



เผยแพร่จากการศึกษาไทย:

เงินหายไปไหนหมด

รศ.ดร.ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์

พฤษภาคม 2558

**RESEARCH PAPER**

ฉบับที่ 4

THAMMASAT ECONOMIC FOCUS  
โครงการติดตามประเด็นเศรษฐกิจไทย



## เผยแพร่รายงานการศึกษาไทย เงินหายไปไหนหมด

รศ.ดร.ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

### ความนำ

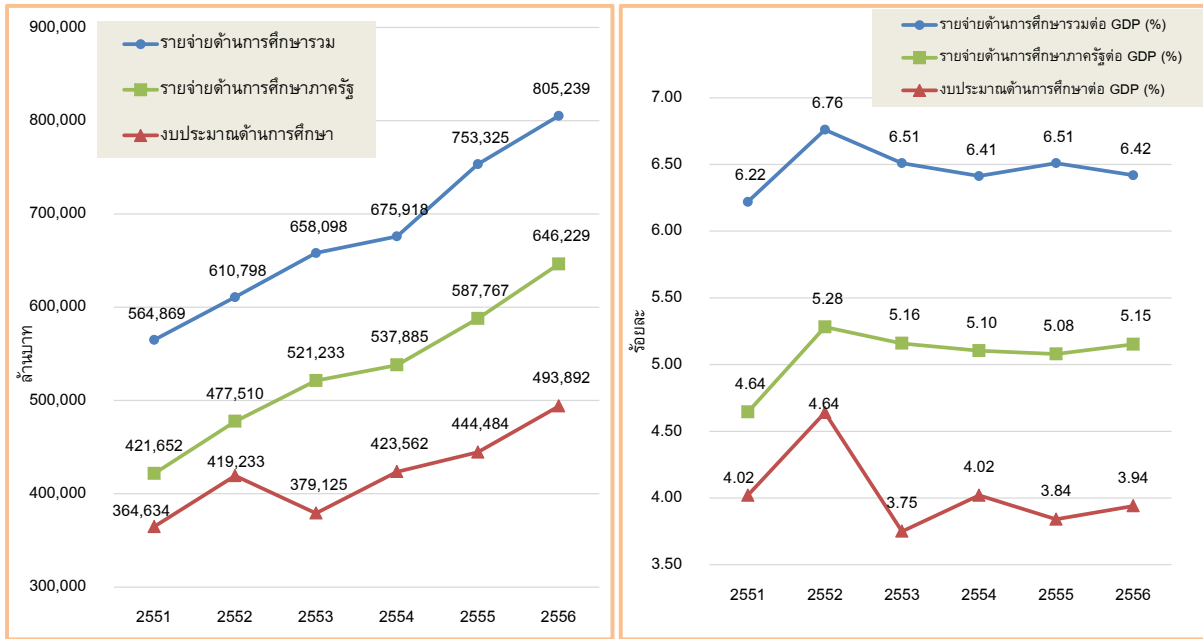
แม้ว่าประเทศไทยประสบความสำเร็จในการขยายโอกาสทางการศึกษา ทำให้อัตราการเข้าเรียนภาคบังคับเพิ่มขึ้น และเด็กที่มาจากครอบครัวยากจนมีโอกาสมากขึ้นทุกๆ ปี กระนั้นก็ตาม สังคมยังมีความเป็นห่วงในเรื่องคุณภาพของการจัดการศึกษา ซึ่งเพิ่มเพียงปริมาณ แต่คุณภาพกลับไม่เพิ่มแบบน่าพอใจ ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนระดับชาติไม่เพิ่มตามเป้าหมาย และเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน ไทยยังอยู่ในลำดับรั้งท้าย นอกจากนี้ ยังมีความแตกต่างด้านคุณภาพระหว่างโรงเรียนในเมืองและชนบท ปัญหาเด็กเรียนออกกลางคัน และการผลิตแรงงานที่ไม่ตรงกับความต้องการ นำไปสู่ปัญหาบัณฑิตตกงาน รัฐบาลที่ผ่านๆ มาได้พยายามแก้ไขปัญหาค่าความตกต่ำของระบบการศึกษาไทย โดยทุ่มงบประมาณเพิ่มขึ้นจำนวนมากอย่างต่อเนื่อง คำถามที่มักตามมาคือ ประเทศไทยได้ลงทุนด้านการศึกษาเพียงพอหรือยัง เพราะการเพิ่มคุณภาพการศึกษา ให้เป็นที่พอใจสำหรับคนในสังคมไทย แน่แน่นอนว่าต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น และใครจะเป็นผู้แบกรับภาระค่าใช้จ่ายดังกล่าว บทความนี้พยายามชี้ให้เห็นว่า ทรัพยากรที่ประเทศไทยลงทุน เพื่อการให้การศึกษาแก่เด็กเยาวชน และประชาชนทั่วไป มีมูลค่าอย่างน้อยเพียงใด เหตุใดเรายังไม่สามารถแก้ไขปัญหาความเป็นธรรมในการจัดการศึกษา และเราควรใช้จ่ายอย่างไร เพื่อให้เกิดความคุ้มค่า

### ใครคือผู้ลงทุนด้านการศึกษา

หากต้องการตอบคำถามนี้ให้ถูกต้องและครบถ้วน เราจำเป็นต้องทราบมูลค่าการใช้จ่ายของแหล่งต่างๆ นอกจากที่รัฐบาลส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จ่ายแล้ว ยังมีภาคประชาชนร่วมจ่ายอีกเป็นจำนวนไม่น้อย อาทิ ผู้ปกครองของเด็ก นักเรียนนักศึกษา ยังมีภาคธุรกิจเอกชน องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร หรือแม้แต่เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ ต่างก็ให้การสนับสนุนด้านการศึกษาเช่นกัน เงินลงทุนเหล่านี้มากเพียงพอหรือยังสำหรับคุณภาพที่สังคมต้องการ



ผลการศึกษาวិจัยเรื่องระบบบัญชีรายจ่ายการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งจัดทำขึ้นเป็นครั้งแรกของประเทศ มีการรวบรวมข้อมูลจากทุกๆแหล่งข้างต้นอย่างรอบด้าน ค้นพบความจริงที่น่าตกใจว่า ในปีพ.ศ. 2556 ประเทศไทยใช้จ่ายเพื่อการศึกษาไปเป็นมูลค่ากว่าแปดแสนล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 6.4 ของจีดีพี อัตราที่ใช้สูงเกินกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ OECD ที่มีฐานะดี (ดูรูปที่ 1 ประกอบ) แน่แน่นอนว่า มูลค่าการใช้จ่ายด้านการศึกษาที่มีจำนวนต่างกัน เพราะฐานรายได้ของแต่ละประเทศไม่เท่ากัน และจำนวนผู้ได้ประโยชน์ไม่เท่ากัน



รูปที่ 1 รายจ่ายด้านการศึกษาของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2551-2556

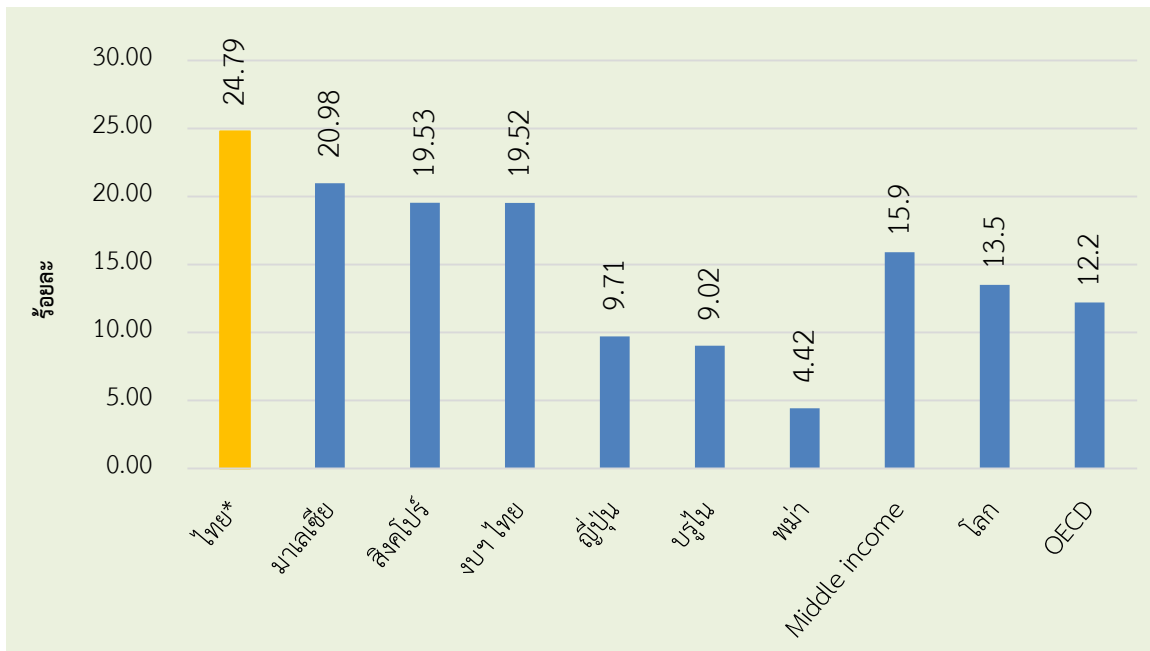
ที่มา: ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์ และคณะ (2558) และ สำนักงบประมาณ (หลายปี)

รัฐบาลไทยที่ผ่านมาถือได้ว่าให้ความสำคัญกับการลงทุนเพื่อการศึกษาในลำดับต้นๆ มีการใช้เงินหนึ่งในห้าของงบประมาณแผ่นดินในด้านนี้ หากรวมรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ซึ่งมีการใช้จ่ายระดับปฐมวัยสูง เพราะเป็นระดับที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ไทยใช้งบประมาณเกือบหนึ่งในสี่เพื่อจัดการศึกษา ซึ่งเป็นระดับที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ OECD เลยทีเดียว (ดูรูปที่ 2 ประกอบ)

หากเปรียบเทียบเงินลงทุนระหว่างภาครัฐ และภาคอื่นๆ ที่เหลือ จะพบว่า ระบบการจัดการศึกษาของไทย อาศัยกลไกการทำงานของภาครัฐเป็นหลัก รายจ่ายการศึกษาจากภาครัฐ มีมากถึง 6.5 แสนล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 80 ของรายจ่ายการศึกษาทั้งหมดของปี พ.ศ. 2556 ขนาดของภาครัฐนี้ไม่ได้ถือว่า ใหญ่เกินไป เมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยของกลุ่ม OECD



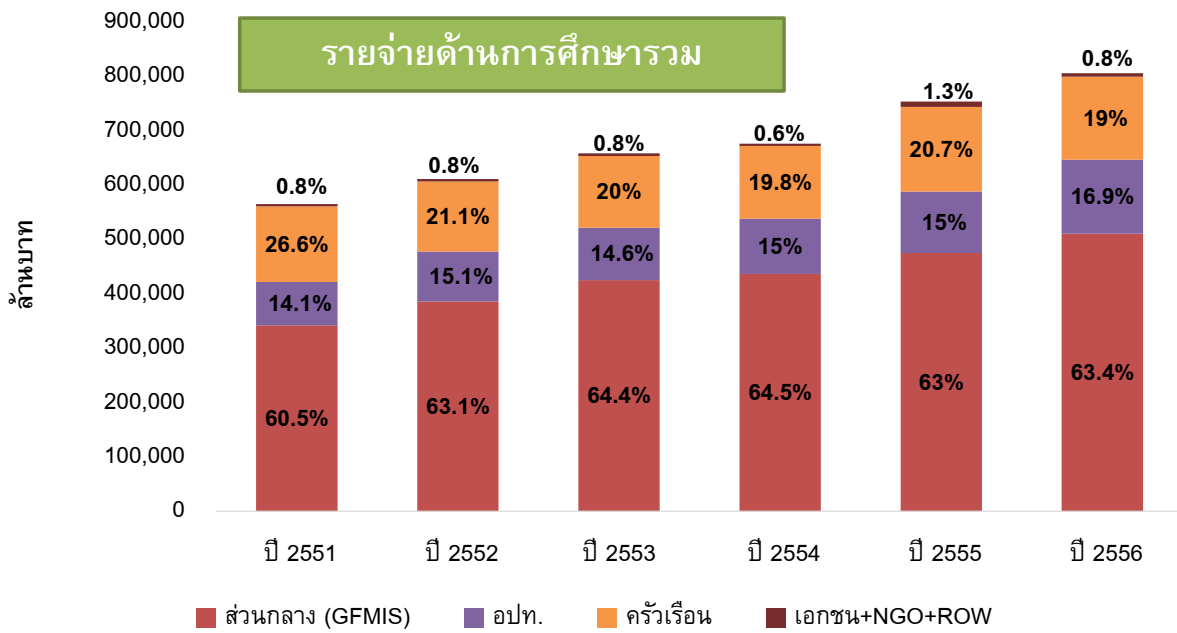
รายจ่ายด้านการศึกษาก็ประมาณ แส่นหกหมื่นล้านบาท หรือร้อยละ 20 มาจากภาคประชาชน ผู้จ่ายหลักจากภาคประชาชนหรือผู้ประกอบการ ครอบครัวที่มีสมาชิกกำลังศึกษาอยู่ มีการใช้จ่ายราวแสนห้าหมื่นล้านบาท เฉลี่ยประมาณหมื่นบาทต่อคนต่อปีการศึกษา ผู้ปกครองมีรายจ่ายมากขึ้นทุกๆ ปี แต่เป็นสัดส่วนที่ลดลง เนื่องจากรัฐได้เข้าไปอุดหนุนเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะการใช้จ่ายเพื่อลดภาระของผู้ปกครอง และการดำเนินโครงการเรียนฟรี ภาระในด้านการศึกษาจึงตกกับภาครัฐ เป็นสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น มาตั้งแต่ปี 2552 เป็นต้นมา (ดูรูปที่ 3 ประกอบ)



รูปที่ 2 งบประมาณด้านการศึกษาต่องบประมาณแผ่นดิน ปี พ.ศ. 2554

หมายเหตุ: งบประมาณด้านการศึกษาของไทย รวมรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่มา: UNESCO Institute for Statistics data center และชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์ และคณะ (2558)

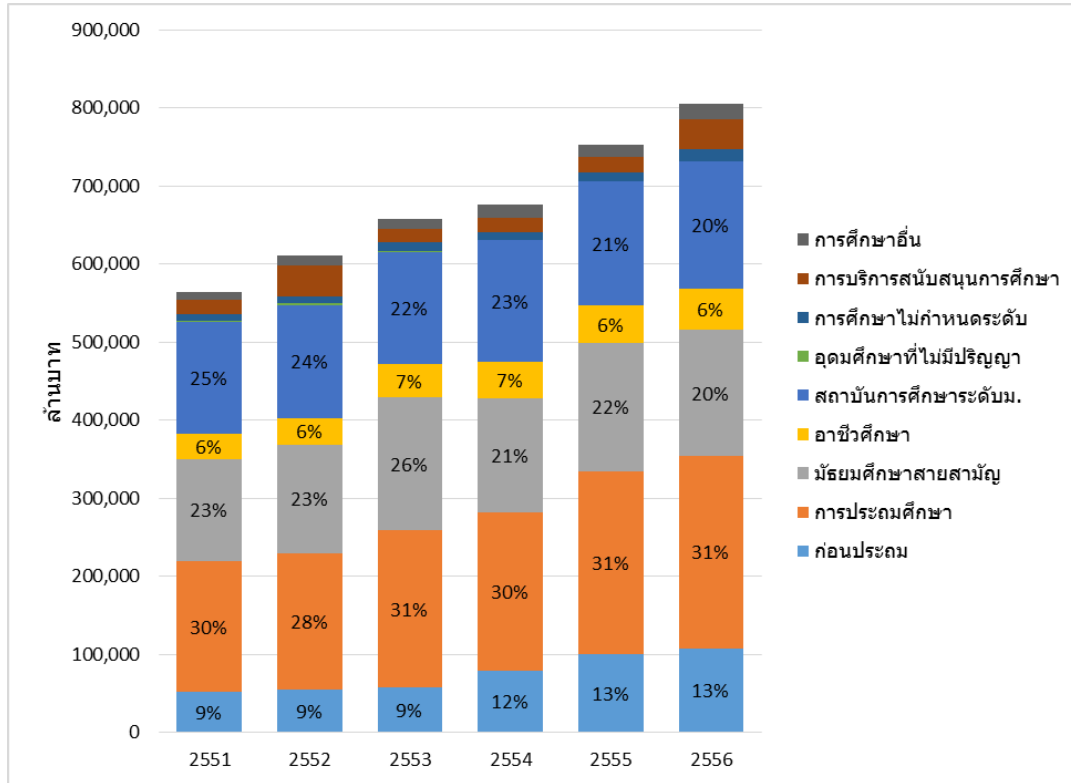


รูปที่ 3 รายจ่ายด้านการศึกษจากแหล่งต่างๆ ปีพ.ศ. 2551-2556

ที่มา: ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์ และคณะ (2558)

องค์กรไม่แสวงหากำไรที่ดำเนินกิจกรรมในประเทศไทย มีรายจ่ายสนับสนุนด้านการศึกษา ประมาณปีละ 5 พันล้านบาท แม้ว่ามูลค่าจะมาก แต่ก็คิดเป็นเพียงร้อยละ 6.5 ของรายจ่ายทั้งหมด นอกจากนี้ภาคธุรกิจเอกชน ยังมีการสนับสนุนการศึกษา โดยได้แรงจูงใจจากนำค่าใช้จ่ายไปหักภาษี ตัวเลขที่ได้จากกรมสรรพากร ระบุว่า มียอดเงินเพียง พันกว่าล้านบาทเท่านั้น ในความเป็นจริง ยอดรายจ่ายสนับสนุนควรจะสูงกว่านี้ เพราะไม่สามารถนำมาหักได้ทั้งหมด จึงไม่ได้แสดงรายการ

ดังนั้น ผลจากการจัดทำบัญชีรายจ่ายการศึกษาแห่งชาติ จึงให้ข้อสรุปว่า ไทยมีทรัพยากรด้านการศึกษาอย่างเพียงพอ (สามารถดูตารางที่ 1 ในภาคผนวก แสดงตัวชี้วัดระดับประเทศที่สำคัญเกี่ยวกับรายจ่ายด้านการศึกษาของไทย) อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณารายจ่ายด้านการศึกษารวม จำแนกตามระดับการศึกษาพบว่าเงินลงทุนด้านการศึกษาประมาณ 8 แสนล้านบาท ใช้ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานร้อยละ 70 (แยกเป็น ก่อนประถมศึกษาร้อยละ 13 ประถมศึกษา ร้อยละ 31 มัธยมศึกษาสายสามัญร้อยละ 20 และ อาชีวศึกษาร้อยละ 6) ใช้จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาร้อยละ 20 และที่เหลือสำหรับการศึกษาอื่นๆ เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนการใช้จ่ายในระดับการศึกษาต่างๆ กับประเทศอื่นๆ พบว่า ประเทศไทยใช้จ่ายลงทุนสูงในระดับปฐมวัย และค่อนข้างต่ำเกินไปในระดับอาชีวะ และมัธยมศึกษา (ดูรูปที่ 4 ประกอบ)



รูปที่ 4 รายจ่ายด้านการศึกษำแนกตามระดับการศึกษา

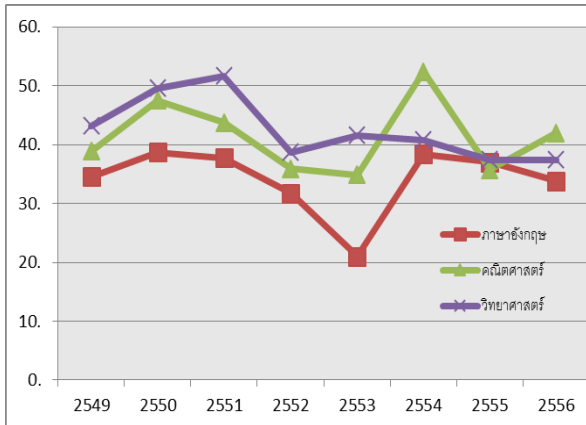
ที่มา: ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์ และคณะ (2557)

### การลงทุนด้านการศึกษามากขึ้น แต่คุณภาพไม่กระเตื้องมากนัก

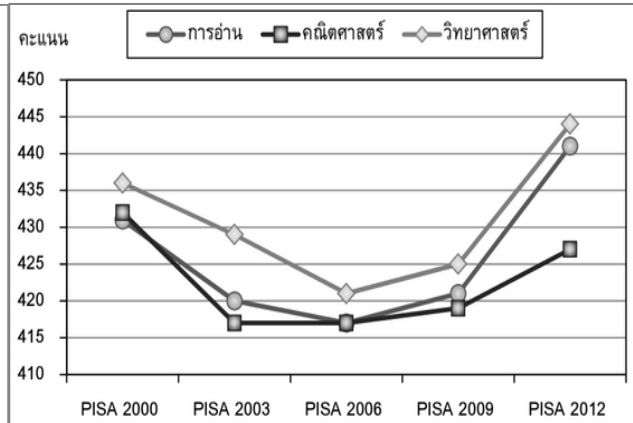
แม้ว่าการลงทุนทางการศึกษาต่อคน จะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ผลลัพธ์ยังไม่เป็นที่น่าพอใจ พิจารณาได้จากผลคะแนนทดสอบในประเทศ ONET ที่ไม่ได้เพิ่มขึ้นมากในวิชาหลัก (คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาอังกฤษ) หรือผลการประเมินนักเรียนนานาชาติ PISA ที่ประเมินนักเรียนไทยอายุ 15 ปี ทั้งหมด 6,606 คนในปี 2555 พบว่า คะแนนเฉลี่ยเพิ่มสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม ทุกวิชายังมีผลประเมินต่ำกว่าค่าเฉลี่ยมาตรฐานกลาง โดยวิชาคณิตศาสตร์ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมาคือวิทยาศาสตร์ และทักษะการอ่าน หรือจากการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ที่วัดจากระบบการศึกษาหรือจากทุนมนุษย์ของประเทศ โดย World Economic Forum พบว่า ในปี 2558 คุณภาพระบบการศึกษาของไทยอยู่ในอันดับ 57 ของโลก (จากทั้งหมด 124 ประเทศ) ขณะที่คุณภาพระดับการศึกษาภาคบังคับของไทย อยู่ในอันดับที่ 77 (ดูรูปที่ 5)



แนวโน้มคะแนน ONET เฉลี่ยป.6



แนวโน้มคะแนน PISA



รูปที่ 5 แนวโน้มคะแนน ONET เฉลี่ยป.6 ปีพ.ศ. 2549 ถึง 2556

และแนวโน้มผลการประเมินของนักเรียนไทยจาก PISA ค.ศ. 2000 ถึง PISA ค.ศ. 2012

ที่มา: ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์ และคณะ (2558) และสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.)

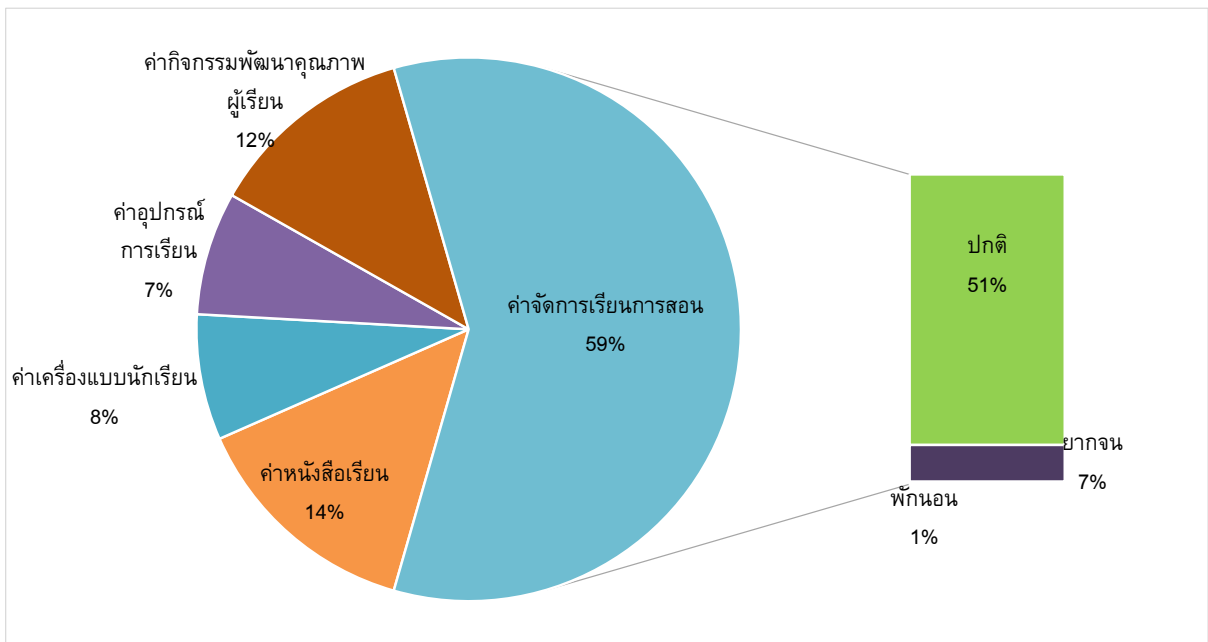
คุณภาพการศึกษาของไทยที่ไม่ได้พัฒนาขึ้นตามระดับการลงทุน ที่มีอย่างเพียงพอในภาพรวม จึงสะท้อนปัญหาการบริหารจัดการ จัดสรร และค่าใช้จ่ายของไทย ที่ไม่สามารถแก้ปัญหาที่ดำรงอยู่ในอีกหลายด้าน อาทิ ความเป็นธรรมในการจัดการศึกษาและในการจัดสรรงบประมาณ ยังมีความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพระหว่างเมืองและนอกเมือง ปัญหาเด็กออกกลางคันจำนวนมากสืบเนื่องจากมีฐานะยากจน นักเรียนจากครอบครัวที่มีฐานะดีมีโอกาสในการเรียนต่อระดับสูงได้มากกว่า รวมไปถึงปัญหาผลิตแรงงานและบัณฑิตที่ไม่ตรงกับความต้องการ

## รัฐจัดสรรเงินเพื่อการศึกษาจำนวนมาก แต่ยังไม่สามารถแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำได้ เพราะเหตุใด

ระบบการศึกษาที่มีความเป็นธรรม ต้องเป็นระบบที่ให้โอกาสทางการศึกษาแก่เด็กอย่างเท่าเทียมกัน หมายความว่า ความแตกต่างเรื่องระดับที่เรียน หรือประเภทที่เรียนที่ดำรงอยู่ ต้องเกิดจากความต้องการของเด็ก ไม่ควรถูกกำหนดโดยสภาพโดยกำเนิด อาทิ เพศ สถานที่เกิด ชชาติพันธุ์ หรือฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม อย่างไรก็ตาม กรณีที่ความแตกต่างมาจากความสามารถเฉพาะตัวหรือพรสวรรค์ของเด็ก ยังพอยอมรับกันได้ แม้ว่ามีข้อโต้แย้งว่า ความสามารถดังกล่าวส่วนหนึ่งอาจสะท้อนความแตกต่างทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้ปกครองได้เช่นกัน ในประเทศที่มีการจัดการศึกษาได้อย่างเป็นธรรม เด็กทุกคนมีโอกาสในการเข้าเรียน ก้าวหน้า และจบมาอย่างมีคุณภาพได้อย่างเท่าเทียมกัน



ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตั้งแต่มีการใช้ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อให้โรงเรียนดำเนินการ ออศัยการอุดหนุนเป็นรายหัวนักเรียน โดยอาศัยหลักความเท่าเทียมกัน เด็กนักเรียนระดับเดียวกันได้รับการอุดหนุนเหมือนกัน เพื่อเป็นหลักประกันในเรื่องความเสมอภาค หรือความเป็นธรรมในแนวนอน อัตราการอุดหนุนเป็นรายหัวจะเพิ่มขึ้นตามระดับชั้น นอกจากนี้ รัฐยังได้จัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมเพื่อช่วยเหลือเด็กที่มีฐานะยากจน โดยการให้เงินอุดหนุนเพิ่มเติมอีก เพื่อเพิ่มความเป็นธรรมในแนวตั้ง อย่างไรก็ตาม วงเงินอุดหนุนเพิ่มเติมนี้มีจำนวนน้อย ประมาณ 3,500 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 8 ของเงินอุดหนุนทั้งหมดในปี 2557 สามารถจัดสรรให้เด็กที่มีฐานะยากจนในการศึกษาภาคบังคับประมาณ 1.6 ล้านคน ส่วนเด็กมัธยมปลายสามารถกู้ได้จากกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ดังนั้น เงินอุดหนุนรายหัวนักเรียนส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 90 จึงเป็นการจัดสรรให้แก่เด็กในอัตราเดียวกันเพื่อให้เกิดความเสมอภาค แต่ให้ความสำคัญกับความเป็นธรรมน้อยกว่าที่ควร (ดูรูปที่ 6 ประกอบ)



รูปที่ 6 เงินอุดหนุนรายหัว แยกตามองค์ประกอบ ปี พ.ศ. 2557

ที่มา: ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์ และคณะ (2558)

แนวทางการช่วยเหลือเด็กยากจน โดยอุดหนุนเพิ่มเติมผ่านการจัดการโดยโรงเรียน ช่วยลดปัญหาเด็กออกกลางคันได้เพียงบางส่วน แม้ว่าสถิติทางการออกกลางคัน (เข้าสู่ระบบแล้วเรียนไม่จบ) มีเพียงร้อยละ 0.4 หรือปีละ 3 หมื่นคนจากนักเรียน สพฐ. 7.5 ล้านคน สถิตินี้มีปัญหาคือ ต่ำกว่าความเป็นจริง เนื่องจากโรงเรียนไม่ได้คัดชื่อออก ทั้งๆ ที่เด็กไม่ได้มาเรียนแล้ว ความรุนแรงของปัญหานี้ยังไม่ทราบชัด นอกจากนี้ สถิติดังกล่าว



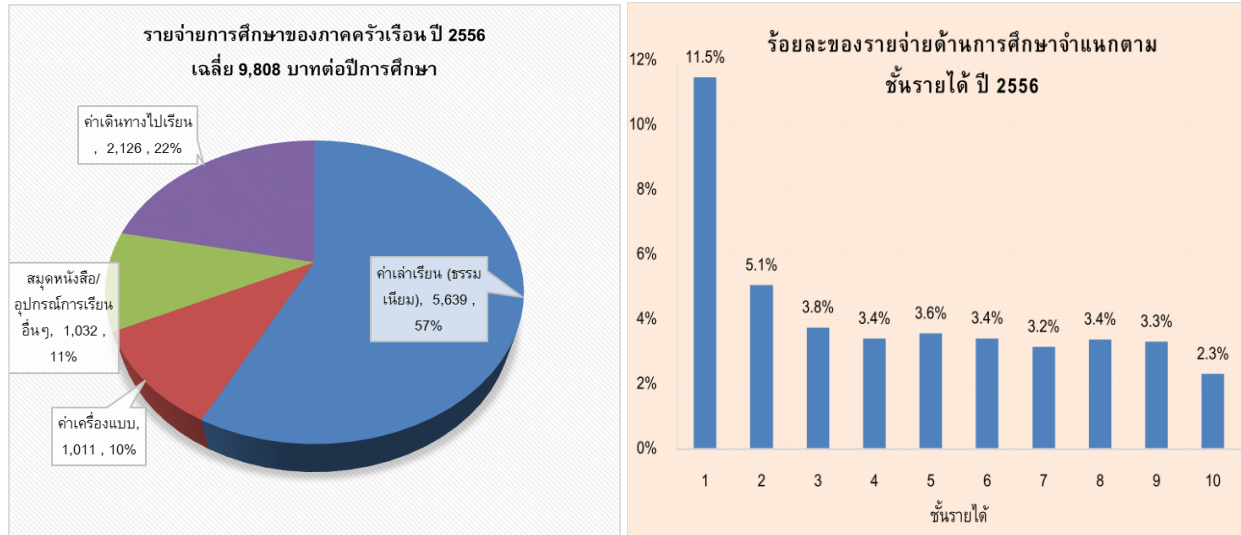


ละเลยปัญหาเด็กที่หลุดออกจากระบบการศึกษาของ สพฐ. โดยเฉพาะการเข้าเรียนต่อมัธยมศึกษาปีที่ 1 และ 4 ที่นักเรียนลดลงมาก เด็กนักเรียนที่ออกจากระบบ สพฐ. อาจเข้าสู่การจัดการศึกษานอกโรงเรียน อาชีวศึกษา หรือเรียนตามอัธยาศัย อย่างไรก็ตาม หากอัตรากำลังครูไม่เพียงพอ ซึ่งวัดจากจำนวนเด็กที่เข้าเรียนในรุ่นเดียวกัน จนจบภาคบังคับ พบว่า เด็ก 100 คนที่เข้าเรียนประถม 1 ในปี 2544 เรียนต่อจบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาเพียง 80 คน ปัญหานี้เกิดขึ้นในทุกๆ ปี จำนวนเด็กที่หลุดจะสะสมมากขึ้น จำนวนเด็กที่หลุดจากระบบที่ประมาณโดยสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.) อาจมากถึง 3 ล้านคน ในช่วงสิบปี สภาพปัญหาเด็กที่ต้องหลุดจากระบบการศึกษาจึงน่าเป็นห่วง

ในหลายๆประเทศพบว่า ระบบการศึกษาที่เป็นธรรมชาติ อาศัยการจัดสรรงบประมาณ หรือทุ่มทรัพยากรให้เด็กที่มีความจำเป็น ด้อยโอกาส มากกว่าจัดสรรแบบเท่ากัน การให้การอุดหนุนแก่เด็กที่มีฐานะดี เท่ากับเด็กที่มีฐานะยากจน จึงไม่เป็นธรรมอย่างยิ่งและไม่จำเป็น เด็กที่มาจากครอบครัวยากจน มีค่าเสียโอกาสสูงกว่า รวมไปถึงค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องเนื่องในการส่งเด็กไปเรียน (แม้ว่าไม่ต้องจ่ายค่าเล่าเรียน) ในปีพ.ศ. 2556 พบว่า ครอบครัวมีภาระค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาเฉลี่ย ประมาณ 9,808 บาทต่อปีการศึกษา โดยจำแนกเป็นค่าเล่าเรียน ร้อยละ 57 ค่าเดินทางไปเรียน ร้อยละ 22 ค่าสมุด หนังสือ อุปกรณ์การเรียนอื่นๆ ร้อยละ 11 และค่าเครื่องแบบ ร้อยละ 10 หากเปรียบเทียบภาระค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาระหว่างครัวเรือนที่มีฐานะต่างกัน พบว่า ภาระการใช้จ่ายคิดเป็นสัดส่วนของรายได้ในการส่งเด็กไปเรียน สูงกว่าสำหรับครอบครัวที่ยากจน (ครอบครัวจนสุดมีภาระค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาคิดเป็นร้อยละ 12 ของรายได้ ขณะที่ครอบครัวรวยสุดใช้จ่ายประมาณร้อยละ 2 ของรายได้) และหากคุณภาพการเรียนการสอนสำหรับโรงเรียนรัฐ ที่อยู่ห่างไกล ต่ำกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ในเมือง ประโยชน์จากการศึกษามีค่าน้อยลง ส่งผลให้ความต้องการเรียนหนังสือของเด็กที่มีฐานะยากจน จะลดลงตามไปด้วย(ดูรูปที่ 7 ประกอบ)

นอกจากนี้ แม้ว่ารัฐบาลได้ดำเนินโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (โครงการเรียนฟรี 15 ปี) แต่ครัวเรือนก็ยังคงมีภาระค่าใช้จ่ายในด้านการศึกษาอีกไม่น้อย หากพิจารณารายจ่ายด้านการศึกษาเฉพาะภาคบังคับ ซึ่งรัฐให้การอุดหนุนมาก โดยเปรียบเทียบรายจ่ายระหว่างครัวเรือนที่ส่งลูกไปเรียนโรงเรียนของรัฐ เทียบกับโรงเรียนเอกชน พบว่า การส่งลูกเรียนโรงเรียนรัฐ ยังมีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมอีกปีละ 3,444 บาทในปี พ.ศ. 2556 แยกเป็นค่าเล่าเรียน 3,224 บาท ค่าเครื่องแบบ 887 บาท ค่าสมุด หนังสือ อุปกรณ์การเรียน 720 บาท และค่าเดินทางไปเรียน 1,605 บาท ขณะที่การส่งลูกไปโรงเรียนเอกชน (ทั้งที่รับการอุดหนุนจากรัฐ และไม่รับ) มีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมปีละ 23,063 บาท แยกเป็นค่าเล่าเรียน 16,522

บาท ค่าเครื่องแบบ 1,432 บาท ค่าสมุดหนังสืออุปกรณ์การเรียน 1,366 บาท และค่าเดินทางไปเรียน 3,743 บาท



รูปที่ 7 รายจ่ายด้านการศึกษาของครัวเรือนเฉลี่ยต่อปีการศึกษา และร้อยละของรายจ่ายด้านการศึกษำแนกตามชั้นรายได้ ปี พ.ศ. 2556

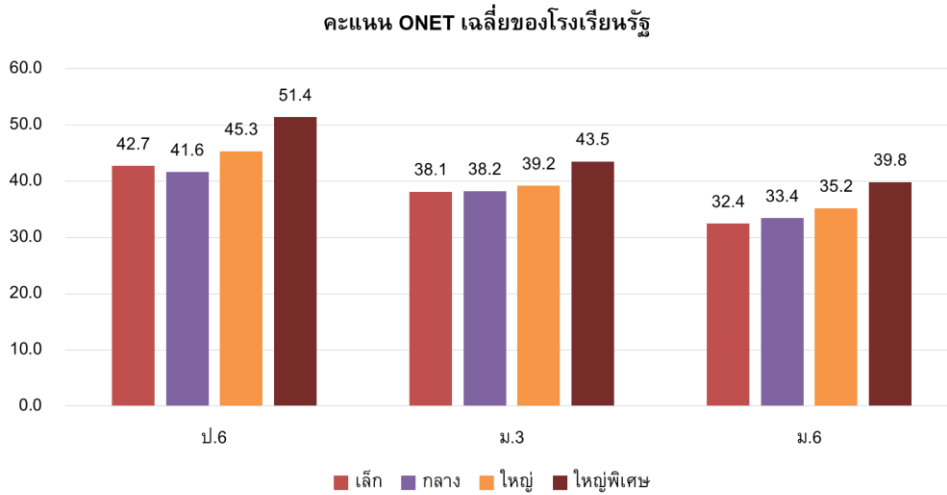
หมายเหตุ: รายจ่ายด้านการศึกษำแนกตามชั้นรายได้ (quintile) ตามนิยามของ NEA

ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน 2556 (ข้อมูลรายบุคคล)

ความเหลื่อมล้ำของการจัดการศึกษาของไทย โดยเฉพาะการศึกษาขั้นพื้นฐานส่วนหนึ่งเชื่อมโยงกับระบบการจัดสรรทรัพยากรครู ที่จำเป็นสำหรับการเรียนการสอน นอกเหนือไปจากเงินที่อุดหนุนให้เป็นรายหัวนักเรียน หากพิจารณาการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ที่ดูแลเด็กนักเรียนประมาณ 7.3 ล้านคน มีโรงเรียนที่ดูแลทั้งหมด 31,000 โรงเรียน อาศัยครูจำนวนกว่า 4 แสนคน พบว่า ยังมีปัญหาครูขาดแคลนในโรงเรียนที่อยู่ห่างไกล กั้นดาร และโรงเรียนขนาดเล็ก ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก ประมาณครึ่งหนึ่งของโรงเรียนสังกัด โรงเรียนขนาดเล็กมีนักเรียนน้อยกว่า 120 คน ส่วนใหญ่มีครูไม่ครบชั้น ครู 1 คนต้องดูแลมากกว่าหนึ่งห้องเรียน รวมไปถึงจำนวนนักเรียนต่อห้องต่ำ ทำให้ต้นทุนการจัดการสูงขึ้นตามไปด้วย



นอกจากนี้ หากพิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาจากคะแนน ONET พบว่า โรงเรียนขนาดใหญ่ในเมืองมีคุณภาพเฉลี่ยสูงกว่า สะท้อนทรัพยากรที่โรงเรียนได้รับจากรัฐและแหล่งอื่นๆ ยังมีความแตกต่างกันมาก การอุดหนุนของภาครัฐยังไม่สามารถลดความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพ (ดูรูปที่ 8 ประกอบ)



**รูปที่ 8 คะแนน ONET เฉลี่ยของโรงเรียนรัฐปี พ.ศ. 2556**

ที่มา: สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (2558)

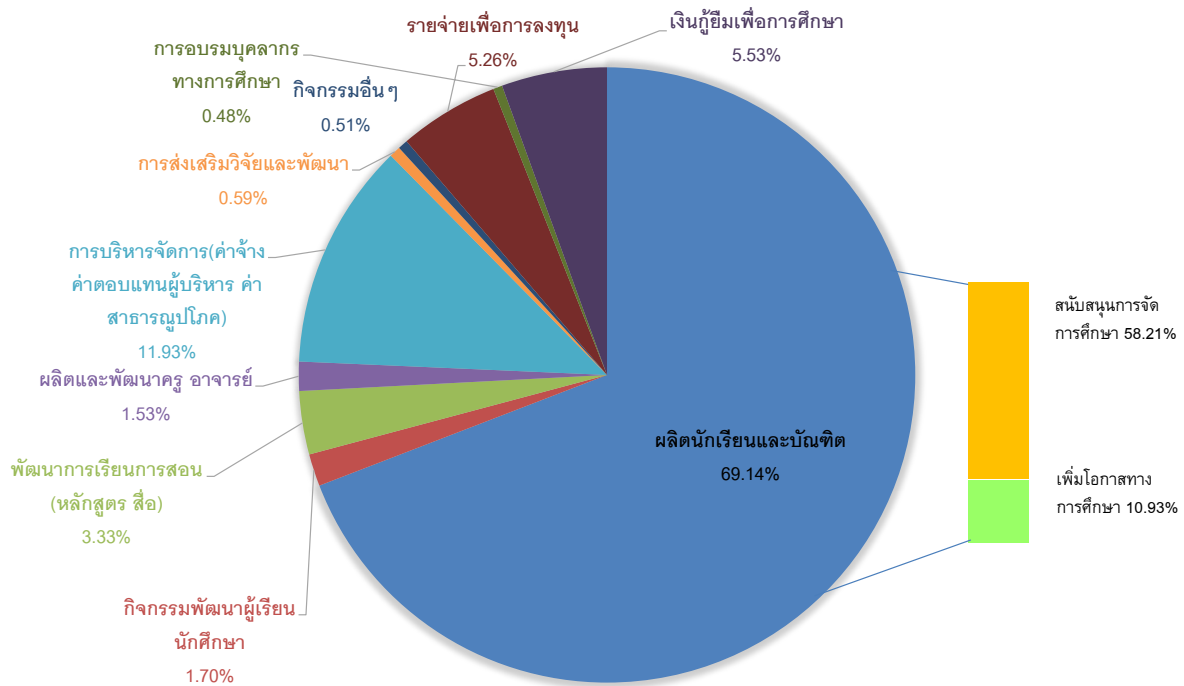
ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสทางการศึกษา และคุณภาพที่แตกต่าง สะท้อนว่า การบริหารจัดการสรรทรัพยากรสำหรับการศึกษาระดับพื้นฐาน โดยเฉพาะส่วนที่เป็นงบประมาณแผ่นดิน ยังไม่เกิดประสิทธิผลเท่าที่ควร แม้ว่าจะมีการใช้เงินงบประมาณไปเป็นจำนวนมาก

### **ประเทศไทยควรลงทุนอย่างไร เพื่อให้เกิดความคุ้มค่า**

แน่นอนว่า เงินหรือทรัพยากรไม่ใช่มีแต่เดียวในการแก้ปัญหา เพราะคุณภาพที่ดีขึ้น เกิดขึ้นจากหลายปัจจัยประกอบกัน ทั้งเรื่องเนื้อหาหลักสูตร สื่อ วิธีการเรียนการสอน ระบบบริหารจัดการ คุณภาพครู เวลาที่ครูอยู่กับห้องเรียน ความใส่ใจของผู้ปกครอง และอื่นๆ แต่เราคงไม่ปฏิเสธว่า การแก้ไขสิ่งเหล่านี้ จำเป็นต้องใช้เงินแทบทั้งสิ้น ฉะนั้น คำถามที่ตามมาคือ หากใช้จ่ายมาก แต่ไม่เกิดผล ปัญหาจะสืบเนื่องจากวิธีการใช้จ่าย จัดสรรและการบริหารทรัพยากร ขาดประสิทธิภาพใช่หรือไม่ อะไรที่เป็นแรงผลักดันให้มิต้นทุนการใช้จ่ายมากขึ้น และมีการใช้จ่ายกันอย่างไร สังคมต้องตระหนักว่า หากใช้เงินเพิ่ม เพื่อแก้ปัญหาคุณภาพการศึกษาไปเรื่อยๆ ท้ายที่สุดจะไม่ใช่ปัญหาของรัฐบาล เพราะประชาชนต้องร่วมรับภาระโดยจ่ายภาษีมากขึ้น อีกทั้งประเทศชาติขาดโอกาสนำเงินภาษีไปใช้จ่ายในด้านที่จำเป็นและคุ้มค่ามากกว่า



ผลการศึกษาจากระบบบัญชีรายจ่ายการศึกษาแห่งชาติ ชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยใช้จ่าย ด้านการผลิต นักเรียนและบัณฑิต (ส่วนใหญ่เป็นเงินเดือนครูอาจารย์) ร้อยละ 69 ด้านการบริหารจัดการ ร้อยละ 12, เป็นเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาและทุนการศึกษา ร้อยละ 5.5, รายจ่ายลงทุน ร้อยละ 5.3, และรายจ่ายเพื่อพัฒนาสื่อ วิธีการเรียนการสอน รวมถึงกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน ร้อยละ 5 แสดงว่า งบประมาณที่ส่งผลต่อคุณภาพ มีน้อย ข้อมูลจากการสำรวจโรงเรียน สะท้อนไปในทิศทางเดียวกัน (ดูรูปที่ 9 ประกอบ)



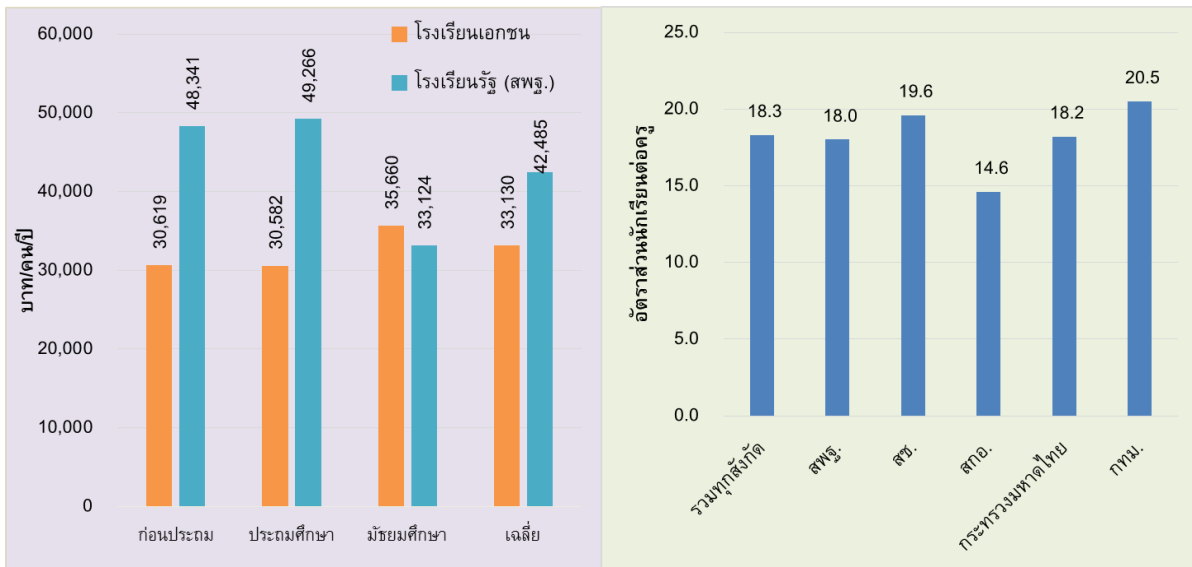
รูปที่ 9 รายจ่ายด้านการศึกษารวมของไทย แยกตามประเภทการใช้จ่าย ปีพ.ศ. 2556

ที่มา: ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์ และคณะ (2558)

ไม่น่าแปลกใจว่า ต้นทุนส่วนใหญ่เป็นการจ้างครูอาจารย์ เพราะการศึกษาที่ดีต้องการปฏิสัมพันธ์ระหว่างนักเรียนกับครู นักศึกษากับอาจารย์ รวมไปถึงความรู้ความสามารถในการจัดการเรียนการสอนของผู้สอน ผลจากการทำบัญชีการศึกษาแห่งชาติ ระบุว่า ต้นทุนเฉลี่ยต่อหัวของไทย ตก 53,000 บาทต่อคนต่อปี โดยเพิ่มสูงขึ้นตามระดับการศึกษา และยังพบอีกว่า ต้นทุนการจัดโดยเอกชน ต่ำกว่าของรัฐ ประมาณร้อยละ 22 สำหรับการศึกษาระดับพื้นฐาน ความแตกต่างส่วนหนึ่งพออธิบายได้ว่า รัฐไม่มีสิทธิเลือก แม้ว่าจำนวนนักเรียนไม่มากและมีน้อยลง ก็ยังจำเป็นต้องคงให้มีโรงเรียนในพื้นที่ ในแต่ละตำบล เพื่อให้เด็กมีโอกาสเข้ารับ



การศึกษาใกล้บ้าน ทำให้มีต้นทุนต่อหัวสูง ขณะที่เอกชนจะเลือกให้บริการในเมือง หรือที่มีนักเรียนเพียงพอ ทำให้ดำเนินการได้ประหยัดกว่า ต้นทุนต่อหัวจึงต่ำกว่า โรงเรียนเอกชนจึงมีสัดส่วนนักเรียนต่อครูสูงกว่า นอกจากใช้ครูได้น้อยกว่า เงินเดือนและผลตอบแทนครูเอกชน ยังต่ำกว่าครูรัฐบาลอีกด้วย ดังนั้น การจัดการศึกษาโดยเอกชน จึงจัดได้ถูกกว่า โดยคุณภาพเฉลี่ยมีได้ต่ำกว่ามากนัก (ดูรูปที่ 10 ประกอบ)



รูปที่ 10 รายจ่ายด้านการศึกษเฉลี่ยต่อหัว เปรียบเทียบภาครัฐและเอกชน ปีพ.ศ. 2556 และอัตราส่วนนักเรียนต่อครู

ที่มา: ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์ และคณะ (2558) และสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2557)

นอกจากนี้ การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ จะมีต้นทุนต่อหัวสูงกว่า เพราะมีโรงเรียนจำนวนมากที่มีขนาดเล็กต้องดูแล ทำให้ต้องใช้ครูและผู้บริหารมากตามไปด้วย ปี 2556 เฉพาะสังกัด สพฐ. มีโรงเรียน 31,000 โรง มีครูและผู้บริหาร 4 แสนคน ดูแลนักเรียนจำนวน 7.3 ล้านคน รัฐบาลในอดีตเร่งผลักดันให้เด็กได้เรียนอย่างน้อยตามภาคบังคับ ทำให้มีการตั้งโรงเรียนประถมขยายโอกาส เปิดสอนถึงมัธยมศึกษาตอนต้น ปัจจุบันมีอยู่ประมาณ 6,000 โรงเรียน อีกทั้งและมีโรงเรียนขนาดเล็ก เป็นจำนวนมากเกือบครึ่งหนึ่งของโรงเรียนในสังกัด สพฐ. และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เพราะเด็กลดลง รวมทั้งการเดินทางสะดวกมากขึ้น ทำให้เด็กย้ายไปเรียนในเมือง ที่มีคุณภาพดีกว่า นอกจากนี้ ต้นทุนต่อหัวของโรงเรียนรัฐสูงกว่า เนื่องจากนักเรียนที่เลือกเข้าเรียนโรงเรียนรัฐส่วนใหญ่ มีฐานะยากจนกว่า โรงเรียนรัฐจึงมีการเพิ่มขึ้นใน

**การอุดหนุนเด็กยากจน** ด้วยโอกาสให้เข้าเรียนโดยการช่วยเหลือของรัฐ ในรูปเงินอุดหนุนเพิ่มเติม ที่ได้กล่าวไปแล้วก่อนหน้านี้

ต้นทุนการดำเนินการต่อหน่วยในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ จะลดลงเมื่อโรงเรียนมีขนาดใหญ่ขึ้น ทำให้สามารถประหยัดต่อขนาด เกิดการใช้ทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพมากกว่า (ดูรูปที่ 11 ประกอบ) หากเปรียบเทียบต้นทุนต่อหน่วยตามขนาด พบว่า จะสามารถลดรายจ่ายของโรงเรียนประถมลงได้ ประมาณร้อยละ 30 หากปรับขนาดให้เป็นโรงเรียนขนาดกลาง (121-600 คน) และสำหรับโรงเรียนมัธยม สามารถลดค่าใช้จ่ายลงได้ ร้อยละ 10 หากเปลี่ยนให้เป็นโรงเรียนมัธยมขนาดกลาง (501-1,499 คน) อย่างไรก็ตาม การควบรวมโรงเรียนขนาดเล็กให้มีขนาดที่เหมาะสม ต้องพิจารณาควบคู่กับสภาพทางภูมิศาสตร์ และการคมนาคมประกอบ

ขนาดโรงเรียน	ต้นทุนต่อหัวต่อปี	
	ประถม	มัธยม
ขนาดเล็ก	57,757	39,083
ขนาดกลาง	39,989	35,515
ขนาดใหญ่	26,593	36,279
ขนาดใหญ่พิเศษ	-	33,669

ขนาดโรงเรียน	ต้นทุนต่อหัวต่อปี เทียบกับขนาดเล็ก	
	ประถม	มัธยม
ขนาดเล็ก	100	100
ขนาดกลาง	69	91
ขนาดใหญ่	46	93
ขนาดใหญ่พิเศษ	-	86

รูปที่ 11 ต้นทุนต่อหน่วยของโรงเรียนรัฐ แยกตามขนาดโรงเรียน ปี 2554

ที่มา: ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์ และคณะ (2556)

จากสภาพปัญหาที่กล่าวมา **พอสรุปได้ว่า** แม้ว่ารัฐไทยลงทุนด้านการศึกษามากอย่างเพียงพอ แต่**ขาดการบริหารทรัพยากรที่เหมาะสม** สัดส่วนการใช้ทรัพยากรในแต่ละระดับการศึกษายังไม่เหมาะสม มีการลงทุนในระดับประถมศึกษาสูงเกินไป และขาดประสิทธิภาพ การลงทุนในระดับมัธยมศึกษา โดยเฉพาะอาชีวศึกษายังต่ำกว่าที่ควร ไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ



แนวทางการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา **ขาดจุดเน้นในเรื่องการสร้างความเป็นธรรม** ของการจัดการศึกษา ควรลดบทบาทการจัดสรรแบบให้เท่าเทียมกัน แต่ไม่เป็นธรรมและไม่จำเป็น การสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้น ต้องอาศัยแนวทางการจัดสรรงบประมาณที่สะท้อนความแตกต่างของนักเรียน และความจำเป็นตามสภาพภูมิศาสตร์ เพื่อผลักดันให้คุณภาพการเรียนการสอนไม่แตกต่างกันมากนัก

**การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่าย** เพื่อให้ส่งผลต่อคุณภาพ จำเป็นต้อง **ควบคุมต้นทุนหลักที่เป็นงบบุคลากร** และต้นทุนการจัดการของระบบ เพื่อให้มีเงินงบประมาณเหลือในการใช้จ่ายด้านที่พัฒนาผู้เรียนมากขึ้น แรงผลักดันหลักที่ทำให้ต้นทุนของภาครัฐสูงมากนั้น เกี่ยวเนื่องกับโครงสร้างระบบการจัดการศึกษาในขั้นพื้นฐาน ซึ่งมีโรงเรียนขนาดเล็กอยู่กึ่งหนึ่ง ทำให้ต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมาก จ้างครูและผู้บริหาร อีกทั้งไม่สามารถบริหารครูทั้งระบบได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ยังมีปัญหาครูขาดแคลนบางสาขา ครูเกินในหลายพื้นที่ การแก้ไขระบบบริหารจัดการครูให้มีประสิทธิภาพ ประหยัด จึงเป็นหัวใจของการปฏิรูประบบทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมมากขึ้น

นอกจากนี้ ควรพิจารณาการ **ปรับลดต้นทุนการบริหารส่วนกลางของระบบ** ลดหน่วยงานกลางและสำนักต่างๆ ที่เกินความจำเป็น โดยเน้นกระจายอำนาจ งาน และทรัพยากรลงไปสู่สถานศึกษา เขตพื้นที่ การศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น **ลดกิจกรรมที่ดำเนินการจากส่วนกลาง** และโอนเงินงบประมาณไปให้ท้องถิ่น โรงเรียน เขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้ดำเนินการแทน การจัดสรรงบประมาณสามารถอาศัยสูตรการจัดสรรที่คำนึงถึงภาระงาน และบริบททางภูมิศาสตร์ รวมไปถึงสถานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน การกระจายอำนาจ และงานให้ท้องถิ่นควบคู่ไปกับเงินงบประมาณ ควรดำเนินการตั้งแต่เริ่ม **ปีงบประมาณ** เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้จ่ายอย่างเร่งรีบเมื่อใกล้สิ้นปีงบประมาณ และเป็นช่วงที่โรงเรียนมีกิจกรรมการเรียนการสอนทำให้ครูต้องทิ้งคาบสอน เพื่อเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ที่ไม่เกิดประโยชน์มากนัก เพราะไม่สอดคล้องกับความต้องการของโรงเรียน

หากสามารถดำเนินการได้ตามข้อเสนอแนะที่กล่าวมา เงินของเราคงไม่หายไปไหน แต่ไหลไปสู่สถานศึกษาได้มากขึ้น ในลักษณะที่สอดคล้องกับความจำเป็นและประหยัดทำให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม เพราะมีงบประมาณเหลือตกถึงเด็กที่ยากจนมากขึ้น ลดความแตกต่างของคุณภาพและภาระของครอบครัวที่ยากจน และเป็นการลงทุนที่เกิดความคุ้มค่า เพราะมีเงินเหลือเพียงพอในการใช้พัฒนาการเรียนการสอน ที่ประโยชน์ตกถึงผู้เรียนได้มากขึ้น



## เอกสารอ้างอิง

ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์ และคณะ (2558) “บัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาระดับชาติ เผยความจริงรายจ่ายด้านการศึกษาของประเทศไทย.” เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ วันที่ 11-12 พฤษภาคม 2558 โรงแรมพูลแมน กรุงเทพฯ

ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์ และคณะ (2556) “รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการบัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาระดับชาติ 2551-2553.” เสนอต่อสำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน พฤษภาคม

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2557) สถิติการศึกษาของประเทศไทย ปีการศึกษา 2555-2556 สิ่งพิมพ์ สกศ. อันดับที่ 19/2557 กรุงเทพฯ

สำนักงานประมาณ (หลายฉบับ) *งบประมาณโดยสังเขป*

UNESCO Institute for Statistics Data center [Online] Available at <http://data.uis.unesco.org/>

(May 1, 2015).





## ภาคผนวก

ตารางที่ 1 รายจ่ายด้านการศึกษารวม และตัวชี้วัดที่สำคัญ ปี พ.ศ. 2551-2556 (ราคาปีปัจจุบัน)

ตัวชี้วัดที่สำคัญ	ปี 2551	ปี 2552	ปี 2553	ปี 2554	ปี 2555	ปี 2556
รายจ่ายการศึกษารวม (ล้านบาท)	564,869	610,798	658,098	675,918	753,325	805,239
รายจ่ายด้านการศึกษาภาครัฐ	421,652	477,510	521,233	537,885	587,767	646,229
ส่วนกลาง (GFMS)	341,817	385,495	424,949	436,185	474,748	510,231
อปท.	79,835	92,015	96,284	101,700	113,019	135,999
รายจ่ายด้านการศึกษาภาคเอกชน	143,217	133,288	136,866	138,033	165,558	159,010
รายจ่ายด้านการศึกษาครัวเรือน	138,913	128,593	131,861	133,858	155,634	152,602
รายจ่ายด้านการศึกษาธุรกิจเอกชน	636	788	1,114	336	4,777	1,075
รายจ่ายด้านการศึกษาองค์กรไม่แสวงหากำไร (NGO)	3,253	3,526	3,649	3,535	4,778	5,047
รายจ่ายด้านการศึกษาภาคต่างประเทศ (ROW)	415	380	242	304	369	288
ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product - GDP)	9,080,466	9,041,551	10,104,821	10,539,400	11,572,300	12,544,000
รายจ่ายด้านการศึกษาต่อ GDP (%)	6.22%	6.76%	6.51%	6.41%	6.51%	6.42%
รายจ่ายด้านการศึกษาของภาครัฐ ต่อรายจ่ายรวม (%)	74.65%	78.18%	79.20%	79.58%	78.02%	80.25%
ส่วนกลางต่อรายจ่ายรวม (%)	60.51%	63.11%	64.57%	64.53%	63.02%	63.36%
อปท. ต่อรายจ่ายรวม (%)	14.13%	15.06%	14.63%	15.05%	15.00%	16.89%
รายจ่ายด้านการศึกษาของภาคเอกชนต่อรายจ่ายรวม (%)	25.35%	21.82%	20.80%	20.42%	21.98%	19.75%
รายจ่ายการศึกษารวม/คน/ปี (บาท/คน/ปี)	34,045	37,997	39,563	44,283	45,999	52,661
รายจ่ายการศึกษารวม/คน/ปี คิดเป็น USD	1,032	1,118	1,276	1,452	1,480	1,714
อัตราแลกเปลี่ยน (Exchange rate, Bath/USD)	33	34	31	30	31	31

ที่มา: (ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์ และคณะ 2558)