



FACULTY OF ECONOMICS

THAMMASAT UNIVERSITY

FACULTY OF ECONOMICS, THAMMASAT UNIVERSITY

เศรษฐศาสตร์ ตลาดวิชา

หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ

มิถุนายน 2015

เผยแพร่จ่ายการศึกษาไทย เงินหายไปไหนหมด

รศ.ดร.ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

แม้ว่าประเทศไทยประสบความสำเร็จในการขยายโอกาสทางการศึกษา ทำให้อัตราการเข้าเรียนภาคบังคับเพิ่มขึ้น และคนจนมีโอกาสเรียนเพิ่มมากขึ้นทุกๆ กระชั้นก็ตาม สังคมยังมีความเป็นห่วงในเรื่องคุณภาพของการจัดการศึกษาที่เพิ่มเพียงปริมาณ แต่คุณภาพกลับไม่เพิ่มแบบน่าพอใจ

คำถามที่มักตามมาคือประเทศไทยได้ลงทุนด้านการศึกษาเพียงพอหรือยัง เพราะแน่นอนว่าการเพิ่มคุณภาพการศึกษาต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น และใครจะเป็นผู้แบกรับภาระค่าใช้จ่ายดังกล่าว หากต้องการตอบคำถามนี้ให้ชัดเจน จำเป็นต้องทราบเม็ดเงินที่ประเทศไทยลงทุนไปทั้งหมดเกิดขึ้นลักษณะใด

มีผลการศึกษาจากทีมนักวิจัยจากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย โดยการจัดทำบัญชีรายจ่ายการศึกษาแห่งชาติ ขึ้นเป็นครั้งแรกของประเทศ มีการรวบรวมข้อมูลจากทุกๆ แหล่งอย่างรอบด้าน พบความจริงที่น่าตกใจว่า ในปีพ.ศ. 2556 ประเทศไทยใช้จ่ายเพื่อการศึกษาไปเป็นมูลค่ากว่าแปดแสนล้านบาทคิดเป็นร้อยละ 6.4 ของจีดีพี อัตราที่ใช้นี้สูงกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ OECD ที่มีฐานะดี การใช้จ่ายนี้เป็นเงินจากภาครัฐร้อยละ 80 คิดเป็น 6.5 แสนล้านบาท ที่เหลืออีกร้อยละ 20 มาจากภาคประชาชน ขนาดของภาครัฐนี้ไม่ได้ถือว่าใหญ่เกินไปเมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยของกลุ่ม OECD รัฐบาลไทยที่ผ่านมาก็ถือว่าให้ความสำคัญกับการลงทุนเพื่อการศึกษาในลำดับต้นๆ โดยใช้เงินหนึ่งในสี่ของงบประมาณแผ่นดินในด้านนี้ ซึ่งเป็นระดับที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ OECD เลยทีเดียว ดังนั้น งานชิ้นนี้สรุปว่า ไทยมีทรัพยากรด้านการศึกษาอย่างเพียงพอ

แน่นอนว่า เงินหรือทรัพยากรไม่ใช่มีดีเดียวในการแก้ปัญหา เพราะคุณภาพที่ดีขึ้นเกิดขึ้นจากหลายปัจจัยประกอบกัน ทั้งเรื่องหลักสูตร สื่อ วิธีการเรียนการสอน ระบบบริหารจัดการ คุณภาพครู เวลาที่ครูอยู่กับห้องเรียน ความใส่ใจของผู้ปกครอง และอื่นๆ แต่เราคงไม่ปฏิเสธว่า การแก้ไขสิ่งเหล่านี้จำเป็นต้องใช้เงินแทบทั้งสิ้น ฉะนั้นคำถามที่ตามมาคือ หากใช้จ่ายมาก แต่ไม่เกิดผล ปัญหาว่าจะสืบเนื่องจากวิธีการใช้จ่าย จัดสรรและการบริหารทรัพยากร ขาดประสิทธิภาพใช่หรือไม่ อะไรที่เป็นแรงผลักดันให้มีต้นทุนการใช้จ่ายมากขึ้น และมีการใช้จ่ายกันอย่างไร

ผลการศึกษาดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยใช้จ่ายด้านการผลิตนักเรียนและบัณฑิต (ส่วนใหญ่เป็นเงินเดือนครูอาจารย์) ร้อยละ 69 ด้านการบริหารจัดการร้อยละ 12, เป็นเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาและทุนการศึกษาร้อยละ 5.5, ใช้จ่ายลงทุนร้อยละ 5.3, และรายจ่ายเพื่อพัฒนาสื่อ วิธีการเรียนการสอน รวมถึงกิจกรรมพัฒนา

ผู้เรียนร้อยละ 5 แสดงว่างบประมาณที่ส่งผลต่อคุณภาพมีน้อย ข้อมูลจากการสำรวจโรงเรียนสะท้อนไปในทิศทางเดียวกัน

ไม่น่าแปลกใจว่า ต้นทุนส่วนใหญ่เป็นการจ้างครูอาจารย์ เพราะการศึกษาที่ดีต้องการปฏิสัมพันธ์ระหว่างนักเรียนกับครู นักศึกษากับอาจารย์ รวมไปถึงความรู้ความสามารถในการจัดการเรียนการสอนของผู้สอน ผลจากการทำบัญชีการศึกษาแห่งชาติ ระบุว่า ต้นทุนเฉลี่ยต่อหัวของไทย ตก 53,000 บาทต่อคนต่อปี โดยเพิ่มสูงขึ้นตามระดับการศึกษา และยิ่งพบอีกว่า ต้นทุนการจัดโดยเอกชนต่ำกว่าของรัฐประมาณร้อยละ 22 สำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ความแตกต่างส่วนหนึ่งพออธิบายได้ว่า รัฐไม่มีสิทธิเลือก แม้ว่าจำนวนนักเรียนไม่มากและมีน้อยลง ก็ยังจำเป็นต้องคงให้มีโรงเรียนในพื้นที่ ในแต่ละตำบล เพื่อให้เด็กมีโอกาสเข้ารับการศึกษาใกล้บ้าน ทำให้มีต้นทุนต่อหัวสูง ขณะที่เอกชนจะเลือกให้บริการในเมือง หรือที่มีนักเรียนเพียงพอ ทำให้ดำเนินการได้ประหยัดกว่า ต้นทุนต่อหัวจึงต่ำกว่า โรงเรียนเอกชนจึงมีสัดส่วนนักเรียนต่อครูสูงกว่า นอกจากใช้ครูได้น้อยกว่า เงินเดือนและผลตอบแทนครูเอกชน ยังต่ำกว่าครูรัฐบาลอีกด้วย ดังนั้น การจัดการศึกษาโดยเอกชนจึงจัดได้ถูกกว่าโดยคุณภาพเฉลี่ยมีได้ต่ำกว่ามากนัก

นอกจากนี้ การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐจะมีต้นทุนต่อหัวสูงกว่า เพราะโรงเรียนจำนวนมากที่มีขนาดเล็กต้องดูแล ทำให้ต้องใช้ครูและผู้บริหารมากตามไปด้วย ปี 2556 เฉพาะสังกัด สพฐ. มีโรงเรียน 31,000 โรงเรียน มีครูและผู้บริหาร 4 แสนคน ดูแลนักเรียนจำนวน 7.3 ล้านคน รัฐบาลในอดีตเร่งผลักดันให้เด็กได้เรียนอย่างน้อยตามภาคบังคับ ทำให้มีการตั้งโรงเรียนประถมขยายโอกาส เปิดสอนถึงมัธยมศึกษาตอนต้น ปัจจุบันมีอยู่ประมาณ 6000 โรงเรียน

นอกจากนั้น สภาพปัญหาการออกกลางคันยังเป็นปัญหาเรื้อรังของสังคมไทย โดยเฉพาะกลุ่มเด็กยากจน โดยหากใช้สถิติอัตราการคงอยู่ของนักเรียนรุ่นเดียวกัน พบว่า เด็กรุ่นปี 2544 จำนวน 100 คน เรียนจบมัธยมต้น 80 คน หากใช้อัตรานี้ประมาณจำนวนเด็กออกกลางคันในหนึ่งปี ตกประมาณ 1.5 ล้านคน ซึ่งสะท้อนว่าวิธีการใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือเด็กยากจนยังไม่ประสบผลสำเร็จ

จากสภาพปัญหาที่กล่าวมา พอสรุปได้ว่า แม้ว่ารัฐไทยลงทุนด้านการศึกษาอย่างเพียงพอ แต่ขาดการบริหารทรัพยากรที่เหมาะสม แรงแผลักดันให้ต้นทุนของภาครัฐสูง เกี่ยวเนื่องกับโครงสร้างระบบการจัดการศึกษาในขั้นพื้นฐาน ซึ่งมีโรงเรียนขนาดเล็กอยู่กึ่งหนึ่ง ทำให้ต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมากจ้างครูและผู้บริหาร อีกทั้งไม่

สามารถบริหารครูทั้งระบบได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยังมีปัญหาครูขาดแคลนบางสาขา ครูเกินในหลายพื้นที่ การแก้ไขระบบบริหารจัดการครูให้มีประสิทธิภาพ ประหยัด จึงเป็นหัวใจของการปฏิรูประบบทรัพยากร นอกเหนือไปจากการปรับลดต้นทุนการบริหารส่วนกลางของระบบที่เกินความจำเป็น โดยเน้นกระจายอำนาจ งาน และทรัพยากรลงไปสู่สถานศึกษาให้มา