระดับพื้นฐานที่พบอัตราการเข้าร่วมการฝึกอบรมในระดับต่ำเป็นพิเศษ (รูปที่ 6.2 ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อพิจารณาความต้องการในการฝึกอบรม พบว่ากำลังแรงงานมากกว่าร้อยละ 80 ในทุกอุตสาหกรรมไม่ได้รับการฝึกอบรมและไม่แสดงความสนใจที่จะเข้าร่วมการฝึกอบรมใด ๆ (รูปที่ 6.3)

รูปที่ 6.1 สัดส่วนของประชากรอายุ 15-59 ปีที่ได้รับการฝึกอบรมและผู้ที่มีความต้องการการฝึกอบรม



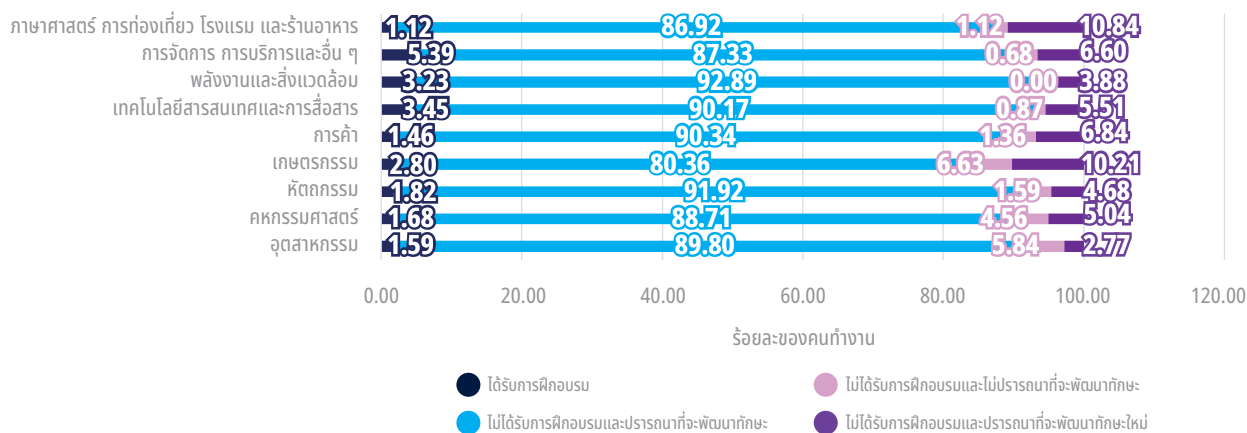
แหล่งที่มา การคำนวณของผู้เขียนโดยใช้การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ไตรมาสที่ 1 พ.ศ. 2564

รูปที่ 6.2 สัดส่วนประชากรอายุระหว่าง 15 – 59 ปีที่ได้รับการฝึกอบรมในปีที่ผ่านมา จำแนกตามระดับการศึกษาและระดับงานที่ทำ



แหล่งที่มา การคำนวณของผู้เขียนโดยใช้การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ไตรมาสที่ 1 พ.ศ. 2564

รูปที่ 6.3 การกระจายคนทำงานจำแนกตามอุตสาหกรรม สถานะการฝึกอบรม และความต้องการการฝึกอบรม

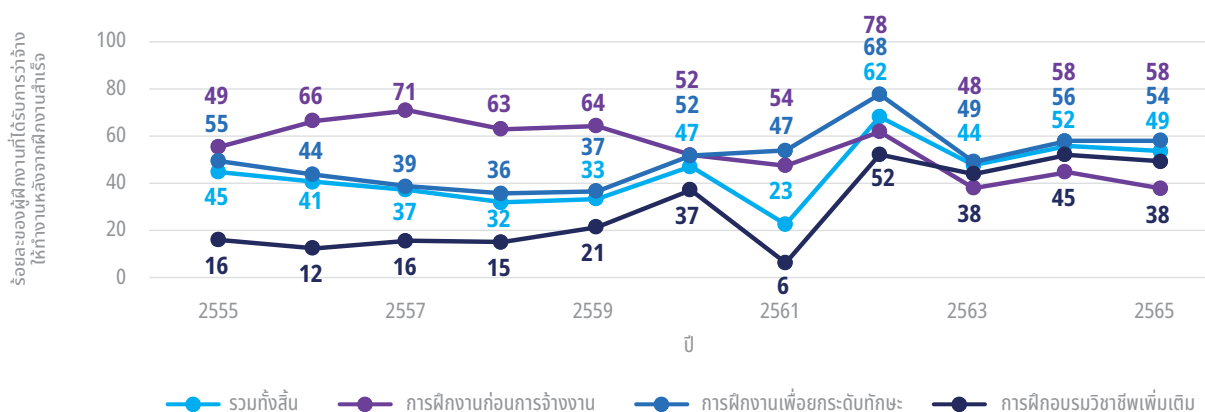


แหล่งที่มา การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ไตรมาสที่ 1 พ.ศ. 2564

ผลกระทบของการฝึกอบรมวิชาชีพบังคับ

หลักฐานชี้ให้เห็นว่า โครงการฝึกอบรมที่มีอยู่ในปัจจุบันมีผลกระทบต่อผลลัพธ์ในตลาดแรงงานเพียงเล็กน้อย ทั้งในด้านโอกาสในการได้งานทำ และการเติบโตของรายได้ จากข้อมูลการติดตามผลในช่วงเวลา 10 ปี พบว่า ผู้เข้ารับการฝึกอบรมเพียงร้อยละ 39.4 เท่านั้นที่ได้งานทำ หลังจากเสร็จสิ้นหลักสูตรฝึกอบรม (รูปที่ 6.4) โดยอัตราการมีงานทำหลังฝึกอบรมต่ำเป็นพิเศษในกลุ่มการฝึกอบรมก่อนการจ้างงาน (pre-employment training) ตามด้วยการฝึกอบรมวิชาชีพเพิ่มเติม (upskilling) และการฝึกอบรมเพื่อเปลี่ยนสายอาชีพ (reskilling)

รูปที่ 6.4 ร้อยละของผู้เข้ารับการฝึกอบรมที่ได้งานทำหลังจากเสร็จสิ้นหลักสูตรฝึกอบรม



แหล่งที่มา กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน (พ.ศ. 2565b)

ในด้านรายได้ การฝึกอบรมในหลายสาขา เช่น เกษตรกรรมและหัตถกรรม ไม่ส่งผลให้เกิดการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ อย่างไรก็ตามที่น่าสนใจคือ การฝึกอบรมที่จัดโดยภาครัฐมีประสิทธิภาพในการเพิ่มรายได้ของผู้เข้ารับการอบรมมากกว่าการฝึกอบรมโดยภาคเอกชน

วิกฤตเกี่ยวกับทักษะขั้นพื้นฐาน

โครงการวิจัยสำรวจทักษะและความพร้อมของกลุ่มประชากรวัยแรงงานของประเทศไทย (Adult Skills Assessment: ASAT) พ.ศ. 2565 ซึ่งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) และธนาคารโลกจัดขึ้น เผยให้เห็นช่องว่างที่น่ากังวลในเรื่องทักษะขั้นพื้นฐานในกลุ่มบุคคลอายุ 15-64 ปี โดยพบว่า

- ร้อยละ 64.7 มีทักษะการอ่านออกเขียนได้ต่ำกว่าเกณฑ์
- ร้อยละ 74.1 มีทักษะดิจิทัลต่ำกว่าเกณฑ์
- ร้อยละ 30.3 มีทักษะทางสังคมและอารมณ์ (เช่น การมีส่วนร่วมกับผู้อื่นและการเปิดกว้างรับประสบการณ์ใหม่ ๆ) ต่ำกว่าเกณฑ์

แม้ว่านายจ้างจะต้องการทักษะพื้นฐานเพิ่มขึ้น แต่โครงการฝึกอบรมที่รัฐเป็นผู้จัดส่วนใหญ่ยังคงเน้นทักษะวิชาชีพเป็นหลัก ทำให้ช่องว่างสำคัญนี้ยังไม่ได้รับการแก้ไข

อุปสรรค

อุปสรรคสำคัญหลายประการทำให้การเข้าร่วมโครงการฝึกอบรมในประเทศไทยมีอยู่จำกัด ปัญหาหลักคือ ต้นทุนค่าเสียโอกาสที่สูง และแรงจูงใจที่ไม่เพียงพอ ทั้งจากฝั่งนายจ้างและลูกจ้าง จากการสำรวจพบว่า คนส่วนใหญ่ไม่ได้เข้าร่วมการฝึกอบรมเนื่องจากข้อจำกัดด้านเวลา โดยเฉพาะในกลุ่มที่ทำงานเต็มเวลา แม้ว่าจะมีโครงการความช่วยเหลือสังคม เช่น บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ แต่รายงานรายชั่วโมงหรือรายวัน ยังคงต้องเผชิญกับต้นทุนโอกาสสูงสุด เนื่องจากการเข้าร่วมฝึกอบรมส่งผลโดยตรงให้รายได้ลดลง

นอกจากนี้ แรงงานยังมีแรงจูงใจในการพัฒนาทักษะอยู่จำกัด ลูกจ้างจำนวนมากไม่เชื่อมั่นว่าการฝึกอบรมจะนำไปสู่ประโยชน์ในอาชีพ ในขณะที่นายจ้างก็มักประเมินค่าการลงทุนในการพัฒนากำลังแรงงานต่ำเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายจ้างที่จ้างงานตำแหน่งทักษะต่ำ อีกทั้งการที่ระบบทดสอบมาตรฐานวิชาชีพมีอยู่อย่างจำกัด ทำให้แรงงานไม่สามารถแสดงศักยภาพหรือทักษะที่พัฒนาขึ้นหลังการอบรมได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ ปัญหาเชิงโครงสร้างในตลาดแรงงาน เช่น ความต้องการแรงงานทักษะสูงที่ยังไม่เพียงพอ ยังทำให้การพัฒนาทักษะดูไม่คุ้มค่าในสายตาของแรงงานจำนวนมาก

ในด้านคุณภาพ พบว่าโครงการฝึกอบรมที่ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการ เช่น โครงการฝึกอบรมของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานจัดขึ้น ยังคงเป็นประเด็นที่น่ากังวล โดยโครงการเหล่านี้มักประสบปัญหาบุคลากรไม่เพียงพอ การบริหารแบบรวมศูนย์ มาตรฐานผู้สอนที่ไม่ชัดเจน หลักสูตรล้าสมัย และระบบการติดตามและประเมินผลที่อ่อนแอ ส่งผลให้ประสิทธิภาพของโปรแกรมในการยกระดับแรงงานยังมีจำกัด

ในภาคเอกชน แม้ว่าบริษัทต่าง ๆ จะได้รับการยกเว้นการสมทบกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน หากมีการจัดฝึกอบรมภายในเอง แต่ยังไม่มีการรับประกันคุณภาพของโครงการเหล่านี้ โดยคุณภาพของการฝึกอบรมอาจจะสะท้อนให้เห็นจากค่าใช้จ่ายการฝึกอบรมต่อหัวที่ต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับสถาบันมาตรฐาน เช่น สถาบันไทย-เยอรมัน นอกจากนี้ ข้อกำหนดด้านกฎระเบียบ เช่น หลักสูตรที่ได้รับการรับรอง ต้องมีระยะเวลาอย่างน้อย 6 ชั่วโมง มักไม่สอดคล้องกับความยืดหยุ่นที่ภาคเอกชนต้องการในการฝึกอบรมภายในองค์กร

สุดท้าย การที่ทักษะพื้นฐาน เช่น การอ่านออกเขียนได้ ทักษะคำนวณ ทักษะดิจิทัล และทักษะทางสังคมและอารมณ์ ไม่ได้รับความสนใจมากนัก สามารถเชื่อมโยงไปถึงแนวทางเชิงยุทธศาสตร์ของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งในอดีตที่มุ่งส่งเสริมทักษะด้านเทคนิคที่ขาดแคลนเป็นหลัก จนกระทั่งในช่วงหลัง ทักษะพื้นฐานจึงเริ่มได้รับการยอมรับว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญต่อการเพิ่มผลิตภาพแรงงานและความยั่งยืนของการจ้างงานมากขึ้น

ข้อเสนอแนะ

- **จัดตั้งระบบบัญชีเรียนรู้รายบุคคล (Individual Learning Account: ILA) ในรูปแบบดิจิทัลในประเทศไทย**
 - พัฒนาระบบบัญชีเรียนรู้ดิจิทัลรายบุคคล โดยให้เครดิตสำหรับการฝึกอบรมในหลักสูตรที่ได้รับการรับรอง เพื่อให้การส่งเสริมทักษะมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของแต่ละบุคคลได้ดียิ่งขึ้น โดยใช้แนวทางดังนี้
 - จัดให้มีแรงจูงใจทางการเงินที่เพียงพอเพื่อชดเชยต้นทุนค่าเสียโอกาส
 - จัดการฝึกอบรมให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน
 - จัดการฝึกอบรมหลักสูตรพื้นฐาน (เช่น การออกเขียนได้และทักษะดิจิทัล) ร่วมด้วย
- **เพิ่มแรงจูงใจให้แก่นายจ้าง**
 - จัดตั้งหน่วยงานความร่วมมือภาครัฐและเอกชน เพื่อกำกับดูแลหลักสูตรที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน ให้มีคุณภาพและสอดคล้องกับมาตรฐานวิชาชีพ (ตามความเหมาะสม)
 - ปรับรูปแบบการใช้กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน จากระบบยกเว้น (levy-exemption) เป็นระบบให้ทุนคืน (levy-grant) โดยกำหนดให้ทุกบริษัทต้องร่วมสมทบกองทุน และให้สิทธิ์ขอคืนเงินสำหรับการฝึกอบรมที่ได้รับการอนุมัติ พร้อมกำหนดเงื่อนไขพิเศษเพื่อสนับสนุนวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อม และรายย่อย (MSMEs)
- **สร้างแรงจูงใจให้พนักงานโดยใช้กระบวนการรับรองทักษะฝีมือ**
 - สนับสนุนการพัฒนามาตรฐานอาชีพและคุณวุฒิวิชาชีพ โดยความร่วมมือกับสมาคมวิชาชีพ
 - บูรณาการการทดสอบและรับรองทักษะเข้ากับระบบ ILA



บทที่ 7



เยาวชนที่ไม่ได้อยู่ใน ระบบการศึกษา การจ้างงาน หรือ การฝึกอบรม (NEET)

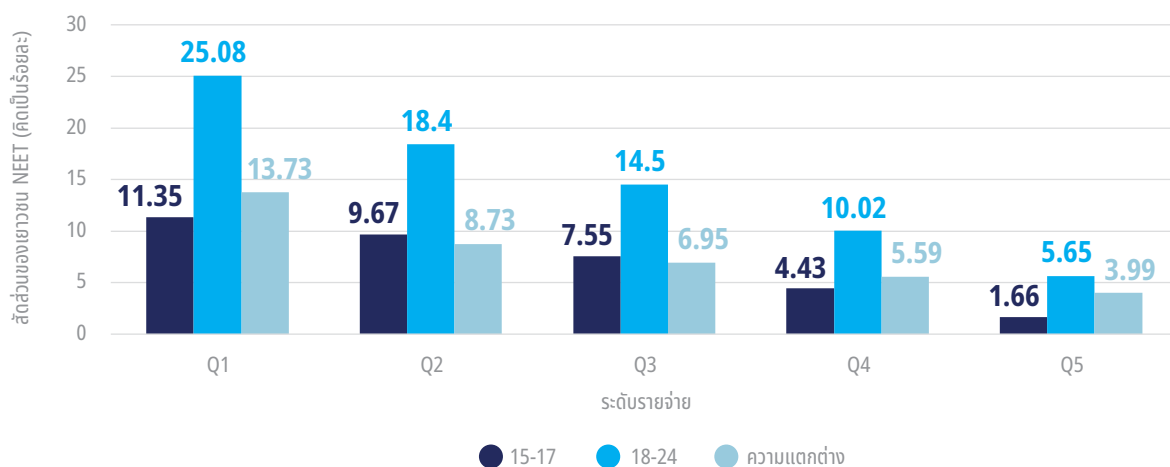
เนื้อหาในบทนี้เกี่ยวข้องกับสถานการณ์เยาวชนในประเทศไทย ไม่ได้อยู่ในระบบการศึกษา การจ้างงาน หรือการฝึกอบรม (NEET) โดยกลุ่มนี้ครอบคลุมเยาวชนที่หลุดออกจากระบบการศึกษา ซึ่งอาจว่างงาน ไม่มีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ หรือมีความเชื่อมโยงกับตลาดแรงงานเพียงเล็กน้อย การแพร่หลายของเยาวชน NEET โดยเฉพาะในช่วงอายุ 15–24 ปี สะท้อนถึง ความไม่มีประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์จากทุนมนุษย์ของประเทศ และอาจนำไปสู่ ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว

ช่องว่าง

อัตราการเป็น NEET สูงในกลุ่มเยาวชน

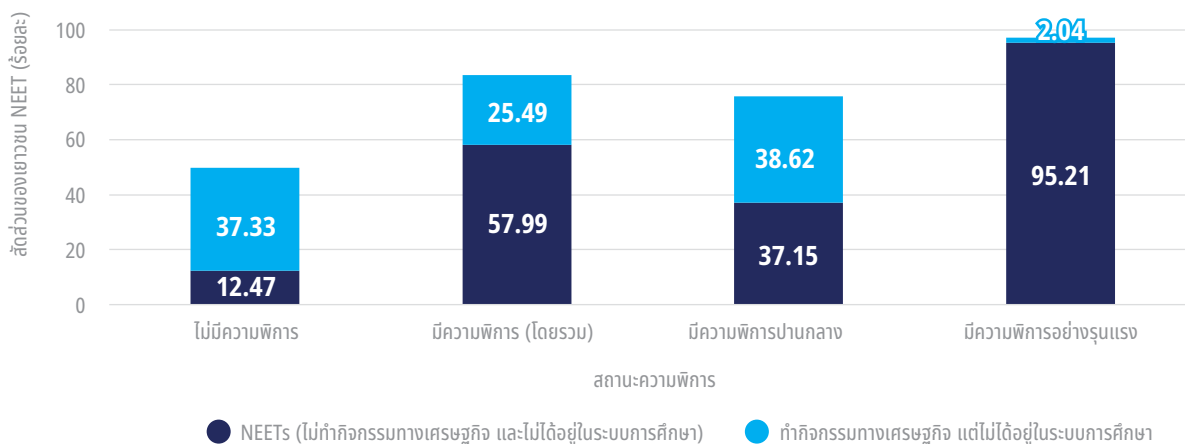
ในปี พ.ศ. 2566 องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) รายงานว่า เยาวชนไทยอายุ 15–24 ปี ร้อยละ 12.5 จัดอยู่ในกลุ่ม NEET โดยเฉพาะอย่างยิ่งเยาวชนกลุ่มเปราะบาง เช่น เยาวชนจากครัวเรือนในกลุ่มรายได้น้อยที่สุด ซึ่งมีความเสี่ยงสูงโดยเฉพาะในช่วงวัยที่ปกติจะเข้าศึกษาระดับอุดมศึกษา (รูปที่ 7.1) กลุ่มอื่น ๆ ที่ได้รับผลกระทบมาก ได้แก่ เยาวชนที่มีความพิการ (รูปที่ 7.2) และเยาวชนที่ไม่ได้ใช้ภาษาไทยเป็นภาษาหลักในครัวเรือน (รูปที่ 7.3) นอกจากนี้ อัตราการเป็น NEET ในกลุ่มเยาวชนหญิงวัย 18–24 ปี สูงกว่าชายในทุกระดับรายได้ โดยมีความแตกต่างชัดเจนที่สุดในกลุ่มครัวเรือนรายได้น้อยที่สุด (รูปที่ 7.4)

รูปที่ 7.1 สัดส่วนเยาวชน NEET คิดเป็นร้อยละของประชากรอายุ 15-24 ปี จำแนกตามระดับรายจ่ายครัวเรือนและกลุ่มอายุ



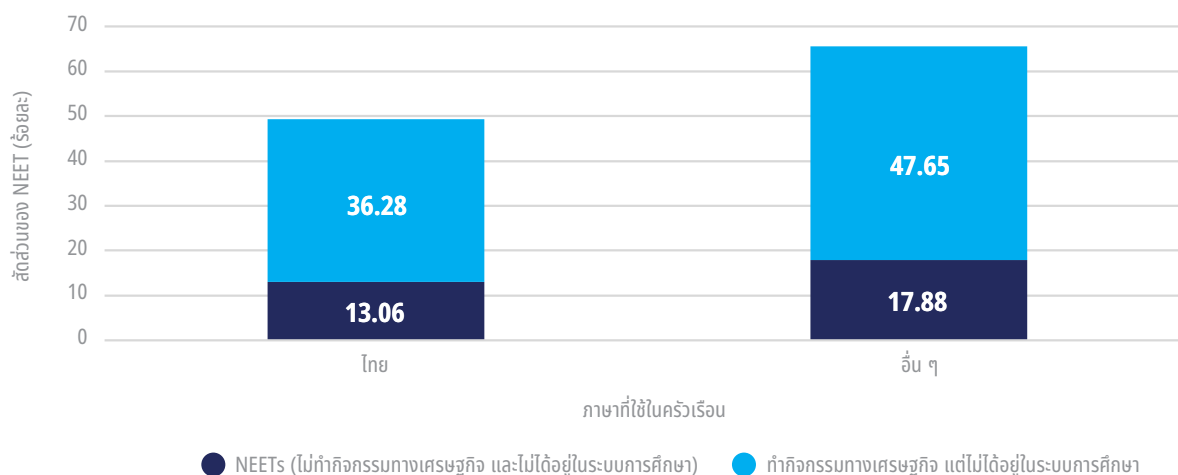
แหล่งที่มา การคำนวณของผู้เขียนโดยใช้การสำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2564

รูปที่ 7.2 สัดส่วนของเยาวชนอายุ 15-24 ปีที่ไม่ได้อยู่ในระบบการศึกษา จำแนกตามสถานะความพิการและสถานะการมีงานทำ



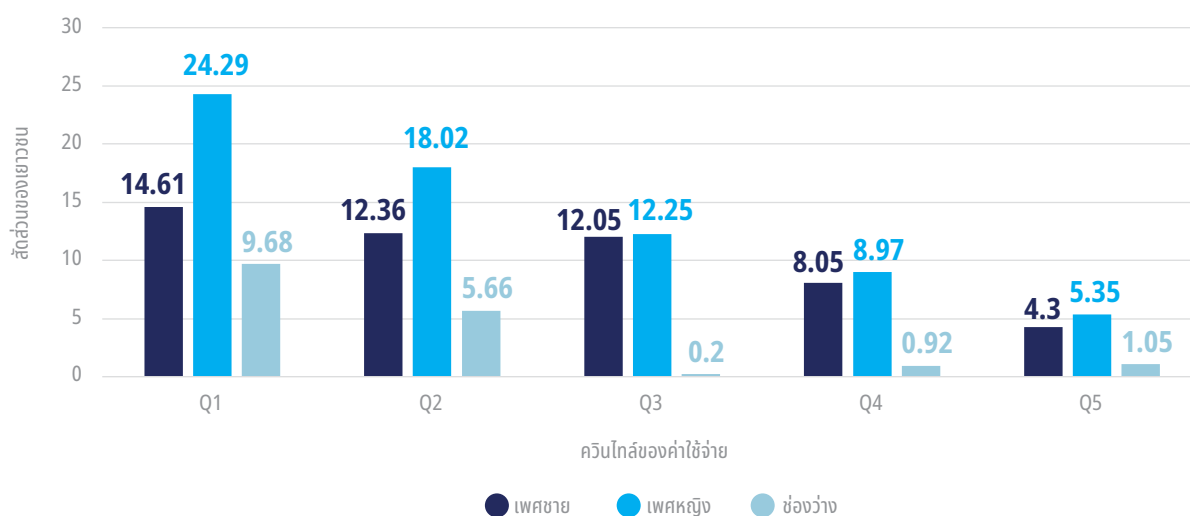
แหล่งที่มา การคำนวณของผู้เขียนโดยใช้การสำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2564

รูปที่ 7.3 สัดส่วนของเยาวชนอายุ 15-24 ปีที่ไม่ได้อยู่ในระบบการศึกษา จำแนกตามภาษาที่ใช้ในครัวเรือนและสถานะการมีงานทำ



แหล่งที่มา การคำนวณของผู้เขียนโดยใช้การสำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2564

รูปที่ 7.4 สัดส่วนเยาวชน NEET คิดเป็นร้อยละของประชากร จำแนกตามเพศและควินไทล์รายจ่าย



แหล่งที่มา การคำนวณของผู้เขียนโดยใช้การสำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2564

อุปสรรค

หนึ่งในอุปสรรคสำคัญที่ผลักดันให้เยาวชนเข้าสู่สถานการณ์ NEET คืออุปสรรคต่อการเข้าถึงการศึกษาหลังภาคบังคับ เช่น การสนับสนุนทางการเงินที่ไม่เพียงพอสำหรับเยาวชนจากครัวเรือนรายได้ต่ำ และการขาดการสนับสนุนที่เหมาะสมสำหรับผู้พิการและชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์ ด้วยระดับการศึกษาที่ต่ำกว่า ทำให้เยาวชนกลุ่มนี้จึงโอกาสการจ้างงานอย่างจำกัดมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับคนวัยเดียวกัน

สำหรับเยาวชนหญิง แม้จะมีอัตราการออกจากระบบการศึกษาต่ำกว่าเยาวชนชาย แต่ผู้ด้อยโอกาสที่ออกจากระบบการศึกษามีแนวโน้มสูงที่จะเข้าสู่สถานะว่างงานหรือไม่ทำงาน โดยอุปสรรคสำคัญที่สุดสำหรับเยาวชนหญิงคือการสมรสเร็วและภาระความรับผิดชอบในการดูแลครอบครัว เมื่อเปรียบเทียบกับเยาวชนชายแล้ว พบว่าเยาวชนหญิงในสัดส่วนที่สูงกว่าสมรสตั้งแต่อายุน้อย ทำให้มีความเสี่ยงเป็น NEET มากขึ้น โดยเยาวชนหญิงส่วนใหญ่ที่สมรสแล้วและอยู่ในสถานการณ์ NEET ให้เหตุผลว่าต้องรับผิดชอบงานบ้านและดูแลสมาชิกในครอบครัว เช่น เด็ก ผู้สูงอายุ และผู้พิการ เป็นสาเหตุหลักของการไม่ทักเี่ยวกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

ส่วนเยาวชนชายมักให้เหตุผลว่าขาดแรงจูงใจหรือไม่เต็มใจที่จะทำงานเป็นสาเหตุหลักของการไม่ทำงาน ปัญหานี้มักเกิดจากความมั่นใจในตัวเองต่ำ ขาดความรู้เกี่ยวกับเส้นทางอาชีพ และมีทัศนคติว่าการศึกษาและการฝึกอบรมไม่คุ้มค่า โดยเฉพาะในพื้นที่ที่โอกาสในการทำงานมีจำกัด

สถานการณ์เหล่านี้ยังถูกซ้ำเติมด้วยตลาดแรงงานที่ไม่เอื้อต่อเยาวชน โดยเฉพาะในจังหวัดรายได้ต่ำที่ถูกครอบงำด้วยธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ซึ่งมีโอกาสจ้างงานจำกัด เยาวชน NEET ส่วนใหญ่ไม่ได้หางานอย่างจริงจัง เนื่องจากประสบการณ์เชิงลบในอดีต โดยเฉพาะกลุ่มที่มีระดับการศึกษาต่ำมากหรือระดับมหาวิทยาลัย ซึ่งสะท้อนปัญหาการไม่สอดคล้องของทักษะกับตลาดงาน

การเข้าถึงการฝึกอบรมก็ยังเป็นอุปสรรคสำคัญ แม้เยาวชน NEET หลายคนแสดงความต้องการที่จะพัฒนาทักษะ โดยเฉพาะเยาวชนหญิง แต่สัดส่วนการเข้าร่วมฝึกอบรมจริง ๆ ยังคงต่ำมาก อุปสรรคเชิงโครงสร้าง เช่น ขาดเวลา (โดยเฉพาะในกลุ่มหญิงที่แต่งงานแล้ว) หลักสูตรที่มีให้เลือกจำกัด และโปรแกรมฝึกอบรมที่เน้นเนื้อหาแคบ ๆ ต่างล้วนเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดช่องว่างนี้ ความแตกต่างระหว่างเพศชัดเจน โดยที่หญิงมักระบุว่าขาดเวลาเป็นอุปสรรคหลัก ขณะที่ชายมักระบุว่าอยากฝึกฝนหรือไม่พบหลักสูตรฝึกอบรมที่เหมาะสม

ท้ายที่สุด โครงการฝึกอบรมมักมองข้ามความสำคัญของทักษะที่ไม่ใช่ความรู้ หรือกล่าวคือทักษะทางสังคมและอารมณ์ เช่น ความอดทน ความเชื่อมั่นในตนเอง และแรงจูงใจ ซึ่งแม้ว่าทักษะเหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งจำเป็นที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในตลาดแรงงาน แต่เยาวชนกลุ่ม NEET จำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ออกจากโรงเรียนก่อนกำหนด กลับไม่มี ทำให้เยาวชนกลุ่มนี้ตกอยู่ในวงจรของการไม่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมการเรียนรู้และการทำงาน ดังนั้น การแก้ไขอุปสรรคทั้งในเชิงโครงสร้างและจิตใจจึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อช่วยสนับสนุนเยาวชนให้ก้าวเข้าสู่การทำงานที่มีประสิทธิภาพ และช่วยทำลายวงจรของการไม่เคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจ

ข้อเสนอแนะ

● ส่งเสริมการศึกษาต่อเนื่อง

- ให้การสนับสนุนทางการเงินอย่างครอบคลุมและเพียงพอสำหรับนักเรียนที่มีรายได้น้อย
- การจัดการศึกษาแบบทวิ-พหุภาษาศึกษา (MTB MLE) สำหรับผู้ที่ไม่ได้ใช้ภาษาไทยเป็นภาษาหลัก
- ช่วยให้เด็กพิการเข้าถึงการศึกษาได้ (เช่น เพิ่มเงินอุดหนุน โครงสร้างพื้นฐาน และการจัดการฝึกอบรมให้แก่ครู)
- เสนอทางเลือกการเรียนรู้แบบผสมผสาน/ออนไลน์สำหรับเยาวชนด้อยโอกาส โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เยาวชนที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลหรือสำหรับเยาวชนที่มีภาระต้องดูแลผู้อื่น
- ใช้ระบบแจ้งเตือนล่วงหน้า (เช่น iSEE, OBEC Care) เพื่อค้นหาและช่วยเหลือนักเรียนกลุ่มเสี่ยง
- สร้างแรงจูงใจและทัศนคติที่ดีต่อการเรียนรู้ รวมทั้งให้บริการแนะแนวอาชีพที่มีประสิทธิภาพในโรงเรียน
- ดำเนินโครงการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับคุณค่าของการศึกษาโดยใช้บุคคลต้นแบบที่เยาวชนรู้สึกเชื่อมโยงกับตนเองได้

● แก้ไขปัญหาการสมรสเร็วและการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น

- ป้องกันการสมรสเร็วและการตั้งครรภ์ด้วยวิธีการดังต่อไปนี้
 - บังคับใช้กฎหมายอายุขั้นต่ำในการแต่งงานอย่างเคร่งครัด และปิดช่องโหว่ทางกฎหมาย
 - ขยายการให้ความรู้เรื่องเพศศึกษาอย่างรอบด้าน และการเข้าถึงการคุมกำเนิดในหมู่เยาวชน
- ลดภาระการดูแลครอบครัวด้วยวิธีการดังต่อไปนี้
 - ขยายการเข้าถึงบริการดูแลเด็กและการศึกษาปฐมวัยที่มีราคาย่อมเยา ให้ครอบคลุมเด็กอายุต่ำกว่า 2.5 ปี
 - ปรับเวลาเปิด-ปิดศูนย์ดูแลเด็กให้สอดคล้องกับเวลาทำงานของผู้ปกครอง
 - ขยายสิทธิ์การลาคลอดโดยได้รับค่าจ้าง และขยายการสนับสนุนสำหรับบิดาและแรงงานนอกระบบ

● ดำเนินการให้เยาวชนมีคุณสมบัติที่ดีขึ้นเพื่อให้ได้รับการจ้างงาน

- ยกกระดับบริการแนะแนวอาชีพในทุกภาคส่วน
- ส่งเสริมและพัฒนาระบบจับคู่งาน เช่น ไทยมีงานทำ และ EWE
- ขยายโอกาสการเข้าถึงโครงการพัฒนาทักษะที่ครอบคลุมและตอบสนองความต้องการโดยให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม
- เสนอแรงจูงใจที่เป็นตัวเงินสำหรับเยาวชนที่ว่างงานเพื่อให้เยาวชนให้เข้าร่วมการฝึกอบรม

● ให้การสนับสนุนรายบุคคลแก่เยาวชนกลุ่ม NEET ผ่านบริการแบบบูรณาการ

- ปรับรูปแบบความช่วยเหลือให้เหมาะสมกับความต้องการของเยาวชน NEET แต่ละคนโดยใช้แฟ้มเอกสารบริการที่เหมาะสมกับเยาวชนแต่ละคน
- กำหนดให้มีผู้จัดการประจำกรณี (case manager) หรือพี่เลี้ยงเพื่อรับผิดชอบแนะนำเยาวชนในการให้บริการและเสริมสร้างแรงจูงใจให้แก่เยาวชน
- มุ่งเน้นการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายเชิงรุกอย่างจริงจัง
- ดำเนินการตามแนวทางแบบบูรณาการเพื่อกำกับดูแลและประสานงาน



บทที่ 8



บทที่ 8

บทสรุป

การศึกษานี้ได้วิเคราะห์ความท้าทายเชิงระบบในกระบวนการพัฒนาทุนมนุษย์ของประเทศไทยอย่างครอบคลุม ตั้งแต่ช่วงปฐมวัย ไปจนถึงการเข้าสู่ตลาดแรงงานของเยาวชน ผลการศึกษาชี้ให้เห็นถึงรูปแบบของ “ช่องว่าง” การพัฒนา และตลอดจนอุปสรรคที่ทำให้เกิดช่องว่างนั้น ๆ ซึ่งล้วนทำให้การสะสมและใช้ประโยชน์จากทุนมนุษย์ไม่มีประสิทธิภาพ

อุปสรรคที่นำไปสู่ช่องว่างการพัฒนาหลายด้าน (cross-cutting bottlenecks)

แม้เนื้อหาแต่ละบทมุ่งเน้นศึกษาช่องว่างที่ต่างกันในการพัฒนาทุนมนุษย์ แต่พบว่าอุปสรรคบางประการเป็นสาเหตุของช่องว่างหลากหลายด้าน นับเป็นอุปสรรคที่ต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วน โดยมีอยู่ 5 ประการ ดังนี้

ความช่วยเหลือทางสังคมเพื่อประชากรกลุ่มยากจนที่มีอยู่จำกัด ความยากจนยังคงเป็นอุปสรรคอุปสรรคสำคัญต่อการเข้าถึงบริการที่จำเป็นในทุกช่วงวัย ตั้งแต่การพัฒนาเด็กปฐมวัย ไปจนถึงการศึกษาหลังภาคบังคับ และการฝึกอบรม แม้จะมีการดำเนินนโยบายบางอย่าง เช่น เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็ก และโครงการการศึกษาฟรี 15 ปี แต่ความช่วยเหลือผ่านโครงการดังกล่าวก็ยังไม่ครอบคลุมทั่วถึง ไม่เพียงพอ หรือมีข้อบกพร่องด้านการออกแบบ โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาถึงต้นทุนแฝง (เช่น ค่าเดินทาง เครื่องแบบ และสื่อการเรียนรู้) และ ต้นทุนค่าเสียโอกาส (เช่น รายได้ที่ต้องสูญเสียไป) ยังคงเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในครัวเรือนที่มีรายได้น้อย ซึ่งหากไม่มีระบบความคุ้มครองทางสังคมที่เข้มแข็งและครอบคลุมมากขึ้น กลุ่มประชากรที่ด้อยโอกาสมากที่สุดก็จะยังไม่ได้รับประโยชน์จากการลงทุนในทุนมนุษย์ของภาครัฐอย่างเต็มที่ และไม่สามารถยกระดับฐานะทางสังคมได้

การสนับสนุนกลุ่มเปราะบางอื่น ๆ ที่ไม่เพียงพอ ประชากรบางกลุ่มยังมีอุปสรรคในการเข้าถึงการศึกษาและการฝึกอบรมเพิ่มเติม ซึ่งมักถูกมองข้าม ตัวอย่างเช่น คนพิการมีอุปสรรคทางกายภาพ การเรียนการสอน และทัศนคติทางสังคม หรือผู้ที่ไม่ได้ใช้ภาษาไทยเป็นภาษาหลัก ซึ่งประสบอุปสรรคทางภาษา นอกจากนี้ ผู้หญิงและผู้ที่มีภาระดูแลครอบครัวจำนวนมากยังต้องละทิ้งโอกาสทางการศึกษา และการทำงานเนื่องจากขาดบริการสนับสนุน เช่น การดูแลเด็กหรือระบบการเรียนที่ยืดหยุ่น กลุ่มเหล่านี้มีแนวโน้มตกอยู่ในสถานะ NEET (ไม่อยู่ในระบบการศึกษา การฝึกอบรม หรือการทำงาน) ในสัดส่วนที่สูงกว่ากลุ่มอื่น ๆ และนโยบายปัจจุบันยังไม่ตอบสนองความต้องการเฉพาะของประชากรกลุ่มนี้ได้อย่างเพียงพอ

การจัดสรรทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการศึกษา ระบบการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาของประเทศไทยยังเอื้อประโยชน์ต่อสถาบันขนาดใหญ่ในเขตเมืองและสถาบันที่มีชื่อเสียงมากเป็นพิเศษ ทำให้สถาบันที่ให้บริการกลุ่มเปราะบางจำนวนมาก เช่น โรงเรียนขนาดเล็กในชนบท วิทยาลัยอาชีวศึกษา และมหาวิทยาลัยเปิดได้รับเงินทุนไม่เพียงพอ ต้องจัดบริการภายใต้เงื่อนไขข้อจำกัดทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐาน วัสดุการเรียน และบุคลากร ส่งผลให้ระบบขาดประสิทธิภาพและการสูญเสียโอกาสในการลดช่องว่างด้านความเสมอภาค ดังนั้น การปรับปรุงการจัดสรรทรัพยากรให้เป็นไปตามความจำเป็นเร่งด่วนและเน้นความเป็นธรรมจึงเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อให้เงินทุนส่งไปถึงหน่วยบริการที่ต้องการการสนับสนุนมากที่สุด

ความไม่สอดคล้องของหลักสูตรการเรียนและโครงการพัฒนากิจกรรมกับความต้องการของผู้เรียนและตลาดแรงงาน การศึกษาและการฝึกอบรมในทุกระดับยังมีความไม่สอดคล้องระหว่างสิ่งที่สอนและสิ่งที่ผู้เรียนจำเป็นต้องใช้ในการดำรงชีวิตและการทำงาน หลักสูตรจำนวนมาก ขาดการเน้นทักษะการคิดวิเคราะห์ การแก้ปัญหา และทักษะทางสังคมและอารมณ์ โดยในระดับการศึกษาหลังภาคบังคับ และอาชีวศึกษา พบว่าหลายหลักสูตรยังคงล้าสมัย หรือไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน นำไปสู่สัดส่วนของผู้เรียนที่ประสบปัญหาความไม่สอดคล้องระหว่างการศึกษาและอาชีพในระดับสูง นอกจากนี้ โครงการฝึกทักษะจำนวนมากขาดการมีส่วนร่วมจากนายจ้าง และไม่สามารถผลิตทักษะถ่ายโอนได้ (เช่น การรู้หนังสือดิจิทัล การสื่อสาร) ความไม่สอดคล้องนี้ไม่เพียงแต่จำกัดโอกาสของแต่ละบุคคล แต่ยังลดประสิทธิภาพเชิงระบบของประเทศในการเพิ่มผลิตภาพโดยรวม

อุปสรรคเชิงจิตสังคม แรงจูงใจในการเรียนรู้ ทักษะคิดเชิงบวก และสุขภาวะทางจิตใจเป็นองค์ประกอบสำคัญต่อความสำเร็จทางการศึกษา แต่กลับถูกละเลยในเชิงนโยบายและการปฏิบัติ โดยเฉพาะในกลุ่มผู้เรียนที่มาจากครัวเรือนด้อยโอกาส ซึ่งมีขาดความมั่นใจในตนเอง ขาดความคาดหวังในอนาคต และไม่ได้รับการสนับสนุนจากครอบครัวหรือครูผู้สอน นอกจากนี้ สภาพแวดล้อมในโรงเรียนที่ไม่ปลอดภัยหรือไม่มีความเอื้อต่อการเรียนรู้ เช่น มีการกลั่นแกล้ง หรือความใช้รุนแรงทางกายและจิตใจ ยิ่งลดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของสังคมโรงเรียน และส่งผลต่อความสามารถในการเรียนรู้ ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมอุปสรรคเชิงจิตสังคมเหล่านี้มีแนวโน้มจะต่อเนื่องไปจนถึงวัยผู้ใหญ่ ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการเข้าสู่การจ้างงานและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ในปัจจุบัน การดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาดังนี้ยังคงกระจุกกระจายและไม่เพียงพอ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการออกแบบแนวทางแบบองค์รวมที่ให้ความสำคัญกับผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง

ข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์

การศึกษาดังนี้เสนอแนวทางการดำเนินการเชิงยุทธศาสตร์ดังต่อไปนี้ เพื่อรับมือกับความท้าทายและพัฒนาทุนมนุษย์ของประเทศไทยให้เต็มศักยภาพ

ขยายระบบคุ้มครองทางสังคมที่ครอบคลุมและเป็นธรรม ยกระดับความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อลดอุปสรรคทางเศรษฐกิจในการเข้าถึงการศึกษาและการฝึกอบรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับครอบครัวที่มีรายได้น้อย โดยให้ความสำคัญกับทั้งค่าใช้จ่ายโดยตรงและต้นทุนค่าเสียโอกาส

ออกแบบบริการที่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนทุกคน พัฒนาระบบการศึกษาและการฝึกอบรมให้รองรับคนพิการ ผู้ที่ไม่ได้ใช้ภาษาไทยเป็นภาษาหลัก และผู้ที่มีภาวะดูแลบุคคลอื่น โดยการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน การเรียนการสอนแบบยืดหยุ่นได้ และการให้บริการสนับสนุนเฉพาะกลุ่ม

ปฏิรูปการจัดสรรทรัพยากรเพื่อส่งเสริมความเป็นธรรมและประสิทธิภาพ ปรับระบบจัดสรรงบประมาณให้มีความยืดหยุ่นและตั้งอยู่บนหลักความจำเป็น โดยให้ความสำคัญกับสถาบันที่ให้บริการแก่ผู้เรียนที่เสียเปรียบ เพื่อให้ทรัพยากรถูกส่งไปยังพื้นที่ที่ต้องการมากที่สุด

ปรับหลักสูตรการศึกษาและการฝึกอบรมให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน ส่งเสริมการศึกษาแบบเน้นสมรรถนะ (Competency-based education) และการฝึกทักษะที่ขับเคลื่อนโดยความต้องการของตลาด ผ่านความร่วมมือกับภาคเอกชน และการบูรณาการทักษะพื้นฐานและทักษะถ่ายโอน

แก้ไขอุปสรรคทางจิตสังคมใช้แนวทางแบบองค์รวมที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง สร้างสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ที่ปลอดภัย เอื้ออำนวย และสร้างแรงจูงใจ บูรณาการการเรียนรู้ทางสังคมและอารมณ์ ขยายบริการสุขภาพจิต และเสริมสร้างระบบแนะแนวอาชีพที่มีคุณภาพ

