



ความเหลื่อมล้ำของการจัดสรรทรัพยากร ทางการศึกษาในประเทศไทย

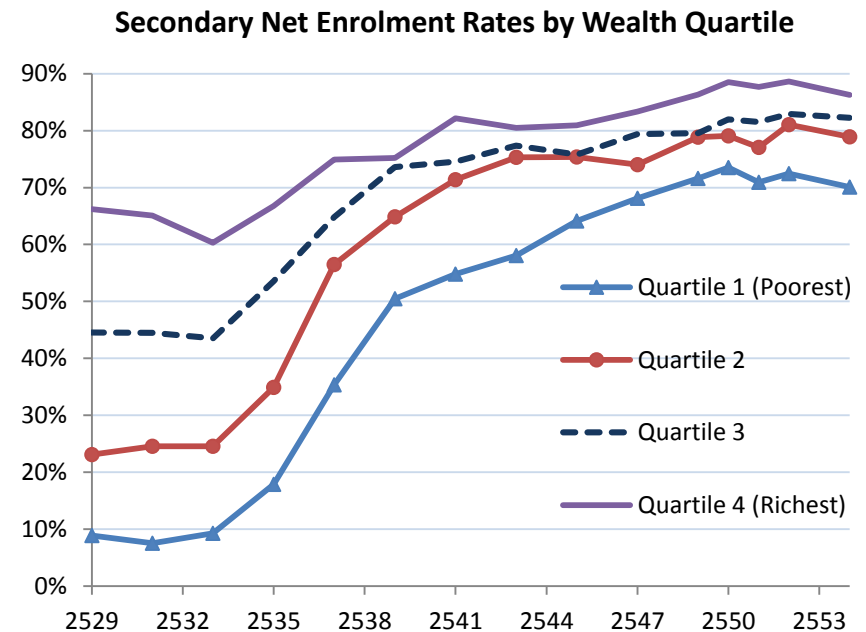
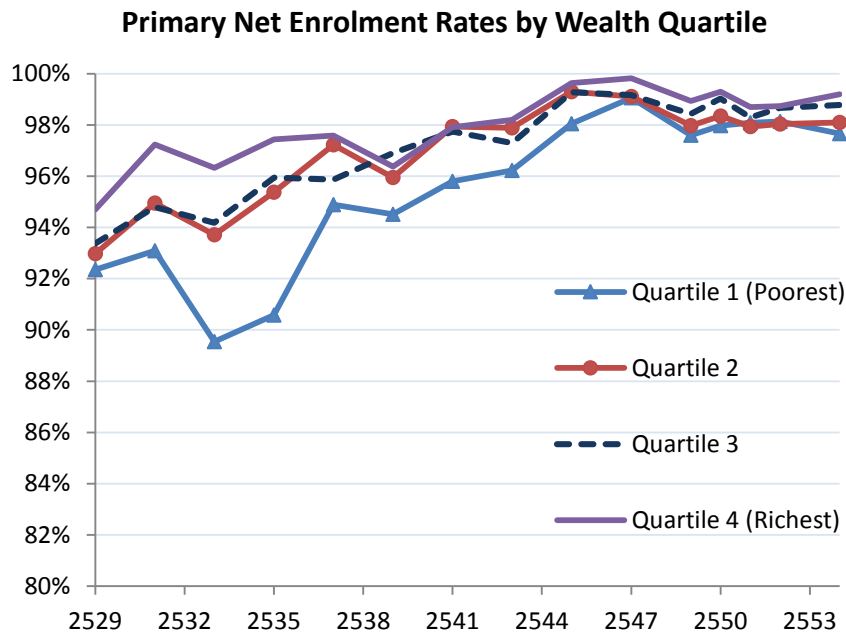
ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์

ธนาคารโลก

ปัญหาหลักของการศึกษาไทย

- คะแนนสอบมาตรฐานต่ำ ประเมินจากข้อสอบระดับประเทศและระดับนานาชาติ
- ความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพการศึกษามีอยู่สูง
- โรงเรียนจำนวนมากมีขนาดโรงเรียนและขนาดห้องเรียนเล็กเกินไป (ขาดแคลนครูและมีต้นทุนสูง)
 - ขาดแรงจูงใจในการจัดการกับกลุ่มโรงเรียนเล็กเหล่านี้อย่างเป็นระบบ
- ขาดระบบความรับผิดชอบ (**Accountability**) ต่อเป้าหมายผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา

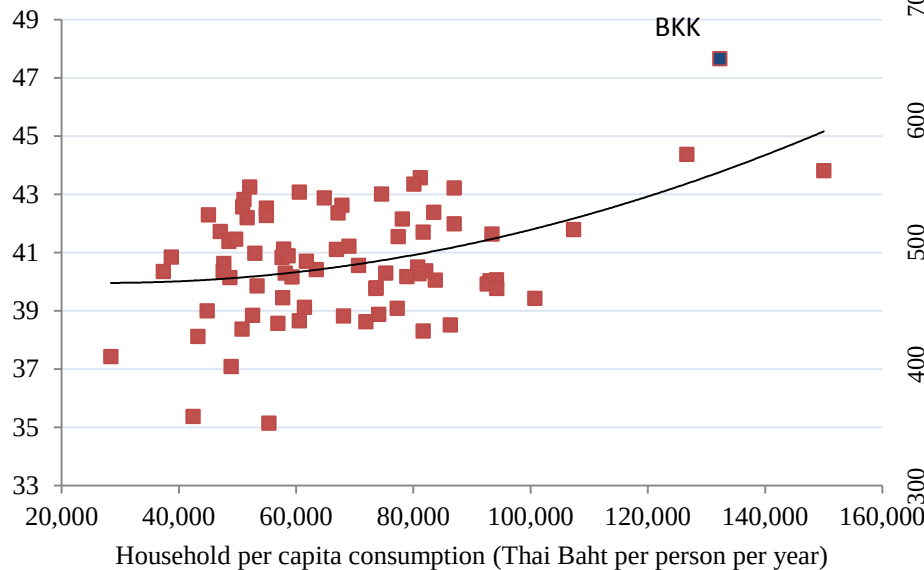
ถึงแม้การขยายโอกาสทางการศึกษามีความสำเร็จ เมื่อพิจารณา
จากอัตราการเข้าเรียนในระดับประถมและมัธยมศึกษาที่สูงขึ้น
และความเหลื่อมล้ำที่ลดลงระหว่าง กลุ่มที่จนสุด และ กลุ่มที่
รวยสุด...



ที่มา: ข้อมูลจากโครงการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และคำนวณโดยธนาคารโลก

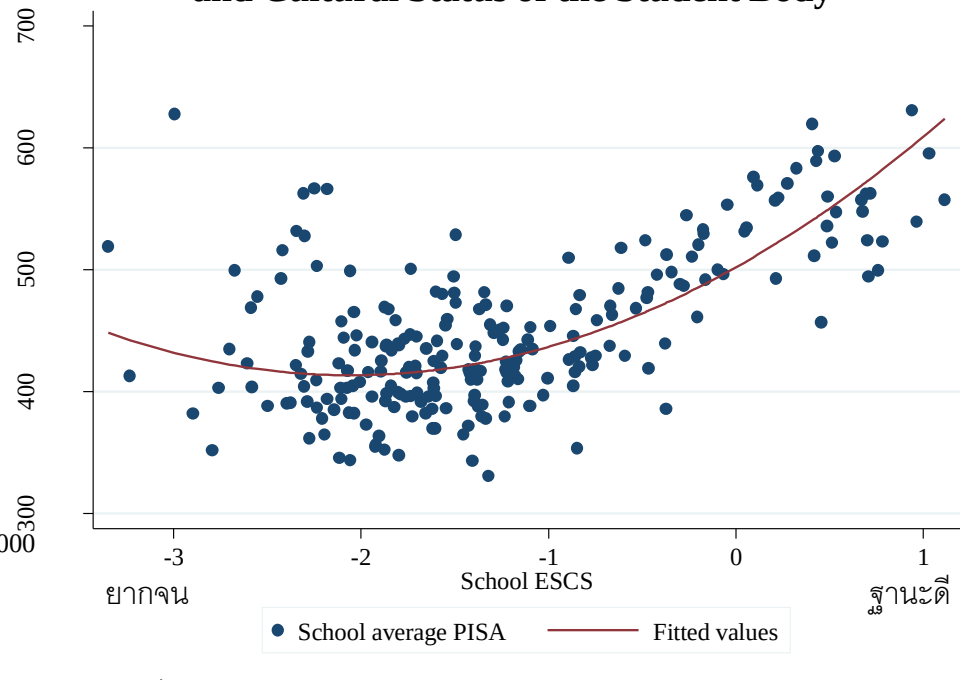
...แต่คุณภาพการศึกษา วัดโดยผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา กลับมีความเหลื่อมล้ำอย่างมากระหว่างโรงเรียนและพื้นที่ที่มีนักเรียนระดับฐานะทางสังคมแตกต่างกัน

Provincial Average Household per capita consumption vs. Test Score



ที่มา: ข้อมูลจาก สพฐ และคำนวณโดยธนาคารโลก

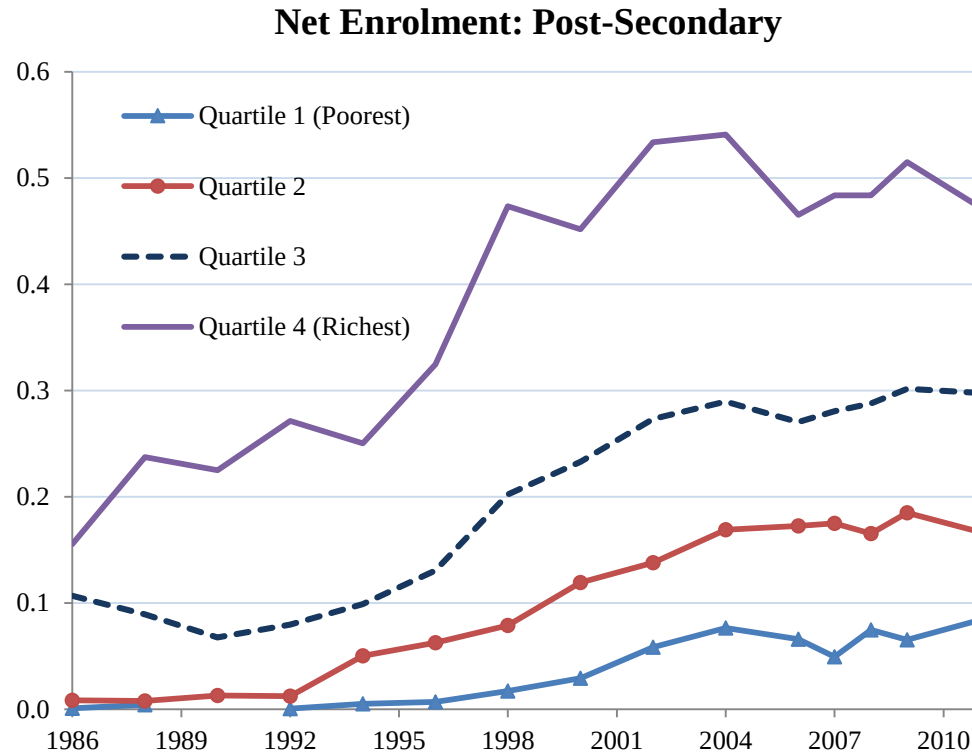
Average PISA Score vs. Index of Economic, Social and Cultural Status of the Student Body



ที่มา: ข้อมูลจาก OECD และคำนวณโดยธนาคารโลก

- Economic, social and cultural status index วัดสถานะทางการทำงาน การศึกษาของพ่อแม่ สถานะทางเศรษฐกิจ ทรัพยากรด้านการศึกษา และวัฒนธรรมของครอบครัว

...และความเหลื่อมล้ำในการเข้าเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาก็ กลับเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด



ที่มา: ข้อมูลจากโครงการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และคำนวณโดยธนาคารโลก

ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาไทยยังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ ... แล้วความสามารถในการแข่งขันในอนาคตจะเป็นเช่นไร?

Pisa results 2012

Ranking	Country	Maths	Reading	Science	Ranking	Country	Maths	Reading	Science
0	OECD average	494	496	501	26	UK	494	499	514
1	Shanghai-China	613	570	580	27	Iceland	493	483	478
2	Singapore	573	542	551	28	Latvia	491	489	502
3	Hong Kong-China	561	545	555	29	Luxembourg	490	488	491
4	Taiwan	560	523	523	30	Norway	489	504	495
5	S.Korea	554	536	538	31	Portugal	487	488	489
6	Macau-China	538	509	521	32	Italy	485	490	494
7	Japan	536	538	547	33	Spain	484	488	496
8	Liechtenstein	535	516	525	34	Russian Federation	482	475	486
9	Switzerland	531	509	515	35	Slovak Republic	482	463	471
10	Netherlands	523	511	522	36	USA	481	498	497
11	Estonia	521	516	541	37	Lithuania	479	477	496
12	Finland	519	524	545	38	Sweden	478	483	485
13	Canada	518	523	525	39	Hungary	477	488	494
14	Poland	518	518	526	40	Croatia	471	485	491
15	Belgium	515	509	505	41	Israel	466	486	470
16	Germany	514	508	524	42	Greece	453	477	467
17	Vietnam	511	508	528	43	Serbia	449	446	445
18	Austria	506	490	508	44	Turkey	448	475	463
19	Australia	504	512	521	45	Romania	445	438	439
20	Ireland	501	523	522	46	Cyprus	440	449	438
21	Slovenia	501	481	514	47	Bulgaria	439	436	446
22	Denmark	500	496	498	48	UAE	434	442	448
23	New Zealand	500	512	516	49	Kazakhstan	432	393	425
24	Czech Republic	499	493	508	50	Thailand	427	441	444
25	France	495	505	499	51	Chile	423	441	445
					52	Malaysia	421	398	420

 Above average

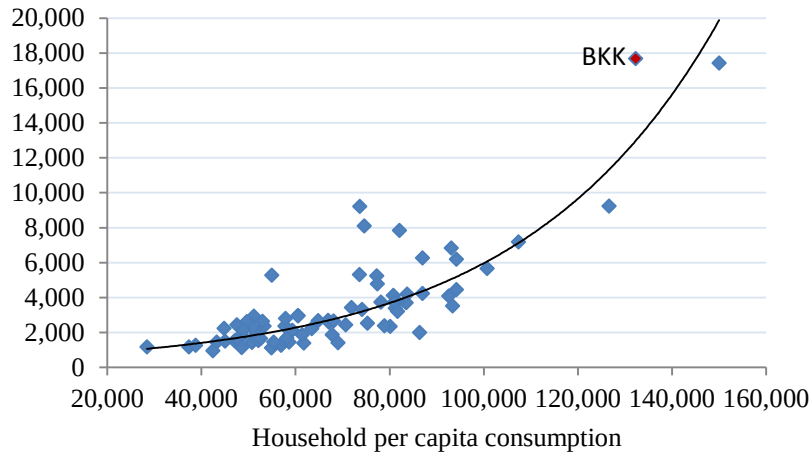
 Average

 Below average

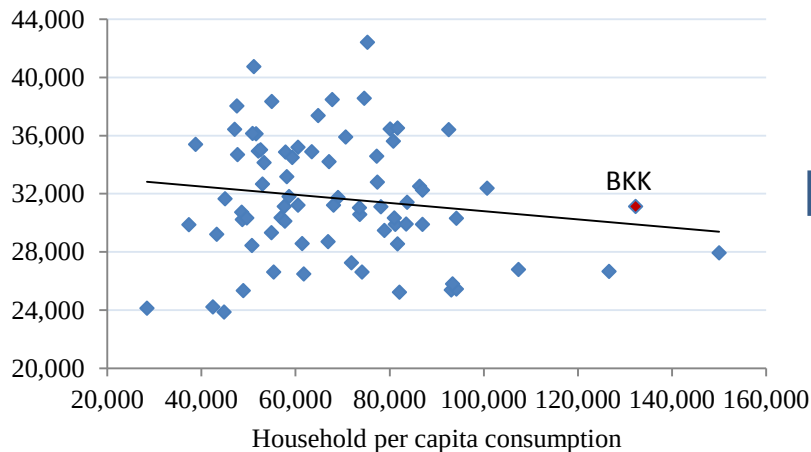
Source:
OECD, PISA

จังหวัดที่รวยกว่า ผู้ปกครองมีค่าใช้จ่ายทางการศึกษาสูงกว่า ... แต่จังหวัดที่จนกว่าได้รับการอุดหนุนต่อหัวจากรัฐมากกว่า

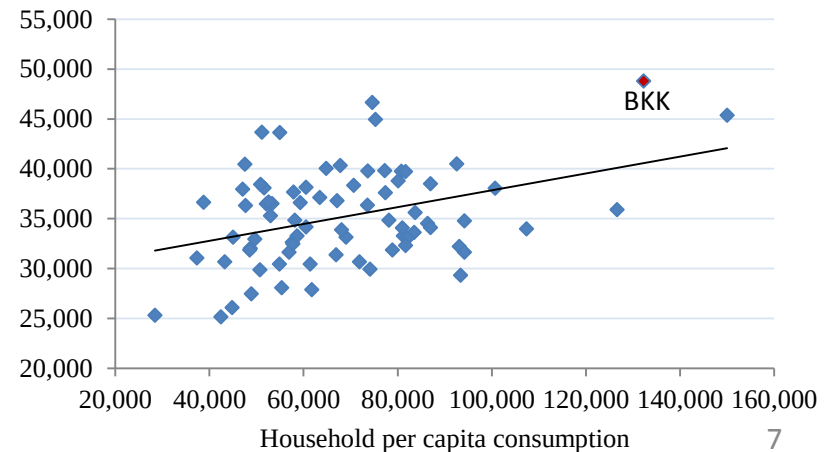
Per Student Private Spending



Per Student Public Spending



Total Per Student Spending



แม้ว่าค่าใช้จ่ายของรัฐจะมีลักษณะ
progressive แต่เป็นการสะท้อนถึง
ความพยายามที่จะลดความเหลื่อมล้ำ
หรือไม่? เช่น การจัดสรรครูที่มี
คุณภาพสูงกว่าไปให้? หรือเหตุผลอื่น?

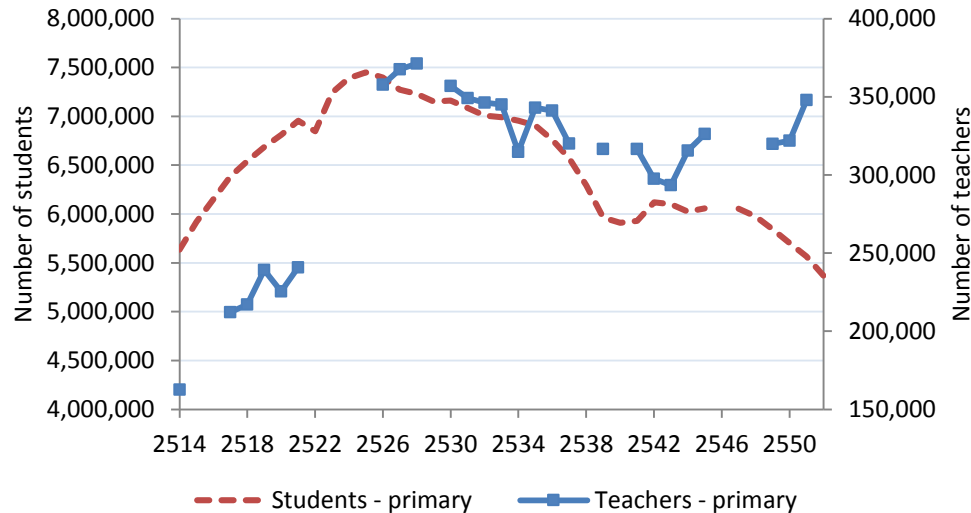
คำตอบคือ:

การอุดหนุนของภาครัฐในลักษณะ pro-poor
ไม่ได้สะท้อนถึงความพยายามที่จะลดความ
เหลื่อมล้ำในการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา

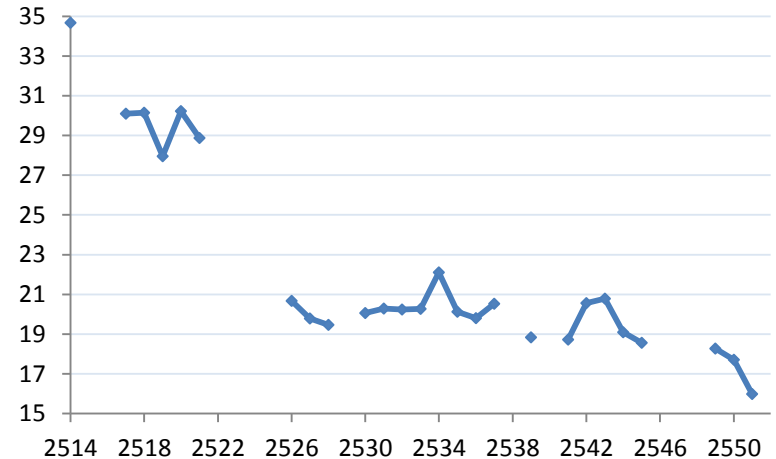
อัตราการเกิดที่ลดลง ทำให้จำนวนนักเรียนลดลงอย่างมาก

.... ในขณะที่จำนวนครูและโรงเรียนกลับไม่สอดคล้องกัน

Number of Teachers and Students - Primary



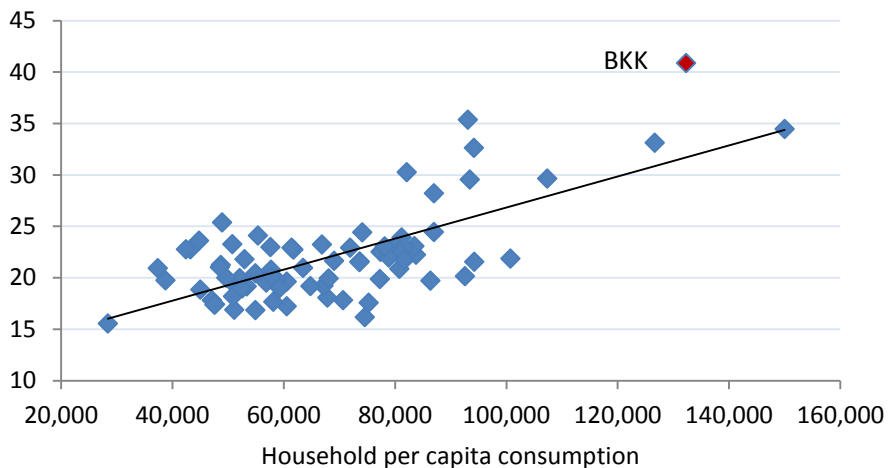
Student-Teacher ratio - primary



- สัดส่วนนักเรียนต่อครูจึงลดลงจากประมาณ 35:1 ในปี 2514 เหลือประมาณ 15:1 ในปัจจุบัน
- ปัญหาของประเทศไทยจึงไม่ใช่การขาดแคลนครู แต่เป็นปัญหาการจัดสรรทรัพยากรครูอย่างมีประสิทธิภาพ

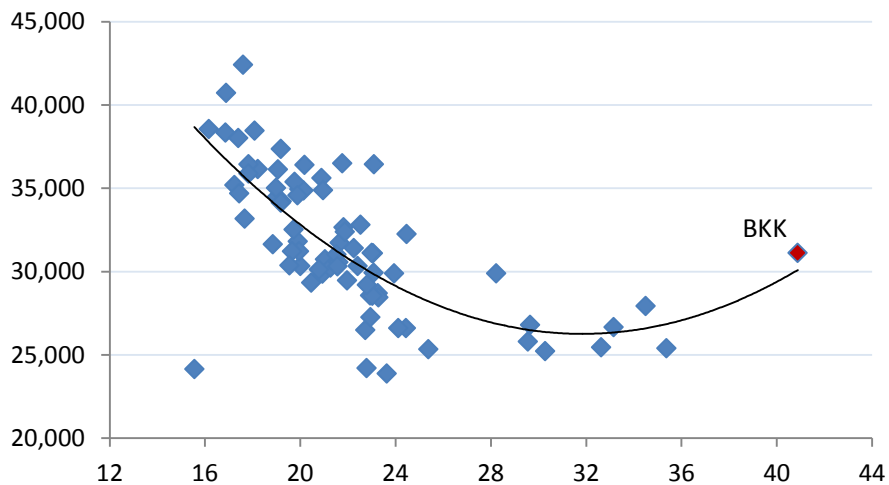
การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรยังส่งผลให้โรงเรียนขนาดเล็กมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างมาก

Class size vs. household per capita expenditure

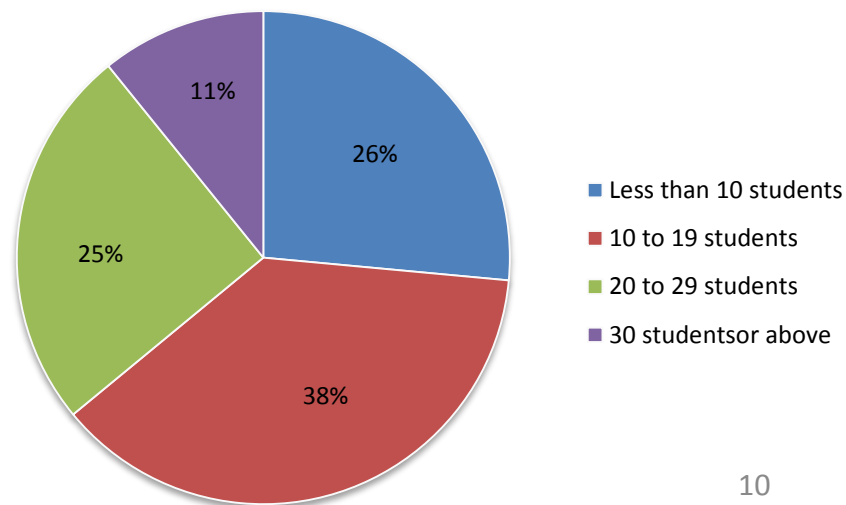


- กว่า **1 ใน 4** ของห้องเรียนไทยมีขนาดเล็กกว่า **10** คน
- เรายังพบอีกว่า จังหวัดที่รวยกว่า ยิ่งมีขนาดโรงเรียนและขนาดห้องเรียนที่ใหญ่กว่า
- การบริหารจัดการให้มีขนาดห้องเรียนที่เหมาะสม จะสามารถลดค่าใช้จ่ายต่อหัวลงมาได้อย่างมาก

Class size vs. per student public expenditure

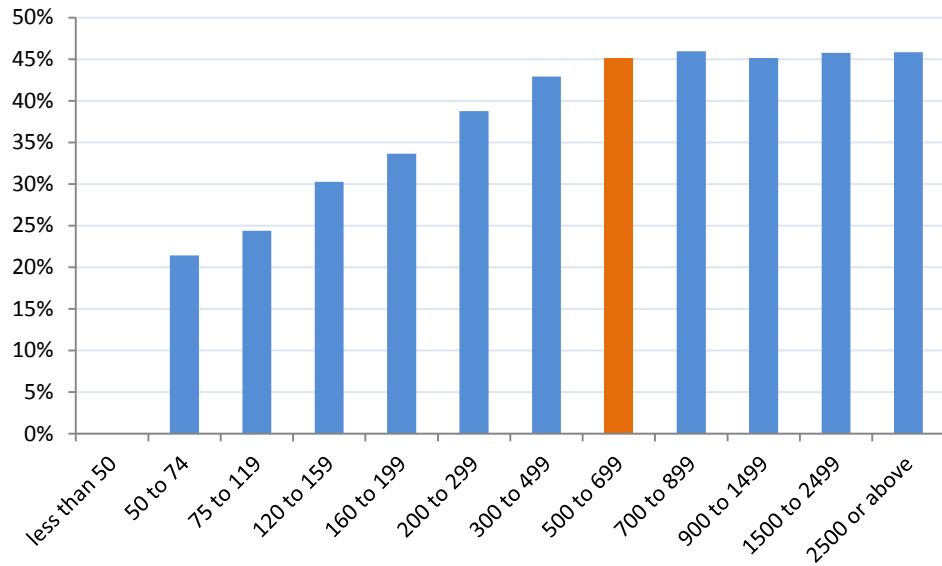


Class Size in Thai Schools

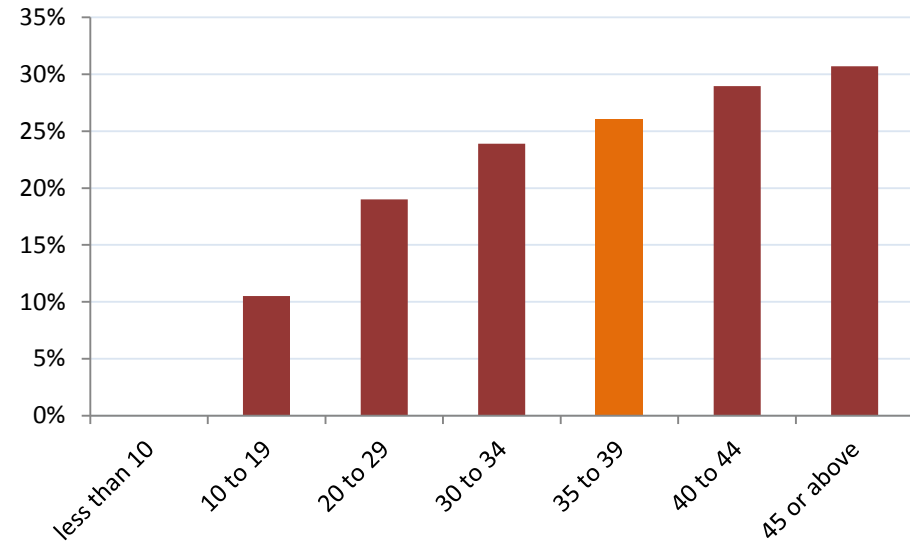


ผลการศึกษาโครงสร้างต้นทุนต่อนักเรียน แสดงให้เห็นว่า ขนาดโรงเรียน และขนาดห้องเรียนเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้ต้นทุนทางการศึกษาเฉลี่ยต่อนักเรียนสูง

Percentage Saving in Per Student Cost Compared to Schools with Less than 50 Students



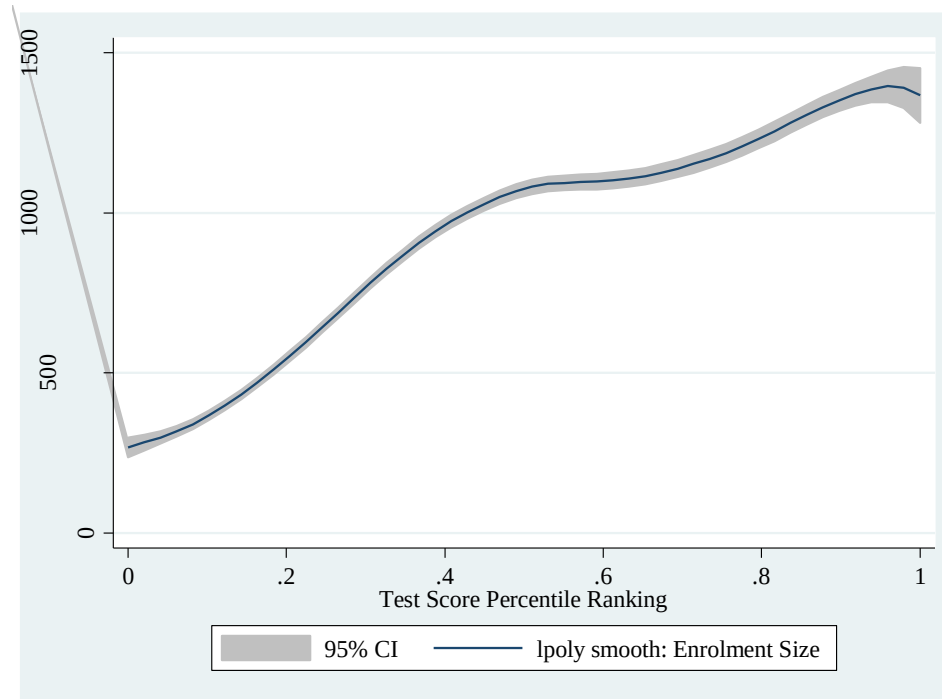
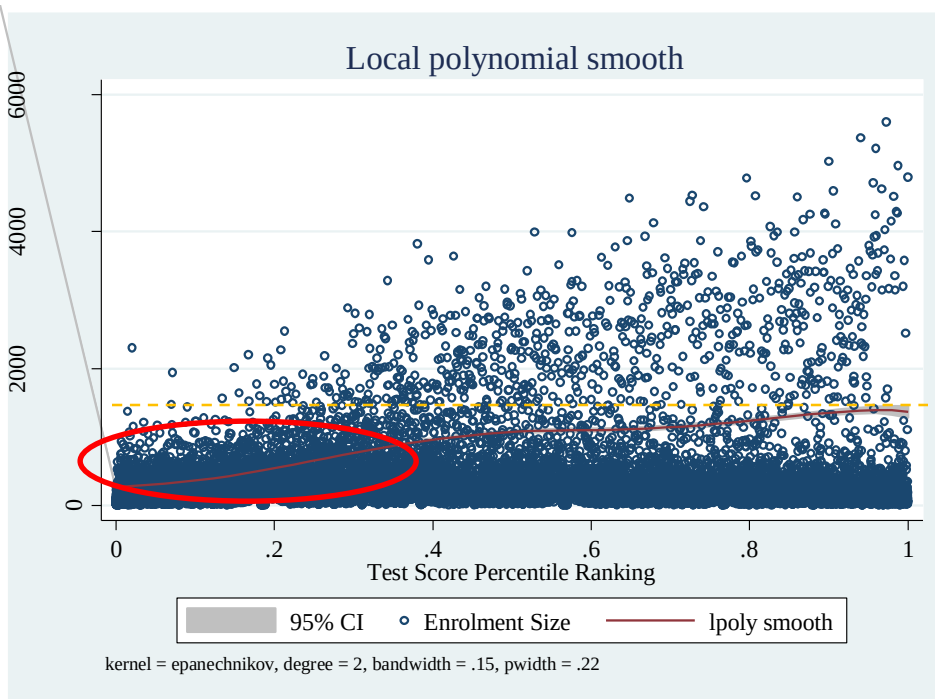
Percentage Saving in Per Student Cost Compared to Schools with Average Class Sizes Less than 10



ที่มา: ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาระดับพื้นฐาน และคำนวณโดยธนาคารโลก

- โรงเรียนขนาดเล็กมีต้นทุนต่อนักเรียนสูงมาก โดยต้นทุนต่อนักเรียนลดลงมากกว่า **45%** เมื่อโรงเรียนมีขนาดถึง **500** คน (เทียบกับน้อยกว่า **50** คน)
- เมื่อขนาดชั้นเรียนเพิ่มขึ้นถึง **35** คนต่อห้อง ต้นทุนต่อนักเรียนลดลง **25%**

โรงเรียนขนาดเล็กบางแห่งสามารถให้การศึกษาที่มีคุณภาพสูง เมื่อพิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา....

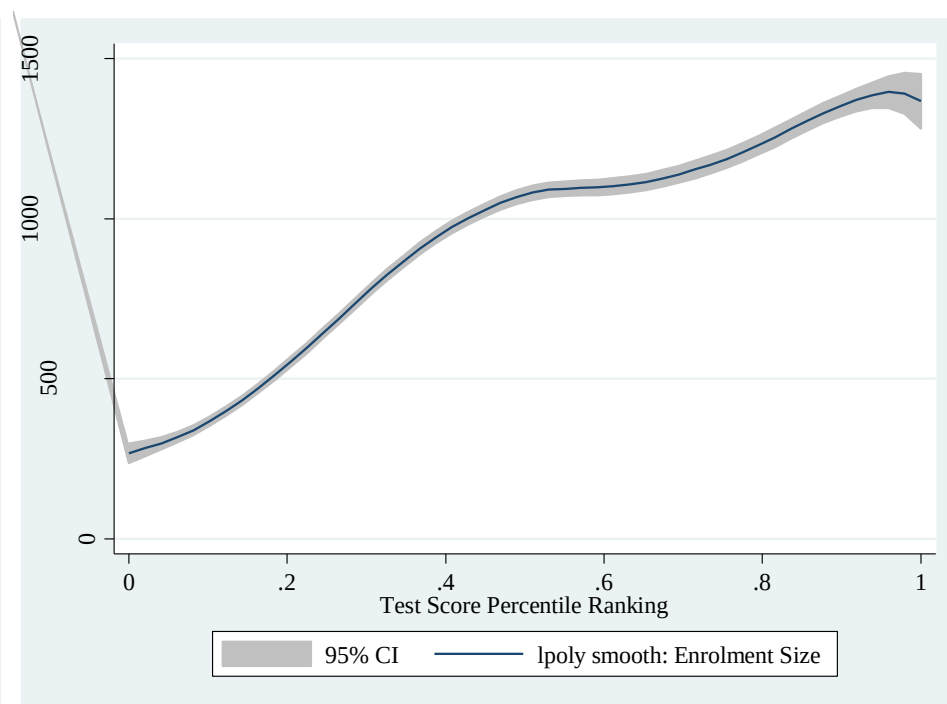
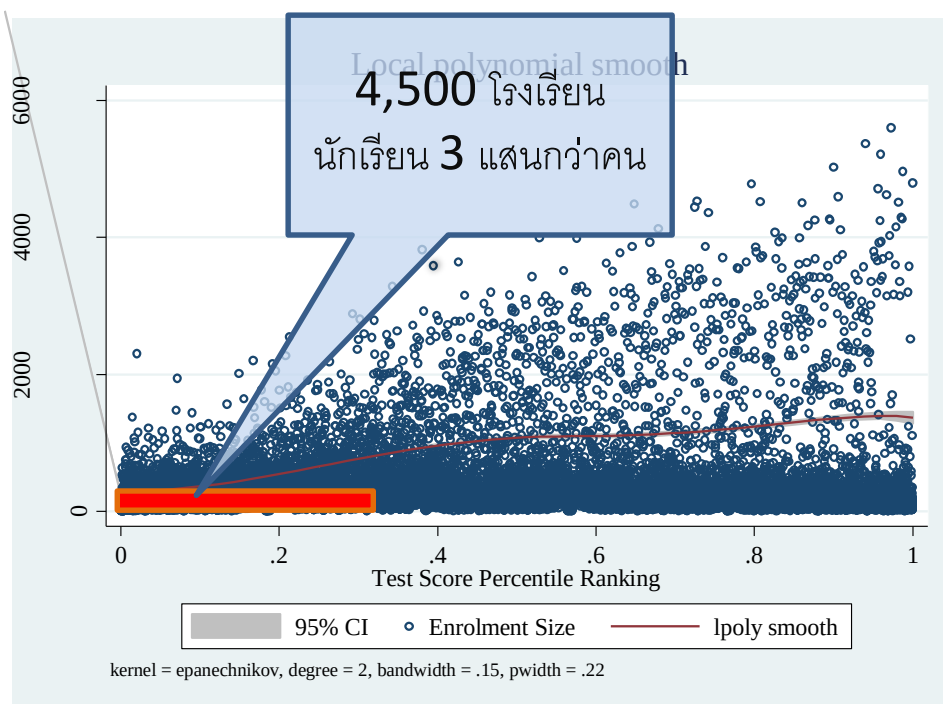


ที่มา: ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และคำนวณโดยธนาคารโลก

แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่าโรงเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาต่ำ ส่วนมาก
นั้นเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก

นิยามโรงเรียนขนาดเล็ก: นักเรียนน้อยกว่า 120 คน

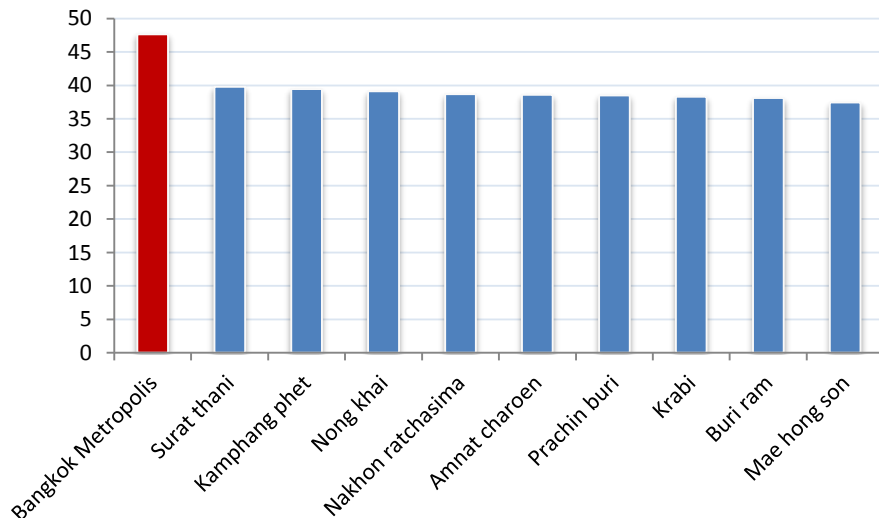
- โรงเรียนขนาดเล็กมีจำนวนมากกว่า 1 หมื่น 3 พันแห่ง (44% ของโรงเรียนสังกัด สพฐ)
- นักเรียนเกือบ 1 ล้านคน (คิดเป็น 12% ของนักเรียนในโรงเรียนสังกัด สพฐ)
 - โดยเป็นนักเรียนชั้นก่อนประถมและชั้นประถม มากกว่า 9 แสนคน (20% ของนักเรียนชั้นก่อนประถมและชั้นประถมในโรงเรียนสังกัด สพฐ)



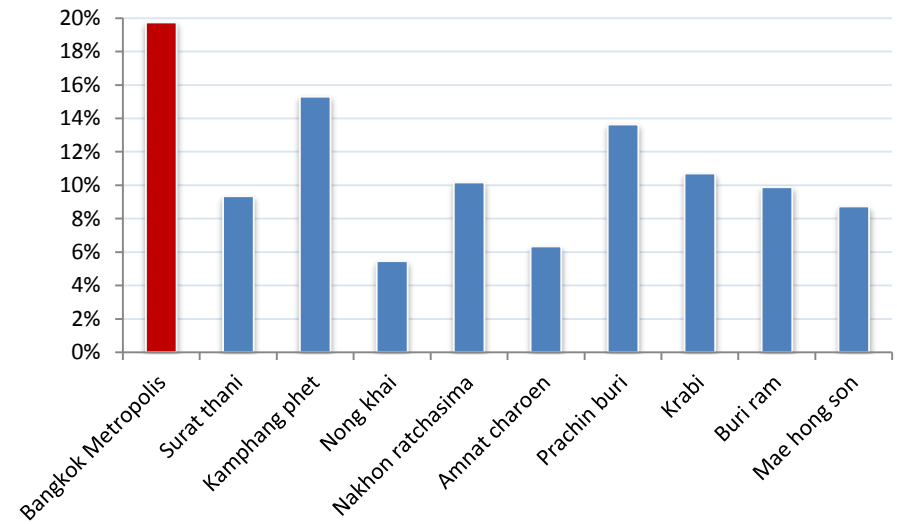
ระบบการศึกษาของไทยจัดสรรครูที่มีคุณภาพดีกว่า ให้ไปสอนอยู่ในพื้นที่ที่เสียเปรียบทางเศรษฐกิจและสังคม

- โรงเรียนในกรุงเทพโดยเฉลี่ยมีครูที่มีวุฒิการศึกษา และประสบการณ์สอนค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่น...

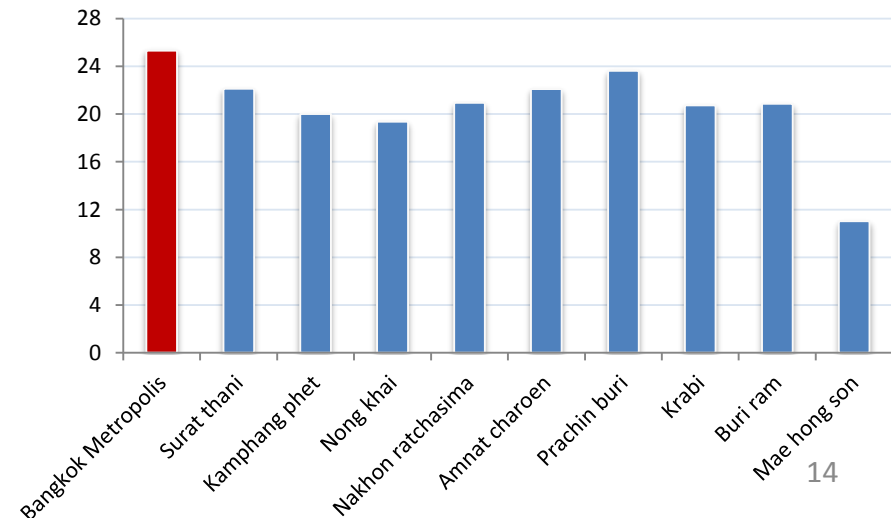
Average Standardised O-NET Scores - Math and Science



Share of Teachers with Higher than Bachelor Degree



Average Teacher Experience (Years)

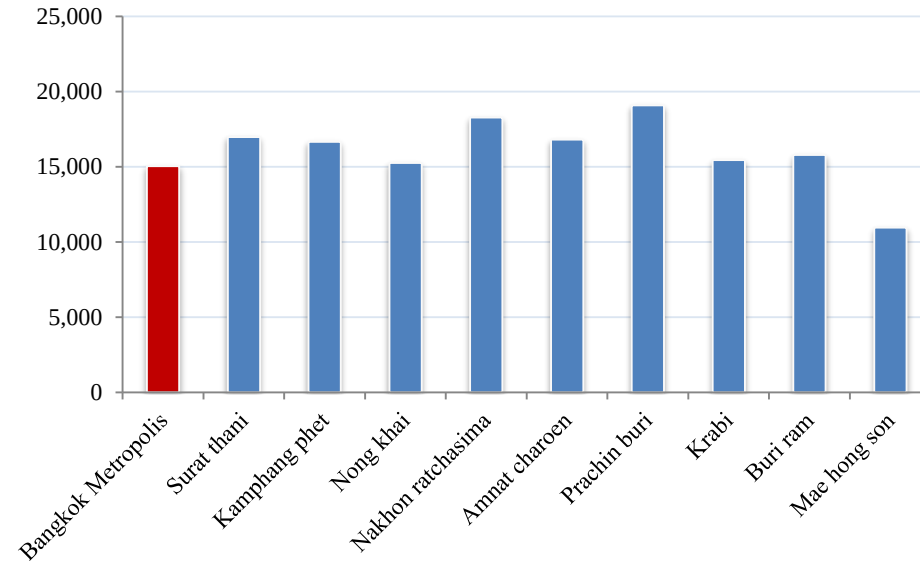


ที่มา: ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และคำนวณโดยธนาคารโลก

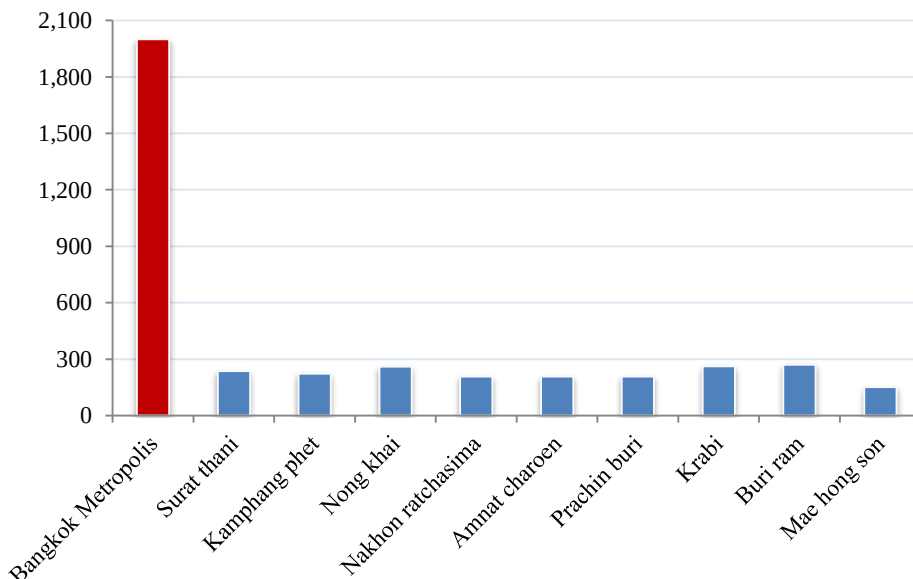
แต่กลับมีค่าใช้จ่ายต่อนักเรียนค่อนข้างต่ำ.....

- เห็นได้ชัดเจนว่า ชั้นเรียนและโรงเรียนในกรุงเทพ โดยเฉลี่ย มีขนาดใหญ่กว่าในจังหวัดอื่นๆมาก

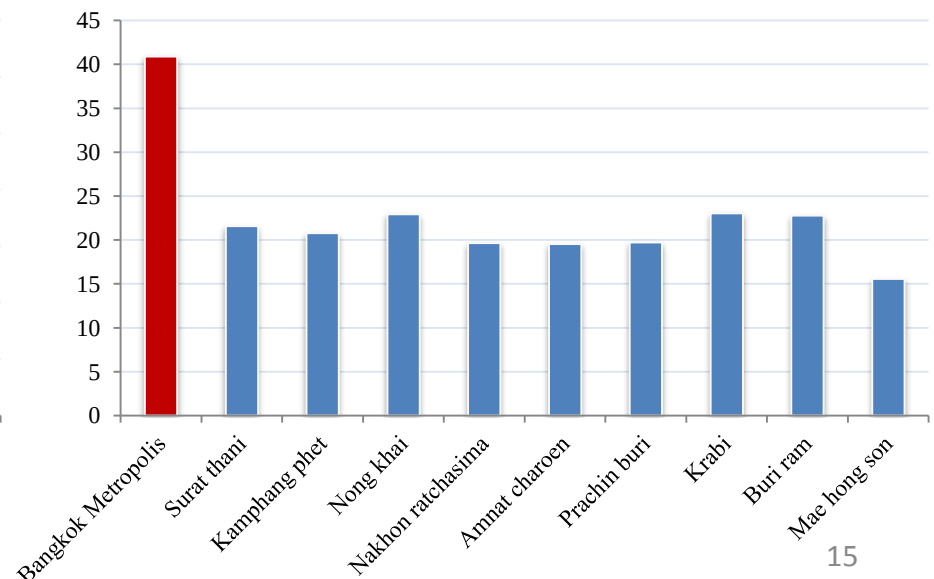
Average Salary per Student



Average Enrolment Size



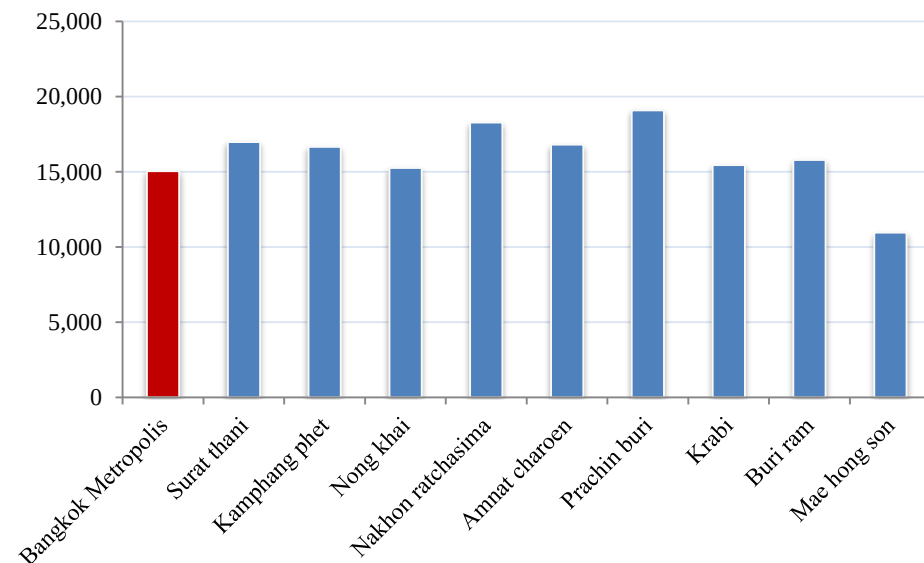
Average Class Size



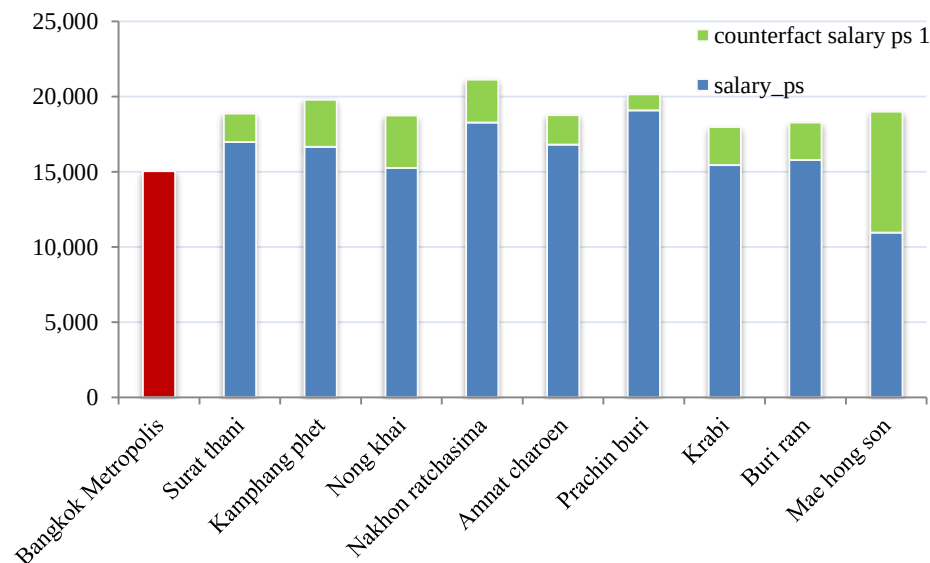
ค่าใช้จ่ายต่อหัวที่แตกต่างกันเกิดจากปัจจัยหลักๆ คือคุณภาพ ครู ขนาดโรงเรียน และขนาดห้องเรียน

- จังหวัดที่มีต้นทุนต่อนักเรียนสูง เกิดจากขนาดโรงเรียนและขนาดห้องเรียนที่ไม่มีประสิทธิภาพ
- เมื่อปรับให้ระดับการศึกษาและประสบการณ์ครูเท่ากับกรุงเทพ พบว่า
ค่าใช้จ่ายต่อนักเรียนในจังหวัดอื่นจะยิ่งแพงกว่ากรุงเทพมากยิ่งขึ้นไปอีก!

Average Salary per Student



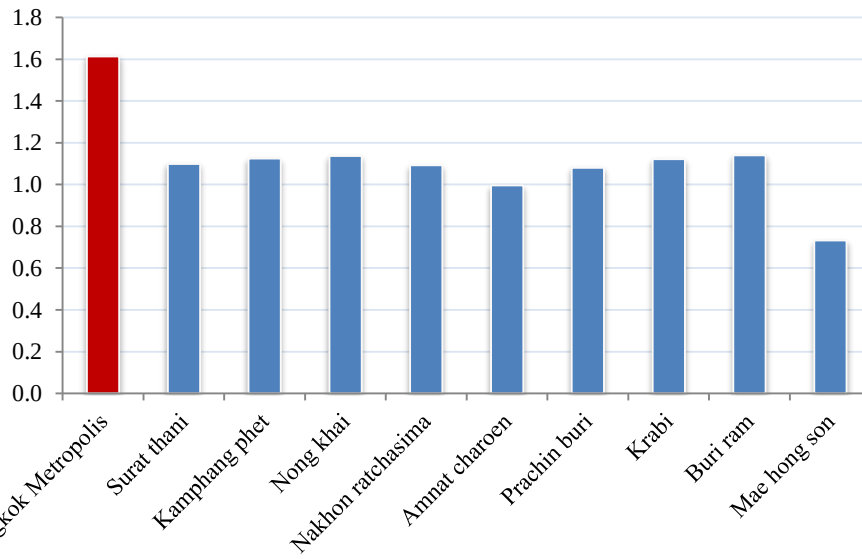
Counterfactual Salary per Student



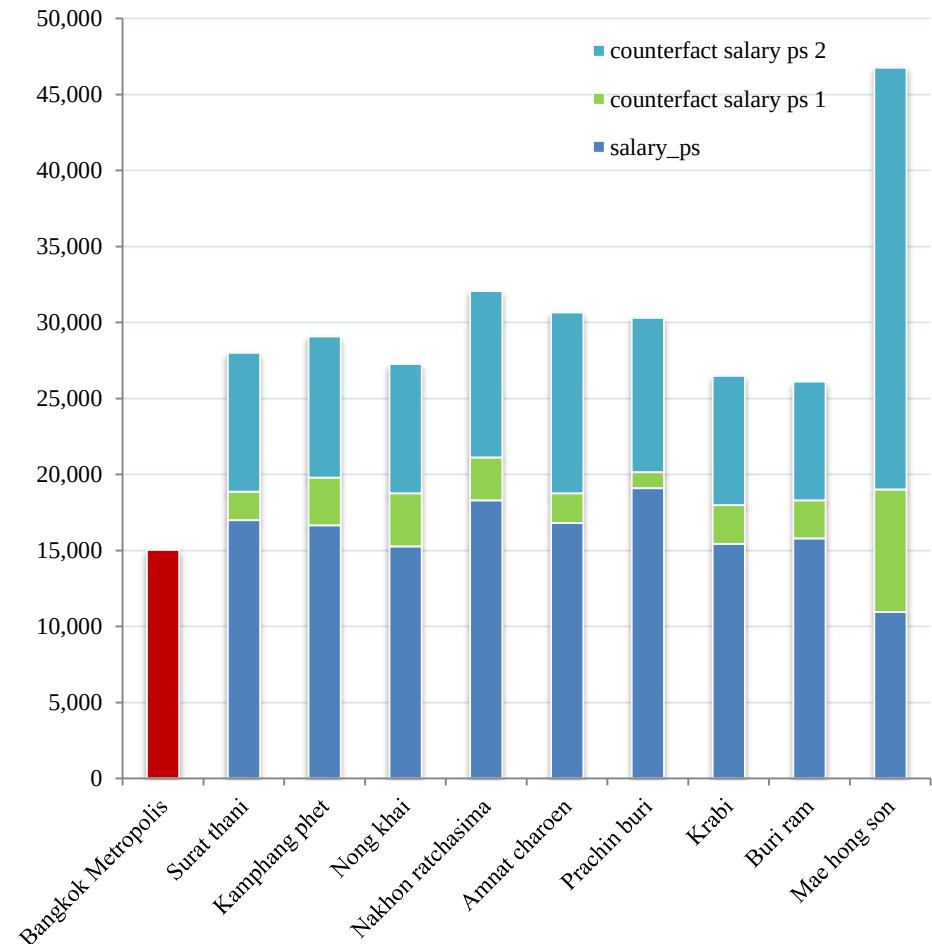
นอกจากนี้งานวิจัยยังพบว่าจำนวนครูต่อห้องเรียนในกรุงเทพ โดยเฉลี่ยแล้วมีมากกว่าโรงเรียนในจังหวัดอื่น ๆ

- เมื่อปรับให้จำนวนครูต่อ
ห้องเรียนเท่ากับกรุงเทพ พบว่า
ค่าใช้จ่ายต่อนักเรียนในจังหวัด
อื่นจะเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด

Average Number of Teachers per Classroom

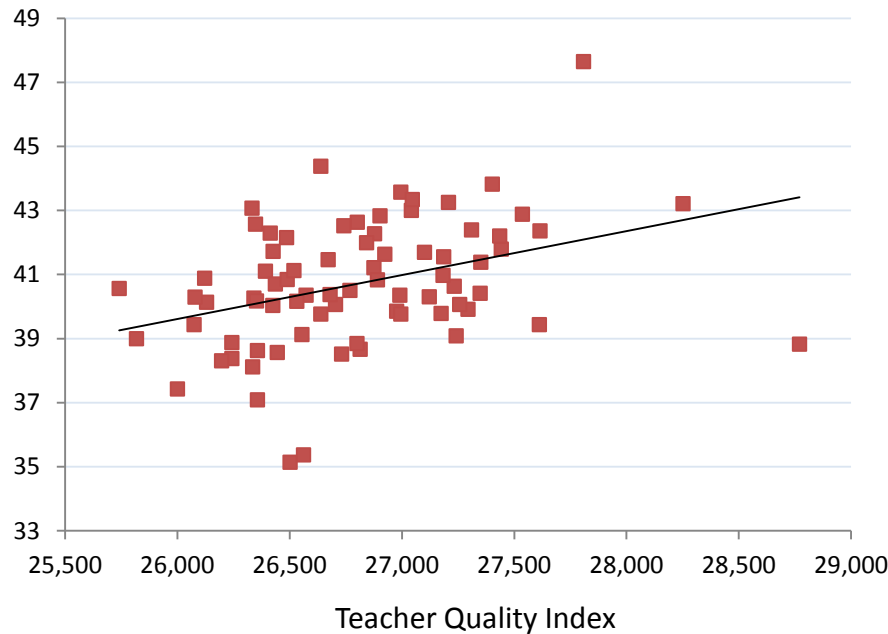


Counterfactual Salary per Student

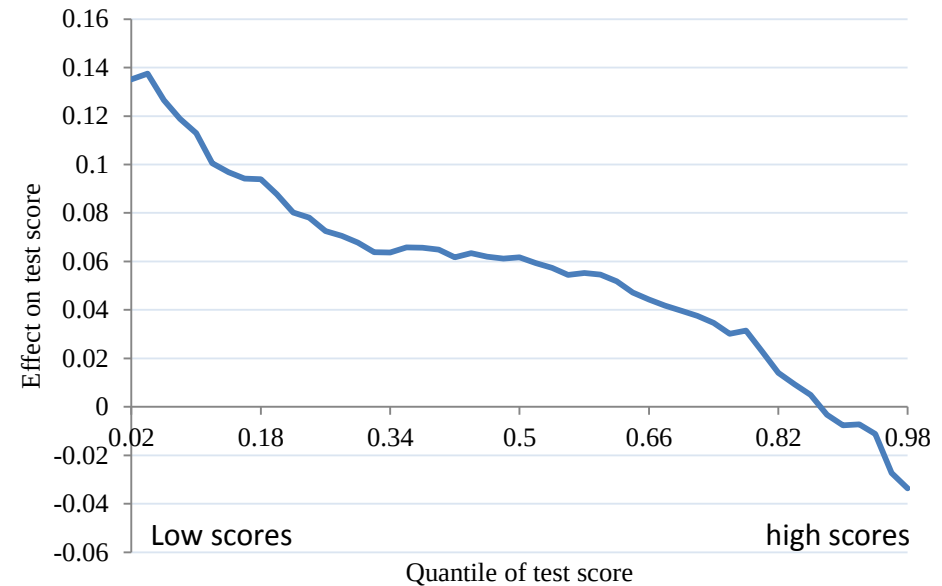


คุณภาพของครูที่วัดจากดัชนีระดับการศึกษาและประสบการณ์ ของครู มีความสัมพันธ์ในทางบวกกับ คะแนนสอบ ONET

Teacher Quality Index vs. Test Score



Teacher Quality

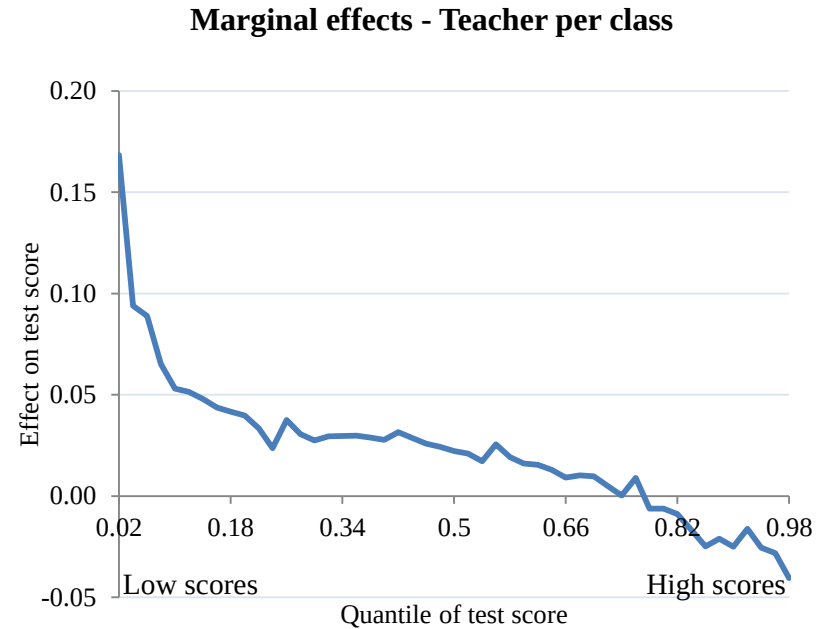


ที่มา: ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และคำนวณโดยธนาคารโลก

- ผลการศึกษาแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของดัชนีคุณภาพครู (ดูรายละเอียดในภาคผนวก) โดยพิจารณาผลกระทบต่อโรงเรียนที่มีคะแนนต่ำ เรียงไปจนถึงที่มีคะแนนสูง

พบว่า คุณภาพครูมีผลในทางบวกต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา โดยเฉพาะต่อกลุ่มโรงเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ต่ำ

ปัญหาการมีครูไม่ครบชั้นส่งผลให้เด็กที่เสียเปรียบทางเศรษฐกิจและสังคมในโรงเรียนขนาดเล็กได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพต่ำ



- รูปด้านซ้ายมือแสดงให้เห็นชัดเจนว่าครูไม่ครบชั้นเป็นปัญหาที่วิกฤติสำหรับโรงเรียนขนาดเล็ก
- งานวิจัยพบว่า การเพิ่มจำนวนครูต่อห้องเรียนจะส่งผลกระทบอย่างมากในทางบวกต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของโรงเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ต่ำ
- อย่างไรก็ตาม เราได้เห็นแล้วการจัดสรรครูให้ครบชั้นจะใช้งบประมาณมหาศาล หากยังมีโรงเรียนขนาดเล็กอยู่เป็นจำนวนมาก

ปัญหาของโรงเรียน และชั้นเรียน ที่มีขนาดเล็กเกินไป



นักเรียนจำนวนมากต้องเรียนในโรงเรียนขนาดเล็กที่ขาดคุณภาพ

มีครูไม่ครบระดับชั้นและไม่ครบวิชา

ครูมีประสบการณ์และคุณวุฒิไม่มาก รวมทั้งอัตราการขอย้ายสูง

นักเรียนขาดแรงจูงใจในการเรียนรู้ภายในห้องเรียน

คุณภาพวัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอนไม่เพียงพอ

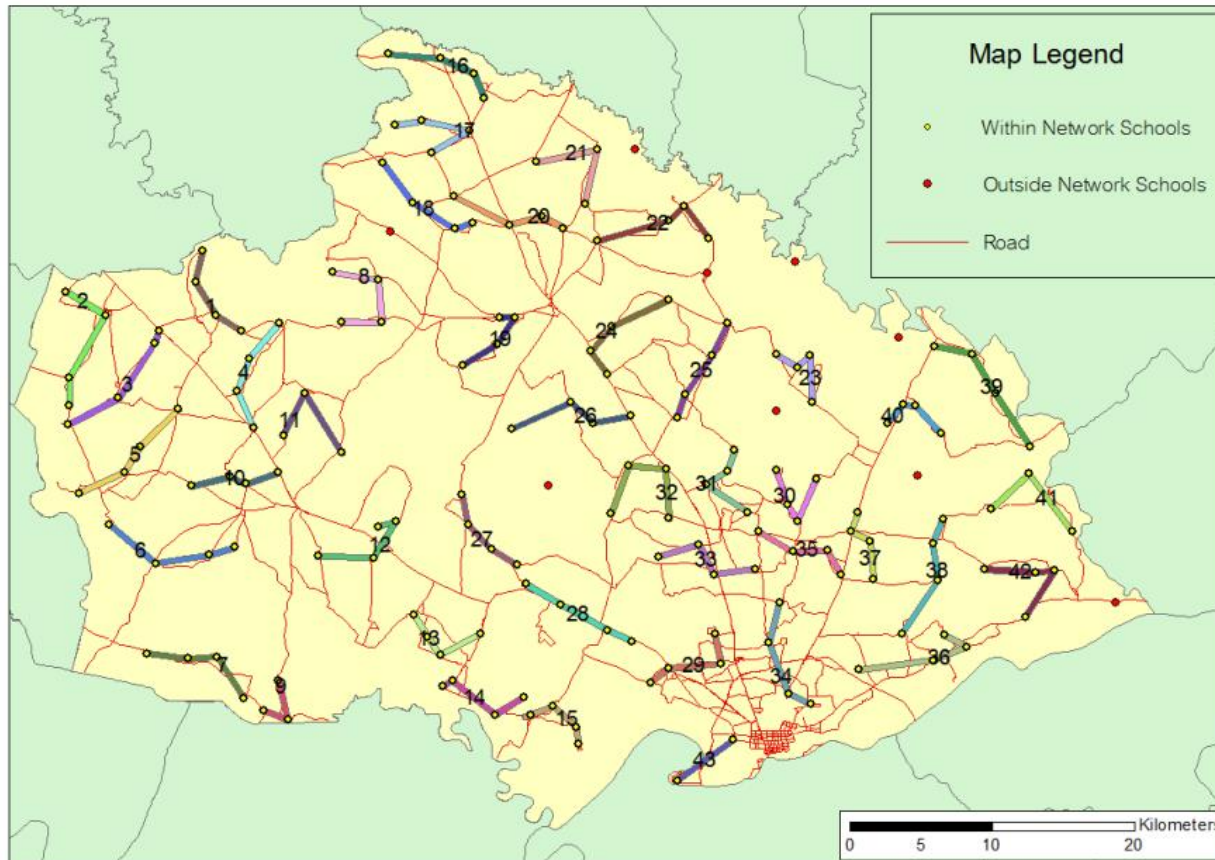
โรงเรียนที่มีขนาดเล็กยังทำให้ต้นทุนต่อนักเรียนสูงมากด้วย

ผลลัพธ์คือเด็กนักเรียนยากจนได้รับการศึกษาที่คุณภาพต่ำ

.....แต่มีราคาแพง

ในความเป็นจริง มีโรงเรียนขนาดเล็กจำนวนไม่มากที่อยู่โดด เดี่ยวในพื้นที่ที่ห่างไกล

- จาก **school mapping exercise** (ในจังหวัดอุบลราชธานี)
พบว่าโรงเรียนขนาดเล็กส่วนใหญ่อยู่ใกล้เคียงกัน



- ควรศึกษารูปแบบการ
รวมกลุ่มโรงเรียนเล็ก เพื่อใช้
ทรัพยากรร่วมกันอย่างมี
ประสิทธิภาพมากขึ้น (ไม่
จำเป็นต้องมีการยุบรวม
หรือปิดโรงเรียนเสมอไป)
- แยกกลุ่มโรงเรียน
protected school ออกมา
ซึ่งไม่สามารถรวมกลุ่มได้
เนื่องจากอยู่ในพื้นที่ห่างไกล
และหาวิธีจัดสรรครูที่มี
คุณภาพ และในจำนวนที่
เพียงพอไปให้

ดัชนีคุณภาพครูสามารถแยกออกเป็นส่วนประกอบได้ดังนี้

