งานแถลงข่าวโครงการติดตามเศรษฐกิจไทย (TEF) ครั้งที่ 4

ณ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (วันจันทร์ที่ 25 พ.ค. 2558)

รศ.ดร.ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์

เงินเราหายไปไหน??

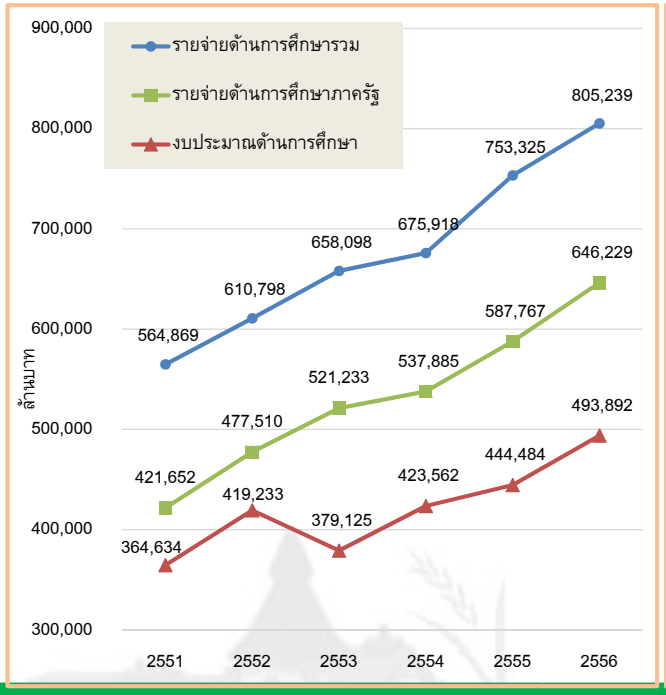
ความจริงของรายจ่ายการศึกษาไทย

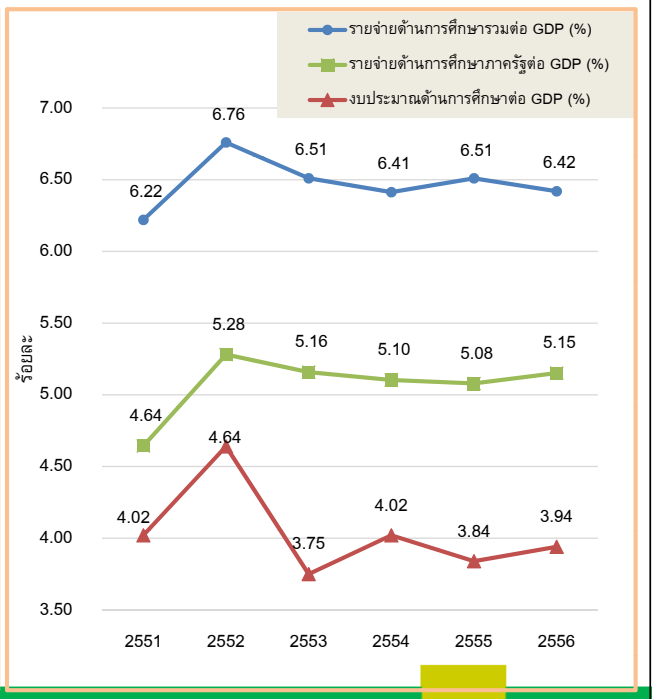
ประเด็นนำเสนอ

- ประเทศไทยลงทุนด้านการศึกษาเพียงพอหรือยัง?
- รัฐจัดสรรเงินเพื่อการศึกษามาก แต่ยังไม่สามารถแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ เพราะเหตุใด
- เราต้องลงทุนอย่างไร เพื่อให้เกิดความคุ้มค่า?

ประเทศไทยลงทุนด้านการศึกษาเพียงพอหรือยัง?

ไทยใช้จ่ายรวมด้านการศึกษา ***กว่าแปดแสนล้านบาท*** สูงกว่างบประมาณที่ให้ราว ***ห้าแสนล้าน*** รายจ่ายรวมคิดเป็นร้อยละ 6.4 ของจีดีพี **มากกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่ม OECD**

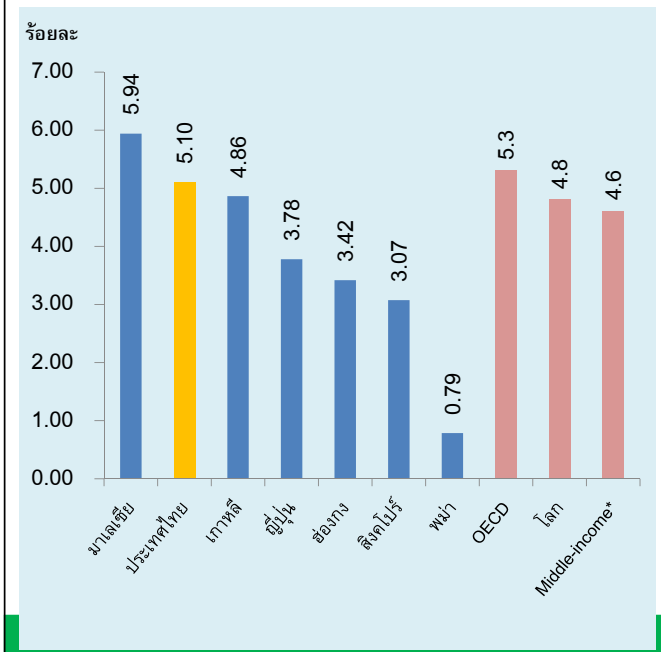




หมายเหตุ: งบประมาณด้านการศึกษาและงบประมาณด้านการศึกษาต่อ GDP จากสำนักงบประมาณ

ภาครัฐไทยอุดหนุนด้านการศึกษา สูงกว่าค่าเฉลี่ยโลก และกลุ่ม OECD โดยใช้เกือบ 1 ใน 4 ของงบประมาณแผ่นดิน (รวมส่วนกลางและท้องถิ่น)

รายจ่ายด้านการศึกษาของภาครัฐ ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (% GDP) ปี 2554

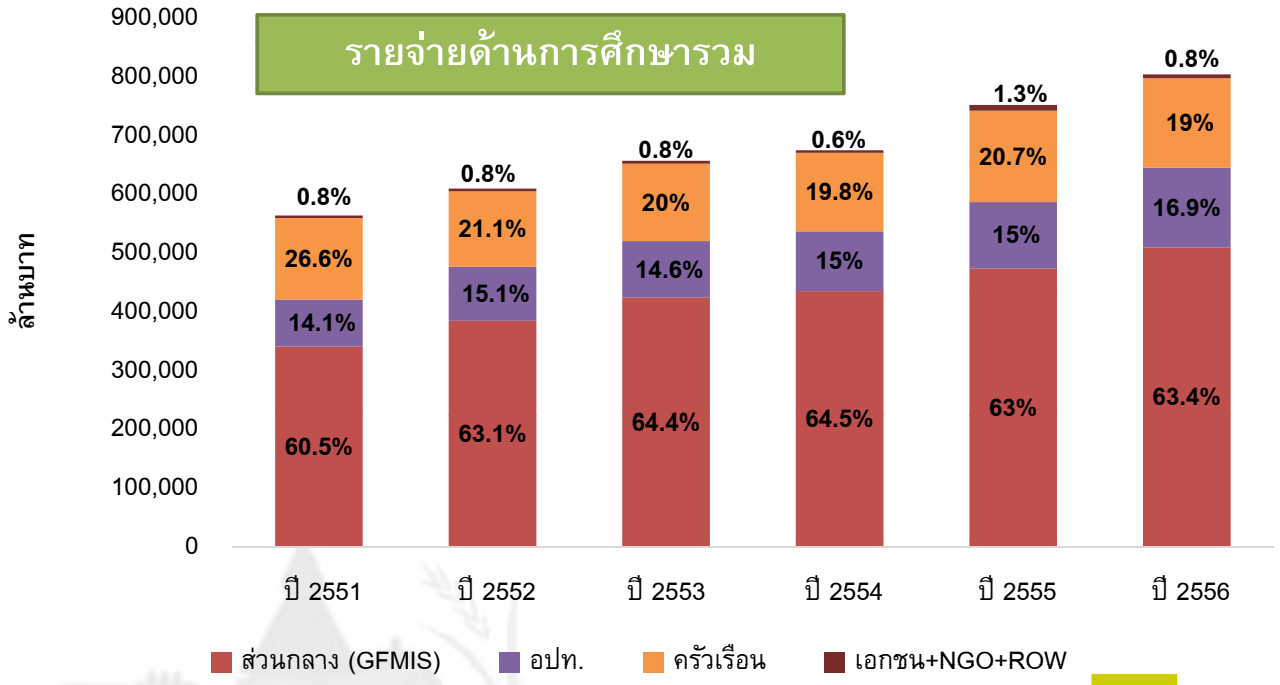


งบประมาณด้านการศึกษาต่องบประมาณแผ่นดิน ปี 2554

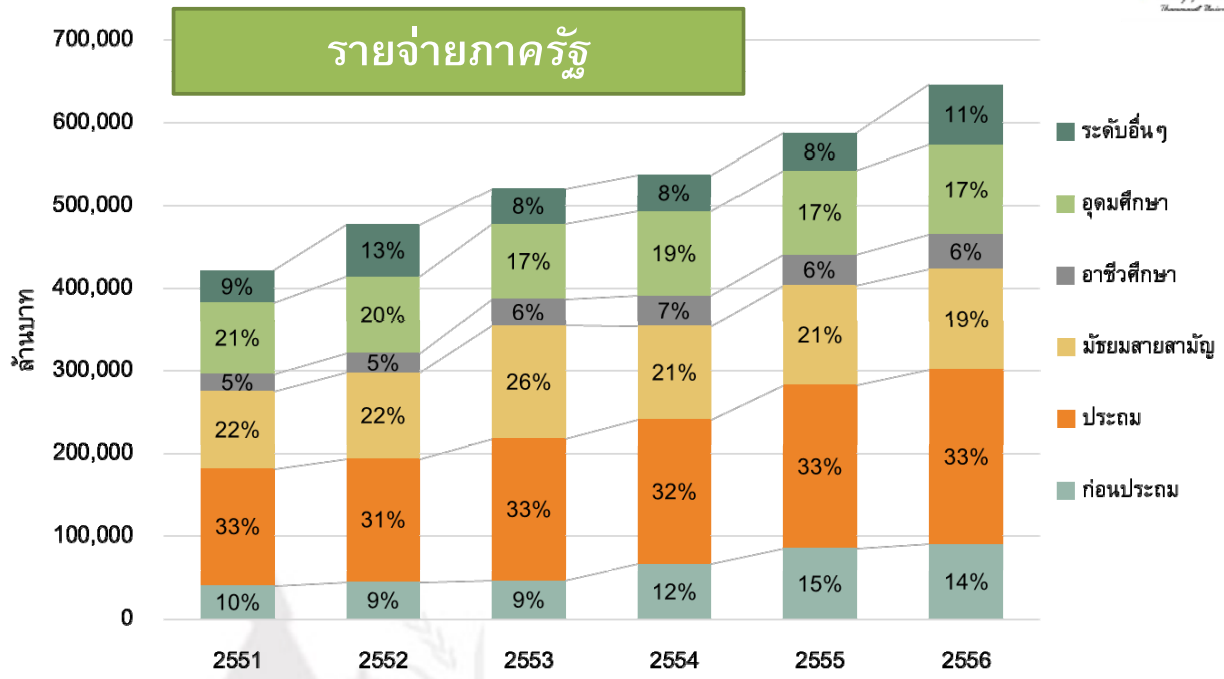
ที่มา: 1. UIS data center, 2015 2. ข้อมูลประเทศไทยจาก NEA3

6

ภาครัฐอุดหนุนการใช้จ่ายเพิ่มต่อเนื่อง ราวร้อยละ 80 อีกร้อยละ 20 ร่วมจ่ายโดยภาคประชาชน ส่วนใหญ่จากผู้ปกครอง



เงินรัฐ 6 แสนล้านบาท ใช้จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 72% อุดมศึกษา 17% เทียบกับประเทศอื่น ๆ ไทยใช้จ่ายสูงในระดับปฐมวัย ต่ำเกินไปในระดับอาชีวะ และมัธยม

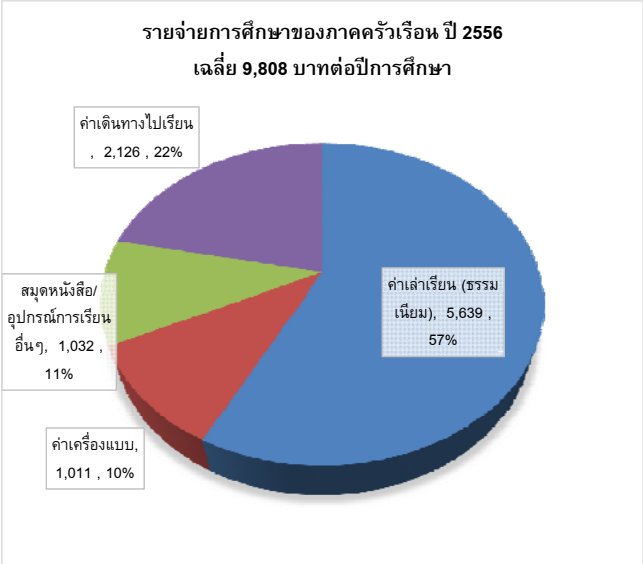


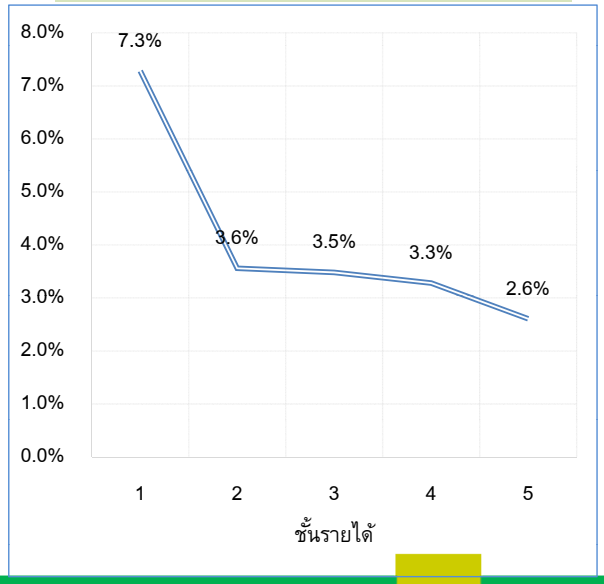
หมายเหตุ: ระดับอื่นๆได้แก่ การศึกษาอื่น การบริการสนับสนุนการศึกษา การศึกษาไม่กำหนดระดับและอุดมศึกษาไม่มีปริญญา

ครัวเรือนร่วมจ่าย แสนห้าหมื่นล้าน เฉลี่ยปีละเกือบหมื่นบาทต่อคน ครัวเรือนจนแบกรับภาระสูงกว่าครัวเรือนรวย

ครัวเรือนยังมีภาระในการสนับสนุนค่าใช้จ่าย เป็นค่าธรรมเนียม/ค่าเล่าเรียน (57%) ค่าเดินทางไปเรียน (22%) ค่าหนังสืออุปกรณ์ (11%) ค่าเครื่องแบบ (10 %)

ครัวเรือนยากจนรับภาระสูงกว่าครัวเรือนรวย คิดเป็นร้อยละ 7 ของรายได้ ขณะที่ครัวเรือนรวยรับภาระเพียง ร้อยละ 3

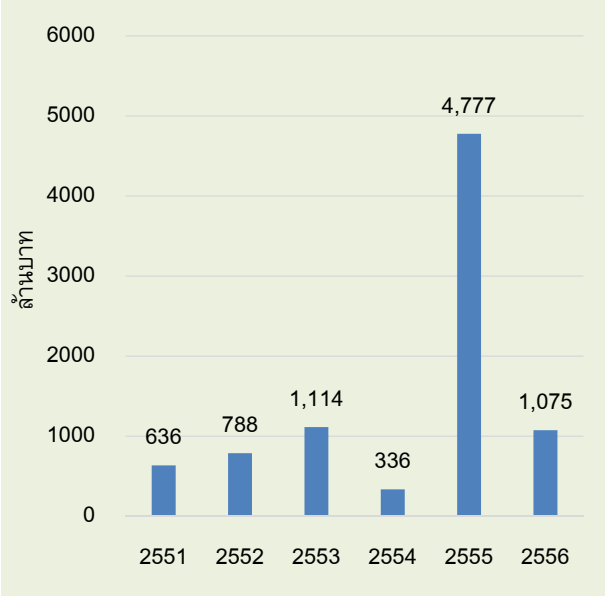




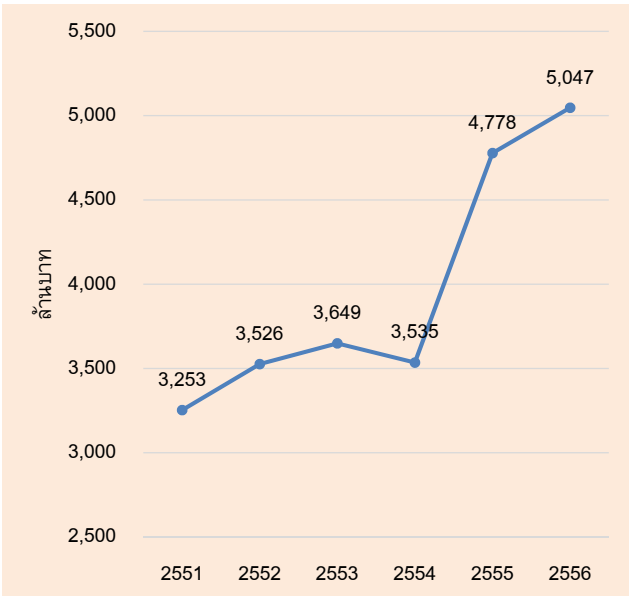
ที่มา: ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน 2556 (ข้อมูลรายบุคคล) หมายเหตุ: รายจ่ายด้านการศึกษาจำแนกตามชั้นรายได้ (quintile) ตามนิยามของ NEA

การระดมทรัพยากรจากภาคประชาชน ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร องค์การไม่แสวงหากำไร (NGOs)ใช้จ่ายด้านการศึกษาเป็นสัดส่วนน้อย

นิติบุคคล บริจาคเพื่อการศึกษา เพียง 1,075 ล้านบาท



NGOs ช่วยเหลือด้านการศึกษา 5,047 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 6.5 ของรายจ่ายทำกิจกรรม



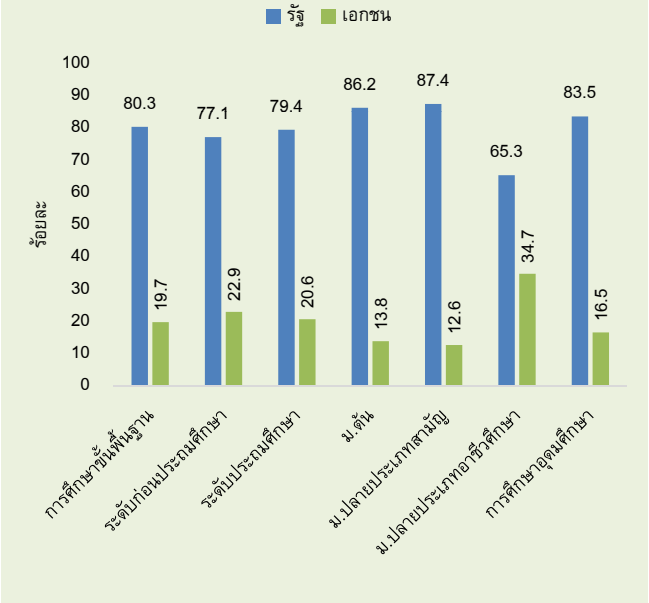
ที่มา: สำนักวิชาการแผนภาษี กรมสรรพากร
หมายเหตุ: เงินได้นิติบุคคล รายการที่ 8 รายจ่ายในการขายและบริหาร ข้อ 15 รายจ่ายเพื่อสนับสนุนการศึกษา

ที่มา : ผลประมาณการและผลการสำรวจองค์การไม่แสวงหากำไร สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ภาครัฐมีบทบาทหลักเป็นผู้จัดการศึกษาหลัก ภาคเอกชนร่วมจัดมากขึ้นเพียงเล็กน้อย

- รัฐสนับสนุนการจัดการศึกษาของเอกชน ประมาณ 53,000 ล้านบาท หรือร้อยละ 8 ของรายจ่ายภาครัฐ จ่ายเป็นเงินอุดหนุนรายหัว ทุนการศึกษา นม อาหารกลางวัน ก่อสร้างอาคารเรียน
- สัดส่วนนักเรียนรัฐ ต่อ เอกชน ระดับขั้นพื้นฐาน เท่ากับ 80 : 20 ในปี 2555
- เอกชนช่วยจัดการศึกษา จากมากไปน้อย
  - ระดับอาชีวศึกษา (65 : 35)
  - ก่อนประถมศึกษา (77 : 23)
  - ประถมศึกษา (79 : 21)
  - อุดมศึกษา (84 : 16)

สัดส่วนนักเรียน รัฐและเอกชน ปี 2555



ที่มา: รายงานสถิติการศึกษาของประเทศไทย 2555 – 2556 (ตารางที่ 7) สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

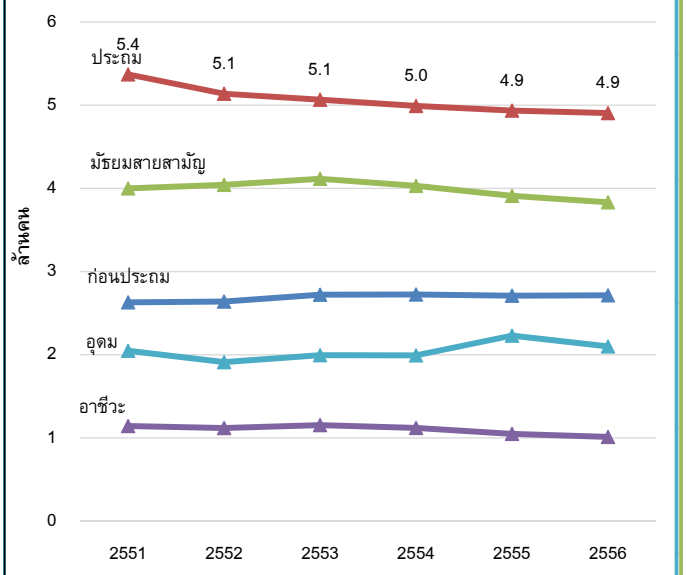
ความพอเพียงของทรัพยากร

- พอเพียง สมกับฐานะของประเทศ
- แต่ยังไม่เหมาะสม
- ผลลัพธ์ ยังไม่เป็นที่น่าพอใจ อันดับความสามารถในการแข่งขันด้านการศึกษาลดลง
  - WEF : World Economic Form พบว่า ปี 2556 อัตราการเข้าเรียนของเด็กไทยอยู่ในอันดับ 101 ของโลก และเป็นอันดับ 9 ของอาเซียน ในส่วนของคุณภาพ ระบบการศึกษาของไทยอยู่ในอันดับ 78 ของโลก และอันดับ 8 ของอาเซียน รวมทั้งคุณภาพประถมศึกษาอยู่ในอันดับ 86 ของโลก อันดับ 7 ของอาเซียน
- ยังมีความเหลื่อมล้ำด้านต่างๆ เด็กจากครอบครัวยากจนออกกลางคัน ลูกคนรวยเรียนต่อในระดับสูงได้มากกว่า คุณภาพการจัดการศึกษาที่แตกต่างกันอย่างมาก ระหว่างเมืองและชนบท ผลิตแรงงานและบัณฑิตไม่ตรงกับความต้องการ
- ยังต้องช่วยเหลือเด็กต่างด้าวรอขึ้นทะเบียนอีกเกือบเจ็ดหมื่นคน ในปี 2557 และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น หากรวมที่ขึ้นทะเบียนถูกต้องด้วย มียอดเกือบ 2 แสนคน

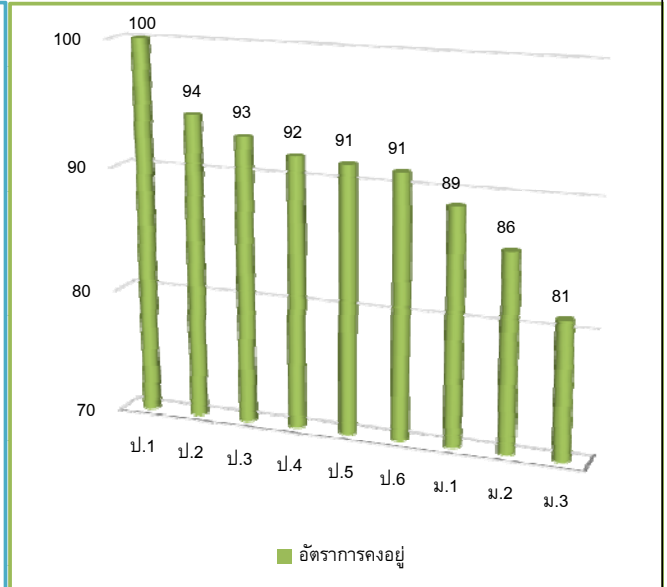
รัฐจัดสรรเงินเพื่อการศึกษามาก.... *แต่* ยังไม่สามารถแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ เพราะเหตุใด?

นักเรียนระดับพื้นฐาน ลดลงปีละกว่าแสนห้าหมื่นคน สาเหตุจากเด็กแรกเข้าเรียนลดลง การออกกลางคัน และการเลือกทำงานหลังจบภาคบังคับ เด็กร้อยคน เรียนจบภาคบังคับแปดสิบคน

จำนวนนักเรียน นักศึกษา



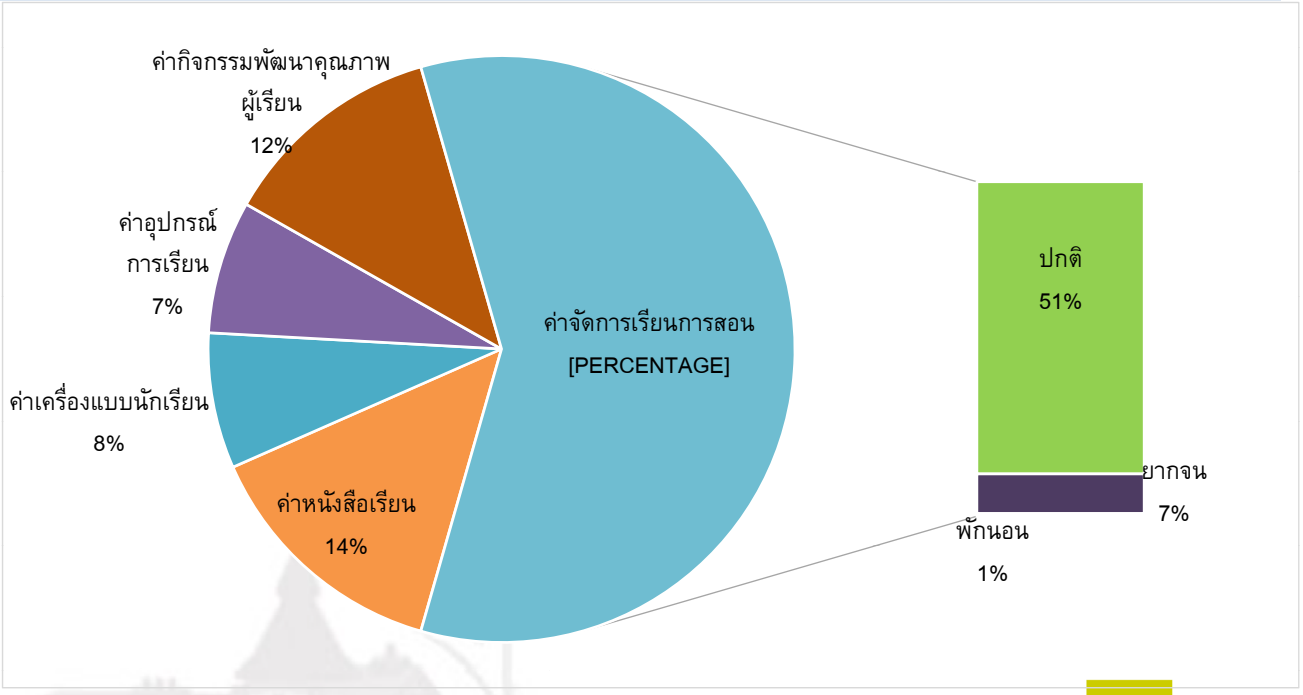
อัตราการคงอยู่ เด็กรุ่นปี 2544



งบประมาณเพื่อช่วยเหลือเด็กยากจน ลดปัญหาการออกกลางคัน ยังมีสัดส่วนต่ำ

เงินอุดหนุนเด็กยากจนและพักนอนในระบบโรงเรียน 3,526 ล้านบาท

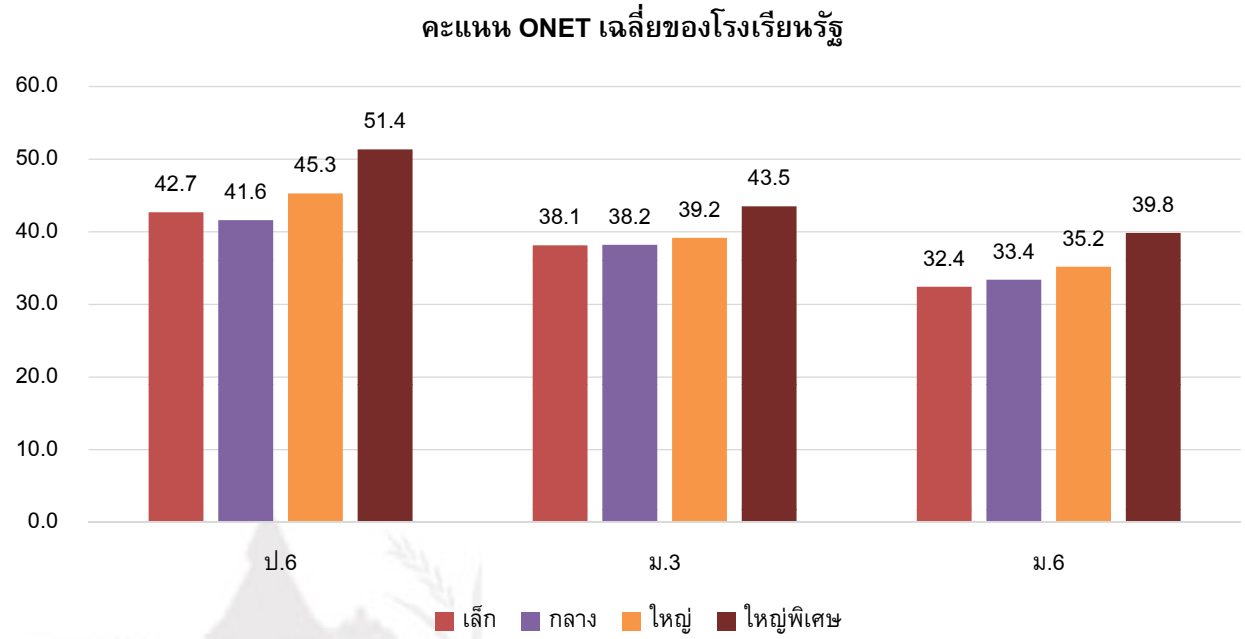
คิดเป็นร้อยละ 8 ของเงินอุดหนุนทั้งหมดของปี 2557 สามารถจัดสรรให้เด็กยากจน 1.6 ล้านคน



โรงเรียนขนาดใหญ่ในเมืองมีคุณภาพเฉลี่ยสูงกว่า

สะท้อนทรัพยากรที่โรงเรียนได้รับจากรัฐและแหล่งอื่นๆ ยังมีความแตกต่างกันมาก

การอุดหนุนของภาครัฐยังไม่สามารถลดความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพ



ครูในโรงเรียนขนาดเล็กไม่ครบชั้น ครึ่งหนึ่งของโรงเรียนทั้งหมด
ครูโรงเรียนขนาดกลาง ครบชั้น แต่ขาดความรู้ในสาระหลัก

โรงเรียนประถมขนาดเล็ก ครู 1 คน ดูแลมากกว่า 1 ห้องเรียน แต่มีครูเกินเกณฑ์

ปี 2553	ประถม ขนาดเล็ก	
	น้อยกว่า 60 คน	61-120 คน
จำนวนห้องเรียน	68,321	43,740
จำนวนครู	41,723	38,394
สัดส่วนห้องเรียนต่อครู	1.64	1.14

โรงเรียนมัธยม มีครูตรงตามเกณฑ์ แต่ขนาดห้องเรียนเล็กกว่าขนาดที่เหมาะสม

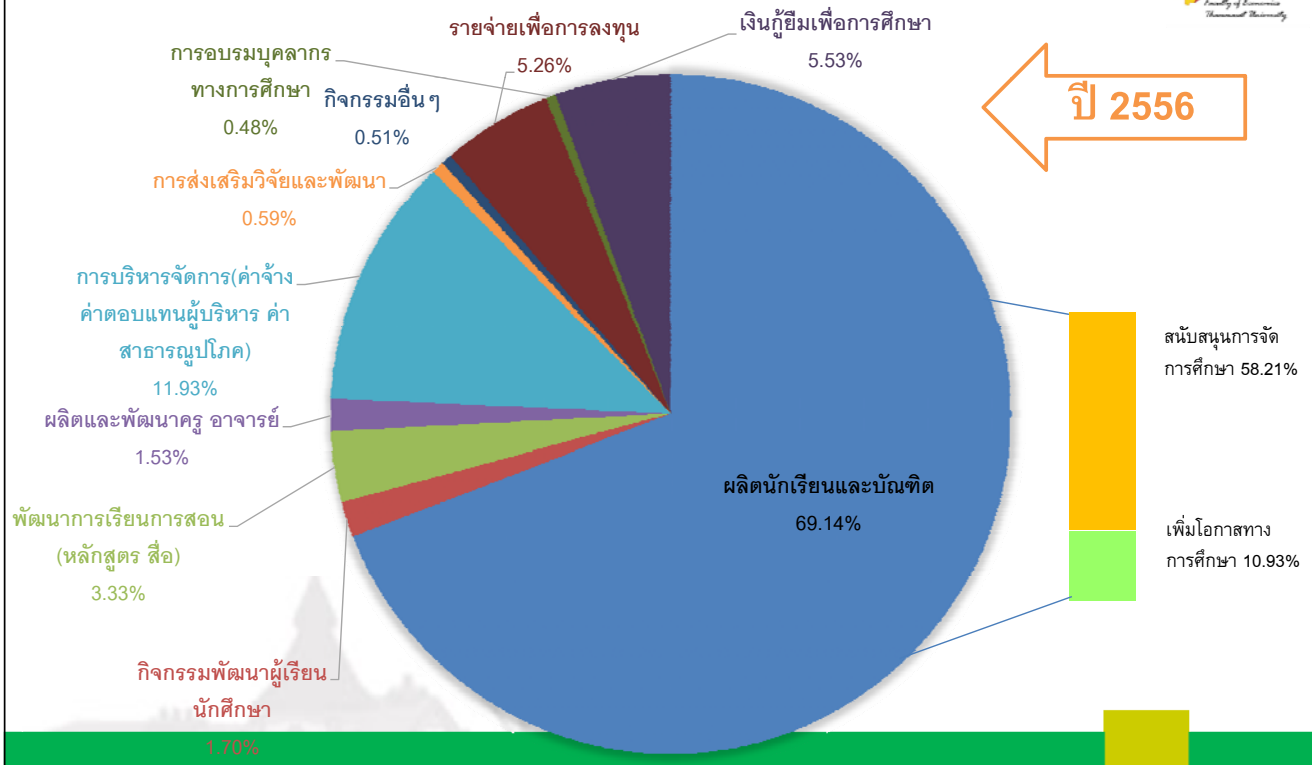
ปี 2553	มัธยม ขนาดเล็ก	
	น้อยกว่า 300 คน	301-499 คน
จำนวนห้องเรียน	4,207	5,461
จำนวนครู	6,865	8,368
สัดส่วนห้องเรียนต่อครู	0.61	0.65
จำนวนนักเรียนต่อห้อง (คน)	17	30

คุณภาพและความเหลื่อมล้ำของการจัดการศึกษา

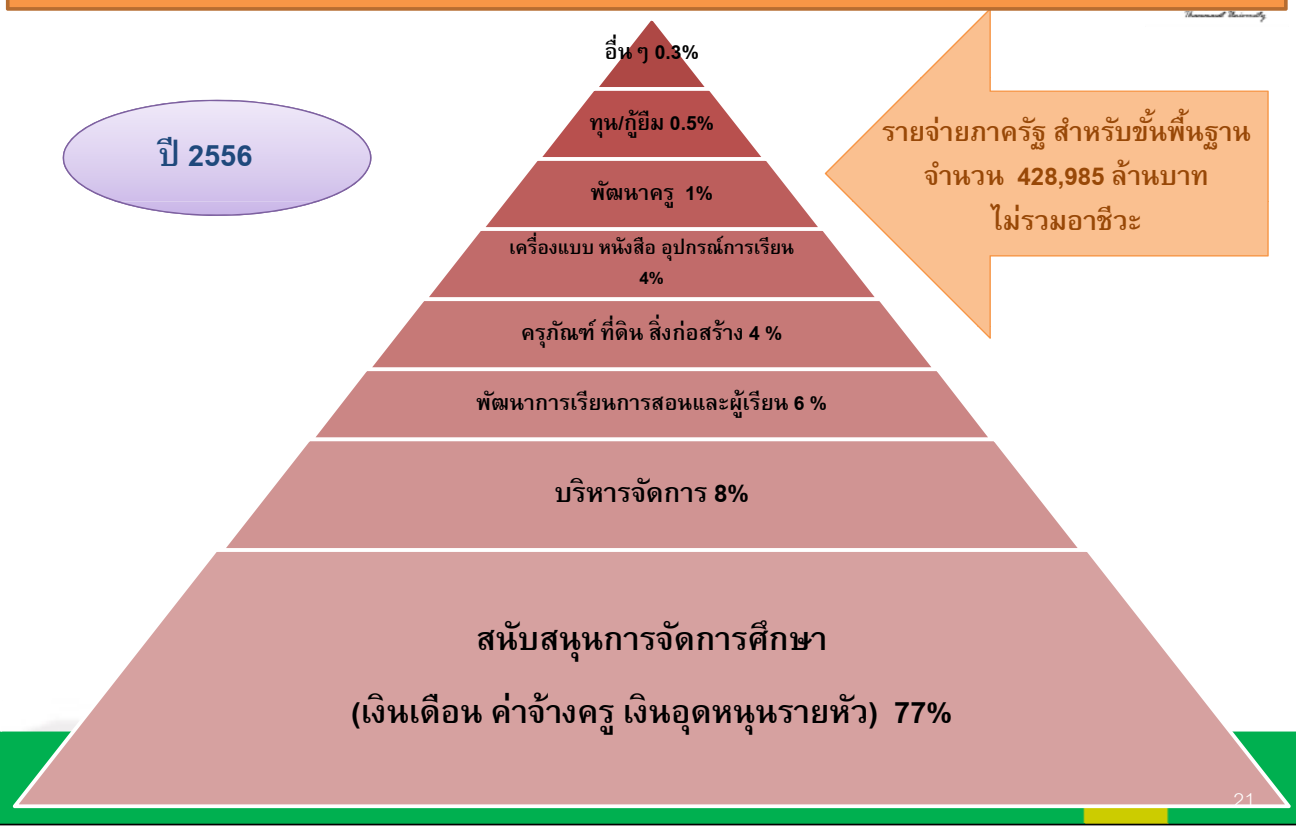
- ความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสและด้านคุณภาพ สะท้อนปัญหาในการบริหารและการใช้ทรัพยากรของรัฐ ยังไม่เกิดประสิทธิผลเท่าที่ควร แม้ว่าจะได้ลงทุนไปเป็นจำนวนมาก
- ทรัพยากรเป็นเพียงปัจจัยหนึ่งในการแก้ปัญหา นอกเหนือไปจากปัจจัยอื่นๆ ที่มีความสำคัญเช่นกัน อาทิ ความเอาใจใส่ของครู ผู้ปกครอง ผู้บริหารสถานศึกษา สภาพแวดล้อมการทำงาน (ความมีอิสระในการตัดสินใจ การใช้จ่าย ระบบแรงจูงใจ ระบบการกำกับดูแล)

เราต้องลงทุนอย่างไร เพื่อให้เกิดความคุ้มค่า?

ที่ผ่านมา ไทยลงทุนด้านการศึกษาในกิจกรรมประเภทใด?



รายจ่ายสำหรับเงินเดือน พัฒนาครูและการบริหารจัดการ คิดเป็น 86% ลงทุน 4 %
เหลือที่เป็นตกถึงผู้เรียน 10 % สอดคล้องกับข้อมูลสำรวจรายโรงเรียน
(พัฒนาการเรียนการสอนผู้เรียน 6% และเครื่องแบบ เสื้อผ้า อุปกรณ์การเรียน 4%)



ต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยของโรงเรียนรัฐสูงเพราะ ต้องบริหารโรงเรียนขนาดเล็กจำนวนมาก ไม่เกิดการประหยัดต่อขนาด

ต้นทุนต่อหน่วยของโรงเรียนขนาดเล็ก สูงกว่าขนาดกลางและขนาดใหญ่ ขณะที่คุณภาพใกล้เคียงกันกับขนาดกลาง

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

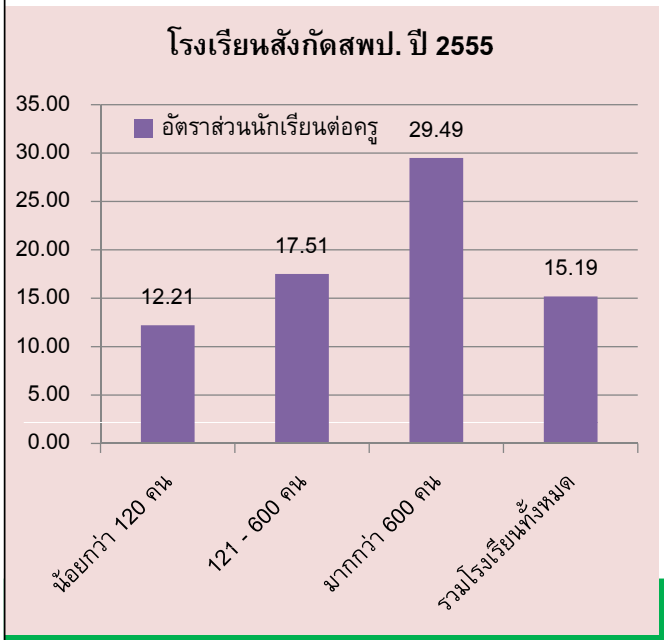
หากสามารถเพิ่มขนาดโรงเรียนได้ สามารถประหยัดงบประมาณรัฐได้ หากมีการบูรณาการทรัพยากรร่วมกัน

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

ต้นทุนต่อหน่วยสูงขึ้น เพราะจำนวนนักเรียนน้อยลง แต่ค่าใช้จ่ายครู และเงินอุดหนุนรายหัวเพิ่มขึ้น

โรงเรียนประถมรัฐ ใช้ครู 1 คน ดูแลนักเรียน 15 คน

โรงเรียนมัธยมรัฐ ใช้ครู 1 คน ดูแลนักเรียน 23 คน



ความคุ้มค่าของการลงทุนเพื่อการศึกษา

- ต้นทุนดำเนินการต่อหัว ของโรงเรียนรัฐ ที่อยู่ระดับสูง ต้องชอบด้วยเหตุผล และรัฐต้องอุดหนุนให้เพียงพอ สะท้อนต้นทุนที่แตกต่างตามพื้นที่ภูมิศาสตร์ และความจำเป็นของนักเรียน
- โรงเรียนรัฐ ขนาดเล็กในเมือง หากไม่จำเป็น ควรพิจารณายุบ ควบ รวม
- พิจารณาการสนับสนุนโรงเรียนดีระดับตำบล ให้มีคุณภาพ กลายเป็นทางเลือกของผู้ปกครอง

ข้อเสนอแนะด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษา

- ปรับสัดส่วนการลงทุนระดับมัธยม โดยเฉพาะอาชีวะ
- เน้นการใช้ทรัพยากรเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา แทนการจัดสรรแบบให้ทั่วถึงแบบเดิม คำนึงถึงความแตกต่างตามพื้นที่ภูมิศาสตร์ และความจำเป็นของผู้เรียน
- ปรับแนวทางการระดมทรัพยากรจากภาคประชาชน โดยแรงจูงใจทางภาษี
- ส่งเสริมให้ภาคเอกชนดำเนินจัดการศึกษามากขึ้น

ข้อเสนอแนะด้านทรัพยากรเพื่อการศึกษา

- เพิ่มประสิทธิภาพการบริหาร และการใช้จ่าย
  - บริหารครูทั้งระบบ สอดคล้องกับแนวโน้มการลดลงของจำนวนนักเรียน และการจัดสรร การผลิตครู เพื่อลดปัญหาครูขาดในสาขาต่างๆ ครูเกินในพื้นที่ต่างๆ
  - บริหารจำนวนโรงเรียนขนาดเล็กให้มีจำนวนที่เหมาะสม ตามความจำเป็น และให้มีคุณภาพ ช่วยให้มีทรัพยากรเหลือ เพื่อนำไปใช้เพิ่มงบเพื่อพัฒนาคุณภาพการจัดการเรียนการสอน
  - ลดกิจกรรมที่ดำเนินการจากส่วนกลาง มาเน้นการกำกับทิศทาง และติดตามผลลัพธ์ โดยกระจายอำนาจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น เขตพื้นที่และสถานศึกษาเป็นผู้ตัดสินใจดำเนินการ (แก้ปัญหาการเร่งใช้จ่ายงบประมาณช่วงสิ้นปีงบประมาณ ซึ่งสร้างภาระให้โรงเรียนในช่วงที่มีการเรียนการสอน แก้ปัญหาใช้จ่ายไม่ตรงกับความต้องการของโรงเรียน ลดปัญหาครูต้องทิ้งคาบสอนเพื่อเข้าร่วมกิจกรรม)
  - ปรับปรุงให้มีระบบสารสนเทศระดับสถานศึกษา ที่ครอบคลุมการใช้จ่ายเงิน และการใช้บุคลากร ให้ประชาชนเข้าถึงได้ สร้างความโปร่งใสในการดำเนินงาน

คณะผู้จัดทำบัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาแห่งชาติ

❖ นักวิจัย

- รศ.ดร. ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์[1]
- ผศ.ดร. ดวงมณี เลาวกุล[1]
- ดร.ศุภชัย ศรีสุชาติ[1]
- ดร. แก้วขวัญ ตั้งติพงศ์กูล[1]
- ดร.ศศิวิมล วรุณศิริ ปวีณวัฒน์[2]

❖ ผู้ช่วยนักวิจัย

- นางสาวดลภัค ชัยบุตร[1]
- นางสาวณัฐชา ก๋องแก้ว[1]
- นางสาวอรอนงค์ ทวีปรีดา[1]
- นางสาวสุทธิดา พลายงาม[3]
- นายพงศ์ทัศ วนิชานันท์[1]

หมายเหตุ: 1 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
2 มหาวิทยาลัยหอการค้า
3 มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ขอขอบคุณผู้ให้การสนับสนุนทุนวิจัย
สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.)
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)