

อุดมศึกษาไทยภายใต้กรอบความตกลง ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

สันติ ชัยศรีสวัสดิ์สุข* สุพิชชา สุขพวง**

บทคัดย่อ

เพื่อให้การเปิดเสรีทางการศึกษาภายใต้กรอบความตกลงประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเกิดประโยชน์
ทั้งในแง่ของการพัฒนาระบบการศึกษาระดับอุดมศึกษาของไทยให้ก้าวหน้ามากขึ้น และในแง่ของการ
ช่วยลดหรือจัดปัญหาที่มีในระบบการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของประเทศ การศึกษานี้ได้ชี้ให้เห็นถึง
เงื่อนไขที่สำคัญคือ การลด หรือเปลี่ยนแปลงมาตรการอุดหนุนในภาคบริการการศึกษาที่มีผลเป็นการ
แทรกแซงการทำงานของกลไกตลาด ปรับเปลี่ยนบทบาทไปเป็นการทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแล และ
อำนวยความสะดวกให้เกิดการแข่งขันในตลาดบริการการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเพื่อเป็นการรองรับ
การเปิดเสรีที่จะทำให้มี “ผู้เล่น” ในตลาดเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งการปรับปรุงกระบวนการควบคุมคุณภาพ
การศึกษาที่สอดคล้องกับการพัฒนาคุณภาพการศึกษามากขึ้น นอกจากนี้ ควรให้ความสำคัญกับการ
เปิดเผยข้อมูล และการประชาสัมพันธ์เพื่อให้กระบวนการตัดสินใจโดยผู้ให้บริการและผู้รับบริการการ
ศึกษาสามารถตัดสินใจในการเข้าสู่กระบวนการพัฒนาทักษะโดยการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้อย่าง
เหมาะสม โดยภาครัฐควรจะสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้เกิดกิจกรรมทางการวิจัยและพัฒนา
โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน และการพัฒนาความเชื่อมโยงกับประเทศอื่น
นอกอาเซียนโดยผ่านการแลกเปลี่ยน และถ่ายทอดองค์ความรู้ระหว่างกัน

คำสำคัญ: ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน, การเปิดเสรีบริการการศึกษา, ผลผลิตภาพ, แรงงาน

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำคณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ
กทม10240 - Email: santi_nida@yahoo.com

** นักวิจัยผู้ช่วย คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กทม10240
- Email: Sp.supitcha@gmail.com

Thailand's Higher Education under ASEAN Economic Community

Santi Chaisrisawadsuk* Supitcha Sukpung**

Abstract

There are encouraging evidences suggested that education liberalization is an important element supporting the development progress of higher education system in developing economies and help mitigate some of the existing obstacles. To better position the country for the benefits of education liberalization under ASEAN Economic Community (AEC) by advancing higher education system, the study identifies some of the necessary conditions as follows; 1) Limit or adjust domestic education subsidy measures such that it guarantees competition in the market. Shift the government toward more regulatory duties and more facilitating roles to create level playing field in the higher education service industry both on the demand and supply side. 2) Adequate and accurate information related to higher education are important as the service sector become more and more liberalize. Providing an appropriate set of information helps enhance competition in the market and thus, greater benefits of skill development via educational process can be realized. 3) Supporting and facilitating research and development activities especially international collaboration programs which are an important capability building process to further improvement of higher education quality not only for the country but also for ASEAN as a region.

Keywords: ASEAN Economic Community, Service Liberalization in Education, Labor Productivity

* Assistant Professor of Economics - Graduate School of Development Economics, National Institute of Development Administration, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkok 10240, Thailand. Email: santi_nida@yahoo.com

** Researcher Assistant - Graduate School of Development Economics, National Institute of Development Administration, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkok 10240, Thailand. Email: Sp.supitcha@gmail.com

1. บทนำ

การศึกษาในระดับอุดมศึกษาของไทยมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องมาเป็นลำดับ แม้ว่าจะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์กันในหลายแง่มุมว่า มีการพัฒนาที่เชื่องช้า ไม่ทันกับสภาวะการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วทั้งในทางสังคมและเศรษฐกิจภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ จนอาจจะเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศต่อไปในอนาคต ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาระดับอุดมศึกษาสะท้อนออกมาให้เห็นจากการที่ประเทศไทยสูญเสียขีดความสามารถในการแข่งขันในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา จากอันดับที่ 28 เป็นอันดับที่ 38 (พิจารณาจากการจัดอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดย World Economic Forum) และผลิตภาพแรงงานที่มีการขยายตัวในอัตราที่ต่ำกว่าประเทศอื่นโดยเปรียบเทียบ ประกอบกับการที่มีงานศึกษาวิจัยหลายชิ้น ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาของภาคอุดมศึกษาของไทยในการผลิตบุคลากรเพื่อตอบสนองต่อความต้องการแรงงานในระบบเศรษฐกิจไทยที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตามการเติบโตทางเศรษฐกิจ และปัญหาในเชิงคุณภาพของแรงงาน

การศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับอุดมศึกษาถือได้ว่าเป็นรากฐานสำคัญในการสร้างเสริมให้เกิดการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ผ่านการพัฒนาผลิตภาพของปัจจัยการผลิตแรงงานให้สูงขึ้น บทบาทของภาคการศึกษาต่อการพัฒนาของประเทศทวีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นตามการขยายตัวของความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจซึ่งในปัจจุบันได้ขยายขอบข่ายของความตกลงให้ครอบคลุมไม่เพียงแต่การเปิดให้สินค้าสามารถเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนกันได้ได้อย่างเสรีเท่านั้น แต่ยังมีความพยายามที่จะขยายความตกลงให้ครอบคลุมไปถึงการค้าบริการ การลงทุน รวมไปถึงการเคลื่อนย้ายของปัจจัยการผลิตให้เป็นไปอย่างเสรีอีกด้วย

ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในลักษณะดังกล่าวที่สำคัญสำหรับประเทศไทย ได้แก่ การเข้าร่วมการจัดตั้งเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ดังนั้น จึงเป็นที่น่าสนใจที่จะได้มีการทำความเข้าใจให้ชัดเจนถึงแนวโน้มของการทำความตกลงความร่วมมือทางเศรษฐกิจในสาขาบริการการศึกษาว่าจะมีประเด็นการเปิดเสรีอย่างไรและประเด็นเหล่านั้นมีข้อควรพิจารณาอย่างไรบ้าง

ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนในประเด็นการเปิดเสรีทางด้านการศึกษาอาจเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้การกำหนดแนวทางการเตรียมความพร้อมเพื่อการรองรับการเปิดเสรีผิดพลาด ไม่สมบูรณ์ จนก่อให้เกิดเป็นปัญหาอื่นๆ เพิ่มเติมได้ในอนาคต นอกจากนี้ ประเทศไทยยังอาจพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการใช้ประโยชน์จากการเปิดเสรีภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนนี้เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในระบบอุดมศึกษาของประเทศด้วย

ดังนั้นการศึกษานี้มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อ ทำให้เกิดความเข้าใจที่ดีขึ้นเกี่ยวกับความตกลงภายใต้การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ซึ่งจะเป็นการวิเคราะห์ถึงข้อประเด็นการเปิดเสรีต่างๆ ในความตกลงที่จะมีนัยสำคัญต่อการพัฒนาการศึกษาในภาคอุดมศึกษาของไทย ทั้งโดยทางตรง (หมายถึงการเปิดเสรีในสาขาบริการการศึกษา) และทางอ้อม (ความตกลงทางด้านอื่นที่ไม่ใช่การเปิดเสรีในสาขาบริการการศึกษาโดยตรง)

นอกจากนี้ ยังเพื่อเป็นการวิเคราะห์ถึงโอกาสที่ประเทศไทยจะสามารถใช้ประโยชน์จากความตกลง AEC เพื่อการพัฒนาทางด้านการศึกษาและการพัฒนาประเทศได้อย่างไร (อาศัยความตกลง AEC เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดการพัฒนาในภาคอุดมศึกษา และการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ) โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงข่ายการแลกเปลี่ยนทางด้านการศึกษา (บุคลากร นักศึกษา ฯลฯ) การสร้างความร่วมมือกันระหว่างสถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของภูมิภาคเพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาและเพิ่มโอกาสการได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง และรูปแบบการให้การสนับสนุนที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาของภูมิภาค

ทั้งนี้ ขอบเขตการศึกษาจะยึดถือประเด็นที่มีการระบุในกรอบพิมพ์เขียวประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint) เป็นหลักในการวิเคราะห์ โดยจะให้ครอบคลุมทั้ง ในแง่ของการเปิดเสรีในสาขาบริการการศึกษา (Mode 1 – 4) และการเปิดเสรีโดยรวมทั้งในภาคการค้าสินค้า บริการ และการลงทุนต่อการพัฒนาของอุดมศึกษา และการพัฒนาประเทศของไทย

2. ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับการเปิดเสรีบริการการศึกษาของไทย

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเป็นกรอบความตกลงในระดับภูมิภาคจะครอบคลุมการทำความตกลงเพื่อเปิดเสรีการค้าในภาคบริการที่มีความก้าวหน้า และลึกกว่ากรอบความตกลงอื่นๆ ที่ไทยเข้าร่วมเป็นคู่ภาคี บริการการศึกษาเป็นสาขาหนึ่งของภาคบริการที่มีการเจรจาเพื่อเปิดเสรีจึงเป็นโอกาสอันดีที่ประเทศไทยจะได้อาศัยกระบวนการในการเปิดเสรีสาขาบริการการศึกษาเป็นเครื่องมือในการปรับปรุงเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในระบบการศึกษาระดับอุดมศึกษา และช่วยสนับสนุนการพัฒนาระบบอุดมศึกษาไทยให้พัฒนาก้าวหน้าทัดเทียมระดับสากลได้

นัยสำคัญของกรอบความตกลงประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนตามพิมพ์เขียวต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมประกอบไปด้วยสองส่วนหลักได้แก่

ประการแรก การให้มีการเคลื่อนย้ายของสินค้าระหว่างกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนเพิ่มมากขึ้น ปริมาณการค้าระหว่างอุตสาหกรรมและภายในอุตสาหกรรม (Intra-Industry Trade) ปรับเพิ่มขึ้นตามโครงข่ายการผลิตที่เชื่อมโยงระหว่างกลุ่มประเทศอาเซียนมากขึ้นตามเป้าหมายของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในการเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว (Single Market and Production Base)

ประการที่สอง สนับสนุนให้มีการเปิดเสรีการค้าในภาคบริการ และการลงทุนมากขึ้น โดยอนุญาตให้ปัจจัยการผลิต ได้แก่ ทุน และแรงงาน (โดยเฉพาะแรงงานทักษะ (Skilled Labor) สำหรับการเคลื่อนย้ายของแรงงานวิชาชีพภายใต้ข้อตกลงเปิดเสรีในสาขาบริการ) ได้สะดวกมากขึ้น และครอบคลุมข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายเงินทุนที่เสรีมากขึ้น (Freer Movement of Capital) ด้วย

สำหรับสาขาบริการการศึกษา จะมีการเปิดเสรีมากขึ้นตามลำดับโดยเฉพาะอย่างยิ่งใน Mode 3 ของการค้าบริการ (Commercial Present) หมายถึงการอนุญาตให้ผู้ประกอบการต่างชาติเข้ามาตั้งสถานศึกษาเพื่อให้บริการการศึกษาในประเทศไทยและ Mode 4 ของการค้าบริการ (Movement of Natural Person)

ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายของบุคลากรในสาขาวิชาชีพ หรือที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการการศึกษา

โดยปกติ ประโยชน์ในทางเศรษฐศาสตร์ที่เป็นที่คาดหวังจากการเปิดเสรีสาขาบริการการศึกษาที่สำคัญ ได้แก่

- 1) การเปิดโอกาสให้ประชาชนในประเทศได้มีโอกาสเข้าถึงบริการการศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่มีคุณภาพสูงได้มาตรฐานสากล (Access to High Quality of Education) ในราคาที่เหมาะสม
- 2) การเพิ่มการแข่งขันในตลาดการให้บริการการศึกษาซึ่งจะเป็นกลจักรสำคัญที่จะขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนาคุณภาพของการให้บริการการศึกษา และยกระดับมาตรฐานการให้บริการการศึกษาของประเทศให้สูงขึ้น
- 3) การเพิ่มโอกาสด้านการศึกษาในระดับอุดมศึกษาให้ประชาชนภายในประเทศทำให้ประชาชนโดยส่วนใหญ่ของประเทศได้รับบริการการศึกษาที่ดี ย่อมทำให้เกิดการพัฒนาผลิตภาพการผลิต เกิดการพัฒนานวัตกรรม ซึ่งจะเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะขับเคลื่อนประเทศไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน และแน่นอนว่าจะเป็นกุญแจสำคัญในการยกระดับประเทศเพื่อให้สามารถหลุดพ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลาง และลดความเหลื่อมล้ำทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และ
- 4) เมื่อมีคุณภาพของการให้บริการการศึกษาที่ดีได้มาตรฐานสากลแล้ว ภาคการให้บริการการศึกษาสามารถเป็นภาคเศรษฐกิจที่สำคัญในการสร้างรายได้เข้าสู่ประเทศโดยการให้บริการการศึกษากับนักศึกษาต่างชาติ ซึ่งจะเป็นโอกาสดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในภาคบริการของประเทศ และการกระจายความเสี่ยงในภาคเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Diversification) ไปสู่การค้าบริการอีกด้วย จากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีสาขาบริการการศึกษาของไทย พบว่า ประเทศไทยแม้ว่าจะมีความพยายามในการเปิดเสรีในสาขาบริการการศึกษาแต่ก็ยังมีความจำกัดหลายประการที่เป็นอุปสรรคประกอบกับการที่ประเทศไทยยังมีขนาดของความต้องการบริการการศึกษามหาวิทยาลัยไม่ใหญ่เพียงพอ (Insufficient Market Size) ทำให้มีสถาบันอุดมศึกษาจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มีชื่อเสียง มีความสนใจที่จะเข้ามาให้บริการการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในประเทศไทยน้อย

อย่างไรก็ดี ข้อจำกัดต่างๆ ปรากฏในข้อผูกพันทั่วไปสำหรับการเปิดเสรีสาขาบริการการศึกษาของไทย (GATS) แบ่งเป็น

ข้อจำกัดด้านการเข้าสู่ตลาดได้แก่

- เป็นข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีภาคบริการใน Mode 3 ของการให้บริการการศึกษานุญาตให้มีการตั้งสถาบันอุดมศึกษาได้เฉพาะการจัดตั้งในรูปแบบของบริษัทจำกัดที่จดทะเบียนในประเทศไทย และผู้ถือหุ้นต่างต้องมีส่วนถือหุ้นไม่เกินร้อยละ 49 ของทุนจดทะเบียน และมีจำนวนไม่เกินครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ถือหุ้นทั้งหมด
- เป็นข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีภาคบริการใน Mode 3 และ Mode 4 ของการให้บริการการศึกษา ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการครอบครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินระบุว่า บุคคลต่างชาติหรือบริษัทในประเทศที่เป็นต่างชาติ จะไม่สามารถซื้อหรือเป็นเจ้าของที่ดินในประเทศไทยได้ แต่อาจเช่าที่ดินหรือเป็นเจ้าของอาคารได้ และคนต่างชาติสามารถเป็นเจ้าของบางส่วนของคอนโดมิเนียมได้

• เป็นข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีภาคบริการใน Mode 4 ของการให้บริการการศึกษา มีการอนุญาตให้ผู้เยี่ยมเยียนทางธุรกิจ ผู้โอนย้ายระหว่างบริษัทในเครือ และผู้ให้บริการตามสัญญา เข้ามาอยู่ในประเทศไทยชั่วคราวได้ซึ่งในกรณีของสาขาบริการการศึกษาจะเกี่ยวข้องกับการเดินทางของผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ ในการให้บริการการศึกษา รวมทั้งการเดินทางเข้าร่วมประชุม สัมมนาวิชาการ เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ และการนำเสนอผลงานวิชาการดังนั้น ข้อจำกัดในการเดินทางย่อมเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการในการพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ และการพัฒนาเป็นศูนย์กลางในการให้บริการการศึกษาระดับอุดมศึกษาในภูมิภาคของไทย

ข้อจำกัดด้านการปฏิบัติเยี่ยงคนในชาติ

• เป็นข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีภาคบริการใน Mode 3 ของการให้บริการการศึกษา การจำกัดสัดส่วนการถือหุ้นของต่างชาติเป็นการปฏิบัติต่อบริการและผู้ให้บริการประเทศอื่นไม่เท่าเทียมกับบริการและผู้ให้บริการชาวไทย นอกจากนี้ ยังมีกรณีปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมในแง่ที่ว่าบริษัทรวมทุนต่างชาติในการดำเนินกิจการด้านบริการการศึกษายังไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากภาครัฐ ในขณะที่สถาบันอุดมศึกษาในประเทศยังคงได้รับเงินอุดหนุนโดยตรงจากภาครัฐ

• เป็นข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีภาคบริการใน Mode 3 และ Mode 4 ของการให้บริการการศึกษา ประเด็นการไม่อนุญาตให้บุคคลต่างชาติหรือบริษัทในประเทศที่เป็นต่างชาติครอบครองที่ดิน และการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยรูปแบบการเช่าเท่านั้น ไม่มีสิทธิในการเป็นเจ้าของ เป็นการเลือกปฏิบัติและอาจเป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาต่างชาติในประเทศไทย แม้ว่ากฎหมายจะอนุญาตให้ต่างชาติสามารถถือครองคอนโดมิเนียมบางส่วนได้

• เป็นข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีภาคบริการใน Mode 4 ของการให้บริการการศึกษาสำหรับอุดมศึกษา ประเด็นการปฏิบัติต่อผู้เยี่ยมเยียนทางธุรกิจ ผู้โอนย้ายระหว่างบริษัทในเครือ และผู้ให้บริการตามสัญญาที่เป็นชาวต่างชาติให้เท่าเทียมกับผู้ให้บริการชาวไทยประเด็นนี้ไม่น่าจะเป็นปัญหาสำคัญเนื่องจากในประเทศไทยการปฏิบัติต่อผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศที่เดินทางเข้ามาให้บริการการศึกษาโดยส่วนใหญ่จะมีการปฏิบัติที่เท่าเทียม ยังไม่ปรากฏว่ามีการเอารัดเอาเปรียบผู้ให้บริการจากต่างประเทศ เช่น การกำหนดค่าตอบแทนในการให้บริการการศึกษาโดยผู้ให้บริการการศึกษาต่างชาติในอัตราที่ต่ำกว่าผู้ให้บริการการศึกษาไทย ฯลฯ

ข้อเสนอการเปิดเสรีภาคบริการด้านการศึกษาในข้อเสนอฉบับแก้ไขภายใต้ GATS

ประเทศไทยมีความพยายามในการเปิดตลาดในสาขาบริการการศึกษาโดยมีการจัดทำข้อเสนอฉบับแก้ไขในการเปิดเสรีภาคบริการการศึกษา ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสังเขป ดังนี้

- ประเทศไทยมีข้อเสนอที่จะผูกพันในสาขาย่อย คือ
 - บริการทางการศึกษาของโรงเรียนในประเทศและโรงเรียนนานาชาติ (ไม่รวมบริการศึกษาผู้ใหญ่และการศึกษาอื่นๆ)
 - บริการทางการศึกษาหลักสูตรวิชาชีพและ/หรือหลักสูตรระยะสั้น
 - บริการทางการศึกษาสายเทคนิคและอาชีวศึกษา
 - บริการทางการศึกษาขั้นสูง
 - บริการโรงเรียนสอนภาษาต่างประเทศ

โดยในแต่ละสาขาย่อยประเทศไทยมีการนำเสนอที่จะมีข้อผูกพัน ดังต่อไปนี้

- การเปิดเสรีใน Mode 1 ของบริการการศึกษา (การให้บริการการศึกษาข้ามพรมแดน) ประเทศไทยยังไม่เปิดเสรี กล่าวคือ ยังไม่อนุญาตให้มีการเรียนการสอนผ่านทางสื่อออนไลน์โดยผู้ให้บริการการศึกษาระดับอุดมศึกษาอยู่ในประเทศผู้ให้บริการการศึกษา และผู้รับบริการการศึกษายอยู่ในประเทศผู้รับบริการการศึกษา ยกเว้นในสาขาบริการศึกษาด้านเทคนิคและอาชีวศึกษาที่ประเทศไทยอนุญาตให้ดำเนินการได้
- การเปิดเสรีใน Mode 2 ของการให้บริการการศึกษา (การรับบริการการศึกษาในต่างประเทศ) ประเทศไทยอนุญาตให้นักเรียน/นักศึกษาต่างชาติเดินทางเข้ามาใช้บริการการศึกษาในประเทศไทยได้ โดยไม่มีข้อจำกัดใดๆ
- การเปิดเสรีใน Mode 3 ของการให้บริการการศึกษา (การจัดตั้งหน่วยงาน หรือสถาบันเพื่อการให้บริการการศึกษา) ซึ่งในที่นี้หมายถึง การอนุญาตให้ตั้งสถาบันการศึกษา ได้แก่ มหาวิทยาลัย สถาบันการศึกษาอื่นๆ เป็นต้น เพื่อให้บริการการศึกษาในระดับอุดมศึกษา อนุญาตให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาจัดตั้งโรงเรียนและสถานศึกษาได้ ยกเว้นในสาขาบริการศึกษาด้านเทคนิคและอาชีวศึกษาซึ่งประเทศไทยไม่อนุญาตให้มีการดำเนินการ
- การเปิดเสรีใน Mode 4 (การเคลื่อนย้ายของบุคลากรเพื่อการให้บริการ) ประเทศไทยอนุญาตให้บุคลากรต่างชาติเข้ามาให้บริการทางการศึกษาได้ โดยมีเงื่อนไข คือ
 - บุคลากรนั้นได้รับเชิญหรือจ้างโดยสถาบันการศึกษาที่ตั้งขึ้นและจดทะเบียนในประเทศไทย
 - บุคลากรนั้นมีคุณสมบัติและประสบการณ์ตามที่สถาบันการศึกษานั้นกำหนด และผ่านหลักเกณฑ์ซึ่งกำหนดโดยกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีระยะเวลาพำนักชั่วคราวขั้นแรกหนึ่งปีหรือน้อยกว่า และมีความเป็นไปได้ที่จะขอต่ออายุได้
 - ส่วนบุคลากรธรรมดาอื่นๆ ต้องเป็นไปตามที่ระบุไว้ในตารางข้อผูกพันทั่วไป
 - สำหรับด้านการประติบัติเยี่ยงคนชาตินั้น ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามต่อบริการและผู้ให้บริการต่างชาติเท่าเทียมกับบริการและผู้ให้บริการชาวไทย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเปิดตลาดด้านการศึกษา ซึ่งในหลายข้อมีการจำกัดสิทธิของชาวต่างชาติ หรือมีข้อกำหนดสิทธิคนต่างชาติไม่เท่าเทียมกับคนไทย ทั้งหมด 5 ฉบับ เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับอุดมศึกษาประกอบด้วย

- พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 มีข้อกำหนดที่ถือเป็นมาตรการที่อาจจำกัดสิทธิของคนต่างชาติ
- พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 มีข้อกำหนดที่ถือเป็นมาตรการที่อาจจำกัดสิทธิของคนต่างชาติ เช่น บัญชีท้ายของ พ.ร.บ. ฉบับนี้ จำแนกประเภทธุรกิจที่นิติบุคคลต่างด้าวสามารถประกอบธุรกิจได้และไม่ได้ ซึ่งธุรกิจการค้าและบริการทุกประเภทที่ประกอบได้ต้องมีการขออนุญาต เว้นแต่ธุรกิจนั้นจะมีกฎหมายเฉพาะกำกับอยู่

การประชุมสัมมนาประจำปีของมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2554) วิเคราะห์ถึงผลกระทบที่อาจจะต่อผู้บริโภค (ผู้รับบริการการศึกษาในไทย) หากมีการเปิดเสรีมากขึ้นในการจัดตั้งสถาบันบริการการศึกษา ได้แก่ โรงเรียน/สถาบันอุดมศึกษา เมื่อมีการเปิดให้นักลงทุน หรือนิติบุคคลโรงเรียน/สถานศึกษาของต่างชาติเข้ามาร่วมลงทุนดำเนินการให้บริการการศึกษากับผู้ให้บริการการศึกษาของ

ไทยเกินครึ่งหนึ่งของจำนวนหุ้นทั้งหมด โดยคำนึงถึงเป้าหมายหลักของประเทศในการให้บริการด้านการศึกษา การเปิดเสรีในสาขาบริการการศึกษานี้ อาจก่อให้เกิดผลดีหลายประการ อาทิ

มีการพัฒนาคุณภาพการให้บริการการศึกษาที่ดีขึ้น - การเพิ่มขึ้นของการแข่งขันโดยสถาบันการศึกษาจากต่างประเทศที่มีคุณภาพและชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับในต่างประเทศให้ เข้ามาเปิดสาขา/วิทยาเขตในประเทศไทย ทำให้นักเรียน นักศึกษาไทยมีโอกาสได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ โดยที่ไม่ต้องเดินทางไปศึกษาต่างประเทศและจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการส่งบุตรหลานไปศึกษาต่างประเทศได้เข้าถึงการให้บริการการศึกษาที่มีคุณภาพทัดเทียมสากล

เนื่องจากประเทศไทยมีสาขา/วิทยาเขตของโรงเรียน/มหาวิทยาลัยที่มีคุณภาพและชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับตั้งอยู่พอควร จึงมีความเป็นไปได้ที่จะดึงดูดนักเรียนนักศึกษาในภูมิภาคให้เข้ามาศึกษาในประเทศไทยมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศภาคีอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (GMS) ซึ่งจะเป็นผลดีต่อธุรกิจการศึกษาของไทย

นอกจากนั้น ยังมีความเป็นไปได้สูงที่อาจารย์และนักวิชาการจากต่างประเทศจะมาประจำวิทยาเขตของมหาวิทยาลัยที่จัดตั้งในไทย เนื่องจากภูมิประเทศเป็นศูนย์กลางของภูมิภาค มีความสะดวกสบายในการเดินทาง ระบบการติดต่อสื่อสารคมนาคมสะดวก เมื่อนักวิชาการเหล่านี้มีการพบปะ แลกเปลี่ยนประสบการณ์ในประเทศไทย ทำให้เกิดเครือข่ายนักวิชาการและอาจารย์มหาวิทยาลัยที่เข้มแข็งขึ้น มีการถ่ายทอดความรู้และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกัน (Knowledge Spillover Effects)

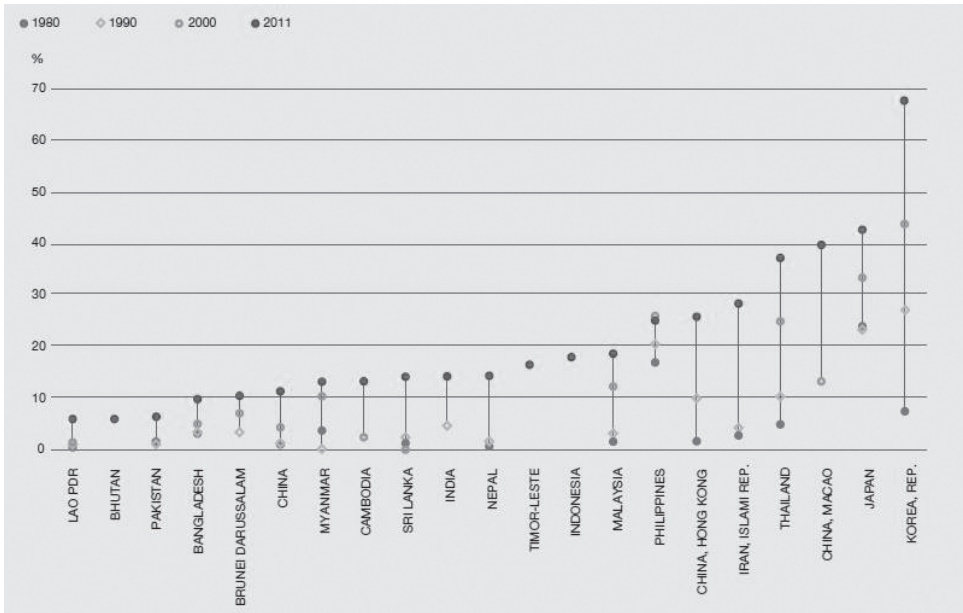
3. อุดมศึกษาไทยในบริบทอาเซียน

จากการศึกษาสถานการณ์ด้านอุดมศึกษาของเอเชีย ในประเด็นการขยายตัวทางด้านการศึกษาในระบบอุดมศึกษาในกลุ่มประเทศเอเชีย UNESCO (2014) พบว่าในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาการศึกษาในระดับอุดมศึกษามีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว มีจำนวนผู้เรียน (ผู้เข้ารับบริการการศึกษา) ในระดับปริญญาตรีเพิ่มขึ้นหลายเท่าในระยะเวลาอันสั้น สาเหตุประการหนึ่งมาจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมในเอเชียที่มีการเติบโตแบบก้าวกระโดด ประชากรโดยส่วนใหญ่มีรายได้เพิ่มขึ้น และมีความสนใจในการพัฒนาองค์ความรู้และทักษะโดยการเข้าสู่อุดมศึกษามากขึ้น ทั้งยังเป็นการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจมากขึ้นจากการพัฒนาทักษะที่สูงขึ้นและความหลากหลายมากขึ้นทั้งนี้ เนื่องจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้มีต้องการแรงงานที่มีการศึกษาและทักษะความชำนาญในระดับที่สูงขึ้น ประกอบกับการรับรู้ถึงความสำคัญของการศึกษาว่าการมีการศึกษาสูงจะสร้างโอกาสในการทำงานได้

ในขณะที่การศึกษาระดับอุดมศึกษาในเอเชียมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดข้อกังวลเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพซึ่งจะต้องพัฒนาควบคู่กันไปในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาพบว่า มีหลายประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพ เช่น ไต้หวัน สิงคโปร์ เกาหลีใต้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งมาเลเซียที่ประสบความสำเร็จอย่างมากในการยกระดับคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษา นอกจากนี้ ประเทศที่ให้ความสำคัญกับการวิจัยและสามารถเชื่อมโยงงานวิจัยสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมได้ จะมีผลทั้งทางตรงและทางอ้อมให้เศรษฐกิจมีการพัฒนาที่ดีขึ้นและมีความยั่งยืนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การ

วิจัยหลายชิ้นพบว่าเริ่มมีสัญญาณของปัญหาสำหรับการพัฒนาด้านการศึกษาในระดับอุดมศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านคุณภาพการศึกษาในหลายประเทศ โดยเฉพาะปัญหาการขาดแคลนอาจารย์ที่มีคุณภาพ เช่น ประเทศจีนมีอาจารย์ที่มีวุฒิปริญญาเอกและปริญญาโทเพียงร้อยละ 15 และ 35 ตามลำดับ และประเทศเวียดนามมีร้อยละ 14 และ 46 ตามลำดับ ซึ่งในท้ายที่สุดก็จะส่งผลต่อคุณภาพการศึกษา (UNESCO Institute for Statistic, 2014)

รูปที่ 1: ร้อยละการลงทะเบียนในระดับปริญญาตรี รายประเทศในเอเชียระหว่างปี คศ. 1980 - 2011



ที่มา: UNESCO Institute for Statistic (2014)

นอกจากนี้ ประเทศต่างๆ ในเอเชียไม่ได้ต้องการเพียงเพิ่มจำนวนนักศึกษาในระดับอุดมศึกษาเท่านั้น แต่ยังมีความมุ่งมั่นในการสร้างความแข็งแกร่งทางด้านการวิจัยด้วย อย่างไรก็ตาม ประเทศต่างๆ เหล่านี้ยังมีข้อจำกัดทางด้านงบประมาณทั้งในรูปของจำนวนเงินงบประมาณ และการจัดสรรงบประมาณไปสู่กระบวนการพัฒนางานด้านการวิจัยและพัฒนา งบประมาณสนับสนุนการวิจัยของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันอย่างมาก เช่น เกาหลีใต้ทุ่มงบประมาณสนับสนุนการวิจัยร้อยละ 4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ญี่ปุ่น ร้อยละ 3.4 สิงคโปร์ ร้อยละ 2.2 จีน ร้อยละ 1.1 มาเลเซีย ร้อยละ 0.8 และไทย ร้อยละ 0.25 ประเทศจีนและประเทศสิงคโปร์ มีความแข็งแกร่งทางด้านการวิจัยอย่างมาก ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2008-2011 โดยประเทศจีนมีงานวิจัยในระดับ World Class ถึง 53 ชิ้น สิงคโปร์ 37 ชิ้น ฮองกง 22 ชิ้น ประเทศญี่ปุ่น 16 ชิ้น ประเทศเกาหลีใต้ 14 ชิ้น และประเทศมาเลเซีย 6 ชิ้น ส่วนประเทศไทยยังไม่มียงานวิจัยในระดับ World Class (UNESCO Institute for Statistics, 2014)

ประเทศจีนภายหลังจากการเข้าเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก (WTO) เมื่อปี ค.ศ.2002 ทำให้จีนมีพันธกรณีที่จะต้องเปิดเสรีด้านการบริการตามที่ผูกพัน ซึ่งบริการการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของข้อผูกพัน หลังจากนั้นจีนก็มีการปฏิรูปและปรับปรุงระบบการศึกษาอย่างต่อเนื่อง ทำให้จีนมีระบบการศึกษาที่เปิดกว้างจนทำให้มีจำนวนนักศึกษาระดับอุดมศึกษาเพิ่มสูงขึ้นเป็น 14.6 ล้านคน (Report of Education Statistics, 2003) และสูงขึ้นเป็นมากกว่า 20 ล้านคนในปี ค.ศ. 2007 (ระดับปริญญาตรี 18.9 ล้านคน สูงกว่าระดับปริญญาตรี 1.2 ล้านคน) ในปี ค.ศ.2013 มีนักศึกษาต่างชาติเข้าไปศึกษาในประเทศจีนจำนวน 694,041 คนและสำหรับปริมาณนักศึกษาต่างชาติที่เข้ามาศึกษาในประเทศกลุ่มอาเซียน พบว่า มาเลเซียมีปริมาณนักศึกษาต่างชาติเข้ามาศึกษามากที่สุด รองลงมาคือสิงคโปร์ และไทยตามลำดับ โดยเป็นที่น่าสังเกตว่า ในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา ปริมาณนักศึกษาต่างประเทศในภูมิภาคอาเซียนเพิ่มขึ้นอย่างมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งใน 3 ประเทศที่ได้กล่าวถึงข้างต้น ประเทศไทยมีนักศึกษาต่างชาติเพียง 1,882 คนในปี ค.ศ. 1999 และเพิ่มขึ้นเป็น 20,309 ในปี ค.ศ. 2012 การเพิ่มขึ้นของจำนวนนักศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการเปิดกว้างมากขึ้น (เปิดเสรีมากขึ้น) สำหรับบริการการศึกษาของภูมิภาค และการเพิ่มขึ้นของอุปสงค์สำหรับบริการการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของภูมิภาค (UNESCO Institute for Statistics, 2014)

ในปี ค.ศ. 1985 มาเลเซียมีแนวนโยบายในการลดระดับการนำเข้าบริการการศึกษาจากต่างประเทศในรูปแบบของนักศึกษาเดินทางไปรับบริการการศึกษาในต่างประเทศโดยหน่วยงานมาเลเซียประมาณการว่าการเข้ารับบริการการศึกษาของนักศึกษามาเลเซียในต่างประเทศมีมูลค่าสูงถึง 1.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี มาเลเซียมีความพยายามในการยกระดับมาตรฐานการให้บริการการศึกษาและเปลี่ยนแปลงประเทศไปเป็นผู้ส่งออกบริการการศึกษาที่สำคัญภายในปี ค.ศ. 2020 และคาดหวังว่าการขยายตัวของการให้บริการอุดมศึกษาเอกชนจะช่วยลดการสูญเสียเงินตราต่างประเทศที่ใช้ไปกับการรับบริการการศึกษาในต่างประเทศ จำนวนนักศึกษาต่างชาติที่เข้ามารับบริการการศึกษาระดับอุดมศึกษาในมาเลเซียจึงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจาก 3,508 คนในปี ค.ศ. 1999 เป็น 63,625 คน ในปี ค.ศ.2012

เมื่อพิจารณาจากสถิติจำนวนนักศึกษาในกลุ่มประเทศอาเซียน ที่ไปศึกษาต่อยังต่างประเทศ พบว่า มาเลเซียและเวียดนามมีจำนวนนักศึกษาที่ออกไปศึกษาต่างประเทศมากที่สุดในกลุ่มประเทศอาเซียน การเพิ่มขึ้นของจำนวนนักศึกษาที่ไปศึกษาต่างประเทศแสดงให้เห็นว่าโครงสร้างทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศอาเซียนได้พัฒนาอยู่ในระดับที่มีความจำเป็นต้องใช้แรงงานที่มีทักษะสูงขึ้น และการจะมีทักษะที่สูงขึ้นนั้น จะต้องได้รับการศึกษามากขึ้นในระดับอุดมศึกษา ตารางข้างล่างแสดงจำนวนนักศึกษาที่ไปศึกษาต่างประเทศของอาเซียน นอกจากจะบ่งชี้ถึงความต้องการบริการการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นของแรงงานในอาเซียนแล้ว แนวโน้มการเพิ่มขึ้นของจำนวนนักศึกษาที่ไปศึกษาต่างประเทศยังสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาทางด้านคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษาอีกด้วย

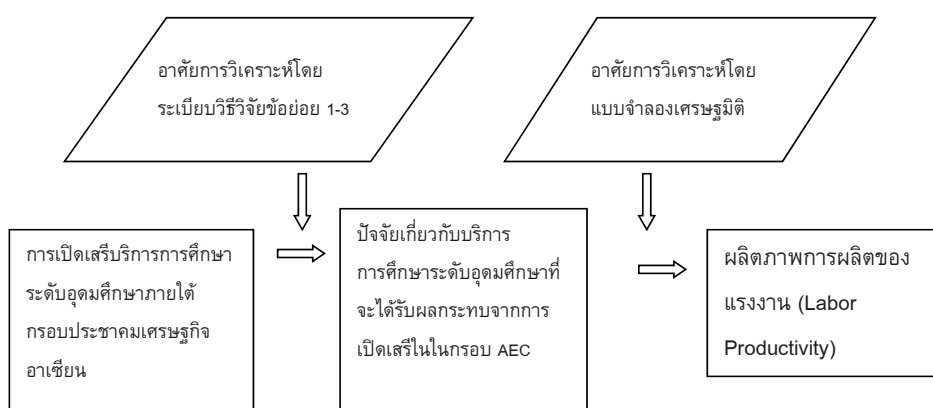
4. บทบาทของการศึกษาต่อการพัฒนาผลิตภาพแรงงาน

การวิเคราะห์ในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์ในเชิงประจักษ์เพื่อชี้ให้เห็นว่า ตัวแปรปัจจัยทางด้านอุดมศึกษามีบทบาท (หรือมีนัยยะ) อย่างไรต่อการพัฒนาผลิตภาพแรงงาน (ซึ่งใช้เป็นตัวแทนของการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ) กล่าวคือ เมื่อการเปิดเสรีการบริการอุดมศึกษา ทำให้เกิดการพัฒนายกระดับการ

ให้บริการการศึกษาระดับอุดมศึกษาของไทย เช่น ทำให้มีสัดส่วนของประชากรที่ได้รับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเพิ่มมากขึ้น มีการพัฒนางานทางด้านการวิจัยและการพัฒนาเพิ่มมากขึ้น มีบุคลากรในการบริการวิชาการมากขึ้น รวมทั้งปัจจัยทางด้านการเพิ่มขึ้นของคุณภาพการให้บริการการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฯลฯ

การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยด้านอุดมศึกษาเหล่านี้จะมีผลต่อการพัฒนาผลิตภาพของแรงงานภายในประเทศอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับผลิตภาพแรงงานที่ได้รับ เพราะผลิตภาพการผลิตของแรงงานเป็นดัชนีบ่งชี้สำคัญของการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และสามารถแสดงถึงบทบาทของบริการการศึกษาระดับอุดมศึกษาต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและประเทศอย่างยั่งยืน การระบุปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของอุดมศึกษาต่อการพัฒนาผลิตภาพแรงงานจะเป็นส่วนประกอบที่สำคัญในการวิเคราะห์เพื่อกำหนดแนวทางในการเปิดเสรีสาขาบริการการศึกษา (เฉพาะอย่างยิ่งในระดับอุดมศึกษา) และการใช้ประโยชน์จากข้อตกลงที่เกิดขึ้นสำหรับการเปิดเสรีสาขาบริการการศึกษาภายใต้กรอบ AEC เช่น ในพิมพ์เขียวประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมีความพยายามผลักดันให้เกิดการเคลื่อนย้ายแลกเปลี่ยนบุคลากรทางด้านการศึกษา กระบวนการดังกล่าวย่อมสนับสนุนการพัฒนาผลงานวิจัยระหว่างนักวิจัยในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน ทำให้เกิดจำนวนผลงานวิจัย หรือนวัตกรรมใหม่เพิ่มมากขึ้น และการเพิ่มขึ้นของผลงานวิจัยจะมีผลกระทบอย่างไรต่อการยกระดับผลิตภาพแรงงาน ซึ่งจะแสดงโดยผลการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ในแบบจำลองเศรษฐกิจมิติ รายละเอียดความเชื่อมโยงของการวิเคราะห์ปรากฏตามแผนภาพต่อไปนี้

รูปที่ 2: กรอบแนวคิดการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงของการเปิดเสรีบริการการศึกษาระดับอุดมศึกษาต่อการพัฒนาผลิตภาพการผลิตของแรงงานเพื่อกำหนดแนวทางการเปิดเสรีที่เป็นประโยชน์



โดยกำหนดแบบจำลองได้แก่

$$LP = f(K/L, Xi)$$

โดยที่ LP = ผลผลิตภาพแรงงานวัดโดยสัดส่วนของผลผลิตต่อจำนวนการจ้างงาน (Output per employed labour) รายประเทศ

K = ปริมาณปัจจัยทุนในระบบเศรษฐกิจ (Capital Stock) รายประเทศ

L = ปริมาณการจ้างงาน (Labour Employed) รายประเทศ

K/L = สัดส่วนทุนต่อแรงงานในระบบเศรษฐกิจ (Capital-Labor ratio)

Xi = ตัวแปรที่แสดงถึงความสำคัญของการพัฒนาด้านอุดมศึกษา (ปัจจัยเกี่ยวกับการพัฒนาของการให้บริการระดับอุดมศึกษา) ต่อการพัฒนาผลิตภาพแรงงาน (รายประเทศ) ประกอบด้วย

- อัตราการลงทะเบียนของนักศึกษา (Gross tertiary education enrollment rate)
- คุณภาพของระบบการศึกษา ซึ่งเป็นข้อมูลจากการออกแบบสอบถามของ WEF โดยใช้คำถามว่า “How well does the educational system in your country meet the needs of a competitive economy?” มีระดับคะแนนจาก 1 - 7 หารับการวิเคราะห์นี้ แบ่งคะแนนเป็น 3 ระดับ ได้แก่ 0-2.99, 3.00-4.99 และ 5.00-7.00)
- อัตราการเข้าถึงบริการอินเทอร์เน็ต (Internet Access in School)
- การพัฒนาและประยุกต์ใช้งานวิจัย ซึ่งเป็นข้อมูลจากการออกแบบสอบถามของ WEF โดยใช้คำถามว่า “In your country, to what extent are high-quality, specialized training services available?” มีระดับคะแนนจาก 1 - 7

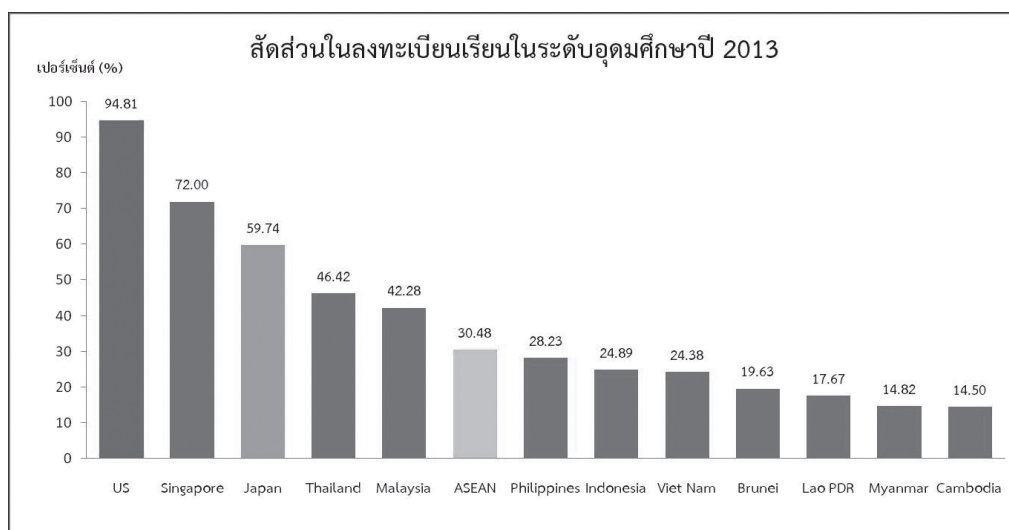
ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษานี้มีสองส่วน ข้อมูลปฐมภูมิได้มาจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารด้านการศึกษาล้วน ข้อมูลทุติยภูมิได้จากการเก็บรวบรวมของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สำนักงานประมาณ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานสถิติแห่งชาติ World Education Indicator ของ UNESCO และ Educational Statistics ของธนาคารโลก

การวิเคราะห์โดยแบบจำลองเศรษฐกิจมิติในเบื้องต้น อาศัยตัวแปรเพื่อแสดงถึงความสำคัญของการศึกษาในระดับอุดมศึกษาต่อการพัฒนาผลิตภาพของแรงงานดังต่อไปนี้

1) สัดส่วนในการลงทะเบียนเรียนในระดับอุดมศึกษา (Tertiary Education Enrollment Rate) โดยวัดจากร้อยละการลงทะเบียนเรียนจากกลุ่มประชากรทั้งหมดที่จบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายในช่วง 5 ปี ตัวแปรนี้จะเป็นการบ่งชี้ในเรื่องของการมีส่วนร่วมในกระบวนการอุดมศึกษา โดยมีข้อสมมุติฐานที่สำคัญว่า การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนการลงทะเบียนเรียนในระดับอุดมศึกษา จะเป็นการยกระดับการศึกษาของประชากรโดยรวมในระบบเศรษฐกิจ ดังนั้น จึงจะเป็นการเพิ่มผลิตภาพการผลิตของแรงงาน (Labor Productivity) ดังนั้น ถ้าการรวมกลุ่มเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน มีการเปิดเสรีใน

สาขาบริการการศึกษามากขึ้น สนับสนุนให้บุคลากรทางการศึกษารวมทั้งนักเรียนนักศึกษาได้มีโอกาสเข้าถึงบริการการศึกษาในระดับอุดมศึกษาและมีทางเลือกสำหรับสาขาการศึกษาที่สอดคล้องกับความสนใจและความชำนาญของนักศึกษามากขึ้น ย่อมทำให้สัดส่วนของนักศึกษาในระดับอุดมศึกษาสูงขึ้น และจะเป็นการเพิ่มผลิตภาพการผลิตของแรงงานของประเทศ และของภูมิภาค

รูปที่ 3: สัดส่วนการลงทะเบียนเรียนในระดับอุดมศึกษาในแต่ละประเทศ

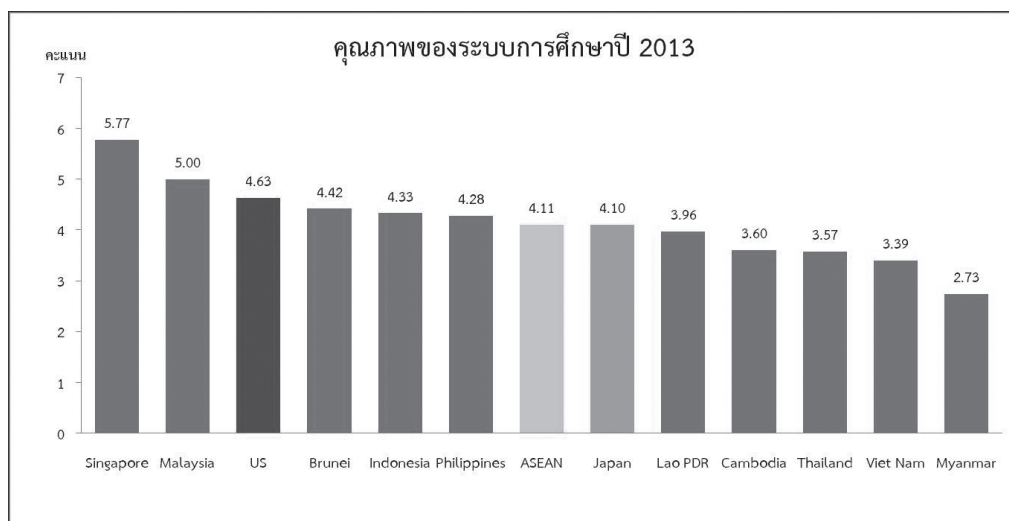


ที่มา: World Bank

2) คุณภาพของระบบการศึกษา (Quality of the educational system) ข้อมูลจากแบบสำรวจของ World Economic Forum ในปี 2013³³ เป็นอีกหนึ่งตัวแปรที่มีความสำคัญต่อการกำหนดผลิตภาพการผลิตของแรงงาน คุณภาพการศึกษาที่ดีทำให้แรงงานโดยส่วนใหญ่สามารถยกระดับเป็นแรงงานมีทักษะ จึงมีผลิตภาพในการผลิตที่สูงกว่า ดังจะเห็นได้จากประเทศพัฒนาแล้วมักจะมีค่าจ้างแรงงานที่สูงกว่าแรงงานในประเทศกำลังพัฒนา และแรงงานในประเทศพัฒนาแล้วก็มักจะเป็นแรงงานที่มีทักษะสูง สอดคล้องกับคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาในประเทศพัฒนาแล้วที่โดยมากจะมีคุณภาพที่ดีกว่าคุณภาพการศึกษาในประเทศกำลังพัฒนา ดังนั้นคุณภาพของระบบการศึกษามุ่งชี้ว่า สิงคโปร์ และ มาเลเซียเป็น 2 ประเทศในอาเซียนที่มีระดับคุณภาพของระบบการศึกษาที่ดี ดังนั้น ถ้าการรวมกลุ่มเป็นประชาคมอาเซียนก่อให้เกิดกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการการศึกษา เช่น การแลกเปลี่ยนบุคลากร การศึกษา ความร่วมมือกันในการค้นคว้าวิจัย การถ่ายทอดเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาทางการศึกษา ฯลฯ ก็จะเป็นประโยชน์ต่อการยกระดับคุณภาพของระบบการศึกษา และสนับสนุนให้เกิดการเพิ่มขึ้นของผลิตภาพการผลิตของแรงงาน

³³ จากคำถาม “คุณภาพของระบบการศึกษาในประเทศของคุณตอบสนองต่อการแข่งขันทางเศรษฐกิจอย่างไร?” ให้คะแนน 1 - 7 โดยที่ 1 คือ ไม่ดี และ 7 คือ ดีมาก

รูปที่ 4: คุณภาพของระบบการศึกษาในแต่ละประเทศ



ที่มา: World Economic Forum

3) การเข้าถึงอินเทอร์เน็ตในโรงเรียน (Internet access in schools) ข้อมูลจากแบบสำรวจของ World Economic Forum ในปี 2013³⁴ ดัชนีบ่งชี้ระดับของการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตในโรงเรียนเป็นตัวแปรที่แสดงถึงการพัฒนาขีดความสามารถในการค้นคว้า เรียนรู้ในระดับสูงขึ้น ได้แก่ ในระดับอุดมศึกษา เป็นต้น ทั้งยังเป็นเครื่องมือที่ชี้ให้เห็นถึงกระบวนการในการเรียนรู้ด้วยตนเอง การเข้าถึงองค์ความรู้ที่เป็นประโยชน์ และก้าวสู่การเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ นอกจากนี้ การแข่งขันที่เพิ่มมากขึ้นในการเข้าสู่การศึกษาในระดับอุดมศึกษา (อุปสงค์สำหรับบริการการศึกษาในระดับอุดมศึกษา โดยเฉพาะที่มีคุณภาพดี มากกว่าอุปทานของการให้บริการการศึกษา) ทำให้การเข้าถึงอินเทอร์เน็ตในโรงเรียนกลายเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อโอกาสในการเข้าถึงบริการการศึกษาในระดับอุดมศึกษาด้วย โดยทั่วไป นักเรียนที่สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตในโรงเรียนจะมีโอกาสที่ดีกว่าที่จะเข้าถึงบริการการศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่มีคุณภาพ³⁵

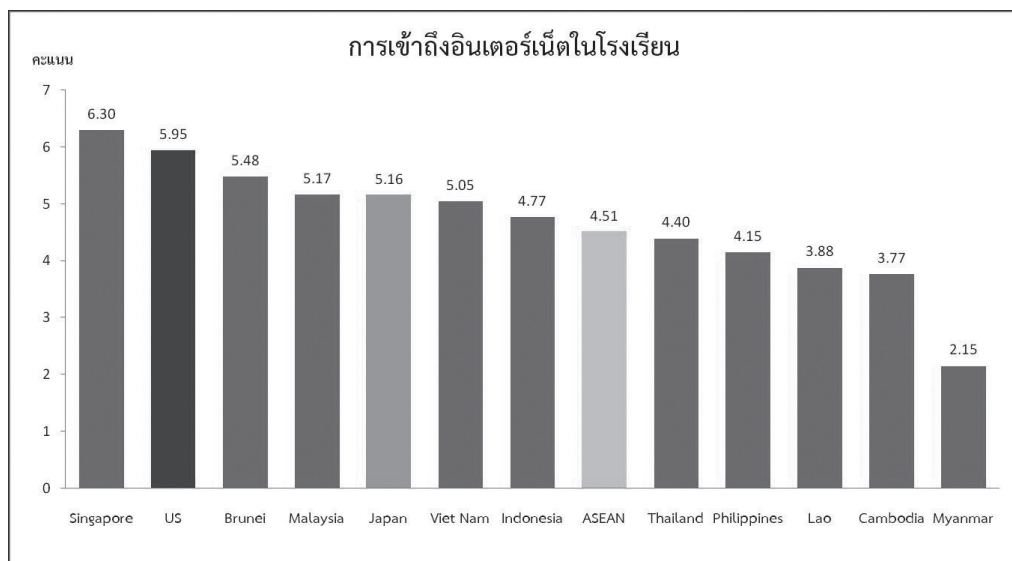
จากการเก็บรวบรวมข้อมูลพบว่า ประเทศในอาเซียนส่วนใหญ่มีระดับของการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตในโรงเรียนดี ประเทศไทยมีระดับการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตในโรงเรียนที่ต่ำกว่าสิงคโปร์ บรูไน มาเลเซีย เวียดนาม และอินโดนีเซีย และยังมีระดับต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตในโรงเรียนของอาเซียนด้วย โดยมีค่าดัชนีการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตในโรงเรียนที่ 4.40 เปรียบเทียบกับ 4.51 ที่เป็นค่า

³⁴ จากคำถาม“ในประเทศของคุณ มีการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตในโรงเรียนอย่างไร” ให้คะแนน 1-7 โดยที่ 1 คือ ไม่มีการเข้าถึงและ 7 คือ มีใช้อย่างทั่วถึง

³⁵ การใช้ตัวแปรนี้ในการวิเคราะห์อาจมีความไม่สอดคล้องอยู่บ้างเมื่อพิจารณาว่าการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตในโรงเรียนจะเป็นการเข้าถึงของนักเรียนเป็นสำคัญ แต่โอกาสการเข้าถึงบริการการศึกษาในระดับอุดมศึกษานั้นอาจจะมีแนวโน้มเชื่อมโยงกับการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต และการรับรู้ข่าวสารของผู้ปกครองด้วย

เฉลี่ยของอาเซียน ในแง่หนึ่งจึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจว่าการรวมกลุ่มเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะมีกิจกรรมที่สนับสนุนการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตในโรงเรียนของไทยอย่างไร และการเพิ่มขึ้นของการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตในโรงเรียนจะเกื้อหนุนต่อการเพิ่มผลิตภาพการผลิตของแรงงานอย่างไร

รูปที่ 5: การเข้าถึงอินเทอร์เน็ตในโรงเรียน

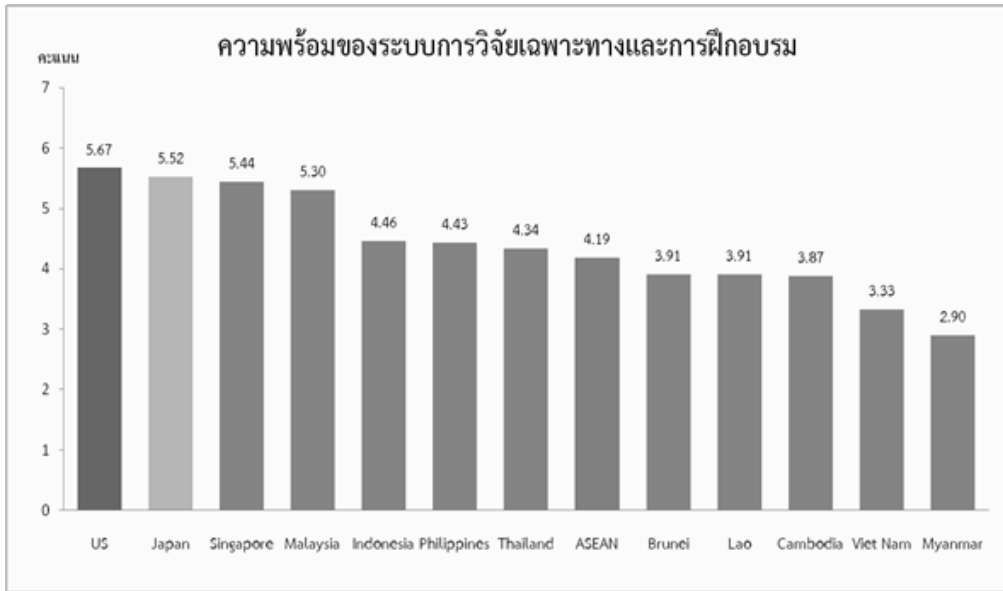


ที่มา: World Economic Forum

4) ความพร้อมของระบบการวิจัยเฉพาะทางและการฝึกอบรม (Availability of Research and Training Services) เป็นข้อมูลที่ได้จากการสำรวจของ World Economic Forum ในปี 2013³⁶ ดัชนีชี้วัดถึงความพร้อมทางด้านการวิจัยและการฝึกอบรมเป็นปัจจัยที่แสดงถึงกระบวนการในการพัฒนานวัตกรรมใหม่ และการถ่ายทอดนวัตกรรมใหม่ที่เกิดขึ้นมาได้ไปสู่การปฏิบัติ ประเทศที่มีการพัฒนาสูงมักจะมีระบบการวิจัยและการฝึกอบรมที่ดีโดยเฉพาะอย่างเช่นการวิจัยและการฝึกอบรมในสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา ทำให้เกิดกระบวนการในการสร้างองค์ความรู้และการสร้างมูลค่าเพิ่มในระบบเศรษฐกิจ จึงมีผลต่อการยกระดับผลิตภาพการผลิตของแรงงานให้สูงขึ้น ประเทศอาเซียนโดยส่วนใหญ่รวมทั้งประเทศไทยด้วยมีระดับความพร้อมของระบบการวิจัยและการฝึกอบรมที่ดี โดยสิงคโปร์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และไทยล้วนแต่มีระดับความพร้อมของระบบการวิจัยและการฝึกอบรมที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของอาเซียน อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับสหรัฐ และญี่ปุ่น พบว่ายังมีช่องว่างที่จะสามารถพัฒนาระดับความพร้อมของระบบวิจัยและการฝึกอบรมได้อีกมาก ประเทศไทยมีระดับความพร้อมที่ 4.34 เปรียบเทียบกับ 5.67 และ 5.52 ในสหรัฐ และญี่ปุ่นตามลำดับ

³⁶ จากคำถาม“ในประเทศของคุณ การวิจัยและฝึกอบรมมีคุณภาพที่สามารถนำมาใช้ได้จริงหรือไม่?” ให้คะแนน 1 - 7 โดยที่ 1 คือ ไม่สามารถใช้ได้และ 7 คือ สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างมาก

รูปที่ 6: ความพร้อมของระบบการวิจัยเฉพาะทางและการฝึกอบรม



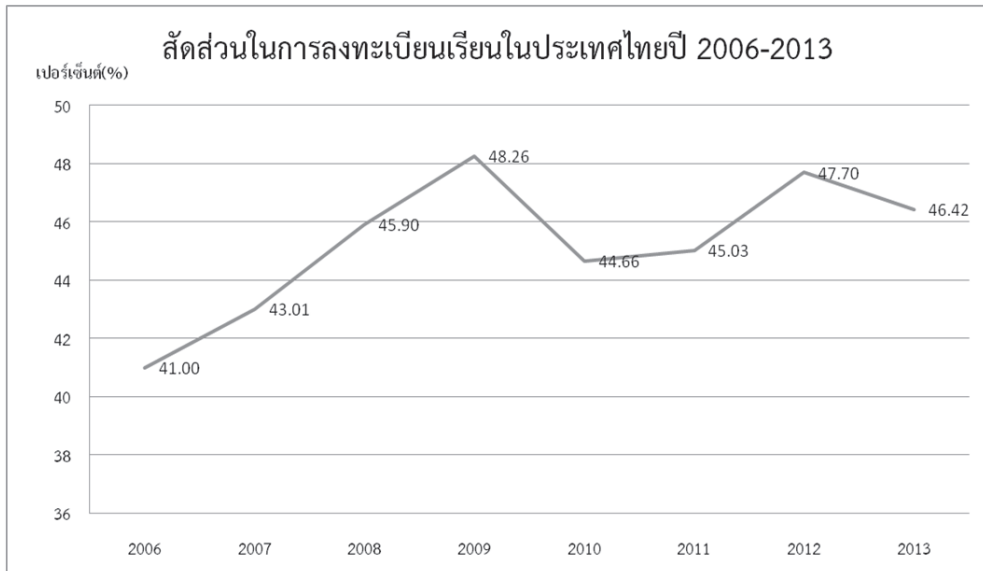
ที่มา: World Economic Forum

โดยปกติ ระบบการวิจัยและการฝึกอบรมที่ดีจะเป็นการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตและการบริหารจัดการให้ทันสมัย มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับศักยภาพการผลิต และการใช้ปัจจัยการผลิตของประเทศ ดังนั้นจึงมีผลเป็นการเพิ่มผลิตภาพการผลิตของแรงงานในระบบเศรษฐกิจได้ การรวมกลุ่มเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่มีการครอบคลุมถึงกิจกรรมที่สนับสนุนต่อการพัฒนาความพร้อมของระบบการวิจัยและการฝึกอบรมจึงเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกและภูมิภาคอย่างยั่งยืน เช่น การสนับสนุนให้เกิดการเคลื่อนย้าย แลกเปลี่ยนนักวิจัยระหว่างกัน การสนับสนุนให้เกิดการทำงานวิจัยร่วมกันระหว่างนักวิจัยของประเทศสมาชิกอาเซียน การร่วมกันวิเคราะห์ วิจัยเพื่อให้คำตอบสำหรับปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมของภูมิภาค ฯลฯ

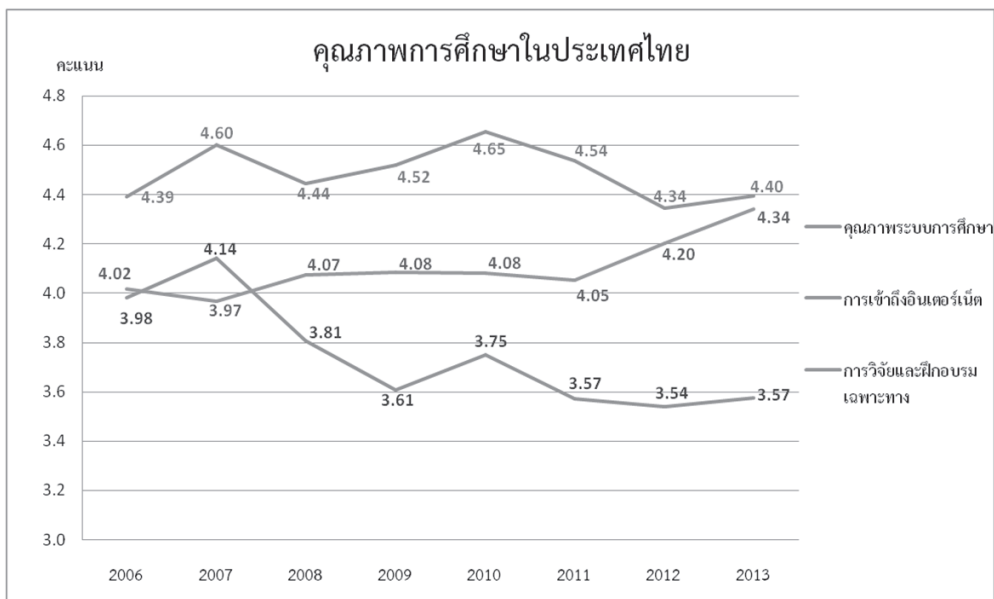
5. การวิเคราะห์บทบาทของอุดมศึกษาในประเทศไทย

ถ้าพิจารณาจากตัวแปรสำหรับการวิเคราะห์บทบาทของอุดมศึกษาต่อการพัฒนาผลิตภาพการผลิตของแรงงานที่กล่าวถึงข้างต้นสำหรับประเทศไทยพบว่า ในช่วงปี ค.ศ. 2009 - 2013 ประเทศไทยมีสัดส่วนนักศึกษาที่ลงทะเบียนเรียนในระดับอุดมศึกษาประมาณร้อยละ 46 ของจำนวนนักเรียนที่จบการศึกษาระดับมัธยมปลาย ซึ่งยังเป็นสัดส่วนที่ไม่สูงเมื่อเปรียบเทียบกับสหรัฐฯ และสิงคโปร์ ที่มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 94.81 และ 72 ตามลำดับ

รูปที่ 7: สัดส่วนในการลงทะเบียนเรียนในประเทศไทยปี พ.ศ. 2006 - 2016



สำหรับตัวแปรที่บ่งชี้คุณภาพการศึกษาของไทยในฐานข้อมูลในการวัดขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดย WEF พบว่า คุณภาพระบบการศึกษาของไทยปรับลดลงตามลำดับตั้งแต่ปี 2006 โดยในปี 2013 มีค่าอยู่ที่ 3.57 (จากคะแนนสูงสุด 7 คะแนน) ประเทศไทยมีระดับคุณภาพระบบการศึกษาสูงสุดที่ 4.14 ในปี 2007 และมีค่าต่ำสุดที่ 3.54 ในปี 2012



ผลการศึกษาเชิงประจักษ์โดย Random Effect Panel Model

แบบจำลองที่ 1

Dependent Variable: LP

85 Countries, from 2006 - 2012

Independent Variables	Coefficients	Std. Err.
Constant	27479.21	2866.66
KL	438.73*	56.92
ENR	115.95*	26.25
QED2	334.28	586.25
QED3	927.82	1009.05
ITN	1084.01*	403.00
RES	318.70	596.36
CRI	346.39	282.87
R-sq Overall	0.8054	

หมายเหตุ: * มีนัยสำคัญ ณ ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 99

แบบจำลองที่ 2 (พิจารณาความสำคัญของการลงทุนทางด้านการวิจัยและพัฒนา)

Dependent Variable: LP

85 Countries, from 2006-2012

Independent Variables	Coefficients	Std. Err.
Constant	16183.95*	4282.30
KL	420.17*	70.11
ENR	137.26*	40.73
QED	530.06	767.28
ITN	982.82**	579.66
RES	1467.50**	915.13
RD	6281.92*	1017.12
R-sq Overall	0.6796	

หมายเหตุ: * แสดงว่ามีนัยสำคัญ ณ ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 99

** แสดงว่ามีนัยสำคัญ ณ ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 90

ผลการวิเคราะห์โดยแบบจำลองทางเศรษฐมิติในเบื้องต้นพบว่า สัดส่วนทุนต่อแรงงานมีความสำคัญต่อการพัฒนาผลิตภาพการผลิตของแรงงาน โดยการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนทุนต่อแรงงานจะมีผลทำให้ผลิตภาพแรงงานสูงขึ้น ดังนั้น การเพิ่มขึ้นของการลงทุนจึงเป็นปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญต่อการเพิ่มผลิตภาพการผลิตของแรงงาน การเพิ่มขึ้นของทุนในระบบเศรษฐกิจทำให้เกิดกระบวนการในการถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตที่ทันสมัย เกิดการปรับปรุงการผลิตโดยใช้เทคโนโลยีใหม่ แรงงานจำเป็นต้องมีการเรียนรู้การใช้เทคโนโลยีใหม่ในการผลิตทำให้สามารถยกระดับศักยภาพของแรงงานให้สูงขึ้นได้ นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดกระบวนการเพื่อการพัฒนาทุนมนุษย์ (Human Capital) ซึ่งกลายเป็นเงื่อนไขที่สำคัญต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะการพัฒนาในระดับที่จะต้องอาศัยการพัฒนานวัตกรรมใหม่ในการสร้างมูลค่าเพิ่มมากกว่าการใช้การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต (Efficiency)

นอกจากนี้ การวิเคราะห์ในเชิงประจักษ์ยังแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของตัวแปรทางด้านการศึกษาโดยเฉพาะในระดับอุดมศึกษาที่มีบทบาทต่อการพัฒนาผลิตภาพการผลิตของแรงงาน โดยพบว่าส่วนใหญ่มีความสำคัญในทางบวก คือ เมื่อระบบการศึกษาในระดับอุดมศึกษา (ในเชิงปริมาณ) มีผู้ผ่านกระบวนการศึกษาในระดับอุดมศึกษามากขึ้น ก็จะทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของผลิตภาพของแรงงาน ดังนั้น การรวมกลุ่มเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่มีกิจกรรมที่ส่งผลเป็นการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงการศึกษา รวมทั้งการเพิ่มทางเลือกในการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ได้แก่ กิจกรรมที่เปิดกว้างให้นักศึกษาสามารถเดินทางเข้าไปเลือกศึกษาได้ในหลายประเทศในภูมิภาคตามความสนใจและความเหมาะสมทางเศรษฐกิจ กิจกรรมการให้ทุนการศึกษาที่เปิดให้นักศึกษาในประเทศอื่นของภูมิภาคมีโอกาสได้รับทุนการศึกษา เป็นต้น ย่อมทำให้ผลิตภาพการผลิตของประเทศ และภูมิภาคดีขึ้น

สำหรับตัวแปรทางด้านการศึกษาโดยตรง และตัวแปรทางด้านคุณภาพการศึกษา พบว่ามีความสำคัญในทิศทางเดียวกัน การเพิ่มขึ้นของคุณภาพการศึกษามีผลทำให้ผลิตภาพของแรงงานสูงขึ้น การรวมกลุ่มเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนภายใต้พิมพ์เขียวที่กำหนดไว้ ระบุกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีสาขาบริการการศึกษาที่จะมีบทบาทสำคัญต่อการเพิ่มผลิตภาพการผลิต เช่น การเปิดให้มีการเคลื่อนย้ายของบุคลากรการศึกษาได้อย่างเสรีมากขึ้น การสร้างกิจกรรมให้เกิดการแลกเปลี่ยนนักเรียน นักศึกษา อาจารย์ รวมทั้งบุคลากรด้านการศึกษาระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน การร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางด้านวิชาการระหว่างกัน หรือแม้แต่การเปิดกว้างให้มีการแข่งขันมากขึ้น (ลดการปกป้อง) สถานศึกษา (ผู้ให้บริการการศึกษา) ฯลฯ ล้วนแต่เป็นกิจกรรมที่สนับสนุนให้เกิดการพัฒนาผลิตภาพการผลิตของแรงงานได้ อย่างไรก็ตาม การผลักดันให้มีการขับเคลื่อนในทางปฏิบัติยังไม่ปรากฏชัดเจน ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศไทย มหาวิทยาลัยต่างประเทศ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มีชื่อเสียง) เข้ามาเปิดให้บริการการศึกษาในระดับอุดมศึกษาแข่งกับสถาบันการศึกษาในประเทศยังมีอยู่น้อยมาก และสถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของไทยก็ยังคงได้รับเงินอุดหนุนจากภาครัฐ ทำให้มีความได้เปรียบเหนือกว่าสถาบันการศึกษาเอกชน อย่างไรก็ตาม การรวมกลุ่มเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนได้มองเห็นความสำคัญของการเปิดเสรีสาขาบริการการศึกษาต่อการพัฒนาผลิตภาพของแรงงาน และการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ในเบื้องต้นจึงเป็นก้าวที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาการให้บริการการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของไทย

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ประเทศสมาชิกอาเซียนเล็งเห็นความสำคัญดังกล่าวของการศึกษาและคาดหวังว่ากระบวนการเปิดเสรีสาขาบริการการศึกษาและความทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างกันทางการศึกษาจะเป็นเงื่อนไขที่จะขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนาการให้บริการการศึกษาของภูมิภาคทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพภายใต้กรอบความตกลงประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economics Community: AEC) มีความพยายามใน 3 แนวทางสำคัญ ได้แก่

1) การเพิ่มการแข่งขันในภาคการให้บริการการศึกษา โดยการเปิดให้ผู้ให้บริการการศึกษาของประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถเข้าไปให้บริการการศึกษาระหว่างกันได้อย่างเสรีมากขึ้น

2) การอนุญาตให้บุคลากรทางการศึกษา ได้แก่ ครู อาจารย์ นักเรียน นักศึกษา รวมทั้งเจ้าหน้าที่ด้านการศึกษาสามารถเคลื่อนย้ายเดินทาง หรือมีการแลกเปลี่ยนกันได้อย่างสะดวกมากขึ้น และ

3) การสร้างและการพัฒนามาตรฐานด้านการศึกษาของภูมิภาคอาเซียนเพื่อเป็นการรับรองและรับประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งก็จะเป็นส่วนสนับสนุนที่สำคัญต่อการเพิ่มการแข่งขันในการให้บริการการศึกษาและ การติดต่อแลกเปลี่ยนของบุคลากรทางการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับอุดมศึกษา

การศึกษานี้ ชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของการเปิดกว้างมากขึ้นทางการให้บริการการศึกษาที่จะมีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศสมาชิกโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทย และของภูมิภาคอาเซียนโดยรวม ทั้งนี้จะให้ความสำคัญการพัฒนาที่ยั่งยืน (เป็นผลในระยะยาวมากกว่าผลของการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะสั้น) ซึ่งจะหมายถึงการวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ของการพัฒนาทางการศึกษาในระดับอุดมศึกษาต่อการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันโดยการเพิ่มผลผลิตภาพการผลิตของแรงงาน (Labor Productivity) พบว่า ปัจจัยทางการศึกษาที่สำคัญต่อการพัฒนาผลผลิตภาพการผลิตของแรงงาน คือ 1) การเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้ได้รับการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ซึ่งอัตราการเข้าสู่วัยศึกษาในระดับอุดมศึกษาของอาเซียนยังถือว่าอยู่ในระดับที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศอาเซียนใหม่ ในกรณีของประเทศไทยก็จะได้รับประโยชน์ในมิตินี้จากทั้งช่องทางของการเพิ่มทักษะของแรงงานภายในประเทศเองจากการเพิ่มขึ้นของผู้ได้รับการศึกษาในระดับอุดมศึกษา และจากช่องทางที่จะสามารถมีทางเลือกในการเข้าถึงกลุ่มแรงงานที่มีระดับการศึกษาในระดับอุดมศึกษามากขึ้นเมื่อแรงงานของประเทศเพื่อนบ้านมีอัตราการเข้าถึงการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเพิ่มมากขึ้น 2) การเปิดกว้างมากขึ้นในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับบริการการศึกษาในระดับอุดมศึกษาทำให้ผู้เข้ารับบริการการศึกษามีข้อมูลที่ครบถ้วนมากขึ้นเพื่อการตัดสินใจศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลเกี่ยวกับผลตอบแทนและโอกาสที่เกิดกว้างมากขึ้นเมื่อแรงงานมีทักษะมากขึ้นจากการเข้ารับบริการการศึกษาในระดับอุดมศึกษา นอกจากนี้ ยังเป็นการเพิ่มทางเลือกสำหรับบริการการศึกษาระดับอุดมศึกษาในสาขาวิชาต่างๆ ซึ่งก็จะทำให้การตัดสินใจทางการศึกษาสอดคล้องกับความต้องการทักษะในตลาดแรงงานได้มากขึ้น และ 3) การเพิ่มขึ้นและการมีส่วนร่วมโดยภาคส่วนต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจในกิจกรรมการวิจัยและพัฒนา (Research and Development: R&D) ทำให้เกิดการพัฒนาผลผลิตภาพการผลิตของแรงงานผ่านกระบวนการพัฒนาองค์ความรู้ใหญ่ และการสร้างนวัตกรรม (Innovation) อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าแปลกใจที่ผลการศึกษาในเชิงประจักษ์กลับไม่ได้ยืนยันอย่างชัดเจนว่าการพัฒนาคุณภาพการศึกษาจะเป็น

เงื่อนไขในการสนับสนุนให้เกิดการเพิ่มขึ้นของผลิตภาพแรงงาน ดังนั้น เพื่อให้การเปิดเสรีทางการศึกษาภายใต้กรอบความตกลงประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเกิดประโยชน์ทั้งในแง่ของการพัฒนาระบบการศึกษาระดับอุดมศึกษาของไทยให้ก้าวหน้ามากขึ้น และในแง่ของการช่วยลดหรือจัดปัญหาที่มีในระบบการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของประเทศ น่าจะได้พิจารณาถึงเงื่อนไขที่สำคัญคือ 1) การลด หรือเปลี่ยนแปลงมาตรการอุดหนุนในภาคบริการการศึกษาที่มีผลเป็นการแทรกแซงการทำงานของกลไกตลาด ปรับเปลี่ยนบทบาทไปเป็นการทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแล และอำนวยความสะดวกให้เกิดการแข่งขันในตลาดบริการการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเพื่อเป็นการรองรับการเปิดเสรีที่จะทำให้มี “ผู้เล่น” ในตลาด (ทั้งผู้ให้บริการและผู้รับบริการ รวมทั้งบุคลากรที่เกี่ยวข้อง) เพิ่มขึ้น (Guarantee competition in the market) รวมทั้งการปรับปรุงกระบวนการควบคุมคุณภาพการศึกษาที่สอดคล้องกับการพัฒนาคุณภาพการศึกษามากขึ้น 2) ให้ความสำคัญกับการเปิดเผยข้อมูล และการประชาสัมพันธ์ เพื่อให้กระบวนการตัดสินใจโดยผู้ให้บริการและผู้รับบริการการศึกษาสามารถตัดสินใจในการเข้าสู่กระบวนการพัฒนาทักษะโดยการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้อย่างเหมาะสม และ 3) ภาครัฐควรจะสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้เกิดกิจกรรมทางด้านการวิจัยและพัฒนาโดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน และการพัฒนาความเชื่อมโยงกับประเทศอื่นนอกอาเซียนโดยผ่านการแลกเปลี่ยน และถ่ายทอดองค์ความรู้ระหว่างกัน

เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของอัตราการเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาผลิตภาพการผลิต การสร้างความร่วมมือภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจึงน่าจะทำได้ที่สำคัญกับ

- การเพิ่มขึ้นของจำนวนนักศึกษาเป็นการทำให้สถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษาสามารถมีจำนวนนักศึกษาที่เหมาะสม เพียงพอกับศักยภาพ (ทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณ) ในสาขาต่างๆ และสามารถพัฒนาสาขาการให้บริการการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการ (ทั้งในแง่ของงานวิจัย การพัฒนาองค์ความรู้ และบุคลากร) ที่สถาบันการศึกษาแต่ละแห่ง
- การสร้างให้เกิดการแข่งขันในตลาดการให้บริการการศึกษา ทำให้ผู้ให้บริการการศึกษาต้องพัฒนาคุณภาพการให้บริการการศึกษา และเป็นการเพิ่มทางเลือกสำหรับผู้รับบริการการศึกษาในระดับอุดมศึกษาให้สามารถเลือกพัฒนาทักษะในระดับอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับความสนใจและศักยภาพของผู้รับบริการ และสอดคล้องกับความต้องการทักษะในตลาดแรงงาน เพื่อให้การเพิ่มขึ้นของผู้เข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาได้รับบริการการศึกษาที่มีคุณภาพ ในต้นทุนที่สอดคล้องกับความเป็นจริง
- การจัดสรรทรัพยากรการผลิตในสาขาการให้บริการการศึกษาสอดคล้องกับขีดความสามารถ และความชำนาญ ได้แก่ การให้ความสำคัญกับการใช้ความร่วมมือจากข้อตกลง AEC ให้เกิดประโยชน์ในแง่การเปิดโอกาสให้มีการสร้างบุคลากรด้านการศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับทักษะความชำนาญ ทางด้านผู้เข้ารับบริการการศึกษาก็จะเป็นการเปิดโอกาสให้สามารถเข้าถึงบริการการศึกษาในสาขาที่สนใจและมีทักษะที่สอดคล้องกัน
- เปิดโอกาสในการเข้าถึงองค์ความรู้อย่างกว้างขวาง ลดข้อจำกัด หรืออุปสรรคต่อการเข้ามาให้บริการการศึกษาที่มีคุณภาพจากต่างประเทศ (ทั้งทางด้านการให้บริการ และการเคลื่อนย้ายของบุคลากรในภาคการศึกษา)

นอกจากนี้ การสนับสนุนให้มี และการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับบริการการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเพื่อให้กลไกตลาดในการให้บริการการศึกษาสามารถทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ เช่น การให้ข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพของสถาบันการศึกษาในภูมิภาคในมิติต่างๆ ข้อมูลความเชี่ยวชาญของสถานบริการการศึกษาในสาขาวิชาต่างๆ รวมทั้งการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกระบวนการวิจัยและพัฒนา การพัฒนาองค์ความรู้และกระบวนการเรียนรู้ ซึ่งในส่วนนี้ การทำความตกลง AEC จะสามารถดำเนินการได้โดยกระบวนการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยน และมีการทำงานร่วมกันระหว่างนักวิจัยของประเทศสมาชิกอาเซียน

ในส่วนของบทบาทภาครัฐ หรือมาตรการภาครัฐ ควรจะได้คำนึงถึงเงื่อนไขที่จะทำให้ประเทศได้รับประโยชน์จากการทำความตกลงภายใต้กรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในมิติต่างๆ ดังนี้

- การลดการแทรกแซงที่ไม่เหมาะสมโดยภาครัฐในระบบการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยภาครัฐน่าจะให้ความสำคัญกับการทำหน้าที่ในฐานะผู้กำกับดูแล และการอำนวยความสะดวกในกระบวนการพัฒนาองค์ความรู้ใหม่และนวัตกรรม มากกว่าการเป็นผู้ผลิตบริการการศึกษา เช่น การกำหนดเงื่อนไขในการกำกับดูแลคุณภาพด้านการศึกษาที่ไม่สะท้อนการพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่แท้จริง
- การปรับเปลี่ยนรูปแบบของการอุดหนุนทางการศึกษาที่จะลดการบิดเบือนทางเศรษฐกิจ (Economic Distortion) และน่าจะเป็นเครื่องมือที่เอื้อต่อการทำงานของกลไกตลาด เช่น การอุดหนุนทางด้านอุปสงค์ (Demand-side Financing)
- การให้ความสำคัญกับกิจกรรมทางด้านการวิจัยและพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาองค์ความรู้ที่จะใช้เพื่อแก้ไขปัญหาทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งนอกจากจะเป็นส่วนสนับสนุนในการสร้างนวัตกรรมใหม่แล้ว ยังจะเป็นองค์ประกอบที่สำคัญต่อการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ในประเทศด้วย

บรรณานุกรม

- UNESCO Bangkok (2014). *Education Systems in ASEAN+6 Countries: A Comparative Analysis of Selected Educational Issues*. Paris: The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
- UNESCO Institute for Statistics (2014). *Higher Education in Asia: Expanding Out, Expanding Up* Tri-Graphik / LBF Printing.