

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๒

ความไม่เสมอภาคทางการศึกษา



- ความไม่เสมอภาคทางการศึกษาของไทย
- ความหมายของความเสมอภาคทางการศึกษา
- ประโยชน์ที่ประชาชนและสังคมจะได้รับ
- ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

คำนำ

สองทศวรรษหลังการปฏิรูปการศึกษาในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ สังคมไทยเห็นว่าคุณภาพการศึกษาไทยตกอยู่ในภาวะวิกฤติของปัญหาที่มีความรุนแรง สลับซับซ้อน และฝังลึกในระบบที่ยากต่อการแก้ไข และมีความเหลื่อมล้ำในโอกาสทางการศึกษาอย่างมาก สถานศึกษาชั้นนำที่มีคุณภาพการศึกษามีจำนวนไม่มากนัก ส่งผลให้สมรรถนะขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับภูมิภาคเดียวกัน ในส่วนของการศึกษาระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาไม่สามารถผลิตทรัพยากรมนุษย์ที่มีทักษะ สมรรถนะตอบสนองตามความต้องการของภาคการจ้างงานได้ และไม่สามารถสร้างสรรค์งานวิจัย นวัตกรรม เทคโนโลยีใหม่ๆ ได้ แสดงให้เห็นถึงความด้อยประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบการจัดการศึกษาไทยทุกระดับ ซึ่งการศึกษาที่มีคุณภาพเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างทรัพยากรมนุษย์ที่มีสมรรถนะสูงเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศในเวทีโลก เพื่อมุ่งสู่เป้าหมายไทยแลนด์ ๔.๐

ด้วยสภาพปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาขึ้น โดยได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติ มาตรา ๒๖๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ทำการศึกษาข้อมูล จัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และยกร่างกฎหมายที่จำเป็น ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ มีระยะเวลาในการดำเนินงานรวม ๒ ปี ในระยะเวลา ๒ ปีที่ผ่านมา คณะกรรมการอิสระฯ ได้ทำการศึกษาเอกสารและข้อมูลจากรายงานของสภาปฏิรูปประเทศ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ รายงานผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ทั่วประเทศ รวมถึงการศึกษาข้อเท็จจริงจากสถานศึกษาในระดับต่างๆ แล้วนำมาวิเคราะห์ถึงปัญหา ต้นตอของปัญหา และจัดทำแผนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษาเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้ให้ความเห็นชอบในหลักการแล้ว เมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ นอกจากนี้ คณะกรรมการอิสระฯ ยังได้ยกร่างกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ ฉบับใหม่ ซึ่งเป็นการถอดหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญออกมาเป็นธรรมนูญด้านการศึกษา และกฎหมายลำดับรองที่เห็นว่าจำเป็นอย่างเร่งด่วน ประกอบด้วย พระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๑ พระราชบัญญัติการพัฒนาเด็กปฐมวัย พ.ศ. ๒๕๖๒ พระราชบัญญัติพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งกฎหมายลำดับรองดังกล่าวได้ถูกประกาศใช้เป็นกฎหมายเรียบร้อยแล้ว

ในส่วนของรายงานเฉพาะเรื่องฉบับนี้เป็นเอกสารประกอบรายงานพันธกิจของคณะกรรมการอิสระ
เพื่อการปฏิรูปการศึกษา มีจำนวน ๑๒ เล่ม ประกอบด้วย

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๑ คุณภาพการศึกษาไทย

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๒ ความไม่เสมอภาคทางการศึกษา

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๓ ความสามารถในการแข่งขัน

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๔ การด้อยประสิทธิภาพและธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการการศึกษา

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๕ การปฏิรูประบบการศึกษาโดยรวม

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๖ ความสำคัญและความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติการพัฒนาเด็กปฐมวัย

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๗ การปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๘ การปฏิรูปครูและอาจารย์

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๙ การปฏิรูปการเรียนการสอนด้วยสถาบันหลักสูตรและการเรียนรู้แห่งชาติ

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๑๐ การปรับโครงสร้างในระบบการศึกษา

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๑๑ การพลิกโฉมการศึกษาด้วยระบบดิจิทัล

รายงานเฉพาะเรื่องที่ ๑๒ หลักสูตรและการเรียนการสอนฐานสมรรถนะ

คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาหวังว่ารายงานพันธกิจและรายงานเฉพาะเรื่องชุดนี้จะ
เป็นประโยชน์ต่อผู้สนใจต่อไป



สารบัญ

เรื่อง	หน้า
๑. ความไม่เสมอภาคทางการศึกษาของไทย	๑
๑.๑ สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในระบบการศึกษาไทยจากการวิเคราะห์ฐานข้อมูล ทะเบียนราษฎร์และฐานข้อมูลสารสนเทศของกระทรวงศึกษาธิการ	๑
๑.๒ สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในระบบการศึกษาไทยจากการวิเคราะห์ขององค์กร ระหว่างประเทศ	๓
๒. ความหมายของความเสมอภาคทางการศึกษา	๖
๒.๑ ความจำเป็นของความเสมอภาคทางการศึกษา	๗
๒.๒ วัตถุประสงค์ของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา	๘
๓. ประโยชน์ที่ประชาชนและสังคมจะได้รับจากความเสมอภาคทางการศึกษา	๘
๔. ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา	๑๑
๔.๑ ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา : ปรัชญาและหลักการ	๑๑
๔.๒ ความเหลื่อมล้ำในโอกาสทางการศึกษา	๑๒
๔.๓ ความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากความแตกต่างในคุณภาพการศึกษา	๑๘
๔.๓.๑ ความสามารถในการแข่งขันของสถาบันอุดมศึกษาไทย อยู่ในระดับต่ำกว่าที่พึงเป็น	๒๔
๔.๓.๑.๑ สถาบันอุดมศึกษาไทยยังมีความสามารถในการแข่งขันระดับต่ำในโลก	๒๔
๔.๓.๑.๒ สถาบันอุดมศึกษาไทยก้าวไม่ทันการเปลี่ยนแปลงในโลก	๒๘
๔.๓.๑.๓ การผลิตบัณฑิตของสถาบันอุดมศึกษาไม่ตรงความต้องการของแรงงานในประเทศ	๒๙
๔.๓.๒ การอาชีวศึกษาไม่สามารถสร้างความสามารถของกำลังแรงงานของชาติ เพื่อรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม สู่เป้าหมายประเทศไทย ๔.๐	๒๙



สารบัญภาพ

ภาพ	หน้า	
ภาพที่ ๑	สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสทางการศึกษาในประเทศไทย	๒
ภาพที่ ๒	สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพการศึกษาของประเทศไทย	๓
ภาพที่ ๓	สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของประเทศไทย	๕
ภาพที่ ๔	สถานการณ์การกระจายรายได้ของประเทศไทย	๕
ภาพที่ ๕	กรอบการคำนวณมูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจของปัญหาเด็กเยาวชนนอกระบบการศึกษา	๙
ภาพที่ ๖	มูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจของปัญหาเด็กเยาวชนนอกระบบการศึกษา	๙
ภาพที่ ๗	ปัญหาเด็กเยาวชนนอกระบบการศึกษาและการออกจากกับดักรายได้ปานกลางของไทย	๑๐
ภาพที่ ๘	แสดงความเหลื่อมล้ำ	๑๑
ภาพที่ ๙	ปีการศึกษาเฉลี่ยกับช่วงอายุ และภูมิภาค	๑๓
ภาพที่ ๑๐	ปีการศึกษาเฉลี่ยกับช่วงอายุ และที่อยู่อาศัย	๑๔
ภาพที่ ๑๑	จำนวนเด็กที่คงอยู่ในระบบการศึกษาสำหรับกลุ่มเด็กที่เข้าเริ่มต้นการศึกษา ในปีการศึกษา ๒๕๔๘ แสดงการออกกลางคันในช่วงต่างๆ	๑๕
ภาพที่ ๑๒	สถิติการออกกลางคันช่วง พ.ศ. ๒๕๔๙ – ๒๕๕๙	๑๖
ภาพที่ ๑๓	จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากรอายุ 15 ปี จำแนกตามเพศ	๑๖
ภาพที่ ๑๔	ปีการศึกษาเฉลี่ยกับช่วงอายุ และภูมิภาค	๑๗
ภาพที่ ๑๕	ปีการศึกษาเฉลี่ยกับช่วงอายุ และที่อยู่อาศัย	๑๗
ภาพที่ ๑๖	แนวโน้มคะแนน O-NET	๑๙
ภาพที่ ๑๗	เปรียบเทียบคะแนน O-NET ตามสังกัดกับคะแนนเฉลี่ยของประเทศ	๑๙
ภาพที่ ๑๘	ความเหลื่อมล้ำตามบริบท	๒๐
ภาพที่ ๑๙	สัดส่วนนักเรียนออกกลางคันจำแนกตามสาเหตุ	๒๒
ภาพที่ ๒๐	อันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยจำแนกเป็นรายด้านจาก WCY ๒๐๑๗	๒๓
ภาพที่ ๒๑	เปรียบเทียบอันดับมหาวิทยาลัยไทยกับชาติอาเซียน	๒๘
ภาพที่ ๒๒	แสดงจำนวนผลงานวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์ในวารสารระดับนานาชาติ ที่ได้รับการอ้างอิง เปรียบเทียบ ๔ ประเทศ ในระยะเวลา ๑๕ ปี	๒๘
ภาพที่ ๒๓	เปรียบเทียบคะแนน V-NET ปีการศึกษา ๒๕๕๙ ของระดับ ปวช. และ ปวส. ในทักษะต่างๆ	๓๔



๑. ความไม่เสมอภาคทางการศึกษาของไทย

๑.๑ สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในระบบการศึกษาไทยจากการวิเคราะห์ฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร์ และฐานข้อมูลสารสนเทศของกระทรวงศึกษาธิการ

ภาพที่ ๑ และ ภาพที่ ๒ แสดงให้เห็นสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาที่สำคัญในมิติโอกาสทางการศึกษาและมิติคุณภาพทางการศึกษาตามลำดับ ในด้านโอกาสทางการศึกษา ภาพที่ ๑ แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยยังมีเด็กเยาวชน (๓-๑๗ ปี) นอกกระบบการศึกษาและเด็กเยาวชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์และด้อยโอกาสในระบบการศึกษามากกว่า ๓ ล้านคนทั่วประเทศ ซึ่งเป็นนักเรียนกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูงที่จะหลุดออกจากระบบการศึกษาก่อนสำเร็จการศึกษาภาคบังคับและการศึกษาขั้นพื้นฐานอันเนื่องมาจากปัญหาความยากจน ความด้อยโอกาสทางสังคม ความพิการ และปัญหาครอบครัว ในด้านคุณภาพทางการศึกษา ภาพที่ ๒ แสดงให้เห็นว่าตัวแทนเยาวชนอายุ ๑๕ ปี ของประเทศไทยผู้เข้าร่วมการประเมิน PISA ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ร้อยละ ๔๖.๗ สอบตกมาตรฐานทักษะการคิดอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ซึ่งเป็นทักษะที่จำเป็นอย่างยิ่งยวดในการศึกษาและการประกอบอาชีพในศตวรรษที่ ๒๑ ในขณะที่ตัวแทนเยาวชนไทยเพียงร้อยละ ๐.๔ ที่สอบได้คะแนนในระดับสูงเมื่อเทียบกับเยาวชนในระดับนานาชาติ เป็นที่น่าสังเกตว่าสัดส่วนของนักเรียนที่อยู่ในครอบครัวที่ยากจน และสัดส่วนของนักเรียนที่สอบตกมาตรฐานระดับนานาชาตินั้นมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันมากกว่าร้อยละ ๔๐ ของประชากร

คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาได้นำบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๔ และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการจัดตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาตามที่ได้นำเสนอไว้ในบทที่ ๑ ที่มุ่งให้กองทุนดำเนินการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ ลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครูมาประกอบวิเคราะห์ข้อมูลสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาไทยในปัจจุบันเพื่อกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจนของกองทุนที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ผ่านการเชิญผู้แทนหน่วยงาน และสถาบันวิจัยที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลและประสบการณ์การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาของไทย จากนั้นคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา ได้ดำเนินการนำผลการวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวไปปรับปรุงความคิดเห็นตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญใน ๔ ภูมิภาคจากหน่วยงานของรัฐ เอกชน ท้องถิ่น และประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อปรับปรุงกลุ่มเป้าหมายให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำจริงในพื้นที่ และป้องกันการเลือกกลุ่มเป้าหมายที่ซ้ำซ้อน

จากกระบวนการดังกล่าวคณะกรรมการอิสระจึงได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายหลักของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา โดยแบ่งออกเป็น ๙ กลุ่มเป้าหมายดังต่อไปนี้

๑. เด็กเล็ก (๐-๒ ปี) ที่อยู่ในครอบครัวที่มีรายได้ต่ำที่สุดร้อยละ ๔๐ ของประเทศ (Bottom 40) ซึ่งมีอยู่ประมาณ ๗๗๐,๐๐๐ คน
๒. เด็กเยาวชนนอกกระบบการศึกษา ซึ่งประกอบด้วย
 - ๑) เด็กก่อนวัยเรียนที่ยังไม่ได้รับโอกาสทางการศึกษาก่อนวัยเรียนซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐดำเนินการจัดให้โดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายจำนวนประมาณ ๒๓๐,๐๐๐ คน
 - ๒) เด็กวัยเรียนการศึกษาภาคบังคับนอกกระบบการศึกษาจำนวนประมาณ ๒๐๐,๐๐๐ คน
๓. เด็กเยาวชนยากจนในระบบการศึกษา
 - ๑) เด็กก่อนวัยเรียนในโรงเรียนอนุบาลที่อยู่ในครอบครัวยากจนจำนวนประมาณ ๖๑๐,๐๐๐ คน
 - ๒) นักเรียนยากจนในระบบการศึกษาภาคบังคับทุกสังกัด ๑.๘ ล้านคน
 - ๓) นักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายหรือ ปวช. ที่มีฐานะยากจนจำนวนประมาณ ๓๖๐,๐๐๐ คนในระบบ
๔. เยาวชนอายุ ๑๕-๑๗ ปีที่ไม่ศึกษาต่อมัธยมศึกษาตอนปลาย ปวช. หรือ กศน. หลังสำเร็จการศึกษาภาคบังคับอันเนื่องมาจากปัญหาความยากจน ประมาณ ๒๔๐,๐๐๐ คน

๕. ครูในพื้นที่ห่างไกลและครูผู้ดูแลเด็กเยาวชนกลุ่มเป้าหมายของกองทุน
๖. เยาวชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์อายุ ๑๘-๒๕ ปีที่ไม่ศึกษาต่อระดับอุดมศึกษา ปวส. หรือ กศน. หลังสำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐานอันเนื่องมาจากปัญหาความยากจน

ภาพที่ ๑ นำเสนอกิจกรรมเป้าหมายของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ทั้ง ๙ กลุ่มเหล่านี้เป็นรายช่วงวัย โดยคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาได้สรุปรายละเอียดนิยามของกลุ่มเป้าหมายทั้ง ๙ กลุ่มข้างต้นในบทที่ ๔ ตารางที่ ๔.๑ แนวทางการดำเนินงานของแต่ละกลุ่มเป้าหมาย ในตารางที่ ๔.๒ และประมาณการงบประมาณขั้นต่ำและขั้นสูงในตารางที่ ๔.๔ รวมทั้งแนวทางการคำนวณจำนวนกลุ่มเป้าหมายจากฐานข้อมูลของกระทรวงศึกษาธิการ และแนวทางการคัดกรองเด็กเยาวชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ไว้ในภาคผนวกที่ ๑ ข้อมูลวิชาการประกอบการชี้แจง



ภาพที่ ๑ สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสทางการศึกษาในประเทศไทย



ภาพที่ ๒ สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพการศึกษาของประเทศไทย

๑.๒ สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในระบบการศึกษาไทยจากการวิเคราะห์ขององค์กรระหว่างประเทศ

ตลอด ๑๐ ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้รับการจัดอันดับและการรายงานสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาทั้งในมิติโอกาสทางการศึกษาและมิติคุณภาพที่มีแนวโน้มตกต่ำลงมาโดยตลอด ทิศทางของระบบการศึกษาไทยเช่นนี้ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นทางเศรษฐกิจสังคมและทิศทางการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยในอนาคตในสายตาขององค์กรระหว่างประเทศและนักลงทุน รวมทั้งโอกาสในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของโลกด้านการศึกษา (UNSDG4) ซึ่งประเทศไทยได้ให้คำมั่นสัญญาแก่ประชาคมโลกว่าจะบรรลุให้ได้ในปี ๒๐๓๐

- ๑) ปัจจุบันประเทศไทยได้รับการจัดอันดับด้านความเหลื่อมล้ำทางรายได้อยู่ในอันดับ ๓ ของโลก รองจากประเทศรัสเซียและประเทศอินเดีย และปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของไทยมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในรอบ ๕ ปีที่ผ่านมา โดยประชากรที่ร่ำรวยที่สุดร้อยละ ๑ ของประเทศไทยถือครองสินทรัพย์มากกว่าร้อยละ ๕๘ ของประเทศ ในขณะที่ประชากรร้อยละ ๔๐ ที่ยากจนที่สุดของประเทศไทยถือครองทรัพย์สินเพียงร้อยละ ๑.๙ เท่านั้น (ดังแสดงในภาพที่ ๓ และ ๔)
- ๒) ๑ ใน ๓ ของเด็กก่อนวัยเรียน (๓-๕ ปี) ในประเทศไทยมีพัฒนาการที่ล่าช้าไม่สมวัย และ ๑ ใน ๑๐ ของประชากรเด็กในช่วงวัยนี้ยังไม่ได้รับโอกาสทางการพัฒนาและศึกษาที่ก่อนวัยเรียนซึ่งเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ด้วยปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในประเทศไทยดังกล่าว ทำให้ปัจจุบันประเทศไทยมีกำลังแรงงานที่มีทักษะขั้นสูง (High-skilled Labor) ต่ำกว่าร้อยละ ๒๐ ในขณะที่การพัฒนาประเทศออกจากกับดักรายได้ปานกลาง (Middle Income Trap) ตามยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปีของรัฐบาลจำเป็นต้องมีกำลังแรงงานที่มีทักษะหรือมีทักษะขั้นสูงสำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือการศึกษาระดับอุดมศึกษามากกว่าร้อยละ ๕๐ ของกำลังแรงงานทั้งหมดในประเทศ
- ๓) สถาบันระหว่างประเทศเพื่อพัฒนาการจัดการ (International Institute for Management Development: IMD) ได้จัดอันดับความสามารถในการแข่งขันของไทยในภาพรวมอยู่ในอันดับที่ ๒๘ จาก ๖๑ ประเทศ (สิงคโปร์ อันดับที่ ๔ และมาเลเซีย อันดับที่ ๑๙) ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่ดี แต่ใน

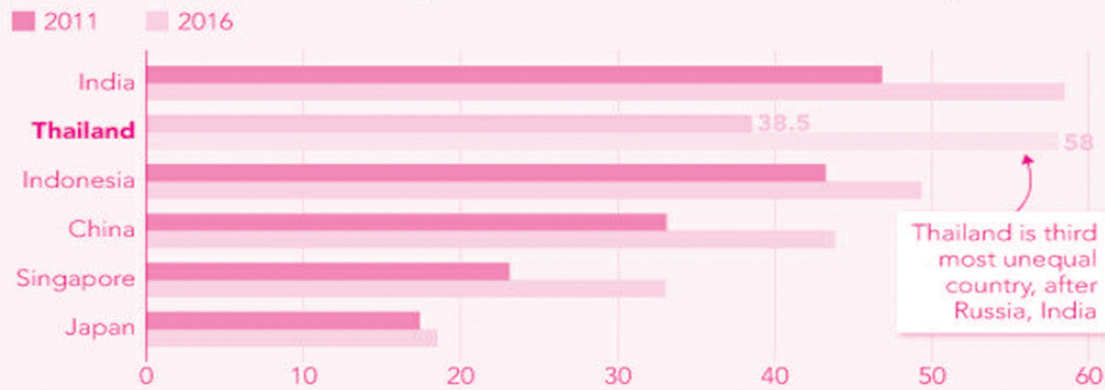
- ด้านการศึกษากลับตกต่ำอยู่ในอันดับที่ ๕๒^๑ ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับไม่เป็นที่น่าพอใจและยังล้าหลังหลาย ๆ ประเทศ ทั้งด้านโอกาส คุณภาพ และประสิทธิภาพการจัดการศึกษา^๒
- ๔) ที่ประชุมเวทีเศรษฐกิจโลก (World Economic Forum: WEF) ได้จัดอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ ๓๒ จาก ๑๔๐ ประเทศทั่วโลกโดยมีข้อมูลแสดงจุดอ่อนในด้านต่างๆที่เกี่ยวกับคุณภาพคนเช่นคุณภาพการศึกษาระดับประถมศึกษาและระดับสูงกว่า (อันดับที่ ๘๙ และ ๖๘ ตามลำดับ) คุณภาพของระบบการศึกษา (อันดับที่ ๗๔) และการให้บริการฝึกอบรมเฉพาะด้านในท้องถิ่น
 - ๕) จากการวิเคราะห์ในปี ๒๕๕๘ พบว่า ปัจจัยด้านการศึกษา และทรัพยากรมนุษย์ที่ตอบสนองต่อความต้องการของภาคธุรกิจ เป็นจุดอ่อนที่สุดที่จุดอันดับสมรรถนะการแข่งขันของไทยในเวทีสากล โดยหากเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ ในสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน (Association of South East Asian Nations: ASEAN) ทั้งหมด ๑๐ ประเทศพบว่าคุณภาพของระบบการศึกษาของประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ ๖
 - ๖) ค่าดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Development Index) ที่บ่งบอกถึงการพัฒนาคุณภาพคนของประเทศใน ๓ ด้านหลัก คือสุขภาพ ความรู้ และมาตรฐานการครองชีพ ซึ่งโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ได้จัดทำรายงานในปี ๒๕๕๘ ระบุว่าประเทศไทยมีค่าดัชนีการพัฒนามนุษย์อยู่ในอันดับที่ ๙๓ ของโลก
 - ๗) แม้ว่าค่าเฉลี่ยเชาว์ปัญญา (IQ) ของเด็กไทยอายุ ๖-๑๕ ปีจะเท่ากับ ๙๘.๖ ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ปกติ (๙๐-๑๐๙) ในระดับนานาชาติ แต่เด็กไทยกว่า ๕๐% มี IQ อยู่ในเกณฑ์ต่ำ (น้อยกว่า ๑๐๐) และ ๖.๕% อยู่ในเกณฑ์บกพร่อง ซึ่งถือว่าอยู่ในอัตราที่ต่ำกว่ามาตรฐานสากล รวมทั้งเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงมากในภาคอีสานซึ่งนักเรียนใน ๑๗ จาก ๑๙ (๙๐%) จังหวัดในภาคอีสานมีค่าเฉลี่ย IQ ต่ำกว่ามาตรฐาน เทียบกับส่วนอื่นๆของประเทศไทยที่มีพื้นที่ ๓๖ % มีค่าเฉลี่ย IQ ของนักเรียนต่ำกว่ามาตรฐาน ซึ่งสะท้อนปัญหาความเหลื่อมล้ำของคุณภาพคนไทยเป็นอย่างสูง
 - ๘) ดัชนีความก้าวหน้าของคนไทย (Human Achievement Index) ซึ่งมีการประเมินอย่างต่อเนื่องเป็นรายจังหวัดระหว่างปี ๒๕๔๖-๒๕๕๗ พบว่า แม้ในภาพรวมของประเทศคนไทยจะมีความก้าวหน้าในการพัฒนาที่ดีขึ้น แต่สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำของคุณภาพของคนระหว่างจังหวัดที่อยู่ในระดับสูงและจังหวัดที่อยู่ในระดับต่ำยังคงมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

^๑ จัดอันดับโดย IMD หรือสถาบันการศึกษานานาชาติ ปี ๒๕๕๙ (<http://www.imd.org/wcc/wcy-world-competitiveness-yearbook/>)

^๒ สมรรถนะการศึกษาไทยในเวทีสากล พ.ศ. ๒๕๕๘ (IMD) ๒๐๑๕



Share of total wealth held by richest 1% in selected countries (in percent)



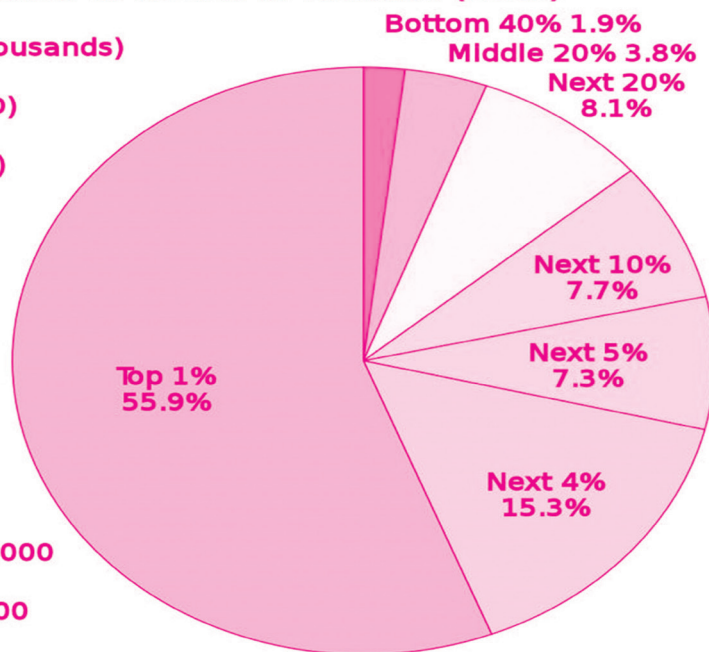
Source: Credit Suisse's "Global Wealth Report"

ภาพที่ ๓ สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของประเทศไทย

Distribution of Wealth in Thailand (2015)

Adult population (thousands)
50,314
Average wealth (USD)
7,330
Median wealth (USD)
1,264
Gini %
84.8

Percent over \$1,000,000
0.1
Percent under \$10,000
92.3



ภาพที่ ๔ สถานการณ์การกระจายรายได้ของประเทศไทย

๒. ความหมายของความเสมอภาคทางการศึกษา

ความเสมอภาคทางการศึกษา หมายถึง การที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการศึกษา และการพัฒนาโดยปราศจากความเหลื่อมล้ำตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนสำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีคุณภาพ สามารถเติบโตเป็นคนดี มีวินัย ภูมิใจในชาติ สามารถเชี่ยวชาญได้ตามความถนัดของตน ดำรงชีวิตโดยพึ่งพาตนเองได้อย่างมั่นคง และมีความรับผิดชอบต่อครอบครัว ชุมชน สังคมและประเทศชาติ มีจิตวิญญาณในการเรียนรู้ตลอดชีวิต มีความคิดสร้างสรรค์ มีความสามารถในการสื่อสาร และสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายได้อย่างมีความสุข ด้วยเกียรติและศักดิ์ศรีที่เท่าเทียมกัน โดยที่ภาระด้านค่าใช้จ่ายในการได้รับการศึกษาไม่เป็นอุปสรรคต่อการได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน

เพื่อบรรลุเป้าหมายความเสมอภาคทางการศึกษาข้างต้นของประชาชนทุกคนนั้น ครูและอาจารย์จะต้องได้รับความเสมอภาคในการได้รับการเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพให้เป็นผู้มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง มีจิตวิญญาณของความเป็นครู และมีคุณธรรมและจริยธรรมสูง รวมทั้งสามารถสร้างสรรค์นวัตกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาดังกล่าว

แม้ว่าปัจจุบันภาครัฐจะมีการลงทุนงบประมาณจำนวนมากทุกปีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา แม้การลงทุนดังกล่าวจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้บ้าง (เช่น โครงการเรียนฟรี ๑๕ ปี เงินอุดหนุนนักเรียนยากจน หรือกองทุนอาหารกลางวัน) แต่มาตรการดังกล่าวยังคงไม่สามารถสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาได้อย่างแท้จริง เนื่องจากข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ดังต่อไปนี้

๑. การจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาทางฝั่งอุปทาน (Supply-side Financing) ไปยังหน่วยงานผู้จัดการศึกษา ย่อมไม่สามารถสร้างความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาให้แก่เด็กเยาวชนไทยอายุ ๓-๑๘ ปีมากกว่า ๖๗๐,๐๐๐ คนที่ยังอยู่นอกระบบการศึกษาในปัจจุบันได้ เนื่องจากระบบงบประมาณไม่สามารถจัดสรรงบประมาณผ่านระบบการศึกษาไปสู่เด็กเยาวชนที่อยู่นอกระบบการศึกษาได้
๒. การจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวให้แก่นักเรียนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์เท่ากับนักเรียนทั่วไปซึ่งมีเศรษฐฐานะที่ดีกว่าย่อมไม่สามารถสร้างความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาที่มีคุณภาพให้แก่ประชาชนได้ทุกคนตามหน้าที่ของรัฐที่บัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ
๓. การสนับสนุนงบประมาณด้านการศึกษาแต่เพียงต้นทุนของผู้ให้บริการทางการศึกษา ย่อมสร้างความเหลื่อมล้ำในโอกาสทางการศึกษาให้แก่ประชาชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ซึ่งไม่สามารถแบกรับต้นทุนการเข้ารับการศึกษได้ด้วยตนเอง เช่น ค่าเดินทาง และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาที่รัฐไม่อุดหนุนให้หรืออุดหนุนให้ไม่เพียงพอ และเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้แก่นักเรียนยากจนในปัจจุบันเพียงวันละ ๕ บาทย่อมไม่เพียงพอแก่ค่าใช้จ่ายเหล่านี้ในปัจจุบัน ทำให้มีนักเรียนยากจนจำนวนมากไม่สามารถมาโรงเรียนได้ หรือต้องออกจากระบบการศึกษา ทั้งที่เป็นสิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญของประชาชนทุกคนที่รัฐพึงจัดให้อย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงบัญญัติเอาไว้ในมาตรา ๕๔ ให้มีการจัดตั้งกองทุนขึ้นเพื่อช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ ลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และเสริมสร้างคุณภาพและประสิทธิภาพครู เพื่อเป็นกลไกสนับสนุนหน่วยงานผู้จัดการศึกษา ด้วยเหตุผลและความจำเป็นดังต่อไปนี้

๒.๑ ความจำเป็นของความเสมอภาคทางการศึกษา

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๔ วรรคหกบัญญัติให้จัดตั้งกองทุนเพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษาและเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู โดยให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนหรือใช้มาตรการหรือกลไกทางภาษีรวมทั้งการให้ผู้บริจาคทรัพย์สินเข้ากองทุนได้รับประโยชน์ในการลดหย่อนภาษีด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องกำหนดให้การบริหารจัดการกองทุนเป็นอิสระและกำหนดให้มีการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ประกอบกับมาตรา ๒๕๘ จ. (๒)

บัญญัติให้ดำเนินการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งกองทุนดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

๒. ปัจจุบันประเทศไทยได้รับการจัดอันดับด้านความเหลื่อมล้ำทางรายได้อยู่ในอันดับ ๓ ของโลกรองจากประเทศรัสเซียและประเทศอินเดีย และปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของไทยมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในรอบ ๕ ปีที่ผ่านมา โดยประชากรที่ร่ำรวยที่สุดร้อยละ ๑ ของประเทศไทยถือครองสินทรัพย์มากกว่าร้อยละ ๕๘ ของประเทศ ในขณะที่ประชาชนร้อยละ ๔๐ ที่ยากจนที่สุดของประเทศไทยถือครองทรัพย์สินเพียงร้อยละ ๑.๙ เท่านั้น
๓. ตัวแทนเยาวชนอายุ ๑๕ ปีของประเทศไทยผู้เข้าร่วมการประเมิน PISA ประจำปี ๒๕๕๘ ร้อยละ ๔๖.๗ สอบตกมาตรฐานทักษะการคิดอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ซึ่งเป็นทักษะที่จำเป็นอย่างยิ่งยวดในการศึกษาและการประกอบอาชีพในศตวรรษที่ ๒๑ ในขณะที่ตัวแทนเยาวชนไทยเพียงร้อยละ ๐.๔ ที่สอบได้คะแนนในระดับสูงเมื่อเทียบกับเยาวชนในระดับนานาชาติ
๔. ๑ ใน ๓ ของเด็กก่อนวัยเรียน (๓-๕ ปี) ในประเทศไทยมีพัฒนาการที่ล่าช้าไม่สมวัย และ ๑ ใน ๑๐ ของประชากรเด็กในช่วงวัยนี้ยังไม่ได้รับโอกาสทางการพัฒนาและศึกษาก่อนวัยเรียนซึ่งเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐
๕. ประเทศไทยยังมีเด็กเยาวชนวัยเรียนการศึกษาขั้นพื้นฐาน (๓-๑๗ ปี) นอกกระบบการศึกษามากกว่า ๖๗๐,๐๐๐ คนทั่วประเทศ (เป็นเด็กนอกกระบบการศึกษามากกว่าร้อยละ ๓-๑๔ ปีจำนวน ๔๓๐,๐๐๐ คน) อันเนื่องมาจากปัญหาความยากจน ความด้อยโอกาสทางสังคม ความพิการ และปัญหาครอบครัว ซึ่งสร้างความเสียหายให้แก่ระบบเศรษฐกิจไทยมากถึง ๓๓๐,๐๐๐ ล้านบาทต่อปีจากการประเมินของอดีตผู้บริหารระดับสูงขององค์การยูเนสโกหรืออาจกล่าวได้ว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำในโอกาสทางการศึกษานี้สร้างความเสียหายเท่ากับร้อยละ ๓ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติของประเทศไทยในแต่ละปี ซึ่งเทียบเท่ากับค่าเฉลี่ยของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตลอดทศวรรษที่ผ่านมาของประเทศไทย
๖. ระบบการศึกษาไทยจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อให้นักเรียนยากจนเพียงร้อยละ ๐.๕ ของงบประมาณด้านการศึกษาทั้งหมดมากกว่า ๕๐๐,๐๐๐ ล้านบาท หรือเท่ากับ ๕ บาทต่อคนต่อวันเท่านั้น นอกจากนี้ระบบการศึกษาไทยยังขาดเครื่องมือในการคัดกรองความยากจนที่มีประสิทธิภาพทำให้เด็กเยาวชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ในระบบการศึกษา ผู้สมัครรับเงินอุดหนุนปัจจัยพื้นฐานนักเรียนยากจนกว่า ๔ ล้านคนไม่ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นรายบุคคล นักเรียนยากจนแต่ละคนจึงได้รับเงินอุดหนุนเฉลี่ยคนละต่ำกว่า ๕ บาท ต่อคนต่อวัน และต่ำกว่า ๑.๗ บาท ต่อคนต่อวันในสถานศึกษาที่มีนักเรียนยากจนร้อยละ ๑๐๐
๗. เด็กเยาวชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ยังมีความเหลื่อมล้ำในโอกาสการสำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาสูงถึง ๗ เท่า โดยเด็กเยาวชนจากครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำที่สุดร้อยละ ๒๐ ของประเทศมีโอกาสศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาโดยเฉลี่ยเพียงร้อยละ ๕ ของประชากรในกลุ่มรายได้เดียวกัน ในขณะที่ค่าเฉลี่ยของประเทศอยู่ที่ร้อยละ ๓๗ และค่าเฉลี่ยของเด็กเยาวชนในครอบครัวที่มีรายได้สูงสุดร้อยละ ๒๐ ของประเทศอยู่ที่ร้อยละ ๑๐๐
๘. ด้วยปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในประเทศไทยดังกล่าว ทำให้ปัจจุบันประเทศไทยมีกำลังแรงงานที่มีทักษะขั้นสูง (High-skilled Labor) ต่ำกว่าร้อยละ ๒๐ ในขณะที่การพัฒนาประเทศออกจากกับดักรายได้ปานกลาง (Middle Income Trap) ตามยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปีของรัฐบาลจำเป็นต้องมีกำลังแรงงานที่มีทักษะหรือมีทักษะขั้นสูง ผู้สำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือการศึกษาระดับอุดมศึกษามากกว่าร้อยละ ๕๐ ของกำลังแรงงานทั้งหมดในประเทศ

สถานการณ์ด้านความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของประเทศและความจำเป็นในการจัดตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา จะนำเสนอในรายละเอียดไว้ในบทที่ ๒

๒.๒ วัตถุประสงค์ของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

วัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กองทุนมีวัตถุประสงค์สำคัญ ๓ ประการเพื่อ

๑. ช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้มีความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนสำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีคุณภาพ
๒. ลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษาเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของชาติให้มีความรู้ ความสามารถ และคุณธรรม รวมทั้งมีศักยภาพที่จะดำรงชีวิตโดยพึ่งพาตนเองได้อย่างมั่นคง
๓. เสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู ให้มีความเสมอภาคในการได้รับการเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพให้มีความสามารถในการจัดการเรียนการสอน และการพัฒนาเด็ก เยาวชน ที่ขาดแคลนทุนทรัพย์และด้อยโอกาสทั้งในและนอกระบบการศึกษาได้เต็มศักยภาพ

ร่างพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ได้กำหนดรายละเอียดวัตถุประสงค์ของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาทั้ง ๓ ประการ รวมทั้งแนวทางการใช้จ่ายเงินกองทุนตามวัตถุประสงค์ทั้ง ๓ ประการนั้นไว้ในหมวดที่ ๑ โดยบทที่ ๓ จะนำเสนอ ภารกิจ บทบาท และตัวชี้วัดความสำเร็จของกองทุนเอาไว้โดยละเอียด และบทที่ ๔ นำเสนอแผนงบประมาณ ๕ ปีของกองทุนหลักการดำเนินงานของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา

๑. เป็นกลไกสนับสนุนการจัดสรรงบประมาณตามอุปสงค์ (Demand - side Financing) เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์
๒. เปลี่ยนกระบวนการจัดสรรงบประมาณเพื่อผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์และลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาสำหรับกลุ่มเป้าหมาย ๔.๕ ล้านคนจาก “๕๐ สตางค์ สุดท้าย เป็น ๕ บาทแรก”
๓. เงินกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา ๕๖ % หรือประมาณ ๑๔,๐๐๐ ล้านบาทเป็นการจัดสรรตามเจตนารมณ์ด้านการศึกษาใหม่ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ที่เพิ่มหน้าที่ของรัฐในการจัดการศึกษาฟรีแก่เด็กเล็ก เด็กก่อนวัยเรียน และผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ทั้งในและนอกระบบการศึกษาให้สำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐาน
๔. การบริหารจัดการเป็นอิสระจากระบบราชการ โดยคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นอิสระเป็นประธานและกรรมการกองทุน (สัดส่วนมากกว่าผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง)
๕. ดำเนินการโดยอาศัยหลักการความร่วมมือกับหน่วยงานจากทุกภาคส่วนที่มีภารกิจลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาสังคม และองค์กรระหว่างประเทศ
๖. ใช้ระบบสารสนเทศและนวัตกรรมจัดการเพื่อยกระดับประสิทธิภาพการดำเนินงาน และติดตามผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งสนับสนุนระบบธรรมาภิบาลของกองทุน
๗. มุ่งเน้นความโปร่งใส ตรวจสอบได้ทั้งจากภาครัฐและภาคประชาชนโดยให้มีการตรวจสอบจากคณะกรรมการตรวจสอบภายในและภายนอก รวมทั้งจัดทำรายงานต่อคณะรัฐมนตรี และ รัฐสภา และเผยแพร่แก่ประชาชนเป็นประจำทุกปี

โดยแผนการดำเนินงาน ๕ ปีของกองทุน รวมทั้งงบประมาณและโครงสร้างการบริหารการดำเนินงานได้สรุปเอาไว้ในบทที่ ๔ และบทที่ ๕ ตามลำดับ

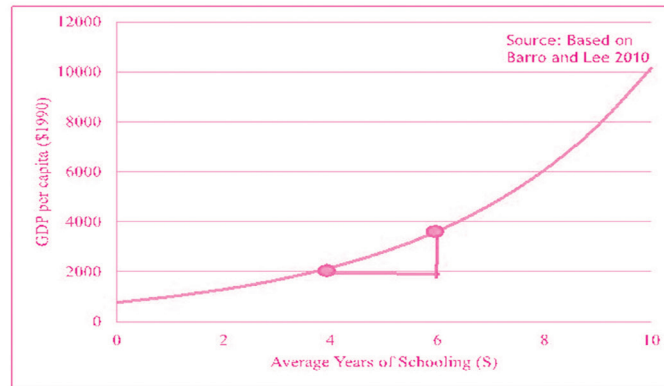
๓. ประโยชน์ที่ประชาชนและสังคมจะได้รับจากความเสมอภาคทางการศึกษา

- ๑) การขจัดปัญหาเด็กเยาวชนนอกระบบการศึกษาที่สร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจแก่ประเทศไทย สูงถึงปีละกว่า ๓๓๐,๐๐๐ ล้านบาท (3% GDP)

ปัจจุบันการศึกษาไทยมีความเหลื่อมล้ำสูง จากภาพที่ ๑ แสดงให้เห็นว่ามีเด็กเยาวชนราว ๑ ล้านคนที่ออกจากระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน (๓-๑๘ ปี) ดังข้อมูลที่ได้แสดงไว้ในหัวข้อ ๒.๒ ซึ่งจะกลายเป็นกลุ่มประชากรที่มีพฤติกรรมเสี่ยงทางสุขภาพและทางสังคมต่างๆ และกลายเป็นแรงงานไร้ฝีมือที่มีรายได้ต่ำและ

ไม่สามารถเสียภาษีเงินได้แก่ประเทศไทย จากกรอบการวิเคราะห์ในภาพ ๕ จะพบว่าปัญหานี้สร้างความเสียหายต่อประเทศไทยสูงถึงปีละ ๓๓๐,๐๐๐ ล้านบาท หรือร้อยละ ๓ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP)^๓ ดังแสดงในภาพที่ ๖

Indirect Loss Estimation



- Relationship between income and schooling estimated by Barro and Lee.
- We estimate how S would change in Thailand if all OOSC and OOSA completed basic education (8 years), and the impact of this shift on GDP per capita.



ภาพที่ ๕ กรอบการคำนวณมูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจของปัญหาเด็กเยาวชนนอกระบบการศึกษา

Indirect Estimation Results

- The indirect method captures both wage and non-wage economic benefits of basic education, such as fiscal savings from lower crime and better health.
- For Thailand, enrollment of out-of-school youth raises average years of schooling (S) from 12.3 years to 12.5 years (the average for UMIC).
- The expected increase in annual GDP associated with that shift in S is 2.79% of GDP – nearly equal in value to a year of average economic growth in Thailand (3.07% per year, 2000-2010).
- In absolute terms, the estimated loss due to out-of-school youth will be US\$10.2 billion per year - roughly equivalent to half of Thailand's total public expenditure on education in 2011 (World Bank).

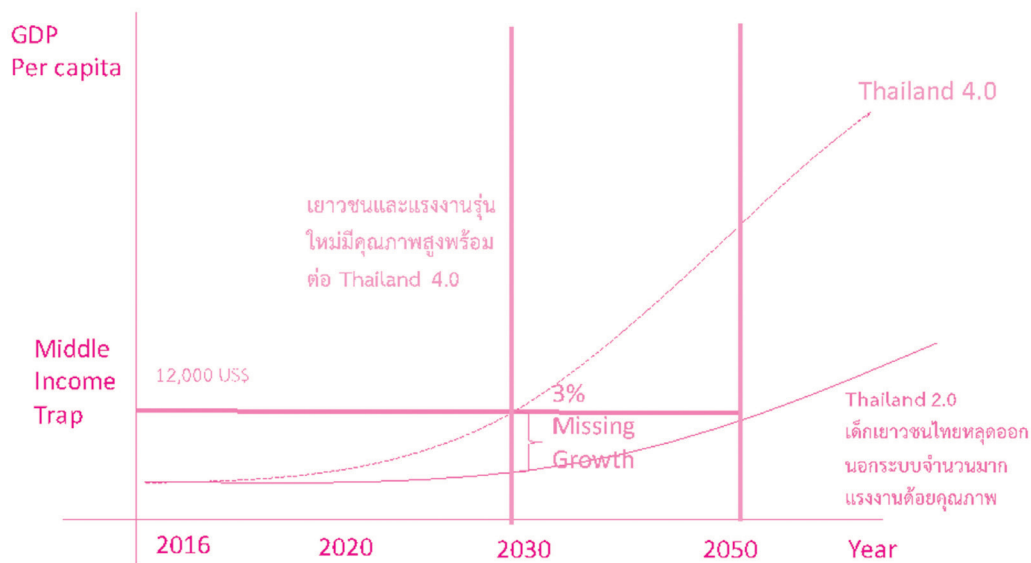


ภาพที่ ๖ มูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจของปัญหาเด็กเยาวชนนอกระบบการศึกษา

^๓ Dr.Nicholas Burnett, “Economic Cost of Out-of-school Children” (2014), UNESCO Bangkok office and Research for Development (R4D)

๒) การช่วยบรรลุป้าหมายออกจากกับดักรายได้ปานกลางสู่การเป็นประเทศรายได้สูงของไทย จากความเสียหายทางเศรษฐกิจดังกล่าวที่มีมูลค่าเทียบเท่าร้อยละ ๓ ของ GDP ต่อปีของประเทศไทย หากปล่อยให้ความเสียหายในระดับดังกล่าวเกิดขึ้นต่อไปย่อมส่งผลเสียต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจไทยให้ออกจากกับดักรายได้ปานกลางให้ได้ ภายใน ๒๐ ปีตามยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ภาพที่ ๗ แสดงให้เห็นว่าหากปัญหาเด็กเยาวชนนอกระบบการศึกษาของประเทศไทยยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นระบบย่อมเกิดผลกระทบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาวของประเทศไทย รวมทั้งโอกาสที่ประเทศไทยจะก้าวออกจากกับดักรายได้ปานกลางที่จะต้องใช้เวลาเพิ่มขึ้นอีกมากกว่า ๒๐ ปี เทียบกับศักยภาพของประเทศไทยที่ควรจะสามารถทำได้ภายในเวลา ๑๕ ปี ดังนั้นปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาดังกล่าวจึงเป็นปัญหาที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนก่อนที่จะปัญหาดังกล่าวจะสร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจจนส่งผลกระทบต่อยุทธศาสตร์ชาติและเป้าหมายการพัฒนาประเทศในระยะยาว

ผลกระทบปัญหาเด็กเยาวชนนอกระบบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยออกจากกับดักรายได้ปานกลาง



ภาพที่ ๗ ปัญหาเด็กเยาวชนนอกระบบการศึกษาและการออกจากกับดักรายได้ปานกลางของไทย

๓) การลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม เศรษฐกิจ และสุขภาพของประชากรไทย นอกจากนี้ความเสียหายที่เป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจซึ่งสามารถประเมินเป็นตัวเงินได้แล้ว มูลค่าความเสียหายทางสังคมที่เกิดขึ้นจากปัญหาเด็กเยาวชนนอกระบบการศึกษายังมีอีกมากมาย เช่น ด้านสุขภาพและปัญหาสังคมในด้านต่างๆ ผลงานวิจัยจำนวนมากในระดับนานาชาติพบว่า ประชากรที่สำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐานมีแนวโน้มที่จะมีอายุขัยที่ยืนยาวกว่าประชากรที่สำเร็จการศึกษาสูงสุดเพียงภาคบังคับหรือระดับประถมศึกษาอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ เช่น ผลงานวิจัยของมหาวิทยาลัยนิวยอร์ก (New York University)^๔

^๔ Krueger PM, Tran MK, Hummer RA, Change VW., Mortality Attributable to Low Levels of Education in the United States., PLoS One 2015; 10: 1-13

ซึ่งศึกษาประชากรอเมริกันอายุ ๒๕-๘๕ ปี มากกว่า ๑ ล้านคน ซึ่งพบว่า ๑๕% ของการเสียชีวิตของประชาชนในกลุ่มตัวอย่างสามารถอธิบายได้ด้วยความแตกต่างของระดับการศึกษา ซึ่งส่งผลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติผ่านปัจจัยเสี่ยงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เช่น รายได้ คุณภาพชีวิต พฤติกรรมการบริโภค และการบริโภคสิ่งเสพติดประเภทต่างๆ รวมทั้งทัศนคติในการทำงานและการใช้ชีวิต

ดังนั้นการลดความเหลื่อมล้ำในโอกาสทางการศึกษาของประชาชนไทยผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ย่อมส่งผลต่ออายุขัยและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชนผู้ด้อยโอกาสและขาดแคลนทุนทรัพย์กลุ่มนี้ให้เป็นที่ปรารถนาของทุกคนที่มีคุณภาพและเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไทยอย่างยั่งยืนในระยะยาว

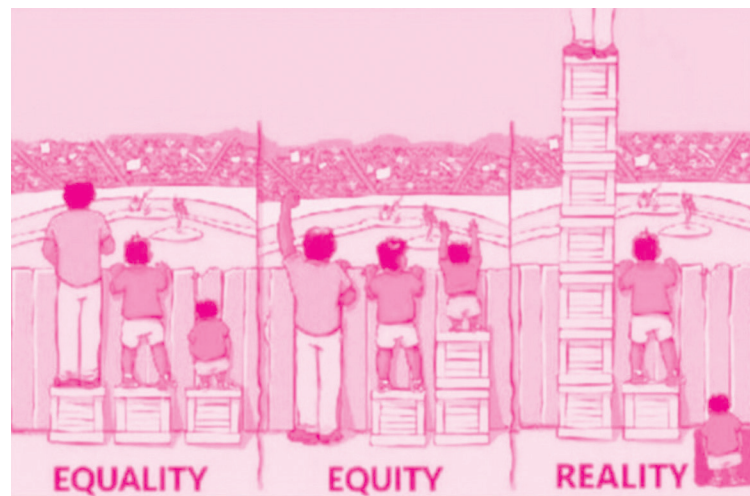
Krueger PM, Tran MK, Hummer RA, Change VW., Mortality Attributable to Low Levels of Education in the United States., PLoS One 2015; 1013-1 :

๔. ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

๔.๑ ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา : ปรัชญาและหลักการ

ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ของสหประชาชาติ (United Nations Universal Declaration of Human Rights) กำหนดให้ การศึกษาเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ทุกคนควรได้รับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดให้คนไทยได้รับการศึกษาอย่างถ้วนหน้า

มาตรา ๒๗ ได้กล่าวถึงความเสมอภาคไว้ ซึ่งเราอาจเปรียบเทียบเหมือนเหรียญสองหน้า หน้าแรก คือ การมีข้อเท็จจริงเดียวกัน และต้องปฏิบัติด้วยเกณฑ์เดียวกัน จึงจะถือว่าเสมอภาค หน้าที่สองเป็นข้อเท็จจริงที่ต้องต่างกันจึงจะเป็นความเสมอภาค หรือต้องปฏิบัติด้วยเกณฑ์ต่างกัน ตามสภาพที่ต่างกันจึงจะเป็นสภาพที่มีความเสมอภาค คนเราเมื่อเกิดมานั้น เราเลือกที่เกิดไม่ได้ แต่เมื่อเกิดมาภายใต้รัฐธรรมนูญไทยแล้วทุกคนมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญจึงหมายถึงการมีโอกาสเท่าเทียมกันตามความถนัดและความประสงค์ที่อาจแตกต่างกันได้



ภาพที่ ๘ แสดงความเหลื่อมล้ำ

ที่มา: <https://me.me/i/equity-equality-liberation-reality-liberation-๙๗๒๔๕๑๗>

๔.๒ ความเหลื่อมล้ำในโอกาสทางการศึกษา

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เริ่มจัดให้มีโรงเรียนเพื่อให้การศึกษาแก่ประชาชนทั่วราชอาณาจักร โดยจัดให้มีการเรียนการสอนวิชาสามัญในโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในวัด ต่อมา มีการจัดสร้างให้มีโรงเรียนของรัฐในจังหวัดต่างๆ พร้อมกับการส่งเสริมให้เทศบาลและเอกชนจัดตั้งโรงเรียนขึ้น ระบบโรงเรียนจึงกระจายออกไปทั่วทุกพื้นที่ในประเทศ ในปัจจุบันโรงเรียนในประเทศไทย แบ่งเป็นโรงเรียนในสังกัดของสำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดการปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกรุงเทพมหานคร มีทั้งโรงเรียนเอกชนและโรงเรียนของรัฐในสังกัดอื่นๆ อีก นอกจากนี้ยังมีโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยเพื่อให้โอกาสผู้ที่ไม่ได้รับการศึกษาในระบบโรงเรียนต่างๆ และต้องการการศึกษา เข้ามาเสริมโอกาสทางการศึกษา ตลอดจนมีการขยายการอาชีวศึกษา และการอุดมศึกษา ขึ้นด้วย ในพื้นที่ทุรกันดารห่างไกล เช่น ตามยอดดอย และบนเกาะต่างๆ ก็มีโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน และโรงเรียนในพระอนุเคราะห์ ให้บริการอยู่อีกมาก โอกาสทางการศึกษาในประเทศไทยจึงมีอย่างกว้างขวางทั่วทั้งประเทศ จนกล่าวได้ว่าประเทศไทยได้ประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษาสำหรับประชาชนอย่างถ้วนหน้าแล้ว

อย่างไรก็ตาม เด็กไทยยังมีอยู่ไม่น้อยที่ไม่สามารถรับการศึกษาตามวัยของตน ด้วยเหตุต่างๆ ดังข้อมูลเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๒ สำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้ทำการสำรวจความต้องการการเรียนต่อของเด็กและเยาวชนจากเด็กและเยาวชนอายุ ๑๓-๒๔ ปี จำนวน ๑๓.๗ ล้านคน พบว่ามีผู้กำลังศึกษาเล่าเรียน ๖.๖ ล้านคน ส่วนอีก ๗.๑ ล้านคน (ร้อยละ ๕๒) ออกจากระบบการศึกษาไปแล้วสำหรับสาเหตุหลัก ร้อยละ ๗๔ ไม่มีทุนทรัพย์เรียน และจำเป็นต้องทำงานเลี้ยงตนเองและครอบครัว ส่วนอีกร้อยละ ๑๐ ไม่สนใจและเห็นว่าไม่มีประโยชน์ที่จะเรียน

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเด็กอายุ ๓-๑๗ ปี ไม่ได้เรียนในโรงเรียนถึง ๑,๖๗๕,๑๖๕ คน (หรือร้อยละ ๑๑.๒ ของประชากรในอายุนั้น) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลจากครอบครัวมีฐานะยากจนและเด็กต้องออกจากโรงเรียนกลางคัน^๔

การศึกษาในระยะต่อมา บ่งบอกว่าเด็กที่พลาดโอกาสทางการศึกษา ประมาณร้อยละ ๒๘ ยังมีความประสงค์ที่จะเรียนต่อ^๕ และการศึกษาในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ พบว่า ต้นเหตุที่เด็กด้อยโอกาสทางการศึกษาเกิดจากความยากจนมากที่สุด คือ มีถึง ๔,๑๔๔,๗๘๓ คน รองลงมา是孩子ด้อยโอกาสประเภทอื่นๆ จำนวน ๗๕,๑๑๘ คิดเป็นร้อยละ ๑.๗ และน้อยที่สุดเป็นเด็กที่อยู่ในธุรกิจทางเพศจำนวน ๒๕ คน คิดเป็นร้อยละ ๐.๐๐๑ โดยพบว่าเด็กด้อยโอกาสเหล่านี้ ซึ่งส่วนใหญ่อาศัยอยู่กับครอบครัวที่เป็นกลุ่มแรงงานรายได้ต่ำ มีจำนวนถึง ๑๓.๘ ล้านคน

กลุ่มเด็กด้อยโอกาสเหล่านี้ ประกอบด้วย เด็กที่ไม่ได้เข้าศึกษาหรือหลุดออกไปจากระบบการศึกษา เด็กพิการหรือมีปัญหาการเจริญเติบโต เด็กที่อยู่ในชนบทห่างไกล เด็กและเยาวชนที่ต้องคดี^{๖,๗} และในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน คือ ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ พบว่าปัจจัยด้านนโยบาย การเข้าถึงบริการทางการศึกษาที่ตั้งของโรงเรียน คุณภาพของบุคลากร คุณภาพของอุปกรณ์ในการจัดการเรียนการสอน ความไม่เสมอภาคด้านงบประมาณ

^๔ Schmidt, William H. ๒๐๑๑. "Equality of Educational Opportunity, Myth or Reality in U.S. Schooling?" American educator winter ๒๐๑๐-๒๐๑๑; ๓ (๔) : ๑๒-๑๙.

^๖ อุมารักษ์ ภัทธวิชัย และปัทมา อมรสิริสมบุรณ์. ๒๕๕๐. "ความไม่เท่าเทียมกันทางการศึกษา: เมืองและชนบท" ใน วรชัย ทองไทย และสุริย์พร พันพิง, บรรณาธิการ. ประชากรและสังคม นครปฐม: สำนักพิมพ์ประชากรและสังคม

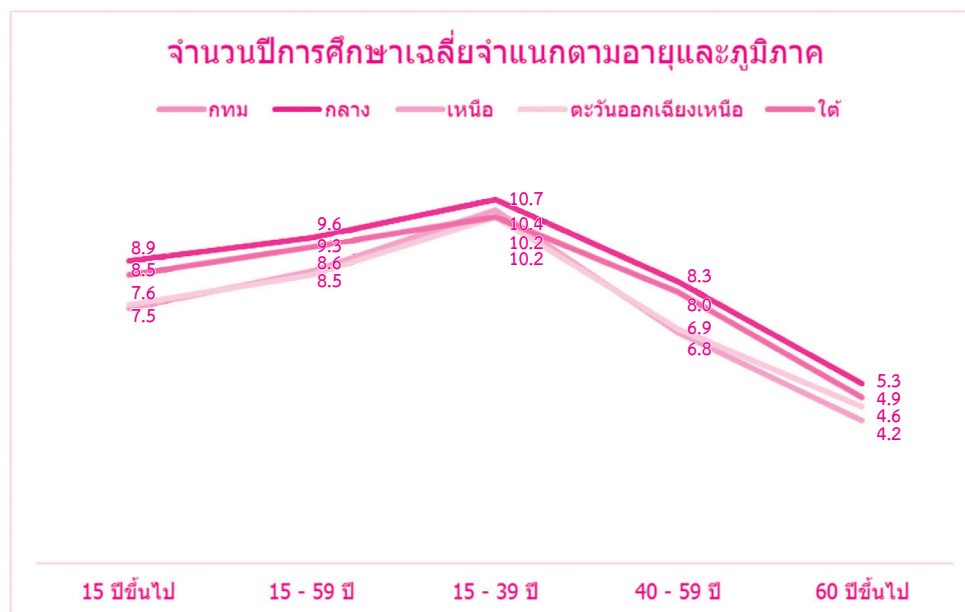
^๗ Oviedo, Monica Juliana. ๒๐๐๙. Expansion of Higher Education and the Equity of Opportunity in Colombia, Research work presented for M.R. (Applied Economic). University Autonomo de Barcelona.

^๘ กลุ่มงานสารสนเทศ สพฐ. (๒๕๕๕). ประเภทความด้อยโอกาสทางการศึกษา ปีการศึกษา ๒๕๕๕ (ออนไลน์). สืบค้นจาก http://www.bopp-obec.info/home/?page_id=๕๙๙๓

^๙ ดำรง ตุ่มทอง และคณะ (๒๕๕๗). ปัญหาเด็กด้อยโอกาสทางการศึกษา : สถานการณ์ความไม่เสมอภาคในสังคมไทย. วารสารวิชาการคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์. ๑๐(๑) : ๑๒๓-๑๔๑.

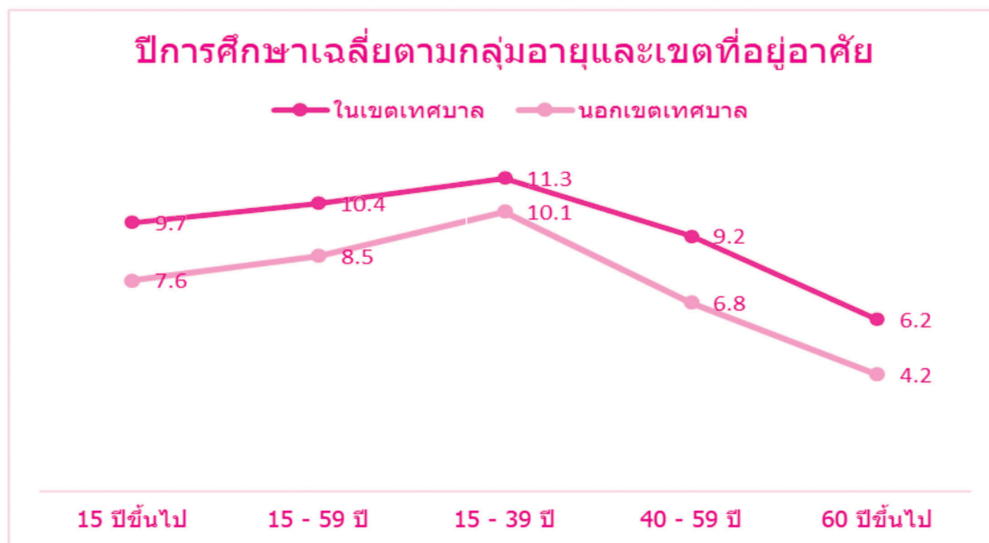
ระหว่างโรงเรียนในเมืองกับโรงเรียนในชนบทที่ห่างไกล การถูกเลือกปฏิบัติเนื่องจากความพิการ คุณลักษณะทางสังคม ความยากจน และการด้อยโอกาสเนื่องจากปัจจัยด้านสภาพเศรษฐกิจของผู้ปกครองของเด็ก

นอกจากนี้ยังมีเด็กที่บิดามารดาหรือผู้ปกครองมีอาชีพการงานที่ต้องย้ายที่ทำอาชีพอยู่บ่อยๆ จนเด็กไม่สามารถเข้าโรงเรียนเป็นหลักแหล่งได้ โดยยังไม่มีระบบที่เอื้อให้เด็กเหล่านี้สามารถรับการศึกษาได้ เด็กที่มีความเจ็บป่วยเรื้อรังต้องอยู่โรงพยาบาลเป็นเวลานาน จำนวนหนึ่งได้รับการช่วยเหลือให้สามารถรับการศึกษาที่โรงพยาบาลแต่ก็ยังไม่ทั่วถึง ประชากรอีกกลุ่มหนึ่งที่ยังมีปัญหการเข้าถึงการศึกษา คือ เด็กที่เกิดจากพ่อแม่ที่ไม่มีสัญชาติไทย ซึ่งได้รับโอกาสเข้ารับการศึกษาในโรงเรียนต่างๆ แต่ยังมีอุปสรรคด้านการสนับสนุนและด้านอื่นๆ อีกมาก โอกาสในการเข้าถึงการศึกษาในโรงเรียนสำหรับเด็กในแต่ละอายุมีความแตกต่างกันตามถิ่นที่อยู่ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาได้คำนวณจากข้อมูลตัวอย่างของการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรที่วาระชอาณาจักร รอบที่ ๓ สำรวจโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ^{๑๐} เกี่ยวกับปีการศึกษาเฉลี่ยโดยจำแนกตามช่วงอายุ (๑๕-๕๙ ปี) และภูมิภาค ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ พบว่าภาคกลาง และกรุงเทพมหานครเป็นพื้นที่ที่มีปีการศึกษาเฉลี่ยสูงกว่าภูมิภาคอื่นในทุกช่วงอายุ ในขณะที่ภูมิภาคอื่นๆ ไม่ต่างกันมากแสดงให้เห็นการกระจุกตัวของระดับการศึกษาที่อยู่ในเมืองหลวงมากกว่าภูมิภาคอื่นที่มีความเจริญน้อยกว่า (ภาพที่ ๙) และเมื่อพิจารณากลุ่มอายุกับเขตที่อยู่อาศัย ก็จะพบว่าจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยในเขตเทศบาลสูงกว่านอกเขตเทศบาล หรือกระจุกอยู่เฉพาะในพื้นที่เมืองมากกว่าพื้นที่ชนบท (ภาพที่ ๑๐) จึงกล่าวได้ว่าคนที่มีการศึกษาสูงส่วนใหญ่อยู่ในเมืองหลวง ในขณะที่ในภูมิภาคอื่นๆ ก็จะกระจุกในเขตเมืองมากกว่าชนบท



ภาพที่ ๙ ปีการศึกษาเฉลี่ยกับช่วงอายุ และภูมิภาค

^{๑๐} http://social.nesdb.go.th/SocialStat/StatReport_Final.aspx?reportid=๑๓๖๔&template=๒R๑C&yeartype=M&subcatid=๒๑



ภาพที่ ๑๐ ปีการศึกษาเฉลี่ยกับช่วงอายุ และที่อยู่อาศัย

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาได้วิเคราะห์สถิติการศึกษาของประเทศไทย สำหรับปีการศึกษา ๒๕๕๗ และ ปี ๒๕๕๘ พบว่า จำนวนนักเรียน และนักศึกษาในระบบ ปีการศึกษา ๒๕๕๘ อายุ ๓-๒๑ ปี มีจำนวน ๑๓.๑ ล้านคน (ไม่รวมศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก) เพิ่มขึ้นจากปีการศึกษา ๒๕๕๗ เล็กน้อย

เฉพาะปี ๒๕๕๘ ซึ่งเป็น
ปีล่าสุด
มีนักเรียนออกกลางคัน
๑๗,๖๒๘คน หรือมี
นักเรียนออกกลางคัน
๔๘.๒๙ คนต่อวัน หรือ
๒.๐๑ คนต่อชั่วโมง

ประมาณ ๒ หมื่นคน โดยทุกระดับการศึกษามีจำนวนนักเรียนลดลงเล็กน้อย (ทั้งนี้อาจเป็นผลกระทบจากโครงสร้างประชากรที่มีคนเกิดน้อยลง) ปีการศึกษา ๒๕๕๘ มีจำนวนนักเรียนในช่วงอายุ ๖ ถึง ๑๕ ปี ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับอยู่ในระบบโรงเรียน ๗.๒ ล้านคน จากประชากรทั้งหมดในช่วงอายุนี้ ๗.๔ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๙๖.๕ เพิ่มขึ้นจากปีการศึกษา ๒๕๕๗ ร้อยละ ๒ ที่รัฐยังไม่สามารถจัดการศึกษาได้ครบร้อยละ ๑๐๐ โดยเฉพาะนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นที่นักเรียนที่จบชั้นประถมศึกษาไม่ได้รับการศึกษาต่อในชั้นมัธยมศึกษาถึงร้อยละ ๑๑.๔ หรือประมาณ ๓ แสนคน ส่วนการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายยังมีนักเรียนที่เรียนจบชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นไม่ได้ศึกษาต่อในระดับมัธยมปลายถึงร้อยละ ๒๗ หรือประมาณ ๗ แสนคนที่ต้องติดตามกลับเข้ามาในระบบการศึกษา หรือส่งเสริมให้เรียนการศึกษานอกระบบโรงเรียนที่มีหลักสูตรรองรับต่อความต้องการของผู้เรียนในรูปแบบต่างๆ

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (๒๕๖๐)^{๑๑} ได้ศึกษาอัตราการเข้าเรียนที่แตกต่างกันในภูมิภาคต่างๆ พบว่า ใน พ.ศ. ๒๕๔๓ กรุงเทพมหานครเป็นพื้นที่ที่มีอัตราการเข้าเรียนสูงสุดในทุกช่วงอายุ ในขณะที่พื้นที่ที่มีอัตราการเข้าเรียนในช่วงอายุ ๖-๑๑ ปี ต่ำที่สุดคือ ภาคเหนือ ส่วนพื้นที่ที่มีอัตราการเข้าเรียนในช่วงอายุ ๑๒-๑๗ ปี ต่ำที่สุดคือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แต่เมื่อพิจารณาจากข้อมูลใน พ.ศ. ๒๕๕๓ ชี้ให้เห็นว่า กรุงเทพมหานครกลับมีอัตราการเข้าเรียนต่ำกว่าภูมิภาคอื่นๆ อย่างชัดเจน ในขณะที่เดียวกันอัตราการเข้าเรียนของภาคตะวันออกเฉียงเหนือกลับเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ น่าจะเป็นผลมาจากการขยายตัวของโรงเรียนในเขตชนบทที่เกิดจากการกำหนดให้การศึกษาภาคบังคับครอบคลุมถึงระดับมัธยมศึกษาปีที่ ๓ ในขณะที่กรุงเทพมหานครกลับมีแนวโน้มไปในทิศทางตรงกันข้าม นั่นคือ อัตราการเข้าเรียนมีแนวโน้มลดลงจากประมาณร้อยละ ๖๗

^{๑๑} สกศ (๒๕๖๐).<http://www.onec.go.th/index.php/book/BookGroup/๑๓>

ใน พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นร้อยละ ๖๒ ใน พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งที่มศึกษาได้อธิบายว่าอาจจะเป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนบุตรหลานของแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในกรุงเทพฯ ที่อยู่ในวัยเรียนแต่ไม่ได้เข้าเรียน อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาค่าร้อยละโดยรวมจะเห็นว่าในทุกภูมิภาครวมทั้งกรุงเทพมหานคร ยังมีค่าร้อยละของจำนวนผู้เรียนไม่ถึง ๘๐ %

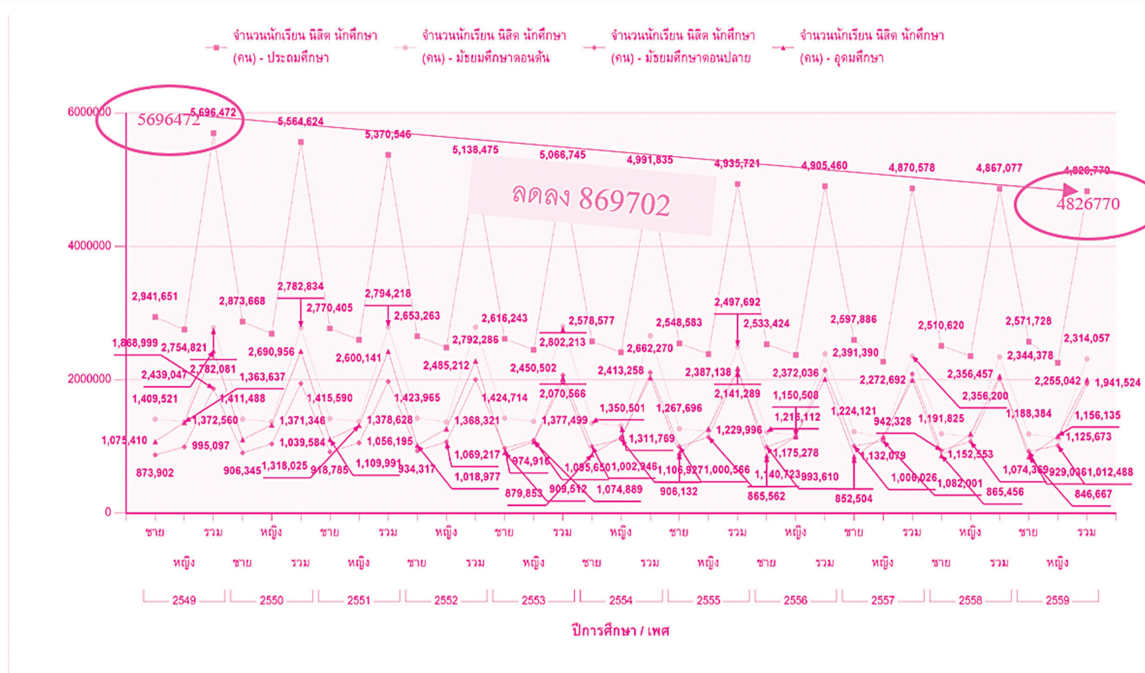
เมื่อพิจารณาดัชนีความเสมอภาคทางเพศ GPI (Gender Parity Index) มีค่าเข้าใกล้ค่า ๑.๐ หรือมีจำนวนนักเรียนหญิงชายไม่แตกต่างกัน ยกเว้นระดับมัธยมศึกษาตอนปลายที่มีจำนวนผู้หญิงมากกว่าผู้ชาย ซึ่งเกิดจากโครงสร้างของประชากรที่เพศหญิงมากกว่าเพศชาย

เมื่อวิเคราะห์โดยติดตามกลุ่มนักเรียนตั้งแต่เข้าเรียนในระดับประถมศึกษาปีที่ ๑ ในปีการศึกษา ๒๕๔๖ อัตราการคงอยู่ของนักเรียนเหล่านี้เมื่อถึงปีการศึกษา ๒๕๕๒ หรือชั้นมัธยมศึกษา ร้อยละ ๘๙.๕ และในปีการศึกษา ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย สายสามัญ หรือสายอาชีวศึกษาแล้ว มีเด็กคงอยู่ในระบบร้อยละ ๗๔.๕ เป็นช่วงที่มีการตกหล่นของนักเรียนมากที่สุด และในปีการศึกษา ๒๕๕๗ มีนักเรียนกลุ่มนี้คงอยู่ในระบบการศึกษาเพียงร้อยละ ๖๖.๔ และอัตราการเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาในปีการศึกษา ๒๕๕๘ คงเหลือเพียงร้อยละ ๖๑.๔ เท่านั้น



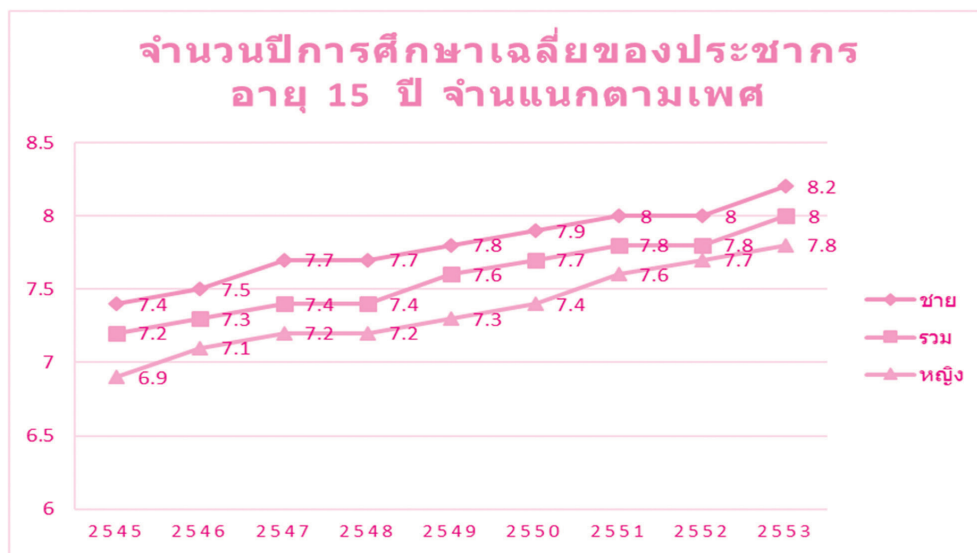
ภาพที่ ๑๑ จำนวนเด็กที่คงอยู่ในระบบการศึกษาสำหรับกลุ่มเด็กที่เข้าเริ่มต้นการศึกษาในปีการศึกษา ๒๕๔๘ แสดงการออกกลางคันในช่วงต่างๆ

จากภาพ ๑๑ เป็นกราฟแสดงจำนวนนักเรียนออกกลางคันช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๙-๒๕๕๘ ตลอด ๑๐ ปี มีนักเรียนออกกลางคัน ๑,๒๑๘,๐๖๘ คน เฉพาะปี ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นปีล่าสุดมีนักเรียนออกกลางคัน ๑๗,๖๒๘ คน หรือมีนักเรียนออกกลางคัน ๔๘.๒๙ คนต่อวัน หรือ ๒.๐๑ คนต่อชั่วโมง



ที่มา : สถิติการศึกษา ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
 หมายเหตุ : จำนวนนักเรียน นิสิต นักศึกษาในระบบโรงเรียนจำนวนตามเพศและระดับการศึกษาเริ่มมีการสำรวจในปี 2549

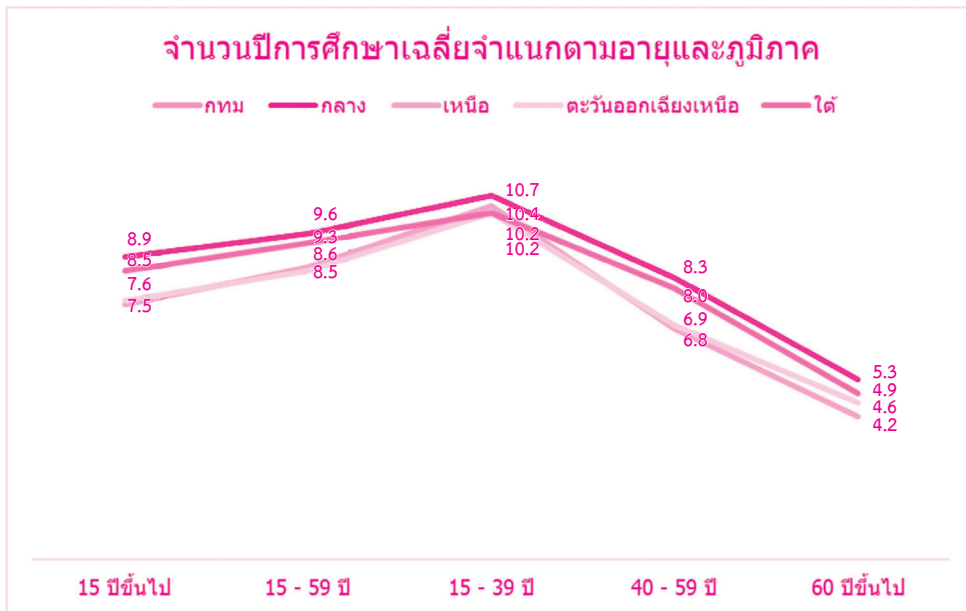
ภาพที่ ๑๒ สถิติการออกกลางคันช่วง พ.ศ. ๒๕๔๙ - ๒๕๕๙
 ที่มา : สถิติการศึกษาศูนย์เทคโนโลยีและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ



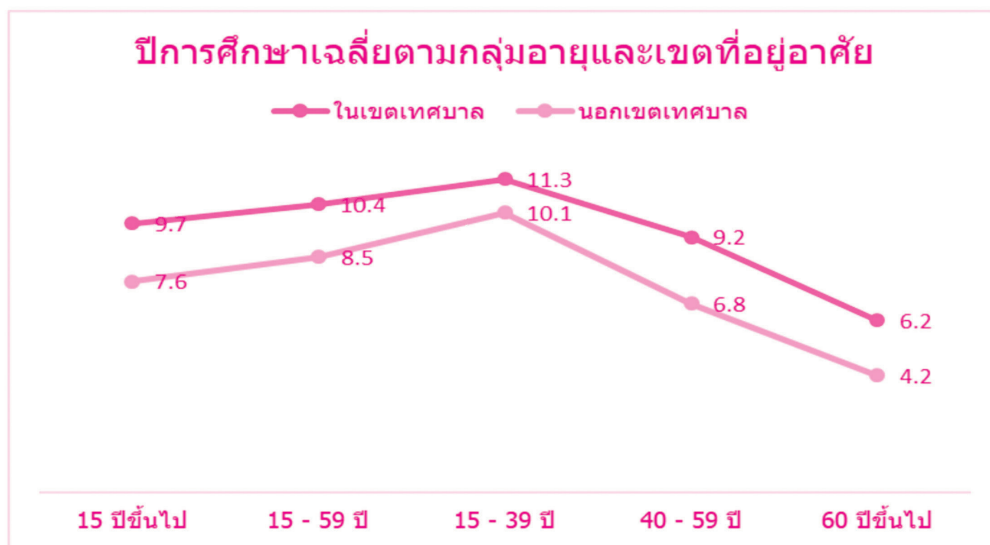
ภาพที่ 2 จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากรอายุ 15 ปี จำแนกตามเพศ

ภาพที่ ๑๓ จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากรอายุ ๑๕ ปี จำแนกตามเพศ

ปีการศึกษาเฉลี่ยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยปีละ ๐.๐๗ ปี
 มีการศึกษาเฉลี่ยอยู่ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น หรือการศึกษา ภาคบังคับ ในขณะที่เป็นเป้าหมาย
 ๒๐ ปี ในปี ๒๕๗๙ ต้องการจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยอยู่ที่ ๑๒.๕ ปี และเป้าหมายใน ๕ ปีแรก คือ
 ๑๐.๑๕ ปี ต้องเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ ๐.๑๕ ปี (๑.๘ เดือน หรือ ๕๔ วัน) ซึ่งจะเห็นว่าเป้าหมายกับ
 ข้อเท็จจริงห่างกัน ๐.๐๘ ปี หรือ ๐.๙๖ เดือน หรือ ๒๘.๘ วัน



ภาพที่ ๑๔ ปีการศึกษาเฉลี่ยกับช่วงอายุ และภูมิภาค



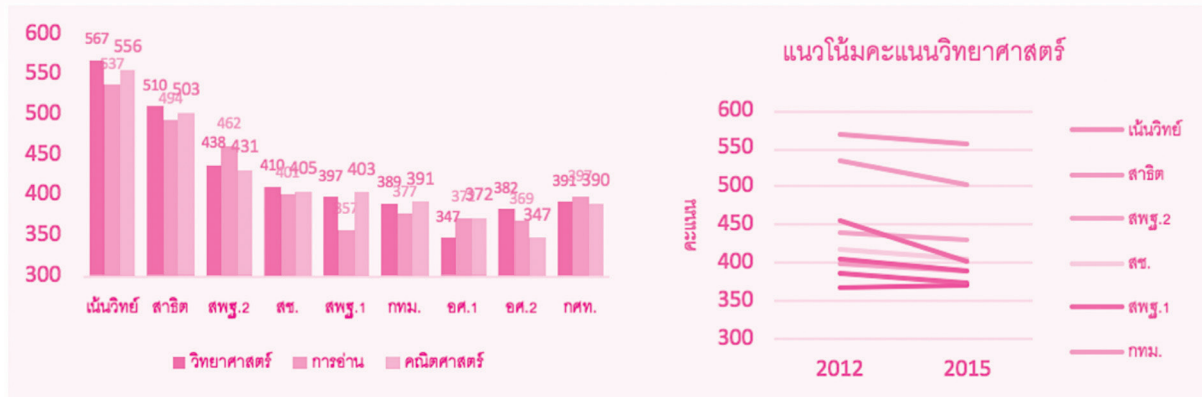
ภาพที่ ๑๕ ปีการศึกษาเฉลี่ยกับช่วงอายุ และที่อยู่อาศัย

สถานศึกษาต่างๆ ที่ต่างกันในสภาพภูมิศาสตร์ สภาพสังคม และ
ในระบบบริหาร มีความแตกต่างอย่างสูงมากของคุณภาพการศึกษา โรงเรียนขนาดใหญ่และโรงเรียน
ในลักษณะพิเศษในส่วนกลาง
มีคุณภาพเทียบเคียงกับต่างประเทศได้ แตกต่างอย่างมากกับโรงเรียนในส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นห่างไกล
จนเป็นผลให้คุณภาพการศึกษาของผู้เรียนจำนวนมากมีผลการศึกษต่ำ ส่งผลต่อเนื่อง
ไปยังคุณภาพชีวิต โอกาสศึกษาต่อในระดับสูงขึ้น และคุณภาพงานอาชีพในอนาคต เป็นกับดักสำหรับ
ผู้ด้อยโอกาสในสังคม

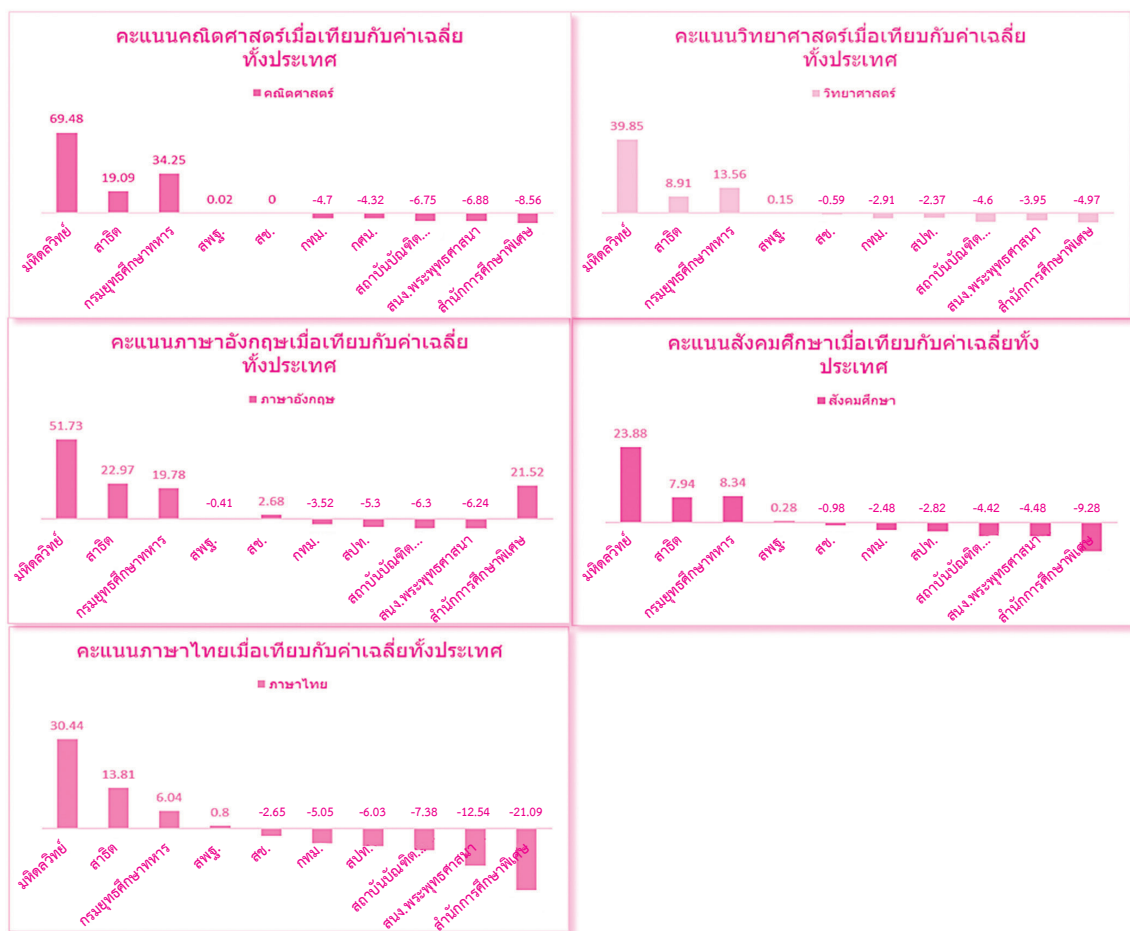
๔.๓ ความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากความแตกต่างในคุณภาพการศึกษา

เมื่อพิจารณาคุณภาพการศึกษาโดยใช้ข้อมูลผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนครั้งล่าสุดจากการทดสอบ
มาตรฐานทั้งในประเทศและต่างประเทศมาพิจารณาร่วมกัน อันได้แก่ การทดสอบแห่งชาติ หรือ O-NET, PISA
และ TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study) ตอกย้ำให้ประจักษ์ถึงปัญหา
คุณภาพทางการศึกษาที่ซ่อนอยู่ แม้จะมีความพยายามปฏิรูปการศึกษามาเกือบสองทศวรรษไม่อาจปฏิเสธ
ได้ว่าความเหลื่อมล้ำทางการศึกษานำไปสู่ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมด้านอื่นๆ เช่น โอกาสในการเข้า
ศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นและความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้หรือด้านค่าจ้าง อันเป็นความเหลื่อมล้ำในคุณภาพ
ชีวิต และสถานะทางสังคมเศรษฐกิจ ความเหลื่อมล้ำนี้ยังมีผลต่อการพัฒนาประเทศด้วย หากทรัพยากรมนุษย์
ของชาติยังมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาในระดับต่ำแล้ว การพัฒนาประเทศจะเป็นไปได้ยากยิ่งขึ้น

เมื่อนำคะแนน O-NET ของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๖ สำหรับปีการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๑ มาจัดทำ
เป็นแผนภูมิคะแนนเฉลี่ยรายวิชาต่างๆ คือ วิชาภาษาไทย สังคมศึกษา ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์
และวิทยาศาสตร์ แล้วมีคะแนนเฉลี่ยของประเทศ เท้ากับ ๔๗.๓๑, ๓๕.๑๖, ๓๑.๔๑, ๓๐.๗๒ และ ๓๐.๕๑
ตามลำดับ และเมื่อแยกตามประเภทของโรงเรียน จำแนกตามสังกัดต่างๆ เปรียบเทียบกับคะแนนเฉลี่ย
ของทั้งประเทศ พบข้อเท็จจริงว่า โรงเรียนที่จัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษ เช่น โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ที่เป็นโรงเรียน
ในกำกับกระทรวงศึกษาธิการ เป็นโรงเรียนที่มีคะแนนเฉลี่ยในรายวิชาต่างๆ สูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ
อย่างมากและชัดเจน โรงเรียนสาธิตที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา และโรงเรียนสังกัดกรมยุทธศึกษา
กองบัญชาการทหารสูงสุด ที่มีคะแนนเฉลี่ยถดถอยลงมา และสูงกว่าคะแนนเฉลี่ยทั้งประเทศทุกวิชาเช่นเดียวกัน
ในขณะที่โรงเรียนสังกัดสำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นโรงเรียนส่วนใหญ่ และมีจำนวนนักเรียนมากที่สุด
ของประเทศ ทำได้แค่อยู่ในระดับกลางๆ ของกลุ่ม ส่วนโรงเรียนสังกัดอื่นๆ มีคะแนนต่ำกว่าคะแนนเฉลี่ย
ของประเทศทุกรายวิชา ยกเว้นรายวิชาภาษาอังกฤษเท่านั้นที่โรงเรียนสังกัดสำนักงานการศึกษาพิเศษสูงกว่า
ค่าเฉลี่ยของประเทศอยู่ ๒๑.๕๒ คะแนน



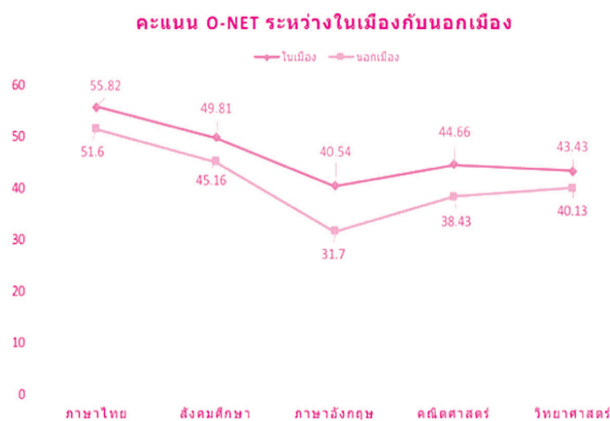
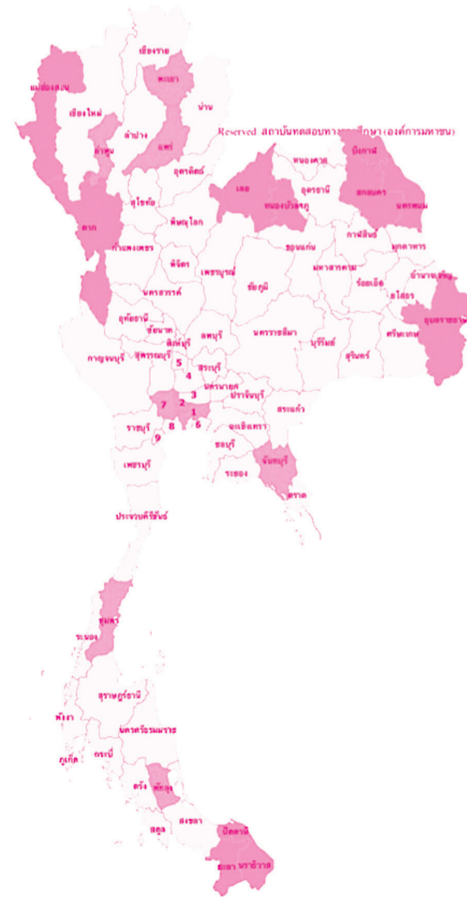
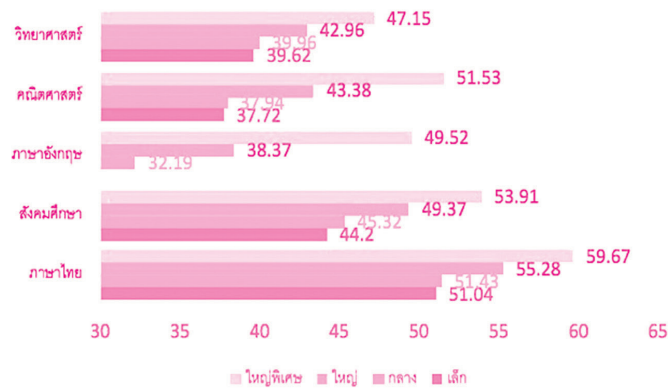
ภาพที่ ๑๖ แนวโน้มคะแนน O-NET



ภาพที่ ๑๗ เปรียบเทียบคะแนน O-NET ตามสังกัดกับคะแนนเฉลี่ยของประเทศ

ความเหลื่อมล้ำยิ่งขึ้นกับขนาดของโรงเรียน เมื่อพิจารณาคะแนน O-NET สำหรับปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ในระดับประถมศึกษาชั้นปีที่ ๖ พบความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในด้านคุณภาพ คะแนน O-NET ของนักเรียน ลดหลั่นลงไปตามขนาดของโรงเรียน โดยโรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษมีคะแนนสูงกว่าทุกขนาดโรงเรียน ในทุกรายวิชา ในทำนองเดียวกัน โรงเรียนขนาดใหญ่ก็มีคะแนนสูงกว่าโรงเรียนขนาดกลางและขนาดเล็ก ในทุกรายวิชาเช่นเดียวกัน

เมื่อเปรียบเทียบระหว่างโรงเรียนในเมืองกับนอกเมือง พบว่าโรงเรียนในเมืองมีคะแนนสูงกว่าโรงเรียนที่ตั้งอยู่นอกเมืองในทุกรายวิชา โดยเฉพาะวิชาภาษาอังกฤษมีช่องว่างของโรงเรียนทั้งสองกลุ่มนี้ มากกว่าวิชาอื่นๆ



ภาพที่ ๑๘ ความเหลื่อมล้ำตามบริบท

ภาพที่ ๑๘ แสดงการกระจายของระดับคะแนนโอเน็ต ในเชิงพื้นที่ในระดับจังหวัด (ภาพ ๑๘ ขวา)

เมื่อเปรียบเทียบคะแนนโอเน็ตตามภูมิภาค พบว่าในภูมิภาคต่างๆ มีคะแนนเกาะกลุ่มกัน ในทุกรายวิชา โดยโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร มีคะแนนสูงกว่าภูมิภาคอื่นๆ ในทุกรายวิชา โรงเรียนที่มีคะแนนสูงมักจะเป็นโรงเรียนที่มีความพร้อมในทรัพยากรต่างๆ ที่สูงกว่า ไม่ว่าจะเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษ หรือขนาดใหญ่ โรงเรียนที่อยู่ในเขตเมือง หรือโรงเรียนที่อยู่ในกรุงเทพฯ โรงเรียนเหล่านี้มักจะอยู่ในพื้นที่ที่เจริญกว่า พร้อมกว่า ทำให้คะแนนสูงกว่าโรงเรียนกลุ่มอื่น แสดงให้เห็นว่าการศึกษาในระดับประถมศึกษา ยังมีความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในด้านคุณภาพ

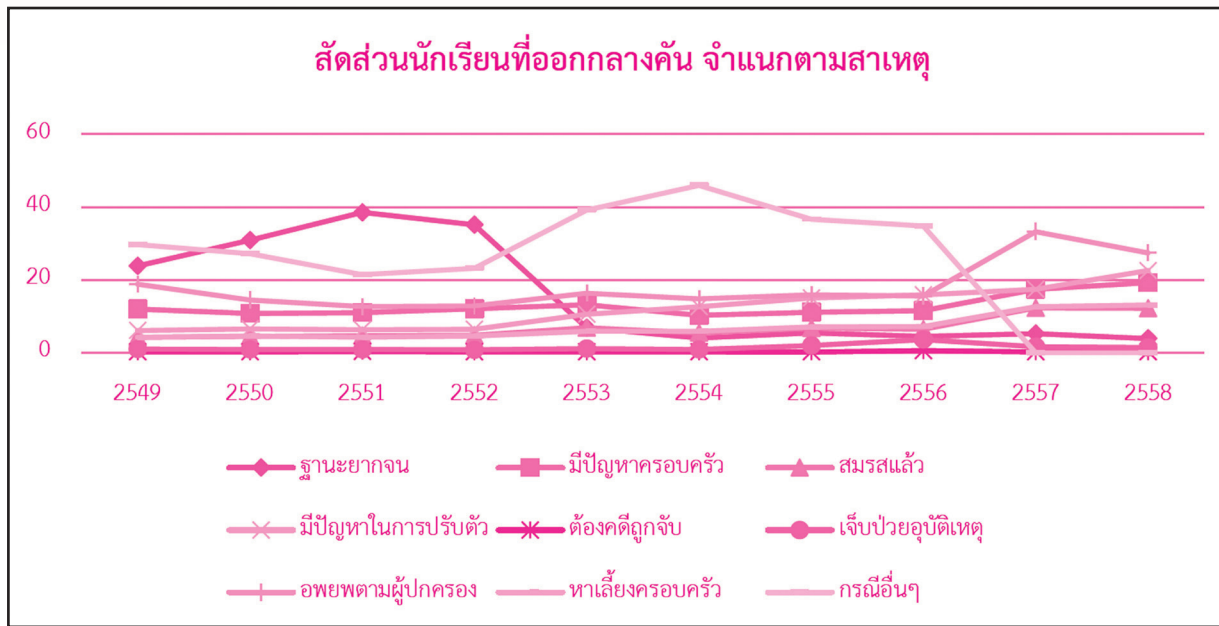
เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลคะแนน PISA โดยแยกผลตามชนิดโรงเรียน ปรากฏว่า โรงเรียนของไทยจำนวนหนึ่งมีคะแนนสูงกว่า ๕๐๐ คะแนน ซึ่งอยู่ในระดับเดียวกับสิงคโปร์ แสดงว่าเป็นกลุ่มโรงเรียนที่ดีของประเทศไทย ซึ่งเป็นนักเรียนกลุ่มที่ไปแข่งขันชนะเลิศโอลิมปิกวิชาการระหว่างประเทศจนได้เหรียญทอง ส่วนโรงเรียนสาธิตในสังกัดมหาวิทยาลัยต่างๆ มีคะแนนประมาณ ๕๐๐ คะแนน เท่ากับเกณฑ์เฉลี่ยของประเทศ

OECD โรงเรียนส่วนใหญ่ของประเทศไทย ซึ่งมีนักเรียนอยู่มากกว่าร้อยละ ๙๘ ของนักเรียนทั้งหมด มีคะแนนต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของโลก โรงเรียนของรัฐที่ตั้งอยู่ในเมืองมีผลดีกว่าโรงเรียนในชนบท โรงเรียนเอกชนมีผลโดยเฉลี่ยต่ำกว่าโรงเรียนของรัฐ โรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) กับ ในสังกัดกรุงเทพมหานคร (กทม.) มีคะแนนต่ำ

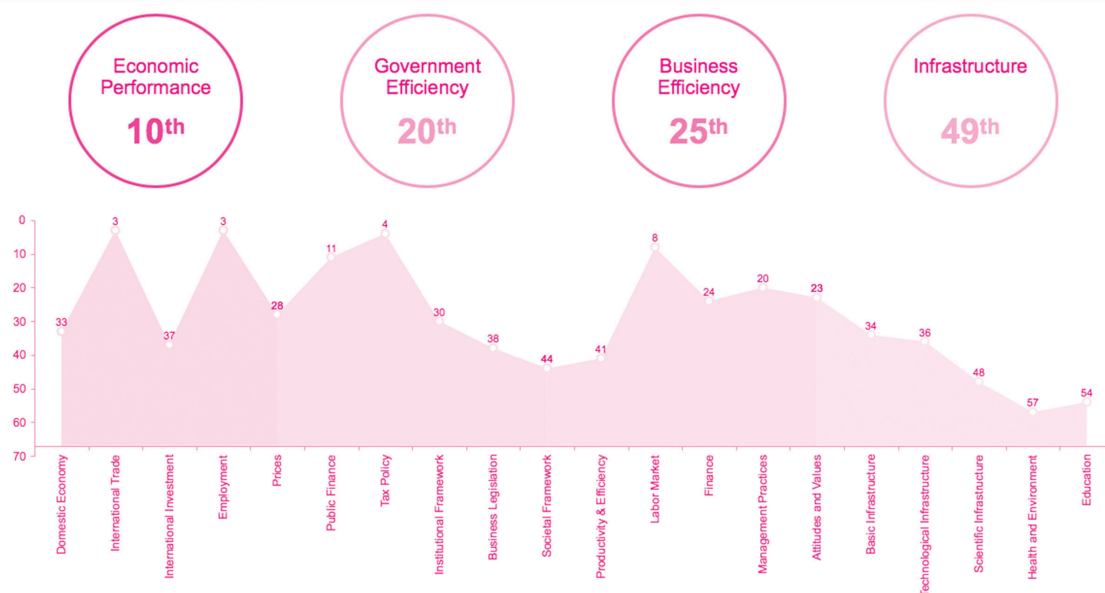
ผลการศึกษาดังกล่าวนี้นำให้องค์กรต่างๆ สรุปได้ว่า ผู้ที่จบการศึกษาภาคบังคับของไทย หรือผู้ที่จบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๓ ส่วนใหญ่ยังมีความสามารถทางวิชาการต่ำ และต้องเป็นแรงงานไร้ฝีมือ
ที่มา : <http://pisathailand.ipst.ac.th/pisa/reports>

จากการประเมินผลการสอบ TIMSS โดยสมาคมเพื่อการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ในส่วนการจำแนกตามสังกัดโรงเรียน วิชาคณิตศาสตร์ของนักเรียนไทย ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๒ ค่าเฉลี่ยของประเทศอยู่ที่ ๔๓๑ คะแนน โรงเรียนที่เน้นวิทยาศาสตร์ มีคะแนนสูงถึง ๖๓๓ คะแนนและโรงเรียนสาธิตได้ ๕๖๗ คะแนน มีคะแนนที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ โรงเรียนเอกชน และโรงเรียนในสังกัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นโรงเรียนขนาดใหญ่ มีคะแนนสูงกว่าค่าเฉลี่ยเล็กน้อย แต่โรงเรียนส่วนใหญ่ ทั้งโรงเรียนขนาดกลาง และขนาดเล็กในสังกัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนในสังกัดการปกครองส่วนท้องถิ่น และในสังกัดกรุงเทพมหานคร ล้วนมีคะแนนต่ำ โดยในด้านความสามารถเชิงจำนวนทำได้ดีพอสมควร แต่ได้ต่ำในด้านการใช้เหตุผล ข้อมูลและโอกาส แสดงถึงวิธีการเรียนที่ยังเน้นการท่องจำ และทำตามคำสั่ง สำหรับวิชาวิทยาศาสตร์ ผลการสอบก็เป็นไปในทำนองเดียวกับด้านคณิตศาสตร์

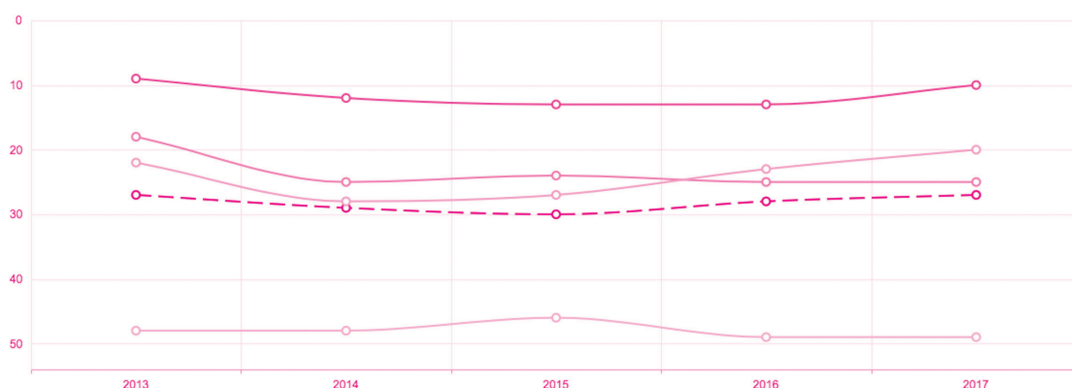
การศึกษานี้ยังสำรวจการจัดการเรียนรู้คณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ในประเทศที่เข้าร่วมการประเมินด้วย โรงเรียนที่ผลการสอบดีส่วนใหญ่จะเน้นทักษะทางการแก้ปัญหาและทักษะทางการคิดและการให้เหตุผล ไว้ในวิชาคณิตศาสตร์ด้วย ส่วนในวิชาวิทยาศาสตร์จะเน้นทักษะทางการสืบเสาะหาความรู้และการสำรวจตรวจสอบ รวมทั้งการสร้างทัศนคติที่ดีในการเรียนรู้ในทั้งสองวิชา (Mullis, Martin, Goh, & Cotter, ๒๐๑๖) นักเรียนที่ได้เรียนในโรงเรียนที่มีห้องปฏิบัติการวิทยาศาสตร์ มีคะแนนเฉลี่ยสูงกว่าในโรงเรียนที่ไม่มีอย่างเห็นได้ชัด ข้อมูลจากการสอบ O-NET การสอบ PISA และการสอบ TIMSS ให้ผลยืนยันตรงกันว่า การศึกษาของไทยมีความเหลื่อมล้ำอยู่สูงมาก โดยคนส่วนใหญ่ไปอยู่ข้างต่ำ จึงทำให้ค่าเฉลี่ยของทั้งประเทศอยู่ในระดับต่ำ ความเหลื่อมล้ำนี้มีผลรุนแรงมากกับนักเรียนที่มาจากครอบครัวยากจน โดยเฉพาะที่อยู่ในท้องถิ่นห่างไกล คุณภาพบริการการศึกษาที่ต่ำในท้องถิ่นห่างไกล สำหรับผู้ด้อยโอกาสเหล่านี้ ทำให้นักเรียนไม่เกิดความสามารถเพียงพอที่จะรับการศึกษาในระดับสูงขึ้น ไม่สามารถมีภาระงานอาชีพที่ดีขึ้นและไม่สามารถยกระดับฐานะทางสังคมของตนขึ้น นับเป็นกับดักความยากจนที่ส่งผลข้ามชั่วคนไปสู่ลูกหลาน อันเป็นปัญหาร้ายแรงเกี่ยวกับความไม่ยุติธรรมในสังคม



ภาพที่ ๑๙ สัดส่วนนักเรียนออกกลางคันจำแนกตามสาเหตุ



OVERALL RANKING AND FACTORS



	2013	2014	2015	2016	2017
Overall Rank	27	29	30	28	27
Economic Performance	9	12	13	13	10
Government Efficiency	22	28	27	23	20
Business Efficiency	18	25	24	25	25
Infrastructure	48	48	46	49	49

ภาพที่ ๒๐ อันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยจำแนกเป็นรายด้าน จาก WCY ๒๐๑๗

ที่มา: <https://worldcompetitiveness.imd.org/countryprofile/TH/wcy>

แม้ว่าผลการจัดอันดับด้านโครงสร้างพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ยังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ (อันดับ ๔๘) แต่ตัวชี้วัดเกี่ยวกับการลงทุนด้านวิจัยและพัฒนาบุคลากรด้านการวิจัย ปรับตัวดีขึ้นในทุกตัวชี้วัด โดยเฉพาะเรื่องการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาของภาคเอกชนที่มีมูลค่าเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ทำให้อันดับของตัวชี้วัดด้านมูลค่าการลงทุนปรับตัวดีขึ้นถึง ๔ อันดับ และสัดส่วนค่าใช้จ่ายด้าน R&D ของภาคธุรกิจต่อ GDP (Business Expenditure on R&D (%)) ปรับตัวดีขึ้นถึง ๑๐ อันดับ นอกจากนี้ความสามารถในการสร้าง

นวัตกรรม (Innovation Capacity) ของประเทศก็ปรับตัวดีขึ้นถึง ๙ อันดับจาก ปี ๒๐๑๖ ทั้งนี้ ประเด็นที่ต้องปรับปรุง คือ ด้านการจดสิทธิบัตร ซึ่งทั้งจำนวนการยื่นขอและการจดสิทธิบัตร รวมถึงจำนวนสิทธิบัตรที่มีผลบังคับใช้ยังอยู่ในอันดับต่ำ (อันดับ ๖๐)

โครงสร้างพื้นฐานด้านสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม และการศึกษา ยังคงเป็นเรื่องที่ต้องเร่งพัฒนาเป็นอย่างมาก โดยยังอยู่ในอันดับต่ำทั้งสองหมวด ซึ่งประเทศไทยอยู่อันดับท้ายๆ ของโลกในหลายประเด็น โดยเฉพาะการปรับปรุงอัตราส่วนของครูต่อนักเรียนในระดับมัธยมศึกษา (อันดับ ๖๓) ในขณะที่ประเด็นสำคัญที่ต้องปรับปรุงในด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การเพิ่มจำนวนบุคลากรทางการแพทย์ต่อประชากร (อันดับ ๖๐) ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพโดยรวม (อันดับ ๖๐) และการประหยัดพลังงาน (อันดับ ๖๐) เป็นต้น

เมื่อพิจารณารายละเอียดในแต่ละด้านของการศึกษา ปรากฏว่า ในด้านความรู้ประเทศไทยมีความสามารถในการแข่งขันในอันดับที่ ๔๔ โดยมี ๒ ปัจจัยย่อยคือ การฝึกอบรมและการศึกษากับความสนใจในวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ดีขึ้นมาอยู่อันดับ ๓๐ (ในช่วง ๒๐๑๓-๒๐๑๕ อยู่ที่อันดับ ๓๗, ๓๓ และ ๓๓ ตามลำดับ)

สมาคมจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทยได้เสนอแนวทางในการพัฒนาเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันไว้หลายประเด็น ได้แก่ การปฏิรูปการเมืองและสังคมอย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างความสมานฉันท์และความมั่นคง การสร้างนวัตกรรม การปรับปรุงผลผลิตและเพิ่มมูลค่าในธุรกิจสำคัญ การปฏิรูประบบการศึกษาเพื่อผลิตแรงงานที่มีทักษะที่สอดคล้องกับความต้องการในอนาคต โดยบทบาทภาครัฐต้องเป็นไปเพื่อสนับสนุนการพัฒนาสู่ประเทศไทย ๔.๐ และเพื่อพัฒนาดิจิทัลแพลตฟอร์มเพื่อเอื้ออำนวยธุรกิจรูปแบบใหม่ และการบริการภาครัฐ แนวคิดดิจิทัลแพลตฟอร์มสามารถนำมาใช้ในการปฏิรูประบบการศึกษาได้ด้วย

๔.๓.๑ ความสามารถในการแข่งขันของสถาบันอุดมศึกษาไทย อยู่ในระดับต่ำกว่าที่พึงเป็น

ในระยะ ๑๐๐ ปีที่ผ่านมา พัฒนาการของการอุดมศึกษาในประเทศไทย ได้ขยายระบบการอุดมศึกษาเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก เพื่อสนองความต้องการของประชาชนที่ประสงค์จะได้ยกระดับของตนด้วยการจบการศึกษา และได้รับปริญญา ตลอดจนสนองความจำเป็นด้านทรัพยากรมนุษย์ในการพัฒนาประเทศ จำนวนสถาบันอุดมศึกษาทั้งภาครัฐ และเอกชน จำนวนที่รับนักศึกษา และจำนวนบัณฑิตที่จบได้เพิ่มขึ้นจนเพียงพอสำหรับผู้จบการศึกษาขั้นพื้นฐานทุกคน แต่ด้วยการปรับด้านประชากรที่มีผู้เกิดน้อยลง จำนวนที่เรียนจึงมากเกินความต้องการ การกระจายของบริการอุดมศึกษาไปสู่ทุกท้องถิ่น และการขยายขอบเขตของหลักสูตรและสาขาวิชาได้เพิ่มขึ้น ตามวัตถุประสงค์ของการอุดมศึกษา จากการเป็นนักวิชาชีพด้านต่างๆ ไปเป็นการสนองความจำเป็นของท้องถิ่น และสนองพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมของชาติ บทบาทในการวิจัย และบริการทางวิชาการก็เพิ่มขึ้น นับได้ว่าการศึกษาของไทยได้เจริญก้าวหน้าขึ้นเป็นอันมาก ในขณะเดียวกัน ยังมีปัญหาในระบบการอุดมศึกษาอยู่ไม่น้อยที่จำเป็นต้องได้รับการปฏิรูป

๔.๓.๑.๑ สถาบันอุดมศึกษาไทยยังมีความสามารถในการแข่งขันระดับต่ำในโลก

ในการจัดอันดับมหาวิทยาลัยระดับนานาชาติโดย QS World University Ranking^{๑๖} สำหรับปี ๒๐๑๘ ใช้การสำรวจความคิดเห็น (Global Survey) จากผู้ประเมินที่เป็นผู้เชี่ยวชาญในวงการศึกษาระดับสูงและวงการศึกษาที่เกี่ยวข้องกว่า ๗๐,๐๐๐ คนทั่วโลก เพื่อประเมินว่าในแต่ละประเทศมหาวิทยาลัยใดที่ดีที่สุดโดยดูจากความมีชื่อเสียงทางวิชาการ (๔๐%) และชื่อเสียงผู้ว่าจ้างงานบัณฑิตที่จบออกไป (๑๐%) นอกจากนี้ยังพิจารณาจากเกณฑ์ด้านสัดส่วนคณาจารย์ต่อนักศึกษา (๒๐%) การอ้างอิงผลงานวิจัยต่อคณาจารย์ (๒๐%) และสัดส่วนคณาจารย์และนักศึกษาที่เป็นชาวต่างชาติ (๑๐%)

^{๑๖} <https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/๒๐๑๘>

QS World University Rankings 2018

Top 200 universities

China	7 แห่ง
Japan	8 แห่ง
South Korea	7 แห่ง
Hong Kong	4 แห่ง
India	3 แห่ง
Singapore	2 แห่ง
Taiwan	2 แห่ง
Malaysia	1 แห่ง
Thailand	0 แห่ง

Top 300 universities

Thailand	1 แห่ง
----------	--------

ผลการจัดอันดับของ QS[®] (QS World University Rankings) ปี ๒๐๑๘ ปรากฏว่า มหาวิทยาลัยของประเทศไทยไม่ติดอันดับ ๒๐๐ ของโลก ทั้งที่ ในขณะที่มหาวิทยาลัยญี่ปุ่น จีน เกาหลี ฮังกิง สิงคโปร์ ไต้หวัน และมาเลเซีย อยู่ในอันดับ ๒๐๐ แรกของโลก ถึง ๘, ๗, ๗, ๔, ๒, ๒ และ ๑ มหาวิทยาลัย ตามลำดับ เมื่อพิจารณาถึง ๓๐๐ อันดับแรกของโลก ประเทศไทยจึงมีมหาวิทยาลัยเพียงแห่งเดียวที่ได้ติดอันดับ ใน ๕๐๐ อันดับของโลก มหาวิทยาลัยไทยติดเพียง ๒ แห่ง และ ใน ๑,๐๐๐ แรกของโลก มหาวิทยาลัยไทย ติดอยู่ ๘ แห่ง ในบรรดาสถาบันอุดมศึกษาของไทยที่มีถึงกว่า ๑๗๐ สถาบัน แสดงให้เห็นถึงคุณภาพ ของการอุดมศึกษาของไทยไม่ดีพอ (เราอาจจะบอกว่าวิธี Ranking ไม่ถูกต้อง ตามเป้าหมายของมหาวิทยาลัย ไทย แต่ก็ยังเป็นรูปแบบที่ใช้กัน ในการแข่งขันระดับนานาชาตินั้น เราก็ต้องสามารถแข่งขันได้ภายใต้หลักเกณฑ์ ของนานาชาติ) หลายประเทศได้พัฒนานำหน้าไปก่อนเป็นเวลานานแล้ว แต่มหาวิทยาลัยของไต้หวัน ฮังกิง และมาเลเซีย เพิ่งพัฒนาขึ้น และได้แซงมหาวิทยาลัยไทยไปแล้ว

การจัดอันดับมหาวิทยาลัยมีอีกองค์กรหนึ่งที่ดำเนินการ โดยอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์ทั้งหมด คือ นิตยสารไทม์ ได้จัดเป็น Times Supplement ผลการจัดอันดับสำหรับปี ๒๐๑๘ ไม่มีมหาวิทยาลัยไทย ติดอันดับ ๒๐๐ แรกของโลก โดยมีมหาวิทยาลัยของฮังกิง ๒ แห่ง และของไต้หวัน ๑ แห่ง อยู่ในอันดับนี้ มหาวิทยาลัยแห่งชาติสิงคโปร์อยู่ในอันดับที่ ๒๒ ของโลก และมีมหาวิทยาลัยของฮังกิงติด ในอันดับ ๑๐๐ แรก

^{๑๓} <https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/๒๐๑๘>

ของโลกถึง ๓ แห่ง เมื่อดูที่ ๓๐๐ อันดับแรกของโลก จึงมีมหาวิทยาลัยของไทย ๑ แห่ง โดยมีมหาวิทยาลัยของ
ฮ่องกง ไต้หวัน และมาเลเซีย จัดอยู่ในอันดับนี้ ถึง ๕, ๔ และ ๓ แห่ง ตามลำดับ

Top 100 universities

Hong Kong	ติด 3 แห่ง
China	ติด 2 แห่ง
Singapore	ติด 2 แห่ง
Japan	ติด 2 แห่ง
South Korea	ติด 2 แห่ง

(National University of Singapore ที่ 22)

Times World University

Rankings 2018

Top 200 universities

China	7 แห่ง
Hong Kong	5 แห่ง
South Korea	4 แห่ง
Singapore	2 แห่ง
Japan	2 แห่ง
Taiwan	1 แห่ง
Thailand	0 แห่ง

Top 300 universities

China	10 แห่ง
Japan	10 แห่ง
South Korea	9 แห่ง
Hong Kong	5 แห่ง
India	5 แห่ง
Singapore	2 แห่ง
Taiwan	4 แห่ง
Malaysia	3 แห่ง
Thailand	1 แห่ง

Times Asia University Rankings 2018

Top 200 universities

China	50 แห่ง
Japan	30 แห่ง
South Korea	21 แห่ง
Taiwan	18 แห่ง
India	17 แห่ง
Turkey	11 แห่ง
Iran	11 แห่ง
Malaysia	8 แห่ง
Hong Kong	7 แห่ง
Israel	6 แห่ง
Thailand	4 แห่ง

เมื่อแยกมาจัดอันดับเฉพาะมหาวิทยาลัยในทวีปเอเชีย ประเทศสิงคโปร์มีมหาวิทยาลัยติดอันดับ ๑ และ ๒ ของเอเชีย และของกลุ่มประเทศอาเซียน (National University of Singapore และ Nanyang Technological University) มหาวิทยาลัยไทย จัดอยู่ในอันดับ ๒๐๐ แรกของเอเชีย ๔ แห่ง ในขณะที่มหาวิทยาลัยของไต้หวัน มาเลเซีย และฮ่องกง ติดอันดับนี้ ถึง ๑๘, ๘ และ ๗ แห่ง ตามลำดับ



ภาพที่ ๒๑ เปรียบเทียบอันดับมหาวิทยาลัยไทยกับชาติอาเซียน

ที่มา: https://www.matichon.co.th/article/news_๘๗๗๔๕๓

๔.๓.๑.๒ สถาบันอุดมศึกษาไทยก้าวไม่ทันการเปลี่ยนแปลงในโลก

ความสามารถในการแข่งขันของประเทศนั้น มีความเกี่ยวข้องกับคุณภาพของคนในประเทศนั้นๆ และส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อคุณภาพของคนก็คือ คุณภาพการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งเป็นกระบวนการให้การศึกษาในระดับสูงแก่คนในสังคมเป็นขั้นตอนสุดท้าย ดังนั้นคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาไทยจึงมีความจำเป็นและสำคัญยิ่ง

ในรายงานการศึกษาความสามารถในการแข่งขันของชาติ โดย World Economic Forum ได้แจกแจงปัจจัยที่มีส่วนในการกำหนดความสามารถในการแข่งขันของชาติไว้ ซึ่งหลายปัจจัยเป็นหน้าที่ของ



ภาพที่ ๒๒ แสดงจำนวนผลงานวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์ในวารสารระดับนานาชาติ ที่ได้รับการอ้างอิง

เปรียบเทียบ ๔ ประเทศ ในระยะเวลา ๑๕ ปี

ที่มา: <http://www.oecd.org/sti/iherd-final-reports.htm>

สถาบันอุดมศึกษาในประเทศ ได้แก่ ๑) คุณภาพของการให้การศึกษาและฝึกอบรมระดับอุดมศึกษา ที่ต้องสามารถสร้างทรัพยากรบุคคลที่ได้รับการศึกษาดีจำนวนมากพอ ๒) ความพร้อมทางเทคโนโลยีที่สามารถบุกเบิกความรู้ขั้นแนวหน้า และ ๓) นวัตกรรมที่นำไปสู่ผลิตผล หรือกระบวนการที่แหลมคม ปัจจุบันเหล่านี้มหาวิทยาลัยไทยยังพัฒนาไปได้น้อย

จากรายงานของ OECD เกี่ยวกับพัฒนาการของมหาวิทยาลัยต่างๆ ในภูมิภาคเอเชีย ซึ่งได้แสดงว่า ผลงานจากประเทศมาเลเซียอยู่ในระดับต่ำกว่าประเทศไทยมาตลอด จนถึงปี ๒๐๐๘ จึงได้เท่ากัน และหลังจากนั้น ประเทศมาเลเซียได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วหน้าประเทศไทยไป เห็นได้ว่าแม้ว่ามหาวิทยาลัยของไทยได้ให้ความสำคัญกับหน้าที่การวิจัยมานานนับสิบปี และได้ใช้ผลงานวิจัยเป็นองค์ประกอบสำคัญในการเลื่อนตำแหน่งทางวิชาการแล้ว แต่ผลงานที่ได้ตีพิมพ์ในระดับนานาชาติ และมีคุณภาพตีพิมพ์ที่อ้างอิงยังมีอย่างจำกัด

ความเป็นนานาชาติของมหาวิทยาลัยได้เป็นดัชนีชี้วัดระดับคุณภาพของมหาวิทยาลัยมาหลายปี ด้วยอาศัยจำนวนและอัตราส่วนนักศึกษาต่างชาติ และจำนวนและอัตราส่วนอาจารย์ต่างชาติในมหาวิทยาลัย พัฒนาการด้านนี้ของมหาวิทยาลัยไทยก็ยังมีอย่างจำกัด

๔.๓.๑.๓ การผลิตบัณฑิตของสถาบันอุดมศึกษาไม่ตรงความต้องการของแรงงานในประเทศ

สถาบันอุดมศึกษาไทยผลิตบัณฑิตในสาขาวิชาที่ลงทุนน้อย เช่น ด้านสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์ มากเกินตำแหน่งงานที่รองรับ มีผลให้เกิดบัณฑิตว่างงานจำนวนมาก ในขณะที่บัณฑิตขาดแคลนอย่างหนักในสาขาที่จำเป็น ทั้งยังไม่มีมาตรการที่จะผลิตให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของทักษะที่จำเป็นในโลก

ข้อมูลของกระทรวงแรงงานในเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๖๐ รายงานว่า มีผู้ว่างงานในประเทศไทยอยู่ ๔๔๙,๐๐๐ คน และในจำนวนนี้ราว ๑๕๐,๐๐๐ คน เป็นผู้จบอุดมศึกษา และยังไม่มีการที่เพียงพอสำหรับบัณฑิตว่างงานเหล่านี้ ขณะเดียวกันยังมีบัณฑิตที่ทำงานต่ำกว่าวุฒิการศึกษาที่ได้เรียนจบมา

การรับนิสิตนักศึกษาใหม่หลายสาขาวิชา มากกว่าตำแหน่งงานที่คาดว่าจะมีในอนาคตอันใกล้ ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ สถาบันอุดมศึกษาได้รับนิสิตนักศึกษาในสาขาวิชาครุศาสตร์ศึกษาศาสตร์ถึง ๓๑,๐๐๐ คน โดยมีข้อมูลบ่งชี้ว่า ตำแหน่งครูที่จะรับใน ๔-๕ ปีต่อไปเมื่อเรียนจบ มีเพียง ๒๔,๐๐๐ ตำแหน่ง คือ จะมีบัณฑิตว่างงานในสาขานี้เพิ่มขึ้นถึง ๗,๐๐๐ คน สำหรับสาขาวิชาย่อยที่ผลิตก็ไม่ตรงกับสภาพความขาดแคลนอย่างรุนแรงของครูในระดับประถมศึกษา และครูระดับปฐมวัย โดยในสถาบันแห่งหนึ่งรับนักศึกษาเข้าเรียนในสาขาประถมศึกษา เพียงร้อยละ ๖ และสาขาปฐมวัยร้อยละ ๓ ที่เหลือร้อยละ ๙๒ ล้วนเป็นสาขาเฉพาะทางต่างๆ ของศึกษาศาสตร์ อันมีผลให้เกิดปัญหาครูผู้สอนไม่ตรงกับวิชาที่ต้องสอน และไม่พร้อมที่จะสอนข้ามสาขาวิชา และสอนคละชั้น

ปัญหาของอุดมศึกษาไทยมีอยู่ทั้งในการบริหารจัดการระดับชาติ และระดับสถาบัน ตลอดจนนโยบายและกระบวนการในการจัดการกำกับดูแล และส่งเสริมสนับสนุน ตลอดจนการจัดการทรัพยากรเพื่อการพัฒนาอุดมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรงบประมาณของรัฐ

๔.๓.๒ การอาชีวศึกษาไม่สามารถสร้างความสามารถของกำลังแรงงานของชาติ เพื่อรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม สู่เป้าหมายประเทศไทย ๔.๐

ค่านิยมของสังคมเกี่ยวกับการอาชีวศึกษาเป็นปัญหาทั้งในการหาผู้เรียนในระดับอาชีวศึกษา ผู้ที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาปีที่ ๓ เลือกเข้าเรียนต่อสายสามัญมากกว่าสายอาชีวศึกษา

ระบบการศึกษาไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอาชีวศึกษาปรับตัวไม่ทันกับสถานการณ์ของความต้องการแรงงาน ไม่สามารถผลิตกำลังแรงงานที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านได้เพียงพอกับความต้องการที่เพิ่มขึ้น และผลผลิตยังมีทักษะไม่ตรงกับความต้องการในการทำงานโดยมีข้อจำกัดเชิงระเบียบ กฎเกณฑ์อยู่มาก

การพัฒนาประเทศที่รัฐบาลได้ตั้งเป้าหมายในการเพิ่มสัดส่วน นักเรียนสายอาชีวะให้สูงขึ้น แต่ในทางกลับกันสัดส่วนนักเรียนสายอาชีวศึกษาที่มีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปีการศึกษา ๒๕๕๐ มีอยู่ร้อยละ ๓๙.๘ ลดลงอย่างต่อเนื่องและคงที่ในปีการศึกษา ๒๕๕๖-๒๕๕๘ เหลือประมาณร้อยละ ๓๓.๐ ทั้งนี้ปีการศึกษา ๒๕๕๘ สัดส่วนนักเรียนสายสามัญต่ออาชีวะอยู่ที่ร้อยละ ๖๗.๓ ต่อ ๓๒.๗ แต่อย่างไรก็ตาม มีปัจจัยหลายอย่างในการเพิ่มสัดส่วนนักเรียนสายอาชีวะให้สูงขึ้นได้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มสถานศึกษาสายอาชีวะให้มากขึ้น (สถานศึกษาอาชีวะมีจำนวน ๘๗๕ แห่ง ในขณะที่สถานศึกษาสามัญมีจำนวน ๓,๖๓๔ แห่ง) การปรับเปลี่ยนค่านิยมของผู้ปกครอง การสร้างภาพลักษณ์ต่อการเป็นนักเรียนสายอาชีวะ และเส้นทางสายอาชีพที่พร้อมรองรับเมื่อสำเร็จการศึกษา เป็นต้น สัดส่วนนักเรียนสายสามัญต่ออาชีวะอยู่ที่ร้อยละ ๖๗.๓ ต่อ ๓๒.๗ สัดส่วนนักเรียนสายอาชีวศึกษาที่มีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปีการศึกษา ๒๕๕๐ มีอยู่ร้อยละ ๓๙.๘ ลดลงอย่างต่อเนื่องเหลือประมาณร้อยละ ๓๒.๗ ปรากฏการณ์นี้อาจอธิบายด้วยคำว่า “มีเงิน..เข้ามหาวิทยาลัย จน..ไปอาชีวะ” ซึ่งคำพูดนี้อาจอธิบายโดยใช้ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕-๒๕๕๑ จากข้อมูลพบว่า สถาบันอาชีวศึกษาเป็นทางเลือกหลักของเด็กที่มาจากครอบครัวทุกระดับฐานะ นอกเหนือจากกลุ่มที่รวยที่สุดซึ่งกลุ่มที่รวยที่สุดนี้ไม่เพียงมีแนวโน้มที่จะมุ่งไปเรียนต่อในมหาวิทยาลัยเป็นหลักมาโดยตลอดเท่านั้น แต่ยังมีหันหลังให้สถาบันอาชีวศึกษามากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ สถานอาชีวศึกษาจึงกลายเป็นสถานศึกษาสำหรับเด็กจากครอบครัวฐานะด้อยกว่าในสังคม (สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค. , มมป.) ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์ (๒๕๕๕) นักวิชาการจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ระบุว่าปัจจัยที่มีผลต่อการเข้าเรียนต่อในระดับอุดมศึกษานั้น มีที่มาจากปัญหาการขาดแคลนทั้ง “ปัจจัยระยะสั้น” อันได้แก่ เรื่องของเงินทุนเพื่อการศึกษา และ “ปัจจัยระยะยาว” ซึ่งหมายถึงทุกปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการเลี้ยงดู เช่น ความสำคัญที่พ่อแม่ให้การศึกษาลักษณะครอบครัวที่อบอุ่น คุณภาพการศึกษาที่ได้รับตั้งแต่ระดับก่อนวัยเรียนตลอดไปจนถึงคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้น ทั้งหมดนี้มีความสำคัญอย่างมากในการพัฒนาขีดความสามารถทางวิชาการของเด็ก และเป็นสิ่งที่กำหนดความพร้อมในการเรียนต่อในระดับอุดมศึกษา

การวิเคราะห์ผลการสอบ PISA นอกจากการนำเสนอคะแนนเกี่ยวกับความสามารถทางด้านวิทยาศาสตร์ การอ่าน และคณิตศาสตร์แล้ว ยังได้นำเสนอผลอย่างอื่นที่สะท้อนให้เห็นคุณลักษณะของผู้เรียน เช่น ความสนใจ การรับรู้ความสามารถของตน ความเชื่อเกี่ยวกับความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์ เป็นต้น จากการวิเคราะห์จากคะแนน PISA ๒๐๑๕ พบว่า ความเชื่อเกี่ยวกับวิธีการทางวิทยาศาสตร์ของประเทศไทยมีค่าเฉลี่ยต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศใน OECD ซึ่งเมื่อเทียบกับสิงคโปร์ที่มีคะแนนสูงกว่าค่าเฉลี่ยของ OECD ค่อนข้างมาก โดยรวมแล้วความเชื่อเกี่ยวกับวิธีการทางวิทยาศาสตร์มีความสัมพันธ์ทางบวกกับคะแนนความสามารถทางวิทยาศาสตร์ของผู้เรียน ในขณะที่ประเทศอินโดนีเซียมีคะแนนสูงขึ้น แสดงให้เห็นว่าผู้เรียนของไทยมีแรงจูงใจที่จะเรียนรู้ทางวิทยาศาสตร์น้อยลง ส่วนประเทศที่มีคะแนนเพิ่มขึ้นมากที่สุดเป็นประเทศอิสราเอล รองลงมาญี่ปุ่น นอกจากนี้ยังพบว่าผู้เรียนชายและหญิงของประเทศมีช่องว่างความสนใจในวิชาวิทยาศาสตร์สูงกว่าค่าเฉลี่ย OECD โดยเพศหญิงมีคะแนนความสนใจสูงกว่าเพศชายในขณะที่ประเทศเวียดนามและสิงคโปร์ไม่ค่อยมีความแตกต่างระหว่างชายหญิง จากข้อมูลยังพบว่าแรงจูงใจในการเรียนรู้ทางวิทยาศาสตร์มีความสัมพันธ์กับความคาดหวังในการประกอบอาชีพในอนาคต โดยให้ผู้เรียนแสดงความเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยที่ “ความพยายามในการเรียนรู้วิชาวิทยาศาสตร์ในโรงเรียนเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเพราะจะทำให้ได้ประกอบอาชีพตามที่คาดหวัง” พบว่านักเรียนที่มีความคาดหวังที่จะประกอบอาชีพหม้อหรืออาชีพเกี่ยวกับทางสาธารณสุขและวิศวกรรมศาสตร์เป็นสามกลุ่มแรกที่เห็นด้วยกับคำถามนี้มากที่สุดร้อยละ ๙๒, ๘๗ และ ๘๖ ตามลำดับ

จากการวิเคราะห์คะแนนสอบ PISA ที่จัดสอบโดย OECD ข้อมูลปี ๒๕๕๕ พบว่านักเรียนอาชีวศึกษา ร้อยละ ๗๕ มีทักษะด้านคณิตศาสตร์ต่ำกว่าระดับ ๒ และมีนักเรียนถึงร้อยละ ๓๒ ที่มีทักษะคณิตศาสตร์ระดับ ๐ หรือไม่มีทักษะเบื้องต้น แสดงว่านักเรียนส่วนใหญ่ไม่สามารถคิดคำนวณโดยใช้สูตรหรือนิยามทางคณิตศาสตร์อย่างง่ายสุดได้ ทั้งนี้ผู้ทำงานในอุตสาหกรรมโดยเฉพาะเกี่ยวกับเครื่องกลต้องสามารถแทนสูตร

และแปลงหน่วยซึ่งต้องอาศัยทักษะพีชคณิต ขณะที่การร่างแบบงานจำเป็นต้องใช้ความรู้เรขาคณิต และตรีโกณมิติ และการควบคุมคุณภาพต้องใช้ความรู้ด้านสถิติ ดังนั้นผู้เรียนอาชีวศึกษาที่ไม่มีการปูพื้นฐานคณิตศาสตร์มาก่อนก็จะไม่สามารถมีทักษะช่างที่ดีได้ และเมื่อนำเอาคะแนน PISA ของนักเรียนอาชีวศึกษาเปรียบกับนักเรียนในส่วนอื่นๆ ก็พบว่านักเรียนอาชีวศึกษามีคะแนนต่ำกว่านักเรียนสายอื่นๆ อันบ่งถึงค่านิยมในการเรียนอาชีวศึกษาซึ่งต้องปรับปรุง

สาเหตุที่ผู้จบการศึกษาต้องเข้าทำงานที่ใช้ทักษะความรู้ในระดับต่ำกว่าการศึกษาที่จบมานั้น พบว่าระบบอาชีวศึกษาไม่สามารถผลิตบุคลากรที่มีทักษะความรู้ตรงกับความต้องการของนายจ้างได้ ทำให้สถานประกอบการเลือกที่จะจ้างผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรี เพื่อทำงานเทคนิคและเลือกจ้างแรงงานการศึกษาพื้นฐานมาทำงานช่างฝีมือ ทำให้ออกจากจะประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานแล้วสถานประกอบการยังต้องแบกรับภาระต้นทุนในการฝึกอบรมทักษะให้แก่คนทำงานก่อนปฏิบัติงานจริงเพิ่มขึ้นอีก ทำให้ความสามารถในการแข่งขันลดลง

การอาชีวศึกษายังผลิตคนไม่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน ดร. วีรไท สันติประภพ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย กล่าวในปาฐกถา เรื่อง เศรษฐกิจไทยท่ามกลางความเปลี่ยนแปลง เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๖๒ ว่า “จากที่ ธพท. เดินสายพบปะกับภาคธุรกิจมากกว่า ๘๐๐ รายต่อปี เราพบว่าผู้ประกอบการจำนวนมากประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะมาอย่างต่อเนื่อง ผู้ประกอบการถือว่าปัญหาดังกล่าวเป็นอุปสรรคลำดับต้นๆของการดำเนินธุรกิจ และแน่นอนว่าการขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะก็เป็นอุปสรรคสำคัญสำหรับธุรกิจต่างชาติ ในการตัดสินใจมาลงทุนในประเทศไทย สาเหตุหนึ่งของปัญหานี้เกิดจากระบบการศึกษาไทยที่ไม่สามารถผลิตแรงงานออกมาตอบโจทย์ความต้องการของภาคธุรกิจได้ แรงงานที่จบการศึกษาออกมามักจะทำงานไม่ตรงกับที่เรียนมา นอกจากนี้แรงงานไทยยังขาดโอกาสในการพัฒนาทักษะอย่างจริงจังตลอดช่วงชีวิตของการทำงาน แรงงานจำนวนมากยังทำงานแบบเดิมๆ ด้วยวิธีการเดิมๆ แม้จะผ่านการทำงานมาหลายปี”

หลักสูตรอาชีวศึกษาไม่เชื่อมโยงกับทักษะที่ต้องใช้ในโลกรการทำงานจริง เห็นได้ชัดคือสถานศึกษาจำนวนมากไม่เปิดสอนสาขาที่ตรงกับความต้องการของสถานประกอบการโดยพิจารณาจากตลาดการจ้างงานที่มีประมาณ ๓.๓ ล้านตำแหน่ง ประกอบไปด้วยช่างเทคนิค ๔ สาขาหลักคือ ช่างเทคนิคโรงงาน ช่างก่อสร้าง ช่างไฟฟ้า และช่างยนต์พบว่า **ช่างเทคนิคโรงงานและช่างก่อสร้างมี ๘๐% แต่นักเรียน ปวช. ในสาขาดังกล่าวมีเพียง ๓๐% ในทางกลับกันมีนักเรียนอาชีวศึกษา ๗๐% ที่เรียนสาขาช่างไฟฟ้าและช่างยนต์ซึ่งเป็นสาขาที่มีการจ้างงานรวมกันเพียง ๒๐%** แม้สถานศึกษาเปิดสอนสาขาได้ตรงกับที่ตลาดต้องการแต่เนื้อหาหลักสูตรก็เป็นอีกสิ่งหนึ่งที่สำคัญที่ควรได้รับการปรับปรุงไม่ให้ล้าสมัย โดยปัจจัยสำคัญที่มีส่วนทำให้เกิดความไม่สอดคล้องระหว่างเนื้อหาหลักสูตรกับความต้องการนายจ้างคือ ระบบการจัดทำหลักสูตรที่ถูกกำหนดโดยอาจารย์ในวิทยาลัยอาชีวศึกษาเป็นหลัก โดยอาจารย์ส่วนมากยังขาดประสบการณ์การทำงานในภาคเอกชนและยังไม่สามารถประกันได้ว่าอาจารย์ที่จบออกมาจะมีความเชี่ยวชาญทางเทคนิค จากการศึกษาการพัฒนาทุนมนุษย์เพื่อผลิตภาพของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ศึกษาพร้อมกัน^{๑๔} รวมทั้งการศึกษาอื่นๆ^{๑๕} ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาของระบบอาชีวศึกษาไทยหลายประการ

การขาดแคลนงบประมาณในระบบอาชีวศึกษา ระบบอาชีวศึกษาได้รับงบประมาณต่อหัวต่ำกว่าสายสามัญ (เปรียบเทียบระหว่าง ปวช. กับมัธยมศึกษาตอนปลาย) งบประมาณต่อหัวนักเรียน ปวช. อยู่ที่ ๒๕,๐๔๒ บาท ต่ำกว่างบประมาณต่อหัวนักเรียนมัธยมปลายที่ ๒๘,๒๖๑ บาท ทั้งที่วิทยาลัยอาชีวศึกษาน่าจะมีต้นทุนการจัดการศึกษาสูงกว่า เพราะอาชีวศึกษาต้องลงทุนเครื่องจักรและวัสดุสำหรับการฝึก นอกจากนั้น การลงทุนด้านครุภัณฑ์ของระบบอาชีวศึกษายังถือว่าค่อนข้างต่ำ จนเป็นเหตุให้การเรียนการสอนไม่ทันต่อความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา งบครุภัณฑ์ทางการศึกษาอยู่ในระดับต่ำมาโดยตลอด และไม่ได้เพิ่มขึ้นตามการเพิ่มขึ้นของงบประมาณทั้งหมดของสำนักงานคณะกรรมการ

^{๑๔} <https://tdri.or.th/๒๐๑๖/๐๔/vocational-education/>

^{๑๕} <https://tdri.or.th/๒๐๑๖/๐๔/vocational-education-๒/>

การอาชีวศึกษา (สอศ.) ยกเว้นในปี ๒๕๕๓ ที่มีการสนับสนุนโดยงบไทยเข้มแข็ง (ซึ่งอีกด้านหนึ่งก็มีข่าวการทุจริตฉาวโฉ่เกิดขึ้น) โดยงบครุภัณฑ์การศึกษาเฉลี่ยรวม ๑๐ ปีแล้วคิดเป็นเพียงร้อยละ ๗.๓ ของงบประมาณทั้งหมด แต่หากไม่นับรวมปี ๒๕๕๓ ซึ่งมีความพิเศษ จะคิดเป็นร้อยละ ๕ เท่านั้น

เงินอุดหนุนรายบุคคลไม่เพียงพอ เงินอุดหนุนรายบุคคลของระบบอาชีวศึกษาไม่เพียงพอต่อการจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพได้ เพราะมูลค่าเงินอุดหนุนไม่ได้ถูกปรับขึ้นนับตั้งแต่ปี ๒๕๕๑ ซึ่งไม่สะท้อนต้นทุนการจัดการศึกษาที่น่าจะสูงขึ้น โดยเฉพาะหากคาดหวังว่าวิทยาลัยจะใช้วัสดุฝึกที่ทันสมัย นอกจากนั้นเงินอุดหนุนรายบุคคลยังถูกคำนวณตามต้นทุนเฉลี่ยของประเภทวิชาเพียงอย่างเดียว เช่น วิทยาลัยได้รับเงินอุดหนุน ๖,๕๐๐ บาทต่อหัวนักเรียนในประเภทวิชาอุตสาหกรรม แต่ต้นทุนค่าวัสดุฝึกสำหรับต่างสาขาวิชา มีความแตกต่างกัน เช่น ต้นทุนวัสดุฝึกสาขาช่างเชื่อมโลหะสูงกว่าสาขาวิชาอื่นในประเภทอุตสาหกรรม หากวิทยาลัยมีจำนวนนักเรียนเรียนช่างเชื่อมโลหะมากก็อาจขาดแคลนงบประมาณได้ หรืออาจจัดการศึกษาที่ไม่มีคุณภาพเพียงพอ

การขาดแคลนครูในระบบอาชีวศึกษา วิทยาลัยอาชีวศึกษาประสบปัญหาการขาดแคลนครูเป็นอย่างมาก ดังเห็นได้ว่า งบบุคลากรต่อหัวของอาชีวศึกษาระดับ ปวช. อยู่ที่ ๖,๗๕๓ บาท ต่ำกว่างบต่อหัวสายสามัญ ซึ่งอยู่ที่ ๒๐,๔๖๐ บาท ทั้งที่ครูอาชีวและครูสายสามัญมีรายได้เท่าๆกัน ที่ผ่านมาการจัดสรรข้าราชการครูระหว่าง สอศ. และ สพฐ. มีทิศทางตรงกันข้ามกับนโยบายการเพิ่มจำนวนนักเรียนอาชีวฯ โดยในช่วงปี ๒๕๔๘-๒๕๕๕ จำนวนข้าราชการครูสังกัด สอศ. ลดลงถึงร้อยละ ๙.๗ และปัจจุบันสัดส่วนนักเรียนต่อข้าราชการครูอาชีวศึกษาอยู่ที่ ๔๔:๑ ในขณะที่ สพฐ. มีจำนวนข้าราชการครูเพิ่มขึ้นร้อยละ ๑.๗ และปัจจุบันมีสัดส่วนนักเรียนต่อข้าราชการครูอยู่ที่ ๒๒:๑ ในปี ๒๕๕๕ สอศ. มีครูทั้งหมด ๒๖,๕๔๑ คน แต่มีข้าราชการครูเพียง ๑๕,๑๐๙ คน หรือคิดเป็นร้อยละ ๕๗ ของครูทั้งหมดเท่านั้น สอศ. ต้องจ้างครูที่ไม่ใช่ข้าราชการเพิ่มอีก ๓,๒๘๔ คน และวิทยาลัยต้องใช้งบประมาณเงินอุดหนุนรายหัวจ้างครูอัตราจ้างเพิ่มอีก ๗,๙๐๒ คน อย่างไรก็ตาม ครูอัตราจ้างเหล่านี้ได้เงินเดือนค่อนข้างต่ำและไม่มีความมั่นคงทางอาชีพเหมือนข้าราชการครู ซึ่งย่อมบั่นทอนกำลังใจในการทำงานสอน

วิทยาลัยต้องใช้เงินอุดหนุนไปจ้างบุคลากรเพิ่มเติม เพื่อเติมเต็มปัญหาการขาดแคลนบุคลากร จึงทำให้เหลือเงินสำหรับการจัดการศึกษาน้อยลง โดยในปี ๒๕๕๕ วิทยาลัยอาชีวฯต้องใช้เงินอุดหนุนไปจ้างบุคลากรเพิ่ม ๑๔,๕๒๗ คน แบ่งเป็นครูอัตราจ้าง ๖,๕๖๒ คน และถูกจ้างชั่วคราวทำหน้าที่ทั่วไป ๗,๙๖๕ คน หากสมมติว่าบุคลากรเหล่านี้ได้ค่าจ้างเฉลี่ยเดือนละ ๘,๐๐๐-๙,๐๐๐ บาท วิทยาลัยก็จะมีค่าใช้จ่ายสูงถึง ๑,๓๙๔-๑,๕๖๘ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๕๑-๕๗ ของเงินอุดหนุนรายบุคคลทั้งหมดที่สถานศึกษาได้รับเลยทีเดียว

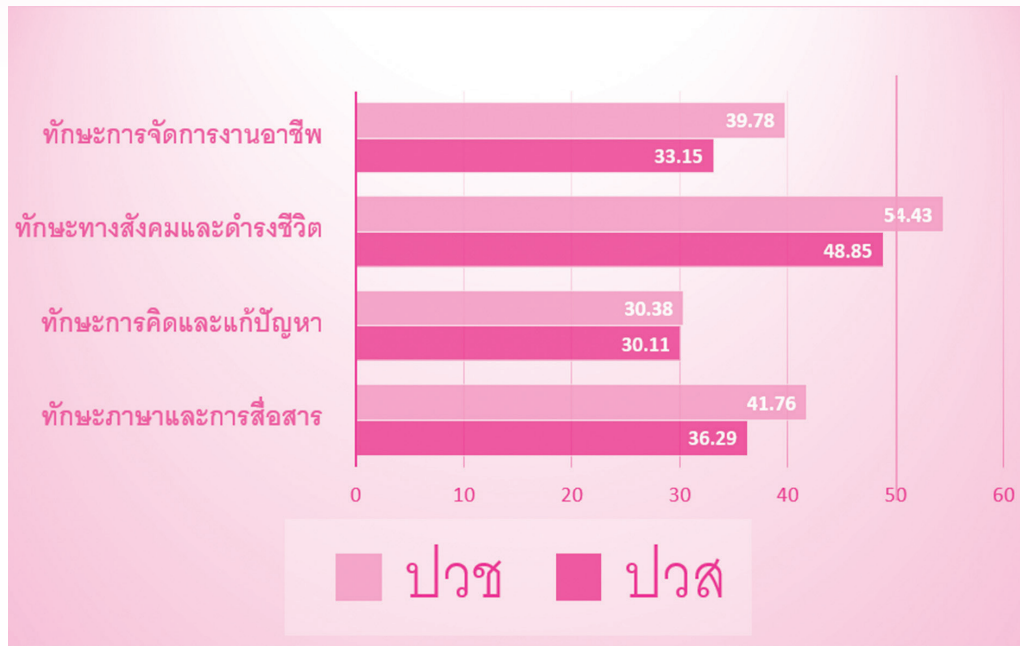
ระบบประกันคุณภาพวิทยาลัยอาชีวศึกษายังมีข้อบกพร่อง ทั้งการประกันคุณภาพภายในที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพราะใช้กลไกการประเมินตนเองส่วนการประกันคุณภาพภายนอกก็ยังขาดประสิทธิภาพเพราะตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับคุณภาพการเรียนการสอนนั้นมีน้ำหนักเพียง ๒๐% ส่วนมากเน้นให้น้ำหนักที่การตรวจสอบการจัดกิจกรรมและจัดการภายในถึง ๖๙% ทำให้สถานศึกษามีภาระจัดทำจัดเก็บเอกสารจำนวนมากเพื่อเป็นหลักฐานว่าดำเนินกิจกรรมจริง ดังนั้นระบบประกันคุณภาพภายนอกนอกจากจะไม่ช่วยพัฒนาคุณภาพวิทยาลัยอาชีวศึกษาแล้วยังเพิ่มภาระให้แก่วิทยาลัย ทำให้ปัญหาด้านคุณภาพการศึกษาที่แท้จริงยังไม่ถูกค้นพบและไม่ได้รับการแก้ไข ด้วยสาเหตุเหล่านี้คุณภาพอาชีวศึกษาไทยจึงเป็นอีกวาระทางด้านการศึกษาที่ต้องได้รับการปฏิรูปเร่งด่วน

อัตราการออกกลางคัน ปัญหาสำหรับเด็กที่เรียนอาชีวะนั้นก็มีจริงๆ เพราะด้วยวัยวุฒิที่ยังไม่สูงนักของเด็กที่เรียนจบม.๓ แล้วศึกษาต่อในระดับ ปวช. ที่บางส่วนต้องออกไปใช้ชีวิตข้างนอกบ้าน การเปลี่ยนสภาพแวดล้อมในขณะที่ยังไม่มีประสบการณ์การใช้ชีวิตเพียงพอซึ่งต่างจากเด็กที่เรียนมัธยมปลาย ที่ส่วนใหญ่จะอยู่กับครอบครัวและบรรยากาศในโรงเรียนสายสามัญที่ค่อยๆ ให้เด็กปรับตัวมีวุฒิภาวะสูงขึ้น คนละแบบกับสถาบันอาชีวฯทำให้เด็กอาชีวฯหลายต่อหลายคนไม่สามารถปรับตัวได้และเกิดปัญหาต่างๆ ตามมาโดยเฉพาะปัญหาเรื่องการ ‘ออกกลางคัน’ ที่ทำให้เด็กเหล่านั้นต้องเริ่มนับหนึ่งใหม่ซ้ำแล้วซ้ำอีก

จากการสำรวจ เมื่อปี ๒๕๕๖ โดยคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (สอศ.) ร่วมกับมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิตทำการวิจัยเชิงสำรวจความคิดเห็นนักเรียนในสังกัดอาชีวศึกษาจำนวน ๑,๐๑๘ คน เรื่อง ‘เด็กอาชีวะออกกลางคัน’ จากการสอบถามเด็กอาชีวะในระดับชั้น ปวช. และ ปวส. พบว่า เด็กอาชีวะส่วนใหญ่ร้อยละ ๗๓.๓๘ เคยมีเพื่อนที่เรียนมาด้วยกันออกกลางคันระหว่างเรียน สาเหตุส่วนใหญ่มาจากปัญหาส่วนตัวร้อยละ ๘๘.๕๓ เช่น ไม่อยากเรียน ต้องทำงาน มีปัญหาเกี่ยวกับเพื่อน สุขภาพไม่ดี ติดแฟน และท้องระหว่างเรียน สาเหตุรองลงมาคือ มีปัญหาครอบครัวร้อยละ ๘๕.๒๗ เช่น ฐานะที่บ้านยากจนต้องช่วยพ่อแม่ทำงาน พ่อแม่หย่าร้างเลิกัน และมีปัญหาเรื่องการเรียนร้อยละ ๘๐.๘๔ เช่น เรียนยาก รู้สึกไม่ชอบสาขาวิชาที่เรียน เนื้อหาที่เรียนไม่ตรงตามที่ต้องการ เป็นต้น

ผลประเมินจากการสอบ V-NET ยังคงเป็นปัญหาที่แก้ไม่ตกสำหรับระบบการศึกษาของไทยที่ยังดูน่าเป็นห่วงโดยเฉพาะคุณภาพทางการศึกษาที่แม้จะมีความพยายามในการลงทุนงบประมาณเพื่อให้เกิดการพัฒนาแต่ดูเหมือนว่าคุณภาพการศึกษาของนักเรียนไทยยังคงไม่ขยับ ถ้าสุทธระบบการศึกษาไทยตกเป็นข่าวอีกครั้งเมื่อมีข้อมูลจากการประชุมของ World Economic Forum (WEF) - The Global Competitiveness Report ๒๐๑๒-๒๐๑๓ ซึ่งเป็นการประชุม “เวทีเศรษฐกิจโลก” ที่จัดขึ้นเป็นประจำทุกปี มีการจัดอันดับคุณภาพการศึกษาของประเทศในกลุ่มอาเซียนปรากฏว่าประเทศไทยอยู่ในอันดับรั้งท้ายคืออันดับที่ ๘ เป็นรองจากประเทศเวียดนามที่ได้อันดับ ๗ และประเทศกัมพูชาอันดับ ๖ จนกลายเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักว่าเหตุใดการลงทุนด้านการศึกษาที่รัฐบาลพยายามใส่ลงในระบบนี้จึงไม่สัมฤทธิ์ผลหน้าซ้ำยังดูเหมือนจะถอยหลังไปกว่าเดิมจนหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเร่งแก้ไขปัญหา

ขณะที่ข่าวระบบการศึกษาไทยตกต่ำกลายเป็นข่าวในสื่อซึ่งเป็นช่วงเดียวกับที่สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) จัดการประชุมนานาชาติ ๒๐๑๓ NIETS International Symposium ภายใต้แนวคิด National Educational Testing and Assessment in ASEAN : Share and Learn เพื่อสร้างเครือข่ายความร่วมมือและเป็นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ด้านการทดสอบและประเมินผลทางการศึกษาระดับเอเชียแปซิฟิกขึ้น โดยเชิญหน่วยงานด้านการทดสอบทางการศึกษาจากประเทศต่างๆ ในเอเชียแปซิฟิกมาประชุมร่วมกันระหว่างวันที่ ๓-๕ กันยายน ๒๕๕๖ ณ โรงแรมเซ็นทาราแกรนด์แอทเซ็นทรัลเวิลด์ โดยมีการประชุมในเนื้อหาว่าด้วยระบบการทดสอบทางการศึกษาขึ้นพอดีพร้อมทั้งยังมีการอภิปรายในประเด็นการทดสอบต่างๆ ในประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นการสอบ O-NET, U-NET และ V-NET ที่ดูเหมือนจะได้ข้อมูลที่น่าสนใจและน่าตกใจอยู่ไม่แตกต่างกันนัก โดยเฉพาะการทดสอบระดับชาติของการศึกษาในแผนกอาชีวศึกษาที่ผลปรากฏว่ายังมีระดับปานกลางไปถึงต่ำและต่ำมากในวิชาการหลักๆ หรือแม้แต่ในวิชาชีพที่นักเรียนเลือกเรียนซึ่งไม่แตกต่างกับการเรียนของกลุ่มสายสามัญ แม้ว่าการสอบ V-NET จะถูกวิจารณ์ว่าไม่สามารถใช้วัดความรู้ความสามารถของนักเรียนได้จริงก็ตามในการอภิปรายเรื่อง V-NET ปัจจุบันและอนาคตอาชีวศึกษาไทยซึ่งจัดขึ้นในการประชุมระดับนานาชาติดังกล่าวมีบุคลากรสายการศึกษาด้านอาชีวะเข้าร่วมประชุมจำนวนมาก โดย ดร.ศิริพรรณ ชุมชุม กรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาด้านอาชีวศึกษา (กพศ.) สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) เปิดเผยว่าการสอบ V-NET จัดขึ้นเพื่อทดสอบความรู้และความคิดของนักเรียนตามหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช. ๓) และหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส. ๒) ซึ่งการวัดดังกล่าวเป็นภาพสะท้อนการจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษาเพื่อนำผลไปใช้ในการประเมินการศึกษาและประเมินผลของผู้เรียน มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นการประกันคุณภาพของผู้เรียนซึ่งผลการประเมิน V-NET ปีการศึกษา ๒๕๕๙ พบว่ามีเพียงทักษะทางสังคมและการดำรงชีวิตของนักศึกษา ปวช. ๓ เท่านั้นที่ได้ ๕๔.๔๓ คะแนน จากคะแนนเต็ม ๑๐๐ ส่วนด้านอื่นๆ ทั้ง ปวช. และ ปวส. ได้คะแนนไม่ถึง ๕๐ คะแนน และที่น่าสังเกตก็คือ ปวส. มีคะแนนต่ำกว่า ปวช. ในทุกด้าน แม้ใช้ข้อสอบคนละชุดก็ตาม แต่ถ้ามองว่าข้อสอบได้มาตรฐานและมีความเหมาะสมในแต่ละระดับ หมายความว่าการศึกษาเมื่อเรียนสูงขึ้นคุณภาพของผู้เรียนกับต่ำลง



ภาพที่ ๒๓ เปรียบเทียบคะแนน V-NET ปีการศึกษา ๒๕๕๙ ของระดับ ปวช. และ ปวส. ในทักษะต่างๆ

ปัญหาทั้งหมดที่ได้กล่าวมานี้ ชี้ให้เห็นว่าการแก้ปัญหาของระบบอาชีวศึกษาด้วยการตั้งเป้าเพิ่มจำนวนนักเรียนอาชีวศึกษาเพียงอย่างเดียว โดยไม่ศึกษาปัญหาให้รอบด้านอาจไม่สามารถยกระดับคุณภาพและเพิ่มปริมาณได้ตามที่รัฐบาลต้องการ หากเราต้องการยกระดับคุณภาพของระบบอาชีวศึกษาให้เป็นทางเลือกที่มีคุณภาพสำหรับนักเรียนได้จริงก็จำเป็นต้องเพิ่มงบประมาณ ต้องเพิ่มการลงทุนครุภัณฑ์ทางการศึกษา ต้องเพิ่มเงินอุดหนุนรายหัว และต้องเพิ่มจำนวนครูหรือบุคลากรทางการศึกษาทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ นอกจากนี้ การร่วมมือกับสถานประกอบการทางธุรกิจเพื่อจัดการศึกษาร่วมกันก็เป็นทางเลือกที่น่าสนใจ เพราะนักเรียนอาชีวศึกษาจะได้มีโอกาสเรียนรู้ในสถานประกอบการจริง ซึ่งมีเครื่องมือเครื่องมือนทันสมัยและผู้เชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์ในโลกการผลิตจริง



**สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา**